

الحماية الإدارية للمال العام "دراسة مقارنة"

إعداد

د. منى محمد العتريس الدسوقي

دكتوراه القانون العام

كلية الحقوق - جامعة المنصورة

المخلص

لقد أدى التطور الهائل في دور الدولة، إلى تشعب أوجه الإنفاق، وتضخم النفقات العمومية، بصورة أسهمت في تفشي ظاهرة الفساد المالي والإداري، وتنامي تلك الظاهرة على مختلف الأصعدة المحلية والإقليمية والدولية، مستهدفة المساس بالمال العام والاستيلاء عليه بكافة الطرق الاحتيالية بغية تخريب الاقتصاد، فكان من اللازم العمل على تنظيم هذا الإنفاق، وإيجاد آليات محددة تضمن حسن استعمال هذه الأموال وحمايتها عن طريق إنشاء هيئات أو مؤسسات عامة، تقوم بالتخطيط لأوجه إنفاق المال العام، والرقابة على كيفية إنفاقه، وصيانتة وحمايته من أي اعتداء يؤدي به إلى التبيد والضياع، وليكون هدفاً بعيداً أو صعب المنال عن أيدي العابثين به. وتجاه ذلك أصبحت قضية حماية المال العام من الفساد قضية دولية أولتها الدول عناية خاصة.

Abstract

The tremendous development in the state's role has led to the complexity of spending aspects and the inflation of public expenditures, in a way that contributed to the spread of the phenomenon of financial and administrative corruption, and the growth of this phenomenon at the various local, regional and international levels, aiming at compromising public money and seizing it by all fraudulent means in order to sabotage the economy. It is necessary to work on regulating this spending, and to find specific mechanisms to ensure the proper use and protection of these funds by establishing public bodies or institutions that plan the aspects of spending public money, control how it is spent, maintain and protect it from any aggression that leads to waste and loss, and to be a target away or inaccessible to abusers. In this regard, the issue of protecting public money from corruption has become an international issue to which countries have given special attention.

المقدمة

يتطلب لقيام أي دولة وجود سلطة عليا على رأس تلك الدولة تعمل على تحقيق الأمن، وتسعى إلى تلبية احتياجات المجتمع، وتحقيق الرفاهية والرخاء لأفرادها، يُساعدها على ذلك جهاز إداري قوى يتولى إدارة عدد كبير من المرافق العامة وكفالة سيرها بانتظام، كل ذلك لن يتحقق إلا بوجود موارد مالية كافية تُسيطر عليها السلطة وتعمل على توظيفها في تحقيق كل ذلك فضلاً عن حمايتها والمحافظة عليها، فالأموال العامة تُعد الركيزة المؤثرة في حياة الدول سواء من الناحية الإدارية أو الاجتماعية أو الاقتصادية.

فبُعد المال العام بمثابة عصب الإدارة ووسيلتها لتحقيق أهدافها، فتحتاج الإدارة العامة أو الأشخاص المعنوية العامة إلى المال كي تتمكن من ممارسة نشاطها والقيام بواجباتها، ومن ثم كانت حاجة الإدارة إلى أموال عقارية وأخرى منقولة. والأخيرة أهمها الأموال النقدية^(١).

بينما تتمثل الأموال العقارية في المباني والأراضي والمنشآت الخدمية والعسكرية وغيرها، وتتمثل الأموال المنقولة في جميع الأدوات والآلات والمعدات والمهمات والأجهزة اللازمة لتحقيق نشاط الإدارة، أما الأموال النقدية فتتمثل في النقود بمختلف مصادرها والتي تحتاجها الدولة لتغطية مصاريفها، ويكتسب المال العام في القانون الإداري بوسيلتين هامتين هما: الأولى: نزع الملكية للمنفعة العامة، والثانية

(١) د. محمد أحمد الدروبي، "الحماية القانونية للأموال العامة في الجمهورية اليمنية"، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠١١، ص ٢٣٨.

هي : الاستيلاء على العقارات وهما بذلك يعتبران الوسيلتان اللتان دخلتا حديثاً في القانون الإداري بعد أن كانت منظمة في القانون الخاص منذ القرن التاسع عشر خاصة في فرنسا وبعض القوانين المدنية التي أخذت منها أسلوب تنظيمها ثم انتقلت إلى القانون الإداري المعروف بحدثة نشأته والذي انتقلت إليه بعض المواضيع التي كانت تنظم في إطار القانون الخاص. ويأتي اهتمام المشرع المصري بالأموال العامة من تخصيصها للمنفعة العامة، وهذا التخصيص يتطلب من الدولة أن تفرد لها من الأحكام ما يميزها عن أموالها الخاصة، ويكفل لها من الحماية ما يضمن استمرار تحقيقها للمنفعة العامة.

ومما تجدر الإشارة إليه أن الأموال التي تملكها الدولة تنقسم إلى نوعين

أساسيين:

النوع الأول: الأموال الخاصة وهي التي تملكها الدولة أو الأشخاص الإدارية العليا لغرض استغلالها، واستثمارها والحصول على ما تنتج من موارد مالية، ويسرى عليها ما يسرى على الأموال المملوكة للأفراد من حيث طرق اكتسابها واستغلالها وطرق التصرف فيها - فتخضع كأصل عام - للقواعد التي تنظم معاملات الأفراد الواردة في أحكام القانون الخاص، وولاية القضاء المدني، ويطلق عليها تسمية (الدومين الخاص).

النوع الثاني: الأموال العامة وهي الأموال التي يتم تخصيصها للنفع العام سواء خُصت لاستعمال الجمهور المباشر بالفعل أو بمقتضى القانون أو لخدمة مرفق عام، ويُطلق عليها تسمية (الدومين العام)، وتهدف إلى تحقيق أغراض تُخالف تلك التي تهدف إليها الأموال الخاصة ؛ ولذا فهي تخضع لنظام قانوني يخضع لمبادئ وأحكام القانون الإداري، وولاية القضاء الإداري.

وإذا كانت التشريعات القانونية قد ذهبت إلى إثارة الأموال العامة بنظام قانوني خاص بُغية حمايتها دون غيرها من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، إلا أنها في الآونة الأخيرة قد حاولت التقريب في قواعد الحماية بين هذين النوعين من الأموال، حتى إنه يمكن القول أنهما أصبحا يخضعان لنظام قانوني واحد أو على الأقل لنظامين قانونيين متشابهين في أحكامهما.

حيث إن الدولة تسعى جاهدة منذ زمن بعيد على المستوى المحلي إلى حماية المال العام وصونه ضد مظاهر الفساد وذلك بسن التشريعات والأنظمة الكفيلة بالحفاظ على المال العام وحسن إدارته وتجريم التعدي عليه والإضرار به.

وأمام هذا الوضع استنهض المشرع القانوني كل أسلحته القانونية دفاعاً عن الأموال العامة وحمايتها، فأصدر العديد من التشريعات القانونية التي تعنى بها، وبيان مركزها القانوني، وطرق استعمالها، وتنميتها، وكيفية التصرف بها، إلى جانب بيان كيفية حمايتها والمحافظة عليها تجاه ما تتعرض له من اعتداءات، ومنع كافة أفعال التعدي عليها أو التعرض لها، والتي من شأنها إلحاق الضرر بها وبالمصلحة العامة، كما وجدت العديد من النصوص القانونية التي تحد من حرية الإدارة في التصرف بالأموال العامة خلافاً لما أعدت له.

أهمية الدراسة :

تظهر أهمية هذه الدراسة لما شاع عبر وسائل الإعلام من قضايا فساد، فلا يكاد يمر يوم إلا وهناك قضية استيلاء على المال العام أو إهداره إلى غير ذلك من القضايا التي توضح حجم الضرر الذي يصيب المال العام. فلقد ترسخت فكرة أن التعامل مع الأموال العامة يتم- في صورته السلبية - بوصفها أموالاً مباحة لا مالك لها ولا رقيب

عليها، مع تهاون بعض الأجهزة المختصة بحماية الأموال العامة عن القيام بدورها وواجباتها، مما ساهم بصورة كبيرة في زيادة جرائم الاعتداء على المال العام.

لذلك يتناول موضوع الدراسة حماية كيان الدولة، حيث إن موضوع الحماية القانونية للأموال العامة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بكيان الدولة الاقتصادي، والأخير يرتبط بكيانها السياسي ارتباطاً شديداً، وإذا ما حدث خلل في أحدهما حدث خلل في كيان الدولة بأكمله، لذلك تتناول في هذه الدراسة ماهية الأموال العامة، وبيان الأحكام والقواعد اللازمة لحمايتها. كما نوضح طبيعة الرقابة وأهميتها في تحقيق متطلبات المحافظة على المال العام، وكيفية إدارتها في الأنظمة المختلفة المقارنة، والتعرف على ماهيتها وأنواعها، والهيئات الرقابية في النظام المقارن

أسباب اختيار البحث :

هناك عدة أسباب دفعت الباحثة لتناول هذا الموضوع بالدراسة والتحليل منها:

تحديد مفهوم الأموال العامة وبيان أحكامها والتفرقة بينهما وبين أموال الدولة الخاصة، وإزالة ما يعتريها من غموض وخلط لدى الباحثين الأكاديميين من جهة ولدى القضاء من جهة أخرى.

ومن الأسباب المهمة الأخرى تفتشي ظاهرة الاعتداء على الأموال العامة بصورة مركبة والتي تهدد بحدوث انهيار لاقتصاد الدولة، وترسيخ لفكرة التعامل مع الأموال العامة في صورته السلبية بوصفها أموالاً مباحة لا مالك لها ولا رقيب عليها، بحيث أصبحت مغنماً يتسابق الأفراد والموظفون للاستيلاء عليها لا لحمايتها.

إشكاليات البحث :

- تحديد مفهوم الأموال العامة، إزالة ما شاب مفهوم المال العام من غموض ناتج عن قيام المشرع القانوني بوضع أكثر من مفهوم له في القوانين المختلفة.
- التعرف علي ماهية الرقابة علي المال العام في المدلول القانوني ، والمدلول الإداري ، والتميز بينهما ، وإزالة اللبس في هذا الجانب ، والتعرف علي كافة أنواع الرقابة التي تمارس علي الأجهزة المختلفة .
- بيان أحكام الأموال العامة، والتفرقة بينها وبين أموال الدولة الخاصة. وطرق اكتساب المال العام.
- تحديد اختصاصات كل جهاز من الأجهزة التي أناط بها المشرع القانوني حماية تلك الأموال.

صعوبات الدراسة:

- رافق بحث ودراسة موضوع الحماية القانونية للأموال العامة في مصر " دراسة مقارنة" جملة من الصعوبات والمشاكل ، ومن أهمها:
١. يعد موضوع الأموال العامة من أكثر المواضيع ارتباطاً كما أوضحنا سابقاً بالنظم السياسية والاقتصادية الحاكمة في الدول المختلفة، ولذلك فهو نظام دائم التغير والتطور بتغير النظم السياسية والاقتصادية، وهذا بدوره يسبب صعوبة بالغة لأية دراسة تنصدي لموضوع الأموال العامة، حيث يتطلب ذلك من الباحث متابعة مختلف التطورات التي حدثت بالنظم القانونية المتعلقة بها.
 ٢. اتساع موضوع البحث وتشعب أجزاؤه تطلب من الباحث بذل المزيد من الجهد في سبيل تناول كل مفرداته.

٣. تعدد القواعد القانونية المتعلقة بالأموال العامة وتشعبها، حيث وجدت متفرقة في كثير من التشريعات القانونية الجنائية، وفي مقدمتها الدستور الذي وضع مبادئها الأساسية عند تحديده لنظام الدولة السياسي أو عند تناوله للمبادئ الاقتصادية التي تتبناها الدولة، ومنها قواعد التشريع الجنائي فيما يتعلق بوسائل حماية الأموال العامة والقانون المدني وما تنظمه مبادئ وأحكام القانون الإداري، بالإضافة إلى العديد من التشريعات الخاصة الأخرى التي تنظم جملة من شئون الأحوال العامة، وهذا بدوره فرض صعوبة تمثلت في استيفاء نقاط البحث بالصورة المطلوبة.

منهجية الدراسة:

تعتمد الدراسة على استخدام العديد من المناهج العلمية التي تقتضيها طبيعة الموضوع، ويأتي على رأسها المنهج التحليلي الذي يتم استخدامه لتحليل النصوص والوثائق الدستورية والقانونية المتصلة بموضوعها.

ومن الأهمية بمكان الاستعانة بمنهج البحث المقارن بهدف التعرف على مراحل التطور التي مر بها النظام القانوني لحماية المال العام في الدول محل المقارنة، والاسترشاد بما توصلت إليه من مبادئ وحلول بغية الوصول إلى نظام قانوني مثالي يتصف بالواقعية، ويكفل حماية تلك الأموال، حيث استمد العالم الحديث جملة من التطورات السياسية والاقتصادية التي كان لها بالغ الأثر في نشوء عدد كبير من الدول، تتقاسمها أيديولوجيات مختلفة متنافرة وأفكار مختلفة، وعلى الرغم من ذلك فقد وجد بين تلك الدول أسس مشتركة في الحكم والإدارة، وأصبحت سياساتها تقوم على أساس من الاعتراف للحكومات بالتدخل في مختلف المجالات، تحت ستار التخطيط الاقتصادي، وهذا ما استوجب استخدام أسلوب الدراسة المقارنة إتماماً للفائدة.

ومن الطبيعي أن يأخذ الوضع في مصر على مدار البحث عناية خاصة، بالمقارنة مع فرنسا كون نظرية المال العام نظرية قريبة المولد والنشأة، ولذا فإن دراسة هذه النواحي لن تقف عند مجرد العرض وإيراد التفاصيل، بل سوف تتجاوز ذلك في نظرة تحليلية إلى دراسة ما ارتبط بهذه الأوضاع من ظروف وما اقترن بها من عوامل نجاح أو دواعي فشل.

خطة الدراسة :

الفصل الأول: ماهية الأموال العامة ومعايير تمييزها وطرق اكتسابها

المبحث الأول: ماهية المال العام

المطلب الأول: تعريف المال العام لغة واصطلاحاً

المطلب الثاني: تعريف المال العام في التشريع المصري والفرنسي

المبحث الثاني: معايير تمييز الأموال العامة

المطلب الأول: المعايير الفقهية في تمييز الأموال العامة في فرنسا

المطلب الثاني: معايير تمييز الأموال العامة في مصر

المبحث الثالث: طرق اكتساب المال العام

المطلب الأول: الطرق المدنية لاكتساب المال العام

المطلب الثاني: الطرق الإدارية لاكتساب المال العام

الفصل الثاني: دور الأجهزة الرقابية في حماية المال العام ووسائلها في ذلك

المبحث الأول: وسائل وصلاحيات الإدارة في حماية المال العام

المطلب الأول: قواعد الحماية الإدارية

المطلب الثاني: وسائل الإدارة في حماية المال العام

المبحث الثاني: الرقابة المالية وأجهزتها

المطلب الأول: ماهية الرقابة المالية

المطلب الثاني: أجهزة الرقابة المالية

الفصل الأول

ماهية الأموال العامة ومعايير تمييزها وطرق اكتسابها

تمهيد وتقسيم:

إن الأموال العامة هي أموال مخصصة للمنفعة العامة وتخصيصها لهذا الغرض يقتضي أفرادها بأحكام خاصة تكفل حمايتها من كل اعتداء قانوني أو مادي يُمكن أن يُعطل تحقيق الغرض منها، ويُضفي المشرع في مختلف دول العالم حماية خاصة للأموال العامة نظراً لكونها تعم بالنفع المجتمع كله ويتوقف على حمايتها وصيانتها استمرار عمل المرافق العامة بشكل منتظم لخدمة جمهور المواطنين.

وتنفرد الأموال العامة بقواعد حماية خاصة تميزها عن غيرها من الأموال الأخرى، نظراً للأهمية التي تحتلها هذه الأموال باعتبارها ركيزة الدول في قيامها بوظائفها على النحو المنشود، وإذا كانت الدساتير قد جعلت تلك الحماية التزاماً واقعاً على عاتق كل من الدولة والمواطنين كمبدأ عام، فإن القوانين قد تكلفت بالنص على قواعد هذه الحماية سواء من الناحية الموضوعية أو الإجرائية، ضماناً لاستمرار تخصيص هذه الأموال لما أعدت له من أوجه النفع العام^(١).

ومن خلال هذا الفصل سوف نتناول مفهوم المال العام، وذلك في المبحث الأول تم نوضح معايير تمييز الأموال العامة في المبحث الثاني، ثم طرق اكتساب المال العام في المبحث الثالث وذلك على النحو التالي:

(١) د. إبراهيم أحمد الشرقاوي: الأموال العامة وحمايتها مدنياً وجنائياً، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ١٣.

المبحث الأول ماهية المال العام

تمهيد وتقسيم:

قد استخدم فقهاء القانون العديد من المصطلحات المختلفة التي يُمكن أن تُطلق على المال العام ومنها: الملكية العامة، الأموال الأميرية، القطاع العام، الدومين العام^(١)، ولكن التسمية الشائعة هي اصطلاح المال العام أو الأموال العامة، وترجع أهمية تعريف الأموال العامة لأن القانون يُسبغ عليها نوعاً من الحماية القانونية باعتبارها مخصصة لتحقيق المنفعة العامة ويخضعها لمجموعة من القواعد القانونية التي تكفل لها الحماية اللازمة، هذا بالإضافة إلى أن المنازعات المتعلقة بها تخضع لأحكام القانون الإداري ولولاية القضاء الإداري.

ومن خلال هذا المبحث سوف أتناول التعريف اللغوي للمال العام، وكذلك تعريف الفقهاء، والوقوف على تعريف القانون في كل من مصر وفرنسا للمال العام. وذلك على النحو التالي:-

المطلب الأول: تعريف المال العام لغة واصطلاحاً

المطلب الثاني: تعريف المال العام في التشريع المصري والفرنسي

(٢) د. محمد علي قطب: الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، إيتراك للطباعة والنشر، القاهرة، ط١، ٢٠٠٦م، ص٢.

المطلب الأول

تعريف المال العام

سوف نقوم بتعريف المال العام في اللغة وفي الاصطلاح ثم نوضح تعريفه لدي الفقهاء وذلك على النحو التالي:

أولاً: تعريف المال في اللغة:

المال في اللغة هو : ما يمتلكه الإنسان من كل شيء ذات قيمة، وجمعه أموال، وقد ورد استعماله بمعانٍ متعددة، ويحمل مصطلح المال في فحواه تحديداً للمقصود منه، وقد أسهب علماء اللغة في تعريف لفظ (المال) وذلك على النحو التالي:

- المال هو ما ملكته من كل شيء، وجمعه أموال^(١).

- الأصل في المال: ما يملك من الذهب والفضة، ثم أطلق على كل ما يكتنى ويملك من الأعيان، وأكثر ما يطلق المال عند العرب على الإبل لأنها كانت أكثر أموالهم، ويقصد بالمال: معروف ما ملكته من جميع الأشياء، وأصله مول، تحركت الواو وانفتحت ما قبلها قلبت ألفاً، والجمع أموال^(٢).

(١) مجد الدين أبو طاهر محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، الطبعة الثامنة، ١٤٢٦هـ - ٢٠٠٥م، ص ١٠٥٩.

(٢) "قال سيبويه: من شاذ الإمالة قولهم مال، أمالوها لشبه ألفها بألف غزا، قال: والأعرف أن لا يمال لأنه لا علة هناك توجب الإمالة، قال الجوهري: ذكر بعضهم أن المال يؤنث، والجمع أموال. وفي الحديث: نهى عن إضاعة المال، قيل: أراد به الحيوان أي يحسن إليه ولا يهمل، وقيل: إضاعته إنفاقه في الحرام والمعاصي وما لا يحبه الله، وقيل: أراد به التبذير والإسراف وإن كان في حلال مباح".

أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الأفرقي المصري، لسان العرب، مطبعة دار صادر (بيروت)، المجلد ١١، الطبعة الأولى، سنة ١٤١٠هـ ص ٦٣٥، ٦٣٦.

- وقد أطلق المال على ما يملك من جميع الأشياء والمنافع، وعند أهل البادية يطلق المال على الأنعام والمواشي كالإبل والغنم، يقال خرج إلى ماله، أي إلى ضياعه أو إبله^(٣).

- وهو أيضاً "ما ملكته من شيء أموال"^(٤)، ويراد به أيضاً "كل ما يمكن أن يملكه الإنسان وينتفع به على وجه معتاد، والأصح أنه هو كل عين ذات قيمة مادية بين الناس"^(٥).

- كما عُرف المال بأنه "كل ما يمكن حيازته، وإحرازه، والانتفاع به في العادة؛ سواء أكان محرراً، ومنتفعاً به فعلاً، كجميع الأشياء التي تملكها، من أرض، أو متاع، وحيوان، ونقود، أم غير محرر، ولا منتفع به، ولكن من الممكن أن يتحقق فيه ذلك، كجميع المباح من الأعيان مثل السمك في البحر، والطير في الجو، والصيد في الفلوات، والشجر في الغابات، إذ من الممكن أن يحاز كل ذلك، وينتفع به"^(٦).

(١) أبي عبد الرحمن الخليل الفراهيدي، كتاب العين، تحقيق: د. مهدي المخزومي، د. إبراهيم السامرائي، دار ومكتبة الهلال، القاهرة، الجزء الثامن، ١٩٨٨، ص ٣٤٤.

(٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، الانتفاع بالمال العام، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة ١٩٩٠، ص ٧.

(٣) د. عبد السلام العبادي، الملكية في الشريعة الإسلامية، الجزء الأول، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠٠م، ص ٢٤٤.

(٤) د. نذير بن محمد الطيب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، مركز الدراسات والبحوث بأكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠١، ص ١٣.

ثانياً: تعريف المال في الاصطلاح:

عرف المال بأنه: " هو كل ما يمكن أن يملكه الإنسان، وينتفع به على وجه معتاد، سواء كان مملوكاً بالفعل، أم كان قابلاً للتملك كالطير في الهواء والسمك في الماء"^(٢).

والمال العام هو المال الذي تكون ملكيته للناس جميعاً أو لمجموعة منهم ويكون لهم حق الانتفاع فيه، دون أن يختص به أو يستغله أحد لنفسه، أي يكون الانتفاع بالمال لجميع أفراد الأمة أو لجميع أفراد جماعة معينة دون أن يكون لفرد معين^(٣).

ويستنتج من هذا أن المال يطلق على الأشياء التي تقوم به، كالدار والكتاب، وهذا ما يسمى عند رجال القانون بالأموال المادية، كما يطلق على الحقوق المالية التي تقع على تلك الأشياء، كحق الملكية الذي يقع على الدار، وحق الانتفاع بالحبس الذي يقع على الشيء المحبوس، وهذا ما يسمى بالأموال غير العادية، وهذا المفهوم للمال هو الذي تمسك به رجال القانون منذ زمن بعيد^(٤).

ومن الجدير بالذكر أن بعض الفقهاء المعاصرين يقصرون المال على الحق الذي ينصب على الشيء، وتكون له قيمة تقدر بالنقود، أما المحل الذي ينصب عليه ذلك الحق المالي من عقار وغيره فيسمونه شيئاً لا مالاً^(٥).

(١) د. علي حيدر، دور الحكام في شرح مجلة الأحكام، المجلد الأول، دار الجيل، بيروت، ١٩٩١، ص ١١٥.

(٢) د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٢، ١٩٩٤، ص ١٣.

(٣) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني - حق الملكية، الجزء الثامن، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩٨، ص ١١٩.

(٤) د. إبراهيم حامد طنطاوي: جرائم الاعتداء على الوظيفة والمال العام، المكتبة القانونية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٩؛ د. أحمد عبد الحميد السيد: حماية الأموال العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الجنائي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٢١؛ د. محمد عبد الشافي إسماعيل: الحماية الإجرائية للمال العام

ثالثاً: تعريف المال العام لدى الفقه:

الواقع أن التعريفات التي قيل بها لتحديد ماهية الأموال العامة تعددت وتباينت في التشريعات المقارنة وفي الفقه، ويعزى ذلك التعدد إلى أن معظم الفقهاء يحاولون الربط بين التعريف والمعيار المميز للمال العام عن المال الخاص.

فيعرف المال العام بأنه "كل مال مملوك للدولة، أو أحد أشخاصها المعنوية العامة، سواء كانت إقليمية أو مرفقية بوسيلة قانونية مشروعة، سواء كان هذا المال عقاراً أم منقولاً، وتم تخصيصه لتحقيق المنفعة العامة بموجب قانون أو نظام أو قرار إداري صادر عن جهة إدارية مختصة"^(١).

كما عرفت الأموال العامة بأنها : الأموال التي تُخصص لخدمة المرافق العامة أو لخدمة الجمهور مباشرة، وتشمل الأموال بصفة عامة لدى الفقهاء كل مكونات الثروة، فكل ما يمكن للإنسان أن ينتفع به استقلالاً ويكون موضوعاً للحقوق يُعتبر مالاً، إذ إن المال في حقيقته "كل شيء له قيمة اقتصادية"، فالمال في عُرف القانون هو "الحق ذو القيمة المالية، أيًا كان ذلك الحق"^(٢).

=

الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٢١؛ د.محمد عبد الشافي إسماعيل: الحماية الإجرائية للمال العام في التشريع المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٧.

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا: القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٤م، ص ٢١٦ وما بعدها، د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني: الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠٠٣، ص ٣٨١.

(٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، الانتفاع بالمال العام، مرجع سابق، ص ٨، ٩.

وقد عرف الدكتور عبد الفتاح عبد الباقي المال بأنه "الحق ذو القيمة المالية الذي يقدر بالنقود"^(١)، بينما عرف الدكتور عبد الرزاق السنهوري المال بأنه "الحق الذي يرد على الشيء"^(٢).

والمال يدل على الحق الذي له قيمة مالية أياً كان نوعه ومحلّه، شيئاً كان أو عملاً، ويُعد من قبيل المال الحق العيني وكذا الحق الذهني في شقه المالي"^(٣).

وإذا كان المال لفظاً ينبئ في ماهيته ودلالته عن كل شيء قابل للتملك والانتفاع به، فإن المال العام بالمثل مصطلح يحمل في ثناياه تحديداً للمقصود منه، فالأموال -كما سلف- هي كل شيء قابل للتملك والانتفاع به بطريقة مباشرة أو غير مباشرة تصرفاً أو استغلالاً أو استثماراً، أما صفة العمومية فيقصد بها أن تكون ملكية هذه الأموال عائدة للدولة بصفة خاصة، ويكون لعموم الناس الحق في الانتفاع بها أو على الأقل مكنة الانتفاع بها سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة وفقاً لشروط وضوابط أو بدون وجود شروط أو ضوابط مسبقة^(٤).

ويُقصد بكون المال عاماً أن تكون ملكيته للناس جميعاً أو لمجموعة منهم، ويكون حق الانتفاع منه أو به لهم، دون أن يختص به أو يستغله أحد لنفسه، ويكون الانتفاع به حق لجميع أفراد الأمة على أساس من المساواة والعدالة، فلا يُمنع أحد من الانتفاع به^(٥).

(١) د. عبد الفتاح عبد الباقي، نظرية الحق، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية ١٩٦٥م، ص ٢٠٤.

(٢) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في القانون المدني، الجزء الثامن، دار النهضة العربية، ١٩٦٥، ص ٦.

(٣) د. حسن كيره، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١، ص ٧٠٥.

(٤) د. محمد عبد المحسن، د. أحمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي (الجزء الأول)، ١٩٩٧، ص ١١٣.

(٥) د. محمد علي قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ايترك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣.

ويمكن تعريف الأموال العامة بأنها: "الأموال الطبيعية أو الحكيمة المخصصة لمنفعة الجمهور بطريق مباشر أو غير مباشر بناء على أمر، ولا يجوز تملكها أو التصرف فيها حال تخصيصها للنفع العام"، وهذا التعريف يشمل الأموال الطبيعية كالأنهار وشواطئ البحار، وهي التي لا دخل للإنسان في تهيئتها، والأموال الحكيمة وتشمل الطرق والحصون والقلاع ومرافق السكك الحديدية، وهي التي تكون تهيئتها وإعدادها للنفع العام بفعل الإنسان، كما يشمل التعريف العقارات والمنقولات^(١).

كما ذهب البعض إلى أن المقصود بالمال العام "الحقوق المالية التي ترد على أشياء تعتبر إما بطبيعتها أو بتخصيصها محققة للنفع العام ذلك المال الذي تملكه الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية والمخصص للمنفعة العامة سواء بطريق مباشر أو غير مباشر"^(٢).

كما عرفه البعض الآخر بأنه، "ما تملكه الدولة وسائر الأشخاص المعنوية العامة من أموال عقارية أو منقولة، وتخصص لتحقيق المنفعة العامة سواءً بطبيعتها أو بتهيئة الإنسان لها أو بنص تشريعي صريح"^(٣). وعرفها آخرون بأنها "الأموال التي توجد في حوزة الدولة وتخضع لأحكام القانون العام ولا يجوز التصرف فيها ولا حجزها ولا اكتسابها بالتقادم"^(٤).

(١) د. سعد محمد خليل، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار السلام للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، ١٩٩٣، ص ١٦.

(٢) د. عزيزة الشريف، القانون الإداري (الوظيفة العامة، الأموال العامة، العقود الإدارية)، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر القاهرة، ص ٢١٨.

(٣) د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الجزء الثاني، أساليب الإدارة العامة ووسائلها وامتيازاتها، ١٩٨١م، دار الفكر العربي، ص ٢٦٩.

(٤) د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، الكويت، السنة السابعة عشر، العدد الثالث، سبتمبر ١٩٩٣م، ص ٢٣٢.

وهي أيضاً "جميع الأموال المملوكة للدولة أو لغيرها من الأشخاص العامة، محلية، أو مرفقية، وسواء أكانت هذه الأموال عقارات، أم منقولات، وعلى ذلك تعتبر جميع الأموال المملوكة للأشخاص العامة أموالاً عامة أياً كان نوع تخصيصها، أي سواء أكانت مخصصة لأداء منفعة إدارية، أم اقتصادية، أم غيرها من أوجه النفع العام"^(١). وكذلك هي "الأموال المملوكة للدولة أو أحد الأشخاص العامة إذا كانت مخصصة لاستعمال الجمهور"^(٢).

كما حاول بعض الفقه الوصول إلى تعريف شامل للمال العام فعرّفه بقوله: "الأموال العامة هي أموال مملوكة للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة، وتكون للدولة الكلمة العليا في إدارتها أو التصرف فيها أو تخصيصها تحقيقاً للمنفعة العامة"^(٣).

ومن مجمل ماسبق نجد أن معظم التعريفات التي قيل بها لتحديد ماهية الأموال العامة تشترط لاعتبار المال مالاً عاماً توافر ما يأتي :

أولاً: أنه يتعين في المال العام أن يكون مملوكاً للدولة أو أحد الأشخاص العامة، ومثل هذا الشرط، وفقاً لما تقدم، يُعد الأهم على الإطلاق، وسمة بارزة تميز المال العام عن غيره من الأموال، وتُشير بالقطع إلى دلالاته، فالمال لا يكون عاماً ولا يكتسب صفة العمومية ما لم يكن ملكه بيد الدولة أو أحد الأشخاص العامة، إذ ينحسر هذا الوصف عن المال المملوك لأشخاص خاصة.

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري ، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

(٢) د. بكر القباني، القانون الإداري الكويتي، المطبعة العصرية، بدون تاريخ، ص ٣٠٠.

(٣) د. محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني للأموال العامة في الكويت، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، الكويت، السنة الثالثة عشرة، العدد الثالث، سبتمبر ١٩٩٤م، ص ٢٢٧.

ثانياً: أنه وبالتبعية لملكية الدولة أو الأشخاص العامة للمال العام فإن إدارة هذا المال أو التصرف فيه أو تخصيصه لا يكون إلا من مالكه، بحيث يعود للدولة أو الشخص العام المالك للمال حق التصرف فيه لتحقيق النفع العام أو تخصيصه لأية جهة أو غرض على نحو يحقق الانتفاع العام الأمثل بهذا المال، وهو أمر تترخص السلطة الإدارية في تقديره.

ثالثاً: أنه يتوجب أن يكون غرض المال العام والغاية منه تحقيق نفع عام، إذ لا يتصور أن تكون غاية المال العام وهدفه الرئيسي غير المصلحة العامة، فالمال المخصص لنفع الجمهور يكون مخصصاً لمصلحة عامة ومن ذلك الشوارع والطرق العامة والمرافق العامة الأخرى كالمدارس والمستشفيات.

المطلب الثاني

تعريف المال العام في التشريعات

اتجهت القوانين في تعريف الأموال العامة اتجاهات متباينة، وسنعرض لتعريف المال العام في كل من التشريع الفرنسي، والتشريع المصري، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الأموال العامة في التشريعات الفرنسية:

إن المشرع الفرنسي لم يتضمن تعريفاً علمياً واضحاً للمال العام، أو حتى حصراً شاملاً للأموال العامة، حيث نصت المادة الأولى من مجموعة دومين أو أملاك الدولة

(Code du Domaine de L'Etat 1326/1957)^(١) على أنه: "يتكون الدومين القومي من جميع الأموال والحقوق المنقولة والعقارية المملوكة للدولة". بينما نصت المادة الثانية على أن " الأموال المشار إليها في المادة السابقة - التي لا تقبل الملكية الخاصة بسبب طبيعتها، أو بسبب التخصيص المرصودة من أجله - تعتبر من توابع الدومين العام، أما ما عداها من أموال فتكون من الدومين الخاص".

