جامعة دمشق
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الحماية القانونية للأموال العامة وأثرها على سير المرفق العام

بحث علمي قانوني أعد لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالب
سامي خلف المهشم

إشراف الدكتور
أحمد إسماعيل
الأستاذ المساعد في قسم القانون العام

2018-2019م

بسم الله الرحمن الرحيم

وعلمك ما لم تكن تعلم

وكان فضل الله عليك عظيما

صدق الله العظيم

كلمة شكر وتقدير

بدايةً أتوجه بعميق الشكر والامتنان والتقدير إلى أستاذي الفاضل:

الأستاذ المساعد الدكتور أحمد إسماعيل

وذلك لتفضل سيادته بقبول الإشراف على هذه الرسالة، وكذا مناقشتها والحكم عليها، فلقد كانت لتوجيهات سيادته قيمة لي نحو نهج المنهج الصحيح في البحث العلمي، لما لسيادته من خبرات، والذي تتلمذت على يديه، كما تتلمذ على يده أجيال من الطلبة والباحثين، فخرجوا إلى الحياة العملية حاملين لواء العلم والنور الذي علمهم إياه.

داعياً الله العلي القدير له بدوام الصحة، وأن يظل مصباح علمه منيراً ليهتدي به كل طالب للعلم، وأن ينفع الله هذه الأمة بعلمه.

كما أتوجه بالشكر والتقدير إلى أعضاء لجنة الحكم الأفاضل لتحملهم عناء قراءة الرسالة وتصويب أخطائها، فجزاهم الله عني كل خير.

كما أتقدم بالشكر إلى كافة أعضاء الهيئة التدريسية في كلية الحقوق لما يبذلونه من جهد في سبيل رفع راية العلم والعلماء.

الإهداء

إلى رمز الكفاح والنضال . . إلى من غرس في داخلي حب العلم والفضيلة، إلى من أدعو الله ليل نهار أن يطيل بعمره ليبقى السند الذي أتكئ عليه في لحظات ضعفي . . والإنسان الذي أفتخر به في حالات نجاحي . . . إلى من أكبر به وأصغر أمامه . . سندي في هذا الدرب الطويل . . أسأل الله العلي القدير أن يجعل هذا العمل في ميزان حسناته . .

والدي الغالي

إلى نبع الحنان وحضن الأمان . . إلى القلب الذي لا يمل من الحب . . من تصغر الكلمات أمام جزيل عطائها وحنانها . .

والدتي الغالية

إلى القلوب الصادقة التي قاسمتني أفراح الحياة وأتراحها . . . إلى من هم مسند ظهري ومبعث فخري . . إلى من قضيت معهم طفولتي وأجمل أيام عمري . . .

إخوتي جميعاً

إلى الذين جمعني بهم القدر . .

إلى الأخوة الذين لم تلدهم أمي . .

إلى من تحلو بذكرهم ذكرياتي . .

أصدقائي المخلصين

مقدمة

تحظى الاموال العامة بأهمية وحظوة بالغة، بحيث أصبح من العسير اليوم إنكار مركزها في المقدمة، أو أن يُبخس وينكر دورها في بناء المجتمع.

وأصبحت حماية الأموال العامة من الأهداف الجليلة التي ترنو الدولة إلى تحقيقها للحفاظ على ثروتها القومية وذلك بعد أن استبدلت وظيفة الدولة الحارسة وانتقلت الى وظيفة الدولة المتدخلة وولجت الى مجالات كثيرة في الحياة.

وكان من مقتضى ذلك أن أصبحت الدولة بحاجة إلى الكثير من الأموال العامة والخاصة، الثابتة والمنقولة، تستعين بها وتستند عليها لأداء مهامها الملقاة على عاتقها على النحو المنشود.

ولا نعدو وجه الحق حين نقول أن الأموال العامة أصبحت اليوم سبباً للمضاهاة، وعنصرا من عناصر المباهاة بين حكومات ودول الشعوب المعاصرة وللأهمية الكبرى التي تحظى بها الأموال العامة فقد أولاها المشرع في مختلف دول العالم عناية فائقة وضرب حولها سوار من الحماية يدرأ عنها كل اعتداء او افتئات حتى تستطيع تحقيق أهدافها في خدمة الصالح العام.

فالمال العام في أيدي الدولة قوة لها، وهو عصب الإدارة وضرورة لازمة لقيامها بمهامها، لذا فالإدارة- وكما قيل بحق- هي الصرف.

ومما لا يمكن غض الطرف عنه الدور الحيوي الذي تلعبه الأموال العامة في حياة المرفق العام، إذ أن تلك الأموال العقارية منها والمنقولة تشكل

عنصرا اساسياً من العناصر التي تقوم عليها قائمة المرفق العام، ومن تلك الأموال وعلى سبيل المثال لا الحصر المباني والمنشآت والسيارات والأجهزة والمعدات والأثاث المكتبي.....الخ.

وأن تعرض أي نوع من تلك الأموال للضياع أو الاعتداء فسيؤدي ذلك دون شك إلى إلى تعطيل سير المرفق العام وما ينجم عن ذلك من أضرار بالغة الأهمية بأعمال الجمهور ومصالحه الأساسية من ناحية، واضطراب في النظام العام من ناحية أخرى، ذلك أن المرافق العامة تشبع حاجات الجمهور التي لا غنى له عنها.

فلنتصور مثلا ما الذي سيكون عليه الحال فيما لو تعطل مرفق الكهرباء، أو الماء، أو مرفق النقل؟

وما لذي سيكون عليه حال العلم فيما لو لم يجد الأساتذة في الجامعات والمدارس مكاتبهم، ولم يجد الطلاب مقاعدهم وفي مالو تعرضت الكتب والمراجع في المكتبات إلى الاعتداء والضياع؟

و أية هوية تاريخية وأي تراث سيبقى للوطن فيما لو ضاعت الآثار العامة، وتهدمت الشواخص التاريخية والأثرية، وتعرضت المتاحف التي تضم كنوز التاريخ القديم للسرقة والاعتداء؟

ولا نعتقد أن تخيل ذلك الوضع علينا بعزيز وقد لمسنا هذا الواقع وكابدنا معاناته بعد الأزمة التي مرت بها بلادنا وا المآل الذي آلت ألية الأموال العامة إبان هذه الفترة يمكن أن يحس أكثر من أن يقال، ولأن قيمة الأشياء تدرك بعد فقدانها، فإن فقدان الأموال العامة بعد الحرب وتعرضها إلى السرقة والسلب

والتخريب والدمار والتلف قد جعلنا نشعر بأهمية تلك الأموال، إذ أن انتهاك حرمة تلكم الأموال وإتلافها وضياعها قد شل حركة المجتمع.

بحيث بات الموظفون يتقاعسون عن أداء مهامهم لان مؤسساتهم ومكاتبهم قد تعرضت للسرقة وأصبحت يد الإدارة مغلولة إلى عنقها لأنها جردت من اموالها وتعطل سير المرفق العام بانتظام واضطراد مثل مرفق الماء والنقل والكهرباء، مما أدى إلى انقطاع الماء والتيار الكهربائي لأيام طويلة، مما كان له أسواء الأثر في تردي أحوال المجتمع.

وبناءً على ماتقدم نستطيع القول أن الأموال العامة أصبحت ترتقي مكانة سامية في بناء المجتمعات ونموها وتطورها، فهي عماد الدولة في أداء مهامها كونها الوريد الذي يغذي الدولة ومؤسساتها ويدفع بعجلتها إلى العمل تحقيقاً للنفع العام.

فتلك الأهمية التي تحظى بها الأموال العامة تسمو بها لترتقي إلى مصاف عناصر النظام العام في المجتمع التي هي عناصر سامية يعد الحفاظ عليها حفاظاً على كيان المجتمع كله، بحيث أصبحت الأموال العامة جزءاً لا يتجزأ من النظام العام وتضارع عناصره التقليدية من حيث الأهمية وأن أي اعتداء عليها إنما هو اعتداء على النظام العام.

فالأموال العامة ولأهميتها وضرورتها البالغة تلك يجب أن تحظى بحماية وطيدة تصد أيدي العابثين وتدرأ عنها اعتداء كل من تسول له نفسه انتهاك حرمتها بالنظر لما تتميز به هذه الأموال من وضع معين يتجسد في

تخصيصها للنفع العام وذلك من خلال العمل على ضمان استمرار المرافق العامة بأداء مهامها بانتظام واضطراد.

أهمية البحث:

نظراً للأهمية الكبرى التي يتمتع بها المال العام بوصفه الركيزة المؤثرة في حياة الدولة من النواحي الإدارية، والاجتماعية، والاقتصادية، وغيرها، كان من الواجب البحث في موضوع الحماية القانونية للأموال العامة، والتي تهدف إلى ضمان استمرار الأموال العامة في تأدية وظائفها في خدمة النفع العام، سواء تمثل ذلك بالحماية المدنية التي تهدف إلى إخضاع المال العام لقواعد مدنية معينة، أو تمثلت بالحماية الجنائية التي ينظمها قانون العقوبات، وغيره من التشريعات الأخرى الخاصة.

من هنا فإن أهمية هذا البحث تكمن في تقديم دراسة متكاملة تسلط الضوء على مفهوم الحماية القانونية للأموال العامة، وذلك عن طريق التعريف بها، وبأشكال هذه الحماية، وصولاً لتحقيق ضمان سير المرفق العام.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى الآتي:

- تسليط الضوء على مفهوم المال العام، وعناصره، ومعاييره.
- بيان الآثار الإيجابية الناجمة عن قوة الحماية القانونية وفاعليتها بأشكالها المتعددة.

- بيان الوسائل، والأساليب المتبعة في إطار الحماية القانونية للأموال العامة، سواء المدنية، أو الجزائية.

إشكالية البحث:

تكمن مشكلة البحث في أن المال العام هو الوسيلة الرئيسة التي تعتمد عليها الدولة في القيام بأنشطتها المختلفة واستمرار تسيير مرافقها العامة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن انتشار ظاهرة الاعتداء على الأموال العامة أصبح كبيراً خاصة في الدولة التي تعيش أوضاعاً غير مستقرة، كما يجري في الأوضاع الراهنة التي تمرّ بها الجمهورية العربية السورية من تخريب ممنهج، وتدمير للبنى التحتية، وما يترتّب على ذلك من آثار سلبية انعكست على حياة المواطنين، وعلى نوعية الخدمات التي تقدمها المرافق العامة؛ لذا فإن هذه الدراسة جاءت تبحث في إيجاد الأجوبة المناسبة حول كيفية الوصول إلى الحماية القانونية المثلى للأموال العامة، مما ينعكس إيجاباً على مستوى الخدمات التي تؤديها المرافق العامة ونوعيتها بشكل دائم ومستقر.

المنهج المتبع:

سنتبع في دراسة البحث المنهج التحليلي، وذلك بهدف القيام بدراسة تحليلية معمقة لكل أجزاء البحث بهدف تفسير القواعد العامة والكلية للوصول الى نتائج يمكن تطبيقها بصورة أفضل في المستقبل.

مخطط البحث

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للأموال العامة

المبحث الأول: ماهية الأموال العامة.

المبحث الثاني: النظام القانوني للأموال العامة.

الفصل الثاني: أشكال الحماية القانونية للأموال العامة ومدى تأثيرها على ديمومة المرافق العامة

المبحث الأول: مظاهر الحماية المدنية للمال العام.

المبحث الثاني: مظاهر الحماية الجزائية للمال العام.

خاتمة: تتضمن النتائج و التوصيات.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للأموال العامة

تطوّر مفهوم الأموال العامّة عبر الزمن، وذلك تبعاً لتطور الأحداث، ولتزايد الحاجات، فبعد أن كانت الدولة قديماً تقوم بمهام محددة على نحو ضيق، أصبحت اليوم تقوم بمهام كبيرة وعلى نطاق متزايد، وفي سبيل ذلك هي بحاجة إلى توفير الأموال اللازمة لضمان أداء عملها المستمر في تلبية الحاجات المحلية والوطنيّة.

وسنتعرف على ذلك من خلال المبحثين الآتيين:

- المبحث الأول: ماهية الأموال العامة.
- المبحث الثاني: النظام القانوني للأموال العامة.

المبحث الأول

ماهية الأموال العامة

من الثابت أنّ الأموال بشكل عام هي عصب الحياة، وهي ضرورة لابدّ منها، ووسيلة أساسية لتأمين الاحتياجات اليوميّة للمواطنين، وكذلك الحال بالنسبة للدولة، غير أن استخدامها يختلف بحسب الأشخاص، والآلية التي تستخدم لأجلها. لذلك سنتعرف من خلال هذا المبحث على مفهوم الأموال العامة ونشأتها ومراحل تطورها حتى وصولها إلى المفهوم الحديث لها، وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

- المطلب الأول: نشأة فكرة الأموال العامة وتعريفها.
- المطلب الثاني: الأموال العامة وتقسيماتها.

المطلب الأول

مفهوم الأموال العامة

يعدُّ الفرنسيون أصحاب نظرية الأموال العامة، وقد أخذ الفقه الفرنسي منذ منتصف القرن التاسع عشر بالتمييز بين أموال الدولة العامة، وأموالها الخاصّة قبل أن يعرّفها القانون الوضعي، حيث، مرت فكرة الأموال العامة بمراحل تاريخية متعدّدة قبل وصولها إلينا بمفهومها الحالي، وهذا المفهوم الجديد يتناسب مع الدور الجديد أيضاً للدولة عبر مؤسساتها، ومرافقها العامّة وما تقوم به من أعمال، ومهام لاتعدّ ولا تحصى[1].

و سنتعرّف من خلال هذا المطلب على التطوّر التاريخي للأموال العامة، وتعريفها، وتقسيماتها، وذلك من خلال الفروع الآتية:

- الفرع الأول: التطوّر التاريخي لنشأة الأموال العامّة.
- الفرع الثاني: التعريف بالأموال العامّة.

---

[1] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، ط3، منشأة المعارف، الإسكندرية، عام 2000م، ص25.

الفرع الأول: التطور التاريخي لنشأة الأموال العامة:

كانت فلسفة الدولة في تصريف أمورها قديماً تقوم على أساس من الحرية الفردية، والاقتصادية، حيث، كانت مهنتها مقصورة في الدفاع عن سلامة الوطن خارجياً، وداخلياً،وإقامة العدل، إذ ليس من المتصور ان تقوم الدولة من دون هذه المرافق الرئيسية، ومع انتشار الأفكار الاشتراكية، والاقتصادية الموجهة وجدت الدولة نفسها أمام مهمات، ومسؤوليات واسعة تحتّم عليها الاضطلاع بأعمال، وخدمات أساسية، فيتم إنشاء المشاريع العامة بغية تلبية تلك الحاجات الاجتماعيّة، والتي أسندت مهامه القيام بها إلى الوسائل المادية ويعني بها الأموال بنوعيها العقارات، والمنقولات والتي من شأنها تمكين الدولة من أداء دورها على الوجه المطلوب الذي يحقّق المنفعة العامة.

ولا تختلف هذه الأموال في الحقيقة عن الأموال التي يمتلكها أفراد الشعب من حيث الماهية، والصورة، باستثناء ما يقتضيه تملّك الشخص المعنوي العام من خصوصية تتفق وصفة هذه الأموال، أو التوظيف لهذه الأموال، لتلبية الضرورات المتعلّقة بالجهود التي قد تستلزم لها نظاماً قانونياً متميزاً يوفر حماية أكبر من الحماية المسبغة على أموال الأفراد، وذلك لضمان تحقيق الغرض المنشود[1].

ولكي تؤدي أجهزة الدولة وظائفها في تحقيق الأهداف المطلوبة منها، فإنها تستعين بأموال مادية، ونقدية، وتتصرف الإدارة بهذه الأموال في إطار

---

[1] د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص 285.

القانون، وفي سبيل إشباع الحاجات العامة، وتسيير المرافق العامة، وتحقيق التنمية الشاملة، وهذه الأموال تشكل في مجموعها الأموال العامة[1].

فالدولة –كشص معنوي عام– لها ذمة مالية تحتوي على كمية كبيرة قد يصعب حصرها من الأموال العقارية، ومن أمثلة الأموال العقارية المملوكة للدولة الشوارع، والطرق، والميادين العامة، ومباني الوزارات، والمصالح الحكومية، والأراضي الأميرية، والمباني التي تؤجرها الدولة، ومن أمثلة الأموال المملوكة للدولة أيضاً أثاث المرافق العامة، والسلع التموينية المعدة للتوزيع بالإضافة إلى النقود، والأوراق المالية المودعة في البنوك، وكذلك إضافة إلى الأموال المنقولة التي تأتي من الضرائب، والرسوم وخلاف ذلك[2].

وأطلق تعبير الأموال العامة ليس بالنظر إلى الأشياء التي هي محل حقوق الدولة، بل بالنظر إلى حقوق الدولة على هذه الأشياء، لذلك يصح أن تكون هذه الحقوق أموالاً لا أشياء، ومن ثم سيان أن تقسم الأشياء أو الأموال إلى عامة، وخاصة ذلك أن كل شيء عام يكون من حيث حق الدولة عليه مالاً عاماً، وكل شيء خاص يكون من حيث حق الدولة عليه مالاً خاصاً[3].

---

[1] د. باجنيد خالد عمر عبدالله، القانون الإداري اليمني، ط3، دار جامعة عدن، 2000م، ص283.

[2] د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ط2، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996م، ص183.

[3] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، طبعة 3، مجلة حقوق الكويت، سنة 17، العدد 3، سبتمبر 1993م، ص232.

