

# الوسط في القانون الإداري

دكتور	دكتور
محمد عبد الله مغازي	زكي محمد النجار
أستاذ القانون العام	أستاذ القانون العام المتفرغ
كلية الشريعة والقانون بدمنهور	كلية الشريعة والقانون بدمنهور

دكتور	دكتور
أحمد عبد الحسيب السنترисي	زكي محمد النجار
أستاذ القانون العام	أستاذ القانون العام المتفرغ
كلية الشريعة والقانون بالقاهرة	كلية الشريعة والقانون بدمنهور

العام الجامعي

٢٠٢٦/٢٠٢٥

## مقدمة الكتاب

الحمد لله رب العالمين والصلوة والسلام على أفضـل الخلق والمرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه ومن اتبع هداهم إلى يوم الدين وبعد،،،

فإن هذا الكتاب يحتوى على موضوعات مادة القانون الإداري المقررة على طلبة الفرقـة الثانية قـسم الشـريـعة والـقـانـون بكلـيات الشـريـعة والـقـانـون والـشـعـبـ المناـظـرـ لها بكلـيات الـدـرـاسـاتـ الـإـسـلامـيـةـ وـالـعـربـيـةـ لـلـبـنـاتـ جـامـعـةـ الـأـزـهـرـ.

ويحتوى هذا الكتاب على ثلاثة أقسام، الأول: يتضمن فصل تمـهـيدـيـ وبـابـيـنـ: أما الفـصـلـ التـمـهـيدـيـ فـيـتـاـولـ ذاتـيةـ القـانـونـ الإـادـارـيـ،ـ وـبـابـ الثـانـيـ يـتـاـولـ تـنـظـيمـ الإـادـارـةـ العـامـةـ منـ النـاحـيـةـ القـانـونـيـةـ،ـ وـبـابـ الثـانـيـ درـاسـةـ اـمـتـياـزـاتـ الإـادـارـةـ العـامـةـ.

أما القـسـمـ الثـانـيـ فـيـتـمـثـلـ فيـ ثـلـاثـةـ أـبـوـابـ،ـ الـبـابـ الـأـوـلـ يـتـاـولـ درـاسـةـ عـمـالـ المـرـافـقـ العـامـةـ أوـ ماـ يـسـمـىـ بـالـمـوـظـفـيـنـ العـمـومـيـنـ،ـ وـيـتـاـولـ الـبـابـ الثـانـيـ:ـ المـرـافـقـ العـامـةـ ،ـ وـأـخـيـراـ يـتـاـولـ الـبـابـ الثـالـثـ الـأـمـوـالـ العـامـةـ.

وـأـخـيـراـ القـسـمـ الثـالـثـ وـيـتـاـولـ درـاسـةـ وـسـائـلـ الإـادـارـةـ العـامـةـ،ـ وـيـتـضـمـنـ ثـلـاثـةـ أـبـوـابـ،ـ الـأـوـلـ،ـ يـتـاـولـ درـاسـةـ الـقـرـارـاتـ الإـادـارـيـةـ،ـ وـالـثـانـيـ يـتـاـولـ الـأـعـمـالـ المـادـيـةـ،ـ وـالـبـابـ الثـالـثـ يـتـاـولـ بـالـدـرـاسـةـ الضـبـطـ الإـادـارـيـ.

## المؤلفين

# القسم الأول

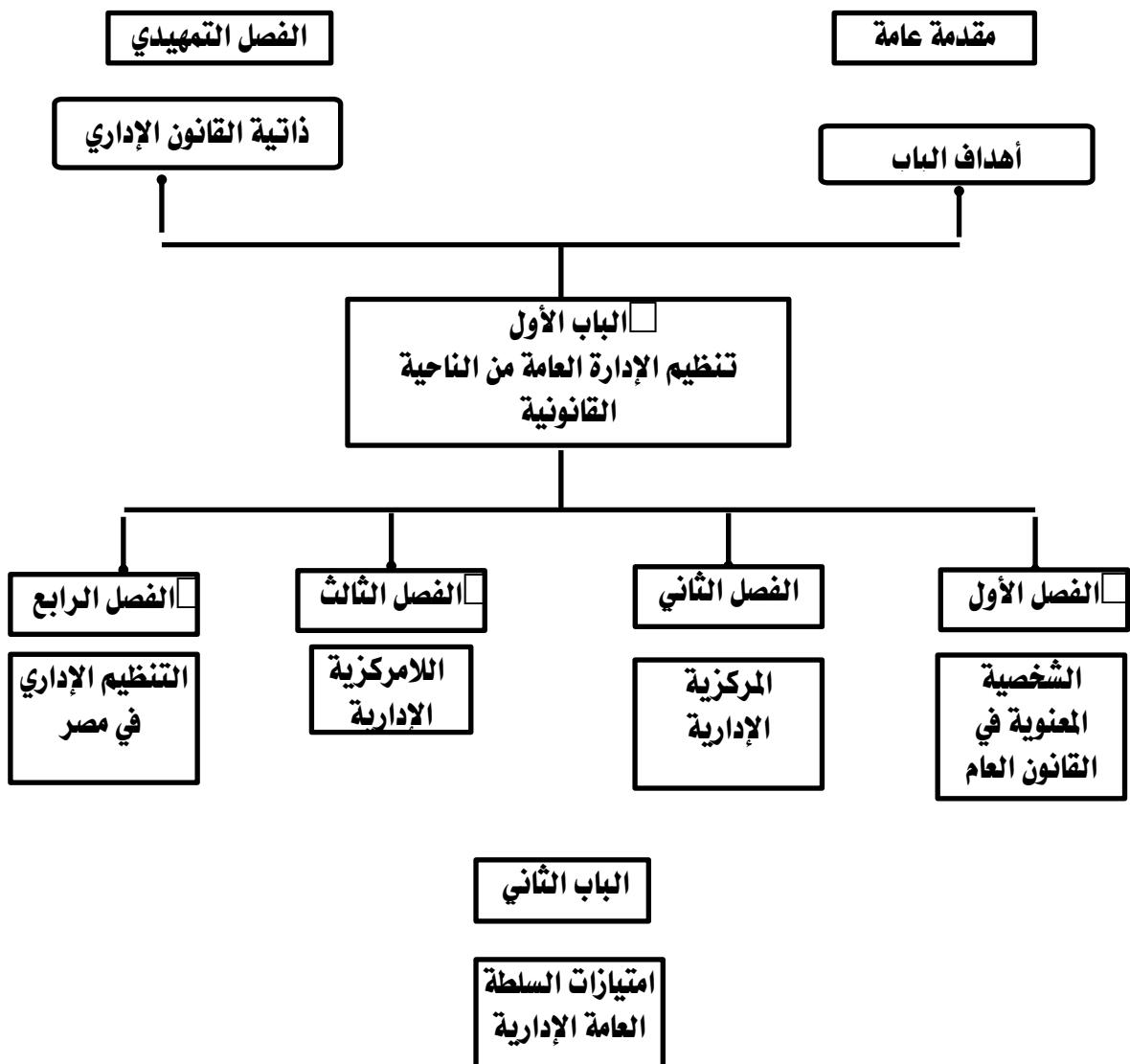
## ذاتية القانون الإداري

## تنظيم الإدارة العامة

## امتيازات الإدارة العامة

دكتور  
محمد عبد الله مغاري محمود  
أستاذ القانون العام  
كلية الشريعة والقانون بدمياط

## بسم الله الرحمن الرحيم



# مقدمة عامة

# أهداف الباب

### ( مقدمة عامة ) ( General introduction )

يحتاج أي مجتمع إلى القانون الذي يحكم العلاقات المتعددة التي تتشاءم بداخله ، فيظهر في صورة قواعد مجردة لتنظيم هذه العلاقات ، ولتحكم الآثار المتولدة عنها ، وبدون ذلك يفقد المجتمع المنظم لأهم ما يميزه، وهو وجود قواعد عامة مجردة تنظم سلوك أفراده.

ومع تنوع العلاقات الاجتماعية وما يتولد عنها من المصالح المرتبطة والمتشاركة ، فتضيق هذه الأخيرة على المشرع ليبلور هذه المصالح في صورة قواعد قانونية ؛ تبحث عن نقطة التوازن فيما بينها.

وعندما يتدخل المشرع على هذا النحو ؛ فإنه يواجه بوجود خصائص للعلاقات الاجتماعية يختلف بعضها عن البعض الآخر ، سواء أكان هذا التمايز قد أتى من اختلاف أطراف هذه العلاقات ، أم من خلال الموضوعات المتبادلة، أم عن طريق الآثار التي نشأ عنها سواء في محيط علاقات الأفراد، أم في علاقتهم بالدولة التي يعيشون فيها.<sup>(١)</sup>

---

(١) د . محمد أنس جعفر ، الوسيط في القانون العام ، الطبعة الثانية ١٩٩٣ - ١٩٩٤ ، ص ٥ ،  
وانظر :

- د. عمرو أحمد حسبي ، القانون الإداري ، بدون تاريخ وناشر ، ص ٥ .
- د . محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الإداري ، ١٩٨٨ ، من ٢ - ٣ .
- د. صلاح فوزي ، المبسوط في القانون الإداري ، ط ٢٠٠٠ ، دار النهضة .
- د. خالد سمارة الزعبي ، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية ، الطبعة الثانية - عمان ١٩٩٣ ، ص ٣ .

وترتيباً على هذا المنطق؛ فقد ظهر في ميدان دراسة القانون تقسيمه إلى  
قسمين رئيسيين هما :

- القانون العام.
- القانون الخاص.

حيث يتناول القانون العام تنظيم العلاقات التي تكون الدولة طرفاً فيها  
يوصفها صاحبة سلطة ، أي أنه يكون في مقدورها أن تستخدم الوسائل  
والامتيازات المخولة لها قانوناً، والتي تنتهي على القهر والإجبار الذي لا  
وجود له في ميدان العلاقات الخاصة.

وينبني على هذا القسم عدة فروع وهي : القانون الدستوري ، والذي يتضمن  
القواعد القانونية ذات الصفة الدستورية ، أي تلك المتعلقة بتنظيم السلطات  
المختلفة في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وكذلك العلاقة بين هذه  
السلطات ، وحقوق الأفراد وحرياتهم التي تترتب لهم في مواجهتها.

والقانون الإداري الذي يتناول تنظيم السلطة الإدارية التي تسهر على الوفاء  
بالاحتياجات والمصالح العامة ، والأساليب التي تلجأ إليها النظم المختلفة في  
هذا التنظيم ، وفي كيفية القيام بأعبائها ، وتحقيق أغراضها ، والوسائل التي  
تعتمد عليها في هذا الميدان .<sup>(١)</sup>

---

(١) د.ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ط ١٩٩٦، دار المطبوعات الجامعية، ص ٧ - ٨  
- د.سلiman الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ط ١٩٨١، مطبعة جامعة عين شمس، ص ٤ - ٥.

والقانون الجنائي الذي يتناول مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الجرائم والعقوبات ، وحماية المجتمع في مواجهة الأفعال المختلفة التي تمثل اعتداء علي المصالح التي يراها القانون جديرة بالحماية الجنائية .

والقانون الدولي الذي يتناول تنظيم العلاقات الدولية سواء فيما بين بعضها البعض ، أو فيما بين المنظمات الدولية ، أو بين هذه المنظمات ذاتها ، هذا بالإضافة إلي ما انطوى عليه هذا القانون من تطور متعلق بظهور مركز لفرد في نطاق هذا القانون .

والقانون المالي الذي ينطوي علي تنظيم لمالية الدولة سواء ما تعلق منها بالإيرادات أو النفقات وكذلك دراسة موضوعات التشريع الضريبي .

أما القسم الثاني من أقسام القانون وهو القانون الخاص؛ فيتولى تنظيم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد بعضهم البعض أو فيما بينهم وبين الدولة ، عندما لا تلجم هذه الأخيرة إلى استخدام امتيازات السلطة العامة ، وتدخل في العلاقة بوصفها من أشخاص القانون الخاص.

وأهم فروع هذا القسم تشمل القانون المدني والذي يعد الشريعة العامة للعلاقات المدنية الخاصة ، كما يمثل القانون العام لكثير من فروع القانون الأخرى .

والقانون التجاري الذي يتولى تنظيم العلاقات التجارية الخاصة .

والقانون الدولي الخاص الذي يتولى ضبط موضوعات الجنسية ومركز الأجانب.

وقانون المرافعات المدنية والتجارية الذي يتولى تنظيم الإجراءات الواجبة الإتباع في سبيل حسم المنازعة المدنية أو التجارية ، وتوضيح تشكيل الجهاز القضائي الذي يتولى هذه المهمة و اختصاصاته ، وحقوق وواجبات أعضائه.

وبالبناء على هذا التقسيم يتضح لنا أن القانون الإداري <sup>(١)</sup>، وهو محل دراستنا - ما هو إلا فرع من فروع القانون العام، حيث تدرس المادة التي تتناول موضوعات طلاب الفرقة الثانية سواء في كليات الشريعة والقانون ، أم في كليات الحقوق ، والتي تعد من المواد الهامة في سبيل تكوين البنيان القانوني للطلاب ، وتغذيته بالملكات القانونية ؛ حيث تعتمد في جزء كبير على تحليل الأحكام القضائية <sup>(٢)</sup>، وبيان ملائمة القواعد القانونية للمصالح التي تحكمها ، علي نحو ما سيتضح لنا فيما بعد. <sup>(٣)</sup>

ويقوم الاتجاه الحديث في النظام اللاتيني لدراسة القانون الإداري على محاولة البعد عن التمييز التقليدي الذي استقر في بحث موضوعاته وتأسيس قواعده ؛ ومن أهم مظاهر هذا الاتجاه ما يلي :

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، ١٩٥٧ ، توزيع مؤسسة المطبوعات الحديثة ، ص.٨

(٢) إبراهيم المنجي ، التعليق علي نصوص قانون مجلس الدولة ، الطبعة الأولى ١٩٩٦ ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص ٥ ، ٦

(٣) لاسيما وهي تعتمد علي تحليل الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة أو القضاء الإداري ، راجع : مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - س ٣٧ ، ط ١٩٩٩ ، صادرة عن مجلس الدولة ، المكتب الفني - العدد الثاني ، ص ٩٣١

أولاً – الدراسة الأكاديمية والنظرية البحثة لم تعد كافية للوصول إلى مبدأ أو قاعدة قانونية منضبطة ومحكمة يمكن أن تتعكس على قدرتها في تحقيق المصلحة الإدارية العامة ، ما لم يمتد إليها ومعها في ذات الوقت ذلك الواقع الأيكولوجي المرتبط ببيئة التطبيق ؛ ومن هنا كان وضع القاعدة في هذا الإطار أساساً لاستقرارها ، ثم تقنيتها مستقبلاً كما هو المأمول .

ثانياً – القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة ، وتنظيمها ، وأسلوبها ووسائلها ؛ ليست إستاتيكية بل لها خصائص وصفات نابعة ، ومنعكسة في تلك الخصائص العامة للقانون الإداري ، كما هي مستقرة في فقه القانون العام.

ثالثاً – القانون الإداري هو أحد ركائز ، وسياسات ، وبرامج تقدم الدول والمجتمعات **Administrative law is one of the pillars, policies, and programs of the progress of countries and societies** ومن ثم يجب أن تتواكب دراسة موضوعات هذا القانون مع ذلك المنظور ، سواء من حيث منهج الدراسة، أم التطور الدينامي لمحاوره، انطلاقاً من معيار هام :

وهو تلك الحقيقة التي تقرر القول: إن العلم في خدمة المجتمع ؛ وليس منزلاً عنه، ولا سيما القانون الإداري .

وبناءً على ما تقدم؛ ندرس من هذه الموضوعات في القانون الإداري في هذا الجزء في ضوء تلك المظاهر ، ومن ثم نتناول بالبحث والتدقيق موضوع ذاتية القانون الإداري، ثم يلي ذلك دراسة الشخصية المعنوية في القانون العام من حيث التعريف بها، وبيان كافة الجزئيات التي ينبغي أن يلم بها دارس القانون ، حيث تعد مقدمة ضرورية لبحث تنظيم الإدارة العامة .

ويلي ذلك؛ دراسة تنظيم الإدارة العامة، سواء من حيث أسلوب المركبة الإدارية أم الامرکزية الإدارية، ونتبع ذلك بإلقاء الضوء على الأسس الدستورية للإدارة المحلية في مصر.

ثم نتبع ما تقدم بالحديث عن امتيازات الإدارة كسلطة عامة باعتبارها النقطة الجوهرية التي تميز وتحتسب بها الإدارة العامة ، ومن ثم يجب أن يقف دارس القانون على القواعد والأسس الضابطة لهذه الامتيازات والسلطات.

**دكتور**

**محمد عبد الله مغازي**  
**أستاذ القانون العام**

## الفصل التمهيدي ذاتية القانون الإداري

في هذا الفصل نتناول أهداف دراسة القانون الإداري، ثم ذاتيته من خلال شرح مفاهيمه وعلاقته بغيره من فروع القانون الأخرى وخصائصه ومصادرها، ثم نعقب ذلك بأسئلة عامة علي ما درس فيه علي الوجه التالي:

### أهداف دراسة هذا الفصل التمهيدي:

- أن يتعرف الطالب علي ذاتية القانون الإداري.
- أن يفهم العلاقة بين القانون الإداري وغيره من فروع القانون الأخرى.
- أن يكون فكرة عن طبيعة القانون الإداري.
- أن يقارن بين القانون الإداري وفرع القانون العام الأخرى.
- أن يحدد طبيعة النشاط الذي يسري عليه القانون الإداري.
- أن يتحقق من العلاقة بين نشاط السلطة التنفيذية وختصاص السلطات الأخرى.



### مدخل:

يختلف القانون الإداري عنسائر فروع القانون الأخرى سواء من حيث الموضوعات الداخلية في نطاق دراسته، أم حيث طبيعة القواعد القانونية التي يتضمنها؛ الأمر الذي يتطلب منا ضرورة الإحاطة بماهية هذا الفرع من فروع القانون العام ، ومعرفة الخصائص التي تبرزه عن فروع القانون الأخرى والتي قد تختلط به ، والعلم بكيفية نشأة هذا القانون منذ وضعه بذوره الفعلية الأولى ، وكيف تطور حتى وصل إلى ما نراه الآن ، واتساع موضوعاته لتغطي مجالات لم تكن قد ظهرت في السابق.

ونلقي من خلال النقاط التالية الضوء على هذه الذاتية :

#### ( أولاً - مفهوم القانون الإداري وعلاقته بفروع القانون الأخرى ) :

ينصب موضوع القانون الإداري على الوظيفة الإدارية للسلطة العامة وبصفة خاصة السلطة التنفيذية التي تقوم بنوعين من الوظائف مما :

- الوظيفة الحكومية .
- الوظيفة الإدارية .

وتتصرّف الوظيفة الحكومية إلى رسم السياسة العامة للدولة في المجالين الخارجي والداخلي، وذلك بوضع الأسس والأطر الأساسية في هذا المجال.

وعندما يتعلّق الأمر بإدارة حياة المواطنين اليومية ، والسهر على الوفاء بالاحتياجات المتعددة والمصالح المتشعبّة لهم ، فإنه هنا يأتي دور الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية ، حيث مؤدي هذه الوظيفة ترجمة السياسة العامة والخطوط العريضة للوظيفة الحكومية إلى برامج يومية تتدخل بمقتضاهـا

**السلطة العامة الإدارية في القيام بمتطلبات الناس في إشباع رغباتهم ومصالحهم، عن طريق الأساليب المخولة قانوناً لها .**

وإذا كنا قد قلنا إن الوظيفة الإدارية هي من صميم اختصاص السلطة التنفيذية؛ فإن هذا لا يمنع من أن تقوم السلطات الأخرى ببعض الأعمال التي تدخل في نطاق هذه الوظيفة ، رغم عدم دخولها في طبيعة الأعمال التي تختص بها هذه السلطة أصلاً.

**( الوظيفة التشريعية ومفهوم القانون الإداري ) :**

تختص السلطة التشريعية أصلاً بوظيفة التشريع والتي بمقتضاهما تسن القوانين التي تنظم العلاقات المختلفة الموجودة في المجتمع أيًّا كان نوعها ، كما تقوم بوظيفة الرقابة والتعاون مع السلطة التنفيذية، وفقاً لما ينطوي عليه مبدأ الفصل بين السلطات ، وما تضمنه الدستور من قواعد دستورية تفصل كيفية هذه الرقابة وتحقيق هذا التعاون .

وكلا هاتين الوظيفتين تخرجان عن نطاق الوظيفة الإدارية ، وتخضعان وبالتالي لقواعد القانون الدستوري ، وفقاً لما يرسمه كل نظام في هذا الصدد .

ومن ثم فقد نص الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ في المادة ١٠١ على أنه:

"يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور".

والبين من هذا أن السلطة التشريعية لا تصدر قرارات إدارية ولا تقوم بنشاط من ذلك الذي تحكمه قواعد القانون الإداري ، وتخضع وبالتالي لرقابة القضاء الإداري.

بيد أن الأمر لا يؤخذ هكذا كقاعدة ؛ فهناك بعض الأعمال التي قد تصدر عن السلطة التشريعية ، وتدخل في نطاق الوظيفة الإدارية للسلطة العامة ، والتي تحكم بقواعد القانون الإداري، ويتعلق ذلك باستثناءين وهما:  
**الاستثناء الأول:**

القرارات التي تصدرها السلطة التشريعية ، في شأن الموظفين الإداريين بالمجلس سواء ما تعلق منها بالتعيين أو الترقية أو منح العلاوات أو القرارات التأديبية التي تصدر في شأن هؤلاء ، وسوى ذلك مما قد يتعلق بهذه الطائفة – فإنها تعدد قرارات إدارية ، تخضع للطعن فيها أما القضاء الإداري ، رغم صدورها عن السلطة التشريعية .

#### **الاستثناء الثاني**

ما قد يبرمه المجلس من عقود لتوريد بعض الأثاث للمجلس ، وما يتعلق ببعض الأشغال العامة المتعلقة بمبانيه ، تعد من قبيل العقود الإدارية التي تخضع لأحكام القانون الإداري ، واحتصاص مجلس الدولة بجسم المنازعات الناشئة عنها .

**(النظام القانوني للموظف الذي يشغل عضوية السلطة التشريعية):**  
**(مقارنة):**

وفي المقارنة أجاز الدستور المصري الملغى لعام ١٩٧١م- في المادة ٨٩ منه- للعاملين في الحكومة وفي القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم

لعضوية مجلس الشعب ، وفيما عدا الحالات التي يحددها القانون يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس ، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً لأحكام القانون.

ولقد استثنى قانون مجلس الشعب الملغى رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ - بعض طوائف الموظفين من شرط عدم جواز الجمع بين وظيفتهم وبين عضوية مجلس الشعب والتفرغ للعضوية ، وذلك بناءً على طلب مكتب المجلس ، ولاعتبارات المصلحة العامة ، وهم :

(أ) مدیري الجامعات ووكلاًها وأعضاء هيئة التدريس والبحوث فيها ومن في حكمهم من العاملين في الوزارات والهيئات العامة التي تمارس نشاطاً علمياً.

(ب) رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها .

(ج) الشاغلين لوظيفة من وظائف الإدارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها  
(راجع نص المادة السابعة والعشرين من هذا القانون) .

ولم يتضمن دستور ١٤٢٠م الحالي مثل هذه الأحكام أو تلك الاستثناءات.

وكان هؤلاء الأعضاء الذين يشغلون وظائف عامة يظلون خاضعين للقانون الوظيفي لهم ، ولا تمتد الحصانة التي يتمتع بها أعضاء السلطة التشريعية لتشمل أعمالهم التي تقع منهم في نطاق وظيفتهم ، حيث تقتصر فقط على عدم جواز اتخاذ الإجراءات في غير حالة التلبس إلا بإذن سابق من المجلس ، وفي غير دور انعقاد المجلس يتعين أخذ إذن رئيس المجلس ،

ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء (المادة ٩٩ من دستور ١٩٧١ م الملغى).

وتطبيقاً لهذا كانت تستطيع جهة الإدارة أن تتخذ في مواجهة هؤلاء الإجراءات التأديبية ، دون الالتزام بوجود استئذان المجلس أو رئيسه ، حيث أن هذه الحصانة مقصورة على الإجراءات الجنائية فحسب.

وإذا كان عضو مجلس الشعب لا يؤخذ عما يبديه من آراء وأفكار في أداء عمله في اجتماعات المجلس أو لجانه (م ٩٨ من دستور ١٩٧١ م الملغى)، فإن الآراء والأفكار لابد أن تصدر في هذا الإطار ، ومن ثم فإن ما يخالف هذا يخضع للقواعد العامة، وفي هذا أيضا نص دستور ٢٠١٤ في المادة ١١٢ علي أنه: "لا يسأل عضو مجلس النواب عما يبديه من آراء تتعلق بأداء أعماله في المجلس أو في لجانه".

#### ثانياً : الخصائص المميزة للقانون الإداري:

للقانون الإداري خصائص تميزه عن غيره من القوانين وتمثل في الآتي:

أ ) القانون الإداري قانون قضائي.

ب ) القانون الإداري غير مقنن.

ج ) استقلال القانون الإداري بنظرياته ومبادئه.

#### أ) القانون الإداري قانون قضائي:

تتمثل وظيفة القضاء في الفصل في المنازعات بتطبيق قواعد القانون عليها وذلك إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، والذي يعد ركيزة أساسية في

النظم الدستورية المعاصرة، ومؤدي ذلك أن تكون هناك سلطة مستقلة لسن التشريعات التي تنظم العلاقات المختلفة في المجتمع ؛ وهي السلطة التشريعية.

كما أن هناك سلطة تنفيذ القوانين المختلفة التي تنظم شئون الدولة وهي السلطة التنفيذية ، ويضاف لما تقدم أن تكون هناك سلطة تتولى حسم المنازعات الناشئة عن تطبيق القوانين المختلفة ؛ وهي السلطة القضائية .

ويترتب على هذا أن القاضي لا يضع القانون بل يطبقه ، غير أن الأخذ بهذا الأمر على عواهنه في مجال القانون الإداري غير ممكن.

ذلك أن القانون الإداري قانون من سريع التطور لارتباطه بنشاط الإدارة في ميدان المرافق العامة ، ومن ثم فهو في حاجة متعددة لتطوير أحكامه في هذا المجال ، حتى تتواءم مع هذه المتغيرات .

ومن هنا يأتي الدور البارز والخلق للقضاء الإداري ، حيث لا يجد أمامه الحل التشريعي الذي يحسم به النزاع المطروح عليه، وفي نفس الوقت يكون ملزماً بالفصل فيه؛ حتى لا يقع تحت طائلة أذكار العدالة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فقد يكون هناك نص تشريعي ينظم موضوعاً من موضوعات القانون الإداري، لكنه اقتصر على الأصول العامة والمبادئ الكلية ، ومن هنا فلا بد للقاضي الإداري أن يتلمس حلأً تفصيلاً للمسألة في ضوء ذلك.

ونظراً لعدم وجود نصوص تشريعية تعطي كافة موضوعات القانون الإداري يقوم القاضي الإداري بدوره هنا، ومن ثم فإليه يعود الفضل في وضع النظريات الكبرى والمبادئ والقواعد التي ساهمت في إرساء أسس القانون الإداري ، فمعظمها من إنشاء هذا القضاء ومن تطويره؛ ولذا يوصف القضاء الإداري بأنه قضائي، وهو الأمر الذي يختلف به عن القانون المدني؛ حيث

يحتل التشريع المرتبة الجوهرية فيه ، حيث يلجأ القاضي بصفه ملزمة بتطبيقه على ما يشار أمامه، حتى إذا ما أعزه النص ، وافتقر إلى العرف باعتباره المصدر الثاني الذي يلجأ إليه القاضي ، فقد يعتمد علي الشرعية الإسلامية باعتبارها المصدر الثالث من مصادر القانون الذي يطبقه، وأخيراً قد يجد القاضي الملجأ في مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة.

وهذا التدرج في المصادر يسير بسهولة أمام استقرار القانون المدني بنصوص مكتوبة متكاملة بحيث يكون الاعتماد عليها هو الأصل ، والالتجاء إلى المصادر الأخرى هو الاستثناء في الحقيقة.

كما أن التنوع في المصادر علي النحو السابق يقابله استقرار وثبات في المعاملات الخاضعة للقانون المدني ومعظم القوانين الأخرى ، الأمر الذي نجد معه أن نطاق التطور فيها يختلف بشكل واضح عن نظيره في القانون الإداري ، ومن هنا فقد أصبح هذا الأخير معتمداً بصفة جوهرية علي القضاء الإداري ، باعتباره المصدر الأعظم للحلول التي تحسم المنازعات الإدارية ؛ لأنه قضاء إنشائي وليس قضاء تطبيقياً كالقضاء المدني .

بيد أن القاضي الإداري يظل ملزماً بالنص في حالة وجوده، فلا يجوز له أن يخالفه أو يخرج عليه ، وإلا كان قد قام بعمل المشرع وهو الأمر الذي يتناقض ومبدأ الفصل بين السلطات .

كما أنه لا يجوز للقضاء الإداري أن يخرج عن حدود التفسير السليمة للنص التشريعي المطروح عليه ، باعتبار أنه مع وجود النص فلا يجوز الالتجاء إلي مصدر آخر.

ولقد اعتمد القضاء الإداري علي هذه الحقيقة للقانون الإداري في ابتداع الحلول المناسبة للمنازعات الإدارية؛ وتوفير الحماية الفعالة والحقيقة

للحوق والحريات العامة عن طريق ما تتوافر له من سلطة إصدار أحكامه بإلغاء القرارات الإدارية التي تشكل اعتداء عليها .

ولا يقتصر جهد القاضي الإداري على تلمس الحلول للمنازعات الإدارية على الجانب الموضوعي فقط ؛ بل أنه يقوم بعبء آخر يتمثل في بحث أتفاق الإجراء الذي يطبقه مع طبيعة هذه المنازعة .

ذلك أنه وفي مصر وأمام عدم صدور قانون خاص بإجراءات المرافعات الإدارية أمام مجلس الدولة ؛ فإن القاضي الإداري متلزم بالرجوع إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية ، فيما لم يرد فيه نص في قانون مجلس الدولة ؛ تطبيقاً لنص المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة ، وإلي أن يصدر قانون بالإجراءات المتبعه أمام القسم القضائي .

وبالإضافة إلى هذا الضابط الذي وضعه المشرع لتطبيق قانون المرافعات المدنية والتجارية ؛ فقد استقر مجلس الدولة على عدم جواز تعارض هذه الإجراءات مع طبيعة المنازعة الإدارية وأوضاعها الخاصة بها ؛ وتقرر المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن أنه : " أن المادة ٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٦ بشأن مجلس الدولة تنص أن : "تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ، وذلك إلى أن يصدر قانون بإجراءات الخاصة بالقسم القضائي " - ولما يصدر بعد هذا القانون ، كما أن قانون مجلس الدولة لم يتضمن أحكاماً تنظم المسائل الخاصة بسير الخصومة ، وعلى الأخص ما تعلق منها بسقوط الخصومة ، وذلك علي غرار ما جاء بالمواد الواردة في الفصل الثالث من الباب السابع من قانون المرافعات ، ومن ثم فإن هذه الأحكام تطبق في شأن

سير الخصومة في الدعاوى والطعون المقدمة أمام القضاء الإداري بمجلس الدولة لأنها لا تتعارض مع طبيعتها".

(انظر مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً (١٩٦٥-١٩٨٠) ج ٢ (د-ع)، الهيئة العامة المصرية للكتاب ط ١٩٨٣. تحت رقم ٧٧١ - ١٥ / ٢/٨ ، ١٩٧٦، ٢١، ١٩٤٩) ص (٩٥٧).

وأوضحت المحكمة أيضاً بأن : "الإجراءات المتبعه أمام القضاء الإداري تتميز بخصائص ذاتية تغاير تلك المأخذوذ بها أمام محاكم القضاء العادي ؛ أهمها : ان الإجراءات الإدارية إيجابيه يوجهها القاضي ، وهي بهذه السمة تفرق عن الإجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن الخصوم علي تسخير الجانب الأكبر منها".

( انظر المصدر السابق تحت رقم ٣٤٨ - ٩ / ١١/٣ ) ١٤ - ٢ - ٧ ص ( ٩٥٨ ).

#### (ب) القانون الإداري غير مقتنن:

التقنين معناه تجميع القواعد الواردة في النصوص القانونية في مجموعة كبرى تضم مبادئه الكلية وجزئياته التفصيلية ، بحيث يسهل الرجوع إليها في حالة إثارة ما يتعلق بالموضوعات التي ينظمها هذا الفرع من فروع القانون والذي تم تقنيته ؛ ولذا كان هناك التقنين المدني والتقنين التجاري وتقنين الأحوال الشخصية وسواها من سائر التقنيات .

ولما كان التقنين يضم كافة النصوص المتعلقة بالموضوع ، فإن القاضي يسهل عليه الرجوع إليها في حالة إثارة المنازعة أمامه ، بحيث يدور في فاك هذا التقنين الواضح دون أن يخالفه أو يخرج عليه .

وإذا كان هذا الكلام مقبولاً في ميدان فروع القوانين الأخرى ؛ فإنه غير مقبول في مجال القانون الإداري ، نظراً لارتباط ذلك بطبيعته المتطرفة دائماً ؛ واعتماده بصفة أساسية على الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري ، باعتبارها المصدر الأساسي لهذا القانون ، الذي يفتقر إلى النصوص التشريعية التي تعالج موضوعاته باستثناء بعضها .

ومن ثم فإن التقنين وهو ينصب على النصوص لا على الأحكام ، فقد غدا من الصعوبة بمكان وضع تقنين خالص بالقانون الإداري ، أمام عدم وجود النصوص التي تغطي مسألة ، وهو الأمر الذي يعطي للقاضي الإداري فرصته في خلق وابتداع النظريات والمبادئ والحلول التي تناسب روابط القانون العام ، وهي روابط تختلف عن تلك التي يبحثها القانون الخاص المقنن .

والقاضي الإداري علي هذا النحو يطور القانون الإداري ، وهو ما قد يصادمه تقييده بنصوص جامدة مقنة ، قد تختلف الواقع ، وتقف حجر عثرة في مواجهة هذا التقدم ؛ في مجال النظريات التي يعالجها ، وتلك من أهم عيوب التقنين ؛ التي وإن قلبناها في ميدان القانون الخاص ، فلا يمكن قبولها في ميدان روابط القانون العام الإداري .

وحتى الأمر بالنسبة للتشرعيات الموجودة في تنظيم بعض موضوعات القانون الإداري ، فإنها تخضع لبعض التعديلات التي تناسب التغيرات التي تطرأ علي التطور الإداري ، وهذا هي التشرعيات الوظيفية يلتحقها الكثير منه ، حتى يفي باستمرار بالمصالح العامة التي تهدف إلى تحقيقها .

ولعل عدم التقنين هذا من شأنه أن يعطي ميزة للقانون الإداري ، تجعله يتطور باستمرار ، ويتواءل مع العصر ، وتمد القاضي الإداري لهذا القانون بالحلول الجديدة ، التي تشكل إضافات متتالية له تسهم في هذا الاتجاه المتلاحم.

#### ج) استقلال القانون بنظرياته ومبادئه:

إن طبيعة الروابط التي ينظمها القانون الإداري قد فرضت استقلاله ومبادئه التي تختلف عن تلك السائدة في ميدان القانون الخاص؛ هذا على الرغم من أن بعضها قد يجد أصله في هذا الأخير، إلا أن القضاء الإداري قد طورها إلى المدى الذي تتفق فيه مع طبيعة القانون الإداري والمثال على ذلك:

- نظرية العقد حيث استقرت أحكامها في القانون المدني، بيد أن تطبيقها في القانون الإداري مختلف؛ من حيث خصوصيتها لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وتساوي المراكز القانونية لطرفيه؛ وهو الأمر الذي لا يمكن الأخذ في إطار نظرية العقد الإداري الذي يضم طرفين أحدهما هو جهة الإدارة الأخرى المتعاقد معها من أشخاص القانون الخاص؛ حيث يرتبط هذا العقد بمرفق عام، يتصل بمصلحة من المصالح التي تتطلب سيره بانتظام واضطراد، وهو الأمر الذي يتطلب منح جهة الإدارة كأحد طرفي هذا العقد من السلطات والامتيازات التي تمكناها من الوفاء بالمصالح العامة، وذلك في مواجهة المتعاقد معها؛ وهو الذي لا نصادفه في إطار نظرية العقد في القانون الخاص.

ومن ثم فقد ظهرت في نطاق العقد الإداري مجموعة من النظريات التي تحاول أن تحفظ لهذا العقد توازنه، وهي نظرية عمل الأمير، ونظرية

الظروف الطارئة، ونظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة، وهذا كله تطبق لاستقلالية القانون الإداري.

- فكرة المركز اللائحي الذي يشغل الموظف العام؛ حيث لا يتمتع بأي حق في الوظيفة؛ بل يشغل الموظف مركزاً لائحياً، تستطيع جهة الإدارة أن تعدله في أي وقت، دون أن يكون من حقه أن يتعرض على ذلك أو يتمسك بأي حق في عدم هذا التعديل؛ وهو الأمر الذي يختلف عن فكرة الحق في القانون الخاص الذي يتمتع صاحبه بسلطة في مواجهة الغير بحيث لا يستطيع أن يتدخل في نطاقه.

- إذا كانت نظرية الملكية قد استقرت في القانون الخاص؛ بحيث تعطي ل أصحابها سلطة التصرف والاستعمال والاستغلال، ويحمي القانون هذه المكانت من تدخل الغير فيها بالاعتداء؛ فإن المال المملوك ملكية عامة يختلف عن هذا، فلا سبيل لأعمال التقاص في شأنه، ولا يجوز التصرف فيه، هذا مع خضوعه لطرق خاصة في اكتسابه لصفته؛ وكذا في زوالها عنه.

- تستطيع جهة الإدارة أن تتخذ في سبيل قيامها بنشاطها قرارات إدارية تنفذ في مواجهة المخاطبين بأحكامها، دون أن يتوقف ذلك على رضائهم، باعتبار أنها هي القيمة علي المصلحة العامة.

فهي التي تحدد وجه هذه المصلحة، وهي التي تحدد الوسائل الالزمة للنهوض بها، ومن هنا فقد استقرت نظرية القرار الإداري أسلوباً تلجم إليه جهة الإدارة في هذا الشأن، وهو الأمر الذي ينفرد به القانون الإداري باعتبار ذلك من نظرياته الكبرى ومبادئه الأساسية.

- تقوم فكرة الإثبات في القانون الإداري علي أساس مجموعة من الأحكام التي تختلف بها عن الإثبات في ميدان القانون الخاص؛ باعتبار أن

جهة الإِدَارَة تمسك تحت أَيْدِيهَا الْأُورَاق وَالْمُسْتَنَدَات التي اسْتَنَدَت إِلَيْهَا فِي تصرُّفَهَا؛ وقد تمثل هذه سندًا لِلخَصْم أَيْضًا فِي دُعْوَاهُ فِي مُواجهَة الإِدَارَة؛ وَلَا تَوَجُّد لَهُ عَلَيْهَا سُلْطَة؛ وَمِنْ ثُمَّ فَقَدْ أَصْبَحَت جَهَة الإِدَارَة مَلْزَمَة بِتَقْدِيمِهَا ، وَعَدْم وَفَائِهَا بِهَذَا الْالْتِزَام يَعْطِي قَرِينَة لِمَصْلَحة خَصْمَهَا تَكُون مَطَالِبَة أَمَامَ ذَلِك بِتَقْدِيم عَكْسِهَا.



### ثالثاً: نشأة القانون الإداري وتطوره:

#### لقد اعتمدت نشأة القانون الإداري على عاملين رئيسين هما:

الظهور الفعلي لمفهوم الدولة القانونية ، ونشأة القضاء الإداري باعتبار القانون الإداري ما هو إلا قانون قضائي النشأة والتطور .

وفي إطار ذلك ومع بزوغ شمس التحديث الذي أتت به الثورة الفرنسية، بدأت تلوح في الأفق أفكار جديدة لم تكن مألوفة في العهود المظلمة السابقة عليها، وفي خلال العصور الوسيطة وبداية عصر النهضة الحديثة.<sup>(١)</sup>

فلقد اعتنقت الثورة الفرنسية مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره مبدأ أساسياً لا غني عنه في تحقيق الحماية للحقوق والحريات العامة، باعتبار ذلك من بين أهم ضماناتها، وترتب على ذلك ظهور مفهوم الدولة القانونية بتأسيس أحد ركائزها وهو الفصل بين السلطات.<sup>(١)</sup>

وينصرف مفهوم هذا المبدأ إلى توزيع وظائف الدولة على أجهزة متعددة؛ مع ضرورة قيام علاقة التعاون والتوازن بينها استناداً إلى أن هذه الأجهزة لا تعمل في جزر منعزلة بعضها عن بعض ، بل تتكامل في نطاق دولة واحدة، الأمر الذي ي ملي ضرورة قيام هذا المبدأ على أساس التعاون بينها.

---

(١) انظر : أستاذنا المرحوم العلامة الدكتور / سليمان الطماوي ، دروس في القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، ط ١٩٧٦ ، دار الفكر العربي ، ص ٢١ ، وراجع : د/ سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، ط ١٩٨١ ، مطبعه جامعه عين شمس ص ٥ - ٦ د/ إبراهيم شيحا ، أصول القانون الإداري ، ط ١٩٨٥ ، ص ٥٠ - ٥١ .

(١) د / سليمان الطماوي ، دروس سابق ص ٢١ وأنظر : د / محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري المصري والمقارن ، ج ١ السلطة الإدارية ، ط ١٩٥٨ ، مطبعه نصر ، مصر ص ٤٧-١٨ .

ونظراً للتجارب السابقة على الثورة الفرنسية أخذ رجالها بالفصل المطلق بين السلطات الذي يعني عدم تدخل سلطة في عمل الأخرى؛ ومن ثم فلا يستطيع القضاء تطبيقاً لهذا أن يعرقل تصرفات جهة الإدارة عن طريق النظر في أعمالها والتعرض لما صدر عنها، لأن تجربة الملك والبرلمان هي التي دفعتهم إلى هذا التفكير<sup>(١)</sup>.

وحرص رجال الثورة الفرنسية على حسم المنازعات الإدارية حتى يوفروا بذلك الحماية للحقوق والحرمات التي اعتنقوها ، دفعتهم إلى أن يوكلا الفصل في هذه المنازعات إلى رجال الإدارة أنفسهم؛ ومن ثم فإن هذا سيكون بموجب قرارات إدارية وليس في صورة أحكام قضائية، ومن هنا نشأ ما يطلق عليه في هذه المرحلة الدمج بين الإدارة والقضاء، الذي يفصل في المنازعات المترتبة على أعمالها<sup>(١)</sup>.

وفي السنوات الأولى من القرن الثامن عشر حدث تعديل مهم أنشأ بمقتضاه مجلس الدولة و المجالس للأقاليم الفرنسية، ليوكلا عليها مهمة الفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها؛ بيد أن هذه المجالس لم تكن تصدر أحكاماً بالمعنى الغني، بل مجرد أراء استشارية غير ملزمة لجهة الإدارة، ومن ثم فقد كان يعلق تنفيذ مثل هذه التوصيات على موافقة الإدارة نفسها، ويظل

---

(١) السابق ص ٤٨ - ٤٩ .

(١) السابق ص ٤٩ - ٥٠ .

- وأنظر : د / صلاح الدين فوزي ، المبسوط في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، ط ٢٠٠٠ -

ص ٢٠٠١ ٥٤

التطور المهم الذي حدث في هذه المرحلة هو الفصل بين الإدارة والقضاء الذي يفصل في المنازعات المتصلة بها.<sup>(١)</sup>

وفي مرحلة لاحقة، وتحديداً في عام ١٨٧٢ عدل هذا النظام بحيث أصبح من سلطة مجلس الدولة ومجالس الأقاليم - والتي أصبحت المحاكم الإدارية فيما بعد - الفصل في المنازعات بموجب أحكام قضائية حقيقة له حجتها في مواجهة جهة الإدارة، دون أن يتوقف ذلك على قبول جهة الإدارة لها، بيد أن الأمر ظل محصوراً في الاختصاصات المحددة علي سبيل الحصر، ويظل ما سواها خاضعاً لنظام تعليق تنفيذها علي موافقة جهة الإدارة.

وفي عام ١٨٨٩ وصل التطور إلي نهايته فيما يتعلق بالاختصاص، حيث أصبح مجلس الدولة هو المختص في كافة المنازعات الإدارية، دونما حاجة إلي نص خاص يمنحه هذا الاختصاص<sup>(١)</sup>.

هذا مع ملاحظة أن التنظيم الحالي للقضاء الإداري الفرنسي يقوم علي أساس وجود مجلس الدولة جنباً إلي جنب مع المحاكم الإدارية، وأعطي لهذه الأخيرة سلطة الفصل كافة المنازعات الإدارية، وأصبح مجلس الدولة بمثابة محكمة نقض أو محكمة استئناف للأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية في الأقاليم الفرنسية، هذا علاوة علي بعض الاختصاصات المحددة علي سبيل الحصر، والتي تعرض عليه لأول مرة دون أن تمر علي المحاكم الإدارية كمحكمة أول أو ثاني درجة<sup>(١)</sup>.

---

(١) د/ سليمان الطماوي ، دروس ، سابق ص ٢٣ - ٢٢ .

وانظر لسيادته :- الوجيز ، سابق ص ٦ - ٧ - ٨ .

(١) د / سليمان الطماوي ، دروس سابق ص ٢٣-٢٤ .

(١) د / سليمان الطماوي ، دروس سابق ص ٢٣-٢٤ .

وفي ظل هذه التطورات المتلاحقة نشأ القانون الإداري فعلاً ، وتطور بفضل النظريات والمبادئ التي أبتدعها القضاء الإداري الفرنسي صاحب الدور الخالق ، الذي لا يزال - هو صاحب الفضل على كثير من النظم التي أخذت عنه.

وفي مصر بدأت الإرهاصات الفعلية لنشأة القانون الإداري قبل عام ١٩٤٦ ، عن طريق لائحة ترتيب المحاكم المختلطة ، ولائحة ترتيب المحاكم الأهلية ، من خلال اعترافها بعدم جواز تعرض المحاكم العادية لأعمال الإدارة سوي بالتعويض عنها فقط ، حيث كانت تطبق على هذه المنازعات ذات القواعد التي تطبق على المنازعات الخاصة ، وهي مبادئ وقواعد القانون المدني ، إذ كان يسود في مصر نظام القضاء الموحد ، الذي يقضي بأن قاضي الإدارة هو قاضي الفرد ، مع منع هذا القاضي من نظر أعمال إلا في الحدود السالفة الإشارة إليها.<sup>(١)</sup>

وفي عام ١٩٤٦ أصدر المشرع القانون ١١٢ الذي أنشأ بمقتضاه محكمة القضاء الإداري ، حيث يعد هذا التاريخ هو البداية الفعلية لأخذ مصر بنظام القضاء المزدوج ، الذي يعني وجود جهتين قضائيتين إحداهما هي القضاء العادي الذي يختص بالفصل في المنازعات العادية في ضوء أحكام القانون الخاص ، والقضاء الإداري الذي يختص بالفصل في المنازعات الإدارية في ضوء نظريات القانون الإداري<sup>(١)</sup>.

---

(١) راجع : أستاذنا الدكتور / سليمان الطماوي ، الوجيز ، سابق ص ٨

(١) السابق ص ١٠

ولقد لحق بهذا التنظيم عدة تطورات متلاحقة بدأت بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ والقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ والذي أنشأ المحكمة الإدارية العليا ثم القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، وبعد أن تم صدور دستور عام ١٩٧١ الملغى، حيث في المادة ١٧٢ والتي قررت أنه : "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى" ، وقد قام المشرع تتفيداً لهذا التكليف الدستوري بإصدار القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، والذي تناول تنظيم مجلس الدولة بأقسامه المختلفة وهي: القسم القضائي، وقسم الفتوى، وقسم التشريع ، وهو القانون الذي ما زال ساريا في ظل الدستور الحالي الصادر عام ٢٠١٤ م ، حيث ورد به نص المادة ١٩٠ والتي تنص على أنه: "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية، التي تحال إليه ومراجعة مشروعات العقود التي يحددها ويحدد قيمتها القانون، وتكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى" .

ولقد ساهم المجلس منذ نشأته وحتى الآن في تدعيم وإرساء أسس القانون الإداري من خلال أحكامه التي تتناول المنازعات الإداري، بل لا نغالي إذا ما قلنا أنه يعود إليه الفضل الأول في تطور نظريات القانون الإداري.



### ثالثاً. مصادر القانون الإداري:

تناولنا فيما يلي بعضا من أهم تلك المصادر في القانون الإداري

على الوجه التالي:

#### ١- التشريع:

من مصادر القانون الإداري : التشريع الذي هو قواعد عامة مجردة لتنظيم السلوك الاجتماعي، والذي يأتي على قمته الدستور الذي يكون قمة هرم القواعد القانونية في نظم الدساتير المكتوبة، وقد يتمثل في صورة تشريع عادي تسلمه السلطة التشريعية ، وقد يظهر في صورة تشريع فرعي صادر عن السلطة التنفيذية تضع بمقتضاه قواعد عامة مجردة في الشكل الائحي ومن صورها في النظام المصري والمقارن: اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية ولوائح الضبط واللوائح التقويضية ولوائح الضرورة.

وهذه النصوص التشريعية وردت كما لاحظنا في مواضع متفرقة ولا يضمها تقدิน واحد، هذا علاوة على عدم وفائها بكافة المسائل التي ينبغي أن يتناولها هذا القانون بالتنظيم.

#### ٢- العرف الإداري:

العرف يعد المصدر الثاني الذي يلجأ إليه القاضي الإداري في استقاء القاعدة القانونية التي يطبقها على النزاع المطروح عليه، بحيث يحتل دوره هنا كما هو الحال في شأن فروع القانون الأخرى، وعلى الأخص القانون المدني كما سبق وبيننا .

والعرف الإداري هو اضطراد جهة الإدارة على أتباع تصرف معين في تعاملها مع الأشخاص، بحيث ينشأ عن هذا الاضطراد قاعدة قانونية تصبح ملزمة لكليهما، ويطبقها القاضي عند أثارة نزاع يتعلق بتطبيق هذه القاعدة.

**والعرف الإداري له ركناً هما : الركن المادي والركن المعنوي:**

**الركن المادي:**

يعني اضطرار جهة الإدارة على تصرف معين ويتطلب ذلك ما يلي :

أ- التكرار للتصرف ، بحيث أن مرة واحدة أو مرتين أو ثلاث غير كاف لنشوء قاعدة عرفية ، وبعد هذا من قبيل التجوز من جهة الإدارة ، والذي لا يدل على أنها تتبع هذا التصرف في جميع الحالات.

ب- أن يستمر هذا التكرار زمناً طويلاً ، يدل على اتجاه جهة الإدارة إلى إتباع هذا الحل في جميع الحالات المماثلة ، وتحديد ذلك مرده إلى القاضي الإداري الذي يكشف عن علاقة هذا الزمن بتكرار التصرف الإداري في الحالات المشابهة.

ج- العرف لا بد أن يتعلق بالمجال الإداري الذي تلجأ فيه جهة الإدارة إلى استخدام وسائل وامتيازات السلطة العامة، فإذا اتجهت إلى التصرف باعتبارها خاضعة للقانون الخاص، فإن العرف لا يتكون في هذه الحالة، وتخضع جهة الإدارة لمصادر القانون المدني حسب التدرج المعروف.

د- لا بد أن يصدر التصرف من جهة الإدارة نفسها، أما اعتياد المتعلمين معها على وضع معين، فلا يعتد به في نشأة القاعدة الظرفية.

**الركن المعنوي:**

يجب أن يكشف اضطرار جهة الإدارة هذا عن نشوء الاعتقاد لديها بإلزام هذا التصرف لها ، بحيث لا تستطيع أن تخرج عليه أو أن تخالفه، لأنه في هذه الحالة يكون بمثابة القاعدة القانونية الملزمة لجهة الإدارة في تعاملاتها، فإذا خالفته كان تصرفها غير مشروع جدير بالإلغاء أو التعويض عنه من قبل مجلس الدولة.

### أنواع العرف:

العرف بصفة عامة ، إما عرف مفسر ، وهو الذي يكشف عن غموض أو إيهام موجود في النص المكتوب ، بحيث يقوم إلى جواره من أجل توضيح معناه ، وقد يقوم العرف بدوره في تكميله نصوص موجود في النصوص ، بحيث إن المشرع وإن نظم موضوعاً ما ، فإن هذا التنظيم يكون غير كامل.

وقد لا يتدخل المشرع بتنظيم مسألة ما ، وهنا يأتي دور العرف في سد هذا الفراغ التشريعي ، وقد يأتي العرف ليعدل تنظيم مكتوب قرره المشرع ، وينشأ من ذلك قاعدة عرفية علي خلافة في حدود ما تسمح به طبيعة القاعدة القانونية وما إذا كانت آمرة أو مكملة.

هذا ولما كانت قواعد القانون الإداري آمرة لا يجوز الاتفاق على ما يخالف أحکامها ، ومن ثم فهي متعلقة بالنظام العام ، فلا يجوز أن ينشأ عرف يخالف النص المكتوب .

وبناءً علي ما تقدم يقتصر دور العرف علي سد النصوص الموجودة في التشريع ، أو تكميله هذا النص ، أو لتفسير غموض موجود في نص ما ، دون جواز أن يخرج علي حدوده بالتعديل ، وهذا المصدر من الصعوبة بمكان لعدة أسباب وهي :

أ ) طبيعة القانون الإداري المتتطور دوماً ، الأمر الذي يتطلب سرعة وجود القاعدة التي تطبق علي المنازعات الإدارية الناتجة عن هذا القانون ، وهو الذي يتناهي مع ما يتطلبه تكوين القاعدة العرفية من زمن طويل وسلوك متكرر ومتعدد ، حتى يتولد عن ذلك شعور بإلزام هذه القاعدة لجهة الإدراة والمعاملين معها علي حد سواء .

**ب ) إن القاعدة القانونية المتولدة عن العرف قد لا تكون واضحة بالشكل الكافي الذي يتطلبه الحكم في الدعاوى الإدارية، حيث يتطلب ذلك من القاضي الإداري أن يتلمس وجود هذه القاعدة، ثم اتفاقها مع مدارج المشروعية .**

**ج ) ارتباط الكثير من المسائل التي تشيرها الدعاوى الإدارية بجواهر العلاقة بين الإدارة والأشخاص، ومن ثم فنشأة عرف إداري في هذا الميدان يعد أمراً يصادف بعقيبات في سبيل تكوينه، حيث أن هذه الموضوعات الضرورية ترتيب آثاراً في مواجهة أطراف العلاقة الإدارية، وهو الأمر الذي قد يعرقل تكوين عرف في شأنه.**

### **٣ – القضاء الإداري:**

يقضي الفكر التقليدي في مصادر القانون بصفة عامة، بأن القضاء ليس مصدراً رسمياً للقاعدة القانونية التي يطبقها على النزاع المطروح عليه، بل يتمثل هذا الدور في تطبيق القاعدة القانونية التي وردت في مصدر من المصادر الملزمة التي حددتها القانون في كل فروع من فروعه.

فالقاضي العادي يطبق النصوص التشريعية، فإن لم يجد يطبق مبادئ الشريعة الإسلامية، فإن لم يجد فمبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة، وهذا كله دون أن يكون له دور في تكوين القاعدة القانونية، وذلك تطبيقاً للمبدأ التقليدي الذي قرر الفصل بين السلطات.

والقاضي العادي هنا لا يجد مشكلة ، حيث إن المعاملات التي ينظمها القانوني المدني قد استقرت منذ أمد بعيد، وكذا مجموعات القوانين التي تتناولها، هذا علاوة على ثبات هذه المعاملات، الأمر الذي لا يتطلب التطوير المتلاحق في هذه النصوص التي تنظمها.

والحال هنا يختلف في القانون الإداري فهو قانون حديث النشأة، علاوة على اتصال موضوعات النشاط الإداري بالتطور الدائم المستمر خاصة في ميدان المرافق العامة، وتطور الحقوق والحريات والواجبات في ميدان الضبط الإداري.

واعتماداً على هذه الطبيعة، فقد بُرِزَ إلى ساحة مصادر القانون الإداري، القضاء الإداري باعتباره من أهم مصادره، والذي يعطي لهذا القانون فاعليته في التطبيق وملاحقته لهذه التطورات.

ومن هنا فقد كانت المبادئ الكبرى والنظريات العامة في هذا القانون من خلق القضاء الإداري صاحب الفضل الأكبر في هذا الإبداع والملازمة في التطبيق لهذه المبادئ وتلك النظريات .

وفكرة إن القضاء الإداري إنشائي لا تطبق في حالة ما إذا كان النص التشريعي موجوداً، فهنا يقوم القاضي بتطبيقه على الحالات المعروضة عليه، وذلك دون أن يتجاوز هذا النص أو أن يخرج عليه أو أن يتجاوز التنظيم القانوني الوارد به .

بيد أن هاتين الفكرتين السابقتين إذا ما كانتا واضحتين، فإن القضاء الإداري يتعرض لمشكلتين بصفة إعماله للمصادر التي يعتمد في حسم المنازعة الإدارية.

**وتتعلق المشكلة الأولى بطبيعة ولاية القضاء الإداري ، حيث يمكن ان تظهر من خلال ارتباط ولاية وختصاص هذا القضاء بتصرفات وأعمال الإدارة، ومن ثم فحين يضعها هذا القضاء في ميزان المشروعية ، فهو يراعي مشكلات النشاط الإداري في هذا الجانب، وهو الأمر الذي يدفعه في بعض أحکامه إلى تطبيق نظرية الملازمة تحقيقاً للمصالح المتشابكة، وقد يساعد**

في ذلك أن بعض النصوص التي يطبقها قد تكون واسعة التفسير وتتعدد فيها الاحتمالات، ولا تتضمن الحدود الضيقة الدقيقة التي يتناولها نص القانون المدني أو الجنائي، هذا علاوة على أن كثيراً من المبادئ التي يستخلصها القاضي الإداري واسعة المفهوم، وتحتفل عن التشريعات التي تتضمن القواعد المنضبطة والمحددة، الأمر الذي يعطي القاضي فسحة من حرية الحركة في إطار هذا المبدأ أو ذلك.

#### **أما المشكلة الثانية فتتمثل بكيفية تطبيق القاضي الإداري للنص التشريعي**

في حالة وجود بعض النصوص التشريعية التي تنظم بعضاً من العلاقات التي يتضمنها موضوع الدعوى الإدارية، بحيث تكون تلك النصوص من العمومية أو الغموض الذي يخلق البعض من المشكلات الكثيرة في التطبيق، وهو قد يمكن القاضي الإداري من أخذ حل منها يحقق به المصالح المرتبطة بالنشاط الإداري.

#### **٤- الفقه الإداري**

لا يعد الفقه بصفة عامة مصدراً من مصادر القاعدة القانونية التي يطبقها القاضي، بل يتمثل في هذا الصدد في شرح هذه القاعدة وتحليل وتأصيل الأحكام القضائية، ومن ثم فليس له دور رسمي في هذا النطاق.

ولكن من خلال طبيعة عمل الفقه من التبصير والتحليل والتأصيل للنصوص التشريعية، فقد يتم الكشف عن مواطن تحتاج إلى العلاج في تشريع ما، وهو الأمر الذي قد يبصر المشرع بهذا، فيلجاً لتكملة التنظيم الوارد بذلك التشريع.

هذا علاوة على ما يقوم به الفقه من عملية تحليل وتأصيل المنازعات التي يفصل فيها القضاء، والأحكام الصادرة فيها، وهو الذي يساعد على معرفة الاتجاهات القضائية في موضوع معين،

ونظراً للطبيعة الخاصة لمصادر القانون الإداري، وأنه ليس للفقه ثمة دور رسمي، إلا أنه يظل له أهمية عملية في عملية التحليل والتأصيل التي يقوم بها للأحكام القضائية، اعتماداً على أن هذا القضاء قضاء إنساني يبتدع الحلول المناسبة للمنازعات المطروحة عليه، ومن خلال ما يقوم به الفقه من دراسة لهذه الأحكام يتم الكشف عن المبادئ التي استقر عليها القضاء الإداري، والتي لها أهميتها البالغة كمصدر من مصادر القانون الإداري.

والفقه الإداري وهو يعالج هذه الأحكام قد يكشف عن اتجاه معين للقضاء الإداري، ويتناول جزئيات كثيرة في تنظيم موضوع ما، وهو الأمر الذي قد يساعد المشرع عند رغبته للتدخل لتنظيم هذا الموضوع بنصوص تشريعية.

#### أسئلة علي الدرس:

س١ . ما هو تعريف القانون الإداري؟

س٢ . هل يدخل نشاط السلطة التشريعية في الموضوعات التي ينظمها القانون الإداري؟

س٣ . ما هي طبيعة القانون الإداري؟

س٤ . هل يمكن أن تسري قواعد القانون الإداري على بعض نشاط السلطتين التشريعية أو القضائية؟

س٥ . اشرح خصائص القانون الإداري.

س٦ . ماهي مصادر القانون الإداري؟

## الباب الأول

### تنظيم الإدارة العامة من الناحية القانونية

أهداف دراسة هذا الباب:

- أن يفهم الطالب موضوع الشخصية المعنوية في القانون العام.
- أن يتعرف على المركزية واللامركزية الإدارية في القانون الإداري.
- أن تكون لديه ملحة كافية في فهم موضوع التفويض الإداري.
- أن يدرس موضوع تنظيم الإدارة المحلية في مصر.
- أن يتقن ماهية وتنظيم امتيازات السلطة العامة الإدارية.

(توطئة مع تقسيم) :

يعد التنظيم الإداري من الموضوعات الأساسية في دراستنا لمادة القانون الإداري، لأن كافة أنشطة الإدارة تحتاج إلى هذا التنظيم الإداري للقيام بها، بحيث ننظر إليه من زاويتين تتعلق الأولى بالكيان المادي لهذا التنظيم الإداري، من حيث البحث في تكوينه العضوي ، والأسلوب المتبع فيه، سواء تم تركيز السلطة أو توزيعها وترتبط الثانية بالناحية الفنية في هذا التنظيم من حيث كفاءته في تحقيق أهدافه .

وكما سبق فإن النظر إلى التنظيم الإداري من الناحية المادية، يجد أسلوبين يمكن أن تلجأ إليهما الدولة في تنظيمها الإداري ، وعلى قدر نجاحها في اختيار الأسلوب الأمثل ، يكون تقدمها وتطورها ، وبالعكس فإن أي خلل في اختيار أسلوب التنظيم الإداري يؤثر على الإدارة كلها، الأمر الذي ينعكس على تحقيق الأهداف.

وهذا الاختيار لا يعتمد فقط على أساس نظرية مجردة، وفقاً لها نستطيع أن نقول هذا الأسلوب أمثل من ذلك، بل يجب أن يضم إلى ذلك عناصر عملية ، تتوافق مع طبيعة كل دولة معينة وظروفها.

وهكذا فالكلام عن أساليب التنظيم الإداري يشكل جزءاً هاماً في دراستنا لهذا الباب ، هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى ، فلابد أن نبحث عن الأسلوب الذي اتبعه المشرع في التنظيم الإداري ، ومدى أخذة بالمركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية ، ومقدار دمجه بين هذين النمطين ، ومن ثم فنكشف عن مدى نجاح هذا التنظيم ، في ضوء ما وضعه المشرع من قواعد وتنظيمات في قانون الإدارة المحلية أو القوانين الأخرى ذات الصلة ، مع تلمس الواقع العلمي لهذا التنظيم ، وهذا يكون الموضوع الثاني في هذا الباب .

وبناء علي ما سلف ، ندرس في هذا الباب موضوعات : (الشخصية المعنوية في القانون العام - المركزية والتفويض الإداري - اللامركزية الإدارية - التنظيم الإداري في مصر - امتيازات السلطة العامة الإدارية) .

(تقسيم) : نقسم هذا الباب إلى الفصول التالية :

**الفصل الأول : - الشخصية المعنوية في القانون العام.**

**الفصل الثاني : - المركزية الإدارية.**

**الفصل الثالث: - اللامركزية الإدارية.**

**الفصل الرابع : - التنظيم الإداري في مصر.**

**الفصل الخامس : - امتيازات السلطة العامة الإدارية.**

## الفصل الأول

### الشخصية المعنوية في القانون العام

تتقسم الأشخاص القانونية إلى أشخاص طبيعية وأشخاص معنوية أو اعتبارية .

والشخص الطبيعي هو الإنسان الذي يتحمل بالالتزامات ويكتسب الحقوق ولكن طبيعة التطور الذي لحق بالأفكار القانونية ، جعل من الضروري الاعتراف بالشخصية القانونية الاعتبارية لأشخاص غير طبيعيين ؛ فكانت الدولة هي الشخص المعنوي الأول ، والذي يقوم بتمثيله السلطات المختلفة فيها ومن الناحية الإدارية فإن الوزارات المختلفة هي ممثلة هذا الشخص المعنوي .

وبجانب الدولة دعت الحاجة إلى الاعتراف بهذه الشخصية لجماعات أخرى سواء كانت من جمادات الأشخاص أم من جمادات الأموال على النحو الذي يمكنها من تحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله .

ويعد الاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطة الامركية مظهراً لابد منه لتأكيد استقلاليته في مواجهة السلطة المركزية .

ومن ثم فإننا نتناول من خلال النقاط التالية :

مفهوم الشخص المعنوي ونشأته وانتهائه وخصائصه .

(مفهوم الشخص المعنوي) :

الشخص المعنوي هو أهلية تجمعات الأشخاص والأموال لاكتساب الحقوق وتحمل بالالتزامات.

ولقد عدلت المادة الثانية والخمسون من القانون المدني المصري الأشخاص المعنوية في القانون الخاص ؛ كما قررت أنه بالنسبة للشخصية الاعتبارية التي تثبت للأشخاص العامة أنها : " الدولة وكذلك المديريات والمدن والقرى بالشروط التي يحددها القانون والإدارات والمصالح وغيرها من المنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية " .

ولقد ثار جدل حول طبيعة هذا الشخص وهذه الفكرة القانونية ، وهل حقيقة أم افتراض؟

#### (الشخصية المعنوية افتراض) :

وفقاً لهذه النظرية فإن الشخصية المعنوية التي تمنع لجمعيات الأشخاص والأموال او غيرها إنما هو افتراض خلقه المشرع حتى يمكنها من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ، ذلك أن الشخص القانوني الحقيقي هو الإنسان ، أما إضفاء هذه الشخصية علي غيره فهو من باب المجاز الذي لا يمكن تبريره إلا علي أساس الافتراض لا الحقيقة .

#### (وترتب على هذه النظرية ما يلي) :

(أ) إن المشرع هو الذي ينشئ الشخص الاعتباري وهو الذي ينهيه ؛ علي أساس أنه مجاز نقله المشرع من الشخص القانوني الإنساني إلي الشخص الاعتباري .

(ب) إنه طالما أن الشخص الاعتباري افتراض قانوني ؛ فإنه لا يكون إلا على سبيل الاستثناء الذي يلجأ إليه المشرع.

#### (الشخصية المعنوية حقيقة) :

وفقاً لهذه النظرية ؛ فإن الشخصية الاعتبارية التي يعترف بها لبعض الجماعات هو أمر حقيقي وليس مجازي أو افتراضي ، حيث إن الحياة

القانونية تقوم على مجموعة من الأفكار والأسس والتي لا يمكن تبريرها على أساس الأفكار البلاعية ، بل على أساس حقيقة متمثلة في أن ما يقرره المشرع من شخصية قانونية لجماعة معينة ، إنما ترتب أهلية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات ؛ ومن ثم فهو قد يضفي هذه الشخصية القانونية على الإنسان فيكون هو الشخص الطبيعي، وقد يخلعها علي تجمعات معينة، حتى تستقل بإرادتها الذاتية عن إرادة الأشخاص المكونين لها من حيث الأهلية والمسؤولية ؛ ف تكون هذه هي الشخصية الاعتبارية

**ومن ثم يترتب على هذا التحيل ما يلي :**

(أ) إن المشرع يعترف بوجود الشخص الاعتباري ولا يخلقه ، ذلك أن الترخيص لجمع ما بممارسة نشاطه لا يعني أنه هو الذي خلق هذا الشخص الاعتباري ؛ بل إنه قرر وجوده.

(ب) إن الشخص الاعتباري يكون له إرادة ذاتية عن إرادة المكونين له ، ومن ثم فهي إرادة حقيقة وليس مجازية أو افتراضية .

وأياً ما كان الخلاف في هذا الموضوع ؛ فإن الشخصية الاعتبارية قد أصبحت حقيقة مقررة في عالم القانون الخاص والعام على السواء ، فهناك جماعات الأشخاص والأموال في القانون الخاص ، وهناك الدولة وأشخاص القانون العام الأخرى التي توجد ، سواء كانت إقليمية أم مصلحية أم مهنية .

فقد أضفى المشرع الدستوري الشخصية الاعتبارية علي وحدات الإدارة المحلية في المادة ١٧٥ من دستور ٢٠١٤ :

"تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات، والمدن، والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويراعى عند إنشاء أو تعديل أو الغاء الحدود بين الوحدات المحلية، الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وذلك كله على النحو الذي ينظمها القانون".<sup>(١)</sup>

#### (نشأة الشخص المعنوي ونهايته) :

لاشك أن المشرع هو الذي يقرر الشخصية الاعتبارية لجمعيات الأشخاص والأموال ، وكذلك أشخاص القانون العام ؛ وإن كانت الدولة بمجرد توافر عناصر تكوينها تنشأ دون حاجة إلى وجود نص سابق يقرر لها الشخصية الاعتبارية ، ومن ثم فهي تكتسب الحقوق وتحمل الالتزامات بناءً على ذلك. أما أشخاص القانون العام الأخرى الموجودة داخل هذه الدولة، فإن المشرع هو الذي يضع النصوص المنظمة لهذه الأشخاص والاعتراف بالشخصية الاعتبارية لها.

وينتهي الشخص الاعتباري ، بنفس الأداة التي أنشئ بها هذا الشخص، والقانون هو الذي يحدد مصير الحقوق والالتزامات التي كانت في ذمته ، هذا ونلاحظ أن هناك فرق بين انتهاء الشخصية الاعتبارية ذاتها وفنائها ، وبين حل المجالس الممثلة لها؛ حيث إن حل هذه المجالس لا يؤثر في وجود هذا الشخص ذاته .

---

(١) وانظر دستور ١٩٧١ م الملغى في المقارنة.

### ( خصائص الشخصية المعنوية ) :

قرر المشرع في القانون المدني في المادة الثالثة والخمسين ما يلي :

- ١- " الشخص الاعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان ملزماً لصفة الإنسان الطبيعية ، وذلك في الحدود التي قررها القانون .
- ٢- فيكون له :
  - أ - ذمة مالية مستقلة .
- ب- أهلية في الحدود التي يعينها منذ إنشائه أو التي يقررها القانون .
- ج- حق التقاضي .
- د - موطن مستقل ويعتبر موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته .
- ٣- ويكون له نائب يعبر عن إرادته " .

وبالنسبة للأشخاص الموجودة في نطاق القانون العام ؛ فإنه ينطبق عليه نفس هذه الآثار التي قررها القانون المدني ، ومنها في خصوص أشخاص القانون العام ما يلي : الأهلية والتمثيل والاستقلال والمسؤولية :  
(أ) (الأهلية والتمثيل) :

لكل شخص اعتباري أهلية اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات ، فيكون له ذمة مالية مستقلة عن ذمة الأشخاص الطبيعية الذي يمثلونه ، ومن ثم فإنه يتحمل بالالتزامات ويكسب الحقوق ، بعض النظر عن ذمة المكونين له ومن يمثلونه ، سواء كانوا مجالس منتخبة أم معينة .

ويكون لكل شخص اعتباري مثل قانوني له أمام القضاء وفي مواجهة الغير ، ومن ثم فإن هذا يرتب النتائج التالية :

- إن الدعاوى القضائية توجه إلى ممثل الشخص الاعتباري بصفته ، ومن ثم فإن زوالها لا يستتبع انقضاء الدعوى ؛ بل تنتقل الصفة إلى الممثل الجديد لهذا الشخص .

- إن العقود والالتزامات المترتبة عليها تتم من قبل ممثل الأشخاص الاعتبارية ، ويكون طرفا العقد هما : الغير ، والشخص الاعتباري ، والذي يعبر عن إرادته في هذا الشأن ممثلا في هذه العقود وغيرها من التصرفات .

- إن هذا الاختلاف بين الإرادة الشخصية لممثل الشخص الاعتباري والإرادة الذاتية لهذا الأخير تتطلب التفريق بين هاتين الإرادتين في حالة تقويم التصرف وترتيب نتائجه وأثاره .

**(ب) (الاستقلال الإداري) :**

بما أن الشخص الاعتباري يتمتع بإدارة مصالح متميزة ؛ فإنه يتمتع بالاستقلال الإداري عن السلطة المركزية التي يعبر عنها ممثلوها المركزيون وهذا الاستقلال الذي تتمتع به أشخاص القانون العام ، يظهر من خلال حرية إدارة المصالح والشئون التي تتولاها ؛ فالشخص المحلي يقوم على إدارة شئون الإقليم الذي يتولاه ، ومن ثم يتخذ القرارات ويقوم بالتصرفات التي يتطلبتها هذا الإقليم دون توقف ذلك على تدخل السلطة المركزية .

**ويترتب على هذا الاستقلال النتائج التالية :**

- إنه ليس من حق السلطة المركزية أن تتدخل في استقلال السلطة اللامركزية ، فلا يجوز لها أن تعديل من القرارات التي اتخذتها هذه السلطات ؛ بل كل ما تملكه في هذا الصدد هو الحدود التي ترسمها الوصاية الإدارية لها عليها .

- كذلك تستقل هذا الأشخاص اللامركزية بمواردها على النحو الذي لا يجعلها تعتمد على السلطة المركزية اعتماداً كاملاً في هذه الموارد ، وهو الأمر الذي قد يؤثر في استقلالها .

- ويكون لهذا الشخص اللامركزي موظفيه الذي يخضعون له ؛ والذين يعتمد عليهم في القيام باختصاصاته ، ومن هؤلاء الموظفين يخضعون للسلطة اللامركزية ، وللقوانين الخاصة التي تنظم شئونهم .  
ولا يخضعون للقانون العام الذي ينظم شئون موظفي السلطة المركزية إلا في حالة عدم وجود نص في قانونهم الخاص .

**(ج) (المسؤولية) :**

طالما أن الشخص اللامركزي يستقل باتخاذ قراراته ، والتصرف دون توقف عن إرادة السلطة المركزية ، فإن المسئولية المترتبة على أعمال السلطة اللامركزية تثار في مواجهته ولا تثار في مواجهة السلطة المركزية وذلك أياً كان نوع هذه المسئولية، وأياً كان نوع الدعوى سواء كانت دعوى إلغاء أم دعوى تعويض .

كما يمكن أن تحدث المنازعات بين أشخاص القانون العام المستقلة ، وترفع الدعوى من كليهما في مواجهة الأخرى ، وإن كان قانون مجلس الدولة المصري قد أوكل للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع الفصل في النزاع الذي يقوم بين شخصين من أشخاص القانون العام ، ويكون قرارها في هذا الشأن ملزماً للجانبين .

## الفصل الثاني المركزية الإدارية

**للتنظيم الإداري أسلوبان في النظم المختلفة في العالم وهما :**

أسلوب المركزية الإدارية ، وأسلوب الالامركزية الإدارية، ونتكلم في هذا الفصل عن موضوع هام في التقسيم التقليدي للتنظيم الإداري ، ونعني به المركزية الإدارية باعتبارها الأسلوب الأول من أساليب التنظيم الإداري:  
**تعريف المركزية الإدارية:**

**المركزية الإدارية :** وتعني تركيز السلطة الإدارية في يد سلطات موجودة بعاصمة الدولة أو ممثليها بالأقاليم .

فالدولة التي تتبني المنهج الليبرالي تترك للأفراد المجال الأكبر من حرية النشاط الاقتصادي ، بحيث تتولى المجال الفردي قيادة هذا النشاط دون تدخل من قبل الدولة ، إلا لضمان عدم خروجه على الحدود المنشورة المرسومة في القوانين المختلفة ، فهي تترك حرية إنشاء المشروعات المختلفة ، ولكن عندما يتحول ذلك إلى مجال الاتجار في غير المشروع مثلا ، فهنا تتدخل الدولة لرد العمل الخاص إلى حدوده المنشورة.

والدولة التي تعتمد الفكر الاشتراكي تتدخل في ميدان النشاط الاقتصادي ويظهر ذلك من خلال ما تقوم به من رسم خطط تبني على أهداف تتبعها الدولة عن طريق تنفيذ هذه الخطة .

وتختلف الخطط في هذا الصدد من حيث مداها الزمني ونطاقها المكاني .

فمن حيث المدى الزمني، هناك خطة قصيرة الأجل ، وأخرى متوسطة الأجل ، وثالثة طويلة الأجل في ضوء الجهد التي يتطلبها تحقيق الهدف الذي يشكل غاية الخطة .

ومن حيث النطاق المكاني ، فهناك خطة قومية تضم الدولة بأكملها من حيث التنفيذ أو خطة إقليمية أو محلية تهدف الدولة إلى تطبيقها في نطاق جغرافي معين في داخلها ، هذا على الرغم من أن القائم على وضع هذه الخطة هو السلطة المركزية في العاصمة ، إلا أن هذا التطبيق على المستوى الإقليمي لا ينفي عنها صفة المركزية.

ومن هنا يظهر عدم الارتباط بين المركزية الإدارية والمركزية الاقتصادية ، وإن كانت الدولة التي تسير على الطريق الديمقراطي الصحيح تميل إلى التوسيع من نطاق التخطيط اللامركزي مع كل اتجاه نحو التحقق من صورة المركزية الإدارية .

**(أسس المركزية الإدارية) :**

تقوم المركزية الإدارية على أساس تركيز السلطة الإدارية، والتدرج الإداري الرئاسي لها، وتناول تفصيلاً ذلك فيما يلي:

**(الأساس الأول : تركيز السلطة الإدارية) :**

يفرغ هذا الأساس المركزية الإداري في مظهر تركيز السلطة الإدارية في يد سلطات مركزية موجود وفقاً للغالب في عاصمة الدولة ، وقد يكون مقرها في مكان آخر غير العاصمة، ولكن هذا لا يؤثر في الأساس الذي نتكلم عنه، وهو وحدة مصدر القرار، ومن يملك السلطة والاختصاص.

**ومن ثم يظهر هذا التركيز في عدة أوجه هي :**

**(الاختصاص الإداري) :**

ويعني هذا أن الاختصاص الأصيل هو للسلطة المركزية، فتتوزع سلطات الدولة على عدة وزارات أو إدارات مركزية، بحيث يختص كل منها بجزء من وظيفة الدولة الإدارية، يقوم كل منها بتنفيذ نشاط الدولة في هذا الجانب ، من

خلال موظفيها الذين ينشؤون تبعاً له إما في المركز أو في الأقاليم التي ينبعي  
أن ينفذ فيها هذا النشاط .

ونتيجة لهذا ، فإن كافة أنشطة الدولة تدار بأسلوب مركزي ، فرسم  
الخطة أياً كان نوعها إنما هو أمر متترك للسلطة المركزية ، بحيث يرجع  
إليها في كل ما يتعلق بهذا الاختصاص ، فهي التي تحدد المدى الزمني ،  
والنطاق الإقليمي لهذه الخطة ، دون أن يشترك معها في ذلك هيئات إقليمية  
أو مصلحية أخرى .

وهي التي تبين الإمكانيات المادية والبشرية التي تعتمد عليها الخطة ، وهي  
التي ترسم لها الهدف النهائي الذي تتشده ، والأهداف الوسيطة التي تتبع في  
سبيل تحقيق هذا الهدف .

وتقوم السلطة المركزية في هذا النمط بتحديد حاجة الدولة إلى المرافق  
المختلفة ، سواء أكانت مرافق إدارية أم اقتصادية ، وتوزيع هذه المرافق على  
أقاليم الدولة المختلفة ، دون أن يكون من اختصاص هذه الأقاليم الاستئثار  
بإنشاء مثل هذه المرافق ، حتى ولو كانت ضرورية علي المستوى المحلي .

كذلك فإن تحصيل رسوم في مقابل الخدمات التي تؤديها الدولة هنا يتم  
بطريقة مركزية ، فهي التي تحدد هذا المقابل ، وكيفية تحصيله ، بحيث تؤول  
الحصيلة في النهاية إلى السلطة المركزية ، وتدخل في ميزانية الدولة ، دون أن  
يكون من اختصاص هيئات أخرى سلطة بالنسبة لهذه الرسوم .  
**(السلطة الإدارية) :**

وفي هذه الأسلوب النمطي ، السلطة تتركز في يد إدارة مركزية ، فقد تكون  
وزارة ، أو هيئة مركزية لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة .

وبالبناء على ما تقدم ، فكما أن هذه السلطة تملك الاختصاص ، فإنها تتمتع بالسلطة التي تظهر في شكل إصدار قرارات وأوامر ملزمة في مواجهة كافة المخاطبين بوجه النشاط الذي يظهر فيه الاختصاص الذي تملكه هذه السلطة .

**(التمويل للنشاط الإداري) :**

حيث إن تمويل أنشطة الدولة المختلفة إنما يعتمد على الموارد التي توفرها الموازنة العامة الموحد على مستوى الدولة ، ومن ثم فإن أوجه إنفاق هذه الموارد في الوفاء بالاحتياجات العامة ، يتم وفقاً لترتيب الأولويات التي تحددها الخطة في هذا الشأن .

ومن ثم فلا يوجد في ظل النمط الازدواجي في فرض الرسوم ، والتي تكون مفروضة بقرارات مركزية ، دون أن يشاركها في ذلك سلطة أخرى إقليمية أو مصلحية .

**(الأساس الثاني : التدرج الرئاسي للتنظيم الإداري) :**

يعتمد هذا النمط على أساس وحدة التنظيم الإداري ، حيث تدرج السلطة في شكل تدرج هرمي بدءاً من رأس التنظيم حتى يصل إلى قاعده ، ومن ثم يضيق هذا التنظيم في القمة ويتسع في الفاعة .

وهذا المبدأ ينعكس على التنظيم الإداري من خلال طبيعة العلاقة داخل التنظيم الإداري ، ونظام الرقابة داخله ، وطبيعة علاقات التسليق والاتصال بين مكوناته .

**(طبيعة العلاقة داخل التنظيم الإداري) :**

يحكم العلاقة داخل التنظيم الإداري مفهوم التبعية الرئاسية التي يخضع المرؤوس لأوامر الرئيس الإداري وتوجيهاته، فيكون للرئيس الإداري من

**خلال السلطة التي يتمتع بها داخل مؤسسات التنظيم ، والدرجة التي يشغلها في سلم السلطة - ما يلي :**

**١- سلطة إصدار الأوامر والقرارات التي تحكم نشاط التنظيم أو تتعلق بهيكل التنظيم ذاته .**

**٢- سلطة تعديل الأوامر والقرارات التي أصدرها المرؤوس في نطاق السلطة التي يتمتع بها داخل مؤسسات التنظيم ، فقد يعطي القانون للمرؤوس هذه السلطة في بعض الموضوعات ، فيكون من حق الرئيس التدخل في هذا النطاق الممنوح له بتعديل ما أصدره المرؤوس .**

**٣- سلطة إلغاء أوامر وقرارات المرؤوس الإداري في إطار ما هو مسموح لهذا المرؤوس التصرف فيه ، دون أن يكون في مقدور المرؤوس الاعتراض على هذا الإلغاء .**

**ويقابل هذه السلطة واجب الطاعة الملقي على عائق المرؤوس ، فإذا أخل بهذا الواجب فقد خرج على مقتضي الواجب في وظيفته .**

**ولكن واجب الطاعة هذا مقيد بأمرتين هما :**

**(الأمر الأول) : ألا تشكل أوامر الرئيس جريمة جنائية ، وإلا كان من حق المرؤوس الاعتراض على الأمر الصادر له من رئيسه بعدم التنفيذ ، كما ولو شكل هذا أمر بالقتل لأحد الأشخاص أو بالاختلاس من المال العام ، أو عدم تنفيذ حكم صادر من القضاء ، يدخل تنفيذه في نطاق اختصاص المرؤوس .**

**(الأمر الثاني) : ألا يشكل الأمر مخالفة جسيمة في نطاق اختصاص المقيد بجهة الإدارة ، ولكن تظل القاعدة العامة وهي واجب الطاعة ، مطبقة**

عندما يتعقد الأمر بالاختصاص التقديرى الذى تملكه الإدراة أو تعلق الشأن بمخالفة بسيطة داخل النطاق المقيد.

**(نظام الرقابة داخل التنظيم الإداري المركزي) :**

في ظل التنظيم الإداري المركزي تتم الرقابة داخل أجهزته من خلال الرقابة الإدارية التي تظهر في صورة الأمر والتعديل والإلغاء علي نحو ما سلف بيانه .

ومن منطلق هذه الرقابة ، تملك الجهة الرئيسية سلطة الحلول محل الجهة المرؤوسة في القيام بالاختصاص الملقي علي عاتق الإدراة ، سواء في ظل الظروف الاستثنائية أو الظروف العادبة ، ويكون

تصرف الإدراة في هذه الحالة مشروعًا دون الاعتراض عليه بعدم الاختصاص ، دون أن يكون هناك تظلم ويملاك المضرورون من تصرف المرؤوس التظلم منه إلى الجهة الرئيسية والتي تملك سلطة التعقيب على هذا التصرف علي ما سلف ذكره.

**(طبيعة علاقات التنسيق والاتصال) :**

تفرغ علاقات التنسيق والاتصال في ظل نمط المركبة الإدارية في نطاق الهرم المترجح لهذا التنظيم ؛ ومن ثم تتتنوع هذه العلاقات في ضوء ما يقوم به المخطط المركزي لكافة أوجه النشاط في الدولة سواء في ذلك النشاط الإداري أم الاقتصادي أم الاجتماعي ، وتتوزع العلاقات هذه في نطاق متدرج للتباعية الرئيسية وما يعطي لكل إدراة منها من سلطة في القيام بوجه من النشاط الموكول إليها .

### (تقدير نمط المركزية الإدارية ) :

هذا النمط من أنماط التنظيم الإداري له عدة مزايا يحققها منها:

١- فهو يتاسب مع طبيعة الدولة حديثة النشأة التي تتجه نحو تدعيم أساس تكوينها وترسيخ جذورها ، وهو الأمر الذي يتطلب تركيز كافة وظائف الدولة بما فيها النشاط الإداري الذي تقوم به ، وذلك يحقق لهم السيطرة على كافة أقاليمها وكافة أوجه النشاط بها ، ويمكنها من التعرف على ما تتطلبه من موارد تستطيع أن تحصر مصادر الحصول عليها من كافة أقاليم الدولة ، بحسب ما يتمتع به هذا الإقليم أو ذاك من غنى في الثروة وزيادة في مصادر الدخل ، وتتعرف الإدارة في ذلك على وجوه إنفاق مواردها في سبيل تنمية أقاليمها المختلفة بتوزيع هذه الموارد علي المناطق المحلية بها ، وفقاً لما يتطلبه كل واحد منها .

٢- وهو يتواافق مع خصائص الدولة البسيطة صغيرة المساحة وقليلة العدد في السكان ، حيث إن وحدة السلطات فيها ، ينعكس على الوظيفة الإدارية هي الأخرى ، وتلك التي تتركز في يد السلطة المركزية في العاصمة ، والتي يمتد نشاطها إلى كافة أقاليم الدولة من خلال خطة مركزية ، تنفذ في جميع أرجائها من خلال توزيع عادل للموارد .

٣- وهو يدعم وحدة الدولة، من خلال ارتباط كافة أطرافها بمركز واحد يسيطر علي كافة أوجه النشاط فيها بما فيها النشاط الإداري ، وهو الأمر الذي لا يوفره التنظيم الالامركزي الإداري ، فتوزيع الوظيفة الإدارية قد يتبعه محاولات لتوزيع وظائف الدولة الأخرى .

**وفي الحقيقة فإن هناك الكثير من عيوب نمط المركبة الإدارية يتجلّى أهمها في الآتي :**

١- يتنافر هذا النمط مع منهج الوفاء بالحاجات العامة وتحقيق المرافق العامة لأهدافها .

٢- يولد هذا نظام المركبة الإدارية كثيراً من الأمراض الإدارية والتي تتعكس على التنظيم الإداري كله ، ومنها :

(أ) مرض البيروقراطية الإدارية والتي تضعف من معدلات الأداء ، وتساهم في زيادة نفقات الجهاز الإداري ، الأمر الذي يتنافى مع تحقيق الهدف الذي تتغياه زياد بأعلى معدل وبأقل تكلفة ممكنة ، وهو الذي يؤدي في النهاية إلى زيادة الأعباء النابعة من النظام الإداري على ميزانية الدولة وخطتها التي يعتمد تنفيذها على هذه الميزانية .

(ب) التعقيدات الإجرائية في الجهاز الإداري ، حيث يؤدي تعقد التنظيم المركزي إلى صعوبة الحصول على الخدمة الإدارية ، وهو الأمر الذي يدفع المتعاملين معها إلى سلوك طرق غير مشروعة للحصول عليها .

(ج) تشابكات مكونات التنظيم الإداري والتي تشكّل طريقاً آخر لكل المتعاملين مع الجهاز الإداري لقضاء مصالحهم والوفاء بحاجتهم المسئول عنها هذا الجهاز الإداري ، وهو الأمر الذي يصيب التنظيم الإداري بمرض خطير يعجز معه نجاح التنظيم في تحقيق أهدافه ، والفاصل لأنظمة الإدارية المختلفة يكتشف مدى عمق هذه المشكلة ، بحيث أصبح من الضروري النظر في كيفية تحقيق تلك المصالح ودفع تلك المضار .

٣- يؤدي نمط المركبة الإدارية إلى كثير من التعقيدات الإدارية ، ذلك أن اتساع دائرة الجهاز الإداري المسئول عن نشاط معين ، يؤدي إلى صعوبة

تحقيق الاتصال السليم بين كافة مكوناته ، سواء رأسياً أم أفقياً ، وهو الأمر الذي يقعده عن تحقيق هدفه بفاعلية .

٤- تعدد الأجهزة الإدارية المركزية المسئولة عن كافة أوجه النشاط في الدولة، مع اتساع كل منها يجعل من الصعوبة تحقيق التنسيق بين كل منها ، وهو الأمر الذي يعود على الإدارة بمضار كثيرة منها : ضعف الأداء وزيادة النفقات ، والتعارض بين الأجهزة المختلفة ، وإصابة نشاط بعضها بالشلل في الإنجاز .

٥- عدم قدرة نمط المركزية الإدارية على التعرف على الحاجات المحلية أو البلديات ، ومن ثم فقد تصطدم الخطة المركزية التي يضعها مع ما تتطلبه هذه الحاجات ، وحتى مع اتفاق هذه الخطة مع تلك المتطلبات ، فقد تظهر عيوب التطبيق من خلال ما يعنيه هذا النمط من بعد أسلوب صناعة القرار ومجال ومكان تطبيقه، وهو الأمر الذي يمكن ملاحظته في كثير من البلدان ، تلك التي نجد فيها تبايناً كبيراً بين مستويات التنمية في أقاليمها المختلفة.

٦- عدم قدرة أسلوب المركزية الإدارية في التجاوب مع الرغبة في التنمية والنهوض بالمجتمع في كافة مجالات حياته ، لاسيما الجانب الاقتصادي ، بسبب ما ينتج عن هذا الأسلوب من مشكلات .

٧- أصبح الأساس الإداري هو كيفية صنع القرار القابل للتنفيذ، من خلال سلسلة من الإجراءات التي يتنافر معها الأسلوب المركزي .

٨- وفي نطاق هذا التوجه يأتي الاعتراف بالحق في التنمية البشرية بمكوناتها الأساسية، ومن ثم فلا يساعد الأسلوب الإداري المركزي على تحقيق ذلك .

### (مظاهر المركزية الإدارية) :

- في ظل نمط المركزية الإدارية يوجد مظهراً :  
**(التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري) :**  
**(المظهر الأول : التركيز الإداري) :**

وفي هذا المظهر يظهر الأسلوب النمطي للمركزية الإدارية من خلال تركيز سلطة البت والتقدير يد السلطة المركزية ، والتي تمثل في رئيس المصلحة الأعلى وهو الوزير ، وذلك دون أن يشاركه فيه مرؤوسوه ، والذين تقتصر مهامهم علي تنفيذ ما يقرره الوزير في هذا الشأن .  
**(المظهر الثاني : عدم التركيز الإداري) :**

نظراً للعيوب الشديدة التي ظهرت نتيجة لتطبيق المظهر السابق نتيجة للالتزام الكامل بها ، فلقد ظهرت صورة عدم التركيز الإداري .  
وتعني هذه الصورة أن السلطة الإدارية ليست مركزة بطريقة شديدة في يد الوزير بالعاصمة ، بل يعطي لمرؤوسيه ؛ سواء في نطاق العاصمة أم الأقاليم سلطة البت في بعض الأمور والمسائل .  
**مزايا عدم التركيز الإداري وعيوبه) :**  
**- تتمثل مزايا هذه الصورة في الآتي:**

أ - عدم التركيز الإداري يخفف من عيوب المركزية الإدارية الشديدة ، والتي سبق بيانها ، حيث إن إعطاء سلطة اتخاذ بعض القرارات والنهوض ببعض التصرفات دون الرجوع إلى الرئيس الإداري ؛ من شأنه أن يتلافي عيوب البيروقراطية الشديدة التي تترجم عن تركيز السلطة في يد رئيس الجهاز الإداري .

ب- عدم التركيز الإداري خطوة في الطريق نحو الانتقال إلى اللامركزية الإدارية وتهيئة المناخ الملائم لتطبيق الأسلوب الأخير.

ج- تظهر مزايا عدم التركيز الإداري في حالة الأخذ به في أنه يقوم بدور عملي في تدريب المرؤوسين على القيادة وتولي المسؤولية ؛ من خلال إعطاء الفرصة لهؤلاء في التصرف في مجالاته القانونية؛ تحت رقابة الرئيس الإداري الأعلى .

د - يمكن أن تظهر فائدة عدم التركيز الإداري في بعض الاختصاصات التي لا يمكن نقلها إلى السلطات المحلية بصورة مطلقة ؛ نظراً للحاجة إلى تركيزها في يد السلطة الإدارية ، فهنا يمكن تلاقي عيوب المركزية الشديدة أو التخفيف منها على الأقل .

#### (عيوب عدم التركيز الإداري) :

١- تتجلى عيوب هذه الصورة من صور المركزية الإدارية في أنها لا تساعد على التخلص الكامل من عيوب المركزية الإدارية الشديدة من البيروقراطية، وما ينتج عن ذلك من مضار، والتي قد تظهر في كافة أركان الجهاز الإداري ؛ و يؤثر في عدم نجاحه أهدافه .

٢- إن الكلام عن هذه الصورة للمركزية الإدارية لا تقضي على عيوبها ولا تتلافى آثارها ؛ حيث من الممكن أن تظهر في ظل الأسلوب المركزي أو اللامركزي ؛ حيث لا يركز الرئيس الإداري السلطة في يده ، بل يعطي لمرؤوسيه قدرأ منها؛ ومن هنا فهي لا تدخل ضمن المزايا التي يمكن أن تخفف من عيوب المركزية الإدارية

هذا ويظهر عدم التركيز الإداري من خلال مظاهر شائعة في التطبيق، وهو التفويض الإداري الذي نتحدث عنه من خلال ما يلي:

**(موضع التفويض الإداري)**

تناول دراسة هذا الموضوع من خلال النقاط التالية:

#### **مفهوم التفويض الإداري:**

التفويض الإداري هو أن يعهد الرئيس الإداري لأحد مرؤوسيه بجزء من اختصاصاته لتكون له سلطة البت فيها تحت رقابة الرئيس وإشرافه.

#### **التفويض الإداري والتفويض التشريعي:**

يظهر التفويض الإداري في مجال السلطة الإدارية ، ومن ثم فهو يختلف عن التفويض التشريعي .

والتفويض التشريعي هو أن تعهد السلطة المختصة وهي السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية بإصدار تشريع في مجال معين ؛ اعتباراً لظروف معينة تملّي ذلك ، وفي حدود ما قد يقرره الدستور المطبق في هذا الصدد .

ويشمل التفويض التشريعي أيضاً ما قد يخوله الدستور لرئيس الجمهورية من إعطاء السلطة في إصدار اللوائح التنفيذية للقانون بما ليس فيه تعديل أو تعطيل أو إعفاء من تنفيذها وأن يفوض غيره في إصدارها.

#### **التفويض والحلول:**

قد يرى المشرع أن هناك ظروفاً معينة حدثت أثناء سير المرفق العام، مما يجعل الرئيس الإداري عاجزاً عن القيام بأدائه إما لغيابه أو غير ذلك من الظروف، فيقرر القانون أن المسؤول يحل محل الرئيس في القيام بهذا العمل.

**ومن هنا يختلف التفويض عن الحلول في التالي :**

- أ ) التفويض يكون بمقتضى قرار من الرئيس الإداري الأعلى ومن ثم

يظل الرئيس مسؤولاً عن العمل؛ ويخلص المفوض لرقابة الرئيس وإشرافه بما في ذلك سلطته في إلغاء أو سحب قرار المفوض المفوض إليه أما الحلول فإن المفوض يقوم بالتصريف باعتباره أصلياً ، ومن ثم فإن الرئيس الإداري لا يستطيع إلغاء هذا العمل إلا بالطريقة القانونية .

ب) التفويض يكون في الظروف العادية ، حيث يستطيع الرئيس الإداري أن يفوض المفوض في بعض اختصاصاته ، حتى مع وجود الرئيس الإداري تمكنه القيام بأعماله ، ومن ثم فالشرع يترك للمفوض سلطة التفويض نتيجة للظروف التي يراها ويعدها هو .

أما الحلول فيكون نتيجة ظروف تحدث ، فتكون غير عادية ناجمة عن عدم وجود الرئيس الإداري أصلاً ، فيحدد القانون الذي أجاز الحلول من يحل محله في هذه الحالة.

ج) تحديد المفوض إليه يكون بقرار إداري من المفوض ، فهو الذي يعين من يقوم من مرسوميه بدراسة الاختصاص المفوض فيه .

أما الحلول فيعتمد على النص القانوني الذي أجاز ذلك ؛ فهو الذي يقرر من يحل من قام المانع بشأنه من ممارسة اختصاصاته .

د ) نطاق التفويض مقصور على الحدود التي وردت بقرار التفويض سواء من حيث النطاق المكاني أو الزمني أو الموضوعي التي قررها في هذا الشأن. أما في حالة الحلول ؛ فإن من يحل محل الأصيل يباشر كافة اختصاصاته ، اعتماداً على النص القانوني الذي جعله يقوم مقام هذا الأصيل ، كما هو شأن عندما يغيب الرئيس الإداري ، يقوم مقامه وكيله في القيام باختصاصاته ، دون تمييز بين اختصاص واحتياط آخر.



### ( التفويض في الاختصاص والتقويض في التوقيع ) :

يعتمد التفويض في الاختصاص على نقل اختصاص المفوض إليه طيلة مدة التفويض ، بحيث لا يستطيع المفوض أن يمارس الاختصاص المفوض فيه خلال هذه المدة إلا إذا كان المفوض إليه مرؤوساً لمفوض ؛ فيستطيع المفوض أن يستعمل سلطته القانونية في إلغاء أو سحب القرار الصادر بناءً على التقويض ؛ وهنا ينطبق أحكام إلغاء القرارات الإدارية سواء من حيث شروطها ، أو ميعادها ، أو العلم بها ، أو آثارها على القرار الصادر بإلغاء قرار التقويض .

أما التفويض في التوقيع فلا ينقل اختصاص المفوض إليه ، وبالتالي يظل من حق المفوض أن يمارس الاختصاص المفوض فيه رغم صدور قرار بالتفويض ؛ ولذا فهذا النوع من أنواع التفويض يعتمد على شخص المفوض إليه ، والذي يرى فيه المفوض كفاءة معينة للقيام بهذا التفويض ، ومن ثم فإذا فقد هذا المفوض وظيفته انتهي هذا التفويض ؛ حيث إنه يقوم على الاعتبار الشخصي .

وهذا الكلام يختلف عن تقويض الاختصاص والذي يحدد القانون شخص المفوض إليه بصفته لا لشخصه ؛ وهنا يكون للمفوض إليه أن يستمر في ممارسة الاختصاصات المفوض فيها ، حتى ولو تغير شخص المفوض إليه ، فيظل القرار الصادر بالتفويض صحيحاً ومنتجاً لآثاره رغم هذا التغيير ؛ حيث إن تقويض الاختصاص لا يقوم على شخص المفوض إليه .

### ( ثانياً : شروط التفويض ) :

التفويض يعد استثناءً من الأصل القاضي بأن من عينه المشرع لاختصاص معين ، يتquin أن يقوم هو به لا أن يتنازل عنه لغيره ، غير أن

تطبيق هذا الأصل ياطلاق من شأنه أن يعرقل سير العمل في الجهاز الإداري؛ حيث إن الرئيس الإداري قد لا يتمكن من القيام ببعض أعماله نتيجة لتفرغه لأعمال أخرى ، فيستطيع أن يفوض بعض اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه ليقوم بها، ويتفرغ هو للأعمال الهامة ، وفقاً لما يراه المشرع في هذا الصدد.

كما أن هذا الأسلوب من شأنه أن يسهم في عملية تدريب للمرؤوسين على تولي المناصب القيادية، من خلال تفويض هؤلاء ببعض الاختصاصات بصورة عملية، واتخاذ القرارات التي هي أصلاً من اختصاص الرؤساء الإداريين .

ونظراً لأن التفويض يعد خروجاً على القاعدة العامة، فإنه يتقييد بعده شروط لابد من توافرها، حتى يكون صحيحاً وهي :

أ - التفويض تحكمه قاعدة أن الأصيل يظل مسؤولاً عن العمل محل التفويض مع المفوض إليه ، باعتبار أن التفويض لا يعني تنازل المفوض عن اختصاصه كلياً .

واستناداً إلى هذا ، فإنه في حالة تفويض الاختصاص ، يستطيع الرئيس الإداري المفوض إليه أن يستعمل سلطته القانونية في إلغاء أو سحب العمل محل التفويض أو إلغاء التفويض في حد ذاته .

بيد أنه إذا كان المفوض من نفس درجة المفوض، فإنه لا يمكن من ذلك بل عليه أن يتبع الطرق القانونية للطعن على هذا العمل ، إن كان له في ذلك وجهاً .

ب- لا تفويض إلا بنص ، وذلك استناداً على أساس أن التفويض استثناء من الأصل القاضي بأنه ، لا يجوز التفويض في الاختصاص الذي قرره

المشرع ؛ ولما كان الأمر كذلك ، فإنه لابد من وجود نص صريح يعطي للمفوض سلطة التفويض ؛ فإذا لم يوجد هذا النص ؛ فإنه لا يكون هناك محل لهذا التفويض ؛ وإذا تم وقع باطلًا .

ومن أمثلة هذه النصوص التي تبيح التفويض ما قرره المشرع في قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ من أنه : " ويجوز بقرار المحافظ تعين نائب لرئيس المركز، ولرئيس المركز تفویضه في بعض اختصاصاته" ( م ٤ ، فقرة ثانية ) .

ونصت المادة ٣١ من ذات القانون على أنه : " للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته و اختصاصاته إلى نوابه أو إلى سكرتير عام المحافظ أو السكرتير العام المساعد أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات الأخرى ".

ج- لا تفويض في التفويض ، بمعنى أنه لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض في الاختصاصات المفوضة إليه ، حيث إنه سواء كان التفويض شخصياً بالتوقيع أم تقوياً في الاختصاص ؛ فإن المفوض إليه يقوم بهذه المهمة بنفسه دون أن يفوض فيها .

د- يعتمد التفويض على مصدر السلطة التي يستمد منها المفوض سلطته و اختصاصه الذي يفوض منه ، فإذا كان مصدر ذلك هو القوانين واللوائح المنظمة لاختصاص وسلطة المفوض ؛ فإنه يملك التفويض في ذلك ؛ أما إذا كان الأصيل يستمد ذلك من الرئيس الإداري؛ فإنه لا يملك أن يفوض في ذلك.

ه- التفويض يقوم على أنه لا يجوز للمفوض أن يتنازل عن كافة اختصاصاته بمقتضى التفويض ؛ بل يجب أن يقتصر على بعضها ، لأن

التفويض ما هو إلا تكليف للمفوض إليه في ممارسة بعض اختصاصات المفوض، ومن ثم فمن غير الجائز للمفوض أن يفوض في كل اختصاصاته.

(ثالثاً : آثار التفويض) :

القرار الصادر بالتفويض يُعد قراراً إدارياً له كافة مقومات القرار الإداري ، والذي يجب أن تتوافر له أركانه وشروط صحته ؛ بحيث إذا اختلف بعضها جاز الطعن عليه من صاحب المصلحة في ذلك .

وبالنسبة للمفوض فإن آثار التفويض التي تتعلق به ، هو احترامه للقرار الصادر بالتفويض ، بحيث لا يجوز له سحبه أو إلغائه إلا إذا كان المفوض رئيساً للمفوض إليه .

كما يجب عليه احترام العمل الصادر بناءً على التفويض طالما كان سليماً وصحيحاً ، أما إذا كان معيناً كان بإمكانه سحبه أو إلغائه إذا كان يحتل موقعاً رئيساً للمفوض إليه ، فإذا لم يكن كذلك ، كان عليه أن يسلك الطرق المقررة قانوناً للنعي على هذا العمل الصادر من المفوض .

وفيما يختص بالمفوض إليه يتبعه أن يقوم بالعمل المفوض إليه ملتزماً الحدود الزمانية والمكانية بموجب القرار الصادر بالتفويض . كذلك فلا يجوز للمفوض إليه أن يتنازل عن سلطاته التي يستمدتها من قرار التفويض .

وفيما يتعلق بآثار التفويض على العمل محل التفويض والنتيجة المترتبة عليه ؛ فإنه يظل المفوض والمفوض إليه مسؤلان عن العمل محل التفويض الصادر به؛ بحيث لا يستطيع أن يتخلى المفوض عن هذه المسئولية ؛ استناداً إلى أنه قد فوض اختصاصاته التي نشأت بناءً عليه هذه المسئولية.



### الفصل الثالث

#### اللامركزية الإدارية

نتحدث في هذا الفصل عن الأسلوب الثاني من أساليب التنظيم الإداري وهو اللامركزية الإدارية، وذلك من خلال العرض الآتي :

(**مفهوم اللامركزية الإدارية وأشكالها**)

اللامركزية الإدارية هي : توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين سلطات لامركزية إقليمية أو مصلحية أو مهنية ، بحيث يكون لكل شخص من هذه الأشخاص نصيب من السلطة نابع من إرادة المشرع أصلاً لا بمقتضي قرار بالتفويض .