ولا شك أن هذا النص قد تضمن تعريف للمال العام فحواه " أن الأموال العامة هي الأموال التي لا تقبل التملك الخاص، إما بسبب طبيعتها، أو بسبب تخصيصها للمنفعة العامة".

كما تضمن التشريع الفرنسي نصوصاً متفرقة تُضفي صفة المال العام على بعض هذا المال وإضافتها للأموال المملوكة للدولة، وإذا كان المشرع الفرنسي قد تدخل بطريقة ايجابية فاعترف بالصفة العامة لبعض الأموال، ومن ذلك الأمر الصادر في ٧ يناير ١٩٥٩م باعتبار الطرق العامة جزءاً من الدومين العام، إلا إنه قد تدخل في بعض الحالات لينفي الصفة العامة عن بعضها الآخر، مثال ذلك عندما قرر اعتبار الطرق الزراعية من أموال الدومين الخاص لا من أموال الدومين العام وذلك بالأمر الصادر في ١٩٥٩.

ومن هذه النصوص يتضح أن التشريع الفرنسي لم يتضمن في الواقع حصراً شاملاً لما يعتبر من الأموال العامة، فالهدف منها هو مجرد اثبات الصفة العامة لبعض الأموال التي عدتها هذه النصوص، وترك للفقه والقضاء تكييف وتحديد مفهوم المال

(١) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، ابراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، منشأة المعارف للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٤٩ وما بعدها.

العام، ونتيجة لذلك فقد ظل أمر تحديد معيار المال العام بيد الفقه ومعونة القضاء له في أمر تدعيمه.

ولقد حاول واضعو هذه المجموعة وضع معيار للمال العام يميزه عن المال الخاص المملوك للدولة، بغية الوصول إلى تعريف للمال العام، وهذا ما تحقق من خلال النصوص السابقة؛ فالأموال العامة هي الأموال التي لا تقبل التملك الخاص إما بسبب طبيعتها وإما بسبب التخصيص الذي أعدت من أجله^(١).

كما استعان جانب آخر من رجال الفقه والقضاء بالعبارة الواردة في نص المادة (٥٣٨) من القانون المدني وهي: "... التي لا تقبل أن تكون مملوكة ملكية خاصة"^(٢)؛ في الوصول إلى حقيقة أن أموال الدولة في فرنسا تنقسم إلى قسمين: الأول منها : يعرف بالأموال العامة أو الدومين العام (Domaine Public)، والثاني يعرف : بالأموال الخاصة أو الدومين الخاص (Domaine Prive)^(٣).

في حين يرى جانب آخر من الفقه أن هذا التعريف غير كافٍ؛ إذ إنه يستند على فكرة قوامها أن أموال الدومين العام هي الأموال التي لا تقبل التملك الخاص، وهذا

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، مرجع سابق، ص ٤٩.

Article 538: "Les chemins, routes et rues à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public".

(٢) د. حمد زيدان العنزي، الحماية الجنائية للمرافق والأموال العامة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ٤٤

الكلام غير منطقي؛ إذ إن الواقع يشير إلى أن غالبية أموال الدوميين العام يمكن أن تكون محلًا للملكية الخاصة^(١).

كان ذلك شأن الفقه الفرنسي أما القضاء الفرنسي فقد استقر على تعريف المال العام بأنه: "ما يفيد بطريقة فعالة في خدمة المرفق العام أو يساهم في سير المرفق العام" مما يعني أن محكمة النقض الفرنسية وقضاء مجلس الدولة الفرنسي قد جعلتا من التخصيص لخدمة المرفق العام أو المساهمة في ذلك أساساً لمعرفة ما إذا كان المال من الأموال العامة أم لا^(٢).

ثانياً: الأموال العامة في التشريعات المصرية:

الأموال العامة في الدستور المصري: لم يتناول دستور ٢٠١٤م مصطلح الأموال العامة، بل أشار إلى ذلك مستخدماً لفظ الملكية العامة فنص في المادة (٣٢) منه على أن " موارد الدولة الطبيعية ملك للشعب، تلتزم الدولة بالحفاظ عليها، وحسن استغلالها، وعدم استنزافها، ومراعاة حقوق الأجيال القادمة فيها. كما تلتزم الدولة بالعمل على الاستغلال الأمثل لمصادر الطاقة المتجددة، وتحفيز الاستثمار فيها، وتشجيع البحث العلمي المتعلق بها. وتعمل الدولة على تشجيع تصنيع المواد الأولية، وزيادة قيمتها المضافة وفقاً للجدوى الاقتصادية. ولا يجوز التصرف في أملاك الدولة العامة، ويكون منح حق استغلال الموارد الطبيعية أو التزام المرافق العامة بقانون، ولمدة لا تتجاوز ثلاثين عاماً. ويكون منح حق استغلال المحاجر والمناجم الصغيرة والملاحات، أو منح التزام المرافق العامة لمدة لا تتجاوز خمسة عشر عاماً بناءً على

(1) Nadine Poulet- Gibot Leclerc, Droit Adminisrtis des biens, Breal, 2004., P. 10.

(٢) د. عزيزة الشريف، مرجع سابق، ص ٢٢٤.

قانون. ويحدد القانون أحكام التصرف في أملاك الدولة الخاصة، والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك".

ونصت المادة (٣٣) علي أن "تحمي الدولة الملكية بأنواعها الثلاثة، الملكية العامة، والملكية الخاصة، والملكية التعاونية".

كما نصت المادة (٣٤) علي أن "للملكية العامة حرمة، وحمائتها واجب وطني على الدولة والمجتمع"^(١).

ويبدو من ظاهر النصوص أن المشرع الدستوري قد قصد بعبارة الملكية العامة ملكية الدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة (القطاع العام)، وفي المقابل فقد أضفي المشرع الدستوري على هذه الملكية نوعاً من الحماية، فحرم التعدي عليها، وألزم كل مواطن القيام بواجبه في الحفاظ عليها وحمائتها ودعمها هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن المشرع الدستوري لم يتعرض للتفرقة بين أموال الدولة العامة والخاصة، وإنما أحال إلى القانون لتحديد أحكام التصرف في أملاك الدولة الخاصة، كما نص على حماية الدولة لكافة أنواع الملكية، الثلاثة العامة والتعاونية والخاصة.

المال العام في التشريعات العادية:

نصت المادة (٨٧) من القانون المدني ١٣١ لسنة ١٩٤٨ والمعدلة بالمادة الأولى من القانون رقم ٣٣١ لسنة ١٩٥٤، على تعريف الأموال العامة بقولها: "تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي

(١) وكانت المادة (٣٠) من الدستوري المصري الملغي ١٩٧١ تنص علي أن "الملكية العامة هي ملكية الشعب، وتتمثل في ملكية الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة". بينما تنص المادة (٣٣) علي أن " للملكية العامة حرمة، وحمائتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون".

تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص، وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو حجز عليها أو تملكها بالتقادم".

كما بينت المادة (٨٨) انتهاء الصفة العامة عن الأموال بقولها " تفقد الأموال صفتها العامة بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة".

وباستعراض النصوص السابقة يظهر أنه يمكن أن تكون الأموال العامة عقارات ومنقولات، كما إن التشريعات تجنبت تعداد مفردات الأموال العامة مكتفية بالخصائص العامة التي تميزها، ويستفيد الأفراد بصفة مباشرة أو غير مباشرة من الأموال العامة، وكذلك يشترط لاعتبار الأموال عامة شرطين هما:

١. أن يكون المال خاصاً بالدولة أو بأحد أشخاص القانون العام.

٢. أن يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة.

في حين أن القانون الجنائي المصري قد اتخذ مفهوماً أوسع مما هو متعارف عليه في القانون المدني^(١)، وقد بلغ هذا التوسع مداه بمقتضى القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥، حيث تضمنت المادة ١١٩ من قانون العقوبات: "يُقصد بالأموال العامة في

(١) نصت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ بشأن تعديل بعض أحكام قانون العقوبات والإجراءات الجنائية على أنه، "بديهي أن المقصود بالأموال العامة في نطاق القوانين الجنائية التي تتولى حمايتها يختلف عن المعنى الفني الدقيق للأموال العامة في حكم القانون المدني والقانون الإداري إذ يخلع المشرع الجنائي صفة المال العام على طائفة من الأموال التي يراها جديرة بحماية خاصة لتعلقها بالمنفعة العامة ولو لم تكن لها هذه الصفة في حكم القوانين الأخرى".

تطبيق أحكام هذا الباب ما يكون كله أو بعضه مملوكاً لإحدى الجهات الآتية أو خاضعاً لإشرافها أو لإدارتها":

أ- الدولة و وحدات الإدارة المحلية.

ب- الهيئات العامة والمؤسسات العامة و وحدات القطاع العام.

ج- الاتحاد الاشتراكي والمؤسسات التابعة له.

د- النقابات والاتحادات.

هـ- المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.

و- الجمعيات التعاونية.

ز- الشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية والمنشآت التي تساهم فيها إحدى الجهات المنصوص عليها في الفقرات السابقة.

ح- أية جهة أخرى ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة^(١).

أما قانون حماية الأموال العامة رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢^(٢)، والذي جاء ليؤكد المفهوم الأساسي للمال العام، حيث جاء نص المادة الثانية منه على: يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا القانون، ما يكون مملوكاً أو خاضعاً لإدارة أو إشراف إحدى الجهات الآتية:

- الدولة و وحدات الحكم المحلي.

(١) القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥، الجريدة الرسمية ١٥ يونيو ٢٠٠٣، العدد ٢٤ مكرر.

(٢) القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، ط٨، ١٩٩٩، ص ١٩٢.

- الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.
 - الاتحاد الاشتراكي والمؤسسات التابعة له.
 - النقابات والاتحادات.
 - المؤسسات والجمعيات الخاضعة ذات النفع العام.
 - الجمعيات التعاونية.
 - أي جهة نص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة.
- والواقع أن تحديد المفهوم القانوني للمال العام ما زال يكتنفه بعض الغموض، علي الرغم من أن بعض التشريعات حاولت أن تضع له تعريفاً محدداً، وجدير بالملاحظة أن ثمة اتجاهًا فقهيًا وقضائيًا إداريًا متزايدًا نحو توسيع مفهوم ومشتملا عبارة (المال العام)، وذلك انطلاقًا من التطور المستمر الذي تمر به المجتمعات المعاصرة، ما أدى إلي ظهور متزايد وأنواع عديدة من المرافق العامة، ومن ثم توسيع قاعدة الأموال العامة، باعتبارها الأداة والوسيلة التي عن طريقها تحقق مهامها المتعلقة بالمصلحة العامة، كما إن الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة تملك بعض الطرق القانونية للحصول علي المال العام – عقاراً أو منقولاً – وذلك بالاستعانة به في ممارسة النشاط التي تقوم به، وتمكينها من تحقيق الأهداف

المبحث الثاني

معايير تمييز الأموال العامة

تمهيد وتقسيم:

إن الدولة تمتلك أنواع مختلفة من الأموال العام وهذه الأموال قد تكون منقولة وقد تكون ثابتة، وأياً كان نوع هذه الأموال فإنها تنقسم إلى أموال عامة وهي ما تسمى بالدومين العام، وأموال خاصة وهي ما تسمى بالدومين الخاص، وهذا لا يكفي وإنما يجب أن تعرف متى يكون المال عاماً ومتى يكون خاصاً وكيف يتم التمييز بينهما لأن كل منهما يختص بنظام قانوني مختلف عن الآخر^(١).

ومن الجدير بالذكر أن أهمية إيجاد معيار لتمييز الأموال العامة للدولة عن أموالها الخاصة يتبين من خلال ما يُسبغه القانون من الحماية القانونية للأموال العامة باعتبارها مخصصة لتحقيق المنافع العامة، ومن ثم يخضعها لمجموعة من القواعد القانونية الخاصة التي تكفل لها تلك الحماية ومن الملاحظ أن التفرقة بين أموال الدولة العامة والخاصة يُعد حديث نسبياً، وذلك للتطور الذي مر به فقه القانون العام في فرنسا والذي أخذ الفقه المصري به.

هذا وقد تباينت النصوص التشريعية فيما بينها من حيث الأخذ بمعيار محدد يميز عناصر الأموال العامة، كما إنها لم تتضمن حصراً شاملاً لما يُعتبر من الأموال العامة، وما ورد بها كان لمجرد إثبات الصفة العامة لبعض الأموال التي ورد ذكرها في هذه النصوص، مما يعني أن التشريعات القانونية لم تتوصل إلى صياغة معيار واضح يُحدد

(١) د. محمد. انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٤م، ص ٤٣٤.

الأموال العامة من الأموال الخاصة، وهذا بدوره آثار عدداً من التساؤلات التي أوجدت جدلاً فقهيًا وقضائياً، يتعلق بمعيار التفرقة بينهما، وطبيعة حق الدولة على أموالها العامة والخاصة، وخصائص كل منها، وقد استنهض ذلك الفقه والقضاء للقيام بدورهما في إيجاد معيار محدد للتفرقة بين المال العام والمال الخاص، نتج عنه توسع ملحوظ في نطاق الأموال العامة؛ حيث أضيفت صفة العمومية إلى العديد من الأموال، وكان ذلك التوسع محل خلاف بين الفقهاء^(١).

وتبدو أهمية إيجاد معيار محدد للتفرقة بين الأموال العامة والأموال الخاصة بالنسبة للقضاء من حيث قدرة القضاء على إلحاق المال محل النزاع بأي من النوعين، فإذا ما قضى قاضي الموضوع بما له سلطة البت في منازعات الملكية بأن المال محل النزاع يدخل ضمن الأموال العامة والقضاء المختص بنظر النزاع هو القضاء الإداري، والقواعد المطبقة هي قواعد القانون الإداري، بينما يختص القضاء العادي وقواعد القانون المدني بنظر منازعات الأموال الخاصة^(٢).

ومن خلال ما سبق سوف أقوم بشرح المعايير الفقهية في تمييز الأموال العامة بالتعرف على معايير تمييز الأموال العامة في الفقه، وكذلك في القانون المصري، من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: المعايير الفقهية في تمييز الأموال العامة في فرنسا.

المطلب الثاني: معيار تمييز المال العام في مصر.

(١) د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام في مصر في ظل التطبيق الاشتراكي، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، ص ٤٦.

(2) RENE CHAPUS, Droit administratif général, Tome 2é, 15^e édition, Montchrestien, 2001, P. 377.

المطلب الأول

المعايير الفقهية في تمييز الأموال العامة في فرنسا

إن غياب معيار محدد ودقيق في التشريع الفرنسي للتمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة قد خلق جدلاً واسعاً لدى الفقهاء، من أجل تحديد معيار دقيق للتمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة^(١).

إذ ظهرت معايير في كنف الفقه الفرنسي تُعزي تمييز المال العام إلى عدم قابليته للتملك الخاص أو إلى تخصيصه لاستعمال الجمهور أو لمرفق عام، وجميع هذا المعايير لاقت انتقادات عدة، إما لعدم شمولها لمفردات تُعد أموالاً عامة أو لتوسعها في احتواء ما لا يجري عليه هذا الوصف، إلى أن أهدى الفقه بعدئذ إلى معيار التخصيص للمنفعة العامة وهو المعيار الذي ساد بحق على غيره من المعايير، وتعرض فيما يلي بشيء من الإيجاز لهذه المعايير.

أولاً: عدم قابلية المال العام للتملك الخاص:

تكمّن فكرة هذا المعيار في أن المال العام يعتبر مالاً عاماً أو مالاً خاصاً بالنظر إلى طبيعة هذا المال الذاتية، أي بالنظر إلى كون المال قابلاً أو غير قابل بطبيعته للتملك الخاص. وتبعاً لذلك يكون المال عاماً إذا كان بطبيعته غير قابل لأن يكون محلاً للملكية

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٥١.

الخاصة، ومن ثم فإن مباني الدولة ومنقولاتها لا تُعتبر من الأموال العامة، لأنها بطبيعتها يمكن أن تكون ملكاً خاصاً^(١).

ويعتبر من أوائل من نادى بتمييز المال العام تأسيساً على عدم قابلية المال العام للتملك الخاص، الفقيه الفرنسي "ديكروك" Ducrocq^(٢). والفقيه برتلمي Berthélemy الذان قد ارتأيا منذ البدء عدم الاعتراف بصفة المال العام إلا لمفردات الأموال التي لا تقبل التملك الخاص^(٣).

بمعنى أن الأموال العامة هي الأموال المخصصة لانتفاع الجمهور، إذ هي وحدها التي تختلف عن أموال الأفراد، كذلك استبعد المنقولات من أعداد الأموال العامة، ويرى أن الحماية التي أسبغها المشرع على بعض الثروات المنقولة التابعة للدولة أو للمدن بعدم جواز التصرف فيها أو اكتسابها بالتقادم، لا تكمن باعتبار هذه الأموال أموالاً عامة بقدر ما تكمن في وجود نص على هذه الحماية بالتشريعات الخاصة^(٤).

وتُعد أموالاً عامة كل من البحار والأنهار والطرق العامة، حيث يذهب "ديكروك" إلى أن العبرة في المال ذاته وما إذا كان يقبل التملك الخاص من عدمه، وما إذا كان بطبيعته يُعد مالاً عاماً أم مالاً خاصاً.

(١) د. محمد علي عرفة، شرح القانون المدني في حق الملكية، الجزء الأول، مطبعة جامعة القاهرة، الطبعة الثالثة، ١٩٥٤م، ص ١٣٢.

(2) Théophile Ducrocq, Cours de droit administratif et de législation française des finances, Paris, A. Fontemoing, 7 vol., 1897-1900, 7e éd. p. 95., Y. Gaudemet, Traité de droit administratif, 11e éd., t.2, L.G.D.J. 1998., p. 23

(3) H. Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, Paris 1910, 6 éd, p. 403.

(٤) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٥٨.

وقد أطلق على هذا الاتجاه الفقهي "مدرسة التوجه الطبيعي" لكونه ينظر في ذات المال كمعيار لتمييزه، ومما يترتب على القول بهذا المعيار أن صفة العمومية للمال تتوافر فيه قبل أن تقرر له من قبل الإدارة، وليس من شأن إضفاء هذا الوصف من قبلها أن يغير من حقيقته، وإنما يعد هذا العمل تقريرياً فحسب^(١).

وقد استند القائلون بهذا المعيار إلى نص المادة (٥٣٨) من القانون المدني الفرنسي في تمييز الدومين العام على الدومين الخاص^(٢) والتي تقضي بأن تُعد من توابع الدومين العام الطرق والشوارع والحارات التي على عاتق الدولة والأنهار والترع الصالحة للملاحة فيها وشواطئ البحر والأراضي التي تتكون من طمي البحر، وتلك التي تنحسر عن مياهه والموانئ والمراسي والموارد، وعلى العموم كافة أجزاء الإقليم الفرنسي التي لا تقبل أن تكون مملوكة ملكية خاصة^(٣).

كما استند هذا المعيار إلى نص المادة (٢) من قانون أموال الدولة الفرنسي الصادر عام ١٩٥٧ الذي نص على عدم قابلية التملك الخاص للأموال العامة بسبب طبيعتها أو تخصيصها^(٤).

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٥٢، ٥٣.

(2) JEZE: R.D.P.1931, P 763., LOUIS ROLLAND: Précis de droit administratif, 1951, P 45., JEAN Marie Auby et Robert DUCOS- ADER: Droit administratif, 3ème édition, Dalloz, 1973, P 28.

(3) Article 538: "Les chemins , routes et rues à la charge de la nation , les fleuves et rivières navigables ou flottables , les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire national qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public".

Abrogé par Ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006 - art. 7.

(4) Article L2. Code du domaine de l'Etat

=

ومن الانتقادات أيضاً أن فكرة وجود أموال بطبيعتها غير قابلة للتملك لا تستقيم مع المنطق، إذ لا يُمكن تصور ملكية خاصة لطريق أو ترعة أو ميناء... الخ على أنه عملياً لن يقوم نزاع على تملك نهر أو طريق بأكمله، ولكن على جزء منه^(١)، ومن ناحية أخرى فإن عدم قابلية المال العام للتملك لا يرجع إلى طبيعته الخاصة، وإنما هو نتيجة لإضفاء صفة المال العام عليه^(٢).

كما إن هذا المعيار يُعد ضيقاً إذ إن كثيراً من الأموال التي تُعد من قبيل الأموال العامة لا تُمتنع على التملك الخاص ومن ذلك الأسلحة والمنقولات الأثرية والمباني، فمثل هذه الأموال من المتصور تملكها من قبل الأفراد وأشخاص القانون الخاص عموماً^(٣).

ومن هنا نلاحظ أن هذا المعيار يقوم على فكرتين أساسيتين^(٤):

الأولى: عدم قابلية المال العام بطبيعته للتملك الخاص.

الثانية: تخصيص المال العام لاستعمال الجمهور مباشرة.

=

"Ceux des biens visés à l'article précédent qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée sont considérés comme des dépendances du domaine public national.

Les autres biens constituent le domaine privé. Notamment, les biens immobiliers à usage de bureaux, propriété de l'Etat ou de ses établissements publics, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public, font partie du domaine privé de ces personnes publiques."

(١) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة، دار الفكر العربي، الطبعة العاشرة، ١٩٧٩، ص ١٣.

(٢) د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، مرجع سابق، ص ٢٥.

(٣) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص ١٠٠ وما بعدها.

(٤) د. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري فلسفة وتطبيقاً: دراسة تأصيلية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، الكتاب الثاني في النشاط الإداري، مكتبة عين شمس، الطبعة الثالثة، ١٩٩٤، ص ٣٨٢.

وعلى ما يبدو فإن هذا المعيار لم يجد رواجاً في الفقه والقضاء، فقد كان عرضة للانتقاد في شقيه الأول والثاني.

أما ما يتعلق بالشق الأول : وهو عدم قابلية المال العام للملك الخاص بطبيعته، فهذا القول غير منطقي كونه يتنافى مع التعريف المستقر للمال بصفة عامة، باعتبار أنه: " شيء قابل بطبيعته للملك " ومن ثم فلا يوجد مال عام أو خاص غير قابل بطبيعته لأن يكون محلاً للملكية، ولا يستبعد من ذلك سوى الأشياء المشاعة كالهواء ومياه البحار^(١).

وأما الشق الثاني : من هذا المعيار والمتعلق بتخصيص المال العام لاستعمال الجمهور مباشرة فقد قيل إن هذه الفكرة غير كافية لاستيعاب كافة الأموال التي تعد أموالاً عامة وتعمل على حصرها في أضيق الحدود^(٢)، كونها مقصورة فقط على الأموال التي تستعمل استعمالاً مباشراً من قبل الجمهور. وهذا بدوره يؤدي إلى استبعاد الأموال المخصصة لإدارة وتسيير المرافق العامة التي يستعملها الجمهور بطريق غير مباشر كمباني الوزارات والمصالح الحكومية والتحصينات العسكرية والسكك الحديدية.. إلخ وعلى الرغم من أهمية هذه الأموال والمرافق العامة واحتياجها للحماية القانونية نفسها التي تحظى بها بقية الأموال العامة^(٣).

(١) د. رمضان محمد بطيخ، المال العام، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، المجلد (٤٦) العدد الأول، يناير ٢٠٠٤، ص ٢٦؛ د. إبراهيم عبد العزيز شياح، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٥٨، ٦٠.

(٢) د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في القانون الإداري: الوظيفة العامة - الأموال العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٨؛ د. حمد زيدان نايف العنزي، الحماية الجنائية للمرافق والأموال العامة، مرجع سابق، ص ٤٨.

(٣) د. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٧، ص ٦٦٤.

وقد أنتقد هذا المعيار على أساس أنه يحصر الأموال العامة في مجال ضيق جداً، فطبقاً لهذا المعيار لا تعتبر مباني الدوائر الحكومية من الأموال العامة لكونها قابلة للتملك، بالرغم من احتياج هذه الأموال للحماية التي يتضمنها النظام القانوني للمال العام (١).

كما إن هذا المعيار يخالف طبيعة الأشياء، فليس صحيحاً أن هناك أموالاً تنفر بطبيعتها من التملك الخاص إلا الأشياء التي يعم نفعها الكافة، بل إن الأشياء التي عددها أصحاب هذا المعيار واعتبروها تنفر بطبيعتها من التملك الخاص، لا ينطبق عليها هذا المعيار، فهناك بعض الطرق يملكها فرد أو شركات خاصة، وقد نجم عن هذا القصور أن هذا المعيار لم يجد رواجاً في الفقه والقضاء (٢).

ثانياً: تخصيص المال لاستعمال الجمهور:

يُعد معيار التخصيص لاستعمال الجمهور من أقدم المعايير ظهوراً من الناحية التاريخية، وهو أول معيار ساد في الفقه الفرنسي، وأكثرها تأثراً بالقانون الخاص، ويرى أنصار هذا المذهب أنه لا اعتبار للمال عاماً يجب أن يكون مخصصاً لاستعمال الجمهور مباشرة إذ بهذا الاستعمال يصبح المال بطبيعته غير قابل للملكية الخاصة مثال ذلك الطرق العامة والأنهار وشواطئ البحار ويقوم هذا المذهب على عنصرين تخصيص المال لاستعمال الجمهور مباشرة والآخر عدم قبول المال بطبيعته للتملك الخاص (٣).

(١) د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، دون تاريخ نشر، ص ١٢؛ د. محمد عبد الشافي إسماعيل: الحماية الإجرائية للمال العام في التشريع المصري، مرجع سابق، ص ٩١.

(٢) د. محمد أنور حمادة، الحماية الجنائية للأموال العامة في جرائم الاختلاس والاستيلاء والتربح والإضرار والإهمال: موضوعياً وإجرائياً، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٧٦.

(3) André de laubadère traute droit adminsteratif – 1975 . P119 et sis .

ولا يحول استعمال البعض لهذا المال دون استعمال البعض الآخر، كاستعمال الشوارع والميادين العامة، ولا يغير من الصفة الجماعية للاستعمال وضع شروط تنظيمية تكفل استعمال المال على الوجه الأمثل، مثل ضرورة الحصول على رخصة قيادة كشرط لاستعمال الطرق في المرور بالسيارات، وغيرها من الشروط التي لا تخل بمبدأ المساواة بين الأفراد في استعمال المال العام، لأنها تقوم على أسس موضوعية لا تفرق بين المواطنين لأسباب شخصية، فالمساواة الحقيقية لا تقوم إلا بين المتساوين في المراكز القانونية، ويتمتعون بالشروط والظروف الموضوعية ذاتها، وقد يضع المشرع ضوابط لاستعمال المال العام، ولكن ينبغي ألا تؤدي هذه الضوابط إلى نفي الاستعمال، ومن ثم يجب ألا تصل تلك القيود إلى الحد الذي ينفي الاستعمال كقاعدة عامة^(٢).

ويري القائلون بهذا المعيار أنه لكي يعتبر المال عامًا يجب أن يقوم على عنصرين أساسيين هما :

١. أن يكون المال مخصصًا لاستعمال الجمهور مباشرة، وقد قال به الفقيه Berthélemy، حيث قصر المال العام على ذلك المال المخصص لاستعمال الجمهور مباشرة^(٣).

٢. عدم قابلية المال العام بطبيعته للتملك الخاص، وقال به الفقيه Ducrocq، مستندًا إلى المادة (٥٣٨) من القانون المدني الفرنسي في انتهاجه مبدأ عدم قابلية المال العام للملكية الخاصة^(٤).

وعليه فوفقاً لهذا المعيار فإن الأموال المهيأة لاستعمال الجمهور استعمالاً مباشراً كالأنهار والطرق العامة تُعد أموالاً عامة ؛ لأنها تُخدم مرافق عامة جوهرية،

(١) د. أحمد شوقي أبو خطوة، جرائم الاعتداء على الأموال، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ٤١.

(2) H. Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, Paris 1910, 6 éd, p. 403.

(4) Théophile Ducrocq, Cours de droit administratif et de législation française des finances, Paris, A. Fontemoing, 7 vol., 1897-1900, 7e éd. p. 95.

وفي المقابل فإن الأموال البسيطة المخصصة للمرافق العامة كأدوات المكاتب والأوراق.... إلخ لا تُعد أموالاً عامة لأنها لا تؤدي الدور الأساسي في حياة المرفق^(١).

ويدخل في هذا المعيار بعض المباني المملوكة للدولة والمخصصة لاستعمال الجمهور مثل المدارس والجامعات والوزارات في نطاق المال العام^(٢).

ومن بين الفقهاء الذين أخذوا بهذا المعيار " كولان وكابيتان " وقد أخذ على هذا المعيار أنه لا يتسع لبعض العقارات والمنقولات التي تُعتبر داخلة في المال العام^(٣).

وقد قصر البعض الأموال العامة على الأموال التي تكون مخصصة لانتفاع الجمهور، إذ هي وحدها التي تختلف عن أموال الأفراد، كذلك استبعد المنقولات من أعداد الأموال العامة، ويرى أن الحماية التي أسبغها المشرع على بعض الثروات المنقولة التابعة للدولة أو للمدن بعدم جواز التصرف فيها أو اكتسابها بالتقادم، لا تكمن باعتبار هذه الأموال أموالاً عامة بقدر ما تكمن في وجود نص على هذه الحماية بالتشريعات الخاصة^(٤).

غير إن هذا المعيار مُنتقد من قبل البعض لكونه يُضيق بشدة من نطاق الأموال العامة، إذ طبقاً له لا تُعتبر مثلاً الدوائر الحكومية من الأموال غير المخصصة لاستعمال الجمهور بصورة مباشرة من الأموال العامة، وذلك على الرغم من أن هذه الأموال تحتاج إلى الحماية التي يتضمنها القانون للمال العام، يضاف إلى ذلك أن الأموال

(١) د. عزيزة الشريف، القانون الإداري (الوظيفة العامة، الأموال العامة، العقود الإدارية)، مرجع سابق، ص

٢٢٧، د. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٣.

(٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٣٥.

(٣) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص ١٠١.

(٤) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٥٨.

المخصصة لاستعمال الجمهور ليست غير قابلة للتملك بطبيعتها، وإنما بمقتضى قاعدة من قواعد نظامها القانوني، وتوجد في كثير من الدول شوارع مملوكة للأفراد^(١).

ثالثاً: تخصيص المال لمرفق عام:

أخذ بهذا المعيار فقهاء من بينهم ديجي Duguit وجيز Jeze، حيث يرى ديجي أن معيار تمييز المال العام يكمن في تخصيصه بطريقة مباشرة لمرفق عام، فلا يُعد مالاً عاماً وفقاً لهذا المعيار سوى الأموال التي يتم تخصيصها لتسيير المرفق العام، وقد غطى هذا المعيار على ما سبقه من معايير أخرى. إلا إنه في المقابل توسع في معيار المال العام على نحو لا يتفق مع النظام القانوني للأموال العامة وما يمثله من استثناء من النظام الذي تخضع له الأموال بصفة عامة.

وعلى الرغم من أن هذا المعيار قد عالج بعض العيوب التي وجدت في المعيار السابق، وذلك بأن اعتبر مباني المؤسسات والإدارات الحكومية والآثار والأدوات المكتبية من الأموال العامة كونها مخصصة لخدمة مرافق عامة^(٢) إلا إنه لم يكن بمنأى عن انتقادات الفقه، وأهم ما لوحظ عليه:

١- أن فكرة تخصيص المال لمرفق عام غير كافية لاستيعاب كافة الأموال التي تُعد أموالاً عامة مثل الطرق العامة وشواطئ البحار وطرق الملاحة والأنهار، فهذه أموال عامة بحكم تخصيصها لاستعمال الجمهور مباشرة^(٣). كما إنها قد تخدم

(١) د. نوفل علي عبدالله الصف، تكييف حق الدولة على الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٣٤.

(٢) د. إبراهيم أحمد الشرقاوي، الأموال العامة وحمايتها مدنياً وجنائياً، مرجع سابق، ص ٥٥.

(٣) د. إبراهيم محمد علي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٦٧، د. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٢، د. توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار النشر للجامعات المصرية، ١٩٥٥، ص ٥٧٠.

مرفقاً معيناً كمرفق الطرقات، وهو في حقيقته يخدم المصلحة العامة، إلا أنها لا تُعامل كأموال عامة جديرة بالرعاية والحماية القانونية كونها لا تُخدم مرفق عام من وجهة نظرهم^(١)

٢- أن هذا المعيار قد وسع من نطاق الأموال العامة القائمة على فكرة التخصيص لمرفق عام إلى حدٍ غير مقبول كونها اشتملت على طائفة من الأموال الثانوية التي توصف ببساطتها وضآلة قيمتها، كأدوات المكاتب، أو الأثاث والأوراق، والأقلام وهي لا تحتاج إلى ذات الحماية المقررة للأموال العامة^(٢).

أما "جيز" فقد اشترط في المال العام إضافة إلى تخصيصه لمرفق عام شرطين، أولهما: أن يكون المال مخصصاً لخدمة مرفق عام رئيسي، وثانيهما: أن يؤدي المال دوراً رئيسياً في إدارة هذا المرفق، وقد أخذ على هذا الطرح أن الأستاذ "جيز" لم يبين متى يُعد المرفق من قبيل المرافق الجوهرية حتى يتسنى إضفاء صفة العمومية للمال، كما أخذ عليه بأن شرط الدور الرئيسي الذي يتعين أن يؤديه المال في إدارة المرفق ينقصه الوضوح والدقة إذ يصعب تحديد متى يؤدي المال هذا الدور^(٣).