وعموماً تعرف الأموال التي توجد في حوزة الدولة باسم أموال الدولة، وهي الأموال التي لا يملكها الأشخاص الطبيعيون، والأشخاص الاعتبارية الخاصة.

وتقسم أموال الدولة إلى قسمين اثنين هما:

1- أموال الدولة الخاصة: وهي الأموال التي توجد في حوزة الدولة وتخضع لأحكام القانون الخاص الموجودة في القانون المدني، وفروع القانون الخاص عموماً، ويختص بالنظر بالنزاعات المتعلقة بها القضاء العادي مثلها في ذلك مثل الأموال المملوكة للأفراد، وهذه الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة يجوز مبدئياً بيعها، والحجز عليها، وتملكها بالتقادم، وتشمل المزارع، والغابات، والمصانع، والأسهم، والسندات، التي تملكها الدولة على غرار ملكية الأفراد[1].

2- أموال الدولة العامة: هي الأموال التي توجد في حوزة الدولة ويختص بالنظر في النزاعات المتصلة بها القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بالنظام المزدوج مثل ما هو عليه الحال في كل من سورية، ومصر، وفرنسا، وتخضع لأحكام القانون العام الذي يكفل لها قدراً من الحماية نظراً للغاية المخصصة لأجلها؛ أي لا تخضع لإحكام القانون الخاص، ومن ثم فإن أموال الدولة العامة أو -اختصارا- الأموال العامة لا يجوز التصرف بها، ولا الحجز

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، المرجع السابق، ص 232.

عليها، ولا اكتسابها بالتقادم، وكما أن استغلالها يخضع لقواعد خاصة أما من حيث ملكية الدولة لها فهي محل خلاف شديد[1].

حيث كان يسود النظام الملكي في فرنسا قبل قيام ثورة (1789م) وكانت أموال الدولة تسمى بأملاك التاج، أو ما يعرف ب (دومين التاج)، وهذه الأموال كان لها نظام قانوني خاص بها نتج عن مقتضيات السياسة، والعرف لأن الملك كان يحرص على إبقاء سلطانه وأن يظل الحكم في سلالته، وهذا ما أدى الى منع تجزئة أموال التاج حتى بعد وفاته على ورثته بل من يجلس على العرش فقط، والسبب في ذلك انهم نظروا إلى هذه الأموال باعتبارها مملوكة للتاج لا لذواتهم، وهذا الدومين يتكون من الأراضي، والقصور، وموارد الدولة الأخرى التي كان الملك يتصرف فيها كما يتصرف بأمواله الخاصة.

فظهر مبدأ عدم جواز التصرف في أملاك التاج، وأصبح من القواعد الأساسية التي تقررت منذ بداية عهد الملكية، لذلك سرعان ما تقرر في بداية عهد الملكية أن دومين التاج لا يورث ويسري حظر التصرف على جميع دومين التاج سواء ما ورثه الملك منها أو ما اقتناه بعد ذلك، وتأيد هذا المبدأ بأمر صادر في 31 مايو سنة 1566م في عهد الملك شارل التاسع، ويعرف بأمر (دي مولان)، وكانت الحكمة من تقرير تلك القاعدة هو الحد من إسراف الملوك ومنع تبذيرهم في اموال التاج، حيث كانت تلك الأموال تمثل المصدر الجوهري لإيرادات المملكة، وإن كانت هذه القاعدة قد تقررت لاعتبارات

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، المرجع السابق، 232.

سياسية، فإن الاعتبارات المالية، وحاجة الملوك الى النقود لمواجهة النفقات المتزايدة كثيراً ما أدت الى تجاهلها من الناحية العملية وإجراء شتى التصرفات فيها، لكن ذلك لم يهدر قيمة المبدأ في أساسه ولم تؤدِّ مخالفته إلى البطلان، وإنما كان الملوك يستغلون هذه القاعدة في فسخ التصرفات لاسترداد ما تصرفوا فيه.

وبجانب قاعدة عدم جواز التصرف في أملاك التاج، تقررت قاعدة أخرى هي قاعدة عدم جواز اكتساب أموال التاج، أو أموال الدومين العام بالتقادم، وتأيد هذا بادئ بالمنشور الصادر في أبريل سنة 1667م الذي اعتبر في مبدأ الأمر حق الملك على دومين التاج حق ملكية، تخول الملك أن يفرض ما يشاء من الأتاوات والرسوم على استعمال الناس لهذا الدومين، والانتفاع به.

إلا أنه عندما اندلعت الثورة الفرنسية أواخر القرن الثامن عشر عام 1789م، وانهار النظام الملكي المطلق، وحلت سيادة الأمة محل سيادة الملك في حقوقه وسلطانه كافة أصبح دومين التاج هو دومين الأمة القومي[1] وعهد إلى لجنة خاصة سميت لجنة الدومين لجهة وضع الأحكام التي تخضع لها هذه الأموال، وصدر ما بين تاريخ 22 نوفمبر وأول ديسمبر عام 1890م التشريع الثوري المعروف بـ (قانون الدومين) وبموجبه أصبحت أموال التاج مملوكة للأمة[2].

---

[1] د. عبد الرازق السنهوري، الوسيط في القانون المدني، مطبعة النهضة العربية، القاهرة، ط3، 2000م، ج8، ص95.

[2] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص25.

ونصت المادة الأولى منه على أن "يشمل الدومين القومي -بمعناه الصحيح- كافة الأملاك العقارية، أو الحقوق العينية المختلفة المملوكة للأمة سواء أكانت لها الحيازة والانتفاع بها في الحال أو مجرد الحق في العودة إليها عن طريق الإقالة، أو وفاة صاحبها بدون عقب، أو أي طريق آخر".

ونصت المادة الثانية على أنه "يعتبر من ملحقات الدومين العام الطرق العمومية، وشوارع وميادين المدن والأنهار والترع الصالحة للملاحة فيها وشواطئ البحار، والأراضي التي تتكون من طمي البحر وتلك التي تنحسر عنها مياهه، والموانئ، والمراسي، والموارد، وغيرها وكافة أجزاء الإقليم التي لا تقبل أن تكون مملوكة ملكية خاصة".

وقد أثار هذا التشريع جدلاً في الفقه[1] حول موقف مشرع الثورة من وحدة أموال الدولة ودار هذا النقاش حول معرفة المقصود بلفظ الدومين القومي (le domaine public)، الواردة في نص المادة الأولى من هذا التشريع ولفظ الدومين العام الواردة في نص المادة الثانية من التشريع نفسه، والأموال القومية في المواد الخامسة، والثامنة، والثالثة والثلاثين، ولم يفرد للأموال العام بمدلولها الضيق لفظاً خاصاً يميزها[2].

والذي يقرأ هذين النصيين للوهلة الأولى يتوهم بأن المشرع أراد أن يفرق بين الدومين القومي والدومين العام، وقد ذهب بعضهم بالفعل إلى أن المشرع

---

[1] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الاداري، مرجع سابق، ص 25.

[2]. د. محمد زهير جرانه، حق الدولة والأفراد على المال العام، ط2، مطبعة الاعتماد، القاهرة، 1943م، ص 25.

قصد باستعمال لفظ الدومين القومي الوارد في المادة الأولى، ولفظ الدومين العام الوارد في المادة الثانية التفرقة بين نوعين من الدومين أحدهما قومي، والذي يكون مملوكة للأمة والذي يطلق عليه في الوقت الحاضر الدومين الخاص، والآخر الدومين العام الذي يكون غير قابل للملكية الخاصة[1].

غير أن غالبية الفقه الفرنسي ذهب خلاف ذلك ورأى أن المشرع استعمل هذين اللفظين السابقين بمعنى واحد، وأن المشرع لم يقصد التفرقة بين أموال الدولة المختلفة استناداً إلى الأعمال التحضيرية (الدكريتو) الدومين، والتقارير التي تقدمت من مقرر اللجنة التي عهد إليها بحث إحكام الدومين[2].

ومثال ذلك ما ورد في المادة (2) منه والتي عدت الأموال تتكون من طمي البحر وتلك التي تنحسر عنها مياهه (طرح البحر) ضمن الأموال العامة مع أن هذه الأموال تعد من الأموال الخاصة في الوقت الحاضر وكذلك ما جاء بالمادة السابعة، حيث أنه عد الأموال التي اكتسبها الملك بصفته الشخصية ضمن الأموال العامة على الرغم من أن هذه الأموال تعد من الأموال الخاصة لكن هذا التشريع (الدكريتو) لا يخلو من فائدة فهو أتى بتغييرات جوهرية على أموال الدومين، وهذه التغييرات تتمثل في شخص المالك لهذه الأموال، فقد أصبحت الأموال المذكورة ملكاً للأمة بعد أن كانت ملكاً للتاج[3].

---

[1] د. محمد زهير جرانه، حق الدولة و الأفراد على المال العام، مرجع سابق، ص10.

[2] André de laubadére- yves Gaudemet, Droit administratif des bienus, tome2 11 édition, 2002, p.120

[3] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج8، مرجع سابق، ص95.

ثم صدر التقنين المدني الفرنسي عام 1804م والذي عرف بقانون نابليون، والذي خلط بين الدومين القومي، والدومين العام، وجعلهما شيئاً واحداً، وأورد في المواد /538-541/ منه مشتملات الدومين القومي (الدومين الخاص) إلى جانب مشتملات الدومين العام وجعلهما جميعاً وحدة شاملة مملوكة للدولة، ولم يقصد في هذه النصوص أن يميز بين الدومين العام، والدومين الخاص، وإنما قصد تقرير أن كل أملاك الدومين عامة كانت أو خاصة هي ملك للدولة، وبعد صدور هذا القانون والعمل به، شعر الفقهاء أن جميع الأملاك التي في حيازة الدولة لا يمكن، ولا يحسن أن تكون خاضعة لنفس النظام القانوني، ولنفس القواعد بل فيها ما هو بحاجة إلى حماية خاصة، ووقاية ممتازة نظراً لأهميتها للمجموع، وللتخصيص للمصالح والمنافع العامة كالطرق والانهار، فقرروا أنه لا يجوز التصرف فيها، ولا اكتسابها بوضع اليد عليها لمدة طويلة، ولا حجزها، وبذلك بدأت نظرية الدومين العام في الظهور[1].

وكان الفضل في التمييز بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة، وتحديد معنى كل من الاصطلاحين الدومين العام، والدومين الخاص، وبيان ما يشتمل عليه للفقه لا للمشرع وعلى وجه الخصوص للفقيه الأستاذ برود ون[2] أستاذ القانون المدني عميد كلية الحقوق ب (ديجون)، والذي وضع كتابه المعروف في الدومين العام سنة 1833م حيث ميز برودون في نظريته بين ثلاثة أنواع من الدومين[3]

---

[1] د. وحيد فكري رأفت، القانون الإداري، ج2، مطبعة العلوم، القاهرة، 1983م، ص972.

[2] د. برودون، (بيير جوزيف)، فقيه قانوني فرنسي.

[3] د. محمد زهير جرانه، حق الدولة والأفراد على المال العام، مرجع سابق، ص 18.

1- دومين السيادة: ويراد به السلطات العليا المقررة لحكم الدولة.

2- الدومين الخاص أو (دومين الدولة)[1]: ويتضمن سلطة كل فرد في الانتفاع والتصرف في أمواله وفقاً للقوانين، ويكون هذا الدومين مملوك للدولة ملكية خاصة، وقام الفقهاء الذين جاؤوا بعد الفقيه برودون بتغيير اسم دومين الدولة إلى الدومين الخاص تمييزاً عن الدومين العام[2]

3- الدومين العام: وهو ما خصص للمنفعة العامة، ويعتبر من حيث الأساس دومين حماية ولا يكون مملوكاً لأحد[3]، وإنما تحوزه الدولة باسم الجمهور، ولمصلحته فهي وكيلة عنه في حفظه وصيانته.

وبعد انتهاء الأستاذ برودون من نظريته في التمييز بين الأموال العامة، والأموال الخاصة التابعة للدولة، أخذ فقهاء القانون الإداري بهذه النظرية، وقسموا أموال الدولة إلى قسمين الدومين العام، ويشمل الأشياء التي تكون مخصصة لانتفاع كافة افراد المجتمع ولا تحوزها الدولة باعتبارها مالكة، وإنما باعتبارها نائبة عن المجتمع بغية حمايتها، وضمان صيانتها، أما الدومين الخاص فتحوزه الدولة باعتبارها مالكة كما يحوز الأفراد أموالهم[4].

وبعد ذلك انتشرت هذه النظرية حتى اعتنقها القضاء الفرنسي وميز بين الدومين العام ودومين الدولة، وأعطى لكل منهما مدلوله الذي خصه به

---

[1] د. سعد علوش، نظرية المؤسسة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968م، ص 116.

[2] د. محمد زهير جرانه، حق الدولة والأفراد على المال العام، مرجع سابق، ص 9.

[3] د. علاء يوسف اليعقوبي، حماية الأموال العامة في القانون الإداري، رسالة ماجستير بغداد، 1977م، ص3.

[4] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص 43.

برودون، وقام بتحديد ما يعتبر من الأموال العامة، وما يعتبر منها أموالاً خاصة ولما كان الفقه والقضاء اعتنقوا التفرقة بين والدومين العام، الدومين الخاص، طبقاً لنظرية برودون، مما دفع المشرع الفرنسي إلى الأخذ بهذه التفرقة بالتشريع الصادر في /16/ يونيو عام /1851/م[1] الخاص بنظام الملكية العامة.

وخلاصة الأمر أنه في النهاية قالوا بوجود نوعين من أموال الدولة (الدومين العام) وهي الأموال العامة التي تخضع لقواعد قانونية خاصة، و(الدومين الخاص) وهو الذي يخضع بشكل عام لأحكام القانون الخاص، ولازال هذا التقسيم حقيقة قائمة في القانون الوضعي[2]، بعد أن تعرفنا على مراحل تطور المال العام، سوف ننتقل الى تعريف الأموال العامة بشكل مفصل، وذلك في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: التعريف بالأموال العامة:

قبل الشروع في تعريف المال العام بشكل دقيق لابد في البدء من التطرق ولو بإيجاز لتعريف المال العام وتقسيماته، حيث تتعرض الدراسة لبيان معنى المال لغة، واصطلاحاً في الفقه، والتشريع، وتحديد أنواعه بحيث تباينت التعريفات التي تناولت الأموال العامة وفق ما يلي:

---

[1] د. وحيد فكري رأفت، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 973.

[2] د. علاء يوسف اليعقوبي، حماية الأموال العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 14.

أولاً: تعريف المال العام في اللغة والاصطلاح:

1- المال العام في اللغة:

المال هو ما يملكه الإنسان من كل شيء، وجمعه أموال، وقد ورد استعماله بمعان متعددة وبحسب كتب اللغة فهذه الكلمة –المال– تطلق على المعاني التالية:

في الأصل أطلق المال على ما يملك من الذهب، والفضة، ثم أطلق على كل ما يقتنى، ويتملك من الأعيان، وقد أطلق المال أيضاً على ما يملك من جميع الأشياء سواء كان من الأعيان أم من المنافع [1]، وعند أهل البادية يطلق المال على الأنعام، والمواشي كالإبل، والغنم، يقال خرج إلى ماله أي إلى ضياعه، أو إبله لأنها كانت أكثر أموالهم.

ويقال رجل مالٍ، ذو مالٍ، والمَيِّلُ: الكثير المالِ، المَيِّلَةُ: ذواتُ المال[2].

2- تعريف المال في الاصطلاح:

يمكن تعريف المال في الاصطلاح بأنه كل ما يمكن أن يملكه الإنسان، وينتفع به على الوجه المعتاد سواء كان مملوكاً بالفعل، أم كان قابلاً للتملك كالطرق، وينتج من هذا أن المال يطلق على الأشياء التي تقّوم به كالدار، والكتاب، وهذا ما يسمى عند رجال القانون بالأموال المادية، كما يطلق على

---

[1] أبو الفضل جمال الدين محمد بن حكم بن منظور، لسان العرب، ط1، طبعة دار صادر، بيروت، سنة 1410هـ، ص334.

[2] ابن منظور، لسان العرب، المجلد الحادي عشر، دار بيروت للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1956م، ص935.

الحقوق المالية التي تقع على تلك الأشياء كحق الملكية الذي يقع على الدار، وحق الانتفاع بالحبس الذي يقع على الشيء المحبوس، وهذا ما يسمى بالأموال غير المادية، وهذا المفهوم للمال هو الذي تمسك به رجال القانون منذ زمن بعيد[1]، ورجال القانون يقصرون المال على الحق الذي ينصب على الشيء، وتكون له قيمة تقدر بالنقود أما المحل الذي ينصب عليه ذلك الحق المالي من عقار وغيره، فيسمونه شيئاً لا مالاً، وبالتالي فقط اصطلح فقهاء القانون الى تقسيم المال عند تعريفهم له إلى ثلاثة أقسام[2]:

أ- التعريف الأول اعتمد على عنصر المنفعة، فعرفه بأنه كل شيء يحقق للإنسان منفعة ما، ويكون قابلاً للتملك الخاص.

ب - التعريف الثاني اعتمد على عنصر الملكية، فعرفه بأنه كل شيء يصلح في ذاته لأن يكون محلاً لحق مالي يدخل في تقدير ذمة شخص طبيعي، أو معنوي.

- التعريف الثالث اعتمد على فكرة الذمة المالية، فعرفه بأنه سائر العناصر الإيجابية للذمة المالية.

