جامعة تبوك
كلية الشريعة والأنظمة

محاضرات في القانون الإداري (1)

لطلاب المستوى الرابع

إعداد وتقديم الدكتور/

عبد العزيز آدم عبد الله بابكر

أستاذ القانون العام المشارك

1438- 1439هـ / 2017-2018م.

محتوى المقرر:

*القسم الأول: ماهية القانون الإداري.

- التعريف بالقانون الإداري.
- نشأة القانون الإداري ومراحل تطوره.
- مصادر القانون الإداري.
- خصائص القانون الإداري.
- أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه.

*القسم الثاني: التنظيم الإداري.

- المبادئ العامة للتنظيم الإداري

* الأشخاص المعنوية.

* المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

- تطبيقات المركزية واللامركزية الإدارية في المملكة العربية السعودية.

*القسم الثالث: النشاط الإداري.

- الضبط الإداري.
- المرافق العامة.

* المرجع الرئيس: القانون الإداري السعودي (ماهية القانون الإداري- التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، للدكتور هاني بن علي الطهراوي، مكتبة التوبة، الرياض.

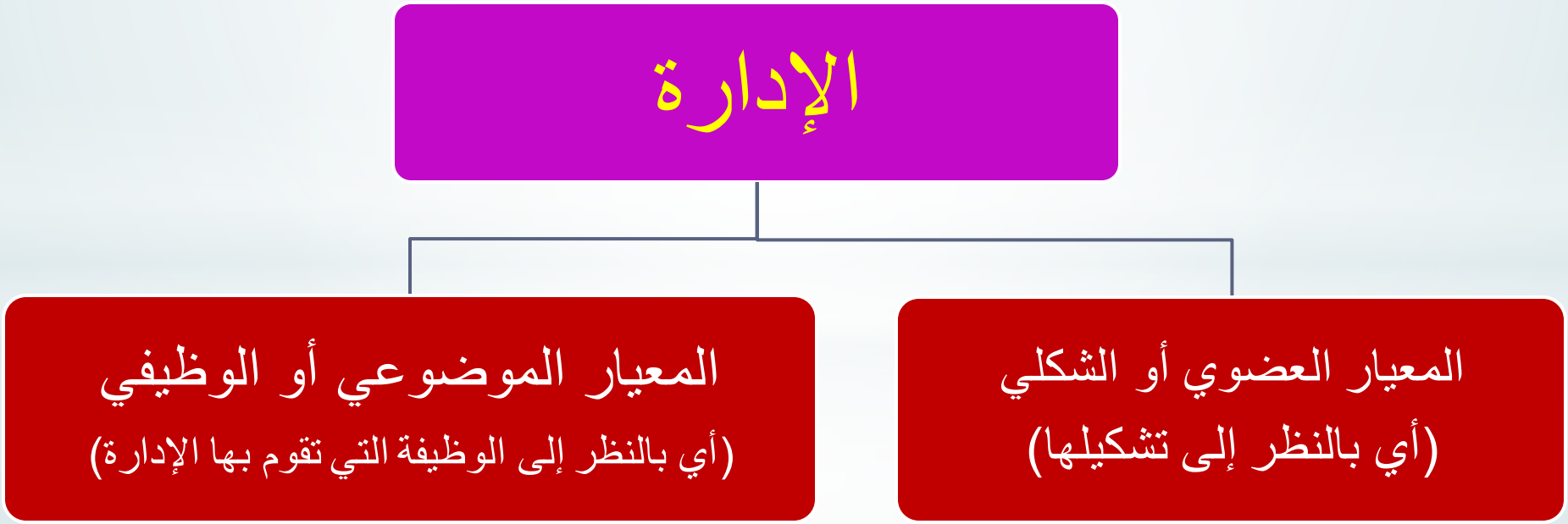
* أي كتاب في مبادئ القانون الإداري السعودي، مثل كتاب:

(مبادئ القانون الإداري السعودي، للبروفسير/ علي حسين خطار شطناوي، مكتبة الرشد، الرياض).

القسم الأول: ماهية القانون الإداري.

* **المقصود بالقانون الإداري:**

- ✓ القانون الإداري هو القانون الذي يحكم **(الإدارة العامة)** أي السلطة الإدارية.
- ✓ **لكن الذي يطرح نفسه هنا، ما المقصود بالإدارة العامة؟**
- ✓ هناك معياران لتحديد معنى(الإدارة Administration)، هما: **المعيار العضوي أو الشكلي، والمعيار الموضوعي أو الوظيفي.**



أولاً: المعيار العضوي أو الشكلي:

- تعتبر الإدارة من الناحية العضوية: مجموعة من الأجهزة أو الهيئات التابعة للدولة والتي تستهدف تحقيق الصالح العام.
- إذن هذا المعيار يركز على الناحية الشكلية للإدارة، باعتبارها مجموعة الأشخاص المعنوية العامة التي تتولى مهمة تنفيذ القوانين.
- ويندرج تحت هذا المدلول السلطات المركزية كرئيس الدولة، ورئيس مجلس الوزراء، والوزراء، وكذلك السلطات اللامركزية كالمجالس البلدية والقروية.
- وبناء على ذلك يُعرَّف القانون الإداري حسب المعيار الشكلي بأنه: «القانون الذي يحكم وينظيم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، سواء المركزية منها أو اللامركزية».

ثانياً: المعيار الموضوعي أو الوظيفي

- هذا المعيار يتمثل في النشاط التي تمارسه السلطة الإدارية في سعيها لتحقيق المصلحة العامة.
- فهذا المعيار يهتم بالاختصاص ويركز على وظيفة الإدارة.
- لذا فإن الإدارة بهذا المفهوم: هي مجموعة الأنشطة التي تمارسها الهيئات الإدارية بأنواعها.
- إذن يكون المقصود بالقانون الإداري استناداً إلى هذا المعيار هو:

«القانون الذي يحكم وظيفة ونشاط الأجهزة والهيئات الإدارية، ويحدد اختصاصاتها التي تهدف إلى خدمة المواطنين ورعاية الصالح العام».

ثالثاً: الاتجاه الحديث في تعريف القانون الإداري:

- إذا كان الفقه قد اختلف في ترجيح أحد المعيارين السابقين، فإن الاتجاه الحديث يرى ضرورة الجمع بينهما للوصول إلى تعريف أكثر دقة وشمولاً.
- وعلى هذا المنوال يعرف الفقيه الفرنسي «لوبادير» القانون الإداري بأنه «ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي، الذي يحكم تنظيم ونشاط الإدارة».

* وعليه يمكن تعريف القانون الإداري بأنه: «مجموعة القواعد القانونية التي تتعلق بتنظيم الأجهزة والهيئات والمؤسسات الإدارية في الدولة، وتحدد وظائفها، وتحكم ما تطلع به من نشاط، وما تتمتع به من سلطات وامتيازات لتحقيق المصلحة العامة».

ملخص معايير تعريف القانون الإداري

- المعيار العضوي الشكلي
- المعيار الموضوعي الوظيفي
- الاتجاه الحديث (المختلط)

مفاهيم القانون الإداري

معاني القانون الإداري

- المعنى الواسع
- المعنى الضيق

أولاً: المعنى الواسع للقانون الإداري

- **المقصود بالمعنى الواسع للقانون الإداري هو أن يخضع نشاط الإدارة لذات القواعد القانونية التي تحكم نشاط الأفراد و الهيئات الخاصة.**

* وهذا يعني أنّ الإدارة تخضع لقواعد القانون الخاص (أي قواعد القانون المدني والتجاري)، وإذا نتج عن هذه العلاقة منازعة خضعت لذات القواعد و الإجراءات الّتي تسري على الأفراد و يفصل فيها أمام نفس الجهة القضائية التي يمثل أمامها كل الأشخاص.

لذا فانّ الميزة الأساسية لهذا المدلول أنه ينظر للقانون كوحدة واحدة، فهو لا يختلف بإختلاف طبيعة الشخص (سواء كان الشخص من أشخاص القانون العام أو من أشخاص القانون الخاص).

فالقانون واحد لا يتغير في كلا الحالين.

- **وبمعنى آخر**: إذا كانت القواعد التي تطبقها الإدارة لا تختلف من حيث طبيعتها ومضمونها عن قواعد القانون الخاص التي تطبق على الأفراد، بحيث تخضع الإدارة في تصرفاتها وأعمالها لنفس المحاكم التي تفصل في منازعات الأفراد، فإننا نكون في هذه الحالة أمام **مفهوم واسع للقانون الإداري**.
- وعلى الرغم من أن القانون الإداري بمعناه الواسع موجود في كل دولة إلا أن **وجوده في دول النظام الأنجلوسيكسوني أكثر وضوحاً**، إذ لا يوجد بها قضاء إداري مستقل، بل تأخذ **بنظام القضاء الموحد**. فتختص المحاكم العادية بالنظر في كافة المنازعات سواء كانت بين الأفراد أو بين السلطة الإدارية. وعلى رأس هذه الدول **بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، وكندا**.

ثانياً: المعنى الضيق للقانون الإداري

*يقصد بالقانون الإداري بالمفهوم الضيق مجموع القواعد القانونية المتميزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وما يترتب على هذا النشاط من منازعات.

* وبمعنى آخر، إذا خصصت للإدارة مجموعة قواعد قانونية متميزة عن قواعد القانون الخاص – في سبيل تحقيق مهامها– ومنحت حقوقاً وامتيازات لا مثيل لها في القانون الخاص، أي في علاقة الأفراد ببعضهم، ويخضعها لمحاكم خاصة مستقلة (قضاء غير عادي)، فإننا في هذه الحالة بصدد مفهوم محدد وضيق للقانون الإداري.

* يأخذ بالمفهوم الضيق للقانون الإداري الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، وهي الدول التي تسود فيها النظام اللاتيني، وعلى رأسها فرنسا. وهو ما أخذت به السعودية.

* والخلاصة: أن القانون الإداري بمعناه الضيق هو القانون الإداري الذي نقصده بالدراسة التفصيلية، ولا يوجد إلا في دول النظام اللاتيني.

علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى

{1} علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري.

القانون الدستوري يعني ببيان شكل الدولة، ونظام الحكم، وسلطاتها العامة، من حيث تكوينها واختصاصها وعلاقتها ببعضها، بينما تركز قواعد القانون الإداري على تكوين واختصاص (السلطة التنفيذية) فقط، وهي احدى سلطات الدولة وهنا تظهر العلاقة.

ويمكن إجمال أوجه التمييز بين القانونين بالآتي:-

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

ب - من حيث تدرج القوانين : يحتل القانون الدستوري قمة الهرم القانوني في الدولة؛ لأنه يقرر المبادئ الأساسية التي لا يمكن أن تتعداها القوانين الأخرى بما فيها القانون الإداري الذي يحكم بعض المسائل المتفرعة عن المبادئ التي أقرها الدستور(السلطة التنفيذية).

والخلاصة أن هناك علاقة تكاملية بين القانونين، فالقانون الدستوري هو المقدمة الضرورية لقواعد القانون الإداري.

{2} علاقة القانون الإداري بالقانون المالي:

- القانون المالي، هو القانون الذي ينظم الموازنة العامة للدولة (الإيرادات والنفقات العامة للدولة). أي كل ما يدخل في إعداد ميزانية الدولة.
- وإلى عهد قريب كان القانون المالي يعتبر جزءاً من القانون الإداري. وحتى بعد أن استقل القانون المالي بذاته بسبب أهمية وتشعب موضوعاته، إلا أن الصلة ما تزال قائمة بين القانونين الإداري والمالي.
- تظهر هذه العلاقة في أن المالية العامة هو الجناح المالي للإدارة العامة، إذ أن القانون المالي يتولى بيان مصادر إيرادات الدولة اللازمة للإنفاق العام، وتحقيق مستوى معين من الرفاهية العامة للأفراد.

ومعلوم بالضرورة دور المال في اتخاذ القرارات الإدارية الذي يتولى تنظيمها القانون الإداري.

- إذن القانون المالي هو قانون مكمل للقانون الإداري الذي يتعلق بتنظيم الأجهزة والهيئات الإدارية.

{3} علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي(الجزائي):

- القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة،
- أما القانون الجزائي أو الجنائي هو «مجموعة القواعد التي تحدد للأفراد السلوك الواجب والسلوك المحظور، والآثار التي تترتب على مخالفتها، والمتمثلة في العقوبة والتدابير الاحترازية».
- إذن ما هي العلاقة بين القانونين الإداري والجزائي؟
- تظهر العلاقة من عدة وجوه:

(1) يرتبط القانون الإداري بالقانون الجنائي بروابط وثيقة جداً تظهر من خلال:

أ/ الحماية الجنائية التي يوفرها القانون الجزائي للموظف العام والأموال العامة.

ب/ كذلك في حالة ارتكاب الموظف العام لأفعال تعد مخالفات تأديبية وجريمة جنائية في آن واحد كالتزوير والاختلاس وغيرها فإن القانون الجزائي يعاقب المجرم عن سلوكه الإجرامي. لما للأحكام الجزائية سلطة على الإدارية.

(2) إضافة إلى أن كل منهما ينتمي إلى القانون العام الداخلي.

{4} القانون الإداري والقانون المدني:

- القانون الإداري هو أحد فروع القانون العام الداخلي الذي يُعنى بتنظيم الإدارة ونشاطها،
- أما القانون المدني فهو عماد القانون الخاص، ويقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تعنى بتنظيم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد، أو بينهم وبين الدولة باعتبارها شخصاً عادياً كباقي الأشخاص لا باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة.

- **أولاً: أوجه الصلة بين القانونين:**

(أ) الشخصية المعنوية: أساسها القانون المدني، حيث يمنح الشخصية الاعتبارية لكل مجموعة من الأشخاص أو الأموال تهدف إلى تحقيق مصالح مشتركة كالشركات التجارية، والجمعيات الخيرية... تم تطورت هذه النظرية لتتلاءم مع مقتضيات السلطة الإدارية وتصبح في صورة (الشخص المعنوي العام)، التي تعتبر الأساس في تكوين الإدارات المركزية و اللامركزية بأنواعها، فالوزارة شخص معنوي وكذلك البلدية.

(ب) حق الملكية: أصل هذا الحق - الملكية الخاصة - في القانون المدني: وقد استعار القانون الإداري هذا المفهوم وطوره ليتلاءم مع ملكية الدولة (الأموال العامة)، كالأراضي والعقارات التي تملكها الدولة.

(ج) نظرية العقد: يعرفه فقهاء القانون الخاص بأنه توافق إرادتين على إنشاء التزام. بناء على قاعدة «العقد شريعة المتعاقدين».... وقد طورها وحورها القانون الإداري استجابة لمتطلبات السلطة الإدارية، فأصبحت هناك ما يعرف بالعقود الإدارية، وهي تلك العقود التي تكون الدولة طرفا فيها.

(د) خضوع بعض المؤسسات الإدارية لأحكام القانونين الإداري والمدني. مثل المؤسسات الاقتصادية والمهنية.

ثانياً: أوجه الاختلاف بين القانونين:

رغم الصلات سالف الذكر فهناك فوارق بين هذين القانونين، **وتتلخص أهم نقاط الاختلاف فيما يلي:-**

أ/ اختلاف القانونين من حيث الموضوع.

فالقانون الإداري قانون الإدارة العامة، أما القانون المدني فهو قانون خاص، يحكم علاقات الأفراد.

ب/ تباين القانونين من حيث الغاية:

فغاية القانون الإداري تحقيق ورعاية المصلحة العامة، في حين يستهدف القانون المدني تحقيق المصالح الخاصة (الفردية) ورعايتها.

ج/ اختلاف القانونين من حيث الوسائل:

فبينما نجد أن القانون الإداري قد **خول الإدارة سلطات وامتيازات** خاصة بها لتحقيق هدفها النبيل المتمثل في **استهداف الصالح العام**، مثل امتيازات **(السلطة التقديرية)**، نجد أن العلاقات بين الأفراد **تتكافأ**، حيث تُعاملهم قواعد القانون المدني على **قدم المساواة**، فلا مجال لمنح امتيازات لطرف دون آخر.

{5} القانون الإداري والإدارة العامة:

- يشترك القانون الإداري وعلم الإدارة العامة في دراسة الجهاز الإداري للدولة، لذا يعتبر موضوع السلطة الإدارية محور لكليهما، ولكن كلا منهما يتناولها من زاوية مختلفة.
- فالأول يعالجها من الناحية القانونية، في حين ينظر إليها الثاني من الناحية الفنية.
- فقواعد القانون الإداري تُعنى بتكوين الأجهزة الإدارية وتنظيمها واختصاصاتها وما ينشأ عن نشاطها من منازعات قضائية.... في حين يهتم علم الإدارة بكيفية عمل الأجهزة الإدارية، وحصولها على المعلومات اللازمة، بُغية تمكينها من إعداد وتنفيذ خططها وبرامجها وتحقيق أهدافها بأقل وقت وجهد ممكن.
- كما يتضمن علم الإدارة دراسة الأسس والمبادئ والطرائق العلمية للعمليات الإدارية المختلفة، وتذليل ما يعترضها من صعوبات، والبحث عن أفضل نظام إداري لتطبيقه على العاملين في المنظومة الإدارية.
- وتطبيقا لذلك، لو افترضنا أن، موضوع البحث يتعلق (بوزارة الصحة) كنموذج لأحد الأجهزة الإدارية المهمة في الدول، فإن القانون الإداري يختص ببيان شروط التعيين لشاغلي وظائف هذه الوزارة كالأطباء والممرضين والإداريين، والدرجات العلمية المطلوبة وحقوقهم المادية وعلاواتهم السنوية، ونقلهم،.... الخ.
- بينما يختص علم الإدارة بدراسة أنسب المواقع والأماكن لإقامة المستشفيات والعيادات الطبية بأنواعها، وكيف يمكن تحقيق العدالة في توزيع هذه المرافق والخدمات على مختلف المحافظات.

الفصل الثاني

نشأة القانون الإداري ومراحل تطوره

المبحث الأول: مراحل نشأة القانون الإداري في فرنسا

- القانون الإداري نشأ وترعرع في فرنسا، وذلك بفضل جهود مجلس الدولة الفرنسي؛ لذلك فإن معظم قواعده تعتبر من وضع هذا المجلس، فقد تمكن المجلس بوصفه قضاءً إنشائياً من التوصل إلى حلول ملائمة للإدارة والأفراد، من خلال القضايا التي كانت ينظرها ويصدر فيها أحكامه.
- هذه الحلول التي جادت بها قريحة مجلس الدولة الفرنسي تضمنت العديد من النظريات والمبادئ التي استقى منها القانون الإداري كثيراً من قواعده.
- وقد ساهمت الظروف التاريخية والسياسية لدولة فرنسا في نشأة واستقلال القضاء والقانون الإداريين، وقد مرت هذه النشأة بعدة مراحل منذ قيام الثورة الفرنسية سنة 1789م، لذا سنتناول هذه المراحل بالتفصيل على النحو التالي:-

أولاً: المرحلة السابقة على قيام الثورة الفرنسية 1789م.

- كان كبار المنفذون لسلطة الملك الفرنسي يمارسون بعض اختصاصات القضاء بجانب وظائفهم الإدارية.
- أما المحاكم العادية والتي سميت بـ (البرلمانات) كانت تتولى مهمة الفصل في المنازعات بأنواعها ومن ضمنها تلك التي تكون الإدارة طرفاً فيها.
- ترتب على تعدد الجهات القضائية تداخل اختصاصاتها مع الهيئات الإدارية، مما أدى إلى تنازع بين المحاكم العادية(البرلمانات) والجهات القضائية الأخرى.
- دفع هذا التنازع إلى تدخل (المحاكم العادية) إلى إثبات وجودها بالتدخل في أعمال الإدارة، وإصدار أحكام تتضمن وقف تنفيذ أوامرها، ومحاكمة موظفيها، بل والوقوف في وجه الإصلاحات التي كان (لويس الخامس عشر) يريد تنفيذها قبل قيام الثورة بقيادة نابليون.
- أدى هذا التنافس إلى تشويه سمعة صورة القضاء الفرنسي في تلك الفترة، وإلى تعميق شعور العداء بينها وبين رجال الإدارة.
- لهذه الأسباب – وعلى أثر قيام الثورة الفرنسية – بادر رجالها إلى إلغاء هذه البرلمانات(المحاكم العادية) للتخلص من نفوذها وتدخلها في شؤون الإدارة. بدعوى أن ذلك يمس مبدأ الفصل بين السلطات.

ثانياً: مرحلة الإدارة القاضية.

- ترتب على منع القضاء العادي من النظر في المنازعات الإدارية إسناد مهمة الفصل في المنازعات الإدارية إلى رجال الإدارة أنفسهم. لذلك سميت بمرحلة الوزير القاضي (أو الإدارة القاضية).
- وبهذه الطريقة أصبحت الإدارة هي الخصم والحكم. تجمع في يدها وظيفتي الإدارة والقضاء معا.
- وهكذا نشأ القضاء الإداري في فرنسا مستقلاً عن القضاء العادي.
- ومن أهم الأسباب التي أدت إلى ظهور هذه المرحلة:

1/ الفهم الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ يرون أن المقصود بهذا المبدأ هو الفصل المطلق بين الهيئات القضائية والهيئات الإدارية، بحيث تنفرد كل سلطة بممارسة اختصاصاتها دون أدنى تدخل من السلطات الأخرى.

2/ إصدار رجال الثورة الفرنسية عدة قوانين (أشهرها قانون سنة 1790م) هدفت إلى منع قضاة المحاكم العادية من التدخل في أعمال الإدارة.

ثالثاً: مرحلة القضاء المقيد(أو المحجوز).

- لكن سرعان ما تبين خطأ الفهم السابق الذي اعتنقه رجال الثورة الفرنسية لمبدأ الفصل بين السلطات، والذي يتعارض مع قواعد العقل والمنطق؛ لأن الفصل المطلق بين السلطات غير ممكن.
- على ضوء ذلك قام نابليون بونابرت بإصدار دستور السنة الثامنة عام 1799م، الذي نص على إنشاء مجلس الدولة. كمستشار قانوني للحكومة، يصدر آراء إفتائية، كما أسند إليه إعداد التشريعات.