كما انتقد معياره أيضاً بأنه أحياناً أضيق من اللازم، إذ إن هذا المعيار يُخرج الكثير من الأموال المخصصة للاستعمال المباشر للجمهور طالما أنها غير موضوعة

(١) د. محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني للأموال العامة في الكويت، مرجع سابق، ص ٢٣٧.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٦م، ص ١٥٠، د. عبد الفتاح حسن، دروس في القانون الإداري، معهد الإدارة العامة، ١٩٧٤، ص ٥٢٣، د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الثاني، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص ٦١٧.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٦٣، ٦٩.

لخدمة أحد المرافق العامة على الرغم من اعتبارها ضمن الأموال العامة في القانون الفرنسي، لأنها تتحقق فيها صفة المال العام من غير طريق المرفق العام^(١).

وقد تبنت اللجنة المشكلة لوضع القانون المدني في فرنسا عام ١٩٤٧م هذا المعيار حيث انتهت إلى أن أموال الأشخاص الإدارية والمؤسسات العامة لا تُعد أموالاً عامة إلا بتوافر شروط أهمها أن تكون مخصصة لمرفق عام بطبيعتها أو تكون مهياً لذلك بما يتوافق مع الاحتياجات الأساسية لهذه المرافق^(٢).

كما كرس قضاء محكمة النقض الفرنسية هذا المفهوم في حكمه الصادر بتاريخ ٧ نوفمبر ١٩٥٠ حيث اتبعت المحكمة ذات الاتجاه الذي نهجته اللجنة سالفة الذكر^(٣)، وتبنى مجلس الدولة الفرنسي هذا المعيار في حكمه الصادر في قضية *Le Beton* بتاريخ ١٩ أكتوبر ١٩٥٦^(٤).

وتجدر الإشارة إلى أنه قد نُعى على هذا المعيار أنه يضيق عن احتواء أشياء ينتفع بها عموم الناس بطريق غير المرفق العام ومن ذلك محلات العبادة في فرنسا التي حُصصت للمنفعة العامة دون أن تُعتبر العبادة مرفقاً عاماً^(٥).

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧، ص ٦٨١.

(2) J. M. Deviller, Cours de droit administratif des biens, Montchrestien 1999, p. 22.

(3) Cass Civ, 7 Novemebre 1950, S. 1952. 1, p. 173., note G. Tixier

(4) C.E., 19 octobre 1956, Sté Béton, in Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz 1999, 2 e éd., p. 529.

(٥) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص ١٠٢.

رابعاً: تخصيص المال للمنفعة العامة:

طبقاً لهذا المعيار تُعتبر جميع الأموال المملوكة للدولة أو لغيرها من أشخاص القانون العام والمخصصة للمنفعة العامة أموالاً عامة، سواء كانت هذه الأموال طبيعية أم صناعية، وسواء أكانت ثابتة أم منقولة، وسواء أكان استعمال هذه الأموال مطلقاً أم مقيداً وسواء أكانت تلك الأموال مخصصة لخدمة الجمهور مباشرة أم كانت مخصصة لخدمة المرافق العامة فلا يستفيد منها الجمهور إلا بطريق غير مباشر من خلال المرافق المخصصة لها، وسواء أكانت الدولة تتولى إدارة المرافق بنفسها أم تُعهد بإدارتها إلى فرد أو شركة خاصة عن طريق عقد الالتزام، وسواء أوجدت هذه الأموال داخل إقليم الدولة أم خارجه^(١).

فنظراً للانتقادات التي وجهت للمعايير السابقة، يرى الفقه الحديث إلى أن الأخذ بمعيار التخصيص للمرفق العام يؤدي إلى استبعاد الأموال المخصصة لاستعمال الجمهور أو الكافة من الأموال العامة وحصرها في مجموعة الأموال المخصصة للمرافق العامة، لذلك رأى هذا الفقه وضع معيار للمال العام يضم كلتا الطائفتين^(٢).

وقد ظهر معيار يدعو إلى التمييز بين الأموال العامة وغيرها من الأموال تأسيساً على تخصيصها للمنفعة العامة^(٣).

وصادف هذا المعيار قبولاً لدي بعض فقهاء القانون الإداري مثل (هوريو) و(فاليني)، مع تحفظ هؤلاء الفقهاء بأن الأخذ بفكرة المنفعة العامة مع إطلاقها يؤدي

(١) د. فؤاد محمد النادي، الوجيز في مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، ١٩٨٨، ص ٣٣٩.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٧١.

(3) J.M. Auby et R. Ducos-Ader, Droit administratif, Dalloz 1973, 3e éd, pp. 219 et s.

إلى تّضخيم دائرة الأموال العامة، فاشتراطوا أن يكون تخصيص المال للمنفعة العامة أو زوال التخصيص بقرار صريح من الإدارة^(١).

ويُعد هذا المعيار هو آخر تطورات الفقه الإداري وما استقرت عليه^(٢)، فيعد المال عامًا متى خصص لتحقيق نفع عام سواء أكان ذلك بطريق مباشر؟ أم بطريق غير مباشر بواسطة المرفق العام؟^(٣).

ومن هنا فإن الأموال العامة وفقًا لهذا المعيار هي كل الأموال المملوكة للدولة أو لغيرها من أشخاص القانون العام، والمخصصة للمنفعة العامة، سواء أكانت هذه الأموال معدة لخدمة الجمهور مباشرة؛ كالطرق العامة، والحدائق، وشواطئ البحار، أم كانت مرصودة لخدمة المرافق العامة ولا يستفيد منها الجمهور إلا بطريق غير مباشر عن طريق المرافق المخصصة لها؛ كالمباني الحكومية، وأثاثها، ومكاتبها، وأدواتها، ومكونات السكك الحديدية.

ولا فرق بين كون الحكومة تتولى إدارة المرافق العامة بنفسها، أو تعهد بإدارتها إلى فرد أو شركة خاصة، حيث أصبح تفويض المصلحة العامة إلى الأفراد والشركات هو الأكثر تكرارًا^(٤). فمثلًا الأراضي المملوكة للدولة والمستعملة كمواقف لوسائل المواصلات يُديرها فرد أو شركة خاصة بواسطة عقد امتياز المرافق العامة، بالإضافة

(1) HAURIOU. M: Précis de Droit Administratif et Droit Public, 1921, p669. et Précis Elémentaire de Droit Administratif. 1943, pp 357- 358.

(٢) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص ١٠٢.

(٣) د. حمد زيدان نايف العنزي، الحماية الجنائية للمرافق والأموال العامة، مرجع سابق، ص ٥٠. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام، مرجع سابق، ص ٣٧.

(4) Jean Rivero et Jean Walineg droit administratif, 18e éd, 2000, Dalloz, Paris, P.439

إلى عدم وجود فرق بين الأموال العقارية كالمباني العامة والشوارع أو الأموال المنقولة كالأسلحة وكتب المكتبات العامة والآثار التاريخية والنقود المملوكة للحكومة والمخصصة للنفع العام. كما لا يفرق هذا المعيار بين الأموال الموجودة داخل إقليم الدولة أم خارجه كمباني السفارات والقنصليات وملحقاتها^(١). وتعتبر أيضاً من الأموال العامة التوابع المفيدة لها كأشجار الطرق العامة^(٢).

ويرى البعض بأنه "إذا كان القائلون بفكرة المنفعة العامة الشاملة كمعيار مميز للمال العام، قد حاولوا بها تفادي ما وجه من نقد إلى المعايير السابقة عليه (معيار طبيعة المال ومعيار التخصيص لمرفق عام) وقصدوا بذلك التوسيع في دائرة الأموال العامة، فإن بعض الفقه قد لاحظ أن الأخذ بفكرة المنفعة العامة الشاملة على إطلاقها، يؤدي إلى تضخيم دائرة الأموال العامة، بانطوائها على أشياء تافهة من حيث قيمتها، ليست بحاجة إلى تطبيق نظام قانوني غير مألوف وهو نظام الأموال العام"^(٣).

وإزاء ذلك فقد حاول "فالين" ضبط نطاق المعيار وذلك بقصر الأموال العامة على ما يكون ضرورياً منها ولا يمكن الاستغناء عنه، فذهب إلى أن المال هو ما كان مملوكاً لشخص إداري يترتب على تكوينه الطبيعي أو تهيئة الإنسان له أو بسبب أهميته التاريخية أو العلمية أن يصبح ضرورياً لخدمة مرفق عام أو لإشباع حاجة عامة، ومثال ذلك الطرق العامة والسكك الحديدية^(٤).

(١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٠.

(٢) د. هارون عبد العزيز الجمل: النظام القانوني للأموال العامة، ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر "الحماية القانونية للمال العام" كلية الحقوق، فرع بنها، جامعة الزقازيق في الفترة من ٢١، ٢٢ مارس ٢٠٠٤م، ص ٢.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٧٢.

(٤) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٧٤ وما بعدها.

ورأى فالين أن القول بهذا التقييد أو الشرط يحقق الاحتفاظ بالطابع الاستثنائي لنظام الأموال العامة. ولاشك أن هذا المعيار بما يتضمنه من شرط يؤدي إلى تضيق نطاق الأموال العامة إلى حد كبير كما إنه يستبعد الكثير من الأموال التي تُعد أموالاً عامة وتستدعي الحماية بمقولة أنها غير ضرورية أو يمكن الاستعاضة عنها. وبالرغم من ذلك فقد تعرض رأي فالين للنقد كونه يؤدي إلى تضيق نطاق الأموال العامة؛ حيث يؤدي إلى استبعاد كثير من الأموال الجديرة بالحماية لا لسبب إلا لكونها قابلة للاستبدال بغيرها عند حدوث ضرر بها، كما إنه يقوم على فكرة نسبية وعلى درجة كبيرة من المرونة^(١).

وقد ذهب جانب من الفقه إلى البحث عن معايير لتمييز المال العام بعيداً عن فكرة التخصيص للمنفعة العامة، ويرى البعض أن معيار تمييز الأموال العامة يجد أساسه في مدى استخدام الإدارة لسلطات البوليس على هذه الأموال، وقد أخذ على هذا القول أن ممارسة الإدارة لهذه السلطات إنما يكون نتيجة لتطبيق نظام الأموال العامة باعتباره نظاماً استثنائياً، ولم يضع معياراً محدداً فلا يستطيع القاضي أن يعرف مقدماً أي الأموال التي تستطيع أن تُجري بشأنها إجراءات الضبط "البوليس"^(٢).

كما ظهر معيار آخر يرد الأموال العامة إلى إرادة المشرع، حيث ذهب جانب من الفقه إلى عدم جدوى البحث وراء معيار مميز للأموال العامة فالمشرع دون غيره،

(١) د. محمد مختار عثمان، المبادئ والأحكام القانونية للإدارة الشعبية بالجمهورية، منشورات جامعة قاريونس، ص ٣٥٧، ٣٥٨، د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٠.

(٢) د. نوفل علي عبدالله الصف، تكييف حق الدولة على الأموال العامة، مرجع سابق، ص ١١٢.

الذي يحدد هذا الأموال وهو من يُضفي عليها بالتالي صفة العمومية، وينبني على ذلك أنه يتعين الرجوع إلى إرادة المشروع لتحديد هذه الأموال^(١).

وعلى ذلك يظهر للمتبع للمعايير المتقدمة أن معيار التخصيص للمنفعة العامة هو أعمها وأشملها، فالمال العام ليس محمياً في ذاته، فهو لا يختلف في مفرداته ومكوناته عن الأموال الخاصة، إنما تكمن حماية المال العام في الوظيفة التي تُخصص من أجلها، فهي وظيفة سامية تتمثل في تحقيق المنفعة العامة، تلك المنفعة التي لا تقف عند فئة أو طائفة من المنتفعين، بل تعني المجتمع بأسره وهي حق للجمهور من الناس، ولذا فإن هذه الوظيفة هي السمة التي تتسم بها الأموال العامة وتبرر إخضاعها لنظام مغاير للنظام الذي تخضع له أموال الأفراد^(٢).

ويتحقق التخصيص للمنفعة العامة إما بطريق رسمي وذلك عندما تستصدر الدولة قانوناً أو قراراً يقضي باعتبار مال معين من أموال الدولة الخاصة مالياً عاماً، أو بطريق فعلي حين تُرصد الدولة مالياً بالفعل للمنفعة العامة، كما يتم التخصيص للمنفعة العامة بتخصيص الشيء المملوك للأفراد للمنفعة العامة.

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٧٧، ٨٠.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٧٦.

المطلب الثاني

معيير تمييز الأموال العامة في مصر

تخضع أموال الدولة العامة أو أموال الدومين العام لنظام قانوني متميز، وتحكمها قواعد قانونية مختلفة تدخل في إطار القانون الإداري، ويفصل في المنازعات المتصلة بها القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بالقضاء المزدوج مثل مصر وفرنسا^(١).

تطور الوضع القانوني في مصر منذ بداية القرن العشرين متأثراً بالعديد من الأنظمة السياسية والاقتصادية التي تعاقبت على مصر، فقد كانت مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الأساسي للتشريع خلال فترة الحكم الخديوي، تلا ذلك فترة التدخل الأجنبي في مصر وكان من نتائجه أن تأثرت التشريعات القانونية بالتشريعات الغربية وبصفة خاصة التشريعات الفرنسية إبان الحملة الفرنسية على مصر، وهي الفترة التي صدر خلالها أحكام كل من القانون المختلط والقانون المدني الأهلي التي استمرت تحكم المنازعات المدنية والإدارية في مصر حتى عام ١٩٤٨م تاريخ صدور القانون المدني الحالي ليحل محل القانونين السابقين^(٢).

ورد ذكر الأموال العامة لأول مرة في مصر في التقنين المدني المختلط الصادر في ٢٨ يونيو ١٨٧٥م في المادتين (٢٥، ٢٦) اللتين استمدتا أحكامهما من نصوص المادتين ٥٣٨ و ٥٤٠ من القانون المدني الفرنسي وقد نصت المادة (٢٥) على أن

(١) إبراهيم حامد طنطاوي: جرائم الاعتداء على الوظيفة والمال العام، مرجع سابق، ص ٣٩.

(٢) د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، مرجع سابق، ص ٤٣٣.

"الأملك الحكومية كالأحكامات والموائى وغيرها غير قابلة للملكية الخاصة" بينما نصت المادة (٢٦) على أن "الأملك المخصصة للمنفعة العامة كالطرق والشوارع وغيرها يسري عليها نفس الحكم المتقدم".

ونلاحظ من النصين السابقين أن التقنين ساق بعض الأمثلة لما يُعتبر من الأموال العامة كالأحكامات والموائى والطرق... إلخ على سبيل التمثيل لا الحصر.

يرى البعض أن واضعي التقنين المدني المختلط لم يقصدوا من العبارات المضمنة بالنصين السابقين الأخذ بمعيارين مختلفين لتمييز الأموال العامة، إذ لا يصح الاستناد إلى عبارة "غير القابلة للملكية الخاصة" للقول ببنية المشرع لمعيار طبيعة المال ذاته^(١)، ذلك أن قصد المشرع من هذه العبارة ترتيب أهم آثار ثبوت صفة العمومية للمال وهي عدم قابليته للتملك من قبل الأفراد، ويرى أن المشرع تبنى معيار التخصيص للمنفعة العامة كمعيار مميز للمال العام^(٢).

وأرى أن نصى المادتين المتقدمتين لا ينفيان أن المشرع تبنى معياراً واحداً لتمييز الأموال العامة، ذلك إنه يمكن النظر إلى المادة (٢٦) من التقنين المدني المختلط بما تضمنته من معيار لتمييز المال العام، تأسيساً لفكرة التخصيص للمنفعة العامة كأساس في تمييز هذه الأموال عن غيرها، أما المادة (٢٥) من هذا التقنين فإنها ترتب

(١) "إذ تدل ظروف وضع هذا التقنين على اعتياد المشرع المختلط على النقل والتقليد في كثير من نصوصه عن نصوص التقنين المدني الفرنسي، وهذه المحاكاة بدت واضحة في استخدام المشرع المختلط لعبارة "غير قابل للملكية الخاصة" في المادة (٢٥)، وهي بذاتها التي استعملها المشرع الفرنسي في المادة ٥٣٨ من التقنين المدني".

د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٧٧، ٨٠.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٧٧، ٨٠؛ د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، مرجع سابق، ص ٤٣٣ وما بعدها.

حكماً يتعلق بحماية المال العام مفاده أن هذا المال لا يمكن أن يكون محلاً للملك الخاص من قبل الأفراد، وهو ما نعرضه بالتفصيل عند تناول هذه الحماية في شقيها المدني والجنائي.

وبعد ذلك وفي ٢٨ أكتوبر ١٨٨٣م صدر القانون المدني الأهلي واختص الأموال العامة بالمادتين (٩، ١٠) اللتان كانتا أكثر إسهاباً، وصراحة، ودقة.

فقد نصت المادة (٩) منه على ما يلي: "الأملك الأميرية المخصصة للمنافع العمومية لا يجوز تملكها بوضع يد الغير عليها المدة المستطيلة ولا يجوز حجزها ولا بيعها إنما للحكومة دون غيرها التصرف فيها بمقتضى أوامر، وتشمل الأملك الميرية: أولاً: الطرق والشوارع والقناطر والحواري التي ليست ملكاً لبعض أفراد الناس.

ثانياً: السكك الحديدية وخطوط التلغراف الميرية.

ثالثاً: الحصون والقلاع والخنادق والأسوار والأراضي الداخلة في مناطق الاستحكامات ولو رخصت الحكومة في الانتفاع بها لمنفعة عمومية أو خصوصية.

رابعاً: الشواطئ والأراضي التي تتكون من طمي البحر التي تنكشف عنها المياه والمين والمراسي والموارد والأرصقة والأحواض والبرك والمستنقعات المستملحة المتصلة بالبحر مباشرة والبحيرات المملوكة للميري.

خامساً: الأنهار والنهيرات التي يمكن الملاحة فيها، والترع التي على الحكومة إجراء ما يلزم لحفظها وبقائها بمصاريف من طرفها.

سادساً: المين والمرافئ والأرصقة والأراضي والمباني اللازمة للانتفاع بالأنهار والنهيرات والترع المذكورة ولمرورها.

سابعاً: المساجد وكافة محلات الأوقاف الخيرية المخصصة للتعليم العام أو للبر والإحسان سواء كانت الحكومة قائمة بإدارتها أو بصرف ما يلزم لحفظها وبقائها.

ثامناً: العقارات الميرية مثل السرايات والمنازل وملحقاتها المخصصة لإقامة ولي الأمر أو للنظارات أو المحافظات أو المديریات وعلى وجه العموم كافة العقارات المعدة لمصلحة عمومية.

تاسعاً: الترسانات والقشلاقات والأسلحة والمهمات الحربية والمراكب الحربية ومراكب النقل أو البوسطة.

عاشراً: الدفتر خانات العمومية والأنتيكخانات والكتبخانات الميرية والآثار العمومية وكافة ما يكون مملوكاً للحكومة من مصنوعات الفنون والأشياء التاريخية.

حادي عشر: نقود الميري، وعلى وجه العموم كافة الأموال الميرية المنقولة أو الثابتة المخصصة لمنفعة عمومية بالفعل أو بمقتضى قانون أو أمر.

ونصت المادة العاشرة بعد ذلك على أن: " يُعد أيضاً من الأملاك الميرية المخصصة للمنافع العمومية حقوق التطرق المتعلقة بالشوارع ومجاري المياه والأشغال العمومية والأعمال الحربية وعلي وجه العموم كافة ما تقتضيه حقوق الارتفاق التي تستلزمها ملكية الأملاك الميرية المذكورة أو توجبها القوانين والأوامر الصادرة لمنفعة عمومية".

ويستفاد من الفقرة الحادية عشر من المادة التاسعة أن الأمثلة التي ضربها المشرع في نص المادة جاءت على سبيل المثال لا الحصر. ومع ذلك فقد تعرضت المادة التاسعة لبعض الانتقادات؛ منها أنها أوردت ضمن الأمثلة الواردة للتدليل على الأموال

العامّة الأراضى التى تتكون من طمى البحر أو التى تنكشف عنها المياہ وهى باتفاق جميع فقهاء القانون الإدارى تعتبر من أموال الدولة الخاصّة.

كما يتضح أن المعيار الذى أخذ به المشرع المصرى فى التقنين الأهلى هو ذات المعيار الذى أخذ به التقنين المختلط وهو معيار "التخصيص للمنفعة العامّة".

وقد وجد تقدم نصوص التقنين المدينى الأهلى فى تمييز الأموال العامّة إشادة وتنويها من القضاء، إذ سطرت محكمة النقض ذلك فى حكمها الصادر عام ١٩٣٣ بقولها: "أما المشرع المصرى فقد كان أمامه، وقت وضع القانون المدينى الأهلى، القانون الفرنسى الذى اقتبس كثيراً من أحكامه، وكذلك القانون المختلط. فتفادى الغموض والقصور اللذين لاحظتهما، وأفراد للأمالك العامّة مواد خاصّة أتى فيها ببيان شامل كامل للأموال المخصصة للمنفعة العامّة لا يمكن أن محلاً للبس أو إبهام. فإنه بعد أن صدرت المادة التاسعة من القانون المدينى بنص قاطع فى حصانة الأموال العامّة، بأن قرر صراحة أنه لا يجوز تملكها بوضع يد الغير عليها المدة المستطيلة ولا يجوز حجزها ولا بيعها. إنما للحكومة دون غيرها التصرف فيها بمقتضى قانون أو أمر، عدد الأملاك الأميرية التى تسرى عليها هذه الأحكام"^(١).

ويبدو أن الحكمة من وراء ذكر بعض الأمثلة لما يُعد مالاً عامّاً ثم إيراد معيار عام لتمييز هذه الأموال بعدئذٍ "أن الشارع الأهلى قد خشى إذا ما حاول أن يذكر الأملاك العامّة على سبيل الحصر أن يفوته شيء منها فى الفقرات السابقة، فاحتاط للأمر ووضع القاعدة التى ضمنها الفقرة الحادية عشرة من المادة التاسعة، والتى فحواها

(١) محكمة النقض- مدينى، ٧ ديسمبر سنة ١٩٣٣، طعن رقم ١٦ لسنة ٣ق، مكتب فى ١ (مجموعة عمر)، الجزء الأول، ص ٢٧٧، متاح على شبكة قوانين الشرق، على الرابط التالى:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/10829>

اعتبار كافة الأموال الأميرية منقولة كانت أو ثابتة من الأموال العامة متى كانت مخصصة للمنفعة العامة"^(١).

وصدر القانون المدني الحالي رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨م في ١٦ يوليو ١٩٤٨م وقد خص الأموال العامة بالمادتين (٨٧، ٨٨). وعرض لمعيار التفرقة بين الأموال العامة والأموال الخاصة، وأخذ أيضاً بمعيار "التخصيص للمنفعة العامة"^(٢).

فنصت المادة (٨٧) على أنه: "١- تعتبر أموالاً عامة: العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص. ٢- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم".

فيما نصت المادة (٨٨) على أنه: "تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة"^(٣).

وواضح من النصين المتقدمين أن المشرع في التقنين الحالي عدل عن النهج الذي انتهجه التقنيان السابقان (المختلط والأهلي) في ضرب أمثلة لما يعد من الأموال العامة حيث أورد التقنين الحالي قاعدة عامة تميز المال العام من غيره من الأموال

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ٧٧، ٨٠.

(٢) مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٤٣٢.

(٣) تم تعديل هذه المادة بالقانون رقم ٣٣١ لسنة ١٩٥٤م، منشور بالوقائع المصرية بالعدد ٤٧ مكرر ١٩٥٤/٦/١٧م.

مرجعها التخصيص للمنفعة العامة، وبذلك يعود للقاضي تحديد ما يعد مالا عاماً في كل حالة متنازع فيها^(١).

كما إن البادي من النصين المتقدمين أن المشرع حسم الخلاف حول مدى اعتبار الأموال المملوكة للأشخاص العامة المرفقية من قبيل الأموال العامة، إذ أورد بصريح النص اعتبارها كذلك متى خصصت للمنفعة العامة، كما إن المشرع لم يقصر الأموال العامة على طائفة العقارات فحسب وإنما شمل إضافة إليها المنقولات التي تُخصص للنفع العام.

وعلى ذلك يمكن القول بأن المشرع اعتنق معيار التخصيص للمنفعة العامة لتمييز الأموال العامة، تاركاً تحديد المقصود بهذه المنفعة للفقهاء والقضاء الإداري. وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ١٩ مايو ١٩٦٢ بأن المادة ٨٧ من التقنين المدني الجديد "اشتراطت في المال العام شرطين: أولهما أن يكون عقاراً كان أو منقولاً، مملوكاً للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة كالمديريات والمدن والقرى، والثاني أن يكون هذا المال مخصصاً لمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم (قرار جمهوري)...". وأن "المشرع لم يقصد تضيق نطاق الأموال العامة التي تثبت لها هذه الصفة في ظل التشريعات القديمة، بل أبقى المشرع هذه الصفة متى كان المال مخصصاً لخدمة الجمهور مباشرة أو لخدمة المرافق العامة.

"ومعيار التخصيص للمنفعة العامة الذي أوردته المادة ٨٧ من التقنين المدني الجديد هو ذات المعيار الذي كان مقرراً بنص المادة ٩ من التقنين المدني القديم، مما يدل على أن المشرع لم يرد الخروج على الأوضاع التي استقرت في ظل هذا التقنين،

(١) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢١، د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ١١٠، ١١١.

ولم يقصد إلى التضييق من نطاق الأموال العامة التي كانت معتبرة كذلك في ظل النصوص القديمة، بل عمد إلى الإبقاء لها على هذه الصفة ما دامت مخصصة لخدمة الجمهور مباشرة أو لخدمة المرافق العامة سواء كانت قد أوجدتها الطبيعة بدون تدخل الإنسان، أو كانت من تهيئة الإنسان، وغني عن البيان أن الأموال العامة الطبيعية التي هيأتها صفاتها التي أوجدتها الطبيعة دون أن تتدخل فيها يد الصنعة للانتفاع بها انتفاعا عاما هي أوقع صور الأموال العامة^(١).

ووفقاً لصن المادة ٨٧ من التقنين المدني الجديد فإن الأموال العامة في القانون المصري تشتمل على طائفتين من الأموال: الأولى : تتمثل في الأموال المخصصة لاستعمال الجمهور أو الكافة وتشمل الأموال المخصصة للمنفعة العامة، والثانية تشمل الأموال المخصصة للمرافق العامة. فالأموال المخصصة لاستعمال الجمهور هي الأموال التي تخصص للاستعمال المباشر ومنها الطرق والشوارع وشواطئ البحر، أما الأموال المخصصة للمرافق العامة فتعد أموالاً عامة ويجري عليها هذا الوصف أيًا كان الدور الذي يسهم به المال في إدارة المرفق، كما إن هذا الوصف يتحقق بقطع النظر عما إذا كان المال ضرورياً لا يمكن الاستغناء عنه في تسيير المرفق العام أم إنه من الممكن الاستغناء عنه. وبالبناء على ذلك تُعد أموالاً عامة محطات وقاطرات السكك الحديدية لكونها مخصصة لمرفق النقل وكذا المدارس لتخصيصها لمرفق التعليم وكذلك المعسكرات والثكنات العسكرية بحسبانها مخصصة لمرفق الدفاع^(٢).

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١١٦٦ لسنة ٣٠ قضائية بتاريخ ٥ إبريل ١٩٨٦، مكتب فني ٣١، الجزء الثاني، ص ١٥٢٧، متاح على شبكة قوانين الشرق، على الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/33497>

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص ١١٣، ١١٩.

وحيث إن موضوع طبيعة أموال المرافق الاقتصادية بما فيها الصناعية والتجارية يقع في صلب الدراسة فقد أفردنا له موضعاً آخر من البحث لتناوله بالتفصيل المناسب.

ويكون التخصيص للمنفعة العامة وفقاً لما استقر عليه الفقه الإداري الذي أخذ بمفهومه الواسع عن طريق تخصيص المال للاستعمال المباشر من قبل الجمهور كالمطرق والحدائق العامة، أو لخدمة المرافق العامة كالمباني الحكومية وتجهيزاتها والسكك الحديدية والتليفونات^(١).

وقد جرى قضاء محكمة النقض علي: "أن الأموال التي تُصبح من الأموال العامة بمجرد تخصيصها بالفعل لمنفعة عامة هي الأموال المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة عملاً بالمادة ٨٧ من القانون المدني، أما الأموال المملوكة للأفراد فلا تكتسب صفة الأموال العامة بمجرد تخصيصها بالفعل للمنفعة العامة بل ينبغي أن تنتقل إلى ملكية الدولة بإحدى طرق كسب الملكية المنصوص عليها في القانون ثم تخصص بعد ذلك للمنفعة العامة، فإذا ما استولت الحكومة على عقار مملوك لأحد الأفراد جبراً عن صاحبه دون اتخاذ إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة المنصوص عليها في القانون فإن ذلك يُعتبر بمثابة غصب ويظل صاحبه محتفظاً بحق ملكيته رغم هذا الاستيلاء، ويكون له الحق في استرداد هذه الملكية وذلك ما لم يُصبح رد هذا العقار إليه مستحيلاً فعندئذ يُستعاض عنه بالتعويض النقدي تطبيقاً لقواعد المسؤولية العامة التي تقضي بأن التنفيذ العيني هو الأصل، ولا يسار إلى عوضه - أي التعويض النقدي - إلا إذا استحال التنفيذ العيني. ويترتب على تخصيص الأرض المملوكة للأفراد للمنفعة

(١) المستشار. أسامة عثمان، الموسوعة القضائية في أملاك الدولة العامة في ضوء القضاء والفقه، منشأة المعارف، ٢٠٠٤م، ص ٩٨، ٩٩.

العامّة بإقامة مبان حكومية عليها أن تصبح من الأموال العامّة التي لا ترد عليها ملكية الأفراد حال تخصيصها للمنفعة العامّة، ولا يجوز ترتيب ثمة حقوق بالانتفاع بها أو التعامل عليها بأي وجه من الوجوه التي تتنافى حتماً مع الغرض الذي خصصت هذه الأرض ابتداءً من أجله، كما إن وضع اليد على الأموال العامّة لا يُكسب الملكية إلا إذا وقع بعد انتهاء تخصيصها للمنفعة العامّة^(١).

وذهبت محكمة النقض إلي أنه: "تعتبر من الأموال العامّة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامّة التي تخصص لمنفعة عامة فعلاً أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير أو المحافظ المختص"^(٢).

وقضى بأنه يعتبر من الأموال العامّة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامّة التي تخصص لمنفعة عامة فعلاً أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير أو المحافظ المختص ومن ثم فإن معيار التعرف على طبيعة المال العام هو التخصيص للمنفعة العامّة^(٣).

أما القضاء الإداري فقد أخذ بمعيار التخصيص للمنفعة العامّة بشقيه في كثير من أحكامه القضائية، حيث قضت أن: "النص في المادة ٨٧ من التقنين المدني - يدل

(١) محكمة النقض - مدني، الطعن رقم ٩١٦٣ لسنة ٦٦ قضائية، الدائرة المدنية - بتاريخ ١٦ فبراير ٢٠١٠، أحكام غير منشورة، متاح علي شبكة قوانين الشرق، علي الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/310094/419193/0>

(٢) محكمة النقض - مدني، الطعن رقم ١٦٢٢٤ لسنة ٨٦ ق، بتاريخ ٥ يوليو ٢٠١٧، مكتب فني ٦٨، ص ٨١١، متاح علي شبكة قوانين الشرق، علي الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/1181273>

(٣) المحاكم الاقتصادية، الحكم رقم ٢٧٧ لسنة ٢٠١٥ ق، بتاريخ ٣٠ إبريل ٢٠١٥، متاح علي شبكة قوانين الشرق، علي الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/1181273>

وعلى ما أفصحت عنه الأعمال التحضيرية للقانون المدني بأن المشرع لم يحدد الأشياء العامة بل يجمعها كلها في عبارة موجزة واضحة وتجنب تعدادها بما وضعه من معيار التخصيص للمنفعة العامة وهو معيار يضع تعريفاً عاماً تتحدد بمقتضاه الأموال العامة دون حاجة لتعدادها كما كان هو الحال في القانون المدني القديم^(٣).

والتخصيص للمنفعة العامة يتم بطريقتين: الأولى: يكون فيها التخصيص للمنفعة العامة بالفعل، والثانية: يكون فيها التخصيص بطريق رسمي "بقانون أو مرسوم (قرار جمهوري) أو بقرار من الوزير المختص"^(٤).

فالتخصيص للمنفعة العامة بالطريق الفعلي حيث إن مناط التعرف على صفة المال العام، طبقاً لما هو مستفاد من نص المادة ٨٧ من القانون المدني، هو تخصيصه بالفعل للمنفعة العامة، ولو كان مملوفاً ملكية خاصة للدولة، وهذا التخصيص كما يكون بموجب قانون أو قرار يجوز أن يكون تخصيصاً فعلياً وذلك بتهيئة هذا المال ليصبح صالحاً لهذه المنفعة رصداً عليها، وليس عن طريق الإدارة القانونية، ويتحقق ذلك إما بفعل الطبيعة كالممرات النهرية وشواطئ البحر التي يعتاد الناس على استخدامها، أو بتهيئة الإنسان والدولة لها، كالشوارع والميادين العامة^(٥).

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١١٦٦ لسنة ٣٠ قضائية بتاريخ ٥ إبريل ١٩٨٦ مكتب فني ٣١، الجزء الثاني، ص ١٥٢٧، متاح علي شبكة قوانين الشرق، علي الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/33497>

(٢) المستشار. أسامة عثمان، الموسوعة القضائية في أملاك الدولة العامة في ضوء القضاء والفقه، مرجع سابق، ص ٩٨، ٩٩.