#### (**اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية**) :

وفقاً للمفهوم السابق للامركزية الإدارية ؛ فإنها تقتصر على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين جهات مركزية وأخرى لامركزية هذا معبقاء باقي السلطات في يد جهات مركزية ، سواء في ذلك الوظيفة التنفيذية ، والوظيفة التشريعية القضائية ، وذلك أياً كان مساحة هذه الدولة أو عدد سكانها .

أما اللامركزية السياسية ؛ فهي توزيع الوظيفة السياسية بين سلطات مركزية وسلطات لامركزية ، ونقصد بالوظيفة السياسية هنا : الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية .

ومن ثم فإن هناك سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية لدى دولة الاتحاد ، وهناك سلطات أخرى لدى كل دولة من الدولات الداخلة في هذا الاتحاد ، وهذه هي الدولة الفيدرالية أو الاتحادية .

وتأخذ هذه الدول بأحد طرق ثلاث لتوزيع الاختصاص بينها وبين  
الدوليات المكونة لها وهي:

(**الطريق الأول**) : تحديد اختصاص السلطة الاتحادية على سبيل الحصر  
وترك ما عداه للدوليات المكونة لها .

(**الطريق الثاني**) : تحديد اختصاص الولايات على سبيل الحصر ، بحيث  
يكون ما عداه من اختصاص السلطة المركزية الاتحادية .

(**الطريق الثالث**) : تحديد اختصاص كل من السلطة الاتحادية والولايات  
على سبيل الحصر ، بحيث يتولى المشرع ذاته بيان نصيب كل منها من  
هذا الاختصاص .

ويطلق على هذه الدولة الاتحادية الدولة المركبة ؛ ومن ثم فمن غير  
المتصور أن تدار هذه الدولة بأسلوب المركزية الإدارية .

أما الدولة البسيطة فهي التي تتوزع فيها الوظيفة السياسية ؛ ومن ثم فإن  
أسلوب التنظيم الإداري فيها قد يكون هو الأسلوب المركزي وقد يكون الأسلوب  
اللامركزي ، حسبما تأخذ به من توزيع لوظيفتها الإدارية .

(**أشكال اللامركزية الإدارية**):  
**اللامركزية الإدارية هي:**

توزيع للوظيفة الإدارية استجابة لحاجات معينة يعجز عن تحقيقها إدارة  
الدولة بأسلوب المركزي.

وهذه الحاجات إما أن تكون حاجات محلية إقليمية ، وإما أن تكون حاجات  
تتعلق بمصلحة معينة لتحقيق غرض معين ، وإما أن تتصل بمصالح مهنية  
معينة.

- وبالبناء على ما تقدم فإن اللامركزية الإدارية تظهر في أشكال ثلاث وهي :

- اللامركزية الإقليمية.
- اللامركزية المصلحية.
- اللامركزية المهنية.

ونتناول هذه الأشكال تباعاً على النحو التالي:

(الشكل الأول : اللامركزية الإقليمية) :

تعني اللامركزية الإقليمية توزيع الاختصاصات الإدارية للدول على وحدات إقليمية ليشمل كل منها نطاقاً جغرافياً معيناً ، وتقوم فيه هذه الوحدة بإدارة هذا الإقليم وفقاً للتنظيم الذي يضعه المشرع في هذا المجال ، الذي قد يوسع أو يضيق من اختصاص هذه الوحدات الإقليمية.

والملاحظ هنا أن الدولة تعد شخصاً معنوياً إقليماً يشمل اختصاصها كافة مساحة الأرض التي تشغلاها ؛ بينما هذه الأشخاص الإقليمية لا يمتد اختصاصها إلى خارج النطاق المكاني المحدد لها.

وقد ينص المشرع الدستوري على هذه الوحدات ، كما فعل الدستور المصري في المادة الحادية والستين بعد المائة حين ضرب أمثلة لهذه الوحدات وهي : المحافظات والمدن والقرى وما شابه حسب النظام المطبق.

بينما جاء المشرع العادي ونص في قانون الإدارة المحلية على أن هذه الوحدات الإقليمية هي خمس: المحافظات، والمناطق ، والمدن ، والأحياء ، والقرى ، ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاق كل منها ، وتغيير اسمائها ، وإلغائها على النحو التالي:

**( بالنسبة للمحافظات ) :**

يكون لها ذلك بمقتضى قرار صادر من رئيس الجمهورية ، ويجوز أن يشمل النطاق الجغرافي لمحافظة مدينة واحدة .

**( بالنسبة للمراكز والمدن والأحياء ) :**

يكون لها ذلك بمقتضى قرار صادر من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي لمحافظة.

**( بالنسبة للقرى ) :**

يكون لها ذلك بمقتضى قرار صادر من المحافظ بناءً على اقتراح المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبي المحلي لمحافظة (راجع المادة الأولى من القانون) .

**( الشكل الثاني : اللامركزية المصلحية ) :**

اللامركزية المصلحية تعني وجود مصالح معينة ذات طبيعة اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية ، ومن وحي يمكن تحقيق أغراضها بصورة فعالة ؛ فإنه يعهد بها إلى أشخاص مستقلة تقوم على هذه الاختصاصات ؛ نظراً لفوائد العديدة التي تعود من هذا الأسلوب، بدلاً من أن تدار هذه المصالح من خلال المركزية الإدارية.

**وهذه المرافق العامة وهي أشخاص معنوية مستقلة وتتنوع إلى :**

**( مرافق إدارية ) :** وهي المرافق التي تقوم بنشاط الدولة التقليدي والذي يختلف عن النشاط الخاص ؛ إما لأنه لا يمكنه أن يقوم به ، وإما لأنه لا يحقق ربحاً ، ومن ثم فهو بعيد عن مجال اهتمامه .

ومن أمثلة هذه المراقب الإدارية: مرفق الأمن الداخلي، ومرفق العدالة ، ومرفق الصحة ، ومرفق التعليم .

(**مراقب صناعية وتجارية**) : وهي المراقب التي تقوم بذات النشاط الذي يقوم به القطاع الخاص، وذلك نتيجة للتطور الذي لحق بوظائف الدولة ، فلم يعد مقصوراً على النشاط التقليدي من الأمن الداخلي والخارجي والعدالة ؛ بل امتد ذلك إلى المجال التجاري والصناعي والذي هو من طبيعة خاصة ، وهذا التطور الذي لحق بوظيفة الدولة قد نتج عن انتشار الأفكار الاشتراكية التي تقرر تدخل الدولة في هذا الميدان ؛ تحقيقاً لأغراض معينة دفع إليها هذا الفكر ، بل وحدث هذا التطور في الدول الليبرالية الرأسمالية لأغراض معينة تتغيّأها هذه الدول.

وهذا الشخص المصلحي تكون له شخصية اعتبارية ، وذلك حتى يتمكن من تحقيق أغراضه التي أنشئ من أجلها بصورة فعالة مستقلة عن الدولة ؛ ولذا منحة القانون هذه الشخصية ، وانطلاقاً من ذلك فلم يعد طريق الاستغلال المباشر كأسلوب لإدارة المراقب العامة كافياً لوفاء بالتطور الذي لحق بهذه المراقب والحاجة إلى إدارتها بالأسلوب اللامركزي .

ومن ثم فقد ظهرت الهيئات العامة والمؤسسات العامة كطريق لإدارة المراقب العامة الإدارية والاقتصادية ، يقوم إلى جانب الاستغلال المباشر الذي سبق الإشارة إليه .

والهيئه العامة هي تنظيم تنشأة الدولة، لإدارة مرفق عام ، ويمنح الشخصية المعنوية المستقلة، وهذا المفهوم ينطبق على المراقب العامة الإدارية.

أما المؤسسة العامة؛ فهي تنظيم تنشأة الدولة لإدارة مرفق عام اقتصادي (تجاري أو صناعي) بحيث يمنح الشخصية المعنوية .

وفي مصر ظلت التفرقة قائمة بين الهيئة العامة والمؤسسة العامة على النحو السابق ، إلى أن صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ م بإلغاء المؤسسات العامة ، ويظل وصف الهيئة العامة ليطلق على إدارة نوعي المرافق العامة السابقين .

**(الشكل الثالث : اللامركزية المهنية ) :**

نتيجة للتطور الذي لحق بالمجتمعات ، وظهور الحاجة إلى تضامن أصحاب المهن المختلفة للدفاع عن المصالح المرتبطة بهذه المهنة ، ظهر تنظيم جديد لهؤلاء في صورة نقابة تضم المنتسبين لمهنة معينة كالصناع ، والتجار ، والأطباء ، والمحاميين ؛ ولما كان هذا النشاط هو أصلاً من اختصاص الدولة سواء من حيث وضع تنظيم لممارسة المهنة أو لشئون أعضائها ؛ فقد رأى المشرع أن يوكل هذا الأمر إلى النقابات باعتبارها مرفق مهنية تتولى إدارة شئون المهنة والدفاع عن مصالح أعضائها ؛ وتحمّل النقابة في ذلك الشخصية الاعتبارية ؛ وتقوم بأعمالها تحت رقابة السلطة المركزية .

**(النظام القانوني للنقابات المهنية ) :**

**النقابة هي :** مرفق عام من طبيعته تختلف عن المرافق العامة الإدارية التي تقوم على خدمة أو مصلحة معينة ، كما تتمايز النقابات عن المرافق العامة الصناعية والتجارية .

ومن ثم فهي نوع جديد من الأشخاص القانونية فمنحها القانون هذه الشخصية الاعتبارية ، كما خولها بعض امتيازات القانون العام على النحو الذي يساعدها في تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله .

وبناءً على ذلك ؛ فإن النقابات المهنية وهي تضع لائحة تنظيم شئون المهنة ؛ إنما تمارس سلطة لائحتية تضع قواعد عامة مجردة ؛ وبالتالي فهذه اللائحة تعد بمثابة قرار إداري تنظيمي تخضع النقابة في ممارستها لسلطتها في وضعه إلى رقابة السلطة المختصة .

ويجوز الطعن على هذه اللائحة أمام القضاء الإداري صاحب الاختصاص الأصيل في فحص مشروعية القرارات الإدارية وإلغائها في حالة عدم المشروعية .

والنقابة وهي تمارس سلطتها هذه ؛ إنما تكون بمثابة شخص من أشخاص القانون العام ، والذي تخضع قراراته لرقابة مجلس الدولة .

والنقابات المهنية يدخل في اختصاصاتها الهامة عملية قيد المنتسبين إلى هذه المهنة التي تقوم عليها ؛ بحيث لا يجوز لأي منتم لهذه المهنة أن يمارسها دون الحصول على ترخيص من النقابة في هذا الصدد ؛ وعندما تصدر النقابة قراراتها في هذا الموضوع سواء بالقيد في جداولها أو رفض هذا القيد ؛ فإنها تمارس سلطة إدارية عامة تخضع في ذلك للقواعد التي تحكم نظرية القرارات الإدارية ؛ بحيث يجوز لمن يرفض قرار منها أن يتظلم منه إلى النقابة المختصة ، أو أن يطعن عليه أمام القضاء الإداري باعتباره قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية ، وهذا الخلاف بين النقابة ومن تقدم إليها ، إنما هو نزاع إداري يخضع النظر فيه إلى مجلس الدولة .

وتختص هذه النقابات المهنية باختصاص هام وهي سلطتها التأديبية في مواجهة أعضائها ، وحين تتولى النقابة ذلك ؛ فإنها تمارسها باعتبارها شخصاً

من أشخاص القانون العام ؛ ومن ثم فإن القرارات التأديبية هذه ؛ يخضع الطعن عليها لرقابة القضاء الإداري .

**(إدارة النقابة):**

ولكل نقابة مجلس يتولى إدارة شئونها وتسير أعمالها؛ ويتم انتخاب هذا المجلس من خلال أعضاء النقابة وذلك لمدة معينة ، هذا مع عقد جمعيات عمومية للنقابة في بعض المسائل الهامة ، التي تستدعي ذلك وفقاً لما يتضمنه القانون المتعلق بها في هذا الشأن.

ويختار النقيب من بين أعضاء النقابة ؛ ويتوالى تمثيلها أمام الغير ؛ والتصرف نيابة عن النقابة .

**(أسس الامركزية الإدارية ومقومات نجاحها):**

اللامركزية الإدارية حظيت بتأييد كبير لدى جمهور الفقهاء ولدى النظم المختلفة التي اعتقدتها طریقاً في تنظيمها الإداري .

بيد أن الأخذ بهذا الأسلوب نظرياً دون توفير الأسس التي تقوم عليها ، من شأنه أن يعوق تحقيقها لأهدافها ، و يجعل التنظيم الإداري في الدولة عديم الفاعلية في إنجاز المهام الملقاة على عاتقه .

ولما كانت اللامركزية الإدارية تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين سلطات مركبة وأخرى لامركزية ، فإن هذا يتطلب وجود مصالح تتطلب وجود شخص لامركزي يقوم عليها وعلى ما تهدف إليه .

كذلك يجب أن يتمكن هذا الشخص اللامركزي من القيام بأعماله؛ وهذا يتطلب أن يكون مستقلاً إدارياً؛ من خلال توفير مظاهر هذا الاستقلال سواء

من حيث منحه الشخصية الاعتبارية أو توفير الموارد التي تكفل له استقلاله الإداري المطلوب.

يبدو أنه إذا كان الشخص المعنوي يمارس أعماله باستقلال إداري؛ فإنه يعمل في نطاق الدولة؛ تلك التي تحتاج في إدارة شئونها إلى ضرورة التنسيق بين كافة وحداتها سواء من حيث خططها أو موازنتها، وهو الأمر الذي يقتضي أن تخضع هذه الأشخاص اللامركبة لرقابة ووصاية من جانب السلطة المركزية إلى المدى الذي يمكنها من تحقيق هدفها السابق.

- ومن خلال ما سبق؛ فإن أسس اللامركزية الإدارية ثلاثة هي :

أولاً : المصالح المتميزة .

ثانياً : الاستقلال الإداري .

ثالثاً : الرقابة أو الوصاية الإدارية .

- وتناول هذه الأسس تباعاً على النحو التالي :

(أولاً : المصالح المتميزة) :

يقوم النظام المحلي على أساس وجود مصالح متميزة عن المصالح الأخرى الأمر الذي يتطلب وجود أشخاص مستقلة تباشر هذه المصالح وتتولاها .

وهذه المصالح قد تكون محلية ، ومن ثم يتطلب الأمر أن توكل إلى أشخاص إقليمية تتولى إدارة هذه المصالح ، وقد تكون مصالح مرتبطة بمرفق معين ، يتطلب حسن إدارته أن يعهد به إلى هيئات مستقلة عن السلطة المركزية حتى يكفل ذلك نجاحه في تحقيق الهدف المبتغى منه بفاعلية.

وهناك أخيراً المصالح المرتبطة بمهنة معينة فتشمل النقابات المختلفة للدفاع عن المصالح المرتبطة بهذه المهنة، هذا وتحديد هذه المصلحة التي تتطلب وجود شخص معنوي يتولاها، أمر متترك للمشرع الدستوري أو العادي، وفي مصر فقد نص دستور المادة ٢٠١٤ في المادة ١٨٠ على ما يلي:

"تنصب كل وحدة محلية مجلساً بالاقتراع العام السرى المباشر، لمدة أربع سنوات، ويشرط في المترشح ألا يقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية، وينظم القانون شروط الترشح الأخرى، وإجراءات الانتخاب، على أن يخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن خمس وثلاثين سنة، وربع العدد للمرأة، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسبة تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوي الاعاقة.

وتختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على السلطة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيهه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجوابات وغيرها، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو الذي ينظمها القانون.

ويحدد القانون اختصاصات المجالس المحلية الأخرى، ومواردها المالية وضمانات أعضائها واستقلالها".

ومن ثم فلم يحدد الدستور المصالح التي تقوم عليها الهيئات المحلية ، أو غيرها من الأشخاص المعنوية اللامركزية ، وتسير النظم في تحديد اختصاص الأشخاص المعنوية اللامركزية في إحدى صورتين تختار من بينهما .

**(الصورة الأولى)** : وفيها يحدد المشرع اختصاص السلطات اللامركزية الموجودة داخل الدولة على سبيل الحصر ، تاركاً ما عدتها إلى السلطة المركزية .

ومن ثم فإن السلطات اللامركزية سواء كانت محلية أو مصلحية أو مهنية يحدد اختصاص كل منها من حيث النوع ومن حيث النطاق الجغرافي على سبيل الحصر .

**وهذا الأسلوب يرتب النتائج التالية :**

(أ) إن رقابة السلطة المركزية على السلطة اللامركزية تكون محدودة في هذا المجال المحصور لا تتعداه إلى غيره ، ومن ثم تكون رقابة سهلة محددة بهذا النطاق .

(ب) اختلاف اختصاص كل وحدة من الوحدات اللامركزية عن الأخرى اختلافاً راجعاً إلى أن المشرع هو الذي يتولى تحديد هذا الاختصاص ، ومن ثم فهو يختلف من وحدة إلى أخرى من عدة جوانب.

وهذه الصورة هي ما يطلق عليه بالطريقة الإنجليزية في تحديد اختصاص السلطات اللامركزية .

**(الصورة الثانية)** : وهنا لا يقوم المشرع بتحديد اختصاص السلطات اللامركزية على سبيل الحصر ؛ بل يجعل اختصاصاً عاماً في كل ما يتعلق بالمجال والنطاق الذي تعمل فيه ، ففي النطاق المحلي تتولاه السلطات اللامركزية المحلية، في كل ما يتعلق بالشئون المحلية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية .

وفي نطاق اللامركزية المصلحية يتولى الهيئات العامة إدارة هذه المرافق في كل ما يتعلق بشؤونها . وإذا تعلق الأمر بالنقابات ؛ فإن كل شئون المهنة تخضع في تنظيمها وفي إدارة شؤونها إلى النقابة .

وهذه الصورة الثانية هي ما يطلق عليه بالطريقة الفرنسية في توزيع اختصاص السلطات اللامركزية ، وهذه هي التي أخذ بها المشرع المصري في قانون الإدارة المحلية الحالي .

**( ثانياً : الاستقلال الإداري ) :**

يجب أن يكفل التنظيم التشريعي الذي يوضع اللامركزية الإدارية استقلالها ؛ وذلك حتى يحقق ذلك نجاحها كأسلوب أمثل من أساليب التنظيم الإداري ؛ وبغير ذلك تفقد اللامركزية أهم مقوماتها ، وينتسب عن هذا الأسلوب الهدف من وجوده ، وهو إدارة هذه المصالح المتميزة بطريقة مستقلة إدارياً عن السلطة المركزية والتي ثبت عدم فاعليتها في التنظيم الإداري .

وتدار السلطة اللامركزية عن طريق مجالس أو هيئات مستقلة عن السلطة المركزية ، وحتى يدعم الاستقلال فقد اتجه رأي في الفقه ، إلى اعتبار الانتخاب ركناً أساسياً في تكوين الشخص اللامركزي المحلي ؛ حيث إنه يقوم على إشباع مصالح محلية لسكان الإقليم ؛ ولما كان من غير العملي أن يتولى جميع كان الإقليم إدارة هذه المسائل بطريقة مباشرة ، فيعهد بها إلى ممثلي

هؤلاء

والذين يتم اختيارهم بطريقة انتخاب؛ حتى يقوم هؤلاء الأعضاء المنتخبين بالتعبير عن إرادة الشخص الاعتباري.<sup>(١)</sup>

وفي نظر هذا الرأي، إنه ولكن إذا كان الانتخاب عنصراً أساسياً في تكوين الشخص اللامركزي المحلي؛ فإن ليس كذلك فيما يتعلق باللامركزية المصلحية، باعتبار أنها تقوم على إدارة مرفق عام بتطلب حسن إدارته، أن يعهد به إلى شخص مستقل، فليس من اللازم أن يتم اختيار مماثله عن طريق الانتخاب، ولكن يمكن وضع القواعد التي تكفل استقلال هذا الشخص حتى ولو لم يكن مختاراً عن طريق الانتخاب<sup>(٢)</sup>.

لكن هذا الرأي وقد اعتبر الانتخاب عنصراً أساسياً في الإدارة المحلية، ولكنه لم يعتبر كذلك في حالة اللامركزية المصلحية، لأن جوهر اللامركزية هو المصالح المتميزة سواء كانت محلية أم مصلحية أم مهنية، وأن تحقيقها يتطلب أن يعهد بها إلى شخص مستقل؛ ويتحقق هذا الاستقلال من خلال مظاهر هام له وهو الانتخاب، والذي يعد جوهر اللامركزية ذاتها بغض النظر عن بعض التطبيقات التي تتخلي عن هذا المبدأ بالنسبة لبعض أنواع اللامركزية، هذا علاوة على أنه لم يتطرق إلى اللامركزية المهنية، والتي يعد الانتخاب عنصراً جوهرياً في تكوين مجلس إدارة شئون هذه المهنة. ويدهب رأي آخر<sup>(٣)</sup>، إلى أن الانتخاب ليس عنصراً في قيام اللامركزية من الناجية

(١) (٢) العلامة أستاذنا الدكتور المرحوم / سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة - مطبعة جامعة عين شمس ، ط ١٩٨١ ، ص ٦٣ .

(٣) د/ محمد فراد مهنا ، القانون الإداري المصري والمقارن ، ج ١ ، السلطة الإدارية ، مطبعة نهضة مصر ، ١٩٥٨ ، ص ١٨٩ - ١٩٢ .

القانونية، وإن كل المطلوب لهذه الفكرة هو الاستقلال الذي ينبغي توفيره لها، دون تحديد طريق معين لاختيار أعضاء السلطة اللامركزية أيًّا كان نوعها ، والدليل على عدم طلب هذا الانتخاب ، ما يجري عليه العمل في المرافق العامة الإدارية والصناعية والتجارية وهي أشخاص مستقلة ، ولم يتم اختيار أعضائها عن طريق الانتخاب ، هذا علاوة على أن ما جرى العمل من اختيار ممثلي الشخص المحلي بطريق الانتخاب ؛ إنما يعود أساساً إلى أنها تقوم على رعاية مصالح محلية إقليمية تخص سكان منطقة معينة أو إقليم محدد ، ومن ثم فإن حسن رعاية مصالح هؤلاء يتطلب أن يتم اختيارهم بطريق الانتخاب ، وذلك دون أن يعتبر هذا الانتخاب لازماً لقيام اللامركزية الإدارية ، وكل ما يتطلبه قيامها هو الاستقلال عن السلطة المركزية ، والذي يمكن توفيره من خلال مظاهر معينة وطرق خاصة ليس من بينها هذا الانتخاب ؛ ومن ثم فيمكن توفير الاستقلال في نظر هذا الرأي من خلال<sup>(١)</sup> :

- ١- استقلال السلطة اللامركزية بإدارة مصالحها عن السلطة المركزية ، ومن ثم فإن الدور الأساسي والفعال يقع على عاتق السلطة الأولى ؛ أما إذا كان هذا الدور ثانوياً ؛ فإن الإدارة في هذه الحالة تكون مركبة.
- ٢- سلطة إصدار أوامر وقرارات في نطاق الشئون التي تدخل في اختصاصاتها ، دون الخضوع في ذلك لسيطرة سلطة مركزية تصدر الأوامر والتوجيهات الملزمة للسلطة اللامركزية.

---

(١) المرجع السابق ، ص ١٩١ - ١٩٢ .

ونأخذ على هذا الرأي، أنه قد أغفل العنصر الأساسي في نجاح النظام الامركزي وهو الانتخاب مستنداً في ذلك إلى أفكار عملية؛ لا يمكن لها أن تبرر استبعاداً هذا الركن الهام.

ذلك أن الامركزية الإدارية ليست مقصودة لذاتها؛ بل تقوم علي رعاية صالح متميزة؛ يقوم علي تحقيقها هذا الشخص الامركزي؛ وهذا يتطلب الاستقلال الذي لا يمكن توفيره ، إذا كان ممثلاً من موظفي السلطة المركزية الذين عينتهم لإدارة شئونه؛ إن يظل الأصل هو خضوع المعين لمن عينه ، ومهما قلنا بعد ذلك بتوفير الاستقلال الإداري من خلال إدارة شئونه بنفسه ، فلا سبيل إلي ذلك ، فلا سبيل إلي ذلك ، مadam القائم علي أمر هذا الشخص هو موظف من موظفي السلطة المركزية الذي عين لهذا الأمر الإداري .

ونحن نري أن الانتخاب مظهر جوهري لاستقلال الامركزية الإدارية ، وبدونه تفقد عنصراً جوهرياً في قيامها خاصة فيما يتعلق بالإدارة المحلية والنقابات المهنية .

أما فيما يتعلق بالمرافق العامة الإدارية والصناعية والتجارية؛ فإن اختيار ممثلي هذه المرافق عن طريق الانتخاب يعد أمراً مطلوباً ، لحسن إدارة هذه المرافق باستقلال ؛ خاصة مع الاتجاه نحو نقل جزء من ملكيتها للقطاع الخاص ، وما جرى عليه العمل من تعين ممثلي هذه المرافق، فإن هذا لا ينفي أن انتخاب هؤلاء يدعم نجاح السلطة الامركزية المصلحية في تحقيق أهدافها .

وفي مصر نص دستور ٢٠١٤ في المادة ١٨٠ فقرة أولي علي أنه:  
"تنصب كل وحدة محلية مجلساً بالاقتراع العام السرى المباشر، لمدة أربع سنوات، ويشترط في المترشح ألا يقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية،

وينظم القانون شروط الترشح الأخرى، وإجراءات الانتخاب، على أن يُخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن خمس وثلاثين سنة، وربع العدد للمرأة، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسبة تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوي الاعاقة.

كما نصت المادة الثالثة من قانون الإدارة المحلية الحالي على أنه : " يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلي يشكل من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام وفقاً لأحكام هذا القانون ، علي أن يكون نصف عدد الأعضاء علي الأقل من العمال والفلاحين وذلك طبقاً لتعريف العامل والفلاح المنصوص عليها في القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ م في شأن مجلس الشعب .

ولا محل لإنشاء وحدة جديدة من وحدات الإدارة المحلية أو تعديل نطاقها أو إلغاؤها من تشكيل أي من المجالس الشعبية المحلية القائمة وذلك إلى أن تنتهي مدتتها .

ويمثل المجلس الشعبي رئيسه أمام القضاء وفي مواجهة الغير .

وبالنسبة للمرافق العامة ؛ فإن العمل يجري بالنسبة لتلك التي تدار بالأسلوب الامركي -علي اختيار ممثليه عن طريق التعيين سواء كانت من المرافق الصناعية والتجارية ، أو غيرها .

ويلاحظ أنه فيما يتعلق بالجامعة ، وهي مرفق عام نود أن نركز عليه هنا لبيان أحكام التنظيم القانوني للجامعة كمرفق إداري مصلحي:

في البداية نشير إلى أن الجامعة مرفق إداري مصلحي يتمتع بشخصية اعتبارية ، وتميز طبيعة الجامعة بضرورة توفير الدعم لها باعتبارها تقوم على البحث العلمي، وتضم الكوادر القادرة على النهوض بالمجتمع ، والانتقال به إلى مراحل التقدم والتطور ؛ ومن ثم فتوفير هذا الدعم يكون من خلال توافر مقوماته، وعدم خضوعه للإدارة المركزية إلا في الحدود المقررة للوصاية الإدارية .

وقد كان المشرع قد نظم هذا الاستقلال الإداري بمقتضى القانون ١٤٢ لسنة ١٩٩٤ بتعديل أحكام قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٤.

**وتتمثل التعديلات التي أتى بها هذا القانون فيما يلي:**

(أ) جعل الوزير المختص بالتعليم العالي هو الرئيس الأعلى للجامعات ، ويشرف عليها بحكم منصبه.

ولوزير التعليم العالي أن يطلب إلى المجالس أو اللجان الفنية المختصة بحث أو دراسة موضوعات معينة وأصلة الموضوعات المتصلة بالسياسة العامة للتعليم الجامعي ، وربطها بحاجة البلاد ومطالب نهضتها ؛ وذلك لإبداء الرأي فيها واتخاذ قرار بشأنها ، وله أن يدعو المجالس واللجان المشكلة وفقاً لأحكام هذا القانون إلى الاجتماع تحت رئاسته ليعرض عليها ما يراه من موضوعات

وللوزير أن يطلب إلى رئيس الجامعة المختص التحقيق في الواقع التي يجليها إليه ، وذلك طبقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ، وموافاته بتقرير عن نتيجة التحقيق (١٣٣) .

ويتم تشكيل المجلس الأعلى للجامعات، حيث يرأسه وزير التعليم العالي، وعضوية كل من :

- رؤساء الجامعات ، وفي حالة غياب رئيس الجامعة يحل محله أقدم نوابه
- خمسة أعضاء على الأكثر من ذوي الخبرة في شئون التعليم الجامعي والشئون العامة ، يعينون لمدة سنتين قابلة للتجديد بقرار من الوزير المختص بالتعليم العالي ، بعدأخذ رأي المجلس الأعلى للجامعات .  
(ب) عدل المشرع في المادة (٤٣) من طريقة تعيين عميد الكلية أو المعهد التابع للجامعة ، بحيث أصبح يتم من قبل رئيس الجامعة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد من بين الأساتذة العاملين في أي منها ، وفي حالة عدم وجود أساتذة بالكلية أو المعهد يندب رئيس الجامعة أحد الأساتذة المساعدين من ذات الكلية أو المعهد للقيام بعمل العميد .

وقرر القانون أيضاً في الفقرة الثالثة من المادة (٤٣) ، إعطاء الحق لرئيس الجامعة في إقالة عميد الكلية أو المعهد بقرار مسبق ، بعد موافقة رئيس الجامعة، وذلك إذا أخل بواجباته الجامعية أو بمتطلبات مسؤوليته الرئاسية بعد إجراء التحقيق اللازم معه.

ثم صدر قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٥٢ لسنة ٢٠١٤ بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ (منشور بالجريدة الرسمية - العدد ٢٥ مكرراً (أ) في ٢٤ يونيو سنة ٢٠١٤ ) وتمثل أهم أحكامه فيما يلي:

١- يعين رئيس الجامعة بقرار من رئيس الجمهورية ، بناء على عرض وزير التعليم العالي، وذلك من بين ثلاثة أساتذة ترشحهم لجنة متخصصة، يضوء مشروع لتطوير الجامعة في كافة المجالات يتقدم بها طالب الترشح . ويصدر بتشكيل اللجنة المشار إليها وتنظيم عملها وضوابط وإجراءات وشروط الترشح ومعايير المفاضلة ، قرار من وزير التعليم العالي بعد موافقة المجلس الأعلى للجامعات .

ويكون تعيين رئيس الجامعة لمدة ٤ سنوات قابلة للتجديد ، ويعتبر خلال مدة تعيينه شاغلاً وظيفة أستاذ على سبيل التذكرة ، فإذا لم تجدد مدته أو ترك رئاسة الجامعة قبل نهاية المدة ، عاد إلى شغل وظيفة أستاذ التي كان يشغلها من قبل إذا كانت شاغرة فإذا لم تكن شاغرة شغلها بصفة شخصية إلى أن تخلو .

ويجوز إقالة رئيس الجامعة من منصبه قبل نهاية مدة تعيينه بقرار من رئيس الجمهورية بناء على طلب الرئيس الأعلى للجامعات ، وذلك إذا أخل بواجباته الجامعية أو بمقتضيات مسؤولاته الرئاسية. (مادة ٢٥ من القانون )

٢- يعين عميد الكلية أو المعهد بقرار من رئيس الجمهورية بما على عرض وزير التعليم العالي ، وذلك من بين ثلاثة أساتذة ترشحهم لجنة متخصصة في ضوء مشروع لتطوير الكلية أو المعهد في كافة المجالات يتقدم به طالب الترشح .

ويصدر بتشكيل اللجنة المشار إليها وتنظيم عملها وضوابط وإجراءات وشروط الترشح ومعايير المفاضلة قرار من وزير التعليم العالي بعد موافقة المجلس الأعلى للجامعات .

وفي حالة عدم وجود أساتذة في الكلية أو المعهد ، برئيس الجامعة أن يندب أحد الأستاذة من الكليات أو المعاهد التابعة للجامعة أو أحد الأستاذة المساعدين من ذات الكلية أو المعهد للقيام بعمل العميد .

ويجوز إقالة العميد من العمادة قبل نهاية مدتتها بقرار من رئيس الجامعة بناء على طلب مجلس الجامعة المختص ، وذلك إذا أخل بواجباته الجامعية أو بمقتضيات مسؤولياته ( مادة ٤٣ من القانون ) .



### (ثالثاً : الرقابة أو الوصاية الإدارية ) :

السلطة اللامركزية تخضع لرقابة ووصاية السلطة المركزية ، وذلك حتى تتمكن هذه الأخيرة من توحيد سياسات الدولة وخططها العامة علي جميع أقاليمها والأشخاص العامة المستقلة الأخرى .

وتخالف هذه الرقابة عن الرقابة الرئيسية التي يمارسها الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسه من عدة أوجه :

- الرقابة الرئيسية يخضع فيها المرؤوس لرئيسه في ظل علاقه تبعية في نطاق التدرج الهرمي للسلم الرئاسي ، أما في الرقابة الإدارية فإنها لا تخضع لهذا المفهوم الرئاسي ، حيث أن السلطة المركزية تستقل عن السلطة اللامركزية ، والرقابة التي تمارسها السلطة الأولى غايتها التحقق من التزام السلطة الثانية بقواعد القانون ، والتنسيق فيما يتعلق بالخطة والسياسة العامة للدولة .

- الرقابة الرئيسية تمتد لتشمل كل أعمال المرؤوس ، حيث يستطيع الرئيس الإداري إلغاء هذه الأعمال أو تعديلها أو إلغائها ، أو أن يحل نفسه محل هذا المرؤوس في القيام بهذا العمل ، وتخالف الرقابة الإدارية عن ذلك .

- تظل المسئولية قائمة في مواجهة الرئيس الإداري عن أعمال مرؤوسه ، حتى ولو كان العمل الذي تثار في شأنه هذه المسئولية صادراً من هذا المرؤوس ، وتخالف الرقابة الإدارية عن ذلك ، إذ أن هذه المسئولية تثار في مواجهة السلطة اللامركزية .

### (مجال الرقابة الإدارية):

بينا أن هناك أسلوبين ينتهي المشرع في تحديد اختصاص الشخص اللامركزي ، فقد يكون تحديد اختصاصه علي سبيل الحصر وهذا هو النمط

الإنجليزي ، وقد يكون تحديد هذه الاختصاصات بصفة عامة ، بحيث يترك للسلطة الامرکزية إدارة كل ما يتعلق بشئونه ، وهذا هو النمط الفرنسي .

- وفي ظل الطريقة الأولى تكون الرقابة محدودة ، حيث يتمثل أهم مظاهرها في الآتي :

١- مقاضاة السلطة المركزية للسلطة الامرکزية أمام القضاء ، وذلك إذا ما خالفت هذه الأخيرة مجالها المحدد لها وخرجت عن حدود الاختصاص الممنوح لها في القانون .

٢- يتوقف حدود الإعانت والموازنات التي تعطي للسلطة الامرکزية على مقدار ما تقدمه من تقارير عن أنشطتها وأعمالها .

٣- كذلك يمكن أن تتدخل السلطة المركزية في أعمال السلطة الامرکزية وذلك في حدود المدى الذي يقرره القانون ، أما في ظل النمط الفرنسي ، فإن الرقابة يتسع مداها اتفاقاً مع اختصاصها، ويتمثل ذلك في التالي:

- السلطة المركزية لها أن تفرض رقابتها على الشخص الامرکزي ذاته ، حيث يمكن أن تسمح بعض النظم بتعيين أعضاء في المجلس الممثل لهذا الشخص أو تعيين رئيسه ، بل قد يكون مثل هذا الشخص مختاراً بطريق التعيين دون إدخال عنصر الانتخاب فيه ، وطالما أنها هي التي عينته فإن لها أن تعزله ، أو أن تحليه علي المسألة التأديبية .

- كذلك يمكن أن تتم الرقابة على الأعمال التي تقوم بها السلطة الامرکزية ، ويظهر ذلك من خلال :

(أ) (الرقابة السابقة):

وتتمثل هذه الرقابة في ضرورة الحصول على إذن من السلطة المركزية قبل إقدام السلطة الامرکزية علي القيام ببعض الأعمال.

والمثال علي ذلك في النظام المصري للإدارة المحلية ما قررته المادة ٤٢ من قانون الإدارة المحلية من أنه : " يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمركز -

بعد موافقة المحافظ - التصرف بالمجان في مال من أموال المركز الثابتة أو المنقوله أو تأجيره بإيجار اسمي أو بأقل من أجر المثل لقصد تحقيق غرض ذي نفع عام ، وذلك إذا كان التصرف لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو شركات القطاع العام والجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام " .

**(ب) (الرقابة اللاحقة):**

وتتمثل في عدم نفاذ أو التصرف الذي أقدمت عليه السلطة الامرکزية قبل التصديق عليه من سلطة المركبة او عن طريق ممثليها في الأقاليم . كذلك تشمل هذه الرقابة ما يقوم به الشخص الامرکزي تجاه الجهات الأخرى التي تقع في نطاقها ؛ والمثال على ذلك ما يقوم به المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من سلطة التصديق أو الاعتراض علي القرارات التي تصدر من المجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة ، وذلك في الحدود التي تقررها اللائحة التنفيذية. (م ١٣ ب)

**(ج) (الحلول):**

ذلك قد تظهر الرقابة من خلال حلول السلطة المركبة محل السلطة الامرکزية ، وذلك في حالة ما إذا تخلت السلطة الأخيرة عن القيام باختصاصاتها التي ألمتها المشرع بها ، وذلك كله في الحدود التي يضعها القانون في هذا الصدد.

**(تقديرنظام الامرکزية الإدارية):**

الامرکزية الإدارية كنمط من أنماط التنظيم الإداري أصبح ضرورة لا غني عنها ، خاصة في الدولة المعاصرة التي تعتمد التنمية هدفاً نهائياً .

وأما العيوب التي تظهر من خلال تطبيق اللامركزية الإدارية ، فهي لا تنصب على هذا الأسلوب في حد ذاته، بقدر ما تنجم عن الخل في التطبيق السليم له .

**ذلك أن هذا الأسلوب يحقق لنا الفوائد التالية:**

- ١- هذا الأسلوب يتفق مع التنظيم الإداري السليم الذي يكفل تحقيق أهدافه بفاعلية ورشد ودون بطء في تحقيقها ينتج عن التعقيبات الإدارية والروتين في الأسلوب الإداري المركزي.
- ٢- تقترب السلطة الإدارية اللامركزية من المصالح التي تقوم عليها ، ومن ثم فهي تكون أقدر على فهمها وتحقيقها ، بطريقة تختلف عن مقدور السلطة المركزية .
- ٣- يعد هذا الأسلوب ضرورياً مع الحاجة الملحة للتنمية التي ينبغي توفيرها للدولة ، ذلك أن الطريق الوحيد لهذه التنمية ، هو التوسيع في اللامركزية الإدارية .
- ٤- تتفق اللامركزية الإدارية مع الاتجاه السليم نحو تحقيق الفاعلية، باعتبار أن اللامركزية المحلية تقوم على أساس قيام كل إقليم على شؤونه الإدارية، من خلال انتخاب ممثلين له في المجالس المحلية ، التي تمثل هذا الشخص اللامركزي .
- ٥- وكذا الحال فيما يتعلق باللامركزية المصلحية واللامركزية المهنية ، باعتبار أن إدارة هذه المصالح لا تتحقق بصورة فعالة وكفؤة من دون إدارتها بهذا الأسلوب .

## الفصل الرابع

### التنظيم الإداري في مصر

**تمهيد :** يتبع المشرع - كما سبق وبيننا - أسلوب التنظيم الإداري، الذي يتفق مع مرحلة التطور التي وصل إليها ، بحيث يتسع نطاق هذا الأسلوب أو ذلك وفقاً لما يعتمد من معايير في هذا الصدد.

ولقد مر التنظيم الإداري في مصر بمراحل عديدة من التطور ، حتى انتهى إلى التنظيم الحالي بصدور دستور ٢٠١٤ ، وفي ظله ما زال القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قائماً لم يلغ.

ولقد نظم الدستور الحالي السلطة المركزية كأسلوب اتبعه في التقسيم الإداري، وذلك حيث تناول منصب رئيس الجمهورية والحكومة باعتبارهما أساس السلطة التنفيذية.

كما اتبع المشرع الدستوري أسلوب اللامركزية الإدارية، حين تحدث عن الإدارة المحلية.

وفي نطاق ما ورد من تنظيم متعلق بالسلطة المركزية واللامركزية ، باعتبارهما جناحي التنظيم الإداري في مصر ، يأتي علاجنا لهذا الموضوع الهام ، والذي يتوقف عليه إلى حد بعيد معرفة ما وصل إليه الوضع الدستوري والقانوني للتنظيم الإداري.

فندرس في هذا الفصل ما يلي:

- الإدارة المركزية.
- العمد والمشايخ.
- الهيئات المعاونة للسلطة المركزية.
- الإدارة المحلية في مصر.

## المبحث الأول

### الإدارة المركزية المصرية

تعتمد المركزية الإدارية على تركيز السلطة في يد السلطة المركزية في العاصمة أو ممثليها في الأقاليم ، وينطبق ذلك في ظل التنظيم الإداري في مصر ، حيث نجد أن هذا الأسلوب قد اعتمد المشرع المصري من خلال ما ورد في الدستور والقوانين ذات الصلة.

وحتى تتضح لنا الصورة في هذا الموضوع ندرس أشخاص الإدارة المركزية في مصر من خلال ما ورد بالدستور والتشريع العادي على الوجه الآتي :

**(رئيس الجمهورية) :**

وفقا للتطور الدستوري المصري، وفي ظل دستور ٢٠١٤، فإنه بعض أهم ما يتصل بالاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية منها ما يلي:

- لرئيس الجمهورية أن يفوض بعض اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء، أو لنوابه، أو للوزراء، أو للمحافظين، ولا يجوز لأحد منهم أن يفوض غيره، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون . م ١٤٨

- لرئيس الجمهورية دعوة الحكومة للاجتماع للتشاور في الأمور المهمة، ويتولى رئاسة الاجتماع الذي يحضره. م ١٤٩

- يضع رئيس الجمهورية، بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ، ويشرفان على تنفيذها على النحو المبين في الدستور.

ولرئيس الجمهورية أن يلقى بياناً حول السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب عند افتتاح دور انعقاده العادي السنوي.

ويجوز له إلقاء بيانات، أو توجيه رسائل أخرى إلى المجلس. م ١٥٠

- رئيس الجمهورية أن يعين نائباً له أو أكثر، ويحدد اختصاصاتهم، وله أن يفوضهم في بعض اختصاصاته، وأن يعفيهم من مناصبهم، وأن يقبل استقالتهم. ويؤدي نواب رئيس الجمهورية قبل تولي مهام مناصبهم اليمين المنصوص عليها في المادة (١٤٤) من الدستور أمام رئيس الجمهورية. وتسرى في شأن نواب رئيس الجمهورية الأحكام الواردة بالدستور في المواد (١٤١، ١٤٥، ١٧٣) م ١٥٠ مكرراً.

- يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين، والعسكريين، والممثلين السياسيين، ويعفيهم من مناصبهم، ويعتمد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية، وفقاً للقانون. م ١٥٣

- إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية اصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار. م ١٥٦

### (الحكومة) :

الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا ، و تتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه ووزراء ونوابهم ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة، من حيث رئاسته لها، وقيامه على رأس الجهاز التنفيذي والإداري، ولقد ورد النص على الحكومة في دستور ٢٠١٤، ووفقاً لنصوص الدستور فتناول هذا الموضوع في نقاط وهي:

#### تكوين الحكومة:

- الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، و تتكون من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، ووزراء، ونوابهم.

ويتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة الحكومة، ويشرف على أعمالها، ويوجهها في أداء اختصاصاتها. م ١٦٣

- يشترط فيمن يعين رئيساً لمجلس الوزراء، أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وألا يحمل هو أو زوجه جنسية دولة أخرى، وأن يكون متعمقاً بحقوقه المدنية والسياسية، وأن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أُعْفِيَ منها قانوناً، وألا تقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية في تاريخ التكليف.

ويشترط فيمن يعين عضواً بالحكومة، أن يكون مصرياً، متعمقاً بحقوقه المدنية والسياسية وأن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أُعْفِيَ منها قانوناً، بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل في تاريخ التكليف.

ولا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة، وعضوية مجلس النواب، وإذا عين أحد أعضاء المجلس في الحكومة، يخلو مكانه في المجلس من تاريخ هذا

التعيين. م ١٦٤

- يشترط أن يؤدي رئيس مجلس الوزراء، وأعضاء الحكومة أمام رئيس

الجمهورية، قبل مباشرة مهام مناصبهم، اليمين الآتية " أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه". م ١٦٥

- يحدد القانون مرتب رئيس مجلس الوزراء، وأعضاء الحكومة، ولا يجوز لأى منهم أن يتقاضى أى مرتب، أو مكافأة أخرى، ولا أن يزاول طوال مدة توليه منصبه، بالذات أو بالواسطة، مهنة حرة، أو عملاً تجاريًا، أو ماليًا، أو صناعيًا، ولا أن يشتري، أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أى من أشخاص القانون العام، أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، ولا أن يؤجرها، أو بيعها شيئاً من أمواله، ولا أن يقايسها عليه، ولا أن يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقاولة، أو غيرها ويقع باطلأ أى من هذه التصرفات.

ويتعين على رئيس مجلس الوزراء، وأعضاء الحكومة تقديم إقرار ذمة مالية عند توليهم وتركهم مناصبهم، وفي نهاية كل عام، وينشر في الجريدة الرسمية. وإذا تلقى أى منهم، بالذات أو بالواسطة، هدية نقدية، أو عينية بسبب منصبه، أو بمناسبة، تؤول ملكيتها إلى الخزانة العامة للدولة، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون. م ١٦٦

#### ال اختصاصات الحكومية:

- تمارس الحكومة بوجه خاص الاختصاصات الآتية ووفقاً للمادة ١٦١ من الدستور فإنها تتولى:
١. الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها.
  ٢. المحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

٣. توجيه أعمال الوزارات، والجهات، والهيئات العامة التابعة لها، والتنسيق بينها، ومتابعتها.

٤. إعداد مشروعات القوانين، والقرارات.

٥. إصدار القرارات الإدارية وفقاً للقانون، ومتابعة تنفيذها.

٦. إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.

٧. إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

٨. عقد القروض، ومنحها، وفقاً لأحكام الدستور.

٩. تنفيذ القوانين.

#### **منصب الوزير:**

- يتولى الوزير وضع سياسة وزارته بالتنسيق مع الجهات المعنية، ومتابعة تنفيذها، والتوجيه والرقابة، وذلك في إطار السياسة العامة للدولة.

وتشمل مناصب الادارة العليا لكل وزارة وكيلأً أولاً، بما يكفل تحقيق الاستقرار المؤسسي ورفع مستوى الكفاءة في تنفيذ سياستها. م ١٦٨

- يجوز لأى من أعضاء الحكومة إلقاء بيان أمام مجلس النواب، أو إحدى لجانه، عن موضوع يدخل في اختصاصه.

ويناقش المجلس، أو اللجنة هذا البيان، ويبدى ما يرى بشأنه. م ١٦٩

#### **اللوائح التنفيذية:**

- يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها. م ١٧٠

#### **لوائح المرافق العامة:**

- يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات الالزمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء. م ١٧١

### **لوائح الضبط:**

يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء م ١٧٢.

#### **(المحافظ من الناحيتين القانونية والإدارية) :**

المحافظ هو ممثل السلطة المركزية في المحافظة المعين بها ، ولقد أوكل المشرع إليه مجموعة من الاختصاصات سواء تعلقت بالمرافق العامة أم المحلية أم غيرها.

وتناول من خلال النقاط التالية وضع المحافظ:

**(اختيار المحافظ)** : المحافظ يتم تعيينه وإعفاؤه من منصبه بمقتضى قرار صادر من رئيس الجمهورية .

**ويقسم المحافظ اليدين التاليية أمام رئيس الجمهورية:**

" أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصا على النظام الجمهوري وأن أرعى مصالح الشعب وسلامة الوطن وأن احترم الدستور والقانون وأن أؤدي عملي بالذمة والصدق ".

والمحافظ يعد ممثلا لرئيس الجمهورية في محافظته ، ولذا يعد مستقلا بحكم القانون بمجرد انتهاء رئاسة رئيس الجمهورية ، مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة ، ويستمر في وظيفته إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظ الجديد.

#### **(نائب المحافظ):**

أجاز المشرع أن يكون لكل محافظ نائب أو أكثر يصدر بتعيينه واعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية ، ويقسم قبل مباشرته لمهام منصبه اليدين أمام رئيس الجمهورية.

ولا يجوز أن يكون نائب المحافظ عضوا بمجلس الشعب أو الشورى أو المجالس الشعبية المحلية.

ويعامل نائب المحافظ معاملة الوزير من ناحية المرتب والمعاش ، ويبادر نائب المحافظ أعماله تحت إشراف المحافظ وتوجيهه.

**(السكرتير العام والسكرتير العام المساعد) :**

وجد القانون منصب السكرتير العام تكون له سلطة وكيل الوزارة ورئيس المصلحة ، في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لديوان عام المحافظة.

كما يكون لكل محافظ سكرتير عام مساعد تمثل مهامه في معاونة السكرتير العام ويحل محله في حالة غيابه.

ولا يجوز أن يكون أيا من هؤلاء عضوا بالمجلس الشعبية المحلية .  
وحرصا من المشرع على حسن سير العمل ؛ فقد خول للمحافظ أن يفوض أيا من نوابه أو السكرتير العام أو السكرتير العام المساعد أو رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات الأخرى في بعض سلطاته و اختصاصاته التي يتولاها بمقتضى القوانين واللوائح.

**(اختصاصات المحافظ) :**

تمثل اختصاصات المحافظ في الآتي :

**(أولاً : بالنسبة للمرافق العامة) :**

وفقا لما ورد بقانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، فإنه

**يختص المحافظ بالنسبة للمرافق العامة بالآتي :**

- يتولى المحافظ بالنسبة للمرافق العامة التي تدخل في اختصاص وحدات الإدارة المحلية ، وفقا لأحكام هذا القانون ، جميع السلطات والاختصاصات

التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح ، فيكون المحافظ في دائرة اختصاصه رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية.

- يكون للمحافظ السلطة المقررة للوزير ، بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارات الهيئات العامة ، التي تتولى مراقب عام في نطاق المحافظة.

- يتولى المحافظ الإشراف على جميع المرافق القومية في المحافظة ، وكذلك جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ، فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها ، وذلك بإبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة في شأن الإنتاج وحسن الأداء ، كما يتولى بالنسبة لجميع المرافق اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها.

- يعمل المحافظ على دعم التعاون بين أجهزة المحافظة والجامعات والمعاهد العليا التي تقع في نطاق المحافظة ، لخدمة البيئة والنهوض بالمجتمع المحلي.

ويتم إنشاء الكليات والمعاهد العليا بالاتفاق بين المحافظ ومجلس الجامعة المختصة والمجلس الأعلى للجامعات والوزير المختص بالتعليم العالي ، على أن يكون المحافظ ورئيس الجامعة مسئولين عن الأمن في الجامعات على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية.

- هناك بعض المرافق التي نقلت إلى الوحدات المحلية ، فيكون للمحافظ بالنسبة لها اختصاصات الوزير المختص في المسائل المالية والإدارية ، وذلك لا يتعارض مع التأثيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة.

- المحافظ باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ؛ ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مراقب الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة.



**(ثانياً : بالنسبة للإنتاج والضبط) :**

- يكون مسؤولاً عن كفالة الأمن الغذائي ورفع كفاءة الإنتاج الزراعي والصناعي والنهوض به ، وله أن يتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك في حدود القوانين واللوائح.
- يكون مسؤولاً عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة يعاونه في ذلك مدير الأمن في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية ، وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها ، ويلتزم مدير الأمن بإخباره فوراً بالحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ التدابير اللازمة في هذا الشأن بالاتفاق بينهما.
- ولل محافظ أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة ، وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري.

**(ثالثاً : اختصاصات المحافظة بالنسبة للعاملين بالمحافظة) :**

**نفرق في شأن هؤلاء بين طائفتين :**

**(الطاقة الأولى) :** وهم العاملون في نطاق المحافظة في الجهات التي نقلت اختصاصاتهم إلى الوحدات المحلية ؛ ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير .

**(الطاقة الثانية) :** يختص المحافظ بالنسبة للعاملين المدنيين بفرعوزارات والجهات ، التي لم تنقل اختصاصاتهم إلى الوحدات المحلية ، فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها بما يأتي :  
- اقتراح نقل أي عامل من المحافظة إذا تبين أن وجوده فيها لا يتلاءم مع المصلحة العامة.

- ابداء الرأي في نقل وترقية العاملين بالمحافظة قبل صدور القرار من السلطة المختصة.
- الإحالـة إلى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية في الحدود المقررة للوزارة.
- طلب التحقيق مع العاملين التابعين للهيئات العامة التي تمارس نشاطها في نطاق المحافظة ، واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة ، وابلاغه اتخاذ من إجراءات أو أصدر من قرارات في الاحوال السابقة ، خلال سبعة أيام من تاريخ اتخاذها .  
هذا ويجوز للوزير الذي لم تنقل اختصاصات وزراته إلى المحافظة ، أن يفوض المحافظ في بعض اختصاصاته.

(رابعا : اختصاصات تتعلق بالتصرف في أملاك الدولة وفقا لما ورد بقانون نظام الإدارة المحلية) :

أعطت المادة ٢٨ من قانون نظام الإدارة المحلية ، للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة وفي ضوء القواعد التي يضعها مجلس الوزراء ، أن يقرر قواعد التصرف في الأرض المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية في المحافظة ، وقواعد التصرف في الأراضي القابلة للاستزراع داخل الزمام والأراضي المتاخمة والمسندة لمسافة كيلومترين ، التي تتولى المحافظة استصلاحها بعدأخذ رأي وزارة استصلاح الأراضي ، على أن تعطي الأولوية في هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها العاملين في دائرتها . ويجوز أن تضم هذه القواعد الحالات التي يتم فيها التصرف في هذه الأرضي دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان واستصلاح الأرضي وتهيئتها للزراعة.

وفيما يتعلق بالأراضي الواقعة خارج الزمام فيكون استصلاحها وفقا لخطة قومية تتولى تنفيذها وزارة استصلاح الأراضي والجهات التي تحدها بالتنسيق مع المحافظة المختصة ، ويكون التصرف في هذه الأرضي وتحديد نصيب المحافظة في قيمتها ، طبقا لأحكام القواعد والإجراءات المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها في هذا الشأن .

(مسئوليّة المحافظ وفقا لما ورد بقانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣)

لسنة ١٩٧٩ :

تحدد مسئوليّة المحافظ أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لاختصاصاته التي نص عليها القانون .

هذا ويقوم المحافظ بتقديم تقارير دورية عن أوجه النشاط التي تشملها هذه الاختصاصات إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية ، والمسائل التي تحتاج إلى التنسيق بين هذه المحافظة والمحافظات الأخرى أو بينها وبين الوزارات المختصة بالموضوع .

ويعرض الوزير المختص بالإدارة المحلية تقرير دوريا عن أعمال المحافظات المختلفة تتناول كافة أوجه النشاط في كل منها ، وما تحقق من إنجازات فيها ، ومعدلات التنمية ، واحتياجات كل منها حتى توضع في الحسبان في الخطة والموازنة المقبلة .

#### **(الطبيعة القانونية لوظيفة المحافظ):**

من خلال تناولنا لاختصاصات المحافظ على النحو سالف البيان ، فإنه يتجلّى لنا أنه ليس وزيرا من الناحية الفعلية ؛ لأن القانون نص على أن يكون له اختصاصات الوزير من حيث بعض المسائل التي نص عليها ، في حدود القوانين واللوائح ، هذا مع تبعيته للوزير المختص بالإدارة المحلية .

**ومن ثم تثار هنا مشكلة الشروط التي يتعين توافرها في المحافظ :**

- لم يجب القانون الحالي على هذا التساؤل ، حيث لم تحدد فيه شروط معينة يتعين توافرها في المحافظ ، وكل ما نص عليه أن يكون تعينه واعفاؤه من منصبه بقرار من رئيس الجمهورية ، ونحن نرى أن القانون الجديد للمحليات يجب أن يتلقي هذا ، بحيث يتحدد فيه شروط معينة في المحافظ كما فعل بالنسبة للوزير في نطاق الدستور .  
**(أمورو المراكز والأقسام) :**

قسم المشرع المحافظات إلى مراكز ، كما وضع تنظيمياً للمدن الكبرى بحيث توزع إلى أقسام إدارية ، ويكون لكل مركز من هذه المراكز مأمور يصدر بتوليته لمنصبه قرار من الوزير المختص بالداخلية ، كما يكون لكل قسم من هذه الأقسام مأمور تشمل اختصاصاته اختصاصات مأمور المراكز ولكن في نطاق القسم الإداري ، ويقوم مأمور المركز أو القسم باختصاصين هما **(الاختصاص الأول)** : الدور الأمني ، حيث يقوم بمهامه في حفظ الأمن والنظام في المجتمع ، وتنفيذ سلطات الضبط الموكلة لجهة الإدارة . كما يتولى حفظ السكينة العامة ، والحفاظ على الصحة من خلال ما هو مقرر في القوانين واللوائح ، هذا علاوة على دوره في ضبط الجرائم بعد وقوعها ، وتقديم المتهمين بها إلى سلطات التحقيق .

**(الاختصاص الثاني)** : ويتبين من خلال اعتباره ممثلاً للسلطة المركزية ، ومن هنا فإن مأمور المركز يحل محل رئيس المراكز أو نائبه في حالة غيابهما معاً .

ومن ثم يتضح لنا أن هؤلاء يعدون من رجال الإدارة المركزية ، ولهم دورهم في مجال التنظيم الإداري المركزي .

## المبحث الثاني العمدة والمشايخ

العمدة هو ممثل السلطة المركزية في القرية ، أما شيخ البلد فهو مثل هذه السلطة في الحصة التابعة بهذه القرية . وهو نظام قديم موجود في القانون المصري ، وبدأ أول تنظيم له بعد الثورة بمقتضى القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ ، ثم ألغى بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ (المصدر: الجريدة الرسمية العدد ٣٦ في ١٩٧٨/٩/٧)(المعدل بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٨٠ ، والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ ، وحتى آخر التعديلات في ٢٠٢٣/٣/٢٩ بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٢٣ ) (المصدر للتعديل الأخير: الجريدة الرسمية - العدد ١٢ مكرر(أ) في ٢٩ مارس ٢٠٢٣)، والذي ستناول الأحكام المتعلقة بالعمدة والمشايخ وفقاً لما تقدم ، ولما دخل عليه من تعديلات، وذلك في النقاط التالية:

### وظيفة العادة والشيخ:

يكون لكل قرية عمة ، مع استثناء القرى التي توجد بها نقطة شرطة فتلغى منها هذه الوظيفة (١)، ولمدير الأمن لا اعتبارات تتعلق بالأمن أن يحيل بصفة مؤقتة أعمال وظيفة عمة القرية إلى أحد رجال الشرطة. وتقسم القرية الواحدة على حصص ، بحيث يمكن اعتبار النزلة أو الكفر أو العزبة أو النجع حصة في القرية ، ويكون لكل حصة منها شيخ (٢).

وتتشكل الحصة من خلال طلب يقدم إلى مأمور المركز أو القسم من جماعة أو أكثر بإنشاء حصة خاصة بهم ، ويبحث المأمور الطلب على الوجه التي يتم معه التحقق من جدية الطلب وصحة صدوره من الطالبين ، وتناسب عدد

الطلابين مع عدد أفراد الحصص الأخرى في القرية ، وإقامة راغبي إنشاء الحصة في مساكن متجاورة تشكل في مجموعها كتلة سكنية واحدة ، ووجود عدد من الطلابين تتوافر فيهم شروط الترشيح للشيخة ، وأثر إنشاء الحصة على الأمن العام في القرية .

### **الشروط الواجب توافرها في العمدة والشيخ ) :**

حددت المادة الثالثة من القانون بعد تعديلها بالقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٢٣ هذه الشروط في الآتي :

- أن يكون مصرياً .
  - أن يكون حسن السمعة وغير محروم من مباشرة حقوقه السياسية أو موقفه فيها، وألا يكون قد سبق فصله بحكم أو بقرار تأديبي نهائي .
  - أن يكون مقيناً إقامة فعلية بدائرة القرية المرشح لها .
  - ألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن ثلاثين سنة ميلادية .
  - أن يكون حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وبالنسبة للشيخ أن يجيد القراءة والكتابة .
  - أن يكون لمن يتقدم لشغل وظيفة العمدة دخل ثابت مثل المرتبات، والمعاشات، والعقارات المملوكة له لا يقل عن ألف وخمسمائة جنيه شهرياً من مجموع أوعية الدخل .
- وبالنسبة إلى من يتقدم لشغل وظيفة الشيخ، أن يكون له دخل ثابت لا يقل عن خمسمائة جنيه شهرياً من مجموع أوعية الدخل .

- أن يكون العدة أو الشيخ لائقاً طبياً من واقع تقرير طبي معتمد متضمناً إجراء فحص الكشف عن تعاطي الكحوليات والمخدرات صادر من القوميون الطبي التابع له محل إقامته.

- أن يكون المرشح قد أدى الخدمة العسكرية أو أُعفي منها قانوناً.

ويجوز لوزير الداخلية عدم القيد بأحد الشروط الواردة بالبنود من الثالث وحتى البند السادس إذا لم تتوافر في أيٍ من المتقدمين لشغل الوظيفة.

#### **(طريقة اختيار العدة والشيخ):**

يصدر مدير الأمن خلال ثلاثة أيام من تاريخ خلو وظيفة العدة أو الشيخ قراراً بفتح باب تقديم طلبات شغلاها وينشر هذا القرار لمدة عشرة أيام من تاريخ صدوره في الأماكن العامة التي يحددها.

ولكل من تتوافر فيه شروط شغل الوظيفة المنصوص عليها في المادة (٣) من هذا القانون، أن يتقدم بنفسه أو بتوكيل موثق بطلب مكتوب إلى مدير الأمن بالنسبة إلى وظيفة العدة وإلى مأمور المركز بالنسبة إلى وظيفة الشيخ. وذلك حتى نهاية العشرين يوماً التالية لفتح باب تقديم الطلبات، وتقييد طلبات شغل الوظيفة على حسب ترتيب ورودها في سجل خاص، ويعطى مقدم الطلب ايسالاً بذلك.م٤ من القانون

#### **لجنة فحص طلبات شغل وظيفة العدة أو الشيخ:**

**تشكيل اللجنة:**

تتولى فحص طلبات شغل وظيفة العدة أو الشيخ لجنة تشكل من:

- نائب مدير الأمن رئيساً.

### وعضوية كل من:

- قاض تختاره الجمعية للمحكمة التي تقع في دائريتها القرية محل الوظيفة الشاغرة بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى.
- مدير إدارة البحث الجنائي بمديرية الأمن.
- مفتش قطاع مصلحة الأمن العام.
- مفتش قطاع الأمن الوطني.

### نظام عمل اللجنة:

- ١ - لا يكون اجتماع اللجنة صحيحاً إلا بحضور أربعة من أعضائها بمن فيهم الرئيس، وتصدر قرارات اللجنة بأغلبية الأصوات، وعند التساوي يُرجح الجانب الذي منه الرئيس.  
وللجنة أن تستعين بمن تراه للمشاركة في أعمالها دون أن يكون له صوت معدود.

٢ - يُخطر أصحاب الشأن بالقرارات الصادرة من اللجنة المنصوص عليها في الفقرة السابقة، ولمن استبعد اسمه أن يتظلم من قرار اللجنة إلى وزارة الداخلية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره كتابة بالقرار.

٣ - يصدر وزير الداخلية قراره في التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمها، وتبلغ به مديرية الأمن لإخطار صاحب الشأن، وإلا اعتبر قرار اللجنة باستبعاد المتظلم لأن لم يكن ويدرج اسمه في كشف المقبول طلباتهم.م٦ من القانون

### طريقة وأسس الاختيار:

طبقاً لما ورد بالقانون في مادته السابعة، فإن طريقة وأسس الاختيار بالنسبة لوظيفة العدة والشيخ تسير على الوجه التالي:

١ - يتم تعيين العمدة أو الشيخ بالاختيار من بين المقبول طلباتهم، وتجري المفاضلة بينهم على أساس توافر مقومات الشعبية واتزان الشخصية والإدراك الأمني والقدرة على الإدارة.

٢ - يصدر بترشيح العمدة قرار من لجنة العمد والمشايخ، ويجوز أن يتضمن هذا القرار مرشحاً أو أكثر، وتتصدر اللجنة قرارها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها بعد التحقق من سلامة الإجراءات ومطابقتها للقانون واستيفاء المقومات المشار إليها فيمن يتم ترشيحه.

٣ - يرفع قرار الترشيح إلى اللجنة العليا المعنية باختيار العمد، برئاسة مساعد وزير الداخلية للأمن وعضوية كل من:

- ممثل عن وزارة العدل يختاره وزير العدل.
- ممثل عن أجهزة التنمية يختاره وزير التنمية المحلية.
- مساعد وزير الداخلية لقطاع الشؤون الإدارية أو من يمثله.
- مساعد وزير الداخلية لقطاع الشؤون القانونية أو من يمثله.
- مدير الإدارة العامة للشئون الإدارية.
- ممثل عن قطاع الأمن الوطني (بدرجة مدير عام).
- ممثل عن قطاع مصلحة الأمن العام (بدرجة مدير عام).
- مدير شئون العمد والمشايخ بالإدارة العامة للشئون الإدارية (مقرراً).
- ممثل عن وزارة الدفاع (المخابرات الحربية).

وتعود اللجنة تقريراً بالرأي النهائي يعرض على وزير الداخلية لاعتماده.

وفي جميع الأحوال يجب أن يتم شغل وظيفة العمدة خلال السنة التالية لخلو الوظيفة على الأكثر. م ٧ من القانون

### **قرار التعين العمدة والشيخ:**

طبقاً لما ورد بالقانون فإن النظام القانوني لقرار التعين العمدة والشيخ تمثل فيما يلي:

- ١- يصدر بتعيين الشيخ قرار من لجنة العمد والمشايخ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها بعد التحقق من سلامة الاجراءات ومطابقتها للقانون واستيفاء المقومات المشار إليها فيمن يتم تعيينه.
- ٢- يرفع قرار اللجنة بتعيين الشيخ إلى وزير الداخلية لاعتماده، وله إعادة الأوراق إلى اللجنة مشفوعة بملحوظاته لتصحيح الاجراءات من آخر اجراء تم صحيحاً، فإذا تمسكت اللجنة برأيها، أو إذا لم يرد رأي اللجنة خلال شهر من تاريخ إعادة الأوراق إليها، كان للوزير أن يتخذ ما يراه، ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً.

٣- يسلم مدير الأمن إلى الشيخ قرار تعيينه موقعاً عليه منه.م.٨ من القانون

### **مدة شغل وظيفة العمدة والشيخ:**

تكون المدة هي خمس سنوات ميلادية من تاريخ تعيينه فيها، ويجوز تجديدها لمدة أو لمدد أخرى وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

وتعتبر الوظيفة خالية من اليوم التالي لانقضاء هذه المدة دون تجديد.م.١٣ من القانون

### **النظام القانوني للجنة العمد والمشايخ:**

#### **أولاً – تشكيل لجنة العمد والمشايخ:**

تكون في كل مديرية أمن لجنة تسمى لجنة العمد والمشايخ، تختص بالنظر في مسائل العمد والمشايخ وما يتعلق بهم وفقاً لأحكام هذا القانون،

وتشكل من:

- مدير الأمن رئيساً.

وعضوية كل من:

- رئيس نيابة يختاره النائب العام ويوافق عليه مجلس القضاء الأعلى.

- مدير إدارة البحث الجنائي بالمديرية.

- مفتش قطاع مصلحة الأمن العام.

- مفتش قطاع الأمن الوطني.

- أقدم اثنين من عمد قرى المركز الذي تتبعه القرية المعروض أمرها على اللجنة.

وتتصدر قرارات اللجنة بأغلبية الأصوات، وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

وللجنة أن تستعين بمن تراه للمشاركة في أعمالها دون أن يكون له صوت معدود.م ١٤ من القانون  
ثانياً. اجتماعات لجنة العمد والمشايخ:

تحجّم لجنة العمد والمشايخ بناء على طلب الرئيس مرة على الأقل كل شهرين وتعرض عليها جميع أوراق العمد والمشايخ المختصة بالنظر فيها طبقاً لأحكام هذا القانون.م ١٥ من القانون

الأحكام القانونية لوظيفة العemma أو الشیخ واحتياطاتهما:

مكافأة العemma والشیخ:

يمنح العemma مكافأة قدرها سبعمائة وخمسون جنيهاً شهرياً، ويمنح الشیخ مكافأة قدرها خمسماة جنيه شهرياً.

ويتم الجمع بين ما يمنح للعمدة أو الشيخ من مكافأة طبقاً للفقرة السابقة وما يكون مستحقاً له من مرتب أو أجر أو معاش طبقاً لأحكام هذا القانون أو أي قانون آخر. م ٢٩ من القانون

#### **انطباق قانون مباشرة الحقوق السياسية:**

تسري أحكام القانون رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية على العمد والمشايخ بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون. م ٣٠ من القانون  
**المناطق ذات الطبيعة الخاصة:**

استثناءً من أحكام هذا القانون، يجوز لوزير الداخلية استثناء بعض المحافظات أو المناطق الحدودية لطبيعتها من الخضوع لأحكام هذا القانون أو بعض منه بقرار يصدر منه. م ٣١ من القانون

#### **قيود السماح بالترشح للانتخابات العامة والمحلية:**

مع عدم الإخلال بأحكام قانونى مجلس النواب، ونظام الإدارة المحلية لا يجوز للعمدة أو الشيخ الترشح لانتخابات المجالس المحلية بنطاق القرية أو الشياخة المعين بها قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها. م ٣٢ من القانون

#### **الواجبات والمحظورات لوظيفة العمدة والشيخ:**

تناول أهم الواجبات والمحظورات بالنسبة لوظيفة العمدة والشيخ طبقاً لما ورد بالقانون على الوجه التالي:

- ١ - عمن القرية ومشايخها مسؤولون عن حماية أمن القرية بمنع الجرائم وضبط ما يقع منها وإجراءات المصالحات والعمل على فض المنازعات والتوفيق بين المתחارعين وكل ما من شأنه الحفاظ على الأمن العام.

ويؤخذ رأيهم في اختيار الخفراء الجدد حال تعينهم وكذا في اختيار شيخ الخفر.

وعليهم في دائرة عملهم مراعاة أحكام القوانين واللوائح واتباع الأوامر التي تبلغ إليهم من جهات الإدراة.م ١٧ من القانون

٢- يجب على كل من العدة أو الشیخ أن يقيم في القرية المعین بها على أن يقوم العدة بتخصیص مقر إداري دائم يمارس من خلاله مهام وظیفته. م ١٨ من القانون

٣- إذا حال مانع مؤقت دون قيام العدة أو الشیخ بوظیفته، ندب مدير الأمن أكبر مشايخ القرية سنًا ليقوم بأعماله مؤقتاً.م ١٩ من القانون

٤- يجب على العدة أو الشیخ الذي يقدم استقالته أن يستمر في عمله إلى أن يبلغه مدير الأمن قبولها ويجب أن يبت فيها خلال ستين يوما من تاريخ تقديمها وإلا اعتبرت مقبولة.

ويجوز لمدير الأمن خلال هذه المدة تقریر إرجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل أو بسبب اتخاذ إجراءات تأديبية ضد العدة أو الشیخ أو لاتهامه في جنایة أو جنحة إلى أن يتم الفصل في ذلك نهائيا.

ومع ذلك يجوز لوزير الداخلية قبول الاستقالة في جميع الأحوال كما يجوز له قبولها مع التجاوز عن المسير في الإجراءات التأديبية.م ٢٠ من القانون

٥- لا يجوز أن يجمع العدة أو الشیخ بين وظیفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة، إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات وظیفته أو كان هذا العمل غير متفق مع مقتضياتها.

على أنه يجوز لوزير الداخلية أن يأذن للعمدة أو الشيخ بصفة مؤقتة في عمل معين بشرط ألا يتعارض هذا العمل مع واجبات وظيفته. م ٢١ من القانون ٦- إذا تم تعيين أي من العاملين المدنيين بالدولة أو القطاع العام أو قطاع الأعمال العام، عدمة أو شيخ قرية فيحق له الاحتفاظ بوظيفته طوال مدة شغله الوظيفة، ويعتبر متفرغاً لعمله كعدمة أو شيخ، متمنعاً بجميع مميزات وظيفته الأصلية ويتقاضى مرتبها والبدلات المقررة لها من جهة عمله الأصلية. م ٢٢ من القانون

**النظام التأديبي للعمر والمشايخ:**

**أولاً – فقد شروط الوظيفة:**

إذا فقد العدمة أو الشيخ شرطاً من الشروط المنصوص عليها في هذا القانون أو تبين أنه كان فاقداً لإحداها أو أصبح ظاهر العجز عن أداء واجباته أو قرر قومسيون طبي المحافظة عدم لياقته، أصدر مدير الأمن قراراً بإحالته إلى لجنة العمد والمشايخ للنظر في فصله. م ٢٣ من القانون فقرة ١

**ثانياً - العقوبات التأديبية:**

إذا قصر العدمة أو الشيخ أو أهمل في القيام بواجبات وظيفته ومقتضياتها أو ارتكب ما يخل بالشرف أو الاعتبار ، جاز ، بعد سماع أقواله ، أن توقع عليه أحد الجزاءات التالية:

- ١ - الإنذار .
- ٢ - الخصم من المكافأة الشهرية بما لا يجاوز الربع .
- ٣ - الحرمان من المكافأة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر .
- ٤ - الحرمان من المكافأة لمدة تزيد على ثلاثة أشهر ولا تجاوز ستة أشهر.

٥ - الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف المكافأة الشهرية .

٦ - الفصل من الخدمة. م ٢٣ من القانون فقرة ٢

### **ثالثاً. السلطة التأديبية:**

لمدير الأمن توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود من ١ إلى ٣ من الفقرة الثانية من هذه المادة، ولمساعد وزير الداخلية المختص جغرافياً توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود من ١ إلى ٥ منها، وللجنة العمد والمشايخ المنصوص عليها في المادة ١٤ من هذا القانون توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها فيها، وتكون الإحالـة إلى هذه اللجنة بقرار من مساعد وزير الداخلية المختص جغرافياً يتضمن وصف التهمة أو التهم المنسوبة إلى العمدة أو الشيخ وبياناً موجزاً بالأدلة عليها.

ولا يجوز بأية حال أن تزيد مجموع الغرامات على الحد الأقصى مهما تعددت التهم المنسوبة إليه. ويجوز تحصيل هذه الغرامة بطريق الحجز الإداري م ٢٣ من القانون فقرة ٣.

### **رابعاً. الوقف عن العمل:**

لمدير الأمن أن يوقف العمدة أو الشيخ عن أعمال وظيفته أثناء أي تحقيق معه ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف على ثلاثة أشهر، وإذا رأى مد مدة الوقف أحـال العمدة أو الشيخ إلى لجنة العـمد والـمشايخ وكل عـمدة أو شـيخ يـحبـس حـبـساً اـحتـيـاطـياً أو تـنـفيـذاً لـحـكـمـ جـنـائـيـ يـوقـفـ بـقـوـةـ القـانـونـ عـنـ عـلـمـهـ مـدـةـ حـبـسـهـ. م ٢٤ من القانون



#### **خامساً - الفصل من الخدمة لأسباب تتصل بالمصلحة العامة:**

لوزير الداخلية، لأسباب تتصل بالمصلحة العامة، أن يصدر قراراً بفصل العدمة أو الشيخ إدارياً بناءً على موافقة لجنة مكونة من مساعد وزير الداخلية المختص جغرافياً رئيساً وعضوية أحد أعضاء مجلس الدولة يرشحه رئيس المجلس والمحامى العام المختص أو من يقوم مقامه، بعد سماع دفاع العدمة أو الشيخ المطلوب فصله.

وفي جميع الأحوال يحرم العدمة أو الشيخ من حق التقدم لشغل الوظيفة مرة أخرى ، إذا سبق فصله بحكم أو قرار نهائى.م ٢٥ من القانون

#### **سادساً - القرار التأديبي:**

أ- تبلغ القرارات التأديبية التي تصدرها لجنة العمد والمشايخ إلى وزير الداخلية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها للنظر في اعتمادها.

ب- مع عدم الإخلال بحكم الفقرة الأولى من المادة ٢٥ من هذا القانون ، يجوز للوزير إلغاء الجزاء ، أو تعديله ، فيما عدا الجزاء الوارد بالبند ٦ من الفقرة الثانية من المادة ٢٣ من هذا القانون فيجوز له التعديل بخضمه أو إلغائه. م ٢٦ من القانون

ج- تختص اللجنة المنصوص عليها في المادة (١٤) بمحاكمة العمد والمشايخ بما يقع منهم مخالفات لأحكام القوانين واللوائح التي تنظر مخالفتها أمام لجان إدارية، وتطبق اللجنة في هذه الحالة العقوبات المنصوص عليها في القوانين واللوائح المذكورة.

وتتبع في شأن هذه القرارات ما نصت عليه المادة السابقة.

ويصدر قرار الإحالـة من مدير الأمـن ويـتضمن بـيان التـهمة أو التـهم المـنسوبة إـلى المتـهم وبـيانـا مـوجزاً بـالأـدلة عـلـيـهـا. مـ ٢٧ مـن القـانـون

دـ للـعـدة أو الشـيخ حق تـوكـيل محـام للـدـفاع عـنـهـ إذا قـدـمـ لـلـمحاـكـمةـ التـأـديـبـيـةـ. مـ ٢٨ مـن القـانـونـ

### المبحث الثالث

#### الهيئات المعاونة للسلطة المركزية

أنشـأـ المـشـرـعـ عـدـةـ هـيـئـاتـ اـسـتـشـارـيـةـ تـعاـونـ السـلـطـةـ المـرـكـزـيـةـ فـيـ أـدـاءـ مـهـمـتـهاـ بـحـيثـ تـقـدـمـ لـهـاـ مشـورـةـ فـنـيـةـ قـانـونـيـةـ وـإـادـارـيـةـ ،ـ تـنـيرـ الطـرـيقـ أـمـامـهاـ ،ـ عـنـدـماـ تـقـدـمـ عـلـىـ اـتـخـاذـ قـرـارـ أـوـ الـقـيـامـ بـتـصـرـفـ ماـ ،ـ وـذـلـكـ دـوـنـ أـنـ تـكـوـنـ هـذـهـ جـهـاتـ فـيـ حـدـ ذـاتـهاـ جـزـءـاـ مـنـ السـلـطـةـ المـرـكـزـيـةـ .ـ

والـهـيـئـاتـ المـشارـ إـلـيـهـاـ مـنـهـاـ :

قـسمـ الفـتوـىـ وـالـتـشـرـيعـ فـيـ مـجـلـسـ الدـوـلـةـ.

الـجـهاـزـ المـرـكـزـيـ لـلـتـنـظـيمـ وـالـإـدـارـةـ.

الـنـيـابـةـ إـلـادـارـيـةـ.

(أولاً : قـسمـ الفـتوـىـ وـالـتـشـرـيعـ بـمـجـلـسـ الدـوـلـةـ) :

(أـ - قـسمـ الفـتوـىـ) :

يـخـتـصـ قـسمـ الفـتوـىـ بـإـبـادـاءـ الرـأـيـ فـيـ الـمـسـائـلـ الـتـيـ تـطـلـبـهاـ جـهـاتـ الـتـيـ حـدـدـهـاـ الـقـانـونـ وـبـفـحـصـ التـظـلـمـاتـ إـلـادـارـيـةـ وـهـذـهـ جـهـاتـ هـيـ رـئـاسـةـ الـجـمـهـورـيـةـ وـرـئـاسـةـ مـجـلـسـ الـوزـراءـ وـالـوزـارـاتـ وـالـهـيـئـاتـ الـعـامـةـ ،ـ حـيـثـ يـتـكـوـنـ قـسمـ الفـتوـىـ مـنـ إـدـارـاتـ مـخـتـصـةـ لـكـلـ مـنـ هـذـهـ جـهـاتـ ،ـ يـرـأـسـ كـلـ مـنـهـاـ مـسـتـشـارـ مـسـاعـدـ ،ـ وـيـعـينـ عـدـدـ إـدـارـاتـ وـتـحدـدـ دـوـائـرـ اـخـتـصـاصـهـاـ بـقـرـارـ مـنـ الـجـمـعـيـةـ الـعـوـمـيـةـ لـمـجـلـسـ.

ولا يجوز لأية وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من صالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء الإدارة المختصة.

هذا والفتوى بصفة عامة غير ملزمة فجهة الإدارة تترخص في الأخذ بها أو إغفالها

كما أن الالتجاء إلى الفتوى غير ملزم إلا في الحالات التي حددها القانون وهنا ينصب الإلزام فقط على أخذ الرأي دون وجوب العمل بمقتضاه.

ولقد أجاز القانون أن يندب برياسة الجمهورية وبرиاسة مجلس الوزراء وبالوزارات وبالمحافظات والهيئات العامة بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو المحافظين أو رؤساء تلك الهيئات مستشارون مساعدون أو نواب للعمل كمفوضين لمجلس الدولة للاستعانة بهم في دراسة الشئون القانونية والتظلمات الإدارية ومتابعة ما يهم رياضة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات العامة لدى المجلس أو ما للمجالس لديها من مسائل تدخل في اختصاصه طبقا للقوانين واللوائح.

ويعتبر المفهوم ملحقا بإدارة الفتوى المختصة لشئون الجهة التي يعمل فيها، وتبيان اللائحة الداخلية للمجلس النظام الذي يسير عليه هؤلاء المفوضون في أعمالهم.

وهذه الأحكام تخلق نوعا من حلقة الاتصال بين مجلس الدولة باعتباره القاضي الذي يفصل في المنازعات الإدارية - وبين جهات الإدارة الأمينة الذي يفيد جهة الإدارة في تبصيرها بالمسائل القانونية ، ويعطي للمجلس خبرة في التعرف على واقع العمل الإداري.

وحتى يحقق المشرع نوعا من وحدة الرأي بين إدارات الفتوى ذات الاختصاصات المشابهة ، أجازت المادة ٦٠ من القانون بأن يجتمع رؤساء الإدارات ذات الاختصاصات المتجانسة ب الهيئة لجان يرأسها نائب رئيس المجلس المختص وتبين كيفية تشكيلها وتحديد دوائر اختصاصها في اللائحة التنفيذية.

ويجوز بقرار من الجمعية العمومية للمجلس إنشاء لجنة أو أكثر تختص في نوع معين من المسائل يمتد اختصاصها إلى جميع إدارات الفتوى ويتضمن قرار الجمعية كيفية تشكيلها.

ويجوز أن يحضر اجتماع اللجنة مستشارون مساعدون ونواب ومندوبي الإدارات المختصة ، وأن يشتركوا في مداولاتهم ولا يكون للنواب والمدنيين صوت معدود في هذه المداولات.

لقد فرقت المادة ٦١ من القانون بين نوعين من المسائل :

**الأول :** أجازت فيه رئيس إدارة الفتوى أن يحيل إلى اللجنة المختصة ما يرى أحالته إليها لأهميته من المسائل التي ترد إليه لإبداء الرأي فيها.  
**الثاني :** يجب على رئيس إدارة الفتوى أن يحيل إلى اللجنة المختصة المسائل الآتية:

- كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة.

- عقود التوريد والأشغال العامة ، وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقا أو التزامات مالية للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو عليها إذا زادت قيمته على خمسين ألف جنيه.

- الترخيص في تأسيس الشركات التي ينص القانون على أن يكون إنشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية.

- المسائل التي يرى فيها أحد المستشارين رأياً يخالف فتوى صدرت من إحدى إدارات قسم الفتوى أو لجانه . ويجوز لرئيس مجلس الدولة أن يعهد إلى إدارة الفتوى التي يقع مقرها خارج القاهرة ب مباشرة اختصاص اللجنة.

#### (ب- قسم التشريع) :

القسم الثالث من أقسام مجلس الدولة هو قسم التشريع ، والذي يشكل من أحد نواب رئيس المجلس ومن عدد كافٍ من المستشارين والمستشارين المساعدين ويلحق به نواب ومندوبيون.

وعند انعقاد القسم يتولى رئاسة نائب رئيس المجلس وفي حالة غيابه يقدم مستشاري القسم ، وعليه أن يدعو رئيس إدارة الفتوى المختصة عند نظر التشريعات الخاصة بإدارته للاشتراك في المداولات ، ويكون له صوت معدود فيها ، وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين.

#### (اختصاصات القسم) :

يقوم القسم بمهمة ذات وجهين:

الأول : يقوم بمراجعة صياغة أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة ، إذ يجب على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدارها أن تعرض المشروع المقترن على القسم.

وفي حالة الاستعجال ، تقوم بمراجعة صياغة التشريعات التي يرى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة فيها ذلك ، لجنة تشكل

من رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه وأحد مستشاري القسم يندهه رئيس القسم ورئيس إدارة الفتوى المختصة.

الثاني : يجوز لكل وزارة أو مصلحة أن تعهد لقسم التشريع بمهمة إعداد أي قانون أو قرار بقانون ذي صفة تشريعية أو لائحية.

**(ثالثا : الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع) :**

أُوجد قانون مجلس الدولة نوعاً من الرابطة بين قسمي الفتوى والتشريع ، من خلال إنشاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ، التي تشكل برئاسة نائب مجلس الدولة وعضوية نواب رئيس مجلس لقسمي الفتوى والتشريع ورؤساء إدارات الفتوى .

**(اختصاصات الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع) :**

أعطى المشرع في المادة ٦٦ من قانون مجلس الدولة للجمعية العمومية الاختصاص في جانبيين :

**(الأول : ابداء الرأي ) :**

حيث تختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بإبداء الرأي مسبباً في المسائل الآتية :

(١) المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة.

(٢) المسائل التي ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى رأياً يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

(٣) المسائل التي ترى إحدى لجان قسم الفتوى احالتها لأهميتها.

(٤) المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض.

ويكون رأي الجمعية في هذه المنازعات ملزماً للجانبين.

ولقد أجاز المشرع لمن طلب ابداء الرأي في المسائل المنصوص عليها في البند رقم (١) السابق – أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية عند النظر في هذه المسائل ، كما يجوز له أن يندب من يراه من ذوي الخبرة كمستشارين غير عاديين وتكون لهم – وإن تعددوا – صوت واحد في المداولات.

#### **الثاني : مراجعة الصياغة :**

تختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمراجعة التشريعات سواء كانت مشروعات قوانين أم قرارات رئيس الجمهورية ذات صفة تشريعية أو لائحة والتي يرى قسم التشريع احالتها إليها لأهميتها.

#### **(ثالثاً) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة:**

اتجه المشرع في مصر إلى جهاز متخصص هو الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، ليقدم لجهة الإدارة معونة في مجال شؤون الموظفين ، حيث يعد الجهاز الإداري في الدولة هو المسؤول عن اشباع الحاجات العامة من خلال موظفين إداريين ، ومع تزايد أعداد هؤلاء دعت الحاجة إلى وجود جهاز ليساعد

جهة الإدراة فيما يتعلق بـهؤلاء الموظفين ، فكان أن أنشأ المشرع ديوان الموظفين والذي ألفي وحل محله الجهاز محل البحث.

ويقوم هذا الجهاز بدراسة الاحتياجات الفعلية من الوظائف العامة والتي تحتاجها مختلف الأجهزة الإدارية في الدولة سواء كانت هذه الأجهزة من السلطات المركزية أو السلطات الالامركزية ، ومن ثم تزويد متذبذب القرار بالبيانات والدراسات الواقعية المتعلقة بهذا الموضوع ، وبناء عليه فمتخذ القرارات المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة يضع نصب عينيه ذلك.

كذلك يمكن أن يقدم الجهاز لجهة الإدراة معونة ممتازة تمثل في دراسة عدم الحاجة إلى بعض الوظائف ، لأنها لم تعد تحقق الغرض منها ، ومن ثم يقدم مقترحاته في هذا المجال ، الأمر الذي يساعد جهة الإدراة على اتخاذ قراراتها في هذا الموضوع.

### (ثالثاً. النيابة الإدارية ) :

وضع المشرع تنظيميا يتضمن جهازا يعاون جهات الإدراة في الموضوعات ذات الصلة بالمخالفات المالية والإدارية التي تقع من الموظفين العموميين ، وهو جهاز النيابة الإدارية ، والذي خرج إلى حيز الوجود منذ منتصف القرن الماضي بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ .

ورغبة من المشرع في حيدة التحقيق مع الموظفين من مرتكبي المخالفات ، فقد أوكل لهذا الجهاز هذه المهمة ، ومن ثم فهو يقوم بالتحقيق مع هؤلاء ، واتخذ قرار التصرف في نتيجة التحقيق إما بإحالته على المحكمة التأديبية ، أو بتحويله على الرئيس الإداري الذي يتبعه هذا الموظف ، ليقوم بتقدير الجزاء التأديبي الذي يوقعه على هذا الموظف ، حيث يتراءى للنيابة الإدارية أن درجة

جسامه المخالفة التأديبية لا ترقى إلى الحد الذي يستأهل توقيع جزاء أشد عليه.

وهذا الاختصاص من المقرر أنه ذو أهمية كبيرة حيث لا يتوافر لدى جهة الإدارة التي يتبعها الموظف ذات الوسائل الفنية التي تملكها النيابة الإدارية ، ومن ثم فإن إنشاء هذا الجهاز المتخصص بساعد على تحقيق المصلحة العامة من خلال متابعة سير التحقيق أمام جهاز محايد يتغيرا تحقيق هذه المصلحة فحسب ، وإظهار المسئولية عن المخالفة وفقا لما يسفر عن نتيجة التحقيق.

كذلك فمن المفيد وجود هذا الجهاز من ناحية كفالة حقوق الموظف العام المحال عليها ، حيث أن وجود الجهاز المستقل عن جهة الإدارة التي يتبعها هذا الموظف من شأنه ، أن يحول دون تعسف في التحقيق معه أو التهاون الذي يأتي على حساب المصلحة العامة.

وقد أشار دستور ٢٠١٤ إلى النيابة الإدارية في م ١٩٧ بنصه علي أنه: " النيابة الإدارية هيئه قضائية مستقلة، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك و مباشرة الدعاوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقا لما ينظمه القانون.

ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مسأله لهم تأدبيا".

## المبحث الرابع الإدارة المحلية في مصر

اتبع المشرع المصري أسلوب اللامركزية الإدارية منذ فترة ، حيث كان آخر هذه القوانين هو القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بتعديلات المتعاقبة ( مصدرنا في هذا القانون: الجريدة الرسمية - العدد ٢٥ تابع في ١٩٧٩/٦/٢١ ) ولقد تناول هذا القانون بيان وحدات الإدارة المحلية واحتياطاتها ، وأنشأ بعض المجالس التي تقوم بالتنسيق بين مكونات الكيان المحلي أو التخطيط الاقتصادي لبعض الأقاليم.

وحدد المشرع كيفية تشكيل هذه الوحدات والموارد التي تعتمد عليها كل منها في أداء مهامها ، وانجاز نشاطها مع التفرقة بين الموارد المحلية التي يمكن أن تحصلها ، وعلاقتها بالموارد العامة ، ومدى دخول هذا كله في الميزانية العامة للدولة ، كما تناول كيفية تكوين المجالس التنفيذية في كل وحدة منها ، وعلاقة هذا المجلس الشعبي المحلي لكل وحدة من هذه الوحدات.

وعصل قانون الإدارة المحلية نظام سير العمل في المجالس المحلية والتخطيط والشئون المالية لوحدات هذه الإدارة ، وعضوية هذه المجالس سواء من حيث شروط العضوية أو كيفية إجراء الانتخابات في هذا الشأن ، وعلاقة هذا كله بالسلطة المركزية من خلال تنظيم قواعد الإشراف والرقابة على وحدات الإدارة المحلية والنظام القانوني للعاملين بوحدات الإدارة المحلية.

كما نظم المشرع الأسس والقواعد التي تحكم حل المجالس الشعبية سواء من حيث السلطة التي تملك ذلك أم كيفية هذا الحل.

ولقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٧ لسنة ١٩٧٩ بإصدار اللائحة التنفيذية، وذلك في ١٩٧٩/٧/٢٥ ليعمل بها اعتباراً من الشهر التالي لتاريخ نشرها (مصدرنا في هذه اللائحة: الجريدة الرسمية العدد - ٢٩ مكرر في ١٩٧٩/٧/٢٥).

ومن خلال هذا القانون ولائحته التنفيذية يأتي شرحنا للامركزية الإدارية الإقليمية في مصر، وذلك إلى أن يصدر قانون الإدارة المحلية الجديد وفقاً لدستور ٢٠١٤.

#### وندرس هذا الموضوع على الوجه التالي:

- النظام القانوني للعضوية بالمجالس الشعبية المحلية والرقابة عليها.
  - أشخاص الإدارة المحلية في مصر.
- (أولاً) - النظام القانوني للعضوية بالمجالس الشعبية المحلية والرقابة عليها :

تناول هذه الأحكام من خلال النقاط التالية :

- الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية .
- العاملون بوحدات الإدارة المحلية.
- الإشراف والرقابة على وحدات الإدارة المحلية.
- حل المجالس الشعبية المحلية.



### **أولاً- الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية :**

اعتقد المشرع المصري نظام الانتخاب لتكوين المجالس الشعبية المحلية واحتقرت المادة ٧٤ من القانون الحالي، فيمن يرشح لعضوية هذه المجالس الشروط التالية :

- أن يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية.
- أن يكون بالغاً من العمر ٢٥ سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب.
- أن يكون مقيداً بجداول الانتخاب بالوحدة المحلية التي يرشح نفسه في دائتها وله محل إقامة في نطاقها.
- أن يجيد القراءة والكتابة.
- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقاً للقانون.

ولا يجوز لأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو الهيئات القضائية الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم.

ولا يجوز للعمد أو المشايخ أو مديري المصالح أو رؤساء الوحدات المحلية أو رؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق هذه الوحدات الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية للوحدات التي تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منها.

ومع مراعاة القواعد المنظمة للاستقالة من القوات المسلحة والشرطة تعد الاستقالة مقبولة من وقت تقديمها (م ٧٥ مفقرة أخيرة).



### (واجبات العضوية واسقاطها)

يلتزم عضو المجلس بالواجبات التالية :

- يقسم العضو أما المجلس اليمين التالية : " أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصا على سلامة الوطن والنظام الجمهوري وأن أرعى مصالح الشعب وأن احترم الدستور والقانون " م (٨٨)

ولا يتناقضى عضو المجلس المحلى أية رواتب أو مكافآت مقابل عمله ، وهو في هذا يختلف عن عضو مجلس الشعب الذي يتناقضى مكافأة حدها القانون ، ونحن نطالب بتغيير هذا الوضع بحيث يمنح عضو المجلس المحلى مكافأة معينة في هذا الصدد .

- قرر المشرع في المادة (٩١) تنظيم مساءلة عضو المجلس المحلى ، فأعفاء من المسئولية عما يبديه من آراء أثناء اجتماعات ومناقشات المجالس ولجانه .

- وفي حالة اتخاذ إجراءات جنائية ، يجب على السلطة المختصة اتخاذ المجلس الشعبي المحلى بها خلال ثمانى وأربعين ساعة على الأكثر من تاريخ اتخاذ هذه الإجراءات .

- أما في حالة الإجراءات التأديبية فإنه يتبع اخطار المجلس قبل مباشرتها ضد العضو إذا كان من العاملين المدنيين بالدولة أو القطاع العام أو القطاع الخاص ، ويتعين أخذ موافقة المجلس الشعبي المحلى قبل تنفيذ نقل أحد أعضاء المجالس من وظيفته ، إلا إذا كان النقل بناء على طلبه .

- عضو المجلس الشعبي المحلى لا يتفرغ للعضوية ، لكن يجب على الجهة التي يعمل بها أن تيسر له أداء واجباته .

وتلافيا لأية محاباة فلا يجوز تعيين أحد أعضاء المجلس الشعبي في وظائف الإدارات المحلية ، أو نقلهم إليها أثناء عضويتهم إلا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس المحلي المختص وأغلبية أعضاء المجلس الشعبي المحلي بالمحافظة.

- التعاقد بالذات أو بالواسطة محظوظ بين الوحدة المحلية وعضو مجلسها الشعبي المحلي ، وعند الضرورة وفي حالة وجود مصلحة محققة للوحدة المحلية ، يجوز أن يبرم العقد بعد موافقة أغلبية أعضاء المجلس الشعبي المحلي والمحافظ المختص.

- لا يجوز لعضو المجلس المحلي أن يحضر اجتماعات المجلس أو لجنه إذا كانت هناك مصلحة شخصية بالذات أو بالواسطة له أو لأحد أقاربه أو أصحابه لغاية الدرجة الرابعة ، أو كان وصيا أو قيما أو كيلا عما له فيها مثل هذه المصلحة.

- وفي حالة الاستقالة فتقدم إلى رئيس المجلس الذي يجب عليه عرضها على المجلس في أول جلسة تالية لتقديمها ، وتعتبر مقبولة بموافقة المجلس المحلي عليها ، وفي هذه الحالة يقرر المجلس خلو محل ، ويخطر رئيس المجلس المحافظ بخلو محل.

- نظم المشرع حالة غياب العضو عن جلسات المجلس أو لجنه أكثر من ثلاثة جلسات متتالية أو ربع عدد جلسات المجلس في الدور الواحد وبدون عذر مقبول ، فيصدر المجلس قراره بدعوة العضو لسماع أقواله في جلسة تحدد بعد خمسة عشر يوما على الأقل من تاريخ اخطار العضو بموعدها ، ويصدر المجلس قرارا باعتبار العضو مستقلا بأغلبية أعضائه ، وذلك إذا لم

يقطعن بما يبديه العضو من دفاع عن نفسه أو إذا غاب العضو من الحضور في الجلسة المشار إليها م (٩٥).

**(تسقط عضوية المجلس المحلي عن العضو في الحالات التالية ) :**

- زوال صفة العامل أو الفلاح التي قام عليها الانتخاب في المجلس.

- فقدان شرط من الشروط الازمة للترشح.

- يجب اسقاط العضو عن ثبت مخالفته لأحكام المادة (٩٦).

- فقدان الثقة والاعتبار.

- يجوز اسقاط العضوية في حالة إخلال العضو بواجبات العضوية الأخرى أو بمقتضياتها.

- ويصدر قرار من المجلس في جميع الحالات السابقة بإعلان إسقاط العضوية أو بإسقاطها بأغلبية ثلثيه ، وذلك بعد دعوة العضو لسماع أقواله ، في جلسة بعد خمسة عشر يوما على الأقل من اخطار العضو بموعدها ، بحيث إذا لم يقطعن المجلس بما يبديه العضو من دفاع عن نفسه أو إذا غاب عن الحضور في الجلسة المحددة (م ٦٩).

- في حالة خلو مكان أحد أعضاء المجلس ، يحل محله العضو الحاصل على عدد الأصوات الصحيحة التالية له مباشرة ، فإذا لم يوجد يجري انتخاب تكميلي فيما بين أدوار الانعقاد العادي للمجلس الشعبي المحلي ، وحيث تكون مدة العضو الجديد مكملة لمدة عضوية سلفه.

**(القواعد المنظمة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية) :**

نظم المشرع في قانون الإدارة المحلية عملية الانتخاب لعضوية المجالس الشعبية المختلفة في المواد من ٧٥ حتى ٨٧ على النحو التالي :

تجرى الانتخابات عن طريق عن طريق نظام الانتخاب المباشر السري العام ، بحيث يكون لكل مرشح رمز يصدر به قرار من المحافظ.

والناخب يدللي بصوته ليختار العدد المطلوب انتخابه فقط وتبطل الأصوات المعلقة على شرط، أو التي تعطي لأكثر من العدد المطلوب أو أقل من نصف هذا العدد، أو إذا أثبت الناخب رأيه على بطاقة غير التي سلمها إليه رئيس اللجنة، وعلى ورقة عليها توقيع الناخب أو إشارة أو علامة أخرى تدل عليه. ويقدم طالب الترشيح بطلبه كتابة إلى المحافظ أو إحدى وحدات الإدارة المحلية الكائنة بنطاقها حسب الأحوال ، خلال مدة معينة يحددها المحافظ على ألا تقل عن عشرة أيام من فتح باب الترشيح ، ويحسب هذا الطالب بإيداعه مبلغ مائة جنيه ، إذا كان الترشيح لعضوية المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ، وخمسون جنيها إذا كان الترشيح لعضوية المجلس الشعبي المحلي للمركز أو المدينة أو الحي ، وخمسة وعشرون جنيها إذا كان الترشيح لعضوية المجلس المحلي للقرية.

ويقيد في سجل خاص طلبات الترشيح حسب تاريخ ورودها ، ويعطي إيضاحات عنها ، وتشكل لجنة برئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية وعضوية ممثل لمديرية الأمن وممثل المحافظة المختص ؛ وذلك لفحص طلبات الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، وإعداد كشوف المرشحين  
**(الاعتراض على الترشيح):**

يتم عرض كشف بأسماء المرشحين وصفة كل منهم خلال الخمسة أيام التالية لغلق باب الترشيح. ولمن لم يرد اسمه بهذه الكشوف أن يطلب إلى اللجنة التي سلف الإشارة إليها في خلال الخمسة أيام التالية إدراج اسمه .

ويجوز لكل مرشح الاعتراض على اسم أحد المرشحين وعلى صفتة طوال مدة عرض الكشف المذكور .

وتختص بالفصل في الاعتراضات السابقة لجنة تشكل في كل محافظة بقرار من المحافظ ، برئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية من درجة مستشار أو ما يعادلها على الأقل يختارهما وزير العدل ، وممثل عن كل من مديرية الأمن والمحافظة ، ويتم الفصل في هذه الاعتراضات خلا مدة أقصاها خمسة عشر يوما من قفل باب الترشيح .

ولا يجوز لأحد أن يرشح نفسه في أكثر من وحدة محلية ، وإنما اعتبر مرشح في الوحدة التي تم ترشيحه فيها أولا .

وي منتخب عضو المجلس المحلي بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخابات ، وفي حالة التساوي في عدد الأصوات تجري القرعة علنية بمعرفة اللجنة العامة ويعلن فوز من أسفرت عنه نتيجة القرعة .  
هذا وتجرى الانتخابات وفقا للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في القانون رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية (تم إلغاء هذا القانون، ومن ثم يجب في قانون المحليات الجديد مراعاة ذلك) .

وتعلن نتيجة الانتخاب بمعرفة المحافظ الذي يدعو المجالس الشعبية المحلية المنتخبة للاجتماع ، والتي يجب أن تجتمع في جميع الأحوال خلال الثلاثين يوما التالية من إعلان نتيجة الانتخاب .

### **ثانياً. العاملون بوحدات الإدارة المحلية:**

يكون العاملون في الوحدات المحلية في نطاق المحافظة هيكل تنظيميا ، وتطبق في شأنهم الأحكام الواردة في قانون العاملين المدنيين بالدولة ، وذلك فيما لم يرد به نص خاص في قانون الإدارة المحلية ولائحته .

والعاملون بالدووين العامة لوحدات الإدارة المحلية يشكلون وحدة واحدة وذلك فيما يتعلق بالترقية والنقل والأقدمية في حدود تخصصاتهم (م ٩٤ من اللائحة).

ويكون لكل مديرية من مديريات المحافظة هيكل تنظيمي مستقل يضم جميع العاملين في نطاق اختصاص كل منها ، ويكون هؤلاء وحدة وظيفية واحدة (م ١٣٨ من القانون).

ويعين أو يندب كلا من السكرتير العام للمحافظة أو السكرتير العام المساعد أو رئيس المدينة أو الحي ، كما يصدر بنقلهم من مناصبهم بين وحدات الإدارة المحلية أو نقلهم إلى أجهزة الإدارة المختلفة ، قرار من رئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع المحافظ المختص ، أما بالنسبة لرئيس القرية ، فيصدر القرار المتعلق به في المسائل السابقة من المحافظ.

وبالنسبة للوظائف التي يتم التعيين فيها بقرار من المحافظ ، يعلن عن الوظائف الخالية بكل محافظة مع مراعاة القواعد والأحكام المطبقة على العاملين المدنيين بالدولة.

#### **وتتبع القواعد التالية في شأن التعيين:**

(أ) المحافظ يحدد بقرار منه الوظائف التي تشغله بامتحان وتلك التي تشغل بدون امتحان.

(ب) في الوظائف التي تشغله بدون امتحان تطبق القواعد الواردة في قانون العاملين المدنيين بالدولة.

(ج) في الوظائف التي تشغله بامتحان ، تكون الأسبقية حسب الترتيب النهائي لنتيجة الامتحان ، وفي حالة التساوي تكون الأولوية لأبناء المحافظة ،

وهو الذي يقيم فيها إقامة عادية ، ويجوز بقرار من المحافظ أن يكون الامتحان مقصورا على أبناء المحافظة ، وهنا يطبق معيار الترتيب النهائي لنتيجة الامتحان.

(ه) يجوز بقرار من المحافظ شغل بعض الوظائف بطريق التعاقد لقاء مكافأة يحددها العقد ، ويجوز بنفس طريقة تعيين صناع مماثلين للأعمال التي تتطلب مهارة أو خبرة خاصة لقاء أجر يحدده العقد.

#### **(المدن ذات الأهمية الخاصة):**

هناك بعض المدن ذات الأهمية الخاصة والتي قرر المشرع أن العاملين يكونون وحدة واحدة فيما يتعلق بالترقيه والأقدمية ، والنقل ، مع مراعاة تخصصاتهم .

#### **(التنسيق بين السلطات المركزية وممثليها في الأقاليم) :**

يوجد بكل محافظة مديرية تضم هيكل تنظيمي مستقل يشمل جميع العاملين، وبالتالي يكون شغل وظيفة مدير ووكيل المديرية بقرار من الوزير المختص بالاتفاق مع المحافظ وتدرج وظائفهم بموازنة الإدارة المختصة على سبيل التذكاري، على أن تدرج الاعتمادات المالية اللازمة لمرتباتهم ومخصصاتهم لموازنات وحدات الإدارة المحلية ، ولا يجوز نقل أي من هؤلاء وترقيته إلا بعدأخذ رأي المحافظ المختص.

هذا ويلاحظ أنه يوجد بديوان كل محافظة ومديرية من مديرياتها لجنة لشئون العاملين، مكونة من ثلاثة أعضاء على الأقل، وتشكل بقرار من المحافظ ، ويراعى أن تضم في عضويتها رئيس المصلحة المختصة وممثلين من المراكز والمدن ( مادة ١٠٠ من اللائحة).

### ثالثاً. (الإشراف والرقابة على وحدات الإدارة المحلية):

تمثل العلاقة بين السلطة المركزية ووحدات الإدارة المحلية موضوعاً هاماً يتوقف عليه إلى حد كبير نجاح نظام الإدارة المحلية.

