

القانون الإداري

الأسس والمبادئ والتنظيم الإداري
ونشاط وامتيازات الإدارة العامة
دراسة تأصيلية



الدكتور

خالد خليل الظاهر

أستاذ القانون العام المشارك

المعهد العالي للقضاء - سابقاً

جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية



القانون الإداري

الأسس والمبادئ والتنظيم الإداري

ونشاط وامتيازات الإدارة العامة

- دراسة تأصيلية -

الدكتور

خالد خليل الظاهر

أستاذ القانون العام المشارك
المعهد العالي للقضاء - سابقاً
جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية



الطبعة الأولى

2021

رقم الايداع لدى دائرة المكتبة الوطنية : (5030 / 11 / 2020)

الظاهر، خالد خليل

القانون الإداري الاسس والمبادئ والتنظيم الإداري ونشاط وامتيازات الادارة العامة:
دراسة تأصيلية / خالد خليل الظاهر. - عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2020.

(435 ص)

ر.إ. : (5030 / 11 / 2020)

الواصفات: / القانون الإداري // القانون الدستوري // التنظيم الإداري // القانون العام
// السعودية/

* يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبر هذا المصنف عن رأي
دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى.

رقم التصنيف العشري / ديوي : 342.566
(ردمك) 7 - 91-793-9957-978 ISBN

جميع الحقوق محفوظة للناشر



دار وائل للنشر والتوزيع

دار وائل للنشر عمان - الأردن - الجبيهة - شارع الجمعية العلمية الملكية
مقابل الباب الشمالي للجامعة الأردنية

E-Mail : sales@darwael.com - wael@darwael.com

TEL +962 6 533583 7

FAX: +962 6 5331661

جميع الحقوق محفوظة، لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو تخزينه في نطاق استعادة المعلومات أو نقله أو إستنساخه أو ترجمته بأي شكل من الأشكال دون إذن خطي مسبق من الناشر.

All rights reserved. No Part of this book may be reproduced, or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without the prior permission in writing of the publisher.

المحتويات الكتاب

الموضوع	الصفحة

المقدمة	13
الباب الأول	
تعريف وتطور القانون الإداري وصلته بالقوانين الأخرى وأسسها وخصائصه ومصادره ونطاق تطبيقه والتنظيم الإداري للدولة	19
الفصل الأول	
تعريف ونشأة وتطور القانون الإداري وصلته بالقوانين الأخرى وخصائصه ومصادره وأساسه ونطاق تطبيقه	21
المبحث الأول: تعريف القانون الإداري	23
المبحث الثاني: نشأة وتطور القانون الإداري	29
أولاً: نشأة القانون الإداري في فرنسا	30
ثانياً: نشأة القانون الإداري في المملكة العربية السعودية	32
ثالثاً: نشأة القانون الإداري في انكلترا (بريطانيا)	36
رابعاً : نشأة القانون الإداري في مصر	38
خامساً : نشأة القانون الإداري في العراق	40
المبحث الثالث: صلة القانون الإداري بالقوانين والعلوم الأخرى	53
أولاً: العلاقة بين القانون الإداري والقانون الدستوري	53
ثانياً: العلاقة بين القانون الإداري والقانون المالي	58
ثالثاً: العلاقة بين القانون الإداري والقانون الجنائي	59
رابعاً: العلاقة بين القانون الإداري والقانون المدني	60

خامساً: العلاقة بين القانون الإداري وقانون المرافعات

- 63 (أصول المحاكمات الحقوقية)
- 64 سادساً : العلاقة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة
- 66 **المبحث الرابع: خصائص القانون الإداري**
- 66 أولاً: القانون الإداري حديث النشأة
- 67 ثانياً : القانون الإداري غير مقتننا
- 68 ثالثاً القانون الإداري مرن سريع التطور
- 70 رابعاً: القانون الإداري قانون قضائي
- 71 خامساً: يتميز القانون الإداري بالاستقلال والأصالة
- 72 **المبحث الخامس: مصادر القانون الإداري**
- 74 أولاً: القانون (النظام)
- 76 ثانياً: العرف
- 79 ثالثاً: القضاء
- 86 رابعاً: الفقه
- 87 **المبحث السادس: أساس القانون الإداري ونطاق تطبيقه**
- 88 أولاً: معيار السلطة العامة
- 90 ثانياً: معيار المرفق العام
- 93 ثالثاً: معيار المنفعة العامة
- 94 رابعاً: معيار السلطة العامة الحديث