(٣) محكمة النقض - مدني، الطعن رقم ١٧٠٨ لسنة ٦٢ قضائية، بتاريخ ٢٧ فبراير ٢٠٠٠، مكتب فني ٥١، الجزء الأول، ص ٣٥٤، متاح علي شبكة قوانين الشرق، علي الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/55121>

وأما التخصيص بالطريق القانوني أو الرسمي، وهو الطريق الغالب فيتم عن طريق صدور قانون عن السلطة التشريعية أو بتفويض لإحدى الجهات الإدارية تخول بمقتضاه سلطة إصدار قرارات تخصيص الأموال للمنفعة العامة مثل قانون المناجم وقانون الآثار^(١).

والأصل في الأشياء العامة المملوكة للدولة أن تكون ملكيتها لها خاصة، فلا تُعتبر هذه الأشياء مملوكة للدولة ملكية عامة إلا إذا ثبت تخصيصها للمنفعة العامة، ومن هنا فإن ملكية الدولة للأشياء تبدأ خاصة ثم تتحول إلى ملكية عامة عندما يخصص الشيء للمنفعة العامة^(٢).

ويترتب على ذلك أن الأموال المملوكة للأفراد أو الأشخاص الاعتبارية كالشركات والجمعيات لا تُصبح أموالاً عامة إلا بعد انتقال ملكيتها إلى الدولة، أو إلى شخص إداري آخر بالطرق القانونية المقررة لكسب الملكية، كإجراءات نزع الملكية، أو العقد، أو الأيلولة للوفاة بدون وارث، أو الحيازة، أو الالتصاق... إلخ. وتخصيصها للمنفعة العامة، فإذا تم تخصيصها للمنفعة العامة قبل أن يتم نقل ملكيتها إلى الدولة بإحدى طرق كسب الملكية المنصوص عليها في القانون، فلا تكتسب صفة المال العام^(٣).

(١) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري: تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية – التنظيم القانوني للتوظيف العامة – نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٦١٨.

(٢) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٩١ لسنة ٢٦ قضائية – دستورية، بتاريخ ١٠ ديسمبر ٢٠٠٦، مكتب فني ١٢، الجزء الأول، ص ١٥٦، متاح على شبكة قوانين الشرق، على الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/281205>

(٣) محكمة القضاء الإداري "أحكام غير منشورة"، الحكم رقم ٢٣٩٠٦ لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٣ مايو ٢٠١٧، متاح على شبكة قوانين الشرق، على الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/483485>

فقد الأموال العامة صفة العمومية:

وتنص المادة ٨٨ من القانون المدني على أن " تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم، وبالفعل، أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة".

الصورة الأولى: أن المال العام يفقد صفة العمومية بانتهاء تخصيصه للمنفعة العامة، ولما كان تخصيص المال للمنفعة العامة جائزاً بالفعل، فقد ثار خلاف في الفقه والقضاء حول مدى إمكان انتهاء التخصيص بنفس الطريقة، وقد حَسَم نص المادة السابقة هذا الخلاف إذ أقر صراحة إمكانية فقد المال لصفة العمومية بالفعل^(١).

وعليه فإنه يجوز تجريد المال العام من صفته العامة بقانون أو قرار جمهوري أو قرار من مجلس الوزراء أو قرار من الوزير المختص أو قرار من الجهة الإدارية المختصة، ولا يُشترط التماثل في أداة التخصيص وأداة إنهاء التخصيص فقد يُخصص مال للمنفعة العامة بقانون ثم يزول التخصيص بقرار وزاري^(٢).

وهذا الطريق المرسوم بالقوانين والأوامر لا خلاف عليه بين الفقهاء، وإن كانت الدولة ليست طليقة من كل قيد في استخدام هذا الحق، لذلك يثبت لمن أضررت مصلحته بإلغاء التخصيص للمنفعة العامة الحق في أن يطالب بالتعويض^(٣).

الصورة الثانية: الانتهاء الفعلي للتخصيص للمنفعة العامة، وحيث إنه ليس هناك فارق واضح بين انتهاء التخصيص بالفعل وانتهائه بانتهاء الغرض الذي من أجله

(١) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٩٦، ص ١٥٤.

(٢) المستشار عبد الرحيم علي محمد، أملاك الدولة العامة ومنازعاتها في ضوء الفقه والقضاء، ٢٠٠١، ص ٣٣٥.

(٣) د. سعد محمد خليل، نزع الملكية للمنفعة العامة، مرجع سابق، ص ٦٨.

خصصت تلك الأموال للنفع العام، فإن مسألة انتهاء التخصيص بالفعل من المسائل الدقيقة التي اختلف فيها كبار رجال القانون حتى وضعت محكمة النقض المصرية المعايير والأمثلة والشروط التي يتعين التحقق من توافرها للقول بانتهاء التخصيص^(١).

علي ذلك قضت محكمة النقض بأنه "يجوز أن يفقد المال صفته هذه بانتهاء تخصيصه للمنفعة العامة بالفعل إلا إنه يتعين أن يكون التجريد الفعلي من جانب الحكومة واضحاً كل الوضوح حتى لا يتعطل المال العام عن أداء الخدمة التي رصد لها"^(٢).

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا علي أن يكون إخراج المال من الدومين العام إلى الدومين الخاص واضحاً جلياً لا لبس فيه حيث قضت بأن "قرار اعتماد تقسيم الأرض المتنازع عليها وبيعها ينطوي على نية تجريد الأرض من صفة العمومية وخلع هذه الصفة عنها وإدخالها في ملكية الدولة الخاصة"^(٣).

إن النص في المادة ٨٨ من القانون المدني على أن تفقد الأموال العامة صفتها العامة بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة يدل على أن الأموال العامة لا تفقد صفتها إلا بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة وهذا الانتهاء طالما لم يصدر به قانون أو قرار فإنه لا يتحقق إلا بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة بمعنى أن ينقطع بالفعل

(١) المستشار عبد الرحيم علي محمد، أملاك الدولة والأوقاف الخيرية وطرق حمايته، مرجع سابق، ص ٤١.

(٢) محكمة النقض - مدني "أحكام غير منشورة"، الطعن رقم ١٥٧٦٦ لسنة ٧٥ قضائية بتاريخ ١٧ نوفمبر ٢٠٢٠، متاح علي شبكة قوانين الشرق، علي الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/1195388>

(٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٣٠٢ لسنة ٣٥ قضائية، بتاريخ ١١ فبراير ١٩٩٦، مكتب فني ٤١، الجزء الأول، ص ٥١٩، متاح علي شبكة قوانين الشرق، علي الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/430412>

وعلى وجه مستمر استعماله لهذا الغرض وتزول ومعالم تخصيصها للمنفعة العامة وانتهاء التخصيص بالفعل يجب أن يكون واضحاً لا يحتمل لبساً...^(١).

وقد عرفت المادة الثانية من قانون حماية الأموال العامة رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ الأموال العامة في تطبيق أحكام هذا القانون بأنها "ما يكون مملوكاً أو خاضعاً لإدارة أو إشراف إحدى الجهات الآتية:

أ- الدولة ووحدات الحكم المحلي.

ب- الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لهما.

ج- الاتحاد الاشتراكي والمؤسسات التابعة له.

د- النقابات والاتحادات.

هـ- المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.

و- الجمعيات التعاونية.

ز- أية جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة.

وعلى النهج ذاته أوضحت المادة ١١٩ من قانون العقوبات المعدلة بالقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ المقصود بالمال العام في تطبيق أحكام هذا القانون إذ قضت هذه المادة بأنه: "يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا الباب ما يكون كله مملوكاً لإحدى الجهات الآتية أو خاضعاً لإشرافها أو إدارتها:

أ- الدولة ووحدات الحكم المحلي.

(١) محكمة النقض - مدني "أحكام غير منشورة"، الطعن رقم ١٤٢٥٩ لسنة ٨٢ قضائية، بتاريخ ١٩ فبراير ٢٠١٩، متاح على شبكة قوانين الشرق، على الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/1186931>

- ب- الهيئات العامة والمؤسسات العامة ووحدات القطاع العام.
- ج- الاتحاد الاشتراكي والمؤسسات التابعة له.
- د- النقابات والاتحادات.
- هـ- المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.
- و- الجمعيات التعاونية.
- ز- الشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية والمنشآت التي تسهم فيها إحدى الجهات المنصوص عليها في الفقرات السابقة.
- ح- أية جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة.
- والملاحظ على النصين المتقدمين أن المشرع بنى المعيار المميز للأموال العامة على أساس شخص المالك لهذه الأموال دون ذكر الغرض منها بخلاف التقنين المدني الذي اشترط لاعتبار المال عامًا، فضلاً عن ملكيته للدولة أو أحد الأشخاص العامة، أن يكون مخصصاً للمنفعة العامة.
- ومؤدى ذلك أن كلا القانونين لم يميز بين المال العام المملوك للدولة والمال الخاص المملوك لها، إلا إنه بالرغم من ذلك فإنهما قصدا حماية هذين النوعين من الأموال على حدٍ سواء، وذلك بمعاقبة من يرتكب فعلاً من أفعال الاعتداء عليها أو تعطيلها أو تعريض سلامتها للخطر، ومن ثم فإن هذه الحماية كما هو ظاهر تشمل أموال الدولة العامة والخاصة دون تفرقة^(١).

(١) المستشار أسامة عثمان، الموسوعة القضائية في أملاك الدولة العامة في ضوء القضاء والفقه، مرجع سابق، ص ١٨.

المبحث الثالث

طرق اكتساب المال العام

تمهيد وتقسيم:

تلجأ الإدارة إلى أساليب وطرق متعددة كي تستطيع الحصول على هذه الأموال أو اكتسابها، والأصل العام في ذلك أن الإدارة تُحاول الحصول على هذه الأموال والتي ترى أنها في حاجة إليها لتحقيق منفعة عامة اختياريًا وبرضاء مالكيها، بمقتضى عقود رضائية تتلاقى فيها إرادة المالك مع إرادة الإدارة، فإذا كانت الإدارة تحتاج للعقار فإنها تفضل الأسلوب الرضائي الذي يتم إما عن طريق تنازل الأفراد عن أملاكهم للدولة عن طريق الهبة أو الوصية أو حتى عن طريق طلب شرائه من مالكه بصورة دائمة و يمكن بمقتضى عقد إيجار إذا كانت تحتاجه بصورة مؤقتة.

ومن ثم فالإدارة تتعامل في مثل هذه الحالات مع الأفراد دون امتيازات السلطة العامة، ومن ثم فنحن لسنا بصدد عقود إدارية في تلك الفروض، بل عقود مدنية خاصة، تخضع للقانون الخاص ويختص بمنازعاتها القضاء العادي وليس القضاء الإداري.

غير إنه قد يكون من الصعب في بعض الحالات على الإدارة أن تحصل على الأموال أو الأشياء التي تريدها يمثل هذه الطرق المدنية القائمة على الود والتراضي والاتفاق مع الملاك الذين يرفضون غالبًا التنازل عن أموالهم تغليبًا لمصالحهم الشخصية على المصلحة العامة، وإذا تمت موافقتهم على فرض ذلك فإنهم يوافقون مع المغالاة في الثمن أو الأجرة، مستغلين حاجة الدولة للمال الذي يملكون. ومن ثم وفي

مثل هذه الحالات ستتعارض المصلحتان العامة هي مصلحة الدولة والخاصة هي مصلحة المالك، ولا ملاذ هنا أمام الإدارة إلا أن تغلب المصلحة العامة وهي المصلحة الأولى بالرعاية^(١).

وقد كان هذا المنطلق دافعاً لتتدخل المشرع، لمنح جهة الإدارة اتخاذ من الوسائل القانونية الجبرية لنقل الأموال المملوكة للأفراد التي تكون الإدارة في حاجة ماسة إليها إلى ملكيتها جبراً عنهم، ويكون لها ذلك من خلال قرارات إدارية بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة^(٢) أو من خلال الاستيلاء المؤقت عليها في حالة الاحتياج إليها بصورة مؤقتة، أو عن طريق المبادرة، أو التأميم، ومن ثم سنكون في مثل هذه الحالات أمام طرق أو الوسائل تعرف بالطرق الإدارية.

وبناءً على ما تقدم؛ فإننا سوف نعالج في دراستنا لهذا المبحث هذين الطريقتين لاكتساب الأموال العامة سواء الطرق المدنية أو الطرق الإدارية من خلال مطلبين وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الطرق المدنية لاكتساب المال العام.

المطلب الثاني: الطرق الإدارية لاكتساب المال العام.

(١) محمد محمد أحمد الدروبي، مرجع سابق، ص ٢٣٩.

(٢) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص ٦٣٢.

المطلب الأول

الطرق المدنية لا كتساب المال العام

وحيث إن مجال دراسة الطرق المدنية في اكتساب المال العام يدخل أساساً في فقه القانون الخاص فإننا نكتفي بهذه الإشارة الموجزة.

يقصد بهذه الطرق: الوسائل التي تحصل بها الدولة على المال العام، عن طريق نقل الأموال من ملكية الأفراد أو أشخاص القانون الخاص إلى ملكية الدولة أو أشخاص القانون العام بطرق رضائية بدون مقابل أو بمقابل بمقتضى عقد مدني كي تحصل الدولة بمقتضاه على الأموال التي تحتاجها للمنفعة العامة^(١).

ومن ثم فإن حصول الدولة على الأموال بتلك الطرق المدنية يأخذ صوراً وأشكالاً متعددة، فقد تحصل الدولة أو الأشخاص القانون العام على الأموال في صورة هبات أو تبرعات أو مساعدات أو إعانات يتم منحها إياها من قبل أفراد أو أشخاص القانون الخاص كالشركات الخاصة أو الجمعيات أو المنظمات الأهلية. وفي مثل هذه الحالات فإن قبول تلك الأموال بهذه الطريقة ينبغي أن يكون وفقاً للقواعد والشروط التي تطلبها القوانين واللوائح المنظمة لها^(٢).

(١) محمد محمد أحمد الدروبي، مرجع سابق، ص ٢٤١.

(٢) في مصر نص القانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩م، المعدل القانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٨١م، الخاص بنظام الإدارة المحلية في المادة (٢٥) البند ثانياً الفقرة (و) والمتعلقة بذكر الموارد الخاصة بالمحافظة وفيها:

١- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد عليها من هبات أو أشخاص أجنبية"

الهيئة العامة للشئون المطابع الأميرية ط٩٣، ٢٠٠٧م.

=

كما إن هناك طرق بمقتضاها تحصل الدولة علي أموالها بدون مقابل إلا إن مثل هذه الطرق لا تُعول الدولة عليهما كثيراً لأنها نادرة الحدوث وأهميتها نسبية، وتتمثل تلك الطرق بوسيلة المنفعة، والتركات التي لا وارث لها.

ومن جانب آخر فقد تكون طرق اكتساب هذه الأموال عن طريق قروض تحصل الدولة عليها من دول أخرى أو من منظمات دولية أو صناديق أو بنوك الدولية وإقليمية تقدم القروض للدول، وهذه القروض إما أن تكون بدون فوائد أو أنها تكون بفوائد يتمثل في عائدات الفوائد التي تفرضها هذه الجهات.

وهناك من الطرق والوسائل التي تحصل منها الدولة على الأموال بمقابل مثل عقود البيع والشراء بصورة رضائية يتم من خلالها انتقال المال إلى ملكية الدولة مقابل دفع الثمن المتفق عليه في العقد.

بالإضافة لذلك فإن هناك طرق لحصول الدولة على المال اعتماداً على العائدات المالية الناتجة عن استغلال واستثمار الثروات الطبيعية للبلاد والتي توزع وتتنوع على مختلف المجالات كالبتترول والغاز، والمياه والمعادن والزراعة والغابات والأنهار والبحار^(١).

=

فيما أشار القانون رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨م، بشأن قانون الجهاز المركزي والمحاسبات في مادة رقم (٥) والمتعلقة باختصاصات الجهاز إلى ما يلي:

"هـ" مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية.

"و" مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة من جهات أجنبية أو دولية للتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح ومراجعتها للقواعد المعمول بها". الهيئة العامة للشئون المطابع الأميرية الطبعة السابعة، ٢٠٠٤م.

(١) د. حسن محمد عواضه: المبادئ الأساسية للقانون الإداري، دراسة مقارنة. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بدون سنة نشر، ص ١٦١.

المطلب الثاني

الطرق الإدارية في اكتساب المال العام

حرصت نصوص الدساتير المصرية المختلفة على التأكيد على حماية حق الملكية الخاصة ، ومن ثم فالملكية الخاصة مصنونة ، ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال المبينة في القانون، وبحكم قضائي، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون وحق الإرث فيها منقول^(١). وأكدت ذلك - أيضاً - المادة (٨٠٥) من القانون المدني المصري ونصت على ما يلي: " لا يجوز أن يحرم أحد من

(١) ذهبت المحكمة الدستورية العليا وكذا المحكمة الإدارية العليا إلى تأكيد مبدأ حماية الملكية الخاصة بكونها مقدسة ومصونة وعدم جواز المساس بها إلا للضرورة وجواز نزع ملكيتها للمصلحة العامة مقابل تعويض عادل راجع في ذلك:

- (المحكمة الدستورية العليا القضية رقم (٧٤) لسنة (٢٢) ف دستورية بجلسة ٢٠٠٦/١/١٥م، دستورية ص٢١٥٨) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية العليا في أربعين عاماً ج٢، ص٩١٨.
- (المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم (٥١) لسنة (٢٤) ق دستورية بجلسة ٢٠٠٥/٥/٨م، ج١/١١، دستورية ص١٧٧٥) المرجع السابق، ص٩٢٤.
- (المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم (١٠٥) لسنة (٢٤) ق دستورية بجلسة ٢٠٠٤/٣/٧م، ج١/١١ "دستورية، ص٤٨٥) المرجع السابق، ص٩٢٢.
- (المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم (٤) لسنة (١٥) ق "دستورية بجلسة ١٩٩٦/٧/٦م، ج٨ "دستورية" ص٣٩) المرجع السابق، ص٩٢١.
- (المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم (٢٥) لسنة (١١) "دستورية" بجلسة ١٩٩٢/٥/٢٧م، ج١/٥ "دستورية" ص٣٦٤) المرجع السابق، ص٩١٩.
- (المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (١٥٧٠) لسنة ٥٧ جلسة ١٩٦٣/١٢/٢٨م)، مجموعة المحكمة في عشر سنوات، ج٢، ص٢٣١٩.

ملكه إلا في الأحوال التي يقررها القانون وبالطريقة التي يرسمها ويكون ذلك مقابل تعويض عادل " (١).

ورغم التسليم بأن الملكية الفردية من الحقوق المقدسة، إلا إن المصلحة العامة تُعد حقاً أولى بالرعاية في حال تحقيقه لمنفعة عامة، ومن ثم فقد أجاز المشرع من هذا المنطلق للسلطة الإدارية اللجوء إلى عدد من الوسائل القانونية التي تُمكنها من الحصول جبراً على ما تحتاجه من أموال الأفراد والتي تعذر الحصول عليها بالطرق الودية ونقل ملكيتها للدولة، وتتمثل هذه الوسائل في التأميم والمصادرة والاستيلاء المؤقت ونزع الملكية للمنفعة العامة.

وستناول تلك الوسائل بالتفصيل على النحو التالي:

أولاً: التأميم:

كان للأفكار الاشتراكية والشيوعية الدور الأساسي في ظهور هذا المبدأ، والأخذ به من قبل الدول التي تأثرت بالأفكار الاشتراكية، وجعلت اقتصادها قائماً على هذه المبادئ (٢).

(١) وفي فرنسا قررت المادة (٥٤٥) من القانون المدني ما يلي: "لا يجوز أن يحرم أحد من ملكه إلا في الأحوال التي يقررها القانون وبالطريقة التي يرسمها ويكون ذلك بمقابل تعويض عادل" انظر: د. عزت طنبوس: نزع الملكية للمنفعة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٨م، ص ٣٢.

(٢) فكرة التأميم فكرة قديمة انتشرت بعد الحرب العالمية الثانية، بسبب الأزمات الاقتصادية التي نتجت عن تلك الحرب، وطبق التأميم على نطاق واسع في جميع الدول التي أخذت بالنظام الاشتراكي وعلى رأسها الاتحاد السوفيتي (سابقاً) عام ١٩١٧م، بعد تبني المفاهيم الاشتراكية التي ثبتت الأخذ بفكرة التأميم العديد من الدول التي أخذت بالنظام الرأسمالي كفرنسا وإنجلترا راجع د. إبراهيم محمد علي، الوسيط في القانون الإداري "النشاط الإداري" جامعة المنوفية، كلية الحقوق، ١٩٧٧م، ص ٥١٩.

ويرى البعض^(١) أن الدولة تسعى من خلال التأميم إلى السيطرة على وسائل الإنتاج ونقلها إلى الملكية العامة للشعب وإلغاء إدارة الرأسماليين للمشاريع، وهدم سيادتهم على الأرباح الضخمة بمفردهم. وذلك بالقيام بتسليم المشروعات الحيوية والصناعات الهامة مثل صناعة السيارات والصناعة الفولاذ، وكذلك تأميم البنوك.

ويقصد بالتأميم أنه إجراء قانوني يتمثل في نزع ملكية تقوم به الحكومة وتفرض سيادتها بمقتضاه على القطاعات الاقتصادية الكبرى الصناعية والزراعية والسكنية التي تحقق عوائد مادية كبيرة، وكل ذلك من أجل تمكين الدولة من السيطرة على مصادر الثروة استجابة لدوافع سياسية واجتماعية.

ويتم هذا الإجراء رغماً عن إرادة صاحب الملك ويترتب عليه أن يصبح مالاً عاماً يخضع في أحكامه إلى قواعد القانون العام. وفي المقابل تقوم بعض الدول بدفع تعويض للأفراد عن ممتلكاتهم المؤسسة، وإن كانت في حقيقتها تعويضات قليلة لا تناسب مع قيمة هذه الممتلكات^(٢).

وقد حدد القضاء مفهوم التأميم وطبيعته في العديد من أحكامه فرأى أن التأميم هو: "انتقال ملكية المال أو جزء منه سواء كان مشروع أو مجموعة من المشاريع الخاصة من ملكية الأفراد أو الشركات إلى ملكية الشعب لتسيطر عليها الدولة وتديرها

(١) د. البيومي محمد البيومي: الطبيعة القانونية للتأميم، دراسة مقارنة، بين الشريعة الإسلامية وبعض الأنظمة الوضعية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٣٨م، ص ١٠، ١٧.

(٢) د. عبد الرزاق السنهوري: المرجع السابق، دار النهضة العربية، ط ٢، ١٩٩١م، ص ١٩٩.

وذهبت المحكمة الدستورية العليا في مصر إلى أن "وكان الأصل هو قرار التأميم بتعويض رقم (١٦) السنة (٩) ق "تنازع" جلسة ١٩٩٢/٣/٧م، ج ١/٥، ص ٤٣١)، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية العليا، المرجع السابق، ص ١١٥٩.

بقصد تحقيق صالح الجماعة " (١). وتختص به السلطة التشريعية، ولا يتم إلا بقانون يصدر عنها، ويكون ذلك مقابل تعويض، ولا يجوز أن يتم بقرار إداري كما هو الحال في إجراء نزع الملكية (الاستملاك)، ويكون المقصود من التأميم هو تحقق لصالح العام (٢).

ويتمثل الأساس القانوني للتأميم في أحدي صورتين:

الأولى: أن يجد سنده في النصوص القانونية الإجرائية العادية كإجراء المصادرة ونزع الملكية المنفعة العامة.

الثانية: أن يجد سنده في تنظيم قانوني متكامل خاص يعترف به نظاماً مميزاً عن بقية الأنظمة الأخرى التي تختلط معه، ومعظم الدساتير الاشتراكية تجعل منه نظاماً مقررًا بنص من نصوص الدستور (٣).

وبالرغم من أن فكرة التأميم تتعارض وتتناهي في حقيقتها مع معظم الدساتير وإعلانات حقوق الإنسان والقوانين والأعراف الإنسانية مبادئ العدالة (٤) إلا إن كثيراً من دول العالم قد أخذت بها مثل: " فرنسا وانجلترا والاتحاد السوفيتي (سابقاً) ودول

(١) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم (٥) لسنة (١)، جلسة ١٦/٥/١٩٨١م، ج ١، ص ١٩٥ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية العليا، المرجع السابق، ص ٢٧٢.

(محكمة النقض، الطعن رقم (٢٨٣) لسنة (٤٨) ق، تاريخ الجلسة ٢٨/٢/١٩٨٢م، مكتب في ٢٤)

(٢) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم (١٥) لسنة (١٧) ق، تنازع بجلسة ١/٣/١٩٩٧م، ج ٤، "دستورية" ص ١٤٩٥، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية العليا، المرجع السابق، ص ١١٦١.

(٣) د. محمد بكر حسين: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط ١، ٢٠٠٧م، ص ٤١١، أسامة عثمان: الأملاك الخاصة، مرجع سابق، ص ٣٩.

(٤) د. رافت فودة: دروس في القانون الإداري (العقود الإدارية والأموال العامة) مكتبة العصر، ١٩٩٤م، ص ١٦٧.

أوروبا الشرقية، والصين، وسوريا والعراق، ومصر، والجزائر واليمن الجنوبي (سابقاً) مما يؤكد أن التأمين إجراء لا يقتصر الأخذ به على نظام سياسي معين، بل عرفته كافة الأنظمة السياسية سواء في الدول الرأسمالية أو الدول الاشتراكية أو في الدول الإسلامية^(١).

وفي مصر حرصت الدساتير المتعاقبة منذ دستور ١٩٢٣م، على مبدأ صون الملكية الخاصة، وعدم المساس بها إلا على سبيل الاستثناء وفي الحدود والقيود التي أوردتها، وقد تم الأخذ بوسيلة التأمين عقب الحرب العالمية الثانية، وتوسع ذلك مع الأخذ بالمبادئ الاشتراكية عام ١٩٦٠م، وجاء الدستور عام ١٩٧١م، ومن بعده الدساتير ٢٠١٢ والمعدل بدستور ٢٠١٤، فجعل التأمين وسيلة استثنائية للحصول على المال.

ثانياً: المصادرة:

يقصد بالمصادرة: بأنها حرمان المالك من ملكه دون تعويض، عقوبة له على فعل صادر عنه بموجب حكم من المحكمة المختصة، ويتم التنفيذ الجبري لقرار المصادرة في حالة رفض تنفيذه طواعية.

وقد وضع النظام الدستوري والمشرع العادي للمصادرة أحكاماً خاص حيث جعل القيام بمصادرة الأموال العامة أمراً محظوراً، وفيما يتعلق بالمصادرة الخاصة فقد أجازها على أن تتم بموجب حكم قضائي لا بموجب قرار إداري، حرصاً منه على صون

(١) د. محمد أحمد الدروبي، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

الملكية الخاصة من أن تُصادر^(١)، وإذا ما تمت المصادرة بناءً على قرار إداري سواء من الوزير أو غيره فإن ذلك يكون مخالفاً للدستور^(٢) ويستلزم البطلان.

فإذا أُدين شخص في جريمة تزيف عملة فعلي المحكمة أن تحكم بمصادرة الآلات والمعدات التي تم استخدامها في الجريمة، وذلك عقوبة لها، كما إن المحكمة قد تحكم بمصادرة الأسلحة المستخدمة في ارتكاب الجرائم الجنائية، أو مصادرة المزداد والبضائع، التي يتم إدخالها إلى البلاد وتهريبها بطرق غير مشروعة تهرباً من رسوم الجمارك، فتحكم المحكمة بمصادرتها بناءً على نص القانون^(٣).

فالمصادرة إذن جزاء توقعه الدولة ممثلة في قضائها في الحالات التي ينص عليها القانون، ومن ثم فلا مجال للحكم بالتعويض، خلافاً لما هو عليه الحال في نزع الملكية^(٤).

ثالثاً: الاستيلاء المؤقت:

هو عبارة عن إجراء إداري مؤقت تقوم به السلطة الإدارية لوضع يدها على عقارات مملوكة للأفراد بقصد الاستيلاء عليها لمدة مؤقتة من الزمن مع احتفاظ هؤلاء

(١) المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٢٨ لسنة ٢٠١١ ق، جلسة ١٩٨١/١/٣ م، ج ١، ص ١٥٦

(المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١٧ لسنة ١١ ق، جلسة ١٩٩١/٤/١ م، ج ٤، ص ٣١١)

مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية العليا، المرجع السابق، ص ١١٤ /

(٢) ذهبت المحكمة الدستورية إلى أن "تمس الذي بحيز لوزير الاقتصاد أو من ينبيه أن يأمر بالمصادرة إدارياً يكون مخالفاً للمادة (٣٦) من الدستور

(القضية رقم ٢٣ لسنة ٢٣ ق، جلسة ١٩٨٢/٥/١٥ م، ج ٢، ص ٤٠) المرجع السابق، ص ٩١٥.

(٣) ذهب قانون الجمارك المصري إلى أن مصادرة البضائع النهرية أمر وجوبي بنص القانون، بينما الحكم بمصادرة وسائل النقل والأدوات والمواد المستخدمة في التهريب أمر حواري للمحكمة، فلها الخيار في مصادرتها أو ردها إلى أصحابها فيما عدا السفن والطائرات، وهذا ما أبدته المحكمة الدستورية العليا.

(القضية رقم ٦ لسنة ١٧ ق، جلسة ١٩٩٦/٥/٤ م، ج ٧، ص ٥٧٤) المرجع السابق، ص ٩١٦.

(٤) د. عبد الحكم فودة: نزع الملكية للمنفعة العامة، دار الألفي القانونية، ٢٠٠٧ م، ص ٢٤.

الأفراد بملكية تلك العقارات^(١)، وذلك لقاء تعويض عادل عن مدة الاستيلاء^(٢). ولا تكتسب الجهة التي قامت بالاستيلاء أي حق على العقار المستولى عليه بعد انتهاء الغرض الذي من أجله تم الاستيلاء ما لم تدخله الدولة ضمن أعمال المنفعة العامة^(٣).

ويجوز للإدارة اللجوء إلى الاستيلاء المؤقت على العقارات في حالتين:

الأولى: الاستيلاء المؤقت على العقارات كإجراء سابق تنزع ملكيتها للمنفعة العامة نظراً لأن الإجراءات المتعلقة بنزع الملكية تتطلب إجراءات متعددة وتحتاج لوقت طويل، وقد تكون الإدارة في حاجة ماسة للعقار، لذا أجاز المشرع للإدارة الاستيلاء المؤقت على هذه العقارات حتى يتم استكمال إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة. وقد حددت المادة (١٤) من قانون نزع الملكية العقارية المنفعة العامة مجموعة من الشروط اللازمة لإتمام ذلك^(٤).

الثانية: الاستيلاء المؤقت في الأحوال الطارئة أو المستعجلة؛ حيث أجاز المشرع للجهات الإدارية ذلك في حالة الاستعجال والضرورة، حيث تقرر ذلك للوزير المختص بناء على طلب الجهة المختصة^(٥).

(١) د. محمد بكر حسين: المرجع السابق، ص ٤١٦ .

(٢) مصطفى مجدي فرجه المشكلات العملية في قانون نزع الملكية للمنفعة العامة رقم ١٠ والسنة ١٩٩٠م، في ضوء الفقه والسلم النقض ومحاكم الاستئناف، دار الفكر والقانون، ١٩٩٦م، ص ٧٦.

(٣) محكمة النقض - الطعن رقم (٢٢٣٣) لسنة ٦٨ق، جلسة ٢٠٠٣/١/٢٦م) د. احمد مليجي، موسوعة النقض والدستورية العليا، المرجع السابق، ص ٧٨٦.

(٤) د. إبراهيم محمد علي: المرجع السابق، ص ٦٠٤.

(٥) محمد مرغني خيرى: الوجيز في القانون الإداري المغربي، ج ٢، دار المغرب للمطبوعات، ١٩٧٨م، ص ٢٨١.

وتجدر الإشارة إلى أن الاستيلاء المؤقت على المنقولات غير جائز إلا في حالة العمل بالأحكام العرفية، وإعلان حالة الطوارئ التي تنقل الدولة من حالة المشروعية الاعتيادية إلى المشروعية الاستثنائية، وهنا يخضع الاستيلاء المؤقت لأحكام مغايرة لتلك التي يخضع لها في الظروف الاعتيادية، ومن ذلك جواز

وقد ذهب قضاء المحكمة الدستورية العليا في حكم حديث إلى أن: سلطة الاستيلاء على العقارات استثنائية، ويجب أن تتم في أضيق الحدود ولمواجهة ظروف ملحة لا تحتل التأخير، ولن يكون مداها مؤقتاً وإلا كانت عوناً على الملكية الخاصة^(١).

رابعاً: نزع الملكية للمنفعة العامة.

تعددت التعريفات الفقهية والقانونية التي قيلت في شأن تعريف نزع الملكية^(٢). ومن خلال استقراء تلك التعريفات يتضح لنا أن نزع الملكية للمنفعة العامة هو امتياز إداري تتمكن الدولة بمقتضاه من نزع ملكية العقار من مالكه جبراً لتحقيق منفعة عامة. مقابل تعويض عادل.

وإجراء نزع الملكية يمثل أعتداءً خطيراً على الملكية الفردية لا يبرره إلا المصلحة العامة باعتباره إجراء استثنائي لا يجوز اللجوء إليه إلا وفقاً لنصوص قانونية تُجيزه صراحةً وبقيود محددة وإلا اعتبر غصباً، ويظل صاحب العقار حينئذ

=

الاستيلاء على المنقولات، وعدم تحديد مدة الاستيلاء وتقدير التعويض من قِبل الجهة القائمة على الحكم العرفي.