* ثم منح المجلس سلطة فحص المنازعات الإدارية، إلا أنه لم يتمتع باختصاص قضائي بالمعنى الحقيقي، إذ أن اقتراحاته في حسم النزاعات تخضع لمصادقة رئيس الدولة أو رفضها.

- في نفس العام صدر قانون آخر نص على إنشاء (مجالس الأقاليم) كمحاكم إدارية إبتدائية لمعظم المنازعات الإدارية في الأقاليم في إطار القضاء المحجوز(أو المقيد).
- لذلك سميت هذه المرحلة بمرحلة القضاء "المُقيَّد" أو القضاء المحجوز.

رابعاً: مرحلة القضاء البات (المفوض).

- ظل نظام القضاء مقيداً حتى صدور قانون مجلس الدولة عام 1872م الذي قرر لمجلس الدولة سلطة القضاء البات (أي النهائي) في المنازعات الإدارية التي ترفع إليه دون التعقيب عليها.
- وهكذا أصبح لمجلس الدولة الفرنسي سلطة قضائية حقيقية عُرفت «بالقضاء المفوض».
- إضافة إلى ذلك قام المشرع بإنشاء" محكمة تنازع الاختصاص" تختص بالفصل في منازعات تحديد الاختصاص التي قد تثور بين القضاء العادي والقضاء الإداري.
- وأخيراً أصبح مجلس الدولة كجهة استئنافية لجهة الإدارة القاضية، حيث يمكن للأفراد أن يلجأوا إليه لفحص منازعاتهم التي سبق أن تصدت لها ابتداء جهة الإدارة القاضية.
- وقد أصبح مجلس الدولة خلال تاريخه الطويل قاضي المنازعات الإدارية دون منازع, وساهم في إرساء مبادئ القانون الإداري وقواعده المتميزة عن قواعد القانون الخاص وابتدع الحلول المناسبة لمقتضيات حسن سير الإدارة العامة, وأكد على وجود واستقلال القانون الإداري.
- وهكذا نشأت أغلب قواعد القانون الإداري في كنف السلطة القضائية، ونشأ بجانبها القضاء الإداري كقضاء متخصص ومستقل عن القضاء العادي.

«حكم كادو – 13 ديسمبر 1889م»

من أوائل وأشهر الأحكام التى اصدرها مجلس الدولة الفرنسي وقرر فيها اختصاصه بنظر المنازعات الإدارية ابتداءً، حكم (كادو Cadot) عام 1889م.

❖ تتلخص أحداث القضية فى أن:

- ✓ بلدية مرسيليا ألغت وظيفة المهندس (كادو) مدير الطرق والمياه بها، فطالبها المهندس المتضرر بالتعويض.
- ✓ فلما رفض مجلس البلدية طلبه، رفع دعوى أمام المحاكم العادية التي قضت بعدم اختصاصها؛ لأنّ عقده ليس عقداً مدنياً صرفاً.
- ✓ ثم تقدم المهندس (كادو) بطلبه إلى وزير الداخلية الذي رفض هو الآخر الطلب. وكان هذا الرفض محل طعن السيد (كادو) أمام مجلس الدولة.
- ✓ قرر مجلس الدولة أن الوزير كان على حق في الامتناع عن نظر أمور ليست من اختصاصه، كما قرر اختصاصه هو (أي مجلس الدولة) بنظر النزاع الناشئ بين بلدية مرسيليا والسيد كادو، لكونه نزاعاً إدارياً.
- ✓ وهكذا نشأت قواعد النظام الإدارى في فرنسا، ونشأت القضاء الإدارى بها.

المبحث الثاني

نشأة القانون الإداري في المملكة العربية السعودية

على خلاف الوضع في فرنسا، لم ينشأ النظام الإداري السعودي نشأة قضائية مثل نظيره الفرنسي إنما نشأ على يد السلطة التشريعية بالمرسوم الملكي رقم(2/51) في 17/ 7/ 1402هـ. والذي نص على أن ديوان المظالم هو هيئة قضاء إداري.

- مر القضاء الإداري في المملكة بثلاث مراحل على النحو التالي:

* المرحلة الأولى : ديوان المظالم جهاز استشاري وذلك عام 1373هـ :

حيث كان ديوان المظالم في حينها ليس أكثر من جهة استشارية لمجلس الوزراء يرأسه وزير تابع لمجلس الوزراء ولم يكن دوره أكثر من كونه جهة لتلقي الشكاوى وبحثها وإبداء الرأي فيها ومن حق الوزير الاعتراض عليها ورفضها ليفصل الملك في نهاية الأمر.

وبدأ الديوان ينظر تدريجياً في التظلمات ضد القرارات الإدارية وطلبات التعويض المرفوعة ضد الحكومة.

- كان القضاء في المملكة في ذلك الوقت قضاءً موحداً، فلم تكن المملكة تعرف نظام ازدواجية القضاء حيث كانت المحاكم الشرعية في هذه المرحلة هي جهة القضاء

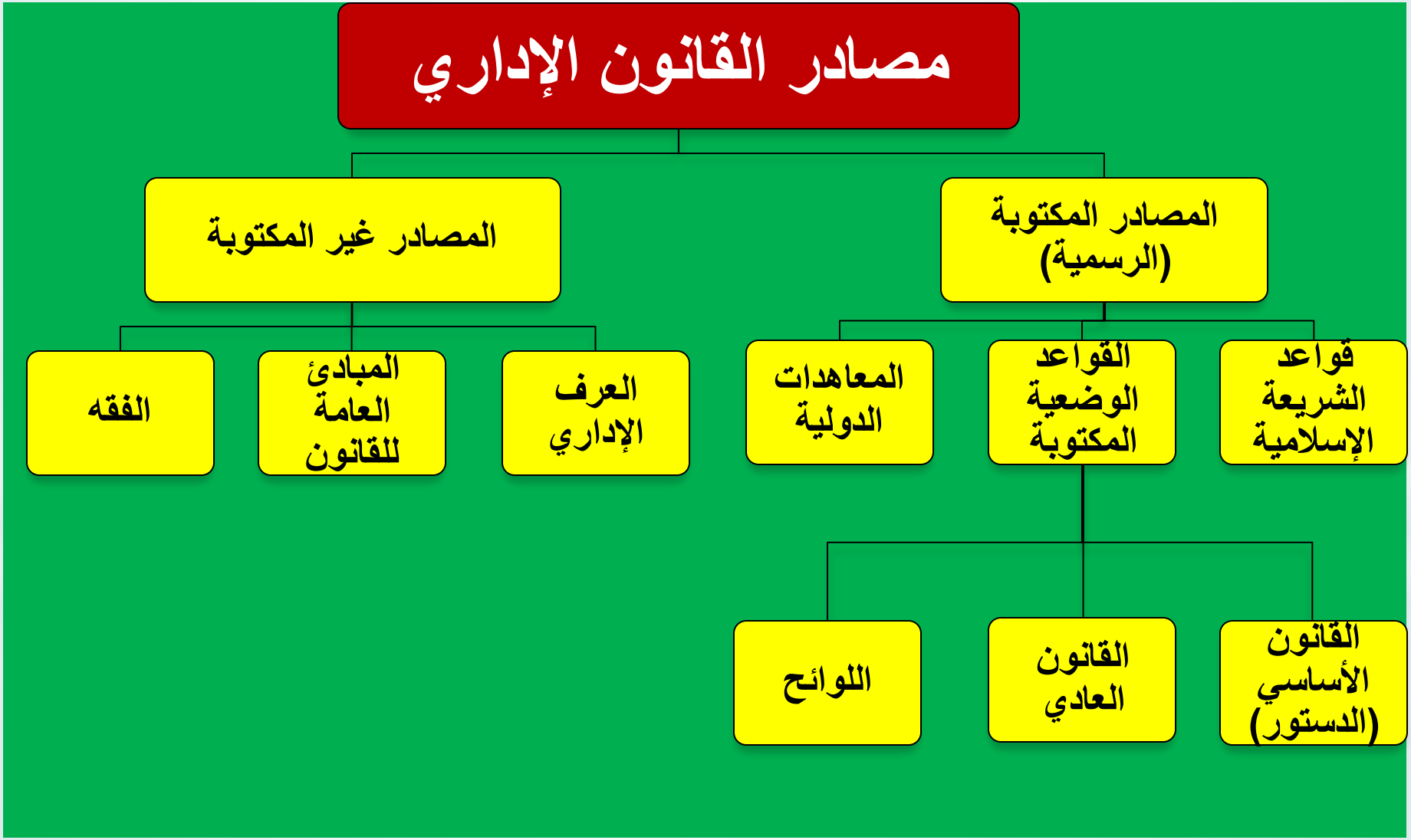
المرحلة الثانية: ولاية ديوان المظالم محددة على سبيل الحصر عام 1402هـ

بصدور المرسوم الملكي رقم 51/ م لسنة 1402هـ، تحول الوضع القضائي في المملكة إلى نظام القضاء المزدوج، هما: القضاء العادي والتي تختص بها المحاكم الشرعية، والقضاء الإداري ويختص بها ديوان المظالم، حيث اختص هذا المرسوم ديوان المظالم بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والتأديبية المخالفة للأنظمة واللوائح والتعويض عنها بموجب أحكام قضائية نهائية لا تحتاج لتصديق من الملك لنفاذها.

المرحلة الثالثة: إعادة تنظيم ديوان المظالم واختصاصه بالولاية العامة في المنازعات الإدارية عام 1428هـ :

صدر المرسوم الملكي رقم م/78 عام 1428هـ بنظامي القضاء، وديوان المظالم والذي يعد أهم إصلاح للعدالة في المملكة منذ قيامها، حيث أدخل إصلاحات جوهرية على جهاز العدالة بإعادة ترتيب محاكم جهتي القضاء العام والإداري، وبناءً عليه تم إعادة تنظيم محاكم الديوان بإنشاء المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية والمحكمة الإدارية العليا ، واعتماد مبدأ التقاضي على درجتين ، ومنح ديوان المظالم الولاية العامة في نظر

الفصل الثالث
مصادر القانون الإداري



المبحث الأول

المصادر المكتوبة (المصادر الرسمية للنظام الإداري)

المصدر الأول: قواعد الشريعة الإسلامية

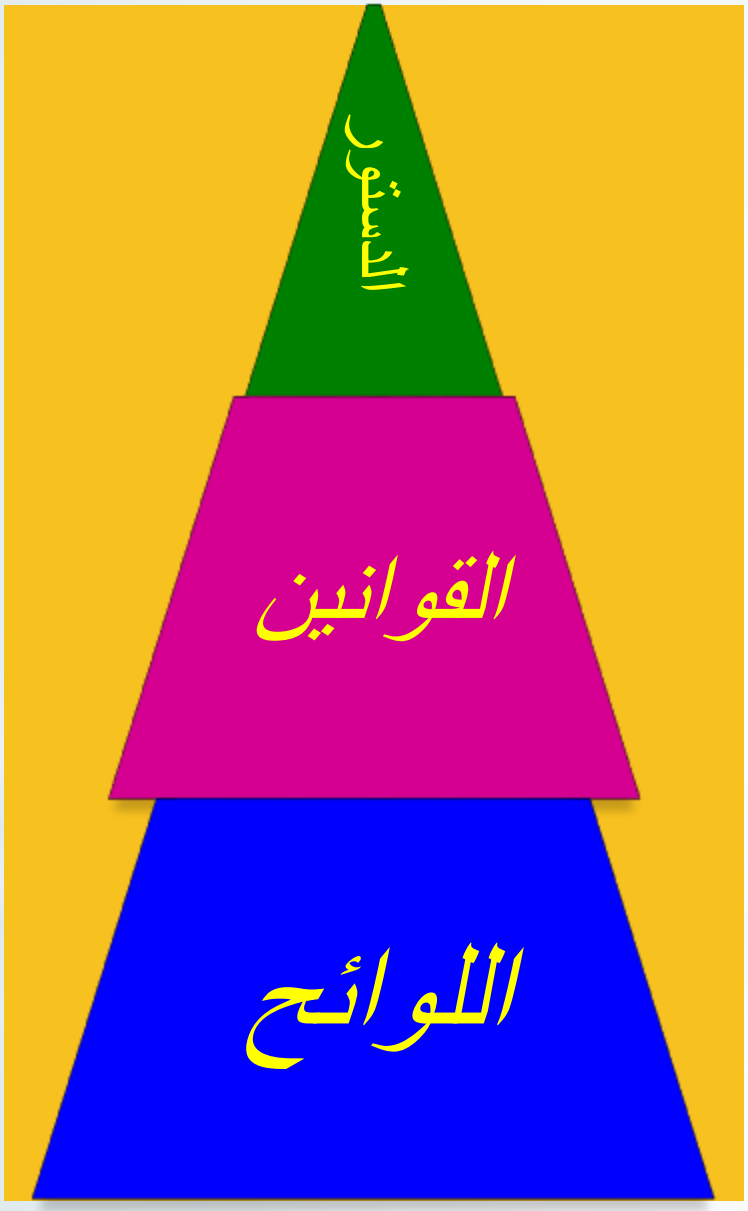
وفقاً النظام الأساسي للحكم 1412هـ فإن قواعد الشريعة الاسلامية تمثل الدستور الأعلى في المملكة ولها أولوية التطبيق على سائر القواعد. فقد نصت المادة (48) منه على أن (تطبق المحاكم على القضايا المعروضة أمامها أحكام الشريعة الإسلامية وفقاً لما دل عليه الكتاب والسنة، وما يصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسنة).

- وتنقسم مصادر الشريعة إلى مصادر رئيسة، وأخرى تبعية.

أ/ المصادر الرئيسة: الكتاب والسنة.

ب/ المصادر التبعية: وهي كثرة بعضها محل اتفاق بين الفقهاء كالإجماع والقياس، والبعض الآخر محل خلاف كالاستصحاب، والاستحسان، والمصالح المرسلة، وقول الصحابي، وشرع مَن قبلنا وسد الذرائع، والعرف، عمل أهل المدينة.

المصدر الثاني: القواعد الوضعية المكتوبة



تظهر النصوص القانونية التي تحكم نشاط الأجهزة الإدارية في المملكة في النظام بمعناه الشكلي الذي يعني القواعد المكتوبة التي تصدرها السلطة المختصة، فيشمل:

- القواعد الدستورية (النظام الأساسي للحكم)،
- والتشريعات العادية(الأنظمة)،
- واللوائح وهي التشريعات الفرعية.

للقواعد الوضعية ثلاثة صور وهي:

(1)الدستور(النظام الأساسي للحكم والأنظمة المكملة له):

وقد تضمن النظام الأساسي للحكم لعام 1412هـ نصوص عديدة متعلقة بالقانون الإداري، مثل:

- المادة (15) الخاصة بعدم جواز منح امتياز لاستغلال موارد البلاد إلا بموجب نظام،
- والمادة (16) التي تؤكد على حرمة الاعتداء على المال العام،
- والمادة (18) بشأن عدم جواز نزع الملكة الخاصة إلا بنظام.

* والأنظمة المكملة للنظام الأساسي في المملكة هي:

- نظام مجلس الشورى 1412هـ.
- نظام مجلس الوزراء 1414هـ.
- نظام هيئة البيعة 1427هـ.
- وكلها نصت على موضوعات ذات طبيعة إدارية؛ لذلك كلها تشكل مصادر للقانون الإداري.

(2) التشريعات العادية أو النظام (القانون):

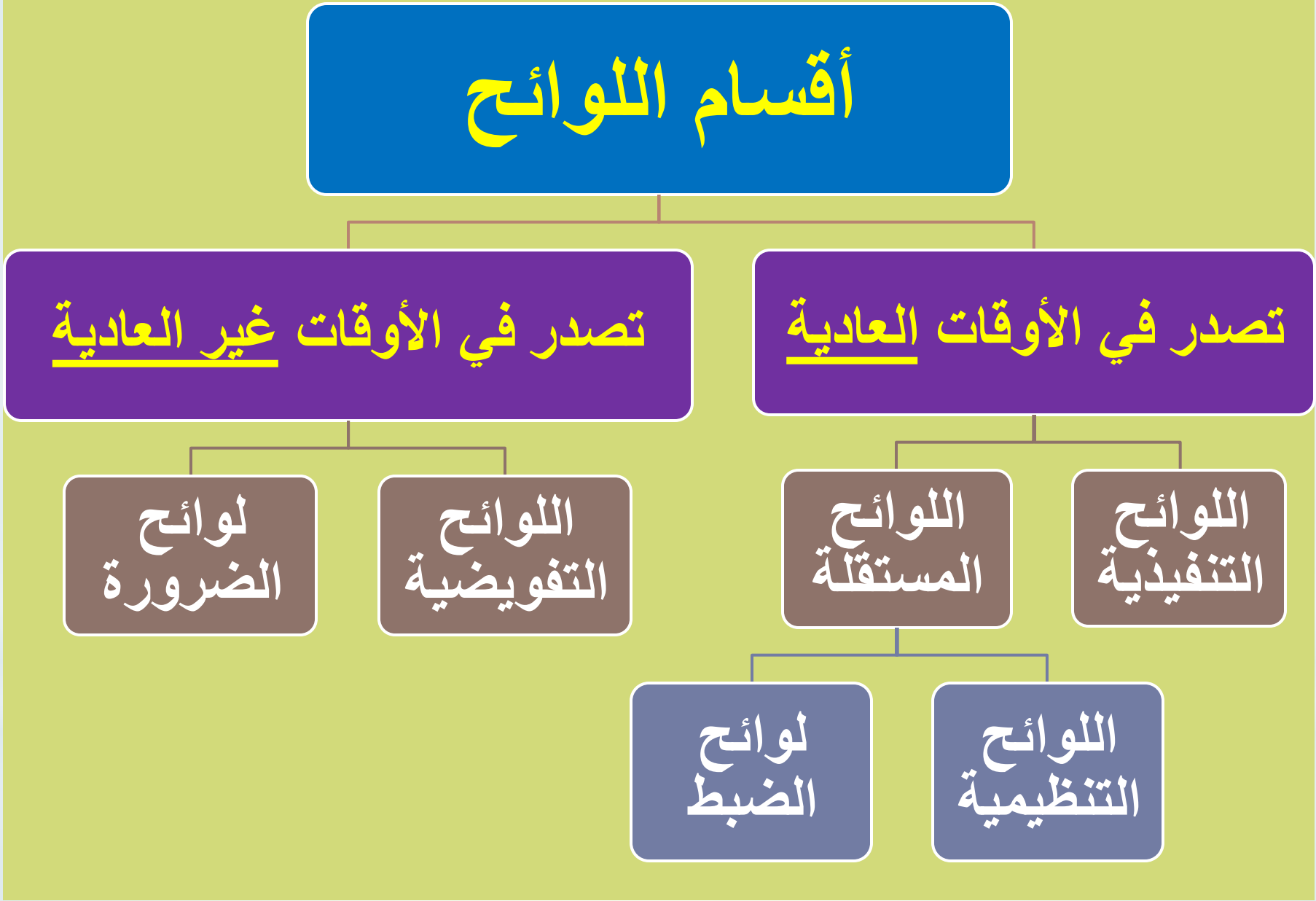
هي مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة المختصة (مجلسي الوزراء والشورى) وفقاً للإجراءات المحددة في النظام الأساسي للحكم ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى، في شكل مراسيم ملكية. ومن هذه القوانين:

- نظام هيئة الرقابة والتحقيق 1391هـ.
- نظام الخدمة المدنية 1397هـ.
- نظام ديوان المظالم 1428هـ.
- نظام البلديات والقرى لعام 1397هـ.

(3) التشريعات الفرعية (اللوائح):

هي القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء أو الوزراء كل في مجال وزارته).

*اللوائح تأتي في المرتبة التالية للنظام، ولذلك يجب ألا تخالفه.


أقسام اللوائح
تصدر في الأوقات العادية
تصدر في الأوقات غير العادية
اللوائح التنفيذية
اللوائح المستقلة
اللوائح التفويضية
لوائح الضرورة
اللوائح التنظيمية
لوائح الضبط

أولاً: أقسام اللوائح التي تصدر في الاوقات العادية:

وهي تنقسم إلى نوعين:

النوع الأول: اللوائح التنفيذية: يتوقف وجودها على وجود نظام، وهي تتضمن القواعد التفصيلية اللازمة لتطبيق وتنفيذ النظام.

النوع الثانى: اللوائح المستقلة

وهي التي تصدر لتنظيم موضوعات معينة بصفة مستقلة عن النظام، وهى نوعان:

أ- **اللوائح التنظيمية**: الخاصة بإنشاء أو احداث وترتيب المصالح أو المرافق العامة (لوائح المرافق العامة).

ب-**لوائح الضبط** : تهدف إلى حماية النظام العام في الدولة بعناصره الأربعة (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، والأخلاق والآداب العامة).

ثانياً: اللوائح الصادرة فى الأوقات غير العادية:

ولها صورتان هما:

أ/ اللوائح التفويضية: يصدرها رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الدولة) بتفويض من السلطة التنظيمية البرلمان(مجلس الشورى).

***ويشترط في اللوائح التفويضية الشروط التالية:-**

(1)أن يكون التفويض مصرحاً به في الدستور،

(2) أن يكون لمدة معينة،

(3) أن تحدد فيه المسائل المفوض فيها،

(4) ويجب عرضها على السلطة التنظيمية في أول جلسة لها بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم توافق عليها زال عنها ما كان لها من قوة النظام.

ب/ لوائح الضرورة:

ويصدرها رئيس الدولة في الأحوال الاستثنائية مثل الثورة أو الحرب التي تهدد البلاد وتحتاج إلى مواجه سريعة.

المادة(62) من النظام الأساسي.

المصدر الثالث: المعاهدات الدولية

في المملكة تعتمد المعاهدات الدولية التي وقعتها الدولة بمرسوم ملكي بعد موافقة مجلسي الشورى والوزراء عليها ونشرها في الجريدة الرسمية.

* وطبقاً للمادة (69) من النظام الأساسي للحكم يكون لها مرتبة النظام وقوته من حيث العمل بها.

المبحث الثانى: المصادر غير المكتوبة

أولاً: العرف الإداري:

وهو اعتياد الجهات الإدارية على اتباعها في مزاولة نشاط معين، وينشأ من استمرار الإدارة في التزامها بهذه الأوضاع، والسير على سننها في مباشرة هذا النشاط – قاعدة عرفية – يجب الالتزام بها وكأنها نظام مكتوب.