الفصل الثاني

- 99 **التنظيم الإداري**
- 100 **المبحث الأول: الشخصية المعنوية**
- 102 أولاً: العناصر الأساسية للشخصية المعنوية

103	ثانياً: التكيف القانوني للشخصية المعنوية.....
107	ثالثاً: أنواع الأشخاص المعنوية.....
	رابعاً: كيفية التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة.....
108	خامساً: أنواع الأشخاص المعنوية العامة.....
110	سادساً: نهاية الشخصية المعنوية.....
116	المبحث الثاني: التنظيم الإداري المركزي (المركزية الإدارية)
118	أولاً: أركان المركزية الإدارية.....
119	ثانياً: صور المركزية الإدارية.....
122	ثالثاً: مزايا وعيوب نظام المركزية الإدارية.....
156	المبحث الثالث: نظام اللامركزية الإدارية
159	أولاً: الأركان الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية.....
161	ثانياً: صور اللامركزية الإدارية.....
166	ثالثاً: مزايا وعيوب نظام اللامركزية الإدارية.....

الفصل الثالث

175	التنظيم الإداري الإسلامي
177	المبحث الأول: موضوعية وأساليب التنظيم الإداري الإسلامي
178	أولاً: موضوعية وأساس التنظيم الإداري الإسلامي.....
185	ثانياً: أساليب التنظيم الإداري الإسلامي.....
191	المبحث الثاني: مبادئ وخصائص التنظيم الإداري الإسلامي
194	أولاً: مبادئ التنظيم الإداري الإسلامي.....
208	ثانياً: خصائص التنظيم الإداري الإسلامي.....

الفصل الرابع

219	التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية.....
220	المبحث الأول: المركزية الإدارية في المملكة العربية السعودية.....
220	أولاً: خادم الحرمين الشريفين.....
223	ثانياً: مجلس الوزراء.....
226	ثالثاً: الوزارات.....
230	رابعاً: فروع الوزارات.....
231	المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية في المملكة العربية السعودية.....
232	أولاً: أحكام نظام المناطق.....
237	ثانياً: أحكام نظام البلديات.....

الباب الثاني

	نشاط الإدارة العامة، من المرافق العامة، والضبط الإداري، وامتيازات
	الإدارة العامة، من السلطة التقديرية والتنفيذ المباشر ونزع الملكية
251	للمنفعة العامة.....
251	تمهيد.....

الفصل الأول

253	المرافق العامة.....
255	المبحث الأول: تعريف وعناصر المرافق العامة.....
255	أولاً: تعريف المرافق العامة.....
263	ثانياً: عناصر المرافق العامة.....
268	المبحث الثاني: أحكام إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العامة.....
268	أولاً: أحكام إنشاء المرافق العامة.....

274	ثانياً : أحكام تنظيم المرافق العامة
275	ثالثاً: أحكام إلغاء المرافق العامة
277	المبحث الثالث: أنواع المرافق العامة.....
277	أولاً: تقسيم المرافق العامة بحسب طبيعة النشاط وموضوعه
277	1- المرافق الإدارية
278	2- المرافق الاقتصادية.....
279	3- المرافق المهنية أو النقابية
281	ثانياً : المرافق العامة من حيث نطاق عملها أو نشاطها.....
281	1- المرفق العامة القومية.....
281	2- المرفق العامة المحلية أو الإقليمية
282	ثالثاً: المرافق العامة من حيث مدى التمتع بالشخصية المعنوية
283	المبحث الرابع: المبادئ التي تحكم المرافق العامة
283	أولاً: مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد.....
292	ثانياً: مبدأ مساواة المنتفعين بخدمات المرافق العامة.....
294	ثالثاً: مبدأ قابلية المرافق العامة على التعديل والتغيير
295	المبحث الخامس: طرق إدارة المرافق العامة.....
296	أولاً: الإدارة المباشرة.....
297	ثانياً: المؤسسة العامة.....
299	ثالثاً : التزام أو امتياز المرافق العامة.....
302	رابعاً: الاستغلال الاقتصادي المختلط.....