د. محمد عبد المحسن المقاطع: المرجع السابق، ص ٢٤٦.

(١) القضية رقم (٢٤١) لسنة ٢٤ قضائية "دستورية" جلسة ٢٠٠٨/٢/٣، ج ١٢ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا والمحكمة لدستورية العليا في أربعين عام (١٩٦٩، ٢٠٠٩) ص ١٨١.

(٢) لمزيد حول هذا الموضوع انظر: د. فؤاد العطار: القانون الإداري، دار النهضة العربية، ص (٥٥١، ٥٦٠) د. عزت طنوبوس: المرجع السابق، ص ١٦ وما بعدها، د. إبراهيم محمد علي: المرجع السابق ص (٥٩٢، ٦٠٢) د. سامي جمال الدين: المرجع السابق، ص (٦٣٣، ٦٣٩) د. عبد الحكم فوده: المرجع السابق، ص ٢١ وما بعدها، د. أحمد موافي: فكرة المنفعة العامة في نزع الملكية الخاصة (نظرية الموازنة) دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٢ م، ص ٥٨، وما بعدها، د. رمضان بطيخ: المال العام، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة عين شمس، العدد الأول، السنة السادسة والأربعون، يناير، ٢٠٠٤ م، ص ٧١، د. محمد رفعت عبد الوهاب: د. عاصم أحمد عجلة: اصول القانون الإداري، ص ٣٢٩ وما بعدها.

بعض التشريعات العربية استخدمت مصطلح الاستملاك مرادفاً لمصطلح نزع الملكية، ومنها التشريع اليمني، والتشريع السوري، والتشريع اللبناني، والتشريع الكويتي، والتشريع العراقي

محتفظًا بملكيته وله الحق على استرداده قانونًا، وتلتزم الإدارة بجبر الضرر الذي لحق المضرور كامل^(١).

هذا وقد أسندت الدساتير إلى المشرع القانوني تنظيم نزع الملكية، وقيدت المشرع في ذلك بحيث لا تُنزع الملكية إلا المنفعة العامة، وأن يكون ذلك مقابل تعويض وفقًا للقانون.

(١) راجع في ذلك الأحكام التالية:

(المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم (٥) لسنة (٢) ق، جلسة ١٦/٥/١٩٨١م، ص ١٩٥) مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية العليا، المرجع السابق، ص ٩٤١.

كما استقرت أحكام محكمة النقض المصرية على أن استيلاء الحكومة على الاطيان محل النزاع دون أن تتخذ إجراءات نزع الملكية يعد بمثابة غصب "محكمة النقض، الطعن رقم (٥٠٩٨) لسنة (٦٢) ق، جلسة ٢٢/٢/٢٠٠٠م)، (محكمة النقض، الطعن رقم (٧٥٠٩) لسنة (٦٢) ق، جلسة ٣١/١٢/١٩٩٩م)، (محكمة النقض، الطعن رقم (١٥٣٣) لسنة (٦٢) ق، جلسة ١٧/٢/١٩٩٩م)، (محكمة النقض، الطعن رقم (٤١٣) لسنة (٥٧) ق، جلسة ٢٥/٦/١٩٩٨م)، (محكمة النقض، الطعن رقم (٦٠٢) لسنة (٦٢) ق، جلسة ٢٥/١١/١٩٩٧م)

- راجع أسامة عثمان: أملاك الدولة العامة، مرجع سابق، ص ١٩٤، ٢٢٥، السيد عبد الوهاب عرفة: المرجع السابق، ص ٨١.

- أبدت ذلك أيضًا محكمة التمييز الكويتية بجلسته ١٨/٦/١٩٩٠م، في الطعن رقم ٩٠/٤٠ تجاري، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة التمييز خلال الفترة من ١/١/٨٦م، حتى ٣١/١٢/١٩٩١م، القسم الثاني: المجلد الثالث، قاعدة رقم (٥)، ص ٨٩٦.

الفصل الثاني

دور الأجهزة الرقابية في حماية المال العام ووسائلها في ذلك

تمهيد وتقسيم:

تُعد الحماية الإدارية من أهم صور الحماية المقررة للمال العام إلى جانب الحماية المدنية والحماية الجنائية، وإن معيار التمييز بينهما هو القانون، بمعنى أن الحماية تكون مدنية إذا نص عليها القانون المدني، وتكون جنائية إذا نص عليها القانون الجنائي، وتكون إدارية إذا كان منصوص عليها في فروع القانون الإداري، وفي معنى أدق فإن الحماية تكون إدارية إذا كانت القواعد القانونية تنيط بجهة الإدارة القيام بأعمال الحماية.

وإن جهة الإدارة تحتاج إلى أموال عقارية وأموال منقولة لأداء وظائفها، وهذه الأموال لا تختلف عن الأموال التي يمتلكها الأفراد، ولهذا كان من الممكن أن تخضع أملاك الإدارة للقواعد نفسها التي تخضع لها أموال الأفراد، إلا أن تخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة أدى إلى أن تختص تلك الأموال بقواعد لا نظير لها في القانون الخاص، بحيث يتم تفضيلها على المال الخاص وهي تؤدي إلى خدمة المرافق العامة^(١).

(١) د. محمد عبد العال السناري، أصول القانون الإداري، دراسة مقارنة، ص ١٩٨.

ويقصد بالحماية الإدارية للأموال العامة الالتزام الذي يقع على عاتق الدولة أو الشخص الإداري المالك للمال العام باتخاذ كافة الإجراءات الإدارية اللازمة للحفاظ على المال العام ومنع الاعتداء عليه من قبل الأفراد.

وإن النصوص الإدارية المتعلقة بالحماية الإدارية جاءت متناثرة ومتشعبة في عدد كبير من القوانين والتشريعات، لكن الغاية من الحماية الإدارية هي الحفاظ على المال العام وتحقيق كافة الأعمال اللازمة لصيانة هذه الأموال وإصلاحها، إلى جانب الالتزام بالإحلال والتجديد باعتبارها قاعدة عامة تترتب على مسؤولية الدولة وإدارتها لتلك الأموال، كما إن للإدارة سلطة اتخاذ كافة الإجراءات والقرارات اللازمة لحماية المال العام من أي اعتداء أو خطر أو سوء كان على شكل إجراء إداري أو على شكل إجراء تنظيمي لاستعمال المال العام^(١).

وعلى ذلك سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين كما يلي:

المبحث الأول: وسائل وصلاحيات الإدارة في حماية المال العام

المبحث الثاني: الرقابة المالية وأجزتها

(١) د. جورج شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، الكتاب الأول، التعريف بالقانون الإداري لخدمة التنظيم الإداري للدولة، الكتاب الثاني، القواعد القانونية للنشاط الإداري للدولة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص ١١٨٧، ٣٥٠.

المبحث الأول

وسائل وصلاحيات الإدارة في حماية المال العام

تمهيد وتقسيم:

تتعدد صور الاعتداء الذي يقع على المال العام سواء كان الاعتداء من الموظف العام أو من غيره، حيث يأتي اهتمام المشرع المصري بالأموال العامة من تخصيصها للمنفعة العامة، وهذا التخصيص يتطلب من الدولة أن تفرد لها من الأحكام ما يميزها عن أموالها الخاصة، ويكفل لها من الحماية ما يضمن استمرار تحقيقها للمنفعة العامة.

وبناءً على ذلك سوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: قواعد الحماية الإدارية.

المطلب الثاني: وسائل الإدارة في حماية المال العام.

المطلب الأول

قواعد الحماية الإدارية

تتمثل الحماية الإدارية للمال العام في كافة الإجراءات والقرارات التي تتخذها الإدارة والسلطات المختصة لحمايته من أي اعتداء قد يتعرض له، ورد أي خطر قد يهدد استمرار تخصيصه للمنفعة العامة، وتكمن تلك الإجراءات والقرارات في صورة

إجراءات ضبط إداري أو على شكل إجراءات تنظيمية تبين كيفية استعمال المال العام، أو التعامل معه^(١).

إن الإدارة ليست مخولة فقط بالحفاظ على المال العام، وإنما لها الحق أيضاً في إلغاء الترخيص الذي يمكن أن يضر بسلامة المال العام وحماية المال العام تشمل كل ملحقته التي تكون منها كالأشغال العامة من طرق ومبانٍ وغيرها.

وتأكيداً لذلك نصت المادة (٢٦) من قانون نظام الإدارة المحلية المصرية رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ والمعدلة بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ على أنه: "... وللحفاظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديت بالطريق الإداري"^(٢).

وقد خول المشرع في قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ المحافظ الحق في اتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة الكائنة في نطاق المحافظة وإزالة ما قد يقع عليها من تعديت بالطريق الإداري وأجاز له بعد موافقة المجلس الشعبي المحلى للمحافظة وفي حدود القواعد العامة التي يضعها مجلس الوزراء تقرير قواعد التصرف في الأراضي المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية^(٣).

(١) د. جورجى شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص ١١٨٧.

(٢) قانون نظام الإدارة المحلية المصرية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩م.

(٣) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ٥١١، رقم الملف ٣٣٤/٢/٧، بتاريخ ٨ مارس ٢٠٢٠.

أولاً: التزام الإدارة بصيانة الأموال العامة:

تتمتع الأموال العامة بأهمية كبيرة وعلى الأنظمة والتشريعات القانونية الحفاظ عليها وحمايتها وحفظ عناصرها، وذلك لتحقيق الصالح العام وقد ألقى بعبء الالتزام في صيانة المال العام على عاتق الشخص الإداري المالك للمال العام، ويأتي التزام الشخص الإداري بصيانة المال العام كأحد النتائج المترتبة على القول بملكته للمال العام، إلى جانب الالتزام بتحمل كافة النفقات والمسؤوليات الناجمة عنه^(١).

١ - التزام الإدارة بصيانة الأموال العامة في مصر .

ويقع واجب الالتزام بصيانة الأموال العامة في مصر على عاتق الشخص الإداري المالك للمال العام وذلك بالنسبة للأموال المخصصة للاستعمال المباشر من قبل الجمهور، أما بالنسبة للأموال المخصصة للمرافق العامة فيصبح هذا الالتزام على عاتق الشخص الحائز لهذا المال.

وقد ذهبت التشريعات القانونية في مصر، ومن خلال إلزامها الشخصيات الإدارية بصيانة المال العام إلى تحقيق ما يأتي^(٢):

- المحافظة على الأموال العامة وضمن استمرارها في تحقيق المنفعة العامة أطول فترة ممكنة.

(١) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٣؛ د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٦.

(٢) د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، مرجع سابق، ص ٧١٥.

- تجنب الإدارة من دائرة الوقوع في مسؤوليات ودفع التعويضات اللازمة عن الأضرار التي قد تصيب الأفراد جراء استعمالها للأموال العامة والنتيجة عن سوء حالة تلك الأموال بسبب الإهمال في صيانتها والمحافظة عليها.

هذا وتجد قاعدة الالتزام بصيانة الأموال العامة سند تشريعي وفقاً لما نصت عليه المادة (١١٦) مكرر (ب) من قانون العقوبات المصري بأنه: "كل من أهمل في صيانة أو استخدام أي مال من الأموال العامة معهود إليه أو تدخل في صيانتها أو استخدمه في اختصاصه وذلك على نحو يعطل الانتفاع به أو يعرض سلامته أو سلامة الأشخاص للخطر يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز سنة وبغرامة لا تتجاوز خمسمائة جنية أو بأحد هاتين العقوبتين وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن ستة سنوات إذا ترتب على الإهمال وقوع حريق أو حادث آخر نشأت عنه وفاة شخص أو أكثر أو إصابة أكثر من ثلاث أشخاص وتكون العقوبة السجن إذا وقعت جريمة المبينة في الفقرة السابقة في زمن حرب على وسيلة من وسائل الإنتاج المخصصة للمجهود الحربي"^(١).

فهذا النص يوجب على كل موظف عمومي اتخاذ الحيطة والحذر أثناء تأديته لعمله المتعلق بهذه الأموال والمصالح، حتى لا يؤدي الإهمال والخطأ إلى تلف وتهالك هذه الأموال وتعطيل الانتفاع بهذه المصالح.

وقد أوردت المذكرة الإيضاحية الغرض من هذا النص بأن: "ما يوجبه بناء المجتمع الجديد على كل فرد من ضرورة التزام الحيطة والحرص على هذه الأموال والمصالح حرصه على ماله ومصالحه الخاصة"، ومن أجل الحفاظ على هذه الأموال،

(١) قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧م.

وحسباً فعل المشرع عند وضع معيار لمعاقبة الموظف واعتبر مجرد الخطأ البسيط جريمة يُعاقب عليها قانون العقوبات^(١).

ومما تقدم يتضح أن المشرع المصري لم يضع قانون معين يختص بصيانة المال العام، وإنما جاءت النصوص التشريعي متفرقة ومنها ما يلي:

حيث تناولت المواد (٣)، (٤)، (٥) من قانون حماية الأموال العامة والمتعلقة بصيانة الأموال العامة^(٢)، ففي المادة الثالثة منه جرم فعل وضع النار في مال من الأموال العامة أو خربه عمدًا بأية طريقة أخرى، وعاقب مرتكب الفعل بالسجن المؤبد أو المؤقت، وفي المادة الرابعة منه نجد أن المشرع يُجرم الأفعال التي من شأنها تعطيل عناصر الأموال العامة عن أداء دورها في أداء الخدمات متعمدًا لأحداث توقف المال العام عن أداء أهداف تخصصه ويعاقب مرتكب الفعل بالحبس، وتتشدد العقوبة إلى السجن إذا كان الفعل يستهدف حماية المال العام بشكل أساسي، وفي المادة الخامسة منه أشارت على تجريم أفعال الأفراد التي تشكل إهمالًا في صيانة المال العام أو إهمالًا في استعماله بالصورة التي يترتب عليها تعطيل الانتفاع به وتعريض سلامته أو سلامة الأشخاص للخطر.

وجاء قانون رقم (١٢) لسنة (١٩٨٤م) بشأن الري والصرف^(٣)، بعدة قواعد وأحكام الغرض منها صيانة وحفظ الأموال العامة ذات الصلة بالري والصرف، وقد تضمنت نصوص هذا القانون عقوبات جنائية كالغرامة التي تتراوح قيمتها بحسب خطورة الفعل المخالف وكذلك تضمنت نصوص الحظر على الأفراد أو الأشخاص

(١) د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٨.

(٢) قانون حماية الأموال العامة المصري رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٢م.

(٣) قانون الري والصرف المصري رقم (١٢) لسنة ١٩٨٤م.

الإدارية إقامة أي منشأة أو أعمال زراعة أو غرس الأشجار أو أي عمل من الأعمال الخاصة على الأموال العامة ذات الصلة بالري أو الصرف في الأراضي المجاورة لها لمسافة ٣٠ متراً من حدودها.

كما نصت المادة (٢) من قانون إشغال الطرق العامة على أنه: "لا يجوز بغير ترخيص من السلطة المختصة إشغال الطريق العام في اتجاه أفقي أو رأسي أو على الأخص بما يأتي " أعمال الحفر والبناء والهدم والرصف ومد الأنابيب والأسلاك فوق أو تحت سطح الأرض ووضع حجر تفتيش للمجاري أو عمل فتحات أو مزلقانات في الأرصفة وما شابه ذلك" (١).

كما نصت المادة (٣) على: " أنه لا يجوز غرس الأشجار في الطريق العام إلا بأذن من السلطة المختصة، وتعتبر تلك الأشجار من الأملاك العامة أيًا كان غرسها".

أما بشأن قانون حماية الآثار (٢) عدت جميع الآثار من الأموال العامة عدا ما كان وقفًا، وبالتالي تسري على هذه الآثار ما يسري على الأموال العامة للقواعد القانونية استثنائية، فلا يجوز تملكها أو انجازها أو التصرف فيها حيث أشارت المادة (٤) منه على كل شخص طبيعي أو معنوي يشغل بناءً تاريخياً أو موقعاً أثرياً لم يتقرر نزع ملكيته أن يحافظ عليه من أي تلف أو نقصان.

كما أشارت المادة (١٣) فقرة (٦) من نفس القانون على: " هيئة الآثار المصرية أن تباشر في أي وقت على نفقتها ما تراها من الأعمال اللازمة لصيانة الآثار، ونصت على ذلك أيضاً المادة (٢٨) بأن تتولى الهيئة السليمة وصيانة محتوياتها

(١) قانون إشغال الطرق العامة المصري رقم (١٤٠) لسنة ١٩٥٦م.

(٢) قانون حماية الآثار المصري رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣م.

ومباشرة الأمن والحماية الضرورية لها، وتتولى هيئة الآثار الحفاظ على الآثار، والمخازن، والمواقع، والمناطق الأثرية، والمباني التاريخية.

٢- التزام الإدارة بصيانة الأموال العامة في فرنسا

وفي فرنسا جري الاتفاق على ضرورة الالتزام بصيانة المال العام ويستوي في ذلك أن يكون المال مخصصاً للاستعمال المباشر من قبل الجمهور أو متخصصاً استعمال مرفق عام، ولا تقتصر عملية الصيانة على الصيانة العادية تمتد لتشمل كافة الأعمال التي يتحقق معها ظهور تلك الأموال بأحسن صورته تكفل استمرارها في تادية وظيفتها.

وتنص المادة (١٤) من كود المجال النهري العام والملاحة الداخلية علي أن: "تقع مسؤولية تنظيف مجاري المياه في الولاية والمباني الملحقة التي تشكل جزءاً من الملك العام على عاتق مالك مجال النهر العام المعني، ومع ذلك؛ يجوز بمرسوم في مجلس الدولة - حسب سماع الأطراف المعنية - دعوة البلديات والمصانع وأصحاب الامتياز لأمأخذ المياه والملاك المجاورون إلى المساهمة في التنظيف، وذلك لأنهم - من خلال استخدامهم الاستثنائي والخاص للمياه - يجعلون تكاليف التنظيف أكثر تكلفة".

ثانياً: الالتزام بالإحلال والتجديد:

تعتبر قاعدة الالتزام بالإحلال والتجديد من أهم قواعد حماية المال العام، وهي قاعدة مكملة للقاعدة الأولى المتمثلة في الالتزام بصيانة وإصلاح المال العام، فإن كلاهما يقع على عاتق الجهة الإدارية سواء كانت هذه الجهة الإدارية مالكة للمال العام أم حائزة له^(١).

(١) د. محمد علي قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، مرجع سابق، ص ٢٤٧.

ولضمان تحقيق المصلحة العامة وقيام السلطة الإدارية بتأدية وظائفها عليها الالتزام بقاعدة ضمان الالتزام بصيانة الأموال العامة، وكذلك الالتزام بقاعدة الإحلال والتجديد، ويتسع نطاق الأموال العامة الذي يقع على عاتق السلطة الإدارية واجب الالتزام بالإحلال والتجديد لها ليشمل كافة مشروعات الدولة العامة الصناعية، والزراعية، والتجارية، والنقل، والاتصالات.

وقد حرصت التشريعات القانونية في مختلف الدولة على إيجاد مجموعة من النصوص التي تلزم الأشخاص الإدارية بالعمل على صيانة الأموال والإرشاد على استخدامها بما يكفل الحفاظ على سلامتها وبقائها لتحقيق أهدافها أطول مدة ممكنة، قبل إيجاد النصوص التي تلزم السلطة الإدارية العمل على إحلال وتجديد عناصر المال العام، كما تحرص الأشخاص الإدارية على توفير الموارد والاعتمادات المالية لتغطية نفقات عملية الإحلال والتجديد لعناصر المال العام^(١).

وقد نصت الفقرة التاسعة من المادة (٣٢) من قانون هيئات القطاع العام وشركاته رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ على أن: " يكون لمجلس إدارة الشركة جميع السلطات اللازمة للقيام بالأعمال التي يقتضيها تحقيق أغراض الشركة وعليه على وجه الخصوص: وضع الخطط التي تكفل إجراء عمليات الإحلال والتجديد أولاً بأول في إطار الخطة المقررة من مجلس إدارة هيئة القطاع العام المختصة والمعتمدة من الجمعية العامة للشركة بما يتفق والخطة العامة للدولة.

وإن التمييز بين القاعدة الأولى المتمثلة بصيانة المال العام والقاعدة الثانية المتمثلة بالالتزام بالإحلال والتجديد، قد أشارا الكثير من المشاكل المالية، ففي الوقت

(١) د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، مرجع سابق، ص ٣٣٨.

الذي تتولى فيه الدولة توفير الاعتمادات المالية اللازمة للإحلال والتجديد، يقوم المشروع ذاته لتحمل أعباء الصيانة والإصلاح، وهذا بدوره يدفع المشروع إلى الادعاء بحاجته إلى الإحلال والتجديد كبديل عن الإصلاح بهدف الحصول على المنح المالية المقدمة من الدولة، وفي مصر يقع عبء الالتزام بالإحلال والتجديد على عاتق الشخص الإداري المالك للمال العام أو الحائز له شأنه القاعدة الأولى وهي الالتزام بصيانة المال العام وإصلاحه^(١).

ثالثاً: الالتزام بإزالة التعديات على المال العام .

تتعرض أملاك الدولة العامة والخاصة إلى اعتداءات مادية مباشرة مما يتسبب في إعاقة هذه الأموال عن تقديم المنفعة العامة ؛ مما يستدعي تدخل الإدارة لمواجهة هذه الاعتداءات من خلال اللجوء إلى القضاء؛ وهذا هو الأصل العام، إلا إنه ونظراً لما للأموال المملوكة للدولة من أهمية كبيرة، فإن الإدارة لا تتساوى مع الأفراد في ضرورة اللجوء إلى القضاء في سبيل حماية أموالها، ومن هنا فقد خرج المشرع القانوني على ذلك الأصل ومنح الجهة الإدارية سلطة إزالة التعديات الواقعة على أملاكها بالطرق الإدارية حماية لأموالها واستثناء من ذلك الأصل.

ويقصد بالتعديات: العدوان المادي على الأموال العامة الذي يتجرد من أي أساس قانوني يستند إليه والذي يُعد غصبا ماديا.

وقد عرفت محكمة القضاء الإداري التعدي بأنه: " العدوان المادي على أموال الدولة الذي يتجرد من أي أساس أو سند قانوني، ومن ثم فإن ما يصدر في هذا الشأن من قرارات إزالة التعدي على تلك الأموال إما تتسم بطابع المشروعية باعتبارها صادرة

(١) د. محمد علي قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

بالتطبيق لأحكام القانون مستهدفة تحقيق مصلحة عامة إلا إنه يتعين لمباشرة هذه السلطة أن تتحقق مناط مشروعيتها، وهو ثبوت وقوع اعتداء ظاهر على أملاك الدولة الخاصة أو على الأوقاف الخيرية، أو محاولة غصبها، ولا يتأتى ذلك إلا إذا تجرد واضح اليد من أي سند قانوني لوضع يده، أما إذا استند واضح اليد وفقاً لمستندات تفيد وجود حق له على هذا العقار فإنه تنتفي حالة التعدي والاستيلاء على أموال الدولة أو على الأوقاف الخيرية بطريق التحايل الموجب لاستعمال جهة الإدارة لسلطتها المتميزة في أزالته بإرادتها المنفردة وبوسائلها المتوفرة لديها بالطريق الإداري^(١).

وإمعاناً من المشرع المصري بأهمية الحفاظ على سلامة واستمرارية الأموال العامة والخاصة، فقد منح الإدارة الحق في إصدار قرارات إدارية ملزمة وواجبة النفاذ لضمان الحفاظ على سلامة واستمرارية الأموال العامة والخاصة وإزالة التعديت الواقعة من قبل الأفراد أو ممن يتصف بصفة الموظف العام أو من في حكمه وذلك بالطرق الإدارية دون اللجوء للقضاء^(٢)، ولما كان هذا الأمر يُعتبر خروجاً على القواعد المألوفة، كان لا بد من وجود سند قانوني للجهة الإدارية عند إصدارها لقرار الإزالة، وأن تتأكد من ملكيتها للمال الذي وقع عليه التعدي، ومدى توفر شروط قرار الإزالة، ومدى اختصاص السلطة الإدارية المصدرة له^(٣).

(١) محكمة القضاء الإداري، الحكم رقم ٨٠٤٧ لسنة ٥٨ قضائية، بتاريخ ٢٣ فبراير ٢٠١٩، أحكام غير منشورة، متاح علي موقع قوانين الشرق، علي الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/476039>

(٢) د. فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٦.
(٣) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، مرجع سابق، ص ٤٨٥، د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، مرجع سابق، ص ٥٢٢، د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٢.

وفي بداية الأمر لم تكن الدولة تتمتع بسند قانوني لإزالة التعدييات الواقعة على أموالها الخاصة بالطرق الإدارية، حيث كان هذا الحق مقصوراً على أموال الدولة العامة، ولأهمية تلك الأموال وما تؤديه من دور في تحقيق المنفعة العامة فقد تدخل المشرع المصري بحمايتها من خلال النص عليه في النصوص القانون فقد تدخل المشرع المصري بتعديل نص المادة (٩٧٠ مدني) بموجب القانون ١٤٧ لسنة ١٩٥٧، حيث منع تملك الدومين الخاص بالتقادم قياساً على المادة (٢/٨٧) من القانون المدني والتي منعت تملك الدومين العام.

كما منح المشرع المصري أموال الدولة العامة والخاصة الحماية من التعدييات وحق الإدارة في إزالتها بصريح نص المادة (٩٧٠) بعد تعديلها بموجب القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٠ أنه في جميع الأحوال لا تكتسب حقوق الإرث بالتقادم إلا إذا دامت الحيازة مدة ثلاث وثلاثين سنة ولا يجوز تملك الأموال الخاصة المنصوص عليها في القانون أو كسب أي حق عيني على هذه الأموال بالتقادم ولا يجوز التعدي على الأموال حالة حصول التعدي يكون للوزير المختص حق إزالته إدارياً.

وقد منح المشرع للأشخاص العامة المالكة للأموال العامة حق إزالة التعدي الواقع على هذه الأموال بالطرق الإدارية وذلك بمقتضى قرار إداري يصدر عن الجهة المالكة^(١).

ومن حق الدولة إزالة التعدييات التي تقع على أملاكها بالطريق الإداري، يجوز للجهة الإدارية المختصة التصرف في الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة إلى واضع اليد عليها قبل نفاذ هذا القانون، وذلك بالبيع بطريق الممارسة مع جواز تقسيط

(١) المادة (٤٨) من القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن تنظيم تأجير العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة والتصرف فيها.

الثلث متى طلب شراءها خلال ستة أشهر من تاريخ العمل به، وفقاً للقواعد والضوابط التي يقرها مجلس الوزراء لاعتبارات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية^(١).

قد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أنه يجب أن يكون سند الجهة الإدارية في الادعاء بملكيته للمال الذي تدخل لإزالة التعدي عليه إدارياً سند جدي له أصل ثابت في الأوراق، وأن يكون التعدي قائماً بحسب ظاهر الحال على الغصب والعدوان المادي على أموال الدولة الخاصة أو العامة، فإذا كان للأفراد أدلة قانونية ظاهرة على الملكية أو الحيازة أو غير ذلك من الحقوق فإنه لا يسوغ للجهة الإدارية استخدام حق التنفيذ المباشر لمنعهم مباشرة حيازتهم ويتعين على الجهة الإدارية المختصة اللجوء إلى القضاء للحصول على أحكام بما لها من حقوق إن وجدت ولدحض ادعاءات الأفراد الثابتة بحسب الظاهر قانوناً على المال المملوك للدولة والقضاء الإداري في فحصه لمشروعية قرار الإزالة^(٢).

ونظراً لاتساع مجال أموال الدولة وتوزعها في مختلف المجالات فقد أدرك المشرع تلك الجوانب ووزع صلاحيات إزالة التعديات بين الوزراء والمحافظين ورؤساء وحدات الحكم المحلي وذلك من خلال نص المادة (٩٧٠) بعد تعديلها بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٠، نجد أن الوزير هو المختص بإزالة التعدي على أموال الدولة الخاصة، ويقع عليه واجب حمايته والحفاظ على استمرارية تقديمه للمنفعة العامة التي خصص لها.

(١) المادة الأولى من القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٨٤ بشأن بعض القواعد الخاصة بالتنصيف في أملاك الدولة الخاصة.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٧٤٢١ لسنة ٥٦ قضائية/ الدائرة العاشرة- موضوع، بتاريخ ٢٨ ديسمبر ٢٠١٦، أحكام غير منشورة، متاح على موقع قوانين الشرق، على الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/392191>

وقد عزز المشرع حماية الأموال العامة من خلال نص المادة (٢٦) من قانون الإدارة المحلية الصادر بقانون (٤٣) لسنة ١٩٧٩؛ حيث أعطي للمحافظ الحق في أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري^(١).

وقد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن المشرع أسبغ حماية على الأموال المملوكة للدولة ملكية عامة أو خاصة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية الواردة، فحظر تملكها أو كسب حق عيني عليها بالتقادم. وخول المشرع الوزير المختص أو من يفوضه ممن يجوز له تفويضهم قانونا سلطة إزالة التعدي على هذه الأموال إداريا. كما خول المحافظ المختص أو من يفوضه ممن يجوز له تفويضهم قانونا من السلطات المحلية أيضا سلطة إزالة التعدي على الأموال المشار إليها، على أن سلطة إزالة التعدي إداريا منوط بأن يكون هناك اعتداء ظاهر على هذه الأموال أو محاولة غصبها بأن يتجرد واضع اليد من أي سند قانوني يبرر وضع يده^(٢).

كما أكد بنص المادة (٦٠) القانون رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ من قانون البناء الجديدة، والتي أعطت الحق للمحافظ في إزالة التعديات على خطوط التنظيم، والأراضي الخاضعة لقانون حماية الآثار، ويصدر بذلك قرار من المحافظ المختص دون التقيد بالأحكام والإجراءات الخاصة بإيقاف الأعمال ولا يجوز التجاوز عن إزالة هذه المخالفات.

(١) وقد تم تعديل هذه المادة بالمادة ٣ من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بشأن تعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الحكم المحلي.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٢٧٥٦ لسنة ٥٧ قضائية، الدائرة العاشرة. موضوع بتاريخ ٢١ مارس ٢٠١٨، أحكام غير منشورة، متاح على موقع قوانين الشرق، على الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/410444>

وقد نصت المادة (٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية^(١) - فيما يخص شئون الإسكان والشئون العمرانية والمرافق البلدية - علي أن: " تباشر الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها: المحافظة وفقاً لأحكام القانون على أملاك الدولة العامة والخاصة وإدارتها وتنظيم استغلالها والتصرف فيها ومنع التعدييات عليها".

وقد نصت المادة (١٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية - فيما يخص شئون الري - علي أن: "تباشر المحافظة في إطار السياسة العامة والقواعد التي تضعها وزارة الري، ومنها إزالة التعدييات والمخالفات المتعلقة بالري والصرف وتجريف التربة، وإزالة التعدييات على أملاك الدولة".

إن سلطة إزالة التعدييات على أملاك الدولة معقودة بنص القانون للوزير المختص أو المحافظ أو من يفوضه، ولما كان ذلك وكان الثابت بالأوراق أن المدعية قامت بالتعدي على أرض ملك الدولة بإقامة مبني سكني علي أرض جزيرة الوراق دون أن تقدم سنداً لتملكها الأرض التي أقامت عليها مبناها أو مبرراً مشروعاً لوضع يدها عليها الأمر الذي يغدو معه ما قامت به تعدياً على أملاك الدولة، وإذ صدر القرار المطعون فيه من وزير الزراعة بإزالة التعدييات التي أقامتها على أملاك الدولة، فإنه يكون صدر قائماً على سببه المبرر له متفقاً وصحيح القانون^(٢).

(١) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بشأن إصدار اللائحة التنفيذية بقانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

(٢) محكمة القضاء الإداري، الحكم رقم ٦٥٦٨٧ لسنة ٧١ قضائية، بتاريخ ٤ يوليو ٢٠١٩، أحكام غير منشورة، متاح علي موقع قوانين الشرق، علي الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/477812>

وقد استقرت أحكام القضاء على أن سلطة إزالة التعديت إدارياً منوط بأن يكون هناك اعتداء ظاهر على الأموال العامة محاولة غصبها بأن يتجرد واضع اليد من أي سند قانونياً يبرر وضع يده، ولا يعوق سلطة الإدارة في إزالة هذا التعدي إدارياً مجرد منازعة واضع اليد وادعائه لنفسه حقاً طالما أن جهة الإدارة لديها من المستندات والأدلة الجديدة ما يدل على ملكيتها^(١).

المطلب الثاني

وسائل الإدارة في حماية المال العام

أولاً: لوائح الضبط الإداري:

إن وظيفة الضبط الإداري تُعد من أهم الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة للحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة، وتباشر الإدارة اختصاصاتها المختلفة في المحافظة على هذا النظام بواسطة ما تملكه من حق إصدار القرارات الإدارية الملزمة بإرادتها المنفردة وهي قرارات تنظيمية تتخذ شكل لوائح ضبط أو في شكل قرارات فردية^(٢).

(١) محكمة القضاء الإداري، الحكم رقم ٢٦٦١ لسنة ٧٢ قضائية، بتاريخ ٢٨ أغسطس ٢٠١٩، أحكام غير منشورة، متاح علي موقع قوانين الشرق، علي الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/488438>

(٢) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٧١. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في القانون الإداري، مطابع السعدني، ٢٠٠٧ م، ص ٣٨٨.