وباستعراض قانون الإدارة المحلية المصري ، نجد أنه قد نظم الرقابة على النحو التالي :

**أولاً** : أن المشرع قد قرر رقابة السلطة المركزية وإشرافها على أعمال المجالس الشعبية وأجهزتها التنفيذية بهدف :

- تحقيق التمازن والترابط بين هذه المجالس وأهداف السياسة العامة للدولة
- تقديم المشورة والمساعدة للمجالس الشعبية المحلية بما يكفل تحقيق أهداف الإدارة المحلية.

**ثانياً** : يقوم مجلس الوزراء بالرقابة على أعمال المحافظات وتقييم أدائها وأعمالها طبقاً لأحكام قانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية ويستهدف بذلك:  
أ) مراعاة تنفيذ السياسة العامة والخطة العامة للدولة.

ب) تحقيق المحافظات للأهداف المقررة لها وتقييم أدائها وتنفيذها للتوجيهات التي تكفل التنسيق بين المحافظات والوزارات .

**ثالثاً** : إن الوزير المختص بالإدارة المحلية (التنمية المحلية) وفي إطار العلاقة بمجلس الشعب يقدم تقريراً لهذا الملحق يشير إلى أمرين :

الأول : ما تم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة.

الثاني : بياناً بالأسئلة وطلبات الإحاطة والاقتراحات المهمة التي تمت مناقشتها في المجالس الشعبية المحلية والقرارات التي صدرت بشأنها.

ولقد أوجد المشرع في المادة ١٣٤ من القانون تنظيماً بمقتضاه ، يكون لكل وزير في نطاق اختصاص وزارته ما يلي :

- إبلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية.

- إبلاغ الوحدات المحلية بما يراه من إرشادات وتوجيهات فنية ، تؤدي إلى حسن سير الخدمات في المرافق العامة بما يتفق مع السياسة العامة للدولة ، وخاصة فيما يتعلق بالسياسة الزراعية والتركيب المحسولي وشئون التموين وتسعير السلع.

- وضع خطة سنوية بالاتفاق مع المحافظين المعينين لتوزيع وتنسيق العمالة الفنية بين المحافظات وفقا لاحتياجاتها.

- المساهمة مع الوحدات المحلية في العمل والمشروعات الداخلة في اختصاص هذه الوحدات بعد الاتفاق معها.

**رابعاً :** قرارات المجلس الشعبي المحلي تعتبر نافذة طالما كانت في حدود القانون والخطة العامة والموازنة العامة:

ولقد خول القانون في المادة (١٣٢) منه للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختصة الحق في الاعتراض على قرارات المجالس الشعبية المحلية على النحو التالي :

- يجوز لأي منها الاعتراض على أي قرار يصدر عن هذه المجالس بالمخالفة للقوانين واللوائح أو الموازنة العامة أو الخطة العامة للدولة أو يخرج عن حدود الاختصاصات المقررة لكل منها ، ومن ثم يعاد القرار إلى المجلس خلال الخمسة عشر يوما التالية ، لإبلاغ أي منها بالقرار مشفوعا بالملحوظات والأسباب التي بني عليها الاعتراض.

- إذا أصر المجلس الشعبي للمحافظة على قراره عرض الوزير المختص للإدارة المحلية الأمر على مجلس الوزراء خلال ثلاثة أيام من تاريخ إبلاغه

بها ، ويفصل مجلس الوزراء في الموضوع خلال ثلاثة أيام من تاريخ عرض الأمر عليه ، ويكون قراره في هذا الشأن نهائيا.

- إذا تعلق الأمر بالمجالس الشعبية المحلية للمدن أو الأحياء أو القرى ، فإن المحافظ يخطر رئيس المجلس الشعبي للمحافظة ، ويعرض الأمر على الوزير المختص بالإدارة المحلية ، الذي يبت في الأمر خلال ثلاثة أيام من عرض الأمر عليه.

#### **(الحلول):**

في حالة ما إذا امتنع المجلس الشعبي المحلي عن القيام بعمل أو اتخاذ إجراء كان من الواجب اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح أو الخطة العامة أو الميزانية العامة للدولة - كان لرئيس مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية ، وبعدأخذ رأي المحافظ المختص ، أن يتخذ الإجراء أو يقوم بهذا العمل ، إذا كان امتناعه قائماً على غير سبب يقره القانون ، وبعد تنفيذه للقيام بها (م ١٢٣ فقرة أخيرة).

**خامساً :** فيما يتعلق بالرقابة على الأجهزة التنفيذية لوحدات الإدارة المحلية يقوم المحافظ أو من يكلفه بهذه المهمة (م ١٣٥) من القانون: وتقوم وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات بالرقابة على الوحدات المحلية عن طريق مراجعة حسابات الميزانية لكل وحدة منها من خلال الإيرادات والمصروفات.

ويكون ممثلاً وزارة المالية لدى هذه الوحدات مسؤولون عن صحة هذه الحسابات وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها (م ١٣٦ من القانون)



### القرية:

تمثل القرية الوحدة المحلية الأولى في نطاق التنظيم الإداري الإقليمي، فإذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية، يشمل مجموعة القرى المجاورة تمثل القرية التي فيها مقر المجلس بعضويين على الأقل ، وبباقي القرى بعضو واحد لكل منها الأقل .

ولا يجوز في جميع الأحوال أن يزيد عدد أعضاء المجلس عن أربعة وعشرين عضوا إلا بالعدد الذي يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة في نطاق الوحدة المحلية للقرية .

ينتخب المجلس الشعبي المحلي من بين أعضائه في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين .

ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه ، وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا ، وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية منته.

### ( اختصاصات المجلس الشعبي للقرية ) :

يتولى المجلس الشعبي المحلي القرية في نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاقه ويختص في حدود القوانين واللوائح بما يأتي :

- اقتراح خطة تنمية القرية اقتصاديا واجتماعيا وعمارانيا .
- اقتراح مشروع الموازنة و اقرار مشروع الحساب الخاتمي .
- اقتراح وسائل المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية في نطاق القرية لرفع مستواها .

• العمل على نشر الوعي الزراعي بما يحقق تحسين وتنوع الانتاج الزراعي

• اقتراح إنشاء مختلف المرافق العامة بالقرية .

• العمل على محو الأمية وتنظيم الأسرة ورعاية الشباب وتعزيز القيم الدينية والخلقية.

(الموارد المالية للقرية) : موارد المجلس الشعبي المحلي ما يلى :

- ٧٥ % من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة في نطاق القرية

- ٧٥ % من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان .

- حصيلة ضريبة الملاهي المفروضة في نطاق القرية .

- موارد أموال القرية والمراقبة التي تقوم بادارتها .

- ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية .

- الإعانات الحكومية .

- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول

ما يرد فيها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

- القروض التي يعقدها المجلس

ينشا بكل قرية حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية بها تكون موارده

من :

- ٧٥ % من حصيلة الرسوم المفروضة طبقاً لأحكام المادة (٣٧)

المحصلة في نطاق القرية .

- أموال المشروعات التي تدار على أساس المال الدائر في نطاق القرية

- مقابل تملك المباني في نطاق القرية التي يتولى حساب الخدمات  
أنشاؤها .

- ايجار المباني السكنية و المرافق التي تولى حساب الخدمات انشاؤها .  
- حصة الخدمات الاجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية في  
نطاق القرية.

- الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا التي يوافق على تخصيصها  
المجلس الشعبي المحلي للقرية .

**تستخدم موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالقرية وفقا لما يقرره  
المجلس الشعبي المحلي للقرية في الأغراض الآتية :**

- تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقا لخطة محلية يتم  
وضعها واعتمادها من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في اطار الخطة  
العامة للدولة .

- استكمال المشروعات الواردة في الخطة العامة التي لا تكفي الاعتمادات  
المقررة لها في موازنة القرية لاتمامها وانشاء المشروعات التي تقام بالجهود  
الذاتية وفقا للأولويات التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للقرية ويقرها  
المجلس المحلي للمحافظة.

- رفع مستوى أداء الخدمات المحلية.

ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ وتعامل أموال هذا الحساب  
معاملة الأموال العامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات  
وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض أموال هذا  
الحساب إلى الخزانة العامة



### (رئيس القرية)

يكون لكل قرية رئيس تكون له سلطات رئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية ويقسم الرئيس قبل مباشرته لأعماله اليمين المبينة بالمادة (٢٥) أمام المجلس الشعبي المحلي لقرية .

### رابعا - التنظيم القانوني الحالي للإدارة المحلية:

نظم دستور ٢٠١٤م الإدارة المحلية في المواد من ١٧٥ حتى ١٨٣ ، ولما كان قانون الإدارة المحلية الجديد لم يصدر إلى تاريخ الانتهاء من هذا المؤلف ، فسوف نكتفي بشرح ما ورد بالدستور عنها ، وقد تمثلت أحكامه فيما يلي وفقا لما ورد بالنصوص الدستورية من المادة ١٧٥ حتى المادة ١٨٣ الخاصة بالإدارة المحلية :

- وردت النصوص الدستورية في شأن الإدارة المحلية بتلك الأسس

على النحو التالي :

#### - التقسيم الإداري :

تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، منها المحافظات ، والمدن ، والقرى ، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية ، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك .

ويراعي عند إنشاء أو تعديل أو إلغاء الحدود بين الوحدات المحلية ، الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وذلك كله على النحو الذي ينظمها القانون

#### - الكفالة الدستورية للإدارة المحلية :

تكفل الدولة دعم اللامركزية والإدارة والمالية والاقتصادية ، وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية ، والنهوض بها ، وحسن إدارتها ، ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية .

### **– الكفالة الدستورية لدعم المحليات :**

تケفل الدولة توفير ما تحتاجه الوحدات المحلية من معاونة علمية ، وفنية ، وإدارية ، ومالية ، وتضمن التوزيع العادل للمرافق ، والخدمات ، والموارد ، وتقريب مستويات التنمية ، وتحقيق العدالة الاجتماعية بين هذه الوحدات ، طبقاً لما ينظمها القانون .

### **– موازنات المحليات :**

يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة .

يدخل في مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد ، بالإضافة إلى الضرائب والرسومات ذات الطابع المحلي الأصلية ، والإضافية ، وتتبع في تحصيلها القواعد ، والإجراءات المتبعة في تحصيل أموال الدولة ، وكل ذلك على النحو الذي نظمه القانون .

### **– اختيار القادة المحليين :**

ينظم القانون شروط وطريقة تعيين أو انتخاب المحافظين ، ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية الأخرى ، ويحدد اختصاصاتهم .

### **– تكوين المجالس المحلية :**

تنتخب كل وحدة محلية مجلساً بالاقتراع العام السري المباشر لمدة أربع سنوات ، ويشترط في المترشح ألا تقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية وينظم القانون شروط الترشح الأخرى ،

إجراءات الانتخاب علي أن يخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن خمس وثلاثين سنة وربع العدد للمرأة وتتضمن تلك النسبة تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوي الإعاقة ، علي ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسمائة من إجمالي عدد المقاعد .

وتختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية ومراقبة أوجه النشاط المختلفة ، وممارسة أدوات الرقابة على السلطة التنفيذية من اقتراحات ، وتوجيهه أسئلة ، وطلبات إحاطة ، واستجوابات ، وغيرها ، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، علي النحو الذي ينظمها القانون . ويحدد القانون اختصاصات المجالس المحلية الأخرى ، ومواردها المالية وضمانات أعضائها واستقلالها .

#### **– العدود الدستورية لاستقلال المجلس المحلية :**

قرارات المجلس المحلي الصادرة في حدود اختصاصه نهائية ، ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية فيها ، إلا لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود ، أو الإضرار بالمصلحة العامة ، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى .

وعند الخلاف على اختصاص هذه المجالس المحلية للقرى أو المراكز أو المدن ، يفصل فيه المجلس المحلي للمحافظة ، وفي حالة الخلاف على اختصاص المجالس المحلية للمحافظات ، تفصل فيه علي وجه الاستعجال الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة ، وذلك كله وفقاً لما ينظم القانون .

#### **– حكم حل المجالس المحلية :**

لا يجوز حل المجالس المحلية بإجراء إداري شامل .

وينظم القانون طريقة حل أي منها ، وإعادة انتخابه .

وفي نهاية دراسة هذا الموضوع نشير إلى أنه ما زال التشريع الذي ينظم الإدارة المحلية هو القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ م ، والذي صدر في ظل دستور ١٩٧١ م ، ولما كان هذا الدستور قد ألغى ، وكان الدستور الحالي الصادر عام ٢٠١٤ قد أتى بالأسس السابقة ، وهي تغير ما كان عليه العمل في ظل الدستور السابق ، فقد أصبحنا في حاجة ضرورية لتشريع جديد يتوافق مع الدستور الجديد ، ولم يصدر هذا التشريع حتى طباعة هذا المؤلف.

## الباب الثاني

### امتيازات السلطة العامة الإدارية

#### تمهيد وتقسيم :

تقتضي القواعد العامة في الحقوق بعدم جواز اقتضاء صاحب الحق حقه بنفسه، بل عليه أن يلتتجأ في هذا إلى قاضيه الطبيعي ، ليحصل علي حكم كاشف أو منشئ لهذا الحق حسب الأحوال .

ومؤدي هذا تساوي أطراف العلاقة في المراز القانونية ، وعدم جواز إعلاء مركز علي آخر خارج حدود المبادئ القانونية وتطبيقاتها في القواعد القانونية .

وعندما نأتي إلى القانون الإداري نجد أن له خصائصه تلك التي نجد آثارها القانونية في شتى فروعه وموضوعاته التقليدية والمستحدثة ، فالجهة الإدارية هي القيمة على المصلحة العامة وهي التي تقوم بالنشاط الإداري في صورته الأولى المتصلة بالنشاط الإداري وتدخلها في الميدان الإداري لتحقيق أهدافه من الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة وغيرها من الأهداف الحديثة أو الأهداف الخاصة<sup>(١)</sup>.

والصورة الثانية من نشاط الإدارة : المرافق العامة والتي تقوم بها بغرض الوفاء بالاحتياجات العامة وإشباعها من خلال الأنواع المختلفة لها ، والتي تختلف في أساليب إدارتها حسب نوع المرفق وظروف عمله ، ومدى قدرة الجهة الإدارية علي الوفاء بتلك الحاجات وإشباع هذه الرغبات .

---

(١) هذا مع اختلاف قيود هذه السلطات بحسب الظروف والملابسات ، ولذا فالرقابة هنا أحياناً تكون رقابة مشرعية ، أو رقابة تناسب وملائمة .

وتحتاج السلطة العامة الإدارية في القيام بنشاطها إلى منحها مجموعة من الامتيازات بغرض تمكينها من بسط سلطتها .

#### **مفهوم امتيازات السلطة الإدارية العامة :**

يقصد بامتيازات السلطة العامة الإدارية هنا : مجموعة الإجراءات والمكناط والقدرات التي تستطيع بها فرض إرادتها جبراً على الأفراد بغرض تحقيق المصلحة العامة .

وبناءً على هذا المفهوم تختلف السلطة المنوحة للجهة الإدارية بحسب المدى الذي تعمل فيه وما تحتاج إليه منها ، ومن يضيق ذلك ويتسع وفي الحالتين لابد من تحديد نطاق الرقابة المفروضة على الإدارة ، حتى يظل الأمر في نطاق من الالتزام بقواعد القانون ، حتى مع وجود هذه الامتيازات ، على أساس أن هدفها ليس تحقيق مصلحة شخصية أو أغراض خاصة ، بل كل هذه الإجراءات تتم بعرض المصلحة العامة في النهاية .<sup>(١)</sup>

- وتناول هنا مجموعة هذه الامتيازات من خلال الفصول التالية :

**الفصل الأول : امتياز السلطة التقديرية .**

**الفصل الثاني : امتياز نزع الملكية للفوترة العامة .**

**الفصل الثالث : امتياز الاستيلاء المؤقت على العقارات .**

---

(١) وإنما في حالة مخالفة الضوابط والقيود ، ويكون تصرف الجهة الإدارية مشوباً بعيوب الانحراف في استعمال السلطة أو إساءة استعمالها .

## الفصل الأول

### امتياز السلطة التقديرية

إن جهة الإدارة وهي القيمة بالمصلحة العامة تصدر هنا تصرفات ليست حقيقة ذات طبيعة واحدة أو ماهية معينة ، أو نطاق محدد ، ومن هنا فقد منحت امتياز السلطة التقديرية .

- وخضع تطبيق هذا الامتياز لمجموعة المبادئ التالية :

**أولاً : الترخيص التقديرية (المفهوم والهدف) :**

**السلطة التقديرية :**

هي ترخيص تقديرى للجهة الإدارية بمقتضاه يكون لها حرية التصرف والتقدير ، وتضيق في شأنها الرقابة القضائية ، حيث لم يلزم القانون الإدارة بنص يحد من سلطتها في التصرف في ذاته ، أو في اختيار الوسيلة التي تلجأ إليها في هذا التصرف أو في تحديد الوقت الملائم الذي تتدخل فيه أو في تحديد النطاق الذي يشمله هذا التصرف ، وفي هذا قضي بأنه : " أن الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة ليست حقيقة على قدر واحد بالنسبة لجميع التصرفات الإدارية بحسب المجال الذي تصرف فيه و مدى ما تتمتع به من حرية وتقدير في التصرف ، وهي تضيق حقيقة في مجال السلطة التقديرية حيث لا يلزم القانون الإدارة بنص يحد من سلطتها أو يقيد من حريتها في وسيلة التصرف أو التقدير ... ".<sup>(١)</sup>

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٨/٥/٢٥ تحت رقم ٣٧٤ - ١٢ - ١٢ ، ٩٨٢/١٣٢/١٣٢ مجموعه المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً (١٩٦٥ - ١٩٨٠) ، سابق ، بند ٢ ، ص ١٤٢١.

وهذا الترخيص التقديرى ليس مقصوداً لذاته ، بل لتمكين الجهة الإدارية من القيام بنشاطها في الضبط الإدارية والمرفق العام ، حيث تحتاج إلى حرية الحركة في أحيان تتطلب التصرف ذلك ، دون أن تكون مقيدة بحدود قانونية ضيقة تتنافر مع طبيعته ومهنته والحدود التي يتم فيها ، ودون أن تكون الرقابة القضائية سيفاً مسلطاً عليها في العمل ؛ لأن الجهة الإدارية هي الأقرب إلى النشاط التنفيذية ، وبالتالي فحرفيتها في التقدير هي الأوفقة بدلاً عن تقدير نظري مسبق يقوم به المشرع أو القضاء الإداري ذاته دون أن يتواافق لهما الظروف والملابسات والمشكلات العملية التي تصادف الجهة الإدارية في العمل .

### **ثانياً : قيود الترخيص التقديرى :**

إن الترخيص التقديرى للجهة الإدارية ليس حقيقة مطلقة دون ضابط أو قيد ، إن مع هذه السلطة ، إلا إن الجهة الإدارية تظل في نطاق الإطار العام للمشروعية ، وإلا انقلب الأمر إلى ضده ، وأصبح من الممكن التغول على حقوق الأفراد وحرفياتهم خارج نطاق ما منحت هذه الترخيص من أجله .

**وفي هذا قضي بأنه :**

"هذا لا يعني أبداً أنها سلطة مطلقة وأن الرقابة القضائية تكون في هذه الحالة منعدمة ، بل إن الرقابة القضائية موجودة دائماً علي جميع التصرفات الإدارية لا تختلف في طبيعتها وإن تفاوتت فقط في مداها ... ".<sup>(١)</sup>

---

<sup>(١)</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٧٤/٥/٥ تحت رقم ٧٤٨ - ١٦ - ١٩١/٣٢٨ ، المصدر السابق ، بند (١) ، ص ١٤٢٠.

ومن ثم تشمل قيود الترخيص التقديرية ثلاثة وهي :

- القيد الأول : الوجود المادي .

- القيد الثاني : المشروعية القانونية .

- القيد الثالث : المصلحة العامة .

#### **القيد الأول : الوجود المادي:**

يتتحقق لتوافر الترخيص التقديرية ضرورة وجود الواقعية المبررة لتصرف الجهة الإدارية وجوداً مادياً ، لأن هذه السلطة المنوحة لها ، لابد أن يتوافر لها ما يبررها ، وينحها وبالتالي امتياز التدخل الواسع ، مع عدم الخصوص للرقابة القضائية في حدودها الضيقة .

والوجود المادي هذا قد يكون " قانونياً ، أو واقعياً " ، حيث يبرر أحدهما هذا الترخيص المنوح للإدارة ، والقاضي يتتحقق من توافر هذا الوجود ، ويراقب تقدير الإدارة لوجوده من عدم وجوده.

فإذا لم يتوافر هذا الوجود المادي ، لم يكن في مقدور الإدارة ، استعمال هذا الترخيص التقديرية ، ورقابة القاضي من ثم على هذا الوجود المادي رقابة مشروعية وليس رقابة ملائمة .

#### **وفي ذلك قضي بأنه :**

" القرار التأديبي يجب أن يقوم على سبب يبرره بحيث يقوم على حالة واقعية أو قانونية توسيع تدخل جهة الإدارة لتوقيع الجزاء - رقابة القضاء لمصلحة الحالة الواقعية أو القانونية تجد حدتها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تتجها مادياً وقانونياً

فإذا كانت متزعة من غير أصله، أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجه، أو كان تكييف الواقع عبلي فرض وجودها غير صالح أثر ذلك - كان القرار فاقداً لركن من أركانه هو " ركن السبب " ووقع مخالفأً للقانون ومن المسلمات في المسؤولية العقابية سواء كانت جنائية أو تأدبية هو تحقيق الثبوت اليقيني لوقوع الفعل المؤثم - يقوم ذلك على توافر أدلة كافية لتكوين عقيدة المحكمة ويقينها ؛ فلا يسوغ قانوناً أن تقوم الإدارة على أدلة مشكوك في صحتها أو دلالتها ، وإلا كانت هذه الأدلة متزعة الأساس متناقضة المضمون لا يجوز أن تقوم الإدانة على أفعال غير محددة منسوبة للعامل ، إذ من المسلمات التأدبية أن يثبت قبل العامل بيقين فعل محدد بدليل يقطع في الدلالة على ارتكابه له بشكل مخالفة لواجباته الوظيفية".<sup>(١)</sup>

#### **القيد الثاني : المشروعية القانونية :**

لصحة قيام الترخيص التقديرى يجب أن توافر له المشروعية القانونية ، التي تعنى في مفهومها: ألا يكون ثمة تعارض مع نص قانوني في استعمال امتيازاتها في التصرف التقديرى دون رقابة في حدود ما للجهة الإدارية من المسموح به .

فإذا كانت الجهة الإدارية هي التي تقيس كفاية الموظف العام ، فإن المشروع قد ناط بالسلطة المختصة :

" وضع نظام يكفل قياس كفاءة الأداء للعاملين بما يتفق ونشاط الوحدة والأهداف المنوطة بها ونوعية الوظائف فيها ، علي أن يكون قياس الأداء من واقع السجلات والبيانات ونتائج التدريب وأية معلومات أخرى ، وقد وضع

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٠٠١/١٢/٣١ طعن رقم ٦٤٥١ لسنة ٤٤ قضائية عليا ، مجلة المحاماة ، العدد الثالث ، ٢٠٠٣ ، قاعدة رقم (١٩٥) ، ص ٣٤٦ ، ٣٤٢ .

المشرع ضمانت معينة تبعد تقارير الكفاية عن التأثير بالأهواء الشخصية والأغراض الخاصة - منها ضرورة مرور التقدير بمراحل معينة نص عليها القانون ، وهو أن يوضع بمعرفة الرئيس المباشر للعامل ، ثم يعرض على المدير المحلي ، ثم رئيس المصلحة ، ثم لجنة شئون العاملين ، هذه المراحل أمر جوهري وضمانة للعامل - مخالفتها يوصم التقرير بعدم المشروعية .... " .<sup>(٢)</sup>

### القيد الثالث : المصلحة العامة :

إن الغرض الذي من أجله كان هذا الترخيص التقدير هو تمكين الجهة الإدارية من تحقيق المصلحة العامة ، ومن ثم فقد قضي بأنه :

" الندب يكون من وظيفة إلى وظيفة أخرى لا تقل عن درجة وظيفته الأصلية الجهة الإدارية تترخص في إجرائه بمالها من سلطة تقديرية حتى تتمكن من تلبية حاجات العمل العاجلة ابتعاد حسن سير المرفق وانتظامه بمراعاة أن تكون حاجة العمل في وظيفة العامل الأصلية تسمح بتدبره إلى غيرها يتعين على الجهة الإدارية عند استعمالها سلطتها التقديرية في هذا الشأن ألا يسيء استعمال هذه السلطة وأن تمارسها في الحدود والأوضاع التي رسمها القانون ".<sup>(٣)</sup>

وقضي بأنه : " المادة ٥ من القانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل بالقانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣

---

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٠٠٢/١/٥ طعن رقم ١٠٣٦ ، س ٤١ ، عليا ، المصدر السابق ، ص ٣٤٣ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٠٠١/١٢/٣٠ طعن رقم ٣٢٥٢ ، س ٤٥ ، عليا ، المصدر السابق ، ص ٣٤١ ، قاعدة رقم (١٩٣) .

المشرع أجاز للسلطة المختصة منح العامل علاوة تشجيعية بمقدار العلاوات الدورية المقررة ، دون التقييد بنهاية ربط الدرجة - شروط منحها - الحصول على تقدير كفاية بمرتبة ممتاز عن العاملين الآخرين وأداء عمل مميز ، ولم يجز منحها للعامل إلا مرة واحدة كل سنتين ، المشروع وضع حداً أقصى لعدد العاملين الذين يحصلون عليها وهو ١٠٪ من عدد العاملين في وظائف كدرجة من كل مجموعة نوعية علي حدة - حكمة ذلك تمييز العامل المجد في عمله علي نحو يدفع باقي العاملين في الاقتداء به ، استناداً للسلطة التقديرية المخولة للجهة الإدارية في هذا الشأن فقد صدر قرار وزير التعليم رقم ١٤٠ لسنة ١٩٩٠ بشأن القواعد العامة لمنح العلاوة التشجيعية بديوان عام الوزارة".<sup>(١)</sup>

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٠٠١/١٢/٣٠ طعن رقم ٣٢٥٢ ، س ٤٤٥ ، عليا ، المصدر السابق ، ص ٣٤١ ، قاعدة رقم (١٩٣) .

## الفصل الثاني امتياز نزع الملكية لمنعة العامة

نزع الملكية لمنعة العامة امتياز قرره المشرع للإدارة العامة حتى تتمكن من القيام بنشاطها في الوفاء بالاحتياجات العامة ، وتناول مفهوم نزع الملكية وأحكامه على النحو التالي :

### مفهوم نزع الملكية لمنعة العامة :

يقصد بنزع الملكية لمنعة العامة :

نقل ملكية عقار أو جزء منه مملوك لأحد أشخاص القانون الخاص ، أو مملوك لشخص معنوي عام ملكية خاصة إلى الدولة مقابل تعويض عادل يقره القانون ، وذلك لغرض المنفة العامة .<sup>(١)</sup>

ونزع الملكية لمنفة العامة مقرر في التشريعات نظراً لما يوفره للسلطة الإدارية من عقارات تتمكن من خاللها من إقامة مرافق أو خدمة مرفق موجود ، وبالتالي فالملكية الخاصة ليس محسنة بصفة مطلقة ضد أي تدخل ، بل يرد عليها قيد هام في هذا الشأن ، وهو ضرورة مراعاة المصلحة العامة التي تؤديها هذه الملكية ، ولذا فقد نص دستور ٢٠١٤ في المادة ٣٥ على أنه:

(١) راجع من أحكام محكمة النقض :

- حكمها في ٢٠٠٢/٥/١٢ الطعن رقم ٨٤٦٢ ، س ٦٣ق ، عليا ، المصدر مجلة المحاماة ، العدد الثالث ٢٠٠٣ ، سابق ، ص ١١٥ .

- حكمها في ٢٠٠٣/١١/٢٧ ، في الطعن رقم ٥٦٩٨ ، س ٦٣ ق ، المصدر السابق ، ص ١١٦ .

- وتقول المحكمة : " أن المشرع حماية للمصالح الخاصة لأولئك المالك ، وأصحاب الحقوق .. أوجب على الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية اتخاذ إجراءات خاصة من بينها ضرورة أن يتم الإخطار سالف الذكر بخطابات موصي عليها بعلم الوصول بحيث يعتبر تاريخ الإخطار هو الواقعة التي يبدأ منها ميعاد المعارضة ، فإذا لم يحصل الإخطار علي هذا النحو فإن المعارضة تكون غير مقيدة بميعاد ..." .

( انظر حكم المحكمة في الطعن رقم ٣٥٦٩٨ ، ٦ سالف الإشارة إليه ) .

" الملكية الخاصة مصونة، وحق الإرث فيها مكفول، ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال المبينة في القانون، وبحكم قضائي، ولا تنزع الملكية إلا لمنفعة العامة مقابل تعويض عادل يدفع مقدماً وفقاً للقانون".  
ويختلف نزع الملكية عن كل من التأمين ، والمصادرة ، والاستيلاء المؤقت على العقار والمال العام ، وفرض الحراسة ، في الإطار التالي :  
- نزع الملكية والتأمين <sup>(٢)</sup> :  
أوجه الاتفاق :

- يتلقان في أنهم يرددان علي مال غير مملوك للدولة، ويتم فيه نقل الملكية لها
- يتلقان في أنهم يتمنى إجراءات معينة لابد من اتباعها ، وفي مقابل تعويض عادل ، وبدون ذلك يتحول الأمر إلى غصب يرتب مسؤولية الجهة الغاصبة ولا ينقل بذاته الملكية ، تقول محكمة النقض :

"استيلاء الحكومة على العقار جبراً عن صاحبه دون اتخاذ إجراءات نزع الملكية - اعتباره غصباً يستوجب مسؤوليتها عن تعويضه ولا ينقل بذاته الملكية للجهة الغاصبة - ويفصل لمالكه حق استرداده ، وطلب مقابل عدم الانتفاع به إلى أن يصدر قرار بنزع ملكيته وتراعي فيه إجراءات القانون"<sup>(١)</sup>



---

(٢) تنص المادة (٣٤) من دستور ٢٠١٤ علي : "للملكية العامة حرمة، لا يجوز المساس بها، وحمايتها واجب وفقاً للقانون".

(١) الطعن رقم ٨٤٦٢ اس ٦٣ق، صادر في ٢٠٠٢/٥/١٢ ، المصدر السابق ، ص ١١٦ .

### أوجه الاختلاف :

(أ) يختلف نزع الملكية عن التأمين في أن الأخير يرد على عقار أو منقول ، في حين أن نزع الملكية لا يرد إلى عقار أصلي .

(ب) نزع الملكية يتم في الظروف العادلة في قيام الدولة بمشروعاتها العامة ، في حين إنه غالباً ما يرتبط التأمين بعملية تحول سياسي أو ظروف اقتصادية أو اجتماعية غير عادلة غر بها الدولة ، وتحتاج فيها إلى أن تنقل بعض الأموال إلى ملكيتها وغالباً ما يرتبط هذا بقطاع أو مشروع على نطاق واسع .

### - نزع الملكية والمصادرة<sup>(٢)</sup> :

المصادرة هي : عقوبة مرتبطة بالعقوبة الأصلية التي وقعت عن الجريمة ، فيها يزال الملك لصالح الخزانة العامة للدولة ، ومن ثم فإن غرضها يختلف عن نزع الملكية التي تتم بغرض المنفعة العامة، إذ تنصب المصادرة على الأشياء المتحصلة عن الجريمة أو التي استعملت فيها ، وفقاً لما ينظمها القانون .

### - نزع الملكية والاستيلاء المؤقت على العقارات<sup>(٣)</sup> :

- يتلقان في أن كليهما يبرد على عقار والغرض منه للنفع العام مقابل تعويض في الحدود المرسومة قانوناً .

(٢) تنص المادة ٤٠ من دستور ٢٩١٤ على أنه: "المصادرة العامة للأموال محظورة. ولا تجوز المصادرة الخاصة، إلا بحكم قضائي".

(٣) تنص المادة (١٤) من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ على أنه : " يكون للجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة..."

- يختلفان في أن نزع الملكية هو إجراء ناقل للملكية إلى الدولة ، وهذا بطبيعته له صفة الدوام ، في حين إن الاستيلاء المؤقت على العقار إنما هو إجراء مؤقت يتم بغرض تحقيق نفع عام يتطلب حرمان صاحب العقار من الانتفاع به بصفة مؤقتة مع بقاء ملكيته عليه .

- يختلفان من حيث الإجراءات ، ذلك إن الاستيلاء على العقار باعتباره إجراء مؤقت لا يتطلب ذات الإجراءات والأحكام التي تطبق على نزع الملكية لمنفعة العامة .

#### **ـ نزع الملكية والمال العام :**

المال العام باعتبار تخصيصه لمنفعة العامة بطبيعته أو بالقانون لا يجوز أن يكون ملأً لتعامل ؛ فلا يجوز التصرف فيه ، ولا التنازل عنه ، ولا تملكه بالتقادم فرضاً عن حمايته حماية خاصة مدنية وجنائية وإدارية، وعدم جواز الحجز علي هذه الأموال .

ومن ثم فإن هذا المال لا يمكن أن يكون ملأً لنزع الملكية ؛ لأنها تفترض أن يكون العقار المنزوع الملكية له هو بحسب الأصل مملوك لشخص من أشخاص القانون الخاص ، أو مملوك لأحد أشخاص القانون العام ملكية خاصة .

كما أن فكرة المال العام تشكل العقار والمنقول ، كما تضم العقار الأصلي والحقوق العينية والتبعية المرتبطة به ، في حين إن نزع الملكية يرتبط فقط بعقار <sup>(١)</sup> .

---

(١) تنص المادة مادة ٣٤ من دستور ٢٠١٤ على: "للملكية العامة حرمة، لا يجوز المساس بها، وحمايتها واجب وفقاً للقانون".

### **ـ نزع الملكية وفرض الحراسة :**

فرض الحراسة : هو إجراء تحفظي يلجأ إليه القانون بغرض منع الأشخاص من التصرف في أموالهم أو تقييد حريتهم بشأنها ، وذلك بفرض المحافظة على حقوق معينة مرتقبة بها ، وذلك حتى يتم حسم القضايا المرتبطة بها ، كما لو تم إتهام شخص في قضية اختلاس مال عام ؛ ففيتم فرض الحراسة عليه حتى لا يمكن من تهريب هذه الأموال او التصرف فيها لغير ، وتضييع حقوق الدولة وبالتالي إن تم إدانته عن الأفعال التي من أجلها كان فرض الحراسة <sup>(٢)</sup>.

وفرض الحراسة يختلف في هذا عن نزع الملكية ؛ لأنها تتم بغرض تحقيق نفع عام في حين أن هذا ليس غرض فرض الحراسة ، وإن دخل فيه أحياناً معنى المصلحة العامة ، ولكن ليس بذات مفهوم النفع العام المرتبط بنزع الملكية .

ويرد نزع الملكية على العقار فحسب ، في حين أن فرض الحراسة يرد على لمال بوجه عام أيًّا كان طبيعته .

### **ـ التنظيم التشريعي الحالي لنزع الملكية :**

ظل القانون الذي ينطبق على نزع الملكية والاستيلاء على العقارات منطبقاً بتعديلاته ، وهو القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ حتى تم استبداله بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ والمعمول به اعتباراً من ١٩٩٠/٧/١ (مصدرنا في هذا القانون : الجريدة الرسمية - العدد ٢٢ تابع في ١٩٩٠/٥/٢١)، والذي ينظم كافة الإجراءات الالزمة لتحديد مساحة العقار وتعيين ملاكه، وتقدير التعويض

---

(٢) انظر : المادة (٣٤) من دستور ٢٠١٤.

المستحق لأصحابه عن نزع ملكيتهم وأدائهم ، وكافة ما يتعلق بنزع الملكية والاستيلاء على العقارات ووفقا له تناول التفصيلات التالية.

### **ـ شروط نزع الملكية للمنفعة العامة :**

يتطلب المشرع في نزع الملكية للمنفعة العامة عدة شروط هي :

#### **أولاً : محل قرار نزع الملكية :**

إن محل قرار نزع الملكية هو : العقار ، ويقصد بالعقار هنا " الشيء الثابت بمحله الذي لا يمكن نقله منه دون تلف " ، ومن ثم فلا يتوجه هذا القرار إلى شخص معين بل يقتصر على تقرير المنفعة للعقار اللازم للمشروع الذي نزع ملكيته من أجله <sup>(١)</sup> ، وقد نصت المادة الأولى من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ علي أنه :

" يجري نزع ملكية العقارات الالزامه للمنفعة العامة والتعويض عنه وفقاً لأحكام هذا القانون " ، ويقع نزع الملكية على العقار المملوك ملكية خاصة؛ فلا يجوز نزع ملكية المنقول، كما لا محل لنزع ملكية المال العام .

#### **ثانياً : المنفعة العامة :**

لا يجوز نزع الملكية إلا بغرض تحقيق نفع عام ، وهذا أمر نص عليه الدستور ، وقانون نزع الملكية للمنفعة العامة. <sup>(٢)</sup>

(١) انظر: حكم محكمة النقض في ٢٠٠١/١١/٢٧، في الطعن رقم ٥٦٩٨، س ٦٣ ق، المصدر السابق ص ١١٧.

(٢) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٠٠١/١٢/٨ ، في الطعن رقم ٣٤٥٢ ، س ٤٤١ ، عليا ، منشور بمجلة المحاماة - العدد الثالث ٢٠٠٣ ، ص ٣١١ - ٣١٢ .

حيث قررت المحكمة ما يلي : " القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين المعدل بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٢ - القانون رقم ٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ في شأن تعديل الأحكام الخاصة بنزع الملكية للمنفعة العامة ، والاستيلاء على العقارات ....

ويعد من أعمال المنفعة العامة في تطبيق أحكام القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ ما يلي :

- ١- إنشاء الطرق والشوارع والميادين أو توسيعها أو تعديلها أو تمهيدها أو إنشاء أحياe جديدة .
- ٢- مشروعات المياه والصرف الصحي .
- ٣- مشروعات الطاقة .
- ٤- مشروعات الري والصرف .
- ٥- إنشاء الكباري والمجارات السطحية ( المزلقانات أو الممرات السفلية أو تعديلها )
- ٦- مشروعات النقل والمواصلات .
- ٧- أغراض التخطيط العمراني ، وتحسين المرافق العامة .
- ٨- ما يعد من أعمال المنفعة العامة في أي قانون آخر . ( م ٢ من القانون )  
ويجوز بقرار من مجلس الوزراء إضافة أعمال أخرى ذات منفعة عامة إلى الأعمال المذكورة .

ويجوز أن يشمل نزع الملكية فضلاً عن العقارات الالزمة للمشروع الأصلي أية عقارات أخرى ترى الجهة القائمة على أعمال التنظيم أنها لازمة

---

المشرع نظم .... قواعد وإجراءات نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة علي نحو يكفل الموازنة بين حق السلطة العامة في اتخاذ ما تراه لازماً لتحقيق النفع العام لصالح مجموع المواطنين وبين كفالة حق الأفراد في عدم التعرض لملكيةهم الخاصة إلا في إطار ما يحقق هذا الصالح العام ، وفي إطار الضمانات ، وفي مقابل التعويضات التي يكفلها القانون ..

لتحقيق الغرض من المشروعات أو لأن بقائهما بحالتها من حيث الشكل أو المساحة لا يتفق مع التحسين المطلوب .

- ويكون تقرير المنفعة العامة بقرار من رئيس الجمهورية مرفقاً به<sup>(١)</sup>
  - ١- مذكرة بيان المشروع المطلوب تفيذه .
  - ٢- رسم بالخطيط الإجمالي للمشروع والعقارات الازمة له (م ٢ من القانون)<sup>(٢)</sup> .

---

(١) نلاحظ أنه لا فرق في شأن تقرير المنفعة العامة بين كون الجهة القائمة على المشروع من أشخاص القانون العام أو من أشخاص القانون الخاص تحت إشراف الدولة ، انظر : حكم المحكمة الإدارية في ٢٠٠١/١٢/٨ ، طعن رقم ٣٤٥٢ س ٤١ ق ، عليا ، سالف الإشارة.

(٢) هذا وقد نصت المادة الثالثة من القانون على أنه : " ينشر القرار المقرر للمنفعة العامة مع صورة من المذكرة المشار إليها في المادة (٢) من هذا القانون في الجريدة الرسمية ويلصق في المحل المعد للإعلانات بالمقار الرئيسية لوحدات الإدارة المحلية وفي مصر العمدة أو الشرطة ، وفي المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها العقار " .

وتنص المادة الرابعة على أنه : " يكون لمندوب الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية بمجرد النشر المنصوص عليها في المادة السابقة الحق في دخول الأراضي التي تقرر لزومها للمنفعة العامة بحسب التخطيط الإجمالي للمشروع ، وذلك بالنسبة للمشروعات الطولية ، لإجراء العمليات الفنية والمساحية ، ووضع علامات التجديد والحصول على البيانات الازمة بشأن العقار ، وبالنسبة للمباني والمشروعات الموقعة؛ فيحظر ذرو الشأن بخطاب موسى عليه مصحوب بعلم الوصول قبل دخول العقار " .

### حصر العقارات والمنشآت وتحديدها :

- يكون حصر وتحديد العقارات والمنشآت التي تقرر لزومها للمنفعة العامة بواسطة لجنة مؤلفة من مندوب حصر الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية ، ومن أحد رجال الإدارة المحلية ومن الصرف.
- يسبق عملية الحصر السابقة إعلان بالموعد الذي يعين للقيام بها يلصق في المحل المعد للإعلانات بالمقار الرئيسية لوحدات الإدارة المحلية ، ومقر العمدة ، كما يحظر ذكر الشأن بالموعد المذكور بخطاب موصي عليه مصحوب بعلم الوصول ، وعلى جميع المالك وأصحاب الحقوق الحضور أمام اللجنة المذكورة في موقع المشروع للإرشاد عن ممتلكاتهم وحقوقهم .
- تحرر اللجنة محضر تبين فيه هذه الممتلكات وأسماء المالك ، وأصحاب الحقوق ومحال إقامتهم من واقع الإرشاد في موقعها ، ويكون التحقق من صحة البيانات المذكورة بمراجعةها على دفاتر الملفات والمراجع الأخرى ، ويوقع أعضاء اللجنة المذكورة ، وجميع الحاضرين على كشوف الحصر إقراراً منهم بصحة البيانات الواردة بها ، وإذا امتنع أحد ذوي الشأن عن التوقيع أثبت ذلك في المحضر مع بيان أسباب امتناعه<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً : التعويض :

- يتم نزع الملكية في مقابل تعويض عادل ، ويتم تقدير التعويض بواسطة لجنة تشكل بكل محافظة بقرار من وزير الأشغال والموارد المالية من مندوب عن هيئة المساحة ، ورئيساً ، وعضوية مندوب عن كل من مديرية الزراعة ، ومديرية الإسكان والمرافق ، ومديرية الضرائب العقارية

---

(١) المادة الخامسة من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠.

بالمحافظة بحيث لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة الأولى ، ويتم تغيير أعضاء هذه اللجنة كل سنتين .

- يقدر التعويض طبقاً للأسعار السائدة وقت صدور قرار نزع الملكية وتودع الجهة طالبة نزع الملكية مبلغ التعويض المقدر خلال مدة لا تتجاوز شهراً من تاريخ صدور القرار خزانة الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية .

- ويجوز بموافقة المالك اقتضاء التعويض كله أو بعضه عيناً.

**ـ إعداد الكشوف والعرض:** (٢)

- تعد الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية بعد إيداع مبلغ التعويض المنصوص عليها في المادة السابقة كشوف من واقع عملية الحصر ، والتحديد المنصوص عليها في المادة الخامسة تبين فيها العقارات والمنشآت التي تم حصرها ، ومساحتها ، وموقعها ، وأسماء ملاكها ، وأصحاب الحقوق فيها ، ومحال إقامتهم ، والتعويضات التي قدرتها اللجنة المذكورة .

- تعرض هذه الكشوف مرفقاً بها خرائط تبين موقع هذه الممتلكات في المقر الرئيسي لهذه الجهة ، ومقر مديرية المساحة أو الإدارة التابعة لها بعاصمة المحافظة الواقع في دائتها العقار ، وفي مقر العمدة ، وفي مقر الوحدة المحلية لمدة شهر .

- يحظر ذوو الشأن والملاك والجهة طالبة نزع الملكية بهذا العرض بكتاب موسى عليه مصحوب بعلم الوصول .

---

(٢) المادة السابعة من القانون .

### **ـ النظام القانوني للاعتراض والطعن :**

**نظم المشرع في المادة الثامنة حق المالك وذو الشأن في الاعتراض والطعن على الوجه التالي :**

(أ) لذوي الشأن من المالك وأصحاب الحقوق خلال ثلاثة أيام من تاريخ انتهاء مدة عرض الكشوف المنصوص عليها في المادة السابقة حق الاعتراض على البيانات الواردة بهذه الكشوف .

(ب) يقدم الاعتراض إلى المقر الرئيسي للجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية ، أو إلى المديرية ، أو الإدارة التابعة لها بعاصمة المحافظة الكائن بدارتها العقار ، وإذا كان الاعتراض متعلقاً بحق العين الواردة في الكشوف المشار إليها وجب أن يرفق به جميع المستندات المؤيدة له ، وتاريخ شهر الحقوق المقدم بشأنه الاعتراض وأرقامها ، وذلك خلال التسعين يوماً التالية لتقديم الاعتراض ، وإلا اعتبر كأن لم يكن ، وللجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية - عند اللزوم - أن تطلب من ذوي الشأن تقديم مستندات أخرى مكملة ، وعليها أن تبين لهم هذه المستندات دفعه واحدة وتحدد لهم ميعاداً مناسباً لتقديمها.

(ج) يجب أن يشتمل الاعتراض على العنوان الذي يعلن فيه ذو الشأن بما تم في الاعتراض.

(د) لذى الشأن الحق في الاعتراض على القرار الذي يصدر في الاعتراض أمام المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها العقار ، ويرفع الطعن بالطرق المبينة في قانون المرافعات ، وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ إعلانهم بالقرار <sup>(١)</sup>.

---

(١) المادة (٨) من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠.

### **الطعن في تقدير التعويض:**

- يجوز لكل من الجهة طالبة نزع الملكية ، وذوي الشأن من المالك وأصحاب الحقوق خلال أربعة أشهر من تاريخ انتهاء مدة عرض الكشوف المنصوص عليها في المادة السابعة من هذا القانون الحق في الطعن على تقدير التعويض أمام المحكمة الابتدائية الكائن بดائرتها العقار والمنشآت .
- يرفع الطعن وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات وتعقد الخصومة في هذا الطعن بين الجهة طالبة نزع الملكية ، وذوي الشأن من المالك ، وأصحاب الحقوق فقط ، وينظر الطعن على وجه السرعة. <sup>(٢)</sup>
- إذا لم تتم المنازعة في العقارات والمنشآت ، فتقعد البيانات المتعلقة بها ، ويعد أداء مبلغ التعويض مبرئاً لذمة الجهة طالبة نزع الملكية في مواجهة الكافة. (م ١٠)

### **النماذج والإيداع :**

- يقع أصحاب العقارات والحقوق التي لم تقدم بشأنها معارضات على نماذج خاصة بنقل ملكيتها لمنفعة العامة ، أما الممتلكات التي يتغدر فيها ذلك فيصدر قرار نزع ملكيتها من الوزير المختص.
- تودع النماذج أو القرار الوزاري مكتب الشهر العقاري ، ويترتب على ذلك جميع الآثار المترتبة على عقد البيع ؛ فإذا لم يتم الإيداع خلال سنتين من تاريخ نشر قرار المنفعة العامة عد القرار كان لم يكن .

الاستحداثات التشريعية لبعض أحكام القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ وذلك بمقتضي القانون رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٨ :

---

(٢) المادة (٩) من القانون.

ظللت القواعد القانونية والضوابط التشريعية التي وردت بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠م ، وقد اقتضي التطور استحداث أحكام جديدة أو تعديل بعض القائم منها ، وقد كان ذلك بمقتضي القانون رقم ٤ لسنة ٢٠١٨م صادر في ٢١ أبريل سنة ٢٠١٨ ، حيث نصت م ١ منه علي أنه: "يسبدل بنصوص المواد ٢ (فقرة رابعة) ، ٣ ، ٥ فقرة (ثانية) ، ٦ (فقرة ثانية)، ٧(فقرة أولى) ، ١٣ ، ١٥ فقرة أولى من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة ، النصوص الآتية ".(انظر في مصدر هذا القانون: الجريدة الرسمية ع ١٦ مكرر (أ) في ٢١ أبريل ٢٠١٨)،  
وقد تمثلت الاستحداثات بهذا القانون فيما يلي:

**أولاً-** يكون تقرير المنفعة العامة بقرار رئيس الجمهورية أو من يفوضه مرفقا به:  
(أ) مذكرة ببيان المشروع المطلوب تنفيذه.

(ب) رسم بالخطيط الإجمالي للمشروع وللعقارات الالزمة له. (مادة ٢  
فقرة رابعة )

**ثانياً** - ينشر القرار المقرر للمنفعة العامة مع صورة من المذكرة المشار إليها في المادة (٢) من هذا القانون في الجريدة الرسمية ، ويُلصق في المحل المعد للإعلانات بالمقار الرئيسية لوحدات الإدارة المحلية ، وفي مقر العمدة أو الشرطة ، وفي المحكمة الابتدائية الواقع في دائتها العقار ، وعلى واجهة العقار محل نزع الملكية بطريقة ظاهرة. (م ٣)

**ثالثاً:** يسبق عملية الحصر المذكورة إعلان بالموعد الذي يعين ل القيام بها يلصق في المحل المعد للإعلانات بالمقار الرئيسية لوحدات الإدارة المحلية، وفي

مقر العمدة، وعلى واجهة العقار محل نزع الملكية بطريقة ظاهرة ، كما يُخطر ذوو الشأن بالموعد المذكور بخطاب موصى عليه مصحوباً بعلم الوصول، وعلى جميع المالك وأصحاب الحقوق الحضور أمام اللجنة المذكورة في موقع المشروع للإرشاد عن ممتلكاتهم وحقوقهم(مادة ٥ فقرة ثانية)

**رابعاً**- يقدر التعويض طبقاً للأسعار السائدة وقت صدور قرار نزع الملكية مضافاً إليه نسبة (٢٠) عشرين في المائة من قيمة التقدير ، وتودع الجهة طالبة نزع الملكية مبلغ التعويض خلال مدة لا تجاوز شهراً من تاريخ صدور القرار في حساب يدر عائدأً لدى أحد البنوك الحكومية لصالح الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية. (مادة ٦ فقرة ثانية)

**خامساً**- تعد الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية بعد إيداع مبلغ التعويض المنصوص عليه في المادة (٦) من هذا القانون كشوفاً من واقع عملية الحصر والتحديد المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون ، تبين فيها العقارات والمنشآت التي تم حصرها ، ومساحتها ، وموقعها ، وأسماء ملاكها ، وأصحاب الحقوق فيها ، ومحال إقامتهم ، والتعويضات التي قدرتها اللجنة المنصوص عليها في المادة (٦) المشار إليها . وتعرض هذه الكشوف مرفقاً بها خرائط تبين موقع هذه الممتلكات في المقر الرئيسي لهذه الجهة ، وفي مقر مديرية المساحة أو الإدارة التابعة لها بعاصمة المحافظة الواقع في دائريتها العقار ، وفي مقر العمدة ، وفي مقر الوحدة المحلية ، وعلى واجهة العقار محل نزع الملكية بطريقة ظاهرة لمدة شهر، ويُخطر المالك وذوو الشأن والجهة طالبة نزع الملكية بهذا العرض بكتاب موصى عليه مصحوباً بعلم الوصول.

(مادة ٧ فقرة أولي)

**سادساً** - لا يحول الطعن في تقدير التعويض على النحو الوارد بالمادة (٩) من هذا القانون دون حصول ذوى الشأن من الجهة طالبة نزع الملكية على المبالغ المقدرة بمعرفة اللجنة المنصوص عليها في المادة (٦) من هذا القانون مضافاً إليها عائد مبلغ التعويض ، كما لا يحول استئنافهم الأحكام الصادرة في هذه الطعون من المحكمة الابتدائية دون حصولهم من تلك الجهة على التعويضات المقضي بها ابتدائياً.

وإذا تعذر الدفع لأى سبب من الأسباب ، ظلت المبالغ بالحساب البنكي للجهة مع إخطار ذوى الشأن بذلك بكتاب موصى عليه مصحوباً بعلم الوصول .

ويكون دفع التعويض لذوى الشأن أو إيداعه بالحساب البنكي للجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية أو إخطار ذوى الشأن بتعذر الدفع ، مبرئاً لذمة الجهة طالبة نزع الملكية من قيمة التعويض عن عدم الانتفاع المنصوص عليه في المادة (١٤) من هذا القانون. (مادة ١٣)

**سابعاً** - للمحافظ المختص بناءً على طلب الجهة المختصة في حالة حصول غرق أو قطع جسر أو تفشي وباء ، وسائل الأحوال الطارئة أو المستعجلة ، أن يأمر بالاستيلاء مؤقتاً على العقارات الالزامية لإجراء أعمال الترميم أو الوقاية أو غيرها ، ويحصل هذا الاستيلاء بمجرد انتهاء مندوبى الجهة المختصة من إثبات صفة العقارات ومساحتها وحالتها دون الحاجة إلى اتخاذ إجراءات أخرى. (مادة ١٥ فقرة أولى)

**ثامناً** - تلغى المادة (٢٠) من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ المشار إليه كما يلغى كل ما يخالف أحكام هذا القانون. (م٢)

الاستحداثات التشريعية لبعض أحكام القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ وذلك بمقتضي القانون رقم ١٨٧ لسنة ٢٠٢٠ :

وفي استحداث تشريعي ثان بتعديل لبعض أحكام القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ وذلك بمقتضي القانون رقم ١٨٧ لسنة ٢٠٢٠، صادر في ٢٠٢٠/٩/٥، تضمن التعديلات التالية: حيث نصت م ١ منه على أنه: "يسبدل بنصوص المواد (٢) فقرة أخيرة، (٦ ، ١٢) من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع ملكية العقارات لمنفعة العامة، النصوص الآتية ". (انظر في مصدر هذا القانون: الجريدة الرسمية ع ٣٦ مكرر (ب) في ٥ سبتمبر ٢٠١٨)، وقد تمثلت الاستحداثات التشريعية بهذا القانون فيما يلي:

**أولاً** - يكون تقرير المنفعة العامة بقرار رئيس الجمهورية أو من يفوضه، مرفقا به:

(أ) مذكرة ببيان المشروع المطلوب تنفيذه موضحا بها قيمة التعويض المبدئي الذي يجب إيداعه بحساب الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية المشار إليه بنص المادة (٦) من هذا القانون، وذلك خلال شهر من صدور قرار المنفعة العامة.

(ب) رسم بالخطيط الإجمالي للمشروع والعقارات الازمة له. (الفقرة الأخيرة من م ٢)

**ثانياً** - يتم تقدير التعويض بواسطة لجنة تشكل بكل محافظة بقرار من وزير الموارد المائية والري من مندوب عن هيئة المساحة رئيسا، وعضوية مندوب عن كل من مديرية الزراعة ومديرية الإسكان والمرافق ومديرية الضرائب العقارية بالمحافظة بحيث لا يقل المستوى الوظيفي لأى منهم عن المستوى

الأول (أ) ويتم تغيير أعضاء هذه اللجنة كل سنتين. وإذا كان العقار واقعا في نطاق ولاية هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة أو أجهزة المدن التابعة لها.

ويقدر التعويض طبقاً للأسعار السائدة وقت صدور قرار المنفعة العامة مضافاً إليه نسبة (٢٠) عشرين في المائة من قيمة التقدير، وتودع الجهة طالبة نزع الملكية كامل مبلغ التعويض خلال مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ صدور القرار في حساب يدر عائدًا لدى أحد البنوك المملوک أسهمها بالكامل للدولة باسم الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية.

على أن يؤول فائض الحساب بعد تمام صرف التعويضات والعوائد المشار إليها بالمادة (١٣) من هذا القانون إلى الجهة طالبة نزع الملكية.

وفي حالة تأخر الجهة طالبة نزع الملكية عن إيداع مبلغ التعويض في الموعد المشار إليه، تسدد هذه الجهة تعويضاً إضافياً عن مدة التأخير بنسبة الفائدة المعلنة من البنك المركزي، ويصبح هذا التعويض حقاً لأصحاب الشأن.

ويجوز بموافقة المالك اقتضاء كل التعويض أو بعضه عيناً. (م ٦)

**ثالثاً** - إذا لم تودع النماذج أو القرار الوزاري طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة (١١) من هذا القانون خلال ثلاث سنوات من تاريخ نشر قرار المنفعة العامة في الجريدة الرسمية، عد القرار كأن لم يكن بالنسبة للعقارات التي لم تودع النماذج أو القرار الخاص بها. (م ١٢)

### الفصل الثالث

#### امتياز الاستيلاء المؤقت على العقارات

منح المشرع جهة الإدارة امتيازاً الاستيلاء المؤقت على العقارات بطريق التنفيذ المباشر والتي تقرر لزومها للمنفعة العامة وذلك بقرار من رئيس الجمهورية ، أو من يفوضه ينشر في الجريدة الرسمية ، ويشمل بياناً إجمالياً بالعقار واسم المالك الظاهر مع الإشارة إلى القرار الصادر بتقرير المنفعة العامة .

ويبلغ قرار الاستيلاء إلى ذي الشأن بكتاب موسى عليه مصحوب بعلم الوصول يعطون بموجبه مهلة لا تقل عن أسبوعين لإخلاء العقار .

ويترتب على نشر قرار الاستيلاء اعتبار العقارات مخصصة للمنفعة العامة ، ويكون لدى الشأن الحق في تعويض مقابل عدم الانتفاع بالعقار من تاريخ الاستيلاء الفعلي إلى حين دفع التعويض المستحق على نزع الملكية<sup>(١)</sup>.

#### التعويض :

يتم تقدير التعويض عن عدم الانتفاع بمعرفة اللجنة المنصوص عليها في المادة السادسة من القانون ١٠ لسنة ١٩٩٠ ، وذلك خلال شهر من تاريخ الاستيلاء ، وتقوم الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية بإعلام ذي الشأن بذلك ، وله خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعلانه بقيمة التعويض حق الطعن على هذا التقدير على النحو المبين في المادة التاسعة من القانون .

---

(١) المادة (١١) من القانون.

ولا يجوز إزالة المنشآت أو المبني إلا بعد انتهاء الإجراءات الخاصة بتقدير قيمة التعويضات تقديرًا نهائياً . ( م ١٤ )  
**الاستيلاء لواجهة الظروف الواردة بال المادة (١٥) :**

قرر المشرع أنه يجوز للوزير المختص بناءً على طلب الجهة المختصة في حالة حصول غرق أو قطع جسر أو تقشّي وباء وسائل الأحوال الطارئة أو المستعجلة أن يأمر بالاستيلاء مؤقتاً على العقارات الازمة لإجراء أعمال لترميم أو الوقاية أو غيرها ، ويحصل هذا الاستيلاء بمجرد انتهاء مندوبى الجهة المختصة من إثبات صفة العقارات ومساحتها وحالتها دون حاجة لاتخاذ إجراءات أخرى.

ويتم تقديم التعويض المستحق لذى الشأن مقابل عدم انتقامتهم بالعقار بمعرفة اللجنة السالف الإشارة إليها خلال شهر من تاريخ الاستيلاء ، ولذى الشأن خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعلانه بقيمة التعويض الحق في الطعن على تقدير التعويض على النحو المبين في المادة التاسعة . ( م ١٥ ) .

#### **- مدة الاستيلاء :**

نظم المشرع المدة على الوجه التالي في المادة السادسة عشرة :

- تحدد مدة الاستيلاء المؤقت على العقار بانتهاء الغرض المستولي عليه من أجله أو بثلاث سنوات من تاريخ الاستيلاء الفعلي أيهما أقرب ، ويجب إعادة العقار في نهاية هذه المدة بالحالة التي كان عليها وقت الاستيلاء مع تعويض عن كل تلف أو نقص في قيمته .

- إذا دعت الضرورة إلى مد مدة الثلاث سنوات السابقة وتعذر الاتفاق مع ذوي الشأن على ذلك وجب على الجهة المختصة أن تتخذ قبل مضي هذه المدة بوقت كافٍ إجراءات نزع الملكية، وفي هذه الحالة تقدر قيمة العقار حسب الأوصاف التي كان عليها وقت الاستيلاء عليها ، وطبقاً للأسعار السائدة وقت نزع الملكية ، أما إذا أصبح العقار نتيجة الاستيلاء المؤقت غير صالح للاستعمال وجب على الجهة المختصة أن تعيد العقار إلى حالته الأولى أو أن تدفع تعويضاً عادلاً للمالك أو صاحب الحق.<sup>(١)</sup>

### **أسئلة عامة على البابين الأول والثاني:**

- ما هو تعريف الشخصية المعنوية في القانون العام؟ وما هو الفرق بينها وبين الشخصية المعنوية في القانون الخاص؟ وهل يمكن أن تضرب لنا أمثلة لبعض أشخاص القانون العام؟
- حدد بالأمثلة بعض أشخاص القانون الخاص المعنوية؟
- هل هناك نتائج للتمييز بين الشخصية المعنوية العامة والخاصة؟
- اشرح طبيعة الشخص المعنوي من الناحية القانونية.
- هل هناك أثر عملي لبيان طبيعة الشخص المعنوي؟
- ما هي النتائج المترتبة على ثبوت صفة الشخص المعنوي العام.
- ماذا نقصد بمصطلح أهلية الشخص المعنوي؟ وكيف تميز بينها وبين أهلية الشخص الطبيعي؟
- من صاحب الصفة في تمثيل الشخص المعنوي العام؟

---

(١) انظر : المادة السادسة عشر من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ .

- كيف ينشأ الشخص المعنوي؟
- كيف ينتهي الشخص المعنوي؟
- حل خصائص الشخص المعنوي في القانون العام؟
- ما هو تعرف المركبة الإدارية؟
- تناول الخصائص المميزة للمركبة الإدارية.
- ما هي أوجه المقارنة بين مزايا وعيوب المركبة الإدارية؟
- تناول بالتفصيل نظام اللامركبة الإدارية من حيث بيان تعريفها وأسسها.
- ماهي مزايا اللامركبة الإدارية ؟
- ما هي عيوب اللامركبة الإدارية؟
- قارن بين نظام المركبة الإدارية واللامركبة الإدارية؟
- اشرح نظام المركبة الإدارية في القانون المصري.
- ما هي الهيئات المعاونة للسلطة المركبة الإدارية في مصر؟
  - اشرح النظام القانوني للعمد ومشايخ البلد.
  - اشرح نظام اللامركبة الإدارية في مصر.
  - ماذا يقصد بامتيازات السلطة الإدارية؟
  - اكتب في السلطة التقديرية للإدارة.
  - ما هو النظام القانوني لنزع الملكية لمنفعة العامة؟
  - ما هو النظام القانوني للاستيلاء المؤقت علي العقارات؟

## القسم الثاني

• الموظفون العموميون

• المرافق العامة

• الأموال العامة

إعداد

دكتور	دكتور
محمد عبد الله مخاري محمد ود	ركي محمد النجار
أستاذ القانون العام	أستاذ القانون العام المتفرغ
كلية الشريعة والقانون بدمياط	كلية الشريعة والقانون بدمنهور

دكتور  
أحمد عبد الحسيب السنترисي  
أستاذ القانون العام  
كلية الشريعة والقانون بالقاهرة

### تمهيد وتقسيم:

في هذا القسم الثاني سنقوم بدراسة الموظفين العموميين الذين يعدون الركن الأول من أركان الإدارة العامة ومن خلالهم تستطيع أن تؤدي الإدارة خدماتها.

كما سيتناول هذا القسم دراسة الأموال العامة التي تمثل الركن الثاني من أركان الإدارة العامة إلى جوار الموظفين العموميين ومن دونها لا تستطيع أن تؤدي خدماتها من خلال المرافق العامة.

وأخيرا سنقوم بدراسة المرافق العامة التي تمثل أنشطة الإدارة التي من خلالها تلبي الحاجات والخدمات الازمة للأفراد.

وبناءً على ما تقدم سنقوم بدراسة هذا القسم من خلال الأبواب الثلاثة التالية:

**الباب الأول: عمال الإدارة العامة (الموظفون العموميون).**

**الباب الثاني: الأموال العامة.**

**الباب الثالث: المرافق العامة .**

## الباب الأول<sup>(١)</sup>

### عمال المرافق العامة

### الموظفون العموميون

تمهيد وتقسيم :

١- من المسلمات أن الدولة بوصفها شخصاً معنوياً عاماً لاتتصرف إلا بواسطة الموظف العام ، لأنه رأس الدولة المفكر وساعدها المنفذ .  
كما وتتبلور السلطة العامة في أيدي الموظفين العموميين إلى حد يمكن معه القول بأن الوظيفة العامة هي وعاء السلطة العامة .

وأنه على قدر ماتختلف النظم السياسية، والأوضاع القانونية، والتنظيم الإداري ، والنظام الاقتصادي في الدول المعاصرة ، تختلف وبالتالي وتبعداً لها مفاهيم الدور الذي يقوم به الموظفون العموميون ، وعمال الهيئات العامة .  
كما تختلف مفاهيم النظم القانونية التي تحكم وتحدد أوضاعهم<sup>(٢)</sup> .

---

١ هذا الباب تم إعداده بمعرفة أ.د/ زكي النجار.

٢ أدى اتساع مجال أعمال الدولة (وظيفة الدولة) في الوقت الراهن ، على أثر انتشار المذهب الاجتماعي ، ومن ثم تدخل الدولة في مختلف المجالات ، مع الاحتفاظ . لزاماً . على القيم المسلم بها بين الشعوب (كالدين والأسرة وحرية التعاقد والملكية الفردية ...) على نحو يتحقق وحاجات المجتمع ، أدى ذلك إلى أن أصبحت الوظيفة العامة جزءاً في حياة كل مواطن ، ونشأ تبعاً لذلك مشكلات عديدة ، ليس أقلها تضخم الجهاز الإداري للدولة ، والبطالة ، وتحكم الروتين ، وضعف القيادات في الإدارة العليا ، والقهر الإداري . ومن ثم برزت الحاجة إلى تنظيم تلك الأجهزة الرسمية (العديدة) ، على أسس علمية سليمة ، كى تصبح قادرة على الاضطلاع بتلك الأعباء التي ألقاها التطور السريع على عانقها .

راجع مؤلفنا : مشكلات الإدارة العامة . الطبعة ٢ / القاهرة سنة ٢٠١١ .

. إذاً ، عصب الجهاز الإداري هو الموظف العام . وان الادارة تقدر عملياً بقدر موظفيها . وإذا كان قد تقدم فن تنظيم الاجهزة الإدارية ، وتعمق بحث مشاكل موظفيها التي تجاوزت الحدود القانونية الفنية ، لطرق أبواب آفاقها الاقتصادية والاجتماعية والانسانية الواسعة المدى .

نخلص من ذلك انه مهما اختلف النظام الاقتصادي والسياسي الذي تنتهجه الدول ، فان للجهاز الإداري دوراً مهماً في سبيل تحقيق الأهداف القومية.

. بعبارة أخرى ، يمكن القول أن نجاح السياسات العامة في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية . بتوقف ليس فقط على جودة تلك السياسات ، بل على قدرة الجهاز الإداري وكفاءته في المساهمة في صنعها والقيام بتنفيذها ، فعلى عتبات الجهاز الإداري تحطم أفضل السياسات .

**مجمل القول :** إن النظام الإداري . في أي بلد . هو انعكاس مباشر للأوضاع السياسية السائدة فيه ، فثمة علاقة وثيقة بين الأوضاع السياسية والأوضاع الإدارية ، ولا تعود الأخيرة إلا انعكاساً للأولى ، وان أي خلل أو تصدع في الأوضاع السياسية يرتب خللاً وتصدعاً مماثلاً للادارة العامة .

فإن ثمة تساؤل يثير حول المركز القانوني الذي يشغله الموظف العام .

إن المركز القانوني الذي يشغله الموظف العام لا يجوز أن يرقى إلى مرتبة متميزة عن كافة طبقات الشعب . وان من الخطأ أن يظن أن للموظفين منزلة متميزة عن باقى طوائف المواطنين . وان تنظيم الدستور والقانون لبعض حقوق الموظفين وواجباتهم ، وتنظيم مسؤولية الموظف العام (جنائياً وإدارياً ومدنياً) لاتعدو أن تكون من قبيل الضوابط والقيود الحاكمة لذلك ، وان الحقوق والواجبات الوظيفية المنظمة على هذا النحو ، تقطع في الدلالة على أن

الموظف العام لا يمتلك بمركز ممتاز عن بقية المواطنين ، بل كل مافي الأمر أن له نظاماً خاصاً يحكم أوضاعه ، بما يكفل مصلحة الدولة.

ومما لا شك فيه أن النجاح الذي تتحققه الادارة في مزاولة نشاطها، يتوقف تبعاً لمدى ما يتمتع به الموظفون من كفاءة وحيدة وأمانة في أداء العمل المنوط بهم ، فضلاً عما تتصف به الوظيفة العامة من خصائص تستهدف ايجاد الموظفين الصالحين للقيام بالأعمال المنوطة بهم على الوجه الأكمل.

لذلك فإنه لكافلة أداء الوظيفة على الوجه الأمثل ، يجب أن يتضمن نظامها القانوني القواعد التي تكفل حسن اختيارهم عند التعيين وأنشاء العمل، وأن تضمن لهم المزايا المادية والأدبية التي تكفل لهم مستوى معيشة جيد تحفظ عليهم كرامتهم وادميتهم ، وإن تعطى لهم الضمانات اللازمة لذلك . كما يجب أن تنظم رقابة فعالة تسمح لمعاقبة الموظف المهملا أو المقصر بسرعة وحزم ، وأن يكون كل ما يتعلق بالوظائف والموظفيين بمنأى عن السياسة والاعتبارات الحزبية . بمعنى آخر . يجب أن يتمتع الموظف العام بالحياد الوظيفي.

#### **مفهوم الحياد الوظيفي :**

يعرف البعض الحياد الوظيفي بأنه عدم الانحياز في أداء الخدمة العامة . أو . كما يعرفه بعض آخر . انقطاع رجال الإداره للخدمة العامة كموظفي دائمين ، وابتعادهم عن المتغيرات السياسية ، بما يضمن لهم الاستقرار ، الذي يحقق استمرار العمل الاداري واستقراره.

ونحن نؤيد ماذهب إليه رأى يرى في الحياد الوظيفي أنه لا يخرج عن كونه ممارسة الوظيفة بتجدد ، وموضوعية بعيداً عن الأهواء الشخصية ، ودون

أدنى تمييز سياسى أو فلسفى أو دينى ، والامتناع عن الاعلان أو الترويج لآرائه الخاصة أو التربح من الوظيفة <sup>(١)</sup>.

## ٢- الوظيفة العامة والموظف العام :

من المسلمات أن لكل من الوظيفة والموظف معالم يمكن جمعها معاً في تعريف فقهى عام . ولكن المشرع كثيراً ما يلجأ إلى تحديد مقصده من كل من هذين الاصطلاحين ، وخاصة إصطلاح "الموظف العام" ، مما يتربّ عليه أن يصبح لهاتين الكلمتين معنى خاص حده المشرع بالذات ، وقصده في مجال تطبيق أحكام القانون الذي انطوى عليها. ومن أجل هذا ، لا يجوز أن يأخذ مثل هذا النص التشريعى مظهر التعريف بالمعنى الصحيح ، بل يكون أقرب إلى فكرة تحديد من ينطبق عليهم ذلك النص . فمدلول اصطلاح الموظف في القانون الجنائي أو المالي ، يختلف عنه لزاماً في القانون الإداري <sup>(٢)</sup>.

---

١ راجع : د. فرجات محمد السبكي ، الضبط الإداري والحياد الوظيفي . دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه .  
أكاديمية الشركة ، سنة ٢٠٠٢ ، ص ١٠٦ . وقد عدد الباحث أهم مبادئ الحياد الوظيفي ، وتمثل في : مبدأ المساواة أمام القانون ، وأمام القضاء ، وفي تقلد الوظائف العامة ، وعدم التمييز ، واستقلال القضاء .. ص ١٢٨ وما بعدها.

٢ يؤكد ذلك نص م/٩ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ (القانون العام للوظيفة العامة ) ، وتنص على : تضع كل وحدة هيكلًا تنظيمياً لها، يعتمد من السلطة المختصة ، بعدأخذ رأى الجهاز (المركزي للتنظيم والإدارة) ، يتضمن تقسيمها إلى تقسيمات فرعية ، تتناسب مع أنشطتها وحجم و مجالات العمل بها.

وتضع كل وحدة حديداً للوظائف ، مرافقاً به بطاقات وصف لكل وظيفة ، تتضمن تحديد مستواها الوظيفي ، وطريقة شعلها ، والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها ، والشروط اللازم توافرها فيمن يشغلها ، والواجبات والمسؤوليات والمهام المنوطة بها .

. وحتى في مجال القانون الإداري قد يكون لعبارة "موظف" معنى في قانون نظام العاملين المدنيين بها أو قانون الخدمة المدنية ، قد يختلف أصله عن معناه في قوانين المؤسسات العامة ، وشركات قطاع الأعمال العام ، ونظام العاملين به ، أو في قانون الهيئات العامة.

وغمى عن البيان أنه حيث ينتقى مثل هذا التحديد التشريعى المعين لمدلول لفظ (موظف عام أو وظيفة عامة ) ، فلا بد من العودة إلى التعريف الفقهى العام غير المحدد بمجال تطبيقى معين. ومهما يكن من أمر المفهوم العام أو الخاص لكل من هذين الاصطلاحين ، فإن الجوهر قاسم مشترك ولاشك بينهما. إذ أن عناصر الوظيفة العامة هي بعينها التي يعول عليها فى تحديد مفهوم الموظف العام. إذ تارة ينظر إليها على أنها شحنة من نشاط ينظمها قانون يفرض واجبات ويケفل حقوقاً ، وتلك هي "الوظيفة العامة" وتارة أخرى ينظر إليها على أنها ذلك الإنسان الذى تتمثل فيه تلك المعانى والمقومات ، ويكون هو محور ذلك التنظيم القانونى ، ومحل تلك الحقوق والواجبات ، وذلك هو "الموظف العام" <sup>(١)</sup>.

٣. القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ . قانون الخدمة المدنية . ، هو القانون العام للوظيفة العامة والموظف العام .

---

١ راجع : الدكتور ضياء الدين صالح ، بحث بعنوان " الوظيفة العامة " بحث مقارن في التقديم لها ، مجلة مجلس الدولة السنة ١٩٦٩ . ١٦ ، سنة ١٩٦٩ ، ص ٥٩ وما بعدها .

على أثر ما شاب قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، من أوجه قصور عديدة<sup>١</sup> . كانت الحاجة ماسة إلى وضع قانون للخدمة المدنية يقوم على فلسفة جديدة . مغايرة للفلسفة القائمة . مفادها حصول المواطن على الخدمة الحكومية بأعلى جودة وبشفافية مطلقة ونزاهة تامة.

وفي ضوء ذلك صدر بتاريخ ٢٠١٥/٣/١٢ قانون الخدمة المدنية بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ ، إلا أنه حال عرض ذلك القرار بقانون على مجلس النواب بجلسته المنعقدة في ٢٠١٦/١/٢٠ ، قرر المجلس رفض هذا القرار بقانون ، والموافقة على نفاذة في الفترة السابقة وتسوية ماترتب عليه من آثار ، لأسباب تتحصى في الآتي :

. خلو القانون من نص ما يلزم الادارة بأن ترد على التظلم من تقرير تقويم الأداء خلال فترة محددة.

. قصر نظام الترقى بالاختبار على الحاصلين على مرتبة ممتاز.

. خلو القانون من تحديد حد أقصى لساعات العمل الأسبوعية.

. ضعف الغرامة المقررة على المخالفات التي ارتكبها من انتهت خدمتهم.

. خلو القانون من نظام لمحو الجراءات.

---

١ رفعت بشأن هذا القانون العديد من الدعاوى القضائية ، كما وأصدرت المحكمة الدستورية العليا أكثر من حكم بعدم دستورية بعض أحكامه ، وصدرت بشأنه آلاف الفتوى من مجلس الدولة ، وتدخل المشرع سبعة عشرة مرة لتعديل بعض أحكامه ، في محاولة لاصلاح مابه من ثغرات أدت إلى تغول البيروقراطية في الجهاز الإداري ، ومن ثم تدني الخدمات العامة المقدمة للمواطنين ... المذكرة الإضافية للقانون ٨١ لسنة ٢٠١٦.

وأخيراً صدر القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ في شأن الخدمة المدنية وأضحى هو القانون العام المنظم للوظيفة العامة والموظف العام ، وسوف تكون أحكام هذا القانون محلًّا للدراسة في هذا القسم من ذلك المؤلف.

#### **خطة الدراسة :**

وفي ضوء ما تقدم سوف نقسم دراستنا لموضوع الوظيفة العامة والموظف العام إلى فصلين :

تناول في الفصل الأول : مفهوم الموظف العام وطبيعة علاقته بالادارة.

بينما نخصص الفصل الثاني ، وتناول فيه النظام القانوني للموظفين العموميين في ضوء أحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ في شأن الخدمة المدنية.

## الفصل الأول

### مفهوم الموظف العام

### وطبيعة علاقته بالادارة

وتقسم هذا الفصل إلى مبحثين

المبحث الأول : مفهوم الموظف العام .

المبحث الثاني: طبيعة علاقة الموظف العام بالادارة ، والنتائج المترتبة عليهما .

#### المبحث الأول

##### مفهوم الموظف العام

###### أولاً : التعريف الفقهي للقانون :

شمة عناصر ثلاثة ( أو مقومات ثلاثة ) ، تتلاقي عليها أغلب تعريف الفقهاء للموظف العام، وان اختلفت عباراتهم وتباعدت زاوية إهتمام كل فقيه، وهي : **أن الموظف العام شخص تعينه السلطة العامة ، لأداء خدمة في مرفق عام مباشر ، على قدر من الدوام.**

. ومن الفقهاء من يضيف إلى تعريفه للموظف العام أنه يعمل وفقاً لأسلوب القانون العام ، أو أنه يخضع لقواعدـه ، أو أنه في وضع تنظيمى لائـى منـشقـ من القوانـين والـلوائحـ.

- ومنهم من يعرف الموظف العام بأنه : شخص يقوم بخدمة عامة ، فى وظيفة دائمة ، ويرتبط بالحكومة برابطة تعتمد على القانون العام.

ومنهم من عرف الموظف العام بأنه : كل فرد يلحق باداة قانونية بصفة غير عارضة ، بعمل دائم ، فى خدمة مرفق عام ، يديره شخص وطني من أشخاص القانون العام بالطريق المباشر. ومن ثم لابد من توافر الشروط الآتية:

(١) صدور أداة قانونية بالحاق شخص طبيعي.

(٢) في خدمة مرفق عام.

(٣) يديره أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر.

(٤) في عمل دائم وبصفة غير عارضة.

### ثانياً : موقف القضاء من تعريف الموظف العام :

إجتهد القضاء الاداري . في كل من فرنسا ومصر . إلى تعريف الموظف العام.

. فقد قضت المحكمة الادارية العليا ، بانه لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً ، خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة التي مردها القوانين واللوائح، يجب أن تكون علاقته بالحكومة لها صفة الاستقرار والدوم. في خدمة مرفق عام ، تديريه الدولة بطريق مباشر وخاص بها (أى خاضع لشرافها). وليس في حقيقتها علاقة عارضة تعتبر عقد عمل يندرج في مجالات القانون الخاص. فالموظف العام ، هو شخص يعهد إليه بعمل دائم ، في خدمة مرفق عام ، تديريه الدولة ، أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى ، عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الاداري لذلك المرفق. ومن ثم يشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً ، توافر شرطين :

١. أن يكون قائماً بعمل دائم.

٢. وأن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام.

وهنا يلاحظ أن تنوع المراافق العامة من حيث الطبيعة يقابلها تنوع من حيث طرق الإدارة ، ولطريقة الإدارة أثرها في التعرف على المركز القانوني لعمال

المرافق العامة . ولکى يکسب عمال المرافق العامة صفة الموظف العمومى ، يجب أن يدار المرفق العام بالطريق المباشر .

- وانتهى القضاء الإداري الفرنسي إلى تعريف الموظف العام بأنه الشخص الذى يعهد إليه بوظيفة دائمة ، داخله ضمن كادر الوظائف الخاصة بمرفق عام .

. ووفقاً لما استقر عليه إفتاء الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع أن الموظف العام يشترط فيه ثلاثة شروط : أولها ، أن يقوم بعمل دائم على وجه مستقر مضطرب . وثانيها ، أن يؤدي هذا العمل فى خدمة مرافق عام ، تديره وتشرف عليه الدولة ، أو أحد أشخاص القانون العام . وثالثها ، أن يشغل منصباً فى التنظيم الإداري للمرفق .

**- وتطبيقاً لذلك** ، فان رئيس وأعضاء مجلس ادارة الهيئة لا يعودون من الموظفين العموميين ، ولا يخضعون فى اختيارهم لأحكام القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ (بشأن الوظائف القيادية) ، حيث أنهم يمثلون السلطة العليا المهيمنة على الهيئة ، ويشغلون مناصبهم لأجل مؤقت بمدة مجلس الادارة <sup>(١)</sup> .

كما استقر قضاء المحكمة الدستورية العليا على أن الموظف العام هو الذى يكون تعينه باداة قانونية ، لأداء عمل دائم ، فى خدمة مرافق عام ، تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق مباشر <sup>(٢)</sup> .

**مجمل القول** : أنه لکى يعتبر الشخص موظفاً عاماً ، يجب أن تتوافر فيه الشروط الآتية :

---

١ فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع رقم (٦٠٧) / ٢٨ / ٢٠١٣/٣ ، فى ملف رقم . ٢٥٨/١/٥٨

٢ القضية رقم ٢٢٠٠٢/٧/٧ ، فى السنة ١٣١ ق.د ، رقم ٢٠٠٢.

أ . أن يكون تعيين الموظف في الوظيفة قد تم عن طريق السلطة التي تملك حق التعيين (الاداة القانونية).

ب . أن يكون قائماً بعمل دائم . بمعنى أن يشغل وظيف دائمة بصفة دائمة ، أى يتصرف العمل الذى يقوم به الموظف بصفة الدوام والاستقرار . فإذا كان العمل متقطعاً أو موقوتاً مدة معينة ، أو موسمياً ، فلا يعتبر الشخص موظفاً عاماً ، مثال ذلك : التجنيد الاجباري ، فقد قضى بأن الخدمة الالزامية فى الجيش ، لاتعدو أن تكون عملاً مؤقتاً لا دائماً ، وأنها تكليف عام واجب على كل مواطن ، بخلاف الوظيفة التى تتسم بهذا الوصف.

**عبارة أخرى** ، لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة ، يجب أن يعين بصفة مستقرة غير عارضة ، للمساهمة بعمل دائم ، فى خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر . يستوى فى ذلك أن يتلقى مرتباً ، أو لا يتلقى مرتباً كالعمدة ، أو الشيخ أو المأذون ، فالقضاء الإداري مستقر على اعتبار هؤلاء من الموظفين العموميين.

- ونشير إلى أن دائمية الوظيفة ، تعنى أن تكون داخلة فى نظام المرفق ومقرره بصفة عامة ، وأن يكون عملها من الأعمال التى يشملها السير المنظم والمضطرب للمرفق <sup>(١)</sup>.

ج . أن يكون العمل فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ، بالطريق المباشر . وتطبيقاً لذلك لا يعد الاشخاص الذين يعملون

---

١ سوف نعود لدراسة هذه المسألة عند تناول أحكام القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، فى شغل الوظائف العامة.

فى خدمة المرفق الذى يدار بأسلوب الامتياز CONCESSION أو بطريق الاقتصاد المختلط ، من الموظفين العموميين.

إذاً الوظيفة العامة ، خدمة تؤدى فى مرفق عام مباشر ، أى مرفق عضوى SERVICE PUBLIC ORGANIQUE يتولاه السلطة العامة بموظفيها وعمالها وبأموالها، وعلى مسؤوليتها ، سواء أكانت هذه السلطة العامة هى الحكومة المركزية ، أو إدارة محلية مستقلة.

وعلى ذلك فانه . بناء على هذا التحديد . يخرج من مجال الوظيفة العامة ، والموظف العام ، باتفاق الشراح صور سهلة ، بينما يثور الخلاف فى الرأى بتصدد صور أخرى . وسوف نعرض لما يخرج من مجال الوظيفة العامة ، باتفاق الفقهاء .

#### **ما يخرج باتفاق الفقهاء :**

١. **المرافق الخاصة :** ولو كانت ذات نفع عام ، ويطلقون عليها المؤسسات ذات النفع العام ، كالجمعيات ، فهى مشروعات خاصة ، تتمتع بالشخصية المعنوية ، وتقترب من المرافق العامة ، وتشبهها من حيث استهدافها نفس الغرض ، وهو تحقيق مصلحة عامة ، وتحقيق النفع العام. كما تقترب منها . أيضا . من حيث خصوصيتها لقدر كبير من رقابة السلطة العامة ، وتنتميها بنصيب من امتيازات القانون العام (تتمتع المؤسسات ذات النفع العام ، بعد إضفاء صفة النفع العام ، بعدم جواز الحجز على أموالها كلها أو بعضها ، وكذلك عدم جواز اكتساب تلك الأموال بالتقادم ، فضلاً عن إمكانية نزع الملكية للمنفعة العامة لصالحها، تحقيقاً للأغراض التى تقوم عليها).

- بيد أنه ولئن كان التشابه قوياً وكثيراً بين المرافق العامة ، والمشروعات ذات النفع العام ، فإن النظام القانوني الذي تخضع له المرافق العامة يختلف تماماً عن النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة ذات النفع العام ، سواء من حيث القانون الواجب التطبيق ، أو من حيث جهة القضاء المختصة بنظر المنازعات . فالمرافق العامة تخضع أساساً لقواعد القانون الإداري ، وللمبادئ الضابطة لسير المرافق العامة ، كما يختص بنظر المنازعات المتعلقة بها القضاء الإداري . بصفة أساسية . ، في حين تخضع المشروعات الخاصة ذات النفع العام لأحكام القانون الخاص ، وتخصص بنظر المنازعات المتعلقة بها جهة القضاء العادي<sup>(١)</sup>.

## **٢- المرافق الخاصة التي تتولاها السلطة العامة :**

المعروف أن أموال الدولة ليست كلها سواء من حيث المعاملة القانونية ، فمنها ماتملكه الادارة ملكية عادية ، كملكية الأفراد لأموالهم ، ولايخصص المال مباشرة للمنفعة العامة ، ويطلق على هذا الجانب من أموال الادارة " الدومين الخاص" أو الأملاك الخاصة Le domaine prive ، بينما يسمى الجزء الآخر من أموال الادارة "الدومين العام" le domaine public ، أو الأملاك العامة . وتخضع أموال الدومين الخاص لنفس القواعد التي تخضع

---

١ يلاحظ أنه غالباً مايحدد النص الوارد في التشريع المتعلق بالمشروع، ما إذا كنا بصدده مرفق عام ، أو مشروع خاص ذى نفع عام . فإذا انعدم النص أو جاء غامضاً ، ف تكون العبرة إذا بنية السلطة العامة ، وأقوى القرائن على هذه النية أداة إنشاء المشروع ، وتنظيمه على مايستفاد منه ان للادارة سلطة الكلمة الأخيرة في تنظيم واستغلال المشروع. وتطبيقاً لذلك ، قضى بأن بتلك التسليف الزراعي والتعاوني، مؤسسة ذات نفع عام . محكمة القضاء الإداري ، الدعوى رقم ٢٨٢ لسنة ٢٠٧٦.

لها أموال الأفراد ، ولاعلاقة لها بأحكام القانون الإداري . (منال ذلك التي تستثمرها الدولة كما بفعل سائر الأفراد)، إذ تطبق في شأنها قواعد القانون الخاص ، وتحتفظ المحاكم العادلة بالفصل في المنازعات التي تثور بين العاملين بهذه المرافق وبين الدارة المشروع <sup>(١)</sup> .

### ٣- المراقب العامة غير العضوية :

قدمنا أن إصطلاح "مِرْفَق عَام" ، له مفهومان مختلفان ، فقد يقصد به المفهوم العضوي (أو الشكلي) organique ويعنى المنظمة أو الهيئة التي تتولى اشباع حاجة عامة.

وقد يقصد به المفهوم المادي (أو الموضوعي) materiel ويعنى الخدمة في ذاتها التي تؤدى للجمهور ، أو النشاط الذي يمارس لتحقيق النفع العام. هذان المفهومان يتطابقان في أغلب حالات المراقب العامة ، فيتوافر فيها العنصران العضوي والمادي معاً ، أي الشكلي والموضوعي معاً ، وهذا أوضح في المراقب العامة الإدارية : فهي مشروعات تحقق نفعاً عاماً ، وتسد حاجة عامة للجمهور ، وتتولاها هيئات عامة تابعة لشخص من أشخاص القانون العام.

---

١ فـقد قضـى بأن نـادـي المـحلـة الكـبرـى وـنـادـى طـنـطاـ الـرـياـضـى ، هـيـئـاتـ مـسـتـقـلـاتـ عنـ كـلـ مـجـلسـ بـلـدـىـ المـحلـةـ الكـبـرـىـ ، وـمـجـلسـ بـلـدـىـ طـنـطاـ ، وـلـيـتوـافـرـ لـهـماـ مـاـ يـجـعـلـهـماـ فـرـعاـ مـنـ المـجـلسـ الـبـلـدـىـ ، وـلـاـيـغـيرـ مـنـ ذـكـ خـضـوعـهـماـ لـلـتـعـلـيمـاتـ وـالـنـظـمـ التـىـ تـضـعـهـاـ المـجـالـسـ الـبـلـدـىـ.

. راجـعـ حـكـمـ حـكـمـةـ الـادـارـيـةـ الـعـلـيـاـ . طـعـنـ رقمـ ٦٧٦ـ لـسـنـةـ ٤ـ قـ فـ ٢١ـ /ـ ٣ـ /ـ ١٩٥٩ـ . ومـثـالـ ذـكـ حـالـيـاـ : المـازـارـعـ الـحـكـومـيـةـ ، وـأـرـاضـىـ المـدنـ الـجـديـدـةـ ، كالـعـاصـمـةـ الـادـارـيـةـ ، وـمـدـيـنـةـ الـمـعـلـمـيـنـ ، وـسـائـرـ المـدنـ الـجـديـدـةـ .

- بيد أنه على أثر تطور الظروف السياسية والاقتصادية ، وجدت أنواع جديدة من المرافق العامة ، كالمرافق الاقتصادية ، والمرافق المهنية أو النقابية ، حيث نجد العنصر الشكلي يختلف عن العنصر الموضوعي ، وبذلك ظهرت إلى جانب المرافق العامة الادارية (العضوية) ، مرافق عامة أخرى ، ومن نوع جديد ، تدار بواسطة الأفراد : والمشروعات الخاصة ، وتلك المرافق العامة غير العضوية.

- ولما كانت المرافق العامة العضوية ، يتوافر فيها العنصران الشكلي والموضوعي ، فإن المرافق العامة غير العضوية ، فهي المرافق العامة المادية أو الوظيفة ، ولايتوافر فيها إلا العنصر المادي (الموضوعي) فحسب دون قيام العنصر الشكلي.

ومثال ذلك : الأفراد الذين يساهمون في المرافق العامة التي لاتدار بأسلوب " الاستغلال المباشر " ، فلا يعتبرون موظفون عموميون ، ولايخضعون لأحكام الوظيفة العامة ، ويخرجون عن دائتها.

وعلى ذلك فان المتلزم في عقود الالتزام ، أو العاملين في المرافق العامة التي تدار بطريق الاستغلال المختلط<sup>١</sup> ، لايعدون من الموظفين العموميين .

---

١ تقوم طريقة الاستغلال المختلط ، على أساس اشتراك السلطات العامة والأفراد معاً في إدارة مرفق عام ، وتتخذ هذه المشاركة ، صورة شركة مساهمة عادة وبماليزيد نسبة مشاركة الدولة أو احدى الأشخاص العامة على النصف من رأس مال الشركة.  
وتتجدر الاشارة على أن هذه الطريقة ابتدعت للتغلب على العيوب التي تشوب كل من أسلوب الاستغلال المباشر والامتياز (الالتزام) من بطء وتعقيد وروتين ينعدم معه الابتكار والتجديد.

و هنا نلاحظ أن الخلاف ينحصر في درجة الرقابة ، وهذا هو المميز الأساسي للمرفق العام.

#### **٤- المرافق المهنية والنقابات :**

و هذه المرافق تخرج . أيضا . من نطاق المرافق العامة العضوية ، ومن ثم يخرج العاملين فيها من نطاق الوظيفة العامة ، شأنها في ذلك شأن المرافق العامة غير العضوية ، وذلك على الرغم من استقرار القضاء . في فرنسا ومصر . من أن هذه الهيئات أو النقابات ، وإن لم تدخل في نطاق المؤسسات العامة ( وهي المصالح الإدارية العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة ) إلا أنها تعتبر من أشخاص القانون العام . ذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص ، فانشائها يتم بقانون أو أية أداة تشريعية أخرى ، وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام ، ولها على أعضائها سلطة تأديبية ، والاشتراك فيها حتمي ، ويتربى على ذلك أن قراراتها تعتبر قرارات ادارية ، مما يجوز الطعن فيها بدعوى الالغاء أمام القضاء الإداري

- إن المرافق المهنية ، وهي مرافق عامة مما يدخل أصلاً في اختصاص الدولة بوصفها قوامة على المصالح والمرافق العامة ، ولكن رأت الدولة أن تتخلى عن هذا الأمر لأعضاء المهنة أنفسهم ، لأنهم أقدر عليه ، مع تخويلهم نصيباً من السلطة العامة ، يستعينون به على تأدية رسالتهم مع الاحفاظ بحقها في الاشراف والرقابة تحقيقاً للصالح العام .

#### **٥- اختصاص جهتي القضاء بالنسبة للمرافق العامة المهنية :**

يجب التمييز بين المنازعات المتعلقة بسير هذه المظمات ، وتنظيمها الداخلى من ناحية ، والمنازعات المتصلة بنشاطها كمرفق عام من ناحية أخرى

. فالملازعات المتعلقة بنظامها الداخلي ، وعلاقة أعضائها بعضهم ببعض ، وشئونها المالية ، تخضع للقانون الخاص ولاختصاص المحاكم العادلة . أما الملازعات المتصلة بمظاهر نشاطها كمرفق عام ، كالقرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية التي تصدرها هذه المنظمات ، فتخضع لاختصاص المحاكم الإدارية ، سواء بالنسبة لدعوى الإلغاء ، أو دعوى المسؤولية (دعوى التعويض) ، ومثال ذلك : قراراً قبول العضوية أو الغائبة .

#### ٥- المرافق العامة الفعلية أو الحكمية :

هذا النوع . أيضا . يخرج من نطاق الوظيفة العامة . والمقصود بهذا النوع من المرافق ، المشروعات التي يديرها أفراد أو هيئات خاصة ، وتستهدف تحقيق نفع عام ، وتخضع لتصريح من جانب الادارة يقترب بقيود أو التزامات تفرضها الادارة على الهيئة التي تتولى استغلال المشروع . هذه القيود والالتزامات ، هي من نوع القيود والالتزامات الخاصة بالمرافق العامة .

وقد أطلق على هذا النوع من المرافق صفة " الفعالية أو الحكمية" ، لأنها تخضع للنظام القانوني للمرافق العامة ، مع أنها لم تنشأ بقانون ، أو بناء على قانون ، وتدخل السلطة العامة بشأنها لايعدو مجرد الترخيص بإنشاء المشروع وتنفيذها . ومثالها : " عمليات شحن وتغليف السفن في الموانئ " . في فرنسا ..

**أما في مصر** : لم تلق فكرة المرافق العامة الفعلية تشجيعاً ، ولأجل لأنماطها . حالياً . ، باعتبارها توسيعاً غير مبرر . للمشروعات ذات النفع العام ، التي تخضع لهيمنة السلطة العامة ، ويؤسس ذلك على أنه مادام تدخل الادارة لم يصل إلى حد الهيمنة على المشروع الخاص ، بحيث تكون لها

الكلمة الأخيرة في انشائه وفي تحديد قواعد تنظيمه وسيره ، فاننا لانكون بصدق  
مرفق عام.

#### ٦. الموظف الفعلى :<sup>(١)</sup>

يخرج من نطاق الوظيفة العامة ، ومن ثم لايخضع لأحكامها ، الأفراد  
الذين لم تسند إليهم الوظيفة العامة (منتخل الوظيفة) ، أو الذين يكونون قد  
تقلدوها بوسيلة غير مشروعة.

**أما منتخل الوظيفة** ، فهو الذى يمارس اختصاصات الوظيفة دون أن يكون  
قد صدر قرار (مشروع أو غير مشروع) بتعيينه فيها ، وبتقليده إياها. أو أن  
يكون قد صدر قرار بتعيينه فيها لمدة محددة ، وانتهت هذه المدة.

. أما عن الموظف الفعلى (أو الواقعى) : le fonction de fait .

فانه فئة تتوسط بين : الموظف القانونى ، ومختلس الوظيفة . (وهي نظرية  
قضائية ابتدعها القضاء الفرنسي) وتتطوى على نظريتين مختلفتين ، تستند كل  
منها على أساس خاص :

الأولى تطبق في الظروف الاستثنائية، وتقوم على فكرة الضرورة <sup>(٢)</sup>.

---

١ راجع في تفصيلات نظرية الموظف الفعلى ، رسالة الدكتور / مجدى عز الدين ، بذات العنوان ،  
القاهرة ، ١٩٨٨ .

٢ وتعنى تولى فرد ، في حالة وقوع ظروف استثنائية تهدد انتظام الحياة الإدارية ، ممارسة  
اختصاصات وظيفة ثم يصدر قرار بتعيينه فيها ، ولاصفة له في مبارتها في الظروف العادية ،  
فيجوز أن يعتبر مرکزاً قانونياً وأن تعتبر تصرفاته مشروعة ، إذا بررتها تلك الظروف ..  
وتنسند هذه الوظيفة الفعلية على نظرية الظروف الاستثنائية.

والثانية : تطبق في الظروف العادية ، و تستند إلى فكرة الاعتماد على

الظاهر<sup>(١)</sup>. و مقتضاها أنه ازاء مركز قانوني معين ، أو تصرف قانوني ما ، لا يجوز أن نحتم على الأفراد القيام بتحريات للتثبت من صحة هذا التصرف أو ذلك المركز ، اعتماداً على أن الظاهر يكفي.

الشرط اللازم لاعتبار تصرفات الموظف الفعلى مشروعة ، هو أن تكون مجموعة الظروف المحيطة بهذا الموظف الفعلى من شأنها أن تدفع الناس إلى الاعتقاد بأن شغله للوظيفة جائز وممکن ومحتمل. وان هذه الوظيفة استندت إليه بطريقة مشروعة.

- وتطبق نظرية الموظف الفعلى . في الظروف العادية . على الموظفين الذين يصدر حكم من القضاء الإداري بالغاء تعينهم ، بعد أن يكونوا قد باشروا اختصاصات وظيفتهم مدة من الزمن.

. ويلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد امتنع عن تطبيق هذه النظرية على أعمال الموظفين المبنية على تفويض غير مشروع<sup>(٢)</sup>. بمعنى أن تطبق في شأن التفويض غير المشروع القواعد الخاصة بعدم الاختصاص.

حاصل ما تقدم، أن الموظف الفعلى ، ليس موظفاً عاماً بالمعنى القانوني، كما تدل على ذلك عبارة المصطلح ، فهو موظف يحكم الواقع ، ذلك

---

١ وفيها قد يصدر قرار من سلطة مختصة بالتعيين في وظيفة ما (في الظروف العادية) : لكن لا تتبع في شأن هذا القرار الإجراءات القانونية ، فقرار التعيين باطل ، ومن ثم تقع كافة تصرفات باطلة لا أثر قانوني لها. ولكن قد يلحق البطلان اضراراً جسيمة بالغير من الأفراد حسني النية وهنا يلغا إلى نظرية الموظف الفعلى لامكان هذا التصرف. مثل ذلك : توثيق عقد زواج من غير مختص . وهذه النظرية اقتضتها مقتضيات الحياة العملية.

الافتراض مرده . كما استقرت أحكام الادارية العليا . إلى مبدأ ضرورة استمرار سير المرافق العامة .

**ثالثاً : مفهوم الموظف العام وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ :**

قدمنا أن القانون العام للوظيفة العامة . المعمول به حالياً . هو القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، بشأن نظام الخدمة المدنية <sup>(١)</sup> . ووفقاً لأحكام هذا القانون ، تسرى أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها ، والأجهزة الحكومية ، ووحدات الادارة المحلية ، والهيئات العامة ، وذلك مالم تنص قوانين أو قرارات انشائها على مايخالف ذلك (المادة الأولى من الاصدار) .

ومؤدى ذلك ، أنه لايتأتى استدعاء أحكام قانون الخدمة المدنية (القانون العام للوظيفة العامة ) فى شأن العاملين بالkadars الخاصة (قضاة . شرطة . السلك الدبلوماسي والقنصلى ....) ، إلا عند خلو القانون أو اللائحة الخاصة من تنظيم مسألة ما ، إذا وجد هذا التنظيم وأيا كانت أحكامه ، فيمتنع الاستناد والرجوع إلى أحكام قانون الخدمة المدنية <sup>(٢)</sup> .

---

١ نص في المادة (٢) من مواد إصدار القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على إلغاء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، وإلغاء كل حكم يخالف أحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ .

كما نص في المادة (٢) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون على إلغاء اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، وإلغاء كل حكم يخالف أحكام لائحة القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ . وقدمنا أن مجلس النواب كان قد رفض القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ في ٢٠١٦/١/٢٠ .

٢ حكم الادارية العليا . دائرة توحيد المبادئ . الطعن ١٤٣٠/١٣٦٨ لسنة ٤٣٤ ق . عليا ، في ٢٠٠١/١/١٨ .

- ونص فى المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠٠٦ ، على أنه يقصد بالموظف فى أحكام هذا القانون : كل من يشغل أحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة.

وتعريف القانون . ذاته . الوحدة ، بأنها : الوزارة ، أو المصلحة ، أو الجهاز الحكومى ، أو المحافظة ، أو الهيئة العامة.

وعلى ذلك . وبناء على التفصيل السابق . يعرف الموظف العام، طبقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية ، بأنه الشخص الذى يكون تعينه بادارة قانونية ، لأداء عمل دائم ، فى خدمة مرفق عام ، تديره الدولة ، أو أحد أشخاص القانون العام بطريق مباشر . وعلى هذا يستقر تعريف الموظف العام ، فى كل من الفقه ، والقضاء ، والتشريع ، تعريفاً ثابتاً، لا اختلاف عليه<sup>(١)</sup>.

---

١ يسوى فى ذلك خضوع هؤلاء العاملون بوزارات الدولة ، ومصالحها ، والأجهزة التى لها موازنة خاصة بها ، ووحدات الادارة المحلية ، والعاملون بالهيئات العامة ، للقانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ :، أو أن تكون قد انتظمت شئون توظفهم قوانين ولوائح خاصة.

## المبحث الثاني

### علاقة الموظف العام بالادارة والنتائج المترتبة عليها

لاشك أن تعيين العامل في أحدى الوظائف (الدائمة) من شأنه أن ينشئ علاقه مابين العامل (الموظف) والدولة . فالتعيين يتربى عليه أن يؤدى العامل خدماته للشخص الادارى العام وذلك بانجازه للأعمال المتعلقة بمهام الوظيفة المعين بها ، ومقابل ذلك يحصل الموظف على مزايا مادية وأدبية ، وهنا يثور التساؤل عن ماهية العلاقة الناشئة بين العامل والدولة ؟ فهل تعد هذه العلاقة تعاقدية ؟ أم هي علاقة نظامية؟

#### ١. الرأى الأول . عقدية العلاقة الوظيفية :

##### أ- عقد خاص :

كان الرأى السائد في فرنسا إلى ما بعد منتصف القرن التاسع عشر ، يعتبر الموظف في مركز تعاقدي خاص بمعنى أن علاقة الدولة ( أو الشخص الاداري العام ) هي علاقة تعاقدية أساسها أما عقد اجارة أشخاص ، إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي ، أو عقد وكالة إذا كان يقوم بعمل قانوني.

على أن هذا التكييف أصبح لا يتحقق والنظرة الصحيحة لطبيعة العلاقة القائمة بين الموظف والدولة وذلك لأن مقتضيات الصالح العام تتعارض ومبدأ العقد شريعة المتعاقدين التي تهيمن على عقود القانون الخاص. لذلك قد هجر هذا التصور . تماماً . الآن ، لأن الوظيفة العامة لا يجوز أن تكون محلًا للمناقشات والمفاوضات والمساومات لكون ذلك يخل بمبدأ المساواة في الوظيفة العامة ، فضلاً عن أن هذا التصور أصبح لا يتحقق والتطور الذي لحق بالقانون الاداري واستقرار أحکامه.

### ب - عقد ادارى :

وعلى أثر الانتقادات العديدة التى وجهت إلى التصور السابق . كعقد خاص - لجأ البعض إلى تكييف العلاقة بين الموظف وجهة الادارة بأنها علاقة تعاقدية عامة يحكمها القانون العام ، أى تعتبر العلاقة بينهما عقد ادارى ، يخول لجهة الادارة فى هذه الحالة سلطات واسعة لتحقيق الصالح العام ، ومن ثم لاتتقييد الادارة بشأنه بالنتائج المترتبة على الأخذ بأحكام القانون الخاص ، إذ تستطيع الادارة تضمين عقودها شروطا استثنائية غير مألوفة clauses exorbitantes فى القانون الخاص.

وقد تعرض هذا التكييف . هو الآخر . للنقد ، لأنه يستند أساساً إلى المبدأ التعاقدى للعلاقة بين الموظف وجهة الادارة ، ومقتضى هذا المبدأ عدم جواز تعديل العقد إلا إذا تغيرت الظروف وبما يحقق الصالح العام ، وبما لايمس المزايا المالية المتفق عليها فى العقد، وذلك كله يتعارض مع طبيعة الوظيفة العامة التى تدخل الموظف فى اطارها بمجرد صدور قرار التعين بصرف النظر عن قبوله للوظيفة .

ولذلك نجد أن الفقه والقضاء سواء فى فرنسا أو فى مصر مستقران الآن على لائحة أو نظامية الوظيفة أى أن الأصل فى تكييف العلاقة بين الموظف والدولة أنها علاقة لائحة أو تنظيمية ، على أن هذا الأصل لايمعن من الأخذ بالفكرة التعاقدية استثناء كما هو الحال بالنسبة للموظفين الأجانب بمصر .