وللعرف الإداري كغيره من الأعراف ركنان:

أ/ الركن المادي، وهو العادة التي جرت الإدارة على اتباعها بخصوص تصرف معين. ويشترط في هذه العادة أن يكون السلوك: (عاما وقديماً ومستمرا بلا انقطاع، وألا يخالف النظام العام).

ب/ الركن المعنوي، وهو اعتقاد الناس والمؤسسات العامة بإلزامية القاعدة العرفية.

ثانياً: المبادئ العامة للقانون:

هي مجموعة القواعد غير المدونة في النصوص النظامية أو القانونية ، التي يستنبطها القضاء من روح النظام وضمير الجماعة، ويقررها في أحكامه، ويفرض على الإدارة احترامها، ويعتبر أن مخالفتها لها مخالفة لمبدأ الشرعية.

- وللمبادئ العامة للقانون أهمية خاصة تعود لسببين:

- السبب الأول: أنها تنظيم مناسب لضمان حقوق الأفراد وحرياتهم من عسف الإدارة بواسطة الرقابة القضائية.
- السبب الثاني: تعويض النقص النسبي للقواعد القانونية المكتوبة في مجال القانون الإداري.

* والمبادئ العامة للقانون من ابتكار مجلس الدولة الفرنسي، وهو يستخلصها من روح النظام القانوني في الدولة.

من أمثلة المبادئ العامة للقانون: مبدأ المساواة، ومبدأ حق الدفاع، ومبدأ عدم رجعية القوانين، ومبدأ البيّنة على من ادعى واليمين على من أنكر، ومبدأ التناسب بين الجريمة والعقوبة، ومبدأ العقد شريعة المتعاقدين، ومبدأ عدم التعسف في استعمال الحق أو السلطة.

- ومن المبادئ القانونية الحديثة التى أقر بها ديوان المظالم السعودي، أن القرار الإداري الصادر من الإدارة والذي يترتب عليه حقوق للأفراد يتحصن بمضي مدة 60 يوماً (مدة الطعن) وإن كان مشوباً بالخطأ.
- مثال ذلك، ابتعاث موظف دون أخذ موافقة إحدى الجهات المختصة؛ وذلك من أجل استقرار المراكز القانونية.

القرارات الإدارية التى لا تتحصن بمضى المدة

هناك قرارات إدارية معيبة غير جديرة بالحماية؛ وبالتالي لا تتحصن بمضي المدة بحسب قرار هيئة التدقيق بالمملكة:

(أولاً) القرارات المنعدمة، وهي التي اشتملت على مخالفة جسيمة للنظام جردتها من صفتها الإدارية، وحولتها إلى عمل مادي بحت غير مشروع. مثل:

أ/ صدور قرار من فرد لا يتمتع بصفة الإداري، أو زال عنه الصفة.
ب/ أو صدور قرار من شخص إداري لا سلطان له اطلاقاً لإصدار القرار، وهو ما يسمى بحالات اغتصاب السلطة. كاغتصاب الإدارة لأعمال السلطة التشريعية أو السلطة القضائية.

(ثانياً) القرارات الصادرة نتيجة غش أو تدليس ممن صدرت لمصلحتهم.

(ثالثاً) القرارات المعيبة التي لم تنشر ولم تعلن لأصحاب الشأن.

(رابعاً) القرارات التي يوجب أو يجيز النظام إلغاؤها أو سحبها.

(خامساً) القرارات الصادرة تنفيذاً لقاعدة تنظيمية تنشئ المركز القانوني بنفسها، بحيث يقف القرار إزاءها عند حد التنفيذ فقط دون أن يكون له بذاته إنشاء أو إلغاء أو تعديل أي مركز قانوني، ويطلق على تلك الطائفة «القرارات التنفيذية».

(سادساً) القرارات التي تعارض حجية الشيء المقضي به.
(سابعاً) القرارات الصادرة بتسويات خاطئة للمرتبات وما في حكمها، فلا تتناولها الحصانة، بل يجب على جهة الإدارة سحبها في أي وقت.

ثالثاً: الفقه:

يقصد بالفقه الجهود العلمية التي يبذلها الفقهاء في دراسة وتحليل ما تشمله مصادر القانون الإداري من أحكام ومبادئ وردها إلى أصول عامة، ونعني فالفقهاء أساتذة القانون ورجال القضاء والمحامون الذين يمارسون الكتابة والبحث العلمي.

- آراء الفقهاء ليست ملزمة، وبالتالي فهي ليس مصدراً رسمياً لقواعد القانون. ومع ذلك فإن الفقه من الناحية الفعلية يعتبر مصدراً هاماً في مجال القانون الإداري بحكم تأثيره في مجال التشريع والقضاء على حد سواء.

الفصل الرابع: خصائص القانون الإداري

خصائص القانون الإداري

1- قانون حديث النشأة.

2-قواعده غير مقننة تقنيناً شاملاً.

لتأثرها بالعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية الدائمة التطور.

3- قانون قضائي النشأة.

على أساس أن القضاء هو الذي استنبط قواعده ومبادئه من روح التشريع ومن الضمير العام للجماعة.

4- قانون مرن ومتطور.

الفصل الخامس

أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه

-لأساس القانون الإداري أهمية قصوى، نظراً لما يؤدي ذلك إلى تحديد نطاق تطبيقه.

- يقوم القضاء الإداري في فرنسا بلد المنشأ وفي السعودية على نظام القضاء المزدوج، فما معنى القضاء المزدوج؟

- إذن، ما هو المعيار الذي بواسطته يمكن التعرُّف على الموضوعات التي تدخل في نطاق القانون الإداري؟

- بمعنى آخر، ما هو الأساس الذي يستند إليه موضوعات القانون الإداري؟ وما هو نطاق هذا التطبيق؟

- تصدى الفقه الفرنسي لبيان أساس ونطاق تطبيق قواعد القانون الإداري وإن اختلف في هذا الخصوص اختلافا بيّنا تبعاً لاختلاف وجهات النظر والآراء، ويمكن إجمالها في الآتي:

النظريات المفسرة لأساس القانون الإداري

- نظرية المرفق العام
- نظرية السلطة العامة
- الجمع بين معياري المرفق العام والسلطة العامة

المبحث الأول
نظرية المرفق العام

- قامت نظرية المرفق العام في الفقه الفرنسي كأساس للقانون الإداري على يد ثلاثة أعلام من فقهاء القانون العام هم: ديجي، وبونارد، وجيز.
- فالقانون العام في نظر مدرسة المرفق العام هو قانون المرافق العامة الذي تُرد جميع مبادئه وأحكامه إلى المرفق العام. وعلى هذا الرأي فإن القانون الإداري هو قانون المرافق العامة.
- وهكذا يتضح أن مدرسة المرفق العام ترى أن المرافق العامة هي وحدها أساس القانون الإداري الذي تحدد موضوعاته بالرجوع إلى هذه المرافق التي تسير بانتظام واضطراد لخدمة المجتمع.

- لكن ما المقصود بالمرفق العام؟

- المرفق العام هو مشروع عام يستهدف تحقيق نفع عام، يرتبط بالدولة والإدارة العامة.
- إذن المرافق العامة، ما هي إلا مشروعات عامة تستهدف تحقيق منافع عامة.
- وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة تناع الاختصاص بفكرة المرفق العام كأساس تطبيقي للقانون الإداري.
- ومن أمثلة معيار المرفق العام حكم محكمة التنازع في قضية بلانكو Blanco لسنة 1873م، وحكم مجلس الدولة في قضية السيد تيرية (Terrier) حيث قرر المجلس: (أن كل ما يتعلق بتنظيم وبعمل المرافق العامة، سواء تصرفت الإدارة عن طريق العقود أو عن طريق سلطتها العامة يشكل عملية إدارية تعود بطبيعتها لاختصاص القضاء الإداري).

- كما أن ديوان المظالم السعودي اعتمد فكرة المرفق العام كأساس لتحديد نطاق القانون الإداري في العديد من القضايا.

*إذن: الموظف العام بهذا المعنى هو من يعمل في خدمة المرفق العام.

* والمؤسسة العامة هي شخص معنوي يقوم على إدارة مرفق عام.

• أزمة فكرة المرفق العام:

هذه النظرية كانت مُسلَّمة بها عندما كانت المرافق العامة عبارة عن مشروعات عامة تتولاها الدولة، لكن مع اتساع نشاط الإدارة التي تدخلت في الاطار ما ليس بمرفق عام بالمعنى الفني، إذ ظهرت مرافق ذات الطابع الاقتصادي والصناعي والتجاري، وأصبح القانون الخاص يطبق على هذا النوع من المرافق.

هذا التطور خلق إشكالية التفرقة بين المرافق العامة الإدارية التي تنطبق عليها قواعد القانون الإداري وغيرها من المرافق التي تخضع للقانون الخاص. وبالتالي صعب تحديد نطاق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري على هذا الأساس فقط.

المبحث الثاني
نظرية السلطة العامة (أي أعمال السلطة)

إثر الانتقادات التي وجهت لنظرية المرفق العام ذهب جانب من الفقه إلى البحث عن معيار آخر، فقالوا بأن القانون الإداري يقوم على أساس فكرة السلطة العامة.

- لكن القائلون بهذه النظرية ميزوا بين نوعين من أعمال الإدارة:
- أولاً: أعمال السلطة: وهي الأعمال التي تباشرها الإدارة باعتبارها سلطة آمرة، وتصدر هذه الأعمال في صورة أوامر ونواهي لما للإدارة هنا من سلطة وإرادة عليا آمرة يلتزم الأفراد بطاعتها.
- ولما كانت مثل هذه الأعمال لا يباشرها الأفراد في تصرفاتهم، إذ تقتصر على الإدارة وحدها – لما تتمتع به من سلطة الأمر والنهي؛ لذا فإن أعمال السلطة تخرج عن دائرة القانون الخاص ولا تخضع لأحكام القانون العادي وبالتالي لا يختص القضاء العادي بنظرها.
- وعلى هذا الأساس، فإن أعمال السلطة هي وحدها التي تحكمها قواعد القانون الإداري ويختص بنظرها القضاء الإداري دون القضاء العادي.

- **ثانياً: أعمال الإدارة المدنية:** في هذه الحال تقف الإدارة على قدم المساواة مع الأفراد لا بسلطتها الآمرة عند مباشرة أعمالها المدنية.
- ولذلك فأعمال الإدارة المدنية هي الأعمال التي تباشرها الإدارة بإرادة مساوية لإرادة الأفراد، وبناء عليه فإن هذه الأعمال تخضع لأحكام القانون الخاص لا القانون الإداري، ويختص القضاء العادي بالنظر فيها والفصل في منازعاتها.
- وعلى ذلك فإن أعمال السلطة وحدها هي التي تدخل في نطاق القانون الإداري، ويختص القضاء الإداري بنظرها، أما الأعمال المدنية فتدخل في نطاق القانون الخاص، ويختص القضاء العادي بنظرها.

*** نقد نظرية أعمال السلطة:**

- تعرضت نظرية السلطة العامة لنقد شديد، ذلك أنه يُصعب التفرقة والتمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة المدنية.

- فمثلاً عقد الإيجار التي تبرمها الإدارة مع الأفراد في بعض الدول ومنها الأردن تعتبر عقوداً مدنية، تخضع لأحكام القانون الخاص، وتختص بنظرها القضاء العادي، بينما تعد عقود الإيجار المبرمة بين الدولة والأفراد في المملكة العربية السعودية عقوداً إدارية تخضع لأحكام النظام الإداري، ويختص بالفصل في منازعاتها ديوان المظالم(القضاء الإداري).

- وهكذا تصعب التفرقة بين أعمال السلطة التي تمارسها الإدارة وأعمالها المدنية، مما يعني عدم كفاية النظرية كأساس للقانون الإداري.

المبحث الثالث

الجمع بين معياري المرفق العام والسلطة العامة

- ذهب بعض الفقهاء الفرنسيين إلى البحث عن معيار أو أساس أكثر دقة وشمولاً لتحديد نطاق القانون الإداري؛ وذلك عن طريق الجمع بين فكرتى المرفق العام والسلطة العامة. ولكنهم جعلوا الأولوية للمرفق العام ثم تليه فكرة السلطة العامة.
- وعلى هذا الأساس تنطبق أحكام القانون الإداري، ويختص القضاء الإداري بكل نشاط أو نزاع يتعلق بمرفق عام وتستخدم فيه الإدارة أساليب السلطة العامة.

الباب الثاني: التنظيم الإداري
(المركزية واللامركزية الإدارية)

- المقصود بالتنظيم الإداري، تصنيف الأجهزة الإدارية في الدولة وبيان تشكيلها وكيفية ممارستها لاختصاصاتها.
- تباشر الإدارة نشاطها بواسطة موظفين يصدر عنهم أثناء مباشرة هذا النشاط، أعمالاً مادية، وأعمالاً قانونية، وهم حين يزاولون هذا النشاط، إنما يزالونه بوصفهم ممثلين للشخص الإداري.
- وأهم الأشخاص الإدارية «الدولة» ، بالإضافة إلى أشخاص إدارية أخرى تتألف منها تلك الدولة، مثل المجالس المحلية في المدن والقرى، والمؤسسات العامة كمؤسسة النقل والإسكان.

➢ومن المعلوم أن هذه الأشخاص هي أشخاص معنوية وليست آدمية، ولذلك لا بد من دراسة ماهية أشخاص القانون الإداري.

➢من ناحية أخرى، يقتضي التنظيم الإداري البحث في طبيعة الأسلوب الذي تتبعه في تسيير نشاطها (مركزي أو لامركزي) وهيئات محلية ومرفقية، تباشر نشاطها تحت رقابة الحكومة وإشرافها.

➢وبناء على ذلك سنتناول التنظيم الإداري وتطبيقاته في المملكة من خلال فصلين:

- الفصل الأول: المبادئ العامة للتنظيم الإداري،
- الفصل الثاني: التنظيم الإداري في المملكة.

الفصل الأول

المبادئ العامة للتنظيم الإداري

- قبل تناول المبادئ العامة للتنظيم الإداري، لا بد من التطرق إلى:

(1) الأحكام المتعلقة بفكرة (الشخصية المعنوية) من حيث طبيعتها وأنواعها والآثار المترتب عليها،

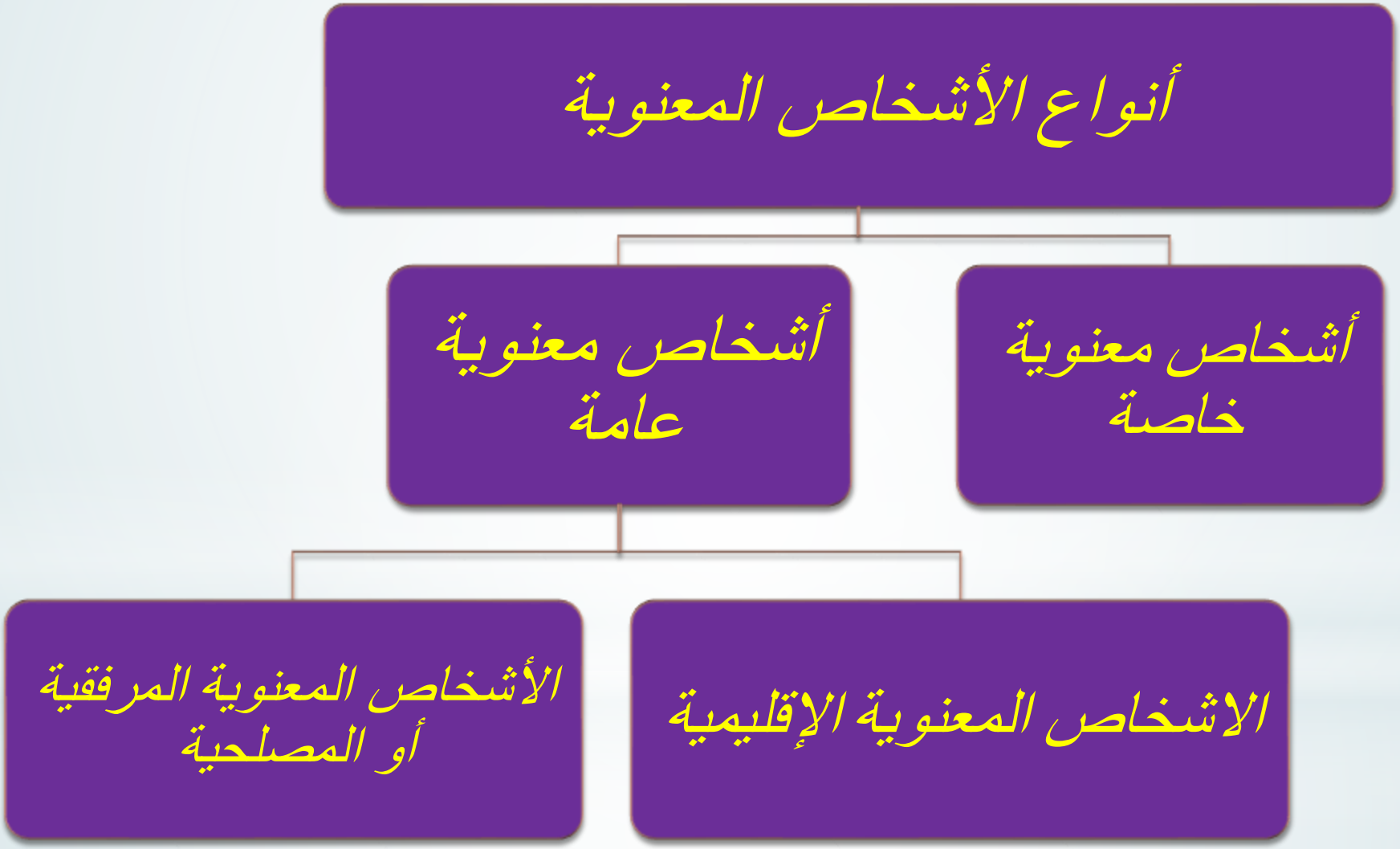
(2) ثم بعد ذلك دراسة اسلوب ممارسة الإدارة لاختصاصاتها في الدولة الحديثة، والتي تنحصر بصفة عامة في أسلوبين رئيسيين:

- الأول: المركزية الإدارية،
- الثاني: واللامركزية الإدارية.

المبحث الأول
الشخصية المعنوية

- **ما هي الشخصية المعنوية؟**
- **يقصد بالشخص المعنوي، كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال اعترف لها المنظم بالشخصية القانونية، تمكيناً لها من تحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله. ويترتب على ذلك أن يكون للشخص المعنوي أهلية قانونية تمكنه من اكتساب الحقوق، وتحمل الالتزامات، مستقلا في ذك عن الأشخاص والعناصر المالية المكونة له.**
- **وقد نشأت نظرية الشخصية المعنوية في مجال القانون الخاص، إلا أن أهميتها في مجال القانون العام تفوق أهميتها في القانون الخاص، نظراً لاهتمام القانون الخاص بالأشخاص الطبيعيين، أما القانون العام فلا يعرف الأشخاص الطبيعيين إلا بصفتهم ممثلين للأشخاص المعنوية.**

المطلب الأول: أنواع الأشخاص المعنوية



تنقسم الأشخاص المعنوية إلى نوعين:

(1)أشخاص معنوية خاصة:

وهذه تخضع لأحكام القانون الخاص، مثل الشركات المدنية والتجارية والجمعيات والمؤسسات الخاصة.

(2) أشخاص معنوية عامة:

وهذه تنقسم بدورها إلى قسمين:

أ- أشخاص معنوية إقليمية(كالبلديات).

ب- أشخاص معنوية مصلحية أومرفقية(كالمؤسسات العامة).

أ/ الأشخاص المعنوية الإقليمية:

وهي الأشخاص المعنوية التي تعمل في حدود إقليم معين (حدود مكاني)، بحيث لا تستطيع مباشرة اختصاصها إلا على الإقليم الذي يحدده المنظم لها.

- وأهم الأشخاص المعنوية الإقليمية هى الدولة حيث تمارس اختصاصها على جميع أجزاء الإقليم الذي تتكون منه الدولة، كذلك تعتبر البلديات والمحافظات والمجالس القروية من أهم الأشخاص المعنوية الإقليمية العامة في النظام السعودي.