- تعريف الضبط الإداري :

ويلاحظ أن التشريعات المقارنة لم تتعرض لتعريف الضبط الإداري تعريفاً محدداً وبصورة قاطعة وإنما ترك تعريفه للفقه ويرجع السبب في ذلك إلى ما تتمتع به فكرة النظام العام من مرونة وتطور واختلاف حسب المكان والزمان، ويعرف البعض الضبط الإداري بأنه: "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"^(١).

وعرفه البعض الآخر بأنه "مجموع القواعد والإجراءات التي تتخذها الإدارة مستخدمة امتيازات السلطة العامة، بقصد تمكين الأفراد من التمتع بحقوقهم وحرياتهم، وبهدف المحافظة على النظام العام داخل الدولة"^(٢).

وعرفه بعضهم أيضاً بأنه: "تقييد للنشاط والحريات التي يمارسها ويتمتع بها الأفراد، بشرط أن يتم ذلك في إطار الالتزام بأحكام الدستور والقانون الذي يحدد نظام ومعال الحريات الفردية والعامة على اختلاف أنواعها ودرجاتها في المجتمع"^(٣).

- أقسام الضبط الإداري

١. الضبط الإداري العام : وهو مجموع الصلاحيات التي تسبغ بصورة عامة على هيئات الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام بعناصره، سواء كان ذلك على

(١) د. عيسى تركي خلف الجبوري، أساليب الضبط الإداري وعلاقتها بالحريات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١م، ص ٧ وما بعدها.

(٢) د. محمد أنس قاسم جعفر، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٣.

(٣) د. مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، الطبعة الثانية، ١٩٩٠، مكتبة الإسكندرية، ص ١٢.

مستوى الدولة كلها أم على مستوى وحداتها الإقليمية، حيث يمارس الضبط الإداري في هذه الحالة أعضاء السلطة المركزية.

٢. الضبط الإداري الخاص: هو مجموعة من اللوائح تقوم كل إدارة بوضعها بقصد تنظيم استخدام الأموال العامة المملوكة لها من قبل الأفراد وتقييد حرياتهم في استعمالها بما يكفل حمايتها والمحافظة عليها وضمان صيانتها من أي تلف قد تتعرض له، فيمارس من قبل رؤساء الوحدات المحلية ومجالسها في حدود القوانين والأنظمة.^(١)

وفي مصر أسند الدستور المصري ٢٠١٤م إصدار لوائح الضبط لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، مما يعني عدم جواز قيام السلطة الإدارية لإصدار مثل تلك اللوائح، إلا إنها تستطيع إصدار قرارات إدارية فردية لتطبيق هذه اللوائح، وذلك حسب ما نصت عليه المادة (١٧٢) من الدستور "يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء".

وتُعد القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية المركزية قرارات إدارية مثل قرار رئيس الجمهورية، وقرار مجلس الوزراء، والقرارات الوزارية التي يُصدرها كل وزير في نطاق وزارته، وكذلك القرار الصادر من ممثلي السلطة التنفيذية كقرارات المحافظين. أما القرارات الصادرة من السلطة اللامركزية محلية أو المصلحية، مثل القرارات الصادرة من المجالس المحلية للمحافظات، أو القرارات الصادرة من مجالس المدن ومجالس القرى، والقرارات الصادرة من المؤسسات والهيئات العامة^(٢).

(١) د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٦.

(٢) د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، ٢٠١١م، ص ٣٢.

- مظاهر الضبط الإداري

تتخذ لوائح الضبط الإداري عدة مظاهر في تقييدها للنشاط الفردي يمكن إجمالها

في الآتي:

١. الحظر: ويعني النهي عن اتخاذ إجراء معين، أو ممارسة نشاط محدد والمقصود بالحظر هنا هو الحظر الجزئي المؤقت، أما الحظر المطلق الذي يشمل نشاطا معينا فقد حظره القانون، فإنه غير مشروع؛ لأنه يعني إلغاء الحرية ومصادرة النشاط^(١).

٢. الإذن السابق: تظهر هذه اللوائح في صورة ضرورة الحصول على إذن مسبق من جهة الإدارة قبل مزاولة النشاط، ومثالها: اللوائح التي تنظم الاتجار بالأسلحة والذخائر، أما اللائحة التي تشترط الحصول على إذن مسبق بشأن حرية من الحريات المكفولة بالدستور والقانون، فهي غير مشروعة^(٢).

٣. الإخطار عن النشاط: وهو اشتراط اللائحة ضرورة إخطار السلطة المختصة بمزاولة نشاط معين؛ حتى تتمكن من اتخاذ ما يلزم من إجراءات تكفل حماية النظام العام، ومثاله: الإخطار عن تنظيم اجتماع عام، ففي هذه الحالة لا يكون الاجتماع محظوراً وليس من الضروري الحصول على إذن مسبق^(٣).

(١) د. داود الباز، أصول القانون الإداري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، كلية الشريعة والقانون - دمنهور، ١٩٩٥م، ص ٢١٥.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٥.

(٣) د. داود الباز، أصول القانون الإداري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص ٢٠١٥.

٤. تنظيم النشاط: وهو تنظيم النشاط الفردي من حيث كيفية ممارسته وحدود هذه الممارسة، ومثاله: تحديد سرعة المركبات في الطرق العامة، أو تحديد أماكن وقوفها^(١).

ثانياً: التنفيذ المباشر:

إن الأصل في حق الإدارة لإزالة التعدي على أموالها هو اللجوء إلى القضاء إلا إنه نظراً لما للأموال العامة من أهمية كبيرة فإنه لا يمكن أن تتساوى مع الأفراد في ضرورة اللجوء إلى القضاء لحماية أموالها، ومن هنا خرج المشرع عن ذلك الأصل وأعطى للجهة الإدارية حق إزالة التعدي الذي يقع على أملاكها بالطريقة الإدارية فإن الإزالة لهذا التعدي هي ما تُسمى بالمنفعة المباشرة والتي تُعرف بأنها "حق الإدارة في أن تُنفذ أوامرها على الأفراد بالقوي الجبرية دونما حاجة إلى إذن سابق من القضاء"^(٢).

ويُعد حق التنفيذ المباشر أحد الامتيازات التي تُعطي للإدارة الحق في إصدار القرارات الإدارية لمواجهة الأفراد، وكذلك الحق في التنفيذ المباشر لتلك القرارات، ويُعد هذا الحق خطراً جداً إذ إنه يُعطي للإدارة الحرية التامة في تنفيذ تلك القرارات، واستخدام القوة الجبرية ضد الأفراد إذا امتنعوا عن تنفيذها بإرادتهم، وأن الغاية من إعطاء هذا الحق للإدارة هي حماية المال العام والحفاظ عليه، وكذلك لتحقيق المصلحة العامة، التي لا يُمكن تحقيقها بانتظار القضاء، فالقضاء يأخذ وقتاً طويلاً لكي يقول

(١) د. محمد محمد عبد اللطيف، القانون الإداري للأموال، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٩٧.

(٢) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٥.

كلمته أو ليُصدر قراراته، وفي ذلك تهديد للمصالح والمرافق العامة بالتوقف من السير بصورة منتظمة^(١).

ويُقصد بالتنفيذ المباشر "حق الإدارة في تنفيذ قراراتها وأوامرها تنفيذًا جبريًا دون حاجة للالتجاء مسبقًا إلى القضاء للحصول على حكم يسمح لها بهذا التنفيذ"^(٢). وتتفرد الإدارة في تنفيذ القرارات الإدارية بميزات رئيسة تجعلها في مركز ممتاز بالنسبة إلى الأفراد، وهي قرينة سلامة القرارات الإدارية، وحق الإدارة بالتنفيذ المباشر^(٣).

ووفقاً لهذا التعريف فإن للإدارة الحق في تحدد أملاكها العامة بقرار إداري يُنفذ فور صدوره، ويعتبر كل اعتداء يقع على أملاكها بعد ذلك اعتداءً على أموالاً عامة، دون حاجة لاستصدار حكم من القضاء. فإذا كان القرار الصادر من الإدارة مخالفاً للقانون جاز للفرد صاحب الشأن، أن يطعن فيه أمام القضاء، وأن يطالب برد الحقوق التي تكون الإدارة قد استولت عليها بدون وجه حق، فالتنفيذ المباشر يضع الإدارة بموقع المدعى عليه ولا يكسبها حقاً^(٤).

(١) د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٤٥٦ .. د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٥؛ د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص ٤٢٧.

(٢) د. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص ٥٦. د. فؤاد العطار، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥١١.

(٣) د. عبد المنعم محفوظ، المحيط في شرح النظريات العامة في القانون الإداري، الكتاب الثاني، ١٩٩٧، ص ١٦٠؛ د. وهيب عياد، دروس في المبادئ الأساسية للتوظيف العامة والقرارات الإدارية ٢٠٠٨/٢٠٠٩، ص ١٦٧.

(٤) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، مرجع سابق، ص ٧٩١.

١ - حالات التنفيذ المباشر:

نظراً للخطورة الناتجة عن التنفيذ المباشر؛ فقد استقر رأي القضاء والفقهاء على أن التنفيذ المباشر باستخدام القوة المادية ضد الأشخاص أو الأموال لا يكون مشروعاً إلا في ثلاث حالات:

الحالة الأولى: حالة وجود نص قانوني صريح يخول للإدارة حق التنفيذ

المباشر:

تعتبر هذه الحالة من أكثر حالات التنفيذ المباشر وضوحاً وأقلها إثارة للصعوبات، نظراً لوجود نص صريح يسمح لجهة الإدارة بتنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً باستخدام القوة، حيث منح المشرع الجهات الإدارية حق إصدار قرارات إدارية واجبة النفاذ بهدف إزالة التعدي أو العدوان أو الغصب الذي يقع على أموال الدولة العامة أو الخاصة، دون اللجوء إلى جهات القضاء، وقد وردت أمثلة كثيرة على ذلك منها:

أجازت المادة الأولى من القانون رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٥٥ بشأن الحجز الإداري أن تتبع إجراءات الحجز الإداري عند عدم الوفاء بالمستحقات الآتية في مواعيدها المحددة بالقوانين والمراسيم والقرارات الخاصة بها وفي الأماكن وللأشخاص الذين يعينهم الوزراء المختصون: المبالغ المستحقة للدولة مقابل خدمات عامة، والمصروفات التي تبذلها الدولة نتيجة أعمال أو تدابير تقضي بها القوانين، والغرامات المستحقة للحكومة قانوناً، وإيجارات أملاك الدولة الخاصة ومقابل الانتفاع بأموالها العامة سواء في ذلك ما كان بعقد أو مستغلاً بطريق الخفية، وأثمان أطيان الحكومة المبيعة وملحقاتها وفوائدها، والمبالغ المختلصة من الأموال العامة، والمبالغ الأخرى التي نصت القوانين الخاصة بها على تحصيلها بطريق الحجز الإداري.

كما أجازت المادة الثانية من القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن تنظيم تأجير العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة والتصرف فيها أن يُحصَل ما يستحق للدولة من أجره أو ثمن وملحقاتهما عن العقارات الخاضعة لأحكام هذا القانون - بطريق الحجز الإداري - ويكون لهذه المبالغ امتياز عام على أموال المدين في مرتبة المبالغ المستحقة للخزانة العامة المنصوص عليها في المادة ١١٣٩ من القانون المدني وسابقه على أي امتياز آخر عدا المصروفات القضائية والضرائب والرسوم.

الحالة الثانية: حالة وجود نص قانوني ليس له جزاء:

وفي هذه الحالة يرى جانب من الفقه^(١) أنه لا يوجد حالة مماثلة في التشريع المصري معللين ذلك بأنه لا يوجد لائحة لا يترتب على مخالفتها أو الامتناع عن تنفيذها جزاء، وفي حالة وجود لائحة لا تشتمل على جزاء فإنه يتم سد النقص في هذه اللائحة من خلال تطبيق المادة (٣٨٠) من قانون العقوبات والتي تنص على: "من خالف أحكام اللوائح العامة أو المحلية الصادرة من جهات الإدارة العامة أو المحلية يجازى بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح بشرط ألا تزيد على خمسين جنيهاً، فإذا كانت العقوبة المقررة في اللوائح زائدة عن هذه الحدود وجب حتماً إنزالها إليها، فإذا كانت اللائحة لا تنص على عقوبة ما يجازى من يخالف أحكامها بدفع غرامة لا تزيد على خمسة وعشرين جنيهاً"^(٢).

(١) د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٦٢، د محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، مرجع سابق، ص ٧٩٤؛ د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. عاصم أحمد عجيبة، أصول القانون الإداري، ١٩٨٤، ص ٣٣٤.

(٢) تم إلغاء المواد من ٣٨١، ٣٩٥ واستبدلت المادة ٣٩٥ بالمادة ٣٨٠ بموجب القانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٨١.

في الوقت الذي يقر فيه جانب آخر من الفقه^(١) بأن للإدارة إذا لم تكن قد أصدرت لائحة تنفيذية لتطبيق القانون، وإذا جاء القانون المراد تطبيقه خاليًا من النص على جزاءات تُوقع على المخالف لأحكامه، أن تُتخذ إجراءات التنفيذ الجبري المباشر.

مع التسليم بأن هذه الحالة نادرة الحدوث، وفي حالة حدوثها ووجود قانون، ولم يرد في القانون نص يرتب جزاءات، ولا تنطبق عليه حالة الضرورة بشروطها، ولم تصدر الإدارة لائحة تنفيذية للقانون، فلا يوجد مبرر لاستخدام الإدارة لحالة التنفيذ المباشر.

الحالة الثالثة: حالة الضرورة:

وتعني حالة الضرورة أن تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم يستوجب التدخل من قبلها بصورة مباشرة لتداركه مثل حدوث مظاهرات أو اضطرابات داخلية؛ وتُشكل إجماع قضائي وفقهي على أن للإدارة في حالة وجود خطر يتطلب منها أن تتدخل فوراً للمحافظة على النظام العام وحماية المرافق العامة استخدام القوة المادية لدفع هذا الخطر ولو لم يوجد نص يبيح هذا الإجراء^(٢).

ولكي يتم التنفيذ المباشر في حالة الضرورة يجب أن تتوافر شروطه وهي:

١. وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بمدلولاته الثلاث.
٢. تعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية التي تلتزم بها الإدارة.
٣. أن يكون غاية الإدارة عند تدخلها تحقيق المصلحة العامة

(١) د. إبراهيم شيحا، الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص ٤٣٢.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٣٠.

٤. ألا تضحي الإدارة بمصالح الأفراد إلا بالقدر اللازم الذي تقتضيه حالة الضرورة لتحقيق المصلحة العامة إعمالاً للمبدأ القائل بأن الضرورة تقدر بقدرها.

٢- أشكال التعديات التي يتم إزالتها بالتنفيذ المباشر .

أ. مسؤولية الإدارة عن عدم مشروعية التنفيذ المباشر:

لكي يصبح قرار الإدارة في التنفيذ المباشر قراراً مشروعاً فعليها أن تتأكد من حقها في التنفيذ، ومدى توافر شروطه، وأنها قد اتخذت جميع الإجراءات القانونية للتنفيذ، وفي حالة تجاوزها اعتبر عملها غير مشروع وقابل للإلغاء من قبل القضاء الإداري.

ويستطيع القضاء الإداري الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري إذا ما طلب منه ذلك انتظاراً للفصل في موضوع الغائه، كما يستطيع القضاء العادي إذا كان تصرف الإدارة يُعد من أعمال الغصب أو الاعتداء المادي أن يحكم بإيقاف التنفيذ وعدم التعرض من جانب الإدارة فضلاً عن الحكم والتعويض عما أصاب الأفراد من ضرر من جراء قيام الإدارة بالتنفيذ.

ب. صور التعديات التي يتم إزالتها بالتنفيذ المباشر

١. إزالة التعديات الواقعة على الطرق العامة:

يُعرف الطريق العام بأنه "الحيز أو الفضاء المخصص للمنفعة العامة والمعد للمرور العام، وتطل عليه مداخل مطلات المدن والمباني في المدن والقرى، ويستعمله الأفراد للوصول إلى مساكنهم أو محال أعمالهم".

فقد أجاز المشرع في حالة التعدي على خطوط التنظيم للشوارع التي يصدر المحافظ وفقاً لنص المادة ٥٩ من القانون رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ فيجب على ذوي

الشأن أن يبادروا إلى تنفيذ القرار الصادر بالإزالة أو التصحيح، فإذا امتنعوا عن التنفيذ قامت الجهة الإدارية بذلك بنفسها أو بواسطة من تعهد إليه، ويتحمل المخالف جميع النفقات وتحصل منه بطريق الحجز الإداري^(١).

٢. إزالة التعديت على الأملاك العامة ذات الصلة بالري والصرف:

في حالة وجود تعديت على الأراضي المحصورة بين جسور النيل أو الترعة العامة أو المصارف العامة، وكذلك الأراضي الواقعة على خارج جسور مخالفة للأحكام قانون الري والصرف رقم ١٢ لسنة ١٩٨٤^(٢) قد أناط القانون لمهندسين وزارة المياه والري تكليف المخالف بإزالتها في موعد مناسب، وإلا جاز لهم وقف العمل وإزالته إداريا على نفقته^(٣).

٣. إزالة التعديت الواقعة على الأراضي الأثرية: لقد أناط قانون حماية الآثار بالوزير المختص سلطة تحديد خطوط التجميل على مساحة المناطق الأثرية وحماية الأراضي الأثرية، وحظر منح تراخيص بناء فيها؛ فضلاً عن حظر إقامة منشآت أو استغلالها بأي وجه فيها إلا بترخيص من هيئة الآثار وتحت إشرافها، وحدد المناطق التي يسري عليها هذا الحظر بما فيها المناطق المرخص بعمل محاجر عليها.

وقد نص المشرع على حق الإدارة – رئيس مجلس الهيئة المصرية للآثار- بالتنفيذ المباشر دون اللجوء للقضاء، لإزالة أي تعد على موقع أثري أو عقار أثري بالطريق

(١) اللاحة التنفيذية لقانون البناء الموحد رقم ٢٠٠٨/١١٩، الوقائع المصرية العدد ٨٢ (أ)، تاريخ ٢٠٠٩/٤/٨.

(٢) قانون الري والصرف رقم ١٢ لسنة ١٩٨٤، الجريدة الرسمية العدد (٩ تابع) تاريخ ١٩٨٤/٣/١.

(٣) المادة (٥) من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٤ ..

الإداري وتقوم شرطة الآثار المختصة بإزالة التعدي وإعادة الوضع إلى ما كان عليه وعلى نفقة المعتدي.

ثالثاً: الحجز الإداري:

يقصد بالحجز الإداري أنه " مجموعة الإجراءات التي ينص عليها القانون والتي بموجبها تخول الحكومة أو الأشخاص الاعتبارية العامة حجز أموال مدينيها أو بعضها ونزع ملكيتها استيفاء لحقوقها التي يجيز القانون استيفاءها بهذه الطريقة"^(١).

وقد أجاز المشرع لجهة الإدارة امتيازاً تكون فيه الإدارة الحكم والخصم في آن واحد بأنها تقوم من تلقاء نفسها القيام بالحجز الإداري إذا توافرت شروطه، فالأصل في اقتضاء الحقوق هو اللجوء إلى القضاء وهو ما يوجد عليه حال الأفراد حال اقتضاء حقوقهم من الإدارة^(٢).

وإدراكاً من المشرع المصري لخطورة هذا الإجراء من قبل الإدارة، وللحفاظ على المال العام المتمثل بتحصيل ما للإدارة من أموال مستحقة لدى الأفراد نصت القوانين على تحصيلها بطريق الحجز الإداري من جانب آخر فقد حرص المشرع على وضع تشريع يضبط هذه الجوانب دون مساس بحقوق وحرريات الأفراد، ولذلك فقد صدر قانون الحجز الإداري رقم (٣٠٨) لسنة ١٩٥٥^(٣).

(١) د. فتحي والي، التنفيذ الجبري القضائي والإداري، طبعة ١٩٨٠، ص ٦٥٥.

(٢) د. محمد علي قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، مرجع سابق، ص ٢٥٢.

(٣) قانون الحجز الإداري، رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٥٥، ١٩٥٥/٦/٢٦، وتعديلاته، الجريدة الرسمية العدد ٣٣، تاريخ ١٩٥٥/٦/٢٦.

وقد أناط المشرع لجهة الإدارة أن تتخذ إجراءات الحجز الإداري عند عدم الوفاء بالمستحقات المنصوص عليها في المادة الأولى من القانون رقم رقم (٣٠٨) لسنة ١٩٥٥ في مواعيدها المحددة بالقرارات والمراسيم الخاصة بها وفي الأماكن وللأشخاص الذين يعينهم الوزراء المختصون^(١).

وقد أناط المشرع للوزير أو المحافظ أو رئيس المصلحة أو المدير أو ممثل الشخص ومن يفوض في ذلك باستصدار قرار الحجز الإداري بحسب نص المادة الثانية ولا بد أن يكون توقيع الحجز بأمر كتابي صادر من السلطة المختصة بذلك. على أن تقوم الإدارة بتنبيه المدين بضرورة تسديد ما عليه من مستحقات قبل الشروع بإجراءات الحجز، فإذا امتنع المدين عن التسديد يتم البدء بالحجز بحضور مأمور الضبط القضائي والشهود، ويتم تحرير محضر الحجز حسب النموذج المعد لذلك^(٢)، على أن يتم التوقيع من قبل مأمور الضبط القضائي على المحضر ومن قبل المدين أو وكيله، فإذا رفض المدين أو وكيله التوقيع يتم تثبيت ذلك في محضر الحجز^(٣).

وغاية الإدارة من إجراء الحجز هي حصولها على الأموال المستحقة على المدين من خلال بيعها بالمزاد العلني حيث تستوفي الإدارة حقها من ثمن المبيع على أن يتم البيع خلال ستة أشهر من تاريخ توقيع الحجز وإلا اعتبر الحجز لاغياً^(٤).

فقد أجاز المشرع في قانون الحجز الإداري بإيقاف إجراءات الحجز والبيع الإداريين وفي حالة وجود منازعة قضائية تتعلق بأصل المبلغ المطلوب أو في صحة

(١) راجع المادة الأولى من القانون رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٥٥.

(٢) المادة (٤) من قانون الحجز الإداري رقم (٣٠٨)، لسنة ١٩٥٥.

(٣) المادة (٧) من قانون الحجز الإداري رقم (٣٠٨) لسنة ١٩٥٥.

(٤) المواد (١٥، ٢٠) من قانون الحجز الإداري رقم (٣٠٨) لسنة ١٩٥٥.

الحجز والبيع الإداريين، حيث تنص المادة ٢٧ من القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ والمعدلة بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٢ على: " يترتب على رفع الدعوى بمنزعة في أصل المبالغ المطلوبة أو في صحة إجراءات الحجز أو باسترداد الأشياء المحجوزة وقف إجراءات الحجز والبيع الإداريين وذلك إلى أن يفصل نهائياً في النزاع ، ويحكم في دعوى المنزعة على وجه السرعة".

وتنص المادة ٧٤ مكرر: "يترتب على رفع الدعوى بالمنزعة في أصل المبالغ المطلوبة أو في صحة إجراءات حجز العقار وقف إجراءات الحجز والبيع الإداريين وذلك إلى أن يفصل نهائياً في النزاع، ويحكم في دعوى المنزعة على وجه السرعة".

ويرى فريق من الفقهاء^(١) - وبحق - أن التعديل غل يد الإدارة في إجراء الحجز الإداري واستيفاء حقوقها من الأفراد أو الجهات المدينة إلى أن يفصل في النزاع من قبل القضاء بمنح المزيد من الوقت لصالح المدين لتعطيل للإدارة في تحصيل أموالها المستحقة لدى الغير، وبذلك قد جاء مغايراً للغة التي وضع من أجلها القانون وهي إضفاء مزيداً من الحماية على الأموال العامة.

(١) د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٠٧؛ د. محمد علي قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، مرجع سابق، ص ٢٥٦.

المبحث الثاني

الرقابة المالية وأجهزتها

تمهيد وتقسيم:

ارتبطت الرقابة المالية منذ نشأتها بفكرة المال العام والمؤسسة العامة وتأثرت بمدى العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية واختلافها نطاقاً وعمقاً وفعالية وفقاً للتغيرات الدستورية والسياسية والاقتصادية والثقافية في المجتمع ووفقاً لطبيعة البناء الديمقراطي داخل النظام السياسي ودرجة إيمان المجتمع بها. وتعتبر الرقابة الإدارية خط الدفاع الأول في حماية المال العام، فالوقاية من الفساد الإداري والمالي أسهل بكثير من الكشف عنه، وتمارس الإدارة الرقابة من خلال عدة مراحل، منها ما هو بحسب اللحظة التي تتم فيها عملية الرقابة، نستطيع أن نميز بين الرقابة المسبقة، والرقابة المتزامنة، والرقابة اللاحقة^(١). ومنها الرقابة الذاتية أو الداخلية المتمثلة بوجود إدارات متخصصة بالشئون القانونية أو المالية أو الحسابات^(٢) وذلك حسب الجهة التي يتوقع وجود الخطر منها على المال العام وتعطيل تخصيصه للمنفعة العامة، وتتعدد مصادر ذلك الخطر، فمنه ما يكون مصدره الإدارة نفسها، ومنها ما يكون مصدره الأفراد، حيث تم فرض رقابة على الإدارة والموظفين. ومنها الرقابة المالية على الأداء

(1) J. MAGNET, La cour des comptes, "Traité de la juridiction financière et des fonctions annexes", 2e BERGER·LEVRAULT, 1971, P.36.

(٢) د. ربيع أنور فتح الباب، القانون الإداري القطري والمقارن الإدارة العامة تنظيمها ونشاطها، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٥٩.

وظهر مؤخراً الرقابة الالكترونية من أجل كشف الاعتداء على المال العام وذلك من خلال مجموعة من الأجهزة الرقابية. وأتناول هذا المبحث في مطلبين كما يلي:

المطلب الأول: ماهية الرقابة المالية .

المطلب الثاني: أجهزة الرقابة المالية .

المطلب الأول

ماهية الرقابة المالية

إن الرقابة على مالية الدولة تتنوع وتتخذ عدة أشكال مختلفة بحسب الجهة التي تقوم بها فقد تكون رقابة داخلية تُمارسها السلطة التنفيذية باعتبارها هي السلطة القائمة على مالية الدولة. وقد تُمارسها الجهة الإدارية بذاتها. وقد تكون رقابة خارجية تقوم بها جهة مستقلة عن السلطة التنفيذية وتمثل هذه الرقابة في الرقابة السياسية أو الشعبية التي يمارسها الشعب بنفسه أو تمارسها نيابة عنه السلطة التشريعية. كما قد تقوم السلطة القضائية بالرقابة الخارجية وأن أهم أنواع الرقابة على أموال الدولة هي الرقابة التي تمارسها أجهزة رقابية متخصصة وتكون مهمتها الوحيدة هي الرقابة على أموال الدولة وحمايتها من أي اعتداء يقع عليها.

أولاً: مفهوم الرقابة المالية

لقد حاول الفقهاء الوصول إلى تعريف محدد وواضح لمفهوم الرقابة بصفة عامة. فقد تعددت آراؤهم وتنوعت تعريفاتهم وقد ذهبوا مذاهب مختلفة فبعض الفقهاء

يعرفها بأصلها والبعض الآخر يحددها بصفاتها ومنهم من يعتمدون على نتائجها وأهدافها^(١).

وقد تبلورت تلك الآراء في ثلاثة اتجاهات رئيسية:

الاتجاه الأول: يهتم أصحاب هذا الاتجاه بالأجهزة التي تقوم بالرقابة وتتولى المراجعة والفحص والمتابعة وجمع المعلومات وتحليل النتائج. فالرقابة هنا تعنى أجهزة معينة تقوم بمجموعة من العمليات للتأكد من تحقيق الوحدات لأهدافها مع منح هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة أو إصدار القرارات والأحكام التي قد تلزم في هذا الشأن.

الاتجاه الثاني: إن أصحاب هذا الاتجاه يهتمون بالجانب الوظيفي للرقابة. ويركزون على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها. وكذلك أصحاب هذا الاتجاه يهتمون بوجود عمليات معينة بحسب توافرها لإمكان تحقيق الرقابة ويتضمن تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها.

الاتجاه الثالث: أن أصحاب هذا الاتجاه يهتمون بالرقابة من حيث كونها إجراءات ويركزون على الخطوات التي يتعين إجراؤها للقيام بعملية الرقابة. ومن أجل إتمام عملية الرقابة يتطلب الأمر وجود بيانات عن أوجه النشاط المختلفة كشرط أساسي للقيام بالرقابة على أن تعد بأشكال يمكن الاستفادة بها في متابعة النشاط ومواجهة نتائج الأعمال وفحصها.

(١) د. العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة "دراسة مقارنة" رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ١٩٩٢م، ص ١١٠.

ومن خلال عرض تلك الاتجاهات فقد خلص بعض الفقه إلى أن الرقابة هي الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة أعلى لها هذا الحق للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة. وللتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها. ومن أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها. وللتأكد من مدى تحقيق المشروعات لأهدافها بغرض المحافظة على الأموال العامة للتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء^(١).

إن الرقابة هي عملية ترشيد علمي للقرارات التي يتخذها المسؤولون في دورة العمل الكاملة التي تبدأ بالتخطيط والتنظيم والتنسيق ثم تستمر مع التنفيذ وتكتمل بالمتابعة ليبدأ مع كل دورة جديدة للنشاط ومع كل حركة نشاط تحدث عمليات ترشيد علمي يقصد من ورائها تحقيق نوع من الرقابة^(٢).

وقد عرفت الرقابة بأنها مجموعة الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعية ودراسة أسباب الانحراف في التنفيذ حتى يمكن علاج نواحي الضعف ومنع تكرار الخطأ^(٣).

(١) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية "النظرية والتطبيق"، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ٢١.

(٢) د. عبد العزيز حجازي، الرقابة المالية، مجلة العلوم الإدارية تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، السنة التاسعة، ١٩٦٧م، ص ١٦١.

(٣) د. عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص ٤٩٤؛ د. د. فتحي محمد محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس، ٢٠١١، ص ٦٩.

ثانياً: أهداف الرقابة المالية

للمراقبة المالية أهمية كبيرة باعتبارها من أهم الوسائل الفعالة في المحافظة على المال العام والتي تسعى إلى رفع فعالية العمل الإداري، وذلك من خلال كشف معوقات العمل^(١).

وأن الرقابة المالية تهدف إلى المحافظة على الأموال العامة وحمايتها من العبث.

وذلك من خلال^(٢):

١. تؤدي الرقابة المالية إلى بيان مدى الحاجة إلى الصرف وسلامة الإنفاق من حيث المبدأ وذلك نظراً لأن عملية الصرف قد تتم في حدود الاعتمادات المقررة في الموازنة العامة. وبمستندات صحيحة، ومع ذلك تستبين للرقابة وجود إسراف وإهدار للمال العام.

٢. التأكد من سلامة القوانين واللوائح والتعليمات المالية والتحقق من مدى كفايتها وملاءمتها واكتشاف نقاط الضعف فيها واقتراح الوسائل والبدائل التي تكفل ضبط إيرادات الدولة ونفقاتها وسد الثغرات.

٣. الرقابة المالية تستهدف التأكد من أن الموارد قد حصلت وفقاً للقوانين واللوائح والقواعد المعمول بها والكشف عن أي مخالفة أو تقصير.

(١) د. عبد الوهاب عبد القدوس الوشلي، الرقابة العليا على المال العام في الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٣٦.

(٢) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية "النظرية والتطبيق"، مرجع سابق، ص ٢٢ وما بعدها.

٤. الرقابة المالية تهدف إلى متابعة الخطط الموضوعية وتقييم الأداء في الوحدات للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقاً للسياسات والخطط الموضوعية. والاطلاع على مدى تحقق الأهداف المرسومة والكشف عن أوجه القصور وما يقع من انحرافات والعمل على وضع المعالجات التصحيحية والتي تؤدي إلى تحسين معدلات الأداء في المستقبل.

٥. التحقق من أن الإنفاق العام قد تم وفقاً لما هو مقرر له، والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها دون إسراف أو انحراف.

٦. التأكد من دقة العمليات الحسابية ومدى مطابقتها للنظام المالي المعمول به في الجهات الإدارية، ومدى صحة المستندات التي صرف بموجبها لمعرفة إن كان هناك تزوير أو اختلاس.

ولما تقدم من الأهداف التي تم ذكرها وبالرغم من تعددها واختلافها إلا أنها جميعاً وفي مضمونها تنحصر في هدفين رئيسيين:

الهدف الأول: التحقق من أن الموارد يتم تحصيلها وفقاً لما هو مقرر.

الهدف الثاني: التحقق من أن الإنفاق قد تم كما هو مقرر وفقاً للخطط الموضوعية.

وفي الفترة الأخيرة تطورت أهداف الرقابة المالية فلم تعد مقصورة على حماية المال العام من السرقة والضياع والاختلاس وكشف أي اعتداء عليه حال وقوعه وإنما تطورت الرقابة لتمتد إلى الأهداف والتحقق من إنجازها في المدة المقررة ومن أن

الإجاز تم بغير إسراف أو تبذير وأن مستوى أداء هذه الأهداف يطابق المستوي المنشود للأداء^(١).