**٢- الرأى الثانى - لائحة العلاقة بين الموظف والادارة :**

اضحى الرأى . الآن . مستقرًا على تكييف العلاقة بين الموظف والادارة بأنها علاقة لائحة أو تنظيمه فالقوانين واللوائح هى التى تنظم أصلًا كيفية

التحاق الموظف بالوظيفة ومدى بقائه فيها وحقوقه وواجباته ازاء السلطة العامة.

وقد نص المشرع الفرنسي صراحة في المادة (٥) من نظام الموظفين الجديد الصادر في فبراير سنة ١٩٥٩ على أن الموظف في علاقته بالادارة يكون في مركز تنظيمي ولائحي.

Le fonction est vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire.

إذا كان المشرع المصري لم يتعرض بنص صريح لتفصيف العلاقة بين الموظف والادارة فإن الفقه والقضاء في مصر . كما في فرنسا . على رأى واحد بأن الموظف يعتبر في علاقته بالدولة في مركز تنظيمي، فهو علاقة تحكمها القوانين واللوائح ، ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز للحكومة تغييره وتعديلها في أي وقت بتتنظيم عام جديد، وفقاً لما يقتضيه الصالح العام ، وتسرى القوانين المعدلة لهذه المراكز بأثر فوري على شاغليها ولو كانوا يشغلونها من قبل صدور هذه القوانين دون أن يكون لهؤلاء الاحتجاج بأنهم قد اكتسبوا حقاً ذاتياً في ظل قانون أو نظام سابق ، ومرد ذلك أن الموظفين هم عمال المرافق العامة وبهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

إذا كان النظام الجديد يسرى بأثر فوري من تاريخ العمل به ، إلا أنه لا يسرى بأثر رجعى بما من شأنه اهدار المراكز القانونية الذاتية التي تكون قد تحققت لصالح الموظف في ظل النظام القديم ، قانون كان أو لائحة إلا بنص خاص في قانون وليس بأدلة أدنى منه كلايحة.

## البقاء في الوظيفة العامة هل هو حق دستوري ؟

الوظيفة العامة هي مجموعة من الاختصاصات يتولاها الموظف لصالح المرقق العام ويعهد بها إليه ليساهم في شئونه في سبيل تحقيق الأغراض المنشودة منه للمصلحة العامة التي تقوم الدولة على رعايتها. وتقليد الوظيفة العامة هو اسناد اختصاصها على الموظف الذي يتولاها وتعيين الموظف أيا كانت أداته لايخلق الوظيفة ولايرتب للموظف حق فيها على غرار حق الملكية مثلا، إذ هي ملك للدولة وإنما يقتصر أثر التعيين على وضع الموظف في مركز قانوني عام ، واحتضانه لما تقرره القوانين واللوائح الخاصة بالوظيفة من قواعد وأحكام وافادته من مزاياها.

ولما كانت الوظيفة تكليفاً للقائم بها كأصل مسلم به دستورياً ، وهذا التكليف يتطلب من الموظف أن يكون صالحًا للقيام به ، فان بقاءه في الوظيفة . وهو رهين بهذا المناطق . ليس حقاً ينبع إلى مرتبة الحقوق الدستورية بل هو وقع شرطى منوط بصلاحيته للنهوض باعباء الوظيفة العامة ، وهو أمر يخضع لتقدير الحكومة القائمة على تسيير المرافق العامة فتفصل من تراه أصبح غير صالح لذلك ، دون الاحتياج بأن له أصل في البقاء في الوظيفة ، مادام ذلك قد تم بالشروط والأوضاع التي قررها القانون وبغير اساءة استعمال السلطة .

### النتائج المترتبة على اعتبار الموظف العام في مركز تنظيمي :

يتربت على اعتبار الموظف العام في مركز تنظيمي (لائحة) تحكمه القوانين واللوائح ، عدة نتائج أهمها :

١. يتم التعيين في الوظيفة وتترتب عليه آثاره القانونية بمجرد صدور قرار التعيين ، دون توقف على رضاء الموظف أو قبوله هذا التعيين فقرار التعيين

ليس إلا تصرفًا شرطياً Acte Condition فهو لا ينبع من مركبة ذاتية للموظف ، بل يتضمن اسناد الوظيفة له فيباشر مسؤولياتها وفقاً لما تقرره القوانين واللوائح في هذا الشأن.

وليس المقصود من هذا أن الموظف يعين في الوظيفة ويلزم ب المباشرة وواجباتها رغم انفه ولو لم يكن راغباً فيها ، وإنما المقصود أن التعيين وما يترتب عليه من آثار لا يتوقف على رضا الموظف ، وإنما يتم العمل ارادى من جانب السلطة العامة وحدها ، ويستثنى من ذلك التعيين بأوامر تكليف .. فإذا كان الموظف لا يجبر على قبول الوظيفة العامة ، إلا أن للتوكيل نظامه القانوني الخاص به ، وهو أدلة استثنائية للتعيين في الوظائف العامة بحسب الشروط والأحكام المبينة في القوانين واللوائح . فإذا ماتم شغل الوظيفة العامة بهذه الأداة انسحب المركز الشرطي الخاص بالوظيفة على المكلف بجميع التزاماتها مزاياها في الحدود التي نصت عليها القوانين ، وأصبح بهذه المثابة شأنه شأن غيره من الموظفين ولا يقتدح في ذلك أن رضاء الموظف بقبول الوظيفة فاقد ، ذلك أن التوكيل في أساسه يقوم على استبعاد هذا الرضا وبتصدر جبراً على المكلف لضرورات الصالح العام ، ويصبح المكلف موظفاً عاماً ملتقاً بأعباء الوظيفة وواجباتها مستفيداً من مزاياها طوال فترة التوكيل.

٢. تسرى على الموظف كل التعديلات التي تدخلها السلطة المختصة على القوانين واللوائح المتعلقة بالوظيفة دون أن يكون للموظف أى حق في الاحتياج بعدم قبوله لها أو بوجود حقوق مكتسبة ، وذلك تأسساً على أن الموظفين العموميين هم عمال المرافق العامة ، وهم بهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

٣. لاتقطع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد استقالته ، بل تبقى هذه الصلة قائمة إلى حين قبول الاستقالة من السلطة المختصة ، كما يحرم على الموظفين العموميين الإضراب . ومرد ذلك قاعدة سير المرافق العامة بانتظام واضطرار . كما أوضحنا .

٤. تنظم الحياة الوظيفية للموظف العام بدءاً من تعيينه وانتهاء بانقضاض رابطة التوظيف مروراً بالترقية والنقل والندب والتحفيز ، بقرارات إدارية من الجهة المختصة ، حيث تصدر قرارات فردية طبعاً للقوانين واللوائح المعمول بها تنظم هذه الحالات كل على حدة وتسري على هذه القرارات أحكام النظرية العامة للقرارات الإدارية .

٥. كذلك فإنه لايجوز الاتفاق على مخالفة الأحكام المتعلقة بالوظيفة العامة ، باعتبارها أحكاماً أمره ، ملزمة للموظف والإدارة على السواء ، فلايجوز للإدارة الاتفاق أو المساومة على مايخالفها ، وكل اتفاق بين الإدارة والموظف بما يخالف القواعد المتضمنة الوظيفة المقررة بالقوانين واللوائح لا أثر له ولايعد به .

وقد قضى بأنه " إذا كانت الإدارة ملزمة بالقانون فإنها بداعه لاتستطيع أن تعفى موظفيها من الالتزام به أو تأذن لهم صراحة أو ضمناً بالخروج عليه . وترتيباً على ذلك فان قيام المدعى بمزاولة مهنته في الخارج رغم تعيينه في وظيفة كل الوقت ، يعد مخالفًا للنظام القانوني الخاص بوظيفته لايصححها اذن صريح أو ضمنى يستفاد من سكوت الإدارة عن هذه المخالفة ، وهي مخالفة لاتشئ . ولاتقوى على انشاء . حق مكتسب في الاستمرار فيها ، ولاتشل سلطة الإدارة في التدخل ، والعمل على وقفها بالامتناع عنها .

كما قضى بأن قبول الموظف وضعاً أقل مما قررته له قواعد الانصاف باطل ، ولا يعتد بالاقرار الصادر منه بذلك.

٦ـ . وأخيراً ، فان الضرر الذى يصيب الموظف نتيجة الاخلال بالقوانين واللوائح الوظيفية يرتب له حقاً فى المطالبة بتعويض هذا الضرر ، وأساس الدعوى . فى هذه الحالة . هو مسئولية الحكومة عن أعمالها غير التعاقدية ومثال ذلك أن يفصل الموظف على خلاف ما يقضى به القانون إذ يعد ذلك عملاً غير مشروع وضاراً يدخل فى معنى الخطأ المصلحى بخروج الادارة على أول واجباتها من احترام القانون والتزام حدودة ، الأمر الذى يستوجب التعويض وفقاً للمادة ١٦٣ من القانون المدنى .

صفوة القول ، أنه لا يجوز الانفاق أو السكوت على ما يخالف القواعد الوظيفية إلا أنه يمكن التنازل عن الحق الذاتي الناتج عن تطبيق هذه القواعد فردياً ، مثل التنازل عن الفروق المالية نتيجة لتسوية معينة.

**الفصل الثاني  
النظام القانوني للموظف العام  
وفقاً لأحكام القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦**

**المبحث الأول : التعين في الوظيفة العامة.**

**المبحث الثاني : الترقىات**

**المبحث الثالث : النقل والندب**

**المبحث الرابع : التأديب في الوظيفة العامة**

**المبحث الخامس : انتهاء الخدمة**

**المبحث الأول**

**التعيين في الوظائف العامة**

**ملاحظات هامة جدًا :**

**١- نطاق تطبيق القانون :**

يلاحظ أن المادة الأولى من مواد إصدار قانون الخدمة المدنية (الجديد) نصت على أن : "يعمل بأحكام القانون المرافق ١٦/٨١ في شأن الخدمة المدنية ، وتسري أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة ، وذلك مالم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك .

. ويحظر التمييز بين الموظفين في تطبيق أحكام هذا القانون بسبب الدين أو الجنس أو لأى سبب آخر .

. والمستفاد من هذا النص : أن هذا القانون يعتبر الشريعة العامة بالنسبة لكافة الوظائف المدنية . ويتحدد نطاق تطبيقه بسائر فروع السلطة التنفيذية ، والهيئات العامة ، ولا يخرج عن نطاق تطبيقه سوى الجهات التي تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك (مثال ذلك ، أجهزة الشرطة . الجهات والهيئات القضائية . أئسندة الجامعات...، وذلك لأن هذه الجهات تنظم شئون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة.

. والأمر الآخر هو تقرير مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة ، إذ يحظر الدستور التمييز . بأى صورة كانت . بين الموظفين في تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية.

٢. إلغاء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ ، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون (المادة الثانية من مواد الإصدار).

### ٣- الوظيفة مهنة :

من المسلمات أن النظام القانوني للموظفين العموميين لا يتصور وجوده إلا في الدول التي تعتبر الوظيفة مهنة ، بمعنى أنها تتسم بالدائم من جهة كما يكون الموظفون العموميون فيها تبعاً لذلك طبقة متميزة بامتيازات وضمانات خاصة بها ، وتفرض عليها مقابل ذلك التزامات خاصة ، تتجاوز نطاق الالتزامات التي تفرض على المواطن العادي في مباشرة النشاط الخاص.

. وسوف نعرض للمبادئ العامة في التعين بالوظائف العامة على النحو

الآتي :

أولاً : الشروط الواجب توافرها فيمن يعين في إحدى الوظائف.

ثانياً : كيفية اختيار الموظفين.

ثالثاً : فترة الاختبار.

### **أولاً - الشروط الواجب توافرها فيمن يعين في إحدى الوظائف :**

ثمة ترقية جوهرية بين تلك الشروط التي يلزم توافرها في شغل الوظائف الإشرافية ، وتلك التي يجب توافرها فيمن يتقدم لشغل وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية.

مايز المشرع بين الوظائف القيادية والتنفيذية ، وبين الوظائف الإشرافية ، وهي المستوى التالي للوظائف القيادية ، والتي يرأس شاغلواها إدارات بالوحدة في شأن شروط تولى كل نوع من هذه الوظائف (٢/م) من مواد إصدار قانون الخدمة المدنية.

### **الشروط الواجب توافرها فيمن يعين في إحدى الوظائف الإشرافية :**

- حددت المادة (١٤) من القانون ... ثمانية شروط ، يلزم تحققها فيمن يعين في إحدى وظائف الإدارة الإشرافية ، وهي وظائف المستوى التالي للوظائف القيادية وهي :

١. الجنسية : أن يكون متعملاً بالجنسية المصرية ، أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل المصريين بالمثل في تولى الوظائف المدنية.

٢. حسن السمعة : أن يكون محمود السيرة حسن السمعة.

٣. ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخالفة الشرف أو الأمانة ، مالم يكن قد رد إليه اعتباره.

٤. ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بحكم أو قرار تأديبي نهائي.

٥- أن تثبت لياقته الصحية لشغل الوظيفة بشهادة تصدر من المجلس الطبى المختص.

٦. أن يكون مستوفياً لاشتراطات شغل الوظيفة.

٧. أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة.

٨. ألا يقل سنه عن ثمانية عشر عاماً ميلادياً.

والواقع أن هذا القانون قد أتى باستحداثات جديدة في شأن بعض شروط تقلد الوظائف العامة ، مغایرة لما كان يجرى عليه العمل في ظل القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . سالف الإشارة إليه.

ويمكن إجمال تلك الاستحداثات فيما يلى :

(١) فيما يتعلق بشرط الجنسية ، ظل كما هو في القانون القديم.

(٢) وكذلك لم يطرأ تغيير في شرط حسن السمعة.

وهنا ثمة ملاحظات هامة :

(أ) والمعلوم أن شرط التمتع بالجنسية المصرية وشرط حسن السمعة من الشروط اللازم توافرها لتولى الوظيفة العامة والبقاء فيها ( أي الاستمرار في الوظيفة ).

(ب) إن شرط حسن السمعة هو شرط ضروري لضمان الثقة والاطمئنان في شخص الموظف الذي يؤمن على أسرار السلطات العامة التي يخولها مركزه الوظيفي.

(ج) هذا الشرط مستقل بذاته عن شرط عدم الحكم على المرشح للوظيفة العامة بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف

أو الأمانة، إذ أن هذا الشرط (حسن السمعة) يتصل بالمعنى الأخلاقي التي يدينها المجتمع حتى وإن لم تكن الأفعال المكونة لها جريمة قانونية.

وتجرد الإشارة إلى أن من شأن الحكم على الشخص بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ، من شأنه أن يوصمه سوء السمعة ، كما أن عدم الحكم على الموظف بتلك العقوبات قد يوصمه أيضاً سوء السمعة.

ولذلك نجد أن القضاء الإداري يفرض رقابته ، على الوجود المادى للوقائع المنسوبة للمرشح للوظيفة ، وكذلك على تكييفها القانونى ، للوقوف على مدى صحة قرار الإدارة فى استبعاد الشخص من الترشح للوظيفة العامة ، وذلك للتأكد من صحة استخلاص الإدارة لوصف حسن السمعة أو سوءها من الواقع ومدى انطباقه عليها.

#### (د) سوء السمعة والمساس بالسمعة ، هل لهما نفس الأثر :

إذا كان يتربى على سوء السمعة . على ما تقدم . وجوب استبعاد المرشح للوظيفة ، لفقدانه شرطاً جوهرياً لازماً لنقلدها ، بل وأن ثبوت سوء السمعة قضائياً ، يوجب إنهاء خدمة الموظف إن كانت قائمة ، فإن المساس بالسمعة ، لا يكون له نفس الأثر إلا في الوظائف الهامة (والحساسة) . وأن كان المساس بالسمعة لا يحول دون مسائلة الموظف . أيًا كان . تأدبياً ، وقد يصل الأمر بتوقيع أقصى العقوبات عليه.

٣- أما فيما يتعلق بعدم سبق الحكم على المرشح للوظيفة العامة بعقوبة جنائية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة فقد تعدل في القانون الجديد . على مايلى :

فقد ألغى القانون الجديد، جواز ترشح الشخص للوظيفة العامة إذا كان الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ، حتى ولو كان الحكم مشمولاً بوقف التنفيذ ، هذه واحدة ، ولم يكن الأمر كذلك في القانون القديم ، إذ كان يجوز تعيين الشخص . في هذه الحالة .  
إذا كان الحكم مشمولة بوقف التنفيذ .

والثانية ، لم يعد مسموحاً بجواز تعيين الشخص أو ترشحه للوظيفة العامة ، إذا كان قد حكم عليه مرة واحدة ، كما كان يجري القانون السابق .

وعلى ذلك ، فإن الحالة الوحيدة لجواز ترشح الشخص للوظيفة العامة في هذه الحالة . وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية . أن يكون قد رد إليه اعتباره . وفيما عدا ذلك لا يجوز ترشيحه للوظيفة العامة أو الاستمرار فيها إذا كان قد حكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ، حتى ولو كان الحكم مشمولاً بوقف التنفيذ ، أو كان الحكم قد صدر عليه لأول مرة .

ولاشك أن ذلك التعديل يعد أمراً جيداً ، إذ يستهدف تنقية الوظائف العامة من ذوى السوابق القضائية .

#### **ماهية الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة :**

إن المشرع المصرى لم يحدد ماهية الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، سواء في مجال التعيين في الوظائف العامة أو فيما يتعلق بانتهاء الخدمة . وهنا يثور التساؤل حول المعيار المميز للجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة وهو تساؤل هام وجوهري ، لما يتربّ على اعتبار جريمة ما مخلة بالشرف أو الأمانة من آثار خطيرة على حياة العامل الوظيفية .

### الاعتبارات التي تؤثر في اعتبار جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة :

والواقع أن الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة غير معروفة بل وغير محددة في التشريعات الجنائية والإدارية ومرد ذلك حرص المشرع على النأى بنفسه عن عمل الفقه والقضاء، لاسيما في مجال التعريف، ثم إن مسألة اعتبار جريمة ما مخلة بالشرف أو الأمانة أو غير مخلة بالشرف أو الأمانة مسألة معقدة تتصل بعناصر عديدة، كما أن عدم التعريف يجعل الموضوع مناً متطولاً مع تطورات المجتمع وهذا ما استقرت عليه الأحكام القضائية والفتواوى من وجوب البحث في كل جريمة على حدة، إذ ورد ببعض الأحكام (والفتوى) نكر لبعض الاعتبارات التي تؤثر في اعتبار جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو ومن هذه الاعتبارات طبيعة الوظيفة ونوع العمل الذي يؤديه الموظف ونوع الجريمة وظروف ارتكابها ومدى كشفها عن ضعف الخلق وانحراف الطبع والتأثير بالشهوات والنزوات وسوء السيرة . ومن الجرائم التي اعتبرتها الأحكام القضائية مخلة بالشرف أو الأمانة جرائم السرقة والشروع فيها وإخفاء الأشياء المسروقة والتزوير والتبييد (فيما عدا تبديد الزوج منقولات زوجته) وفتح محل لعب القمار وجرائم العرض والنصب، ومن الجرائم التي اعتبرتها بعض الأحكام غير مخلة بالشرف أو الأمانة جرائم السياسية وجرائم الرأى والسب والضرب وإجراز سلاح بدون ترخيص ، وثمة جرائم اعتبرت مخلة بالشرف أو الأمانة واعتبرت أخرى غير ذلك ومنها جرائم إصدار شيك بدون رصيد وجريمة التبييد وجرائم المخدرات (تعاطي المخدرات دون الاتجار بها أو جلبها).

وكذلك أعتبر القضاء أن الإنتماء إلى الجماعة الإرهابية ، تعد جريمة مخلة بالشرف والأمانة ، فستوجب فصل مرتكبها . وسوف نعود إلى ذلك تفصيلاً فيما بعد ..

وقد سبق أن حددنا معايير الجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة على النحو التالي :

**تعتبر الجريمة مخلة بالشرف أو الأمانة إذا ماتعلقت بالمقومات الأساسية للقيم العليا في الإنسان كعرضه وأمانته.**

ورغم أن هذا المعيار مرن ، فإن السلطة التأديبية (وسلطة التعيين) تخضع لرقابة القضاء فيما يتعلق بقراراتها الصادرة بالتأديب أو عدم التعين لاعتبارها جريمة الموظف (العامل) مخلة بالشرف أو الأمانة للتأكد من مدى تعلق الجريمة بالمقومات الأساسية للقيم العليا في الإنسان.

وجدير بالذكرأن الجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة لا يتصور إلا أن تكون جنائية أو جنحة ، أما المخالفات كقاعدة عامة ، لاتصل إلى درجة الجسامـة التي تجعلها مخلة بالشرف أو الأمانة لبساطتها وعدم خطورتها ، ومن ثم لا يمكن أن تؤدى بحال من الأحوال إلى عدم تعين العامل أو إنهاء خدمته.

وأتجهت بعض التشريعات العربية إلى تحديد للجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة ، فقانون الجزاء (العقوبات) العماني ، نص في المادة (٣٣) منه على الجرائم الشائنة (المخلة بالشرف أو الأمانة) فحددها بأنها جميع الجنایات التي يحكم فيها بعقوبة إرهابية (وهي الإعدام والسجن المؤبد والسجن المؤقت) وجميع الجرائم الجنائية الآتية : الرشوة، والاختلاس، شهادة الزور، اليمين الكاذبة، التزوير، واستعمال المحرر المزور مع العلم بأمره، والحض على الفجور، واللواء والسحاق، والإتجار بالمخدرات، والسرقة، والاغتصاب، والنصب، وخيانة الأمانة، واستغلال النفوذ... الخ. ورتب المشرع على ارتكاب الموظف أيًّا من هذه الجرائم ، إنهاء خدمته بمجرد صيرورة الحكم نهائًّا.

هذا وقد استحدث المشرع نصاً في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، يلتزم المرشح للوظيفة العامة ، بموجبه بتقديم صحيفة الحالة الجنائية.

وعلى ذلك فإنه لايجوز قبول ترشح الشخص للوظيفة العامة ، أو بقاء الموظف في وظيفته ، إذا كان قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ، إلا في حالة واحدة فقط ، أن يكون قد رد إليه اعتباره.

٤) **اللياقة الصحية :** اشترط المشرع على المرشح للتعيين في الوظيفة العامة . بل والاستمرار بها . ثبوت لياقته الصحية بشهادة تصدر من المجلس الطبى المختص . وألزمت اللائحة التنفيذية لقانون المرشح للتعيين في إحدى الوظائف تقديم قرار المجلس الطبى المختص بثبوت اللياقة الصحية لشغل الوظيفة المرشح لها ، متضمناً اجتياز المرشح الكشف الطبى وتحليل المخدرات.

٥) أن يكون المرشح للتعيين في إحدى الوظائف مستوفياً لاشتراطات شغل الوظيفة.

٦) أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة وسوف نعود إلى تفصيل هاتين الشرطين بعد قليل.

٧) وأخيراً يشترط للترشيح للتعيين في إحدى الوظائف ألا يقل سن المرشح عن ثمانية عشر عاماً ميلادية (١٨ سنة) وهنا يلاحظ أن المشرع قد رفع سن المرشح للوظيفة مما كان يجري على القانون القديم، حيث كان يشترط ألا يقل سن المرشح عن ستة عشر عاماً (١٦ سنة) . وهذا أمر جيد ، حتى لا يتم شغل الأطفال في وظائف لاتتناسب مع سنهم.

ويلاحظ أن المشرع قد ألغى شرط الإمام بالقراءة والكتابة الذي كان ينص عليه القانون القديم ، كأحد شروط شغل الوظيفة وكان حرياً بالمشروع أن يبقى على هذا الشرط للحد من مشكلة الأمية . وإن كنا نرى أن هذا الشرط لازماً ولا يحتاج إلى نص.

**ثانياً : الشروط الواجب توافرها فيمن يتقدم لشغل وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية :**

يقصد بالوظائف القيادية (الإدارة العليا) وظائف المستويات الثلاثة التالية للسلطة المختصة ، والتي يرأس شاغلوها وحدات تقسيمات تنظيمية بالوحدة من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركبة أو قطاعات وما يعادلها من تقسيمات.

**يشترط فيمن يتقدم لشغل وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية ما يلى<sup>(١)</sup>:**

١- أن يكون مستوفياً لشروط شغل الوظيفة المعلن عنها، طبقاً لبطاقة الوصف.

٢. أن يرفق بطلبه المستندات الدالة على مستوى المهارات والقدرات اللازمة لشغل الوظيفة وانجازاته السابقة.

٣. الحصول على الدورات التربوية المطلوبة لشغل الوظائف المعلن عنها.

٤- أن يقدم مقترحاً وافياً لتطوير الوحدة أو أحد أنشطتها الرئيسية لتحسين أدائها، وتطوير الأنظمة التي تحكم العمل وتبسيط إجراءاته بما يحقق رضا المواطنين.

---

<sup>١</sup> بديهي أن الشروط العامة للتعيين في الوظائف العامة ، يجب توافرها أيضاً ، إضافة إلى هذه الشروط.

ونص فى اللائحة التنفيذية القانون ، على أن توفر الأمانة الفنية كافة البيانات والمعلومات للمتقدمين لشغل وظائفها الإدارية العليا والإدارة التنفيذية ، بما يسمح لهم بإعداد مقترناتهم التطويرية.

**وتشمل معايير خمسة (رئيسية) يتم تقييم المتقدمين المستوفين للشروط السابقة وهي :**

أ. القدرات العلمية : (الحصول على مؤهلات أعلى . إجادة اللغات الأجنبية . المعرفة بعلوم الحاسب الآلى . الاشتراك في المؤتمرات وإعداد والبحوث).

ب . التاريخ الوظيفي : (ويشمل تقارير تقييم الأداء . الانجازات . سابقة العمل بالمنظمات الدولية والإقليمية والشركات الدولية).

ج . المقترح التطويرى : (الذى تقدم به للوحدة المعلنة ، والمتضمن الانجازات التي يرى أنه قادر على تحقيقها).

د . السمات الشخصية : (وتشمل مهارات القيادة . الإبداع . اتخاذ القرارات . حل المشكلات . إدارة الأزمات ...).

ه . البرامج التدريبية : التي يجب الحصول عليها للتقدم لشغل الوظيفة وقد حددت اللائحة عشرون درجة لكل واحد من هذه المعايير.

**ثانياً - كيفية اختيار الموظفين :**

قد تتواجد الشروط الازمة للتعيين بإحدى الوظائف في عدد كبير من الأفراد ، لذلك فإنه من الضروري ، تحديد طرق اختيار وانتقاء أصلحهم لشغل الوظيفة.

وقد نص قانون الخدمة المدنية في مادة (١١) على أن : يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل أو الندب أو الإعارة ، بمراعاة استيفاء شروط شغليها ، بحسب الأحوال المبينة بهذا القانون.

#### **أولاً - التعيين في الوظائف المدنية ، شرطه ، الكفاءة ، والجدرة :**

يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه ، على أساس الكفاءة والجدرة دون محاباة أو وساطة من خلال إعلان مركزي على موقع البوابة الحكومية ، متضمناً البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغليها ، على نحو يكفل تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين.

وهنا يلاحظ أمور ثلاثة ، غاية في الأهمية ، أولها : أن الكفاءة والجدرة هما أساس التعيين في الوظيفة العامة ، وثانيهما : أنه لكافلة الكفاءة الجدرة ، فإن التعيين يكون من خلال إعلان مركزي عن الوظائف الشاغرة والممولة عن طريق الامتحان ، وأخيراً : التأكيد على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين في شغل الوظائف العامة.

**تفصيل ذلك :**

#### **- مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة :**

- بداية تعد المساواة أمام الوظائف العامة من أهم الحقوق السياسية التي تحرص الدساتير على كفالتها ، ووضع الضمانات الأساسية لها ، ومن ثم تعد الوظيفة العامة حقاً من الحقوق العامة التي يتمتع بها كل مواطن تتوافر لديه الشروط الالزمة والصلاحية الكافية لتولية الوظائف العامة . وتمثل المساواة في الوظيفة العامة في حقوقها وواجباتها بالنسبة للخاضعين لأحكامها . وبعد

مبدأ المساواة في الوظيفة العامة أساس الديمقراطية الإدارية ، مثلاً الانتخاب هو أساس الديمقراطية السياسية.

**- الكفاءة والجدارة أساس التعيين :**

- ألزم المشرع السلطة المختصة باتباع أسلوب الامتحان للمتقدمين لشغل الوظائف الشاغرة ، وأن يشرف الوزير المختص على ذلك الامتحان.

- ولتحقيق ذلك ، أصبح التعيين يتم من خلال إعلان مركزي ، إذ وفقاً لأحكام اللائحة التنفيذية للقانون ، يعلن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة عن شغل الوظائف الجديدة مركزيًا في الأول من يناير وفي الأول من يوليو من كل سنة ، على أن يتم تجميع الاحتياجات الوظيفية قطاعياً على مستوى كل وزارة والجهات التابعة ، ومحلياً على مستوى كل محافظة ومديريات الخدمات التابعة لها ، مع تحديد مسميات الوظائف وشروط شغಲها وذلك قبل ميعاد الإعلان بشهر على الأقل. ويستمر الإعلان لمدة خمسة عشر يوماً.

- وترفق بالإعلان استمارة التقدم لشغل الوظيفة متضمنة مسمى الوظيفة المعلن عنها ومستواها ومجموعتها النوعية الوظيفية ، وملخص بطاقة الوصف ومحل العمل والمستندات المطلوبة ومكان تقديمها ومعايير المفاضلة بين المتقدمين.

ويلزم أن يدخل المتقدم للوظيفة مقر لجنة الامتحان برقمه القومي المسجل باستمارة تقدمه للوظيفة ونسخة مطبوعة من رقم جلوسه . ويقوم الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بتنفيذ الامتحان من خلال لجنة للاختيار ويشرف عليه الوزير المختص.

ويكون التعيين بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتيجة الامتحان ، والذي تعدد لجنة الاختبار ، وفقاً للدرجات التي حصل عليها كل متقدم.

### **ما هي معايير التعيين في حالة تساوى المرشحين في الدرجات ؟**

نص القانون على أنه عند التساوى يقدم الأعلى في مرتبة المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة ، فالدرجة الأولى في ذات المرتبة ، فالأعلى مؤهلاً ، فالأقدم في التخرج ، والأكبر سنًا.

أى ثمة معايير للأسبقية في التعيين ، تخلص في خمسة معايير على النحو المتقدم.

- وتعلن النتيجة على الموقع الإلكتروني لبوابة الحكومة المصرية ، بعد اعتماد أعمال لجنة الاختيار من الوزير المختص.

### **التظلم من قرارات لجنة الاختيار :**

وقد أجاز القانون للمتقدم لشغل الوظيفة أن يتظلم إلى الوزير المختص أو الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة من عدم إدراج اسمه ضمن قوائم الناجحين ، أو من ترتيبه في القائم المبدئية . وأن يقدم التظلم خلال أسبوعين من تاريخ إعلان القوائم أو علم المتقدم بها.

وقد ألزم المشرع وجوب بحث التظلم من خلال قاعدة بيانات الامتحان والمستندات المقدمة من المتظلم.

ويقوم الجهاز المشار إليه بإعلان نتيجة فحص التظلم على موقع بوابة الحكومة المصرية ، سواء برفض التظلم مع بيان أسباب الرفض أو بقبوله وأحقية المتظلم في وجوده ضمن قائمة الناجحين أو بتعديل ترتيبه فيها.

### **والسؤال هل يجب التظلم أولاً من قرار اللجنة ؟**

الإجابة : أن التظلم هنا اختيارياً ولكن حال صدور القرار النهائي بعدم التعين ، يلزم وجوب التظلم من القرار قبل اللجوء إلى التقاضى . وسوف نفصل ذلك فيما بعد .

### **الخطوات التالية السابقة على صدور قرار التعين :**

- أ. يرسل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة إلى الوزارة والمحافظة أو الهيئة أو الجهاز الحكومى أو المصلحة ، بياناً معتمداً من الوزير المختص بالترتيب النهائي للمتقدمين لشغل الوظائف ، مرفقاً به كافة المستدات الازمة .
- ب . يعرض أمر الترشح على لجنة الموارد البشرية (مستخدمة بالقانون الجديد) في أول اجتماع تال لها للنظر في تعين المرشحين في الوظائف المعلن عنها، بعد التحقق من استيفاءهم شرط شغل هذه الوظائف.
- ج . تعرض اللجنة المشار إليها اقتراحاتها على السلطة المختصة (الوزير- المحافظ. رئيس الهيئة العامة المختص...) خلال أسبوع لاعتمادها
- د . يصدر قرار التعين من رئيس الجمهورية أو من يفوضه.

### **التعيين في الوظائف الحرفية ووظائف الخدمة المعاونة : امتحانات شفوية أو عملية :**

يتم اختيار المتقدمين للوظائف الحرفية ووظائف الخدمة المعاونة عن طريق امتحانات شفوية أو عملية ، وفقاً للإجراءات السابقة وبذات الضوابط المشار إليها . ويكون التعيين في هذه الحالة ، بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتيجة الامتحان ، وعند التساوى يقدم الأكبر سناً.



### **ـ التعين في الوظائف المحوزة : تمييز إيجابي : فئات أربعة :**

نص القانون (م/١٣) على أن تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظائف التي تحجز للمصابين في العمليات الحربية والمحاربين القدماء ومصابي العمليات الأمنية ذوى الإعاقة والأقزام متى سمح حالتهم بالقيام بأعمالها، وذلك وفقاً للقواعد التي يحددها هذا القرار ، بما لا يقل عن ٥٪ من عدد وظائف الوحدة ، على أن تلتزم الوحدة بتعيين هذه النسبة وفقاً لاحتياجاتها.

وهنا يلحظ أن المشرع قد أورد تمييزاً إيجابياً لفئات أربعة ، في التعين في الوظائف العامة ، وهى : مصابي العمليات الحربية . مصابي العمليات الأمنية . المحاربين القدماء ، ذوى الإعاقة والأقزام.

ونص على أن يحجز لهذه الفئات ، نسبة ٥٪ من عدد وظائف الوحدة ، بشرطين.

**أولهما** : أن تحدد وظائف هذه الفئات بقرار من رئيس مجلس الوزراء.

**وثانيهما** : أن تسمح حالة هذه الفئات ( الأربعة ) بالقيام بأعمال الوظيفة المرشح لها هؤلاء ، وفقاً لاحتياجات الوحدة.

وإمعاناً في شمول هذه الفئات بالرعاية المستحقة ، وتقديرًا لها، أجاز المشرع تعيين أزواج الفئات المنصوص عليها أو أحد أولادهم أو أحد أخواتهم ، القائمين بإعالتهم ، وذلك في حالة عجزهم عجزاً تاماً أو وفاتهم، بشرط توافر شروط شغل الوظائف في هؤلاء. ويسرى ذات الحكم بالنسبة لأسر الشهداء والمفقودين في العمليات الحربية وأسر شهداء العمليات الأمنية ، وبما لا يخل بأحكام قانون تأهيل المعاقين رقم ٣٩ لسنة ١٩٧٥.

### **التعيين في الوظائف القيادية والإدارة التنفيذية :**

مثلاً ما يز المشرع بين وظائف الإدراة الإشرافية (هي وظائف المستوى التالي للوظائف القيادية ، والتى يرأس شاغلوها إدارات بالوحدة)، والوظائف القيادية (وهي وظائف المستويات الثلاثة التالية للسلطة المختصة والتى يرأس شاغلوها وحدات تقسمية بالوحدة من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركبة أو قطاعات ، وما يعادلها من تقسمات ) ، فى شروط التعيين فى كل منها ، ما يز أيضاً بينهما فى كيفية التعيين فى كل منهما .

وقد عرضنا . قبلًا . لكيفية التعيين فى وظائف الإدراة الإشرافية ونعرض فيما يلى لكيفية التعيين فى الوظائف القيادية .

تنص المادة (١٧) من قانون الخدمة المدنية ، على أن يكون التعيين فى الوظائف القيادية والإدارة التنفيذية عن طريق مسابقة يعلن عنها على موقع بوابة الحكومة المصرية ، متضمناً البيانات المتعلقة بالوظيفة ، ويكون التعيين من خلال لجنة لاختيار لمدة أقصاها ثلاثة سنوات ، يجوز تجديدها بحد أقصى ثلاثة سنوات أخرى ، بناء على تقارير تقويم الأداء ، وذلك دون الإخلال بباقي الشروط الالزمة لشغل هذه الوظائف.

ويشترط لشغل هذه الوظائف التأكد من توافر صفات النزاهة من الجهات المعنية ، واجتياز التدريب اللازم ، ويحدد الجهاز مستوى البرامج التدريبية المتطلبة ، والجهات المعتمدة لتقديم هذه البرامج .

وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات وقواعد اختيار شاغلى هذه الوظائف وتشكيل لجنة الاختيار ، والإعداد والتأهيل الالزمة لشغلها واجراءات تقويم نتائج أعمال شاغليها .

وقد تناولت المواد (٦٣-٥٢) من اللائحة التنفيذية للقانون تلك القواعد والإجراءات.

ويمكن إجمال اجراءات وقواعد اختيار شاغلى الوظائف القيادية ووظائف الإدراة التنفيذية ، فيما يلى :

بداية قدمنا أنه يقصد بالوظائف القيادية ، وظائف المستويات الثلاثة التالية للسلطة المختصة ، والتى يرأس شاغلوها وحدات تقسيمات تنظيمية بالوحدة من مستوى إدارة عامة ، أو إدارة مركبة ، أو قطاعات ، وما يعادلها من تقسيمات.

- فإذا كان تعين وظائف الإدراة الإشرافية (وهي وظائف المستوى التالي للوظائف القيادية والتى يرأس شاغلوها إدارت بالوحدة) يتم بامتحان ينفذه الجهاز (الجهاز المركب للتنظيم وللإدراة)، على نحو مادما ، فإن التعين في الوظائف القيادية أيضا يكون عن طريق مسابقة يعلن عنها ( شأنها شأن التعين في الوظائف الإشرافية) على بوابة الحكومة المصرية ، فلم يعد ثمة اختيار مطلق لهذه الوظائف مثلاً كان الأمر في قانون الوظائف القيادية الملغى:

. ويلزم أن يتضمن الإعلان المركب عن هذه الوظائف (الخالية أو المتوقع خلوها خلال ستة أشهر)، مسميات هذه الوظائف ومستوياتها الوظيفية ، ووصف موجز لها وشروط القدرة الازمة لشغلها والمدة المحددة لتقديم الطلبات والجهة التي تقدم إليها ، ويتقدم لهذا الإعلان العاملون بالوحدة الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو المحافظة أو الهيئة العامة).



### **لجنة الوظائف القيادية .. اختصاصاتها :**

ونصت اللائحة على تشكيل لجنة الوظائف القيادية ووظائف الإدارة العليا في كل وحدة رئاسة السلطة المختصة (وهي الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال) أو من تحدده ، عضوية ستة من الخبراء والمتخصصين في مجالات الوظائف المعلن عنها ، على أن يكون نصف الأعضاء من خارج الوحدة.

### **اختصاصات اللجنة :**

تحتخص اللجنة بتقييم المتقدمين لشغل وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية ، والنظر في الاختيار والإعداد والتأهيل لشغل هذه الوظائف ، والنظر في تقويم أداء شاغلها عند التجديد. وللجنة أن تستعين بالجهات المعنية بحسب الأحوال لتأكد من توافر صفات النزاهة في المرشحين ، ذلك أن شرط النزاهة لازم للتعيين في هذه الوظائف (معلوم أنه يقصد بالجهات المعنية ، الجهات الرقابية المختلفة). كما للجنة أن تستعين بما تراه لإنجاز أعمالها دون أن يكون لهم صوت معدود.

### **في وجوب توافر سائر شروط شغل تلك الوظائف ، السابق ذكرها وهي :**

١. استيفاء شروط شغل الوظيفة المعلن عنها طبقاً لبطاقة الوصف.
- ٢- إرفاق المستندات الدالة على مستوى المهارات والقدرات الازمة لشغل الوظيفة والإنجازات السابقة.
٣. الحصول على الدورات التدريبية المطلوبة لشغل الوظائف المعلن عنها.  
(ويحدد بقرار من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة المراكز التدريبية التي

يجب الحصول منها على البرامج التدريبية المتطلبة للتقدم لشغل وظائف الإدراة العليا والإدارة التنفيذية).

٤. وأن يقدم المرشح للتعيين في الوظيفة القيادية مقترحاً وافياً لتطوير الوحدة أو أحد أنشطتها الرئيسية لتحسين أدائها ، وتطوير الأنظمة التي تحكم العمل وتبسيط إجراءاته بما يحقق رضاء المواطنين.

#### **معايير تقويم المقدمين لشغل الوظائف القيادية :**

قدمنا خمسة معايير نصت عليها المادة (٥٧) من اللائحة وهي :

(القدرات العلمية - التاريخ الوظيفي - المقترن التطوري - السمات الشخصية - البرامج التدريبية).

#### **كيفية التعيين في الوظائف القيادية - السلطة المختصة بالتعيين :**

يلى الإعلان المركزي عن تلك الوظائف واتمام الإجراءات سالف الإشارة اليها ، تعد لجنة وظائف الإدراة العليا والإدارة التنفيذية قائمة نهائية بالمرشحين لشغل هذه الوظائف بعد التأكيد من تمعنهم بصفات النزاهة وحسن السمعة ( واستيفاء سائر شروط شغل الوظيفة المعلن عنها )، وترسل هذه القائمة بعد اعتمادها من السلطة المختصة إلى رئيس الجمهورية أو من يفوضه لإصدار قرار التعيين.

وقدمنا أن التعيين في الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية يكون لمدة أقصاها

ثلاث سنوات (١٧ من القانون).

وألزمت اللائحة شاغل وظيفة الإدراة العليا أو الإدراة التنفيذية بأن يقدم تقريراً سنوياً عن إنجازاته إلى الأمانة الضمنية للجنة وظائف الإدراة العليا والإدراة التنفيذية .

وترفع اللجنة التقرير وملحوظاتها عليه إلى السلطة المختصة بالتعيين ليكون تحت نظرها عند انتهاء مدة شغل الوظيفة ، واتخاذ قرارها إما بالتجديد لشاغل

الوظيفة لمدة ثلاثة سنوات أخرى أو نقله إلى وظيفة أخرى ، وبملاحظة أنه إذا تقرر التجديد لشاغل الوظيفة القيادية لمدة أخرى (٣ سنوات)، تصدر السلطة المختصة قرارها قبل إنتهاء المدة المحددة لشغل الوظيفة بستين يوماً على الأقل.

**ماذا لو لم يجدد لشاغل الوظيفة القيادية مدة شغل الثلاث سنوات أخرى؟**

في هذه الحالة ينقل إلى وظيفة أخرى شاغرة وممولة لا يقل مستواها عن مستوى الإدارة العليا أو الإدارة التنفيذية التي كان يشغلها فإذا لم توجد وظيفة شاغرة من ذات المستوى ، تتخذ إجراءات استخدامها وتمويلها بحسب الأحوال، ويلغى هذا التمويل بخلوها من شاغلها ، وذلك مالم يطلب الموظف إنتهاء خدمته (م/٢٠ من القانون).

وإذا كان شاغل الوظيفة من غير موظفي الدولة قبل شغليها تنتهي خدمته.  
هذا وقد استحدث القانون نصاً بمقتضاه ، يؤدى كل موظف يعين في وظيفة من الوظائف القيادية أمام السلطة المختصة قبل أن يباشر عمله اليمين الآتية : " أقسم بالله العظيم أن أحترم الدستور والقانون ، وأن أخدم الدولة ، وأن أحافظ على المال العام ، وأن أؤدي واجباتي الوظيفية بنزاهة وشفافية وبروح فريق العمل ، وعلى الوجه الأكمل لخدمة الشعب " .

**الاستثناءات التي ترد على مدة شغل الوظائف القيادية :**

استثنى المشرع الجهات والوظائف ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية من شرط مدة الثلاث سنوات لتقلد الوظائف القيادية ، وكذا شرط القسم أو اليمين سالف الإشارة إليها. حيث أن التعين في الوظائف بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه (م/٢١ من القانون).

وتنتهي لعدم الصلاحية للوظيفة خدمة شاغلى الوظائف القيادية التى يقدم  
عنهم تقريران متتاليان بدرجه أقل من فوق المتوسط من اليوم التالى لصدور آخر  
تقرير نهائى مع حفظ حقهم فى المعاش (م ٢٨ قانون).

#### **التعيين في الوظائف العامة عن طريق التعاقد :**

استثناء من الأصل العام في التعيين في الوظائف العامة . بكافة مستوياتها  
القيادية والإشرافية والتنفيذية . والذي يتم من خلال إعلان مركزي وبامتحان أو  
مسابقة ، وبالإجراءات التي أشرنا إليها قبلًا ، أجاز القانون التعاقد في حالات  
الضرورة ، مع ذوى الخبرات والتخصصات النادرة وفقاً للضوابط الآتية (م ١٦ / م  
من القانون) :

١. ألا يوحد بالوحدة والأجهزة التابعة لها من يمتلك خبرة مماثلة في التخصص  
المطلوب ، ويمكن الاستعانة به .
٢. ألا تقل خبرة المتعاقد معه في التخصص المطلوب عن ١٠ سنوات .
٣. عدم الإخلال بالحد الأقصى للدخول .
٤. أن يكون التعاقد لمدة أو لمدد لا تجاوز ثلاثة سنوات غير قابلة التجديد .
٥. أن يكون التعاقد بموافقة رئيس مجلس الوزراء . بناء على عرض الوزير  
المختص .
٦. وأضافت اللائحة شرطًا سادسًا مفاده ألا يجاوز سن المتعاقد معه ستين  
عاماً .  
ويكون التعاقد وفق النموذج الصادر به قرار من الوزير المختص .

#### **ثالثا - فترة الاختبار :**

تنص المادة (١٤) من القانون على أن " يوضع المعين لأول مرة تحت  
الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمه العمل ، تقرر خلالها مدى صلاحيته

للعمل . فإذا ثبت عدم صلاحيته ، انهيت خدمته دون حاجة لأى إجراء آخر .  
ولايجوز نقل أو ندب أو إعارة المعين خلال فترة الاختبار .

ولاتسرى تلك الأحكام على شاغلى الوظائف القيادية ووظائف الإدارة  
الإشرافية .

إن وضع الموظف المعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر ، قبل أن يصبح هذا التعيين نهائياً ، يعد ضمانة هامة للتحقق من كفاءة الموظف ، فإذا ثبت عدم صلاحيته أنهيت خدمته .

ذلك أن الموظف فى فترة الاختبار يكون فى وضع وظيفي معلم ، لا يستقر إلا بعد قضاء فترة الاختبار ، وتحديد موقف العامل .

#### **كيف تقرر عدم صلاحيية الموظف تحت الاختبار ؟**

تتقرر تلك الصلاحية بناء على تقارير شهرية تعد بمعرفة الرئيس المباشر ، وتعتمد من الرئيس الأعلى ، وذلك على النموذج الذى تعدد الوحدة .  
وعند نهاية المدة (الستة أشهر) يوضع تقرير نهائى فى ضوء التقارير السابقة ، موضحاً به مدى صلاحيية الموظف للوظيفة المعين بها . ويعرض التقرير على لجنة الموارد البشرية .

إذا حصل الموظف فى نهاية الفترة على تقرير تقويم أداء أقل من فوق المتوسط أو إذا لم يجتاز بنجاح فرصة التدريب التى أتيحت له ، تنتهى خدمته دون حاجة لأى إجراء آخر . ويصدر قراراتها الخدمة من السلطة المختصة أو من يفوضه .

وعلى ذلك يعد احتجاز الموظف مدة الاختبار بنجاح ، شرط للاستمرار أو  
شرط للبقاء فى الوظيفة .

وهنا ملاحظة جوهرية ، أنه يتعين على السلطة المختصة الالتزام بقضاء الموظف مدة الاختبار كاملة قبل البت في صلاحيته.

وجدير بالذكر أن قرار تقدير صلاحية الموظف أو عدم صلاحيته يعتبر قراراً إدارياً ، تستقل جهة الإدارة بتقديره بلا معقب عليها ، مadam قرارها قد خلا من إساءة استخدام السلطة وقد تغيا الصالح العام ، ومادامت قد بنت تقديرها على أصول ثابتة في الأوراق تؤدي إلى النتيجة التي انتهت إليها.

كما قد قضى بأن لايعيب القرار الصادر بفضل الموظف تراخي جهة الإدارة في إصداره بعض الوقت لما تستلزم الإجراءات من العرض على لجنة الموارد البشرية (لجنة شئون العاملين).

والمعلوم أن قرار إنهاء خدمة الموظف لعد الصلاحية أثناء فترة الاختبار ، يعد من قبيل قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي ، بمعنى أن جهة الإدارة تصدر القرار بالشروط السابقة ، ولايلزم أن يتقرر ذلك الفصل بحكم قضائي.

هل يتطلب صدور قرار صريح من السلطة المختصة أو من يفوضه صلاحية الموظف للتعيين في الوظيفة المعين بها ؟

لإشتراك ذلك فقد يكون القرار ضمنياً ، إذا وافقت الإدارة على استمراره في الوظيفة بعد انتهاء فترة الاختبار المقررة قانوناً.

**وأخيراً كيف تتحدد الأقدمية في الوظيفة ؟ ستة ضوابط**

تعتبر الأقدمية في الوظيفة من تاريخ شغلها ، فإذا اتحد تاريخ شغل الوظيفة لأكثر من موظف ، اعتبرت الأقدمية وفقاً لما يأتي :

إذا كان شغل الوظيفة لأول مرة ، اعتبرت الأقدمية بحسب الأسبقية في التعيين ١. طبقاً للترتيب النهائي لنتيجة الامتحان.

٢- وعند التساوى يقدم الأعلى فى مرتبة الحصول على المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة.

٣. فالدرجة الأعلى فى ذات المرتبة.

٤. فالأعلى مؤهلاً.

٥. فالأقدم فى التخرج.

٦. فالأكبر سنا.

أما إذا كان شغل الوظيفة بطريق الترقية ، اعتبرت الأقدمية على أساس الأقدمية في الوظيفة السابقة.

وهنا يلاحظ أن تحديد الأقدمية يختلف بحسب ما إذا كان التعين لأول مرة ، تحددت الأقدمية وفقاً للضوابط الستة السابقة أما إذا كان شغل الوظيفة بطريق الترقية ، تتحدد الأقدمية حسب الأقدمية في الوظيفة السابقة.

وتجدر بالذكر أن مخالفة القواعد والضوابط تلك يتربى عليها بطلان قرار تحديد الأقدمية ، ومن ثم يجوز لذوى المصلحة الطعن على القرار بدعوى الإلغاء.

ويتحققن القرار (يصير صحيحاً) إذا لم يطعن عليه خلال مواعيد الطعن القانونية.

والحكم الصادر بتحديد الأقدمية حكم كاشف (مقرر) بترقية وليس منشأ لها. ولا يجوز تخطى المدعى رغم أقدميته التي حددتها الحكم.



## شرط إضافي في التعين (القانون رقم ٧٣ لسنة ٢٠٢١)

فى ٦/٦/٢٠٢١ ، نشر بالجريدة الرسمية ، القانون رقم ٧٣ لسنة ٢٠٢١ ، فى شأن شروط شغل الوظائف ، أو الاستمرار فيها<sup>(١)</sup> . ونص فى المادة (٣) على أنه : " يشترط لشغل الوظائف فى الجهات المشار إليها فى المادة (٢) من هذا القانون بالتعيين ، أو التعاقد ، أو النقل ، أو الاستعانة ، أو الترقية ، أو الندب ، أو الإعارة ، أو للاشتراك فيها بالإضافة إلى الشروط الأخرى التى تنظمها القوانين ، واللوائح ، ثبوت عدم تعاطى المخدرات ، من خلال تحليل فجائى ، تجريه جهات العمل ، بمعرفة الجهات الخاصة.

أولاً : والبين أن هذا القانون ، يشمل جميع العاملين بالجهاز الادارى للدولة من وزارات ، ومصالح ، وأجهزة حكومية ، ووحدات الادارة المحلية ، والهيئات العامة ، والأجهزة التى لها موازنة خاصة ، وشركات القطاع العام ، وشركات قطاع الأعمال العام ، والشركات القائمة على ادارة المرافق العامة ، وغيرها من الشركات التابعة للدولة ، أو التى تساهم فيها الدولة بأى وجه من الوجوه ، ودور الرعاية ، وأماكن الايواء ، والملاجئ ، ودور الابداع والتأهيل ، ودور الحضانة ، والمدارس ، والمستشفيات الخاصة (م/٢ من القانون المشار إليه).

كما ويشمل نطاق تطبيق هذا القانون العاملين فى جهات الأمن القومى (رئاسة الجمهورية ، وزارة الدفاع ، وزارة الداخلية ، المخابرات العامة ، الرقابة الادارية)<sup>(٢)</sup>.

---

١ نص على العمل بأحكام هذا القانون بعد ستة أشهر (٦ شهور) من تاريخ نشره.

٢ بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٦٦ لسنة ٢٠٢٢ ، بتعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية للقانون ٧٣ لسنة ٢٠٢١.

وهنا يلحظ تطبيق أحكام القانون ٧٣ لسنة ٢٠٢١، على جميع العاملين أيا كانت وظائفهم ، وأيا كانت جهة عملهم ، وأيا كانت طريقة شغل الوظائف في هذه الجهات.

### **ثانياً - أنواع تحليل المخدرات :**

#### **(١) نوعا التحليل :**

أبان القانون عن نوعين من تحليل المخدرات ، التي يخضع لها العاملين بالدولة . على نحو مابينا في الفقرة السابقة ) ، وهما تحليل إستدلالي (أو تحليل فجائي) ، وتحليل توكيدي . ويجرى التحليل فيهما بمعرفة الجهات الطبية المختصة ) ، وفي حضور العامل ، والزم القانون العامل الإفصاح قبل إجراء التحليل عن جميع العقاقير التي يتناولها.

#### **(٢) الأثر المترتب على نتيجة التحليل :**

أ . في حال ثبوت أيجابية العينة ، يتم تحريرها وايقاف العامل عن العمل ، لمدة تزيد على ثلاثة أشهر ، لحين ورود نتائج التحليل التوكيدى ، أيهما أقرب ، مع صرف نصف أجره طوال مدة الوقف عن العمل.

ب . إذا ثبت بعد التحليل التوكيدى للعينة ، سلبية التحليل، يرد إلى العامل قيمة ماتحمله من نفقات فعلية (في حالة طلبه الاحتكام إلى الطب الشرعي . على نفقته الخاصة . في فحص العينة).

ج . أما إذا تأكّدت أيجابية العينة ، يتم إنهاء خدمة العامل ، بقوة القانون ، بمعنى أن إنهاء خدمة العامل . في هذه الحالة . يعد فصلاً بغير الطريق التأديبي . ويعد تعمد العامل الامتناع عن إجراء التحليل أثناء الخدمة، أو تعمد التهرب منه ، بغير عذر مقبول، سبباً موجباً لانهاء الخدمة.



### ثالثاً - العقوبات الجنائية المترتبة على مخالفة أحكام القانون ٧٣ لسنة ٢٠٢١ :

- ١- عقوبة السجن ، لمن يعتمد الغش في اجراء التحليل ، أو من يدلّى بنتيجة مخالفة الواقع .
- ٢- عقوبة الحبس والغرامة التي لا تقل عن ١٠٠٠٠ جنيها ولا تجاوز ٢٠٠٠ جنيها ، أو باحدى هاتين العقوبتين ، ومع عدم الاخلاص بأى عقوبة أشد منصوص عليها في أي قانون آخر ، لمن يسمح متعمداً لمن ثبت تعاطيه المخدرات ، لشغل احدى الوظائف في الجهات الخاضعة لهذا القانون (المواد ٦،٧ من القانون ٧٣ لسنة ٢٠٢١ . المشار إليه سلفا ..)

### رابعاً - ملاحظات ثلاثة :

- (١) أوجب القانون التزام الجهات الطبية المختصة أو مصلحة الطب الشرعي ، بحسب الأحوال . إخطار جهة العامل ، بنتيجة التحليل.
- (٢) كما وتجدر الاشارة إلى أنه من المسلمات . وفقاً لهذا القانون . عدم جواز ترقية الموظف للوظائف الأعلى ، أو ندبه ، أو إعارته ، أو نقله ، إلا إذا ثبت عدم تعاطيه المخدرات ، من خلال تحليل طبى تجريه الجهات (الطبية) المعنية .
- (٣) وأخيراً : لا يجوز فصل العامل الذي يتعاطى المسكرات ، ذلك أن القانون ٧٣ لسنة ٢٠٢١ ، حدد الآثار المترتبة على تحليل المخدرات ، ولا يجوز التوسيع في تفسيرها ، لتشمل المسكرات .
- (٤) أن القانون المشار إليه (رقم ٧٣ لسنة ٢٠٢١) أضاف سبباً جديداً للفصل من الخدمة ، على نحو مأبique ايضاحه .



## المبحث الثاني

### الترقيات في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦

تمهيد : مفهوم الترقية - نظم الترقية .

١- **مفهوم الترقية** : يقصد بالترقية تقليد الموظف درجة أعلى في السلم الإداري ، ولو لم يترتب على ذلك زيادة في المرتب.

**والترقية في معناها الأعم** : ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقدمه على غيره في مدرج السلم الوظيفي والإداري. ويتحقق ذلك . أيضا . بتقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته الحالية (إما بطريق النقل أو بطريق الندب - على ماسنرى بعد قليل -) ، في مجال التخصص ، وإن لم يصاحب هذا التقليد نفع مادى <sup>(١)</sup> .

### ٢. نظم الترقية ، نظامان :

تأخذ الترقية . بصفة عامة . إحدى صورتين :

**أ. الترقية بالأقدمية** : وتمتاز هذه الطريقة بأنها آلية ، إذ يرقى إلى الدرجات العليا التي تخلو أقمن الموظفين في الدرجات الأدنى ، ثم من يليه ، وهكذا بقدر عدد الدرجات الشاغرة (المملولة) ، وتتميز هذه الطريقة بأنها تكفل للموظفين الطمأنينة والإستقرار ، بحسبان أن الأقدمية مركز قانوني ذاتي تحدده القوانين واللوائح ، يتحدد به وضع الموظف وترتيبه بين زملائه في ذات الدرجة ، كما أنه يحول دون التعسف والمحسوبية من جانب الإدارة من ناحية أخرى .

ولكن ، يعيّب هذه الصورة أنها آلية وتغلق الطريق أمام الكفاءات الممتازة التي يمكن أن تؤدي للإدارة خدمات أفضل ، مما يحقق الفاعلية والكافحة للنشاط الإداري.

وتجدر الإشارة إلى أن الترقية بالأقدمية ، ليست حقاً للموظف يؤول إليه تلقائياً ، بل مناطها الصلاحية للوظيفة المرقى إليها وتقدير ذلك من الملاءمات المتروكة للإدارة ، وفقاً لملابسات كل حالة ، لا يحدها في ذلك سوى عيب اساءة استعمال السلطة.

ب - الترقية بالاختيار : ومؤداها لا يعول في ترقية الموظف على أقدميته ، ولكن على كفاءته ، أي مناطها الكفاءة ، وفقاً للضوابط المحددة قانوناً.

ونعرض فيما يلى ، لكيفية الترقية في كل صورتها ، في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية ، وتناول فيها ، مقدمة الترقية ، شروط الترقية ، ضوابط الترقية ، وأخيراً موانع الترقية.

#### أولاً : المبادئ العامة في الترقية بالاختيار :

- ١- الأقدمية ، هي العنصر الحاكم في الترقية بالاختيار ، عند تساوى مرتبة الكفاءة وتماثل مراكز المرشحين للترقية.
- ٢- أي ضوابط أخرى ، يجب أن تكون معلنة قبل اجراء حركة الترقيات ، وفي جميع الأحوال يجب ألا تخالف القانون.
- ٣- لاعبرة بالدرجات الرقمية في تقدير الكفاءة عند المفاضلة بين العاملين الحاصلين على نفس المرتبة.

#### ثانياً - مقدمة الترقية : (م/٩٦ - ٩٧) من اللائحة

تعد إدارة الموارد البشرية (وهي إدارة مستحدثة ولم يكن لها مثيل في قوانين التوظيف السابقة) في نهاية كل سنة كشوفاً تتضمن البيانات الآتية :

١- إجمالي الوظائف الشاغرة والممولة التي يجوز الترقية إليها في كل مجموعة وظيفية على حدة ، وبالعدد المخصص للترقية بالإختيار في كل وظيفة على حدة ، وفق النسب الوارد بالقانون <sup>(١)</sup>.

٢. بيان أسماء الموظفين المرشحين للترقية في كل وظيفة على حدة بما فيهم المحالين إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الموقوفين عن العمل ، مع تحديد تاريخ أحاله كل منهم أو وفاته عن العمل.

٣- بيان باليوائف المحجوزة للموظفين المحالين إلى المحاكمة أو الموقوفين عن العمل.

٤. تاريخ شغل الموظف المرشح للترقية لمستوى وظيفته الحالية.  
والمجموعة النوعية والمجموعة الوظيفية التي تنتهي إليها هذه الوظيفة ، وذلك من واقع سجل الأقدمية المعد لهذا الموظف ،

٥. تقارير تقويم الإداء عن المرشح للترقية عن السنوات الثلاث الأخيرة.

٦. تاريخ نقل الموظف إن وجد.

---

١ نصت المادة (١١) من قانون الخدمة المدنية ، على أن : "تقسم الوظائف الخاضعة لأحكام هذا القانون إلى المجموعات الوظيفية الرئيسية الآتية : ١. مجموعة الوظائف التخصصية . ٢. مجموعة الوظائف الفنية. ٣. مجموعة الوظائف الكتابية . ٤. مجموعة الوظائف الحرافية والخدمة والخدمة المعاونة.

وتعتبر كل مجموعة وظيفية وحدة متميزة ، في مجال التعيين والترقية والنقل والندب والاعارة وتتكون كل مجموعة وظيفية من مجموعات نوعية. ونظمت المواد (٢٤، ٢٥) من اللائحة التنفيذية ، معايير تقسيم وظائف كل مجموعة وظيفية رئيسية إلى مجموعات نوعية ، وضوابط النقل داخل كل مجموعة.

٧. مدد إعارة الموظف المرشح للترقية وتاريخ كل منها.

٨. مدد الاجازات بدون أجر ، بإستثناء الإجازة المرضية واجازة رعاية الطفل.

٩. الجزاءات الموقعة على الموظف وتاريخ توقيعها.

١٠. الدورات التدريبية التي اتيح للموظف الالتحاق بها.

١١. الدرجات العلمية الحاصل عليها الموظف ومرتبه حصوله عليها.

أى بيانات أخرى لازمة :

والبين أن البيانات المضمنة كشوف الترقية ، تعطى صورة كاملة ، عن التاريخ الوظيفي للموظف منذ التحاقه بالخدمة.

ونصت المادة (٩٧) ، على أن تعرض هذه الكشوف (المنصوص عليها في المادة السابقة على لجنة الموارد البشرية ) وهى تماثل لجنة شئون العاملين فى قوانين التوظيف السابقة ، عند النظر فى ترقية الموظف وتعرض توصيات اللجنة الصادرة فى هذا الشأن عن السلطة المختصة بالتعيين أو من تفوذه لإصدار قرارات الترقية.

**ثانياً : الشروط الواجب توافرها لترقية الموظف (الشروط العامة)** يشترط لترقية الموظف.

١- أن تكون الترقية إلى وظيفة شاغرة وممولة ، تلى مباشرة الوظيفة التى يشغلها الموظف فى المستوى وفي ذات المجموعة الوظيفية التى ينتمى إليها الموظف.

٢- أن يكون الموظف مستوفياً لشروط شغل الوظيفة المرقى إليها (ضوابط الترقية على ماسنري حالاً).

### ٣. قضاء المدد البيانية المحددة قانوناً.

٤. أن يكون الترقية بقرار من السلطة المختصة بالتعيين أو من تفوضه بناء على اقتراح لجنة المواد البشرية <sup>(١)</sup>.

تلك هي الشروط العامة الواجب توافرها لترقية الموظف ، أما الشؤون الخاصة أو ضوابط الترقية في كل صورة من صوريتها ، فنعرض لها حالاً.

### ثالثاً - ضوابط الترقية :

#### ١. الترقية بالأقدمية :

نطاق تطبيقها : تعد الترقية بالأقدمية هي الأصل العام في ترقيات الموظفين عدا شاغلي الوظائف التخصصية من المستوى الأول (ب)، حيث تخضع هذه المجموعة الوظيفية للترقية بالإختيار بنسبة ١٠٠٪ على أساس بيانات تقويم الأداء وما ورد في ملف خدمتهم من عناصر الإمكانيات.

أما الوظائف التخصصية الأخرى فتتم نسبة حددها القانون للترقية بالإختيار وما عادها يخضع للأصل العام في الترقية بالأقدمية.

---

١ يصدر بتشكيل لجنة الموارد البشرية في كل وحدة ، بقرار من السلطة المختصة ، برئاسة ، أحد موظفي الوحدة من شاغلي وظائف الإدارة العليا أو التنفيذية في الإدارة العليا أو التنفيذية في الوحدات التي لا يوجد بها وظائف من الإدارة العليا ، وعضوية : أحد المتخصصين في الموارد البشرية من داخل أو خارج الوحدة ، ، تختار السلطة المختصة ٢. وأحد القانونيين بالوحدة يرشحه المدير المختص بالشئون القانونية أو من ينوب عنه. ٣. وأحد أعضاء لجنة النقابة إن وجدت يختاره مجلس إدارة اللجنة النقابية أو عضو ترشحه النقابة العامة في حالة عدم وجود لجنة نقابية . ٤. المدير المختص بالموارد البشرية أو من ينوب عنه.

وعلى ذلك ، تعد الترقية بالأقدمية هي الأصل العام في ترقية الموظفين من سائر المجموعات الوظيفية الأخرى (سواء مجموعة الوظائف التخصصية عدا المستوى الأول (ب)).

إذ تعد الترقية بالأقدمية هي القاعدة العامة في ترقيات الموظفين في مجموعة الوظائف الفنية ، ومجموعة الوظائف الكتابية ، ومجموعة الوظائف الحرفية ، والخدمات المعاونة ، والنسبة الأكبر في الوظائف التخصصية عدا المستوى الوظيفي الأول (ب). على ما تقدم .

شرطهما : ويشترط القانون للترقية بالأقدمية أن يحصل الموظف على تقرير تقويم أداء بمرتبة كفاء على الأقل في السنين السابقتين على الترقية (٩٠-٨٠ درجة) فضلاً عن الشروط العامة للترقية . على ما تقدم.

## ٢. الترقية بالاختيار :

نطاق تطبيقها : شاغلو الوظائف التخصصية من المستوى الأول (ب)، بنسبة ١٠٠ % والوظائف التخصصية الأخرى بنسبة ٢٥ %.

وقد نص على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالاختيار.

### شروطها :

أ. يشترط للترقية بالاختيار في الوظائف التخصصية الحصول على تقرير تقويم أداء بمرتبة ممتاز (٩٠-١٠٠ درجة) في السنين السابقتين مباشرة على الترقية.

ب . أن يجتاز الموظف بنجاح التدريب الذي تتيحه الوحدة.

ج . يجبر الكسر لصالح الوظائف المخصصة للترقية بالاختيار .

د) يفضل عند الترقية بالاختيار الأعلى في مجموع درجات تقويم أداء السنين السابقتين مباشرة على الترقية ، و عند التساوى ، يفضل الأعلى في مجموع درجات تقويم أداء السنة السابقة عليهم . فالحاصل على درجة علمية أعلى ، متى كانت متصلة بطبيعة العمل ، طبقاً لما تقرره السلطة المختصة بناء على اقتراح لجنة الموارد البشرية ، و عند التساوى يفضل الأعلى في التقدير العام لهذه الدرجة ، فالأقدم في المستوى الوظيفي المرقى منه.

ه ) إذا كان عدد من تتوفر فيهم شروط الترقية بالاختيار من الحاصلين على مرتبة ممتاز أقل من العدد المخصص للترقية بالاختيار تكون الترقية في الجزء الباقي من الحاصلين على مرتبة كفاء ( ٩٠ - ٨٠ درجة ) على الأقل عن ذات المدة السابقة .

وأخيراً ، إذا كان عدد من تتوفر فيهم شروط الترقية بالاختيار أقل من العدد المخصص لهم توجل الترقية في الجزء الباقي إلى سنة تالية .

وعلى ذلك يمكن القول بأن ثمة ضوابط محددة للترقية بالاختيار تتبدى في الحصول على تقرير تقويم أداء ممتاز ( ١٠٠ . ٩٠ درجة ) إجتياز التدريب المتاح بنجاح .

وقد تحسب المشروع لتساوي المرشحين للترقية في هاتين الضابطين فنص على معايير أفضلية بين الموظفين ، تبتدى في :

(١) الحاصل على مجموع درجات أعلى في تقويم أداء السنين السابقتين على الترقية مباشرة .

(٢) ثم عند التساوى ، يفضل الأعلى في تقويم درجات السنة على هاتين السنين .

(١) ثم عند التساوى : الحاصل على درجة علمية أعلى بشرط أن تكون متصلة كطبيعة العمل ، وعند التساوى في ذلك بفصل الأعلى في التقدير العام لهذه الدرجة.

(٢) ثم عند التساوى في ذلك ، يفضل الأقدم في المستوى الوظيفي المرقى منه.

وإذا كان عدد من تتوفر فيهم شروط الترقية بالاختيار من الحاصلين على مرتبة ممتاز أقل من العدد المخصص للترقية لك، بفصل الا على درجة في تقويم الأداء بدرجة كفاء (٨٠ . ٩٠ %) عن ذات المدة السابقة.

فإذا لم يتتوفر ذلك تؤجل الترقية في الجزء الباقي إلى سنة تالية.

#### رابعا - موانع الترقية :

يقصد بموانع الترقية ، تلك الحالات التي يمتنع على الإدارة فيها النظر في ترقية الموظف ، وهذه الحالات محددة حسراً وهي :

١. عدم جواز ترقية الموظف وهو تحت الاختبار . على ما تقدم . ومرد ذلك أن الموظف في فترة الاختبار لا يكون إلا في أدنى الدرجات الوظيفية ، ومقتضى ذلك هو عدم جواز ترقيته خلال هذه الفترة إلى درجة أعلى لأن الترقية سوف تخرجه حتماً من هذه الدرجة الدنيا ، وتعفيه وبالتالي من فترة الاختبار ، التي لا تكون إلا في هذه الدرجة ، وبذلك يسلم له لزوماً بكفاية وصلاحية لم تكتمل له ، بما من شأنه إهدار القانون ، ومن ثم غل يد الإدارة عن ممارسة حقها المقرر لها في فصله من وظيفته ، إذا مثبتت لها عدم صلاحيتها . على ما تقدم قبلأ ..

٢- لايجوز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة الجنائية أو التأديبية أو الموقوف عن العمل مدة الإحالة أو الوقف ، وفي هذه الحالة تحجز وظيفة للموظف.

وإذا برئ أو قضى بحكم نهائى بمعاقبته بلانذار أو الخصم من الأجر لمدة لاتزيد عن عشرة أيام ، وجب ترقيته اعتباراً من التاريخ الذى كانت ستنتم فيه الترقية لو لم يحل إلى المحاكمة ، ويمنح أجر الوظيفة المرقى إليها من هذا التاريخ.

ومن المسلمات ، أنه يعتبر العامل محالاً إلى المحاكمة التأديبية من تاريخ إيداع قرار الإحالة قلم كتاب المحكمة التأديبية.

ويعتبر محالاً للمحاكمة الجنائية من تاريخ صدور أمر الإحالة من قاضى التحقيق أو تكليف المتهم بالحضور أمام المحكمة المختصة من قبل النيابة العامة أو المدعي بالحق المدنى .

٣. لايجوز النظر فى ترقية الموظف إذا كان معاراً إلا بعد عودته من الإعارة (حكم مستحدث بموجب المادة ١٠١ من اللائحة).

٤- كذلك لايجوز ترقية الموظف إذا كان حاصلاً عن اجازة بدون أجر، بإستثناء الأجازة المرضية وأجازة رعاية الطفل إلا بعد عودته من الأجازة (مستحدث أيضاً بموجب ذات المادة السابقة).

٥- كما لايجوز النظر فى ترقية الموظف إذا وقع عليه جزء الخصم من الأجر لمدة تزيد على عشرة أيام إلى ثلاثةين يوماً ، أو لمدة تزيد على ثلاثةين يوماً ، ولم تنقض مدة ستة أشهر فى الحالة الأولى أو سنة فى الحالة الثانية من تاريخ

صدور القرار بتوقيع الجزاء ، أو إنتهاء فترة الحرمان من الترقية المترتبة على قرار جزاء سابق أيهما لاحق <sup>(١)</sup>.

وفي جميع الأحوال ، لا يجوز تأخير ترقية الموظف لمدة تزيد على سنتين (م/٦٤ من القانون).

---

١ سوف نزيد الموضوع تفصيلاً بعد قليل ، عند تناول موضوع " السلوك الوظيفي " ، أو التأديب في الوظيفة العامة.

### المبحث الثالث

#### النقل والندب طبقاً لأحكام القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦

##### المطلب الأول

###### النقل

###### أولاً : النصوص القانونية :

جاء تنظيم القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ لإجراء النقل للموظف من وحدة لأخرى في المادة (٣٢) من القانون . والمواد من (٩٨ حتى ١٠٦) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون ، ومؤدى تلك الأحكام ، يخلص فيما يلى :

###### ١ . نقل الموظف من وظيفة لأخرى من الأمور التقديرية للإدارة :

. النقل هو من الصلاحيات الجوازية للجهة الإدارية التي تجريها ، بمالها من سلطة تقديرية ، وفق ماتراه محققاً للمصلحة العامة ، مانتطلبه من ضمانه حسن سير العمل وانتظامه ، ذلك أنه . وعلى مasicب بيته . أن علاقة الموظف بالجهة الإدارية التي يعمل بها هي علاقة تنظيمية ، تحكمها القوانين ولوائح ، وأن مركزه القانوني مركز لائي وليس تعاقدياً ، وتملك جهة الادارة تعديله ، طالما كان متفقاً مع قوانين التوظيف ولوائحه ، وبناء على ذلك لايجوز للموظف أن يحتاج بحق مكتسب للبقاء في وظيفة بعينها ، أو مكان محدد ذاته <sup>(١)</sup>.

---

١ من المسلمات أن النقل للموظف من وحدة لأخرى ، هو قرار اداري تتمتع الجهة الإدارية بسلطة تقديرية في إصداره ويعنى النقل انهاء ولادة الموظف في دائرة الجهة أو الوظيفة المنقول فيها ، واسناد اختصاصات الوظيفة العامة اليه في دائرة الجهة أو الوظيفة المنقول إليها . ومن ثم يترتب عليه انقطاع تبعية الموظف للجهة الإدارية المنقول منها إلى وانتقلت تبعيته إلى الجهة الإدارية المنقول إليها ، وتولد له مركز قانوني في الوظيفة الجديدة .

وقضى ، بأن صدور قرار النقل ممن يملكه قانوناً ، وفي الحدود المخولة له دون إنحراف بها ، أو اساءة استعمالها ، مستهدفاً المصلحة العامة ، يكون صحيحاً ، متفقاً وأحكام القانون <sup>(١)</sup>.

## ٢. المبدأ . لا إلزام على الجهة الادارية باصدار قرار النقل :

نظمت أحكام القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، ولائحته التنفيذية الاجراءات والشروط والقواعد التفصيلية المتصلة بالنقل . على ماسنرى حالاً . من ضرورة تدبير وتوافر الدرجة المالية التي يجرى النقل عليها ، حتى يكون النقل ممكناً وجائز قانوناً ، وضرورة موافقة لجنة شئون العاملين (ادارة الموارد البشرية) ، على النقل في الوحدة التي يجري منها ، وموافقة الوحدة التي يجرى النقل اليها ، كذلك يتم في إطار السلطة التقديرية للجهة الادارية ، التي لا الزام عليها قانوناً باصدار قرار النقل <sup>(٢)</sup>.

## ٣- القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ (م/٣٢) حددت ضوابط نقل الموظف من وحدة إلى أخرى :

تنص (م/٣٢) من القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، على انه يجوز بقرار من السلطة المختصة ، نقل الموظف من وحدة إلى أخرى ، وذلك إذا كان النقل:

(أ) لا يقوت عليه دورة في الترقية.

(ب) أو كان بناء على طلبه.

---

١ الإدارية العليا ، طعن رقم ١٢٥٠ لسنة ٤٩ ق في ٢٣/١٢/٢٠٠٦ .

٢ أ.ع ، طعن رقم ٥٠٣٨ لسنة ٤٨ ق ، في ٤/٧/٢٠٠٥ .

(ج) ألا يكون نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى تقل في مستواها عن مستوى وظيفته الأصلية.

- بينما لا يكون نقل شاغلي الوظائف العليا إلى خارج الوحدة ، إلا بقرار من رئيس مجلس الوزراء<sup>(١)</sup>.

٤ . أبانت اللائحة التنفيذية للقانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ عن القواعد الخاصة بالنقل . على ما يلى :

أ. الشروط الواجب توافرها لنقل الموظف (م/٩٩) :

(١) أن تكون الوظيفة المنقول إليها شاغرة ، ممولة في موازنة الوحدة . أو أن ينقل الموظف بالمستوى الوظيفي ، أو ينقل على أحدى الوظائف التي يوفرها الجهاز (المركزي للتنظيم والإدارة ) مع وزارة المالية.

(٢) أن يستوفى الموظف اشتراطات شغل الوظيفة المنقول إليها.

(٣) أن يكون النقل بناء على طلب الموظف ، أو بناء على طلب الوحدة المنقول منها ، أو الوحدة المنقول إليها ، تحقيقاً للمصلحة العامة.

(٤) أن تسمح حاجة العمل بالوحدة المطلوب النقل منها بالنقل.

(٥) موافقة الوحدة المنقول إليها.

(٦) ألا يفوت النقل على الموظف دورة في الترقية إلا إذا كان بناء على طلبه.

---

١ قمنا انه يقصد بالسلطة المختصة في القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، الوزير ، أو المحافظ ، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال. ويقصد بالوحدة ، الوزارة ، أو المصلحة ، أو الجهاز الحكومي ، أو المحافظة ، أو الهيئة العامة (م/٢) من القانون.

(٧) ألا يقل مستوى الوظيفة المنقول إليها الموظف عن مستوى وظيفته الأصلية.

وهنا ثالث مسائل جوهرية ، يتبعن تناولهما بشئ من التفصيل (المناسب) :

أولهما . المقصود بتفويت الدور في الترقية :

بادئ ذى بدء نشير على أن مجال هذا القيد هو الترقية بالأقدمية <sup>(١)</sup> ، أيا كان نوع النقل مكانيا أو نوعيا <sup>(٢)</sup>.

ويعد قيد عدم تفويت دور الموظف المنقول في الترقية بالأقدمية - كقيد موضوعي يقوم على عناصر موضوعية تحدد وقت اجراء النقل - انه إذا وجد وقت النقل عدد من الدرجات الحالية بميزانية الجهة التي يعمل بها ، وكان ترتيبه مواطياً للترقية - بحسب أقدميته - ، بحيث تسمح برقيته في دوره بالأقدمية ، إلى احدى هذه الدرجات الحالية قام القيد وامتنع نقله.

وعلة ذلك : تجنب أي شبهة تثور حول النقل ، والحلولة دون اتخاذه وسيلة لحرمان الموظف المنقول من الترقية . ولكن ، إذا لم يكن بالجهة الإدارية - وقت

---

١ والسؤال : إذا كانت المادة (٣٢) من القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، قد حضرت النقل المحظوظ في الحالات التي يترتب عليها تفويت دور الموظف في الترقية بالأقدمية ، فهل يعني ذلك اعتبار النقل صحيحا . دائما . إذا كان يفوت الترقية بالاختبار ؟

الإجابة : أن قرار النقل . اي كانت ض أو مجاليه . لايدوز أن يكون قراراً إدارياً (تقديرياً) للجهة الإدارية ، يسرى في شأنه أحكام القرارات الإدارية . بصفة عامة . ، وعلى ذلك : يجوز الغاء النقل الذي يفوت الترقية بالاختيار ، إذا صدر معيناً يعيّب اساءة استخدام السلطة ، والانحراف بها عن الجادة .

٢ أساس ذلك نص م/٣٢ . من القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ التي تقضي بأنه : لايجوز نقل الموظف من وظيفته إلى أخرى تقل في مستواها عن مستوى الوظيفة الأصلية .

النقل - عدد من الدرجات الخالية تسمح بترقية الموظف في دوره بالأقدمية ، تحررت سلطة الإدارة ، وكان النقل في هذه الحالة جائز قانوناً ومشروعأً .  
إذا كان ذلك كذلك ، في قوام العناصر الموضوعية للنقل ، تمثل في :  
أوضاع الميزانية من ناحية ، وأقدمية الموظف من ناحية أخرى ، فان ثمة فرض  
ثالث ، مؤداه :

أنه قد لا يوجد بالجهة الادارية عدد من الدرجات يسمح بترقية الموظف في دوره بالأقدمية ، وتكون تلك الجهة قد اقترحت إنشاء درجات جديدة في مشروع الميزانية ، من شأنها . لو تقررت . أن تسمح بترقية الموظف في دوره بالأقدمية ، والسؤال : هل يحظر نقل الموظف في هذه الحالة ، أم يجوز نقله ؟  
الإجابة ، تكمن في أن مصلحة الموظف ، وهي أساس الحكم التشريعية في حظر نقله نقاً يفوّت عليه الترقية بالأقدمية ، تقتضي إرجاء النظر في نقله إلى أن ينتهي البت في الدرجات المقترحة ، بصدور قانون ربط الميزانية ، فان إعتمد إنشاء هذه الدرجات ، امتنع نقله ، وإن لم نعتمد كان قرار نقله جائزاً ومشروعأً <sup>(١)</sup>.

#### **المسألة الثانية - صور النقل وضوابطه :**

##### **١- النقل نوعان - إما أن يكون مكانياً ، أو نوعياً :**

من المسلمات أن قضاء مجلس الدولة قد استقر على التفرقة بين نوعي النقل . فإذا كانت الوظيفة التي نقل إليها الموظف ، لاختلف عن وظيفته في طبيعتها وشروط التعين فيها ، ولانتقل في مستواها عن الوظيفة السابقة ، فالنقل هنا مكاني.

---

١ راجع : المستشار رجب سليم ، موسوعة الخدمة المدنية ، طبعة ٢٠١٨ ، ص ٤٩١، ٤٩٢ .

إما إذا انطوى النقل على تزيل الموظف ، بـان قلت درجة الوظيفة المنقول إليها عن درجة الوظيفة المنقول منها كان النقل نوعياً ، كما يتحقق النقل النوعي ولو كان على وظيفة أخرى مغابرة ولو في نفس طبيعة الوظيفة المنقول منها ، أى أن القضاء الإداري يقوم بوزن كل من الوظيفتين المنقول منها والمنقول إليها ، في الطبيعة ، وشروط التعيين ، والمستوى الإداري ، ليخلص من ذلك إلى تحديد نوع النقل ، فـان تماثلنا كان النقل مكانيا ، وـان اختلفنا ، بـأن قلت درجة الوظيفة المنقول إليها عن درجة الوظيفة المنقول منها ، كان النقل نوعياً.

- **الملاحظة الجوهرية** هنا ، أنه كل نوع من نوع النقل ضوابطه ، وهـى تختلف عن معايير ضبط مشروعـته. بمعنى ، أنه ليس صحيحاً أن النقل المكانى هو النقل المشروع ، وأن النقل النوعى ، هو النقل الباطل. بل أن كل من نوع النقل (المكانى والنوعى) قد يكون مشروعـاً أو غير مشروع ، تبعـاً لمطابقـته أو عدم مطابقـته للقواعد القانونية التي تنظمـه.

وإذا كان النقل يـتحدد فى نوعـه بـمحله الذى وـقع عليه ، فيـعتبر النـقل مكانـيا ، كلـما اقتصر أثرـه على تغيـير موطن الوظـيفة ، دون تغيـير فى الوظـيفة ذاتـها. أما إذا مـس النـقل الوظـيفة ، بـأن عـدل منها ولو إلى وظـيفة أخرى مـتماثـلة لها وفي ذات مستواها ، صـار النـقل نوعـيا<sup>(١)</sup>.

**والنقل المكانى** : إما أن يكون نـقل الموظـف من مكان لـآخر ، دون تغيـير فى وظـيفـته ، أو فيـتبعـتها لتـلك الجـهة ، وتـلك من اـطلاقـات سـلطـات الـادـارـة ، ولم

---

١ بـعبارة أخرى : كما يـتحدد النـقل المـكانـي بـمعايير مـوضـوعـى هو مـكان الوظـيفة ، كذلك يـتحدد النـقل النوعـى ، بـمعايير مـوضـوعـى هو نوع الوظـيفة.

يرد في قانون الخدمة المدنية (٨١ لسنة ٢٠١٦) نص صريح بهذه الحالة ،  
اكتفاء بالمبادئ العامة المقررة في هذا الشأن .

أما النقل المكانى الذى يؤثر فى تبعية الموظف للجهة الادارية التى يعمل بها ، فهو ما يتم بنقل الموظف من مكان آخر فى ذات وظيفته أيضاً ، وغاية الأمر أن تكون هذه الوظيفة تابعة وداخلة فى مجموعة وظائف جهة ادارية أخرى ، ففى هذه الحالة يقطع النقل المكانى تبعية الموظف المنقول من الجهة المنقول منها و يصلها بالجهة المنقول إليها .

**والنقل النوعى** - على ماتقدم - يقوم على نقل الموظف إلى وظيفة معايرة لوظيفته التي نقل منها ، ولا يؤثر في نوعية هذا النقل ، ان تتعادل الوظيفتان ، أو تتحدا في الدرجة المالية المقررة لهما .

كما وقد يكون النقل النوعى مقترباً بنقل مكانى ، كما لو نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى في مكان آخر ، هنا يكون النقل نوعياً ومكانياً في آن .  
ويسرى على كل من نوعي النقل أحكامه الخاصة به <sup>(١)</sup> .

---

١ تجدر الاشارة إلى أن مجلس النواب ، قد أقر (مؤخراً) تعديلاً في بعض أحكام القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ، بشأن إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، وقد أعطى التعديل لرئيس مجلس الوزراء صلاحيات واسعة بشأن نقل الموظفين ، كما وأعطى . التعديل . المشار إليه . ، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، اختصاصاً جديداً ، بشأن نظم اختيار العاملين ، وتوزيعهم لشغل الوظائف ، واعطائه الحق في إعادة توزيع العاملين في مختلف المهن والتخصصات ، بالاشتراك مع الجهات المختصة ، على أساس الصلاحية ، وتكافؤ الفرص .

وأجاز التعديلات . للمرة الأولى . إصدار رئيس مجلس الوزراء قراراً بنقل العاملين ، فيما بين الجهات المختلفة بعد دراسة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، وأخذ رأي وزارة المالية ، مع استطلاع رأى الجهات المنقول منها وإليها ، مع مراعاة احتفاظ العامل المنقول بذات مستحقاته المالية التي كان يتلقاها قبل النقل ، أو تقاضي آخر الوظيفة المنقول إليها ، أيهما أكبر

### المسألة الثالثة - فرعها :

١. هل يمكن اعتبار النقل المكانى (غير المشروع) عقوبة تأديبية مقنعة؟

٢. هل يمكن أن يتضمن قرار النقل ترقية؟

#### الفرع الأول

- يعد من أبرز صور إساءة استعمال السلطة ، والانحراف بها - فى مجال قرارات النقل - استخدامه لتحقيق أغراض غير التى شرع من أجلها (المصلحة العامة . على ماتقدم - )، ومن أدق صوره أن يستر - قرار النقل أو يخفى - جزاءاً تأديبياً .

إذ أن الجزاء التأديبى إما أن يكون صريحاً ، بصدور قرار متضمن عقوبة من العقوبات التأديبية المحددة قانوناً (وعلى سبيل الحصر) ، وإما أن يكون مقنعاً ، بأن يتبين من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الادارة قد اتجهت إلى عقاب الموظف ، ولكن بغير إتباع الاجراءات والأوضاع المقررة لذلك ، فانحرفت بسلطتها فى القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر فيكون القرار بمثابة الجزاء التأديبى المنقע، ومن ثم يكون القرار مشوياً بعيوب الانحراف بالسلطة<sup>(١)</sup>. حقيقة بالالغاء .

---

١ ومثال ذلك أن تقوم الجهة الادارية بنقل الموظف بقصد محازاته أو التكيل به ، أو الكيد له أو استبعادهم من دائرة المتطلعين إلى الترقية ، هنا يكون القرار فى ظاهرة ، قرار نقل ، بينما . فى الحقيقة . ينطوي على جزء مقنع ، أى جزء تم توقيعه على الموظف بغير اتباع الاجراءات المقررة قانوناً ، وعليه يكون القرار . فى هذه الحالة . باطلأ.

. ونشير إلى أن الرقابة القضائية على تلك القرارات (النقل الذى يستر عقوبة)، قد استقر الآن على اختصاص محكمة القضاء الادارى ، بنظر الطعون على تلك القرارات ، بحسبانها تدخل ضمن

- **وهنا ملاحظة جوهرية** ، أن النقل شرع لتحقيق المصلحة العامة ، وفق ما تتطلبه من ضمانه حسن سير العمل وانتظامه ، ومن ثم فان مبررات ممارسة هذا الاختصاص تتوافر كلما دعت اعتبارات المصلحة العامة إلى وجوب التدخل فى اجرائه ، يسوى أن يتم النقل أو الندب بمناسبة اتهام العامل بجرائم يخل بواجباته الوظيفية بالجهة التى يعمل بها ، أم فى غير هذه الحالة ، طالما انه لا يتوصل به فى ذاته بديلا للعقوبة التأديبية أو عوضاً عنها.

وعليه لايجوز التحدى بأن اجراء النقل أو الندب بسبب أو بمناسبة اتهام العامل ينطوى بحكم اللزوم على جزاء تأديبى<sup>(١)</sup>.

كما قضى بأن النقل المصاحب للجزاء أو التحقيق يعد جزاء تأديبياً مقنعاً ، هو قول يجافى الحقيقة ، ويجعل من نقل العامل المجتهد وغير المتهم باهمال أو لم يأت بمخالفة تأديبية أسوأ حالاً من العامل المقصر ، وهو اتجاه يأباه المشرع والعدالة معاً<sup>(٢)</sup>.



---

طائفة طعون الموظفين ، بينما كان قبلأ (حتى سنة ١٩٨٣) ، كانت تختص بقرارات النقل (أو الندب) ، التى تستر جزاء تأديبياً ، المحاكم التأديبية .

. في تفصيلات ذلك ، راجع مؤلفنا بعنوان : تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام . الطبعة/٢ ، سنة ١٩٨٦ ، الهيئة العامة للكتاب ، ص ١٩٢ وما بعدها.

وراجع حكم أ.ع ، الطعن رقم ٣٣٥٩ لسنة ٢٧ ق ، في ١٢/٢٧ . ١٩٨٣

١ راجع حكم الادارية العليا . الطعن رقم ٧٤٣٩ لسنة ٤٥ ق في ٦/١ ٢٠٠٦

٢ أ.ع . دائرة توحيد المبادئ . الطعن رقم ١٠٦٨١ لسنة ٤٨ ق ، في ١١/١ ٢٠٠٧

## الفرع الثاني قرارات النقل المتضمنة ترقية ، مدى مشروعيتها

كما قد يستر قرار النقل جزء تأديبياً ، قد يستر ترقية للموظف ، ويأتي قرار نقله تحت مسمى أنه قرار تعين.

وقدمنا أن المشرع قد تضمن نصوصاً ، واضحة . متعلقة بالتعيين والترقية والنقل وإعادة التعيين.

- والفرض هنا أن تصدر الجهة الادارية قراراً بتعيين بعض الموظفين في وظائف الادارة العليا ، ممن كانوا يشغلون وظائف أقل في جهات أخرى. وأن يكون هناك موظف يشغل درجة مدير عام في إحدى الوزارات ، ثم نقول جهة الادارة بتعيينه في وزارة أخرى ، ولكن في وظيفة تعلو وظيفته السابقة.

- هنا ، عند البحث في مشروعية هذا القرار يتوقف الأمر على التكيف القانوني للقرار هل هو تعيين أم نقل يستر ترقية.

ذهبت المحكمة الادارية العليا إلى أن هذه الحالة تدخل في مدلول التعيين المبدأ<sup>(١)</sup>.

وأكمل ذلك في حكمها الصادر في ٢١/٦/١٩٨٧<sup>(٢)</sup>، وقالت : "... عليه ان هذا القرار هو قرار تعيين ، ولا يتصور أن يكون قرار نقل ، لأن النقل كوسيلة لشغل الوظائف ، لا يكون إلا من بين من يشغلون مراكز قانونية ، في ذات مستوى الوظيفة المراد الترقية منها في ذات الوحدة التي تتم فيها...".



---

١ حكمها في الطعن ٤٣٦/٤٤١ رقم ، في ٢٠/٦/١٩٧٦.

٢ الطعن رقم ٢٠٢١ لسنة ٣١.

### محكمة القضاء الادارى ، تخالف هذا المسلك :

ادراكاً من محكمة القضاء الإداري لخطورة ما انتهت إليه الادارية العليا . فى حكميها المشار إليهما - بأن هذه القرارات تعتبر تعينا ، بما يعنيه من سلطة تقديرية واسعة للادارة فى هذا الخصوص ، وإن من شأن هذه السلطة التقديرية التأثير على موظفى الجهة الادارية الذين يتطلعون إلى الترقية ، ذهبت إلى أنه : (انه من المقرر أن سلطة التعيين فى الوظائف العليا الواردة فى المادة (١٢) سالفة البيان (وهي م/١٢ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، والتى حددت وسائل أربعة لشغل الوظائف وهي التعيين أو الترقية أو الندب أو النقل ، مع مراعاة استيفاء الاشتراطات الازمة لشغل الوظيفة حسب الوسيلة التى يتقرر اتباعها). وإنما هي سلطة استثنائية مخولة لرئيس الجمهورية أو من يفوضه ، فان الأصل انه لايجوز الالتجاء إلى هذه السلطة إلا فى أضيق نطاق ، وحيث يتعذر تطبيق الأصل العام بالتعيين ، إلا إذا كان هناك ثمة مقتضى يبرر الخروج على الأصل العام فى التعيين<sup>(١)</sup>.

وأكدت ذات المبدأ فى حكمها الصادر فى ١٩٨٨/١/٢٨<sup>(٢)</sup>.

نخلص من ذلك إلى أن محكمة القضاء الادارى قد اتجهت فى قضائها إلى اعتبار هذا القرار بمثابة نقل يستر ترقية (أو يتضمن ترقية) ومن ثم يجب تطبيق قواعد الترقية بين هذا الموظف المنقول والطاعن على قرار الترقية . فمحكمة القضاء الادارى ، قد انتهت بحق على أن لفظ التعيين لا يجب أخذه على مدلوله الأولى هذا ، وإنما على معناه المجازى ، بوصف أنه كثيراً (ما) ويستخدم المشرع

---

١ حكمها فى القضية رقم ٧١٦٤ لسنة ٣٨ ق فى ١٩٧٨/١/٢٩ .

٢ فى القضية رقم ٢٨٦٤ لسنة ٤٠ ق.

هذا اللفظ للدلالة على الترقية وليس التعين فعلاً ، مثل حالات النقل كلما اختلفت الوظيفة التي نقل إليها الموظف ، عن تلك التي كان يشغلها في خصوص اشتراطات شغلها<sup>(١)</sup>.

ويثير التساؤل ، هل لايجوز ترقية الموظف المنقول ، أم ينظر إليه على أنه قرار ترقية ويطعن عليه على هذا الأساس ، ولاينظر إليه على أنه قرار تعين ؟

البين من حكم محكمة القضاء الإداري ، أن استعمال لفظ التعين لا يغير من الأمر شيئاً لأنه يستعمل مجازاً في بعض الحالات التي لا يصدق عليها هذا الوصف.

### **المطلب الثاني**

#### **الندب**

##### **أولاً - النصوص القانونية :**

- تقضى المادة (٣٣) من القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ - قانون الخدمة المدنية .  
بأنه : " يجوز بقرار من السلطة المختصة ، ندب الموظف للقيام مؤقتاً ، بعمل وظيفة أخرى من ذات المستوى الوظيفية لوظيفته ، أو من المستوى الذي يعلوه مباشرة ، في ذات الوحدة التي يعمل بها ، أو في وحدة أخرى ، إذا كانت حاجة العمل في الوظيفة الأصلية تسمح بذلك .

ولايجوز ندب الموظف خارج الوحدة إلا بناء على طلبه .

وتحدد اللائحة التنفيذية القواعد الخاصة بالندب ، على ألا تزيد مدة على أربع سنوات ، وللوحدة المنتدب إليها الموظف اتخاذ إجراءات نقله من الوحدة

---

١ راجع ، المستشار الدكتور / محمد ماهر أبو العينين ، الرقابة على القرارات التقديرية الخاصة بالموظفين ، ملحق : مجلة المحاماه . العددان ٥، ٦ . السنة السابعة ، ص ٢١٠ وما بعدها.

المنتدب منها بعد انتهاء هذه المدة ، وفى حالة رغبة الموظف ، ووفقاً لحاجة العمل.

وأبانت اللائحة التنفيذية للقانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ عن القواعد الخاصة بالذنب فى المواد من ١٠٨ حتى ١١٥ ، والمادة (١٩٣) من ذات اللائحة.

**وتخلص بجمل هذه الأحكام فى :**

. تقاضى الموظف المنتدب كامل أجره من الجهة المنتدب إليها.(م/١٠٨).

. الذنب قد يكون كلياً أو جزئياً في أوقات العمل الرسمية للقيام بعمل وظيفة

أخرى ، من ذات المستوى الوظيفي لوظيفة الموظف ، أو من المستوى الذى يعلوه مباشرة في وحدة أخرى بناء على طلبه(م/١٠٩).

. كما أجازت اللائحة ندب الموظف في غير أوقات العمل الرسمية ، للقيام

بعمل في وحدة أخرى بناء على طلبه (م/١١٠).

- كما أجاز القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ - استثناء - جواز ندب الموظف بعد

موافقته إلى الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام ، وتحمّل الوحدة  
بكمال الأجر أو بعضه على النحو الذي تحدده اللائحة التنفيذية . الفقرة الأخيرة

من المادة (٣٣) . المشار إليها.

وأجازت اللائحة للوحدة بعد موافقة السلطة المختصة أن تتحمل بكمال الأجر

**للمنتدب في حالتين :**

١- إذا كانت طبيعة الأعمال المنتدب إليها تتطلب أن يتقاضى أي مبالغ من الجمعية أو المؤسسة الأهلية المنتدب إليها.

٢- إذا كانت الجمعية أو المؤسسة الأهلية غير قادرة على تحمل قيمة الأجر الكامل للمنتدب (م/١١١).

- وكما في النقل ، في حالة ندب الموظف إلى وحدة أخرى ، تعد الجهة المنتدب منها قرار الندب بعد موافقة السلطة المختصة بكل من الجهة المنتدب منها وإليها على أن يحدد القرار ، الجهة والوظيفة المنتدب إليها ، ومدة الندب ، وتاريخ بدايته (م/١١٢).

. ويُخضع الموظف المنتدب إدارياً للجهة المنتدب إليها فيما يتعلق بالاشراف والتوجيه والتأديب (م/١١٣).

- ينتهي الندب بانتهاء مددته ، مالم تقم الجهة المنتدب منها أو إليها انهاء الندب في أي وقت بشرط اخطاره وكذلك اخطار الجهة الادارية الأخرى قبل الانهاء بشهر كامل (م/١١٤).

ولا يجوز ندب الموظف لأكثر من وحدة طوال مدة الندب (م/١١٥).



---

١ جاء نص م/١٩٣ من اللائحة . بحكم شاذ . إذ نص على سريان أحكام هذه اللائحة على مدد شغل الوظائف القيادية ، والندب ، والاعارة ، والجازات بدون أجر المرخص بها ، بعد العمل بأحكام القانون .

وقد أورد قسم التشريع بمجلس الدولة عند مراجعة مشروع اللائحة التنفيذية ، ملاحظة جوهريه مؤداها افتقار نص (م/١٩٣ من اللائحة) إلى سند من القانون ، فضلاً عن انطواء هذه المادة على تمييز غير مبرر بين العامل الذي مدد ندب وإعارات وإجازات بدون مرتب قبل العمل بالقانون ، وجعلت العامل الذي حصل عليها في مركز مماثل للعامل الذي لم يحصل عليها ، كما ولم يتبين اللائحة وجه الحكمة من استثناء هذه الأمور دون غيرها قبل أجازات الوضع ، مع الأخذ في الاعتبار أن خدمة الموظف عبارة عن حلقات متصلة ببعضها ، لاتسقط حلقة منها لمجرد صدور قانون جديد أو تعديله.

## ثانياً : المستفاد من أحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية في ندب الموظف : الفرق بين النقل والندب :

إذا كان كل من النقل والندب، يترتب عليه رفع ولاية الموظف عن وظيفته،  
واسناد وظيفة أخرى إليه في الجهة التي يعمل بها ، أو في جهة أخرى ، إلا انهم  
يختلفان في الطبيعة وبقى الآثار .

فالنقل إجراء دائم ، يترتب عليه أن ينتظم الموظف المنقول في سلك الوظائف  
في الجهة المنقول إليها، ويكتسب مركزاً في إحدى وظائفها المخصصة لها.

أما الندب ، فعلى العكس من ذلك ، فهو اجراء مؤقت بطبعته (فلا يكون إلا  
لسنة واحدة قابلة للتجديد لمدة أربع عنوان فقط) ، ولا يكتسب المنتدب مركز في  
إحدى الوظائف للجهة المنتدب إليها ، مادامت مستقلة عن ميزانية الجهة التي  
تتبعها وظيفتها الأصلية.

. ولا يغير من ذلك عدم تحديد القانون الملغى مدة محددة له .

كذلك ، وإن كان كل من الندب والنقل يتم بقرار من السلطة المختصة ، إلا  
أن الندب ليس من المسائل التي أوجب القانون عرضها على لجنة الموارد البشرية  
(لجنة شئون العاملين قبلاً) ، على العكس من النقل وبمراجعة أن النقل أو الندب ،  
إذا كان إلى وظيفة أخرى في وزارة أو مصلحة أخرى أو هدية عامة .. فإنه يجب  
أن يتم بموافقة السلطة المختصة في كلتا الجهازين .

## (٢) الوظائف التي يجوز الندب إليها :

لا يجوز الندب إلى وظيفة أدنى من مستوى وظيفة المنتدب ، شأنها في ذلك شأن النقل. ومع ذلك فإنه يجوز ندب الموظف إلى وظيفة أعلى بشرط ، أن تكون أعلى منها بدرجة واحدة فحسب<sup>(١)</sup>، وبمراجعة أن الندب إلى وظيفة أعلى من وظيفة المنتدب ، لاتكبسه مركزاً في درجة الوظيفة المنتدب إليها.

وتؤكدأ لطبيعة الندب المؤقتة ، قضت المحكمة الإدارية العليا ، بأن ندب الموظف إلى وظيفة ما (في نفس مستوى وظيفته أو أعلى منها بدرجة واحدة)، مع توافر شروط شغله لها ، لايخلوأنه حقاً في الترقية إليها<sup>(٢)</sup>.

(٣) كما النقل ، لا يكون ندب الموظف خارج الوحدة إلا بناء على طلبه. وأيضا ، أن يكون الندب لوظيفة في ذات المستوى الوظيفي المستوى الأعلى منه مباشرة ، وألا تزيد مدة الندب على أربع سنوات.

---

١ ذهب رأى في الفقه إلى وجوب النظر في معاملة قرارات ندب الموظفين (إلى مستوى وظيفي أعلى)، معاملة الترقية بالاختيار، في عدم جواز تخطي الأقدم في الندب في الوظيفة الأعلى.

. راجع : المستشار د.ماهر أبو العينين ، مرجع سابق ، ص ١٩٥ .

٢ حكمها في الطعن رقم ١٣ لسنة ١٤٠ ، في ١١/١٩٦٩ . كما قضى . باستقرار أحكام القضاء . على أن ندب الموظف إلى وظيفة أعلى ، لا يعتبر سبب أفضلية له ، يتيح إهدار قاعدة التقيد بالأقدمية ، عند التساوى في مرتبة الكفاية ، ولا يجوز لجهة الإدارة إذ تقيم لنفسها سبباً لترقية موظف بندبه إلى وظيفة أعلى ، وترك آخر لتنخذه في الترقية.

أ.ع ، الطعن رقم ٣٣٣٦ لسنة ٢٢ ق في ١٩٨٨/٤/٢٤ ، وعلى ذلك فإنه ، يجوز للقدامى (من الموظفين) الطعن في قرار الندب ، بوصفه يتضمن تخطياً غير مشروع في الندب للوظيفة الأعلى.

#### ٤) ندب الموظف إلى وظيفة أعلى تعد ترقية أدبية :

المعلوم أن الترقية في معناها الأعم الأوسع هي ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني ، ويكون من شأنه تقديمها على غيره في مدارج السلم الاداري ، ويتحقق ذلك بتقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته الحالية (ولو بالندب) في مجال الاختصاص ، وإن لم يصاحب هذا التقليد نفع مادي<sup>(١)</sup>.  
وقضى بأنه يمكن الطعن في الترقية الأدبية ، ويتعين في هذه الحالة، الطعن في قرار إداري معين خاص بحدى حركات هذه الترقيات فيما تضمنه من تخطي للمدعى في الترقية<sup>(٢)</sup>.

وأكدت محكمة القضاء الإداري ذلك المبدأ ، في حكمها الصادر في ١٩٨٧/٤/٩ ، وقالت<sup>(٣)</sup> إن ندب الموظف على وظيفة أعلى ينطوي على ترفيع للموظف في مدارج السلم الاداري ، وأنه بهذه المثابة يأخذ حكم الترقية ، الأمر الذي يقضي الاستهداء من اجرائه بأحكام الترقية ، بحيث لا يصح الندب إلى وظيفة أعلى ، إلا إذا توافر في الموظف المنتدب وجهة أفضليته له على أقرانه، ومنهم هم في نفس مستوى الوظيفي<sup>(٤)</sup>.

المبدأ إذاً : عدم جواز تخطي الأقدم عند الندب إلى الوظيفة الأعلى . أما ندب الموظف لوظيفة أخرى من ذات مستوى وظيفته فأمر تترخص فيه الجهة الادارية ، بما لا يعقب عليه إلا برقة عيب الانحراف بالسلطة.

١ أ.ع ، طعن ١٥٧٧ لسنة ٧٦ ق ، في ١٩٧٦/٦/٢٧.

٢ أ.ع . طعن رقم ٥٠ لسنة ٢٤ ق ، في ١٩٨١/٣/١٥.

٣ في الدعوى رقم ٦٠٩٧ لسنة ٣٩ ق.