---

[1] د. علي حيدر، درر الحكام في شرح الأحكام، تعريف فهمي الحسيني، المجلد الأول، ط1، دار الجبل، بيروت، بلا تاريخ، ص 115.

[2] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، 224.

ثانياً: تعريف الأموال العامة في التشريعات القانونية:

تتجه القوانين في تعريف الأموال العامة اتجاهات متباينة، وعليه سنتعرض لتعريف المال العام في كل من التشريع الفرنسي، والتشريع المصري، والتشريع العراقي، والتشريع الكويتي، وأخيراً التشريع السوري وذلك وفق ما يلي:

1- تعريف الأموال العامة في التشريع الفرنسي:

يفتقد التشريع الفرنسي الى وجود معيار واضح للمال العام، بحيث اعتمد المشرع إلى البحث عن المعايير التي تميز المال العام عن المال الخاص.

ولا شك أن عملية البحث عن هذا المعيار لابد وأن تبدأ من التشريع، والسؤال هنا هل تضمن التشريع الفرنسي معياراً لهذا التميز؟

لم يضع المشرع الفرنسي معياراً واضحاً لتمييز الأموال العامة، وترك هذه المهمة للفقه الذي لم يبخل جهداً في سبيل التوصل إلى معيار جامع مانع في هذا الشأن، وأول ما يصادفنا هنا نصوص المادتين الأولى، والثانية من مجموعة دومين الدولة[1] الصادر سنة 1957 م تحت رقم /1336/، حيث نصت مادته الأولى على أنه "يتكون الدومين القومي من جميع الأموال والحقوق المنقولة والعقارية المملوكة للدولة"، أما مادته الثانية، فقد نصت على الأموال المشار إليها في المادة السابقة التي لا تقبل الملكية الخاصة بسبب

---

[1] د. أمجد نبيه عبد الفتاح لبادة، حماية المال العام ودين الضريبة، رسالة ماجستير جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، عام 2006، ص25.

طبيعتها، أو بسبب التخصص المرصودة من أجله، تعتبر من توابع الدومين العام أما ما عداها من أموال، فتكون من الدومين الخاص[1].

ولقد وجد مصطلح الدومين القومي في مرحلة قيام الثورة الفرنسية الذي يشمل كافة الأملاك العقارية للأمة، لذلك وجد في تلك الفترة نوعين من المال: الأول سمي الدومين القومي، والثاني سمي الدومين العام، وأصبحت الأموال مملوكة للأمة وليست مملوكة للتاج، أما في منتصف القرن التاسع عشر، فقد أخذ المشرع الفرنسي بالتفرقة بين الأموال العامة للدولة، والأموال الخاصة.

وعليه فإن الأموال العامة في التشريع الفرنسي من حيث المعاملة تقسم إلى نوعين، منها ما هو مخصص للنفع العام وهو ما يطلق عليه الأموال العامة أو كما يسميه الفقه الفرنسي Domaine public، وهي تخضع لنظام قانوني يغاير نظام الأموال الخاصة في القانون الخاص ضماناً لحماية هذه الأموال وعدم التصرف فيها والحجز عليها أو تملكها بالتقادم، أما النوع الثاني من أموال الدولة فهو الأموال الخاصة أو الدومين الخاص Domaine prive، وهي تلك الأموال التي تملكها الدولة والأشخاص الإدارية المتفرعة عنها بغرض استغلالها واستثمارها لإنماء موارد الدولة وزيادتها، وهذه الأموال تخضع للقواعد القانونية التي تنظم الملكية الخاصة للفرد في القانون المدني، باستثناء بعض الأحكام التي يقررها المشرع بنصوص صريحة[2].

---

[1] www.maktoobblog.com fckeditor-edit-fckblank.htmil

[2] د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري "أموال الإدارة العامة وامتيازاتها"، ط1، بدون دار نشر، القاهرة، 1973م، ص 21.

ويعتبر الفرنسيون أصحاب نظرية الأموال العامة، وقد أخذ الفقه الفرنسي منذ منتصف القرن التاسع عشر التمييز بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة قبل أن يعرف القانون الوضعي هذه التفرقة، وهو الذي أخذت منه كافة الدول التقسيم إلى أموال عامة وأموال خاصة ومنها الدول العربية التي تبنت معظمها الفقه الفرنسي[1].

2- تعريف الأموال العامة في التشريع المصري:

المشرع المصري، وعلى النقيض من المشرع الفرنسي الذي لم يضع معيار مميز جامع ومانع للأموال العامة نجد أنه لم يبخل أي جهد في سبيل صياغة معيار لتمييز المال العام في هذا المجال عبر القوانين المتعاقبة، فنجد أن المشرع المصري قد استخدم اصطلاحي الأموال العامة، والخاصة المملوكة للدولة استخداماً صحيحاً في عدد من القوانين كما في قانون المؤسسات العامة، وشركات القطاع العام رقم /60/ لعام 1971 م، والذي نص بمادته (25)على أن "أموال المؤسسات العامة قبل إلغائها تعتبر من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ما لم ينص على خلاف ذلك في القرار الصادر بإنشائها".

غير أن المشرع المصري استخدم تعبير الأموال العامة في قانون حماية المال العام رقم /35/ لسنة 1927م وفي القانون رقم /63/ لسنة 1975 م والذي ألغى القانون الأول استخداماً موسعاً.

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري "أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، المرجع السابق، ص 21.

كما ورد تعريف المال العام في المادة (181) من القانون المدني المصري رقم/63/ لعام 1975م بأنه" كل حق له قيمة مادية "ونصت الفقرة الثانية من المادة نفسها على "أن كل شيء لا يخرج من التعامل بطبيعته، أو بحكم القانون يصح أن يكون محلاً للحقوق المالية"[1].

وقد عرفه المشرع المصري في القانون المدني رقم /35/ لعام 1972 م في المادة (87) منه على أنه "يعتبر مال عام العقارات، أو المنقولات التي للدولة، أو الأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم، أو قرار من الوزير المختص"، وبالتالي فإن الأموال في التشريع المصري لا تكتسب صفتها العامة إلا بالتخصيص للمنفعة العامة، وهذا ما قضت به محكمة النقض المصرية.

ونصت المادة(88) من ذات القانون على أنه "تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة وينتهي التخصيص بمقتضى القانون، أو مرسوم، أو بقرار من الوزير المختص، أو بالفعل بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة" حيث يمكن استخلاص الملاحظات التالية:

أ – اكتفى القانون المصري الجديد بوضع قاعدة عامة ضمنها المعيار المميز للمال العام، وبذلك يكون المشرع قد ترك للقاضي في كل حالة متنازع

---

[1] راجع القانون المدني المصري، رقم 35، لسنة 1972م.

فيها أن يحدد ما يعتبر من الأموال العامة، وما لا يعتبر منها، وفي ذلك استزادة من اجتهاد القاضي[1].

ب – إن القانون المصري أضفى صفة العمومية على الأموال المملوكة للأشخاص الاعتبارية العامة غير الدولة، ومن ثم تخصيصها للنفع العام وذلك بصراحة النص.

ج – إن القانون المصري أضفى صفة العمومية على المال المنقول أيضاً متى كان مخصصاً للنفع العام، ولم يقصرها على العقارات فقط، وهو ما يتماشى مع تطور الفقه الفرنسي في هذا المجال.

د – وعليه فإن أموال جميع المرافق العامة الإدارية الإجبارية منها، والاختيارية تعتبر مالاً عاماً، سواء كانت تتبع الدولة، أو تتبع الأشخاص المحليين، وكذلك أموال المرافق العامة الصناعية، أو التجارية تعتبر أموالاً عامة شريطة أن تكون مملوكة لأحد الأشخاص العامة[2].

ويقترح بعض الفقهاء المصريين إنهاء التفرقة بين الأموال العامة، والخاصة، على أن تستبدل بها تفرقة أخرى بين الأموال اللازمة لسير المرافق العامة، أو المشروعات العامة، أو لتحقيق مصلحة من مصالح الجمهور، وهذه تكون محل حماية قانونية خاصة، ولا يجوز التصرف فيها، وبين الأموال غير

---

[1] د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري "أموال الإدارة العامة وامتيازاتها"، مرجع سابق، ص21.

[2] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص123.

اللازمة لذلك كالمنتجات المعدة للبيع، وهي لا تخضع لمثل هذه الحماية، ويجوز التصرف فيها.

3- تعريف الأموال العامة في التشريع العراقي:

المال العام وفق ما أورده المشرع العراقي في نص المادة(71) من القانون المدني العراقي رقم/40/ لسنة 1951م كما يلي:[1].

"تعتبر أموالاً عامة العقارات، والمنقولات التي للدولة، أو الأشخاص المعنوية العامة التي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل، أو بمقتضى قانون".

ويلاحظ من ذلك أن المشرع العراقي اشترط لكي تعتبر الأموال أموالاً عامة أن تكون مملوكة للأشخاص العامة مثل الأراضي الأميرية، بالإضافة لتخصيصها للمنفعة العامة مباشرة سواء كان هذا التخصيص بالفعل، أو بمقتضى قانون خاص[2]، وعرفت الأموال العامة لأول مرة في العراق من خلال قانون الآثار، والذي اعتبر هذه الأموال ملكاً للأمة لا يجوز التصرف فيها، أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم.

4- تعريف المال العام في التشريع الكويتي:

وفقاً لنص المادة (2) من القانون رقم /1/ لسنة 1993م فيما يتعلق بحماية الأموال العامة في الكويت، يكون المال عاماً إذا كان مملوكاً، أو

---

[1] راجع القانون المدني العراقي، رقم 40، لعام1951، المادة 71 منه.

[2] د. صلاح الدين الناهي، التعليقات الواقية على متون القوانين المرعية في العراق" شرح القانون المدني العراقي" الرسالة الرابعة، مطبعة دار المعرفة، بغداد 1955، ص 308.

خاضعً بقانون لإدارة إحدى لجهات التالية مهما كان موقع تلك الأموال داخل البلاد، أو في خارجها:

أ- الدولة.

ب- الهيئات العامة والمؤسسات العامة.

ج- الشركات، والمنشآت التي تساهم فيها الجهات المبينة في البندين السابقين بنسبة 25% من رأسمالها إما بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة، وذلك بواسطة منشآت أو شركات تساهم الدولة، أو الهيئات العامة، أو المؤسسات العامة، أو غيرها من مختلف الهيئات ذات الشخصية المعنوية[1].

ويمكن لنا أن نستخلص الملاحظات الآتية على القانون الكويتي:

- وضع القانون الكويتي قاعدة عامة، ومرنة لتمييز المال العام، وبذلك يكون المشرع قد ترك للقاضي في كل حالة متنازع فيها أن يحدد ما يعتبر من الأموال العامة، وما لا يعتبر من الأموال العامة.
- أن القانون الكويتي أضاف صفة العمومية على الأموال المملوكة للأشخاص الاعتبارية العامة غير الدولة متى تم تخصيصها للنفع العام، وذلك بصريح النص.

وفي رأينا أن ما يميز القانون الكويتي أنه أضفى صفة العمومية على المال المنقول متى كان مخصصاً للنفع العام، ولم يقصرها على العقارات فقط وهو ما ينسجم مع تطور الفقه الفرنسي.

---

[1] د. إبراهيم الدسوقي أبو الليل، الحقوق العينية الأصلية "أسباب كسب الملكية"، الجزء الثاني، ط1، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر، جامعة الكويت، 1990م، ص11.

5- تعريف الأموال العامة في التشريع السوري:

لم يضع القانون المدني السوري رقم /84/ لعام 1949م تعريفاً للأموال، حيث ترك هذه المهمة للفقه، وقد ورد في المادة (83) منه "1- كل شيء غير خارج عن التعامل بطبيعته، أو بحكم القانون يصح أن يكون محلاً للحقوق المالية، 2- والأشياء التي تخرج عن التعامل بطبيعتها هي التي لا يستطيع أحد أن يستأثر بحيازتها، وأما الخارجة بحكم القانون فهي التي لا يجيز القانون أن تكون محلاً للحقوق المالية"، وعلى ذلك تقسم الأشياء إلى قسمين[1]:

القسم الأول: أشياء لا يصح أن تكون محلاً للحقوق المالية: وهذه تعتبر أشياء، ولكنها لا تعتبر حقوقاً، وتشمل الأشياء التي تخرج عن التعامل بطبيعتها، وهي الأشياء التي لا يستطيع أحد أن يستأثر بحيازتها كما ذكرت ذلك المادة (83) من القانون المدني السوري رقم /84/ لعام 1949م وهي تضم ما يلي:

أ- الأشياء المشتركة: وهي الأشياء التي يمكن أن ينتفع بها كل الناس دون أن يحول انتفاع بعضهم بها دون انتفاع الآخرين، فهذه الأشياء لا تعتبر مصدر للأموال على الرغم من عظم منفعتها للإنسان بسبب عدم إمكانية تقويم المنافع الناتجة عنها كالهواء، وماء البحار، والماء الجاري، وأشعة الشمس، والجبال، ومياه الأمطار، نظراً لعدم إمكانية الاستئثار بها من جانب شخص معين في صورتها الطبيعية إلا إذا

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص224.

أدخلت عليها تحويلات تجعل منفعتها قابلة للتقويم فإنها بذلك تصبح من الأموال، ومثال ذلك تعبئة أكسجين الهواء في أوعية خاصة لاستعماله في معالجة المرض، أو بعد العمليات الجراحية، وتحلية مياه البحر، واستخراج الملح من البحر، واستخدام مساقط المياه لتوليد الكهرباء[1].

ب-الأشياء المباحة: هذه الأشياء لا تدخل في ملكية إنسان، ولكنها بطبيعتها تقبل التملك مثال ذلك الصيد في البراري والطير في الجو والسمك في البحار والأنهار ويجوز أن تكون هذه الأشياء ملكاً لأول واضع يد عليها، وبذلك تدخل في عداد الأموال[2].

وتشمل أيضا الأشياء التي تخرج عن التعامل بحكم القانون، وهي الأشياء التي لا يجيز القانون أن تكون محلاً للحقوق المالية؛ أي ينصّ القانون على عدم جواز التعامل بها كالشمس، والأفيون، وتبقى هذه الأشياء غير معتبرة من الأموال، ولو سمح بالتعامل بها في نطاق معين كبيع الحشيش، والأفيون لأغراض طبية[3].

---

[1] د. عبد الجواد السرميني وعبد السلام الترمانيني "القانون المدني- الحقوق العينية -ج1- الحقوق العينية الأصلية"، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب، 1986م، ص 38-41.

[2] لا يرى الدكتور محمد علي عرفة ضرورة للتفرقة بين الأشياء المشتركة والأشياء المباحة على الوجه المتقدم فكل هذه الأشياء تخرج من عداد الأموال طالما لم يتصل بها حق الإنسان.

[3] د. محمد كامل مرسي، شرح القانون المدني الجديد-الحقوق العينية الأصلية، ج1، المطبعة العالمية، القاهرة، 1949م، ص 15.

القسم الثاني: أشياء يصح أن تكون محلاً للحقوق المالية، وقد حددتها المادة83 من القانون المدني السوري رقم /84/ لعام 1949م بأنها" كل شيء غير خارج عن التعامل بطبيعته، أو بحكم القانون يصح أن يكون محلاً للحقوق المالية" وإضافة للمادة (83) من القانون المدني السوري نجد هناك العديد من النصوص القانونية بينت نظام الأموال العامة في سورية، وأهمها المادة (90) والمادة (91) من القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (84) تاريخ 1949/5/18م، فالمادة (90) نصت على: "1- تعد أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل، أو بمقتضى قانون أو مرسوم أوقرار من الوزير المختص".

"2- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها، أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم"، ونصت المادة (91) بأن " الأموال العامة تفقد صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي التخصيص بمقتضى قانون، أو مرسوم، أو بالفعل"، وعليه تعد أموالاً عامة جميع العقارات، والمنقولات التي للدولة والأشخاص العامة، والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل، أو بمقتضى قانون، أو مرسوم، وعليه يجب لاكتساب المال الصفة العام أن يتوفر فيه عنصرين أساسيان:

أولهما: أن يكون مملوكاً لأحد أشخاص القانون العام الداخلي كالدولة والمجالس المحلية والمؤسسات، وبذلك لا يمكن أن يصير المال المملوك للأفراد العاديين مالاً عاماً إلا إذا انتقل إلى شخص من أشخاص القانون العام الداخلي

بأحد الطرق المشروعة، كنقل الملكية بالتراضي أو القهر بإتباع إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة.

ثانيهما: أن يكون هذا المال المملوك لأحد أشخاص القانون العام مخصص لمنفعة عامة بالفعل، باستعمال الجمهور له أو بمقتضى قانون، أو مرسوم ولا يهم لاعتبار المال عاماً أن يكون بفعل الطبيعة دون تدخل الإنسان كالأنهار والجبال وغيرهما أو بعد تدخل الإنسان لتهيئته للنفع العام، كالطرق والموانئ والحدائق، وقد عرف قانون العقوبات الاقتصادي السوري رقم /3/ الصادر بتاريخ 2013/3/20 م الأموال العامة، حيث جاء في المادة الأولى منه " يقصد بالأموال العامة في تطبيق هذا المرسوم التشريعي الممتلكات العائدة للدولة، أو الجمعيات التعاونية، أو المنظمات النقابية، سواء أكانت مستعملة في الإنتاج أو غير مستعملة، وتشمل الأموال المنقولة وغير المنقولة وسائر الحقوق"[1].