ثالثاً: أنواع الرقابة المالية

من أهم صور الرقابة هي الرقابة المالية لأنها تهدف إلى المحافظة على المال العام وهي تعتبر عملية مستمرة ودائمة تدور مع المال العام وجوداً وعدماً فهي تختلف أشكالها وتتعدد أنواعها وتتباين صورها. وإن تطرقنا من خلال الحديث عن أنواع الرقابة لا يعنى استقلالية كل نوع من أنواعها وجعله بذاته. بل إن الحديث عن تلك الأنواع ينصرف إلى أشكال الرقابة وجهات ممارستها وسلطات إجرائها. وأن اختلاف أنواع الرقابة فإنه يأتي تبعاً لاختلاف وجهات نظر الباحثين^(٢)، واختلاف الزوايا التي ينظرون إلى الرقابة من خلالها وهي كالاتي:

١- الرقابة من حيث وقت القيام بها:

العملية المالية في كل دولة أثناء تنفيذها تمر بمجموعة من المراحل والتي تبدأ باتخاذ أول إجراء وتنتهي بتحقيق الغاية منها. ومن خلال تلك المراحل المختلفة فأنها تخضع للرقابة. ويعتبر القيام بالرقابة خلال تلك المراحل عملية متكاملة للوظيفة الرقابية. ولا يختلف في ذلك أن تكون الرقابة قد قام بها جهاز أو سلطة رقابية واحدة أو أن الرقابة في كل مرحلة قامت بها إدارة أو جهاز متخصص.

(١) د. عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٤٩٣.

(٢) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية "النظرية والتطبيق"، مرجع سابق، ص ٢٤ وما بعدها.

- الرقابة السابقة:

هي الرقابة التي تستهدف رقابة مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه. وأن هذه الصورة من الرقابة لا تمارس إلا على النفقات العامة للدولة إذ لا يتصور ممارستها على الإيرادات العامة. وتتجسد في صورة الموافقة السابقة من الجهات المختصة بالرقابة على القرارات المتعلقة بالصرف في الأموال العامة. وهي رقابة تهدف في الأصل إلى منع وقوع الأخطاء والمخالفات المالية. وهي من الأمور الضرورية اللازمة لإدارة الأموال العامة إدارة سليمة، وقد عرفها البعض بأنها: جملة الإجراءات والنظم المقررة لسير العمل الإداري في مختلف مراحله والتي تستهدف إخضاعه لفحص ومراجعة متصلين بما يكفل صدوره سليماً مطابقاً للأسس القانونية والأصول الفنية^(١). وللرقابة السابقة أشكال هي:

١. إقرار الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة للسنة المالية من قبل المجالس النيابية.
٢. القيام بالجولات التفتيشية والمتابعة.
٣. إصدار التشريعات القانونية واللوائح والتعليمات المنظمة للتصرف المالي.
٤. الإقرار المبني بصحة عمليات معينة من الناحية القانونية.
٥. فحص مستندات دفع الالتزام والتأكد من سلامتها قبل الترخيص للجهة الإدارية بالصرف.

(١) د. فتحي محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة، مرجع سابق، ص ٩٠ وما بعدها.

٦. إقرار خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة بعد تعديلها وإثرائها بالملاحظات التي تكفل تنفيذ تلك الخطط بالصورة المطلوبة مع المحافظة على المال العام.

٧. الإقرار بأن الارتباط في حدود الاعتمادات المقررة دون تجاوز.

الرقابة السابقة تتميز بمميزات وهي^(١):

- تحقق الرقابة السابقة وفراً من النفقات العامة وتحول دون الإسراف مادامت ترفض النفقات غير المشروعة.
- تقوم بتسهيل مهمة الرقابة اللاحقة التي تجري على عملية الصرف لأنها تمكن الرقابة من التحقق من مشروعية التصرف الإداري. وترفع عن كاهل الإدارة الكثير من الجهد.
- الرقابة السابقة تؤدي إلى تجنب وقوع المخالفات.
- الرقابة السابقة فأنها تحول دون إصدار وتنفيذ السلطة التنفيذية للتصرفات الإدارية غير المشروعة مما يدعم سلطة القانون.
- تقوم الرقابة السابقة إلى تخفيف من المسؤولية الملقاة على عاتق رجال الإدارة حيث أن هيئة الرقابة تصدر قراراً بالموافقة على التصرف أو رفضه وفي الحالتين تتخذ الجهة الإدارية ومسئولوها من هذا القرار سنداً للاحتجاج به عند المساءلة بما للرقابة السابقة عدداً من المزايا إلا أنها تعرضت للنقد معللين ذلك بأن الرقابة السابقة تؤدي إلى تدخل الجهة التي تقوم بالرقابة في اختصاصات الجهة الإدارية

(١) د. عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٤٩٩ وما بعدها.

وقد تسلبها بعض اختصاصاتها. وهي بذلك تقضي على استقلال تلك الجهات مما يؤدي إلى عرقلة الإدارة ويؤخرها في إنجاز أعمالها بسبب بطء الإجراءات وزيادتها^(١).

وهناك عدد من الجهات تمارس الرقابة السابقة وهي:

١. المجالس التشريعية: وذلك من خلال ما تصدره من تشريعات تتعلق بتنظيم الشؤون المالية. وكذا مناقشة وإقرار خطط التنمية الشاملة. وبالإضافة إلى إقرار الموازنة العامة والموازنات المستقلة.
٢. الأجهزة الرقابية العليا المتخصصة: والتي تعطيها القوانين في بعض الدول حق القيام بالمراجعة والفحص المسبق لبعض العمليات.
٣. السلطة التنفيذية: والمتمثلة في رئيس مجلس الوزراء والوزراء المعنيين وذلك عن طريق ما يصدره من قرارات وتعليمات منظمة للشؤون المالية. والإدارية المتعلقة بتحصيل الموارد والإنفاق العام والمحددة للقواعد والأحكام الخاصة بالمال العام ومنها وزارة التخطيط ووزارة المالية.

- الرقابة أثناء التنفيذ:

وهي تلك الرقابة التي تتم متزامنة مع العمل حيث تمارس أثناء تنفيذ الموازنة العامة فيتم فحص ومراجعة الخطوات التنفيذية لها أولاً بأول وتطابقها مع الخطة الموضوعية^(٢)، ويكون هذا النوع من الرقابة والذي تقوم به الأجهزة الرقابية المختصة

(١) د. عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة ١٩٩٥م، ص ٢٦٦.

(٢) د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، دار مجدلاوي، عمان، الأردن، بدون سنة نشر، ص ٢٦ وما بعدها.

بالوحدات الإدارية والاقتصادية للتأكد من أن العمل فيها يسير وفقاً للخطط والسياسات المالية التي تبين كيفية تحصيل الموارد المالية وإنفاقها.

وأن الرقابة المالية في هذا النوع فأنها تمتاز في القدرة على اكتشاف مواضع القصور والأخطاء حال وقوعها والقيام بتصحيحها بنفس الوقت ومن ثم الاستمرار في القيام بأعمال الرقابة ومتابعة ما تم تنفيذه من أعمال والوقوف على مدى ما حققته الإجراءات التصحيحية^(١).

- الرقابة اللاحقة:

هي الرقابة التي يقصد بها القيام بفحص ومراجعة العمليات المالية التي تمت فعلاً للكشف عما وقع فيها من مخالفات مالية. وهي رقابة تقليدية يتم أعمالها على إيرادات الدولة ونفقاتها ومستندات الصرف والتحصيل. وكذلك الحسابات الختامية ليتم الكشف عن المخالفات والجرائم التي رافقت القيام بالعمليات المالية كالاختلاس والتزوير وكذلك الأخطاء الفنية، ومدى الالتزام بالصرف في حدود الاعتمادات الممنوحة وعدم تجاوزها دون الحصول على إذن بذلك من السلطة المختصة^(٢).

ويطلق على الرقابة اللاحقة اسم "الرقابة الكاشفة" باعتبار أنها تؤدي إلى الكشف عن الأخطاء التي وقعت بالفعل. وتمتاز الرقابة اللاحقة بعدد من الامتيازات ومنها:

١. لا تؤدي الرقابة اللاحقة إلى التدخل في اختصاصات الجهة الإدارية أو سلبها بعض اختصاصاتها وبالتالي عدم التسبب في تأخير الأعمال.

(١) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية "النظرية والتطبيق"، مرجع سابق، ص ٤٢ وما بعدها.

(٢) د. العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، مرجع سابق، ص ٣٦ وما بعدها.

٢. تمتاز الرقابة اللاحقة بالشمول بحيث تتضح أمامها جميع الوقائع المالية مما يؤدي إلى سهولة اكتشاف كافة الأخطاء والمخالفات. ويترتب على ذلك تمكين الجهة التنفيذية من إبداء كافة الملاحظات والمقترحات اللازمة لتوجيه العمليات المالية ومعالجة أخطائها على أساس واقعي.
٣. وجود عملية فحص ومراجعة لاحقة لكافة العمليات المالية مما يجعل موظفي الجهات الإدارية يأخذون ذلك في اعتبارهم بحيث يتحرون الدقة في أعمالهم طالما علموا بوجود رقابة لاحقة.
٤. الرقابة اللاحقة عكس الرقابة السابقة لأنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات للتأكد من أنه قد تم تحصيلها وفقاً للقواعد المقررة. وتم إيداعها بالخزانة العامة. يتم اكتشافها في وقت متأخر يكون قد تم فيه تغيير المسؤولين عن الأخطاء وبالتالي اختلاس أو تبديد المسؤولية في بعض الأحيان.
٥. الرقابة اللاحقة تتم بعد الانتهاء من التصرف الفعلي في الأموال العامة أي بعد فوات الأوان وبعد أن تكون المخالفة قد تمت مما يجعل إصلاحها أمراً متعذراً. وبالتالي فهي لا تحول دون وقوع تلك المخالفات والأخطاء ولا تمنع اختلاس أو تبديد أو سوء استخدام الأموال^(١).

(١) د. حسين عبد العال محمد، رقابة الإدارة على الجهاز الإداري للدولة بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص ١٤٩ وما بعدها.

٢- الرقابة من حيث الهدف منها وتنقسم إلى عدة أنواع وهي:

- الرقابة الاقتصادية:

لقد نشأ هذا النوع من الرقابة في وقت قريب نسبياً وذلك بعد الحرب العالمية الثانية حيث اتسع نطاق تدخل الدول في الأنشطة الاقتصادية. وأن البعض يطلق على هذا النوع من الرقابة مجموعة من المصطلحات التي استخدمت للتعبير عن الرقابة من الناحية الاقتصادية منها رقابة الأداء والكفاءة والفاعلية.

وأن الرقابة الاقتصادية فأنها تهدف لمراجعة نشاط السلطات العامة بقصد متابعة ما تم تنفيذه من أعمال وبرامج ومشروعات وتكلفة ذلك وما صاحب التنفيذ من إسراف، والتأكد من كفاءة السلطات المشرفة على التنفيذ وحسن سير العمل ومدى تحقيقه للنتائج المستهدفة.

ومن أجل تحقيق الرقابة الاقتصادية وقياس الأداء الفعال للإدارة فلا بد من وجود أهداف محددة مسبقاً بحيث يتم المقارنة بين الأهداف المخطط لها مسبقاً وبين ما تم تحقيقه منها. وهذا النوع من الرقابة يحتاج أيضاً إلى رقابة المستندات التي تؤكد صحة وسلامة البيانات^(١).

- الرقابة الحسابية أو المستندية:

في بداية التفكير بحماية المال العام فقد نشأ هذا النوع من الرقابة وفيه حق الشعب في اعتماد موازنة الدولة ومراجعة حسابات تنفيذها واعتماد الحساب الختامي

(١) د. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية "النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣١ وما بعدها.

لهذا التنفيذ، وأن البعض يطلق على الرقابة الحسابية الرقابة المستندية باعتبارها رقابة على المستندات والسجلات والدفاتر المالية.

وأن الرقابة الحسابية أو المستندية هي للتأكد من سلامة عملية تحصيل الإيرادات. وأن جميع المبالغ المتحصلة قد تم توريدها إلى الخزنة العامة. وكذلك للتأكد من أن جميع المصروفات قد تم صرفها وفق بنود اعتمادها. وأنها صرفت في الأغراض المخصصة لها. كما تهدف إلى التأكد من أن عمليات التوريد والصرف قد صرفت عن طريق إتباع أساليب المحاسبة والمراجعة المتبعة. وأنها تمت وفقاً للوائح الحسابية والمالية والقواعد العامة للميزانية وفي حدود الاعتمادات المجازة^(١).

٣- الرقابة من حيث الجهة التي تقوم بها وتنقسم إلى عدة أنواع هي:

- الرقابة الداخلية:

هي تلك الرقابة التي تتم عن طريق مراقبة الجهة الإدارية عن طريق جهاز الرقابة الداخلية ويكون موجوداً داخل تلك الجهة ويتمتع باستقلالية عن الإدارات الأخرى، وإن آراء الكتاب الذين تناولوا موضوع الرقابة المالية قد تعددت وتحديداً المقصود بالرقابة الداخلية وكان ذلك نتيجة لاختلافهم في تحديد وتصنيف الجهة التي تقوم بالرقابة. فالمعنيون بعلم إدارة الأعمال يرون أن المقصود بالرقابة الداخلية تلك الرقابة التي تمارس في إطار الوحدة الإدارية التي تتولى تنفيذ العمليات المالية. أي أن الرقابة جزء من التنظيم الإداري للوحدة نفسها لأنهم يقسمون الرقابة إلى نوعين الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية^(٢).

(١) د. العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، مرجع سابق، ص ٣٢.

(٢) د. يوسف شباط، أهمية الرقابة الداخلية على الأموال العامة، "دراسة مقارنة" مجلة الأمن والقانون تصدر عن كلية شرطة دبي، السنة التاسعة، العدد الثاني، يوليو ٢٠٠١م، ص ٣٨١.

وأما الذين يعنون بعلم الإدارة العامة والمالية فينظرون إلى الرقابة من حيث موقعها من خارج الوحدة الإدارية ويرون أن المقصود بالرقابة الداخلية هي الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية على أجهزتها التنفيذية. أي على وحداتها المختلفة. وهذا النوع من الرقابة تفرضه الحكومة على نفسها بغرض التأكد من أن جميع الأعمال التي أنيطت بها تسير ضمن الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي وضعتها السلطة التنفيذية لنفسها وأقرتها السلطة التشريعية. وذلك تبادياً للمساءلة والرقابة التي تفرضها عليها السلطة التشريعية والرأي العام^(١).

وأن مجال الرقابة الداخلية فإنه يتسع ليشمل كافة الأجهزة الحكومية. وتضطلع وزارة المالية في أغلب الدول بالقيام بمهام الرقابة الداخلية وهي التي تتولى تلك المهمة نيابة عن السلطة التنفيذية ومن أجل ذلك فهي لها الاستعانة بكل الطرق والأساليب والأجهزة المتخصصة.

إذن فإن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بالرقابة الداخلية على أجهزتها التنفيذية المختلفة وهي المقصودة بالرقابة الداخلية وليس المقصود بها تلك الرقابة التي يتولى فيها الرئيس الإداري للوحدة الإدارية ممارسة الرقابة على أعمال إدارته.

ويقصد بها رقابة الوحدة الإدارية ذاتها على أعمالها وأن ما يعتبر من قبل الرقابة الداخلية على مستوى الوحدة الإدارية ما تقوم به كل من:

١. إدارة المراجعة في الوحدة الإدارية.
٢. إدارة الرقابة والتفتيش في الوحدة الإدارية.
٣. رقابة الرئيس المباشر في الوحدة الإدارية.

(١) د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص ٢٦ وما بعدها.

٤. رقابة وزارة المالية.

- الرقابة الذاتية:

هي تلك الرقابة التي يقصد بها مجموعة النظم والضوابط التنفيذية التي تضعها إدارة الوحدة لتنظيم سير العمل داخلها. وبما يكفل حسن سير العمل فيها وفقاً للخطط الموضوعية. وأن الجهة الإدارية تلجأ إلى الرقابة الذاتية للتعرف على أي مدى تم تحقيق النتائج الأساسية للأهداف التي تم التخطيط لها. والبحث عن مواطن النجاح والفشل وتقييم كل ذلك. ومتى ما كانت الرقابة محكمة ومنظمة وذات فاعلية فإنها تولد عند العاملين بها الإحساس بالمسئولية. وأن قسم من كتاب إدارة الأعمال قد أطلق على الرقابة الذاتية اسم الرقابة الإدارية أو الرقابة الداخلية وتتمثل في وجود إدارات للشئون الإدارية. وإدارات الشئون القانونية وإدارات للرقابة والتفتيش الإداري والمالي. وإدارات للمراجعة والحسابات^(١).

وعليه يمكن تعريف الرقابة الداخلية تعريفاً محدداً بأنها: هي مجموعة من الوسائل والطرق والمقاييس التي تفرضها الإدارة الحكومية وتستخدمها وحداتها الإدارية في المحافظة على الأموال كالقرارات الإدارية والتعليمات المالية. والطرق المحاسبية والتي تكفل التأكد من سلامة البيانات المحاسبية المختصة اللازمة لتقدير حقيقة النشاط في الوحدة والتأكد من سلامة البيانات المقدمة لأجهزة التخطيط القومي وبما يكفل معالجة مواطن القصور وتصحيحها وسد الثغرات التي ترتكب من خلالها الأخطاء.

(١) د. ربيع أنو فتح الباب، القانون الإداري القطري والمقارن "قانون الإدارة العامة تنظيمها ونشاطها"، مرجع سابق، ص ٦١؛ د. العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، مرجع سابق، ص ٣٩.

- الرقابة الخارجية:

هي الرقابة التي تمارسها جهات مستقلة عن السلطة التنفيذية وتكون غير خاضعة لها من أجل المحافظة على أموال الدولة وصيانتها^(١).

ويمكن التحقق من تنفيذ الدوائر والمؤسسات العامة للمهام المنوطة بها وفقا للخطط والبرامج الموضوعه مسبقا.

وبمرور الوقت فقد تطورت الرقابة الخارجية واتسع نطاقها بحيث لم تعد مقصورة فقط على التأكد من الالتزام المالي والقانوني بل تجاوزت ذلك إلى التدقيق والتحقيق الفني المتكامل الذي يركز على إعطاء الرأي المهني الموضوعي بالنسبة للبيانات والتقارير المالية والإجراءات المعنية بحماية الممتلكات المملوكة للجهة الإدارية والتحقق من الكفاءة الإدارية والإنتاجية.

(٤) الرقابة المالية على الأداء:

تعد الرقابة على الأداء نتيجة لتطور الفقه الرقابي الذي يؤكد على أن الرقابة المالية التقليدية لم تكن كافية بالقدر الذي يحقق طموحات الرقابة، إذ أن تحقيق الأداء يتحقق في أداء المهام الموكولة إليها يستوجب الرقابة والإشراف والتوجيه عليها للتأكد من أدائها وكفايتها، والكافية ليس المقصود منها هنا مجرد السرعة والدقة والإتقان في العمل، وإنما تستلزم أيضاً أن يتم الأداء بأقل تكاليف ممكنة^(٢).

(١) د. العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، مرجع سابق، ص ٤٠ وما بعدها.

(٢) أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ٦٠١.

والمقصود بالرقابة المالية على الأداء هي: "مراقبة مدى الاقتصاد والكفاءة والفاعلية التي تستخدم بوساطتها الجهة الخاضعة للرقابة مواردها عند قيامها بمسؤوليتها، من خلال التأكد مما إذا كانت الموارد قد استخدمت لأهداف تحقيق الدفء، والتأكد مما إذا كانت المهام قد تم تنفيذها بصورة تامة وفعاله، وما إذا كان التصرف في المال العام قد تم بكفاءة وفعالية واقتصاد وبأحسن الوسائل وأفضل السبل، وأن المال العام قد سلم من العبث والضياع والغش والاختلاس^(١).

ويمكن ممارسة رقابة الأداء من خلال ثلاثة صور^(٢).

الصورة الأولى: تقييم كفاءة الأداء، وتتحقق هذه الصورة من خلال تحديد العلاقة بين المخرجات من السلع والخدمات، وكذا تحديد الحد الأقصى من المخرج بالنسبة لمدخل معين أو مدى استخدام الحد الأدنى من أجل الوصول إلى تحقيق مخرج معين^(٣).

الصورة الثانية: تقييم الفعالية، وتتحقق هذه الصورة من خلال تحديد العلاقة بين النتائج المستهدفة والنتائج الفعلية للمشروعات والبرامج والنشاطات الأخرى

الصورة الثالثة: تقييم الاقتصاد، وتتحقق هذه الصورة من خلال التأكد من أن جميع الموارد المالية والمادية والبشرية قد استخدمت بأسلوب اقتصادي، والتأكد من

(١) محمد الفيومي، أهداف المحاسبة القومية، ١٩٩٠، ص ٢؛ نيف مشيب فاضل العتيبي، الرقابة الإدارية على المال العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الشارقة، ٢٠١٣، ص ١٤٠.

(٢) محمد خليفة خميس الحمودي، دور ديوان المحاسبة في دولة الإمارات العربية المتحدة، في الرقابة على الأموال العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الشارقة، ٢٠٠٩، ص ٨٠.

(٣) محمد إسماعيل محمد، الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال، دراسة مقارنة، مطبعة المعارف، ١٩٩٤، ص ٥٥؛ محمد خليفة خميس الحمودي، المرجع السابق، ص ٨٠.

أن الأهداف قد تحققت بأقل تكلفة دون الإخلال بمستوى الجودة، وأن كل هدف تحقق باقتصاد وكفاءة وفعالية.

(٥) الرقابة المالية الإلكترونية:

إن التطور التكنولوجي والتقني يسهم بشكل كبير في إنجاز المعاملات الحكومية، حيث تشهد الرقابة الحكومية تغير وتطور استجابة لذلك التقدم، وفي مقدمتها الانتشار الواسع لتطبيق الحكومة الإلكترونية، ومن ثم فقد أولت الأجهزة الرقابة والهيئات البحثية والإعلامية اهتماماً كبيراً بها، وتأثيراتها المحاسبية، وبطبيعة أدلة الإثبات التي يمكن العودة إليها، لمراقبة عمليات الحكومة الإلكترونية، وأصبح من الصعب على المراقب تجاهل ما تحققه الحكومة الإلكترونية من نتائج^(١).

المطلب الثاني

أجهزة الرقابة المالية

في ظل عدم تخصص الجهات الرقابية الأخرى، سواء في السلطة التشريعية أو التنفيذية في المسائل المالية، وعملية ضبط الإيرادات والنفقات العامة، فقد أصبحت الحاجة ملحة إلى وجود هذه الأجهزة الرقابية المتخصصة، التي تدرك مفاهيم الإدارة الحديثة، وقادرة على تحقيق أهداف التنمية وحماية المال العام.

(١) ريم عقاب خصاونة، تقييم إجراءات الرقابة الحكومية في ضوء تطبيق الحكومة الإلكترونية، مجلة جامعة النجاح للعلوم الإنسانية، م٢٤، ع٩، فلسطين، ٢٠١٠، ص ٢٦٩٢.

وإدراكاً من المشرع المصري لذلك؛ فقد صدر الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، متضمناً فصلاً للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من المادة (٢١٥) حتى المادة (٢٢١)، حيث تضمنت تلك المواد تمتع الأجهزة الرقابية بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها، وتمنح ضمانات واستقلالية وحماية لأعضائها بما يكفل لهم الحياد والاستقلال، ويعين رئيس الجمهورية رؤسائها بعد موافقة مجلس النواب لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يعفي أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون، وتعد من تلك الهيئات الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية.

١- الجهاز المركزي للمحاسبات:

يعتبر الجهاز المركزي للمحاسبات من أهم الأجهزة الرقابية في مصر؛ كونه يمارس رقابة متخصصة على الأموال العامة^(١)، وهو يعاون السلطة التشريعية في الرقابة على المالية العامة، ومثل هذه الرقابة تتم على الأوراق من خلال بحث الأوراق المنقولة إلى المراقب، وقد تتم على المكان ذاته، ولا جرم أن لهذه الرقابة غايات مختلفة، على أن الغاية المباشرة لها تتمثل في ضرورة إطلاع السلطات المسئولة على ظروف العمل في المرافق التابعة لها^(٢).

ويمارس الجهاز المركزي للمحاسبات مهامه الرقابية على المال العام بموجب أحكام القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بإصدار قانون الجهاز والمعدل بالقانون ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ وذلك للوقوف على سلامة الأداء المالي للوحدات المالية والإدارية التابعة

(١) د. محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية، دراسة مقارنة، ١٩٨٢، ص ١٠٠.

(2) R. Chapus, Droit administratif général, 15eme éd., Tome 1, Montchrestien2001,, P. 441

للموزارات والهيئات العامة والوحدات المحلية وشركات قطاع الأعمال العام والبنوك العامة والجهات ذات النفع العام التي تتلقى دعماً من الخزانة العامة وذلك للتأكد من التزامها بالقوانين واللوائح والتعليمات المنظمة لمجالات العمل المختلفة والتحقق من الاستخدام الأمثل لاعتمادات الموازنة العامة.

ويطبق الجهاز أساليب علمية في الفحص والرقابة ويتحرى الدقة والموضوعية في إبداء الرأي مع توضيح أهم الملاحظات وأسباب حدوثها وما ترتب عليها من أثار والتنبيه إلى أوجه القصور ومواطن الضعف والمعوقات التي تحول دون الوصول إلى النتائج المرجوة لأداء كافة الوحدات المالية والإدارية ومساعدة المسؤولين على تلافئها أو الحد منها حتى يمكن حماية أموال وممتلكات الدولة وحسن استخدامها وتعظيم العائد من استثمارها وذلك بالإضافة إلى ضبط الأنفاق العام وترشيده وتنمية الموارد المالية وتحصيل المتأخرات المستحقة للخزانة العامة^(١).

أ. أهداف الجهاز واختصاصاته والجهات الخاضعة لرقابته:

يقع على عاتق الجهاز المركزي للمحاسبات أعمال كثيرة منها القيام بالرقابة المالية والمحاسبية ومتابعة تنفيذ الخطة القومية للدولة، ومتابعة أداء الجهات الخاضعة لرقابته، بالإضافة للرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية، ومراجعة قرارات شئون العاملين في تلك الجهات.

وقد عبرت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة عن المناط في الخضوع لرقابة الجهاز بقولها: "إن المشرع أخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة والهيئات والمؤسسات

(١) د. فتحي محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة، مرجع سابق، ص ٢٢٤.

العامّة وشركات القطاع العام وكذلك أية جهة تقوم بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها وعلى ذلك فإن مناط الخضوع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات وفقاً للقانون المذكور هو تحقق دخول الجهة ضمن الجهات المنصوص عليها في القانون على سبيل الحصر فإذا تخلف المناط انتفى الخضوع للرقابة المشار إليها^(١).

ويباشر الجهاز اختصاصاته في الرقابة من خلال عدداً من الإدارات المركزية تتولى كل منها تحت الإشراف الفني والإداري لرئيس الجهاز ممارسة الاختصاصات المقررة لها، وقد حددت المادة الثالثة من قانون الجهاز المركزي للحسابات الجهات والوحدات التي يباشر اختصاصاته عليها وهي:

١. الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة، و وحدات الإدارة المحلية.
٢. الهيئات العامة والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأي منها في الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقاً للقوانين الخاصة بكل منها.
٣. الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من البنوك المملوكة أسهمها بالكامل للدولة بما لا يقل عن ٢٥% من رأسمالها.
٤. النقابات والاتحادات المهنية والعمالية.
٥. الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية.

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة رقم ١/٤٧/ ١١٩، بتاريخ ١٢/٩/١٩٨٧، الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولي، الجزء ٣٢، الدار العربية للموسوعات، القاهرة طبعة ١٩٩٤، ١٨٣، ١٩٩٥..

٦. الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز.

٧. أي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة.

(ب) اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات

يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بدور فعال في الرقابة على الأموال العامة وحمايتها من العبث والإهدار والتبديد وشتى صور الفساد، وتتضمن هذه الرقابة مراجعة الحسابات الختامية والمراكز المالية والميزانيات الخاضعة لرقابته للوقوف على مدى صحتها وتمثيلها لحقيقة النشاط، وذلك وفقاً للمبادئ والنظم المحاسبية المتعارف عليها مع إبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق أحكام القوانين واللوائح والقرارات، والتثبت من سلامة تطبيق النظام المحاسبي وصحة دفاتها وسلامة إثبات وتوجيه العمليات المختلفة بها بما يتفق والأصول المحاسبية في تحقيق النتائج المالية السليمة^(١).

وبالإضافة إلى ما أسفرت إليه رقابة الجهاز عن القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية عما يلي:

- عدم الموافقة على بيع أو تأجير الأموال الحكومية إلا بطريقة المزاد العلني.
- طلب حذف ما تتضمنه العقود من إتاحة حصول الطرف المتعاقد مع الحكومة على أية دفعات مالية، ما لم يكن ذلك مرتبطاً بإنجاز الأعمال المطلوبة.

(١) المادة الخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات وتعديلاته .

- طلب النص في العقود التي تبرمها الحكومة مع الغير، على الجزاءات التي يتم توقيعها في حالة التأخير في تنفيذ الأعمال أو توريد الأصناف.
 - عدم الموافقة على التعاقد المقترح من جهة حكومية ما لم يتم التنسيق بينها وبين جهة أخرى.
 - عدم الموافقة على العقود الخاصة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات المسبقة، إذا لم يوافق بها الجهاز قبل إبرامها حتى لو خلت من أية عيوب التزاماً بحكم القانون في هذا الشأن.
- ويمكن تقسيم اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات موضوعياً التي تتناولها رقبته:

- دور الجهاز في الرقابة المالية:

١. الرقابة على إيرادات ومصرفات الدولة: حيث يباشر الجهاز المركزي للمحاسبات رقبته على الإيرادات والمصرفات، وذلك من خلال المراجعة والتفتيش، والتثبت من عدم مخالفة كافة التصرفات المالية للقوانين واللوائح المحاسبية والمالية المقررة والقواعد العامة للموازنة العامة.
٢. مراقبة شؤون العاملين: يراجع الجهاز المركزي للمحاسبات القرارات الخاصة بشؤون العاملين بالجهات المشار إليها بالمادة الثالثة من هذا القانون والتثبت من مطابقتها للموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات^(١).

(١) المادة الثالثة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته.

٣. رقابة المخازن الحكومية: يحرص الجهاز المركزي للمحاسبات على سلامة تطبيق اللوائح والأنظمة الموضوعية وسجلات ومستندات التوريد والصرف، ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس بها، نظرا لما للمخازن الحكومية من أهمية ولما تحويه من موجودات تمثل جانبا كبيرا من الأموال العامة^(١).

- متابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء:

يباشر الجهاز المركزي للمحاسبات في مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء الرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاية والفعالية. ويتولى الجهاز مراقبة تنفيذ أهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة التي تهدف إلى تحسين وضع الاقتصاد القومي على فترات متقاربة، وذلك بنسبة ما تحقق إلى المستهدف للتنبيه إلى أي قصور في التنفيذ وتداركه في الوقت المناسب تتطلب الرقابة على كفاية الأداء من الجهاز المتابعة المستمرة لتنفيذ الأهداف، والتأكد من أن التنفيذ يتم على درجة عالية من الكفاية^(٢).

- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية:

تعتبر من أهم وسائل الجهاز المركزي للمحاسبات في ممارسته اختصاصاته هي تتبع المخالفات المالية؛ حيث يقوم الجهاز بمراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها، وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسؤولية عنها قد حددت وتمت محاسبة المسنولين عن ارتكابها^(٣).

(١) المادة الخامسة من القانون ذاته.

(٢) د. فتحي محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة، مرجع سابق، ص ٣٣٤.

(٣) د. العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، مرجع سابق، ص ٤٣ وما بعدها.

كما يحق للجهاز المركزي للمحاسبات الطعن في الأحكام الصادرة من المحكمة التأديبية بشأن المخالفات المالية، وعلى القائمين بأعمال السكرتارية بالجهات موافاة الجهاز بصورة من القرارات والأحكام الصادرة في شأن المخالفات المالية فور صدورها.

(ج) المعوقات التي تواجه الجهاز في حماية المال العام:

إن دور الجهاز المركزي للمحاسبات هام في حماية المال العام فلا بد من وجود معوقات تعترض إحكام رقابته على كافة الجوانب المتعلقة بالمال العام وتوفير الحماية اللازمة له، ولعل أهم هذه المعوقات استثناء بعض مؤسسات الدولة من الخضوع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، حيث يُعد هذا خلافاً واضحاً في اكمال دوره الرقابي مما ينعكس سلباً على حماية المال العام^(١).

ويرى بعض الفقه يجب ألا يكون هناك تفرقة بين أجهزة الدولة أو استثناء لبعض مؤسساتها، والذي يعتبر استثناءً للعاملين فيها من رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، وذلك لما يؤديه هذا الاستثناء من إخلال بمبدأ المساواة أمام القانون، والذي يعتبر من مبادئ الدساتير، حيث أن إخضاع جميع مؤسسات الدولة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات يمكن لمجلس النواب من القيام بمهامه الرئيسية في الرقابة على المال العام وفقاً لنص المادة الأولى من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات^(٢).

(١) د. جلال البنداري، العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز المركزي للمحاسبات، كراسة برلمانية، العدد الثالث، ٢٠٠١، ص ٧٢.

(٢) د. محمد قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، مرجع السابق، ص ٤٥٦.