ب/ الأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية:

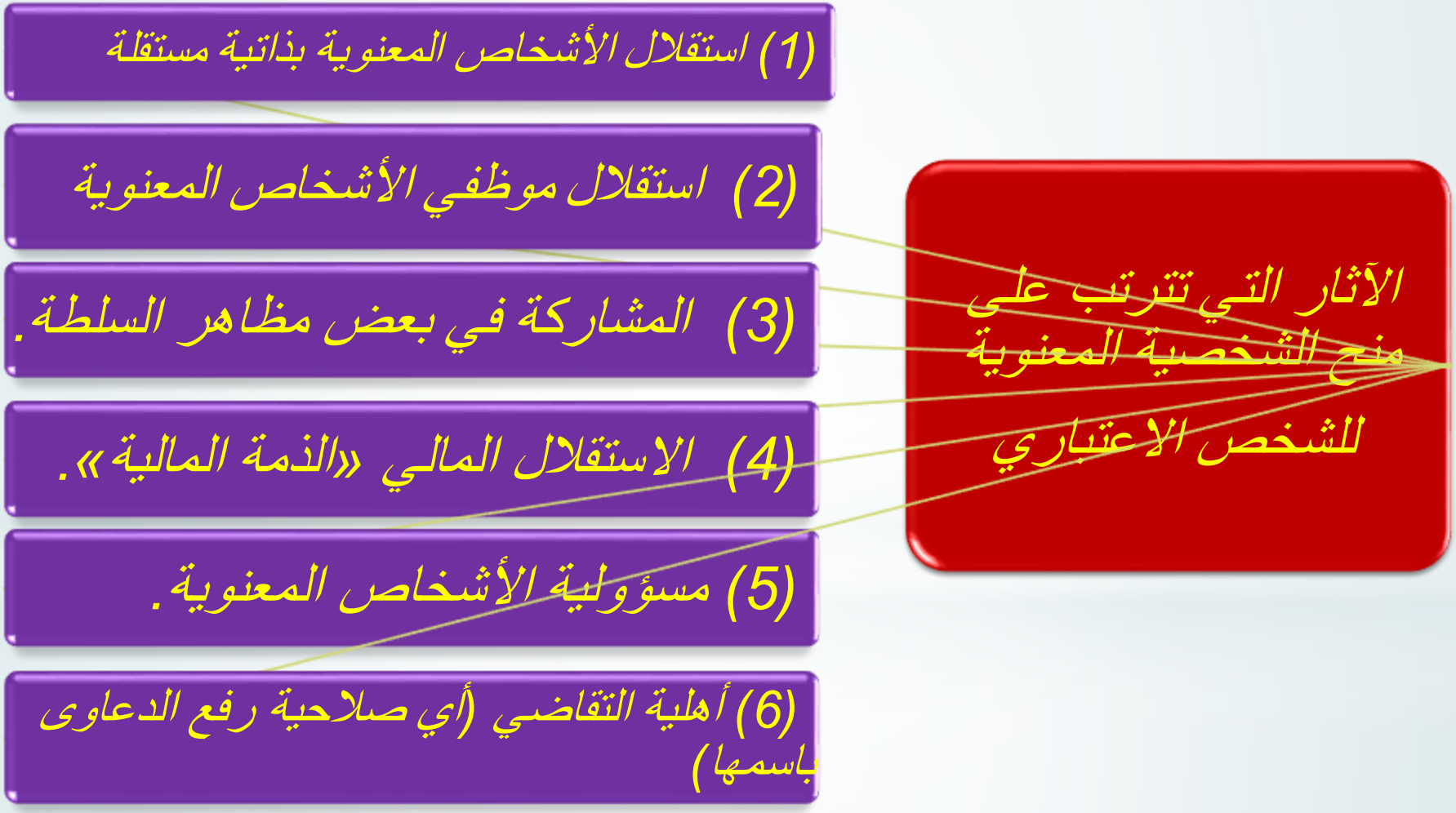
ويطلق عليها «المؤسسات العامة» وهي أشخاص معنوية لا تتقيد بالحدود المكانية الإقليمية، أي ببقعة معينة من الأرض، وإنما يتحدد اختصاصها بالغرض الذي تستهدفه، أي يقتصر اختصاصها على تحقيق الهدف الذي أنشأت من أجله.

- ومن أمثلة المؤسسات العامة المرفقية في المملكة: الجامعات الحكومية، مؤسسة النقد العربى السعودي، مؤسسة الموانئ، مؤسسة الإسكان، مؤسسة الضمان الاجتماعي.

المطلب الثاني

الآثار التي تترتب على منح الشخصية المعنوية

يترتب على منح الهيئات الإدارية الشخصية المعنوية النتائج التالية:-



المبحث الثاني
المركزية الإدارية

يقصد بالمركزية الإدارية جمع أو تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة بيد هيئة واحدة، بحيث تتولى هذه الهيئة التي تكون ـــعادة ـ بالعاصمة جميع مظاهر السلطة الإدارية نفسها دون أن تشاركها في ذلك هيئة أخرى.

وتباشر ذلك بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها ويخضعون في نهاية الأمر لرئاسة عليا واحدة وفق قواعد وأحكام موحدة.

هذه الهيئة التي تعمل على تجميع مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في يدها هي الحكومة المركزية في العاصمة وما يتبعها من موظفين يعملون في العاصمة أو في الأقاليم باسمها ويخضعون لها خضوعاً رئاسياً تاماً.

المطلب الأول

أركان (أو عناصر)المركزية الإدارية

(1) تركيز السلطة في يد الحكومة المركزية في العاصمة.

(2) اعتماد نظام السلم الإداري(أي التبعية الهرمية). وهذا يعني أن يوزع موظفو الإدارة العامة على درجات تتبع كل درجة منها الأخرى حتى تصل إلى قمة هذا السلم التي يقف عليها الرئيس الإداري الأعلى.

(3) السلطة الرئاسية: تفترض السلطة الرئاسية خضوع العضو الإداري الأدنى للعضو الأعلى درجة، بمعنى أن يكون لكل عضو في درجة أعلى سلطة على من دونه في سلم الدرجات.

وتشتمل سلطة الرئيس على مرؤوسيه في النظام المركزي فيما يلي:-

أ/ سلطة التوجيه: بأن يخصص الرئيس للمرؤوس عملاً معيناً، ويصدر له أوامر وتعليمات يلتزم المرؤوس باحترامها وتنفيذها.

ب/ سلطة الرقابة والتأديب: بأن يكون للرئيس الحق في مراقبة عمل المرؤوس، وتأديبه في حالة إخلاله بواجباته بتوقيع جزاءات معينة عليه كإنذاره أو نقله إلى وظيفة أخرى.

يقابل السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس، مسؤوليته عن أعمال مرؤوسيه أمام الوزير، ويُسأل الوزير أمام البرلمان في النظام البرلماني، وأمام رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي.

صور المركزية الإدارية

تتخذ المركزية الإدارية صورتان، أو شكلان، هما التركيز الإداري أو المركزية المطلقة المتطرفة، وعدم التركيز الإداري أي المركزية المعتدلة.

أولاً: التركيز الإداري (المركزية المتطرفة):

ومعنى ذلك أن تتركز الوظيفة الإدارية كلها في كلياتها وجزئياتها بيد الحكومة المركزية المستقرة في العاصمة، أي أن سلطة القيام بالوظيفة الإدارية تتركز في يد السلطة الإدارية الأعلى في درجات السلم الإداري وحدها، وهو الوزير في النظام المركزي، إذا كانت طبيعة الحكم في الدولة برلمانية.

وعليه فلا يحق لممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو الأقاليم البت في أي أمر من الأمور، بل يتعين عليهم الرجوع إلى وزاراتهم التي يكون لها وحدها ممارسة هذه السلطة.

ثانياً: عدم التركيز الإداري(المركزية المعتدلة):

عدم التركيز الإداري معناه منح سلطة البت النهائي في بعض الامور إلى ممثلي السلطة المركزية، سواءً كانوا في العاصمة أو في الأقاليم، دون الرجوع إلى الرئيس الإداري

* والسؤال هنا كيف يتحقق عدم التركيز الإداري؟

* وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري:

يتحقق عدم التركيز الإداري من خلال الوسائل التالية:

(1)توزيع الاختصاص بين الرئيس والمرؤوسين بمقتضى نصوص تشريعية صريحة. وفي هذه الحالة يمنح النظام المرؤوس صراحةً سلطة البت في بعض الأمور دون حاجة إلى الرجوع للرئيس الإداري.

(2)تفويض السلطة (تفويض الصلاحيات):

يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة بعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة إلى شخص آخر.

* فتفويض السلطة عبارة عن قرار يصدر من الرئيس يعهد بمقتضاه إلى أحد أعضاء الجهاز الإداري بمباشرة بعض الاختصاصات المناط به أصلاً.

*شروط التفويض

للتفويض شروط مهمة يترتب على تخلف أحدها بطلان التفويض؛ وبالتالي عدم مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن المُفَوَّض إليه لصدورها عن شخص غير مختص قانوناً بإصدارها، وهذه الشروط هي:

المطلب الثالث

تقدير نظام المركزية الإدارية

أولاً: مزايا نظام المركزية الإدارية:

من أهم مزايا هذا النظام ما يلي:

1/ يؤدي النظام المركزي إلى تقوية السلطة العامة في الدولة وبالتالي تقوية نفوذ الحكومة المركزية.

2/ المركزية الإدارية هي الوسيلة المناسبة لأداء المرافق العامة القومية لخدماتها على أحسن وجه، وهي تلك المرافق التي لا تقتصر أهميتها على فئة معينة أو إقليم معين بل تهم الدولة كلها.

3/ يترتب على الأخذ بنظام المركزية الإدارية تقليل النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن إذا ما قورن ذلك بنفقات الهيئات اللامركزية.

4/ تجانس النظم الادارية في الدولة بأجمعها، الأمر الذي يؤدي إلى سهولة تقييمها والإحاطة بها سواءً من الموظفين أو من الأفراد مما يساعد على سهولة تنفيذها والعمل بمقتضاها.

ثانياً: سلبيات هذا النظام:

تتلخص السلبيات في الآتي:-

1- يُصعب في الوقت الحاضر الأخذ بنظام المركزية الإدارية دون سواه نظراً لتشعب وظائف الدولة الادارية، وتنوع خدماتها، الأمر الذي يحتم ضرورة الاخذ بنظام اللامركزية الإدارية.

2- عدم استجابته لميول سكان الوحدات المحلية، إذ لا يستجيب لحاجات سكان الوحدات المحلية المتعددة والمتنوعة.

3- عدم مرونة النظام المركزى، إذ يؤثر على الحياة السياسية العامة في الدولة ويحول دون تقدم وارتفاع درجة الوعي السياسي وخاصة لدى مواطني الوحدات المحلية.

4- التركيز على الروتين وتعقيد الاجراءات، وبطء التنفيذ.

المبحث الثالث

اللامركزية الإدارية

- يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات أخرى إقليمية أو مرفقية مستقلة تباشر اختصاصها في هذا الشأن تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية.
- فهي إذن أسلوب إداري يقوم في الأساس على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من ناحية وبين هيئات محلية إقليمية، أو مصلحية (مرفقية) من ناحية أخرى.
- كما يتعين استقلالية الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية، لكنها تخضع لراقبتها واشرافها.
- وللامركزية الإدارية صورتان:

أ/ اللامركزية الإقليمية(المحلية).

ب/ واللامركزية المرفقية (المصلحية)

أركان اللامركزية الإدارية

أولا: وجود مصالح محلية أو خاصة متميزة

ثانياً: استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية

ثالثاً: الوصاية الإدارية «رقابة السلطة المركزية»

المطلب الأول

أركان اللامركزية الإدارية

أولا: وجود مصالح محلية أو خاصة متميزة.

يعني ضرورة وجود حاجات محلية أو خاصة تهم سكان إقليم معين أو جماعة من الأفراد ينتفعون بخدمات بعض المرافق.

وهذه المصالح المحلية التي تضطلع بها الهيئات اللامركزية إنما يقررها ويحددها المنظم (المشرع).

- وفي سبيل ذلك يسلك المنظم طريقين لتحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية.

*الطريقة الأولى: أن يقوم المنظم ببيان اختصاصات الهيئات اللامركزية على نحو محدد.

إذ يرد هذه الاختصاصات على سبيل الحصر، فلا يمكن للهيئات اللامركزية أن تمارس أي اختصاص أو نشاط غير الذي أورده المنظم، فإذا ما أريد توسيع اختصاصاتها فإنه يلزم أن يصدر نظام يحدد لها الاختصاص الجديد. وتترك لما عداها – بطبيعة الحال للمركز. وهذا هو الأسلوب الإنجليزي.

- وقد أخذ به المنظم السعودي، حيث حدد اختصاصات ووظائف المجالس البلدية على سبيل التعداد والحصر تحت عنوان «وظائف البلدية» عددت المادة (5) من نظام البلديات لسنة 1397 هذه الاختصاصات في (21) فقرة.

الطريقة الثانية: وبمقتضاها يحدد المنظم اختصاص الهيئات اللامركزية طبقاً لقاعدة عامة:

- على ذلك يكون للهيئات اللامركزية القيام بكافة الحاجات المحلية التي تعتبر من نوع ما ذكره المنظم. وفي هذه الحالة تتولى الهيئات اللامركزية القيام بالأعمال التي تتسم بطابع المصلحة المحلية كلها أو بعضها طبقاً لما أورده المنظم.
- مثل الذي أورده المنظم المصرى في المادة (2) من قانون الحكم المحلي لسنة 1975م على أن «تتولى وحدات الحكم المحلي إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر باستثنائها قرار من رئيس الجمهورية».
- وهذا هو الأسلوب الفرنسي في تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية.

ثانياً: استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية:

يتحقق هذا الاستقلال في نظر جانب من الفقه بضرورة اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية عن طريق الانتخاب. فالانتخاب إذن شرط ضروري لوجود اللامركزية الإدارية، أي أنه الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المحلية المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي.

ويلاحظ أن انتخاب أعضاء الهيئات اللامركزية لا يظهر عادة إلا في ظل اللامركزية الإقليمية كالبلديات.

- يجب على هذه الهيئات أن تكون مستقلة عن المركز في ممارسة اختصاصاتها، ويتحقق هذا الاستقلال من خلال:

أ/ بأن يكون للشخص اللامركزي دور رئيسي في إدارة المرافق العامة التابعة له.

ب/ بأن يكون لممثلي الشخص الإداري اللامركزي سلطة ذاتية يستمدونها من النظام.

ثالثاً: الوصاية الإدارية «رقابة السلطة المركزية»:

يقتضي نظام اللامركزية الإدارية أن تكون هناك مصالح محلية أو خاصة متميزة، تديرها هيئات مستقلة، **لكن هذا الاستقلال ليس مطلقاً**، فإن لهذه السلطة رقابة تمارس من قبل الهيئات المركزية، ويطلق على ذلك **الوصاية الإدارية**.

- **من صور الوصاية أو الرقابة على أعمال المجالس المحلية، ما يلي:**

1-أن للحكومة المركزية صلاحية التفتيش على أعمال الهيئات اللامركزية واسداء النصح والإرشاد لها، وتقديم التقارير السنوية عن هذه الأعمال.

2- في بعض الحالات يكون للحكومة رقابة أشد على الهيئات اللامركزية، وذلك في مجال إشراف الحكومة على الهيئات المحلية عند إصدار هذه الأخيرة للوائح المحلية، أو عند مباشرتها لبعض الأعمال والتصرفات، كالتصرف في الأملاك البلدية والقروض التي تعقدها تلك الهيئات.

3- كذلك قد تظهر رقابة السلطة المركزية عند اشتراط ضرورة تصديقها أو إذنها لتلك الهيئات اللامركزية عند مباشرتها لبعض الأعمال المحلية.

المطلب الثاني: تقدير نظام اللامركزية الإدارية

أولا: مزايا اللامركزية الإدارية:

1- اللامركزية الإدارية ضرورة ديمقراطية.
2- أقدر على تعرف وإشباع حاجات إقليمها.
3- كفالة حسن سير المرافق العامة المحلية. إذ يجنبها البطء والروتين في أداء أعمالها.
4- تتناسب مع ازدياد وتنوع أعمال الإدارة.
5- أقدر على مواجهة الأزمات.
6- أكثر عدالة من المركزية الإدارية، وذلك من ناحية توزيع الضرائب العامة على المرافق المختلفة مما يؤدي إلى عدم طغيان مرافق العاصمة والمدن الكبرى على مرافق الأقاليم.

ثانياً: عيوب اللامركزية الإدارية:

تتلخص أهم عيوب اللامركزية الإدارية فيما يلي:

1- المساس بوحدة الدولة الإدارية: وذلك بسبب توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من ناحية والهيئات اللامركزية من ناحية أخرى.
2- تقديم الصالح الخاص المحلي على الصالح العام للدولة.
3- الافتقار إلى الخبرة والدراية والإسراف في النفقات.
4- التسبب في إحداث التنافر ونشوب المنازعات.

الفصل الثاني
تطبيقات المركزية واللامركزية الإدارية في المملكة العربية السعودية
المبحث الأول
المركزية الإدارية في المملكة

تتمثل الإدارة المركزية في المملكة في الآتي:

- الملك
- مجلس الوزراء
- الوزارات
- إمارات المناطق

المطلب الأول

الملك

للملك اختصاصات سياسية كرئيس للدولة، وله اختصاصات إدارية باعتباره الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في المملكة فيما يلي بيانها:

*** الصلاحيات الإدارية للملك:**

1- الاشراف على تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية.
2- مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات الصادرة في الدولة.
3- تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء، ومن في مرتبة الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة ورؤساء المصالح المستقلة والضباط والقضاة بأمر ملكي.
4- مراقبة تنفيذ الأجهزة الحكومية للسياسة العامة للدولة في كافة المجالات، والتنسيق بين الأجهزة الحكومية.
5- إصدار لوائح الضرورة، والقرارات اللازمة للتنظيم الإداري كالقرار بهيكل تنظيمي لوزارة أو مؤسسة معينة وتحديد نشاط إداري لجهة إدارية معينة.

المطلب الثاني

مجلس الوزراء

مجلس الوزراء السعودي هيئة نظامية يرأسها الملك، ومقر المجلس مدينة الرياض.

- **شروط عضوية مجلس الوزراء:**

1- أن يكون سعودي الجنسية أصلاً ومنشأً.

2- أن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية.

3- أن لا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالدين أو الشرف.

4- لا يحق لشخص الجمع بين عضوية مجلس الوزراء وأية وظيفة حكومية أخرى إلا إذا رأى الملك بصفته رئيساً للمجلس ضرورة تدعو لذلك.

5- يتم تعيين الوزراء وإعفائهم من مناصبهم وقبول استقالاتهم بأمر ملكي.

- **تشكيل مجلس الوزراء:**

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

الملك رئيساً للمجلس/ نواب رئيس المجلس/ الوزراء العاملين/ووزراء الدولة المعينين أعضاء في المجلس بأمر ملكي/ ومستشاري الملك الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء.

- **الأجهزة المعاونة لمجلس الوزراء:**

أولا: ديوان رئاسة مجلس الوزراء: ويتشكل من العديد من الإدارات.

- **مهام الديوان:**

1- صياغة الأوامر السامية الصادرة من رئيس المجلس ونائبه.

2- التعليق على الدراسات المتعلقة بالأنظمة.

3- استقبال المعاملات من الأجهزة الحكومية والأفراد ورفعها لرئيس المجلس أو نائبه.

4- إبلاغ قرارات مجلس الوزراء إلى الجهات المعنية.

ثانياً: هيئة الخبراء: يرأسها رئيس الهيئة بالمرتبة الممتازة ويوجد مساعد له، وتضم الهيئة العديد من المستشارين المتخصصين.

- **اختصاصات هيئة الخبراء بمجلس الوزراء:**

1- العمل على دراسة الأنظمة واللوائح المطبقة وتقديم الرأي القانوني حولها، وبيان مدى الحاجة لإلغائها أو تعديلها.

2- دراسة مشروعات الأنظمة واللوائح التي ترفعها الأجهزة الحكومية لبيان مدى اتفاقها أو تعارضها مع نصوص الأنظمة واللوائح المعمول بها.

3- صياغة مشروعات الأنظمة واللوائح وقرارات مجلس الوزراء.
4- بحث ما يحال إليها من رئيس المجلس ونائبه ولجان المجلس.

ثالثاً: الأمانة العامة لمجلس الوزراء:

يرأسها أمين عام بمرتبة وزير ويعاونه مساعد الأمين العام بالمرتبة الممتازة.

* مهام الأمانة العامة:

1- إعداد قرارات مجلس الوزراء.
2- ترتيب جدول أعمال المجلس وإبلاغه إلى الوزراء.
3- تنظيم أعمال اللجنة العامة لمجلس الوزراء.

- **الاختصاصات الإدارية لمجلس الوزراء:**

تتمثل أهم الاختصاصات الإدارية لمجلس الوزراء في الآتي:

1- مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات ومراعاة تطبيقها في اطار الشريعة الإسلامية.
2- إنشاء وتعديل المصالح الحكومية.

3- متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بما يحقق أهدافها.
4- إنشاء لجان للتحري عن سير أعمال الوزارات والأجهزة الحكومية.
5- يحق للمجلس إنشاء لجان أخرى للتحقيق والبت في نتائج التحريات التي قامت بها اللجان السابقة.
6- الاشراف على السياسات الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وجميع الشؤون العامة للدولة التي سبقت أن قامت برسمها.
7- يعد مجلس الوزراء المرجع الأعلى لسائر الوزارات والأجهزة الحكومية في الشؤون الإدارية و المالية.
8- يتولى مجلس الوزراء إصدار اللوائح التنفيذية للأنظمة، وإصدار لوائح الضبط الإداري لكفالة النظام العام والآداب في المملكة.
9- يختص المجلس بالتعيين أو الترقية لشغل وظائف المرتبة الحادية عشر فما فوقها.
10- يتولى أيضاً فصل الموظف العام لاعتبارات المصلحة العامة.
11- الإعفاء من بعض شروط التعيين في الوظائف العامة.

المطلب الثالث : الوزارات

يتولى الوزير رئاسة الوزارة، ويأتي على قمة الهرم الإداري لها، وله صلاحيات واختصاصات عديدة، ويعاونه نائب الوزير، كما يعاونه أيضاً وكلاء الوزارة.

أولاً: الاختصاصات الإدارية للوزير:

1- يمثل الوزير 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.

2- إعداد مشروع الموازنة وسواها من التصرفات القانونية التي تتعلق بالوزارة التي يراسها.

3- يتولى اصدار اللوائح التنفيذية حينما تعهد إليه الأنظمة بذلك.

4- يقوم بإصدار القرارات التي تنظم الشؤون الداخلية للوزارة وكذلك الفروع الرئيسة لها.

5- له سلطة توزيع العاملين على الفروع والمصالح والأجهزة الإدارية التابعة لوزارته وتنظيم سير العمل بها.

6- يباشر كافة الاختصاصات والسلطات التي تخولها له الأنظمة واللوائح باعتباره القائد الإداري الأعلى لوزارته كممارسته للصلاحيات التالية:

أ/ التعيين والنقل والترقية والتأديب، ورقابة وتوجيه العاملين في أجهزة وفروع وزارته.

ب/ سلطة إلغاء وتعديل وإقرار أعمال مرؤوسيه.

المطلب الرابع
الإمارات (إمارات المناطق)

- ثار جدل بين شراح القانون الإداري حول اعتبار المناطق إدارات مركزية أم لا مركزية، لكن رجح بعض الشراح على أن المناطق أجهزة مركزية لأنها تتبع لوزارة الداخلية.
- تنقسم المملكة العربية السعودية إلى 13 منطقة إدارية تعد كل منها من الأجهزة المركزية للدولة.
- وتدير كل منطقة إمارة ويرأسها أمير المنطقة والذي يعتبر الحاكم الإداري للمنطقة ويكون بمرتبة وزير ويتم تعيينه وإعفائه بأمر ملكي.
- يستهدف تقسيم المملكة إلى مناطق إدارية إلى تحقيق هدفين هما:

أ/ رفع مستوى العمل الإداري والتنمية في مختلف مناطق المملكة.