فالمشرع السوري عدّ المال عاماً عندما يخصص للمنفعة العامة، سواء خصصت لاستعمال الجمهور مباشرة أو خصصت لخدمة مرفق عام، بحيث إذا لم يتوفر أي من هذين الشرطين تكون أموال الإدارة أموالاً خاصة، وتخضع للقواعد القانونية التي تحكم هذا النوع من الأموال.

من خلال استعراض التعريفات التي وردت في التشريعات المختلفة يمكن التوصل إلى الشروط الواجب توافرها في أموال الإدارة لتصبح أموالاً عامة:

---

[1] المادة الأولى من قانون العقوبات الاقتصادي السوري، رقم 3، تاريخ 2013/3/20.

- إن تعاريف الأموال العامة جميعها تشترط في المال العام أن يكون عائداً للدولة أو لأحدى الشخصيات المعنوية العامة لكي يعد مالاً عاماً.
- وتتوجه أغلب التعريفات نحو اشتراط تخصيص المال للمنفعة العامة لكي يُعدّ مالاً عاماً، وهو المعيار المرجح لدى كل من الفقه والقضاء للتمييز بين أموال الإدارة الخاصة وأموالها العامة، حيث يعتبر مال الإدارة مالاً عاماً بتخصيصه لاستعمال الجمهور أو بتخصيصه لخدمة أحد المرافق العامة، وذلك باعتبار المال الذي يتم تخصيصه لخدمة المرفق العام لابد وأن يستفيد منه الجمهور بطريق غير مباشر، فهو معيار سائد في أغلب التشريعات السورية والتونسية والفرنسية والمصرية وغيرها الكثير وذلك لتفريق وتمييز كل من المال العام والمال الخاص.

وهنا لابد من الإشارة إلى طرق تخصيص المال العام للمنفعة العامة وفق القانون السوري، حيث يكتسب المال الصفة العامة بتخصيصه للمنفعة العامة ويتحقق ذلك وفقاً لطريقتين التاليتين:

الطريقة الأولى: وفقاً لنظرية التخصيص الواقعي، حيث يرى أنصار هذه النظرية أن تخصيص الأموال المملوكة للإدارة للمنفعة العامة يعتمد في حقيقته على مصدر عرفي، وهو اعتياد الأفراد واستمرارهم من دون انقطاع بالانتفاع بهذه الأموال، وبالتالي لا يشترط لعد مال الإدارة مالاً عاماً أن يكون تخصيصه بعمل قانوني صادر من الإدارة، ومن دواعي المبالغة أن يتطلب سنداً منشئاً للتخصيص بالنسبة لكل مال للإدارة يدخل في عداد الأموال العامة، واتفق الفقه

والقضاء على أنه يجوز إثبات واقعة التخصيص الفعلي للمنفعة العامة، لكونها واقعة مادية بكل طرق الإثبات[1].

الطريقة الثانية: وفقاً لنظرية التخصيص الشكلي، ويرى أنصار هذه النظرية إن التخصيص الذي يؤدي إلى إلحاق الصفة العامة بأموال الإدارة يجب أن يتم شكلياً، أي بعمل قانوني صادر بالتخصيص، وبالتالي فلا يكفي عندهم التخصيص الفعلي أو الواقعي لان تقرير حق الانتفاع بهذا المال للكل وتطبيق نظام قانوني استثنائي من أجل ذلك على هذا المال يتطلب من الإدارة أن تكشف صراحة عن إرادتها في إعلان التخصيص بعمل قانوني، وهذا العمل القانوني قد يكون بصدور قانون من السلطة التشريعية أو قرار من السلطة المختصة، وقد أخذ بهذه النظرية المشرع الفرنسي وقد خفف القضاء الفرنسي من وطأة هذا التضييق عندما أقر فكرة التخصيص الضمني التي يمكن استخلاصها من كل عمل قانوني تتخذه الإدارة ولو على نحو غير مباشر[2].

أما موقف القانون السوري من طرق التخصيص تلك، حيث نستنتج من الرجوع إلى نص المادة (90) من القانون المدني السوري رقم /84/ لعام 1949م والتي نصت على أنه "تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة

---

[1] د. محمد خير العكام، الأموال العامة، الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد الأول، ط1، سورية، 2009م، ص517+518.

[2] د. محمد خير العكام، الأموال العامة، الموسوعة القانونية المتخصصة،المرجع السابق، ص517+518.

بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص"[1] إن المشرع السوري أخذ بنظريتي التخصيص، نظرية التخصيص الشكلي ونظرية التخصيص الفعلي أو الواقعي، حيث اشترط القانون لصحة التخصيص الشروط التالية[2]:

الشرط الأول: يجب أن يرد التخصيص على مال مملوك ملكية خاصة لشخص عام، أما إذا كان المال المراد تخصيصه مملوكاً لفرد أو لشخص من أشخاص القانون الخاص، فيجب لسلامة تخصيص هذا المال انتقال ملكيته إلى الدولة أو لغيرها من الأشخاص المعنوية العامة، فيلحق بأموالها الخاصة أولاً، ثم تقوم هذه الأشخاص بعد ذلك بتخصيصه للمنفعة العامة وذلك بالطرق المكتسبة للملكية كالعقد أو الاستملاك أو الالتصاق أو التقادم.

الشرط الثاني: إظهار نية الإدارة في التخصيص، ينبغي أن تكون نية الإدارة صريحة أو ضمنية لا مجرد موقف سلبي منها كتساهلها في اقتطاع أهل قرية لقطعة أرض مملوكة للإدارة، أو استعمالها طريقاً عاماً، فهذا الموقف السلبي يعني تخصيص الإدارة هذه الأرض للمنفعة العامة.

الشرط الثالث: وجوب تحقق التخصيص من الناحية الفعلية أو الواقعية عندما يكون التخصيص شكلياً.

---

[1] المادة 90 من القانون المدني السوري رقم 84 لعام 1949م.

[2] د. محمد خير العكام، الأموال العامة الموسوعة القانونية المتخصصة، مرجع سابق، ص517+518.

ثالثاً: تعريف الأموال العامة في الفقه الإسلامي والفقه القانوني:

1- تعريف الأموال العامة في الفقه الإسلامي:

المال بصفة عامة يعتبر من ضرورات الحياة الأساسية، فهو أحد خمسة أمور حث الدين الإسلامي بالمحافظة عليها وهي: الدين- النفس- العقل- العرض- المال وبذلك فإن المال في الإسلام وسيلة وليس غاية هدفها العدالة الاجتماعية، فالمال ملك لله والإنسان مجرد مستخلف فيها على وجه الأرض حيث قال سبحانه وتعالى:

(وَأَنفِقُوا مِمَّا جَعَلَكُم مُّسْتَخْلَفِينَ فِيهِ)[1] فإذا ما استعملت هذه الأموال في غير ما أمر به المالك الحقيقي لها تنقلب إلى شهوة تورث صاحبها بهلاك وتفتح على الناس أبواب الفساد[2].

ويرتبط المال لعام ارتباطاً وثيقاً بجذور الفلسفة الإسلامية، مع الإشارة إلى أن هناك أموال لا يجوز تملكها ولا تمليكها، أي لا يجوز التصرف فيها على أي وجه كالشوارع والجسور والطرق النافذة المُعدّة لانتفاع عامة الناس، وقد تعددت التعريفات الفقهية حول عناصر المال العام، فبعضها يرى أن المنافع والحقوق لا تعتبر مالاً اقتصادياً، مع أن المنافع قد تكون مقصودة لنا غير أن تملكها لا يتم إلا بسبب حيازة أصلها.

---

[1] سورة الحديد الآية 7.

[2] د. محمد أبو زهرة، التكافل الاجتماعي في الإسلام، الدار القومية للنشر، القاهرة، 1964م، 29.

فقد عرفته مجلة الإحكام العدلية في المادة(126) منها المال هو "ما يميل إليه طبع الإنسان ويمكن ادخاره إلى وقت الحاجة إليه منقولاً كان أو غير ذلك"[1]ومن هذا التعريف يتبين "بأن كل شيء أبيح الانتفاع به أو لم يبح وكل ما هو مملوك بالفعل أو لم يكون مملوكاً من المباحات ويمكن ادخاره فهو داخل تحت هذا التعريف"[2]والفرق بين الملك والمال هو بالعموم، فكل مال ملك وليس كل ملك مال، لأن المنافع ملك –كما سبق– وليس مالاً إذ لا يمكن ادخارها[3]، من هذه التعاريف التي قال بها فقهاء الإسلام يمكن استنتاج شروط المال[4]:

الشرط الأول: أن يميل إليه طبع الإنسان وهو ما يعبر عنه بلغة العصر القيمة المادية، وقد ورد عن الإمام الشافعي بهذا الخصوص لا يقع اسم المال إلا على ماله قيمة يباع ويلزم منفعة.

الشرط الثاني: أن يكون قابلاً للادخار أي وقت الحاجة، وهذا يعني أن تخرج المنافع كحق السكن وغيره من مفهوم المال.

الشرط الثالث: أن يكون المال متقوم مما يباح الانتفاع به ولهذا يخرج الخمر من مفهوم المال.

---

[1] مجلة الأحكام العدلية، الطبعة الأولى، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر، عمان، 1999م، ص 16.

[2] د. حيدر علي، درر الحكام في شرح مجلة الأحكام، تعريب المحامي فهمي الحسيني، مج1، ط1، دار الجبل، بيروت، 2003م، ص89.

[3] د. سليم رستم باز، شرح المجلة، دار إحياء التراث العربي، ط 1، لبنان، بلا سنة نشر، ص 71.

[4] د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري "دراسة ومقارنة"، مرجع سابق، ص285.

الشرط الرابع: أن يكون المال المتقوم محرزاً أي يقع تحت يد الإنسان، فالهواء لا يعتبر مالاً ما لم يكن محرزاً في أسطوانة أو ما شابهها.

2- تعريف الأموال العامة عند فقهاء القانون:

حيث عرف المال العام لدى بعض فقهاء القانون بأنه "المال المملوك للدولة، سواء كان مملوكاً ملكية عامة تمارس عليها الدولة سلطتها بصفتها صاحبة السلطة العامة، أو مملوكاً ملكية خاصة ويخضع لقواعد القانون الخاص"[1] وعرف أيضاً بأنه "مجموعة الأموال التي تعود إلى السلطة العامة"[2].

ويذهب الدكتور ماجد راغب الحلو أن المال العام هو "الذي تملكه الدولة أو أشخاصها المعنوية إن كانت أشخاص معنوية إقليمية أو مرفقية وبوسائل مشروعة قانوناً، سواء أكان المال ثابتاً أو منقولاً وتخصص للمنفعة العامة بموجب قانون أو وفقاً للأنظمة والقرارات الإدارية الصادرة بالتخصيص من الجهة المختصة"[3].

يلاحظ من ذلك أنه ليس هناك تعريف جامع ومانع لمفهوم المال العام، إذ هناك جملة من التباينات في تعريف المال العام عند فقهاء القانون.

---

[1] د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون طبعة، 1994م، ص131.

[2] د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، المرجع السابق، ص132.

[3] د. حيدر نجيب أحمد، "علاقة القانون الإداري بالقانون المدني في حدود المال العام" كلية الحقوق ديالى، 2009م" بحث منشور بتاريخ 2013/2/26، على الرابط:

http://www.law.uodiyala.edu.ig

والسبب في اختلاف التعريفات في التشريعات والقوانين للمال العام الاختلاف الناتج عن النظام السياسي للدولة، فالمال العام له أهمية كبرى في الأنظمة الاشتراكية، وأخذ حيزاً كبيراً في قوانينها عكس الأنظمة الرأسمالية التي تبنت المبدأ الحر الذي يركز على الملكية الخاصة[1].

ويلاحظ في هذا المجال أن الفقه قد خلط بين مفهوم المال العام بمعنى المال المملوك لمجموع الأمة، وبين مفهوم المال العام بمعنى الأموال المخصصة للنفع العام (الدومين العام)، إذ غالباً ما يستخدم مصطلح المال العام، ويكون القصد منه تلك الأموال التي تعود للدولة، وتخصص للنفع العام أي الدومين العام.

ويقصد بالدومين العام ((الأموال التي تملكها الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى ملكية عامة، وهي تخضع للقانون العام، وتخصص للنفع العام كالطرق، وشواطئ البحر، والأنهار، والموانئ، والحدائق العامة، والأصل أن لا تأخذ الدولة رسماً أو مقابلاً للانتفاع به، واستعماله إلا في حالات خاصة بهدف تنظيم هذا الانتفاع))[2].

وفي رأينا الشخصي اعتقد انه يمكن التوصل إلى تعريف الأموال العامة بأنها: ما تملكه الدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة من أموال، سواء

---

[1] دأب فقهاء القانون الإداري لوضع تعريف محدد للمال العام فتراهم تارة يعرفون الأموال العامة منطلقين من الطبيعة القانونية لهذا المال وتارة أخرى يعرفونه بالاستناد إلى مدى تحقيق المال العام للمنفعة العامة والصالح العام.

[2] د. بعلي محمد الصغير أبو العلا، المالية العامة النفقات العامة الإيرادات العامة الميزانية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون طبعة، عنابة، 2003 م، ص 56.

عقارية أو منقولة، وتم تخصيصها لتحقيق المنفعة العامة أما بطبيعتها أو بفعل الإنسان وذلك بتهيئته لها أو بنص قانوني صريح.

أو بأنه "المال المملوك للدولة سواء كان مملوكاً ملكية عامة تمارس عليه الدولة سلطتها بصفتها صاحبة السلطة العامة أو مملوكاً ملكية خاصة ويخضع لقواعد القانون الخاص"

وبعد أن تناولنا تعريف الاموال العامة وفق التشريعات المختلفة، سنتعرف في المطلب الثاني على تقسيمات الأموال العامة.

المطلب الثاني

تقسيمات الأموال العامة

قسم فقهاء القانون الأموال العامة للعديد من التقسيمات، حيث قسمت تبعاً لطبيعتها إلى نوعين–أموال عامة غير منقولة عقارية– أموال عامة منقولة وقسموها تبعاً لموقعها إلى ثلاثة أقسام: برية وبحرية ونهرية، وقسم آخر تبعاً للشخص الذي تعود إليه إلى ثلاثة أنواع أموال عامة قومية وأموال عامة إقليمية وأموال عامة محلية أو بلدية، وهو ما سوف نتعرض له من خلال الفروع الآتية:

- الفرع الأول: تقسيم الأموال العامة تبعاً لموقعها وطبيعتها.
- الفرع الثاني: تقسيم الاموال العامة تبعاً للشخص الذي تعود إليه.

الفرع الأول: تقسيم الأموال العامة وفقاً لموقعها وطبيعتها:

قسمت الأموال العامة بالنظر الى موقعها وطبيعتها للعديد من التقسيمات كما يلي:

أولاً: تقسيم الأموال العامة وفقاً لموقعها[1]:

قسم الفقهاء الأموال العامة تبعاً لموقعها إلى ثلاثة أنواع:

1- أموال عامّة بريّة.

2- أموال عامّة نهريّة.

3- أموال عامّة بحريّة.

1- الأموال العامة البرية وتشمل:

أ- الإنشاءات المقامة للمنفعة العامة.

ب- إنشاءات التحصين والمراكز الحربية، وبذلك تشمل الثكنات العسكرية والمصانع العسكرية والقلاع والحصون أماكن التدريب العسكري وكل ما هو لازم لسير مرفق الدفاع يعتبر من الأموال العامة.

ج- الطرق والشوارع والممرات، ولكي تُعدّ عامة يجب أن تخصص للمنفعة العامة إما بطريق رسمي أو بطريق فعلي، وبالتالي حتى تعتبر الطرق والشوارع من الأموال العامة يجب أن تكون غير مملوكة للأفراد أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة، وأن يكون مباحاً استعمالها للجمهور.

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص234.

د- السكك الحديدية وحافلات الترام وتوابعها وخطوط الهاتف والبرق والتلكس وكل ما يؤول إلى الدولة أو إلى الإدارة المحلية من وسائل النقل العام والمطارات والطائرات وغيرها، وهي تعتبر من الأموال العامة سواءً أكانت مستثمرة بواسطة الحكومة أو عن طريق الامتياز.

هـ - الحدائق العامة والأبنية الحكومية.

و - المنقولات المخصصة للمنفعة العامة[1].

2- الأموال العامة النهرية:

يعتبر مجرى النهر ومياهه وجسوره وسدوده من الأموال العامة، وكذلك الينابيع مهما كان نوعها أو المياه الجوفية، وبالتالي فإن الأموال العامة النهرية إما أن تكون طبيعته كمجرى النهر، وإما تكون صناعية مثل السدود النهرية والأرصفة المجاورة للنهر والمباني اللازمة للانتفاع بالنهر.

3- الأموال العامة البحرية وتشمل:

أ - شواطئ البحر وهي الأراضي المجاورة للبحر، ويجب الرجوع في تحديدها للطبيعة ولا يجوز ملكيتها بالتقادم.

ب - المرافئ البحرية وكل ما يتبعها من إنشاءات وإنارة وعلامات.

ج - السدود البحرية.

د - الخلجان والرؤوس والأحواض البحرية.

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، المرجع السابق، ص234.

هـ - البرك والمستنقعات والبحيرات المتصلة بالبحر مباشرة.

و - الأسلاك البرقية على الشواطئ.

ثانياً: تقسم الأموال العامة وفقاً لطبيعتها:

قسمها الفقهاء[1] إلى قسمين:

1- أموال عامة غير منقولة (عقارية)

2- أموال عامة منقولة.