الفصل الثاني

305	الضبط الإداري
-----	----------------------------

المبحث الأول: معنى الضبط الإداري وأهدافه وولاية المظالم والضبط

- 306 الإداري في الاسلام
- 308 أولاً: تعريف الضبط الإداري
- 309 ثانياً: الضبط الإداري في الاسلام - ولاية الحسبة
- 330 ثالثاً: المدلول القانوني لفكرة الضبط الإداري
- 332 رابعاً: الفرق بين الضبط الإداري وما يشته به معه
- 337 المبحث الثاني: مفهوم وخصائص النظام العام
- 337 أولاً: مفهوم النظام العام
- 340 ثانياً: هدف النظام العام
- 341 ثالثاً: خصائص النظام العام
- 343 المبحث الثالث: أهداف الضبط الإداري وعناصر النظام العام
- 343 أولاً: أهداف الضبط الإداري
- 345 ثانياً: عناصر النظام العام
- 358 المبحث الرابع: وسائل الضبط الإداري وقيوده
- 358 أولاً: وسائل الضبط الإداري
- 362 ثانياً: قيود الضبط الإداري
- 369 المبحث الخامس: هيئات الضبط الإداري في المملكة العربية السعودية
- 374 المبحث السادس: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري

الفصل الثالث

- 377 امتيازات السلطة الإدارية
- 378 المبحث الأول: السلطة التقديرية
- 378 أولاً: تعريف السلطة التقديرية
- 383 ثانياً : أساس السلطة التقديرية في الفقه الإسلامي

386	.....	ثالثاً: شروط وضوابط السلطة التقديرية في الفقه الإسلامي
389	.....	رابعاً: شروط وضوابط السلطة التقديرية في النظام
392	.....	المبحث الثاني: التنفيذ المباشر
392	.....	أولاً: معنى التنفيذ المباشر
394	.....	ثانياً: طبيعة حق التنفيذ
395	.....	ثالثاً : حالات التنفيذ المباشر في الفقه والقانون
399	.....	رابعاً: ضمانات الأفراد في مواجهة التنفيذ المباشر
402	.....	المبحث الثالث: نزع الملكية للمنفعة العامة
405	.....	أولاً: حق ملكية العقارات وأساس نزعها
417	.....	ثانياً: شروط نزع الملكية العقارية
428	.....	ثالثاً: إجراءات نزع الملكية العقارية
430	.....	رابعاً: طرق التعويض عن العقار ونقل الملكية

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

بدأت باسم الله والحمد لله الذي أنزل على عبده الكتاب ولم يجعل له عوجاً. ملتزم احكام الشريعة الاسلامية الغراء، ومتذكرا ومذكرا ان التنزيل القراني الكريم على رسوله محمد بن عبد الله صلى الله عليه وسلم، جاء ليصحح مسار الانسانية ويضعها على سواء الصراط، ان الاسلام وضع في منهجه المتكامل اصول التنظيم الاداري لكافة النشاطات الانسانية في المجتمع الذي يقوم على اساس الإيمان والعدل والشورى والمساواة والسلطة والمسؤولية والعمل الصالح.

ان الانسان مكلف بحمل امانة عظيمة قال تعالى: ﴿وَقُلْنَا يَا آدَمُ اسْكُنْ أَنْتَ وَزَوْجُكَ الْجَنَّةَ وَكُلَا مِنْهَا رَغَدًا حَيْثُ شِئْتُمَا وَلَا تَقْرَبَا هَذِهِ الشَّجَرَةَ فَتَكُونَا مِنَ الظَّالِمِينَ ﴿٣٥﴾ فَأَزَلَّهُمَا الشَّيْطَانُ عَنْهَا فَأَخْرَجَهُمَا مِمَّا كَانَا فِيهِ وَقُلْنَا اهْبِطُوا بَعْضُكُمْ لِبَعْضٍ عَدُوٌّ وَلَكُمْ فِي الْأَرْضِ مُسْتَقَرٌّ وَمَتَاعٌ إِلَىٰ حِينٍ ﴿٣٦﴾﴾ (البقرة 35-36).

ان امانة الاستخلاف هي تكريم وتعظيم لقدرة الانسان لكي يؤدي دورا في الكون لا يرقى اليه أي كائن، هذا الدور هو عمارة الارض ﴿هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ الْأَرْضِ وَأَسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا ﴿١١﴾﴾، فالخلافة عن الله معناها الانشاء والابتكار والتعمير ويتم هذا بفضل الامكانات التي وهبها الله للإنسان كالتعلم والقدرة على استكشاف الصواب والصراع مع قوى الشر والتدافع من اجل الخير. ﴿وَسَخَّرَ لَكُم مَّا فِي السَّمَوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ جَمِيعًا مِّنْهُ إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِّقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ ﴿١٣﴾﴾ (الجاثية 13).