٤ بادأه ، إذا كان الندب لأحدى الوظائف . مع توافر شروط شغلها في العامل المنتدب للقيام بها، لا يخولنه حقاً في الترقية إليها ، إلا أنه متى توافرت الشروط في هذا العامل ، وكان هو الأقدم ، لزم ترقية الموظف إلى الدرجة الأعلى.

## المبحث الرابع السلوك الوظيفي والتأديب

تمهيد :

يقصد بالسلوك الوظيفي ، ما يتعمى أن يقوم به الموظف وما يجب عليه الالتزام به طوال شغله الوظيفة ، يستوى فى ذلك الواجبات الوظيفية التى يتعمى عليه القيام بها أو المحظورات الوظيفية التى يجب ألا يقتربها ، ويتربى على إخلال الموظف بذلك ، سواء باتيان المحظورات أو مخالفه الواجبات الوظيفية مساءلةه تأديبياً.

وقد نص القانون على المبدأ العام فى وجوب التزام الموظف بأحكام القانون (بمعناه الواسع) ، وحظر مباشرة الأعمال التى تتنافى والالتزام الوظيفي فى المادة (٥٦) ، وأورد فى المادة (٥٧) جزاء الخروج على مقتضى الواجب الوظيفي أو الأخلاقي بكرامة الوظيفة ، ومن ثم مجازاته تأديبياً.

بينما تناولت اللائحة التنفيذية للقانون ، أمثلة لما يجب على الموظف الالتزام به ، وكذا أمثلة لبعض المحظورات التى يتعمى عليه ألا يقتربها.

ومن المسلمات أن تأديب الموظف يتم من خلال إجراءات محددة ، تلتزم بها جهة الإدراة قبل توقيع الجزاء الادارى على الموظف ، وأبان القانون عن العقوبات أو الجزاءات التأديبية (أو الإدارية) التى يجوز توقيعها على الموظف ، أياً كانت طبيعة وظيفته.

**وثمة ملحوظة جوهيرية :**

أن موضوع تأديب الموظفين ، هو أكثر موضوعات الخدمة المدنية تأثيراً فى سائر الموضوعات الأخرى المتعلقة بالوظيفة العامة ، سواء فى مجال التعين أو

الترقية أو الندب أو المكافأة أو تقويم الأداء ورغم تعدد وتشعب مفردات موضوع التأديب ، والتى لا يمكن أن يتناولها دراسة موجزة ، إلا أنه يبقى من المفيد إلقاء الضوء على مجمل الخطوط العامة فى الموضوع <sup>(١)</sup>، وتناوله ( بإيجاز شديد ) فيما يلى :

١. المبدأ العام في المسائلة التأديبية.

٢. إجراءات التأديب.

٣. الجزاءات التأديبية.

**أولاً : المبدأ العام في المسائلة التأديبية :**

أبان المشرع عن المبدأ العام في المسائلة التأديبية ، فى المادتين (٥٦/٥٧) من القانون.

**فنص على أنه :** "يتعين على الموظف الالتزام بأحكام هذا القانون (قانون الخدمة المدنية) ولائحته التنفيذية وغيرها من القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المنفذة لهما، وما يصدر عن الجهاز (الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة) من قرارات تنظيمية أو تعليمات أو نشرات أو كتب دورية في هذا الشأن ، ومدونات السلوط وأخلاقيات الخدمة المدنية الصادرة من الوزير المختص.

ويحظر على الموظف بصفة خاصة مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيدة والتجرد والالتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية أو ممارسة أي عمل حزبي أو سياسي داخل مكان عمله ، أو بمناسبة تأديته لهذا العمل أو القيام بجمع تبرعات أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية أو نشر الدعاية أو الترويج لها.

---

١ سوف يكون موضوع التأديب . محلاً لدراسة أعمق في السنة الثالثة . بإذن الله تعالى ..

. وجاء نص المادة (٥٧) ليضع المبدأ العام في العقاب إذ نص على أن : " كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفية أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة ، يجازى تأديبياً .

- ولايغفى الموظف من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كانت تفيضاً لأمر مكتوب صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة ، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده .

. ولايسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصى .

وامتداداً لسلوك سائر تشريعات الوظيفة العامة ، أوردت اللائحة التنفيذية ، بعضاً من الواجبات التي يتبعن على الموظف الالتزام بها ، ومنها الدقة والأمانة في أداء العمل المنوط به . الالتزام بالمواعيد . التعاون مع الزملاء . المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التي يعمل بها . تتنفيذ الأوامر (المشروعة) الصادرة اليه ... (١٤٨/م).

كما أبانت المادة (١٤٩) من اللائحة ، صدراً لبعض المحظورات التي يحظر على الموظف اتيانها ، منها إفشاء المعلومات التي يطلع عليها بحكم وظيفته . الاحتفاظ لنفسه بأية أوراق رسمية أو نزعها من الملفات المخصصة لحفظ هذه الأوراق . التصرير بأى بيان عن أعمال وظيفته اعلامياً . الجمع بين وظيفته وأى عمل آخر . ممارسة أى عمل حزبى أو سياسى أو جمع تبرعات أو مساهمات لصالح أحزاب أو جماعات أو نشر الدعاية أو التوجيج لها . جمع امضاءات لأعمال غير مشروعة . استغلال نفوذه الوظيفي . سوء معاملة الجمهور ... إلخ.

. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الواجبات وتلك المحظورات لم ترد حسراً ، وأنها مجرد أمثلة لما ينبغي على الموظف الالتزام به في مبادرته للوظيفة ، وللجهة الإدارية أن تعتبر فعلاً ما أو تصرفاً مامن جانب العامل مخالفة تأديبية ، ولو لم تكن قد وردت حسراً في الوجبات أو المحظورات المنصوص عليها، وت تخضع قرارات الجهة الإدارية في ذلك لرقابة القضاء.

. والبين مما سبق أن لمبدأ الشرعية مفهوماً مغايراً في القانون التأديبي عنه في القانون الجنائي ، في بينما مبدأ الشرعية يقضى بألا جريمة إلا بنص ، فإن المبدأ في القانون التأديبي يتسع لكافة نصوص القانون بمعناه الواسع ، ويتابي عليه حصر المخالفات التأديبية ، بينما المبدأ (مبدأ الشرعية) في شقه الآخر المتعلق بالعقوبة والذى يقضى بأنه :

لا عقوبة إلا بنص ، فإنه مطبق تماماً في القانون التأديبي شأنه في ذلك شأن القانون الجنائي ، فلا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا مما نص عليه صراحة (فقط) ، ولا يجوز للجهة الإدارية إبداع عقوبات أخرى.

### **ثانياً : اجراءات التأديب**

**المبدأ العام** : عدم جواز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة ، وسماع أقواله ، وتحقيق دفاعه ويكون القرار الصادر بتقديع الجزاء مسبباً (٥٨/م) من القانون.

**معنى آخر** : يقصد بإجراء التأديبية ، تلك الضمانات والضوابط التي تكفل اطمئنان الموظف ان التأديب يحقق غايته كأدلة لحماية المرفق ، لا أن يكون وسيلة للقصاص أو الانتقام ، ويأتي في مقدمة تلك الضمانات إجراء التحقيق، وتخلاص قواعده فيما يلى :

١. عدم جواز توقيع أى جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع  
أقواله وتحقيق دفاعه.

٢. ثمة تفرقة في الجهة المنوط بها التحقيق مع الموظف.

فبينما تختص النيابة الإدارية - دون غيرها - بالتحقيق مع شاغلى الوظائف القيادية ، وكذا التحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس بها ، تختص الجهة الإدارية بالتحقيق مع سائر الموظفين (عدا شاغلى الوظائف القيادية وفي غير المخالفات المالية على التحديد السابق).

ونشير إلى أنه ، ليس ثمة ما يمنع الجهة الإدارية من إحالة الموظف إلى النيابة الإدارية للتحقيق معه في غير الحالات (الوجوبية) المشار إليها.

٣- في حالة تولى النيابة الإدارية التحقيق مع الموظف ، يجب على الجهة الإدارية أن توقف ماتجريه من تحقيق في واقعة ما أو وقائع مرتبط بها ، إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها ، ويقع باطلًا كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك (م/٥٩) قانون.

٤. إذا تعدد الموظفون المحالون إلى التحقيق ، وكان التحقيق مع أحدهم ينعقد الاختصاص به للنيابة الإدارية ، يجب عرض الموضوع على السلطة المختصة ، لإحالته إلى النيابة الإدارية.

٥. يجب اعلان الموظف كتابة قبل البدء في التحقيق ، على نحو يحقق علمه بقرار الإحالـة إلى التحقيق من خلال أمر الإستدعاء.

٦. في حالة تخلف أو امتناع المحال إلى التحقيق عن الحضور رغم اعلانه كتابة ، يعاد اعلانه خلال ثلاثة أيام بالموعد الجديد ، فإذا استمر تخلفه أو

امتناعه عن الحضور تسير جهة التحقيق في استكماله ، ويسرى ذلك الحكم في حالة رفض الموظف تسلم أمر الإستدعاء (م/١٥٣) لائحة.

٧- للموظف المحال إلى التحقيق الاطلاع على كافة أوراق التحقيق وتقديم ما يشاء من مستندات تؤيد دفاعه ، بعد احاطته بملخص الواقعة محل التحقيق ، واقوال شهود الأثبات والنفي ، وماتم الاطلاع عليه من مستندات ويعد ذلك من ضمانات التحقيق الجوهرية.

٨- استحدث المشرع (م/١٥٧) لائحة أيضا بموجبه يسأل تأديبياً الموظف الذي يستدعي للشهادة في التحقيق ويمتنع عن الحضور أو الإدلاء بما لديه من معلومات دون عذر مقبول لما يؤدي إليه ذلك من تعطيل البت في التحقيق.

٩- في إبلاغ النيابة العامة : إذا تبين من خلال التحقيق وجود شبهة إرتكاب جريمة جنائية ، تعين عرض الأمر على السلطة المختصة لإبلاغ النيابة العامة ، مع عدم الأخذ بحق الوحدة في توقيع الجزاء التأديبي مما ثبت في حقه المخالفة إذ المبدأ هو : استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية ، فلماك مجاله.

١٠- في الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق ، لكل من السلطة المختصة ورئيس هيئة النيابة الإدارية ، بحسب الأحوال ، أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً ، إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ، لمدة ثلاث أشهر (كحد أقصى) ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة ، لمدة التي تحددها ، ويتربى على وقف الموظف عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف.

١١. وقد أحسن المشرع صنعاً حين استحدث نصا (م/١٦٠) لائحة ألزم الجهة الإدارية عدم تجاوز فترة التحقيق عن ثلاثة أشهر (تبداً من تاريخ إحالة الموظف إلى التحقيق) ، يجوز مدّها لفترة أخرى (لا تزيد على ثلاثة أشهر أيضاً) ، بموافقة السلطة المختصة ونشره إلى أنه لا يترتب على مخالفة ذلك بطلان التحقيق ، إذ هذا الميعاد تنظيمي.

١٢- أخيراً : تعد جهة التحقيق بعد إنتهائه مذكرة بنتيجة التحقيق فيما هو منسوب إلى الموظف وتعرض على السلطة المختصة بالتصريف لحفظه أو توقيع الجزاء المناسب من بين الجزاءات المحددة حسراً ..

#### هام جداً - إشكاليات عملية جوهرية :

(أ) الأثر المترتب على إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية .. هل يمتد إلى التأثير في الراتب ؟

بداية : الإحالة إلى التحقيق أو المحاكمة التأديبية ، لا يجوز الطعن على القرار الصادر بأيهما استقلالاً ، وإنما من خلال التصرف النهائي في التحقيق (حال إدانة الموظف وتوقيع جزاء عليه).

والسؤال : هل يترتب على إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية وقف صرف مرتبه أو جزء منه لحين الفصل في الموضوع ؟

قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ (المعدل بالقانون ٦٤ لسنة ٢٠١٦) ، حسم المسألة بالنسبة للخاضعين لأحكامه ، فنص في المادة (٥٨) ، بأنه يترتب على إحالة الضابط إلى المحاكمة التأديبية صرف مرتبه الأساسية فقط ، وذلك لحين صدور قرار نهائي من مجلس التأديب المختص.

فإذا لم يصدر المجلس قراره خلال سنة من تاريخ الإحالة صرف له راتبه بالكامل ، فإذا اتضح عدم مسؤوليته التأديبية ، صرف له جزء الراتب الموقوف صرفه ، أما إذا ثبتت مسؤوليته تأديبياً يقرر مجلس التأديب ما يتبع في شأن الراتب الموقوف صرفه.

### **ماذا عن الموظفين العموميين الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية ؟**

من المسلمات أن الأصل المقرر دستورياً " أن المتهم بري حتى تثبت إدانته " ، بمعنى أن قرينة البراءة تلزم المتهم أثناء محاكمته تأديبياً ، ولا تتفاوت عنه إلا بصدور حكم بالإدانة لثبت مخالفته الواجبات الوظيفية ، ولذا يلاحظ أن القوانين المنظمة لشئون الوظيفة العامة ، لم تنص على حرمان الموظف من راتبه أو جزء منه لمجرد إحالته إلى المحاكمة التأديبية ، مادام أنه يباشر أعمال وظيفته كاملة أثناء المحاكمة ، أما حال عدم مباشرة الموظف أعمال وظيفته ، كما الحال في الحبس الاحتياطي مثلاً أو وقفه عن العمل احتياطياً لمصلحة التحقيق ، فيوقف صرف نصف راتبه ، كونه يوقف عن العمل بقوة القانون.

**فالعبرة هنا : هل يقوم الموظف ب مباشرة أعمال وظيفته أم لا؟**

يقوم ب مباشرة الوظيفة - يستحق أجره

لايقوم ب مباشرة الوظيفة - يستحق نصف الأجر

وبملاحظة أنه لا يجوز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الموقوف عن العمل مدة الإحالة أو الوقف . على ما قدمنا ..

ب . لا يشترط في التحقيق شكلاً معيناً أو أفراغه في صيغة معينة ، سوى شرط الكتابة ، ويستثنى من ذلك المخالفات التأديبية البسيطة ، التي لا يوقع بشأنها عقوبة تأديبية تزيد على الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام ، إذ

أجاز القانون أن يكون التحقيق (في هذه الحالة) شقاهة، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء وبمراجعة أن يكون قرار الجزاء مسبباً.  
أى ومراجعة ، ألا يخل ذلك الإستثناء بالمبأ العام في ضرورة تسبب القرار التأديبي دائماً أيا كان الجزاء الموقعة على الموظف.

ج . في الالكتفاء بالتحقيق الجنائي الذي تجريه النيابة العامة فيما هو منسوب إلى الموظف من إتهام - لتتوقيع الجزاء الإداري المناسب ، هكذا استقرت الأحكام القضائية.

د . في خضوع إجراءات التحقيق للتقادم إذ أن إجراءات التحقيق التي تجريها السلطة المنوط القيام بها تقطع بالتقادم ، ولو أجريت في غيبة المتهم (بمعنى لاتحسب المدة السابقة من مدة التقاضي بل ، يعاد حساب مدة التقاضي بعد الانتهاء من الاجراء).

هـ - الأثر المترتب على تولى غير النيابة الإدارية التحقيق مع شاغلى الوظائف القيادية ، هل يترتب على ذلك البطلان ؟

بإعتقادنا ، أن النص على اختصاص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى الوظائف القيادية ، لا يترتب على تولى جهة أخرى غير النيابة الإدارية التحقيق مع هؤلاء الموظفين البطلان مادام قد استوفى في التحقيق كافة الضمانات الجوهرية المقررة قانوناً سواء كفالة حق الدفاع - سؤال الشهود ، مبدأ المواجهة ...).

إذا تولت جهة أخرى غير النيابة الإدارية . التحقيق مع أحد شاغلى الوظائف القيادية ، بموافقته ، لابط لان للتحقيق - بإعتقادنا - (ولايعد ذلك انتقاضاً من

وظيفة النيابة الإدارية ) إذ تولى النيابة الإدارية التحقيق مع شاغلى الوظائف العليا ، لا يعدو أن يكون ضمانه لهؤلاء يجوز التنازل عنها.

ولكن على العكس من ذلك ، يتبعن اصطلاح النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات المالية . على ماقدمنا .

هام جداً : هنا ملاحظة جوهرية يثيرها التساؤل حول ، مدى التزام النيابة الإدارية بإحالة أوراق التحقيق بعد التصرف فيه - في المخالفات المالية - إلى الجهاز المركزي للمحاسبات والذى يكون له حق الاعتراض على الجزاء الموقعة على الموظف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ أخطاره بالقرار ، ويطلب تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية.

السبب في إثارة هذا التساؤل ، هو اصطلاح النيابة الإدارية بالسلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات التأديبية ، طبقاً لأحكام الدستور - (م ١٥٩) والقانون (م ١٩٧) ؟

الرأي عندنا : تلتزم النيابة الإدارية بعرض نتيجة التصرف في التحقيق في المخالفات المالية على الجهاز المركزي للمحاسبات ، ولا يجوز المحاجة في ذلك أن النيابة الإدارية ، هيئة قضائية مستقلة ، بحسبان أن الجهاز المركزي للمحاسبات هو المختص دون غيره بالرقابة على أموال الدولة ، والقول بغير ذلك يعني اصطلاح النيابة الإدارية بسلطة مطلقة في شأن المخالفات المالية تتجاوز السلطات المقررة للسلطة المختصة ، وهذا لا يجوز في رأينا إذ تتوقف صلاحية النيابة الإدارية . في مجال تأديب الموظفين العموميين . على توقيع الجزاء التأديبي ، دون الجور على سلطة الجهاز المركزي للمحاسبات ، بحجة أنها هيئة قضائية ، وهذا لا يجوز بـاعتقادنا .

### ثالثاً - الجزاءات التأديبية :

١- ثمة تفرقة بين الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف وفقاً للوظيفة التي يشغلها، إذ بينما يجوز توقيع الجزاءات الآتية على الموظف (م/٦٠) قانون: (أ) الانذار.

- (ب) الخصم من الأجر لمدة أو مدد لا تجاوز ستين يوماً في السنة.
- (ج) الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف ٢/١ الأجر.
- (د) تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين.
- (هـ) الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة.
- (و) الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى المقرر الذي كان عليه قبل الترقية.

- (ز) الإحالة إلى المعاش.
- (ح) الفصل من الخدمة.

. فإن الجزاءات التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف القيادية هي:

ج) الإحالة إلى المعاش      ب) اللوم      أ) التبيه

د) الفصل من الخدمة

### ٢- سلطة توقيع الجزاءات :

- للرؤساء المباشرين الذين تحدهم السلطة المختصة ، كل في حدود إختصاصه : حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الانذار أو الخصم من الأجر بما لا يجاوز عشرين يوماً في السنة ، وبما لا يزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة.

**لشاغل الوظائف القيادية والإدارية الإشرافية :** كل في حدود اختصاصه : حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يجاوز أربعين يوماً في السنة ، وبما لا يزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة.

**للسلطة المختصة (الوزير - المحافظ - رئيس الهيئة العامة المختص) حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود من ١ إلى ٥ في الفقرة الأولى من المادة (٦٠) ، من هذا القانون ، والبندين ١، ٢ من الفقرة الثانية من ذات القانون ،**

**للمحكمة التأديبية المختصة ، توقيع أي من الجزاءات المنصوص في القانون سواء بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية أو غيرهم ، في مدى جواز توقيع الجزاء على الموظف الذي أنتهت خدمته :**

لا يمنع إنتهاء خدمة الموظف لأى سبب من الأسباب عدا الوفاة ، من محاكمة تأديبياً ، إذا كان قد بدء في التحقيق قبل إنتهاء مدة خدمته .

ويجوز في المخالفات المالية ، أقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدء في التحقيق قبل إنتهاء الخدمة وكذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ إنتهائها .

ويجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تجاوز عشرة أضعاف أجره الوظيفي الذي كان يتلقاه في الشهر عند إنتهاء خدمته ، وذلك مع عدم الإخلال بالعقوبات الجنائية ، والتزامه برد قيمة الحق ، واستثناء من قانون التأمين الاجتماعي ، والتزامه برد قيمة الحق ، واستثناء من قانون التأمين الاجتماعي ، تستوفى الغرامة المشار إليها - بالفقرة السابقة من المعاش بما لا يجاوز ربعه أو بطريق الحجز الإداري .

ملاحظات هامة : في شأن التصرف في التحقيق ، وطبيعة القرارات التأديبية:

١- ثمة ثلاثة مستويات وظيفية (عدا المحكمة التأديبية) تختص بالتصرف في التحقيق ، وتوقيع الجزاءات الإدارية هي : السلطة المختصة - شاغلى الوظائف القيادية . الرؤساء المباشرين الذين تحدهم السلطة المختصة ، كل في حدود اختصاصه المقرر قانوناً . أما المحكمة التأديبية المختصة ، فلها سلطة توقيع أي من الجزاءات على الموظفين أيا كانت درجاتهم الوظيفية .

٢- الجزاءات الإدارية (العقوبات التأديبية) يخضع لمبدأ الشرعية ، بمعنى لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا مما نص عليها صراحة ، والمعلوم أن القرارات التأديبية ، وهى قرارات إدارية ، تخضع لرقابة القضاء (المحاكم التأديبية) ، إلغاء وتعويضاً.

٣. المبدأ العام ، وجوب تسبب القرار التأديبي أيا كانت المخالفة التي يرتكبها الموظف (جسيمة أو بسيطة) ، وأن هذا التسبب يعتبر شكلية جوهرية، يتربى على مخالفتها البطلان.

ويجب اعلن الموظف بقرار الجزاء الموقع عليه وأسبابه وذلك خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره (١٦٣ / م) لائحة.

٤. لاحجية لأوامر وقرارات سلطة التحقيق الجنائية فيما يتعلق بحفظ الدعوى أمام الجهة الإدارية اعملاً لمبدأ استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية .  
على ماقدمنا ..

بمعنى ، للجهة الإدارية الإستمرار فى إتخاذ الإجراءات التأديبية ضد الموظف وتوقيع الجزاء المناسب عليه ، ولو انهى التحقيق الجنائي إلى حفظ التحقيق وللقضاء أن يقضى بتوفيق الدليل على وقوع الجريمة (التأديبية أو الجنائية) أو نسبتها إلى المتهم على خلاف القرار الصادر من سلطة التحقيق.

٥- الموظف المعارض أو المنتدب : الجهة المختصة بالتحقيق معه وتأديبيه  
(م/٦١) قانون.

وتكون الجهة المنتدب أو المعارض إليها الموظف هي المختصة بالتحقيق معه وتأديبيه طبقاً لأحكام هذا القانون عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة الندب أو الاعارة.

٦. حكم خاص بشاغلى الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية :  
للسلطة المختصة بعد توقيع جزاء تأديبي على أحد شاغلى الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية ، تقدير مدى استمراره في شغل تلك الوظيفية من عدمه إذ قد يصل الأمر إلى إنهاء خدمته إذا كانت المخالفة جسيمة أو نقله إلى وظيفة أخرى معادلة لها . على ما قدمناه قبلًا ..

٧- الموظف المنقول : الجهة المختصة بتأديبيه الأصل هو أن مناط تعلق الجهة المختصة بتأديب هو : محل وقت المخالفة وليس بوقت اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد المخالف ، لأنها هي المتصلة بموضوعها والأقدر على اصدار القرار المناسب في شأن المخالف.

٨. نحن نتساءل ، إذا أسفر التحقيق عن شبكات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة ، لا يستوجب ذلك فصل الموظف من الخدمة ، وأن تعطى السلطة المختصة ذلك الاختصاص.

إنه ولما كان القرار التأديبي - كقاعدة مطلقة - قراراً إدارياً يجوز الطعن عليه بالإلغاء (والتعويض) ، فإنه لا ضير إذا أعطى القانون السلطة المختصة سلطة فصل الموظف من الخدمة في الحالة المشار إليها - طالما يحفظ للموظف بحقه في الطعن على ذلك القرار وذلك بسرعة التخلص من الموظف الفاسد ، دون

إنتظار إجراءات التقاضى (أمام المحكمة التأديبية) ، وبإعتقادنا ، أن ذلك من شأنه ردع الفاسدين من القانون ومن ثم تحقيق فلسفة القانون . كما قدمنا . ونؤكد أن ثمة ملحاً لذلك ، إذ يتعلق بشاغلى الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية المختصة ، إذ يتغير على هذه السلطة أن تقدر مدى استمراره فى الوظيفة من عدمه (أى فصله من الخدمة أو احالته إلى المعاش أو نقله إلى وظيفة أخرى أو انهاء خدمته بناء على رغبته) ، ولكننا نرى وجوب النص على منح السلطة المختصة صلاحية توقيع أى من الجزاءات الإدارية على سائر الموظفين أياً كانت طبيعة وظائفهم ، ولا يمكن القول بأن ذلك يعد افتئاتا على سلطة المحكمة التأديبية المختصة ، فالمحكمة التأديبية توقيع أى من الجزاءات إذا أحيل إليها الموظف سواء من النيابة الإدارية من تلقاء نفسها بمناسبة ماتجريه من تحقيق مع الموظف أو بناء على طلب الجهة الإدارية بتوكيل النيابة الإدارية بذلك ، للموظف في جميع الأحوال سلطة الطعن على القرار.

بتاريخ ٢٠١٨/٢٧ ، أصدرت المحكمة الإدارية لرئاسة الجمهورية ، (الدعوى رقم ٣٢٢٧ لسنة ٦٥) في سابقة هي الأولى من نوعها ، مبدأ هام وهو "إن الانضمام لجماعة الاخوان ، مع العلم بأغراضها جريمة مخلة بالشرف والأمانة ، تستوجب إصدار قرار بأنهاء خدمة الموظف العام.

وجاء في هذا الحكم : "إن المشرع وإن لم يضع تعريفاً محدداً جاماً مانعاً لمفهوم الجريمة المخلة بالشرف والأمانة ، إلا أن المحكمة الإدارية العليا في تعريفها لتلك الجرائم ، بينت أنها الجرائم التي ترجع إلى ضعف في الخلق ، وانحراف في الطبع ، وهو ما ينطبق على جريمة الانضمام إلى جماعة الاخوان ، التي أسست على خلاف أحكام الدستور والقوانين ، ومنع مؤسسات الدولة

والسلطة العامة من ممارسة أعمالها ، والاعتداء على الحرية الشخصية للمواطنين ، وغيرها من الحقوق والحريات العامة ، التي كفلها الدستور والقانون ، والاضرار بالوحدة الوطنية ، والسلام الاجتماعي ، واستخدام كافة الوسائل ومنها (الارهاب) في تحقيق اهدافها ، وهو ما يجعل الانضمام إليها مع العلم بأغراضها جريمة مخلة بالشرف والأمانة ، يتعارض مع بقاء الموظف العام المنضم إليها ، مع مقتضيات الوظيفة العامة ، وطبيعة عمله ، وهو ما يستوجب على الجهة الادارية إصدار قرارها بانهاء خدمة الموظف المنضم لهذه الجماعة .

#### **إشكاليات عملية هامة :**

أولاً . عدم جواز ترقية الموظف إذا وقع عليه جزاء تأديبى ... مدد متفاوتة :

- يراجع ماسبق فى شأن إنعكاس الجزاء التأديبى على ترقية الموظف : فى عدم جواز ترقية المحال إلى المحاكمة (التأديبية أو الجنائية) أو الموقوف عن العمل مدة الاحالة أو الوقف .

. عدم جواز ترقية الموظف لمدة ستة أشهر من تاريخ توقيع جزاء بالخصم من الراتب مدة عشرة أيام حتى خصم ثلاثين يوماً .

. وعدم جواز ترقية الموظف لمدة سنة من تاريخ قوقيع الجزاء عليه بأكثر من ثلاثين يوماً أو إنتهاء فترة الحرمان من الترقية المترتبة على جزاء سابق ، أيهما لاحق .

. كما يحرم الموظف من تقدير ممتاز فى تقرير الكفاية إذا وقع عليه خلال السنة التى يوضع عنها التقرير جزاء الخصم مدة لا تزيد على ثلاثة أيام أو جزاء أشد .

. ويحرم شاغلى الوظائف القيادية من تقدير ممتاز فى تقرير الكفاية إذا وقع على شاغلى تلك الوظيفة أى جزء تأديبى خلال السنة التى يوضع عنها التقرير.

### **- انعكاس التأديب على ترقية الموظف ، يعد عقوبة تبعية :**

من المسلمات أن العقاب التأديبى لا يقتصر على توقيع إحدى العقوبات (أو الجزاءات ) التأديبية المنصوص عليها فى قائمة الجزاءات التأديبية فقط (وتسمى العقوبات التأديبية الأصلية )، بل وهناك . أيضاً . العقوبات التأديبية التبعية ، وهى التى تترتب وجوباً بقوة القانون ، كأثر للعقوبة التأديبية الأصلية ، التى تلتزم السلطة المختصة بتنفيذها تلقائياً بقوة القانون ، دون الحاجة إلى أن ينص عليها صراحة فى الحكم التأديبى ، أو القرار التأديبى .

والعقوبة التأديبية التبعية التى درجت عليها قوانين الخدمة المدنية فى مصر (والقوانين المقارنة) ، هى : الحرمان من الترقية مدة زمنية محددة (وتسمى تأجيل الترقية عند استحقاقها فترة زمنية محددة ، بسبب توقيع عقوبة تأديبية أصلية.

وما نود الإشارة إليه هو : إن توقيع العقوبة التأديبية التبعية ، لا يعد إخلالاً بمبدأ عدم جواز العقاب على الذنب التأديبى مرتين ، إذ أن مناط ذلك الحظر ، هو حظر توقيع عقوبتين أصليتين على ذات المخالفة التأديبية ، من بين قائمة العقوبات التأديبية التحددها القانون على سبيل الحصر ، وإنما تعد العقوبة التبعية أثر مباشر يترب بقوة القانون على توقيع العقوبة الأصلية.

**وهنا ملاحظتين جوهريتين :**

**أولهما :** أن تاريخ الحرمان من الترقية يبدأ من تاريخ صدور القرار (أو الحكم) التأديبى.

**و ثانيهما :** أنه إذا كان الموظف قد سبقت معاقبته بجزاء سابق و تم حرمانه من الترقية ، وفي أثناء تنفيذ فترة الحرمان من الترقية ، صدر ضده قرار تأديبي جديد ، لارتكابه مخالفة تأديبية جديدة ، تكون فترة الحرمان من الترقية ، من تاريخ انتهاء فترة الحرمان من الترقية المتربعة على قرار جزاء سابق.

وأخيراً ، ثمة سؤال يطرح نفسه على بساط البحث ، وهو : هل قرار ترقية الموظف بالرغم من احالتة للمحاكمة التأديبية ، قرار باطل أم منعدم؟

تناقضت الأحكام في هذا الخصوص ، فبينما اتجهت بعض الأحكام إلى بطلان القرار - في هذه الحالة - ومن ثم يتحسن القرار الصادر بالترقية بعد الميعاد المقرر لسحب القرارات الإدارية <sup>(١)</sup>.

إلا أن هناك اتجاه آخر ، أخذ يغير هذا الفهم إذا اعتبرت المحكمة الإدارية العليا - في حكم لاحق ، أن ترقية العامل المحال إلى المحاكمة التأديبية ، تعد مخالفة جسيمة ، تتحدر بالقرار إلى درجة الانعدام ، وبالتالي يجوز سحبه في أي وقت ، دون القيد بمواعيد المقررة قانوناً <sup>(٢)</sup>.

ونعتقد أن هذا هو الاتجاه الأولي بالاتباع.

### **ثانياً - الحصانة التأديبية ومحاسبة أعضاء البرلمان من موظفى الدولة:**

ال Hutchinson لحماية العضو تحت القبة وليس للتستر على الجرائم . نشير إلى  
أننا لسنا بصدور دراسة موضوع "ال Hutchinson البرلمانية" إلا بالقدر الذي تسمح به  
هذه الدراسة ، وفي إطار ما يطلق عليه "ال Hutchinson التأديبية".

---

١ أ.ع. الطعن رقم ٤٦٤٩ لسنة ٤٠ ق ، في ٣/٤٠٠٢ .

٢ أ.ع ، الطعن رقم ٨٠٨٠ لسنة ٤٧ ق ، في ٣١/١٢٠٠٥ .

من المسلمات تتمتع عضو البرلمان (مجلس النواب) بالحصانة البرلمانية ، وثمة نوعان من الحصانة البرلمانية :

أولهما : الحصانة الاجرائية ، وتهدف إلى منع السلطة التنفيذية من إتخاذ الاجراءات الجنائية (الجزائية) ضد عضو البرلمان في غير حالة التلبس ، إلا بإذن البرلمان ، أي بعد الحصول على إذن من المجلس النيابي ، أو بعد إنقضاء تمتعهم بالعضوية (إنقضاء الفصل التشريعي) ، أي أن هذه الحصانة حسانة شخصية ، فالحصانة الاجرائية تهدف إلى حماية العمل النيابي ، حتى يكون عضو البرلمان بعيداً عن الضغوط ، حتى يؤدي رسالته على أكمل وجه.

كما أن هذه الحصانة الاجرائية تعتبر إجراء استثنائياً تقتضيه ضرورة جعل السلطة التشريعية بمثابة عن اعتداءات السلطات الأخرى ، بمعنى أن مبرر هذه الحصانة هو المصلحة العامة ، وأن هذه الحصانة يتمتع بها عضو البرلمان لا لشخصه أو لذاته بل باعتباره ممثلاً للشعب.

وأن هذه الحصانة لا يجوز التنازل عنها ، كما لا يجوز الاحتماء بها أو الاختفاء وراءها لاتيان أفعال إجرامية أو تحقيق مكاسب غير مشروعة أو تحقيق مصلحة خاصة ، وهي من النظام العام ، ولا تمتد هذه الحصانة إلى المخالفات ، فهي لا تمنح للنائب إلا في الجنایات والجناح ، فلا حصانة في المخالفات (م/١١٣).

دستور ٢٠١٤.

والنوع الثاني من الحصانة ، هي الحصانة الموضوعية :

وهذه الحصانة مانع من موانع المسؤولية ، وهي شأنها شأن الحصانة الاجرائية ، تهدف إلى أداء الوظيفة البرلمانية بفاعلية وحرية بعيداً عن تأثير السلطة التنفيذية.

وتعد الحصانة البرلمانية (الموضوعية) أهم الضمانات التي تكفل للأعضاء التعبير عن آرائهم وأفكارهم دون خوف من تعرضهم لأى شكل من أشكال المسئولية القانونية ، حال ممارستهم دورهم النيابي ، الرقابي والتشريعي على السواء .

وتعنى هذه الحصانة : عدم مسائلة العضو عما يبديه من آراء وأفكار تحت قبة البرلمان .

وهذه الحصانة ليست مطلقة ، فلا يجوز للنائب استخدام لفاظ غير لائقة أو عبارات فيها مساس بكرامة العضو أو بكرامة المجلس أو الأشخاص أو الهيئات أو المساس بالنظام العام والأداب العامة .

ونكر أن هذه الحصانة بنوعيها (الاجرائي والموضوعي) ، مقررة لحماية المصلحة العامة ، وليس امتيازاً شخصياً للنائب المتهم .  
وأساس الحصانة هو مبدأ سيادة الشعب .

أما عن ال Hutchinson التأديبية ، فقد نص عليها في م/٣٦٢ من لائحة مجلس النواب ، وتنص هذه المادة بأنه :

" لا يجوز . إلا بعد موافقة المجلس . اتخاذ إجراءات أو الاستمرار في إجراءات إنهاء خدمة عضو المجلس العامل في الجهاز الإداري للدولة أو القطاع العام وما في حكمها ، بغير الطريق التأديبي ، كما لا يجوز إتخاذ أية إجراءات تأديبية ضده أو الاستمرار فيها (إلا بعد موافقة المجلس) .

ويقوم بطلب الإنذن من الوزير المختص إلى رئيس المجلس .

الملاحظ : ان الدستور لم ينص على تلك ال Hutchinson التأديبية ، وإنما ورد النص عليها في لائحة المجلس ، الصادرة بالقانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ .

- نطاق هذه الحصانة تسرى على أعضاء البرلمان من موظفى الحكومة والقطاع العام (م/٣٦٢) من اللائحة ، ممن هم على رأس العمل ، أى ما زالوا يشغلون وظائف بالجهاز الإداري للدولة أو القطاع العام أو قطاع الأعمال العام.  
مؤدى ذلك : زوال صفة الموظف العام عن العضو للإستقالة أو بلوغ سن التقاعد ، لا يترتب عليه التمتع بهذه الحصانة ، بل يتم مساءلته هؤلاء وفقاً للقواعد العامة فى قانون الخدمة المدنية.

إذا انتهت خدمة عضو البرلمان فى الوظيفة العامة بعد اكتسابه عضوية البرلمان ، وتم اكتشاف المخالفة التأديبية بجهة عمله قبل إنتهاء خدمته ، ترتب عليها ضرر بالمال العام (مخالفات مالية) ، فإنه يجوز مساءلة عضو البرلمان تأديبياً لمدة خمس سنوات من تاريخ إنتهاء خدمته عن هذه المخالفة ، ولو لم يكن قد بدء في التحقيق الإداري قبل إنتهاء خدمته ، ولا يحول دون قيام النيابة الإدارية يرفع الدعوى التأديبية ضده ، إذ تقتصر الحصانة على من لم تتفصل الرابطة الوظيفية بينه وبين جهة عمله وقت مباشرة الاجراء التأديبية ضده.

ويؤذن بإتخاذ الاجراءات الجنائية أو التأديبية أو برفع الدعوى الجنائية المباشرة متى ثبت أن الدعوى أو الاجراء ليس مقصوداً بأى منهما من عضو من أداء مسؤوليته البرلمانية بالمجلس (عدم الكيدية).

وألزمت اللائحة المجلس بالبت فى الإذن خلال عشرة أيام من طلب الإذن بإتخاذ الاجراءات التأديبية قبل العضو أو السير فيها أو فى إجراءات إنهاء خدمته بغير الطريق التأديبى ، وإلا عد الإذن مقبولاً. ذلك أنه - فيما يتعلق بال Hutchinson ، نص على أنه فى جميع الأحوال يتعين البت فى طلب اتخاذ الاجراء الجنائي ضد العضو خلال ثلاثة أيام على الأكثر وإلا عد الطلب

مقبولاً (م ١١٣ / ٢) دستور ٢٠١٤ وهو ما يسرى أيضاً في شأن الحصانة التأديبية ، فليست الحصانة التأديبية أحسن حالاً من الحصانة البرلمانية .

#### **محو الجزاءات التأديبية :<sup>(١)</sup>**

تناولت المادة (٦٦) من القانون ، قواعد محو الجزاءات التأديبية ، فقررت محو الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف بإنقضاء الفترات الآتية :

١. سنة : في حالة الإنذار والتنبيه والخصم من الأجر مدة لزيادة على خمسة أيام .

٢. سنتان : في حالة اللوم والخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام وحتى خمسة عشر يوماً .

٣. ثلاث سنوات : بالنسبة للجزاءات الأخرى عدا جزئي الفصل والإحالات إلى المعاش .

ويترتب على المحو اعتبار الجزاء كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ولايؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتب نتيجة له .

إذاً محو الجزاء ، يعني اعتباره كأن لم يكن ، وذلك بمحو أي معلومات تشير إلى سبق توقيع ذلك الجزاء في ملف خدمة الموظف ، بمضي المدد المشار إليها .

والسؤال : هل يحضر على الجهة الإدارية الاصلاح عن المخالفات التي ارتكبها الموظف ، بعد فترة من توقيع العقوبة عليه (مدة المحو المشار إليها) في أي أوراق يحصل عليها الموظف تتعلق بسيرته المهنية ؟

---

١ نشير إلى أن نظام تأديب طلاب الجامعات لا يعرف نظام "محور العقوبات" وعلى ذلك فإن نظام محو العقوبات التأديبية لا يسرى على العقوبات التي توقع على طلاب الجامعات ، لعدم وجود نص يقضى بغير ذلك .

قدمنا أن المحو كطريق لانقضاء العقوبة التأديبية ، له آثار الايجابية على كل من الموظف والجهة الادارية على الماء ذلك أنه يمثل نوعاً من قبول التوبة لمن أراد العدول عن الخطئه والسلوك المعوج ، مما يحفزه ويشجعه على الاستقامة عند مبادرته لأعمال وظيفته ، والتطلع إلى آفاق أرحب بالنسبة للمستقبل الوظيفي .

وبالتالى فإن البقاء على الجزء بملف خدمة الموظف (بحجة أن تكون الادارة على علم دوماً وأبداً بسيرة الموظف المهنية ، ومن ثم تمكينها من اختيار الأفضل للأعمال التي تتفق والمصلحة العامة ومصلحة الوظيفة أيضاً) يعني أن تتخذ جهة الادارة من الجزء التأديبي والذى انقضى أثره بفووات مدة المحو القانونية ، سلحاً تشهده فى وجهه ، وهذا يجعله يشعر بالظلم والقهر وعدم الانصاف ، مما يجعله ذا تأثير ضار على الجهة التي يعمل بها ، يتمثل فى إخفاقه عن آداء وظيفته على الوجه المطلوب منه ، خاصة وأن ثمة عقوبات توقع على الموظف ، ولا يستطيع البعض من الطعن عليها خوفاً على وضعه الوظيفى ، رغم أن تلك العقوبات تكون - غالباً - لاتتناسب مع حجم المخالفة التي ارتكبها الموظف .

ويلاحظ أن بعض الجهات الادارية، تتخذ من نظافة ملف الموظف معياراً لصلاحيته للوظائف القيادية ، دون أن تفرق في هذه المسألة بين الجزاءات الانضباطية (كالتأخير عن ميعاد العمل أو التقصير البسيط في آداء العمل ...) والأخطاء المسلكية ، تلك التي تتعلق بمسارك الموظف وسلوكه الوظيفي ، وما تؤثر في كرامته واعتباره ( كالسرقة أو الاختلاس . ولو لم يحاكم جنائياً عنها . تكرار ارتكاب المخالفات دون رادع).

وهنا يلزم الاشارة إلى أن خلو ملف الموظف (الوظيفي) من الجزاءات التأديبية ، لايعنى . كقاعدة . صلاحية الموظف لتقليد الوظائف القيادية ، ونؤكد على أنه يجب النظر إلى نوع الجزاء التأديبي (السلوكي)، كمعيار لتولى الوظائف القيادية ، ولاعامل كافة الجزاءات . أيا كان نوعها . معاملة واحدة ، خاصة وأنه يلاحظ أن الموظف قد يكون قد ارتكب المخالفات البسيطة في مقبل حياته الوظيفية (بداية حياته الوظيفية) ، ولايمكن ولابعد ولايقبل أن تؤخذ هذه الجزاءات (رغم بساطتها وتوقيتها) كمعيار للترقية إلى الوظائف الأعلى أو تقليد الوظائف القيادية<sup>(١)</sup>.



---

١ تجدر الاشارة إلى أن هناك بعض النظم القانونية لاتجعل للجزاء التأديبي ، أثراً على ترقية الموظف ، مثل ذلك قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، إذ قضى بأن مجازاة عضو مجلس الدولة بعقوبة اللوم ، لا يتربى عليه بذاته التخطى في الترقية كأكثر لهذه العقوبة .  
أ.ع . دائرة خاصة ، طعن ٤٣٦٠ لسنة ٥٣ ق ، في ٦/١٣/٢٠٠٩.

## المبحث الخامس

### انتهاء الخدمة

ورد النص على أسباب انتهاء خدمة الموظف ، فى المادة (٦٩) من القانون لسنة ٢٠١٦ ، وجاء النص ، على أن تنتهى خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية :

١. بلوغ سن الستين ، بمراعاة أحكام قانون التأمين الاجتماعى. ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية ، لاعتبارات يقدرها مد الخدمة لشاغلى الوظائف القيادية لمدة لا تجاوز ثلاثة سنوات.

٢. الاستقالة.

٣. الاحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة.

٤- فقد الجنسية ، أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لرعاية الدول الأخرى.

٥- الانقطاع عن العمل بدون إذن ، خمسة عشر يوماً متالية ، مالم يقدم خلال خالى الخمسة عشر يوماً التالية ما يثبت أن الانقطاع كان بعذر مقبول.

٦. الانقطاع عن العمل بدون إذن ثلاثون يوماً غير متصلة في السنة.

٧. عدم اللياقة للخدمة صحيًا ، وذلك بقرار من المجلس الطبي المختص.

٨ - الالتحاق بخدمة جهة أجنبية بدون ترخيص من حكومة جمهورية مصر العربية.

٩- الحكم عليه بعقوبة جنائية ، أو بعقوبة مفيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ، أو تقاده الثقة والاعتبار<sup>(١)</sup>.

#### ١٠. الوفاة.

- وقد أوضحت اللائحة التنفيذية لقانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، عن إجراءات وقواعد إنهاء الخدمة لهذه الأسباب في المواد من ١٦٨ حتى ١٨٠ من اللائحة. الواقع أن تناول هذه الأسباب (العشرة) بالدراسة ، هو أمر متعدد في مثل هذا المؤلف (الاكاديمي) ، ولذلك سوف نتوقف - في هذا المؤلف - عند دراسة الاستقالة - كأحد أهم أسباب انتهاء الخدمة - نظراً لأهميتها العملية ، ونجيل من يرد الاستزادة إلى المؤلفات المتخصصة<sup>(٢)</sup>.

#### الاستقالة :

- ورد النص على الاستقالة (بنوعيها) في البند ٢٥٦ من المادة (٦٩) من القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، والممواد ١٦٩ ، ١٧٠ ، ١٧١ ، ١٧٢ ، ١٧٦ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

#### وتخلص أحكام الاستقالة ، فيما يلى :

##### ١. نوعا الاستقالة :

(أ) الاستقالة نوعان هما : الاستقالة الصريحة والاستقالة الضمنية.  
والاستقالة . في كلتا صورتيها . إنما تقوم على إرادة العامل ، حيث تستند

---

١ نشير إلى أن الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع . في أحدث فتواها ، قالت : " عدم جواز انهاء خدمة الموظف العام ، لصدر حكم جنائي ضده تم القضاء فيه بالصالح : تأسيساً على أن صدور حكم بانقضاء الدعوى الجنائية بالصالح ، هو قضاء يعادل أثره براءة المتهم من الاتهام المسند إليه كلياً.

٢ راجع : مؤلفنا ، بعنوان : أسباب انتهاء الخدمة للعاملين في الحكومة والقطاع العام ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، سنة ١٩٨٦ .

الاستقالة الصريحة ، إلى طلب كتابي يقدمه العامل ، بينما تقوم الاستقالة الضمنية على اتخاذه موقفاً ، ينبع عن انصراف نيته إلى ترك العمل (من خلال انقطاعه عن العمل بدون اذن) .

(ب) والمسلم به أن الاستقالة الضمنية - إذا ماتوافرت عناصرها وتكامت أركانها - يترتب عليها ذات الأثر على الاستقالة الصريحة ، وهي انتهاء خدمة الموظف (أو العامل) .

وان الاستقالة الضمنية (أو الحكمية) ، هي تعبير عن الإرادة الضمنية للعامل ، إعراباً منه عن عزوفه عن العمل وإعراضه عن أدائه ، فلا يجوز اجباره عليه ، وكلتا هما = الاستقالة الصريحة والضمنية = تأتي تقنياً لمبدأ حرية العمل ، والأصل في العمل أن يكون إرادياً ، قائماً على الاختيار الحر.

## ٢. الإستقالة في صورتيها ، قرار إداري :

تقوم الاستقالة الصريحة أو الضمنية على ارادة العامل - على ماتقدم - هذه الإرادة من جانب العامل ، هي التي تمثل ركن السبب في القرار الإداري ، وهو قرار إنهاء خدمة العامل .

٣. الأصل في الاستقالة أن خدمة العامل لا تنتهي إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة ، وعليه الاستمرار في العمل إلى أن يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة ، إلا أن خدمة العامل تنتهي وتعتبر منتهية إذا لم يبيت في طلب الاستقالة (الصريحة) خلال مدة الثلاثين يوماً ، أو بعد مدة الإرجاء ، إذ تنتهي خدمة العامل في هذه الحالة دون حاجة إلى إصدار قرار بقبول الاستقالة الصريحة المواد ١٦٩، ١٧١، ١٧٢ من اللائحة التنفيذية للقانون ٨١ لسنة ١٦<sup>(١)</sup> .

---

١ فقد نصت م/١٦٩ من اللائحة التنفيذية للقانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، على أن : للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته كتابة ، ولا تنتهي إلا من تاريخ صدور قرار السلطة المختصة أو من

### وهنا أمران جوهريان :

(أ) أن اعتبار الاستقالة مقبولة بقوة القانون . في حالة عدم البت في طلب الاستقالة خلال مدة الثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها . تشكل أحد أبرز صور القرار الضمنى بالقبول<sup>(١)</sup> .

(ب) أن ارجاء قبول الاستقالة ، يأتى لأحد سببين ، أولهما : مصلحة العمل ، والآخر : بسبب اتخاذ اجراءات تأديبية ضد الموظف .

٤- مؤاخذة العامل تأديبياً عن انقطاعه عن العمل ، يمتنع عليها - في هذه الحالة - اعتباره مستقiliاً ، بشرط ، اتخاذ تلك الاجراءات ، خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل .

- ولكن قيام الإدارة بخصم أيام الانقطاع عن راتب العامل المنقطع ، لا يعد اجراءً تأديبيا ، لا يحول دون اعتباره مستقiliاً ، لأن حرمان العامل من الأجر عن مدة الانقطاع عن العمل ، لا يعتبر عقوبة تأديبية<sup>(٢)</sup> .

---

تفوضه بقبول الاستقالة ، بينما نصت م/١٧١ . من ذات اللائحة . على أنه : يجب البت في طلب الاستقالة خلال ثلثين يوماً من تاريخ تقديمها ، وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون ، مالم يكن الطلب معلقاً على شرط أو مقتنة بقيد ، وفي هذه الحالة لانتهى خدمة الموظف إلا إذا تضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه .

ويجوز خلال هذه المدة ارجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل ، على ألا تزيد مدة الإرجاء عن ثلاثة أيام ، بالإضافة إلى مدة الثلاثين يوماً المنصوص عليها في الفقرة السابقة . وتنص م/١٧٢ ، على أنه إذا رأت السلطة المختصة أو من تفوضه الموافقة على قبول الاستقالة ، أو إرجاء قبولها ، لأسباب تتعلق بمصلحة العمل ، أو بسبب اتخاذ اجراءات تأديبية ضد الموظف ، تعين على إدارة الموارد البشرية ، إبلاغ الموظف فوراً بذلك .

١ راجع في تفصيلات موضوع " القرارات الإدارية الضمنية بالقبول " مؤلفنا ، ذات العنوان ، القاهرة ١٩٩٨ ، دار النهضة العربية .

٢ أ.ع ، الطعن ٨٢٠٣ لسنة ٤٩ ق ، في ٣٠/١٢/٢٠٠٧ .

- وعلى ذلك فإنه يجب التفرقة بين أمرين : اتجاه ارادة الجهة الادارية على اتخاذ اجراءات تأديبية ضد العامل المنقطع عن العمل خلال مدة الثلاثين يوماً التالية لمدة الانقطاع ، يحول دون اعتباره مستقيلاً.

أما قيام الادارة بخصم أيام الانقطاع عن العمل من راتب الموظف - دون اتخاذ أية اجراءات تأديبية ضده - لا يحول دون اعتباره مستقيلاً ، بحسبان أن خصم أيام الغياب ، لا يعد عقوبة تأديبية.

٥- هل يشترط انذار العامل كتابة ، قبل إعمال قرينة الاستقالة الضمنية (الضمنية) في حقه؟

كانت المادة (٩٨) من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (الملغى) ، تشترط لاعتبار العامل مستقيلاً حكماً بسبب الانقطاع ، انذار العامل كتابة. ومن ثم كان هذا الاجراء (انذار العامل كتابة) يعد اجراءً جوهرياً ، يمثل ضمانة للعامل حتى يكون على بيته بما تنوى جهة الإدراة اتخاذها حالياً ، وأن قرار اعتباره مستقيلاً (حكماً) بدون اتخاذ هذا الاجراء يبطل قرار انهاء الخدمة للاستقالة الضمنية.

وجاء القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، خلواً من هذا الاجراء ، وبناء على ذلك أضحى منذ العمل بأحكام هذا القانون (٨١ لسنة ٢٠١٦) العامل يعتبر مستقيلاً حكماً للإنقطاع عن العمل . المدد المحددة قبلـ دون حاجة إلى انذاره.

#### **- وتتجدر الاشارة إلى القاعدة الآتية:**

عدم توقف الاستقالة الضمنية على صدور قرار من جهة الإدراة ، إذ يكفي لترتيب مضمونها ، انقطاع العامل عن عمله المدد المحددة دون اتخاذ الإجراء

التأديبى ضده خلال الشهر التالى للانقطاع ، إذ تقوم فى هذه الحالة قرينة قانونية باعتبار العامل مستقiliاً<sup>(١)</sup>، وذلك على العكس من الاستقالة الصريحة.

٦- كما ولا تدخل قرارات إنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل ضمن مدلول الفقرات (ثالثاً ، ورابعاً ، وتاسعاً) من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، ومن ثم ، تقبل طلبات الغائبين ، دون أن تكون مسبوقة بتقديم تظلم (وجوبى) منها إلى الهيئة مصدرة القرار ، كما يجوز طلب وقف تنفيذه<sup>(٢)</sup>

#### ٧- أثر الحكم بالغاء قرار إنهاء الخدمة على أجر العامل :

استقر إفتاء الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ، على أنه ليس من مقتضى الحكم بالغاء قرار إنهاء الخدمة ، أن يعود للعامل تلقائياً الحق في أجره خلال مدة إنهاء الخدمة ، مالم يقرر الحكم ذلك صراحة . ذلك أن الأجر مقابل العمل ، يكون للعامل الحق في المطالبة قضائياً بالتعويض إن كان له مقتضى<sup>(٣)</sup>.

بينما يحق للعامل المعتقل سياسياً ، صرف أجره الأساسي خلال مدة اعتقاله ، وكذا ملحقات الأجر الاصحية التي تدور معه وجوداً وعدماً ، أما بالنسبة للحوافز الشهرية ، فتتوقف على شروط وقواعد صرفها<sup>(٤)</sup>.

١ أ.ع ، دائرة توحيد المبادئ ، الطعن رقم ٣٩٥ لسنة ٣٩٥ ق ، في ١٩٨٦/٣/٢ .

٢ أ.ع ، دائرة توحيد . الطعن رقم ٤٧٦١ لسنة ٣٥ ق ، في ١٩٩٦/١٢/٥ .

٣ فتوى رقم ٦٠١ . ملف ٨٦ / ٤ / ١٥٦٨ ، في ٢٠٠٦/٤/١٩ .

٤ فتوى . ملف رقم ١٥٦٣ / ٤ / ٨٦ ، في ٢٠٠٦/٥/٢ .

## مبحث خاص المطلب الأول مدى جواز تشديد العقوبة التأديبية ، أو تخفيفها

قدمنا أن سلطة التأديب تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار العقوبة التأديبية المناسبة لكل جريمة من بين العقوبات التي يجوز توقيعها، وثمة تساؤل يثور حول المعايير التي يتم على أساسها اختيار العقوبة التي توقع على الموظف ، أو متى يتم تشديد العقوبة التأديبية ، وكذلك ما هي الأسباب التي تؤدي إلى تخفيف العقوبة.

### أولاً - فيما يتعلق بتشديد العقوبة التأديبية :

فإنه يجب تشديد العقوبة التأديبية على المخالفات العمدية ، إذ أن جسامنة العمل المادى المشكك للجريمة (أو المخالفة التأديبية) ، إنما يرتبط بالاعتبار المعنى المصاحب لها ، فمثلاً يجب تشديد العقوبة التأديبية على الأفعال التي تشكل جرائم جنائية مخلة بالشرف أو الأمانة (مثل السرقة أو النصب ، أو جرائم العرض ، أو جرائم التهرب الضريبي ، أو التهرب من الخدمة العسكرية ... الخ).

- كما يجب تشديد العقوبة التأديبية ، في حالة تعدد المخالفات المنسوبة للموظف في التحقيق الواحد ، ومرد ذلك أنه لا يجوز تعدد الجزاءات التأديبية بتعدد المخالفات التأديبية ، إنما يقع عن كل المخالفات رغم تعددها جزاء تأديبي واحد ، ومن ثم يجب أن يكون مغلوظاً ، بما يتاسب وجسامنة هذه المخالفات وتعددها.

أيضاً ، يجب تشديد العقوبة التأديبية ، في حالة العود في ارتكاب ذات المخالفة أو المخالفات في فترة زمنية وجيزة ، إذ يتبئ ذلك عن أن العقاب السابق لم يحقق أثراه في ردع الموظف ، بما يوجب تشديد العقاب عليه.

وكذلك ، يجب تشديد العقوبة التأديبية في المخالفات المالية ، التي يترتب عليها ضرر مالي جسيم.

أما أحوال تخفيف العقوبة التأديبية ، فيمكن ردها إلى الحالات الآتية :

الحالة النفسية للموظف وقت ارتكاب المخالفة ، التي لا تصل إلى حد المرض النفسي أو العقلي ، مثل ظرف الاستفزاز الذي يتعرض له ، ويدفعه إلى ارتكاب المخالفة .

- وأيضاً ، ثبوت عدم تدريب الموظف على العمل ، وجهله وعدم درايته بأصول العمل الوظيفي ، نتيجة حادثة العهد بالخدمة ، وقلة الخبرة الوظيفية ، من شأن ذلك أن يخفف الجزاء التأديبي على الموظف.

كما وأن كثرة الأعمال على الموظف ، من شأنها تخفيف العقوبة التأديبية عليه.

وكذلك ثبوت تعرض الموظف للاكراء الأدبي ، مما أدى إلى ارتكابه المخالفة التأديبية ، يؤدى إلى تخفيف العقوبة التأديبية.

ومن الظروف التي تؤدى إلى تخفيف العقوبة التأديبية على الموظف ، نقاء صحيفة العامل الوظيفية (ملف خدمة الموظف) . وأيضاً إنتفاء الضرر المادي عن الفعل موضوع المخالفة ، أو تنازل الشاكى عن شکواه ضد الموظف ، كل ذلك يؤدى إلى تخفيف العقوبة التأديبية.

ونشير إلى أن جميع هذه الأحوال في شقيها ، سواء بتشديد العقوبة التأديبية ، أو تخفيفها ، مستخلصة من أحكام القضاء التأديبي الثابت والمستقر على ذلك.

## المطلب الثاني

### مدى استفادة الموظف من طعن النيابة الإدارية

تنص المادة (٤) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ (المعدل بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٩ ، في شأن النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية) ، على أنه : "يجوز لرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن على أحكام المحاكم التأديبية ، أمام المحكمة الإدارية العليا ، إذا رأى موجباً لذلك ، ووفقاً للقواعد القانونية ، شريطة أن يكون للطاعن (هيئة النيابة الإدارية) مصلحة في الطعن على الحكم".

#### يثير هذا النص فرضين :

- (١) أن يكون الحكم التأديبي ، قد صدر على خلاف طلبات الطاعن (النيابة الإدارية) ، ويتحقق ذلك ، إذا صدر الحكم التأديبي بغير الإدانة ، سواء ببراءة الموظف أو بعدم قبول الدعوى التأديبية لأى سبب قانونى.
- (٢) إذا صدر الحكم التأديبي بمجازاة الموظف ، ثم تبين للنيابة الإدارية ، وجود أسباب للطعن على الحكم.

التساؤل الذى يطرح على بساط البحث ، يدور حول مدى جواز الطعن على الحكم لمصلحة الموظف المحكوم عليه ، وهل يستفيد الموظف من طعن النيابة الإدارية على الأحكام التأديبية ؟

**الفرض الأول :** لا يثير اشكالية عملية ، إذ أن النيابة الإدارية الحق في الطعن على الأحكام التأديبية الصادرة في الدعاوى التأديبية ، التي تتولى تحريكها ومبادرتها أمام القضاء التأديبي ، إذا كان ثمة موجب لذلك ، وكان لها مصلحة في الطعن.

**أما الفرض الثاني :** حالة طعن النيابة الإدارية على الأحكام التأديبية لمصلحة الموظف المحكوم عليه ، فإن الأمر يستلزم الرجوع إلى القواعد العامة المعمول بها في تنظيم الأثر المترتب على طعن النيابة العامة على الحكم

الجنائي ، والمبنية فى قانونى الطعن بالنقض ، والاجراءات الجنائية ، والتى تقطع باستفادة المتهم من طعن النيابة العامة ، سواء كان ذلك الطعن لمصلحته من عدمه . وعلة ذلك ، أن النيابة العامة تمثل الصالح العام ، وتسعى على تحقيق موجبات القانون ، فهى خصم عام تختص بمركز قانونى يجيز لها أن تطعن فى الحكم ، وأن لم يكن لها - كسلطة إتهام - مصلحة خاصة فى الطعن ، بل كانت المصلحة هى للمحكوم عليه .. وإن مصلحة النيابة العامة - وعلى ما انتهى إليه قضاء ثابت لمحكمة النقض . تكون قائمة ، ولو كان الحكم قد قضى بمعاقبة المطعون ضده .

وحيث يتماثل مركز النيابة الإدارية فى الدعوى التأديبية مع المركز القانونى للنيابة العامة فى الدعوى الجنائية ، فإنه من ثم يجوز للنيابة الإدارية الطعن على الحكم التأديبى الصادر بمعاقبة الموظف إذا رأت أن هذه العقوبة غير مشروعة ، أو لأى سبب قانونى ، وعليه يجوز للنيابة الإدارية الطعن فى الحكم التأديبى لمصلحة الموظف المحكوم عليه ومن ثم يستفيد الموظف المحكوم عليه من طعن النيابة الإدارية ، وهو ماتملية موجبات العدالة .

#### **حكم خاص بالحكم التأديبى الصادر بفصل الموظف من الخدمة :**

طبقاً للمادة (٢٢) من قانون مجلس الدولة ، رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ لرئيس هيئة مفوضى الدولة الطعن على حالات الفصل من الوظيفة ، بناء على طلب العامل المفصول ، هذا الاختصاص محجوز لرئيس هيئة مفوضى الدولة ، لايجوز لأى جهة أخرى أن تباشره ، وبمراجعة أن هذا الاختصاص قاصر على حالة الفصل من الخدمة (الوظيفة) دون العقوبات التأديبية الأخرى .

## الباب الثاني

### الأموال العامة<sup>(١)</sup>

#### تمهيد وتقسيم:

تعد الأموال العامة سواء كانت عقارات أو منقولات الجناح الثاني لتحقيق الإدارة العامة لأهدافها بالإضافة إلى الجناح الأول المتمثل في الموظفين العموميين، فبغيرهما يستحيل عليها مباشرة أعمالها لتحقيق أهدافها التي أنشئت من أجلها.

وقد كانت فكرة الأموال العامة في مبدأ أمرها غير معروفة حيث كان حاكم الدولة يختص لنفسه بملكية كل ما يراه صالحًا لخدمة ملكه وللإدارة الخاصة بعرشه، ولم يكن معروفاً وقتئذ من الملكيات الرئيسية إلا أموال الملك وأملاك التاج، ولم تكن هذه الأموال كما هي الآن غير قابلة للتصرف بل تناولها التصرف والتقسيم وآلت من يد إلى يد إما بطريق الإقطاعات أو بطريق الميراث أو بطريق الهبات والوصايا لأشراف الدولة وكبار حكامها وأمرائها، وفي كل ذلك كان من الطبيعي أن تفقد هذه الأموال صفة ما خصص منها للمنفعة العامة؛ ومن ثم لا يستقيد منها الجمهور، ولكن الأمر تطور إلى

---

(١) تم إعداد هذا الباب بمعرفة الدكتور / أحمد السنترисي.

وللمزيد عن الأموال العامة راجع د/ سليمان محمد الطماوى : الوجيز في القانون الإداري- المرجع السابق - ص ٥٨٠؛ ود/ مصطفى أبو زيد فهمي : الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق- ص ٥٤٢؛ ود/ عبد الغنى بسيونى : القانون الإداري ، المرجع السابق - ص ٥٨١؛ ود/ محمد أنس قاسم جعفر : الوسيط في القانون العام ، المرجع السابق ، ص ٤٢٩.

إصدار الأوامر والقوانين التي تدور بين منع الهبات والإقطاعيات من ناحية، وبين تحديد التصرفات من ناحية أخرى.

ولقد تطورت فكرة المال العام في فرنسا حيث صدر أول قانون هو قانون MOULIN في فبراير سنة ١٥٦٦ فمنع التصرف في أموال التاج المخصصة لمنفعة العامة وجعلها غير قابلة للتملك بوضع اليد بمضي المدة الطويلة.

وفي مرحلة لاحقة بدأت ملامح فكرة المال العام تتبلور بصدر القانون المدني الفرنسي سنة ١٨٠٤ الذي أطلق مصطلح الدومين العام لأول مرة على أموال الدولة ولكن دون تمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة، واستمر الوضع على ذلك حتى تم التفريق بين المال العام والمال الخاص للإدارة استجابة لجهود الفقهاء في هذا الصدد، وكان أول من نادى بهذه التفرقة الفقيه الفرنسي *proudhon* برودون (١).

هذا وسوف نقوم بدراسة الأموال العامة في أربعة فصول على النحو التالي :

الفصل الأول : مفهوم المال العام.

الفصل الثاني : طرق اكتساب المال العام.

الفصل الثالث: كيفية استعمال المال العام.

الفصل الرابع : الحمايته القانونية للمال العام.

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى : المرجع السابق ، ٥٨١

## الفصل الأول

### مفهوم المال العام

أموال الإدارة إما أن تكون أموالاً عامة مخصصة للنفع العام وتتمتع بحماية قانونية خاصة باعتبار أن الإدارة في هذه الحالة سلطة عامة، وفي المقابل قد تكون أموال الإدارة أموالاً خاصة باعتبار أن الإدارة هنا ليست سلطة عامة؛ ومن ثم تخضع هذه الأموال تخضع لنظام القانوني الذي تخضع له أموال الأفراد ولا تتمتع بحماية قانونية خاصة مثل النوع الأول.

وتبدو أهمية التمييز بين هذين النوعين من الأموال في أن الأموال العامة للإدارة تخضع لنظام قانوني متميز عن النظام القانوني الذي تخضع له الأموال الخاصة لها، وهذا النظام القانوني يتمثل في قواعد القانون الإداري.

ولقد ظهرت عدة معايير ساقها فقهاء القانون للتمييز بين المال العام والمال الخاص للإدارة، وتمثل هذه المعايير في ثلاثة معايير، يتمثل الأول في معيار طبيعة المال، أما الثاني فيتمثل في مدى تخصيص المال للمرفق العام، وأخيراً معيار تخصيص المال للفترة العامة.

وسوف نقوم ببيان مفهوم الأموال العامة من خلال بيان تلك المعايير التي تحدد متى يكون المال الذي تملكه الإدارة مالاً عاماً، ومتي يكون مالاً مملاوكاً لها ملكية خاصة، وذلك على النحو التالي :

**أولاً: معيار طبيعة المال أو التخصيص لاستعمال الجمهور :**

يقوم هذا المعيار على أساس النظر إلى طبيعة المال، فالأموال العامة هي تلك التي لا تصلح بطبعتها لتكون مملوكة ملكية خاصة، وتكون مخصصة لاستعمال المباشر للجمهور، ومثال ذلك الطرق العامة والميادين والمتزهات العامة.

ومن ثم فإن مفاد هذا المعيار أن الأموال المملوكة للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام تعتبر أموالاً عامة إذا كانت مخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة، وغير قابلة للتملك، سواء أكان الاستعمال مجاناً أو مقابل رسم معين يدفعه المنتفع، وسواء أكان الاستعمال مرخص به دون إذن سابق أو كان معلقاً على ترخيص باستعماله.

وهذا المعيار محل نقد من حيث أنه يضيق من مفهوم المال العام، فيشترط أن يكون المال العام عقاراً وليس منقولاً كما أنه يحصر مفهوم المال العام في ذلك المال الذي يستعمله الجمهور بشكل مباشر، ولا يخفى أن الكثير من المباني الحكومية لا يستعملها الجمهور بشكل مباشر ولا خلاف في أنها تعد أموالاً عامة.

ومن جانب آخر قصر أنصار هذا المعيار مفهوم المال العام على المال غير القابل للتملك من قبل الأفراد، وهذا منتقد من حيث أن قابلية المال العام للتملك لا ترجع لطبيعته الخاصة، وإنما هي نتيجة لإضفاء صفة المال العام عليه، كما أن الكثير من الأموال المعتبرة أموالاً عامة تقبل الملكية الفردية كالطرق والقنوات المائية الخاصة التي ينشأها الأفراد في أملاكهم الخاصة بهم.<sup>(١)</sup>

#### **ثانياً: معيار تخصيص المال للمرفق العام :**

يذهب أنصار هذا المعيار في التفرقة بين المال العام والخاص للإدراة إلى أن المال العام هو المال المخصص لخدمة مرفق عام؛ ومن ثم يعتبر كل مال مخصص لخدمة المرفق العام مالاً عاماً.

---

(١) للمزيد راجع د/ عبد الغنى بسيونى - القانون الإداري - المصدر السابق - ص ٥٨٤.

وهذا المعيار غير جامع من ناحية وغير مانع من ناحية أخرى ، فهو غير جامع لأنّه يخرج من دائرة الأموال العامة تلك الأموال المخصصة للاستعمال المباشر للجمهور كالطرق والميادين والمتزهات العامة لأنّها غير موضوعة لخدمة مرفق عام .

ومن ناحية أخرى يعد هذا المعيار غير مانع من حيث إنّه يعترف بصفة الأموال العامة لجميع الأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة على اختلاف أنواعها إدارية أم اقتصادية وسواء أكان المال مهماً أم تافه القيمة .  
ولاشك أن هذه المحاولة لبيان المقصود بالأموال العامة فشلت أيضا لأنّها لا تستند إلى معيار منضبط يحدد متى يمكن اعتباره مرفقاً عاماً جوهرياً ، ومتى تكون أمام مال مخصص لخدمة مرفق عام وله دور رئيس في إدارته .  
(١) ومن ثم تم هجر هذا المعيار واللجوء إلى معيار آخر أكثر تحديداً للمال العام للإدارة .

### **ثالثاً: معيار تخصيص المال للمنفعة العامة :**

نتيجة للانتقادات الموجهة للمعيارين السابقين اتجه الفقه نحو الأخذ بمعيار آخر هو معيار تخصيص المال للمنفعة العامة . ومقتضاه أن المال يكون مالاً عاماً طالما تم تخصيصه لتحقيق النفع العام .

ويعد هذا المعيار أكثر المعايير وضوحاً وانضباطاً وتتوافقاً مع مقتضيات المصلحة العامة ، حيث يأخذ بمعيار مزدوج قوامه تخصيص المال للاستعمال الجمهور ، وتخصيصه للمرافق العامة ، وبذلك تشتمل الأموال العامة على كل

---

(١) يراجع في ذلك د/ محمود عاطف البنا : مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة ، دار الفكر ، ص ١٤ .

من الأموال المخصصة للاستعمال المباشر للجمهور، وكذلك الأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة، أي المخصصة لمنفعة العامة بصفة عامة سواء كان المستفيد منها الجمهور أو المرافق العامة ذاتها.

وطبقاً لهذا المعيار تعتبر أموالاً عامة كل الأموال المملوكة للدولة أو لغيرها من أشخاص القانون العام والمخصصة لمنفعة العامة مهما كانت أهميتها المادية وقيمة منفعتها وعقارية أو منقوله، سواء كانت هذه الأموال معدة لخدمة الجمهور مباشرة كالطرق والمتزهات العامة، أو كانت معدة لخدمة المرافق العامة ولا يستفيد منها الجمهور إلا بطريق غير مباشر كالمصالح الحكومية وتجهيزات السكك الحديدية.

ونخلص مما سبق إلى أن المال العام وفقاً لهذا المعيار هو ذلك المال المملوك لإحدى الجهات الإدارية والمخصص لمنفعة العامة.

#### **رابعاً: موقف المشرع المصري من المعايير السابقة :**

أخذ المشرع المصري بمعيار المنفعة العامة لتحديد المال العام، وهذا ما يتبيّن من نص كل من المادتين رقمي (٨٧ ، ٨٨) من القانون المدني المصري، والتي بينت الأحكام الخاصة بالمال العام.

فال المادة رقم (٨٧) بينت كيفية اكتساب المال وصف العمومية؛ ومن ثم نصت على أنه "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".

**وبموجب هذه المادة يجب لاكتساب المال صفة العمومية توافر شرطين :**

**الأول:** أن يكون المال - منقول أو عقار - مملوكاً للدولة أو لإحدى الأشخاص الاعتبارية العامة.

**الثاني:** أن يتم تخصيص المال للمنفعة العامة ، ويكون التخصيص للمنفعة العامة

على وفق المادة السابقة بأحد الأساليب التالية :

**١- التخصيص بالفعل :** ويتم ذلك بان يكون المال متاحاً للانتفاع به مباشرة للجمهور دون أن تتدخل السلطات في ذلك بقانون أو قرار ، لأن يقوم الأفراد بالانتفاع بالطرق العامة والشواطئ والمنتزهات مباشرة دون الحاجة إلى أداة قانونية تقرر هذا الانتفاع .

**٢- التخصيص بأداة قانونية:** ومفاد هذا التخصيص أن تقوم الدولة بإصدار قانون، أو أو مرسوم أو قرار من السلطة المختصة يتضمن تخصيص المال للنفع العام، كما هو الحال في الانتفاع عن طريق المرافق العامة المختلفة، كمرافق النقل والصحة والتعليم وغيرها.

**وبناءً على ما تقدم :** لا يمكن اعتبار الأموال المملوكة للأفراد أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة أموالاً عامة ولو كانت مخصصة للمنفعة العامة ، كما أن أموال الملتم في عقد الامتياز لا تعد أموالاً عامة.

ومن جهة أخرى نصت المادة (٨٨) على الأحوال التي يفقد فيها المال العام هذه الصفة، فقررت بأنه : "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." .

**وبناءً على ذلك فإن الأموال العامة تزول عنها صفة العمومية بنتها تخصيصها للمنفعة العامة، ويتحقق ذلك بأحد الأساليب التالية :**

### ١- انتهاء التخصيص للمنفعة العامة بأداة قانونية :

وفي هذا الأسلوب ينتهي تخصيص المال للمنفعة العامة بصدور قانون أو قرار من الوزير المختص يقرر زوال صفة المال العام عنه، وهذه الحالة لا تثير أية إشكالية حيث لا لبس فيها ولا غموض.

### ٢- انتهاء التخصيص للمنفعة العامة بالفعل أو انتهاء الغرض الذي خصصت من أجله الأموال العامة :

وفي هذه الحالة لا تكون أمام أداة قانونية تنتهي تخصيص المال للمنفعة العامة، ولكن تكون أمام حالة واقعية تتبع عن تخلي الإدارة عن تخصيص مال معين للمنفعة العامة بعد أن كان مخصصاً لها.

وذلك لأن يكون شاطئ معين مخصص بالفعل للمنفعة العامة، ثم بعد ذلك تقيم عليه الدولة مشروعأً سياحياً.

وكذلك لأن يخصص فندق مملوك للدولة ملكية خاصة لجامعة من الجامعات الحكومية تستخدمه كمدينة جامعية للطلاب لخدمة مرفق التعليم، ثم تسترد الدولة لانتهاء الغرض الذي خصص من أجله لبناء الجامعة سكاناً طلابياً خاصاً بها، ونقل الطلاب بها.

ومثال زوال صفة المال العام لانتهاء تخصيص المنفعة بانتهاء الغرض الذي خصص من أجله هذا المال للمنفعة العامة، الأرض المملوكة للدولة ملكية خاصة ثم حولها الجمهور في قريتهم إلى ملكية عامة باستخدامها كجرن أهالي؛ وبالتالي تم تخصيصها بالفعل لخدمة أهالي القرية، ثم وضع بعض أهالي القرية يدهم على هذه الأرض ومن قبلهم أباؤهم وأجدادهم اعتباراً من عام ١٩٣٥ حتى الآن بإنشاء مباني سكنية لهم واتسم وضع يدهم بالهدوء والظهور والاستمرار وبنية التملك، مما يبين منه انتهاء الغرض الذي خصصت من أجله أرض النزاع فعلياً وذلك بزوال معالم تخصيصها بإنشاء مباني سكنية عليها وانقطاع استعمالها "كجرن روك أهالي" على وجه مستمر، وبهذه المثابة

فإنها قد فقدت صفتها كمال عام بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة بالفعل وفقاً لحكم المادة ٨٨ من القانون المدني، وتعود إلى الملكية الخاصة للدولة التي كانت تتبعها أصلاً<sup>(١)</sup>.

وفي هذه الحالة يجب أن يكون زوال التخصيص للمنفعة العامة لا لبس فيه ولا غموض؛ ومن ثم فإن سكوت الإدارة لا يعتبر في حد ذاته تخلياً منها عن تخصيص المال للمنفعة العامة.

ومن ثم قضت النقض في حكمها الصادر في ٨ يونيو ١٩٦٧ م بأنه "لا تفقد الأموال العامة صفتها إلا بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة . وهذا الانتهاء ما دام لم يصدر قانون أو قرار به فإنه لا يتحقق إلا بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة بمعنى أن ينقطع بالفعل وعلى وجه مستمر استعمالها لهذا الغرض وتزول معالم تخصيصها للمنفعة العامة . وإنقضاء التخصيص للمنفعة العامة بالفعل يجب أن يكون واضحاً لا يحتمل لبساً ومن ثم ف مجرد سكوت الإدارة عن عمل يقوم به الغير في المال العام بدون موافقتها لا يؤدي إلى زوال تخصيص هذا المال للمنفعة العامة وإنقضاء التخصيص للمنفعة العامة بالفعل يجب أن يكون واضحاً لا يحتمل لبساً ومن ثم ف مجرد سكوت الإدارة عن عمل يقوم به الغير في المال العام بدون موافقتها لا يؤدي إلى زوال تخصيص هذا المال للمنفعة العامة ."<sup>(٢)</sup>

---

(١) حكم محكمة النقض في الطعن رقم ٣٣٤ لسنة ٦٥ ق، بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١١ م.

(٢) حكم محكمة النقض في الطعن رقم ٧٠ لسنة ٣٤ ق، بتاريخ ١٩٦٧/٦/٨ م، س ١٨، ص ١٢١٩.

## الفصل الثاني

### طرق اكتساب المال العام

نصت المادة (١٢٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م الحالي، على أن "ينظم القانون القواعد الأساسية لتحصيل الأموال العامة وإجراءات صرفها".

وتوجد عدة طرق يتم بمقتضاها اكتساب المال لصفة العمومية، من هذه الطرق ما يتفق مع اكتساب المال في ظل القانون الخاص، ومنها ما هو خاص بالقانون العام ولا مثيل له في نطاق القانون الخاص.

فأما الطرق التي يكتسب بها المال صفة العمومية في القانون الخاص، فتتمثل في التبرعات والوصايا والهبات والتقادم والشراء وغيرها من طرق اكتساب المال في القانون الخاص، وهنا تتساوي الأفراد العادلة مع الإدارة في هذه الطرق لاكتساب المال.

أما طرق اكتساب المال لصفة العمومية في القانون العام، فتتمثل في بعض الطرق التي تعد امتيازات للإدارة العامة، وليس لها مثيل في نطاق القانون الخاص؛ ومن ثم لا يستطيع الأفراد اكتساب المال من خلالها.

وتتمثل طرق اكتساب المال العام المقررة في نطاق القانون العام في التأمين الذي يقرر بقانون ويرد على المشروعات الخاصة بالأفراد والشركات وينقل ملكيتها للدول.

بالإضافة إلى التأمين نجد أيضاً نزع الملكية للفترة العامة كإجراء تقوم في الاستيلاء بصفة دائمة على عقار يمتلكه شخص من أشخاص القانون الخاص للفترة العامة.

كما يدخل في نطاق هذه الطرق أيضاً الاستيلاء على المؤقت على العقار ، الذي من الممكن أن يتحول إلى نزع ملكية له إذا توافرت شروطه. كما تعدد الضرائب والرسوم المقررة طبقاً للقوانين من قبيل طرق اكتساب المال العام.

### الفصل الثالث

#### كيفية استعمال المال العام

لا يعني كون المال مخصص لمنفعة العامة أن يكون بمنأى عن التنظيم القانوني، فقد يكون الانتفاع بالمال العام بطريق مباشر كالانتفاع بالطرق والشواطئ العامة، وفي هذه الحالة تتحسر أهمية التنظيم القانوني للمال العام، ومن جهة أخرى قد يتم الانتفاع به من خلال أحد المرافق العامة، وهنا تبدو أهمية التنظيم القانوني للمال العام؛ ومن ثم يجب أن يخضع الانتفاع للقواعد المنظمة لعمل المرفق ذاته.

والانتفاع بالمال العام يختلف باختلاف استعمال الأفراد له، فقد يكون الاستعمال عاماً للجميع، وقد يكون الاستعمال خاصاً ببعض الأفراد.

##### أولاً: الاستعمال العام للمال العام :

يكون استعمال المال العام عاماً في حالة انتفاع الأفراد به بصورة مباشرة واستعماله استعملاً متماثلاً بالشكل الذي يتلقى وطبيعة المنفعة التي أعد لها ، وذلك مثل المرور في الطرقات العامة والانتفاع والمتزهات العامة واستعمال دور العبادة.

واستعمال المال العام بهذه الصورة يعد مظهراً من مظاهر الحريات العامة التي تنص الدساتير على احترامها، إلا أن هذا لا يمنع الإدارة من وضع ضوابط لاستعمال المال العام دون مخالفة تلك الدساتير .

ويخضع الأفراد في انتفاعهم بالأموال العامة لعدة مبادئ تتمثل في حرية استعمال المال العام، ومجانية استعماله، وأخيراً استعماله بطريقة متساوية من قبل المنتفعين به، وسوف نقوم ببيان هذه المبادئ فيما يلي :

**١ . مبدأ حرية استعمال المال العام :**

قررنا فيما سبق بأن استعمال المال العام يعتبر في حد ذاته حرية للأفراد؛ ومن ثم فإن الأصل أن يكون استعمال المال العام بحرية تامة للجميع وفي أي وقت يشاءون وبدون الحصول على ترخيص أو إذن مسبق، لكن بشرط ألا يخل هذا الاستعمال بالغرض الذي خصص له المال العام؛ ومن ثم يستطيع جميع الأفراد السير في الطرقات العامة وارتياد الحدائق والمتزهات العامة ودور العبادة، ولكن في حدود الغرض الذي خصصت من أجله فقط .

وإذا كانت حرية استعمال المال العام مبدأ مكفولاً للجميع، فإن هذا لا يعني أن تكون هذه الحرية عارية من أي ضابط ينظم استعمالها؛ ومن ثم فإن حرية استعمال المال العام مثلها مثل باقي الحريات العامة تخضع للتنظيم من قبل المشرع بفرضه ضوابط لمارستها كتنظيم دخول وخروج المنتفعين وتحديد مواعيد خاصة لفتح الحدائق العامة ، أو حظر الدخول في أماكن معينة لانتشار وباء فيها، أو منع الشاحنات من استعمال طرق معينة؛ ومن ثم فإن الإدارة لها حق التنظيم لحرية استعمال المرافق العامة بما لها من سلطة الضبط الإداري وفي حدود حماية النظام العام بعناصره الأمن العام ، الصحة العامة ، السكينة العامة ، والآداب العامة.

ومن جهة أخرى، إذا كان للإدارة حق تنظيم حرية استعمال المال العام - على نحو ما سبق - فيجب ألا يصل هذا التنظيم إلى مصادرة هذه الحرية، فمثلاً ارتياح دور العبادة يدخل ضمن حرية استعمال المال العام، وللإدارة أن

تنظم دخولها في أوقات العبادة، ويعد ذلك من قبيل التنظيم لحرية استعمال المال العام، لكن منع الإلادرة للجمهور من دخولها على الإطلاق لا يعد من قبيل التنظيم، ولكن من قبيل التقييد الذي يؤدي إلى مصادرة حرية استعمال المال العام. وكذلك بخصوص استعمال الشواطئ المتزهات العامة، فإن تحديد أوقات معينة للدخول والخروج ووضع ضوابط للتنزه داخلها يعد من قبيل التنظيم لاستعمالها، لكن منع دخول المتزهات على الإطلاق في الظروف العادية يصدر على حرية استعمال المال العام؛ ومن ثم تخضع قرارات الإلادرة التي تقييد حرية الاستعمال للمال العام للطعن فيها أمام القضاء، ويستطيع ذوى شأن رفع دعوى أمام القضاء الإداري للمطالبة بإلغائها والتعويض عنها.

## ٢. مبدأ مجانية استعمال المال العام :

إذا كان الأصل في استعمال المال العام حرية استعماله، فإن الأصل أيضاً يقتضي مجانية استعماله، وهذا ما تبناه مجلس الدولة الفرنسي في بداية الأمر، إلا أنه عدل عن مبدئه هذا وأجاز أن تفرض الإلادرة رسوماً على استعمال المال العام، ومن ثم أجاز تحصيل رسوم على انتظار السيارات في جوانب الطرق العامة إذا زاد انتظارها عن الحد المألف بناءً على عادات توضعها الإلادرة على جوانب الشوارع الرئيسية لحساب مدد وقوف السيارات بمقابل.

وبناءً على ما تقدم، فإنه يجوز للإلادرة أن تفرض رسوماً على استعمال المال العام وذلك بقانون يحدد رسوم مقابل الانتفاع بالمال العام إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة، كرسوم انتظار السيارات في أماكن معينة أو رسوم دخول الحدائق العامة أو الطرق السريعة.

### ٣. مبدأ المساواة بين المتنفعين في استعمال المال العام :

يحكم استعمال المال العام مبدأ مساواة المتنفعين في هذا الاستعمال، ومن ثم يجب على الإدارة أن تحقق هذه المساواة بلا تمييز بين شخص وأخر بسبب أصل أو لون أو جنس أو دين أو لغة في استعمال المال العام والانتفاع به، حيث إن مبدأ المساواة وعدم التمييز مقرر في القانون الإسلامي، وأكدهت عليه جميع الدساتير، وإعلانات الحقوق.

وعلى الرغم مما تقدم، إلا أن المساواة هنا لا تعني المساواة بين جميع الأفراد مهما اختلفت مراكزهم القانونية، ولكن تعني المساواة بين الأشخاص الذين تتوافر في حقهم شروط استعمال المال العام والانتفاع به؛ ومن ثم يجوز للإدارة أن تقصر الانتفاع بالمال العام على فئات معينة من الناس تتماثل مراكزهم القانونية ، وذلك مثل أماكن معينة للإناث وأخرى للذكور، أو تخصص فترة معينة أو أيام معينة لانتفاع الأطفال بالمتزهات العامة، أو تخصص مقاعد معينة في وسائل النقل أو أماكن معينة لانتظار السيارات بخصوص المعاقين، منع المرور في المرافق العسكرية لغير العسكريين، حيث إن كل ذلك ينتهي معه شرط التماذل في المراكز القانونية.

### ثانياً: الاستعمال الخاص للمال العام .

إذا كانت القاعدة العامة هي الاستعمال العام للمال العام لكل الجمهور ، إلا أنه من الممكن أن يكون استعمال المال العام خاصاً، وذلك عندما ترخص الإدارة أو تأذن لفرد معين أو أفراد معينين بذواتهم دون غيرهم بالانتفاع بجزء من المال العام.

واستعمال المال العام استعمالاً خاصاً، قد يكون استعمالاً متفقاً مع الغرض المخصص له المال العام أصلاً ويسمى الاستعمال الخاص العادي ، وقد يكون استعمالاً غير متفق مع الغرض الذي أعد له المال أصلاً، ويسمى الاستعمال في هذه الحالة الاستعمال الخاص غير العادي.

#### ١- الاستعمال الخاص العادي للمال العام :

وفي هذه الحالة ترخص الإدارة لفرد معين أو بعض الأفراد المعينين بذواتهم باستعمال المال العام دون مشاركة غيرهم من الأفراد في هذا الاستعمال، وبما يتفق مع الغرض الذي خصص من أجله هذا المال، وذلك مثل الترخيص لبعض الأفراد باستعمال مقابر مخصصة لهم لدفن موتاهم، أو الترخيص لعربات الأجرة في الانتظار في المواقف العامة المحددة لها، أو لتأجير باستعمال مكان مخصص بالسوق لعرض بضاعته، وذلك نظير مبلغ معين يدفع للإدارة .

ويتم منح الترخيص باستعمال المال العام استعمالاً خاصاً على وفق الغرض الذي خصص له عن طريق الإدارة التي تشرف على المال العام، وفي هذه الحالة لا تملك الإدارة سلطة تقديرية في منح الترخيص من عدمه؛ حيث إن الاستعمال للمال العام هنا يخضع لقاعدة تنظيمية تحدد شروط استخدام المال العام استعمالاً خاصاً؛ ومن ثم يتم منح الترخيص لكل من تتوافر في حقه هذه الشروط دون أدنى سلطة تقديرية من قبل الإدارة المشرفة على المال العام، كما لا تستطيع الإدارة أن تقوم بإلغاء الترخيص إلا إذا أخل صاحبه بالتزاماته المحددة قانوناً، أو أن المصلحة العامة اقتضت إلغاء الترخيص لتغيير الغرض الذي خصص المال العام من أجله.

## ٢- الاستعمال الخاص غير العادي للمال العام :

في هذه الحالة تخصص الإدارة استعمال المال العام لفرد أو بعض الأفراد المعينين بالذات دون مشاركة غيرهم من الأفراد في هذا الاستعمال، وبما لا يتفق مع الغرض الذي خصص من أجله هذا المال.

ومثال ذلك ترخيص الإدارة لبعض الأفراد بوضع أكشاك ومظلات على شواطئ البحر ، أو الترخيص بإقامة حفل زفاف في حديقة عامة، أو الترخيص بعمل أكشاك لبيع الصحف والمجلات بشغل جزء من الطريق العام، أو الترخيص لأصحاب المقاهي بوضع المقاعد على رصيف الشارع ، فكل هذه الأمثلة يتتفافى الاستعمال فيها مع الغرض الذي خصص له المال العام .

وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في إعطاء الترخيص باستعمال المال العام في هذه الحالة أو إلغائه في أي وقت وفقاً لما تفرضه اعتبارات المصلحة العامة؛ والأساس في ذلك أن استعمال المال العام في هذه الحالة لم يخصص للغرض الذي من أجله خصص هذا المال.

## **الفصل الرابع الحماية القانونية للأموال العامة**

لما كانت الأموال العامة تحظى بأهمية كبيرة، فقد حظاها المشرع بحماية قانونية مزدوجة، تتمثل في الحماية المدنية والحماية الجنائية، وسوف نتناول كل على حده في مباحثين على النحو التالي:

### **المبحث الأول**

#### **الحماية المدنية للأموال العامة**

قرر المشرع المصري في القانون المدني حماية قانونية مدنية للمال العام، حيث قررت المادة (٨٧) من القانون المدني المصري أن الأموال العامة "لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملّكها بالتقادم".

وهذه الحماية مقررة لجميع أنواع المال العام وأيًّا كان المالك له من أشخاص القانون العام، وتتمثل الحماية المدنية للمال العام طبقاً للمادة السابقة في عدم جواز التصرف فيها، أو الحجز عليها، أو تملّكها بالتقادم، وسندين ذلك فيما يلي :

#### **أولاً : عدم جواز التصرف في المال العام :**

مقتضى عدم جواز التصرف في المال العام أنه لا يجوز إجراء التصرفات المدنية على الأموال العامة بما يخرجها من ملكية الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وبما يؤدي إلى إنهاء تخصيصها لتحقيق المنفعة العامة، وذلك مثل البيع أو الوصية أو الهبة.

وفي حالة ما إذا أقدمت الإدارة على التصرف في المال العام، فيمكن استرداده في أي وقت لعدم جواز التصرف فيه ودون الوضع في الاعتبار

احتجاج المشتري بعقد البيع.<sup>(١)</sup> ومن ثم يعتبر تصرف الإدارة في المال العام باطلًا بطلاً مطلقاً لتعلق ذلك بالنظام العام ويجوز لكل ذي مصلحة أن يتمسك به، وما للمشتري في هذه الحالة إلا الحق في المطالبة بالتعويض. ومن جهة أخرى، يجوز التصرف في المال العام لإي حالة ما إذا زالت عنه صفة العمومية، وإنها تخصيصه للمنفعة العامة، ويتم ذلك – كما بينا سابقاً – بالأدلة القانونية، أو بالفعل ، أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة؛ ومن ثم تحول الأموال العامة إلى أموال خاصة للإدارة وبالتالي يجوز التصرف فيها.

كما أن قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام لا تطبق على التصرفات التي تقع على الأموال العامة في دائرة القانون العام، إذ يجوز للدولة أن تتصرف في أموالها العامة فتنقلها لأشخاص اعتبارية عامة أخرى كالمحافظات أو الهيئات العامة، أو من غرض إلى آخر؛ حيث إن هذا الانتقال لا يؤثر في الصفة العامة للمال، لأنه ما زال في دائرة القانون العام.

بالإضافة إلى ما سبق، فإن قاعدة عدم التصرف في المال العام لا تمنع أيضاً من إمكانية اتفاق الإدارة مع أحد الأفراد على استعمال المال العام مؤقتاً استعمالاً خاصاً بترخيص أو عقد كما هو الحال في عقد التزام المرافق العامة، وفي هذه الحالة تستمر حماية المال العام على اعتبار أن التصرف فيه ذو طبيعة مؤقتة ، وتملك الإدارة دائماً الحق في إنهاء الترخيص، أو فسخ العقد بينها وبين الملتم أو إنهائه قبل اكتمال مدة وفقاً لما تمليه اعتبارات المصلحة العامة.

---

(١) د/ سليمان الطماوى : الوجيز في القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص ٥١٦

### **ثانياً : عدم جواز الحجز على المال العام :**

قرر المشرع مبدأ عدم جواز الحجز على المال العام لحماية المرافق العامة، حيث لو أجاز الحجز على الأموال العامة لتعطلت هذه المرافق الأمر الذي يجعلها لا تؤدي مهامها بانتظام واطراد.

ومبدأ عدم جواز الحجز على المال العام يعد امتداداً لمبدأ عدم جواز التصرف فيه ، حيث لا يجوز بيع المال العام جبراً نتيجة للحجز عليه لاقضاء الوفاء بالديون المحجوز على المال ضماناً لها ، ولتعارض ذلك مع فكرة تخصيص المال العام للمنفعة العامة.

ويعلل الفقه أيضاً عدم جواز الحجز على المال العام بملاءة الدولة المفترضة في حقها؛ ومن ثم لا محل للحجز على أموالها لضمان إيفائها لديونها ، وعليه لا يجوز ترتيب أي حقوق على المال العام قد تؤدي في النهاية إلى خروجه من ملكيتها كالرهن بنوعيه ، أو حق الامتياز ، أو حق الاختصاص؛ لما قد يرتبه من تعطيل المرافق من أدائها لمهامها، أو إخراج المال محل هذه الحقوق من حيازة الدولة بالحجز عليها.

ولا يسري مبدأ عدم جواز الحجز على المال العام على الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة لعدم شمولها بالحماية .

### **ثالثاً : عدم جواز تملك المال العام بالتقادم :**

تضييق القاعدة العامة بأن كل ما لا يجوز التصرف فيه لا يجوز تملكه بالتقادم، ولما كانت الأموال العامة لا يجوز التصرف فيها، فمن ثم لا يجوز امتلاكها بالتقادم.

فالأموال العامة في نطاق القانون العام لا يجوز تملكها بالتقادم على خلاف الأموال الخاصة التي يمتلكها الأفراد في نطاق القانون الخاص .

ولم يفرق القانون المدني المصري بين الأموال العامة والأموال الخاصة المملوكة للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية من حيث عدم جواز تملكها بالتقادم، وذلك على عكس مبدأ عدم جواز الحجز على المال العام، فمحلها المال العام فقط دون المال الخاص للأشخاص الاعتبارية العامة.

فال المادة (٨٧) من القانون المدني المصري قررت عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم، بينما القانون رقم ١٧٤ لسنة ١٩٥٧ المعمول به وفقاً للمادة الثانية منه اعتباراً من تاريخ نشره في ١٣ من يوليو سنة ١٩٥٧ قضى في المادة الأولى منه بتعديل المادة (١٧٠) من القانون المدني على نحو يحظر تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة بالتقادم، وذلك رغبة في إساغ الحماية عليها حتى تكون في مأمن من تملكها بالتقادم حسبما أفصحت عنه المذكورة الإيضاحية للقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٧.

ومن ثم فإن الأماكن الخاصة المملوكة للدولة إذا حازها الأفراد ولم يكتسبوا ملكيتها بالتقادم لعدم اكتمال مدة نفاذ هذا القانون في ١٣ من يوليو سنة ١٩٥٧ يمتنع اكتسابهم ملكيتها بالتقادم، وذلك بالأثر المباشر لهذا القانون، وفي المقابل تعتبر الأماكن الخاصة المملوكة للدولة مملوكة لواضع اليد عليها متى اكتملت مدة التقادم المكتسب للملكية قبل العمل بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٧ المشار إليه. (١)

ومبدأ عدم جواز امتلاك المال العام بالتقادم متعلق بالنظام العام؛ ومن ثم لا يجوز للإدارة مخالفة هذا المبدأ وتقرط في المال المملوك لها للأفراد ليكتبوه بالتقادم، وأي اتفاق على خلاف ذلك لا يعتد به.



---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٧٦٨ لسنة ٤٤ ق، بتاريخ ١٢/١٣/٢٠٠٠ م.

## **المبحث الثاني الحماية الجنائية للأموال العامة**

بالإضافة إلى الحماية المدنية للمال العام، فقد قرر المشرع الجنائي حماية جنائية له أيضاً؛ وذلك بتجريم التعدي عليه أو الإضرار به ضماناً لاستمرار تخصيصه للنفع العام، ولتؤدي المرافق العامة مهمتها بانتظام واطراد.

ولقد قرر قانون العقوبات المصري الحماية الجنائية للأموال العام في العديد من نصوصه، ومن ذلك نص المادة (٨٩ مكرر) منه والتي نصت على جريمة التخريب العمدي للأموال الثابتة والمنقولة للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة بقصد الاضرار بالاقتصاد القومي.

وقررت المادة (٩٠) من قانون العقوبات تجريم التخريب العمدي للمباني أو الأماكن العامة أو المخصصة لمصالح حكومية أو المرافق أو المؤسسات العامة أو الجمعيات المعترضة قانوناً ذات نفع عام.

وقررت المادة (٩٠) مكرر العقاب على جريمة احتلال شيء من المباني العامة أو المخصصة للمصالح الحكومية أو المرافق العامة.

كما قررت المادة (٩٣) من قانون العقوبات عقوبة الإعدام على "كل من قلد نفسه رئاسة عصابة حاملة للسلاح أو تولى فيها قيادة ما وكان ذلك بقصد اغتصاب أو نهب الأراضي أو الأموال المملوكة للحكومة أو الجماعة من الناس أو مقاومة القوة العسكرية المكلفة بمطاردة مرتكبي هذه الجنايات."

كما قرر قانون العقوبات أيضاً تجريم اختلاس المال العام والعدوان عليه، وذلك بما ورد بالباب الرابع منه، والمنصوص عليها في المواد من (١١٢ - ١١٩).

### الباب الثالث<sup>(١)</sup>

#### المراقب العامة

تمهيد وتقسيم:

تقوم الإلادرة بإشباع الحاجات العامة عن طريق نشاطها المتمثل في إدارتها للمرافق العامة، وتقوم بهذه المهمة بنفسها أو بالاشتراك مع الأفراد.

وفي هذا الباب سنتناول المرافق العامة من حيث مفهومها وعناصرها وأنواعها، ثم نتناول بالدراسة المبادئ الحاكمة للمرافق العامة وطرق إدارتها.

وبناء على ما تقدم سنقوم بدراسة المراقب العامة من خلال ثلاثة فصول على النحو التالي :

الفصل الأول : مفهوم المراقب العام وعناصره وأنواعه .

الفصل الثاني : المبادئ التي تحكم المراقب العامة .

الفصل الثالث : طرق إدارة المراقب العامة .

---

(١) هذا الباب تم إعداده بمعرفة الدكتور : أحمد السنترисي.

## الفصل الأول

### مفهوم المرفق العام وعناصره وأنواعه

سنتناول في هذا المبحث مفهوم المرافق العامة ، وبيان العناصر التي ترتكز عليها، وكيفية إنشائها، ثم نوضح أنواعها، وذلك في مباحثين على النحو التالي.

المبحث الأول: مفهوم المرفق العام وعناصره وكيفية إنشائه.

المبحث الثاني: أنواع المرافق العامة.

#### المبحث الأول

##### مفهوم المرفق العام وعناصره

##### وكيفية إنشائه

##### أولاً : مفهوم المرفق العام :

المرفق العام هو نشاط إداري منظم يأخذ في الغالب شكل مشروع تستهدف الإدارة عن طريقه الوفاء بالحاجات العامة وتحقيق النفع العام وتحتفظ الإدارة بالكلمة العليا في إنشائه وإدارته وإلغائه<sup>(١)</sup> .

وللمرفق العام معنيين: الأول عضوي، والثاني موضوعي، فال الأول : ينصرف إلى الجهاز الإداري أو الهيئة التي تقوم بممارسة نشاط معين لتلبية الحاجات العامة. أما الثاني : فينصرف إلى النشاط الذي تقوم به الإدارة ذاته لتحقيق النفع العام.

---

(١) راجع استاذنا الدكتور / فؤاد النادي : القانون الإداري ، بدون نشر ، ص ٤٠٦.

ويمكن تعريف المرفق العام جماعاً بين المعنيين السابقين بأنه : النشاط الذي تقوم به الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى، أو تعهد به شخص من أشخاص القانون الخاص تحت إشرافها وتوجيهها، وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تتحقق للمصلحة العامة .

### **ثانياً : عناصر المرفق العام :**

يتضح من تعريف المرفق العام أنه يقوم على عنصرين أساسيين، الأول ويتمثل في النفع العام، والثاني: ويتمثل في استخدام امتيازات السلطة العامة.

#### **١- عنصر النفع العام :**

يجب أن يكون الغرض من المرفق العام تحقيق المنفعة العامة وإشباع حاجات الأفراد أو تقديم خدمة عامة، وهذه الحاجات أو الخدمات قد تحقق ربماً دون أن يكون هو الهدف الرئيس من إنشائها، وذلك كمرفق المياه والكهرباء ، وقد لا تهدف إلى الربح وهذا هو الأصل، كالمرافق الخدمية مثل مرفق الأمن والتعليم.

ونتيجة لما تقدم يعد تحقيق النفع العام من أهم العناصر المميزة للمرفق العام عن غيره من المشروعات التي تستهدف تحقيق النفع الخاص.

#### **٢- عنصر السلطة العامة :**

لكى يتم إضفاء صفة المرفق العام على المشروع، فيجب أن يكون بمقدور الجهة المكلفة بإدارة المرفق العام استخدام امتيازات السلطة العامة، وهى امتيازات غير مألوفة في نطاق القانون الخاص، وذلك كإصدار قرارات نزع الملكية والاستيلاء المؤقت، وإبرام العقود الإدارية التي تكون الكلمة العليا فيها للجهة التي تقوم بإدارة المرفق العام.

### ثالثاً : كيفية إنشاء المرافق العامة :

للسلطة الإدارية حق إنشاء المرافق العامة وتعديلها أو إلغائها، وإذا كان الفقه قد استقر على حقها في إنشاء المرافق وتنظيمها، إلا أنه فيما يتعلق بإلغائها فإن سلطتها مقيدة بأن يوجد مبرر لهذا الإلغاء، وإنما يحق للمنتفعين بخدمات المرفق العام أن يلجأوا للقضاء لإلغاء قرار الإدارة بإلغاء المرفق والتعويض عنه إذا كان له مقتضى<sup>(١)</sup>.

والسلطة التي لها إنشاء المرافق العامة وتنظيمها تتمثل في رئيس مجلس الوزراء، وذلك بعد موافقة مجلس الوزراء، حيث تنص المادة ١٧١ من الدستور على أنه : "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء".

والسلطة التي تملك إنشاء المرافق العامة هي التي تملك الإلغاء؛ ومن ثم إذا كان رئيس مجلس الوزراء هو المختص بإنشاء وتنظيم المرافق العامة وفقاً للدستور، فيكون هو المختص أيضاً بإلغائها.



---

(١) راجع الدكتور / فؤاد النادي : المرجع السابق، ص ٤٠٩.

## المبحث الثاني

### أنواع المرافق العامة

تنوع المرافق العامة بحسب الزاوية التي ينظر إليها منها، فمن حيث طبيعة النشاط ذي النفع العام، تتتنوع إلى مراقب إدارية ومرافق اقتصادية وأخرى نقابية أو مهنية، ومن حيث النطاق التي تمارس المرافق من خلاله نشاطها، فتتنوع إلى مراقب قومية ومرافق إقليمية أو محلية، ومن حيث مدى إلزامية إنشائها وتنظيمها، فتتنوع إلى مراقب إجبارية وأخرى اختيارية، وأخيراً من حيث استقلالها تتتنوع إلى مراقب ذات شخصية معنية مستقلة ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنية، وسنتناول بالدراسة هذه الأنواع في المطالب التالية :

#### المطلب الأول

##### المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية

تنقسم المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها إلى مراقب إدارية ومرافق اقتصادية :

###### أولاً : المرافق العامة الإدارية :

يقصد بالمرافق العامة الإدارية تلك المرافق التي تتناول نشاطاً لا يزاوله الأفراد عادة إما بسبب عجزهم عن ذلك أو لقلة أو انعدام مصلحتهم فيه، ومثالها مراقب الدفاع والأمن والقضاء .<sup>(١)</sup>

وتخضع المرافق الإدارية من حيث الأصل لأحكام القانون الإداري، فعمالها يعتبرون موظفين عموميين وأموالها أموالاً عاملاً، والقرارات التي تصدرها تعد

---

(١) راجع د/ سليمان محمد الطماوي - الوجيز في القانون الإداري - المرجع السابق - ص ٣١٣ .

قرارات إدارية وعقودها عقوداً إدارية؛ ومن ثم تتمتع هذه المرافق باستخدام امتيازات السلطة العامة لتحقيق أهدافها . إلا أنها قد تخضع في بعض الأحيان استثناء لأحكام القانون الخاص، وذلك عندما يجد القائمون على إدارتها أن ذلك يكفي لتحقيق أهداف المرفق وتحقيق الصالح العام بصورة أفضل.

### **ثانياً : المراقب العامة الاقتصادية :**

وهي المراقب التي تقوم بمزاولة النشاط التجاري أو الصناعي من جنس نشاط الأفراد<sup>(١)</sup> .

وتزاول الدولة في هذه المراقب نشاطاً تجاريًّا أو صناعيًّا مماثلاً لنشاط الأفراد وتعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الخاصة، وذلك مثل مراقب النقل والاتصالات والمياه والغاز والبريد، وصناعة وتوزيع المواد الغذائية.