(د) معوقات تعترض حق الجهاز المركزي للمحاسبات في الطعن بالأحكام التأديبية:

ومن أهم المعوقات التي تعترض حق الجهاز المركزي للمحاسبات في الطعن بالأحكام التأديبية تقاعس الجهات الإدارية عن إخطار الجهاز بالأحكام الصادرة في شأن المخالفات المالية التي وقعت بها قبل انقضاء مواعيد الطعن المقررة، مما يؤدي إلى سلب حق الجهاز بالطعن في تلك الأحكام إذا وجد لها مبرر.

فيتعين على الجهة الإدارية إذاً إخطار الجهاز بنتيجة تصرفها في المخالفات المالية، ويكون لرئيس الجهاز في هذه الحالة أن يطلب ما يشاء من بيانات وأوراق لإبداء رأيه فإذا اعترض رئيس الجهاز خلال الموعد المقرر وهو ثلاثون يوماً من تاريخ ورود الأوراق إليه، فإن القرار الصادر من الجهة الإدارية يعد غير قائم ويكون من المتعين إحالة المتهم إلى المحاكمة التأديبية^(١).

بالنظر إلى الإجراءات المطولة التي قد تتسبب في هدر المال العام نتيجة تقاعس الجهات الإدارية عن إخطار الجهاز المركزي للمحاسبات، وتهديد فوات مدد الطعن، حبذا لو تم إنشاء محاكم خاصة بالجرائم والمخالفات التي ترصدها أجهزة المحاسبات أسوة بما هو معمول به في فرنسا، حيث تقوم محكمة المحاسبات بفحص المستندات والتحقق على المستوى الميداني من صحة الموارد والنفقات الموصوفة في الحسابات العامة، وتتعاون مع البرلمان والحكومة على تنفيذ القوانين المالية، وتقضي في حسابات المراجعين العموم، وقضائها على عدة مراحل^(٢).

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٩١٠٦ لسنة ٥٩ قضائية، الدائرة الرابعة - موضوع، بتاريخ ١٢ مارس ٢٠١٦، أحكام غير منشورة، متاح على قوانين الشرق، على الرابط التالي:

<https://www.eastlaws.com/data/ahkam/details/385297>

(٢) د. محمد قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، مرجع السابق، ص ٥٨٤.

٢- هيئة الرقابة الإدارية:

ولتعزيز دور الأجهزة الرقابية بصفة عامة والرقابة الإدارية بصفة خاصة في مكافحة الفساد والحفاظ على المال العام، فقد استجاب المشرع عام ٢٠١٤^(١)، واعترف بتمتع الهيئات المستقلة ومنها هيئة الرقابة الإدارية بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري ومنحها الضمانات اللازمة لتأكيد هذا الاستقلال.

وتتولى هيئة الرقابة الإدارية الكشف والتحري عن أسباب القصور في العمل والإنتاج التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة، واقتراح وسائل تلافيتها، وعن المخالفات المالية والإدارية والجنائية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم.

اختصاص هيئة الرقابة الإدارية في سبيل حماية المال العام:

تباشر هيئة الرقابة الإدارية طبقاً لقانون إنشائها مجموعة من الاختصاصات على الجهاز الحكومي وفروعه، والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها والجمعيات العامة والخاصة وأجهزة القطاع الخاص التي تباشر أعمالاً عامة، وكذلك الجهات التي تسهم الدولة فيها بأي وجه من الوجوه^(٢)، للرقابة على المال العام وحمايته ومكافحة الفساد.

(١) تنص المادة ٢١٥ من دستور ٢٠١٤ على "يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها وتعد من تلك الهيئات والأجهزة، البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية".

(٢) المادة (٤) من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ تم تعديل هذه المادة بموجب القانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ تم تعديل نطاق اختصاصات الهيئة في القانون المعدل المادة (١١) والتي نصها: " مباشرة الهيئة اختصاصاتها في الرقابة على كافة أجهزة الدولة، والهيئات العامة والقطاع العام وشركات قطاع الأعمال وكافة المرافق العامة، وأي جهة أخرى تديرها أو تراقبها أو تشرف عليها الدولة أو تسهم في رأس مالها

تنص المادة ٢١٦ من دستور ٢٠١٤ على: " يصدر بتشكيل كل هيئة أو جهاز رقابي قانون، يحدد اختصاصاتها ونظام عملها وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال...".

وتقوم هيئة الرقابة الإدارية في مباشرة هذه الاختصاصات في سبيل تحقيق مجموعة من الأهداف التي تحقق حماية المال العام، وذلك وفقا لأحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته، وتتمثل هذه الأهداف في^(١):

١. بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج والكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافئها.

٢. متابعة تنفيذ القوانين.

٣. بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، ومقترحاتهم.

٤. الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والفنية التي تقع من العاملين.

=

بأي وجه من الوجوه، وكذلك وحدات القطاع الخاص التي تباشر أعماله لصالح الجهات المذكورة وفي حدود هذه الأعمال، عدا وزارة الدفاع وأجهزتها مراعاة لمقتضيات الأمن القومي".

(١) تم إضافة أهداف جديدة بموجب المادة (٧) من القانون المعدل لقانون الهيئة لعام ٢٠١٤، وهي:

أ، وضع ومتابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، ب، نشر قيم النزاهة والشفافية والعمل على التوعية المجتمعية بمخاطر الفساد، وطرح سبل التعاون لمنعه ومكافحته مع كافة الهيئات الأجهزة المعنية ومنظمات المجتمع المدني، ت، موافاة رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء والمحافظين، بما يطلبونه م ن بيانات أو معلومات أو دراسات، وكذا أية مهام أخرى يعهد إلى الهيئة القيام بها من رئيس الجمهورية، في حدود اختصاصاتها الواردة في هذا القانون، ث، إجراء التحريات الدورية للخاضعين لأحكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ في شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة

وتعد جرائم العدوان على المال العام اختصاصا أصيلا لهيئة الرقابة الإدارية وتقع جميعها من العاملين بأجهزة الدولة ووحداتها الاقتصادية أو ممن يتعاملون مع هذه الجهات وتشمل: "جرائم الاختلاس، لاستيلاء وتسهيل الاستيلاء على المال العام، التربح، الإضرار بالمال العام سواء كان عمدا أو عن إهمال، الغش في عقود التوريد". وهناك جرائم يتم ضبطها بالتنسيق مع بعض الجهات التي تتولى بدورها وفقا لاختصاصاتها أعمال الضبط وتتمثل تلك الجرائم في الآتي: "التهرب الضريبي، التهرب الجمركي، جرائم غسل الأموال، الغش التجاري، الجرائم المتعلقة بالصحة العامة". الأطر التي تحكم عمل الهيئة في مجال حماية المال العام ومكافحة الفساد:

١- الإطار التشريعي:

وضع المشرع المصري حزمة من القوانين التي تنظم أعمال الجهات والأجهزة العاملة في مجال منع مكافحة الفساد، كما وضع منظومة تشريعية تضمنت تجريم الكثير من جرائم الفساد التي أوردتها اتفاقية الأمم المتحدة، ولعل أهم هذه التشريعات ما يأتي:

١. قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته" الباب

الثالث والرابع من الكتاب الثاني.

٢. قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته.

٣. قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته.

٤. قانون إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته.

٥. قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته.

٦. قانون الكسب غير المشروع رقم ١١ لسنة ١٩٦٨ المعدل بالقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥.
٧. قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته: أنشأت الإدارة العامة لمباحث الأموال العامة بموجب القرار الجمهوري رقم ١٠ لسنة ١٩٨٤ وتم تنظيم أعمالها وتحديد اختصاصاتها بموجب قرار وزير الداخلية رقم ١٦٧ لسنة ١٩٨٥.
٨. قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته.
٩. قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته.
١٠. قانون العاملين المدنيين رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥.
١١. قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته.
١٢. قانون الوظائف القيادية رقم ٥ لسنة ١٩٩١ وتعديلاته.
١٣. قانون غسل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته بالقانون رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٤.
١٤. قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ وتعديلاته.
١٥. قانون تنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥.
١٦. قانون إنشاء الهيئة العامة للرقابة المالية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩.
١٧. قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣.
١٨. القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ في شأن تنظيم هيئة قضايا الدولة المعدل بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦، وغيرها من القوانين.

وتكاد هذه القوانين وغيرها من التشريعات المصرية أن تغطي التدابير والأفعال المجرمة بمقتضى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تركز على حماية المال العام وأداء الوظيفة العامة من الفساد ورصد وتعقب الأموال المتحصلة من الأفعال الإجرامية وهو ما يتفق والمنهج الذي اتخذته المشرع في التدابير سالفة البيان.

٢- الإطار المؤسسي:

جهاز هيئة الرقابة الإدارية ويمثل رقابة عامة.

أجهزة رقابة خارجية وتمثلها الأجهزة التالية: (الجهاز المركزي للمحاسبات، أجهزة ووحدات وزارة المالية (المراقبون الماليون)، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، هيئة النيابة الإدارية، إدارة الكسب غير المشروع، الإدارة العامة لمكافحة الجرائم العامة (وزارة الداخلية)، وحدة مكافحة غسل الأموال، الهيئة المصرية العامة للرقابة المالية غير المصرفية).

اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد: أنشئت اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب قرار رئيس الوزراء رقم ٢٨٩٠ لسنة ٢٠١٠ والمعدل بالقرار ٤٩٣ لسنة ٢٠١٤ برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من وزير التنمية المحلية والإدارية ووزير العدل ورئيس هيئة النيابة الإدارية ورئيس هيئة الرقابة الإدارية وممثلين عن وزارة الداخلية ووزارة الخارجية والمخابرات العامة و الجهاز المركزي للمحاسبات ووحدة مكافحة غسل الأموال والنيابة العامة.

الخاتمة

نظراً لما تحظى به الأموال العامة من أهمية بالغة في حياة الشعوب، فقد حرصت معظم التشريعات الدستورية والقانونية في فرنسا ومصر وغيرها من الدول على تضمين نصوصها كثير من القواعد التي توجب الحماية لتلك الأموال. ولم تقف الدول عند إعداد التشريعات القانونية وصياغتها، بل قامت بما هو أكثر من ذلك، حيث أنشأت العديد من الأجهزة والهيئات والإدارات، والنقابات، والمحاكم المتخصصة فنياً وإدارياً وقضائياً بحماية الأموال العامة ومنها في مصر الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية.

ومن خلال بحثنا نجد أن المال العام هو دعامة المجتمع وأساس الدولة وقوتها ومن ثم نوصي المشرع بالأخذ – بكل قوة وحزم – على يد كل من تسول له نفسه الاعتداء على المال العام وفقاً للأضرار التي تلحق بالمال العام، والعمل على نهضة المجتمع وجعله في مصاف الدول المتقدمة وخصوصاً في ظل الوضع الحالي، وقد خلصت إلى جملة من النتائج، بالإضافة إلى مجموعة من التوصيات وذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج:

١. الواقع أن تحديد المفهوم القانوني للمال العام ما زال يكتنفه بعض الغموض، علي الرغم من أن بعض التشريعات حاولت أن تضع له تعريفاً محدداً، وجدير بالملاحظة أن ثمة اتجاهًا فقهيًا وقضائياً إدارياً متزايداً نحو توسيع مفهوم ومشتقاً عبارة (المال العام)، وذلك انطلاقاً من التطور المستمر الذي تمر به المجتمعات المعاصرة، ما أدى إلي ظهور متزايد وأنواع عديدة من المرافق

العامة، ومن ثم توسيع قاعدة الأموال العامة، باعتبارها الأداة والوسيلة التي عن طريقها تحقق مهامها المتعلقة بالمصلحة العامة، كما أن الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة تملك بعض الطرق القانونية للحصول على المال العام – عقاريًا أو منقولاً – وذلك بالاستعانة به في ممارسة النشاط التي تقوم به، وتمكينها من تحقيق الأهداف.

٢. أوضحت الدراسة أن الجهود التي بذلت من قبل فقهاء وشراح القانون في فرنسا بهدف الوصول إلى نظرية عامة للأموال العامة وإيجاد معيار محدد يتم الاعتماد عليه في التفرقة بين أموال الدولة العامة والخاصة، أسفرت عن تبني نظرية تقليدية للأموال العامة تقوم على التفرقة بين أموال الدولة وتصنيفها إلى أموال عامة وأخرى خاصة، وجعلت من معيار تحقيق المصلحة العامة أساساً للتفرقة بينهما. ومن أوائل الدول التي أخذت تشريعاتها بتلك النظرية فرنسا، كما أخذ بها المشرع المصري وكذلك أغلب التشريعات. وأن أهم ما يترتب على الأخذ بتلك النظرية تمتع الأموال العامة بنظام حماية خاص يمتاز بالصراحة والشدة وعدم التهاون.

٣. أكدت الدراسة إن النصوص الإدارية المتعلقة بالحماية الإدارية جاءت متناثرة ومتشعبة في عدد كبير من القوانين والتشريعات، لكن الغاية من الحماية الإدارية هي الحفاظ على المال العام وتحقيق كافة الأعمال اللازمة لصيانة هذه الأموال وإصلاحها، إلى جانب الالتزام بالإحلال والتجديد باعتبارها قاعدة عامة تترتب على مسؤولية الدولة وإدارتها لتلك الأموال، كما أن للإدارة سلطة اتخاذ كافة الإجراءات والقرارات اللازمة لحماية المال العام من أي اعتداء أو خطر سواء كان على شكل إجراء إداري أو على شكل إجراء تنظيمي لاستعمال المال العام

٤. لا تأتي الوقاية من الفساد إلا عن طريق الرقابة المالية التي تمارسها أجهزة رقابية متخصصة، إلى جانب رقابة السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية ووزارة التخطيط، ورقابة السلطة القضائية، وغيرها من الأجهزة الرقابية المتخصصة.

٥. تضمن الدستور المصري ٢٠١٤، فصلا للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من المادة (٢١٥) حتى المادة (٢٢١)، حيث تضمنت تلك المواد تمتع الأجهزة الرقابية بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها، وتمنح ضمانات واستقلالية وحماية لأعضائها بما يكفل لهم الحياد والاستقلال، ويعين رئيس الجمهورية رؤسائها بعد موافقة مجلس النواب لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يعفي أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون، وتعد من تلك الهيئات الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية.

٦. تعتبر الرقابة الإدارية خط الدفاع الأول في حماية المال العام، فالوقاية من الفساد الإداري والمالي أسهل بكثير من الكشف عنه، وتمارس الإدارة الرقابة من خلال عدة مراحل، منها ما هو بحسب اللحظة التي تتم فيها عملية الرقابة، فمنها الرقابة المسبقة، والرقابة المتزامنة، والرقابة اللاحقة والرقابة الذاتية داخل الإدارات.

ثانياً: التوصيات:

١. نناشد المشرع المصري بالعمل علي التدخل من أجل وضع تعريف محدد للمال العام يكون خالياً من فكرة المنفعة العامة التي تعتمد عليها النظرية التقليدية، وذلك لأن فكرة المنفعة العامة فكرة مرنة وشديدة التغير، حيث نجدها تتغير

بتغير الزمن والمكان، فقديمًا تم حصرها في المنافع الإدارية البحتة، أما في الوقت الحاضر فقد اتسع مفهومها.

٢. نوصي المشرع المصري ضرورة إجراء التعديلات اللازمة لإضفاء مزيد من الحماية على الأموال المملوكة للدولة، أو لأحد أشخاص القانون العام ملكية خاصة، والنص صراحة على عدم جواز اكتسابها بالتقادم، والنص أيضاً صراحة على عدم جواز توقيع الحجز عليها أسوة بأموالها العامة. انسجاماً مع ما ذهب إليه المشرع الفرنسي. فلا بد من إيجاد نظام قانوني ينظر إلى أموال الدولة من منظور واحد يكفل لها الحماية نفسها، فالغاية منها واحدة والهدف منها واحد هو تحقيق المصلحة العامة.

٣. نوصي المشرع المصري بإعادة تقييم مبالغ الغرامات المالية المقررة كعقوبة بديلة عن عقوبة الحبس في جرائم المال العام وتعديلها بحيث تتناسب مع حجم الضرر الناتج عن الجريمة.

٤. نوصي المشرع المصري بالعمل على توحيد النصوص القانونية في حالة وقوع الفعل من موظف عام أو ممن لا تتوافر فيه هذه الصفة مع تشديد العقوبة حالة توافر صفة الموظف العام أو حالة وقوع الاعتداء مقترنا بجرائم أمن الدولة من جهة الخارج أو من جهة الداخل.

٥. نناشد الأجهزة الرقابية بتفعيل الرقابة المالية الإلكترونية على أداء الأجهزة الإدارية حيث أن الرقابة المالية التقليدية لم تكن كافية بالقدر الذي يحقق طموحات الرقابة، إذ أن تحقيق الأداء يتحقق في أداء المهام الموكولة إليها يستوجب الرقابة والإشراف والتوجيه عليها للتأكد من أدائها وكفائتها، وتفعيل الرقابة الإلكترونية على الجهات الخاضعة للرقابة للتحقق من مستوى الأمن

المعلوماتي للبنية الإلكترونية ومدى الكفاءة التشغيلية للنظم في تحقيق الأهداف المعدة من أجلها من خلال فحص الأنظمة والبرامج والتطبيقات الإلكترونية، وكذا فحص قاعدة البيانات والوسائط والملفات الإلكترونية، وتقويم درجة الحماية والسرية للبيانات للتأكد من أنها محفوظة بطريقة صحيحة وكاملة وقابلة الاستخدام الإلكتروني، وكذا تقويم خطة للطوارئ.

٦. نوصى المشرع المصري بإنشاء جهاز رقابي متخصص في فرض رقابة مالية وقانونية وإلكترونية ورقابة أداء والحاقيه بسلطة قضائية مستقلة لتحقيق الشفافية والحيادية التامة وعدم تبعيته لإحدى السلطات العامة بالدولة لان المهام الرقابية المنوط به تتركز علي فرض رقابة المالية والقانونية والإلكترونية علي الأجهزة والادارات التابعة للسلطة التنفيذية محل الرقابة.

قائمة المراجع^(١)

١ / المراجع العربية:

١. إبراهيم أحمد الشرقاوي: الأموال العامة وحمايتها مدنياً وجنائياً، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠.
٢. إبراهيم حامد طنطاوي: جرائم الاعتداء على الوظيفة والمال العام، المكتبة القانونية، القاهرة، ٢٠٠٠.
٣. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٤م.
٤. _____، الأموال العامة، منشأة المعارف للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٥. _____، المبادئ الدستورية العامة، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٦. إبراهيم محمد علي، الوسيط في القانون الإداري "النشاط الإداري" جامعة المنوفية، كلية الحقوق، ١٩٧٧م.
٧. أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الأفرقي المصري، لسان العرب، مطبعة دار صادر (بيروت)، المجلد ١١، الطبعة الأولى، سنة ١٤١٠هـ.

١ - مع حفظ الألقاب العلمية

٨. أبي عبد الرحمن الخليل الفراهيدي، كتاب العين، تحقيق: د. مهدي المخزومي، د. إبراهيم السامرائي، دار ومكتبة الهلال، القاهرة، الجزء الثامن، ١٩٨٨.
٩. أحمد الموافي: فكرة المنفعة العامة في نزع الملكية الخاصة (نظرية الموازنة) دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٢م.
١٠. أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ٦٠١. محمد الفيومي، أهداف المحاسبة القومية، ١٩٩٠.
١١. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الجزء الثاني، أساليب الإدارة العامة ووسائلها وامتيازاتها، ١٩٨١م، دار الفكر العربي.
١٢. أحمد شوقي أبو خطوة، جرائم الاعتداء على الأموال، دار النهضة العربية، ١٩٩٤.
١٣. أحمد عبد الحميد السيد: حماية الأموال العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الجنائي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٤.
١٤. أسامة عثمان، الموسوعة القضائية في أملاك الدولة العامة في ضوء القضاء والفقهاء، منشأة المعارف، ٢٠٠٤م.
١٥. بكر القباني، القانون الإداري الكويتي، المطبعة العصرية، بدون تاريخ.
١٦. البيومي محمد البيومي، الطبيعة القانونية للتأميم، دراسة مقارنة، بين الشريعة الإسلامية وبعض الأنظمة الوضعية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٣٨م.

١٧. توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار النشر للجامعات المصرية، ١٩٥٥.
١٨. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٦٨.
١٩. جلال البنداري، العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز المركزي للمحاسبات، دراسة برلمانية، العدد الثالث، ٢٠٠١، ص ٧٢.
٢٠. جورج شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، الكتاب الأول، التعريف بالقانون الإداري لخدمة التنظيم الإداري للدولة، الكتاب الثاني، القواعد القانونية للنشاط الإداري للدولة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، القاهرة، ٢٠٠٤م.
٢١. حسن كيره، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١.
٢٢. حسن محمد عواضه، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، دراسة مقارنة. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بدون سنة نشر.
٢٣. حسين عبد العال محمد، رقابة الإدارة على الجهاز الإداري للدولة بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.
٢٤. حمد زيدان العنزي، الحماية الجنائية للمرافق والأموال العامة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥.
٢٥. د. فتحي محمد محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس، ٢٠١١.

٢٦. د. عبد الفتاح حسن، دروس في القانون الإداري، معهد الإدارة العامة، ١٩٧٤.
٢٧. داود الباز، أصول القانون الإداري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، كلية الشريعة والقانون - دمنهور، ١٩٩٥ م
٢٨. رأفت فودة: دروس في القانون الإداري (العقود الإدارية والأموال العامة) مكتبة العصر، ١٩٩٤ م.
٢٩. ربيع أنور فتح الباب، القانون الإداري القطري والمقارن الإدارة العامة تنظيمها ونشاطها، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
٣٠. ريم عقاب خصاونة، تقييم إجراءات الرقابة الحكومية في ضوء تطبيق الحكومة الإلكترونية، مجلة جامعة النجاح للعلوم الإنسانية، م ٢٤، ع ٩، فلسطين، ٢٠١٠، ص ٢٦٩٢
٣١. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٢، ١٩٩٤.
٣٢. رمضان محمد بطيخ: المال العام، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة عين شمس، العدد الأول، السنة السادسة والاربعون، يناير، ٢٠٠٤ م، ص ٧١.
٣٣. _____، المال العام، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة عين شمس، المجلد (٤٦) العدد الأول، يناير ٢٠٠٤، ص ٢٦.
٣٤. _____، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٧.

٣٥. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤م.
٣٦. _____، أصول القانون الإداري: تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية – التنظيم القانوني للتوظيف العامة – نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٣٧. _____، أصول القانون الإداري، الجزء الثاني، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤م.
٣٨. سعد محمد خليل، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار السلام للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، ١٩٩٣.
٣٩. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٩٦.
٤٠. _____، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة، دار الفكر العربي، الطبعة العاشرة، ١٩٧٩.
٤١. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري – دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، ٢٠١١م.
٤٢. عبد الحكم فودة، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار الألفي القانونية، ٢٠٠٧م.
٤٣. عبد الرحيم علي محمد، أملاك الدولة العامة ومنازعاتها في ضوء الفقه والقضاء، ٢٠٠١.

٤٤. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في القانون المدني، الجزء الثامن، دار النهضة العربية، ١٩٦٥.
٤٥. _____، الوسيط في شرح القانون المدني - حق الملكية، الجزء الثامن، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩٨.
٤٦. عبد السلام العبادي، الملكية في الشريعة الإسلامية، الجزء الأول، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠٠م.
٤٧. عبد العزيز حجازي، الرقابة المالية، مجلة العلوم الإدارية تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، السنة التاسعة، ١٩٦٧م.
٤٨. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في القانون الإداري، مطابع السعدني، ٢٠٠٧م.
٤٩. عبد الفتاح عبد الباقي، نظرية الحق، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية ١٩٦٥م.
٥٠. عبد المنعم محفوظ، القانون الإداري فلسفة وتطبيقاً: دراسة تأصيلية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، الكتاب الثاني في النشاط الإداري، مكتبة عين شمس، الطبعة الثالثة، ١٩٩٤.
٥١. _____، المحيط في شرح النظريات العامة في القانون الإداري، الكتاب الثاني، ١٩٩٧.
٥٢. عبد الوهاب عبد القدوس الوشلي، الرقابة العليا على المال العام في الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٤.

٥٣. عزت طنبوس: نزع الملكية للمنفعة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٨م.
٥٤. عزيزة الشريف، القانون الإداري (الوظيفة العامة، الأموال العامة، العقود الإدارية)، دار النهضة العربية، القاهرة بدون سنة نشر.
٥٥. علي حيدر، دور الحكام في شرح مجلة الأحكام، المجلد الأول، دار الجيل، بيروت، ١٩٩١.
٥٦. عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.
٥٧. العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة "دراسة مقارنة" رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ١٩٩٢م.
٥٨. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية "النظرية والتطبيق"، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، ١٩٩٨.
٥٩. عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة ١٩٩٥م.
٦٠. عيسى تركي خلف الجبوري، أساليب الضبط الإداري وعلاقتها بالحريات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١م.
٦١. فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
٦٢. فتحي والي، التنفيذ الجبري القضائي والإداري، طبعة ١٩٨٠.

٦٣. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، دار مجدلاوي، عمان، الأردن، بدون سنة نشر.

٦٤. فؤاد العطار: القانون الإداري، دار النهضة العربية.

٦٥. فؤاد محمد النادي، الوجيز في مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، ١٩٨٨.

٦٦. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٦م.

٦٧. مجد الدين أبو طاهر محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، الطبعة الثامنة، ١٤٢٦هـ - ٢٠٠٥م.

٦٨. محمد إسماعيل محمد، الرقابة المالية على مردود إنفاق الأموال، دراسة مقارنة، مطبعة المعارف، ١٩٩٤.

٦٩. محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية، دراسة مقارنة، ١٩٨٢.

٧٠. محمد أنور حمادة، الحماية الجنائية للأموال العامة في جرائم الاختلاس والاستيلاء والتربح والإضرار والإهمال: موضوعياً وإجرائياً، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٢.

٧١. محمد بكر حسين: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط١، ٢٠٠٧م.

٧٢. محمد خليفة خميس الحمودي، دور ديوان المحاسبة في دولة الإمارات العربية المتحدة، في الرقابة على الأموال العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الشارقة، ٢٠٠٩.
٧٣. محمد رفعت عبد الوهاب، عاصم أحمد عجلة: اصول القانون الإداري.
٧٤. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، الكويت، السنة السابعة عشر، العدد الثالث، سبتمبر ١٩٩٣م، ص ٢٣٢.
٧٥. محمد عبد الحميد أبو زيد، الانتفاع بالمال العام، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة ١٩٩٠.
٧٦. _____، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٧.
٧٧. _____، حماية المال العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.
٧٨. محمد عبد الشافي إسماعيل: الحماية الإجرائية للمال العام في التشريع المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
٧٩. محمد عبد العال السناري، أصول القانون الإداري، دراسة مقارنة.
٨٠. محمد عبد المحسن المقاطع، النظام القانوني للأموال العامة في الكويت، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، الكويت، السنة الثالثة عشرة، العدد الثالث، سبتمبر ١٩٩٤م، ص ٢٢٧.

٨١. محمد عبد المحسن، أحمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي (الجزء الأول)،
١٩٩.
٨٢. محمد علي عرفة، شرح القانون المدني في حق الملكية، الجزء الأول، مطبعة
جامعة القاهرة، الطبعة الثالثة، ١٩٥٤م.
٨٣. محمد علي قطب: الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، إيتراك
للطباعة والنشر، القاهرة، ط١، ٢٠٠٦م.
٨٤. _____، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام،
إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٦.
٨٥. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام في مصر في ظل
التطبيق الاشتراكي، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس.
٨٦. محمد محمد أحمد الدروبي، "الحماية القانونية للأموال العامة في الجمهورية
اليمينية"، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠١١.
٨٧. محمد محمد عبد اللطيف، القانون الإداري للأموال، الكتاب الأول، دار النهضة
العربية، القاهرة، ٢٠١٤.
٨٨. محمد مختار عثمان، المبادئ والأحكام القانونية للإدارة الشعبية بالجمهورية،
منشورات جامعة قاريونس، ص ٣٥٧، ٣٥٨.
٨٩. محمد مرغني خيرى، الوجيز في القانون الإداري المغربي، ج ٢، دار المغرب
للمطبوعات، ١٩٧٨م.
٩٠. محمد. انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة
القاهرة، ١٩٨٤م.

٩١. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٩.
٩٢. محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، دون تاريخ نشر.
٩٣. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩.
٩٤. مصطفى مجدي فرجه المشكلات العملية في قانون نزع الملكية للمنفعة العامة رقم ١٠ والسنة ١٩٩٠م، في ضوء الفقه والسلم النقض ومحاكم الاستئناف، دار الفكر والقانون، ١٩٩٦م.
٩٥. مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، الطبعة الثانية، مكتبة الإسكندرية، ١٩٩٠.
٩٦. نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في القانون الإداري، الوظيفة العامة – الأموال العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
٩٧. نذير بن محمد الطيب، حماية المال العام في الفقه الإسلامي، مركز الدراسات والبحوث بأكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ٢٠٠١.
٩٨. نياف مشبب فاضل العتيبي، الرقابة الإدارية على المال العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الشارقة، ٢٠١٣.

٩٩. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة، القرارات الادارية، العقود الادارية، الأموال العامة، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠٠٣.

١٠٠. هارون عبد العزيز الجمل: النظام القانوني للأموال العامة، ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر "الحماية القانونية للمال العام" كلية الحقوق، فرع بنها، جامعة الزقازيق في الفترة من ٢١، ٢٢ مارس ٢٠٠٤م، ص ٢.

١٠١. وهيب عياد، دروس في المبادئ الأساسية للوظيفة العامة والقرارات الإدارية ٢٠٠٨/٢٠٠٩.

١٠٢. يوسف شباط، أهمية الرقابة الداخلية على الأموال العامة، "دراسة مقارنة" مجلة الأمن والقانون تصدر عن كلية شرطة دبي، السنة التاسعة، العدد الثاني، يوليو ٢٠٠١م، ص ٣٨١.

٢ / الأحكام القضائية:

- مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا.
- مجموعة أحكام مجلس الولة المصري.
- مجموعة أحكام محكمة النقض المصرية
- مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي.
- مجموعة أحكام المجلس الدستوري الفرنسي.
- مجموعة أحكام محكمة النقض الفرنسية.

٣ / قوانين :

- الجريدة الرسمية بفرنسا

- الجريدة الرسمية بمصر

قانون العقوبات المصري

القانون المدني المصري

القانون الإداري المصري

قانون حماية الأموال العامة المصري رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٢م.

قانون الري والصرف المصري رقم (١٢) لسنة ١٩٨٤م.

قانون إشغال الطرق العامة المصري رقم (١٤٠) لسنة ١٩٥٦م.

قانون حماية الآثار المصري رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣م.

قانون الحجز الإداري، رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٥٥، ١٩٥٥/٦/٢٦، وتعديلاته،

الجريدة الرسمية العدد ٣٣، تاريخ ١٩٥٥/٦/٢٦.

٤ / المراجع الفرنسية :

1) André de laubadère traute droit adminsteratif – 1975

2) H. Berthélemy، Traité élémentaire de droit administratif, Paris 1910, 6 éd.

- 3) HAURIOU. M: Précis de Droit Administratif et Droit Pub0.123lic, 1921, p669. et Précis Elémentaire de Droit Administratif. 1943, pp 357, 358.
- 4) J. M. Deviller, Cours de droit administratif des biens, Montchrestien 1999.
- 5) J. MAGNET, La cour des comptes, "Traité de la juridiction financière et des fonctions annexes", 2e BERGER-LEVRAULT, 1971.
- 6) J. M. Auby et R. Ducos-Ader, Droit administratif, Dalloz 1973, 3e éd, pp. 219 et s.
- 7) Jean Rivero et Jean Walinge droit administratif, 18e éd, 2000, Dalloz, Paris, P.439
- 8) JEZE: R.D.P.1931, P 763., LOUIS ROLLAND: Précis de droit administratif, 1951.
- 9) JEAN Marie Auby et Robert DUCOS- ADER: Droit administratif, 3ème édition, Dalloz, 1973, P 212.
- 10) Nadine Poulet, Gibot Leclerc, Droit Adminisrtis des biens, Breal, 2004.
- 11) R. Chapus, Droit administratif général, 15eme éd., Tome 1, Montchrestien 2001 .P. 441

-
- 12) RENE CHAPUS, Droit administratif général, Tome 2é, 15^e édition, Montchrestien, 2001, P. 377.
- 13) Théophile Ducrocq, Cours de droit administratif et de législation française des finances, Paris, A. Fontemoing, 7 vol., 1897-1900, 7^e éd. p. 95.
- 14) Théophile Ducrocq, Cours de droit administratif et de législation française des finances, Paris, A. Fontemoing, 7 vol., 1897-1900, 7^e éd. p. 95.
- 15) Y. Gaudemet, Traité de droit administratif, 11^e éd., t.2, L.G.D.J. 1998.
- 16) C.E., 19 octobre 1956, Sté Béton, in Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz 1999, 2^e éd., p. 529.
- 17) Cass Civ, 7 Novemebre 1950, S. 1952. 1, p. 173., note G. Tixier.

٥ / المواقع الالكترونية:

- laa-eg.com
- <https://alamiria>.
- <https://www.eastlaws.com>
- [https://www. Dalloz.fr](https://www.Dalloz.fr)
- <https://www.legifrance.gouv.fr>