1- الأموال العامة غير المنقولة (العقارية):

اختلف الشراح حول المباني الحكومية وهل تعتبر من أملاك الدولة العامة، أو أنها تدخل ضمن الأملاك المملوكة ملكاً خاصاً للدولة، وذلك ناتج عن عدم تبني معيار واحد للتفرقة بين الأموال العامة، والخاصة، فمن قال بمعيار عدم القابلية للتملك اعتبر المباني الحكومية من الأملاك الخاصة، إلا إذا ألحقت بأموال عامة بطبيعتها لا تقبل التملك عندها تتحول إلى مال عام.

ومن قال بمعيار التخصيص لمرفق عام لا يعتبر المباني الحكومية أموالاً عامة إلا إذا كانت لازمة لسير مرفق عام، وأن أصحاب معيار التخصيص لاستعمال الجمهور قد اختلفوا حول تطبيق معيارهم على المباني الحكومية[2].

---

[1] د. أمجد نبيه عبد الفتاح لبادة، حماية المال العام ودين الضريبة، مرجع سابق ص11.

[2] د. محمد علي عرفة، شرح القانون المدني الجديد في حق الملكية، مرجع سابق، ص163+164.

ويثار التساؤل هنا هل تعتبر المباني الحكومية في سورية من أملاك الدولة العامة أو من أملاكها الخاصة، وبالرجوع إلى المادة (90) من القانون المدني السوري رقم /84/ لعام 1949م نرى أن المشرع السوري قد تبنى معيار التخصيص للمنفعة العامة للتمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة، وبناءً عليه تعتبر جميع المباني الحكومية من الأموال العامة إذا كانت مخصصة للمنفعة العامة سواء أكانت لازمة لسير المرفق العام أم ليست لازمة، وسواء أكان مباحاً للجمهور استعمالها أم كان استعمالها محدد الغرض كما لو كانت معدة لاستعمال إحدى وزارات الدولة، وينتج عن ذلك أنها تعتبر من الأموال العامة التي لا يجوز التصرف فيها و لا يجوز الحجز عليها و تملكها بالتقادم وتقسم هذه العقارات الى ما يلي[1]:

أ- العقارات اللازمة لسير المرافق العامة متى كانت مخصصة للمنفعة العامة كالمدارس والجامعات اللازمة لسير مرفق التربية والتعليم والمستوصفات والمستشفيات اللازمة لسير مرفق الصحة العامة والمحاكم والسجون وإصلاحيات الأحداث اللازمة لسير مرفق العدالة وأقسام الشرطة والمباني اللازمة لسير مرفق الأمن.

ب- العقارات المباحة لاستعمال الجمهور متى كانت مخصصة للمنفعة العامة كالمتاحف والحدائق والمكتبات العامة والأسواق العامة والمسابح والمعارض العامة.

---

[1] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج 8، "حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال"، مرجع سابق، ص 125ـ126.

ج- المباني الملحقة بالأموال العامة، وهي إما أن تكون من الفنون كالتماثيل وأقواس النصر وغيرها من التحف الفنية، والتي تقام في الشوارع، والمباني العامة وإما تكون لازمة للخدمة العامة إن رصدت الأموال العامة لأدائها كالأرصفة والموانئ والجسور والمحطات ومخازن السكك الحديدية وصوامع الغلال والحبوب ومباني المطارات ومرآب السيارات الحكومية والأبنية المخصصة لإيواء الحراس والأماكن التي تحفظ بها الحيوانات.

د- كل عقار اعتبره المشرع من الأموال العامة بنص خاص، ومثال ذلك قانون الآثار والمناجم، حيث نصت المادة (4) من المرسوم التشريعي رقم /222/ تاريخ 1963/10/26م المتضمن نظام الآثار القديمة على أن "جميع الآثار القديمة المنقولة وغير المنقولة الموجودة في سورية سواء أكانت ظاهرة على وجه الأرض أم في باطنها تعتبر من الأموال العامة"، وكذلك المادة (1) من قانون المناجم رقم /7/ تاريخ 1953/12/21م حيث نصت على أنه "تعتبر من أملاك الدولة العامة جميع المواد المنجمية التي توجد ضمن حدود الأرض السورية سواء أكانت على سطح الأرض أم في باطنها أم في المياه الإقليمية".

هـ- المنازل التي تخصصها الحكومة لإقامة بعض العاملين (الموظفين) كالمحافظين ومديري المناطق ودور الضيافة الحكومية، وهذه العقارات تبقى معتبرة من الأملاك العامة ولو طالبت الإدارة ساكنيها باستيفاء أجرة رمزية منهم، وقد اختلف الفقهاء في فرنسا في حكم هذه العقارات، فبعضهم رأى أنها

تدخل في نطاق الأموال العامة والآخر رأى أنها تدخل في نطاق الأموال الخاصة للدولة.

فهذا خلاف لا نجده في سورية، فهي تعتبر من الأموال العامة بسبب تخصيصها للمنفعة العامة، وتظهر هذه المنفعة العامة في ضرورة إيجاد مساكن مناسبة لسكن العاملين الذين يؤدون خدمات في مرفق عام ضماناً لحسن سير العمل فيه.

2- الأموال العامة المنقولة:

اختلف الشراح حول اعتبارها من الأموال العامة أو عدم اعتبارها كذلك، فقد ذهب جانب من الشراح على رأسهم الفقيه (برتملي) إلى استبعادها من الأموال العامة، أما القسم الغالب من الشراح فقد اعتبر هذه المنقولات من الأموال العامة متى كانت ذات نفع عام، وذلك وفق أحكام القضاء الفرنسي.

أما في سورية، وبالرجوع إلى المادة (90) من القانون المدني السوري رقم/84/ لعام 1949م ذكرت المنقولات وأخذت بمعيار التخصيص للمنفعة العامة كمعيار للتفريق بين ما يعدّ مالاً عاماً وما يعدّ مالاً خاصاً، فتكون المنقولات المملوكة للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة أموال عامة تتمتع بحصانة هذه الأموال متى كانت مخصصة للمنفعة العامة، كالمخطوطات والكتب الموجودة في المكتبات العامة والوثائق والسجلات الموجودة لدى الوزارات والإدارات العامة المختلفة والتحف والتماثيل غير الثابتة في مكانها والكراسي والصور المعروضة أو المحفوظة في المتاحف الوطنية وأثاث

المكاتب الرسمية والطاولات والأوراق والسفن والطيارات الحكومية والأسلحة الحكومية والسيارات الحكومية والآثار ونقود الخزينة العامة[1]

الفرع الثاني: تقسيم الأموال العامة تبعاً للشخص الذي تعود إليه:

قسم الفقهاء الأموال العامة من حيث الشخص الذي تعود إليه الى ثلاثة أقسام:[2]

1- أموال عامة إقليمية: كالطرق والحدائق العامة التي تقوم بصيانتها الإدارات المحيلة والمحافظات.

2- أموال عامة قومية: كالطرق العامة التي تقوم بصيانتها وزارة المواصلات، والمباني الحكومية، والوزارات، والقلاع، والموانىء.

3- أموال عامة محلية أو بلدية: كالطرق، والحدائق، التي تتعهدها البلدية والأبنية التابعة للبلدية والسيارات.

وعليه فإن تقسيم الأموال العامة تبعاً للشخص الذي تعود له تختلف باختلاف النظام الإداري للدولة من حصر أو توسيع للشخصية الاعتبارية في الدولة، وذلك من خلال الاعتراف بهذه الشخصية لوحدات محلية أيضاً، سواءً أكانت محلية أو وظيفية، وبالتكييف الذي يتعلق بطبيعة الأموال العامة فالفقهاء الذين أنكروا صفة الملكية للأموال العامة عدوا جميع الأموال العامة وحدة واحدة

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص234.

[2] د. محمد كامل مرسي، شرح القانون المدني الجديد الحقوق العينية الأصلية، مرجع سابق، ص145.

تتولى الدولة صيانتها وحفظها، إما بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر عن طريق الإدارات التابعة للدولة، والفقهاء الذين أسبغوا على الأموال العامة صفة الملكية تبنوا أيضاً تعدد المال العام في الدولة تبعاً لتعدد الأشخاص الإدارية التي لكل منها ذمة مالية مستقلة وتملك أموالاً تخصصها للمنفعة العامة.

وهذا النقاش لا مجال له في سوريا، وذلك بالاستناد الى نص المادة(90) من القانون المدني السوري رقم /84/ لعام 1949م والتي نصت "على أنه تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة وللأشخاص الاعتبارية العامة"، فالقانون سمح بأن تكون للدولة وللأشخاص الاعتبارية العامة أموال عامة.

وخلاصة الأمر كما نعتقد أن التشريعات المختلفة التي اتجهت في مجال تقسيم المال العام بالعدول عن ضرب الأمثلة لما يعد مالاً عاماً في القانون، تكتفي بوضع معيار عام لتمييز الأموال العامة وهو معيار التخصيص للمنفعة العامة، وترك المهمة بعد ذلك للقاضي ليحدد وفقاً لكل حالة على حدة، وهو ما أخذ به المشرع السوري عندما لم يورد تعداد حصري لما يعد من الأموال العامة، بل قام بوضع معيار شامل لتمييز الأموال العامة عن سواها وهو كان صائباً في هذا المجال.

وبهذا نكون قد أنهينا المبحث الأول، والذي خصص للحديث حول التطور التاريخي للأموال العامة وتعريفاتها وتقسيماتها، وسننتقل في المبحث الثاني للحديث حول النظام القانوني للأموال العامة.

المبحث الثاني

النظام القانوني للأموال العامة

سوف نتطرق في هذا المبحث لموقف الفقه من معايير تمييز المال العام، ثم لموقف القوانين الوضعية والقانون السوري منها ولقواعد استعمال المال العام وأشكاله وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

- المطلب الأول: معايير تمييز الأموال العامة.

- المطلب الثاني: استعمال الأموال العامة والتكييف القانوني لحق الدولة عليها.

المطلب الأول

معايير تمييز الأموال العامة

للأموال العامة نظام قانوني متميز، كما أنها تخضع لقواعد قانونية خاصة تحكمها تدخل في نطاق القانون الإداري، بحيث يفصل في المنازعات المتصلة بالأموال العامة القضاء الإداري في الدول ذات القضاء المزدوج والدائرة الإدارية في الدول ذات القضاء الموحد، وهناك الكثير من المعايير التي قيل بها في هذا المجال لتمييز الأموال العامة المملوكة للدولة أو لغيرها من الأشخاص المعنوية العامة عن أموالها المملوكة لها ملكية خاصة، وهذا ما سوف نتعرض له من خلال الفروع الآتية:

- الفرع الأول: أهم المعايير المميزة للأموال العامة.

- الفرع الثاني: موقف القضاء والقوانين الوضعية من معايير تمييز الأموال العامة.

- الفرع الثالث: آلية تحول المال العام إلى المال الخاص.

الفرع الأول: أهم المعايير المميزة للأموال العامة:

اختلف الفقهاء وتباينت النظريات التي قيلت في محاولة تحديد معيار للتفريق بين المال العام، والمال الخاص، فهناك من الفقهاء من يرى أنَّ المعيار الذي يميز الأموال العامة هو معيار طبيعة المال ذاته، وهناك من يرى بأن فكرة التخصيص تعتبر أساساً جيداً لتمييز الاموال العامة من الأموال الخاصة، وعلى ذلك انقسموا الى مدرستين مدرسة التوجه الطبيعي، ومدرسة التوجه التخصصي وفقاً للآتي:

أولاً: المعايير المتبعة وفقاً لمدرسة التوجه الطبيعي:

من أول المعايير التي سادت الفقه الفرنسي وهو عدم قابلية المال العام للملكية الخاصة، وأنصار هذا المذهب اعتمدوا على فكرة طبيعة المال ذاته[1]

فلكي يكون المال عاماً يجب أن يكون غير قابل للملكية الخاصة[2]، لأن حق الملكية يقوم على استئثار المالك وحده بسلطات الملكية أو مزايا حق الملكية من تصرف واستغلال واستعمال، وبالتالي فإن صفة العمومية التي تلحق بالمال هي موجودة في المال العام أصلاً قبل أن تعترف بها الإدارة، وإن هذا الاعتراف من جانب الإدارة ليس إلا عملاً كاشفاً من جانبها وليس منشئاً.[3]

---

[1] د. طعيمه الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار النهضة العربية القاهرة، 1978م، ص348.

[2] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003م، ص596.

[3] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص94.

ورواد هذه النظرية كل من الفقيه برتملي Berthemle، والفقيه ديكروك Ducroc، والفقيه برودون Proudhon، فالفقيه ديكروك يستند إلى نص المادة (538) من القانون المدني الفرنسي[1]، والتي عرفت المال العام وقامت بتعداد نماذج من عناصر الأموال العامة، فذكرت المجاري النهرية وشبكة الطرق البرية وشواطئ الأنهار والأراضي التي تطرحها البحار والموانئ والخلجان والأرصفة المتصلة بها، ونصت في نهايتها على معيار يعتمد أساساً على عدم قابلية الأموال العامة للتملك الخاص، وجعلت هذه الخاصية كميزة عامة لإدخال العنصر في دائرة الملكية العامة طالما أنه غير قابل للتملك الخاص[2].

فقد اعتمد في نظريته على عناصر ثلاثة لابد من توفرها في المال لكي يعد مالاً عاماً:

1- أن يكون المال بطبيعته غير قابل للملكية الخاصة كالأنهار والطرق.

2- أن يكون قد خصص لاستعمال الجمهور مباشرة، لا لخدمة مرفق عام، فهو لا يدخل في عداد الأموال العامة المباني الحكومية والمعسكرات،

---

[1] وترجمتها "تعرف توابع الدومين العام الطرق والشوارع والحالات التي على عاتق الدولة والأنهار والترع الصالحة للملاحة فيها وشواطئ البحر والأراضي التي تتكون من طمي البحر وتلك التي تنحسر عنها المياه وهو من الموانئ، والمراسي، والموارد، وعلى العموم كافة أجزاء الإقليم الفرنسي التي لا تقبل أن تكون مملوكة ملكية خاصة".

[2] د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، ط1، مطبعة خطاب، القاهرة، 1983م، ص89.

لأنها لا تكون مخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة، إلا إذا وجد نص قانوني خاص بذلك.

3- ويشترط كذلك أن يكون المال عقار لا منقول، لأن المنقول يمكن أن ترد عليه الملكية الخاصة، ومع ذلك تم التجاوز عن هذا الشرط بإلحاق بعض المنقولات بالأموال العامة وفقاً لنظرية التبعية وعدها من توابع المال العام وملحقاته وعدها مالاً عاماً بالتخصيص، كالآثار في المتاحف والكتب والمكتبات.[1]

أما الفقيه برتملي Berthelemy لا يختلف عن ديكروك في طبيعة المال وإنه غير قابل للملكية الخاصة كمعيار لتمييز المال العام عن المال الخاص، ولكنه لا يرجع في تأصيل نظريته إلى نصوص القانون المدني، ولكن إلى المنطق والاستدلال العقلي وحدهما.[2]

وإذا كان الفقيه برتملي يتفق مع الفقيه ديكروك في اشتراط أن تكون الأموال العامة مخصصة لانتفاع الجمهور، فاستبعد المباني تبعاً لذلك من دائرة الأموال العامة إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، وكذلك قام باستبعاد المنقولات من نطاق الأموال العامة والحماية التي يفرضها المشرع

---

[1] د. عبد المحسن الفريحات، الحماية القانونية للمال العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأردن، 1996م، ص8.

[2] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1986م، ص52.

على عدد من المنقولات، ليس لكونها من عداد الأموال العامة بل ذلك لوجود نص في تشريعات خاصة يفرض تلك الحماية.[1]

واستند برتملي في ذلك على المنطق والاستدلال العقلي وحده، في حين أن ديكروك استند في إبعاد المنقولات إلى مبدأ عدم قابلية المال العام للتملك الخاص.

وقد وجهت الكثير من الانتقادات لهذه النظرية وأهمها:

أ- هذا المعيار قد ضيّق من نطاق الأموال العامة، إذ قصرها على الأموال المخصصة لانتفاع الجمهور مباشرة، في حين أن هناك أموالاً لا تخصص لانتفاع الجمهور مباشرة ومع ذلك فإنها تعد من الأموال العامة باتفاق الجميع، كالمباني العامة والحصون العسكرية والسكك الحديدية.[2]

ب- يمكن تصور ملكية الأفراد والشركات الخاصة لبعض الأموال التي تعد وفقاً للمعيار السابق غير قابلة للتملك وفقاً لطبيعتها، فلا يوجد ما يمنع تملك بعض الشركات الخاصة لأحد الموانئ أو المطارات مثلاً، بل إن الكثير من الموانئ ومنشآت السكك الحديدية والمطارات في الوقت الحاضر تعود ملكيتها للشركات والأفراد.

---

[1] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الاداري، مرجع سابق، ص13.

[2] د. مهنا محمد فؤاد، مبادئ القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، بدون طبعة، القاهرة، 1978م، ص403.

ج- ليس ثمة مال غير قابل للتملك بطبيعته، ولا توجد أموال تخرج بطبيعتها عن التملك إلا تلك التي يعم نفعها الكافة[1]، كما أن عدم قابلية المال العام للتملك الخاص نتيجة مترتبة على ثبوت صفة العمومية للمال وليس عنصر في طبيعة المال[2]، لذلك فإن هذا المعيار لم يثبت أمام الانتقادات العديدة التي وجهت له، مما جعل الفقه يبحث عن معيار جديد أكثر دقة.