وتعد هذه المراقب مراقب عامة تخضع لأحكام القانون العام، إلا أنه بسبب طبيعة النشاط الذي تؤديه هذه المراقب رأى الفقه والقضاء ضرورة تحرير هذه المراقب من الخضوع لقواعد القانون العام.

وقد استقر القضاء الإداري على أن تخضع هذه المراقب لقواعد القانون العام الخاص في نشاطها ووسائل إدارتها، مع خصوصها لبعض قواعد القانون العام ضماناً لسيرها بانتظام واطراد، وتخضع هذه المراقب لمبدأ المساواة بين المنتفعين بخدماتها وقابليتها للتغيير بما يتلائم مع المستجدات، كما تتمتع ببعض امتيازات السلطة العامة الالزمة لحسن أدائها لنشاطها مثل نزع الملكية

---

(١) د/ إبراهيم محمد على : القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٤٨ .

للمنفعة العامة، والاستيلاء المؤقت، وينعد الاختصاص في هذا الجانب من نشاطها لاختصاص القضاء الإداري .

**وبناءً على ما تقدم** تخضع المرافق الاقتصادية لنظام قانوني مختلط يجمع بين أحکام القانون الخاص والقانون العام نظراً لطبيعة النشاط التي تقوم به.

### **ثالثاً : الم Rafiq المهنية أو النقابية :**

المرافق المهنية ويطلق عليها أيضاً النقابة هي التي تشرف على تنظيم مهنة معينة ويخولها القانون بعض امتيازات السلطة العامة، ويشرف على المهنة هيئة تسمى نقابة تضم أبناء ، المهنة وتسعى لإشباع حاجة عامة تهمهم، ويعهد بإدارتها إلى أبناء المهنة أنفسهم ويتم اختيارهم عن طريق الانتخاب<sup>(١)</sup>.

ومن أمثلة هذه المرافق نقابات المهندسين والمحامين والأطباء وغيرها من النقابات المهنية الأخرى.

وتخضع هذه المرافق لنظام قانوني مختلط فهي تخضع لنظام القانون العام واختصاص القضاء الإداري في بعض المنازعات المتعلقة بنشاطها مثل القرارات التي تصدرها بخصوص تنظيم المهنة، غير أن الجانب الرئيس من نشاطها يخضع لأحكام القانون الخاص، وذلك مثل تعين موظفين بالنقابة ومعاشات أعضائها واستغلال أموالها.



---

(١) د/ فؤاد النادي : القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٢.

## **المطلب الثاني**

### **المرافق القومية والإقليمية**

تنقسم المرافق العامة من حيث النطاق التي تمارس المرافق من خلاله نشاطها، فتتنوع إلى مراقب قومية ومرافق إقليمية أو محلية.

**أولاً : المراقب القومية:** المراقب القومية هي تلك المرافق التي يتسع نشاطها ليشمل كل أقاليم الدولة لإشباع الحاجات العامة لكافحة سكان إقليم الدولة. كمرفق الأمن والدفاع ومرفق القضاء ومرفق الصحة، ونظرًا لعمومية وأهمية النشاط الذي تقدمه هذه المرافق فإنها تخضع للإدارة المباشرة من قبل الإدارة المركزية في الدولة من خلال الوزارات ويعاونها في ذلك ممثليها في الأقاليم؛ وذلك ضماناً لحسن أداء هذه المرافق لنشاطها وتحقيقاً للمساواة في توزيع خدماتها.

**ثانياً : المراقب الإقليمية أو المحلية :** يقصد بها المراقب التي يتعلّق نشاطها بتقديم خدمات لإقليم معين من أقاليم الدولة أو منطقة معينة أو مدينة أو قرية، ويعهد بإدارتها إلى الوحدات المحلية، كمرفق النقل، أو مرافق الصحة ، والتعليم ، أو مرافق توزيع المياه أو الكهرباء ، والزراعة، وغيرها من المرافق التي تُشَبِّع حاجات إقليمية أو محلية.



### **المطلب الثالث**

#### **المرافق العامة الإجبارية والاختيارية**

تنقسم المرافق العامة من حيث مدى إلزامية إنشائها وتنظيمها من عدمه إلى  
مرافق إجبارية وأخرى اختيارية.

**أولاً : المرافق العامة الإجبارية :** المرافق الإجبارية هي المرافق التي لا تتمتع السلطات العامة بسلطة تقديرية في إنشائها من عدمه، فيجب وفقاً للقانون أن تقوم بإنشائها؛ ومن ثم تدخل في نطاق السلطة المقيدة للإدارة وليس لها الحرية في أن تعرض عن إنشائها.

**ثانياً : المرافق الاختيارية :** القاعدة العامة أن المرافق العامة يتم إنشائها بشكل اختياري من جانب الدولة . وتملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت ومكان إنشاء المرفق ونوع الخدمة أو النشاط الذي يمارسه وطريقة إدارته.

ومن ثم لا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء مرفق عام معين ولا يملكون الوسائل القانونية التي يمكنهم حملها على إنشاء هذا المرفق أو مقاضاتها لعدم إنشائها له برفع دعوى إلغاء القرار السلبي بعدم إنشاء الإدارة للمرفق العام، وكذلك لا محل هنا أيضاً لرفع دعوى تعويض عن عدم إنشائه.



**المطلب الرابع**  
**مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية**  
**ومرافق لا تتمتع بها**

تتقسم المرافق العامة من حيث استقلالها من عدمه إلى مرافق ذات شخصية معنوية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ، ومرافق عامة غير مستقلة لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

**أولاً : مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية :**

المرافق العامة المستقلة هي تلك المرافق التي يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية مع خصوصيتها للرقابة الإدارية .  
ويمثل لهذه المرافق بالهيئات العامة، وذلك مثل هيئة قناة السويس والهيئة العامة لسكك الحديدية والجامعات العامة.



### **ثانياً : المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية :**

هي الم Rafiq غير المستقلة التي لا يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية، ويتم إلحاقها بأحد أشخاص القانون العام وتكون تابعة لها، كالدولة أو مجلس الوزراء أو الوزارات أو المحافظات، وهي الغالبية العظمى من المرافق العامة .

ومن أمثلة هذه الم Rafiq مرفق الأمن فهو تابع لوزارة الداخلية، ومرفق الدفاع فتابع لوزارة الدفاع، ومرفق الصحة يتبع وزارة الصحة، وغيرها.

وتبدو أهمية هذا التقسيم في مجال الاستقلال المالي والإداري وفي مجال المسؤولية ، إذ تملك الم Rafiq العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية قدرًا كبيراً من الاستقلال الإداري والمالي في علاقتها بالسلطة المركزية مع وجود قدر من الرقابة عليها ، غير أن هذه الرقابة لا يمكن مقارنتها بما تخضع له الم Rafiq غير المتمتعة بالشخصية المعنوية من توجيه وإشراف مباشرين من السلطات المركزية ، أما من حيث المسؤولية فيكون الم Rafiq المتمتع بالشخصية المعنوية مستقلاً ومسئولاً عن الأخطاء التي يتسبب في إحداثها للغير ، في حين تقع هذه المسؤولية على الشخص الإداري الذي يتبعه الم Rafiq العام في حالة عدم تتمتعه بالشخصية المعنوية.

## **الفصل الثاني** **المبادئ التي تحكم المرافق العامة**

تحكم المرافق العامة مجموعة من المبادئ تضمن استمرار عملها وأدائها لوظيفتها في إشباع حاجات الأفراد ، وأهم هذه المبادئ مبدأ استمرار سير المرفق العامة بانتظام واطراد، ومبدأ المساواة بين المستفيدين ، ومبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير ، ومبدأ الالتزام بالتشغيل الصحيح للمرفق العام وسوف نتناول تلك المباديء من خلال المباحث التالية.

### **المبحث الأول**

#### **مبدأ استمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد**

لما كانت المرافق العامة هدفها إشباع حاجات عامة للأفراد، فكان لزاماً أن تقوم بوظيفتها باستمرارية ودون انقطاع حتى لا تضطرب حياة الأفراد المستفيدين من خدمات المرفق العام، فكيف يتصور مثلاً أن تقطع خدمة الكهرباء أو المياه أو أن يتوقف مرافق الصحة دون تقديم خدماته للأفراد.

لذلك كان من الضروري أن لا تكتفي الدولة بإنشاء المرافق العامة، بل تسعى إلى ضمان استمرارها وتقديمها للخدمات، لذلك حرص القضاء على تأكيد مبدأ استمرارية المرافق العامة بانتظام واطراد واعتباره من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المرفق العام.

ويترتب على تطبيق هذا المبدأ عدة نتائج أهمها: تنظيم الحق في الإضراب، وتنظيم استقالة الموظفين العموميين ، ونظرية الموظف الفعلي، وعدم جواز الحجز على أموال المرفق ، ونظرية الظروف الطارئة، وسننناول كل نتيجة على حدة من خلال الفروع التالية :

## **المطلب الأول**

### **تنظيم الحق في الإضراب**

يقصد بالإضراب هنا توقف بعض أو كل الموظفين في مرفق عام عن القيام بأعمالهم أو أداء واجباتهم لمدة معينة مؤقتة دون إنصراف نيتهم لترك الوظيفة بصفة نهائية؛ وذلك كوسيلة لحمل الإدارة على تلبية طلباتهم.

ولما كان للإضراب نتائج بالغة الخطورة على سير العمل في المرفق مما قد يؤثر على استمرارية المرافق العامة في أداء مهامها؛ فقد ذهبت بعض الدول إلى تجريم الإضراب وبصفة خاصة في الدول الاشتراكية، ومن الدول من تقوم فقط بتنظيم حق الموظفين في الإضراب دون التطرق إلى حظره وتجريمه.

ويعد الإضراب في القانون المصري مجرماً بمقتضى قانون العقوبات المصري، إلا أن مصر بعد أن انضمت لاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تعترف للعاملين بالحق في الإضراب، فقد أضحت الإضراب حقاً للموظفين العموميين الذي قد يخضع للتنظيم ولا يخضع للحظر والتجريم.

وقد تأكّد ذلك بمقتضى نص المادة ١٥ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤، والتي نصت على أن : "الإضراب السلمي حق ينظمه القانون" ..

## **الفرع الثاني**

### **تنظيم الاستقالة**

عندما تناولنا أحکام الاستقالة أثناء دراسة الوظيفة العامة ، وجدنا أن قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، يضع قواعد لقبول الاستقالة سواء كانت صريحة أو ضمنية، وهذه القواعد هدفها الأساسي هو ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد؛ ومن ثم لا تقبل استقالة الموظف العام إذا كانت من

شأنها التأثير على استمرارية المرفق العام في أدائه لمهامه، ولا تنتهي خدمة الموظف العام إلا إذا صدر قرار نهائي من الإدارة بقبول هذه الاستقالة.

ولقد نظم قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية ضوابط استقالة الموظف العام، وقد تم دراستها دراسة وافية في باب الموظفين العموميين؛ لذا نحيل إلى هذا الباب بشأن ما تم دراسته بخصوص قواعد وضوابط تنظيم استقالة الموظف العام.

### **المطلب الثالث**

#### **الموظف الفعلي**

تناولنا أثناء دراستنا للوظيفة العامة أن الشخص قد يمارس مهام الوظيفة العامة في المرفق العام دونما سند من القانون أو بسند باطل بحيث يتوافر في حقه صفة الموظف الفعلي الذي أقر القضاء تصرفاته حتى لا يؤثر ذلك على سير المرافق العامة بانتظام واطراد، حيث إنه لو لم يتم الاعتراف بهذه التصرفات ستضطرب معاملات الأفراد مع المرفق العام أو أن يتوقف المرفق نهائياً عن أدائه لمهامه التي أنشئء من أجلها.

### **الفرع الرابع**

#### **عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام**

عند دراستنا للأموال العامة انتهينا إلى أنه لا يجوز الحجز على أموال المرافق العامة وفاءً لما يتقرر للغير من ديون في مواجهتها؛ وذلك لما يتربت على ذلك من تعطيل للخدمات التي تؤديها، ومن ثم قد يؤثر على استمرارية المرفق العام في أدائه لمهامه.

وتقرر قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة سواء كان يدار المرفق العام بالطريق المباشر أو غير المباشر عن طريق الملتم.

## الفرع الخامس نظيرية الظروف الطارئة

على خلاف نظيرية فعل الأمير التي يرجع تعديل العقد فيها لسبب راجع للإدارة، فإن نظيرية الظروف الطارئة تفترض وقوع حوادث استثنائية عامة غير متوقعة بعد إبرام العقد وأثناء تنفيذه وخارجه عن إرادة المتعاقدين والإدارة معاً، ومن شأن هذه الظروف أن تؤدي إلى إلحاق خسائر غير مألوفة وإرهاق للمتعاقدين مع الإدارة ؛ الأمر الذي يؤدي إلى أن تتفق الإدارة مع المتعاقدين على تعديل العقد وتنفيذ بطريقة تخفف من إرهاق المتعاقدين وتعيد التوازن المالي للعقد وتحمّل بعض عبء هذا الإرهاق بالقدر الذي يمكن المتعاقدين من استمرار تنفيذ العقد ، فإن لم يحصل هذا الاتفاق فإن للقضاء أن يحكم بتعويض المتعاقدين تعويضاً مناسباً بما يحقق إعادة التوازن المالي للعقد ؛ الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

## المطلب الثاني مبدأ المساواة أمام المرافق العامة

من المبادئ التي تحكم المرافق العامة مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة؛ ومن ثم يجب على المرفق العام أن يقدم خدماته لجميع الأفراد ذوي المراكز المتماثلة دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو الدين أو العقيدة . ولقد قرر الدستور المصري لعام ٢٠١٤ مبدأ المساواة بصفة عامة فنص في المادة الرابعة منه على أنه : " السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة

والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين في الدستور".

وتنص المادة التاسعة منه أيضاً على أنه : " تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، دون تمييز".

كما تنص المادة ٥٣ من الدستور على أنه : ". المواطنين لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الإنتماء السياسي أو الجغرافي أو لأى سبب آخر.

التمييز والحض على الكراهية جريمة، يعاقب عليها القانون.  
تلزم الدولة باتخاذ التدابير الازمة للقضاء على كافة أشكال التمييز، وينظم القانون إنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض.."

ولا يتناهى مع مبدأ المساواة وضع شروط عامة للانتفاع كتحصيل رسوم معينة، أو اختلاف المعاملة باختلاف نوع الخدمة كالتفرقة بين ركاب الدرجة الأولى والثانية في استعمال القطارات، كما لا يخل بمبدأ المساواة التفرقة بين أصحاب المراكز غير المتماثلة، وذلك كإعفاء الفقراء من الرسوم المقررة للانتفاع بالمرفق العام لعدم المقدرة على دفعها<sup>(١)</sup>.

كما لا يتعارض مع هذا المبدأ مع منح الإدارة بعض المزايا لطوائف معينة من الأفراد لاعتبارات خاصة كالسماح للعجز أو المعاقين بالانتفاع من خدمات مرافق النقل مجاناً أو بدفع رسوم مخفضة .

---

(١) راجع د/ فؤاد النادي : القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٣٦.

وفي حالة ما إذا أخلت الجهة القائمة على إدارة المرفق بهذا المبدأ و Mizt بين المنتفعين بخدماته؛ فإن للمنتفعين أن يطلبوا من الإدارة التدخل لإجبار الجهة المشرفة على إدارة المرفق على احترام القانون ، إذا كان المرفق يدار بواسطة ملتزم ، فإن امتنعت الإدارة عن ذلك أو كان المرفق يدار بطريقة مباشرة؛ فإن من حق الأفراد اللجوء إلى القضاء للمطالبة بإلغاء القرار الذي أخل بمبدأ المساواة بين المنتفعين، وفي حالة ما إذا أصابهم ضرر من هذا القرار فإن لهم الحق في المطالبة بالتعويض إن كان له محل .

### **المطلب الثالث**

#### **مبدأ قابلية المرفق للتعديل والتغيير**

إذا كانت المرافق العامة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد وكانت هذه الحاجات متطرفة ومتغيرة باستمرار فإن الإدارة المنوط بها إدارة وتنظيم المرافق العامة تملك دائماً تطوير وتغيير المرفق من حيث أسلوب إدارته وتنظيمه وطبيعة النشاط الذي يؤديه بما يتلاءم مع الظروف والمتغيرات والمستجدات التي تطرأ على المجتمع ومسايرة لاحتياجات الأفراد المتغيرة باستمرار .

ومن تطبيقات هذا المبدأ أن من حق الإدارة وفقاً لسلطتها التقديرية أن تتدخل بإدارتها المنفردة لتعديل وتغيير النظم واللوائح الخاصة بالمرفق كلما دعت الحاجة لذلك وبما يتلاءم والمستجدات دون أن يكون لأحد المنتفعين الحق في الاعتراض على ذلك، والمطالبة باستمرار عمل المرافق بأسلوب وطريقة معينة ولو أثر التغيير في مركزهم الشخصي .

كما أن علاقة الإدارة بالموظفين التابعين لها في المرافق علاقة ذات طبيعة لائحية؛ ومن ثم يجوز طبقاً لقانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية نقلهم من وظيفة إلى أخرى أو من مكان إلى آخر تحقيقاً لمقتضيات المصلحة العامة. كما أن من حق الإدارة طبقاً لهذا المبدأ تعديل العقود التي تبرمها دون التوقف على موافقة الطرف المتعاقد معها، وليس له إلا المطالبة بالتعويض الذي يقدر بما فاته من كسب وما لحقه من خسارة وفقاً لنظرية فعل الأمير.

#### **المطلب الرابع**

##### **مبدأ الالتزام بالتشغيل الصحيح للمرفق العام**

إذا ألزم القانون الإدارة إنشاء مرافق عام معين، فيجب عليها أن تتشريع هذا المرفق وتمكن الأفراد من الانقطاع به على الوجه الصحيح وبما يتყق والغرض من إنشائه.

وينبني على ما تقدم أن الإدارة لا تستطيع أن تقوم بإلغاء المرفق العام الذي فرض القانون عليها إنشاءه، أو أن تقوم بتشغيله بما لا يتتفق والغرض من إنشائه، وإلا كان للمنتفعين بخدماته الحق في المطالبة بإلغاء قرار إلغائه أو المطالبة بتشغيله تشغيلأً صحيحاً يتتفق والغرض الذي أنشئ المرفق من أجله، والمطالبة بالتعويض إن كان له محل.

## المبحث الثالث

### طرق إدارة المرافق العامة

تختلف طرق إدارة المرافق العامة تبعاً لاختلاف وتنوع المرافق وطبيعة النشاط الذي تؤديه، وأهم هذه الطرق هي الاستغلال المباشر أو الإدارة المباشرة أو إدارتها عن طريق الهيئات العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة، أو عن طريق الالتزام أو ما يسمى بامتياز المرافق العامة، وأخيراً قد تدار المرافق العامة عن طريق ما يسمى بالاستغلال المختلط من قبل الإدارة وطرف آخر من أشخاص القانون الخاص.

#### المطلب الأول

##### إدارة المرفق العام بأسلوب الاستغلال المباشر

في هذا الأسلوب تقوم الإدارة مباشرة بإدارة المرفق بنفسها سواء أكانت سلطة مركبة أم محلية وذلك تحت مسؤوليتها وبأموالها وموظفيها، مستخدمة في ذلك وسائل القانون العام، ولا يتمتع المرفق الذي يدار بهذه الطريقة بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية السلطة المركزية التابعة لها .

ويترتب على ذلك أن يعتبر موظفي المرافق التي تدار بهذا الأسلوب موظفين عموميين وتعد أموال المرفق أموالاً عاماً تتمتع بالحماية القانونية المقررة للمال العام ، وميزانية المرفق لا تتفصل عن ميزانية الدولة .

وتتبع هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الإدارية القومية، ويرجع ذلك إلى أهمية هذه المرافق واتصالها بسيادة الدولة كمرافق الأمن والدفاع والقضاء، والتعليم، والصحة.

ويعبّر هذه الطريقة البيروقراطية الإدارية التي تعوق تقدم المشرع بسبب القيود المالية والإدارية التي تفرضها القوانين واللوائح، كما ينتشر بين موظفي المرفق الذي يدار بهذه الطريقة الخشية من الابتكار والتجديد تقادياً للمسؤولية والعقاب.

### **المطلب الثاني**

#### **إدارة المرفق العام بأسلوب الهيئات العامة**

على خلاف الطريقة السابقة في إدارة المرافق العامة، قد لا تدير الدولة المرافق العامة مباشرة وإنما عن طريق هيئة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، ويسمح لها باستخدام وسائل القانون العام ويكون موظفيها موظفين عموميين وأموالها أموالاً عاماً، وتسمى مثل هذه الهيئات بالأشخاص المصلحية أو المرفقية.

ولا يترتب على منح المرفق العام الشخصية المعنوية أن تكون في منأى من الرقابة، بل إن للإدارة المركزية ممارسة الرقابة على الهيئات المرفقية لأنها جزء من السلطة الإدارية، كما أن للأجهزة الرقابية في الدولة أن تراقب هذه الهيئات، مثل هيئة الرقابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات والذي يراقب وحدات وهيئات الدولة المختلفة من الناحية المالية، وكذلك هيئة الرقابة الإدارية.

والهيئات العامة التي تدير المرفق العام وتتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة يمثل لها الجامعات، وهيئة قناة السويس وغيرها من الهيئات ذات الشخصية المعنوية.

### **المطلب الثالث**

#### **إدارة المرفق العام**

#### **عن طريق التزام أو امتياز المرافق العامة**

يدار المرفق العام وفقاً لهذه الطريقة من خلال شخص من أشخاص القانون الخاص بأن تعهد الإدارة إليه باستغلال مرفق ذي طبيعة اقتصادية مقابل ما يتقاضاه من المنتفعين بالمرفق.

وسمى التزام المرافق العامة بهذه التسمية، لأن الشخص المتعاقد مع الإدارة لاستغلال المرفق العام يتلزم بالشروط التي تملتها عليه الإدارة في العقد لإدارة هذا المرفق، كما سمي بامتياز المرافق العامة، لأن الشخص المتعاقد مع الإدارة يكون له امتيازات الإدارة عند إدارته للمرفق العام كنزع الملكية لمنفعة العامة وغيرها من وسائل القانون العام المخولة للإدارة.

وللحديث عن إدارة المرفق العام بهذه الطريقة ينبغي أن نقوم بتعريف عقد امتياز أو التزام المرافق العامة وبيان طبيعته، ثم بيان الأحكام العامة لهذا العقد، وذلك في فرعين على النحو التالي :

#### **الفرع الأول**

#### **تعريف وطبيعة عقد التزام المرافق العامة**

##### **أولاً : تعريف التزام المرافق العامة :**

التزام المرافق العامة هو عقد إداري بمقتضاه تعهد الدولة أو أحد أشخاص القانون العام إلى شخص من أشخاص القانون الخاص فرداً كان أو شركة،

إدارة مرفق عام ذي طبيعة اقتصادية، واستغلاله لمدة محددة بأمواله وعماله تحت مسؤوليته، وذلك في مقابل الحصول على ما يدره المرفق من إيرادات تتمثل في المقابل النقدي الذي يتلقاه الملتم من المنتفعين بخدمات المرفق<sup>(١)</sup>.

وهذا التعريف يقصر التعاقد في عقد الالتزام مع أحد أشخاص القانون الخاص، إلا أنه ليس ما يمنع من أن يكون الملتم أحد أشخاص القانون العام، إلا أنه في الغالب ما يمنح الالتزام لأحد أشخاص القانون الخاص.

#### **ثانياً : طبيعة عقد الالتزام :**

يعد عقد الالتزام عملاً قانونياً مركباً ذا طبيعة مزدوجة، يشتمل على نوعين من النصوص، الأولى : نصوص لائحة تتعلق بتنظيم المرفق العام وتسييره، وتملك الإدارة تعديل هذه النصوص وفقاً لحاجة المرفق والمستجدات التي قد تطرأ وفقاً للتغير الظروف، أما النوع الثاني من النصوص فيسمى بالنصوص أو الشروط التعاقدية التي تحكمها قاعدة " العقد شريعة المتعاقدين " ، ومنها ما يتعلق بتحديد مدة الالتزام والالتزامات المالية وكيفية توزيعها بين المتعاقدين.

ويخضع المرفق العام الذي يدار بهذه الطريقة لذات المبادئ الأساسية الحاكمة لسير المرافق العامة كمبدأ استمرار سير المرافق بانتظام واطراد ومبدأ قابلية المرفق للتغيير ومبدأ المساواة في الانتفاع بخدمات المرفق.

ولا يعتبر العاملون في المرفق الذي يدار بطريق الالتزام من قبيل الموظفين العموميين، وإنما يخضعون لأحكام القانون الخاص.

---

(١) راجع د/ فؤاد النادي: القانون الإداري ، مرجع سابق، ص ٤١٩ .

## الفرع الثاني الأحكام العامة لعقد الالتزام

لدراسة الأحكام العامة لعقد الالتزام ينبغي علينا أن نبين كيفية إنشائه ومدته، ثم الآثار المترتبة على الانعقاد، وأخيراً نبين كيفية انتهاء عقد الالتزام، وذلك على النحو التالي :

**أولاً : انعقاد عقد الالتزام ومدته :**

نصت المادة ٣٢ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على أنه : " لا يجوز التصرف في أملاك الدولة العامة، ويكون منح حق استغلال الموارد الطبيعية أو التزام المرافق العامة بقانون، ولمدة لا تتجاوز ثلاثين عاماً ".  
ويتضح من هذا النص أن التزام المرافق العامة لا يمنح إلا بقانون، ولمدة لا تتجاوز ثلاثين عاماً؛ ومن ثم لا يجوز إبرام عقد التزام إلا بصدور قانون يجيز للإدارة ذلك، كما لا يجوز أن تزيد مدة العقد على ثلاثين عاماً.  
وينعقد عقد الالتزام بأي طريقة سواء كانت المناقصة أو المزايدة أو الممارسة، وتتمتع الإدارة بحرية الاختيار للمتعاقد معها في عقد الالتزام سواء كان هذا المتعاقد من أشخاص القانون الخاص فرداً أو شركة، أو من أشخاص القانون العام ، مع الوضع في الاعتبار أن شخصية الملتم في عقد الالتزام محل اعتبار .

### **ثانياً : الآثار المترتبة على عقد الالتزام :**

لما كان عقد الالتزام يتعلق بثلاثة أطراف هم الإدارة والملتم والمنتفعين؛ فإنه يرتب آثاراً فيما بين الإدارة والملتم، وآثاراً فيما بين الملتم والمنتفعين، وأخيراً يرتب آثاراً فيما بين الإدارة والمنتفعين، وبيان ذلك على النحو التالي :

### ١- علاقة الإدارة بالملتزم :

يتربّ على عقد الالتزام آثاراً فيما يخص العلاقة بين الإدارة والملتزم، وذلك على النحو التالي :

#### - بالنسبة للإدارة مانحة الالتزام :

للإدارة مانحة الالتزام في مواجهة الملتزم الحقوق التالية :

أ- حق الرقابة على إعداد المرفق وإدارته.

ب- حق تعديل النصوص اللاحية دون موافقة الملتزم.

ت- حق استرداد المرفق قبل استكمال مدته.

#### - بالنسبة للملتزم :

للملتزم في مواجهة الإدارة مجموعة من الحقوق، وفي المقابل عليه الالتزام

بمجموعة من الواجبات، وذلك على النحو التالي :

#### أ- حقوق الملتزم في مواجهة الإدارة :

• الحق في استيفاء التعهادات التي تعهدت لها بها الإدارة في العقد .

• الحق في الحصول على التعويضات المناسبة في حالة اختلال التوازن

المالي للعقد نتيجة ظروف خارجة عن إرادته، أو كانت بفعل الإدارة

• الحق في استعمال الامتيازات المقررة للإدارة في القانون العام كنزع

الملكية لمنفعة العامة، وتحصيل رسوم من المنتفعين؛ وذلك لضمان سير

المرفق بانتظام واطراد.

### **ب- واجبات الملتم تجاه الإدارة :**

- إدارة المرفق بنفسه عن طريق عماله على النحو المتفق عليه في العقد فضلاً على التزامه بما تفرضه عليه النصوص اللاحية.
- يتحمل الملتم جميع النفقات التي تتطلبها إدارة المرفق من عمال وأجهزة وأدوات.
- يلتزم بصيانة المرفق وتتجديه على النحو الذي يضمن حسن سيره واستمراره في تقديم خدماته للمنتفعين.
- يلتزم بإعادة المرفق بمنشأته للإدارة دون مقابل بعد انتهاء مدتة.

### **٢- علاقة الإدارة بالمنتفعين :**

الأصل في عقد الالتزام أن العلاقة المباشرة للمنتفعين تكون بينهم وبين الملتم الذي يقدم لهم الخدمة، لكن قد يكون للمنتفعين علاقة بالإدارة مانحة الالتزام ، وذلك في حالة إخلال الملتم بشروط العقد أو بالنصوص اللاحية المنظمة لعقد الالتزام، ففي هذه الحالة للمنتفعين مطالبة الإدارة بإجبار الملتم بالوفاء بشروط العقد، وإن لم تقم بذلك فلهم مقاضاة جهة الإدارة عن طريق دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض إن كان لها محل.

### **٣- علاقة المنتفعين بالملتم :**

يرتب عقد الالتزام حقوقاً للمنتفعين قبل الملتم، وتمثل هذه الحقوق فيما يلي :

- حق المنتفعين بالاستفادة من خدمات المرفق في حالة توافر شروط الانفاع بالخدمة في حقهم.
- الحق في مطالبة الملتم بمراعاة مبدأ المساواة المنتفعين أمام المرافق العامة، ولهم مقاضاة الملتم إذا أخل بذلك.

كما يرتب عقد الالتزام حقوقاً للملتزم في مواجهة المتعاقدين تتمثل في تقاضيه منهم مقابل انتفاعهم بخدمات المرفق، والمحدد سلفاً باتفاق الإدارة مع الملتزم.

### **ثالثاً : نهاية عقد الالتزام :**

قد ينتهي عقد الالتزام نهاية طبيعية، وفي المقابل قد ينتهي نهاية غير طبيعية، وبيان ذلك على النحو التالي :

#### **١ - النهاية الطبيعية لعقد الالتزام :**

ينتهي عقد الالتزام نهاية طبيعية بانتهاء مدة واسترداده من الإدارة للقيام بإدارته بنفسها.

كما ينتهي نهاية طبيعية بزوال صفة المرفق العام عنه بتخلي الإدارة عنه وتركه للنشاط الخاص يمارسه بحرية.

#### **٢ - النهاية غير الطبيعية لعقد الالتزام :**

ينتهي عقد الالتزام نهاية غير طبيعية باسترداد الإدارة للمرفق محل العقد قبل انتهاء مدة، بالطريق الإداري إذا رأت في ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة، أو عن طريق القضاء حالة تقصير الملتزم في أدائه لالتزاماته العقدية أو اللاحقة.



## **المطلب الرابع الاستغلال المختلط**

يقصد بإدارة المرفق العام عن طريق الاستغلال المختلط أن تشتراك الحكومة مع الأفراد أو الشركات الخاصة في إدارة المرفق<sup>(١)</sup>.

ويتخذ هذا الاشتراك صورة شركة مساهمة تكتتب الدولة في الجانب الأكبر من أسهمها على أن يساهم الأفراد في الاكتتاب بالجزء الآخر. وذلك في شركة ذات نشاط تجاري أو صناعي، وقد يكون للدولة ممثلين لها في مجالس إدارتها، أو أن تفرض الرقابة على عمالها والإشراف عليها.

وتخضع هذه الشركة لأحكام القانون الخاص باستثناء بعض النصوص الموضوعة لمصلحة الدولة، كما يتاح لمثل هذه الشركات استخدام وسائل القانون العام.

---

(١) د/ فؤاد النادي : القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٤٢٨ .

### القسم الثالث

### وسائل الادارة العامة

- القرارات الإدارية
- الأعمال المادية
- الضبط الإداري

إعداد الدكتور  
زكي النجار  
أستاذ القانون العام المتفرغ  
كلية الشريعة والقانون بدمياط

## القسم الثالث

### وسائل الادارة العامة

#### تمهيد وتقسيم:

تبادر السلطة العامة (الإدارية) وهي بسبيل أدائها لوظيفتها الإدارية فى اشباع الحاجات العامة للأفراد وكفالة أمن المجموع وسلامته ، تصرفات وأعمال مختلفة ، هذه الأعمال أو الوسائل الازمة لمباشرة النشاط الإداري يمكن ردها إلى طائفتين كبيرتين هما : الأعمال المادية والأعمال القانونية.

ويقصد بالأعمال المادية ، الأعمال التى تقوم بها الإدراة دون أن تقصد ترتيب أى آثر قانونى عليها ، أو دون أن تقصد انشاء مراكز قانونية جديدة ، أو تعديل المراكز القانونية القائمة ، كشق ترعة أو تمهيد شارع أو هدم منزل آيل للسقوط.. الخ، ولكن القانون نفسه قد يرتب عليها هذا الآثر وليس إرادة الجهة الإدارية الذاتية، ومن هذه الأعمال ايضا الأفعال الضارة التى تأتىها الإدراة أو تتسبب فيها، وترتبط عليها تحريك مسؤوليتها الإدارية فهذه الآثار التى تترتب على العمل المادى مصدرها إرادة المشرع لإرادة الإدراة<sup>(١)</sup>

أما الأعمال القانونية ، فهي تلك الأعمال أو التصرفات التى تأتىها الإدراة بقصد ترتيب آثار قانونية عليها ، كترتيب حق أو التزام ، وذلك بإنشاء مراكز

---

١ حكم إدارية العليا فى الطعن رقم ٩٣٠ لسنة ١١ ق فى ١٩٦٨/٢/٢٤ وحكمها فى الطعن ١٠٢٩ لسنة ١١ ق فى ١٩٦٨/١١/٣ ، وفيه قررت أن لاستيلاء على مصنع وإن كان فى حد ذاته عملاً مادياً ، إلا أنه لا يتم إلا تنفيذاً لقرار إداري تفصح به جهة الإدراة عن ارادتها . لايسوغ النظر إلى واقعة الاستيلاء (كعمل مادى) مستقلة عن القرار الذى وقعت تنفيذاً له . أثره . اختصاص القضاء الإدارى بنظر الدعوى .

قانونية جديدة (عامة أو خاصة) أو بإحداث تعديل في المراكز القانونية القائمة.

**هذه الأعمال القانونية تنقسم إلى نوعين :**

**أولهما :** الأعمال القانونية الصادرة بناء على اتفاق جهة الإدارة واحد الأشخاص (الطبيعة أو الاعتبارية) أو جهة ادارية أخرى ، وهذه هي العقود (العقود الادارية).

**وثانيهما :** الأعمال القانونية الصادرة من جانب الادارة وحدها أى بارادتها المنفردة ، وهذه هي القرارات الادارية.

هذه الأعمال القانونية (بنوعيها) تمثل الوسائل والامتيازات التي تتمتع بها الادارة ولا نظير لها فى علاقات الأفراد فيما بينهم ، وهى تتال الأفراد فى حرياتهم وفي أموالهم ، وذلك بهدف حماية المصلحة العامة.

وتجدر الاشارة إلى أن هذه الامتيازات التي تتمتع بها الادارة لا تتمتع بها دون قيود، بل يذهب المشرع كما يتوجه القضاء إلى تقييد حرية الإدارة (ربما إلى حد كبير فى بعض الأحوال) وهى بصدده استعمالها هذه الامتيازات ، بهدف الموازنة بين تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم.

وسوف نعرض لموضوع وسائل الادارة العامة ، على مايلى :

**الباب الأول : القرارات الإدارية.**

**الباب الثاني : الأعمال المادية .**

**الباب الثالث : الضبط الاداري.**

## الباب الأول

### القرارات الإدارية

تمهيد :

تعتبر القرارات الإدارية من أهم وسائل مباشرة الوظيفة الإدارية ، ومظهراً من أهم وأخطر مظاهر السلطات والامتيازات القانونية التي تتمتع بها الإدارة ، والتي ترجح كفتها على كفة الأفراد ، والتي يفسرها أنها تستهدف تحقيق المصلحة العامة.

وتبدو أهمية دراسة موضوع (القرارات الإدارية) من زاويتين فمن الناحية العملية : تعد القرارات الإدارية أحد الدعائم الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري بحسبانها أنجح الوسائل الإدارية (القانونية) المستخدمة لممارسة النشاط الإداري ، وحول تلك القرارات (ونظرية المرافق العامة) تدور معظم مبادئ ونظريات القانون الإداري.

وكذلك تعد دراسة موضوع (القرارات الإدارية) من أهم موضوعات القانون الإداري التي تمثل الامتيازات والسلطات جانبًا من جوانبه وعنصرًا جوهريًا من عناصره.

أما من الناحية العملية ، فتعد القرارات الإدارية من أهم مجالات الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، ومازالت تمثل محوراً لمعظم المنازعات والدعوى الإدارية ، وحولها ثار كثير من مشكلات القانون الإداري ، وبتصديها ابتدع القضاء الإداري كثيراً من نظرياته ومبادئه (فدعوى الالغاء التي محلها . دائمًا . قرار إداري ، شهدت تطبيقاً هائلاً في طبيعة هذه الدعوى وخصائصها وشروط قبولها وأسباب بطلان وانعدام أو الغاء القرارات الإدارية وأحكام الالغاء وآثاره وبطلان أو الغاء القرار الإداري بالطريق الإداري بسحب القرار الإداري ،

ودراسة القرارات الإدارية يستلزم الوقوف على بيان ماهية تلك القرارات ومعيار تمييز هذه القرارات عن سائر أعمال الدولة الأخرى ( خاصة الأعمال القضائية ) وأركان القرار الإداري ، وأنواع القرارات الإدارية أو تقسيماتها ، وتساؤلاً حول طبيعة إجراءات التنظيم الداخلي ومدى اعتبارها قرارات إدارية .

ثم يلى ذلك دراسة (موجزة) للنظام القانونى للقرارات الإدارية ، وتنتالى الدراسة . فى هذا المجال . نفاذ القرار الإداري ، والمبدأ العام فى عدم رجعية القرارات الإدارية ، ثم انقضاء القرار الإداري بالأسلوب الإداري أى مايعرف بنظرية سحب القرارات الإدارية .

ولايكتمل دراسة موضوع القرارات الإدارية ، دون التعرض بالدراسة لـ اللوائح الإدارية ، كونها لاتعدو قرارات تنظيمية تصدرها السلطة الإدارية ، لاعتبارات شتى ، ولأنها أيضاً (أى اللوائح الإدارية) تعد من أبرز مظاهر التعاون بين السلطات التشريعية والتنفيذية والمهم كذلك الوقوف على معيار التمييز بين تلك اللوائح والقوانين . والتطور الدستورى (فى ضوء دستور ٢٠١٢ فى شأن إصدار هذه اللوائح) .

وعلى ذلك تتحدد خطة البحث فى موضوع القرارات الإدارية وتعين أبعاده ، وسوف نتناول دراسة هذا الموضوع فى فصول أربعة :  
**الفصل الأول :** ماهية القرارات الإدارية .

**الفصل الثانى :** (النظام القانونى للقرارات الإدارية) مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية .

**الفصل الثالث :** سحب القرارات الإدارية .

**الفصل الرابع :** اللوائح الإدارية .

## الفصل الأول

### ماهية القرار الإداري ومعيار تمييزه

ونقسم دراستنا لهذا المبحث إلى مطابقين :

**المبحث الأول : معيار تمييز القرار الإداري.**

**المبحث الثاني : ماهية القرار الإداري.**

## المبحث الأول

### معيار تمييز القرار الإداري

تبعد أهمية القرار الإداري عن سائر أعمال الدولة الأخرى (الأعمال التشريعية والأعمال القضائية)، في خصوص القرارات الإدارية لنظام قانوني معين يختلف عن النظام القانوني لكل من الأعمال الأخرى ، فبينما القوانين والأعمال القضائية لا يمكن الطعن عليها إلا بالطريق الدستوري أو القانوني المقرر ، كما أن القاعدة العامة أنه لامسؤولية عن القوانين والأعمال القضائية، فإنه على العكس من ذلك تخضع القرارات الإدارية لأحكام مغایرة سواء من حيث جواز الطعن عليها بالالغاء وكذلك جواز سحبها وتعديلها ، فضلاً عن مسؤولية الدولة عن تلك القرارات الإدارية المعنية.

ونعرض بإيجاز : للتفرق بين القرارات الإدارية ، والأعمال التشريعية ، ثم التفرقة بين القرارات الإدارية والأعمال القضائية.

#### **أولاً - القرارات الإدارية والأعمال التشريعية :**

**موقف الفقه :** يتعدد الفقه بين معيارين هما : المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي.

أ. المعيار الشكلي : وبمقتضاه يرجع في تحديد العمل إلى مركز القائم به والسلطة التي أصدرته ، فإن كان العمل صادراً من البرلمان فهو عمل تشريعي ، وإذا كان صادراً من إحدى الهيئات الإدارية فهو إداري.

أى أن هذا المعيار يقف عند طبيعة القائم بالعمل دون أن يتعدى ذلك على طبيعة العمل ذاته أو موضوعه أو مضمونه بصرف النظر عن الهيئة التي أصدرته ، وبناء عليه يمكن تعريف العمل الإداري وفقاً لهذا المعيار . بأنه كل عمل صادر من فرد أو هيئة إدارية أثناء أداء وظيفتها.

ولكن العمل جرى على خلاف ذلك ، إذ أن من شأن الأخذ بهذا المعيار أن يصبح العمل الواحد من حيث المضمون تارة عملاً تشريعياً وتارة أخرى عملاً إدارياً ، نتيجة لاختلاف جهة اصداره وهذا يجافي المنطق ، نتيجة تداخل الاختصاصات والوظائف بين السلطات المختلفة في الدولة ( واستحالة الفصل التام بين السلطات) لذلك اتجه الفقه للقول بمعيار آخر هو : المعيار الموضوعي ، وفيه ينظر في تحديد العمل إلى العناصر الجوهرية للأعمال القانونية والمراكز القانونية ، واستناداً إلى ذلك يعرف أنصار هذا الاتجاه القانون بأنه : قاعدة عامة موضوعية ، ولائهم بعد ذلك صفة من أصدر هذه القاعدة أو الشكل الذي تتجسد فيه أو الإجراءات التي تتبع في اصدارها ، ومن ثم يعتبر داخلاً في الوظيفة التشريعية ( وفقاً لهذا المعيار ) جميع الأعمال المشرعة التي يترتب عليها انشاء أو تعديل أو الغاء مركز قانوني عام أو موضوعي وتشمل بصفة أساسية القوانين واللوائح ، إذ لا فرق في هذا الرأي بين القانون ( الصادر من البرلمان ) واللائحة ( التي تصدرها السلطة التنفيذية) من حيث أن كلاً منهما يتضمن قاعدة عامة أو ملزمة.

**ب . موقف القضاء :** يعتنق القضاء الإداري سواء في فرنسا أو في مصر المعيار الشكلي ، وقضى بأن صدور قرار من السلطة التنفيذية أيا كانت طبيعته يجعله قابلاً للالغاء كأى قرار إداري (وتكون رقابة القضاء على اللائحة هي عن الرقابة علىسائر القرارات الإدارية ويقبل الطعن عليها بجميع الطعون).

**ملاحظة جوهرية :** إذا كان المعيار الشكلي هو الأصل في التعرف على أعمال الإدارة ، فإن المعيار الموضوعي يطبق (استثناء) في بعض الحالات ، أبرزها :

أ. تشبيه اللائحة بالقانون في حالة رفض طلبات التعويض عن الأضرار التي يسببها كل منها.

ب . يرجع إلى المعيار الموضوعي في التمييز بين أعمال الإدارة المادية والأعمال القانونية والأعمال القضائية (الصادرة من هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي).

ج . يلجأ إلى المعيار الموضوعي . أيضا . في تشبيه اللائحة بالقانون من حيث حق المحاكم في تفسير القاعدة القانونية (سواء الصادرة من البرلمان) أو تفسير اللائحة على خلاف القرار الفردي فترفض تفسيره.

### **ثانيا - القرارات الإدارية والأعمال القضائية :**

ثمة نتائج مغايرة بين كل من العمل القضائي والقرار الإداري ، ليس فحسب من حيث النظام القانوني لكل منها بل من حيث الأضرار المترتبة على أيها منها ومدى مسؤولية الدولة عنها.

ويلاحظ هنا . على العكس من التمييز بين العمل التشريعى والقرار الإدارى تتردد المعايير بين الشكل والموضوع.

### ١- المعيار الشكلى :

يرجع المعيار الشكلى إلى الهيئة التى يصدر منها العمل فإذا كانت جهة إدارية ، فهو عمل إدارى ، وإذا صدر العمل من جهة تابعة للقضاء فهو عمل قضائى.

والمؤكد أن هذا المعيار لا يجدى فى التمييز بين نوعى هذه الأعمال، لأنه ليس كل ما يصدر عن القضاة أعمال قضائية (أحكام) كما أن المشرع كثيراً ما يخول الجهة الإدارية سلطة إصدار أحكام بمعنى الكلمة، كاللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائى (مثالها مجالس تأديب أعضاء هيئات التدريس بالجامعات المصرية، ومجالس تأديب العاملين بالسلك الدبلوماسى والقنصلى)

### ٢- المعيار الموضوعى :

وفيه ينظر فى تحديد العمل وما إذا كان عملاً إدارياً أو عملاً قضائياً إلى سلطات من قام به وطبيعة العمل الذاتية.

**موقف القضاء** <sup>(١)</sup>: الراجح فقهاً وقضاء الأخذ بمعيار مزدوج أى بالمعايير معاً مع بعض الضوابط ، فقد قضى بأن : " القرار القضائى يختلف عن القراء

---

١ جرى القضاء أول الأمر على اعتناق معيار موضوعى فيما يتعلق بالتمييز بين القرار الإدارى والعمل القضائى ، فقد قضى بأنه يشترط فى القرار القضائى أيا كانت السلطة التى تصدره توافر ثلاثة شروط الأول قيام خصومة بين طرفين . الثاني ، أن تقوم هذه الخصومة على مسألة قانونية والثالثة : أن يكون للقرار عند الفصل فى الخصومة قوة الشئ المقضى فيه ، وبمعنى أوضح أن يعتبر عنوان الحقيقة فيما قضى به (محكمة القضاء الإدارى فى ١٩٤٨/٦/١٥).

وقضى كذلك بأن قرار رئيس الجمهورية الذى يصدر بحالات أى من الجرائم التى يعاقب عليها قانوناً العقوبات أو أى قانون آخر (متى أعلنت حالة الطوارئ) قرار ادارى بماهيته ومقوماته المستقرة

الإداري في أن الأول يصدر من هيئة استمدت ولاية القضاء من قانون محدد لاختصاصاتها مبين لاجراءاتها وأن يكون القرار حاسماً في خصومة أى في نزاع بين طرفيه مع بيان القواعد القانونية التي تطبق عليه ووجه الفصل فيها.

#### **معيار تمييز العمل القضائي في قضايا المحكمة الدستورية العليا :**

اعتمدت المحكمة الدستورية العليا ( واستقرت أحكامها ) على الأخذ بالمعايير المزدوج (المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي معاً) للتمييز بين الأعمال الإدارية والأعمال القضائية.

ومن أحدث أحكامها ، حكمها الصادر في ٢٠١٢/٦/١٤ (في القضية رقم ٥٧ لسنة ٣٤ ق دستورية . المعروفة بالنظر في دستورية قانون العزل السياسي )، والمحالة إليها من لجنة الانتخابات الرئيسية بموجب قرارها الصادر في ٢٠١٢/٤/٢٥ .

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا في هذا الحكم على الخصائص الرئيسية للعمل القضائي ولما يعده جهة قضائية ، فقررت أنه بعد العمل عملاً قضائياً ، حال اسبالغ الصفة القضائية على أعمال أية جهة عهد إليها المشرع ، بالفصل في نزاع معين ، يفترض أن يكون اختصاص هذه الجهة محدداً بقانون ليس بأداة تشريعية أدنى ، وأن يغلب على تشكيلها العنصر القضائي الذي يلزم أن تتوافر في أعضائها ضمانات الكفاءة والحيدة والاستقلال ، وأن

---

لدى القضاء الإداري ، لأنه يصدر عن السلطة التنفيذية بهدف إنشاء مركز قانوني معين للطاعن يتمثل في محاكمته أمام المحاكم العسكرية (القضاء العسكري) بدلاً من القضاء العادي ، لا يسوغ وصف القرار بأنه عمل أو قرار قضائي تفتح به اجراءات المحاكمة التي تبدأ بالتحقيق وتنتهي بالتصديق على الحكم مما يمتنع على القضاء الإداري التصدي له" (المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٤ لسنة ٢٤ في ١٢/٢٩ ١٩٧٩).

يعهد إليها بسلطة الفصل في خصومة بقرارات حاسمة لاتخضع لمراجعة أى سلطة قضائية أخرى ، دون اخلال بالضمانات القضائية الرئيسية التي لايجوز النزول عليها ، والتي تقوم في جوهرها على اتاحة الفرص المتكافئة لتحقيق دفاع أطرافها وتمحیص ادعاءاتهم على ضوء قاعدة قانونية نص عليها المشرع سلفاً ، ليكون القرار الصادر في النزاع مؤكداً للحقيقة القانونية ، مبلوراً لمضمونها في مجال الحقوق المدعى بها أو المتنازع عليها.

والبين من هذا الحكم هوأخذ المحكمة الدستورية العليا بالمعايير الشكلي والموضوعي (معاً) في تمييز العمل القضائي<sup>(١)</sup>.

#### مجمل القول :

إن القضاء الإداري مستقر . الآن . على الأخذ بالمعايير الشكلي والموضوعي للتفرقة بين العمل الإداري (القرار الإداري) القرار القضائي . وعلى ذلك فإنه للوقوف على تحديد ماهية العمل القانوني هل هو عمل قضائي أو قرار إداري يتبعه الوقف على مصدر العمل وطبيعته (معاً) فإذا كان محل العمل خصومة بين طرفيه . فصل فيها القرار من هيئة مختصة قانوناً ، وحاز حجية الشئ المقضى به ، بحيث يكون عنوان الحقيقة حتى أصبح نهائياً لا يطعن عليه ، كان القرار قضائياً ولو صدر من هيئة لا تكون

---

١ وخلصت الدستورية العليا في ذلك الحكم بعد أن استعرضت نصوص الإعلان الدستوري الصادر في ٢٠١١/١١/٣٠ وأحكام القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ المعدل بالمرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٢ في شأن تنظيم الانتخابات الرئاسية ، إلى التأكيد على الطبيعة القضائية للجنة الانتخابات الرئاسية ، باعتبارها جهة أو لجنة قضائية فيما يصدر عنها من قرارات ، ومنها قرار احالة الأوراق (محل الدعوى) إليها.

وفي تفصيلات ذلك راجع مؤلفنا (النظام الدستوري المصري . دستور ٢٠١٢) الطبعة الأولى ، ٢٠١٢ ، دار النهضة العربية ، ص ٧٣ وما بعدها.

من عناصر قضائية ، وإنما أُسندت إليها سلطة قضائية استثنائية للفصل فيما ينطأ بها من خصومات.

أما إذا كان العمل محله ماتتحدث جهات الإدراية متعلقاً بوظيفتها كسلطة عامة ولتحقيق مصلحة عامة كان عملاً إدارياً لايجوز حجية الشئ المضى به ويجوز للادارة العدول عنه أو تعديله ، كما يحق للمحاكم الإدارية الغاء أو تعديله.

ومن هنا استقر القضاء (الدستوري والعادى والإدارى) على تعريف القرار الإدارى بأنه افصاح الإدارة عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد احداث أثر قانونى معين متى كان ممكناً وجائزأ قانوناً وكان الباعث عليه ابتعاء مصلحة عامة.

وهذا ما ينقلنا إلى المبحث الثاني.

### **المبحث الثاني ماهية القرار الإدارى**

استقر القضاء الإدارى على تعريف القرار الإدارى بأنه افصاح الإدارة عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد احداث أثر قانونى معين متى كان ممكناً وجائزأ قانوناً وكان الباعث عليه ابتعاء مصلحة عامة.

**ويشير هذا النص عدة ملاحظات هي :**

- أن القرار الإدارى كعمل قانونى بصدر بارادة منفردة هى ارادة الإدارة ، ومن ثم لا يعتبر العقد الإدارى ، قراراً إدارياً لأنه يتم بتوافق ارادتين هما ارادة الإدارة وارادة المتعاقد معها.

. القرارالإدارى يحدث . بذاته . أثراً قانونياً ، وذلك على العكس من العمل المادى ، لأنه العمل المادى لا يحدث . بذاته . أثراً قانونياً ، إذ لاتتجه الارادة الذاتية للادارة إلى أحداث آثار قانونية من جراء عملها المادى ، وإن رتب القانون عليها آثار معينة إذ تعد هذه الآثار وليدة الارادة المباشرة للمشرع وليس وليدة ارادة الادارة الذاتية ، كما هو الشأن فى البيانات التى تثبتها جهة إدارية على الأوراق ، مadam ليس من شأنها احداث أثر قانونى.

غير أنه إذا وقعت الأعمال المادية تنفيذاً لقرار سابق فإنه لايسوغ النظر إليها مستقلة عن القرار الذى وقعت تنفيذاً له إذ هى ذات ارتباط وثيق به لأن كيانها القانونى مستمد منه.

فقد قضى بأنه : " وإذا كانت عملية الاستيلاء على المصانع فى حد ذاتها عملاً مادياً غير أن هذا العمل لم يتم إلا تنفيذاً لقرار إدارى أفصحت به المؤسسة المختصة باعتبارها الجهة الإدارية التى ناط بها القانون (قانون التأمين رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣) تنفيذ أحكامه .. فلايسوغ النظر إلى واقعة الاستيلاء مستقلة عن القرار الذى وقعت تنفيذاً له .. وغنى عن البيان أن هذا القرار الأخير باعتباره قراراً إدارياً نهائياً هو الذى يجوز أن يكون محلًّا للطعن ، وفي هذه الحالة يباشر مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى اختصاصه فى بحث مشروعيته.

- كذلك يتبعن الاشارة إلى أن الملاحظات التى يوجهها الرؤساء من الموظفين إلى مرؤسيهم فيما يتعلق بأعمالهم والتى تودع ملف خدمتهم لاتعدو أن تكون من قبيل اجراءات التنظيم الداخلى للمرافق العامة كفالة سيرها بانتظام واضطراد وعلى وجه سليم فهى فى حقيقتها مجرد رأى ينطوى على نذير

مصلحة لتحذير الموظف وتوجيهه في عمله دون أن يكون القصد منه تغريم كفایته أو صلاحیته ، ولا يقبل من ثم الطعن فيها لانتفاء القرار الإداري فيما تضمنته.

نخلص مما تقدم أن القرار الإداري . كعمل قانوني . يجب أن يصدر عن الإدارة المختصة باصداره وفي الشكل الذي حدد القانون ، وأن يرتب القرار أثراً قانونياً معيناً ممكناً وجائز قانوناً ، وأن تستهدف الإدارة من اصدار تحقيق المصلحة العامة.

وعلى ذلك ، فإنه لكي يعد التصرف قراراً إدارياً ، يجب أن يصدر عن سلطة عامة ، أو من جهة ادارية تمارس هذه السلطة العامة ، بمقتضى حكم القانون .

**وهنا ملاحظة جوهرية** ، أن العبرة في تحديد طبيعة العمل وما إذا كان مصدراً لمركز قانوني فردي أو خاص ، متميزاً عن المركز القانوني العام المجرد المتولد عن القانون ، يكون بموضعه وفحواه ، بمعنى أن مجرد صدور القرار عن جهة إدارية لا يخلع عليه في كل الأحوال ، وبحكم اللزوم وصف القرار الإداري ، وإنما يلزم حتى يتحقق هذا الوصف أن يكون كذلك بحسب موضوعه وفحواه <sup>(١)</sup>.

وقد قضى بأن قرار مجلس الشورى (بوصفه كان السلطة العامة التي تتوب عن الدولة في ممارسة حق الملكية على المؤسسات الصحفية القومية ) ، بنقل إصدار صحفة بصحيفتها من مؤسسة صحفية قومية إلى أخرى ، وكذا قراره

---

١ راجع حكم المحكمة الدستورية العليا ، القضية رقم ٧ لسنة ٢٢ ق " تنازع " ، في ٢٠٠١/٥/٥ ، القضية ٩٨ لسنة ٢٦ ق . د في ٢٠٠٨/٧/٨.

بدمج مؤسسة صحفية قومية من أخرى ، يخرجان بحسب موضوعهما من مفهوم الأعمال البرلمانية ، ويندرجان في عداد الأعمال الإدارية <sup>(١)</sup>.

بينما المنشورات والتعليمات الصادرة من رئيس المصلحة ، متضمنة تفسير نصوص التشريع ، وكيفية تفيذها ، والتى تتجاوز التفسير الصحيح للقانون ، تعد قرارات ادارية ، يختص مجلس الدولة برقامة مشروعيتها <sup>(٢)</sup>.

وأن تصدق الحاكم العسكري على الاحكام الصادرة من محاكم أمن الدولة (طوارئ) ، هو من الاجراءات المكملة للأحكام القضائية ، وذات صفة قضائية ، ولاتعد من القرارات الادارية التي يختص مجلس الدولة بنظرها <sup>(٣)</sup>.

ولكن قرار الخصم من مكافآت الامتحانات ، هو قرار إداري ، يتقييد الطعن فيه، بميعاد طلبات الالغاء، ولا يعد من قبل المنازعة في راتب <sup>(٤)</sup>.

كما وأن القرار الصادر بالاحالة إلى التحقيق ، أو إلى مجلس التأديب ، أو الصلاحية ، أو النيابة العامة ، لا يعد قراراً ادارياً ، بالمعنى الدقيق ، لايجوز الطعن فيه استقلالاً ، أو طلب التعويض عنه <sup>(٥)</sup>.

تلك بعض التطبيقات القضائية ، التي توضح ماهية القرار الاداري ، ومعيار تمييزه عن الأعمال القضائية.



١ أ.ع. الطعن رقم ٢٥٢٦٨ لسنة ٢٠١٢/٣/٣ في .

٢ المحكمة الدستورية العليا ، القضية رقم ٦٤ لسنة ١٨ ق .ر ، في ٢ يناير ٢٠١١م.

٣ أ.ع. الطعن رقم ١١٣٨٥ لسنة ٤٨ ق ، في ٣/١٧/٢٠٠٧م.

٤ أ.ع. الطعن رقم ٤٥٣٣ لسنة ٣٩ ق ، في ٥/١٠/٢٠٠٠م.

٥ أ.ع. الطعن رقم ٣٩٠٦ لسنة ٢٦ ق ، في ٢٠/١٢/٢٠١٥م.

### أركان القرار الإداري :

البين مما سبق ان ثمة خمسة ارتکاب يجب توافرها لقيام القرار الإداري ،

هي :

الاختصاص والشكل والمحل والسب والغاية.

#### ١- ركن الاختصاص :

يعرف الاختصاص به : صلاحية رجل الادارة للقيام بما عهد إليه به في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي يبيّنها القانون.

ويستفاد من هذا التعريف أن فكرة الاختصاص تتحدد بعناصر أربعة هي

**العنصر الشخصي** : ويتعلق بتحديد الأشخاص الذين يجوز لهم دون غيرهم ممارسة الأعمال الإدارية ، وقد يتحدد هذا العنصر إما بنص دستوري أو بتشريع أو بمقتضى لائحة ، وهنا نشير إلى مراعاة ما سبق أن درسناه . في موقعه . من موضوعات التقويض والحلول والموظف الفعلى.

**العنصر الموضوعي** : وذلك بتحديد الأعمال التي لا يجوز لعضو إداري معين أن يقوم بغيرها ، فذا ماتعداها إلى غيرها كان عمله معيباً أو معديماً.

ويترتب على مخالفة هذا العنصر انعدام القرار ، فصدر القرار من جهة غير منوط بها اصداره قانوناً يعييه جسيم ينحدر به على حد الانعدام طالما كان في ذلك افتئات على سلطة جهة أخرى لها شخصيتها المستقلة ، فقد قضى بأن صدور قرار من النيابة العامة لاخلاء المدعى وتمكين المستشكل ضده الثاني من العين محل النزاع ، إذ صدر من النيابة العامة في غير نطاق وظيفتها القضائية لعدم تعلق الأمر باحدى جرائم الحياة المنصوص عليها في

المادتين ٣٦٩ ، ٣٧٠ ، عقوبات قد انطوى على غصب لسلطة القضاء المدنى الذى يختص وحده بالفصل فى منازعات الحياة .. ومن ثم يكون القرار مشوباً بعيوب عدم الاختصاص الجسيم الذى ينحدر به إلى درجة الانعدام.

ويثار فى هذا المجال التفرقة بين عيب عدم الاختصاص البسيط وبين عيب عدم الاختصاص الجسيم.

#### **وتتعدد حالات عدم الاختصاص الجسيم في :**

صدر قرار إداري من فرد لا ولية له فى اصدار القرارات الإدارية ، أو صدور قرار ادارى فى مسألة من اختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية ، وأيضاً إذا صدر قرار إدارى من جهة غير منوط بها اصداره طالما كان فى ذلك افتئات على سلطة جهة أخرى لها شخصيتها المستقلة.

أما عيب عدم الاختصاص البسيط فيبدو فى اعتداء المرؤوس على اختصاصات الرئيس أو العكس ، أو اعتداء سلطة على اختصاص سلطة أخرى مثل ذلك أن يصدر قرار من وزير فى مسألة تدخل فى اختصاص وزير آخر ، أو اعتداء السلطة المركزية على اختصاص السلطات اللامركزية.

وتتبدى أهمية التفرقة بين حالتى عدم الاختصاص البسيط والجسيم فى أن القرارات المشوبة بالعيوب الأخيرة لاتلحقها حصانة ، ولا تقييد بمواعيد الطعن بالالغاء على العكس من القرارات التى تكون مشوبة بعيوب عدم الاختصاص البسيط.

### العنصر الزمني :

ويتعلق هذا العنصر بتحديد فترة يكون لرجل الإدارة ، أن يباشر اختصاصه اثناءها ، فإذا انتهت زال اختصاصه كان يصدر موظف قراراً معيماً بعد انتهاء خدمته ، أو أن يصدر موظفاً قرارات إدارية خلال فترة أجازاته أو ايقافه عن العمل.

على أن هذا القيد (الزمني) يرد عليه بعض الاستثناءات ، ومنها : المبدأ القاضى بأن الحكومات المستقلة تتلزم بتصريف العاجل من الأمور.

### وأخيراً العنصر المكانى :

والذى يتمثل فى تحديد دائرة مكانية لايجوز لرجل الإدارة مباشرة اختصاصه خارجها (وزارة أو مصلحة أو محافظة ...) وتجدر الاشارة إلى عيب الاختصاص هو العيب الوحيد الذى يتعلق بالنظام العام.

وتجدر الاشارة أن لجهة الادارة تصحيح قرارها المعيب بعدم الاختصاص ، باصدار قرار جديد عن السلطة المختصة ، أو باعتمادها ، أو بإقرارها القرار المعيب ، متى اختصم ذلك القرار قضائياً ، وتم تصحيح العيب قبل صدور الحكم فى الدعوى ، فانه لايجوز للمحكمة أن تصدر حكماً بالغائه ، مادام أنه بعد تصحيحه ، قد احتفظ بمضمون القرار دون تعديل<sup>(١)</sup>.

**٢- ركن الشكل :** القرار الادارى قد يكون مكتوباً كما يكون شفوياً ، فالاصل العام أن جهة الادارة غير مقيدة بشكل معين للافصاح عن اراداتها مالم يلزمها القانون بذلك ، إذ فى هذه الحالة يتبعن على الادارة اتباع هذا الشكل ، كما لو

---

١ أ.ع : الطعن رقم ٦٢٥٣ لسنة ٥٥ ق ، فى ٤/١٢٠١٥ .

حتم عليها أن تأخذ رأى لجنة فنية مكونة تكويناً معيناً ، أو أن تقوم بإجراءاً تحقيقاً أو أن تبيح لذى المصلحة الاطلاع على ملفه ، أو أن تعلن الأسباب التي أدت إلى تدخلها واتخاذ القرار ... الخ ، والأثر المرتب على مخالفة هذه الاجراءات الشكلية تؤدى إلى بطلان القرار أو انعدامه إذا بلغت المخالفة حداً كبيراً من الجسامه دون حاجة للنص على ذلك ، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا أن الأوامر الإدارية ليس لها اشكال ولا أنواع تحرصها بل هي مجرد تعبير عن الموظف المختص في التصرف على وجه معين في أمر معين ولغرض معين من أغراض وظيفته وفي حدود اختصاصه .. ويكون للأمر الإداري (القرار الإداري) قوام بمجرد صدوره بطريقة قاطعة وتنفيذية ، ومن ثم فقد يستنتج الأمر الإداري من مجرد الأعمال التنفيذية .

قواعد الشكل في اصدار القرار الإداري ليست كامل عام هدفاً في ذاتها، وإنما هي اجراءات سادها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء يفرق فيها بين الشكليات الجوهرية التي تتال من تلك المصلحة ويقدح اغفالها في سلامة القرار وصحته ، وغيرها من الشكليات الثانوية . وعليه لا يبطل القرار بعيوب شكلى إلا إذا نص القانون على البطلان لدى اخفال الاجراء ، أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته يترتب على إغفاله تقويت المصلحة العامة ، التي عنى القانون بتتأمينها ومن ثم بطلان القرار بحسب مقصود الشارع منه.

أما إذا كان الاغفال متداركاً من سبيل آخر دون مساس بمضمون القرار الإداري وسلامته موضوعياً وضمانات ذوى الشأن واعتبارات المصلحة العامة الكامنة فيه ، فإن الاجراء الذي جرى اغفاله لا ينطوي اجراء جوهرياً يستتبع بطلاناً.

وتطبيقاً لذلك فقد قضى بأنه : " إذا كان الثابت فيما تقدم أن القرار الطعن والصادر بتقرير المنفعة العامة انصب على عقار واحد معين بالذات ، وتضمن تعيناً واضحاً له في غير جهالة مفصلاً عن بياناته الجوهرية والأغراض التي خصص من أجلها ، فلا سبيل بعده إلى النص عليه بمقدمة أنه لم يرفق بذكرة بيان المشروع أو رسم التخطيط الاجمالى له ... ذلك أنه وعلى فرض أن الجهة الإدارية غفلت هذا الإجراء فإن القرار الطعن تدارك هذا الاغفال بما انطوى عليه من بيانات في صلبه تغنى عن تردیدها في ذكرة أو بيان آخر منفصل ومن ثم لا يستقيم النص عليه بالبطلان بذریعة من هذا السبب .

وتتجدر الاشارة إلى أن القضاء الادارى يجري على أعمال تلك النتيجة . أيضا . في مجال عيب عدم الاختصاص فقد قضى بأنه : " ومن حيث أنه عن موضوع الدعوى فان الثابت أن النعى الوحيد للمدعى على القرار المطعون فيه هو ماتضمنه من عيب عدم الاختصاص الجسيم الذي صحته جهة الإدارة قبل صدور الحكم بعرض الأمر على مجلس الإدراة دون أن يكون من شأن ذلك تغيير ما في مضمون القرار أو ملامحة اصداره .. ومن ثم تصبح دعواه فاقدة سندتها القانوني .

نخلص من ذلك ، أنه لايشترط أن يكون القرار الادارى مكتوباً ، وله رقم ثابت بسجلات معينة ، فيكفى أن تقوم الأدلة على وجوده قانوناً ، وصدره من الجهة الإدارية ، ولو كان شفهياً . إذ يمكن الإستدلال على وجوده وقيامه قانوناً من الاجراءات التي تقوم بها الادارة لتنفيذه ، مثال ذلك ، إدراج اسم من ارتكب

مخالفة بناء بالكشف الخاصة بالإزالة الفورية للأعمال المخالفة التي تم حصرها <sup>(١)</sup>.

وفي عبارة واحدة ، فان كل مايحمل معنى اتجاه جهة الادارة ، بارادتها الذاتية الملزمة . فى نطاق سلطتها العامة ، إلى احداث أثر قانونى متى كان ذلك ممكناً ، وجائزأ قانوناً ، تتحقق به قيام القرارا الإدارى ، مادام المشرع لم يحدد شكلأ معيناً ، يجب أن ينصب فيه القرار .

### ٣- ركن المثل :

يقصد بمحل القرار الأثر القانونى الذى يتربt عليه حالاً و مباشرة ، وهو مايميز القرار الإدارى عن العمل المادى الذى يكون محله (دائماً) نتيجة واقعية .

#### **ويشتمل الأثر القانونى الذى يتربt على القرار الإدارى على :**

. انشاء قاعدة قانونية أو تعديلها أو الغائها ، ومثالها اللوائح الإدارية.

- تقرير حق لفرد معين بذاته أو أفراد معينين بذواتهم أو فرض التزام ضد فرد معين بذاته أو ضد أفراد معينين بذواتهم ، ومثال ذلك التصريح لشخص يحمل السلاح أو بادارة سينما أو بالبناء فى ملكه أو القرار بتحديد مقدار الضريبة على الممول .

- المساس بمصالح فرد معين أو أفراد معينين أو التأثير على الأوضاع المقررة لهم فى المجتمع بصفة عامة أو فى محيط الطائفة التى ينتمون إليها بصفة خاصة ، مثل ذلك القرار بجازة موظف أو نقله من مكان لآخر .

---

١ أ.ع . الطعن رقم ٢١٨٢٢ لسنة ٥١٩٠٨/١١/٢٥ ق ، فى ٢٠٠٨/١١/٢٥ م.

ويعد محل القرار من الأركان المميزة للقرار الإداري . على ما أوضحتنا . إذ تلزم جهة الإدارة . دائمًا . أن يجيء محل القرارات التي تصدرها في حدود القانون .

ومعلوم أن القواعد القانونية التي يتبعها أن تصدر القرارات الإدارية مستندة إليها متعددة ومتقوعة إذ تشمل القواعد الدستورية والتشريعات العادية واللوائح والمبادئ العامة للقانون وأحكام القضاء (المبادئ) والعرف والقرارات الإدارية السابقة .

والأثر المترتب على مخالفة أي من هذه القواعد يعيب القرار ويصمه بالبطلان لعدم مشروعية المحل .

وطبقاً لأحكام قانون مجلس الدولة تأخذ المخالفة لقاعدة القانونية أحد أوضاع ثلاثة :

- المخالفة المباشرة لقاعدة القانونية ، بالتجاهل التام لها والتصريف على خلافها كرفض تعين الأول في مسابقة تجريها للالتحاق بوظيفة عامة .  
الخطأ في تفسير القاعدة القانونية سواء تم بحسن نية أو بسوء نية .  
وأخيراً الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الواقع فإذا اشترط القانون لتطبيق القاعدة القانونية تحقق شروط معينة أو حالة واقعية معينة فإن مشروعيية العمل الإداري تدور وجوداً وعدمها مع تتحقق هذه الحالة الواقعية بالشروط التي يتطلبها القانون ، والقضاء الإداري يراقب مسلك الإدارة في هذا الخصوص .

والواقع أن عيب مخالفة القانون في معناه الضيق يقتصر على عيب المحل . أما إذا نظر إليه بالمعنى الواسع فإنه يجب كافة العيوب القانونية الأخرى لأن القانون هو الذي يحدد تلك العناصر .

### **الشروط الواجب توافرها في محل القرار وأثر تخلفها:**

قدمنا أن الأثر القانوني الذي تتجه جهة الادارة إلى احداثه بقرارها الاداري هو مدرج على تسميتها بـ " محل القرار " ويلزم في هذا الأثر ( محل القرار ) أن يكون ممكنا وجائزأً قانوناً ، فإذا كان المحل (الأثر القانوني الذي تتجه جهة الادارة إلى احداثه بقرارها الاداري) مستحيلأً عند صدور القرار ، كان القرار منعدماً.

أما إذا كان المحل قائماً عند صدور القرار ثم زال أو أضحى مستحيلأً عند حلول التنفيذ ، فلا يجد القرار مجالاً لتنفيذ لزوال محله أو لصيورته مستحيلأً عند التنفيذ (ومن صور ذلك أن يصدر قرار بازالة مبني ثم يقوم صاحبه بالزالته قبل أن يجري تنفيذ القرار) فلم يعد في هذه الحالة محلأً يرد عليه تنفيذ القرار .

### **وتطبيقاً لذلك :**

انتهى رأى الجمعية العمومية بقسمى الفتوى والتشريع فى ١٩٩٩/١/١٨ إلى تقرير مايلى : إن مؤدى تنفيذ الحكم القضائى بوقف تنفيذ قرار المحكمة العسكرية لطلبة كلية الشرطة فى ١٩٨٥/١/٨ فيما تضمنه من فصل الطالبين ... بكلية الشرطة ، هو اعادة قيد الطالبين المذكورين بكلية الشرطة فى العام الدراسى ١٩٩٦/١٩٩٥ ، وقد انخرطا فى دراستهما حتى نجحوا فى امتحان الفرقة الثالثة والرابعة وتخرجوا فى دور يوليو ١٩٩٧ ، وإن مؤدى اعلن النتيجة وثبتت نجاح الطالب واعتماد النتيجة من الجهات المختصة ، أن يصبح للطالب حق مكتسب لايجوز تعديله أو تغييره ، لما ينطوى عليه ذلك من مساس محظوظ بمركزه القانونى.

الطالبان اكتسبا باعلان نجاحهما وترجعهما مركزاً قانونياً جديداً منبت  
الصلة عن المركز القانونى الذى كان قد اكتسباه بموجب حكم محكمة القضاء  
الادارى الصادر لصالحهما ، هذا المركز الجديد يحظر المساس به.

مؤدى تتنفيذ حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن على حكم محكمة  
القضاء الادارى المشار إليه (الدعوى رقم ٢٦٧٠ لسنة ٤٢ ق فى  
١٩٩٨/٤/٥) أن يعود للقرار الصادر من المحكمة العسكرية لطلبة كلية  
الشرطة بتاريخ ١٩٩٥/٥/١٨ قوة نفاذة فيما تضمنه هذا القرار من فصل هذا  
الطالب من كلية الشرطة .

بيد أنه لما كان المذكور لم يعد طالباً حتى يمكن اعمال الأثر المقصود من  
هذا القرار بشأن فصله من كلية الشرطة ، وإنما تخرج منها على أثر اعلان  
نجاحه فى الفرقتين الثالثة والرابعة بقرار ادارى انبثق عن إرادة وتقدير واكتسب  
بمقتضاه المذكور مركزاً قانونياً ولايجوز المساس به ، فمن ثم فإن قرار  
المحكمة العسكرية المشار إليها فيما تضمنه من فصل المذكور كطالب بكلية  
الشرطة لم يعد محل تتنفيذ قائماً ليرد عليه بعد أن تخرج المذكور من كلية  
الشرطة أثر نجاحه فى الفرقة الرابعة والنهائية حسبما سلف بيانه.

**تطبيق آخر :** تقضى نظم التوظيف بأن انقطاع العامل لمدة خمسة عشر  
يوماً متتالية ولو كان الانقطاع عقب اجازة مرخص بها بدون إذن وبغير عذر  
مقبول يقدمه خلال الخمسة عشر يوماً التالية ، يؤدى إلى اعتبار خدمته منتهية  
من تاريخ انقطاعه بشرط أن يتم انذاره كتابة بعد انقطاعه بخمسة أيام ، ومن  
ثم فإن العامل الذى تنتهي خدمته عن هذا النحو لا يعتبر موجوداً بالخدمة  
ابتداء من تاريخ الانقطاع ، ومن ثم فلا يكون صالحأً للترقية اعتباراً منه الأمر  
الذى يعدم القرار الصادر بترقيته ، لتخلف محله ، فلا يتترتب عليه أثر وتبعاً

لذلك يكون مطابقاً للقانون النص فى قرار انهاء خدمته على سحب تلك الترقية.

قدمنا أنه يلزم في القرار الادارى أن يكون محله هو المركز القانونى الذى تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه إلزاماً وحتما بارادته المنفردة، والأثر القانونى الذى يترب عليه حالاً و مباشرة ، وهذا الأثر هو انشاء حالة قانونية معينة ، أو تعديلاها ، أو الغاؤها بالارادة المنفردة الملزمة للسلطة الإدارية.

و قضى ، بعدم اختصاص محاكم مجلس الدولة بنظر الطعن في قرار لجنة الانتخابات الرئاسية باحالة قانون إلى المحكمة الدستورية العليا ، للفصل في مدى دستوريته ، بحسبان أن هذا القرار غير متوفّر على جميع أركان القرار الادارى ، لافتقاده ركن المثل ، إذ أن الأثر المترتب عليه هو اتصال المحكمة الدستورية العليا به ، وهو ما لا يترتب عليه إنشاء مركز قانوني ، أو تعديل لمركز قائم ، أو الغاء له . إذ أن الفصل في مشروعية هذا القرار من مستلزمات النفاذ إلى الفصل في موضوع الدعوى الدستورية ، وتستقل بالفصل في كليهما المحكمة الدستورية العليا <sup>(١)</sup>.

#### ٤- ركن السبب :

يقصد بالسبب أن يكون القرار قد بنى على حالة واقعية أو قانونية صحيحة ، تحمل رجل الإدارة على اصدار قراره ، دون نظر إلى الباعث الذي دفع الموظف إلى اصداره ، مثل ذلك أن يحدث اضطراب في النظام العام فيدفع ذلك جهة الادارة لاتخاذ القرار التي تكفل صيانة الأمن العام ، أو أن يتقدم

---

١ أ.ع . دائرة انتخابات وأحزاب ٢٠١٦ / ٢٠١١ طعن رقم ١٧٥٩٠ و ١٧٥٩٤ لسنة ٥٨ ق (فحص ) ، فى ٢٠١٢/٥/١٢.

موظف بطلب استقالة فتدخل جهة الادارة بقبولها أو رفضها ، ولذلك يعد السبب هو أول عناصر القرار الادارى أو هو العنصر السابق للقرار الادارى. والقضاء يراقب قيام الحالة الواقعية (الاضطرابات) أو القانونية (الاستقالة) وتبث منها ومن صحتها ، ولذلك فإن رقابة القضاء لركن السبب لاتقف عند حد رقابة الوجود المادى للواقع بل تمتد لتشمل أيضا رقابة التكيف القانونى لهذه الواقع الأمر الذى يتبع معه التسليم ببطلان القرار إذا حدث ثمة خطأ فى الواقع أو حدث خطأ فى تكييفها.

إذاً فكرة السبب تقوم كضمان وقرينة على أن تدخل الادارة له مايستوجهه إذ لاستطيع الإدارة التدخل إلا إذا قام سبب يبرر ذلك التدخل.

والأصل أن جهة الادارة ليست ملزمة بذكر أسباب قرارها إن لم يلزمها القانون بذلك ولكن ذلك لايعنى أن القرار قد صدر بدون توافر ركن السبب إذ فى هذه الحالة تحمل قراراتها على القرينة العامة التى تقضى بافتراض وجود الأسباب الصحيحة لهذه القرارات ، وعلى من يدعى العكس اثبات ذلك.

ولكن إذا سببت الإدارة قرارها سواء من تلقاء نفسها أو بالالتزام من القانون فإن القضاء يراقب هذه الأسباب ، ويراقب القضاء . فى هذه الحالة . الوجود المادى للواقع (كالمخالفة التأديبية التى ارتكبها الموظف)، وتكييف الادارة لهذه الواقع ، أى يراقب القضاء ما إذا كان السلوك الذى أتاه الموظف يشكل مخالفة تأديبية من عدمه وهو مايطلق عليه رقابة الوصف القانونى للواقع الذى استند إليها القرار.

بمعنى آخر تجد الرقابة القضائية حدها فى التحقيق مما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً ، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من اصول لاتنتجها أو

كان تكييف الواقع . على فرض وجودها مادياً . لainتـجـ النـتـيـجـةـ التـىـ يـتـطـلـبـهـاـ القـانـونـ كـانـ الـقـرـارـ فـاقـدـاـ رـكـنـ السـبـبـ وـوـقـعـ مـخـالـفـاـ لـلـقـانـونـ ،ـ أـمـاـ إـذـاـ كـانـتـ النـتـيـجـةـ مـسـتـخـلـصـةـ اـسـتـخـلـاصـاـ سـائـغـاـ مـنـ أـصـوـلـ تـتـجـهـاـ مـادـيـاـ وـقـانـونـاـ فـقـدـ قـامـ الـقـرـارـ عـلـىـ سـبـبـهـ وـكـانـ مـطـابـقـاـ لـلـقـانـونـ .

**والسؤال :** هل تمتد رقابة القضاء لتشمل فضلاً عن المشروعية رقابة الملاءمة ؟

تتمتع الادارة بسلطة تقديرية واسعة ، وتشمل هذه السلطة التقديرية حرية الادارة في تقدير مناسبة القرار وملاءمته ، وكل ما يقع على عاتق الادارة من التزام في هذا المجال هو أن تقع نفسها في أفضل الظروف والأحوال للقيام بهذا التقدير وأن تجريه بروح موضوعية وبعيداً عن البواعث الشخصية ، ويشترط أن يكون لديها العناصر الازمة لجرائه هذا الالتزام هو التزام قانوني . والقضاء . كالمقاعد . لا يراقب تقدير الادارة لذاته ولكن يراقب الظروف التي أحاطت به ، والهدف من تقرير هذه القاعدة هو التوفيق بين المحافظة على الحريات العامة ومتطلبات حسن الادارة ، ويتحقق ذلك من رقابة القضاء الاداري . للكيفية التي تم بها التقدير لا إلى التقدير في ذاته ، ذلك أن التقدير لا يمكن ممارسته إلا إذا توافرت الظروف والضوابط القانونية المعقولة لجرائه وليس في ذلك أى مساس بسلطة التقدير في ذاتها .

**على أن هذه القاعدة يرد عليها استثنائين :**

**الاستثناء الأول :** أن القضاء الاداري المصري أعطى نفسه الحق في رقابة ملاءمة القرارات التأديبية ، بمعنى أن القضاء الاداري يراقب التناقض بين المخالفة التأديبية والظروف الموضوعية التي ارتكبت فيها وتقدير الجزاء ،

بمعنى أنه يتبعى على جهة الادارة أن تراعى فى تحديد الجزء التأديبى الظروف الموضوعية التى يؤدى فيها الموظف عمله ووظيفته.

ولقد أصحى من المسلمات . الآن . فى قضاء التأديب رقابة التاسب (الملاءمة).

**الاستثناء الثاني :** اخضاع القرارات الادارية المقيدة للحرية للرقابة القضائية ، إذ يفرض القضاء الادارى الفرنسي رقابة شديدة على الادارة إذا كانت قراراتها تتضمن فرض قيود على الحرية الفردية . وقد وصل القضاء الادارى الفرنسي بهذه الرقابة إلى أقصى مدى ، حتى لقد قيل أن القاضى الادارى قد عدا قاضى ملائمة لأقضى مشروعية.

وقد أكد القضاء الادارى هذا النظر إذ قالت المحكمة الادارية العليا : فالمناطق والحالات هذه فى مشروعية القرار الذى تتخذه الادارة (قرار ضبطى) هو أن يكون التصرف لازماً لواجهة حالات معينة من دفع حظر جسيم يهدد الأمن والنظام ، باعتبار هذا الاجراء الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرار وللقضاء الادارى حق الرقابة على قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه ، فإذا ثبت جدية الأسباب التى تبرر هذا التدخل كان القرار بمنجاة من أي طعن أما إذا اتضح أن الأسباب لم تكن جدية ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقية مايسوغ التدخل لقييد الحريات كان القرار باطلأ.

واستقراء الأحكام القضائية لمجلس الدولة المصرى ينبئ أن مجلس الدولة المصرى يوسع من مدى رقابته على العديد من القرارات الادارية. فقد مد القضاء الادارى نطاق الرقابة ليشمل فضلاً عن المشروعية رقابة الملاءمة فى قرارات إحالة ضباط الشرطة للاحتجاط وقرارات تقدير الكفاية. ونحن هنا قد قلنا

بوجوب أن يكون الأصل في الرقابة القضائية على القرارات الإدارية هي رقابة الملاءمة. فهذا ما يتقدّم منهج الدول المتقدمة في حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد.

### **التفرقـة بين تسبـب القرار الإدارـة والسبـب في القرار الإدارـى :**

تحب التفرقـة بين تسبـب القرار الإدارـى كاجراء شـكلى قد يتطلبـه القانون وبين وجوب قيامـه على سـبـب يبررهـ كرـكـنـ من أركـانـ انـعـقادـهـ. فإذا كانتـ الـادـارـةـ غيرـ مـلـزـمـةـ بـالـتـسـبـبـ إـلاـ إـذـاـ أـوـجـبـ القـانـونـ ذـلـكـ عـلـيـهاـ،ـ عـنـدـئـذـ يـتـعـينـ تـسـبـبـ قـرـارـهـ إـلاـ كـانـ مـعـيـباـ بـعـيبـ شـكـلـىـ.ـ أـمـاـ إـذـاـ لـمـ يـلـزـمـهاـ القـانـونـ بـتـسـبـبـ قـرـارـهـ فـلـاـ يـلـزـمـهـ ذـلـكـ كـاجـرـاءـ شـكـلـىـ لـصـحـتـهـ بلـ وـيـحـمـلـ الـقـرـارـ عـلـىـ الصـحـةـ كـمـاـ يـفـرـضـ فـيـهـ اـبـتـدـاءـ قـيـامـهـ عـلـىـ سـبـبـ صـحـيـحـ وـذـلـكـ حـتـىـ يـثـبـتـ العـكـسـ لـئـنـ كـانـ ذـلـكـ إـلاـ أـنـ الـقـرـارـ الإـادـارـىـ سـوـاءـ أـكـانـ لـازـمـاـ تـسـبـبـهـ كـاجـرـاءـ شـكـلـىـ أـوـ لـمـ يـكـنـ ذـلـكـ إـلاـ أـنـ الـقـرـارـ الإـادـارـىـ سـوـاءـ أـكـانـ لـازـمـاـ تـسـبـبـهـ كـاجـرـاءـ شـكـلـىـ أـوـ لـمـ يـكـنـ هـذـاـ تـسـبـبـ لـازـمـاـ يـجـبـ أـنـ يـقـومـ عـلـىـ سـبـبـ يـبـرـرـهـ صـدـقاـ وـحـقـاـ أـىـ فـيـ الـوـاقـعـ وـفـىـ الـقـانـونـ وـذـلـكـ كـرـكـنـ منـ أـرـكـانـ انـعـقادـهـ باـعـتـبـارـ الـقـرـارـ تـصـرـفـاـ قـانـونـياـ وـلـيـقـومـ أـىـ تـصـرـفـ قـانـونـىـ بـغـيرـ سـبـبـهـ.

كـماـ تـجـدـرـ الاـشـارةـ .ـ أـخـيـراـ .ـ إـلـىـ أـنـ قـيـامـ الـقـرـارـ الإـادـارـىـ عـلـىـ عـدـةـ أـسـبـابـ فـإـنـ استـبعـادـ أـىـ سـبـبـ مـنـ هـذـهـ أـسـبـابـ لـايـطـلـ الـقـرـارـ وـلـايـجـعـلـهـ غـيرـ قـائـمـ عـلـىـ سـبـبـهـ طـالـمـاـ أـنـ أـسـبـابـ الـأـخـرىـ تـؤـدـىـ إـلـىـ نـفـسـ النـتـيـجـةـ.

### **وهـنـاـ نـشـيرـ إـلـىـ :**

(١) أـنـ تـجـهـيلـ أـسـبـابـ وـعـدـمـ تـحـديـدـهـاـ ،ـ كـأنـ يـقـومـ الـقـرـارـ عـلـىـ أـسـبـابـ صـيـغـتـ بـايـجازـ وـاجـمـالـ ،ـ يـضـحـىـ الـقـرـارـ غـيرـ قـائـمـ أـسـاسـ مـحـدـدـ وـمـقـبـولـ وـمـسـتـخلـصـ مـنـ أـصـولـ ثـابـتـةـ فـيـ الـوـاقـعـ أـوـ الـأـورـاقـ وـمـؤـدـيـةـ إـلـىـ النـتـيـجـةـ

إلى انتهى إليها ، وكان مخالفاً للقانون ، غير مشروع ، متعينا القضاء بالغائه ، تحقيقاً للشرعية وسيادة القانون <sup>(١)</sup>.

(٢) الاعتراف بالسلطة التقديرية لladارة لا يعني الاعتراف لها بسلطة استبدادية تحكمية مطلقة ، لاتخضع لأية رقابة من أى نوع كان ، فإن مثل هذه السلطة لا وجود لها فى الواقع ، ولا يمكن الاعتراف بها لأية جهة ولا للمشرع نفسه.

السلطة التقديرية واسعة ، يحددها قيدان : أولهما ، عدم اساءة استعمالها ، والآخر ، إستهداف المصلحة العامة <sup>(٢)</sup>.

(٣) إذا لم تتضمن تحريات السلطة تحديداً لواقعة معينة منسوبة إلى من صدرت بشأنه هذه التحريات ، ولم تكن تلك الواقعه قد ثبتت في حقه بموجب حكم أو تحقيقات أجرتها النيابة العامة ، فإنها لاتصلاح سبباً للقرار الإداري.

(٤) الخطأ البين في تكييف الواقع التي أقامت عليها الادارة قرارها ، يخضع لرقابة القضاء ، بوصف هذا الخطأ البين في التكييف يدخل ضمن عناصر ركن السبب في القرار ، فإذا بطل قرارها تعين الغاؤه وما يترب عليه <sup>(٣)</sup>.

(٥) يقتصر دور القضاء في رقابة مشروعية القرار الإداري على بحث مصداقية السبب الذي أفصحت عنه جهة الادارة للقرار ، لا يسوغ للقضاء أن يتعدى هذا السبب إلى ماروأه ذلك ، بافتراض أسباب أخرى ، يحمل

١ أ.ع ، طعن رقم ١٩٠٧ لسنة ٣٤ ق ، فى ١٩٩٢/١٢/٦ م.

٢ أ.ع ، طعن رقم ٢٧٠١ لسنة ٦٠ ق ، فى ٢٠١٥/٢/١٥ م.

٣ أ.ع . الطعن رقم ١٠٥٣٩ لسنة ٦٠ ق ، فى ٢٠١٥/٢/١٥

عليها القرار ، صحة القرار الادارى تتحدد بالأسباب التى قام عليها ، ومدى سلامتها على أساس الأصول الثابتة فى الأوراق وقت صدور القرار ، ومدى مطابقتها للنتيجة التى انتهى إليها<sup>(١)</sup>.

بمعنى آخر ، ليس للمحكمة أن تحل أسباباً أخرى للقرار من شأنها اسbag المشروعة عليه ، غير تلك الأسباب غير صحيحة التي ذكرتها الادارة<sup>(٢)</sup>.

(٦) لايجوز الاعتداد بالأسباب التى أبدتها الادارة لقرارها لأول مرة أمام المحكمة الادارية العليا<sup>(٣)</sup>.

المبدأ هو : أنه لايجوز ولايسوغ لأية رقابة قضائية أن تتعدى الأسباب التي استند إليها القرار المطعون فيه ، والذى أصدرت فيه المحكمة حكمها المطعون فيه ، إلى مراقبة الأسباب التى لم تكن محل رقابة الحكم المطعون فيه. وهكذا يكون قد ألقينا الضوء ، بإيجاز . على كافة المسائل المتعلقة بركن السبب ، من بيان : مفهوم السبب ، وتسبيب القرار ، والرقابة على ركن السبب ، والعبرة في تقدير مشروعية السبب ، وأثر الخطأ البين في تكييف الواقع ، والعبرة بالسبب الأقوى ، وفكرة احلال السبب الصحيح محل السبب غير الصحيح ، وأخيراً ، مدى جواز الاعتداد بالأسباب التى أبدتها الادارة لقرارها ، لأول مرة أمام المحكمة الادارية العليا.



١ أ.ع. الطعن رقم ٣٥٦٩٥ لسنة ٦٠ ق ، فى ٢٧/٥/١٥٢٠ م.

٢ أ.ع. الطعن رقم ١٢٩٥ لسنة ٣٨ ق ، فى ٤/٧/١٩٩٨ م.

٣ أ.ع. الطعن رقم ٥٠٨٦ لسنة ٢٤ ق ، فى ٢٢/٩/١٩٩٦ م.

## ٥- ركن الغاية :

تعتبر الغاية هي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الادارة إلى تحقيقها وملووم أن الغاية التي يستهدفها القرار الاداري (بل وسائر تصرفات السلطات العامة) هي تحقيق المصلحة العامة.

### تحدد الغاية في القرارات الادارية بأحد أسلوبين :

**القاعدة الأولى :** أن المشرع لم يترك الادارة دون ضابط في مباشرة العمل الاداري بل قيدها بوجوب أن تستهدف بنشاطها (في اصدار القرارات الادارية) تحقيق الصالح العام.

وهنا يراعى أن الادارة وإن كان لها أن تخير الاجراء الذي ترى أنه يحقق الغاية التي تغيها المشرع في مزاولة نشاط معين . كقاعدة . إلا أنه إذا كان القانون حدد اجراء معيناً لتحقيق هذه الغاية وجب على الادارة أن تلتزم هذا الاجراء فلاتجاوزه إلى غيره وإلا عند تصرفها مشوباً عيب الانحراف بالاجراء، وهو صورة من صور عيب الانحراف بالسلطة أو اساءة استعمال السلطة.

**القاعدة الثانية :** إذا أوجب القانون أن تستهدف الادارة غاية معينة لعمل اداري معين وجب على الادارة . في مباشرة هذا العمل الاداري أن تستهدف الغاية التي عينها القانون اعمالاً لقاعدة تخصيص الأهداف la specialite de but والادارة تلتزم بتحقيق هذا الهدف المخصص (كما في قرارات الضبط الاداري ) ولايجوز لها أن تسعى إلى تحقيق غيره ولو كان الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه متعلقاً بالمصلحة العامة.

والعيوب الذي يلحق القرار الاداري نتيجة فقد ركن السبب أو تعينه هو عيب الانحراف بالسلطة Detournement de Pouvoir أو اساءة استعمال السلطة . Abus autairte

وهو من العيوب القصدية فى السلوك الادارى ، ينطوى على تتكب جهة الادارة وجه المصلحة العامة التى يجب أن يتغيها ، القرار أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعت لايتم لتلك المصلحة ، والقضاء الادارة مستقر على وجوب اقامة الدليل على هذا العيب لأنه لايفترض ، ويتسع القضاء فى هذا المجال بأن يكتفى فى ذلك بأن يشكك المدعى (الطاعن) فى سلوك الادارة بكافة طرق الاثبات لكي ينقل عبء الاثبات على عاتق الادارة.

ويعتبر عيب اساءة استعمال السلطة هو العيب الملائم لعيب السبب فقد قضى بأن انعدام السبب المعقول المبرر للقرار الادارى وانطواء تصرف الادارة على تمييز بعض الناس على حساب البعض الآخر دون مسوغ مقنع وأساس من الصالح العام يعد صورة من صور مشوبة القرار الادارى بالانحراف ، وبديهى أن هذا النظر يصح فى حالة عدم الزام المشرع الادارة بسبب بعينه أما إذا ألزم المشرع الادارة فى مبادرتها اصدار القرار الادارى . بسبب معين (جزاء تأديبى ، كفالة الأمن العام..) فى هذه الحالة ينسب العيب الذى يلحق بالقرار لمخالفة هذا السبب إلى عيب مخالفة القانون.

### **الانحراف بالاجراء - ماهيته وأثاره :**

وهنا مسألة جديرة بالاشارة إليها ، لأنها تطرح تساؤلاً هاماً ، يدور حول ماهية الانحراف بالاجراء ، فهل يعد الإنحراف بالاجراء عيباً مستقلاً يلحق بالقرار الادارى ، أم أنه صورة من صور الانحراف بالسلطة (عيب الغاية)؟  
بايجاز شديد : يعرف الانحراف بالاجراء بأنه : استخدام الإدراة الاجراء لتحقيق غاية معينة ، بينما يكون إستعمال اجراء آخر ، هو وحده الذى يسمح لها قانوناً بتحقيق هذه النتيجة.

هنا يلاحظ أن الانحراف بالاجراء ينطوى على إخلال مزدوج بالقانون .  
 بمعناه الواسع . ، فيشكل اخلاً بالنص الذى أنشأ الاجراء الذى استعملته  
 الادارة ، ومن ناحية أخرى إخلاً بالنص الذى يقرر الاجراء واجب الاتباع.

وفكرة الانحراف بالاجراء التى يمكن تصورها عملاً ، تبدو فى مجالين  
 أساسيين من مجالات نشاط الإداره ، وهما : الأموال ، والأشخاص. ذلك أن  
 الجهة الادارية تملك العديد من الأنشطة فى هذه المجالين ، والتى يمكن تصور  
 وقوع الانحراف بالاجراء بمناسبة تطبيقها.

يحدث ذلك ، حينما تستخدم جهة الادارة إجراء الاستيلاء المؤقت ، بدلاً من  
 نزع الملكية ، أو العكس. وكذلك فى مجال الأشخاص . خاصة فى مجال  
 الوظيفة العامة . كاستخدام إجراء النقل بدلاً من التأديب، أو استخدام سلطة  
 الاحالة إلى الاحتياط ، كبديل لاحالة الضابط للمحاكمة التأديبية.

فقضى بأنه : لايجوز استخدام سلطة الاحالة إلى الاحتياط ، كبديل لاحالة  
 الضابط للمحاكمة التأديبية وإلا كان هناك انحراف فى استعمال الاجراء<sup>(١)</sup>.

كما قضى بأنه : استعمال الجهة الادارية إجراء التأديب . الاحالة إلى  
 المحاكمة التأديبية . لحرمان الضابط (المنقطع عن عمله) من مزايا الوظيفية  
 التي تنتقص في حالة العزل من الخدمة ، في حين أن المشرع قرر كفاية انهاء  
 خدمته للانقطاع ، عند ثبوت عزوفة عن العمل... وانتهت الادارية العليا في  
 حكمها الصادر في ٢٠٠١/٩/٦ ، إلى الغاء القرار (ال الصادر بعزل الضابط)  
 لأن الجهة الادارية استخدمت إجراء التأديب بدلاً من اجراء انهاء الخدمة

للانقطاع ، للتحايل لعزل الضابط ، ليحرم من مزايا انهاء الخدمة لانقطاع ، فيكون القرار باطلًا ، لانحراف فى استعمال الاجراء<sup>(١)</sup>.

وهكذا ، بدأ يترسخ عيب الانحراف بالاجراء (الانحراف فى استعمال الاجراء) فى قضاء الإدارية العليا ، كعيوب مستقل ، يصيب القرار الإداري ، بعيداً عن عيب الانحراف فى استعمال السلطة<sup>(٢)</sup>.

. وقضى بأن للقاضى الإدارى أن يتحرى بواعث القرار وملابساته ، للوقوف على الهدف الحقيقى الذى تنشده الادارة من القرار ، وما إذا كان مصدره قد تغيا وجه المصلحة العامة أم تتکب السبل أم انحرف عن غايته ، ولايجوز للقاضى أن يتدخل فى مراقبة اختيار الوقت الذى تصدر فيه الادارة قرارها ، دون قيام شبهة تشير إلى وجود انحراف بالسلطة التقديرية المنوحة لها فى ذلك<sup>(٣)</sup>.

- ويكون القرار الإدارى غير مشروع ، إذا استند إلى غاية من غايات المصلحة العامة ، يكون ظاهراً أو مؤكداً أنها أدنى فى أولويات الرعاية من غايات ومصالح قومية أسمى وأجدر بالرعاية ، وترتبط بالقيم والمبادئ الأساسية للمجتمع<sup>(٤)</sup>.

---

١ أ.ع ، الطعن رقم ٣٥٧٦ لسنة ٦٤٤ ق.

٢ في تفصيلات ذلك الموضوع : راجع ، د. عبد الفتاح عبد البر ، الانحراف في استعمال الاجراء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، مجلة العلوم الإدارية ، ديسمبر سنة ١٩٨٠ ص ٢١٠ وما بعدها ، د. محمد ماهر أبو العينين ، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية ، ج ٢ / ٢٠٠ ص ٩٩٢ ، ومؤلفه : المبادئ القضائية الحديثة ، سابق الاشارة اليه، ص ٩٩٢ ، وما بعدها.

٣ أ.ع ، الطعن رقم ٣٨٥ لسنة ٤١٤ ق ، في ١٢/٣/١٩٩٥ م.

٤ أ.ع ، الطعن رقم ٨٤١٧ لسنة ٥٣٥ ق ، في ٢٧/٨/٢٠١٦ م.

وأن خروج القرار الادارى على قاعدة تخصيص الأهداف ، التى تقييد القرار الادارى بالغاية المخصصة التى رسمت له ، فإذا خرج القرار على هذه الغاية ، ولو كان هدفه تحقيق المصلحة العامة ، فى ذاتها ، كان القرار مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلأ<sup>(١)</sup>.

وقضى تطبيقاً لذلك بأن منع احدى جهات الادارة خدماتها عن أحد المواطنين ، لإجباره على القيام بتصرف معين يعد قراراً غير مشروع لمخالفته مبدأ تخصيص الأهداف . مثال ذلك : عدم وفاء ضابط الشرطة بالتزامه برد نفقات الدراسة ..... لا يحول دون طلبه بتسلم مستداته وشهادته تخرجه ، ثم مطالبته قضاء بإداء هذا المبلغ<sup>(٢)</sup>.

### تقسيمات القرارات الادارية :

يمكن تقسيم القرارات الادارية من عدة نواح منها:

**أولاً: من حيث المدى أو العمومية :** تتنقسم القرارات الادارية من هذه الناحية إلى قرارات تنظيمية وقرارات فردية ، وقد سبق أن أوضحنا أن القرارات التنظيمية هي اللوائح الادارية تلك التي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدود من الأفراد ، واللوائح أنواع كثيرة منها: اللوائح التنفيذية ولوائح الضبط ولوائح التنظيمية ولوائح الضرورة ولوائح التقويضية.

أما القرارات الفردية فهي التي تخاطب فرداً أو أفراداً معينين بذواتهم مثل تعين شخص في وظيفة عامة . الترخيص . مجازة موظف .. الخ .

---

١ أ.ع ، الطعن رقم ٤٥٢٤ ، ٦٢٤٨ ، ٦٠٣٣ ، لسنة ٥٥٩ ق ، فى ٢٤/٤/٢٠١٣.

٢ أ.ع ، الطعن رقم ٥٨٤٦ لسنة ٤٩ ق ، فى ١٩/٤/٢٠٠٩ م.

وتبدو الأهمية العملية لهذا التقسيم من حيث اختلاف النظام القانوني لكل منها عن الآخر ، وذلك أن القرارات التنظيمية تعامل معاملة القوانين من نواح عديدة أما القرارات الفردية فلها نظامها القانوني الخاص بها.

وقد استقر قضاونا الادارى على التفرقة بين القرارات الادارية التنظيمية (التي تولد مراكز قانونية عامة) وبين القرارات الادارية الفردية (التي تتشى مركزاً قانونياً فردياً) وأنه يجوز للادارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواء بالالغاء أو التعديل في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة. أما القرارات الادارية الفردية فلا يجوز سحبها ولو كانت مشوبة إلا خلال السنتين يوماً من تاريخ صدورها، بحيث إذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة نهائية تعصمه من أي الغاء أو تعديل ، وعندئذ يصبح لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار وكل اخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد أمراً مخالفًا للقانون بعيب القرار الأخير ويبطله.

كما يلاحظ أن القرار الفردى وإن عد تطبيقاً أو تتفيدا للقانون فإنه في الوقت ذاته مصدر لمركز قانونى فردى أو خاص متميز عن المركز القانونى العام المتولد عن القانون ، ذلك أن كل قرار ادارى منشئ لمركز قانونى هو في الوقت ذاته تطبيق لقاعدة قانونية أعلى.

وثمة وجه آخر للتمايز بين نوعي القرارات الادارية التنظيمية والفردية من حيث نفاذ أحكامها في حق الأفراد في بينما لا تتفذ الأخيرة إلا من تاريخ اعلانها لفرد نفسه ترى الأولى من تاريخ نشرها بالجريدة الرسمية.

كما أن الادارة تترخص في اصدار القرار التنظيمى في أي وقت لعدم وجود نص قانونى يلزمها بذلك.

## ٢- من حيث التكوين :

تنقسم القرارات الادارة إلى قرارات ادارية بسيطة وقرارات ادارية مركبة.  
ومثال الأولى القرار بتعيين شخص في وظيفة عامة أو بترقيته أو نقله..  
أما القرار الادارة المركب ، فهو الذى يدخل فى عملية معقدة أو مركبة تتم على  
مراحل مثل القرارات التى تساهم فى تكوين عقد ادارى أو القرارات التى تدخل  
فى تكوين العملية الانتخابية.

وتبدو أهمية هذه التفرقة من حيث أثر بطلان قرار ادارى يسهم فى عملية  
ادارية معينة على العملية كلها.

وجدير بالذكر أن القرارات التى تسهم فى عملية مركبة تسمى بالقرارات  
المنفصلة . *Actes detachables*

## ٣- من حيث رقابة القضاء :

توجد قرارات تخضع لرقابة القضاء الغاء وتعويضا (وهذا هو الأصل العام)  
وقرارات لا تخضع . إطلاقاً . لرقابة القضاء وهى القرارات الحكومية أو أعمال  
السيادة . *Acte de gouvernement*

وقد سبق أن أوضحنا أن أعمال السيادة تمثل شرخاً فى جدار المشروعية  
أو مبدأ سيادة القانون ، وعموماً يتجه القضاء . حاليا . إلى التضييق من طائفة  
أعمال السيادة.

## تطور فكرة أعمال السيادة :

المستقر عليه فى تعريف أعمال السيادة أنها : تلك الأعمال التى تصدر  
عن السياسة العليا للدولة بما لها من سلطة عليا فى الداخل والخارج ، مستهدفة  
تحقيق مصلحة الجماعة السياسية كلها ، مع احترام الحقوق التى كفلها الدستور

، وتنظيم علاقاتها الخارجية بينها وبين الدول الأخرى وتأمين سلامتها في الداخل والدفاع عن اقيمها من الاعتداء الخارجي.

والعبرة في التكييف القانوني لما يعتبر من أعمال السيادة وما لا يعتبر منها هي بطبيعة هذه الأعمال ، والمرد في ذلك كله السلطة التقديرية للقضاء وحده في حدود أنها استثناء يرد على ولاية القضاء ، ولا عبرة في ذلك بطريق اجراءات اصدرها ذلك أن المشرع لم يضيع تعريفاً لها ولم ينظمها في معيار محدد <sup>(١)</sup>.

ومن الأمثلة للقرارات التي اعتبرها القضاء من أعمال سيادة تلك المتعلقة بتنظيم العلاقة بين الحكومة والسلطة التشريعية وتلك المتعلقة بالتدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة والعلاقات السياسية وكذلك الأعمال الحربية.

#### **٤- القرارات الإدارية الكاشفة والقرارات الإدارية المنشئة :**

ويعد القرار الإداري كاشفاً إذا لم يتجاوز أثره اثبات أو تقرير حالة موجودة من قبل، ومحقة بذاته للأثار القانونية ، مثل ذلك القرارات المفسرة أو القرار الذي يصدر بانهاء خدمة موظف عام للحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة.