ولقد ترتب على اتساع دور الدولة وتطور قانونها الإداري وتشعب مصالحها وتعدد مرافقها وما اكتنف الحياة المعاصرة من تعقيد وما تتطلبه من سرعة حل المشاكل المستمدة من حاجات الإدارة المتمشية مع الظروف المتجددة ومطالبها المدعومة بروح السلطة العامة وما تتمتع به الإدارة من امتيازات وضمانات عدم المساس بحرية الأفراد التي نص عليها القانون والنظام.

وحيث أن القانون والمجتمع صنوان لا ينفصلان، فحيث يوجد مجتمع لا بد أن يوجد نظام أو قانون بالضرورة، لأن النظام أو القانون هو مجموعة القواعد العامة المجردة التي تنظم وتحكم كافة العلاقات أو الظواهر السائدة في المجتمع.

وكان من الطبيعي أن تنتوع القواعد القانونية حتى تتلاءم مع تنوع العلاقات التي تنشأ داخل المجتمع، ونتج عن ذلك تعدد فروع القانون وتشعبها وأصبح لكل فرع طبيعته وصفاته الذاتية التي تميزه عن بقية الفروع الأخرى.

وقسمت القواعد القانونية منذ القدم إلى قسمين رئيسيين هما: قواعد القانون الخاص Droit Prive، وقواعد القانون العام Droit Public واستمر هذا التقسيم إلى يومنا هذا.

ويتولى القانون الخاص تنظيم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد عن طريق ما يتضمنه من فروع أهمها القانون المدني، القانون التجاري، القانون البحري، وقانون المرافعات المدنية والتجارية.

وينتفع القانون العام إلى فرعين هما: القانون العام الخارجي "القانون" الدولي وهو الذي ينظم العلاقات بين الدول سواء في وقت السلم أو الحرب.

أما الفرع الثاني فهو القانون العام الداخلي، الذي يختص بتكوين وتنظيم الأشخاص والهيئات العامة، وعلاقاتها فيما بينها وعلاقاتها بالأفراد والشركات الخاصة، ويشمل القانون الدستوري القانون الإداري، والقانون المالي، والقانون الجنائي.

فإذا كان النشاط الإداري قديم يرتبط ظهوره بتأسيس المجتمعات السياسية التي باشرت السلطة السياسية فيها مهمة الإشراف على النشاط الخاص بالإضافة إلى إشباع حاجات الأفراد طبقاً للفلسفة السائدة في كل منها، وأن القانون الإداري يعني عضوياً بأنه قانون الهيئات العامة، وموضوعياً بأنه قانون النشاط الإداري، لذا يكون هذا القانون الإداري قد عرف في كل المجتمعات السياسية سواء في العصور القديمة أو الحديثة، بغض النظر عن تلك المجتمعات وفلسفتها وتعدد أنظمتها السياسية.

وانطلاقاً من دور الدولة المتداخلة، اتسعت وازدادت مهامها وأعبائها، واستلزم ذلك تعدد وتطور أجهزتها المتخصصة لمواجهة تلك المهام والأعباء، وما تتطلبه من نشاطات في كل المجالات، كل ذلك جعل السلطة التنفيذية تتمتع بصلاحيات وامتيازات تمكنها من الاضطلاع بتلك المهام والأعباء الواسعة.

وتعد السلطة الإدارية، هي القدرة على تنفيذ المهام، وأن المسؤولية هي الالتزام بتحقيق تلك المهام، وقد ورد لهذا المفهوم العلمي في قوله تعالى: ﴿وَهُوَ الَّذِي

جَعَلَ لَكُم مِّنَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِّيَبْلُوَكُمْ فِي مَا

ءَاتَاكُمْ ۚ﴾ (الأنعام الآية 165)، وقوله تعالى: ﴿وَرَفَعْنَا بَعْضَهُمْ فَوْقَ بَعْضٍ

دَرَجَاتٍ لِّيَتَّخِذَ بَعْضُهُمْ بَعْضًا سُلَخِيًّا وَرَحِمْتُ رَبِّكَ خَيْرٌ مِّمَّا يَجْمَعُونَ ۚ﴾ (الزخرف الآية 32)،

حيث تبين هذه الدرجات مقدار السلطة المتعلقة بكل درجة وفقاً لمفهومها العلمي الذي يرمز لمدى الحق في اتخاذ القرار المناسب بإنجاز مهمة معينة، ومدى المسؤولية المناطة بذلك.