ثانياً: المعايير المتبعة وفقاً لمدرسة التوجه التخصصي:

نظراً لكثرة الانتقادات التي تعرضت لها مدرسة التوجه الطبيعي التي أخذت من طبيعة المال كمعيار لتمييز الأموال العامة، ظهرت مدرسة نادت بمعيار مختلف، فهم يرون أن فكرة التخصيص هي الأساس الذي يمكن من خلاله تمييز الأموال العامة عن الخاصة، واختلف أنصار هذه المدرسة في تحديد مفهوم التخصيص بين معيارين وهما:

1- معيار التخصيص للمرافق العامة:

حيث يرى أنصار هذا الاتجاه أن المعيار المميز للمال العام يكمن في تخصيص هذا المال لمرفق عام، بذلك تكون فكرة التخصيص أساساً جيداً لديهم لتمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة[3] لذلك أصبحت نظريتهم نقطة

---

[1] د. خالد الزعبي، أموال السلطة الإدارية وتطبيقاتها في التشريع الأردني، مجلة دراسات، المجلد التاسع عشر، العدد الثالث، 1992م، ص10.

[2] د. طعيمه الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص698.

[3] د. نوفل علي صفو الدليمي، الحماية الجزائية للمال العام "دراسة مقارنة "رسالة دكتوراه، جامعة الموصل، 2002م، ص75.

الارتكاز التي تستقطب من حولها نظريات القانون الإداري ولاسيما نظرية الأموال العامة، وعرفت أموال الدومين تبعاً لذلك بكونها الأموال المخصصة لخدمة مرفق عام، وأن هذا التخصيص يتطلب نظاماً خاصاً لحمايته.

ومن فقهاء هذا المعيار العميد ليون ديجي L. Duguit، وجاستون جييز Jeze، وليون رولان L. Rollan، وروجيه يونارد R. Bonnard.

ويرى الفقيه ديجي أن معيار المال العام يكمن في تخصيصه بشكل مباشر لهذا المرفق، فإنه لا يعد مالاً عاماً إلا الأموال التي تكون قد خصصت لتسيير وإدارة مرفق من المرافق العامة للدولة[1]، وإذا لم تخصص هذه الأموال لخدمة مرفق عام فإنها تخرج من نطاق الأموال العامة، وإن هي كانت قد خصصت لاستعمال الجمهور، وقد انتقد هذا المعيار من جانب الفقه القانوني باعتبار أنه[2]:

أ- أضيق من اللازم، لأن هناك أموالاً عامة لا تخصص لانتفاع الجمهور مباشرة، ومع ذلك تعد من الأموال العامة باتفاق الجميع كالمباني العامة والحصون العسكرية والسكك الحديدية ومحلات العبادة في فرنسا التي خصصت للمنفعة العامة.

---

[1] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص19.

[2] د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م، ص299.

ب–وكان أوسع من اللازم، كونه يشتمل على طائفة من الأموال التي لا ترقى إلى أن تحاط بالحصانة المقررة للأموال العامة، كالمباني والكتب الموجودة في المكتبات العامة.

وبعد ذلك حاول الفقيه جييز تعديل هذا المعيار، فيذهب إلى أن الأموال العامة هي الأموال التي تخصص لخدمة مرفق عام، لكنه يشترط لاكتسابها هذه الصفة تحقق شرطين هما:

الشرط الأول: أن يكون المال قد خصص لخدمة مرفق عام رئيسي أو جوهري.

الشرط الثاني: أن يؤدي هذا المال العام دور أساسي في سير المرفق وإدارته.

إلا أن جييز لم يبين متى يكون المرفق جوهرياً من عدمه، أو متى يكون الدور الذي يؤديه المال العام في إدارة المرفق أساسياً ومتى لا يعد كذلك[1].

2- معيار التخصيص للمنفعة العامة:

نظراً للانتقادات التي تعرضت لها المعايير السابقة، اتجه الفقه للقول أن المعيار المميز للمال العام يكون بتخصيصه للنفع العام، وتبعاً لذلك يعد المال عاماً متى تم تخصيصه لتحقيق المنفعة العامة، ويستوي في ذلك إن استعمل بشكل مباشر من قبل الجمهور أو تم تخصيصه لخدمة مرفق عام، سواء كان منقولاً أو عقاراً، وسواء كان هذا التخصيص يتمثل في إعداد المال العام لخدمة

---

[1] د. عبد المحسن الفريحات، الحماية القانونية للمال العام، مرجع سابق، ص12.

الجمهور مباشرة كالطرق العامة والحدائق وشواطئ البحار، أو كان متمثلاً في رصد هذا المال لخدمة مرفق عام، فلا يستفيد الأفراد فيها إلا بطريق غير مباشر من خلال المرفق العام المخصص له هذا المجال[1].

واتجه الفقه الإداري الحديث إلى الأخذ بهذا المعيار لينتقل من بعده إلى التشريع، بحيث تطلق صفة الأموال العامة على جميع الأموال المخصصة للمنفعة عامة[2].

وتبعاً لهذا المعيار يجب توفر شرطين لكي يكون مالاً عاماً:[3]

الشرط الأول: أن يكون هذا المال مملوكاً للدولة أولاً، أو لأحد أشخاص القانون العام الأخرى كالمحافظة أو البلدية.

الشرط الثاني: أن يكون المال مخصصاً لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون، ويكون المال العام مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل وذلك باستعمال الجمهور مباشرة له، كاستخدام الجمهور للطرق والميادين العامة والمتنزهات العامة.

ورواد هذا المعيار العميد موريس هوريو (Hauriou)، وهو من أبرز أنصار هذا المعيار، والذي كان له فضل كبير في تحديد معالمه ومبادئه، حيث يرى أن حق الدولة والأشخاص العامة على أموالها يظل حق ملكية ولكن هذه

---

[1] د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص599.

[2] د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري "تنظيم السلطة لإدارية والإدارة "، مرجع سابق، ص549.

[3] د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري "نشاط الإدارة ووسائلها"، مرجع سابق، ص299.

الملكية مختلفة عن الملكية الخاصة فهي ملكية إدارية، وهذه الملكية وإن جاءت بأصلها من القانون الخاص إلا أنها تحمل بعض الاختلافات كالعقد الإداري بالنسبة لعقود القانون الخاص، ففكرة الملكية – وهي تنتقل من القانون العام – تنتقل بذاتية مختلفة مع المحافظة على خصائصها الأساسية[1].

وعليه فإن التخصيص للمنفعة العامة يتحقق وفق العميد هوريو، سواء وضع الشيء تحت الاستعمال العام المباشر للجماهير أو بتخصيصه لمرفق عام، ولا يشترط أن يكون التخصيص مؤبداً وإنما يكفي أن يكون محققاً سواء بفعل الطبيعة أو بموجب عمل إداري، وبالتالي أدخل هذا الفقيه في الأموال العامة المباني المملوكة للإدارة والمخصصة لمرفق عام، وكذلك المنقولات المخصصة للمنفعة العامة، ومع ذلك أخرج بعض الأموال من دائرة الأموال العامة على الرغم من تخصيصها للمنفعة العامة بسبب عدم خضوعها لقواعد خاصة تتعارض مع طبيعة الملكية العامة، وعلى الأخص عدم جواز التصرف – مثال ذلك المخزونات السلعية استبعدها لجواز التصرف فيها.

وكذلك عمد الفقيه هوريو إلى تطوير معياره بهدف تجنب التوسع الكبير في عناصر الأموال العامة، لأن معياره بوصفه السابق اتسع في فكرة المنفعة العامة بحيث تجاوزت حدود فكرة المرفق العام التي هدفها الرئيسي هي تحقيق المصلحة العامة، ولذلك اشترط أن يكون التخصيص للمنفعة العامة بناء على

---

[1] د. مصطفى فهمي أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2000م، ص436.

قرار صريح من الإدارة[1]، وبحيث يخرج من نطاق معيار موضوعي ليدخل ضمن معيار شكلي يتمثل في قرار التخصيص نفسه هو السبب الرئيسي والأول في إضفاء صفة العمومية على المال العام.

وقد كان هذا المعيار محل نقد بسبب التضخم الكبير الذي حصل في عناصر الأموال العامة، بحيث تتجاوز الفائدة المرجوة من تقرير النظام الاستثنائي للملكية العامة، وانتقد من ناحية أخرى من خلال لجوئه إلى وسيلة التحديد وذلك من أجل الحد من هذا التضخم، والتي تتمثل في إصدار قرار إداري بتخصيص الشيء للمنفعة العامة من خلال عدة نواحي:

أ- هذا المعيار يضع سلطة تحديد نطاق المال العام في يد الإدارة، ويخضع لذلك لسلطتها التقديرية حيث لا يحدد المعيار شروط تلتزم بها الإدارة عند إصدار قرار التخصيص للمال[2].

ب- وعموماً فإنه أخذ بهذا المعيار الفقه الإداري الحديث وانتقل إلى التشريع، فالمشرع الفرنسي استعمل عبارة الأموال المعدة للمنفعة العامة، وكذلك الحال بالنسبة للمشرع المصري[3].

نتوصل من ذلك إلى أن تخصيص المال للمنفعة العامة يتخذ أحد الطرق التالية:

---

[1] د. طعيمه الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص615.

[2] د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، مرجع سابق، ص30.

[3] د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري ونشاط الإدارة ووسائلها، مرجع سابق، ص300.

- فقد يتم التخصيص بالفعل بحيث يكون الانتفاع بالمال مباشر: ويعتبر التخصيص الفعلي للمنفعة العامة واقعة مادية يجوز إثباتها أمام القضاء بجميع طرق الإثبات، بما فيها القرائن مثل الطرق والأنهار والمنتزهات، وهذه الصورة تعد من أوضح صور المال العام وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في 1962/5/19م "وغني عن البيان أن الأموال العامة الطبيعية التي هيأتها صفاتها التي أوجدتها الطبيعة دون أن تدخل فيها يد الصنعة للانتفاع بها انتفاعاً عاماً هي أوقع صور الأموال العامة".
- وقد يكون التخصيص للنفع العام بقانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص، ويظهر ذلك بالانتفاع من المرافق العامة مثل الصحة والتعليم والنقل.

بقي أن نشير أنه إذا كانت أموال الدولة تكتسب صفتها العامة بتخصيصها للنفع العام فإنها تفقد صفتها تلك بزوال التخصيص، أما بموجب قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل.

وهذا ما أكدته المادة (91) من القانون المدني السوري رقم /84/ لعام1949م بأنه "تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة".

وسننتقل في الفرع الثاني للحديث عن موقف القضاء والقوانين من تلك المعايير:

الفرع الثاني: موقف القضاء والقوانين الوضعية من معايير تمييز الأموال العامة:

منذ عام 1947 بدأ القضاء الإداري الفرنسي يتوجه نحو الأخذ بالتعريف الذي وضعته لجنة تنقيح القانون المدني الفرنسي التي أوردت في مشروعها تعريفاً للمال العام يندرج في نطاقه مجموع أموال الجماعات العامة والمؤسسات العامة التي يستعملها الجمهور مباشرة أو المخصصة لمرفق عام إذا كانت الأموال بطبيعتها أو بمقتضى إعداد خاص قد قصرت كلها أو بصفة أساسية على أغراض المرفق الخاص[1]. مثل مدرجات الملاعب الرياضية ومباني البريد والمدارس والجامعات وبذلك يكون القضاء قد تبنى فكرة الشيء الضروري غير القابل للاستعاضة عنه التي أشار اليها الأستاذ فالين بل، والى اشتراط أن يلعب المال دوراً رئيساً في ادارة المرافق العامة التي أشار اليها الأستاذ جييز.

ويلاحظ على هذا التعريف:

1- أن اللجنة قد تبنت معيار التخصيص للمنفعة العامة، سواء كان مخصصاً للجمهور أو بصفة أساسية على أغراض المرفق الخاص.

2- اشترطت هذه اللجنة أن تكون هذه الأموال بحكم طبيعتها أو بمقتضى إعدادها قد اقتصرت على الأغراض الخاصة بالمرفق.

أما بالنسبة إلى مجلس الدولة الفرنسي فقد تبنى هذا المعيار، ومن الأمثلة على ذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدّ مكان الانتظار بشارع فوش

---

[1] De laubadere (André), Traite de droit administratif, librairiegénérale de droite et de jurisprudence, paris, 1975, p. 125[1]

من الأموال العامة بحكم تهيئته التهيئة الخاصة، كما قرر بحكمه الصادر في /21/ مارس عام 1984م بعد المقابر الرئيسة بحي الديفانس الموجودة بضواحي باريس من الأموال العامة التي أعدت إعداداً يتفق وخدمات المرفق القائم على خدمة الدفن[1]، أخذاً بعين الاعتبار التخصيص الفعلي فلا تضم الأموال تلك التي صدر قرار إداري بتخصيصها لأحد أهداف النفع العام ثم لم تستعمل ولو مرة واحدة لذلك الغرض، لأن الإدارة قد تلجأ إلى التخصيص الرسمي كحيلة لإضفاء الحماية على بعض العناصر التي تبقى في حوزتها دون انتفاع الجمهور بها، فما الداعي إلى إضفاء الصفة العامة إذا لم يتحقق النفع العام؟

إن التطور الحاصل في المعيار القضائي خاصة بعد أن أصبح ينظر إلى الأموال العامة على أنها ثروة جماعية يجب على الإدارة حسن استغلالها لتحقيق مردود اقتصادي، أدى إلى القول بالتقارب بين الأموال العامة للإدارة وأموالها الخاصة وعدم جدوى التفرقة بينهما.

إن الاتجاه الذي يلتزم به القضاء الفرنسي في الوقت الحاضر هو أن الأموال العامة هي تلك التي تكون تابعة للدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام، والتي تكون مخصصة للاستعمال العام المباشر للجمهور أو تكون مخصصة للمرفق العام سواء أكان ذلك على أساس من طبيعة المال أو

---

[1] ce 21 mars1984 dame mansuy.les grands arrest de la jurisprudence 1984.8ed.p457

على أساس مما جرى العمل عليه، بشرط أن تكون هذه الأموال لها أهمية جوهرية وأساسية لتحقيق أغراض المرفق العام[1].

أما الفقه في سورية ومصر والعراق فقد كان إلى وقت قريب مجمعاً على الأخذ بما استقر عليه الفقه والقضاء في فرنسا من تقسيم أموال الدولة إلى عامة وخاصة، رغم الاختلاف حول المعيار المميز للتفريق بينهما.[2]

حيث تجد الدراسة أن معيار التخصيص للمنفعة العامة يعد من أكثر المعايير وضوحاً وانضباطاً وتجاوباً مع مقتضيات المصلحة العامة، لذلك أخذ به القانون المدني السوري رقم /84/ لعام 1949، حيث قضت المادة (90) منه "1- تعد أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم.

2- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم".

وعلى ذلك لا يعتبر المال عام في القانون السوري إلا بتوفر شرطين اثنين:

---

[1] د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط1، مكتبة السنهوري، العراق، 1993 م، ص387.

[2] د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، ط3، بدون اسم مطبعة، بغداد، 2009م، ص275.

الشـرط الأول: أن يكـون المـال مملـوك للدولـة أو لأحـد الأشـخاص الاعتباريـة العامـة المحليـة أو المرفقيـة، فـالأموال المملوكـة للأفراد والشركات أو الجمعيـات الخاصـة لا تعتبـر مـن الأمـوال العامـة وإن خصصـت للنفـع العـام، وأموال أشـخاص القانون الخـاص لا تتحول إلـى أمـوال عامـة رغم تخصيصـها للنفع العام إذا اغتصبتها الحكومة ولم تكتسبها بطريقة قانونيـة صـحيحة كالشراء أو نزع الملكية للمنفعة العامة.

الشـرط الثـاني: أن يكـون المـال مخصصـاً للمنفعـة العامـة سـواء أكـان التخصيص لخدمة الجمهور مباشرة كالطرق والمتنزهات العامة، أم كان لخدمة المرافق العامـة كدور المصـالح الحكوميـة والتجهيزات البرقيـة والهاتفيـة وقد يتم التخصـيص للمنفعـة العامـة بمقتضـى قـانوني أو مرسـوم أو قـرار مـن الـوزير المختص والأمر في ذلك لا يحتاج إلى إيضاح.

ويترتب على هذا الاتجاه الذي أخذ به القانون السوري نتائج أهمها:

أ- أن جميـع الأمـوال عقاريـة كانـت أو منقولـة تصـلح أن تكـون أمـوالاً عامة لمجرد تخصيصها للمنفعة العامة.

ب- أن التخصيص للمنفعة العامة كما يكون بقانون أو قرار من السلطة المختصة يمكن أن يكون فعلياً وبحكم الواقع.

ج- لا تكـون الأمـوال عامـة إلا إذا كانـت للدولـة أو لأحـد الأشـخاص الإدارية الأخرى بحيث لا تكون أبداً أموال الأفراد أموالاً عامة.

فالمشرع السوري تبنـى معيار التخصيص للمنفعة العامة باعتباره معياراً للتمييز بين المال العام والمال الخاص، حيث جعل فكرة التخصيص للمنفعة

العامة متلازمة مع صفة المال العام وجوداً وعدماً، فالشيء الذي يخصص للمنفعة العامة يكون مالاً عاماً والشيء الذي لا يخصص للمنفعة العامة أو الشيء الذي ينتهي تخصيصه للمنفعة العامة يصبح مالاً خاصاً، وهو في ذلك يساير آخر التطورات في الفقه الإداري[1]، وبذلك فإن المشرع السوري قد تجنب أوجه الخلافات التي تعرض لها الفقه الفرنسي بإضفائه الصفة العامة على جميع أموال المرافق العامة دون استثناء، واشترط الإعداد الخاص للمرفق كما فعل الفقه والقضاء الفرنسي.