أما القرارات الإدارية المنشئة فهي تلك التي ترتب آثاراً قانونية جديدة، مثل القرار بالترخيص بفتح صيدلية أو بفصل موظف للصالح العام.

---

١ تمثل القرارات التي تعد من قبيل أعمال السيادة شرحاً في مبدأ المشروعية ، إذ هي قرارات يمتنع على القضاء (إيا كان طبيعته) التعرض لها تأويلاً وتفسيراً والغاء أو وقف تنفيذ ، لما يحيط بها من اعتبارات سياسية تبرر تحويل السلطة التنفيذية سلطة تقدير وساعة المدى وأبعد نطاقاً تحقيقاً لصالح الوطن وأمنه وسلامته . والقضاء مستقر على عدم ملائمة طرح هذه الأعمال علينا في ساحات القضاء ، ذلك قاعدة مستواه في النظم القضائية.

وتتبدي أهمية التفرقة بين نوعي القرارات الادارية الكاشفة والمنشئة من حيث نفاذ القرارات الأولى بأثر رجعى على العكس من الأخيرة ، فلاتسرى إلا بأثر فوري ، وسوف نعود إلى تفصيل ذلك حالاً.

وجدير بالذكر أن هذه التقسيمات ليست هي كل التقسيمات التي تعرفها النظرية العامة للقرارات الادارية فثمة تقسيمات أخرى قد يكون مردها بالنظر إلى أثر القرار بالنسبة للفرد أو النظر إلى مصدر القرار ... الخ.

على أن ثمة نوعين من القرارات ، تجدر الاشارة إليهما ، لما لهما من أهمية عملية ، وهما : القرار السلبي والقرار الضمنى.

**القرار السلبي** : الأصل في القرار الإداري أنه لا يلزم صدوره في صيغة معينة أو بشكل معين ، فهو قد يصدر شفوياً أو مكتوباً، صريحاً أو ضمنياً ، مسبباً أو غير مسبب ، إيجابياً أو سلبياً ، مالم يرد نص أو يضطرد القضاء على غير ذلك ، فإن كل ما يحمل معنى اتجاه إرادة جهة الإدارة . في نطاق سلطتها الملزمة . إلى إحداث أثر قانوني يكون منطويًا على قرار إداري.

والقرار الإداري الإيجابي ، هو قرار صريح تصدره الادارة بالمنح أو المنع فيتجلی فيه موقفها الايجابي إزاء الطاعن . أما القرار الإداري السلبي فهو تعبر عن موقف سلبي للادارة ، فهي لاتعلن عن ارادتها للسير في اتجاه أو آخر بالنسبة لموضوع الأمر الواجب عليها اتخاذ موقف بشأنه ، وإن كانت في ذات الوقت تعلن عن إرادتها الصريحة بالامتناع عن أصدار قرار كان يتبعين عليها إصداره.

والقاعدة أنه لا يشترط في التعبير عن الإرادة أن يكون صريحاً، بل يجوز أن يكون ضمنياً :

ولقد حرص الفقه والقضاء . وإنما . على إباحة الطعن في القرارات السلبية شأنها في ذلك شأن القرارات الإيجابية ، وأكملت القوانين المتابعة التي نظمت مجلس الدولة هذه القاعدة بالنص عليها صراحة ، فنصت الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه "ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح.

#### **والقرار السلبي ، يجب أن تكون الإدارة ملزمة باصداره.**

وقد قضى بأن : "امتناع الإدارة عن عرض موضوع كانت ملزمة بعرضه على مجلس الوزراء يعد قراراً سلبياً " فالقرار السلبي هو قرار أوجب القانون بإصداره.

وقضى أيضاً بأن : عدم موافقة لجنة شئون الموظفين على تحويل أوراق المدعى إلى الجامعة هو قرار إداري بالامتناع يدخل في اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري ، وكذلك رفض الجهة الإدارية إعادة العامل إلى عمله بعد انتهاء مدة إحالته إلى الاستيداع ، يعتبر قراراً إدارياً سلبياً تختص بنظره محكمة مجلس الدولة ، وسكتوت الإدارة عن اتخاذ قرار لا يوجب القانون عليها اتخاذه لا يعتبر قراراً إدارياً سلبياً مما يمكن الطعن فيه.

عبارة أخرى فإن القرار الإداري السلبي يشترط لقيامه شرطان : أولهما أن يقدم أحد الأفراد إلى جهة الإدارة بطلب إصدار قرار إداري يدخل في اختصاصها . والآخر ، أن يستمر امتناع جهة الإدارة (أو سكتتها) عن اتخاذ

هذا القرار مدة زمنية محددة قانوناً (أو قضاء). والقول بغير ذلك يعني أن فكرة القرار الادارى السلبي التى ابتدعت لحماية حقوق الأفراد، أضحت نكسة لهذه الحقوق.

وتبدو مسألة " تحديد ماهية القرار الذى يوجب القانون على الادارة إصداره "، هى أكثر الأمور التى تدق فيها صور التفسير.

فيثورالتساؤل هل يقتصر تطبيق الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (م ١٤/١٠) على القرارات المبنية على سلطة مقيدة ، أم يتسع نطاق هذا النص ليشمل . فضلاً عن ذلك . القرارات التى تصدر بناء على سلطة تقديرية ؟

بداية نشير إلى أن فكرة التعبير الضمنى عن الارادة الادارية بصفة عامة ، وفكرة القرار الادارى السلبي خاصة ابتدعت لحماية حقوقى الأفراد وحرياتهم تجاه صمت الإدراة والتزامها السكوت ازاء ما يقدم إليها من طلبات من قبل الأفراد.

ويكاد يذهب معظم أحكام القضاء على قصر تطبيق م ١٤/١٠ من ق ٤٧ لسنة ١٩٧٢ . سالفه الذكر . على القرارات المبنية على سلطة مقيدة ، دون امتداده إلى القرارات التى تصدرها الإدراة بناء على سلطة تقديرية.

ونحن . من جانبنا . لانوافق على هذا الاتجاه ، ذلك أنه إذا أوجب القانون على الادارة اصدار قرار معين ، فإن ذلك يعني أنها . أى الادارة . مقيدة بالنسبة لكافة أركان القرار ، ولايكون لها أى قدر من الارادة الذاتية فيما يترب على هذا القرار من إصدار ، ومن ثم يكون بوسع الفرد أن يستأنى حقه الذى أوجبه القانون له بدعوى " الأحقية " دعوى التعويض لابدعوى الالغاء ، بل

وذهب نفر قليل (جداً) من الفقه إلى القول أنه بوسع الفرد أن يحرك الدعوى الجنائية ضد الموظف المختص طبقاً للمادة (١٢٣) عقوبات.

ولاشك أن قصر تطبيق م ١٤/١٠ من ق ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على نطاق الاختصاص المقيد للادارة من شأنه أن يتناهى وقدد المشرع ، فضلاً عن أن مثل هذا القول يفتقد إلى المنطق القانوني واعتبارات العدالة ، ذلك أن سوء تقدير الادارة بالصمت هو أصعب صور الانحراف التي تمارسها الإدارة ، وعلى هذا يجري معظم الفقه.

#### **التفرقـة بين القرار السـلبي والقرار الحـكمـي بالـرـفـض :**

**القرار الاداري السـلـبي :** وهو رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار إداري كان من الواجب عليها اتخاذه ، مثل امتناع الادارة عن تفـيـذ حـكـمـ قضـائـيـ.

**القرار الحـكمـي بالـرـفـض :** وهو يفترض أن يكون هناك قرار صادر من جهة الإدـارـةـ وتـظـلـمـ صـاحـبـ الشـأنـ منـ هـذـاـ القرـارـ ، وـسـكـوتـ منـ جـانـبـ السـلـطـاتـ الـادـارـيـةـ المـخـتـصـةـ عنـ الـاجـابـةـ عنـ هـذـاـ التـظـلـمـ ، فـقـىـ هـذـهـ الـحـالـةـ يـعـتـبـرـ مضـىـ ستـينـ يـوـمـاـ مـنـ تـارـيـخـ التـظـلـمـ بمـثـابةـ قـرـارـ إـدـارـيـ حـكـمـيـ بالـرـفـضـ ، وـيـحقـ لـمـتـظـلـمـ خـلـالـ ستـينـ يـوـمـاـ التـالـيـةـ أـنـ يـلـجـأـ إـلـىـ الـقـضـاءـ الـادـارـيـ بـالـطـعـنـ فـىـ الـقـرـارـ المـذـكـورـ.

وهـكـذاـ فـإـنـ الـقـرـارـ الـادـارـيـ السـلـبـيـ لاـيـشـتـرـطـ فـيـهـ مـضـىـ مـدـةـ مـعـيـنـةـ ، وإنـماـ يـكـفىـ أـنـ تـقـفـ جـهـةـ الـادـارـةـ مـوقـفـاـ سـلـبـيـاـ لـكـىـ يـؤـخذـ مـنـ مـوـقـعـهـ هـذـاـ الـقـرـارـ السـلـبـيـ بالـرـفـضـ ، بـشـرـطـ أـنـ يـكـونـ الـقـانـونـ أـوـ الـلوـائـحـ قدـ أـوجـبـ عـلـىـ جـهـةـ الـادـارـةـ اـتـخـاـذـهـ ، فـإـذـاـ كـانـ الـقـانـونـ أـوـ الـلوـائـحـ لـاتـوجـبـ عـلـىـ جـهـةـ الـادـارـةـ التـدـخـلـ لـاتـخـاـذـ قـرـارـ

إدارى فى أمر معين وإنما ترك لها الخيار فى شأن هذا التدخل إن شاءت فعلت وإن شاءت سكتت فإن امتناعها فى هذه الحالة لا يشكل قراراً إدارياً سلبياً مما يجوز الطعن فيه ، وفقاً لأحكام قانون مجلس الدولة.

وقد قضى بأن امتناع الوزير عن استعمال سلطته يعتبر بمثابة قرار إدارى سلبي بالامتناع عن مباشرة سلطة مخولة له بموجب القانون يأخذ حكم قرار الرفض الصريح يجوز الطعن فيه بالالغاء ، سواء فى ذلك أكانت السلطة وجوبية أم كانت جوازية ، ففى الحالين يكون القرار الصادر استناداً إلى هذه السلطة قابلاً للطعن سواء صدر صريحاً بالرفض أو ضمنياً بالامتناع عن اصداره ، مع فارق واحد يتمثل فى أوجه الطعن التى ترد على القرار هو أنه ليس ثمة مخالفة قانونية فى عدم اصدار القرار صريحاً متى كان القانون لا يلزم الجهة الإدارية باصدار القرار طبقاً لأحكامه ، ولكنها يخضعان للطعن بسبب إساءة استعمال السلطة.

### **والقرار الإداري السلبي بالامتناع ، لا يتقييد الطعن فيه بمواعيد الطعن بالالغاء :**

ذلك أنه يقوم على فكرة الاستمرار وعدم الانتهاء ، ينتهى ذلك بتمام التنفيذ وبده ميعاد الطعن فيه من ذلك الوقت.

ويعني ذلك أنه إذا أخذ الوضع طريقة إلى التنفيذ الفعلى بالنسبة للقرار السلبي ، إذ أنه بتمام هذا التنفيذ يبدأ ميعاد الطعن فيه.

### **القضاء يتحقق من عبء الأثبات فى القرار السلبي :**

تبدو إشكالية عبء اثبات وجود قرار سلبي عند إنكاره ، أدق مشكلة فى هذه القرارات.

ذلك أن القرار السلبي لا يشهد به واقع مادى ، ومن ثم فإن عبء اثبات وجوده عند انكاره من قبل جهة الادارة (يقع عبء الاثبات على عاتق الطاعن) ، ولذا فان ثمة اتجاهًا محموداً للقضاء ، الذى يتجه نحو التخفيف بشأن اثباته ، إذ يكتفى حالئذ بالقرائن التى تبرهن على وجوده ، لافتقار ذوى الشأن . كطرف ضعيف يواجه طرفاً ذا سلطة عامة . إلى الوسائل التى تمكّنهم من اثبات مدعاهما ، إذا كانت هذه الوسائل تسيطر عليها الإدراة بوجه عام ، على نحو يحول بينهم وبينها ، وإلا كان مستحيلاً اثبات ذلك التصرف <sup>(١)</sup> .

### **القرار الضمنى :**

قدمنا أن القرار الضمنى يفترض أن يكون هناك قرار صادر فى جهة الادارة وتظلم صاحب الشأن منه ، وسکوت الإدراة عن الإجابة عن هذا التظلم ، ومضي ستين يوماً من تاريخ التظلم فحينئذ تكون بصدق قرار إدارى حكمى بالرفض .

ولكن قد يعتبر سکوت الجهة الاداره موافقة (قبول) ، وفي هذه الحالة لابد أن ينص المشرع صراحة على اعتبار السکوت (في حالات محددة) موافقة أو قبول ، مثل سکوت جهة الادارة عن الرد على طلب استقالة الموظف ، بعد انقضاء المدة التي يجوز للإدراة ارجاؤها خلالها ، هنا يعتبر سکوت الإدراة . في هذه الحالة . بمثابة قبول للاستقالة ، وقد قضى بأن افتراض الموافقة بمرور وقت معين على تقديم الطلب مناطه أن يكون الطلب مستوفياً للشروط الواردة

---

<sup>١</sup> راجع : أ.ع ، الطعن ١٧٦ ع لسنة ٥٧٢ في ٢٣/١١/٢٠١٠ .

بالقانون . تخلف أحد الشروط لا يمنع الادارة من سحب الموافقة الضمنية دون تقيد بميعاد <sup>(١)</sup> .

والقرار الادارى الحكمى بالرفض ، محله أن يكون القرار الادارى قابلاً للتظلم . النص على أن القرار نهائى أو قطعى لا يعتبر معه سكوت الادارة عن التظلم فى حكم قرار بالرفض .

كما أنه إذا كان الطلب (التظلم) قيد البحث ، فلا يمكن القول بأن سكوت الادارة يأخذ حكم القرار الضمنى بالرفض . كذلك لا يستفاد القرار الضمنى بالرفض ، إذا اتخذت الادارة اجراءات ايجابية فى شأن التظلم ، أو إذا كانت الجهة الادارة اقتنعت بوجاهته وسعت بجد لاجابته، هنا يظل الميعاد مفتوحاً حتى تعلن الجهة الادارية قرارها للمتظلم .

وقضى بأن موقف الادارة السلبى ازاء تصرف ادارى يدخل فى اختصاصها يعد قرار ضمنيا . استطالة هذا الموقف دون مبرر معقول مؤدah أن ثمة قراراً ادارياً ضمنياً بالرفض، يجوز للمدعى المطالبة بالغائه <sup>(٢)</sup>

---

١ يلزم المشرع الفرنسي الادارة بمقتضى مرسوم ١٩٨٣/١١/٢٨ ، أن تحدد فى اقرارها المبدئى باستلام الطلب المقدم إليها المدة الزمنية التى يعد انقضاؤها دون إصدار قرار صريح عنها بمثابة رفض لهذا الطلب أو العكس قبولاً له ، فضلاً عن تحديد مقابل لكل من مدد وطرق الطعن المسموح بها فى مواجهة القرار الضمنى حال صدوره بالرفض ، ويأخذنا لو سلك المشرع المصرى هذا المسلك السديد حماية حقوق الأفراد من عنت الادارة وتعسفها .

فى تفصيات موضوع القرار السلبى والقرار الضمنى ، راجع مؤلفنا " القرار الضمنى بالقبول . دراسة مقارنة ". دار النهضة العربية ، القاهرة سنة ٢٠٠٠ .

٢ من الواضح أن السكوت الادارى يمكن أن يكون مخالفة للقانون ، لذلك نجد أن الاستاذ " بارتلمى " من الواضح أن السكوت الادارى يمكن أن يكون مخالفة للقانون ، لذلك نجد أن الاستاذ " بارتلمى " Berthelemy ، ويرى بالنسبة للقرارات الضمنية بالرفض ، إنشاء مفید لطعن ضد انكار العدالة Recours Pour deni de justic

ويلاحظ أن القرار بالرفض قد يكون صريحاً ، فقد قضى بأن القرار الإداري الصريح بالرفض هو أن تكشف السلطة الإدارية المختصة التي يقدم إليها الطلب عن رأيها بما لا يحتمل جدلاً ، وعلى وجه يقطع صراحة في إفاده هذا المعنى فإذا كان التصرف الذي اتخذ في التظلم صادراً من جهة غير مختصة أو غير قاطع الدلالة في هذا المعنى ، لم يجز اعتباره قراراً صريحاً بالرفض.

**وملاحظة ثانية** ، وهي أن امتناع الادارة عن اتخاذ اجراء أوجب القانون اتخاذه خلال فترة معينة يعد قراراً ضمنياً بالامتناع يتقييد بالميعاد المقرر للطعن بالالغاء في حالة النص على مهلة محددة لاتخاذ الاجراء.

### **المبحث الثاني**

#### **إجراءات التنظيم الداخلي وهل هي قرارات إدارية**

##### **أولاً - ملاحظات جوهرية :**

قدمنا أن الأثر القانوني الذي يتربّ على القرار الإداري يتحدد بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قائم ، ويشمل ذلك :

١. إنشاء قاعدة قانونية أو تعديلها أو الغاؤها : والقاعدة القانونية . كما هو معروف . تتشكل حقوقاً أو التزامات للأفراد أو ضدّهم بصفة عامة ، بمعنى أنها لاتتشكل حقاً لشخص بذاته ، ذلك لأن القاعدة القانونية دائماً عامة ، ومن أمثلة القرارات التي تتشكل مثل هذا الأثر اللوائح الإدارية.

---

التلائى لمعنى سلبي لمدة الأربعة أشهر فى فرنسا (أو الستين يوماً فى مصر) بأنه مجازاة ضرورية لاهمال السلطات المختصة ، والعمل على احترام حق الرقابة القضائية .  
راجع مؤلفه بعنوان : Traite elementaire de droit administratif, ١٩٢٦, p.ll٧ ets.

٢. تقرير حق لفرد معين بذاته أو لأفراد معينين بذواتهم أو فرض التزام ضد فرد معين بذاته أو ضد أفراد معينين بذواتهم ، مثال ذلك الأثر الذى يترتب على القرار الذى يصدر بالتصريح لشخص يحمل السلاح أو بالبناء فى ملكه أو بإدارة سينما أو تحديد مقدار الضريبة المستحقة على الممول.

٣. لايلزم أن يكون الأثر المترتب على القرار هو انشاء حق أو فرض التزام بالمعنى المقرر لهذين الاصطلاحين في القانون الخاص ، وإنما يكفى أن يمس القرار مصالح الأفراد أو يؤثر على الأوضاع المقررة لهم في المجتمع بصفة عامة أو في محيط الطائفة التي ينتمون إليها بصفة خاصة ، مثال ذلك القرار التأديبى بمحازاة موظف (بأى عقوبة تأديبية قانونية) لاينقص من حقوق الموظف المقررة قانوناً ، ولكنه يمس وضعه في الوظيفة و يؤثر على مركزه الأدبى ، ويتحمل أن يكون له أثر على وضعه في الوظيفة مستقبلاً ( كالحرمان من الترقية أو تأجيلها ) فهذا قرار إداري .

**والسؤال : هل اجراءات التنظيم الداخلى هي قرارات ادارية ترتتب مثل الآثار السابقة ؟**

#### **ثانياً - الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي :**

من المعلوم أن من الاختصاصات الأصلية للرئيس الإداري ، اتخاذ الإجراءات الالزمة لتنظيم العمل وضمان حسن سير المرفق الذي يخضع لرئاسته . والأصل أن هذه الاجراءات لا يتعدى أثراها المحيط الداخلى للمرفق، فهذه الاجراءات لاتلزم أفراد الجمهور الذين لاتربطهم بالمرفق رابطة تبعية ، هذه الاجراءات يطلق عليها اصطلاحاً "إجراءات التنظيم الداخلى".

ومن أمثلة هذه الاجراءات : المنشورات والتعليمات الادارية التى يصدرها الرئيس الادارى متضمنه توجيهاته وارشاداته لمرؤسيه فيما يتعلق بكيفية التصرف فى المسائل التى تعرض لهم ، ومنها الأوامر التى تتعلق بتنظيم شئون العاملين الداخلية كتحديد ساعات العمل ، وتحديد الاختصاصات لكل عامل، ونقل الموظف من عمل لآخر... وهذه الاجراءات الداخلية قد تكون تنظيمية وقد تكون فردية تتعلق بحالة فردية أو بموظف معين بذاته.

وقد اختلفت آراء الفقهاء فيما يتعلق بتحديد طبيعة اجراءات التنظيم الداخلى ، وهل تعتبر قرارات إدارية تسري عليها أحكام نظرية القرارات الادارية أم انها ليست قرارات ادارية .

ويتبين من مراجعة أقوال هؤلاء الفقهاء فى مجموعها أنهم لم يعنوا بتحديد طبيعة هذه الاجراءات الداخلية فى ذاتها ، وإنما جل عنايتهم كان موجها إلى البحث فيما إذا كان من الجائز الطعن فى هذه القرارات بالالغاء أم لا.

وقد انتهى رأى الفقه إلى أن هذه الاجراءات الداخلية لاتلزم الأفراد، ولا تنتج أثراً بالنسبة لهم ولا يحتج بها عليهم ، ولهذا فلا يجوز الطعن فيها بدعوى الالغاء .

وال المسلم به أن اجراءات التنظيم الداخلى ليست محددة بطبعتها ، ولكنها تحدد فى كل حالة بالرجوع إلى الآثار التى تترتب عليها، ولهذا فإن المنشورات Circulaires وهى أبرز أمثلة الاجراءات التنظيمية الداخلية لاتعتبر قرارات إدارية لمجرد صدورها فى صورتها المعروفة(منشور يوجه من الرئيس لمرؤسيه) ولكنها إذا تضمنت حكماً ملزماً للأفراد فإن الطعن فيها يصبح واجب القبول .

فهذه الاجراءات التنظيمية الداخلية تارة تكون اجراءات داخلية حقيقة لا تنتج أثراً كالمنشورات مثلاً ، وتارة تكون قرارات ادارية تحدث أثراً داخل نطاق المرفق وتغير الوضع القانونية دون أن تؤثر على حقوق الأفراد أو حقوق الموظفين المقررة في القوانين واللوائح ، تحديد ساعات العمل، وتارة تكون قرارات ادارية ملزمة للموظفين داخل المرفق وتشمل مصالحهم وأوضاعهم كقرارات النقل المكانى، وتارة قد تكون اجراءات التنظيم الداخلى قرارات ادارية ملزمة للأفراد وتمس مصالحهم ، ولا تختلف في ذلك عن القرارات الادارية التنفيذية ، برغم صدورها في صورة إجراء داخلي شكلاً كما هو الحال بالنسبة للمنشورات والتعليمات التي تتطوى على قرارات ادارية ملزمة للأفراد، مثل ذلك صدور تعليمات للمحضرين بعدم تنفيذ أحكام الطرد ضد المستأجرين أو التعليمات التي تصدر للموظفين المختصين بعدم قيد شخص في سجلات النقابة أو التي تضيق شروطًا جديدة لم ترد في القانون وتعلق بحقوق الأفراد<sup>(١)</sup>.

وطبقاً لقاعدة التي أقرها الفقه والقضاء في هذا الصدد ، لا يقبل الطعن في اجراءات التنظيم الداخلي إلا إذا كانت تحدث أثراً قانونياً ، أي تنشئ وضعاً قانونياً أو تعدل أو تغير وضعاً قائماً.

ويعبر الفقهاء الفرنسيون عن هذا المعنى بقولهم أنه يتشرط أن يكون الاجراء الداخلي قراراً ادارياً تنفيذيا Decision administratif أو بقولهم أنه يتشرط أن يكون قراراً يمس مصالح الطاعن executoire .

---

١ راجع : دكتور محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الاداري في ج.م.ع . القاهرة سنة ١٩٧٣ ، ٦٩٢ وما بعدها.

وهكذا فإنّه يجب البحث في كل اجراء على حده لبيان مدى توافر شروط قبول دعوى الالغاء أو عدم توافرها (مثل شرط وجود قرار اداري أو شرط المصلحة).

والجدير بالذكر أن عدم قبول الطعن في اجراءات التنظيم الداخلي يرجع في كل الأحوال إلى فكرة أساسية واحدة هي : عدم جواز الاحتياج بالاجراء الداخلي ضد الغير.

فإذا كان الاجراء (الداخلي) ملزماً للغير كان الطعن فيه مقبولاً ، وإلا فلا يقبل الطعن ، ولا محل للتفرق في هذا الشأن بين ما إذا كان الطعن مرفوعاً من فرد عادي أو من موظف ، فهو يقبل في الحالتين متى كان ملزماً للطاعن.

#### **اجراءات التنظيم الداخلي وقرارات النقل المكانى :**

المستفاد من نصوص قوانين التوظيف . جميعها . أن جهة الإدارة تتمتع في مجال نقل العاملين بسلطة تقديرية واسعة ، لا يحدها في ذلك إلا الصالح العام (لأن قرارات نقل العاملين يدخل بطبعته في نطاق اجراءات التنظيم الداخلي للمرفق) ولكن قد يحدث أن تقوم جهة الإدارة باصدار قرار بنقل العامل أو ندبه متجاوزة في ذلك قيد الصالح العام ، لأن يكون من شأن تنفيذ قرار النقل تقوية دور العامل في الترقية مثلاً ، أو قد يكون قرار النقل سانزاً لعقوبة مقنعة لم يرد عليها النص صراحة.

ولقد كان مجلس الدولة المصري . القضاء الاداري . مستقراً على اختصاص المحاكم التأديبية بنظر الطعون المقدمة ضد قرارات نقل العاملين (سواء بالحكومة أو بالقطاع العام) والتى تستر . في الواقع . جزءاً تأديبياً والفصل فيها ، تأسيساً على أن مثل هذه القرارات المعيبة إنما انطوت في الواقع على توقيع

جزء على العامل ممالم يرد النص عليه صكراحة في قوانين العاملين تطبيقاً لمبدأ "شرعية الجزاءات التأديبية".

واستمر الوضع على هذا الحال حتى صدر في ١٩٨٣/٢/٢٧ حكم المحكمة الإدارية العليا ، فغير هذا المفهوم كاملاً ، فأخضع الطعن على هذه القرارات (النقل المكانى أيا كان الباعث عليه) للقواعد العامة في الطعن على القرارات الإدارية ، فقرر أن قرارات النقل المشوبة بعيوب الانحراف بالسلطة يكون الطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة، بينما تختص المحاكم العادلة (الدوائر العمالية) بنظر الطعون في هذه القرارات بالنسبة للعاملين بالقطاع العام (حالياً قطاع الأعمال العام)، ولا اختصاص لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بنظر طعون هؤلاء العاملين<sup>(١)</sup>.

#### **حكم المنشورات والتعليمات الداخلية في القضاء المصري :**

من المسلمات أن لكل جهة إدارية الحرية في إصدار التعليمات التنظيمية التي تراها لازمة لحسن سير العمل فيها ، مادامت لا تتعارض مع القوانين واللوائح العامة المتعلقة بالموظفين بوجه عام ، ولكنها إذا فعلت ذلك تعين عليها احترام هذه التعليمات والعمل بها في القرارات الفردية التي تصدرها في شأن موظفيها ، فإن هي جانبها عد عملها غير مشروع ، وحق لكل موظف مست مصلحته من ذلك الطعن في هذه القرارات بمخالفتها للوائح المقررة من قبل.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري (في حكمها الصادر في ١٩٥٥/٦/١٢) بأن مخالفة التعليمات لا تعتبر مخالفة للقانون ، ولكن المحكمة الإدارية العليا

---

١ سوف نعود لهذه المسألة تفصيلاً عند دراسة الوظيفة العامة .

ألغت هذا الحكم وقضت (في حكمها الصادر في ١٩٥٥/١١/٥) بأن هذه التعليمات قواعد تنظيمية عامة بمثابة اللائحة أو القاعدة القانونية واجبة الاتباع وأنها تلزم الرئيس والمرؤسين.

**صفوة القول** : أنه لا يوجد في التشريع المصري (على العكس من النظام القانوني الفرنسي) ولا في أحكام القضاء ما يسمح بالقول بوجود طائفة من القرارات الإدارية (التعليمات أو المنشورات) تتفرد بأحكام خاصة تختلف عن الأحكام المقررة في شأن القرارات الإدارية المعروفة بنوعيها: القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية (اللوائح) فتجرى حكم القواعد المقررة في القانون الإداري بالنسبة لكل الإجراءات والقرارات الإدارية دون تفرقة.

و قضى بأن المنشورات والتعليمات الصادرة عن رئيس المصلحة متضمنة تفسير نصوص التشريع وكيفية تفيذها (في نطاق سلطتها الملزمة) والتي تتجاوز التفسير الصحيح للقانون تعد قرارات إدارية ، يختص مجلس الدولة برقابة مشروعاتها <sup>(١)</sup>.



---

١ راجع أ.ع . الطعن رقم ٨٠٨ لسنة ٣٥ ق ، في ٢٠٠١/١٢/٢٢ م.

## الفصل الثاني النظام القانوني للقرارات الادارية

وتقسم دراستنا لهذا المبحث إلى مطابقين :

**المبحث الأول : نفاذ القرار الاداري.**

**المبحث الثاني : انقضاء القرار الاداري.**

### **المبحث الأول**

#### **نفاذ القرار الاداري**

يعد نفاذ القرار الاداري من أهم جوانب القرارات الادارية حيث يتربى على هذا النفاذ انشاء حقوق جديدة للأفراد أو تعديلها أو إنهاء حقوق كانت قائمة من قبل ، أو فرض التزامات على عاتقهم.

ويقصد بنفاذ القرار الاداري تحديد نطاق سريانه ، سواء بالنسبة للإدارة أو بالنسبة للأفراد، والقاعدة العامة في نفاذ القرارات الادارية بالنسبة للادارة أن القرار الاداري يكون نافذاً في حق الادارة من تاريخ صدوره ، أما بالنسبة للأفراد فلا يسري القرار الاداري في شأنهم إلا من تاريخ العلم به باحدى الوسائل المسلح بها قانوناً أو قضاء وهي الاعلان أو النشر أو العلم اليقيني، هذا بالنسبة للقرارات الفورية ، أما بالنسبة للقرارات المعلقة على شرط أو المضافة إلى أجل ، فلاتسرى إلا من تاريخ تحقق الشرط المعلقة عليه ، وحلول الأجل المضافة إليه.

ويثير نفاذ القرارات الادارية عدة تساؤلات تتعلق ببنهاية القرار الاداري، ومدى سريان القرار الاداري بأثر رجعى وارجاء آثاره وكيفية تتفىذه ونعرض لهذه المسائل . بایجاز على النحو التالي :



### أولاً - متى يصلح القرار الادارى للتنفيذ ؟

القرار الادارى الذى يقبل التنفيذ هو القرار الادارى النهائى والمسلم به قضائياً أنه لا يكفى لتوفر صفة النهائية فى القرار الادارى أن يكون صادراً من صاحب اختصاص باصداره ، بل ينبغى أن يقصد مصدره الذى يملك اصداره تحقيق اثره القانونى فوراً و مباشرة بمجرد صدوره وإلا تكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه وإلا كان بمثابة اقتراح أو ابداء رأى لا يتربت عليه الأثر القانونى للقرار الادارى النهائى ، ذلك أن أثر القرار لا يقول حالاً و مباشرة إلا حيث تتجه ارادة الادارة لاحادثه على هذا النحو ويكون ذلك ممكناص وجائزأ قانوناً أو متى أصبح كذلك.

وهنا نشير إلى أنه لا علاقة بين نفاذ القرار الادارى في ذاته وبين تنفيذه ، فالتنفيذ هو عمل مادى لاحق لصدور القرار أو لنفذته ومن ثم لا أثر له على صحة القرار والزامه الذى يرجع فيه إلى تاريخ سريانه (صدوره) . كما بينا . ، وعلى ذلك فإن القرارات الادارية الغير مصحوبة بالاعتماد المالى اللازم لتنفيذها هى قرارات ادارية صحيحة (تنظيمية كانت أو فردية) إلا أنه لا يتربت عليها آثارها القانونية إلا من تاريخ وجود الاعتماد المالى اللازم لتنفيذها.

وقد سبق أن أوضحنا أن نفاذ القرارات الادارية التنظيمية يسرى فى شأن الأفراد من تاريخ نشرها فى الجريدة الرسمية ، أما القرارات الفردية فلا تسرى فى شأن الأفراد إلا من تاريخ اعلانها أو بثبوت العلم اليقينى بها ، وفي جميع الأحوال تسرى القرارات الادارية أيا كان نوعها فى حق الادارة من تاريخ صدورها.

ونشير إلى ملاحظة جوهرية وهى أن اصدار الادارة قراراً بوقف العمل مؤقتاً بقرار سابق لها ، كتدبير للحيلولة دون وقوع اخلال بالنظام العام ، يفترق عن الغاء القرار ، فلا يلزم لوقف اتباع الاجراءات الواجب اتباعها للالغاء<sup>(١)</sup>.

**ثانياً : مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية :**

Le principe de non retroactivite

يعد مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية من المبادئ المسلم بها قضائياً في كل من فرنسا ومصر. ويرتد هذا المبدأ إلى نظرية المبادئ العامة للقانون. ويصدق هذا المبدأ بالنسبة للقرارات الادارية تنظيمية كانت أو فردية.

**ويقصد بالرجوعية :**

أن يكون ثمة مركز قانوني (ذاتي) قد تكاملت عناصره في ظل واقع قانوني معين وتتأتى الإدارة بتصريف يمس بذلك المركز قبل صدوره القرار نافذاً في مواجهة الكافة.

ومرد حظر سريان القرار الاداري بأثر رجعي مبدأ حماية الحقوق المكتسبة الذي يرتد إلى فكرة العدالة الطبيعية ويستلزم الصالح العام. كما يسوق الفقهاء في فرنسا إلى جواز هذه المبادئ حجة قانونية مرجعها قواعد الاختصاص بقولهم أن مصدر القرار الاداري يعتدى على اختصاص سلطة فيما لو ضمن قراره أثراً رجعياً.

وقاعدة عدم رجعية القرارات الادارية ، قاعدة آمرة regle imperative وجزاء مخالفتها البطلان.

وقاعدة عدم الرجعية ليست قاعدة مطلقة بل يرد عليها بعض الاستثناءات

وهي :

**١- اباحة الرجعية بنص قانوني :** يحظر الدستور المساس بالحقوق

المكتسبة أو بالمراكز القانونية التي تمت إلا بقانون ، بأن جعل تقرير الرجعية رهينا بنص خاص في قانون لما يتواافق في ذلك من ضمانات وقد قضى بأنه : فإذا كان ثمة استثناء لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية فإنه استثناء لا يدخل بحكمة هذا الأصل وعلته (احترام الحقوق المكتسبة وقواعد العدالة) فإذا كانت من المستثنىات حالة ما إذا كان القرار الإداري صادرًا تنفيذا لقانون فإنه يشترط في هذه الحالة إن يكون هذا القانون قد نص فيه على الأثر الرجعي أو على الترخيص للإدارة بتقرير الرجعية.

**٢- الرجعية تنفيذا لحكم قضائي :** من المسلم به أن إلغاء القرار الإداري

قضائياً يتربّ عليه اعدام القرار من تاريخ صدوره ومن ثم تلتزم الادارة باعادة تصحيح الواقع القانوني على هذا الأساس بكل الطرق ومنها اصدار قرارات ادارية بأثر رجعي.

**٣- القرارات الإدارية الرجعية بطبيعتها :** وهي قرارات تتضمن بالضرورة

أثر رجعياً ، ويرجع ذلك لظروف خاصة بها ، ومنها :

(أ) القرارات التي تصدر من هيئة ادارية حولها القانون سلطة اصدار القرارات تسرى خلال فترة معينة . فإذا لم يلزم المشرع تلك السلطة بضرورة اصدار تلك القرارات قبل بداية الفترة المحددة ، فإن صدورها في تاريخ لاحق خلال تلك الفترة لا يجعلها باطلة وتسرى من تاريخ بداية الفترة حتى نهايتها فتكون متضمنة بالضرورة أثراً رجعياً ، مثل ذلك أن يفوض المشرع المدير في اصدار قرارات

تحدد مقدار التعويضات التي تلتزم المجالس البلدية يمنحها للمدرسين الذين لا تقدم لها المساكن خلال العام الدراسي.

(ب) الرجعية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة : فيستبعد مجلس الدولة الفرنسي تطبيق قاعدة عدم الرجعية كلما تعارضت مع مقتضيات سير المرافق العامة أو كانت نتائجها غير مقبولة ، وقد سار مجلس الدولة المصري في ذات الاتجاه ومثال ذلك اقرار مجلس الدولة في كل من مصر وفرنسا رجعية قرارات تعين بعض الموظفين إذا متأخر صدور القرار عن يوم تسليمهم العمل.

ومن ذلك أيضا اعتبار الموظف مفصولاً من تاريخ وقفه عن العمل . على ما أوضحنا..

(ج) الرجعية في حالة القرارات المفسرة : فمن المسلم به أن القرار المفسر الذي لا ينطوى على تعديل للمراكز القانونية . يسري بأثر رجعي يرتد إلى صدور القرار الأصلي وتأخذ القرارات الكاشفة نفس الحكم.

(د) تصحيح القرارات الإدارية .. هل ينطوى على رجعية هذه القرارات:  
الفرض في هذه الحالة أن تصدر الادارة قراراً معيناً تم تكتشاف ذلك العيب فتقوم بتصحيح قرارها هنا يثور التساؤل حول مدى امكانية اصدار الادارة لقرارات تصحيحية لقراراتها غير المشروعة أو المعيبة؟

وتتبدي صعوبة المسألة في أن التصحيح تتطوى حتماً على الرجعية بمعنى أن التصحيح يرتد بأثر رجعي إلى تاريخ صدور لقرار المعيب، والأصل العام . كما رأينا . هو عدم الرجعية الواقع أن الذى زاد من صعوبة المسألة تردد مجلس

الدولة عدم استقراره على مبدأ ثابت في هذا الشأن وهذا ما يدعونا في تناول المشكلة بهدف الوصول إلى حل منطقى لها.

بداية لافتور أية صعوبة في المسألة ، في الحالات التي يتم التصحيح فيها بقانون ، ويقاد الفقه يجمع على عدم جواز التصحيح بأثر رجعي، وإن جاز التصحيح بقرارات لاحقة فإن هذه القرارات تعد قرارات جديدة والقول بغير ذلك يهدى مبدأ الشرعية.

أما بالنسبة لموقف مجلس الدولة الفرنسة فشأنه في ذلك شأن موقف مجلس الدولة المصري تارة يجيز التصحيح وتارة أخرى لا يجيزه ، وإن كانت الأحكام في غالبيتها تميل نحو عدم جواز قيام الادارة بتصحيح القرارات الادارية المعيبة بأثر رجعي .

**على أن هذا المستقر عليه فقهًا وقضاء قد ورد عليه عدة استثناءات :**

فقد قضى " بجواز تصحيح جهة الادارة لما شاب القرار المعيب (بعيب عدم الاختصاص) بشرط ألا يتضمن تغييرًا عن مضمون القرار أو ملائمة اصداره.

كما أنه يجوز تصحيح الأخطاء المادية التي لحقت بالقرار الادارى فى اعلانه أو نشره وبشرط أن يكون الخطأ بسيطًا يمكن تداركه عن طريق وسائل التقسيم العادلة ، على أ ، مجلس الدولة الفرنسي قد أصدر حكمًا في ١٩٥٦/١/٢٧ يجيز التصحيح للخطأ الجسيم طالما كان التصحيح مطابقًا للأصل القرار المنشور .



### تطبيقات قضائية على الأثر الرجعي :

١. اصدار وزير الداخلية قرار بترقية المرحوم ... ترقية استثنائية اعتبار من اليوم السابق على وفاته الحاصلة فى ١٩٨٤/١٠/٢٤ على سند من صريح نص الفقرة الثانية من المادة ٧٨ من القانون ١٠٩ لسنة ١٩٧١ بشأن هيئة الشرطة (وتعديلاته) ومن ثم فلا مناص من الاعتداء بهذا القرار وأعمال مقتضاه دون أن ينقص من ذلك القول بأن مثل هذه الترقية تتطوى على أثر رجعى ، مما لايجوز أن يصدر به قراراً اداري إلا أن يكون تنفيذاً للقانون أو حكماً قضائياً ، الأمر غير الماثل في الحالة المعروضة ، ذلك أن الأمر هو في حقيقته أعمال للقرار بأثر مباشر بترقية المرحوم ... ترقية فورية استثنائية من اليوم السابق على وفاته ، بيد أنه حال دون نفاده من يوم صدوره انتقاله إلى رحمة الله ، ومن ثم فان الوقوف بأثار الترقية عند اليوم السابق على الوفاة لايعتبر في هذه الحالة من قبيل الترقية بأثر رجعى. بل أدنى لأن يكون من قبيل القرارات الفورية التي تحدث أثراً لها بتحسين المعاش لمن هو أهل ممن أدى بشرف (فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع في ١٩٩٢/٢/٢٩).

٢- في عدم جواز تنفيذ قرارات مجالس التأديب الخاصة بهيئة الشرطة إلا بعد صدوره هذه القرارات النهائية : تقضى م/٧٧ من ق ١٠٩ لسنة ١٩٧١ .

سالف الاشارة إليه . بأن تنتهي خدمة الضباط لأحد الأسباب الآتية : ١- (٨) الحكم عليه بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف والأمانة.



### وتقضى المادة ٧٤ من ذات القانون على أن :

" إذا حكم على الضابط نهائياً بالعزل أو بالاحالة إلى المعاش انتهت خدمته من تاريخ صدور الحكم مالم يكن موقوفاً من عمله ، فتنتهي خدمته من تاريخ وقته إلا إذا مجلس التأديب غير ذلك ."

يبين مما تقدم أن المشرع أوجب إنهاء خدمة رجل الشرطة في حالة الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ، وانه قصد إلى أعمال أثر الفصل المترتب على الحكم الجنائي من تاريخ صدوره ، في حين أنه عندما تناول آثار الحكم التأديبي الصادر بالعزل أو الاحالة إلى المعاشر قضى بانتهاء خدمة الضابط من تاريخ الحكم إلا إذا كان موقوفاً عن العمل ، فتنتهي خدمته من تاريخ الوقف ، مالم يقرر مجلس التأديبي غير ذلك ، وهو مامفاده أنه ولئن كان المشرع قد أجاز بالنسبة للحكم التأديبي بانهاء الخدمة الارتداد بتاريخ الفصل في تاريخ سابق على تاريخ الحكم في حالة الوقف من العمل ، فإن ذلك يعد حكماً خاصاً ، يرتد فيه تاريخ الفصل بالنص الصريح ، ولا وجهاً لأعماله فيما يتعلق بأثر الفصل المترتب على الحكم الجنائي ، طالما أن المشرع لم يقض به صراحة ، إذ لامجال لأعمال القياس في هذا الصدد لأن تلك الوسيلة من مسائل التفسير لا يجوز اللجوء إليها في نطاق الآثار المترتبة على الأحكام الجنائية.

وعليه لا يجوز أعمال أثر الفصل المترتب عن الحكم اعتبار من تاريخ سابق على تاريخ صدور إلا بنص ، ذلك أن الحكم لا يكون موجوداً وقائماً إلا من هذا التاريخ الآخر وحده ، ومن ثم لا يصح الارتداد به أى باثاره بغير نص في القانون (فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع في ١٩٨١/٣/٣١).

ثالثا . ارجاء آثار القرار : هنا تجب التفرقة بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية.

**بالنسبة للقرارات التنظيمية :**

يجوز للادارة . كفاعدة . تأخير آثار القرارات الادارية إلى تاريخ لاحق تحده ، لأن ذلك لا يمثل اعتداء على سلطة الخلف الذي يملك تعديل اللائحة .

أما بالنسبة للقرارات الفردية : القاعدة هنا مختلفة لأنها تتضمن قياداً على السلطة الادارية الموجودة عند التاريخ المقرر لنفذتها ، ومن ثم تغدو باطلة القرارات الفردية التي يرجأ أثارها إلى تاريخ لاحق . والبطلان هنا لا يمثل قاعدة مطلقة إذ لم يرتب القضاء . كما رأينا . أثراً على قرار الوعد بالتعيين ، ولكن إذا اقتضت ضرورة سير المرافق ارجاء تنفيذ القرار إلى تاريخ مستقبل ، فإن مجلس الدولة قد سلم بشرعية هذه القرارات ومن ذلك تسليمه بصحة قرار تعيين مهندس مع ارجاء آثار القرار حتى تاريخ أدائه الخدمة العسكرية.

أما فيما يتعلق بكيفية تنفيذ القرارات الادارية فثمة طريقين : التنفيذ المباشر من جهة الادارة والتنفيذ القضائي ، الذي يأخذ صورة الدعوى الجنائية أو صورة الدعوى المدنية ، وسنعرض لهما في الفصل الرابع.

**مجمل القول :** الأصل في نفاذ القرارات الادارية سواء تنظيمية أو فردية ، أن يقترن نفاذها بتاريخ صدورها ، بحيث تطبق بالنسبة إلى المستقبل . لاتطبق بأثر رجعي ، إلا إذا نص القانون على ذلك ، تطبيقاً لمبدأ احترام الحقوق المكتسبة ، واستقرار الأوضاع والمراكز القانونية ، ترد على هذا الأصل بعض الاستثناءات ، فيجوز اصدار قرارات ادارية بأثر رجعي في حالتين : الأولى ، أن تكون القرارات ولللوائح تنفيذاً لقوانين ذات أثر رجعي (قانون التصالح في مخالفات البناء نموذجاً ) .

والحالة الثانية ، إذا كانت هذه القرارات واللوائح تتنفيذًا لأحكام صادرة عن القضاء بالغاء قرارات ادارية وقعت مخالفة للقانون.

**المبحث الثاني**  
**انقضاض القرار الإداري**  
**(سحب القرارات الإدارية)**

**تمهيد :**

يقصد بانقضاض القرار الإداري تجريده من محتوياته وآثاره القانونية ، فيتوقف بذلك عن أحداث أي أثر قانوني .

ويتم انقضاض القرار الاداري أما من جانب القضاء ، وأما من جانب الادارة وذلك باصدار قرار ادارى آخر بالغاء القرار الادارى أو سحبه .

ونتناول فيما يلى الأحكام الخاصة بانقضاض القرارات الإدارية بالأسلوب الادارى (الالغاء الادارى أو السحب) ، ذلك أن نهاية القرارات الإدارية عن طريق القضاء (من خلال دعوى الالغاء) تدخل ضمن منهج السنة الثالثة .

ورغم ذلك يبقى مهما الوقوف على أوجه التمايز (أو الفوارق) بين الالغاء بحكم قضائى وبين الالغاء الادارى أو السحب ، وتتبدى أهم الفوارق بينهما فيما يلى :

**ملاحظة أولية :**

يأخذ الطعن فى القرارات الإدارية بإحدى وسائلتين :  
الطعن القضائى ، وهو الطعن بالالغاء أمام القضاء الادارى .

الطعن الادارى ، وقد يأخذ هذا الطعن شكل التظلم الادارى سواء التظلم إلى من أصدر القرار أو إلى رئيس مصدر القرار أو أن يكون التظلم أمام لجنة ادارية مشكلة خصيصاً لذلك.

**وأبرز الفوارق بين الطعنين هي :**

١- ما يصدر من القضاء في الطعن القضائي هو أحكام قضائية يصدرها القضاء وفقاً لنظرية الأحكام القضائية من حيث :

(أ) وجوب رفع الطعن ابتداء بالطريق القضائي (دعوى ترفع بصحيفة تحرر وفقاً لأشكال معينة جماعتها جوهرية) أمام المحكمة المختصة.

(ب) تلزم المحكمة بالفصل في الطعون المقدمة إليها إلا جازت مخاصمة أعضائها.

(ج) وجوب صدور الحكم القضائي مسبباً.

(د) تحوز الأحكام القضائية حجية الشيء المحكوم فيه.

٢- (أ) أما الطعن الادارى (أيا كان شكله)، فليس له شكل محدد في القانون ، فقد يحصل بعريضة يقدمها صاحب الشأن أو يتظلم من خلال إنذار على يد محضر .

(ب) لا تلزم الجهة الادارية بالنظر في التظلمات المرفوعة إليها ، وإن كان يمكن مقاضاتها عن ذلك.

(ج) أن الجهة الادارية غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا حيث يلزمها القانون بذلك.

(د) لا تجوز قرارات الجهة الادارية أية حجية قانونية ، بل للادارة أن ترجع فيها فى أى وقت ولو لم تتغير الظروف ، وهذا مايعرف بالسحب بعد السحب، إذ يسمح للادارة أن تسحب قراراتها التي ترى أنها صدرت على خلاف القانون أو كانت غير ملائمة ، وذلك حتى لاتخرج الادارة فى اتخاذ قرارات سريعة تواجه بها الحالات الفردية التي تعرض لها يومياً ، إذ أن الحجية لو فرضت وكانت تحرمها من مرؤنة تعديل أو إلغاء أو سحب قراراتها سواء من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم ذوى الشأن.

وبناء على ذلك فإن الحديث عن انقضاض القرارات الادارية بالأسلوب الادارى يعني تناول الموضوع من خلال نظرية سحب القرارات الادارية وذلك على مايلى :

#### **نظيرية سحب القرارات الادارية نظرية قضائية :**

##### **أولاً : القرار الادارى المخالفة للقانون يتحمل الغاوه قضائياً لتجاوز السلطة :**

١- لذلك يجوز للادارة سحبه مابقى الغاوه ممكناً ، وذلك لأنه مادام القرار يكون عرضه للالغاء القضائي من خلال المدة المحددة للطعن ثم يستقر نهائياً بعد ذلك ، فإن النتيجة الحتمية هي أن يصبح للادارة سلطة سحب قراراتها فى الميعاد المحدد للطعن ومن لهم مصلحة فى ذلك، فيجوز للادارة سحب القرارات المعيبة سواء من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم ذوى الشأن.

٢- وتجدر الاشارة إلى أن الادارة لا تقييد فى السحب بحدود الطعن القضائى ، بمعنى أنها لا تسحب قراراتها فقط بسبب مخالفتها للقانون ، بل يرى سحبها لمجرد كم ملائمتها ، وبعبارة أخرى ، فإن أسباب السحب أوسع من أسباب الطعن بالالغاء .

٣- القرار المخالف للقانون يجوز سحبه احتراماً للقانون ولو أنشأ وضعاً صالح شخص من الأشخاص ، مالم تمضي مدة الطعن فيه أمام مجلس الدولة ، أما إذا انقضت مدة الطعن القضائي ، فإن سحب القرار يكون مدعاه لاضطراب أوضاع استقرت تقضى المصلحة العامة بعدم المساس بها.

٤- والسحب يرتبط بالوظيفة الادارية ، إذ تقوم الادارة بسحب قراراتها المخالفة للقانون ليس فقط احتراماً للشرعية ، بل والمحافظة على الصالح العام أيضاً ، وهذا هو أساس السحب.

٥- والمعلوم أن القضاء مستقر على استقلال قابلية القرار للسحب عن قابليته للالغاء ، بمعنى أن انسداد باب الطعن القضائي أمام الأفراد في قرار اداري غير مشروع لايمعن الادارة من انزال الجزاء القانونى على المخالفة القانونية التي ارتكبها في قرارها بسحبه ، فيجوز للادارة سحب القرار الاداري الذي يصدر صحيحاً ثم أصيب بعيوب عدم الملائمة اللاحقة أو بعيوب قانونى لاحق ، كما يكون لها تعديل القرار الاداري.

- بعبارة أخرى أن للادارة أن ترجع في قراراتها حال تغيرت الظروف أو لم تتغير .

كما أن سحب القرار الاداري المعيوب (عيوب مخالفة القانون أو عيوب عدم الملائمة) يرتد به إلى لحظة صدوره (بأثر رجعي).

### ثانياً - أنواع السحب :

فرق الاستاذ فيدل VIDEL بين ثلاثة أنواع من السحب <sup>(١)</sup> :

---

١ فيدل : مذكرة مطبوعة لطلبة الدكتوراه بكلية حقوق القانون بعنوان (خضوع الادارة للقانون) سنة ١٩٥١ ، ص ٨٤ وما بعدها.

### ١. الابطال الادارى RETRAIT AMNULATION

محو القرار الادارى من وقت نشئه (بمعنى اعدام القرار بأثر رجعى) ، وهذا النوع قاصر على القرارات الادارية المعيبة IRREGULIER ويتقييد اجراؤها طبقاً لأحكام القضاء الادارى المصرى والفرنسى بمواعيد الطعن والالغاء.

### ٢. الالغاء الادارى RETRAIT AROGATION

القرار بالنسبة للمستقبل فحسب ، ويمكن اجراؤه على القرارات الصحيحة قانوناً التي تصبح فيما بعد معيبة من حيث القانون أو من حيث الملائمة OPPORTUNITE أو القرارات الباطلة التي فات ميعاد ابطالها ادارياً أو قضائياً شريطة أن ينص القانون على ذلك أو أن تتغير الظروف التي صدر فيها القرار (المسحوب)، تطبيقاً لمبدأ الملائمة ، أو صدور قانون جديد يغير بعض الشروط.

### ٣- تعديل القرارات الادارية RETRAIT MODIFICATION

لا يudo ابطالاً أو الغاء جزئيا، وهو مايعرف بالسحب الجزئى للقرار الادارى وهنا يظل القرار المسحوب قائماً فى بعض أجزائه التى لم يتتناولها السحب.

### ثالثاً - صور سحب القرارات الادارية :

إذا كان السحب . على ماقدمنا . ينال من القرارات المعيبة ، فإنه قد ينال من القرارات الصحيحة أيضاً (في حالات محددة)، ونعرض بداية إلى مدى سحب القرارات الادارية الصحيحة ، ثم نتبع ذلك بحالات سحب القرارات المنعدمة أو المبنية على غش ارتكبه من صدر لمصلحته القرار ، ثم نعرض أخيراً لآثار السحب وذلك على مايلي :



## ١- مدى جواز سحب القرارات الادارية الصحيحة :

وهنا يجب التمييز بين القرارات الادارية الفردية والقرارات الادارية التنظيمية ، ثم التمييز بين القرارات المبنية على سلطة تقديرية وتلك المبنية على سلطة مقيدة بالنسبة إلى تطبيق نظرية السحب.

### أ- القرارات الادارية الفردية .. جواز سحبها استثناء :

اتجه بعض الفقه إلى أن الادارة لاتملك سحب القرار الاداري إلا إذا كان مخالفًا للقانون (معيناً بعيب عدم المشروعية) وليس لها أن تسحبه لأنه رغمًا عن مطابقته للقانون لم يكن ملائماً استعمالاً لسلطتها التقديرية، إذ يمتنع عليها وهي تسحب القرار مايمتنع على القضاء من التعرض لملائمة القرار أو عدم ملائمتة<sup>(١)</sup>.

بينما اتجه نفر آخر إلى جواز سحب تلك القرارات ، استناداً على أن السند الذي يقوم عليه حق الادارة في سحب قراراتها في جميع صوره ، إنما هو المصلحة العامة<sup>(٢)</sup>، فهـى السند الذي يقوم عليه القانون العام بصفة عامة ، ومن ثم فيجوز للادارة سحب القرار الاداري الصحيح المشوب بعيب عدم الملائمة ، في الحالات التي تعتقد فيها الادارة ضرورة الرجوع في هذا القرار.

أما مسالك القضاء من المسألة ، فهو عدم جواز سحب القرار الاداري

الصحيح إلا في حالات استثنائية ، أبرزها :

---

١ الاستاذ عبد محرم ، سحب القرارات الادارية الفردية ، مجلة مجلس الدولة ، س ١ ، ص ١٠٥ .

٢ دكتور/ عبد القادر خليل ، نظرية سحب القرارات الادارية . دراسة مقارنة . القانون ١٩٦٤ . ص ٣٤٠ .

القرارات الوقتية ، التي لاتنشأ إلا وضعاً وقتياً ، ومثالها القرار الصادر بندب موظف لعمل من الأعمال ، إذ يجوز الغاء هذه القرارات في أي وقت ، وكذلك قرارات الترخيص المؤقتة.

ويدخل ضمن هذا الاستثناء ، قرارات المنع من السفر ، بحسبانها قرارات مستمرة ، يجوز سحبها في أي وقت متى زال سبب المنع من السفر ، ولايغير من ذلك جواز الطعن عليها بالالغاء . في أي وقت . حال تعسف الجهة مصداة القرار ضد صاحب الشأن.

القرارات الولائية : التي تخول الفرد مجرد رخصة أو تسامح كأن تمنح الادارة أحد موظفيها أجازة مرضية في غير الحالات التي يلزم فيها القانون منح هذه الاجازة.

### **قرارات الفصل من الخدمة :**

ذلك استقر القضاء الاداري على جواز اعادة النظر في قرارات الفصل من الخدمة ، سواء اعتبر قرار الفصل صحيحاً ، أو غير صحيح، فسحبه جائز لاعتبارات انسانية تقوم على العدالة أو الشفقة.

أما قرار انهاء الخدمة للاستقالة الصريحة أو الضمنية فلا يجوز سحبها مادامت صدرت صحيحة ، والقضاء مستقر على عدم جواز قياسها على قرارات الفصل من الخدمة ، فهذه القرارات (على العكس من قرارات الفصل من الخدمة ) ، يطبق في شأنها المبدأ العام وهو : " لا يجوز للجهة الادارية سحب قرارها الصحيح ، الذي صدر مطابقاً للقانون ، وان حقها في السحب لا يكون إلا إذا كان القرار مخالفة للقانون، مشوباً بعيوب يجيز الغاؤه وفي خلال مدة الطعن.

وبعبارة أخرى ، يقع السحب باطلًا إذا انصب على قرار صحيح لايجوز سحبه ، والعلة في ذلك (مبدأ استقرار الحقوق والمراكز المرتبة على القرارات الادارية) ولأن القرار صدر سليمًا ابتداء .

وهنا ثمة تساؤل يدور حول مدى سحب القرارات الادارية الفردية لاعتبارات الملائمة (الخطأ في تقدير الادارة ) للظروف التي أدت إلى اصداره الملائمة؟

والقضاء الاداري مستقر على أنه لايجوز لجهة الادارة سحب القرار الاداري المطابق للقانون بحجة أنها اخطأ في تقدير الظروف التي أدت إلى اصداره ، وأن سلطة السحب لا تكون إلا بالنسبة للقرارات المخالفة للقانون وفي ميعاد الطعن بالالغاء .

**وتساؤل آخر :** حول مدى سلطة الادارة في سحب القرار الاداري السليم إذ لم يرتب حقاً مكتسباً للشخص (القرارات غير المولدة لحق)؟

يتجه غالبية الفقه في مصر وفرنسا على عدم جواز ذلك ، وكذلك القضاء على سند من أن المبادئ العامة للقانون ومنها مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية ومبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الادارية تشكل أساساً صالحاً لامتناع الرجوع في القرار السليم .

**القرارات الضمنية بالقبول هل يجوز سحبها في أي وقت (١) ؟**

تعنى القرار الضمنى بالقبول ، أن فوات مدة معينة أو سكوت الادارة فترة من الزمن دون رد من جانبها على صاحب الشأن ، بمثابة قرار ضمنى بالقبول، ويمثل حق ممارسة نشاط مهنى والمشرع الحر أبرز مجالاته.

---

١ راجع في تفصيلات ذلك مؤلفنا (القرارات الضمنية بالقبول) القانون سنة ١٩٩٨ .

### أمثلة :

قانون المجال العامة (رقم ٧٣١ لسنة ١٩٥٦) ، يقضى في المادة (٥) منه : " يعلن الطالب بالموافقة على موقع المحل أو رفضه في ميعاد لا يجاوز ثلاثة أيام من تاريخ أداء رسم المعاينة ، ويعتبر في حكم الموافقة على الموقع فوات الميعاد المذكور دون تصدير اخطار للطالب بالرأي ".

وكذلك أحكام مماثلة في قوانين الملاهي رقم ٣٧٢ لسنة ١٩٥٦ والمحال التجارية رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ ، وقانون مزاولة مهنة الصيدلة ، والقضاء مستقر على جواز سحب تلك القرارات (الموافقات الضمنية) والعدول عنها دون التقيد بميعاد .

فقد قضى بأن افتراض موافقة ادارة الصيدلة على الترخيص بمرور ثلاثة أيام على تقديم الطلب لها دون الاجابة عليه مناطه أن يكون الطلب مستوفياً الشروط الواردة بالقانون ، أما إذا تبين من المعاينة أن هذه الشروط غير متوفرة فإن هذه الموافقة الضمنية لا يمكن أن تدون لأن الأمر فى منح الترخيص متعلق بسلطة مقيدة بشروط معينة .

وعلى ذلك ، فإن صدور قرار ضمنى بالقبول غير مستوف لجميع الشروط المطلوبة ، يعني التزام الإدارة برد الأمور إلى صحيح نصابها فى كل وقت (١).  
ويؤسس القضاء فكرة أو مبدأ جواز سحب القرارات الضمنية بالقبول معتمداً على معيار السلطة المقيدة .

---

١ واعتبرت المحكمة الإدارية العليا صدور القرار متغاضياً شرط المسافة المفروض في تراخيص الصيدلية يعيب القرار بمخالفة جسيمة يجب تصحيحها في كل وقت لأن الترخيص في هذه الحالة لا يكسب حقاً أو يولد مركزاً على الانسحاب أو السحب (الدعوى رقم ١٤/٤/١٩٧٩ طعن ٢٢ لسنة ٢٢).

نخلص من ذلك إلى أن القرارات الادارية الصادرة عن سلطة مقيدة ، يجوز للادارة سحبها ، متى بان وجه الخطأ فيها ، دون التقيد بالميعاد المقرر للطعن القضائي <sup>(١)</sup>.

أما خطأ الادارة وهى بصدده استعمال سلطتها التقديرية ، لا يصلح مبرراً لسحب القرار الادارى <sup>(٢)</sup>.

ونشير إلى أنه يتعمى أن يصدر القرار الساحب من مصدر القرار المسحوب نفسه ، أو من يعلوه.

### **بـ القرارات التنظيمية (واللوائح) :**

ثمة تفرقة هنا بين الغاء اللائحة أو القرار التنظيمى ، وبين سحب (أو الغاء) القرارات الادارية التى تصدر تطبيقاً للائحة أو القرار التنظيمى وتلك التى تصدر تنفيذاً لها، بالنسبة إلى تطبيق نظرية السحب.

#### **أولاًـ الغاء اللائحة أو القرار التنظيمى :**

ينتظم حق الادارة فى الغاء اللائحة أو القرار الادارى التنظيمى قاعدتين الأولى : أن الوسيلة القانونية لالغاء اللائحة أو القرار الادارى التنظيمى إنما يكون بواسطة اصدار لائحة جديدة أو قرار تنظيمى جديد ينص على حكم جديد ، ويكون الالغاء ضمنياً إذا حلت الأحكام الجديدة الواردة فى اللائحة الجديدة محل الأحكام القديمة ، دون أن تحل أخرى محلها.

وتطبق اللائحة الجديدة أو القرار التنظيمى الجديد منذ اصدارها.

---

١ راجع حكم أ.ع ، الطعن رقم ٧٢٥٨ لسنة ٦٠ ق ، فى ١٣ / ٥ / ٢٠١٥ م.

٢ أ.ع ، الطعن رقم ٧٢٥٨ لسنة ٦٠ ق ، فى ١٣ / ٥ / ٢٠١٥ م.

**الثانية** : أن الغاء اللائحة أو القرار التنظيمي من حق الادارة فى أى وقت ، فالذى يميز المركز القانونى العام والقرار الذى ينشئه أنه يمكن تعديله أو الغاؤه فى أى لحظة فمن المستحيل ، بل من الاجرام حسب تعبير الاستاذ جيز Jeze أن تلتزم الأجيال المتعاقبة بالنظم الادارية والاجتماعية الموجودة ، وأصبحت باليه ومتعارضة تماماً مع الأخطار المعاصرة ، ومتختلفة عن التطور الذى يحياه المجتمع فى النواح الاقتصادية والاجتماعية والنتيجة المترتبة على ذلك : أن أى نص يرد فى قرار تنظيمي (أو لائحة) ينص على أن أحکامه لايجوز تغييرها عارياً عن أى قيمة قانونية ، ويصبح بدون أى قيمة قانونية كل حظر يرد فى القرار الادارى التنظيمي بعدم امكان تعديله أو الغاؤه قبل مرور مدة معينة، كذلك لايجوز القول بالغاء القرار التنظيمي (أو اللائحة) بعدم الاستعمال مدة معينة أو بسبب تغير الظروف <sup>(١)</sup>.

وهنا ملاحظة جوهرية ، تجدر الاشارة إليها ، وهى أن الغاء القرار الادارى التنظيمي لايمكن أن يكون من آثاره القانونية أن يمحو فى الماضي الآثار الصحيحة التى تربت عليه مدة سريانه ، فالقرار الادارى التنظيمى ينشئ مراكز قانونية عامة ومن ثم فان كل ما اتخذ طبقاً لهذه المراكز يكون محترماً ، وتظل باقية آثار الأعمال القانونية التى اتخذت بمقتضاه.

#### **اشكالية هامة في شأن قرارات الموظفين التنظيمية :**

قد يثير الغاء القرار الادارى التنظيمى من حيث الآثار التى تمت فى الماضي لبساً من حيث الأثر الرجعى والأثر المباشر للقرار التنظيمى الجديد.

---

١ عكس ذلك د. عبد القادر خليل ، المرجع السابق ، ص ٣٦٠

وهذا يثور بصفة خاصة في القرارات التنظيمية الخاصة بالموظفين فإذا كان مما لا شك فيه أن الادارة تستطيع مثلاً أن تزيد أو تنقص من المزايا التي يحصل عليها الموظفون ، بل و تستطيع الادارة أن تسحب تلك المزايا كلها ، ويترتب على ذلك أنه منذ صدور اللائحة أو القرار التنظيمي الجديد فإن الموظفين الذين ينطبق عليهم هذا القرار أو اللائحة لن يستطيعوا المطالبة بالمزايا السابقة التي ألغتها القرار التنظيمي الجديد التي تزيد عن المزايا الجديدة.

والقضاء الادارى مستقر على أن علاقه الموظف بالحكومة هي علاقه تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح الصادرة فى هذا الشأن ، فمركز الموظف هو مركز قانوني عام يجوز تغييره فى أى وقت ، ومرد ذلك أن الموظفين هم عمال المرافق العامة وبهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

ويتفرع على ذلك أن كل تنظيم جديد مستحدث يسرى على الموظف أو العامل الحكومى بأثر مباشر (فورى) من تاريخ العمل به ، ولكنه لا يسرى بأثر رجعى بما من شأنه اهدار المراكز القانونية الذاتية التى يكون قد تحقق لصالح الموظف نتيجة لتطبيق النظم القديمة عليه قانوناً كان أو لائحة إلا بنص قانونى وليس بأداة أقل كلائحة أو قرار تنظيمى.

ج . القرارات الادارية التي تصدر تطبيقاً لقاعدة تنظيمية ، وتلك التي تصدر تنفيذاً لها ، فيصل التفرقة بينهما بالنسبة إلى تطبيق نظرية سحب القرارات التطبيقية :

وتعنى القرارات الادارية (الفردية) التى تصدر تطبيقاً لقاعدة تنظيمية، أن تنص القاعدة التنظيمية على أن انشاء الأوضاع والمراکز القانونية الفردية المترتبة عليها يكون بقرارات تصدر من الادارة ، بمعنى أن تدخل الادارة ضروري لانشاء تلك المراکز والأوضاع ولا تنشأ تلك المراکز أو الأوضاع مباشرة للقاعدة التنظيمية وإنما نتيجة للقرار الصادر من الادارة بذلك.

هذه القرارات يسرى فى شأنها القاعدة العامة فى سحب القرارات الادارية ، بحيث يتمتع سحبها بعد فوات مواعيد الطعن (بالالغاء)، لأنها تصدر تعبراً عن ارادة الادارة فى حدود القواعد التنظيمية العامة.

#### **القرارات التنفيذية :**

وتعنى القرارات التى تلتزم فيها الادارة (الرئيس الادارى) أحكام قاعدة تنظيمية ، فهو لاينشأ بهذه القرارات مركزاً أو وضعاً فرديا. وإنما يقتصر دور الرئيس الادارى على تنفيذ وضع أو مركز فرى تنشأ من القاعدة التنظيمية مباشرة ، هذه القرارات لاتعدو عملاً مادياً وليس قراراً ادارياً ، ومن ثم يجوز الغاء هذه الأعمال فى أى وقت إذ صدرت مخالفة للقرار التنظيمى ، ولا تعد مجالاً لتطبيق نظرية السحب ، لأن تلك النظرية تجد مجالها . فقط . فى القرارات الادارية التى تنشئ مراكز فردية.

والمسألة ليست بهذه السهولة عند التطبيق العملى ، فشمة اشكاليات قانونية تثيرها تلك التفرقة ، سنعرض لها تفصيلاً فى منهج السنة الثالثة.

#### د . القرارات المبنية على سلطة تقديرية والقرارات المبنية على سلطة مقيدة ، من حيث انتظام نظرية السحب<sup>(١)</sup> :

المبدأ هو : لاتفرقه بين نوعى هذه القرارات الادارية بالنسبة إلى انتظام نظرية السحب ، لأن سحب الادارة للقرار هو الغاء له فما دامت دعوى الالغاء مفتوحة الميعاد كان سحب القرار جائزًا لتجنب الادارة صدور حكم به ، فإذا انتهى ميعاد الطعن بالالغاء امتنع السحب بلا فرق في ذلك بين قرار باطل لمخالفته القانون ( قرار مبني على سلطة مقيدة يجب أن يتلزم نصوص قاعدة تنظيمية ) وقرار باطل للانحراف بالسلطة ( قرار مبني على سلطة تقديرية فخرج على القانون في الغرض الذي من أجله أعطى القانون سلطة تقديرية للادارة ، لخروجها على القانون في روحه وأهدافه وفحواه ).

عبارة أخرى ، أن القرار الادارى أيا كانت حرية الادارة فى اصداره يخضع لمواعيد السحب ، وهو مايجرى على مجلس الدولة الفرنسي والمصرى على السواء .

ولمزيد من الشرح والتفصيل ، ينبغي الوقوف على مفهوم السلطة التقديرية للادارة والفرق بينها وبين اختصاص الادارة المقيدة ، وهو مايسألتم تحديد عناصر التقدير في كل ركن من أركان القرار الادارى لبيان تلك الفرقه علماً بأنها لاتأثير لها على فكرة سحب القرار الادارى ، فلكا النوعين من القرارات

---

١ هذه الفرقه ابتدعها مجلس الدولة المصري ، ولم يتمثل لها في مجلس الدولة الفرنسي ، ومؤداها جواز سحب القرارات المبنية على سلطة مقيدة في أي وقت ، على العكس من تلك القرارات المبنية على سلطة تقديرية فلايجوز سحبها إلا طبقاً لأحكام نظرية سحب القرارات الادارية ، يشترط أن تكون معيبة وأن يتم السحب في خلال مدة الطعن بالالغاء ، وهي تفرقه تم العدول عنها منذ وقت طويل .

سواء المبنية على سلطة تقديرية أو المبنية على سلطة مقيدة يخضع للقاعدة العامة في السحب.

### **مفهوم السلطة التقديرية والسلطة المقيدة<sup>(١)</sup>:**

تجدر الاشارة إلى أن السلطة سواء تقديرية أو مقيدة ليست إلا وسيلة لتحقيق حكم القانون ، ويكون الاختصاص مقيداً عندما توجد شروط معينة لمباشرته ، وحيث تكون السلطة الادارية ملزمة قانوناً باصدار قرار ، فالقانون هنا هو الذي يحدد السلوك الواجب اتباعه في ظروف معينة إذا توافرت شروطها (مثل شروط منح ترخيص).

وتكون الادارة بصدده سلطة تقديرية حينما يترك لها القانون مجالاً حرراً للتقدير مثل الترخيص في العمل أو الامتناع ، او أن يترك لها اختيار الاجراء الذي يتخد بصدده موقف معين وعلى ذلك يمكن تعريف السلطة التقديرية بأنها الحرية التي تترك عادة . للادارة . لتقدير مناسبة الاجراء للسبب وبالتالي فإن الاختصاص المقيد يقوم عندما تفقد الادارة هذه الحرية.

---

١ السلطة التقديرية يوجد مصدرها حيث يسكن المشرع أو يختلف التنظيم القانوني الملزم عن التحديد الكامل في شأن تصرف معين أو في شأن عنصر أو أكثر من العناصر المكونة لهذا التصرف أو لشرط انعقاده وصحته ، سواء قصر هذا التنظيم على القواعد التشريعية أم اتسع ليشمل إلى وجودها القواعد القضائية والمبادئ العامة للقانون.

فتمثل السلطة التقديرية في مجال القانون الاداري مبدأ سلطان الادارة في القانون الخاص ، إذ تلعب الادارة دوراً رئيسياً كمصدر للتصرف أو العمل القانوني الصادر بناء عليها، فهي تقدم للادارة ليس مجرد التصرف ، بل والتصرف بحرية كاملة فالسلطة التقديرية تعين الاستقلال في التحديد للقرار المتتخذ دون التقيد بأى ارادة أخرى.

والاعتراف بالسلطة التقديرية للادارة لايعنى الاعتراف بها بسلطة استبدادية تحكيمية ، لاتخضع لأى رقابة ، فهذه السلطة لاوجود لها ولايمكن الاعتراف بها لأى جهة ولا للمشرع ذاته ، ولا الأفراد فى تنظيم علاقاتهم الخاصة.

وtheses نظريات عديدة توسع في مجال تقدير الادارة ، كنظرية الضرورة ، والظروف الاستثنائية فإذا كان القضاء الادارى المصرى يعتبر السلطة التقديرية من تطبيقات نظرية الضرورة فإن مجلس الدولة الفرنسي يردها إلى واجبات السلطة الادارية ، والسلطة التقديرية ضرورة لتحقيق الفاعلية الادارية ، ذلك انه يستحيل تنظيم الادارة تفصيلاً بقواعد القانون ، بل يجب على المشرع أن يخول الادارة القدرة على التدخل . دون قيد حينما تضطرها الظروف والسلطة التقديرية بناء على ذلك . ليست خطيرة في ذاتها ولكن الخطورة تكمن في ممارسة الأفراد الذين يمتلكونها .

#### **عناصر التقدير في السلطة التقديرية :**

قدمنا أن القرار الادارى يقوم على خمسة أركان (أو عناصر) هى :  
الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية .

وفيما يتعلق بركتنى الاختصاص والشكل ، فلا حرية للادارة بالنسبة إليهما ، بل على الادارة . باستمرار . أن تلتزم قواعد الاختصاص ، بحيث يكون القرار باطلًا إذا تجاوز هذه القواعد ، فضلاً عن افراط الارادة الادارية في الشكل الذي يحدده القانون <sup>(١)</sup> .

أما الغاية فهي الحد الخارجى للسلطة التقديرية وكل تصرفات الادارة أيا كانت صورتها ، ولما كانت السلطة التقديرية فكرة عملية ومكملة لقواعد

---

١ نشير إلى أن القضاء وان ترك القرار دون الغاء في بعض الأحوال رغم ما يشوبه من عيوب الشكل والاختصاص ، فليس مرجع ذلك إلى السلطة التقديرية ، بل لأسباب أخرى تتعلق بالتفرقة بين عيوب الشكل الجوهرية ، وقرار بعض تصرفات الموظفين الواقعين حماية للأفراد وضمانه لحسن سير المرافق العامة .

المشروعية ، فإن مجالها الحقيقى ينحصر فى العناصر الموضوعية فى ركنى السبب والمحل .

وقدمنا أن سبب القرار يعنى الموقف السابق للقرار الذى يعطى الفكرة للشخص الادارى باصدار قراره ، أو الذى يلزمه باصدار هذا القرار وأوضحنا . قبلًا . أن القانون سواء استلزم تسبب القرار صراحة أم لم يستلزم ، يجب قيام السبب الصحيح لاصدار القرار .

والملزم به أنه فى مجال سبب القرار تتعارض أوجه مقيدة وأخرى تقديرية ، فإذا حدد المشرع سبباً معيناً لاصدار القرار لاتستطيع الادارة أن تتصرف بدون قيامه مثل ارتباط الجزاء التأديبى بالمخالفة التأديبية ، حينئذ تكون بقصد اختصاص مقيد ، وفي هذه الحالة إذا صدر قرار تأديبى دون خطأ كان معيناً فى محله والعيب هو مخالفة القانون لأن مشروعية المحل مرهونة بقيام الحالة الواقعية أو القانونية .

أما إذا لم يحدد المشرع سبباً معيناً ، فتكون الادارة بقصد سلطة تقديرية (حرة فى اصدار القرار) بشرط قيام سبب معقول يبرر تصرفها ، والعيب الذى يعيب القرار هنا هو . فى مخالفة ذلك الشرط . الانحراف بالسلطة أو انعدام السبب .

أما محل القرار ، وهو الأثر الذى ينتج عنه حالاً و المباشرة فهو مادة القرار ومضمونه ، فالتصريح بنقل الملكية أو الرفض هو محل القرار ، أما الغاية فهى منع المضاربات والمحل هو ركن القرار الذى تظهر فيه السلطة التقديرية فى صورة ايجابية واضحة وهو الأهم من عنصري الملائمة وعنصر المحل يجيب على تساؤلات ثلاثة :

**هل تتدخل الادارة (حرية التدخل) وبمراهاة أن مجرد تحقق أسباب تجيز تدخل الادارة لا يلزمها بالتدخل ، فقد ترى الادارة أن تدخلها في الاضطرابات تزيد الموقف اشتعالاً، أو قد ترى الادارة صرف النظر عن خطأ الموظف ، أو منعه من السفر مثلاً ، ومتى تتدخل وهو أبرز مظاهر السلطة التقديرية للادارة ، ذلك أنه حتى إذ حدد القانون وقت التدخل، فإن لحظة التدخل متروكة دائمًا لتقدير الادارة (مثل اجراء حركة الترقیات ، والنقل المکانی ، وشغل المناصب الرئیسیة ) لأن الوقت المناسب لاصدار القرار لا يمكن تحديده مقدماً في معظم الحالات ، غالباً ما يترك للادارة اختياره من واقع تقديرها للظروف والأحوال المحيطة بها ، والسؤال الثالث يدور حول كيفية التدخل ، أي حرية الادارة في تضمين قرارها الأثر الذي تراه ، ويكون محققاً للمصلحة العامة ، وأكثر ما تبدو هذه الحرية المتعددة في المجال الوظيفي ، وفي مجال تنظيم وإنشاء المرافق العامة ، ووضع وتعديل اللوائح المنظمة للموظفين في أي وقت تشاء مراعاة للصالح العام وحسن سير الادارة الحكومية.**

**نخلص من ذلك إلى أن :**

السلطة دائماً مقيدة بالدستور والقانون فقرارات الضبط الاداري ، ولو كان اتخاذها في حالة الضرورة (كإعلان حالة الطوارئ مثلاً) ، لا يمكن أن تفال من أحكام الدستور ، بمعنى أن سلطات الضبط الاداري تقف عند حد الاحترام الكامل لأحكام الدستور ، ولهذا نرى أن قانون الطوارئ (رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨) ، بما تضمنه من فرض قيود عديدة على الحريات العامة في الاجتماع والتنقل والإقامة ومراقبة الصحف والمحركات وتقتيس الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الاجراءات الجنائية ، والنصوص الصارمة في الدستور ، يشوبه عدم الدستورية بيقين ، وسوف نوضح ذلك بعد قليل.

### **وملاحظة ثانية :**

تتعلق بأثر صدور تشريع جديد أو تغير الظروف على صحة القرارات الإدارية ، فلقد انقسم الفقه في شأن أثر تغير الظروف أو صدور تشريع جديد على القرارات الإدارية الصادرة قبل ذلك ، فالبعض اتجه إلى القول ، لا أثر لذلك في صحة القرارات الإدارية السابقة على التشريع ، لأن العبرة في تقدير صحة القرار بوقت صدوره لابد من احداث من شأنها أن تغير وجه الحكم عليه ، بينما اتجه البعض الآخر إلى أن صدور تشريع جديد يجعل القرار الصادر قبل صدور التشريع مخالفًا يتغير على الإدارة الغاوه لعدم مشروعيته.

و الواقع أن الرأي الثاني أكثر اتساقاً مع المنطق ، لأن القاعدة التي تحكم تصرفات الادارة هي أن تكون هذه التصرفات دائمًا . متفقة مع القانون ، وعلى ذلك فإن عدم تدخل الادارة باصدار قرار جديد يتفق والتشريع اللاحق الذي صدر بعد القرار السابق على صدوره يخول الافراد حق الطعن على تصرف الادارة الصريح أو الضمنى أمام مجلس الدولة ، ولكن يتغير الالتزام فى ذلك بمواعيد الطعن القضائى ، وهذا الحكم قاصر على القرارات التنظيمية دون القرارات الفردية.

**وملاحظةأخيرة ،** أنه ليس بلازم سحب القرار كلياً أو جزئياً أثناء مدة السحب ، بل يكفى أن تكون اجراءات السحب باقتصاص الادارة عن ارادتها في هذا الخصوص قد بدأت قبل انتهاء هذا الميعاد ... ولا يعيب القرار الساحب أن يكون قد صدر في تاريخ لاحق لانتهاء المدة المقررة للسحب.



### المبحث الثالث

#### اللوائح الادارية

نظراً لما تمتاز به اللوائح من أحكام خاصة وهامة ، فاننا نخصصها بالدراسة التفصيلية (الموجزة) في هذا المبحث ، مقسمين هذه الدراسة إلى مطلبين :

**المطلب الأول** : في الأحكام العامة للوائح.

**المطلب الثاني** : في أنواع اللوائح.

#### المطلب الأول

##### الأحكام العامة للوائح

###### أولاً - حكمه وجود اللائحة إلى جانب القانون :

يعد اختصاص السلطة التنفيذية بسن اللوائح من أبرز مظاهر مبدأ التعاون بين السلطات التشريعية والتنفيذية.

وثمة اعتبارات عديدة تبرر انفراد السلطة التنفيذية بسلطة اصدار اللوائح ، أهمها :

١. إن السلطة التنفيذية أقدر على وضع التفاصيل للأحكام الاجمالية الواردة بالقانون ، لأنها الأكثر احتكاكاً بالجمهور ، فضلاً عن أنها تمارس وظيفتها بصفة دائمة على خلاف السلطة التشريعية (حيث ينقطع نشاطها في حالات معينة مثل مابين أدوار الانعقاد أو خلال فترة التوقف أو الحل).
- ٢- إن تطور الظروف يستلزم التعديل والتغيير في شروط وأوضاع تنفيذ القوانين معايرة لمقتضيات التطور ، والأصل أن القوانين تتمتع بميزة الثبات النسبي (توضع القوانين لتطبيق خلال مدد طويلة نسبياً) ، ولاشك أن ورود

الأحكام التنفيذية في صلب القانون سوف يؤدي إلى جمودها، أو إلى تعديل القوانين في فترات متقاربة مما يتعارض مع طبيعتها.

٣- تعد اللوائح وسيلة الملائمة بين عمومية القانون (حيث يوضع القانون لكي يطبق على كل إقليم الدولة) ومتضيّفات التخصيص (أى وضع التفاصيل المتعلقة بكل إقليم بما يستجيب لحاجته الخاصة وما يتفق مع ظروفه).

٤- تعتبر اللوائح من أهم الوسائل التي تستخدمها الادارة في انشاء وادارة المرافق العامة (اللوائح التنظيمية) كما تعد اللوائح . أيضاً . من أهم وسائل مباشرة سلطة الضبط الاداري (لوائح الضبط).

٥- كذلك فإن اللوائح تعد أقدر من القوانين على مواجهة الظروف الاستثنائية ، بالنظر إلى مرونتها وسهولة تعديلها لمواجهة الأزمات والطوارئ ، فضلاً عن بساطة اجراءاتها وسرعة هذه الاجراءات . أما القوانين فلا تسعف لمواجهة تلك الظروف بالسرعة الملائمة ، بالنظر إلى اجراءاتها الطويلة والمعقدة فضلاً عن علانيتها.

لكل هذه الاعتبارات تقررت سلطة إصدار اللوائح ، وانيط إصدارها دستورياً بالسلطة التنفيذية.

### **ثانياً - التمييز بين اللائحة والقانون : أهمية التمييز ومعياره :**

#### **١- أهمية التمييز بين اللائحة والقانون :**

تتبّدأ أهمية التمييز بين اللائحة والقانون بالنظر إلى اختلاف النظام القانوني الذي يحكم كل منهما، حيث أن القانون أعلى مرتبة من اللوائح ، ويصدر القانون عن السلطة التشريعية وهي الهيئة النيابية الممثلة للشعب، لذا كانت أعمالها أسمى من أعمال السلطة التنفيذية، ومن هذا المنطلق يمكن فهم

النتائج المترتبة على التمييز بين القانون واللائحة ، والتي يمكن اجمالها فيما يلى :

أ. القانون أقوى من اللائحة ، فيستطيع القانون أن يعدل اللائحة أو يلغيها ، بينما لا يستطيع اللائحة أن تعدل القانون أو تلغيه ، على أن الاستثناء الذي يرد على هذا الأصل ، يتعلق بلوائح الضرورة أو اللوائح التشريعية التي تصدر طبقاً للمادة (١٤٧) من الدستور ، إذ ترقى هذه اللوائح (الاستثنائية) إلى مرتبة القانون ، ومن ثم يمكن تعديل القانون أو الغاؤه بواسطته.

ب . مجال القانون أوسع من مجال اللائحة ، لأن القانون لايخضع إلا للدستور والقيود الواردة بهذا الدستور ، والمعلوم أن الدستور عادة يقتصر على إيراد المبادئ العامة الأساسية ، أما اللائحة فهي فضلاً عن خضوعها لقيود الدستورية ، تخضع أيضاً لأحكام القوانين العادية . وكليهما يخضع للرقابة الدستورية وتخضع اللوائح . فضلاً عن ذلك . لرقابة المشروعية.

ج . قدمنا أن القوانين أكثر ثباتاً (نسبة) من اللوائح ، بينما اللوائح تتسم بالمرونة.

د. وثمة نتيجة جوهيرية أيضاً مؤداها خضوع اللوائح لرقابة القضائية الغاء وتعويضاً ، بينما القانون لايخضع . كقاعدة . إلا لرقابة الدستورية (وهي رقابة الغاء).

هـ . ونتيجة أخرى تترتب على التمييز بين القانون واللائحة ، تظهر في خضوع اللوائح لمبدأ المسؤولية الإدارية ، بينما القوانين تخضع . كقاعدة . لمبدأ "اللامسؤولية" وإن كان ثمة استثناء يرد على هذا المبدأ، بمقتضاه تخضع القوانين لمبدأ المسؤولية إذا توافرت شروط معينة في الضرر (بأن يكون خاصاً واستثنائياً) ، وذلك تطبيقاً لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

## ٢- معايير التمييز بين القانون واللائحة :

ازاء عدم تعريف المشرع للقانون أو اللائحة ، وعدم اعتنائه بالتمييز بينهما، لذا كان هذا التمييز يقع على عاتق الفقه ، ويتردد الفقه في هذا الصدد بين اتجاهات أو مذاهب ثلاثة : المذهب المادى أو الموضوعى ، والمذهب الشكلى أو العضوى ، وأخيراً المذهب الوسط.

### أ- المذهب المادى أو الموضوعى :

اتجه بعض أنصار هذا الإتجاه إلى القول بنظرية : القانون قاعدة عامة ، بمعنى أن القانون هو الذى يتضمن القواعد العامة المجردة ، التى تتطبق على كل من تتوافر فيه شروط تطبيقها، أو أن القانون هو تعبير عن الإرادة العامة ، بمعنى أن العمومية التى يتسم بها القانون ، ليست فحسب من حيث موضوعه (قواعد عامة مجردة) بل وأيضاً عمومية من حيث مصدره ، وهو الإرادة العامة.

وقد انتقد هذا المعيار على سند من أنه غير جامع وغير مانع ، فضلاً عن أنه يتجاهل سلطة اصدار اللوائح المعترف بها في كل من فرنسا ومصر ، وهى تتضمن قواعد عامة مجردة أيضاً وعلى أثر ذلك ، ذهب بعض آخر من أصحاب المذهب المادى إلى القول بمعيار : القانون هو الذى يضع المبادئ الأساسية ، بينما يقتصر دور اللائحة على إيراد الأحكام التفصيلية والقواعد الثانوية.

ويلاحظ على هذا المعيار ، صعوبة التمييز بين المبادئ والأحكام التفصيلية ، وهو ما يجعله غير صالح للتمييز بين القانون واللائحة.

ولذلك نجد أن ثالث من أنصار المذهب المادى ، اتجه صوب القول بنظرية القانون هو القاعدة القانونية للتمييز بين القانون واللائحة.

فهذه النظرية تعرف القانون بالرجوع إلى محله أو مضمونه، أو عن طريق التمييز بين مجال كل من القانون واللائحة ، ومن ثم تعرف القانون بأنه كل ما يتضمن قاعدة قانونية ، ويقصد بالقاعدة القانونية ، كل قاعدة يترتب عليها المساس بالمراكز القانونية للأفراد ، أى تتعلق بحقوقهم وحرياتهم والالتزامات المفروضة عليهم.

ويبدو أن هدف أنصار هذه النظرية هو : الرغبة فى تقييد سلطان الحاكم المطلق ، بحصر نشاطه وسلطته اللاحية فى مجال إدارة المرافق العامة وتنظيمها.

**ويؤخذ على هذه النظرية :** المزج بين الشئ ومصدره ، بقولها أن القانون هو القاعدة القانونية ، إذ القانون هو أحد مصادر القاعدة القانونية، وليس هو القاعدة القانونية ذاتها ، فضلاً عن عدم دقة هذا المعيار ، إذ أن اللوائح . هى الأخرى . تتعرض لحقوق الأفراد وحرياتهم ، مثل لوائح الضبط.

**ب - المذهب الشكلي :** ووفقاً لهذا المذهب تكون العبرة فى التمييز بين القوانين بالهيئة التى تصدر كل منها فالقانون تصدره السلطة التشريعية ، بينما اللوائح تصدرها السلطة التنفيذية ولايغير من ذلك أن كل منها يتضمن قواعد عامة مجردة.

ولذا فإنه . وفقاً لهذا الاتجاه . يصعب التمييز بين القانون واللائحة على أساس المعيار الموضوعى.

والمعلوم أن هذا المعيار يؤيده معظم الفقهاء ، ويأخذ به كل من القانون الوضعى资料ى الفرنسي والمصرى .

ويرتب أنصار هذا الاتجاه بعض النتائج على هذا المعيار، منها أن القوانين تتميز بخاصيتها الابداع والابتكار، والاستقلال والتحرر من القيود والشروط بمعنى : أن القانون يتميز بالمقدرة على تنظيم أي موضوع ابتداء، على عكس اللائحة التي يجب أن تصدر طبقاً للقانون ولتنفيذها ، وكذلك لايخضع القانون إلا لقيود الدستورية ، بينما تخضع اللوائح لقيود الدستورية والقانونية أيضاً.

**ج - المذهب الوسط :** ووفقاً لهذا الاتجاه، فإن كل سلطات الدولة أو هيئاتها تتعاون في تكوين البناء القانوني للدولة، سواء في ذلك السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية

وإن القواعد القانونية في الدولة تشكل ما يشبه الهرم ، فهى تتكون من عدة درجات وكل منها تعتبر أساساً لقاعدة أدنى منها مرتبة ، وتطبيقاً لقاعدة أعلى منها درجة ، وذلك بصرف النظر عن مضمون كل عمل من هذه الأعمال ، فقد يتضمن هذا العمل قاعدة عامة مجردة ، وقد يكون عملاً فردياً صادراً تطبيقاً لقاعدة عامة.

ويؤخذ على هذا الإتجاه ، إغفاله حقيقة أن التبعية القائمة بين الأعمال القانونية ترجع في حقيقة الأمر إلى صدورها من سلطات متدرجة ومتباينة في القوة ، ولذا يلحظ على هذه النظرية خلطها بين القانون واللائحة من حيث الموضوع والمضمون خلطاً واضحاً ، بل تذهب هذه النظرية على عدم اقامة أي تفرقة بين مختلف أعمال الدولة من حيث موضوعها، بما في ذلك أعمال السلطة القضائية.

على أن هذه النظرية تمتاز بأنها تقرر التشابه بين القانون واللائحة من حيث المضمون ، وكذلك تقرر هذه النظرية علاقة التبعية القائمة بين اللائحة والقانون ولكنها لم تحسم مشكلة التمييز بينهما.

وقد شهد هذا الاتجاه تطوراً ، تمثل فيما اتجه إليه بعض أنصارها صوب القول بوجود طائفتين من القوانين.

**القوانين المادية أو الموضوعية :** وهي تلك التي تتضمن قواعد عامة مجردة ، بصرف النظر عن الهيئة التي تصدرها ، إذ العبرة بمضمون العمل وفحواه.

**القوانين الشكلية :** وهي التي تصدر من السلطة التشريعية في الدولة بصرف النظر عن مضمونها ، وتكون لها بهذه الصفة قوة القانون وترتبط عليها آثاره.

والبين أن هذه النظرية (أو الاتجاه الوسط) لم يأت بمعيار للتمييز بين القانون واللائحة ، لأن المعيار يفترض وضع مقياس واحد للتمييز بين الأفعال المراد التمييز بينها ، وهذه النظرية تأخذ بمعايير ، الموضوعي " الشكلي " ، فلا يعتبر ذلك حلّاً لمشكلة التمييز المطروحة.

### **ثالثاً - مجال كل من القانون واللائحة :**

يطرح على بساط البحث ، تساؤل كالتالي : هل هناك مجال محدد لكل من القانون واللائحة؟

وبمعنى آخر هل يستفاد كل من القانون واللائحة بموضوعات متميزة ، بحيث توجد موضوعات لابد من تنظيمها بقانون ، وأخرى لا تنظم إلا بلائحة؟

البين مما سبق أن ثمة فريق من الفقه أجاب على هذا التساؤل بـ : "نعم تأسياً على مبدأ الفصل بين السلطات ، إذ يوضع التشريع في يد البرلمان

بهدف حماية الأفراد من طغيان السلطة التنفيذية ، وهو ما يعني أن الحد الفاصل بين القانون واللائحة وفقاً لهذا الاتجاه هو : حالة الأفراد Le statut juridique des individus فكل قاعدة عامة تقتضي مساساً بحقوق الأفراد وحرياتهم يجب أن تصدر بقانون ، على أن يترك اللائحة وضع القواعد العامة التي تقتصر على تنفيذ القوانين أو التي لا أثر لها بالنسبة للأفراد، كتلك المتعلقة بالتنظيم الداخلي للجهاز الحكومي (الحقوق الإدارية) وبناء على ذلك يجب أن توضع بقانون القواعد التي تنظم السلطات الرئيسية والمركزية واللامركزية والحريات الفردية والقواعد التي تضع الجرائم والعقوبات .. إلخ وفيه عدا ذلك يجوز أن تصدر القواعد بأدلة أقل من القانون.

بينما اتجه فريق آخر صوب القول بأنه لا فارق بين القانون واللائحة إلا من حيث القوة فحسب.

#### **موقف الدساتير المقارنة من المسألة :**

##### **١- الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ :**

أحدث دستور ٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨ الفرنسي ثورة في النظام القانوني، فقد كان البرلمان قبل صدور هذا الدستور يملك اختصاصاً عاماً في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية ، بحيث يملك أن يتناول بالتنظيم أي موضوع من الموضوعات ، دون فرض أية قيود على سلطته في هذا الصدد، بينما مجال اللائحة محدودة بطبيعته.

أما دستور سنة ١٩٥٨ فقد حدد الموضوعات التشريعية على سبيل الحصر، بحيث لا يملك البرلمان الخروج على المجال المحدد له (م/٣٤ من الدستور) أما السلطة اللائحة فقد غدت صاحبه اختصاص عام ، فكل

ما لا يدخل في مجال القانون يدخل في مجال السلطة اللاحية (م ٣٧). والمؤكد أن هذا المسلك يشكل خروجاً على جميع المبادئ المستقرة في هذا الخصوص ، حيث صار اختصاص المشرع . لأول مرة في فرنسا . اختصاصاً مقيداً . واختصاص السلطة التنفيذية في اصدار اللوائح اختصاصاً عاماً ، وهو ما يعني جعل هذه السلطة في مرتبة أسمى من السلطة التشريعية.

### **مجال القانون طبقاً لدستور سنة ١٩٥٨ الفرنسي :**

تحدد مجال القانون بمقتضى المادة (٣٤) من هذا الدستور على النحو التالي: الحقوق المدنية للمواطنين ، والضمانات الأساسية الممنوحة لهم لممارسة حرياتهم العامة . حالة الأشخاص كالحالة الجنسية والأهلية . تحديد الجرائم الجنائية وعقوباتها . تحديد وعاء الضرائب وسعدها واجراءات تحصيلها . النظام الانتخابي للمجالس السياسية والإدارية وهيئة الناخبين . إنشاء أنواع من المؤسسات العامة . ضمانات الموظفين المدنيين والعسكريين . تأمين المشروعات . المبادئ الأساسية التي تحكم ، ينظم الدفاع الوطني . الإدارة الحرة للهيئات المحلية واحتياصاتها ومواردها ، التعليم . نظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية التجارية . تشريعات العمل والحقوق النقابية والتأمين الاجتماعي ، (التصديق على المعاهدات . إنشاء أنواع جديدة جديدة من الهيئات الإقليمية . النظم الخاصة بأقاليم ماوراء البحار . المواد ٧٤ . ٧٢ . ٥٣).

### **مجال اللاحية :**

جاء نص المادة (٣٧) من الدستور مقرراً أن : "جميع الموضوعات التي لا تدرج في مجال القانون تعتبر ذات طبيعة للاحية".

وعلى ذلك ، اضحت مجال اللائحة هو الأصل ، وان مجال القانون هو الاستثناء (على الأقل نظرياً ، بالنظر إلى أن المادة (٣٤) تتسع لكافه المجالات التي كان الفقه التقليدي يعتبرها مجالاً محظوظاً للقانون) ، ولكن بالرغم من ذلك ، فإن التفسير الدقيق للنصوص ، يجعل مجال القانون محدوداً أياً كان اتساعه . ومجال اللائحة منطبقاً.

#### **ولكن ، ماذا لو اعتمد البرلمان على المجال المخصص اللائحة والعكس ؟**

في حالة اعتماد البرلمان على أمر محظوظ للائحة ، فإن الحكومة أن تدفع بعدم الاختصاص كما أنها تستطيع أن تتلزم الصمت فيخرج التشريع في موضوع لائي كما تملك الحكومة ذاتها أن تقدم بمشروع قانون في مجال لائي ، ولكن طبقاً للدستور ، تعتبر هذه التشريعات بمثابة لواح ، ومن ثم يجوز تعديلها بمرسوم من مجلس الوزراء بعدأخذ رأي مجلس الدولة كما أن الحكومة ملزمة بأن تستصدر قرار من المجلس الدستوري بأن التشريعات محل الخلاف قد صدرت في موضوع لائي ، وقبل هذا القرار تحتفظ تلك التشريعات بطبعتها التشريعية (٣٧/م) من الدستور .

أما إذا اعتمدت اللائحة على مجال مخصص للقانون ، فسبيل دفع هذا الاعتماد هو : دعوى الإلغاء يرفعها ذو المصلحة أمام القضاء الإداري .

وقد ساير اتجاه الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ ، دستور المملكة المغربية ، ودستور جمهورية الجزائر الديمقراطي .

#### **٢- مجال القانون واللائحة في الدستور المصري الحالى دستور سنة ١٩٧١ :**

سلكت سائر الدساتير المصرية المتعاقبة منذ دستور سنة ٩٢٣ حتى الدستور الحالى . دستور سنة ١٩٧١ . السبيل التقليدي ، فذكرت موضوعات

معينة حجزتها للقانون ، وذكرت أمور أخرى أباحت تنظيمها بلوائح ، وتركت ماعدا ذلك مسروقاً عنه ، على مايلى :

### **مجال القانون :**

من الموضوعات التي لاتنظم إلا بقانون أو بناء على قانون : الجنسية العمل الجيري ، فضل الموظفين بغير الطريق التأديبي . حق الملكية . التأمين . الحراسة . الحد الأقصى للملكية الزراعية . الحريات العامة (الحرية الشخصية . التقلل . حرمة المساكن . حرمة الحياة الخاصة وحرمة وسائل الاتصال . حرية الرأى . الصحافة . الهجرة . الاجتماع تكوين الجمعيات . إنشاء النقابات . أداء الضرائب . الانتخاب . الترشيح . إنشاء الجرائم وعقوباتها . الدوائر الانتخابية ..) إعلان حالة الطوارئ . بحقوق الهيئات القضائية و اختصاصاتها . شروط الخدمة والترقية في القوات المسلحة . القضاء العسكري . تنظيم الشرطة . العفو الشامل . تشكيل المجالس المحلية و اختصاصاتها .

هذه الموضوعات ، تتطلب إما "صدور قانون" وأحياناً يكتفى الدستور بالنص على أن تصدر "بناء على قانون" أو "في الأحوال المبينة في القانون" وهذا النوع لم يأت عبساً، بل جاء مقصوداً ، ذلك أنه حيث يتطلب الدستور بتنظيم الموضوع "بقانون" ، فإنه يمتنع على السلطة التنفيذية تنظيم ما يتعلق بهذا الموضوع من أحكام بلائحة (يستثنى من ذلك لوائح الضرورة واللوائح التقويسية ، على نحو ما أوضحنا قبلًا)، أما حين يكتفى الدستور بالحالة إلى القانون ، في العبارات الأخرى ، لبيان ما يتبع في مسألة معينة ، فإنه يجيز ضمناً أن يفوض السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح المناسبة في الحدود وبالشروط التي يعينها.

### **مجال اللائحة :**

فى بعض المواد الأخرى ، نص الدستور صراحة على حق السلطة التنفيذية فى أن تنظم موضوعاً معيناً بلوائح ، مثال : الاجراءات التى تصدر طبقاً للمادة (٧٤) من الدستور . اللوائح التنفيذية (م/١٤٤١) . لوائح الضبط (م/١٤٥) . اللوائح المستقلة (م/١٤٦) .

### **في غير هاتين الحالتين : فإن الموضوع يخضع للقاعدة التالية :**

حق البرلمان فى التدخل بالتنظيم للموضوعات المسكوت عنها بقانون ، لأن دائرة عمل القانون لا يحدها إلا الدستور ، وكذلك حق البرلمان فى منع السلطة التنفيذية من أن تتدخل فى هذا المجال (المسكوت عنه) بقانون يصدره ، ذلك أن حق السلطة التنفيذية فى اصدار اللوائح ليس ملزماً إلا فى الحالات الواردة فى صلب الدستور ، أما فى غير هذه الحالات فإن اللائحة يجب أن تصدر طبقاً للقانون .

### **المطلب الثاني**

#### **فى أنواع اللوائح**

سوف نقتصر هنا على دراسة اللوائح التى يستلزمها السير العادى لladارة ، أو تلك التى تعتبر من مستلزمات الوظيفة الإدارية ، وتطبيقاتها العملية عديدة ، وهذه اللوائح هى :

#### **اللوائح التنفيذية ، واللوائح التنظيمية (أو المستقلة) ولوائح الضبط (أو البوليس) :**

أما اللوائح الاستثنائية ، والتى لا تصدر إلا فى حالات الضرورة ، فهى فى حقيقتها تخرج عن الوظيفة الإدارية ، ويقصد بذلك : لوائح الضرورة (أو اللوائح

التشريعية) واللوائح التقويضية<sup>(١)</sup> ، و مجال دراستها فى مؤلفات القانون الدستورى.

**وهنا ثمة ملاحظتان جوهريتان - أولهما :** أن الدستور هو الذى يحدد السلطة المنوط بها اصدار هذه اللوائح ، وقد كان العمل يجرى على اضطلاع الملك (فى دستور ١٩٢٣) ، رئيس الجمهورية باصدار هذه اللوائح منذ دستور ١٩٥٦ ، **وثانيهما :** أن دستور ٢٠١٢ ( الصادر فى ٢٥/١٢/٢٠١٢ ) قد غاير فى سلطة اصدار اللوائح ، بأن ناط رئيس مجلس الوزراء اصدار تلك اللوائح بعد موافقة مجلس الوزراء على التفصيل التالى:

#### ١. اللوائح التنفيذية :

تعد هذه اللوائح تشريعياً ثانوياً ، لأنها لا توجد إلا مستندة إلى تشريع قائم (طبقاً للمعيار الموضوعي في التمييز بين العمل التشريعى والعمل الإدارى).

كما تعد اللوائح التنفيذية أبرز صور اللوائح . بصفة عامة . لأن فيها تتحقق حكمة منح السلطة التنفيذية الحق في اصدارها ، ذلك أن القانون . على ماتقدم يقتصر عمله على وضع المبادئ العامة ، والسلطة التنفيذية بحكم اتصالها

---

١ يقصد بلوائح الضرورة ، تلك التي يصدرها رئيس الجمهورية عند غياب البرلمان (سواء فيما بين أدوار الانعقاد أو في حالة حل المجلس أو وقف جلساته ) إذا طرأت ظروف (استثنائية) تستوجب الاسراع باتخاذ تدابير لتحمل التأخير، هنا يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون تعرض على مجلس البرلمان بحسب الأحوال خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم تقر زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون ، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها من الفترة السابقة أو تسويية ماترتتب عليها من آثار بوجه آخر (م ٣٠٢/١٣١٢) أما اللوائح التقويضية التي كان معمولاً بها في دستور ١٩٧١ ، فقد ألغتها دستور ٢٠١٢ ضمنيًّا بعدم النص عليها، مما يؤكد عدم أخذها بها في مصر منذ العمل بدستور ٢٠١٢ .

المستمر بالجمهور (وتلك طبيعة وظيفتها الادارية) هي الأقدر على تعرف التفصيلات اللازمة لوضع مبادئ القانون موضع النفاذ أي تفصيل ماورد إجمالاً في نصوص القانون ، ولذا فإن سلطة اصدار هذه اللوائح مسلم بها للادارة في كافة النظم الدستورية.

**وفي مصر :** كان العمل يجرى على منح اصدار اللوائح التنفيذية للملك (م ٣٧ من دستور ١٩٢٣)، ولرئيس الجمهورية في كافة الدساتير المصرية المتعاقبة (دستور ١٩٥٦ . ١٩٦٤ . ١٩٧١ . ١٤٤ ، ١٢٢ ، ١٣٨ ، ١٢٢ ، ١٣٨ ، ١٤٤ على التوالي) ، وإن صدر دستور ٢٠١٢ في ٢٠١٢/١٢/٢٥ فقد أوكل هذا الدستور إلى رئيس مجلس الوزراء سلطة اصدار هذه اللوائح (بل وسائر اللوائح الادارية على ما سنرى) على أثر الأخذ بالنظام المختلط في التنظيم السياسي لسلطات الدولة ، وجاء نص المادة (١٦٢) من دستور ٢٠١٢ على أن " يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو اعفاء من تنفيذها ، وله أن يفوض غيره في اصداراتها ، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها <sup>(١)</sup> .