ب/ والمحافظة على الأمن والنظام، وكفالة حقوق المواطنين وحرياتهم.

- أما المناطق فهي:

[الرياض، مكة المكرمة، المدينة المنورة، القصيم، المنطقة الشرقية، عسير، تبوك، حائل، الحدود الشمالية، جازان، نجران ، الباحة، والجوف].

- وتتكون كل منطقة إدارية من عدد من المحافظات(فئتي أ، ب)، والمراكز (فئتي أ، ب).

- **صلاحيات واختصاصات الأمير**

- نصت المادة السابعة من نظام المناطق لعام 1412هـ على صلاحيات واختصاصات أمير المنطقة، وهي على النحو التالي:

- بصفة عامة يتولى أمير كل منطقة إدارتها، وفقا للسياسة العامة للدولة، ووفقاً لأحكام نظام المناطق، وغيره من الأنظمة واللوائح.

- ويتولى الأمير بصفة خاصة:

أ/ المحافظة على الأمن والنظام والاستقرار، واتخاذ الاجراءات اللازمة لذلك.

ب/ تنفيذ الأحكام القضائية بعد اكتسابها صفتها النهائية.

ج/ كفالة حقوق الأفراد وحرياتهم، وعدم اتخاذ أي إجراء يمس تلك الحقوق والحريات، إلا في الحدود المقررة شرعاً ونظاماً.

د/ العمل على تطوير المنطقة اجتماعياً واقتصادياً وعمرانياً.

هـ/ العمل على تنمية الخدمات العامة في المنطقة، ورفع كفايتها.

و/ إدارة المحافظات، والمراكز، ومراقبة أعمال محافظي المحافظات، ورؤساء المراكز.

ز/ المحافظة على أموال الدولة وأملاكها، ومنع التعدي عليها.

ح/ الاشراف على الأجهزة الحكومية وموظفيها في المنطقة.

ط/ الاتصال مباشرة بالوزراء ورؤساء المصالح، وبحث أمور المنطقة معهم.

ي/ تقديم تقارير سنوية لوزير الداخلية عن كفاية أداء الخدمات العامة، وغير ذلك من شؤون المنطقة، ووفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا النظام.

المبحث الثاني
اللامركزية الإدارية في المملكة

* من المعلوم أن هناك **صورتان من اللامركزية**، وهي اللامركزية الإقليمية، واللامركزية المرفقية، وتتمثل الأولى في نظام الإدارة المحلية (**المجالس البلدية والقروية**)، أما الثانية فتتمثل في نظام (**المؤسسات العامة**).

* هذه الوحدات اللامركزية تربطها مع الحكومة المركزية علاقة **الوصاية الإدارية ذات الطابع الإشرافي**، وبموجبها تتولى **الحكومة المركزية التخطيط**، وتتولى الكيانات **اللامركزية التنفيذ**.

* هنا نتناول دراسة اللامركزية الإقليمية (البلديات) ، ونترك الحديث عن اللامركزية المرفقية للفصل الثالث باعتبارها أحد أساليب إدارة المرافق العامة.

اللامركزية الإقليمية (الأمانات والبلديات)

- تم إنشاء عدد من البلديات في مدن المملكة بعد توحيدها لتحقيق مستوى عال من اللامركزية في إدارة الشؤون المحلية على المستوى البلدي.
- هذه البلديات كانت تخضع في بادئ الأمر لإشراف وكالة وزارة الداخلية لشؤون البلديات.
- ظل هذا الوضع قائماً حتى عام 1395هـ حيث أنشأت وزارة الشؤون البلدية والقروية لتحل محل وزارة الداخلية في الإشراف والرقابة على الأمانات والبلديات.
- بدأ تشكيل المجالس المحلية أو ما يعرف بـ (مجالس المناطق) بالتعيين، ثم تحول بالتدريج إلى نظام الانتخاب، فقد تحول الأمر إلى تعيين نصف الأعضاء وانتخاب النصف الآخر من أعضاء هذه المجالس. وربما تحول الأمر في المستقبل إلى الانتخاب الكامل بعد نمو ورسوخ ثقافة الانتخابات، ونضوج التجربة بما يضمن عدم تدخل البواعث أو العوامل القبلية أو الفئوية أو الطائفية على مسألة الترشح والاقتراع.

- يطلق مصطلح الأمانة على البلديات الكبرى مثل أمانة الرياض، وأمانة مكة المكرمة، وأمانة المدينة المنورة، وأمانة جدة، وأمانة الدمام، تبوك
- بينما يطلق مصطلح البلديات على باقي المدن، مثل بلدية ينبع، وبلدية الخرج، وبلدية الخبر ونحوها.
- يراد بالأمانات والبلديات وجود وحدات إدارية محلية ذات شخصية اعتبارية تسمى الأمانة أو البلدية، تتمتع كل منها بالاستقلال الإداري والمالي، وتخضع لرقابة وزارة الشؤون البلدية والقروية.

الطبيعة القانونية للبلدية والسلطة المختصة بإنشائها:

- وقد نصت المادة (1) من نظام البلديات والقرى على تحديد الطبيعة القانونية للبلديات، حينما قررت أنها عبارة عن «شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، تمارس الوظائف الموكلة إليها بموجب هذا النظام ولوائحه التنفيذية في النطاق المحدد لها».

- يتم إنشاء البلديات وإلغاؤها وتصنيفها بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية ...
- فقد نصت المادة (2) من نظام البلديات على أن «يتم إنشاء البلديات وتسميتها وتحديد وتعديل درجاتها وإلغاؤها بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية بناء على اقتراح مجلس المقاطعة (المنطقة)، ويراعى في ذلك الظروف السكانية والاجتماعية والعمرانية والاقتصادية وغيرها».

*** سلطات البلدية:**

- قرر نظام البلديات والقرى لسنة 1397هـ أن يتولى السلطات في البلدية ذراعان إداريان هما:

1- رئيس البلدية ويمارس سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية.
2- المجلس البلدي ويمارس سلطة التقرير والمراقبة.

المطلب الأول
رئيس البلدية

يعتبر رئيس البلدية هو أعلى مرجع في شؤون البلدية، وهو المسؤول الأول عن حسن إدارتها ومدى التزام موظفيها بواجباتهم الوظيفية وفق الأنظمة والتعليمات السارية.

أولاً: صلاحيات رئيس البلدية:

رئيس البلدية يختص باتخاذ جميع التدابير اللازمة لقيام البلديات بواجباتها طبقاً للأنظمة واللوائح وذلك بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية على مستوى الأمانة أو البلدية. ويتضمن هذه الصلاحيات بصفة عامة في:

1/ إدارة واردات ومصروفات البلدية وأموالها ومراقبة حساباتها وصيانة حقوقها.

2/ إعداد تقرير شامل عن نشاط البلدية كل أربعة اشهر وتقديمه إلى المجلس البلدي.

3/ إعداد مشروع ميزانية البلدية وبرنامج المشاريع المراد تنفيذها خلال السنة المالية القادمة وتقديمه للمجلس البلدي.

4/ تنفيذ الميزانية.

5/ إعداد الحساب الختامي للسنة المالية وتقديمه للمجلس البلدي.

6/ إبرام العقود.

7/ مراقبة الأعمال التي تنفذ لحساب البلدية واستلامها.

وقد قرر النظام حق كل من أصابه ضرر نتيجة أي تصرف أو قرار يصدر عن رئيس البلدية أو المجلس البلدي في التظلم إلى وزير الشؤون البلدي والقروية، من دون أن يخل هذا بحق المتضرر في اللجوء إلى جهة القضاء الإداري للمطالبة بالإلغاء أو التعويض إعمالاً للقواعد العامة ونظام ديوان المظالم.

ثانياً: أهداف وزارة الشؤون البلدية والقروية كجهة رقابية للبلديات:

فيما يتعلق بالرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية ممثلة في وزارة الشؤون البلدية والقروية على كل من الأمانات والبلديات والمجالس البلدية.

- وبصفة عامة تسعى الوزارة من خلال ذلك إلى تحقيق الأهداف الرئيسة التالية:

1/ المحافظة على الصحة وسلامة البيئة، وتقديم الخدمات الوقائية للمواطنين كأعمال الطوارئ، ونقل النفايات خارج المدن.

2/ صيانة المرافق العامة التي تقوم الوزارة بإنشائها، مثل رصف الطرق وإنارة الشوارع، وشبكات المياه والصرف الصحي.

3/ التأكد من تنفيذ اللوائح التي تضعها الوزارة في مجال الصحة وسلامة البيئة، وذلك بمساعدة الإمارات المختلفة في المملكة.

ثالثا: وظائف البلدية:

منحت المادة الخامسة من النظام البلديات سلطة ممارسة الوظائف التالية:

(1)تنظيم وتنسيق البلدة وفق مخطط تنظيمي مصدق من الجهات المختصة.

(2) الترخيص بإقامة الإنشاءات والابنية وجميع التمديدات العامة والخاصة ومراقبتها.

(3) المحافظة على مظهر ونظافة البلدة وإنشاء الحدائق والساحات والمنتزهات وتنظيمها وإدارتها ومراقبتها.
(4) وقاية الصحة العامة وردم البرك والمستنقعات ودرء خطر السيول وإنشاء أسوار من الأشجار حول البلدة لحمايتها من التعرية والرمال.
(5) مراقبة المواد الغذائية والاستهلاكية والإشراف على تموين المواطنين بها، ومراقبة أسعارها وأسعار الخدمات العامة ومراقبة الموازين، والمكاييل والمقاييس.
(6) إنشاء المسالخ وتنظيمها.
(7) إنشاء الأسواق وتحديد مراكز البيع.
(8) الترخيص بمزاولة الحرف والمهن وفتح المحلات العامة مراقبتها فنياً وحياً.
(9) المحافظة على السلامة والراحة، وبصورة خاصة اتخاذ الاجراءات اللازمة بالاشتراك مع الجهات المعنية لدرء وقوع الحرائق وإطفائها، وهدم الأبنية الآيلة للسقوط أو الأجزاء المتداعية منها، وإنشاء الملاجئ العامة.
(10) تحديد مواقف الباعة المتجولين، ومواقف السيارات بالاتفاق مع الجهات المختصة.

(11) تنظيم النقل الداخلي وتحديد أجوره بالاتفاق مع الجهات المختصة.
(12) نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة.
(13) تحديد واستيفاء رسوم وعوائد البلدية والغرامات والجزاءات التي توقع على المخالفين لأنظمتها.
(14) الاشراف على انتخاب وترشيح رؤساء الحرف والمهن ومراقبة أعمالهم.
(15) حماية الابنية الأثرية بالتعاون مع الجهات المختصة.
(16) تشجيع النشاط الثقافي، والرياضي، والاجتماعي، والمساهمة فيه بالتعاون مع الجهات المعنية.
(17) التعاون مع الجهات المختصة لمنع التسول، والتشرد، وإنشاء المباني اللازمة للعجزة والأيتام والمعتوهين وذوي العاهات وأمثالهم.
(18) إنشاء المقابر والمغاسل ، وتسويرها وتنظيفها، ودفن الموتى.
(19) تلافي أضرار الحيوانات السائبة والكاسرة والرفق بالحيوان.
(20) منع وإزالة التعدي على أملاكها الخاصة والأملاك العامة الخاضعة لسلطتها.
(21) أية اختصاصات أخرى يصدر بها قرار من مجلس الوزراء.

المطلب الثاني
المجالس البلدية

- يتم تشكيل المجالس البلدية عن طريق الانتخاب، وعن طريق التعيين، أي يتم تشكيلها باتباع **الأسلوب المختلط** في الاختيار.
- أوجب النظام أن يتم اختيار نصف عدد أعضاء المجلس البلدي بطريق الانتخاب، والنصف الأخر عن طريق التعيين بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية.
- **شروط عضوية المجلس:**

حدد النظام الشروط التي يتعين توافرها في عضو المجلس البلدي بما يلي:

1/ أن يكون سعودياً بالدم أو المولد أو متجنساً مضى على تجنيسه عشر سنوات على الأقل.

2/ متمماً الخامسة والعشرين من عمره.

3/ أن يقيم إقامة دائمة في نطاق البلدية طوال مدة عضويته.

4/ غير محكوم عليه بحد شرعي أو بالسجن في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد مضى على تنفيذ الحد أو السجن خمس سنوات.

5/ غير مفصول من الخدمة العامة لأسباب تأديبية ما لم يكن قد مضى على هذا الفصل خمس سنوات.

6/ مجيداً للقراءة والكتابة.

7/ متمتعاً بالأهلية والشرعية.

8/ غير محكوم عليه بالإفلاس الاحتيالي.

واجبات وحقوق عضو المجلس البلدي

أولا: واجبات عضو المجلس:

1- حضور الجلسات في مواعيدها المحددة.

2- المحافظة على سرية المعلومات التي يطلع عليها بحكم عضويته في المجلس.

3- مغادرة الجلسة عندما يبحث فيها المجلس قضية تتعلق بصورة مباشرة أو غير مباشرة بمصلحة خاصة به، أو أن يكون وكيلا عن صاحب الموضوع الذي يناقشه المجلس، أو يتعلق بأحد أقاربه من الدرجة الأولى والثانية.

4- عدم إثارة أي موضوع يخرج عن اختصاصات المجلس أثناء الجلسات.

5- عدم استغلال عضويته للحصول على منفعة شخصية أو الإضرار بمصالح البلدية.

6- عدم التدخل في أداء أجهزة البلدية التنفيذية لأعمالها إلا من خلال المجلس ووفقاً للأداة المحددة في لائحة المجلس.

7- الالتزام بأن تكون مناقشته للموضوعات التي تدخل في اختصاص المجلس من خلال المجلس ووفق الآلية المعتمدة في اللائحة.

ثانياً: محظورات عضو المجلس البلدي:

أما المحظورات التي يجب على عضو المجلس اجتنابها فتتمثل في الآتي:

أ/ أن يجمع بين عضوية مجلس بلديتين.

ب/ أن يكون موظفاً في البلدية ما لم يكن قد مضى على استقالته أو نقله من وظيفته سنة واحدة على الأقل.

ج/ أن يكون مقاولاً لأعمال أو لأشغال أو لوازم البلدية سواءً كان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

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

ثالثاً: حقوق عضو المجلس:

1- أن يطلب مناقشة موضوع معين له علاقة بمهام المجلس.

2- أن يطلب أي معلومات أو بيانات تتعلق بموضوع يبحثه ويناقشه المجلس ويكون الطلب بشكل رسمي من خلال المجلس، وتتولى أمانة المجلس إجراءات ذلك.

اختصاصات المجلس البلدي

يتمتع المجلس البلدي بعدد من الاختصاصات تشتمل الآتي:

1/ إعداد مشروع ميزانية المجلس.

2/ إقرار مشروع الحساب الختامي بقصد رفعه للجهات المختصة.

3/ إعداد مشروع المخطط التنظيمي للبلدية بالاشتراك مع الجهات المعنية، تمهيداً لاعتماده من وزير الشؤون البلدية والقروية.

4/ وضع اللوائح التنفيذية الخاصة بالشروط التخطيطية والتنظيمية والفنية الواجب توافرها في المناطق العمرانية.

5/ اقتراح المشاريع العمرانية في البلدة.
6/ وضع اللوائح التنفيذية اللازمة لممارسة البلدية واجباتها فيما يتعلق بالصحة والسكينة والمباني والمرافق العامة وغيرها.
7/ تحديد مقدار الرسوم والغرامات.
8/ مراقبة الايرادات والمصروفات، وإدارة أموال البلدية طبقاً للأنظمة والتعليمات السارية.
9/ مراقبة سير أعمال البلدية والعمل على رفع كفايتها.
10/ اقتراح مشاريع نزع الملكية للمنفعة العامة.
11/عقد القروض مع المؤسسات الحكومية المختصة، وقبول الوصايا والهبات المتماشية مع الشريعة الاسلامية.
12/ تحديد أسعار الخدمات والمواد التي تقدمها البلدية.
13/ إبداء الرأي فيما يُعرض على المجلس من قضايا.

- **الأحكام الخاصة بجلسات المجلس البلدي:**

بينت المادة (12) من لائحة المجالس البلدية بيان الأحكام الخاصة بانعقاد جلسات المجلس البلدي، ومن أهم ما نصت عليها المادة:

- يتم عقد جلسات المجلس في المقر المخصص له بدعوة من رئيسه أو نائبه في حال غيابه، مرة واحدة في الشهر على الأقل.
- يقوم أمين المجلس بإبلاغ الأعضاء بموعد الاجتماع قبل موعده بسبعة أيام على الأقل.
- يجوز للرئيس دعوة المجلس لعقد جلسة طارئة كلما رأي ضرورة لذلك.
- يقتصر البحث في الجلسة الطارئة على المواضيع التي عقدت من أجلها.
- لرئيس المجلس تحديد أولوية مناقشة المواضيع المدرجة على جدول الاعمال.
- للمجلس أن يدعو لحضور جلساته أي شخص يرى فائدة في حضوره دون أن يكون له حق التصويت.
- يتولى رئيس الجلسة حفظ نظامها، وإذا أخل بالنظام أي من الأعضاء فيعد الرئيس محضراً بذلك ويرفعه للوزير للتوجيه حياله.

- **التظلم من قرارات المجلس البلدي:**

- أجازت اللائحة ذات العلاقة للبلدية ودوائرها الاعتراض على أي من قرارات المجلس البلدي، إلا أنها اشترطت لذلك أن يتم التقدم بالاعتراض خلال (30) يوماً من تاريخ صدور القرار، بحيث يتم طرح اعتراض البلدية في الاجتماع التالي للمجلس البلدي لمناقشته والعمل على تقريب وجهات النظر بين البلدية وبين المجلس.

- فإن لم تتفق وجهات النظر يتم رفع الموضوع إلى وزير الشؤون البلدية والقروية – عن طريق المرجع الإداري للبلدية – ليفصل في الموضوع بقرار نهائي.

- **حالات فقد عضوية المجلس البلدي:**

يفقد عضو المجلس عضويته بقرار من المجلس، على أن هذا القرار لا يكون نهائياً إلا بعد المصادقة عليه من وزير الشؤون البلدية والقروية، في الحالات التالية:

1- إذا فقد أحد الشروط المنصوص عليها في هذا النظام للمرشح لعضوية المجلس البلدي، أو تبين بعد تسميته أنه كان فاقدا لأحدها.

2- إذا وجهت إليه الدعوة وتخلف دون عذر يقبله وزير الشؤون البلدية والقروية عن حضور ثلاث جلسات متتالية، أو ست جلسات خلال سنة واحدة.

- **حل المجلس البلدي:**

نظمت المادة (24) من اللائحة الحالات التي يتم فيها حل المجلس البلدي، سواء بصورة وجوبية أو جوازية، وتتمثل هذه الحالات في الآتي:

أ/ إذا نقص عدد أعضاء المجلس البلدي عن النصف وتعذر تسمية من يكمل عدد الأعضاء إلى النصف بالشكل المحدد في المادة الثانية والعشرين من اللائحة فعندها يُعتبر المجلس منحلاً(وجوباً) ويصدر بذلك قرار من وزير الشؤون البلدية والقروية.

ب/ يجوز حل المجلس بقرار من الوزير قبل انتهاء مدة ولايته إذا عجز المجلس عن القيام بواجباته، وفي هذه الحالة إما ان يستمر المجلس في أداء أعماله أو تشكل لجنة للقيام بمهامه حتى صدور قرار تسمية أعضاء المجلس الجديد.

ويتم إثبات عجز المجلس عن القيام بواجباته عن طريق لجنة تشكل لهذا الغرض بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية.

الباب الثالث

النشاط الإداري

وظائف واختصاصات السلطة الإدارية

وظائف الادارة كسلطة عامة ترتكز على:

- حماية النظام العام (الضبط الإداري)
- إنشاء المرافق العامة

النشاط الإدارى

- وظيفة الدولة في السابق كانت تنحصر في المحافظة على أمنها الداخلى، والدفاع عن كيانها أمام الاخطار الخارجية، وإقامة العدل بين الناس.
- وبناء على هذا المفهوم الضيق لوظيفة الدولة (الحارسة) يُترك المجال واسعاً للنشاط الفردي للعمل على كافة المجالات الأخرى الاقتصادية والاجتماعية.
- أما الدولة الحديثة فقد تخلت عن فكرة حيادها فى ولوج هذه الميادين، وأخذت تتدخل في جميع المجالات العامة على اختلاف مشاربها، مستهدفة بذلك الصالح العام.
- ومن أجل تحقيق هذه الأهداف المتمثلة في توفير الحاجات الأساسية والخدمات العامة للجمهور، وتأمين استقرار المجتمع، تلجأ الدول إلى أحد أسلوبين:
- **(الأول): أن تترك الإدارة للأفراد أمر الوفاء ببعض الحاجات العامة، وتقتصر وظيفتها عندئذ على وضع الأنظمة والضوابط والقيود الخاصة بممارسة هذا النشاط**، حتى لا يتم المساس بالمصلحة العامة أو النظام العام. وتمارس الإدارة نشاطها في هذه الحالة عن طريق سلطات الضبط الإدارى، التي تستهدف حماية النظام العام.