وبعد هذا البحث في المعايير المميزة للأموال العامة وموقف القضاء والقوانين الوضعية من ذلك، سننتقل في الفرع القادم للحديث عن الألية التي يتحول من خلالها المال العام إلى المال الخاص.

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص238.

الفرع الثالث: آلية تحول المال العام إلى المال الخاص:

ورد في المادة (91) من القانون المدني السوري رقم /84/ لعام1949م على أنه "تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال لمنفعة عامة".

يتبين من هذا النص أن من يملك التخصيص يمكن أن ينهيه، فكما تخصص الأموال للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون كذلك ينتهي التخصيص بانقطاع استعمالها بالفعل أو بانتهاء الاستعمال الذي من أجله عدت مخصصة للمنفعة العامة، ومتى فقدت الأموال العامة صفتها بسبب انتهاء تخصيصها للمنفعة العامة أصبحت من الأموال الخاصة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة فتعود إلى التعامل ويجوز التصرف فيها والحجز عليها وتملكها بالتقادم.

وتشابه المادة (91) أنفة الذكر المادة (88) من القانون المدني المصري النافذ رقم /131/ لعام 1948م التي نصت "على أنه تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو بقرار من الوزير المختص أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة".

فإذا انتهى التخصيص للمنفعة العامة[1]، فإن ذلك يترتب عليه فقدان أموال الإدارة لصفتها العامة وزوال القيد بعدم جواز التصرف فيها، وهذا لا يعني إنشاء حق ملكية جديد لم يكن موجود من قبل، إلا أنها تتحول إلى أموال خاصة فتخضع بذلك للنظام القانوني العادي للأموال، الأمر الذي يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها، وهو ما أخذت به المحكمة الإدارية العليا بمصر.

ويقرر الفقه الفرنسي في شأن انتهاء تخصيص هذه الأموال وتجريدها من صفتها العامة أن القاعدة "ما لم يرد نص تشريعي يقرر خلاف ذلك"، أي وجوب ترتيب كافة النتائج التي يرتبها مبدأ التماثل (Parallelism) الذي تبعاً له يكون للسلطة التي أنشأت مركزاً قانونياً الحق في تعديله أو إلغائه دون غيرها.

يرى الأستاذ (Durand) في هذا الشأن "هذا بالنسبة للأموال العامة الاصطناعية أما بالنسبة للأموال العامة الطبيعية كشواطئ البحار ومجاري الأنهار، فإن زوال تخصيصها للمنفعة العامة يتم بنفس الطريقة التي اكتسبت بموجبها الصفة العامة، أي بزوال الظواهر الطبيعية التي أنشأتها، فمثلاً يجب أن تغطي المياه شواطئ البحر، أو أن يغير المجرى المائي مجراه وظهور مجرى جديد".

---

[1] Durand (Claude), desaffecation et de classement des biens du, domaine public, R.D.P, 1996, P.233.

وبهذا تفقد الأموال صفتها العامة بأحد هذين الطريقين[1]، وذلك أما بالطريق الرسمي بأن يصدر قانون أو مرسوم جمهوري أو قرار من الوزير المختص ينهي هذا التخصيص للمنفعة العامة أو بالطريق الفعلي بأن ينتهي الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة، وليس هناك طريق ثالث لكي تفقد الأموال صفتها العامة، وانتهاء التخصيص بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة هو نفسه انتهاء التخصيص بالفعل، وذلك وفق ما يلي:

أولاً- الطريق الشكلي لزوال التخصيص:

أن يصدر عن الشخص العام المالك لهذا المال عملاً قانونياً يقضي بموجبه بزوال التخصيص، كأن يصدر قانون خاص أو مرسوم جمهوري أو قرار وزاري أو قرار صادر عن جهة إدارية مختصة، إلا أن الفقه الفرنسي عدّ العمل القانوني الصادر بالتخصيص متى اتخذ شكلاً قانونياً معين، فيجب أن يكون العمل المتخذ الصادر بالتجريد ذا شكل قانوني مماثل.

أما في سورية فإن تخصيص المال للمنفعة العامة يمكن أن يتم بطريق قانوني بقانون أو مرسوم أو بوسيلة أخرى ينص عليها القانون أو المرسوم، بحيث أن تجريد المال العام من صفته العامة يمكن أن يتم بإحدى الوسائل السالفة الذكر، ولا يشترط التماثل في طريق التخصيص وطريق إنهاء التخصيص، فقد يتم تخصيص شيء للمنفعة العامة بقانون وينتهي تخصيصه

---

[1] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، "أسباب كسب الملكية"، مرجع سابق، ص162.

بقرار من مجلس الوزراء أو بالعكس، والمهم أن يصدر الأمر القانوني عن جهة مختصة بتجريد المال من عموميته[1]، فمثلاً نصت المادة (17) من قانون الآثار العامة في سورية رقم /22/ لعام 1963م على أنه "يجوز بقرار من وزير الثقافة والإرشاد القومي بناءً على اقتراح مجلس الآثار شطب تسجيل منطقة أثرية أو بناء تاريخي.. "[2].

أما في مصر، فلم يأخذ السنهوري بهذا المبدأ الذي قال به الفقه الفرنسي كذلك، وإنما أجاز "أن يصدر بقانون، ويلغى بقرار جمهوري إذا كان ذلك جائزاً طبقاً للأنظمة المقررة"[3].

كذلك أخذ الفقه الفرنسي بمبدأ التماثل: وهو أن يعقب العمل القانوني الصادر بزوال التخصيص انتهاء فعلي أو واقعي للتخصيص للمنفعة العامة، فإذا كان المال لا يكتسب الصفة العامة إلا إذا أعقب العمل القانوني بالتخصيص تخصيصاً فعلياً وواقعياً للمال، فلا يفقد هذه الصفة إلا إذا أعقب العمل القانوني الصادر بالتجريد انتهاء فعلياً وواقعياً للتخصيص، فلا يكفي القول بانتهاء الصفة العامة للمال وانقطاع تبعيته للأموال العامة وجود العمل القانوني بالتجريد للقول بزوال التخصيص وانقضاء صفة المال العام[4].

ويؤيد ذلك ما سارت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية من أن "زوال تخصيص الأرض للنفع العام بالفعل لا يترتب عليه إلا تحول المال العام إلى

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص249.

[2] المادة 17 من قانون الآثار العامة السوري رقم 22 لعام 1963م.

[3] د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج8، مرجع سابق، ص161.

[4] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص334.

مـال خـاص مملـوك للدولـة، وبالتـالي جـواز إزالـة التعـدي عليـه بـالطريق الإداري"[1].

بقي أن نشير أن سلطة تجريد المال العام من صفته العامة أمر تقديري موكول للحكومة، فلا تملك المحاكم أن تتدخل لتقدير ملائمة هذا الإجراء وتحري مناسباته إلا إذا انطوى هذا التقدير على تعسف في استعمال السلطة[2].

ثانياً- الطريق الفعلي لزوال التخصيص:

إن الزوال الحقيقي يكون بانتهاء تخصيص المال للمنفعة العامة بطريق فعلي أو واقعي، وذلك إذا انتهى الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة، إلا أنه يلزم التنويه هنا فلكي تزول عن المال الصفة العامة فإنه يلزم أن يكون هذا التخصيص قد انتهى بالفعل، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة النقض المصرية [3] بأنه: "لما كان الغرض الذي من أجله خصصت الجبانات للمنفعة العامة ليس بمقصور على الدفن وحده، بل يشمل أيضاً حفظ رفات الموتى، وينبني على ذلك أن الجبانات لا تفقد صفتها كمال عام بمجرد إبطال الدفن فيها، وإنما بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة واندثار معالمها وآثارها كجبانة، ومن تاريخ هذا الانتهاء فقط تدخل في عداد الأملاك الخاصة، فإن الحكم المطعون فيه إذا اعتبر أرض الجبانة قد فقدت صفتها كمال عام من

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 2076 لسنة 30 ق، بجلسة 14-2-1987م منشور في موقع هيئة قضايا الدولة بموجب الرابط: http://sla.gov.eg/index.aspx

[2] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في سورية، مرجع سابق، ص249.

[3] قرار محكمة النقض المصرية طعن رقم 275 لسنة 68 ق جلسة الثلاثاء 6 أبريل سنة 1999، منشور في موقع هيئة قضايا الدولة بموجب الرابط: http://sla.gov.eg/index.aspx

تاريخ إبطال الدفن فيها يجعل هذا التاريخ بداية لجواز تملكها بوضع اليد فإنه يكون أخطأ في تطبيق القانون".

أما الأعمال التي يقوم بها الغير في الأموال العامة دون رضاء الإدارة لا تصلح سنداً للقول بزوال صفة العمومية عن المال، وتطبيقاً لذلك فقد قضت محكمة النقض المصرية بأنه[1] "ولما كانت الأموال العامة لا تفقد صفتها إلا بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة وهذا الانتهاء ما دام لم يصدر قانون أو قرار به لا يتحقق إلا بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة وانتهاء التخصيص للمنفعة العامة بالفعل يجب أن يكون واضحاً لا يحتمل اللبس، فمجرد سكوت الإدارة عن عمل يقوم به الغير في المال العام بدون موافقتها لا يؤدي إلى زوال تخصيص هذا المال للمنفعة العامة".

وبعد هذا الشرح حول آلية تحول الأموال العامة، سننتقل في المطلب القادم للحديث عن استعمال الأموال العامة وطبيعة حق الدولة عليها.

---

[1] قرار محكمة النقض المصرية طعن رقم 8198 لسنة 63 ق جلسة 2006/4/18 منشور في موقع هيئة قضايا الدولة بموجب الرابط:

http://sla.gov.eg/index.aspx

المطلب الثاني

استعمال الأموال العامة والتكييف القانوني لحق الدولة عليها

إن المعيار المميز للمال العام هو تخصيصه للمنفعة العامة وبالتالي فإن استعمال الأموال العامة يخضع لنظام قانوني متميز، والقاعدة العامة أنه لكل فرد الحق في استعمال هذا المال العام، ولكن المميز في الموضوع أن هذا الاستعمال يجب أن يكون في حدود المنفعة العامة التي خصص لها المال العام، لأن الأساس هو إن تخصيص المال العام للنفع العام قد يكون بتخصيصه لخدمة المرافق العامة للمنتفعين، بحيث يكون استعمال هذا المال العام غير ممنوع، ولكن مسموح به بشرط احترام القواعد والضوابط التي تحكم المرفق العام بما لا يؤدي إلى الإضرار بالمال العام[1].

ومن خلال الاطلاع على القواعد التي تحكم استعمال العام نجد أن استعمال المال العام يقسم إلى أنواع:

- استعمال اعتيادي للمال العام.
- استعمال غير اعتيادي للمال العام.

وتختلف سلطة الإدارة تبعاً لكل نوع: ففي الاستعمال الاعتيادي تكون سلطة الإدارة مقيدة، وفي الاستعمال غير الاعتيادي تكون سلطة الإدارة

---

[1] د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 77.

تقديريـة، وذلـك لتنظـيم الاسـتعمال مـن قبـل الأفـراد وحسـب طبيعـة هـذا الاستعمال[1].

وبنـاءً عليـه إن الأمـوال العامـة إمـا أن تخصـص لخدمـة المرافـق العامـة ومـن ثم لا يستعملها الجمهور أو لا يستفيد منها إلا بطريق غير مباشر من خـلال الخدمات التي تقدمها هذه المرافق، وإما أن تخصص لخدمة الجمهور وهي الأموال التي تخصص لخدمة الجمهور مباشرة كالشوارع والحدائق العامة والشواطئ[2].

وإمـا يكـون بالاسـتعمال الخـاص، أي اسـتعمال المـال اسـتعمالاً خاصـاً لأفراد بصفتهم الخاصة.

وعليه سوف نبحث في هذا المطلب أشكال استعمال الأموال العامة، ثم نبـين الخـلاف الـذي دار بـين الفقـه حـول التكييـف القـانوني لحـق الدولـة علـى الأموال العامة، حيث يمكن رد هذا الاختلاف الى اتجاهين رئيسيين اتجاه ينكر وجود حق ملكية للشخص العام على المال العام، واتجاه يعترف بوجود هذا الحق وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

-الفرع الأول: أشكال استعمال الأموال العامة.

- الفرع الثاني: طبيعة حق الدولة على الأموال العامة.

---

[1] د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري "دراسة مقارنة"، المرجع السابق ص77.

[2] د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص611.

الفرع الأول: أشكال استعمال الأموال العامة:

قبل البدء بالحديث عن أشكال استعمال الأموال العامة لابد من الاطلاع على أهم القواعد الواجبة الإتباع للوصول إلى الاستعمال الأمثل للأموال العامة، وأهم هذه القواعد تتجلى في أن سلطة استعمال الشخص الإداري للأموال العامة تتمثل في حقه بتخصيص هذه الأموال إما لمرفق عام أو للاستعمال العام وذلك بما يحقق النفع العام [1]، ويجب أن تساير صيغ استعمال المال العام الأهداف الأساسية المرجو تحقيقها من تخصيص المال العام، ومن ثم يجب استبعاد الصيغ التي تعرقل أو تمنع تحقيق هذه الأهداف[2]، والأصل أنه في استعمال الأموال العامة يجب تطبيق قاعدة المساواة بين المواطنين في استعمال الأموال العامة، وهذه القاعدة تعتبر أحد تطبيقات مبدأ المساواة الذي يعتبر أحد المبادئ الدستورية الأساسية في القانون العام[3].

بحيث إن وضع شروط وضوابط معينة بقصد تنظيم استعمال المال العام لا يعد إخلالاً بقاعدة الحرية والمساواة في استعمال المال العام [4]، فالأصل هو

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص278.

[2] د. محمد كامل مرسي، القانون المدني الجديد الحقوق العينية الأصلية، مرجع سابق، ص98.

[3] سهيلة فهد المالك الصباح، الحماية القانونية للأموال العامة في القانون الكويتي "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، الجامعة الخليجية مملكة البحرين، أكتوبر، 2011م، ص58.

[4] د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري "أموال الإدارة العامة وامتيازاتها"، مرجع سابق، ص529.

حرية الأفراد في استعمال المال العام في الوقت المناسب وفي الطريق المناسب لهم دون حاجة لإعلان، ما دام لا يضير ذلك ولا يخل بغرض تخصيص المال العام للمنفعة العامة [1]، فاستعمال المال العام تحكمه قاعدة أساسية متفق عليها وهي قاعدة المجانية، وهذا معناه استعمال المال العام بلا مقابل إلا أنه يجوز فرض رسوم في بعض الأحوال مقابل استعمال الأموال العامة مثل ذلك الرسوم التي تحصل عند دخول بعض الحدائق والمناطق العامة [2]، أما أشكال استعمال المال العام، فتتعدد بين الاستعمال المخصص لخدمة مرفق عام أو الاستعمال الجماعي أو الاستعمال الخاص وذلك وفق ما يلي:

أولاً: الاستعمال العام المخصص لخدمة مرفق عام:

المال العام المخصص لخدمة المرافق العامة لا يستعمل من قبل الجمهور مباشرة، وإنما يتم استعماله عن طريق الاستفادة من خدمات هذه المرافق، ومن ثم فإن استعمال المال العام هنا يخضع للقواعد التي تنظم المرافق التي تؤدي هذه الخدمات، فاستعمال الجمهور للسكك الحديدية يخضع للقواعد التي تحكم مرفق النقل بالقطارات واستعمال الجمهور للمستشفيات والمستوصفات بما تحويه من أجهزة وأدوات وأدوية، يحكمه القواعد الوقائية والعلاجية المتصلة بمرفق الصحة.

وعموماً فإن استعمال هذه الأموال العامة يتم بإحدى طريقتين:

---

[1] د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، بدون طبعة، بدون دار نشر، الكويت، 1969م، ص76.

[2] د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص611.

1- الإذن أو الترخيص: كالسماح للشخص بدخول المستشفى لإجراء عملية جراحية أو السماح له باستخدام الأجهزة اللاسلكية في الاتصال.

2- العقد: كما هو الحال في استئجار صندوق بريد أو بالحصول على هاتف من وزارة الاتصالات أو ركوب القطار.

ويلاحظ أن المرفق العام يدار هنا مباشرة من قبل الإدارة أو بواسطة الالتزام، فإذا تمت إدارة المرفق العام من قبل الملتزم فإن موقفه يتباين حسب نصوص عقد الالتزام، ولكن هناك مبادئ أساسية تحكم موقف الملتزم أهمها:

أ- ليس للملتزم على الأموال العامة المخصصة للمرفق أي حق ملكية.

ب- ليس للملتزم على الأموال سلطات الضبط الإداري.

ج- تملك الجهة الإدارية حق إنهاء تخصيص المال العام أو تعديله في أي وقت دون أن يكون للملتزم أن يعترض على ذلك، وتقتصر مطالبة الملتزم على التعويض عن الضرر الذي أصابه طبقاً لنصوص الالتزام[1].