إذاً حق السلطة التنفيذية في اصدار هذه اللوائح مستمد من الدستور مباشرة لها أن تمارسه دون حاجة إلى دعوة من البرلمان ، بل لايجوز للبرلمان حرمان السلطة التنفيذية من سلطة اصدار هذه اللوائح <sup>(٢)</sup> .

---

١ وهي ذات صياغة المادة (١٤٤) من دستور ١٩٧١ ، عدا سلطة اصدار هذه اللوائح التي كان تتيه برئيس الجمهورية اصدار اللوائح جميعها.

٢ وفي أول تطبيق للدستور الجديد ، فقد فوض رئيس مجلس الوزراء فضيلة شيخ الأزهر في اصدار وتعديل اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١ بشأن اعادة تنظيم الأزهر والقوانين المعدلة له.

وهنا نؤكد على أن سلطة اصدار هذه اللوائح منوطه برئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح الازمة لتنفيذها وتلك الجهات محددة على سبيل الحصر ، ولايجوز لمن عددهم ممارسة هذا الاختصاص ، وعليه فالقضاء الدستوري مستقر على انعدام سلطة المحافظين فى اصدار اللوائح التنفيذية أو القرارات اللاحية ، فقد قضى بأن : تعيين القانون وزير معيناً لاصدار القرارات اللاحية واللوائح التنفيذية ، فإن الاختصاص فى الحالتين لا تشمله عبارة "السلطات والاختصاصات التنفيذية" ناطت المادة ١/٢٧ من قانون الادارة المحلية بالمحافظين مباشرتها ، ومن ثم لايجوز للوزير تفويض غيره فى هذا الاختصاص<sup>(١)</sup>.

وعلى ذلك إذا صدرت اللائحة التنفيذية من أى سلطة عدا من حددها النص الدستورى (حصراً) ، كان العمل الالى مخالفًا للدستور ، وعلى ذلك إذا عهد القانون إلى جهة معينة باصدار القرارات الازمة لتنفيذها استقل من عينه القانون دون غيره باصدارها ، وعلى ذلك فالقواعد التنظيمية العامة (القرارات التنظيمية ) الصادرة ممن يملكها وتتسم بطابع العمومية والتجريد تكون بمثابة اللائحة الواجبة الاتباع فى حدود ما صدرت فى شأنه طالما أنها صدرت متفقة وأحكام القانون وقصد بها تحقيق المصلحة العامة<sup>(٢)</sup>.

**والسؤال : هل السلطة التنفيذية حرفة فى أن تصدر اللوائح التنفيذية فى الوقت الذى ترى أنه ملائم لذلك ؟ بمعنى آخر هل تتمتع السلطة التنفيذية بسلطة تقديرية فى تحديد وقت اصدار اللوائح التنفيذية ؟**

١ المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٥ ق دستورية فى ١٩٨٦/٥/١٧ ، وحكمها فى القضية ٣ لسنة ١٩٩٨/٨/١.

٢ المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٨٧٥ لسنة ٦٩ ق فى ١٩٦٨/١١/٢٤.

إذا حددت السلطة التشريعية وقتاً لاصدار اللوائح التنفيذية ، تلتزم السلطة التنفيذية باصدارها في الوقت المحدد في التشريع ، كما أن تأخر السلطة التنفيذية في اصدار اللوائح التنفيذية يرتب المسئولية السياسية أمام البرلمان .  
وماذا لو كان تنفيذ القانون يحتاج إلى شروط تفصيلية تضعها الادارة وتحتملها اللوائح التنفيذية ، بحيث يستحيل تنفيذ القانون بدونها؟

هنا نرى أن نفاذ القانون يرجأ بالضرورة إلى حين صدور اللائحة التنفيذية ، سواء وجهت السلطة التشريعية دعوة إلى اصدار تلك اللائحة أم لا ، لأن حق الادارة في اصدار اللوائح ثابت بمقتضى الدستور مباشرة .  
والقضاء مستقر على توقف نفاذ القانون على صدور اللائحة التنفيذية في **الحالتين : أولهما** : حالة النص الصريح على ذلك في صلب القانون ، إذ يكون القانون في هذه الحالة معلقاً على شرط هو صدور اللائحة .

**ثانيهما** : حالة تعذر أو استحالة تطبيق القانون بغير اللائحة ، وفي هاتين الحالتين ، فإن تأخر اصدار اللائحة التنفيذية يتربّع عليه استمرار العمل بالقانون القديم ، حتى صدور اللائحة بما لا يتعارض مع القانون الجديد .  
واثمة سؤال آخر يطرح على بساط البحث ، وهو : هل يجوز للائحة التنفيذية أن تتضمن أحكام قانونية جديدة لم ترد في صلب القانون؟

ربما توجد بعض النظم الدستورية المقارنة تؤيد ذلك ، لكن في مصر ، لا يجوز ذلك ، فالشرط لصحة وسلامة اللائحة التنفيذية (طبقاً لنص الدستور) الا تكون مخالفة للقانون أو أن تضيف إليه جديداً أو أن تعدل من أحكامه ، وإلا أصبحت معيبة ، ويكون لكل ذي شأن المطالبة بالغائتها (بحسبانها قرارات ادارية) فضلاً عن خضوع اللوائح بصفة عامة للرقابة الدستورية عليها .  
وملاحظةأخيرة ، وهو أن صحة هذه اللوائح التي يصدرها رئيس مجلس الوزراء يجب موافقة مجلس الوزراء عليها بمقتضى دستور (٢٠١٢) ومخالفة

ذلك يتربّع عليها البطلان، لاختلاف شكلية جوهرية لأزمة قبل اصدار هذه اللوائح.

## ٢- اللوائح التنظيمية (أو اللوائح المستقلة) :

إذا كانت اللوائح التنفيذية تعد تشريعًا ثانويًا، بحسبان أنها لا توجد إلا مستندة إلى تشريع قائم ، فإنه على العكس من ذلك تعد اللوائح المستقلة (أو اللوائح التنظيمية) التي تصدر من السلطة التنفيذية بمثابة تشريع أصيل، تصدرها السلطة التنفيذية دون حاجة إلى الاستناد على تشريع قائم، ومن هنا جاءت تسميتها لوائح مستقلة.

واللوائح المستقلة أى تلك التي تصدر ابتداءً من السلطة التنفيذية لها صورتان : اللوائح المتعلقة بتنظيم المرافق العامة (وتسمى اللوائح التنظيمية)، كما أن لوائح الضبط (وتسمى أيضًا لوائح البوليس) تصدر بذاتها من السلطة التنفيذية دون حاجة إلى الاستناد على تشريع قائم أو نفاذًا لقانون معين. وتناول فيما يلى اللوائح المستقلة المتعلقة بتنظيم المرافق العامة ثم نعرض بعد ذلك للوائح الضبط.

## السلطة التي تملك اصدار هذه اللوائح :

في دستور ١٩٢٣ ، كانت هذه السلطة منوطـة بالملك بمقتضـي نص م/٤٤ وثار خلاف حول ما إذا كانت سلطة الملك تشمل تنظيم المرافق العامة وإنشاء مرافق عامة جديدة أم لا (ولامجال لتناول ذلك الخلاف الآن).

أما في دسـاتـير ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ ، ١٩٧١ فقد كان اختصاص رئيس الجمهـوريـة باصدـار اللـوـائحـ التـنظـيمـيـةـ مـقـرـراـ بـمـوجـبـ المـوـادـ ١٣٧ ، ١٤٦ ، ١٢١ على التـوالـىـ ، فقدـ كانـتـ هـذـهـ المـوـادـ تـنـصـ عـلـىـ أـنـ يـصـدـرـ رـئـيـسـ الجـمـهـوـرـيـةـ القراراتـ الـلاـزـمـةـ لـاـنشـاءـ وـتـنظـيمـ المـرـاقـقـ وـالـمـصالـحـ العـامـةـ ، وجـاءـ دـسـتـورـ ٢٠١٢ـ مـغـايـرـ فـيـ سـلـطـةـ اـصـدـارـهـذـهـ اللـوـائحـ ، إـذـ نـاطـ الدـسـتـورـ الجـديـدـ (٢٠١٢)

برئيس مجلس الوزراء اصدار اللوائح الازمة لانشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها بعد موافقة مجلس الوزراء . فإذا ترتب ذلك أعباء مالية جديدة على الموازنة العامة للدولة ، وجبت موافقة مجلس النواب المادة (١٦٣) من دستور ٢٠١٢ وعلى ذلك يتوقف صحة هذه اللوائح (التنظيمية) على موافقة مجلس الوزراء عليها ، وإذا ترتب عليها أعباء مالية جديدة على الموازنة العامة ، يجب موافقة مجلس النواب عليها ، ومخالفة ذلك يتطلب عليه بطلان تلك اللوائح ( وعدم دستوريتها ) .

#### **مجال اللوائح التنظيمية :**

كل ما يتعلق بالمرافق والمصالح العامة ، يجب أن تكون الكلمة فيه للادارة ، باعتبارها الجهة المختصة بذلك ، تحت رقابة القضاء .

ويلاحظ هنا ، أنه . على العكس من اللوائح التنفيذية . لا يجوز لرئيس مجلس الوزراء تفويض غيره في اصدار هذه اللوائح ، ويقع التفويض في هذه اللوائح باطلًا ، فهي اختصاص أصيل لرئيس مجلس الوزراء بشرط : موافقة مجلس الوزراء في جميع الأحوال ، وموافقة مجلس النواب . فقط . حال ترتب عليها التزامات مالية جديدة على الموازنة العامة للدولة .

#### **٣- لوائح الضبط (أو البوليس) :**

تصدر هذه اللوائح بقصد المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، أو للمحافظة على ما اصطلاح على تسميته "النظام العام" . وتعد هذه اللوائح أخطر أنواع اللوائح ، لأنها تتطوى على تقييد لحريات الأفراد وحقوقهم ، وتتضمن في الغالب عقوبات لمن يخالف أحكامها ( ومثالها اللوائح المنظمة للمرور والخاصة بمراقبة الأغذية ، وتلك المضرة بالصحة العامة ، أو المقلقة للراحة .. الخ ) .

### **السلطة المختصة باصدار هذه اللوائح :**

على أثر عدم النص صراحة على تلك اللوائح في دستور ١٩٢٣ ثار خلاف بين الفقه بين مؤيد لسلطة الادارة في اصدار هذه اللوائح وبين معارض لذلك ، مشترطاً لتمتع الادارة بسلطة اصدار هذه اللوائح أن تكون ثمة ضرورة تستلزم صدورها ، أو أن تكون تنفيذا لقانون قائم ، وفي غير هاتين الحالتين ، لا يجوز للادارة اصدار لوائح ضبطية (أو لوائح بوليس).

وقد أصبح هذا المعنى خارج الجدل في دساتير مصر المتعاقبة منذ دستور ١٩٥٦ حتى الآن ، إذ نصت الدساتير صراحة على حق السلطة التنفيذية في اصدار هذه اللوائح بذاتها ، دون حاجة أن تكون مستندة إلى قانون أو تنفيذاً لقانون قائم.

فنصت المواد (١٣٨) من دستور ١٩٥٦ ، (١٢٢) من دستور ١٩٦٤ ، (١٤٥) من دستور ١٩٧١ على أن " يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط".

أما دستور ٢٠١٢ : فقد خول رئيس مجلس الوزراء دون غيره بمعنى عدم جواز تقويض أي جهة أخرى في اصدار هذه اللوائح . سلطة اصدار هذه اللوائح بعد موافقة مجلس الوزراء (م/١٦٥) ، شأنها في ذلك شأن اللوائح التنظيمية مع التحفظ المتعلق بموافقة مجلس النواب على مانقدم.

وعلى ذلك فان نص المادة (١٦٥) من دستور ٢٠١٢ ، يمثل السند الدستوري الذي تستمد منه لوائح الضبط القائمة بذاتها Autonome شرعيتها وكيانها القانوني.

ولكن ، لماذا تختص السلطة التنفيذية بسلطة اصدار لوائح الضبط؟ قدمنا أن سلطة اصدار اللوائح . بصفة عامة . تستند إلى طبيعة وظيفة السلطة التنفيذية (الحكومة) ، التي اختصها الدستور ٢٠١٢ . بوجه خاص . بمتابعة تنفيذ القوانين ، والمحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة (م/١٥٩ من دستور ٢٠١٢).

### **طبيعة سلطة الادارة في اصدار لوائح الضبط :**

من المسلمات أن تلك اللوائح (وهي قرارات تنظيمية تتسم بطابع العمومية والتجريد) ، وقد اختص الدستور السلطة التنفيذية حق اصدارها، بذاتها ولو كان غير مستنده إلى تشريع من البرلمان ، لايعنى ذلك ، جعل تلك السلطة مطلقة من كل قيد فى هذا الشأن ، فاإصدار تلك اللوائح ليس من اطلاقات الادارة التى لامعقب عليها من جانب القضاء (الادارى والدستوري على السواء) فيراقب مجلس الدولة مشروعية هذه اللوائح ، كما تراقب المحكمة الدستورية العليا دستوريتها ، وعلى ذلك هى وظيفة . كما يراها الغالبية من الفقه . تستند إلى اختصاص مقيد Competence Liec Pouvoir مع ملاحظة تمنع الادارة بقسط كبير من السلطة فى اصدار هذه اللوائح تبعاً لأهمية الحريات التى تتناولها بالضبط والتقييد ، وأن تلك الولاية الضابطة تتسع مكانتها فى الظروف الاستثنائية ، بينما تتقلص تلك الولاية إلى حدودها الطبيعية فى الظروف العادية.

والسؤال هنا، هل تحقيق الضبط الادارى يعد حكراً على السلطة التنفيذية

تستأثر به دون السلطة التشريعية ؟

**القاعدة العامة :** أن اضطلاع السلطة التنفيذية باصدار لوائح الضبط المستقلة بذاتها على أى تشريع لا يغلب يد السلطة التشريعية عن اصدار قوانين ضبطية.

والمسلم به أن السلطة التشريعية ملزمة بأن تتولى التنظيم الضبطي فى كثير من الأحوال، خاصة إذا كان التنظيم له قدر من الحظر والأهمية، بحيث يت Helm النهوض به من جانب السلطة التشريعية ، كأن ينال التنظيم (الضبطي) الحقوق والحريات العامة (الحرية الشخصية . حرية التنقل . حرية ممارسة الشعائر الدينية . حرمة المساكن ووسائل الاتصال . حق الملكية) الخ.

وفى المجمل كافة الحقوق والحريات العامة التى يستلزم الدستور أن تصدر بقانون أو بناء على قانون أو وفقاً للقانون (على ما أوضحنا عند الكلام فى نطاق كل من القانون واللائحة).

وهنا نوضح أنه قد يوكل إلى السلطة التنفيذية تكملة وتفصيل وتنفيذ المبادئ العامة التى رسمتها لها القوانين ، بحيث لا تخرج فى اطار التنظيم عن اطار هذه القواعد العامة ، ويكون من سلطة الادارة أن تضيف إلى النظم العامة التى رسمتها القوانين تنظيمات جديدة تقييد من هذه الحريات بشرط أن يتم ذلك فى اطار القواعد العامة ، مثل ذلك أن تتولى الادارة منح أو منع منح الترخيص بالأوضاع والقيود والشروط المرسومة بالقوانين (ويطلق على هذه الأفعال اجراءات الضبط الاداري).

تخلص من ذلك ، أنه لا يجوز ولا يمكن للسلطة التنفيذية وأد الحرية أو مصادرتها بل يجوز لها . فقط . تنظيم استعمالها فى اطار قوانين تنظيم الحريات العامة ، أما العدوان على الحريات فقد يملكه المشرع . دون غيره من السلطات . فى حدود الدستور .

وعلى ذلك فإن كل اختصاص ينطوي بالمشروع (السلطة التشريعية) ممارسته بحكم الدستور (أو العرف) لا ينبع لسلطة الضبط الادارة (الادارة) أن تمارسه ، ولو كانت هذه الممارسة مقصود بها تحقيق أغراض النظام العام . سابق الاشارة إليها- لأن تحقيق هذه المقاصد لا يبرر العدوان على الاختصاصات بمختلف السلطات.

ومثال ذلك ، عدم جواز اللجوء إلى التنفيذ المباشر إلا إذا قضى به نص صريح في القانون (ومعلوم أن القانون لا يقر ذلك إلا في حالة استحالة اتخاذ وسائل أخرى للتنفيذ).

وكذلك عدم جواز القبض أو الاعتقال للأشخاص وتفتيشهم وتفتيش مساكنهم ومراقبة اتصالاتهم، ولو في حالة الطوارئ ، إذ يجب دوماً الالتزام الصارم بأحكام الدستور والقانون في كل ماتخذه سلطة الضبط الاداري من تدابير سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية على السواء .



مبحث خاص

"أثر تغير الظروف القانونية والواقعية على مشروعية اللوائح"

. بداية ، يختلف الأمر في حال تغير الظروف القانونية عن تغير الظروف الواقعية .

- فالظروف القانونية المتمثلة في مشروعية القانون الذي جاءت اللائحة تتفيداً له ، من شأن القضاء بعدم دستورية هذا القانون أن تصبح اللائحة . أيضاً . غير مشروعية بالتبعية ، قياساً على ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا ، من أن القضاء بعدم دستورية القانون يجعل القرار الصادر تطبيقاً له منعدماً.

فقد قضى بأن اللوائح التنفيذية ، إنما تستمد وجودها وقوتها من القانون الذى صدرت تفيذا لأحكامه ، فإذا ما ألغى هذا القانون ولم ينص القانون اللاحق على بقاء اللوائح التنفيذية الصادرة تفيذا للقانون السابق قائمة ومعمولأً بها إلى أن تلغى طبقاً للقانون الجديد ، فإن ذلك يستتبع حتماً وبالضرورة اعتبار اللوائح السابقة ملغاة دون أن يحل محلها شئ ، لأنها تتباين عن القانون ، وتوقف مصيرها عليه وجوداً وعدماً<sup>(١)</sup>.

أما فيما يتعلق باللوائح المستقلة (اللوائح التنظيمية) وهي التي لاتستند إلى نص دستوري ، فإنه إذا تم تغيير الدستور ، فإن بقائها يرتبط بألا تتعارض مع الدستور الجديد ، بمعنى أنها لاتلغى تلقائياً لمجرد تغيير الدستور.

١٤. الطعن رقم ١٥٧١ لسنة ١٩٦٦/١٢/١٧ ، في خالفة محكمة النقض ذلك المبدأ في حكمها الصادر في الطعن رقم ٥١٣ لسنة ٣٥ ق ، في ٦/٢/١٩٧٠ ، ونرى أن حكم الإدارية العليا هو الذي يتفق وصحيح القانون.

ونشير إلى أن الدساتير عادة ماتتص على بقاء ماقررته القوانين واللوائح قبل صدور الدستور ، ومع ذلك يجوز الغائها أو تعديلها وفقاً للقواعد المقررة في هذا الدستور (مثال ذلك المادة . ٢٢٤ . من دستور سنة ٢٠١٤).

وهكذا فإن تغير الظروف القانونية من شأنه أن تتأثر مشروعية ودستورية اللوائح ، وتكمن المشكلة في تغير الظروف الواقعية التي صدرت اللائحة لمواجهتها.

#### والسؤال : هل تغير الظروف الواقعية طلب إلغاء اللائحة ؟

ان الأمر يبدو سهلا بالنسبة للظروف الاستثنائية فزوال الظرف الاستثنائي ، يجعل القرارات الفردية الصادرة تطبيقاً له غير مشروعه ، لارتباطها بحالة الظروف غير العادية (الاستثنائية) ، مثال ذلك قرار الاستيلاء على العقار لمصلحة التموين ، ووقف إدارة بعض الأنشطة لوجود خطر داهم على الصحة ، أو لواحة الضرورة . على نحو ماتنظمه الدساتير..

إذاً ترتبط مشروعية هذه القرارات (واللوائح ) وجوداً وعديماً مع الظرف الاستثنائي.

#### **ولكن السؤال - الأهم - ماهو أثر تغير الظروف الواقعية على صحة اللوائح ؟**

يسمح مجلس الدولة الفرنسي للأفراد بالطعن في مشروعية اللوائح لتغير الظروف الواقعية، واعتبر أن تغير الواقع يؤدي إلى تجريد القرار من أساسه القانوني.

فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن تغير الرأي العام في حد ذاته ، والذي صدرت في ظله اللائحة ، بمثابة تغير في الظروف الواقعية ، ومن شأنه . تبعاً

لذلك . التأثير فى مشروعيتها ، بأن تفقدها سندها من المشروعية، وذلك حين تتعارض مع الاتجاهات الجديدة التى تسود روح الرأى العام، ومن ثم أجاز المجلس . فى هذه الحالة . لصاحب المصلحة ، الحق فى مطالبة جهة الإدراة بالغاء أو سحب اللائحة.

وتجرد الاشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي ، لم يشترط للاعتراض بتغير الظروف الواقعية فى القرارات اللاحية ، أن يكون التغير على درجة معينة من الأهمية ، إلا فى أحوال محددة.

**المبدأ إذاً هو :** كفاية أن يكون من شأن تغير الظروف الواقعية التأثير فى سلامه القرار الالائى واستمراره ، للطعن عليه بالالغاء ، ولايستوجب ذلك درجة معينة من الأهمية للقول بتغير ظروف الواقع فى القرار الالائى.

مجلس الدولة الفرنسي يتطلب درجة معينة من الأهمية للاعتراض بحدوث تغير فى الظروف فى القرارات الادارية الصادرة فى المجال الاقتصادى ، فاشترط لذلك حدوث انقلاب لايدخل ضمن توقعات أو تقديرات مصدر القرار ، وبحيث يؤدي إلى فقد الأساس القانونى للقرار.

وأكى المجلس على مبدئين هامين فى خصوص القرارات اللاحية فى المجالات الاقتصادية بصفة عامة.

**أولهما :** الزام الادارة بأن تطابق لوائحها باستمرار على ظروف السياسة الاقتصادية المتغيرة ، **والآخر :** أن الادارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فى هذا المجال.

**أما فى مصر :** فإن المحكمة الادارية العليا تعطى للجهة الادارية سلطة تقديرية لتغيير لوائحها ، فى حال تغير الظروف ، ولم تستلزم صراحة للاعتراض

بهذا التعديل . خلافاً لما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي . أن يبلغ درجة معينة من الأهمية <sup>(١)</sup>.

كما ونحن نتفق مع الرأى الذى يرى إمكانية الطعن . كقاعدة . على القرارات اللاحية ، لغير الظروف الواقعية ، التى أدت على صدور اللائحة ، بحسبان أن هذه الظروف الواقعية تكون ركناً السبب فى القرار الالتحى ، مالم تتدخل جهة الادارة بتعديلها <sup>(٢)</sup>.

انه وفقاً لدستور (٢٠١٤) ، كشأن سائر الدساتير المصرية المتعاقبة . ، فإن إصدار لوائح الضرورة (تشريعات الضرورة) ، حق مطلق لرئيس الجمهورية (م/١٥٦).

- أما اصدار اللوائح التنفيذية ، فانها تدخل فى اختصاص رئيس مجلس الوزراء ، وله أن يفوض غيره فى اصدارها ، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذها (م/١٧٠).

كما وتصدر اللوائح التنظيمية (أو اللوائح المستقلة) ، التى تتعلق بإنشاء المرافق العامة وتنظيمها ، بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء (م/١٧١).

وأيضاً يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط ، بعد موافقة مجلس الوزراء (م/١٧٢).

---

١ في تفصيلات ذلك ، راجع رسالة الدكتور / محمود حمدى عباس ، بعنوان : أثر تغير الظروف فى القرار الادارى والطعن فيه ، جامعة القاهرة ، ص ١١٠ وما بعدها.

٢ المستشار الدكتور / محمد ماهر أبو العينين ، المبادئ القضائية الحديثة للمحكمة الادارية العليا فى مصر . دراسة تحليلية ، القاهرة سنة ٢٠١٣ ص ٩٢٥ وما بعدها.

ونشير إلى أن هذا ما كان ينص عليه دستور (٢٠١٢) عدا أنه في اللوائح التنظيمية ، إذا رتبت أعباء مالية على الموازنة العامة للدولة ، فإنه يجب موافقة مجلس النواب (م/١٦٣).

ونشير إلى أن هذه الأحكام ، هي ذاتها ، التي تضمنها الدستور الحالى (٢٠١٤) في المواد ١٧٠، ١٧١، ١٧٢ . على مقدمنا.

## الباب الثاني

### الأعمال المادية

تختلف الأعمال المادية للإدارة عن أعمالها القانونية ، في أن الأخيرة من شأنها أحداث آثار قانونية ، يترتب عليها خلق مراكز قانونية جديدة عامة أو خاصة ، كما أنها تناول الأفراد في حرياتهم وفي أموالهم بهدف حماية المصلحة العامة ، بينما الأعمال المادية فهي كل ما عاد القرارات الإدارية (بنوعيها) والعقود الإدارية.

ولم يتوصّل الفقه لوضع تعريف محدد للأعمال المادية ، ولهذا يكتفى معظم الفقهاء في تحديد هذه الأعمال بأنها : كل ما ليس عملاً قانونياً.

وقد وضعت المحكمة الإدارية العليا معياراً سليماً للتفرقة بين القرار

الإداري والعمل المادي فقررت :

" أن من المقرر أن القرار الإداري توافر مقوماته وخصائصه إذا ماتجهت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها إلى الافصاح عن ارادتها الذاتية الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث آثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزًا قانوناً ، وكان الباعث عليه ابتعاء مصلحة عامة ، ويفترق القرار الإداري بذلك عن العمل المادي الذي لا تتجه فيه الإدارة بارادتها الذاتية إلى إحداث آثار قانونية ، وإن رتب القانون عليها آثاراً معينة ، لأن مثل هذه الآثار تعتبر وليدة الارادة المباشرة للمشرع وليس وليدة الارادة الذاتية للإدارة .

وانتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أن قيام مصلحة الشهر العقاري بوقف شهر عقود البيع محل المنازعه وما يترتب على ذلك من عدم شهر حق الإرث

بعد أن سارت اجراءات الشهر في مراحلها الممهدة لشهرها وحرر عنها المشروع رقم ... يعد قراراً إدارياً ، إذ أن المصلحة بذلك تكون قد أفصحت عن ارادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني يتمثل في عدم الاعتداد بالإجراءات التي سارت فيها منذ البداية ، فهذه الآثار ليست وليدة ارادة المشرع مباشرة وإنما هي في الواقع من الأمر ولدية القرار المطعون فيه.

وقد عرف بعض الفقه الأعمالي المادية بأنها : الأعمال التي تقوم بها عمال السلطات الإدارية ولا تعتبر قرارات إدارية ولا عقود إدارية.

#### **وبهذا التحديد تشتمل الأعمال المادية :**

(أ) الأعمال الفنية التي يقوم بها عمال الادارة المختصون بحكم وظائفهم (كقيام المهندسين باعداد التصميمات والرسومات الفنية لمشروعات الأشغال العامة).

(ب) الأعمال التي تقوم بها الادارة تتنفيذاً للقرارات والأوامر الإدارية (مثل اقامة أعمدة إنارة أو تليفونات في ملك الأفراد أو هدم منزل آيل للسقوط).

(ج) الأعمال الإدارية التي تقوم بها الإدارة وتحدث أثراً قانونياً ، ولكنها رغم ذلك . لا تعتبر أعمالاً قانونية (مثل الوفاء بالدين).

(د) المنشورات والتعليمات التي لا تعتبر قرارات إدارية لأنها لا تحدث أثر قبل الأفراد ولا تمس مصالحهم ولا يحتاج بها عليهم (مثل المنشورات التي تتعلق بالتنظيم الداخلي للمرافق العامة ، وأيضاً الأعمال التحضيرية التي تسبق اصدار القرار الإداري ، والإجراءات السابقة على قرار التجنيد ...).

(ه) الأعمال القانونية غير المشروعة التي تبلغ درجة عدم مشروعيتها حدأً يفقدها طبيعتها القانونية ، فتصبح مجرد أعمال مادية (مثل القرارات المعدومة كالقرار الصادر بالمخالفة لأحكام الدستور أو المشوب بعيوب غصب السلطة).

(و) الأعمال غير القانونية التي تقع نتيجة خطأ من جانب عمال الادارة (مثل حوادث السيارات وحوادث السكك الحديدية).

وتسأل الدولة عن أعمال المرافق العامة المادية ، فاهمال جهة الادارة بشأن مرافق عام كالطرق أو الكهرباء ، وإصابة بعض الأفراد جراء هذا الإهمال ، يستشير ولاية القضاء الإداري ، رغم عدم تعلق الدعوى بعمل قانوني معين يفصح عن ارادة ذاتية ملزمة لجهة الادارة بقصد إحداث أثر قانوني ، فمدار المنازعة مسئولية الدولة (بالتعويض) عن أعمالها المادية في نطاق القانون العام (التعلق المنازعة بمrfق عام يتبع في ادارته وتسييره أسلوب القانون العام).

ولقد جرى القضاء الإداري . في مصر . على ربط مسئولية الإدراة عن أعمالها المادية بفكرة الخطأ الثابت ، استناداً على عدم وجود نظرية خاصة بمسئوليـة الدولة عن أعمالها المادية ، على العكس من فرنسا ، حيث توجـد مثل هذه النظرية.

ويعنى ذلك أن الخطأ Faute وهو قوام مسئولية الادارة بصفة عامة عن سائر أعمالها القانونية والمادية على السواء ، وحيث لا خطأ لامسئولية، وعلى من يطالب الادارة بالتعويض أن يثبت وقوع خطأ من جانبه، فإذا لم يثبت الخطأ انفت المسئولية.



### **المحكمة الإدارية العليا تحدث انتقلاً في السياسة القضائية لمجلس الدولة :**

فى حكمها الصادر فى ١٩٨١/٤/٢٥ ، سايرت المحكمة الإدارية العليا مجلس الدولة الفرنسي فى تقرير مسئولية الدولة عن أعمالها المادية ، حتى ولو لم تكن قد بنيت على فكرة الخطأ الثابت وحدها ، بل ذهبت إلى التوسع فى الأخذ بفكرة الخطأ المفترض ، وإن لم تذهب إلى حد الأخذ بنظرية المخاطر فى مسئولية الدولة عن أعمالها المادية ، كما يذهب مجلس الدولة الفرنسي.

وتأسيسا على ذلك تصبح الادارة مسؤولة عن الضرر الذى يلحق بالأفراد من جراء تنفيذ مشاريعها العامة دون حاجة إلى مطالبة المدعى بثبتات خطأ أو إهمال أو تقصير فنى فى قيامها بهذه المشاريع ، كما تكون مسؤولة عن ترك هذه المشاريع فى حالة ينشأ عنها ضرر لأملاك الأفراد ، دون أن يكون لها الحق فى أن تدعى بأن لها مطلق الحرية فى أن تقرر الاجراءات التى ترى اتخاذها لصيانة مشاريعها العامة فى حدود اعتماداتها المالية.

وقضى بأن ترحيل الأجنبى الذى يقيم بالبلاد إقامة غير قانونية ، هو اجراء مادى ، ولا يعد قراراً إدارياً بالابعاد ، الابعاد يفترض فيه الوجود القانونى بالبلاد ، متى انتهت مدة اقامته أو تنازل عنها ، لايجوز له الاقامة فى البلاد <sup>(١)</sup>.

## الباب الثالث

### الضبط الإداري

**مقدمة :**

جرى الفقه فى مصر وفرنسا على أن للإدراة أسلوبين مميزين لإشباع الحاجات العامة وتلبية ضرورات المصلحة العامة ، وهما أسلوب الضبط الإدارى وأسلوب المرفق العام .

فالضبط الإدارى ينظم أنشطة الأفراد بفرض قيود على حرياتهم بهدف حماية النظام العام ، بينما تسعى الادارة من خلال المرفق العام إلى إشباع الحاجات العامة بشكل مباشر ، فالمرفق العام . على ماقدمنا . هو مشروع يعمل بانتظام واطراد تحت اشراف الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور ، مع خصوصه لنظام قانونى معين .

وسوف نتناول دراسة موضوع "الضبط الإدارى" فى أربعة مباحث ، نعرض فيها لتحديد ماهية الضبط الإدارى وخصائصه ، وأنواع الضبط الإدارى ، وأغراضه ووسائله ، وأخيراً للضوابط التى تحكم سلطات الضبط الإدارى .

## الفصل الأول

### تعريف الضبط الإداري وخصائصه

#### أولاً - تعريف الضبط الإداري :

يتجه معظم الفقه إلى تحديد الضبط الإداري بأنه النشاط الذي تمارسه الإدارة لتنظيم أو مراقبة أو تقييد النشاط الفردي سواء بقواعد عامة أو بقرارات فردية أو بوسائل القسر ، بغرض وقاية النظام العام.

فمنهم من ذهب في تعريف الضبط الإداري بأنه : مجموع التدخلات التي تقوم بها الإدارة والتي تهدف من ورائها أن تفرض على السلوك الحر للأفراد النظام الذي تتطلبه الحياة في المجتمع.

وعلمه البعض بأنه : النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية ويتمثل في تقييد النشاط الخاص (الفردي) بهدف صيانة النظام العام في المجتمع.

وتجه نفر آخر إلى تعريف الضبط الإداري بأنه : حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام.

بينما يعرفه بعض ثالث بأنه : نوع من الولاية الضابطة اختصت بها السلطة التنفيذية أو الإدارة إما على وجه الأصلية أو بطريقة الانابة التشريعية بغية إقرار النظام أو استتاب الأمن أو المحافظة على السكينة العامة أو الصحة العامة ، ويضيف أن الضبط الإداري وظيفة ضرورية محايده من وظائف السلطة العامة تهدف إلى وقاية النظام العام في المجتمع بوسائل القسر في ظل القانون.

#### ثانياً - خصائص الضبط الإداري :

ثمة خصائص يتميز بها الضبط الإداري عن غيره ، أهمها تميز الضبط الإداري بالصفة الذاتية ، وبالصفة المحافظة وأخيراً بصفة القهر أو الجبر .

## ١- الصفة الذاتية للضبط الإداري :

قدمنا أن الضبط الإداري ينصب . بصفة أساسية . على تقييد الحريات العامة والأنشطة الفردية ، وتظهر فيه فكرة السلطة ظهوراً شديداً ، إذ تملك السلطة التنفيذية إصدار ماتراه ضرورياً من التدابير لمحافظة على النظام العام ، وعلى الرغم من خضوع سلطة الضبط الإداري للقانون ، إلا أنه يجب التسليم بأن ثمة قدرًا واسعًا ، من التقدير لسلطة الضبط في اتخاذ هذه التدابير ويمكن القول بأن سلطة الضبط تستطيع أن تتصرف دائمًا طالما أنه لا يوجد نص يمنعها من ذلك.

ولذلك يقال إن سلطة الضبط تتميز بصفة خاصة بأنها ليست في حاجة إلى نص يقرها ، لاتصالها بكيان الجماعة ، بمعنى أن قراراتها ذات طبيعة ذاتية مستقلة تجريها سلطات الضبط كتصرفات أولية ، لا يستلزم نصاً سابقاً ، ومرد ذلك الصلة الوثيقة بين الإدارة والحريات العامة.

فوقاية النظام العام يؤدى إلى تقييد الحريات بوسائل قانونية ادارية أو مادية ، قد تصل إلى الاعتقال الإداري ، ولا يمكن أن تقف سلطات الضبط حيال الاعمال بالنظام العام مكتوفة الأيدي لمجرد غياب النص المخول للتدخل.

ويذهب بعض الفقه إلى أن سلطة المحافظة على النظام العام سابقة على كل النظم السياسية والإدارية ، بل وسابقة على حقوق الأفراد وحرياتهم ، وإن صفة التقليدية والمبادرة أو الذاتية ليست صفة عارضة أو مكتسبة ، وإنما هي أقرب إلى أن تكون صفة كامنة في طبيعة السلطة ذاتها ، بوصفها المظهر الحقيقي للأمة.

وممارسة سلطة الضبط لا تعتبر حقاً ذاتياً للإدارة ، ولكنها واجب عليها يتم ممارسته بقدر من السلطة التقديرية ، تخضع لرقابة قضائية لاحقة ، ف تستطيع سلطة الضبط أن تقدر بحرية الظروف الواقعية أو الواقعية القابلة لأن تبرر تصرفها ، فإذا ما كان هناك خطر جسيم للنظام العام ، فإن ممارسة سلطة الضبط أو تدخلها لا يعتبر رخصة ، لأنها ملزمة بالتدخل في هذه الحالة لحفظ النظام.

وهذا ينقلنا إلى وجوب القاء الضوء على النظام العام.

## ٢- **النظام العام غاية سلطات الضبط الإداري :**

ثمة صعوبة كبيرة في وضع تعريف جامع مانع للنظام العام ، بالنظر إلى تنوع وتعدد تطبيقات فكرة النظام العام في القوانين المختلفة ، ومن ثم فإن خير تعريف للنظام العام ، يكون بالنظر إلى خصائصه بالنظر إلى أن النظام العام حالة واقعية تتمثل في القضاء على كل ما يهدد أمن المجتمع وسلامته ، ففكرة النظام العام فكرة ديناميكية ، ولذا يصعب حصر عناصرها بشكل محدد.

وللنظام العام وجهان ، الأول : الوجه المادي ، وهو الحالة المناهضة للاضطراب الذي يتخذ مظهراً خارجياً ملماساً يهدد ويمس الطمأنينة والسكينة والصحة العامة وضمان حق الأفراد في أن يمكنوا من ممارسة حرياتهم القانونية في هدوء مادامت هذه الممارسة لن تكون مصدر فوضى أو اضطراب . والآخر : الوجه المعنى ، الذي يعني بالحفاظ على الأخلاق والآداب العامة التي ترعاها سلطات الضبط للحفاظ على النظام العام الخلقي فقد قضى بأن الالخلال بالنظام العام لا يشترط أن يكون مادياً حينما يتعلق الأمر برج

المشاعر الدينية للمواطنين ، بل يكفي أن يكون تكدير السلم العام معنوياً باشارة الخواطر وإهاجة الشعور .

وهكذا وإزاء تعدد متطلبات النظام العام ، فإنه يصعب تحديد مدلول جامد له ، فالضبط الإداري عليه واجب حماية الدولة ضد الأخطار التي تهددها ، فضلاً عن حماية الأفراد ضد الأخطار التي لا يمكنون دفعها .

وثمة اتجاهان في المسألة ، في بينما يرى البعض قصر عناصر النظام العام التقليدي في الأمن العام والسكنية العامة والصحة العامة ، وعدم جواز إضافة أية عناصر أخرى عدا ما يقررها المشرع ، وهو الضبط الإداري الخاص ، يذهب نفر آخر مؤيدا ص بأحكام القضاء إلى ترك الباب مفتوحاً ليشمل ما يكشف عنه المستقبل ، ورأى البعض أن ما كشف عنه المستقبل (حتى الآن) هو النظام العام البيئي.

ويستمد النظام العام صفتة الآمرة من المشرع ، ولكن لا يتصور أن يفرض المشرع النظام العام الذي يريد بالقوة ، ذلك أن النظام العام هو فكرة اجتماعية حية ، فضلاً عن النصوص القانونية ، لذلك فإن النظام العام يفترض رضا المواطنين ، وهذا الرضا يضفي على مبادئ اجتماعية معينة قوتها العرفية الملزمة ، ومن هنا يمكن فهم تطور النظام العام تبعاً لتطور فكرة القانون ذاتها مع مقتضيات التطور الاجتماعي ، ذلك أن حماية النظام العام يجب أن تكون عامة بمعنى أنها يهدف إلى توقى الاخلال بنظام الجماعة أو سكينتها أو صحة أفرادها ، أى أنه يمس القيم الاجتماعية . بصفة عامة . وليس افراداً بذواتهم ، بما يحقق مبدأ المساواة بين الأفراد المستهدفين من الضبط الإداري .

لذلك نجد أن المشرع مثلاً ينص على سريان سلطات الضبط الإداري على المباني عندما لا تتوافر فيها ضمانات المتناسبة الالزمة للمحافظة على الأمان العام ، فقد نص في القانون ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ بشأن توجيه وتنظيم أعمال البناء أن لسلطة الضبط توجيه إنذار إلى المسئول عن صيانة المبني بالاصلاحات الضرورية لازالة ما يعتريه من خلل، فإن لم يستجب اختص القضاء الجنائي بالفصل في قرارات الترميم أو الهدم أو الإزالة أو تصحيح المباني ، فضلاً عن الحكم بالغرامة.

وفضلاً عن عمومية النظام العام ، فيجب أن يكون أيضاً حيادياً ، بمعنى  
ألا يسرخ لخدمة أغراض سياسية وحماية السلطة السياسية في ذاتها أو لخدمة  
اعتبارات سياسية بعيدة عن مقتضيات أمن الجماعة ونظامها العام.

النظام العام والأخلاق : هل تدخل حماية الأخلاق في أغراض الضبط الإداري ؟

ثمة اختلاف في الفقه ، فقد ذهب رأى على وجوب حصر هدف الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام بمظهره المادي الخارجي، ولا يمكن القول بأن هناك ما يسمى نظام عام خلقى يعد هدفاً لسلطات الضبط الإداري العام ، ويضيف أنصار هذا الرأى إلى ذلك أنه متى استقرت قيم أخلاقية معينة أو قواعد للسلوك والآداب في حياة المجتمع ، فإن المشرع يتدخل لحمايتها وتجريم السلوك الذي يتضمن إخلالاً بها أو خروجاً عليها ، وتدرج حمايتها عندئذ ضمن مهام الضبط القضائي.

فيما ذهب رأى آخر إلى أنه طبقاً لأحكام الدستور (م/١٨٤) والقانون (م/٩) من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ فإن حماية الآداب

العامة تدخل بتصريح النص فى أغراض الضبط الادارى ، وهو مايعنى الاعتراف بوجود نظام عام خلقى ، ويضيف أصحاب هذا الرأى أن الأخلاق أوسع كثيراً من الآداب العامة والتى تقتصر على الحد الأدنى من الأفكار والقيم الخلقية التى تواضع عليها الناس.

وباستقراء أحكام القضاء الادارى يبين أنه قد استقر على أن الاخلال بالنظام العام لايشترط أن يكون مادياً، بينما يتعلق الأمر بجرح المشاعر الدينية ، بل يكفى أن يكون تكدير السلم العام معنوياً باثاره الخواطر واهاجة الشعور، وقضى . أيضاً . بتأييد الحكم الصادر برفض دعوى الغاء قرار سحب الترخيص بعرض فيلم أجنبى فى مصر لقيامه على أسبابه القانونية المبررة ، وأنه صدر مطابقاً للقانون (لاحتوائه على كثير من المشاهد الجنسية الفاضحة والعبارات الرديئة ويتضمن طعناً وتعويضاً بالعرب).

## الفصل الثاني

### أنواع الضبط الإداري وتمييزه عما يشابهه

#### أولاً - أنواع الضبط الإداري :

الضبط الإداري نوعان : الضبط الإداري العام ، والضبط الإداري الخاص.

١- **الضبط الإداري العام** : ويستهدف المحافظة على النظام العام بمدلوله التقليدي على مستوى الدولة أو على مستوى أقاليم من الأقاليم.

٢. **الضبط الإداري الخاص** : ويهدف إلى تحقيق أغراض محددة يرى المشرع ضرورة استنادها إلى هيئات إدارية خاصة بواسطة نصوص تشريعية أو لائحية.

ويلاحظ أن قد يكون هدف الضبط الإداري الخاص هو عين أغراض الضبط الإداري العام ، لكنه يخضع لقانون خاص به ، أو أنه مميز من حيث مجال تطبيقه في نطاق معين بالذات (مثل شرطة المصنفات الفنية = مرفق النقل بالقطارات = حماية المسطحات المائية ...).

وقد يكون هدف الضبط الإداري الخاص تحقيق أهداف بعيدة عن هدف النظام العام ومتغيرة له ، مثل انشاء شرطة خاصة بحماية البيئة ، أو حماية الآثار ... وشرطه الكهرباء ...، فهذه هيئات ضبط اداري خاص نظم المشرع لها أغراضًا مختلفة عن أهداف النظام العام التقليدي (وهي الأمن العام . الصحة العامة . السكينة العامة).

**مثال ذلك** : فان عدم تدخل الجهاز القومى لتنظيم الاتصالات لدى شركات الاتصالات التى تقدم خدمات الاتصال بتخريص منه ، بمقتضى ماله من سلطة وفقاً للقانون ٩٧ لسنة ٢٠٠٦ . باصدار قانون حماية المستهلك . لحماية

المواطنين . ، منع إتاحة المواقع الإباحية عن المواطنين ، ينطوى على قرار اداري سلبي ، يخالف أحكام القانون ، ومن ثم يكون حقيقة بالالغاء.

**ثانياً - تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي والضبط القضائي :**  
**الضبط الإداري والضبط التشريعي :**

الضبط التشريعي من مهام السلطة التشريعية ، ويقصد به الاجراءات التي تصدر عن السلطة التشريعية بشأن تنظيم الدولة تنظيمياً وقائياً يكفل سلامه المجتمع والمحافظة عليه ، وتتخذ صفة العمومية والتجريد.

أما الضبط الإداري فهو . على ماقدمنا . من اختصاص السلطة التنفيذية ، ويهدف إلى حماية النظام العام بعناصره الثلاثة ، سابق الإشارة إليها ، عن طريق الحدود والقيود على الأنشطة الودية أو الحريات العامة تحقيقاً للصالح العام ، دون أن تصل إلى درجة المصادر لهذه الأنشطة أو تلك الحريات.  
وسوف نعرض بعد قليل لوسائل الضبط الإداري.

ويتحقق كلا من الضبط الإداري والضبط التشريعي في أن كلاهما ينصرف إلى تنظيم الحقوق والحريات العامة بقصد حماية النظام العام ، بالرغم من اختلاف الوسيلة.

**(ب) الضبط الإداري والضبط القضائي :**

قدمنا أن الضبط الإداري ذو وظيفة وقائية ، وهو يهدف إلى الحيلولة دون الالخل بالنظام العام وتکدير الأمان أو إثارة الاضطراب والفتنة ، والغالب أن تكون التدابير المتخذة سابقة على وقوع الفعل المخل بالنظام العام ، وقد تقع بصورة تلقائية بعد وقوع الفعل لمنع تفاقم آثاره.

أما الضبط القضائي فهو نشاط ذو طبيعة عقابية ، يهدف إلى تعقب الجريمة بعد وقوعها، باثبات معالهما وضبط الأدلة ومطاردة المجرمين وتقديمهم إلى المحاكمة لإنزال العقوبة بهم.

ودائماً لا تتحرك اجراءات الضبط القضائي إلا بعد وقوع الجريمة أو بناء على طلب المضرور ، وليس بصورة تلقائية ، ومثاله اجراءات القبض والتفتيش والاستجواب للمتهمين.

وتثير التفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي صعوبة كبيرة مردها تداخلهما معاً، خاصة إذا كان القائم عليها شخص واحد.

وهذه المسألة بارزة الوضوح في مصر على أثر تمعن مأمور الضبط الإداري (رجال الشرطة) بالضبط القضائية (بل ويعدون من مأمورى الضبط القضائى أيضاً).

وقد أدى هذا التداخل إلى مطالبة البعض بوجوب الفصل بين رجال كل من نوعى الضبط ، وأن يكون للضبط القضائية (الشرطة القضائية) هيئة خاصة متميزة عن الضبطية الإدارية ، وأن من شأن ذلك حماية العدالة فضلاً عن تحقيق مبدأ التخصص في العمل ، بل وذهب أنصار هذا الرأي إلى وجوب خصوص رجال الضبط القضائية لشرف وزارة العدل.

وللتفرقة بين نوعى الضبط (الإداري والقضائي) أهمية كبيرة ، تتبدى في أن أعمال الضبط الإداري تخضع لمبدأ المسؤولية بالتعويض عن الأضرار التي تصيب المواطنين من جرائه ، باعتبارها قرارات إدارية أو بالأحرى أعمال إدارية ، بينما أعمال الضبط القضائي ، فهناك خلاف في مدى خصوصها لمبدأ المسؤولية ، والمستقر الآن خصوص هذه الأعمال لمبدأ المسؤولية ، وإن كان

القضاء الفرنسي قد خطأ خطوات واسعة نحو تأسيس هذه المسئولية ليس فحسب على نظرية الخطأ ، بل أنسها أيضا على نظرية المخاطر ، ولايزال المبدأ في مصر هو مسئولية الدولة عن أعمال الضبط القضائي ، على أساس فكرة الخطأ.

والمعيار الراوح للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي هو المعيار الموضوعي الذي يقوم على أساس طبيعة العمل الضبطي والغاية منه ، فتعتبر الأفعال التي يؤديها رجال الضبطية القضائية أعمالاً قضائية ، إذا كانت تتصل بالكشف عن الجرائم وضبط المتهمين وتقديمهم للمحاكمة ، وذلك لحساب النيابة العامة تحت اشرافها ، أما إذا تعلق الأمر بمجرد التدابير الوقائية واحتياطات الأمن ، فالعمل ذو طبيعة إدارية ، فمثلاً مصادرة الصحف . مثلاً . يعتبر اجراء ادارياً ، أما إذا استند مصادرة الصحيفة إلى جريمة ، فإن الاجراء في هذه الحالة . يدخل في نطاق الأفعال القضائية (ضبط قضائي) .

وفي عبارة واحدة يكون العمل من أعمال الضبطية القضائية ابتداء من اللحظة التي يكون موضوع العمل متعلقاً بارتكاب جريمة ، أو أن يكون الهدف منه البحث عن جريمة محددة ، وعلى العكس حين يتعلق العمل بمجرد تحقيق الوقاية العامة أو أن يكون غير موجه نحو جريمة ، فإنه يكون من أعمال الضبط الإداري .



### الفصل الثالث

#### أغراض الضبط الادارى ووسائله

##### أولاً - أغراض الضبط الإداري :

قدمنا أن الضبط الادارى يستهدف غاية محددة ، وهى حماية النظام العام على التحديد السابق ، وترتدى اجراءات الضبط الادارى على تقييد للحريات العامة ، وتغدو التوازن بين حماية النظام العام وبين ممارسة الحرية أمراً ضرورياً ، ولهذا نجد أن النظام القانونى للضبط الادارى يتميز بطابع خاص يختلف عن سائر أنشطة النظم القانونية المتتبعة للمرفق العام ، فمثلاً حينما يفرض المشرع قيوداً على الحرية ، فإنه يجب تفسير هذه النصوص تفسيراً ضيقاً ، بمعنى أنه يجب أن يكون التفسير فى صالح الحرية ، وعلى الادارة عدم تجاوز هذه القيود أو الأطر التشريعية المحددة لهذه القيود ، إلا فى الظروف الاستثنائية ، وفي حالة عدم فرض المشرع قيوداً على الحرية (تنظيم الحرية تشريعياً) فإن ذلك لايعنى تتمتع السلطة الضبطية بتقدير واسع إزاء ممارسة الحرية ، فالاتجاهات القضائية الحديثة ترمى إلى ممارسة رقابة قضائية على إجراءات الإدارة ، ليس فقط من حيث المشروعية بل ومن حيث الملائمة أيضاً ، وثمة اتجاهات تذهب إلى أبعد من ذلك فى رقابة التاسب ورقابة الغلط البين فى التقدير ، والهدف من ذلك كله الوصول إلى تشيد توازن دقيق بين تلك الاجراءات (الماسة بالحرية) وحماية حقوق الأفراد.

ويشكل حماية النظام العام أبرز أغراض الضبط الادارى ، باعتبار أن المحافظة على النظام العام أمر ضروري للجماعة لكونه أقدم وظائف الدولة كضرورة اجتماعية استلزمتها وجود الدولة.

ونعرض فيما يلى لعناصر النظام العام التقليدية ، فى الأمن العام ، والسكينة العامة والصحة العامة ، أما حماية الآداب العامة والأخلاق كأغراض أخرى . للضبط ، فنحيل بشأنها إلى المؤلفات المتخصصة .

#### ١- الأمن العام :

**يقصد بالأمن العام :** حماية الأرواح والأعراض والأموال من أي خطر أو عدوان ، بمنع هذا الخطر أو ذلك العدوان دون النظر إلى سبب هذا العدوان أو مصدره .

وقد أكد الدستور والقانون على هذا الأمر ، باعتباره من أخص الحقوق والحريات الشخصية للأفراد ، فقد كفل الدستور والقانون للحرية الشخصية ضمانات عديدة وحماية كبيرة ، باعتبارها حق طبيعي للفرد .

فالدستور في المواد (٣٣) كفل حماية الملكية (٤١) أضفى على الحرية الشخصية صفة الحق الطبيعي المصنون ولايمس ، (٤) كفل حماية حرمة المساكن ، (٤٥) ضمن حماية لحياة المواطنين الخاصة . ونص قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على حماية الأمن العام كأحد أبرز مهام هيئة الشرطة .

إذاً هدف سلطات الضبط (هيئة الشرطة وغيرها من الجهات مثل وزارة الصحة ، وزارة البيئة) هو درء المخاطر ومنع العدوان على الأشخاص والأموال بل ومنع مجرد التهديد لحياة الأشخاص أو أموالهم .

ويدخل في مهام حفظ الأمن العام ، الاجراءات الوقائية لتجنب الكوارث وإنهاصار المبانى وتحاشى الفتن والمؤامرات الداخلية ، ومنع المظاهرات وتنظيم حرية الاجتماع وتعد الاجراءات المرورية من أهم إجراءات الضبط الإداري ، فتنظيم الشوارع واتجاهات المرور وتحديد معدل السرعة على الطرق ومراقبة

السرعات المناسبة للسير فى الطرق العامة، وعلى توافر اشتراطات السلامة المركبات ... الخ.

وقد أصدر المشرع المصرى العديد من القوانين التى تتضمن تدابير وقائية لحفظ الأمن العام فى الدولة مثل قوانين حيازة الأسلحة والذخائر، ومكافحة المخدرات وقانون الطفل، وقانون تنظيم أعمال البناء وقانون المحال التجارية وقانون الأشغال العامة ... إلخ.

## ٢- السكينة العامة :

وتعنى . ببساطة . تجنب المواطنين المضايقات التى تتعدى الحدود الضرورية للحياة فى المجتمع ، وذلك بمنع اقلاق راحة الأفراد ، والازعاج غير العادى بهدف ضمان السكوت والهدوء فى الطرق والأماكن العامة والمناطق السكنية ، وهو مايعنى تخويل سلطات الضبط التدخل لمنع وازالة كل مظاهر وأسباب الازعاج الناشئ من استعمال مكبرات الصوت أو استعمال أجهزة الاذاعة والـ T.V.

ونشير إلى أن حماية السكينة العامة وثيق الصلة بحفظ الأمن العام والمحافظة على الصحة العامة ، فاقلاق راحة المواطنين قد تؤدى إلى الاخلال بالأمن العام جراء الضغط العصبى والميل إلى التعدي على مصدر الضوضاء مما يؤدى إلى ارتكاب الجرائم ، فضلاً عما تسببه الضوضاء ذاتها من آثار سلبية على الصحة العامة.

والمحافظة على السكينة العامة لها انعكاساتها الإيجابية على المواطنين، من حيث كونها قد تشكل علاجاً للتوتر وبعض الأمراض العصبية والنفسية مثل القلق والتوتر وسهولة الانفعال، مما يمكن أن ينعكس على مردود إيجابى على التنمية فى المجتمع.

### ٣- الصحة العامة :

ويقصد بها حماية المواطنين من كل ما يهدد صحتهم من الأمراض والأوبئة ومخاطر العدوى ، من خلال اتخاذ كافة التدابير (الوقائية) الالزمه لحفظ ليس فقط على صحة الإنسان ، بل والحفاظ على صحة الحيوان أيضاً ، وسلامة العقارات والطرق العامة ، ومراعاة الاشتراطات الصحية في المحل والمنشآت العامة التجارية والصناعية على السواء .

وتؤدي الزيادة السكانية إلى مزيد من اجراءات الوقاية الصحية ، كما تؤدي إلى النتيجة ذاتها ازدحام وسائل المواصلات وازدحام الشوارع.

ولا يخفى احتلال المحافظة على البيئة من مختلف مظاهر التلوث أهمية كبرى في سياسة الدول كافة ، فمثلاً التلوث الناجم عن انبعاث المواد الضارة من المصانع والمنشآت الصناعية ، وكذا الناجم عن عوادم السيارات ، يؤدى إلى الإصابة بالأمراض الخطيرة ، فضلاً عما تسببه الكيماويات المستخدمة في رش المحاصيل الزراعية ، ولذلك المظاهر السلبية للبيئة نتيجة التلوث بمختلف أنواعه قد يتهدد الأمن العام . ولو في نطاق محدود . ، كما أنه يكون من شأن الأخلاق بالحق في الراحة والهدوء ، وهو ما يؤكد تداخل عناصر النظام العام ، وتأثير كل منها في الآخر .

ومن مظاهر تدخل سلطات الضبط في المحافظة على الصحة العامة، التطعيم الاجباري وعزل المصابين بأمراض (خطيرة)، والتقتيس على المنشآت الصناعية والتجارية ، والتقتيس على المساكن للتأكد من سلامتها وتوفير الاشتراطات الصحية بها .

وأيضاً تدخل المشرع في العديد من التشريعات التي تكفل المحافظة على الصحة العامة مثل قوانين النظافة العامة ، وقاية الأغذية ، والادارة المحلية فضلاً عن قوانين حماية البيئة ب مختلف أشكالها .

### **ثانياً - وسائل الضبط الإداري :**

البين مما تقدم أن فكرة النظام العام ترتبط ارتباطاً وثيقاً بأسس المجتمع ودعائمه ، وهي كامنة في التنظيم الاجتماعي . نفسه ، دون الحاجة إلى نص يقررها ، إذ أنها فكرة مرتبطة بتأسيس الجماعة وكذلك مرتبطة بالسلطة ، لذا فإن فكرة النظام العام فكرة محافظة تحافظ على الكيان الواقعي للسلطة السياسية ، غير أنها ليست فكرة جامدة ، بل هي حركة نشيطة في ذات الوقت ، بمعنى أنها لا تكتفى بالرقابة الفعالة ، بل تتحرك لمواجهة كافة الاحتمالات ، وقد تستخدم عند الضرورة قوة القهر واجبار الأفراد على احترامها ، ونفذ عليهم قراراتها بالأسلوب المباشر خروجاً على الأصل العام في التنفيذ.

وهكذا يمكن حصر أساليب الضبط الإداري في أربعة أساليب هي اللوائح الإدارية والقرارات الفردية ، وحق التنفيذ المباشر ، وأخيراً الجزاءات الادارية ، ونعرض لكل واحد منها ، على النحو الآتي :

#### **١- اللوائح الإدارية (أو لوائح الضبط) :**

تعد لوائح الضبط أهم وسائل سلطات الضبط الإداري في تحقيق أهدافها في المحافظة على الأمن العام ، واللوائح . كما هو معلوم . هي عبارة عن قواعد عامة مجردة وغير شخصية تقييد بها أوجه النشاط الفردي (الحريات الفردية) ،

---

١ تجدر الاشارة إلى أن دستور (٢٠١٤) ، ودستور (٢٠١٢) ، قد غير من أحكام السلطة المختصة باصدار لوائح الضبط ، وباط بها رئيس مجلس الوزراء ، بعد موافقة مجلس الوزراء . على ماتقدم ..

وتسمى لواح الضبط ، ومن أمثلتها لواح المرور ، ولوائح المحال العامة ، ولوائح رقابة الأغذية.

وبالرجوع إلى الدستور المصرى القائم ، نجد أنه قد حصر سلطة اصدار لوائح الضبط فى رئيس الجمهورية . دون غيره . من سلطات الدولة ، على أن يشترط ألا تكون هذه اللوائح مخالفة للدستور أو القوانين ، وكذلك لا يخل تمنع رئيس الجمهورية بسلطة إصدار لواح الضبط ، بحق السلطة التشريعية فى سن القوانين المتعلقة بالضبط وهناك أربعة مظاهر لتنظيم النشاط بأسلوب لواح الضبط هي :

(أ) **المنع أو الخطر** : ونشير إلى أن المنع أو الخطر لايعنى الغاء الحرية الفردية ، فالمنع أو الخطر يقف عند حد الحظر الجزئي المحدد زمانياً ومكانياً والمحدد كذلك من حيث الغرض ، ففى هذه الأحوال . فقط . يكون الحظر مشروعأً ، ومثال ذلك حظر سير سيارات من نوع معين من المركبات فى طرق معينة فى وقت معين فى اليوم ، أو حظر تشغيل الورش والمنشآت المتعلقة للراحة فى وقت معين.

(ب) **الاذن السابق** : ويقصد به الترخيص من جانب الإدارة بمزاولة نشاط معين ، ويلاحظ أنه يجب منح الاذن لكل من تتوافر فيه شروط ممارسة النشاط المنظم لائحاً ، والقول بغير ذلك يعني عدم مشروعية رفض الاذن (مع توافر شروط الحصول عليه) للاخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد أمام القانون.

(ج) **الاخطار** : ويعنى الاخطار وجوب الزام الفرد باعلان سلطة الضبط برغبته فى ممارسة نشاط معين ، لكي تكون سلطة الضبط على علم بالمخاطر التى يمكن أن تنجم عن ممارسة هذا النشاط ، ولتمكين سلطة الضبط من اتخاذ الاجراءات المناسبة لحماية النظام العام ، ومنع وقوع مامن شأنه يهدد

النظام العام ، وأبرز مثال على ذلك وجوب الحصول على اخطار بعقد الاجتماعات العامة.

فقد نص الدستور المصرى القائم فى المادة (١٥٤) على أن للمواطنين حق الاجتماع الخاص فى هدوء غير حاملين سلاحاً ، دون حاجة إلى إخطار سابق ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة ، والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة فى حدود القانون ، وقد نظم المشرع حرية الاجتماع العام بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ٩٢٣ المعدل بالمرسوم بقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٢٩ .

وقد أوجب القانون المشار عدداً من الاجراءات الالزمة لعقد الاجتماعات العامة ، وهى :

(أ) تقديم اخطار للسلطات المعنية بعقد اجتماع عام ، ويقدم هذا الاخطار إلى المحافظة أو المديرية أو لمركز الشرطة فى حالة عقد الاجتماع خارج مقر المديرية.

(ب) بيانات الاخطار : يشمل الاخطار عدد من البيانات الأساسية مثل تاريخ وموعد عقد الاجتماع ، والغرض منه ومكان عقده، وكذلك الأخطار عن أسماء "لجنة النظام" تكون من رئيس وعضوية ويحدد فى الاخطار أسمائهم جميعاً ومحال اقامتهم وبيانات بطاقاتهم الشخصية أو العائلية.

(ج) ميعاد تقديم الاخطار : يجب تقديم الاخطار قبل الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل.

(د) يجب أن يوقع على الاخطار خمسة أفراد عن مواطنى الجهة التى يعقد بها الاجتماع من ذوى السلوك الحسن ويكونوا من المتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية ، وتعد هذه اللجنة " لجنة الاخطار " هى المسئولة مسئولية كاملة

عن المحافظة على غرض الاجتماع ومنع الخروج عن القانون فيه حتى تمام الانصراف.

(ه) يتم الالتزام بموعد بدء الاجتماع دون اخلال بذلك ، على أن تخط فوراً جهة الادارة بتغيير موعد عقد الاجتماع.

**وفي مجال الانتخابات ثمة اجراءات يتبعين مراعاتها هي :**

(أ) الاخطار المسبق . على نحو ماتقدم ..

(ب) موعد تقديم الاخطار ، قبل عقد الاجتماع بـ ٢٤ ساعة على الأقل.

(ج) بيانات الاخطار ، على نحو ماتقدم.

(د) يتم التوقيع على الاخطار " لجنة الاخطار" من شخصين فقط من تتوافق فيهم الشروط المشار إليها سلفاً.

ويلاحظ أن هذه هي ذات الشروط المتطلبة لتنظيم اجتماعات عامة أو انتخابية أو مظاهرات.

**سلطات الضبط الإداري في مجال الاجتماعات العامة :**

تتمتع سلطات الضبط الإداري في مجال الاجتماعات العامة بسلطات واسعة ، فتملك أجهزة الضبط عديداً من الصلاحيات والسلطات سواء قبل عقد الاجتماع أو أثناء عقده.

**قبل عقد الاجتماع العام (أو التظاهر) :** قد يتطلب الأمر فرض قيود على ممارسة الحريات العامة بغية المحافظة على النظام العام ، ومنع اساءة استخدام حق الاجتماع والгинولة دون تحوله إلى فوضى يمكنه أن تؤدي إلى اضطراب أمنى.

**ومن هذه الاجراءات :** الموافقة والتصریح بعقد الاجتماع بعد التأكد من توافر الشروط السابقة ، وبالتالي امكانية رفض التصریح بعقد الاجتماع أو

الناظر في حالة عدم استيفاء هذه الشروط كاملة ، وفي هذه الحالة يجوز لمنظمي الاجتماع التظلم إلى وزير الداخلية من أمر المنع ، ثم يحق لهؤلاء الطعن في القرار أمام القضاء الإداري.

**أما الإجراءات التي تملكها سلطات الضبط أثناء الاجتماع فهي :**

حضور الاجتماع بدون موافقة منظمية ، وذلك بغرض حفظ الأمن العام ، بل ولأجهزة الضبط حرية اختيار المكان المناسب في الاجتماع لمراقبة الموقف والشراف عليه.

"(ج) ويجوز لسلطة الضبط فض الاجتماع ، إذا لم تقم لجنة الاجتماع لجنة الأخطار" بدورها أو عجزها عن القيام بهذا الدور ، أو إذا لم يتلزم المجتمعين بغض الاجتماع ، أو إذا وقعت أعمال أو جرائم من شأنها إثارة الفتنة بين المجتمعين ، أو حتى مجرد وقوع اضطرابات شديدة أثناء عقد الاجتماع.

ويلاحظ أن سلطة فض الاجتماع هي سلطة تقديرية لجهاز الضبط الإداري.

وملاحظة أخرى : أن المشرع بمقتضى قانون الاجتماعات العامة قد فرض عقوبات جنائية في حالة عقد اجتماع عام بالمخالفة للشروط الواجب توافرها في عقد هذه الاجتماعات.

### تنظيم حرية الاجتماعات العامة في القانون المصري :

سوف نعرض . فيما يلى . وبإيجاز مناسب لكيفية تنظيم القانون المصري لحرية الاجتماعات العامة.

وتجدر الاشارة إلى أن القانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ بشأن تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والمظاهرات السلمية ، وقد ألغى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بشأن الاجتماعات العامة ، بموجب المادة والتي تنص على : "يلغى القانون ١٤ لسنة ١٩٢٣ ، بتقرير الأحكام الخاصة بالاجتماعات العامة ، والمظاهرات في الطرق العمومية ، كما يلغى كل ما يخالف هذا القانون من أحكام".

- على أن الوقوف . أولاً . على تحديد ماهية الإجتماع العام ، وتمييزه عما يتشبه به ، يبدو أمراً مهماً ، قبل تناول أحكام القانون ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ .

#### أولاً - ماهية حرية الاجتماعات العامة :

١. تعنى الحرية . في مفهومها العام . إمتياز يخول صاحبه ، إذا أراد منفذًا للوصول إلى مراكز قانونية في إطار هذه الحرية .  
وأن مدلول كلمة "العامة" ، التي تلحق بالحريات ، يشير إلى تدخل الدولة ، لأن ممارسة الأفراد حرياتهم في مواجهة بعضهم بعضاً ، أو في مواجهة السلطة ، يقتضي بالضرورة تدخل الدولة ، حتى تتمكن من فرض النظام ، عن طريق توقيع الجزاءات على من يخل بهذا النظام .

٢- والمسلم به ، أنه ليس ثمة تعريف جامع وشامل لحرية الاجتماعات العامة ، ويرجع ذلك إلى تعدد الأنظمـة السياسية من دولة لأخرى .

وقد عرف بعض الفقه " الاجتماع العام " بأنه عبارة عن تجمع مؤقت لعدد من الأفراد ، بناء على تدبير أو تنظيم سابق ، بغية سماع وعرض الأفكار ، وتبادلها ، من أجل الدفاع عن الآراء أو المصالح المشتركة.

كما ذهب مجلس الدولة الفرنسي صوب تعريف " الاجتماع العام " ، بأنه تجمع مؤقت من الأفراد ، بهدف عرض الآراء والأفكار للتشاور من أجل الدفاع عن مصالحهم.

وعلى ذلك ، فإنه . وفقاً للفقه وأحكام القضاء . يمكن استخلاص ثلاثة عناصر لقيام الاجتماع العام ، هي :

أ . عنصر التنظيم أو التدبير السابق.

ب . عنصر التوفيق .

ج . عنصر تناول الأفكار والآراء ، من أجل الدفاع عن مصالح مشتركة.

٢. ولما كان للأفراد ممارسة العديد من التجمعات التي تتشابه إلى حد كبير مع الاجتماعات العامة ، بل تتوافق معها وتتجانس ، لذا لابد من إزالة الغموض بين الاجتماعات العامة ، وذلك التي تتشابه معها ، وأهمها:

**أ - الاجتماعات العامة والاجتماعات الخاصة :**

من المسلمات اختلاف النظام القانوني لكل من نوعي الاجتماعات هاتين :

في بينما تخضع الاجتماعات العامة في ممارستها لشرف سلطات الضبط الإداري ، لما يشتمل عليه ممارستها من احتمال تهديد النظام العام أو الأخلاقي ، نجد أن الاجتماعات الخاصة حرمة تماماً ، وتحميها مبادئ حرمة الحق في الحياة الخاصة ، بمعنى ، أن حرية الاجتماعات الخاصة هي امتداد لحرية المساكن الخاصة ، وقد تعقد هذه الاجتماعات في المساكن الفردية ، أو الصالات ، أو القاعات الخاصة ، ولا تخضع لأى تنظيم قانوني.

ويلاحظ هنا ، أن ثمة ثلاثة شروط لاعتبار الاجتماع خاصاً ، وتنبع هذه الشروط ، بمكان الاجتماع ، حيث تعقد في مكان خاص . على مانقدم .. وارتباط منظم الاجتماع بصلة شخصية بالأشخاص المدعويين للجتماع ، حيث الاجتماع الخاص يكون بين أشخاص معينين بالاسم ، وتوجه لهم دعوات خاصة . وأخيراً ، يشترط في الاجتماع الخاص ، أن تكونه ثمة رقابة للهوية الشخصية للمشاركين في الاجتماع .

والقضاء مستقر على أن الدعوة الشخصية ، هي المعيار الأساسي لتمييز الاجتماع الخاص عن الاجتماع العام .

وتتجه بعض التشريعات المقارنة ، إلى اعتبار معيار العامة ، هو المعيار المميز بين الاجتماع العام والاجتماع الخاص . وإن كل اجتماع يتم عقده أمر ذي طابع عام ، أو له طابع سياسي ، فإنه يعتبر اجتماعاً عاماً . مثل ذلك ، القانون الأردني رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ ..

- وهذا هو مسلك القانون المصري أيضاً ، إذ تنص المادة الأولى من القانون ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ . المشار إليه قبلأ . على أن الاجتماع العام ، هو كل تجمع في مكان عام ، أو محل عام ، يدخله أو يستطيع دخوله أشخاص دون دعوة شخصية مسبقة ، لا يقل عددهم عن عشرة ، للمناقشة أو تبادل الآراء .

ونصت المادة الخامسة . من ذات القانون . على حظر الاجتماع العام لأغراض سياسية ، في دور العبادة وملحقاتها ، وتسخير المواكب منها وإليها . وأكدت المادة (٧) من هذا القانون ، على ضرورة الالتزام بالنظام العام ، وعدم الاعتدال بالأمن ، أو تعطيل عملية الانتاج ، أو الدعوة إلى تعطيل مصالح المواطنين ، فيما أبانت المادة (٨) من القانون ذاته ، على ضرورة

الاخطار المسبق. كتابة للقسم أو المركز (مركز الشرطة) التابع له المظاهرة ، قبل التظاهرة أو الموكب بثلاثة أيام على الأقل.

ونشير إلى أنه وفقاً للمادة (٣) من القانون ١٠٧ لسنة ٢٠١١ ، قد عرفت

الموكب ، بأنه كل مسيرة لأشخاص في مكان عام ، يزيد عددهم على عشرة أشخاص للتعبير سلبياً عن آراء أو أغراض سياسية.

وعرفت التظاهر . م/٤ . بأنه كل تجمع لأشخاص يقام في مكان عام ، أو يسير في الطرق والميادين العامة ، يزيد على عشرة أشخاص ، للتعبير عن آرائهم ، أو احتجاجاتهم السياسية.

بينما عرفت المادة (٤) . من القانون . التظاهرة ، بأنها كل تجمع لأشخاص يقام في مكان عام ، أو يسير في الطرق والميادين العامة، يزيد على عشرة ، للتعبير عن آرائهم أو احتجاجاتهم السياسية.

وهكذا يكون المشرع المصري ، قد استلزم توافر العناصر الثلاثة الازمة لاعتبار الاجتماع ، اجتماعاً عاماً ، وهي العناصر المتعلقة بالتنظيم السابق ، والتوقيت ، وعنصر تبادل الآراء والأفكار . على ماتقدم ..

### **ب - المجتمعات العامة والتجمهر:**

التجمهر ، نوع من أنواع التجمعات التي تثير حفيظة سلطات الضبط الاداري ، وذلك من أضرار خطيرة على الأمن العام.

ويعرف التجمهر بأنه : تجمع صاحب للأفراد في طريق أو مكان عام، يكون عمدأً ، أو بطريقة عرضية ، للمطالبة بهدف غير مشروع ، وقابل لأن يؤدي إلى اضطرابات بالنظام العام.

وتبرز أهم الفوارق بين المجتمعات العامة والتجمهر ، فيما يلى :

الاجتماعات العامة تحظى بالحماية التشريعية ، على حين أن التجمهر محظور قانوناً ، ويعد جريمة يعاقب عليها جنائياً.

كما وأن عنصر التنظيم يبدو بارزاً في المجتمعات العامة ، على العكس من التجمهر ، حيث قد يحدث عرضاً .

كذلك يفقد التجمهر عنصر المناقشة ، وتبادل الأفكار ، على العكس من المجتمعات العامة .

وهكذا فإن الحق في التظاهر السلمي ، وتنظيم المجتمعات العامة ، والمواكب والانضمام إليها ، هو حق مكفول للمواطنين ، شريطة الالتزام بالأحكام والضوابط المنصوص عليها ، وفقاً للقانون ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ ، وهو مانص عليه في المادة الأولى من هذا القانون.

### **ثانياً - ضوابط استخدام الحق في المجتمعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية :**

ويمكن إجمال أحكام وضوابط هذا الحق ، فيما يلى :  
أبانت المواد ١٤،٨،٧،٦،٥ من القانون ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ ، عن تلك الأحكام والضوابط الازمة لممارسة الحق في تنظيم المجتمعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية والانضمام إليها ، في وجوب :

١. الاخطار المسبق ، كتابة للقسم أو لمركز الشرطة التابع له المظاهرة ، قبل التظاهرة أو الموكب بثلاثة أيام على الأقل (٨/م).
٢. حظر الاجتماع العام لأغراض سياسية ، في دور العبادة وملحقاتها ، وتسيير المواكب منها وإليها (٥/م).

٣. حظر حمل الشماريخ في المجتمعات العامة ، بكافة أنواعها وأشكالها، وحضر إرتداء الأقنعة أو الأغطية لاخفاء ملامح الوجه (م/٦).
٤. ضرورة الالتزام بالنظام العام ، وعدم الاخلال بالأمن ، وتعطيل عملية الانتاج ، أو الدعوة إلى تعطيل مصالح المواطنين (م/٧).
٥. حظر تجاوز نطاق الحرم الآمن للمرافق الحيوية (المقار الرئاسية . المجالس النيابية . المنشآت العسكرية . السفارات ....) المحدد بقرار وزير الداخلية بالتنسيق مع المحافظ المختص (م/١٤).

**ثالثاً - عدم جواز منع الاجتماع العام ، إلا بقرار قضائي من قاضي الأمور المستعجلة :**

أجاز القانون ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ ، منع الاجتماع بموجب قرار من قاضي الأمور المستعجلة ، بناء على طلب سلطات الضبط ، في حالة وجود دلائل أو معلومات تقييد بتهديد التظاهرة للأمن والسلم.

وأجاز القانون لقوات الأمن تولى كافة الاجراءات والتدابير ، وطرق التعامل مع التظاهرة أو الموكب ، وضرورة الالتزام تلك السلطات في الحالات التي يجيزها القانون فض أو تفريق المظاهرة ، طبقاً على مراحل ووسائل معينة (م/١٠).

وأوضحت المادتان (١٢ ، ١٣) من القانون . ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ ، عن الاجراءات والتدابير التي يجب على سلطات الضبط (قوات الأمن)، وكذا مراحل ووسائل فض أو تفريق المظاهرة ، فأوجبت أولاً : مطالبة المشاركين في الاجتماع العام ، أو الموكب ، أو التظاهرة بالانصراف الطوعي ، بتوجيهه انذارات شفهية متكررة وبصوت مسموع ، بفض الاجتماع ، أو الموكب أو

الظاهرة ، متضمنة تحديد وتأمين الطرق التي يسلكها المشاركون لدى انصرافهم.

ثانيا : في حالة عدم استجابة المشاركين في الاجتماع العام ، أو الموكب ، أو الظاهرة بالانصراف ، تقوم قوات الأمن بتقريفهم وفقاً للدرج الآتي :

- . استخدام خراطيم المياه.
- . استخدام الغازات المسيلة للدموع.
- . استخدام الهراءات (م/١٢).

#### **رابعا - ضوابط استخدام القوة في فض أو تفريق الاجتماع العام :**

في حالة عدم جدوى الوسائل المشار إليها قبلًا . في م/١٢ من القانون . ، في فض وتفريق الاجتماع العام ، أو الموكب ، أو الظاهرة ، أو قيامهم بأعمال عنف أو التحريب للممتلكات العامة أو الخاصة ، أو التعدي على الأشخاص ، أو القوّات تقوم قوات الأمن ، بالدرج في استخدام القوة ، على النحو الآتي :

- . استخدام الطلقات التحذيرية.
- . استخدام قنابل الصوت أو الدخان.
- . استخدام طلقات الخرطوش المطاطي.
- . استخدام طلقات الخرطوش غير المطاطي.

وفي حالة لجوء المشاركين في الاجتماع العام ، أو الموكب ، أو الظاهرة لاستعمال الأسلحة النارية ، بما ينشأ معه توافر حق الدفاع الشرعي ، يتم التعامل معهم لرد الاعتداء ، بوسائل تتناسب مع قدر الخطر المحدق ، بالنفس أو المال أو الممتلكات.



#### **خامساً - العقوبات التي تترتب على مخالفة ضوابط استخدام الحق في المجتمعات العامة ، أو المواكب ، أو التظاهر السلمي :**

ورد النص على تلك العقوبات في الفصل الثالث من القانون ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ . سالف الاشارة إليه . في المواد من (١٦) حتى (٢٢) ، وتتراوح العقوبات بين السجن المشدد (م ١٧)، والسجن والغرامة (م ١٨)، والحبس مدة لا تقل عن سنتين ولا تجاوز خمس سنوات ، وبالغرامة (م ١٩) ، والحبس مدة لا تزيد على سنة (م ٢٠) ، والغرامة (م ٢١) ، والمصادرة (م ٢٢) .

ويلاحظ أن مخالفة أحكام قانون التظاهر رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ ، تشكل إما جنaiات ، أو جنح ، وتكون عقوبة الجنائية ، إذا استخدم أو جاز المتظاهرون سلاحاً أو مفرقعات أو ذخائر أو مواد حارقة أو مواد نارية أثناء مشاركته في الاجتماع العام ، أو الموكب ، أو التظاهرة .

وتكون عقوبة الجنائية أيضاً ، في حالة الحصول على مبالغ مالية نقدية أو أي منفعة ، لتنظيم المجتمعات العامة أو الموكب أو التظاهرات بقصد إرتكاب أفعال من شأنها الإخلال بالنظام العام ، أو تعطيل الانتاج، أو تعطيل مصالح المواطنين ، أو قطع الطرق أو المواصلات ... الخ. بينما تكون عقوبة الجنحة (الحبس أو الغرامة أو كلاهما) ، في حالة ارتداء أقنعة أو أغطية لاخفاء ملامح الوجه ، بقصد ارتكاب جريمة ، أثناء الاجتماع العام ، أو الموكب ، أو التظاهرة ، أو الاجتماع في أمكن العبادة أو ساحتها ، أو في ملحقاتها ، إذا كان لأغراض سياسية.

**الخلاصة :** مما تقدم ، يمكن القول بأن وظيفة الضبط الاداري التي تمارسها سلطات الضبط (قوات الأمن) ، وفقاً للصلاحيات المخولة لها ، تغدو

ضرورية ولازمة لحماية المجتمع ، ووقاية النظام العام ، وبدونها تعم الفوضى ، وتسود الاضطرابات ، ويختل التوازن في المجتمع.

وانه يجب النظر إلى علاقة كل من ممارسة حرية الاجتماعات العامة ، وحماية النظام العام ، على أنها علاقة تكاملية ، غایاتها الاستقرار والأمن ، وتتمتع المواطنين بحرياتهم الدستورية ، فليس ثمة تعارض بين الحرية وتنظيمها ، ذلك أن التنظيم هو الذي يوفر المناخ المناسب لممارسة الحريات العامة ، وبدون التنظيم لهذه الحريات ، تصبح الحرية فوضى.

**(د) والصورة الأخيرة للوائح الضبط هي " لوائح تنظيم النشاط " :**

ففي هذه اللوائح (التنظيمية) لاتمنع سلطات الضبط النشاط ، ولا تخضع ممارسته للاذن السابق أو الاخطار المسبق أو اللاحق ، وإنما تكتفى بتنظيم النشاط الفردي بوضع أطر محددة أو توجيهات عامة يجب مراعاتها لممارسة النشاط مثل لوائح المرور ، ولوائح تنظيم نشاط المحال العامة.

فهذه اللوائح تعمل على تحديد نماذج سلوكية معينة يجب الالتزام بها داخل المجتمع ، ويقوم الضبط الإداري من خلال هذه اللوائح بضبط السلوك وتحديد الجراءات لمن يخالف هذه اللوائح.

**٢- القرارات الفردية (الأوامر الفردية) :**

يقصد بهذه الآلية ، القرارات أو الأوامر والنواهى التي تخاطب بها جهة الضبط الإداري شخصاً معيناً ذاته أو أشخاص محددين بذواتهم بهدف ضبطي.

وتعد القرارات الفردية تطبيقاً لقواعد ضبطية ترسمها اللائحة أو يضعها القانون ، وتأكيد انطباقها على فرد أو أفراد محددين أو معينين بذواتهم.

ولهذه القرارات الفردية صور ثلاث ، هى أوامر ايجابية ، بمعنى تتضمن الأمر بعمل شئ معين كالأمر بهدم منزل آيل للسقوط أو مقاومة أخطار فيضان.

**والصورة الثانية هي " الأوامر السلبية "** : التى تصدر بالأمر بالامتناع عن شئ معين كالامر بمنع عقد اجتماع عام او مظاهرة فى الطرق العامة او ايقاف عرض فيلم لاخالله بالأداب العامة ... وأخيراً الأمر بمنع ترخيص بمزاولة نشاط معين تخضعه الإدارة للشروط التى تحقق غرض الضبط الإداري ، كمنع ترخيص بفتح محل عام.

وتتجدر الإشارة إلى أن هذه الأوامر الفردية هي قرارات إدارية بمعنى الكلمة ولا تختلف عن سائر القرارات الإدارية الأخرى إلا فى الهدف منها والغاية المستهدفة ، ولذلك فهى تخضع للأحكام العامة فى نظرية القرارات الإدارية من حيث السحب والالغاء والتعويض.

فهذه القرارات الإدارية الضبطية ينبغي ألا تخالف اللائحة أو القانون أو الدستور وإلا وقعت باطلة أو معدومة ، وكذلك ينبغي أن تحترم هذه الأوامر الفردية مبدأ المساواة ، وأن تكون مبنية على وقائع مادية محددة بهدف تحقيق غرض ضبطى ، وكذلك يجب أن تصدر هذه الأوامر أو القرارات الضبطية من السلطة المختصة ، وأن تكون مبنية على سبب صحيح يبررها ، وأن يكون محلها مشروعًا.

### الأسلوب الثالث - حق التنفيذ المباشر:

يقصد بهذا الأسلوب حق اللجوء إلى القوة المادية (أحياناً) لاجبار الأفراد على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الضبطية ، ويعد هذا الأسلوب (أسلوب التنفيذ المباشر) امتيازاً لهيئات الضبط ، تجأ إليه دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء ، تمارس به سلطة الضبط القمع الإداري باللجوء إلى القوة الجبرية مباشرة دون أن تجأ إلى القضاء ، والعلة في ذلك هي : ماتتسم به هذه القرارات كونها اجراءات سريعة لاتتحمل التأخير حتى لاتفاق الأوضاع ، والغاية من كل ذلك حفظ النظام العام.

وتعد وسيلة التنفيذ المباشر أخطر وسائل سلطات الضبط الإداري ، لذلك يتوقف اللجوء إليها، قبلًا على وجود نص تشريعي يجيزها، كما يقيدها القضاء بشروط عديدة.

فيكون لسلطات الضبط الإداري اللجوء إلى هذه الوسيلة إذا كان هناك نص تشريعي (قانوني أو لائحي) يخولها تنفيذ قراراتها بهذا الأسلوب ، بالنظر إلى خطورة الموضوع ، أو بهدف الاسراع فى التنفيذ قبل وقوع الضرر أو الخطر، وعلى ذلك فإن لجوء سلطات الضبط الإداري إلى هذه الوسيلة (الخطيرة) يدور وجوداً وعدماص مع وجود النص الذى يسمح بها، فلا يجوز اللجوء إليها إلا إذا وجد نص تشريعي يسمح بذلك.

وتشتمل هذه الوسيلة (وفقاً لأحكام القوانين) في مجالات : القبض على المتهمين ، وحراسة المسجونين ، وإبعاد الأجانب ، وفض التجمهر أو التظاهر .

وتشتمل سلطات الضبط الإداري وسيلة القمع أيضاً إذا لجأتها الضرورة إلى ذلك ، لأن يكون هناك خطراً جسيماً يهدد النظام العام أو الآداب العامة،

يتطلب التدخل السريع لمواجهته وإلا ترتب على ذلك نتائج لا يحمد عقباها، ونشير إلى أن الضرورة بطبعتها مؤقتة ، أى هى ظرف مؤقت يواجه حالة لاتحتمل التأخير فى مواجهتها.

وربما تعد حالة الضرورة هى الحالة الأساسية أو الرئيسية لاستخدام أسلوب التنفيذ المباشر من قبل سلطات الضبط ، على أن ثمة ضوابط يجب مراعاتها فى هذا الصدد أبرزها:

- (أ) أن يكون هناك خطر جسيم يهدد النظام العام.
- (ب) أن يتعدى دفع هذا الخطر الجسيم بالطرق العادلة، فمثلاً لا يجوز اللجوء إلى اطلاق أعييرة نارية لفض مظاهرة بالقدر المناسب واللازم لدرء الخطر، فلا يتجاوزه ولا يزيد على ما تقتضى به الضرورة.

وبديهي يجب أن يكون اللجوء إلى هذه الوسيلة مستهدفاً المصلحة العامة ويراقب القضاء الإداري (بتشدد) مدى تحقق هذه الشروط مجتمعة فى حالة لجوء سلطات الضبط الإداري إلى القوة المادية لتحقيق أغراضها.

#### **الأسلوب الرابع - الجزء الإداري :**

من المسلمات أنه لا يجوز توقيع أية عقوبة (جنائية أو ادارية أو مدنية) إلا مما نص عليه صراحة ، وأن القضاء هو المختص . كقاعدة . بتتوقيع هذه العقوبات.

وفي مجال الجزاءات الإدارية ، فال المسلم أنها تدابير وقائية ، فهى تختلف عن العقوبة الجنائية من أوجه عديدة، فبينما يواجه الجزاء الإداري حالة الخطورة لدى بعض الأشخاص ، فإن العقوبة الجنائية تستهدف الردع ولا يوقعها إلا القضاء وثمة أهمية عملية فى منح سلطات الضبط الإداري وتوقيع هذه

الجزاءات الادارية في حالات محددة نص عليها صراحة، بهدف حماية النظام العام ، على الرغم من أنه يمس الحريات العامة للأفراد ومصالحهم المادية.

ونشير إلى أن الجزاء الاداري ليس عقوبة بل هو تدبير وقائي سابق على وقوع الجرائم يستهدف الحيلولة دون وقوع هذه الجرائم ، فهو يواجه خطورة محتملة مستقبلاً ، والمعلوم أن الخطورة لا تتصل بالجريمة، بل هي حالة شخصية تتبئ عن خطر وشيك الواقع ، ولا يعني ذلك أن سلطات الضبط تترخص بسلطة تقديرية في ابتداع هذه التدابير، بل تقييد هذه السلطات بالجزاءات الادارية المنصوص عليها صراحة في القوانين والوائح، وان تمتعت بحق توقيعها على بعض الأشخاص، وذلك كله في ظل خضوع (صارم) من جانب القضاء لمراقبة مدى مخالفتها لمبدأ الشرعية .

ويعد الجزاءات الإداري من أنجح أساليب سلطات الضبط الإداري للحيلولة بين المجرم وارتكاب الجريمة.

#### **وأهم صور الجزاءات الادارية (تدابير الضبط الإداري) :**

**١. الاعتقال الإداري :** ويعنى حجز الشخص في مكان ومنعه من الانتقال والتواصل بالغير و المباشرة أي عمل من الأعمال إلا في الحدود التي تسمح بها السلطة الآمرة بالاعتقال.

وهذا الجزاء يواجه حالة الخطورة الإجرامية لدى شخص تتبني الأحوال باستعداده لارتكاب جرائم جنائية ، ولا يعد الاعتقال عقاباً جنائياً بل هو إجراء إداري يتخذ في مواجهة شخص لم يرتكب جريمة بعد ، ولكن يوحى سلوكه باستعداده لارتكاب جرائم في المستقبل القريب، فتحول سلطات الضبط بينه وبين أقدامه على ارتكاب هذه الجرائم.

**والاعتقال الإداري** اجراء مؤقت يسلب الشخص حريته دون أمر قضائي ، وهذا التدبير نظمه وحدد قواعده وشروطه وأحوال النظم منه والمحكمة المختصة

بنظر التظلم من قرار الاعتقال القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ في شأن حالة الطوارئ.

**(ب) سحب تراخيص مزاولة مهنة معينة :**

التراخيص . بطبعتها . قرارات ادارية مؤقتة قابلة للسحب والتعديل في أي وقت ، متى اقتضت المصلحة العامة ذلك .

وتتمتع سلطات الضبط بسلطة تقديرية في سحب التراخيص لايقدها في ذلك سوى عيب الانحراف بالسلطة ، ومثالها سحب تراخيص مزاولة مهنة معينة (قيادة سيارة أو فتح محل عام أو سحب تراخيص سلاح) .

ولايقىد سلطة الادارة (هيئات الضبط) في سحب تراخيص مزاولة نشاط معين أو مهنة معينة ، سبق موافقتها على النشاط واعترافها به ، فيجوز سلطات الضبط سحب التراخيص في حالة تغير الظروف ، فإذا وجدت ظروف أو أسباب جديدة تستدعي سحب التراخيص حماية للنظام العام ، جاز لجهة الإدارة ذلك ، ويراقب القضاء قيام الأسباب (المبررة) لسحب التراخيص .  
بل وقد قضى بالزام المحافظين ورؤساء الأحياء الغاء (سحب) التراخيص الصادرة للمحلات بالمخالفة للقانون ، صدور التراخيص المخالف للقانون بادارة المحل لفترة طويلة لا يعد حجة بعدم الالغاء في أي وقت ودون التحصن بالمواعيد القانونية لسحب قرار جهة الإدارة الخاطيء .

**(ج) المصادر :**

فيخول القانون سلطات الضبط الإداري مكنته مصادرة المواد التي قد تشكل خطراً على النظام العام ، مثل نزع المال جبراً بغير مقابل ، ومثالها: مصادرة الأسلحة المضبوطة بعد انتقام الدعوى الجنائية ، أو مصادرة المخدرات أو مصادرة المطبوعات المتضمنة موضوعات وبيانات مثيرة ، ويكون من شأنها تكدير الأمن والنظام في الدولة .

## وأخيراً نؤكد على ثلاثة ضوابط (أو مبادئ) حاكمة لسلطات الضبط الإداري

وهي :

١. وجوب التزام هذه السلطات بحدود أغراضها.
٢. عدم جواز تدخل هذه السلطات إلا لأسباب حقيقة وواقعية.
٣. وأخيراً خضوع قرارات وسائل إجراءات سلطات الضبط للرقابة القضائية.

خاتمة :

## الضمادات القانونية للحربيات العامة حيال سلطة الضبط :

بداية ، نشير إلى أنه وبعد ازدهار المذهب الاجتماعي (فى وظيفة الدولة) ، اتسعت وظيفة الضبط الإداري ، بحيث أصبح ي العمل فى نواحى لم يكن يرتادها من قبل ، كما وأن عناصر النظام العام ، وركائزه قد تطورت تطوراً حثيثاً ، فانعكس ذلك فى مدى نشاط الضبط الإداري . وهذا ما يفسر لنا مدى إتساع آفاقه ، وتزايد نشاطه.

ومما لا شك فيه ، أن الضبط الإداري هو مفهوم ينفع بمدلول الحرية، بحسبانه (أى الضبط الإداري) أشد أساليب التدخل الإداري وطأه على الحرية. ومن المسلم به أن مضمون الضبط الإداري، هو مضمون قانوني، أسهمت فيه كافة مصادر المشروعية ، فالضبط الإداري فكرة قد يكون لها فى بعض المواطن مضمون دستورى ، ويتحدد هذا المدلول على المستوى التشريعى ، ثم يتخصص على المستوى الائحتى ، ثم يغرق فى الذاتية على مستوى التدابير الضبطية الفردية ، ويمكن القول بأن نواحي النشاط الضبطى المتعلقة بالدولة والادارة ، تجمع بين هذه المستويات المصدرية (الأربعة) ، بعضها أو كلها<sup>(١)</sup>.

١ انظر: الدكتور / محمود سعد الدين الشريف ، بحث بعنوان : " فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري وبين الحرفيات، مجلة مجلس الدولة ، السنوات (١٩٦٥ - ١٩٦٩) ، القاهرة . لسنة ١٩٦٩ ، ص ٥ وما بعدها .

وبصفة عامة ، لا يمكن للضمانات الدستورية أن تكون لها فعالية في مجال ممارسة الحريات العامة ، إلا إذا كانت الضمانات مضمونة في كنف ما يسمى "دولة القانون".

أما الضمانات الثانية فهي متحققة في صفة القانون، كمصدر لقاعدة لها صيغة عامة ، لأن عموم قواعده ، وتوجهها بالخطار إلى جميع الحالات الفردية المتماثلة فيه تحقيقاً لمعنى المساواة ، وفيه أمان من التمييز المخالف. ولكن القانون . بمدوله العام . هو مفهوم ينظم صوراً مختلفة لقواعد القانونية الملزمة ، فهو يصدق على الدستور ، كما يتناول القانون بمعناه الخاص ، واللائحة.

كما وأن كل مظاهر التنظيم في دولة القانون تخضع لرقابة القضاء . ويتمثل هذا في ضمان لجوء الأفراد إلى القضاء ، وفي ضمان وجود هذه المبادئ التي صاغها القضاء الإداري سياجاً للحرية.

وقد تأسس في ضمان الحرية ، هي أن ينفرد المشرع وحده بقييد الحرية، إلا أنه بعد صدور سنة ١٩٥٨ في فرنسا ، أصبحت اختصاصات السلطة التشريعية (على أثر قوانين التقويض) هي الاستثناء ، وسلطات السلطة التنفيذية هي القاعدة في أمور الحريات.

وذات الحال في مصر ، إذ التقويض في ظل دستور سنة ١٩٥٦ ، يستمد من الدستور سندأً له يبرز مشروعيته (م/١٣٦ من الدستور سنة ١٩٥٦). وهكذا يمكن الوقوف على صورتين من التنظيم الضابط في الحرية : أولهما : **التنظيم المستقل (لوائح الضبط)** ، الذي لم يسبق بأى حكم دستوري قانوني منظم لتقييد الحرية.

ذلك أن لائحة الضبط تصدر غير مستندة إلى تقويض تشريعى يوليهَا الاختصاص بالتنظيم ، وغير مسبوقة بتنظيم تشريعى عام ، وكذلك إذا لم يكن يساندها حكم دستوري .

وقد جرى القضاء الادارى على اجازة هذا التدخل الضبطى المستقل ، فى أمور مردودة إلى الضبط الادارى الخاص ، وقد سوغ تدخله ، عن طريق لواحة الضبط المؤقتة ، بأنه مقصود به مواجهة مظاهر الاعمال العارضة بالنظام العام ، وهو اخلال لا يستوجب التنظيم الضبطى الدائم.

**القيود التي ترد على التنظيم الضبطى المستقل :**

يرد على سلطة التنظيم اللائحة المستقل ، قيدان :

**القيد الأول - يتعلق بأسلوب الضبط المتوج في التنظيم :**

فقد تلزم اللائحة أسلوب الترخيص ، أو الاخطار قبل ممارسة الحرية.

وإذا اختارت الأسلوب الأول . الترخيص . ، عليها أن تضع شروطاً للترخيص تلزم نفسها بهذه الشروط ، عند منح الترخيص (مثال الترخيص في قيادة سيارة) .

**القيد الثاني - مناطة طبيعة الحرية :**

الأصل ، ألا تقييد الحرية إلا بقانون ، فلانقىد الحرية عن طريق التنظيم الضبطى.

على أن هذه القاعدة تحكمت فيها طبيعة الحرية ، فثمة بعض الحريات لا يتصور بالنسبة لها هذا التنظيم ، كحرية العقيدة ، وحرية الملك ، وإلى هذا يجري القضاء الادارى ، في كل من فرنسا ومصر.

وكذلك لامحل للتنظيم الضابط المستقل فيما له مساس بالحرية الشخصية (مثل الاستيلاء على بعض الأموال).

بينما جرى العرف على تقييد بعض الحريات وتنظيمها عن طريق التنظيم الضبطى المستقل ، كحرية المرور فى الطرق العامة.

وأما الصورة الثانية للنشاط الضبطى ، فتتعلق بتدخل التنظيم الضابطى فى نشاط متسامح فيه <sup>(١)</sup>.

ومؤدى هذه الصورة ، ألا يجر التدبير الضبطى إلى المساس بحريات أخرى لابد من رعايتها، ذلك أن الحريات ووجوه النشاط الأخرى ، قد تتتشابك ويختلط بعضها بعض ، ومن ثم يتعمّن التدقّيق في التمييز بينها.

**فمثلاً :** حرية المسكن قد تحمى حرية العبادة ، وحرية المراسلات تحمى قطاعاً من حرية الرأى .. لهذا ينبغي عدم اطلاق مكنات الضبط الإداري دون احتراس ، خشية أن تباغى على حريات عزيزة على الشارع، ولهذا كان تقييد نشاط النساء المنحرفات ، وهو نشاط متسامح فيه، غير مستطيع أن ينال من حريات أخرى ، تتأبى على التنظيم الضابط ، وعلى ذلك إذا اتسمت صلاحيات الضبط الإداري بطابع الحزم والشدة حيال هذا النشاط ، فإنه لايجوز أن يفرضى ذلك إلى البغى على حرية أخرى ، يحرص الشارع على عدم المساس بها ، وهي حرية التنقل ( حرية العذو والرواح) <sup>(٢)</sup>.

١ راجع : د. محمود سعد الدين الشريف . مرجع سابق ، ص ٤٢ .

٢ انظر محكمة النقض الفرنسية . الدائرة الجنائية ، ١٩٥٦/٢/١ ، في قضية Demoiselle Flavien ، دالوز ، سنة ١٩٥٦ J.P. ، ص ٣٦٥ .

## فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع
٢	القسم الأول: ذاتية القانون الإداري . تنظيم الإدارة العامة امتيازات الإدارة العامة
٤	مقدمة عامة: أهداف الباب
١١	الفصل التمهيدي : ذاتية القانون الإداري
٣٧	الباب الأول : تنظيم الإدارة العامة من الناحية القانونية
٣٩	الفصل الأول : الشخصية المعنوية في القانون العام
٤٦	الفصل الثاني: المركزية الإدارية
٦٣	الفصل الثالث: اللامركزية الإدارية
٨٦	الفصل الرابع: التنظيم الإداري في مصر
٨٧	المبحث الأول : الإدارة المركزية المصرية
٩٩	المبحث الثاني: العمد والمشايخ
١١١	المبحث الثالث: الهيئات المعاونة للسلطة المركزية
١١٩	المبحث الرابع: الإدارة المحلية في مصر
١٣٨	الباب الثاني: امتيازات السلطة العامة الإدارية
١٤٠	الفصل الأول: امتياز السلطة التقديرية
١٤٦	الفصل الثاني: امتياز نزع الملكية لمنعه العامة
١٦٣	الفصل الثالث: امتياز الاستيلاء المؤقت على العقارات
١٦٧	القسم الثاني: الموظفون العموميون . المرافق العامة . الأموال العامة

الصفحة	الموضوع
١٦٩	<b>الباب الأول : عمال المرافق العامة . الموظفون العموميون</b>
١٧٦	<b>الفصل الأول: مفهوم الموظف العام وطبيعة علاقته بالإدارة</b>
١٧٦	<b>المبحث الأول: مفهوم الموظف العام</b>
١٩٠	<b>المبحث الثاني: علاقة الموظف العام بالإدارة والنتائج المترتبة عليها</b>
١٩٧	<b>الفصل الثاني: النظام القانوني للموظف العام وفقاً لأحكام القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦</b>
١٩٧	<b>المبحث الأول: التعيين في الوظائف العامة</b>
٢٢٥	<b>المبحث الثاني: الترقيات في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦</b>
٢٣٥	<b>المبحث الثالث: النقل والندب طبقاً لأحكام القانون ٨١ لسنة ٢٠١٦</b>
٢٣٥	<b>المطلب الأول: النقل</b>
٢٤٢	<b>الفرع الأول :</b>
٢٤٤	<b>الفرع الثاني: قرارات النقل المتضمنة ترقية ، مدى مشروعيتها</b>
٢٤٦	<b>المطلب الثاني: الندب</b>
٢٥٢	<b>المبحث الرابع: السلوك الوظيفي والتأديب</b>
٢٧٦	<b>المبحث الخامس: انتهاء الخدمة</b>
٢٨٢	<b>مبحث خاص</b>
٢٨٢	<b>المطلب الأول: مدى جواز تشديد العقوبة التأديبية أو تخفيتها</b>

الصفحة	الموضوع
٢٨٤	المطلب الثاني: مدى استفادة الموظف من طعن النيابة الإدارية
٢٨٦	الباب الثاني: الأموال العامة
٢٨٨	الفصل الأول: مفهوم المال العام
٢٩٥	الفصل الثاني: طرق اكتساب المال العام
٢٩٦	الفصل الثالث: كيفية استعمال المال العام
٣٠٢	الفصل الرابع: الحماية القانونية للأموال العامة
٣٠٢	المبحث الأول: الحماية المدنية للأموال العامة
٣٠٦	المبحث الثاني: الحماية الجنائية للأموال العامة
٣٠٧	الباب الثالث: المرافق العامة
٣٠٨	الفصل الأول: مفهوم المرفق العام وعناصره وأنواعه
٣٠٨	المبحث الأول : مفهوم المرفق العام وعناصره
	وكيفية إنشائه
٣١١	المبحث الثاني: أنواع المرافق العامة
٣١١	المطلب الأول: المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية
٣١٤	المطلب الثاني: المرافق القومية والإقليمية
٣١٥	المطلب الثالث: المرافق العامة الإجبارية والاختيارية
٣١٦	المطلب الرابع: مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية ومرافق لا تتمتع بها
٣١٨	الفصل الثاني: المبادئ التي تحكم المرافق العامة
٣١٨	المبحث الأول: مبدأ استمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد

الصفحة	الموضوع
٣١٩	المطلب الأول: تنظيم الحق في الإضراب
٣١٩	الفرع الثاني: تنظيم الاستقالة
٣٢٠	المطلب الثالث: الموظف الفعلي
٣٢٠	الفرع الرابع: عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام
٣٢١	الفرع الخامس: نظرية الظروف الطارئة
٣٢١	المطلب الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة
٣٢٣	المطلب الثالث: مبدأ قابلية المرفق للتعديل والتغيير
٣٢٤	المطلب الرابع: مبدأ الالتزام بالتشغيل الصحيح للمرفق العام
٣٢٥	المبحث الثالث: طرق إدارة المرافق العامة
٣٢٥	المطلب الأول: إدارة المرفق العام بأسلوب الاستغلال المباشر
٣٢٦	المطلب الثاني: إدارة المرفق العام بأسلوب الهيئات العامة
٣٢٧	المطلب الثالث: إدارة المرفق العام عن طريق التزام أو امتياز المرافق العامة
٣٢٧	الفرع الأول: تعريف وطبيعة عقد التزام المرافق العامة
٣٢٩	الفرع الثاني: الأحكام العامة لعقد الالتزام
٣٣٢	المطلب الرابع: الاستغلال المختلط
٣٣٤	القسم الثالث: وسائل الادارة العامة . القرارات الإدارية . الأعمال المادية . الضبط الإداري
٣٣٥	القسم الثالث: وسائل الادارة العامة
٣٣٧	الباب الأول: القرارات الإدارية

الصفحة	الموضوع
٣٣٩	<b>الفصل الأول: ماهية القرار الإداري ومعايير تمييزه</b>
٣٣٩	<b>المبحث الأول: معيار تمييز القرار الإداري</b>
٣٤٥	<b>المبحث الثاني: ماهية القرار الإداري</b>
٣٨١	<b>المبحث الثاني: إجراءات التنظيم الداخلي وهل هي قرارات إدارية</b>
٣٨٧	<b>الفصل الثاني: النظام القانوني للقرارات الإدارية</b>
٣٨٧	<b>المبحث الأول: نفاذ القرار الإداري</b>
٣٩٦	<b>المبحث الثاني: انقضاء القرار الإداري (سحب القرارات الإدارية)</b>
٤١٥	<b>المبحث الثالث: اللوائح الإدارية</b>
٤١٥	<b>المطلب الأول: الأحكام العامة للوائح</b>
٤٢٧	<b>المطلب الثاني: في أنواع اللوائح</b>
٤٣٧	<b>مبحث خاص: "أثر تغير الظروف القانونية والواقعية على مشروعية اللوائح"</b>
٤٤٢	<b>الباب الثاني : الأعمال المادية</b>
٤٤٦	<b>الباب الثالث: الضبط الإداري</b>
٤٤٧	<b>الفصل الأول: تعريف الضبط الإداري وخصائصه</b>
٤٥٣	<b>الفصل الثاني: أنواع الضبط الإداري وتمييزه عما يشابهه</b>
٤٥٧	<b>الفصل الثالث: أغراض الضبط الإداري ووسائله</b>