- ومهمة الضبط تنحصر في المواءمة بين ممارسة الحريات الفردية، ومقتضيات النظام العام... وتعد هذه الصورة من المظاهر السلبية لتدخل الإدارة لتحقيق المصلحة العامة. ذلك أن مهمتها تقتصر فقط في تنظيم النشاط الفردي ورقابته.
- (الثاني): أن تتولى الإدارة بنفسها إشباع الحاجات العامة، إذا تبين لها أن النشاط الفردي عاجز عن القيام بهذا النوع من النشاط، أو كان في استطاعته الوفاء به، ولكن المصلحة العامة تحتم تدخلها بهذا النشاط على نحو معين. ويُعد ذلك من المظاهر الايجابية لتدخل الإدارة، ويأخذ نشاط الإدارة في هذه الحالة صورة إنشاء المرافق العامة.
- وعليه سيتم تقسيم الباب إلى فصلين:
- الفصل الأول: الضبط الإداري.
- الفصل الثاني: المرافق العامة

الفصل الأول

الضبط الإداري

- يعتبر الضبط الاداري من أهم وظائف الدولة، تهدف إلى المحافظة على النظام العام في المجتمع، لذا يمثل الضبط الإداري إحدى صور التدخل الرئيسة للسلطات الإدارية في نشاط الأفراد بما تفرضه من أوامر أو نواه، بمناسبة قيامهم بنشاط معين، مما يؤدي إلى التقييد من الحريات الفردية.
- تتخذ وسائل الضبط الاداري، شكل القرارات التنظيمية العامة، أو القرارات الإدارية الفردية، أو استخدام وسائل التنفيذ الجبرى فى بعض الظروف.
- هناك اختلاف بين مصطلحي الضبط الإداري، والضبط القضائي، نظراً لاختلاف الغايات التي يتوخاها كل منهما.
- وإذا كان للضبط الإداري وسائله التي تهدف إلى حماية النظام العام، فإن له حدوداً يجب ألا يتخطاها رعاية لحقوق الأفراد وحرياتهم.
- لذا سوف ندرس موضوعات الضبط الإداري على النحو التالي:

(ماهية الضبط الإداري، التمييز بينه وبين الضبط القضائي، أهدافه، أساليبه أو وسائله، وأخيراً حدود سلطات الضبط الإداري.)

المبحث الأول

ماهية الضبط الإداري

*يعرفه جانب من الفقه بأنه: «حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام».

*ويعرفه جانب آخر من الفقه بأنه:« وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة – الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة - عن طريق اصدار القرارات اللائحية والفردية، واستخدام القوة المادية، مع ما يستتبع ذلك من فرض قيود على الحريات العامة تستلزمها الحياة الاجتماعية».

*ويعرفه فريق ثالث بأنه: «حق السلطات الإدارية المختصة في تنظيم نشاط الأفراد بما تفرضه من قيود وضوابط بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع، ويترتب على ذلك بالضرورة تقييد حرية الافراد على هدًى من أحكام القانون».

*ويرى البعض بأن للضبط الإداري أربعة عناصر هي: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والاخلاق والآداب العامة.

المبحث الثاني

المقارنة بين الضبط الإداري والضبط القضائي

- **الضبط الإداري:**

هو حق الإدارة في فرض قيود معينة على حريات الأفراد وممارستهم لأنشطتهم المختلفة، يهدف إلى العمل بكل الوسائل المشروعة لمنع أي إخلال أو اضطراب بالأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، والقيم والأخلاق والآداب العامة... ومن ثم يتعين على سلطات الضبط الإداري أن تتدخل لمنع الحوادث المخلة بالأمن والنظام العام، وأن تتخذ أيضاً كل ما من شأنه أن يؤدي إلى منع الجريمة قبل وقوعها

- **إذن، هذه الإجراءات الضبطية هي وسائل وقائية**، ولذلك تعتبر ضرورة اجتماعية لحماية المجتمع، بل وتعتبر من أهم وظائف الدولة الأساسية.

- ويتولى وظيفة الضبط الإدارى السلطة التنفيذية عبر أجهزتها الادارية والتنفيذية.

- **أما الضبط القضائي فيقصد به:**

قيام السلطة المختصة باتخاذ الإجراءات اللازمة للتحقيق واكتشاف الجرائم بعد وقوعها، وتعقب مرتكبيها، والقبض عليهم، وجمع أدلة الإدانة ضدهم وتقديمهم للمحاكمة وتنفيذ العقوبة بحقهم.

ومن ثم فإن الضبط القضائي بهذا المعنى يستهدف غرضاً علاجياً. يتحصل في صيانة النظام العام عن طريق الزجر والردع الذي تحدثه العقوبة في نفس الأفراد، وذلك على عكس الضبط الإداري فهو ذو طبيعة وقائية.

- يتولى وظيفة الضبط القضائي أعضاء النيابة العامة، وهم في المملكة هيئة التحقيق والادعاء العام، ومديري الشرطة، وضباط الأمن.
- وإذا كانت القرارات الإدارية الصادرة في مجال الضبط الإداري تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً، فإن القرارات التي تصدر من رجال الضبط القضائي، ولو كانت صادرة عن رجال الادارة تعتر أوامر وقرارات قضائية، مع ما يترتب على ذلك من عدم خضوعها لرقابة القضاء الإداري.

- **التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي**

هناك معياران رئيسيان للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، هما المعيار العضوي، والمعيار الموضوعي.

أولاً: المعيار العضوي:

أساس هذا المعيار هو النظر إلى السلطة القائمة بأعمال الضبط، فإذا كان العمل صادراً من السلطة الإدارية فإنه يعتبر من أعمال الضبط الإداري.

أما إذا كان صادراً من السلطة القضائية ممثلة في هيئاتها المختلفة فإنه يعتبر من أعمال الضبط القضائي، مع ما يترتب على ذلك من آثار أهمها أن العمل الأول يعتبر قراراً إدارياً، أما الثاني فيعتبر قراراً قضائياً.

ثانياً: المعيار الموضوعي:

أساس هذا المعيار هو التمييز بين نوعي الضبط القضائي، من حيث الإطار أو المدى أي نطاق كل منهما، فبينما يقتصر دور رجال الضبط القضائي على التأكد من مخالفة القواعد القانونية أو اللائحية أو القرارات الصادرة تطبيقاً لها، دون أن يكون من سلطتهم إنشاء قاعدة قانونية جديدة، نجد أن سلطة رجال الضبط الإداري قد تشمل إصدار القرارات التنظيمية العامة (لوائح الضبط) والتي تستطيع أن تضيف إلى الأحكام التنظيمية أحكاماً لائحية جديدة بهدف حماية النظام العام.

- **لكن ما أهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي؟**

يتضح أن ثمة مصلحة عملية في التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، ذلك أن التمييز بينهما قائم على مبدأ الفصل بين ولايتي القضائيين الإداري والعادي.

أهداف الضبط الإداري

- الغرض الأساسي للضبط الإداري هو صيانة النظام العام وإعادته إلى نصابه إذا اختل.
- والنظام العام كهدف للضبط الإداري يتكون من العناصر التالية:

عناصر النظام العام

أولا: الأمن العام:

يقصد به المحافظة على حياة المواطنين وأموالهم واعراضهم وحمايتهم من خطر الاعتداء عليها. ويشمل ذلك اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية أفراد المجتمع من الأخطار التي تهددهم سواء أكان مصدرها الإنسان كسطو المجرمين وعبث المجانين والمظاهرات العنيفة وحوادث السيارات، أو كانت من الأخطار الطبيعية كالزلازل والفيضانات.

- وفي سبيل تحقيق هذا الهدف يتعين على سلطات الضبط أن تتخذ مجموعة من الإجراءات مثل تنظيم المرور في الشوارع لمنع حوادث السيارات، واتخاذ الاحتياطات ضد الكوارث المتوقعة.

ثانياً: الصحة العامة:

المقصود بالصحة العامة في مجال الضبط الإدارى وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض بمقاومة أسبابها. من ذلك المحافظة على سلامة مياه الشرب والأطعمة المعدة للبيع، ومكافحة الأوبئة والأمراض المعدية، والتأكد من توفر الشروط الصحية في المصانع والمطاعم والمحلات الأخرى.

- يعتبر تلوث البيئة من أهم العوامل التي تضر بصحة الانسان وتصيبه بالأمراض، لذلك فإن مكافحة التلوث تعد من أهم وسائل المحافظة على الصحة العامة.

ثالثاً: السكينة العامة

ينصرف مفهوم السكينة العامة إلى المحافظة على الهدوء والسكون في الأماكن العامة والساحات العامة والطرق لوقاية الناس من الضوضاء والصخب والازعاج والمضايقات الخاصة في أوقات راحتهم، مثال ذلك أصوات الباعة المتجولين، ومكبرات الصوت، وتشمل المحافظة على السكينة العامة منع الأصوات المرتفعة.

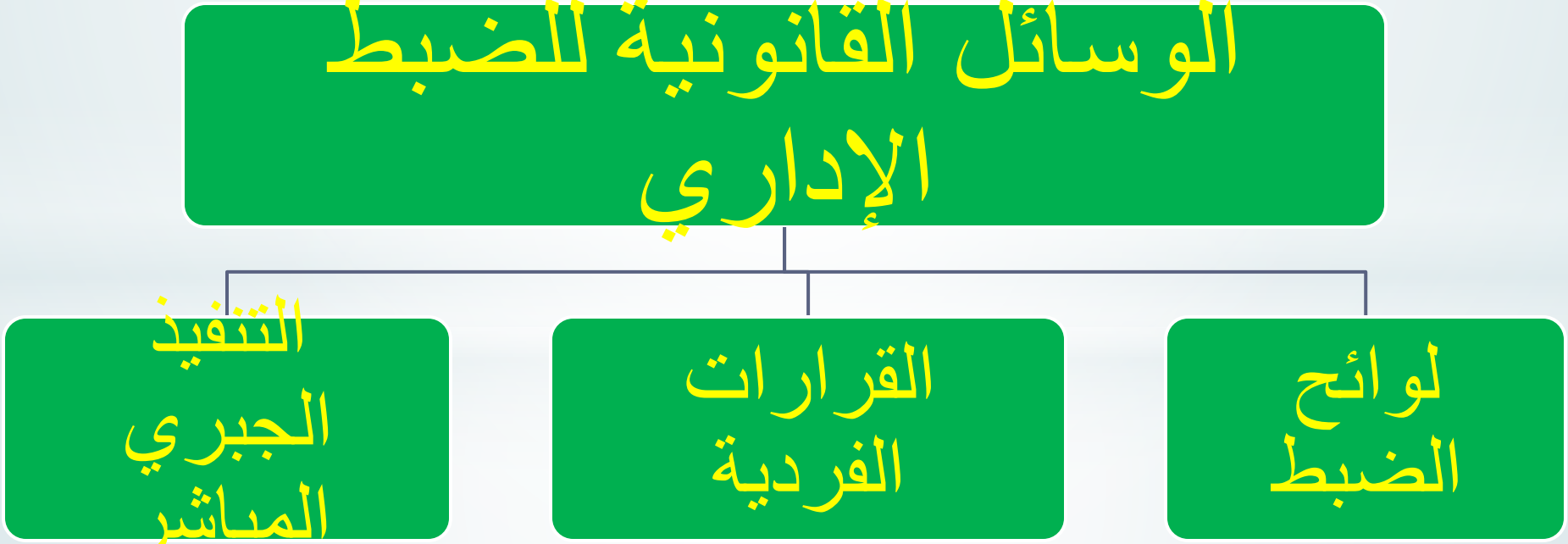
رابعاً: الآداب العامة

ويقصد بها القيم والمبادئ الأخلاقية التي تواضع الناس في مجتمع معين على احترامها والالتزام بها، فهذه القيم الأصلية هي قوام تماسك المجتمع، ومخالفتها تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام.

المبحث الرابع
وسائل الضبط الإداري

تحتاج سلطات أو هيئات الضبط الإداري لممارسة اختصاصاتها إلى وسائل قانونية من أجل تحقيق الأهداف المرجوة، ذلك أن هذه الهيئات بدون هذه الوسائل لا تستطيع تحقيق الأهداف المتمثلة في المحافظة على النظام العام،

فما هي هذه الوسائل القانونية؟



المطلب الأول

لوائح الضبط

هي اللوائح والقرارات التنظيمية التي تتضمن أحكاماً عامة ومجردة تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة.

هذه الأنظمة واللوائح تمس حقوق الأفراد وحرياتهم بما تنطوي على أوامر ونواه وعقوبات تتخذ بحق المخالفين لأحكامها، كالأنظمة الخاصة بالمحلات العامة، والمحلات الخطرة، والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة العامة، والأنظمة الخاصة بمراقبة الأغذية ومكافحة التلوث.

* في المملكة العربية السعودية فإن سلطة اصدار لوائح الضبط من اختصاص مجلس الوزراء.

* واختصاص السلطة التنفيذية بإصدار هذه اللوائح يعتبر من أهم أساليب الضبط الإداري، ويتخذ وضع هذه الأنظمة أو اللوائح صوراً شتى وهي: الحظر، الترخيص، الأخطار، وتنظيم النشاط.

1- الحظر أو المنع: ويقصد به النهي عن ممارسة نشاط معين في حالات محددة قد تخل بالنظام العام. كمنع وقوف السيارات على جانبي الطريق في الشوارع المزدحمة وسط المدينة.

2- الترخيص: ويتمثل في وجوب الحصول على إذن سابق من الإدارة لممارسة نشاط معين، وفقاً لقواعد تنظيمية تحدد شروط السماح بممارسة ذلك النشاط من النواحي الموضوعية والشخصية.

3- الإخطار: هو الإخبار المسبق عن نشاط معين للحصول على الإذن اللازم لممارسته، لاتصاله بالنظام العام بشكل مباشر أو غير مباشر.

وهذا الإخطار يخول السلطات الضبطية الاعتراض على النشاط في حالات معينة، أو اتخاذ الاحتياطات اللازمة التي تحول دون تهديده للنظام العام. ومن أمثلته الإبلاغ أو الإخطار عن عقد الاجتماعات العامة.

4- تنظيم النشاط: ويقصد به تنظيم ممارسة النشاط الفردي أو حرية من الحريات في مجال معين، وهذه الصورة أقل مساساً بالحريات من الصور السابقة. ومثالها أنظمة السير التي تحدد السرعة المسموح بها، والأوقات المقررة لمرور الشاحنات، واللوائح التي تحدد أماكن الصيد وأوقاته.

المطلب الثاني
القرارات الفردية

يقصد بالقرارات الفردية القرارات التي تصدرها سلطة الضبط الإداري بحق فرد أو أفراد معينين بذواتهم أو لتطبيقها على حالات أو وقائع محددة بهدف المحافظة على النظام العام.

وتأخذ القرارات الفردية صوراً مختلفة هي:

أ/ قد تتضمن أمراً بعمل شيء كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط.

ب/ وقد تتضمن الامتناع عن عمل معين كالأمر الصادر بمنع القيام بمظاهرة أو الاحتفال بمناسبة معينة، أو تحريم التقاط الصور لمناطق معينة أو ارتيادها.

ج/ وقد يكون القرار الفردي متضمناً السماح أو التصريح بعمل معين، كالقرار الصادر بمنح شخص تصريحاً للعمل في أماكن معينة. وكالتصريح لأحد الأفراد بحمل سلاح ناري لظروف معينة وفي مناطق محددة.

* ويجب أن تصدر هذه القرارات الإدارية في نطاق الشرعية القانونية.

المطلب الثالث

التنفيذ المباشر

يقصد بالتنفيذ المباشر حق السلطة الإدارية في تنفيذ قراراتها في مجال الضبط الإداري، بالقوة الجبرية عند الاقتضاء، دون الحصول على إذن مسبق من القضاء.

ويعتبر التنفيذ المباشر من أخطر وسائل الضبط الإدارى التي خولها القانون للإدارة إذ تستطيع تنفيذ قراراتها على الأفراد مباشرة دون اللجوء إلى اتخاذ الاجراءات القضائية، وقد يمتد التنفيذ المباشر إلى استعمال القوة والجبر إذا تقاعس الأفراد عن تنفيذ قرارات الإدارة اختياراً.

* وقد خول القانون الإدارة هذا الامتياز لغاية أساسية هي تحقيق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، والحفاظ على كيانها واستقرارها.

* لكن يجب على الادارة توخي الدقة فى اتخاذها إجراءات التنفيذ المباشر وخاصة من حيث مدى توافر الشروط والضوابط المنصوص عليها. فإذا أخطأت الإدارة تعرضت للمسؤولية. وقد تكون هذه المسؤولية على صورة الحكم بالتعويض إذا أصاب الأفراد ضرر من جراء قيام الإدارة بالتنفيذ المباشر دون حق.

- ويمكن حصر الحالات التي يجوز فيها للإدارة اللجوء إلى أسلوب التنفيذ المباشر لقراراتها في حالتين:

1- وجود نص صريح في القوانين أو اللوائح يبيح للإدارة استخدام هذا الحق كالنصوص التي تخول الإدارة الخصم من مرتب موظف، لسبب يتعلق بأداء الوظيفة، أو لاسترداد ما صرف إليه بغير حق. وكذلك حق الإدارة في إغلاق المحل العام غير المرخص.

2- حالة الضرورة: ويقصد بها قيام حالة شاذة أو خطر جسيم يهدد النظام العام يتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية، لذا يجوز للإدارة اتخاذ إجراءات على وجه السرعة لمواجهته، وفي هذه الحالة يحق لجهة الإدارة أن تلجأ إلى أسلوب التنفيذ المباشر، رغم عدم وجود نص قانوني، وفقاً للقاعدة المستقرة التي تقضي بأن «الضرورات تبيح المحظورات». لكن ما هي شروطها؟

- **شروط الاحتجاج بحالة الضرورة:**

أ/ وجود خطر جسيم يهدد النظام العام.

ب/ أن يتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية.

ج/ أن يكون دافع الإدارة في تدخلها تحقيق المصلحة العامة وحدها.

د/ يجب ألا تُضحى بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة، إلا بمقدار ما تقضي به الضرورة.

- وقد أقر المنظم السعودي بحق السلطة الإدارية بتنفيذ قراراتها جبراً في حالة وجود نص قانوني أو عند الضرورة كإزالة مباني آيلة للسقوط، أو مصادرة واتلاف مطبوعات أو مواد محظورة أو تالفة.

* الجهات التي تقوم بالضبط الإداري في المملكة:

هناك جهات إدارة عديدة تقوم بالضبط الإداري في المملكة كل حسب اختصاصه، ومنها على سبيل المثال:

1/ قوات الأمن الداخلي: فهي المسؤولة نظاماً بالمحافظة على النظام العام وصيانة الأمن العام الداخلي في البر والبحر، وعلى الأخص منع الجرائم قبل وقوعها وضبطها والتحقيق فيها حال ارتكابها.

2/ إمارة المناطق، والمحافظات والمراكز.

3/ الإدارة العامة للمرور.

4/ هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

5/ مصلحة الجمارك.

6/ وزارة الشؤون البلدية والقروية.

7/ ورازة الصحة.

8/ الدفاع المدني فيما يخص التفتيش والضبط على المحلات الخطرة وغيرها.

المبحث الخامس

حدود سلطات الضبط الإداري

من أهم الآثار التي تترتب على ممارسة الإدارة لسلطاتها الضبطية، تقييد الحريات العامة للأفراد في المجالات المختلفة، وخشية تجاوز الادارة لحدود المشروعية، ومنعاً لتعسفها أو استبدادها، فإن الفقه والقضاء الإداريين يتفقان على ضرورة خضوعها للعديد من الضوابط والقيود.

– فما هي الحدود التي تقف عندها الإدارة عند ممارستها للضبط الإداري؟ وبمعنى آخر كيف يمكن التوفيق بين حماية الحريات العامة التي كفلها المنظم الدستوري، وبين صيانة النظام العام والمحافظة عليه؟

– الحقيقة أنه من الواجب على سلطات الضبط التقيد بالأنظمة واللوائح بما تحتويها من قيود، وهي تخضع في ذلك لرقابة القضاء، وفيما يلي بيان هذه القيود:

أولا: تحري الغاية من إجراءات الضبط:

الأصل أن تهدف هذه الإجراءات حماية النظام العام بجميع مدلولاته وعناصره، فإذا انحرفت سلطات الضبط الإداري عن هذه الغاية بقصد تحقيق أهداف أخرى سواءً كانت مشروعة أو غير مشروعة كان تصرفها مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة وجديراً بالإلغاء.

وبناء على ذلك، يجب على الإدارة عندما تستعمل سلطتها التقديرية أن تتحرى غاية المشرع وعلى ضوء هذه الغاية تصدر قرارها، فإذا تجاوزها يكون معيباً ويتعين إبطاله.

– وهذا هو موقف القضاء الإداري السعودي، ومن أحكامه في هذا الصدد:

«إن قرار الإدارة لم يستهدف المصلحة العامة، وجانب الغاية المشروعة، لذا فإنه يكون مشوباً بعيب إساءة استخدام السلطة، الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى إلغاء القرار محل الدعوى».

ثانياً: سبب الإجراء الضبطي:

يعني أن يستند كل إجراء تتخذه سلطات الضبط الإداري إلى سبب حقيقي يبرره.

– والسبب هو الواقعة الدافعة لاتخاذ القرار أو الإجراء، ويراقب القضاء الإداري توافر هذه الواقعة ومدى جديتها وتهديدها للنظام العام، فإن لم يكن لها سبب حقيقي بل كانت تستند إلى سبب صُوري، حَكمَ القاضي ببطلان هذه الإجراءات.

- ومما قضى به ديوان المظالم في مجال رقابته على سبب الإجراء الضبطي في حكمه رقم (64) لعام 1429هـ: قالت المحكمة: «وفيما يتعلق بالموضوع فإن القضاء الإداري يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون مبنياً على سبب صحيح يبرر اصداره، فإذا لم يكن هناك سبب جدي أو كان السبب وهمياً أو غير محقق، فإن القرار يكون مشوباً بعيب إنعدام السبب مما يوجب إلغاءه».

ثالثاً: اختيار الوسيلة المناسبة(مبدأ التناسب)

ويعني ذلك أن على سلطات الضبط الإداري مواجهة الوقائع والحالات التي تهدد النظام العام بما يلائمها ويناسبها من الوسائل والإجراءات، فلا يجوز لها استخدام وسائل صارمة شديدة لمواجهة إخلال بسيط لا يمثل خطورة كبيرة على النظام العام.

وهذا يعني ضرورة مراعاة تناسب الإجراء الضبطي مع درجة وجسامة الخطر الناجمة عن النشاط الفردي أو الجماعي.

ومن أحكام ديوان المظالم في هذا الصدد: «إن أي قرار أو إجراء لا بد أن يتناسب مع الوقائع التي يواجهها، فإذا كان قرار الجزاء مشوباً بالقسوة المفرطة تعين الحكم بإلغائه».

الفصل الثاني
المرافق العامة

*تحتل نظرية المرفق العام مكانة بارزة في القانون الإداري، فالموظفين العموميين، والعقود الإدارية، والأموال العامة، والمسؤولية الإدارية، والأشغال العامة، مردها ومرجعها فكرة المرفق العام.

*لذا فإن مناط تطبيق قواعد القانون الإداري على نزاع معين ينشأ بين الإدارة والأفراد، هو كون هذا النزاع متعلقاً بتنظيم أو سير أحد المرافق العامة. وعلى هذا الأساس فإن القضاء الإداري هو الذي ينظر في هذا النوع من المنازعات، وهكذا أصبح المرفق العام أيضاً معياراً لتحديد اختصاص القضاء الإداري.

*فما هي المرافق العامة؟ وما هي أساليب إدارتها؟ وما هي المبادئ الأساسية التي تحكم سيرها؟

المبحث الأول

ماهية المرفق العام

تعتبر فكرة المرفق العام بمثابة الأساس الذي قامت عليه نظريات ومبادئ القانون الإداري لكونها مظهراً رئيسياً من مظاهر تدخل الدولة لإشباع الحاجات العامة للأفراد، فهي أوسع هذه المظاهر نطاقاً وأبعدها مدى.

لذلك لم يتردد بعض كبار الفقهاء الفرنسيين في تعريفهم للقانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة، كالفقيه بونارد (Bonnard).

المطلب الأول

تعريف المرفق العام

اختلق الفقهاء في تعريف المرفق العام تبعاً لاختلاف الزاوية التى ينظرون منها إلى هذا المرفق:

* فمن أخذ بالمعيار الشكلي يعرف المرفق العام بأنه(منظمة عامة تملك من السلطات والاختصاصات، ما يكفل القيام بخدمة معينة تسديها للجمهور، على نحو منتظم).

- وعرفه الفقيه ديجي، بأن المرفق العام هو كل نشاط يجب أن يتولاه الحكام.

- وذهب الأستاذ (لوبادير) إلى أن المرفق العام هو النشاط الذي تباشره سلطة عامة بقصد الوفاء بحاجة نفع عام.

- ويرى الدكتور سليمان الطماوى أن اصطلاح المرفق العام يستعمل للدلالة على معنيين:

أ/ فقد يستعمل للدلالة على نشاط من نوع معين تقوم به الإدارة لصالح الأفراد، وهذا هو المعنى الذي يجب أن يخصص له هذا الاصطلاح.

ب/ وقد يقصد به المنظمة أو الهيئة التي تقوم بالنشاط.

- وعرف الدكتور محمد فؤاد مهنا المرفق العام بأنه: (مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته وتنظيمه بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وتهدف إلى تلبية حاجة عامة). كالتعليم والنقل وتوفير المياه والكهرباء وكالجامعات والغرف التجارية والصناعية. ولعل هذا هو التعريف الجامع الذي ينسجم وطبيعة المرفق العام.

المطلب الثاني

عناصر المرفق العام

للمرفق العام عناصر أو أركان يقوم عليها، تميزه عن المشروعات الخاصة، وأهم هذه العناصر هي:

أولاً: المرفق العام تنشؤه الدولة أو تشرف على إدارته

الأصل هو أن يكون إنشاء المرافق العامة بواسطة الدولة، حيث يكون إنشاؤها بقانون أو بناء على قانون(نظام).

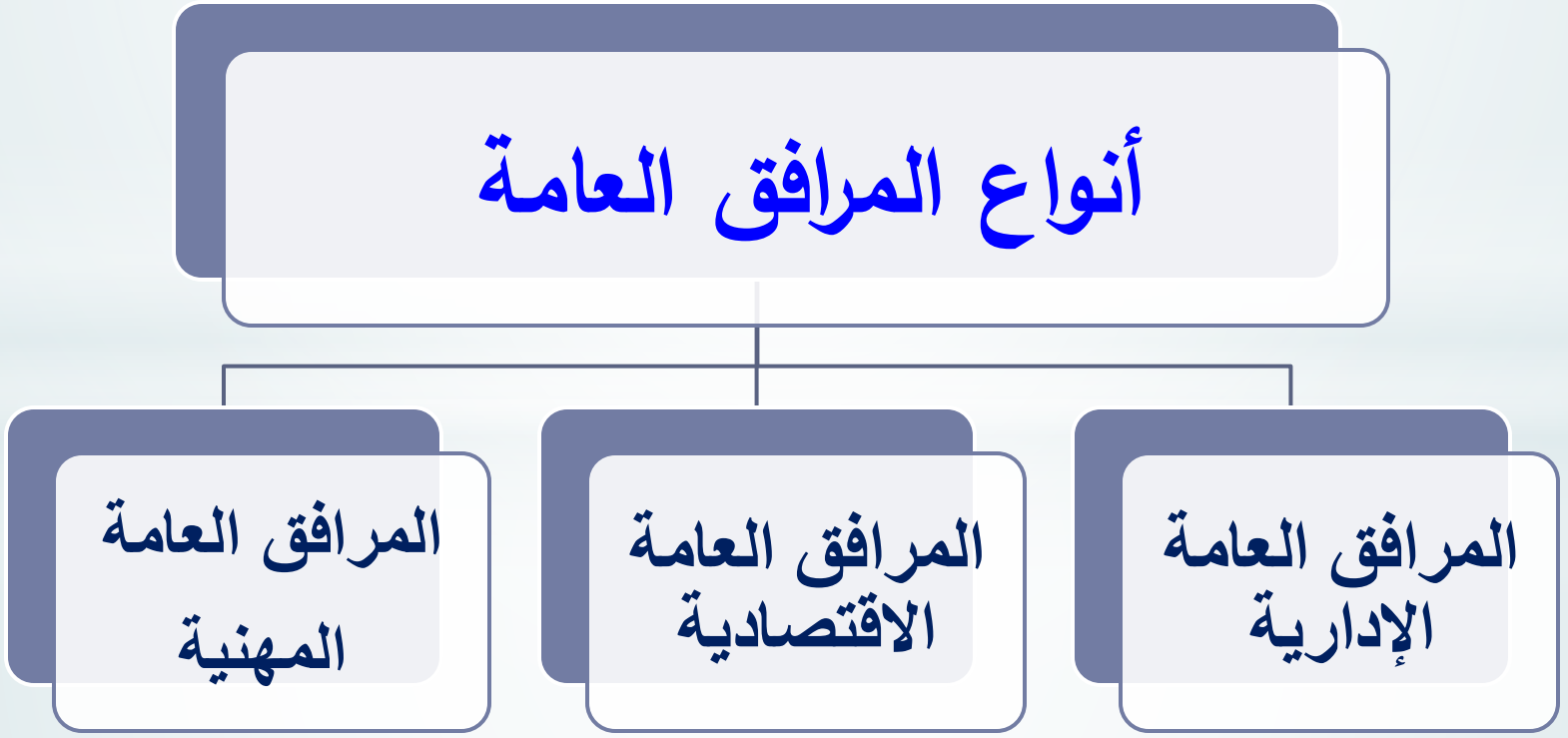
لكن ليس كل مشروع تنشؤه الدولة يعتبر مرفقاً عاماً، إذ أن الدولة كما تملك إنشاء المرافق العامة، تستطيع في ذات الوقت القيام بمشروعات خاصة، لذلك يتعين الرجوع إلى قصد المشرع في كل حالة على حده.

ثانياً: استهداف النفع العام: مما يضفي على المشروع صفة المرفق العام، أن يستهدف النفع العام أي أن يكون غرضه سد حاجات عامة مشتركة، وتقديم خدمات عامة، سواء كانت خدمات مادية كتوفير المياه والكهرباء ووسائل المواصلات العامة. أو كانت معنوية كتوفير الأمن بعنصريه الداخلي والخارجي للأفراد، والتعليم بمراحله المختلفة.... فإذا فقد المشروع هذه الصفة لم يعد مرفقاً عاما ولو كانت الدولة هي التي أنشأته وتتولى إدارته.

ثالثاً: خضوع المرفق العام للسلطة العامة: المقصود بالسلطة العامة كركن أساسي للمرفق العام، أن يخضع في إدارته للسلطة الحاكمة. بمعنى أن تكون الكلمة النهائية في إدارة المشروع وتنظيمه للسلطة العامة. ولا يُقصد بذلك مجرد خضوع المشروع لرقابة وإشراف السلطة العامة، كأن تشترط جهة الإدارة موافقتها المسبقة على النظام الأساسي للمشروع، أو حقها في التفتيش الدوري على أعمال المشروع. بل يتعين لاعتبار مشروع ما مرفقاً عاماً أن يكون للسلطة العامة الرأي النهائي في إنشائه وإدارته.

المبحث الثاني
أنواع المرافق العامة

تنقسم المرافق العامة إلى أنواع عديدة بالنظر إلى اعتبارات مختلفة، ومرد ذلك طبيعة نشاطها أو الخدمات التي تؤديها، أو المدى الإقليمي الذي تعمل في نطاقهن أو مدى التزام الدولة بإنشائها، وسنتعرض لأهم هذه الأنواع، والذي يتمثل في التقسيم الذي يستند إلى طبيعة نشاط المرفق.



أولاً: المرافق العامة الإدارية البحتة.

- وهي المرافق العامة التقليدية ويطلق عليها المرافق الإدارية البحتة تمييزاً لها عن المرافق العامة الأخرى، إذ أن المرافق العامة الاقتصادية منها والمهنية كلها مرافق إدارية في الأصل لأن الإدارة هي التي تنظمها وتديرها.
- وينصب نشاط هذه المرافق على وظائف الدولة الأساسية،
- مثال على المرافق الإدارية البحتة، مرفق الأمن، الشرطة، الصحة، الإعلام.

ثانياً: المرافق العامة الاقتصادية

- ظهر هذا النوع من المرافق بعد أن تدخلت الدولة المعاصرة في مجالات النشاط الاقتصادي.
- تُعرف المرافق الاقتصادية بأنها «ذلك النوع من المشروعات الذي يمارس نشاطاً تجارياً أو صناعياً مماثلا للنشاط الذي يباشره الأفراد والهيئات الخاصة».
- ويتميز هذا النوع من المرافق بخضوعه لأحكام القانون العام والقانون الخاص معاً.
- ومن أمثلة المرافق العامة الاقتصادية مرافق البريد والهاتف والمياه والكهرباء والسكك الحديدية.

ثالثاً: المرافق العامة المهنية.

- يقصد بالمرافق المهنية تنظيم شؤون مهنة أو طائفة معينة من المواطنين من قبل هيئة أو منظمة تتمتع ببعض الامتيازات وسلطات القانون العام،
- وغالباً ما تتخذ هذه المرافق شكلاً نقابياً، ويتولى إدارتها مجلساً منتخباً من أبناء المهنة ذاتها، كما هو الحال في نقابة المهندسين، والأطباء والمحامين والصيادلة والغرف المهنية كالغرف التجارية والغرف الصناعية.
- وبالنسبة للنظام القانوني الذي يحكم شؤون النقابة، فإنها تخضع لأحكام القانونين العام والخاص.
- ويترتب على ذلك اختصاص كل من القضاء الإداري والقضاء العادي بنظر منازعاتها.

المبحث الثالث

أساليب إدارة المرافق العامة

تدار المرافق العامة بأساليب عديدة، من أهمها أسلوب الإدارة المباشرة (الاستقلال المباشر) أسلوب المؤسسات العامة، أسلوب الامتياز، طريقة الاقتصاد المختلط، وفيما يلي بيان ذلك:

المطلب الأول: أسلوب الإدارة المباشرة

يقصد بهذا الأسلوب أن تتولى السلطة الإدارية إدارة المرفق العام بنفسها مباشرة بواسطة عمالها وأموالها، مستعينة في ذلك بوسائل القانون العام بما تتمتع به من سلطات وامتيازات.

- وفي هذه الحالة يعتبر العمال الذين يقومون بإدارة المرفق وبتنظيم سير العمل فيه «موظفين ومستخدمين عمومين».

- وتعتبر الأدوات والأموال التي تستخدم في تشغيله وتسيير حركته «أموالا عامة».

- ويخضع المرفق العام في تمويله للقواعد التي تحكم ميزانية الدولة؛ لذلك تضاف إيراداته إلى واردات الدولة دون استطاعة المرفق العام الذي يدار بهذه الطريقة الاحتفاظ بجزء من هذه الايرادات لنفسه.

- وعليه فإن هذا النوع من المرفق يخضع لتوجيه ورقابة السلطة المركزية المباشرة، مما يحول دون قيامه بوضع سياسة عامة أو برنامج محدد يقوم على تنفيذه،
- ولعل عدم مقدرة المرفق في وضع سياسة عامة أو برنامج محدد تمثل نقطة الضعف في هذا النوع من أسليب إدارة المرافق العامة.
- تكون هذه الطريقة مناسبة في إدارة المرافق الإدارية البحتة، كمرافق الدفاع والأمن والقضاء.
- وتهدف هذه الطريقة لتحقيق غرض واحد هو المصلحة العامة، فليس من أغراض الادارة المباشرة تحقيق أي ربح للسلطة الإدارية، بصرف النظر عما تنفقه في سبيل تحقيق هذه الأهداف النبيلة المتمثلة في الدفاع عن الوطن وتحقيق الأمن.

المطلب الثاني

أسلوب المؤسسات العامة

يمكن تعريف المؤسسة العامة بأنها عبارة عن مرفق عام مُنح الشخصية المعنوية لتمكينه من الاستقلال في إدارته وذمته المالية عن السلطة الإدارية التي يتبعها، مع خضوعه لإشراف هذه السلطة ورقابتها.

ويمكن أن تطبق هذه الطريقة في جميع القطاعات على اختلاف أنواعها الاقتصادية والاجتماعية والمالية والثقافية والعلمية.

وهناك مؤسسات عامة وطنية أو قومية تغطي خدماتها إقليم الدولة بكامله، كما توجد مؤسسات إقليمية أو محلية في جزء محدد من هذا الإقليم بالإضافة إلى اقتصار نشاطها على مجال أو نوع معين من الخدمات.

- تقتضي دراسة هذا الموضوع التعرض لخصائص المؤسسات العامة، ثم إلى تطبيقها في المملكة.

** وعليه سيتم تناول الموضوع على النحو التالي:

الفرع الأول
خصائص المؤسسات العامة

تتميز المؤسسات العامة بخصائص معينة نجملها في الآتي:

(1) الشخصية المعنوية:

تعتبر المؤسسات العامة مرافق عامة إلا أنها تتمتع بالشخصية المعنوية «الاعتبارية» ويترتب على ذلك النتائج التالية:

أ/ تنشأ المؤسسة العامة استناداً إلى نظام يصدره المنظم لهذه الغاية.(وهو الأسلوب المتبع في السعودية). مثل نظام التعليم العالي الذي أنشئت بموجبه الجامعات، ونظام مؤسسة المواصلات، ونظام مؤسسة الخطوط الجوية السعودية، أو نظام مؤسسة الموانئ وغيرها.

ب/ تستقل بذاتها عن السلطة الإدارية التي تتبع لها بسبب تمتعها بالشخصية المعنوية، وبالتالي تكون لها ذمة مالية مستقلة، فلا تختلط إيراداتها ومصروفاتها وديونها بإيرادات ومصروفات الشخص الإداري الذي تتبعه. كما أن موظفوها مستقلين عن غيرهم من موظفي الدولة.

(2) مبدأ التخصيص: (أي تخصيها لتقديم خدمة معينة)

المؤسسات العامة عبارة عن صورة من صور اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية، أي المؤسسات العامة.... على أن ما تميز المؤسسات اللامركزية المرفقية عن اللامركزية الإقليمية في أنها:

أ/ تنشأ لتحقيق أغراض محددة بالذات، أي لتحقيق نوع معين من الخدمات لا تتعداه،

ب/ وتتحدد أهليتها القانونية بالغرض الذي أنشأت من أجله.، وتخضع بالتالي لمبدأ التخصيص، فهناك مؤسسة للإعلام، وأخرى للإسكان، وثالثة للضمان، وهكذا.

بينما تقوم الهيئات اللامركزية الإقليمية بكافة الخدمات والحاجات الإقليمية المحلية دون تحديد أو تخصيص بخدمات معينة أو محددة بالذات.

(3) خضوعها للقواعد العامة التي تحكم سير المرافق العامة:

تعتبر المؤسسة العامة أسلوباً من أساليب إدارة المرافق العامة، وعليه فإنها تخضع لذات القواعد العامة التي تحكم سير المرافق العامة... ولهذا تخضع المؤسسة العامة لمبدأ دوام سيرها بانتظام واضطراد، ومبدأ المساواة، ومبدأ قابلية قواعد تنظيمها للتعديل والتغيير، وسبب ذلك أن المؤسسة العامة تهدف إلى تحقيق النفع العام.

(4) خضوع المؤسسات العامة لرقابة السلطة المركزية: رغم تمتع المؤسسات العامة بالشخصية المعنوية والاستقلال عن السلطة المركزية فإن هذا الاستقلال لا ينفي خضوع هذه المؤسسات لرقابة السلطة المركزية.

الفرع الثاني
المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية

يستخدم المنظم السعودي أحياناً لفظ أو مصطلح «سلطة» بدلاً عن «مؤسسة» أو هيئة، أو غيره من المسميات مثل: مؤسسة الخطوط الجوية السعودية، والمؤسسة العامة للتأمينات، ومؤسسة الإذاعة والتلفزيون.

وتعد المؤسسات العامة في المملكة أشخاصاً عامة، أقرب الأجهزة الإدارية لأسلوب اللامركزية المرفقية، ويتم الاعتراف لها بشخصية اعتبارية مستقلة عن الدولة.

- كانت بداية إنشاء المؤسسات العامة في المملكة في عام 1371هـ حينما تم إنشاء مؤسسة النقد العربي السعودي (البنك المركزي)، أعقبها إنشاء عدد من المؤسسات العامة حتى أصبح يتجاوز عددها 70 مؤسسة في الوقت الحالي.
- لا يوجد في المملكة تنظيم قانوني شامل أو موحد للمؤسسات العامة، وإنما لكل مؤسسة عامة نظام خاص بها يحدده المرسوم الملكي المنشئ لها، ومع ذلك فإن المؤسسات العامة تلتقي جميعاً في كونها أشخاصاً اعتبارية عامة تتولى إدارة مرافق عامة، مع خضوعها في ذات الوقت لأسلوب الرقابة الوصائية.

وعلى الرغم من ذلك فإن هناك ثمة قواعد مشتركة تُبْرز الملامح الرئيسية للنظام القانوني الحاكم للمؤسسات العامة في المملكة والتي تتمثل أبرزها في الآتي:

1- إنشاء وتنظيم المؤسسة العامة.

ذلك أن الاداة القانونية لإنشاء المؤسسة العامة في المملكة هو المرسوم الملكي بعد موافقة مجلس الوزراء على النظام الخاص بها.

2- أغراض المؤسسات العامة واختصاصاتها وإدارتها(التخصيص):

المؤسسات العامة تنشأ لتحقيق أغراض محددة سواءً كانت تعليمية أو اقتصادية أو زراعية أو خدمية. ويتحدد اختصاص المؤسسة بنظامها.

ويعتبر مجلس إدارة المؤسسة العامة هو السلطة العليا التي تملك إدارة شؤونها وتصريف أعمالها.

ويعتبر محافظ المؤسسة أو مديرها العام هو بمثابة الرئيس التنفيذي الأعلى لها، فيتولى إدارتها وتصريف أعمالها وتمثيلها أمام الغير وأمام المحاكم وينوب عنها في إبرام العقود.

3- الذمة المالية للمؤسسة العامة:

تتمتع المؤسسة العامة بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة وعن الأشخاص الاعتبارية الأخرى.

وعادة ما تتكون أموال المؤسسة وأصولها المالية من العناصر التالية:

أ/ ما قد يخصص لها من أموال من الميزانية العامة للدولة.

ب/ القروض التي تعقدها المؤسسة.

ج/ ما قد تحققه المؤسسة من دخل نتيجة قيامها بنشاطها .

د/ الهبات والتبرعات التي يقبلها مجلس الإدارة.

هـ/ أي أموال منقولة أو عقارية يتم تخصيصها للمؤسسة أو تكون مملوكة لها.

وبصفة عامة فإن أموال المؤسسة العامة تخضع للحماية القانونية المقررة للأموال العامة؛ لأن أموالها تعتبر أموالا عامة، فلا يجوز الحجز عليها أو تملكها بوضع اليد.

4- الوضع القانوني لمنسوبي المؤسسات العامة:

يعتبر منسوبو المؤسسات العامة موظفين عموميين شأنهم في ذلك شأن موظفي الدولة، وبهذا فإنهم يخضعون لنظام الخدمة المدنية، ولوائحه التنفيذية، وعمالها يخضعون لنظام العمل. ومع هذا الأصل فإن منسوبي المؤسسات العامة عادة ما يخضعون للائحة خاصة بمنسوبي كل مؤسسة، تبين كيفية تعيينهم وترقيتهم ورواتبهم وبدلاتهم....الخ.

5- الرقابة الوصائية على موظفي المؤسسة العامة على أعمالها:

نظراً لكون المؤسسات العامة في المملكة أشخاصاً اعتبارية تستقل مالياً وإداريا عن الدولة وهي في معرض مباشرتها لاختصاصاتها؛ إلا أنها – كما سبق – تخضع لما يعرف بـ «الرقابة الوصائية» من لدن أجهزة السلطة المركزية، وعادة ما ترتبط المؤسسة بأحد الوزراء أو مجلس الوزراء، أو الملك في بعض الحالات، ذلك أنه ليس من شأن استقلال المؤسسات العامة قطع كافة الصلات والروابط بين المؤسسة العامة وبين السلطة المركزية.

إذن المؤسسات تخضع لرقابة الوزارات.

أما في السعودية فعلاوة على خضوع المؤسسة العامة لرقابة الوزارة التي ترتبط بها، فإنها تخضع لرقابة ديوان المحاسبة، وديوان الرقابة المالية، ولإشراف الحكام الإداريين، ذلك أن استقلال المؤسسات العامة لا يحول دون التأكد من مشروعية أعمالها ونشاطاتها والتزامها حدود اختصاصها.

المطلب الثالث

أسلوب امتياز أو التزام المرافق العامة

امتياز المرافق العامة: هو عقد إداري يعهد بمقتضاه بإدارة مرفق عام إلى شخص من أشخاص القانون الخاص فرد أو شركة خاصة لمدة محددة، على أن يدير هذا الشخص المرفق ويتعهد حسن سيره في أداء الخدمات العامة التي أنشأ من أجلها بنفقات من طرفه وعلى مسؤوليته، مقابل الحصول على الرسوم التي تفرض على من ينتفعون بخدماته.

ويختلف أسلوب الامتياز عن أسلوب الإدارة المباشرة، في أن السلطة العامة لا تتولى إدارة المرفق بنفسها وإنما تسند إدارته إلى شخص آخر يتولاه بمصاريف من طرفه وبأدوات يقدمها على نفقته.

كما أن المؤسسات العامة تختلف عن شركات الامتياز في أن الأولى أشخاص إدارية تتمتع بحقوق وامتيازات السلطة الإدارية، بينما الثانية من أشخاص القانون الخاص ولا تعتبر لذلك سلطة إدارية.

- لذا فإن العاملين في المرفق الذي يدار بطريق الامتياز – لا يعتبرون موظفين عموميين، ومن أهم الأمثلة على عقود الامتياز:

1/ امتياز التعدين: ويخول لحامله الحق الانفرادي في أن يُنتج ويستثمر كل أو بعض المعادن الموجودة في منطقة الامتياز، وأن ينقل ويُصدِّر ويبيع تلك المعادن.

2/ امتياز السكك الحديدية: وتقوم وزارة النقل بتحديد مقدار الرسوم التي يتقاضاها حامل الامتياز بموجب العقد المبرم بين الطرفين.

3/ امتياز النقل: وتمثله الشركة السعودية للنقل الجماعي والتي تأسست عام 1399هـ ، وتشرف وزارة النقل على أعمال هذه الشركة، وهي شركة مساهمة سعودية تم منحها امتياز (التزام) نقل الركاب بالحافلات لمدة (15) سنة هجرية وفقاً لعقد الامتياز المبرم بين الشركة ووزارة النقل، وكذلك الموافقة على تجديده (15) عاماً أخرى.

4/ امتياز عقود النفط: منها:

أ- الامتياز الموقع بين الحكومة السعودية وشركة الزيت العربية الأمريكية «شركة ستاندرد أويل أُف كاليفورنيا» لعام 1352هـ.

ب- العقد المبرم بين المملكة وشركة خط الأنابيب عبر البلاد العربية عام 1366هـ وهي شركة أمريكية.

ج/ عقد الامتياز بين السعودية وبين الشركة التجارية اليابانية للبترول عام177هـ

* كيف يتم منح الامتياز؟ وما هي حقوق السلطة الإدارية؟ وما هي حقوق الملتزم؟

أولاً: بخصوص منح حق الامتياز:

هل يتم بمجرد الاتفاق بين الإدارة والمتعاقد؟ أم لا بد من موافقة السلطة التنظيمية؟ ذلك أن هذا العقد يتعلق باستغلال ثروات وموارد البلاد الطبيعية أو بمصلحة مهمة من مصالح المواطنين ويترتب عليه احتكار المتعاقد لاستغلال هذا المرفق وتشغيله.

ونظراً لهذه الأسباب تنص الدساتير على ضرورة موافقة ممثلي الشعب على منح الامتياز بإصدار قانون أو نظام لهذه الغاية، وذلك لتمكينهم من بسط رقابتهم على شروط هذا العقد.

- وقد نص الدستور السعودي(النظام الأساسي للحكم) على ذلك في المادة (15) منه: «لا يجوز منح امتياز أو استثمار مورد من موارد البلاد العامة إلا بنظام».

ثانياً: حقوق السلطة الإدارية:

تتمتع السلطة الحكومية مانحة الامتياز ما يلي:

1- حق الرقابة:

أي تتمتع بالحق في الرقابة بغرض التأكد من سلامة التنفيذ، وتقويم ما قد يحدث من أمور لا تتفق وأهداف ومقاصد منح الامتياز وما قد يستجد من وقائع تفضي إلى احداث ضرر بالغ بأحد الأطراف.

2- حق تعديل العقد:

القاعدة العامة أن السلطة العامة هي صاحبة الكلمة العليا في تنظيم وإدارة المرافق العامة، رعاية للصالح العام، فإذا تغيرت الظروف بعد التعاقد وأصبح نظام المرفق الذي تقرر وقت التعاقد لا يتفق مع الظروف الجديدة ولا يحقق المنفعة العامة التي أنشأ من أجلها، كان للسلطة العامة مانحة الامتياز أن تعدل وتغير هذا النظام بما يحقق المصلحة العامة.

3- استرداد المرفق قبل نهاية المدة:

فإذا أخل الملتزم بشروط الامتياز يجوز للسلطة الإدارية فسخ الامتياز واسترداد المرفق قبل الأجل المضروب.

ثالثاً: حقوق الملتزم:

يسعى الملتزم أساساً للحصول على الربح، لذا تنحصر حقوقه في الأمور التالية:

1- الحق في اقتضاء المقابل (الرسوم):

فمن حق الملتزم صاحب الامتياز أن يتقاضى مقابلاً من جمهور المنتفعين لقاء ما يقدمه لهم من خدمات، مثل الرسوم التي تدفع لشركات الكهرباء أو المياه أو الاتصالات.

2- الحصول على المزايا والتسهيلات المالية المتفق عليها:

وهي المزايا التي ترد في عقد الامتياز مثل:

- حصول صاحب الامتياز على إعانة مالية،
- امتناع السلطة العامة من الترخيص لشركة أخرى باستغلال مشوع مماثل.

3- عدم الإخلال بالتوازن المالي للمشروع:

إذا ترتبت على الإجراءات التي تتخذها السلطة العامة وهي بصدد رقابتها على إدارة الملتزم للمرفق العام أي مساس بالأرباح العادية المتوقعة؛ فإن ذلك يُعد إخلالاً منها بالتوازن المالي لعقد الامتياز، يفرض عليها تعويض الملتزم.

المطلب الرابع
طريقة الاقتصاد المختلط

ويقصد بها اشتراك الدولة مع القطاع الخاص على شكل شركة مساهمة لإدارة مشروع أو مرفق ما. ويترتب على ذلك اشتراك السلطة العامة في إدارة المرفق بتعيين من يمثلها في مجلس الإدارة وتحملها لمخاطر المشروع شأنها شأن سائر المساهمين.

- ويتقرر أسلوب إدارة هذا النوع من المرافق بقانون أو نظام يكون الغرض منه تنظيم عمل هذه الشركات المساهمة التي تتولى إدارة مرفق عام اقتصادي، ووضع القواعد العامة التي تحكم أعمالها وتنظم أنشطتها.
- ومن أمثلة هذا النوع من الشركات في المملكة: الشركة الموحدة للكهرباء، وشركة الصناعات الأساسية (سابك)، وشركة الاتصالات السعودية.

- يذهب بعض الفقه إلى أن طريقة الاقتصاد المختلط تعتبر صورة متطورة لطريقة الامتياز، لما تمتاز به من خصائص تفضيلية.
- ـ يطبق نظام الاقتصاد المختلط في العديد من الدول الأوربية لإدارة المرافق العامة، ففي ألمانيا مثلا تتجه الهيئات المحلية إلى اعتماد هذا الأسلوب في إدارة مرافق انتاج وتوزيع الغاز والكهرباء والنقل داخل المدن. وفي بلجيكا تدير الشركة الأهلية للسكك الحديدية هذا المرفق بهذه الطريقة.

- **في السعودية تتجه السلطة العامة نحو تطبيق هذا الأسلوب (المخلط)** لإدارة العديد من المرافق الاقتصادية **كما هو الحال** في **شركة سابك، وفي الشركات التي تتبع الهيئة الملكية للتصنيع لمدينتي الجُبيل وينبع،**
- بل **تسعى المملكة إلى** تحويل العديد من الشركات إلى شركات مساهمة، وبيع معظم أسهمها إلى القطاع الخاص، **مثال ذلك مؤسسة الخطوط الجوية السعودية، وشركة الكهرباء، ويطلق على ذلك مصطلح (الخصخصة).**
- **ويعرف الفقه عملية الخصخصة بأنها تعني: نقل ملكية أو إدارة نشاط مرفق اقتصادي معين إما جزئياً أو كلياً من القطاع العام إلى القطاع الخاص.**
- وتهدف الحكومة من وراء ذلك إلى التخفيف من أعبائها المتزايدة، وبالطبع فإن تحويل المرافق العامة الاقتصادية لتدار بهذه الطريقة يؤدي إلى خضوعها كقاعدة عامة – **لقواعد القانون الخاص**؛ إلا أنها تتمتع ببعض امتيازات ووسائل القانون العام في نطاق محدود، **ونتيجة لذلك فإنها تخضع بالتالي لاختصاص القضاء العادي والقضاء الإداري.**

** تقدير أسلوب الاقتصاد المختلط:

أولاً: مزايا الاقتصاد المختلط:

يمتاز أسلوب الاقتصاد المخلط لإدارة المرافق العامة بالعديد من المزايا التي تجمع بين حسنات الطريقة المباشرة وطريقة الامتياز، وتفادي عيوبها، من أهمها:

1/ قيام مؤسسة خاصة بمهمة تنظيم وإدارة المرفق، يخفف من أعباء الإدارة العامة.

2/ يخفف من الخضوع لقيود السلطة الرئاسية والروتين الحكومي بما يعرف عنها غالباً من بطء وتعقيد.

3/ يُمكِّن الإدارة في الوقت نفسه من ممارسة رقابة على المرفق الذي يدار بهذه الطريقة بحضور دائم وأكثر فاعلية من طريقة الامتياز.

ثانياً: عيوب ومآخذ طريقة الاقتصاد المختلط:

نظام الخصخصة يفضي إلى المشاركة الأجنبية في عمليات الخصخصة، وهذه المشاركة يفضي إلى الهيمنة الأجنبية على أنشطة حيوية أو استراتيجية، وعدم اكتراثها باستغلال الموارد الطبيعية بصورة مثلى من منظور الدولة المضيفة، لذلك يجب أن تتم المشاركة الأجنبية في الخصخصة بضوابط معينة.

ومن أهم النقاط التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار بالنسبة للمشاركة الأجنبية:

1/ تحديد القطاعات التي يجوز للمستثمر الأجنبي المشاركة فيها وتحديد الحد الأقصى لملكيته في هذه القطاعات.

2/ فرض قيود على بيع الأجنبي لأسهمه لأطراف أجنبية أخرى.

3/ تحديد الالتزامات الضريبية للمستثمر الأجنبي بشكل واضح.

المبحث الرابع
المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة

نظراً لأن الخدمات التى تقدمها المرافق العامة تمس الأفراد فى صميم حياتهم، ويتوقف عليها إلى حد كبير قيامهم بوظائفهم وأداء واجباتهم، كان من الضرورى أن تخضع فى إدارتها لقدر من القواعد الأساسية تمليها الاعتبارات العملية والعدالة الاجتماعية.... وتتلخص هذه القواعد في ثلاثة مبادئ هي:

المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة

- مبدأ دوام سير المرافق العامة
- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة
- مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتعديل والتغيير.

المطلب الأول

مبدأ دوام سير المرافق العامة

يقصد بهذا المبدأ استمرار النشاط الذي يقوم به المرفق بصورة منتظمة دون توقف أو انقطاع؛ لأن الغرض من إنشاء المرافق العامة هو تقديم الخدمات الضرورية والوفاء بالحاجات العامة. وعليه يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية التي لا يحتاج تقريرها لنص نظامي خاص، لأن طبيعة المرافق العامة تستلزم ضمان سيرها باطراد، فإذا توقفت أو تعطل سيرها تعرض المجتمع والنظام لأضرار بالغة الخطورة، وبناءً على ذلك يجب تلافي أو استبعاد كل ما من شأنه إيقاف هذه المرافق أو تعطيلها عن أداء خدماتها.

ومن أهم تطبيقات هذا المبدأ أو آثاره:

1- تحريم الاضراب.
2- تنظيم استقالة الموظفين.
3- تطبيق نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية.
4- إعمال نظرية الموظف الفعلي.

أولاً: تحريم الإضراب:

يقصد بالإضراب امتناع الموظفين أو المُستخدَمِين العموميين عن عملهم مع تمسكهم بوظائفهم.

ويلجأ الموظفون –عادة - لهذا الأسلوب إظهاراً لسخطهم على إجراء أو عمل من أعمال الحكومة، أو لإرغامها على التراجع عن موقفها أو إجابة مطالبهم.

والإضراب إجراء خطير يشل حركة المرافق العامة، ولذا قضى مجلس الدولة الفرنسي في فرنسا باعتبار الاضراب عملاً غير مشروع يبيح فصل الموظف أو فسخ عقد العمل. كما أن غالبية التشريعات في العالم قد نصت على حظر الاضراب في المرافق العامة لذات السبب.

وكذلك فعل المنظم السعودي في نظام حماية المرافق العامة لسنة 1405هـ، فقد نص على تحريم الاضراب واعتباره عملاً غير مشروع يجوز معاقبة فاعله، وذلك لتأثيره على سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وكذلك فعل نظام العمل.

ثانياً: تنظيم استقالة الموظفين:

تعني الاستقالة ترك الموظف أو المستخدم وظيفته بإرادته واختياره. ومع أن للموظف الحق في تقديم استقالته إلا أن استقالة عدد كبير من الموظفين في وقت واحد يؤثر تأثيراً سلبياً على سير المرافق العامة، بل أنه قد يعطل هذا السير تعطيلاً كلياً. فمثل هذه الاستقالة تتنافى مع مبدأ دوام سير المرافق العامة. ولذلك لا يكون الاستقالة نهائية إلا بعد قبولها. بمعنى أن الموظف المستقيل يكون ملزماً بالاستمرار في أعمال وظيفته إلى حين صدور قرار من الجهة الإدارية بقبول أو رفض هذه الاستقالة، وهذا ما قرره نظام الخدمة المدنية السعودي ولوائحه التنفيذية.

فقد تولى في السعودية نظام الخدمة المدنية لسنة 1397تنظيم موضوع الاستقالة وبيان أحكامها، حيث نص على أن: «خدمة الموظف لا تنتهي إلا بعد صدور قرار الجهة الإدارية المختصة بقبول الاستقالة، ويجب على الإدارة أن تبت في طلب الاستقالة خلال تسعين يوماً من تاريخ تقديمها، وإلا اعتبرت مقبولة ضمناً».

ثالثاً: تطبيق نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية.

تعتبر هذه النظرية من أهم النظريات المتعلقة بمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وخاصة في مجال العقود التجارية، ويقصد بها: تلك الحوادث التي تقع بعد التعاقد، دون أن تكون معلومة أو متوقعة، وتجعل تنفيذ العقد مرهقاً لأحد طرفيه إرهاقاً شديداً، بحيث يهدده بخسارة فادحة... ففي هذه الحالات تطبق نظرية الظروف الطارئة على العقود الإدارية ليتسنى من خلالها تعويض المتضرر.

رابعاً: نظرية الموظف الفعلي

من النتائج التي ترتبت على مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام اعتناق نظرية الموظف الفعلي، فالموظف الرسمي هو الشخص الذي يتقلد مهام وظيفية بصورة قانونية بتعيينه حسب الأصول من السلطة المختصة.

أما الموظف الفعلي فهو شخص يزاول أعمال وظيفة عامة دون أن يكون معيناً حسب الأصول القانونية.

** لكن ما حكم الأعمال التي يمارسها موظف عام تم تعيينه في وظيفته على نحو غير قانوني؟ أو تم انتخابه في إحدى الهيئات اللامركزية على نحو غير مشروع؟

- **في الظروف العادية يعتبر هذا الشخص من الموظفين الفعليين**، تأسيساً على فكرة **«الأوضاع الظاهرة»**، وبالتالي تعتبر هذه الأعمال مشروعة طالما أنها غير مشوبة بأحد أوجه عدم المشروعية الأخرى، وتعتبر كأنها صادرة من موظف تم تعيينه على نحو قانوني؛ **وذلك حماية لمصالح الغير** التي تتعرض للأضرار إذا ما سلمنا ببطلان أعمال الموظف الفعلي.
- **أما في الظروف الاستثنائية:** كحالة الحرب أو الكوارث الطبيعية الكبرى، **فتطبيق نظرية الموظف الفعلي تفرضه هذه الظروف** ضماناً لسير المرفق العام، على أساس «**فكرة الضرورة**» لا على أساس فكرة الأوضاع الظاهرة.
- وقد **أخذ المنظم السعودي بنظرية الموظف الفعلي** في نظام الخدمة المدنية حينما اعتد بصحة تعيين الموظف الذي لم يبلغ **سن السابعة عشرة** من عمره، مقرراً صحة أعماله.

المطلب الثاني

مبدأ المساواة أمام المرافق العامة

يعتبر مبدأ المساواة حجر الزاوية الذي يحكم قواعد القانون العام حيث يسود سير المرافق العامة بأسرها. ويتم المساواة بين جميع الأشخاص الذين تتوفر فيهم نفس الشروط التي يفرضها المرفق العام.

أولاً: مضمون المساواة:

الالتزام بمبدأ المساواة لا يعني بالمساواة المطلقة بين جميع الموظفين، وإنما يعني المساواة بين الأفراد الذين تتحقق فيهم الشروط التي فرضها المرفق العام لإمكان الاستفادة من نشاطه، وبالتالي لا يعتبر إخلالا بهذا المبدأ أن يقفل المرفق العام أبوابه في وجه أشخاص لم تتحقق فيهم الشرط الضرورية لإمكان الاستفادة منه.

وهذه الشروط تختلف باختلاف المراكز القانونية من فرد إلى آخر حسب نوع الخدمة التي يؤديها المرفق، فمثلاً لمرفق التعليم الجامعي قد يشترط لإمكان الاستفادة منه الحصول على شهادة دراسية معينة، وعلى مجموع معين من الدرجات يتحدد بحسب قلة الإقبال أو كثرته على كل كلية.

لهذا فإن مبدأ المساواة يقضى أولاً بوجوب التسوية فى المعاملة بين الأفراد المتقدمين للانتفاع أو المنتفعين فعلاً الذين تتوفر فيهم الشروط اللازمة.

لكن هذه الشروط قد تختلف باختلاف المكان، أو باختلاف نوع الخدمة، أو باختلاف الغرض الذي يهدف إليه الأفراد.

ثانياً: جزاء مخالفة مبدأ المساواة:

إذا أقدمت الإدارة على مخالفة مبدأ المساواة بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة، فإن القانون يخول الطرف المتضرر الحق فى رفع دعوى الإلغاء ودعوى التعويض أيضاً. وفي حال ثبوت ذلك يحكم القضاء الإداري بإلغاء القرارات المخالفة لمبدأ المساواة.

- ومن أحكام القضاء الإداري في هذا الشأن:

تقول المحكمة الإدارية العليا في حكمها في القضية رقم1995/215م:« من الواجب على السلطة العامة أن تسوي في المعاملة بين الناس إذا اتحدت ظروفهم، فيما أعطاها المنظم من سلطات في تصريف الشؤون العامة، فلا تعطي حقاً لأحد الناس ثم تحرم غيره منه متى كانت ظروفهما متماثلة، لأن في ذلك تعارضاً مع مبدأ المساواة كمبدأ جوهري من المبادئ الدستورية العليا».

المطلب الثالث

مبدأ قابلية قواعد تنظيم سير المرافق العامة للتعديل والتغيير

يقصد بهذا المبدأ ضرورة استجابة القواعد التي تحكم المرافق العامة في تنظيمها وسيرها، للتطور الذي يلحق بالحاجات العامة وضرورات الحياة، تحقيقاً للمصلحة العامة، من حيث تعديل تلك القواعد، دون إمكان الاحتجاج بوجود حقوق مكتسبة للمنتفعين من تلك المرافق.

إن اللوائح والنظم التي توضع لتنظيم سير المرافق إنما يقصد بها تمكين هذه المرافق العامة من تحقيق المنفعة العامة التي أنشأت من أجلها على أكمل وجه، ولهذا فإن السلطة المختصة بوضع هذه اللوائح والنظم تتوخى منها دائماً أن تكون محققة لهذا الغرض في الظروف التي وضعت فيها.

كما أن الظروف والأحوال الاقتصادية تتغير مع الزمن وهذا التغيير قد جعل النظام الذي وضع في ظروف معينة غير محقق للأغراض المقصودة منه في الظروف الجديدة؛ ولهذا كان من الطبيعي أن تمنح الصلاحية للسلطة العامة المختصة تعديل النظم المقررة للمرافق العامة في كل وقت تحقيقا للمصلحة العامة دون أن تتقيد بحقوق الافراد الخاصة التي قد تتأثر بهذا التعديل. ومن هذا الباب يمكن تعديل القواعد المتعلقة بأداء الخدمة للجمهور المنتفعين، كتعديل تعريفة تزويد الغاز ونحوه.

لكن حق السلطة في تعديل القواعد القانونية والأنظمة المتعلقة بالمرافق العامة، مقيد بالنسبة لعقد الامتياز بعدم المساس بالتوازن المالي، فإذا ترتب على التعديلات التي تقررها السلطة العامة الإخلال بهذا التوازن، فإن من حق الملتزم (صاحب الامتياز) المطالبة بالتعويض.

ومن أهم الأمثلة التي تؤكد على حق السلطة العامة في تعديل القواعد المتعلقة بتنظيم المرافق العامة ما قامت به السلطة الإدارية في المملكة العربية السعودية من تعديل القواعد المتعلقة بكيفية إجراء الانتخابات للمرافق الإقليمية المحلية (المجالس البلدية)، فقد تم ذلك سنة 1426هـ، حيث أقرت لائحة المجالس البلدية بحث الانتخاب لنصف عدد أعضاء هذه المجالس بعد أن كان ذلك يتم بطريق التعيين، وهي خطوة إيجابية للمنظم السعودي.

- والقضاء الإداري مستقر على الاعتراف بحق الإدارة في إجراء التعديلات التي تراها لازمة لتطوير المرفق العام بما في ذلك تعديل نظامه.

وَآخِرُ دَعْوَاهُمْ أَنْ الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