ثانياً: الاستعمال الجماعي والعام أو المشترك:

يقصد بالاستعمال الجماعي أو العام أن يكون استعمال المال العام مفتوحاً في وقت واحد لكل فرد من الجهور، ولا يحول استعمال بعضهم للمال العام من دون استعمال البعض الأخر ولا يغير من الصفة الجماعية لاستعمال المال العام وجود بعض الشروط التنظيمية التي يمكن أن ترد في التشريعات

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص281.

واللوائح، مثل ذلك اشتراط الحصول على رخصة قيادة السيارة لمن يريد استعمال الطرق العامة للسير بالسيارات فيها واشتراط إجراء كشف طبي للحصول على شهادة اللياقة الصحية لمستعملي أحد النوادي الحكومية، فمثل هذه الشروط لا تخل بمبدأ المساواة بين الأفراد في استعمال المال العام، لأنها لا تقوم على أسس شخصية بل تقوم على أسس موضوعية ما دام لا يقصد بها سوى صيانة المال العام وحفظ الأمن العام أو السكينة العامة أو حماية النظام العام والآداب العامة[1].

وهذا الاستعمال يجب أن تتركه السلطات الإدارية مجاناً، ما دام هذا الاستعمال عادياً في حدود ما خصص له المال العام، على أنه يجوز أحياناً أن تفرض السلطات الإدارية بقانون أو بناءً على قانون رسوماً على الأفراد نظير استعمالهم المال العام وإذا اقتضت المصلحة العامة ذلك أو بقصد تسهيل استعمال الكافة لهذا المال العام، وليس بقصد تحقيق فوائض مالية للدولة، وما يدفعه مستعمل المال العام يعتبر رسماً وليس إيجاراً، لذلك فإن الدولة تنفرد بتحديده مقدماً وتعديله بعد ذلك، ولا يعتبر المستعمل في مركز تعاقدي بل في مركز تنظيمي، ومن أمثلة الرسوم التي تفرض على الاستعمال الجماعي للمال العام رسوم المرور في الطرق السريعة التي تفرض في بعض الدول الأوروبية.

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، المرجع السابق، ص282+283.

والرسوم التي تفرض في بلادنا العربية على السيارات التي تقف في أماكن محددة ولمدة محددة[1].

وهنا يمكن القول أن الاستعمال الجماعي تحكمه ثلاث قواعد أساسية:

1- الحرية الشخصية: حيث تعتبر حرية الأفراد وقدرتهم على استعمال الأموال العامة استعمالاً جماعياً ضرباً من ضروب ممارسة الحرية الشخصية، أي أن صور الاستعمال الجماعي للمال العام إنما تنم عن صورة من صور الحريات الشخصية والتي هي في النهاية من المبادئ التي تكفلت الدساتير بحمايتها وتحرص عليها[2]، ومن ذلك الدستور السوري الصادر بالمرسوم رقم /94/ لعام 2012م الذي نص في المادة (33) بأن الحرية حق مقدس وتكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية".

ولتوضيح المعنى نزيد من الأمثلة، فاستعمال الأفراد للطرق العامة والشوارع إنما هو تعبير عن ممارستهم لحرية التنقل التي أقرتها المادة 38 من الدستور السوري رقم 94 لعام 2012م على أن "لكل مواطن الحق في التنقل في أراضي الدولة".

كما أن استخدام الأفراد للمساجد فيه إمعان في ممارسة حرية العقيدة والتعبد، وعلى ذلك فإن الإدارة لا تستطيع أن تمنع الجمهور مطلقاً من استعمال هذا المال، ولكنها تنظم هذا الاستعمال بشرط عدم انتقاصها ومصادرتها

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، المرجع السابق، ص282+283.

[2] د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص611.

للحريات المتعلقة بهذه الأموال، مثل حرية التنقل والعقيدة، على نحو ما تم الإشارة إليه سابقاً، فالإدارة تملك دون الشك في ذلك الحق والقدرة على تنظيم الاستعمال إما صوناً للأموال العامة أو ضماناً لحسن أدائها للغرض الذي خصصت لأجله، أو للمحافظة على مقتضيات النظام العام، سواء كان ذلك في الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة أو الأخلاق والآداب العامة[1].

2- المساواة والتنظيم في الاستعمال الجماعي: والذي يعني أن تكون الفرصة لاستعمال هذا المال العام متاحة لجميع أفراد الجمهور في آن واحد دون تمييز بينهم على أسس غير منطقية مما لا يقره القانون، ولكن ذلك لا يمنع الإدارة من أن تتولى سلطة تنظيم هذا الاستعمال ووفق شروط تنظيمية معينة، كاشتراط رخصة قيادة في مستخدم الشوارع العامة على أن تكون شروط موضوعية عامة غير قائمة على اعتبارات شخصية.

وبناءً عليه لا تملك الإدارة قصر المرور في شوارع معينة على قائدي سيارات من نوع معين كالمرسيدس مثلاً، فهو قرار معيب لمخالفته القانون، فقد فرقت بين الأفراد في استعمال المال العام على أساس الثروة[2].

3- مجانية الاستعمال الجماعي: فإن الأصل هو مجانية الاستعمال الجماعي للمال العام، لأنه مباح لجميع الأفراد في آن واحد، ونظراً لأن

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، المرجع السابق، ص282+283.

[2] د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص611.

مقتضيات ممارسة الحرية الشخصية تستلزم ذلك حتى لا يكون عدم المجانية حائلاً دون ممارسة تلك الحرية، أو أساساً للإخلال بمبدأ المساواة.

إلا أن ذلك لا يحول دون قدرة الإدارة على فرض بعض الرسوم مقابل الانتفاع، سواء كان ذلك بقصد التنظيم أو لتحسين مستوى الانتفاع الجماعي بهذه الأموال من ذلك فرض رسوم مقابل الانتفاع بالشوارع من أجل صيانتها وضمان استمرار استعمالها من قبل الجمهور على أحسن وجه، وهذا الأمر معمول به في بعض الولايات الأمريكية.

وأخيراً فإن وجود رسوم مقابل الانتفاع بالمال العام لا يجعل الفرد في مركز تعاقدي مع الإدارة، وإنما هو في مركز تنظيمي يخضع لأذن بالاستعمال مقابل رسوم تنفرد الإدارة في تحديدها مقدماً، وتملك القدرة على تعديلها أو إلغاؤها، أو حتى تغيير أساس الانتفاع دون أن يرتب ذلك أي حق للفرد في مواجهتها في هذه الحدود.

ثالثاً: الاستعمال الفردي أوالخاص للأموال العامة:

يقصد بالاستعمال الفردي أو الخاص للمال العام أن يتفرد شخص معين بهذا الاستعمال، وذلك على جزء معين من المال العام، بحيث يستأثر به ويمنع غيره من الأشخاص من استعماله.[1]

ويتوزع الاستعمال الفردي للمال العام إلى صورتين هما الاستعمال الفردي العادي، والاستعمال الفردي غير العادي:

---

[1] د. بكر القباني، القانون الإداري، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص419.

1- الاستعمال الفردي العادي:

هو أن ينفرد شخص معين بالذات باستعمال جزء معين من المال العام حسب ما خصص له، حيث وصف هذا الاستعمال بصفتين من ناحية أنه فردي ومن ناحية ثانية أنه عادي، حيث كونه استعمالاً فردياً وذلك بسبب طابع الاستئثار أو التفرد فيه، ومن ناحية أنه استعمال عادي لأنه يتم في حدود ما خصص له المال العام[1].

ويخضع الاستعمال الفردي للمال العام لقواعد قانونية معينة، بحيث تتفق مع طبيعته الفردية العادية[2].

فغالباً يكون استعمال هذا المال بمقابل ويخضع للإذن المسبق من جهة الإدارة، وغالباً ما يتم بموجب ترخيص يصدر به قرار من الجهة الإدارية أو بموجب عقد بين الإدارة وطالب استعمال المال العام[3] كالعقود التي تبرم بين إدارة جامعة حكومية وبعض الأفراد بغرض إدارة مقصف أو مطعم إحدى الكليات.

2- الاستعمال الفردي غير العادي:

ويقصد به انفراد شخص معين بالذات باستعمال جزء معين من المال العام المخصص للاستعمال الجماعي أو المشترك استعمالاً يخرج عما خصص له هذا المال بحسب الأصل، ويوصف الاستعمال هنا للمال العام أنه فردي

---

[1] د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص628.

[2] د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص140.

[3] د. محمد علي عرفة، شرح القانون المدني الجديد في حق الملكية، مرجع سابق، ص144.

وغير عادي، فمن ناحية كونه استعمال فردي كما سبق وذكرنا لوجود طابع الاستئثار والانفراد فيه، ومن ناحية كونه استعمال غير عادي لأنه يتم في غير أو خارج الحدود التي خصص المال العام لها[1].

ومثال ذلك: إقامة محطة بنزين لتزويد السيارات بالوقود في أحد الميادين العامة، ويعتبر الاستعمال الفردي غير العادي للمال العام استثناء يرد على الأصل، وهو تحريم هذا النوع من الاستعمال حتى يظل المال العام مخصصاً للاستعمال الجماعي العادي، لذلك فإن الاستعمال الفردي غير العادي للمال العام يخضع لقواعد متميزة تتفق مع طبيعته الفردية وغير العادية[2].

فأولاً: نجد أن الطبيعة الفردية لهذا الاستعمال تستوجب ألّا يتم إلا بمقابل مالي يدفعه المستفيد من ذلك الاستعمال، لأنه يستأثر وحده بهذا الاستعمال وتعود فائدة ذلك الاستعمال عليه وحده دون غيره من الأفراد، وثانياً: نجد أن هذا الاستعمال له طبيعة غير عادية، نظراً لأنه يستعمل في غير الغرض المخصص من أجله لذلك فإنه في جميع الأحوال يستلزم الموافقة المسبقة أو الصريحة من قبل الإدارة، بما يمنحها القدرة على التأكد من أن مثل هذا الاستعمال لا يؤدي إلى تعطيل الغرض الأساسي الذي خصص ذلك المال من أجله وهو الاستعمال الجماعي[3].

---

[1] د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص628

[2] د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص553.

[3] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، المرجع السابق، ص282+283.

لذلك فإن الإدارة تدرس كل طلب من طلبات الاستعمال الفردي غير العادي باعتباره حالة قائمة بذاتها ووفقاً لظروفها، وتقرر ما تراه في شأن الموافقة عليه من عدمه، وهي تملك لهذا السبب وذلك الاعتبار سلطة تقديرية واسعة سواء في الموافقة على ذلك الاستعمال أو إنهائه بإرادتها المنفردة ووفقاً للأسباب التي تقدرها تحقيقاً للمصلحة العامة، وحفاظاً على الغرض الأساسي الذي خصص هذا المال من أجله، وهو الاستعمال الجماعي أو العام المباشر [1].

وهنا تملك الإدارة أن تظهر موافقتها بالنسبة لهذا النوع من الاستعمال، إما على شكل ترخيص تمنحه لطالب الاستعمال مثاله إصدار الإدارة الترخيص الخاص بإشغال جزء من الطرق العامة أو الحدائق العامة، وتحدد في ذلك الترخيص الأسس والقواعد الضابطة لذلك الاستعمال، ولعل من أهم هذه القواعد التي تملكها الإدارة السلطة التقديرية، حيث تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في شأن الترخيص باستعمال المال العام استعمالاً غير عادياً، نظراً للطبيعة الاستثنائية لهذا الاستعمال من جهة، وضرورة تمكين الإدارة في المحافظة على المصلحة العامة المتعلقة بالمال العام المراد الترخيص باستعماله من جهة أخرى، ومن هذه القواعد كذلك المقابل المالي، نظراً للطبيعة الاستثنائية لهذا النوع من الاستعمال، فإنه لا يمكن أن يتم إلا بمقابل مالي يقوم بدفعه الشخص المستفيد من استعمال هذا المال، وتملك الإدارة تغيير هذا المقابل بإرادتها المنفردة، ومن

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، المرجع السابق، ص282+283.

تلك القواعد هو أن مركز المرخص له في مواجهة الإدارة هو مركز تنظيمي، وهو ما يجعل طالب الترخيص يخضع في مواجهة الإدارة فيما يتعلق باستعمال المال العام لقواعد تنظيمية معدة سلفاً ويجوز تعديلها بإرادة الإدارة المنفردة، فهذا المقابل المالي الذي تأخذه الإدارة من المرخص له مجرد رسم تملك الإدارة تغيير قيمته بإرادتها المنفردة[1]، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري السورية رقم 10/371 بتاريخ 2008/3/10م "أن تراخيص الأشغال الواقعة على جزء من الأملاك العامة مهما كان صيغتها لا يمكن بحال من الأحوال أن تعطي المرخص له حقاً ثابتاً أو دائماً على الأملاك العامة، وبالتالي يعود للإدارة حق إلغاء تلك التراخيص إذا تجلت لها ولأسباب تنظيمية إلغاؤها أو تعديها متى كانت تلك الإشغالات قد خرجت عن الغاية التي رخصت لأجلها"[2].

أما الطريقة الثانية التي يمكن أن تظهر الإدارة موافقتها بالنسبة لهذا النوع من الاستعمال بصورة عقد تبرمه معه أي مع طالب الاستعمال الفردي غير العادي للمال العام، ومثال ذلك العقد الذي تبرمه الإدارة مع أحد الأفراد لاستعمال جزء من ساحات ومباني إحدى الكليات أو المدارس لإقامة مقصف أو مطعم عليها[3].

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، المرجع السابق، ص282+283.

[2] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم(10/371) في الطعن رقم/ 315/ لعام 2008م، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا من عام 2005-2009م الصادرة عن مجلس الدولة السوري، ص189.

[3] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، المرجع السابق،284+285.

علماً أن العقد في هذه الحالة خاضع للقوانين أو اللوائح التي تحكم العقد الإداري بشكل عام، وتلك المنظمة للأموال العامة والانتفاع بها بشكل خاص.

وسننتقل في الفرع الثاني للحديث عن طبيعة حق الدولة على الأموال العامة وفق مايلي:

الفرع الثاني: طبيعة حق الدولة على الأموال العامة:

ثار خلاف في الفقه حول طبيعة حق الدولة والأشخاص المعنوية العامة على المال العام، حيث انقسم الاختلاف إلى الاتجاهين التاليين:

الاتجاه الأول: ذهب إلى إنكار وجود حق ملكية للدولة على المال العام.

والاتجاه الثاني: ذهب إلى الاعتراف بوجود حق ملكية للدولة على المال العام

أولاً: النظريات المنكرة لوجود حق ملكية للدولة على الأموال العامة:

في القرن التاسع عشر، كان الرأي السائد يذهب إلى رفض الاعتراف بملكية الدولة للأموال العامة، وذلك بحجة أن هذا الحق ليس حق ملكية، بل هو ولاية إشراف وحفظ وصيانة لمصلحة الناس جميعاً[1]

ومن أوائل من تبنى هذا الاتجاه الفقيه برودون، وهو أستاذ القانون المدني بجامعة ديجون في فرنسا، حيث كان القانون الإداري لم يستكمل مقوماته بعد وذلك عندما وضع كتابه المعروف بالدومين العام Traité du domaine bublic وذلك عام 1832م، حيث تأثر بتعريف الرومان للملكية وما خصوا به الملكية من صفات حيث عد الدومين العام دومين حماية لا دومين ملك عند تمييزه بين الدومين العام والدومين الخاص، ففرق بناءً عليه بين أملاك الدولة العامة وهي الأموال المخصصة للمنفعة العامة وتحوزها الدولة باسم الجمهور ولمصلحته، وهي غير مملوكة لأحد وبين أملاك الدولة

---

[1] د. خالد خليل الظاهر، طبيعة المال العام ووسائل حمايته، مجلة العلوم القانونية، المجلد العاشر، العدد الثاني، 1994م، ص191

الخاصة، وهي التي تملكها الدولة ملكية خاصة[1]، واستند الفقيه برودون في نظريته التي انكر بموجبها ملكية الدولة لأموالها العامة على نصوص المادة 538 من القانون المدني الفرنسي، والتي اشترطت توفر عناصر ثلاث في الملكية الاستعمال والاستغلال والتصرف وهذه العناصر لا نجدها في حق الدولة على أموالها العامة، وبذلك نجد حق استعمال المال العام هو لجميع الأفراد وليس للدولة استغلال المال العام أو أن تتصرف فيه، ويخلص من ذلك الفقيه برودون إلى أنه ليس للدولة على أموالها العامة حق ملكية بل هو حق الولاية والمراقبة والحفظ un Droit De Gestion, De Garde ET, surintendance.

وهذه الولاية هي مظهر من مظاهر سلطان الدولة وسيادتها وليس لأنها صاحب ملكية[2]، ومن الفقهاء الذين ساروا على نهج الفقيه برودون كثير من أقطاب القانون العام، وفي مقدمته الفقيه ديكروك الذي اعتبر مناط المال العام هو ألا يكون قابلاً بطبيعته للملكية الخاصة، وأن صفة العمومية متوفرة فيه قبل أن تعترف الإدارة بها واعتراف الإدارة بها ليس إلا عملاً كاشفاً، ثم تبنى هذه النظرية بعد ذلك العديد من رجال القانون العام وعلى رأسهم العميد ديجي وجيز وبرتملي[3].

---

[1] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص129.

[2] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص262.

[3] د. محمد زهير جرانه، حق الدولة والأفراد على الأموال العامة، مرجع سابق، ص157

واستند هذا الرأي المنكر لملكية الدولة لأموالها العامة إلى الحجج التالية:

1- إن حق الملكية في القانون المدني يتميز باختصاص مالك الشيء به وقصر الانتفاع على صاحبه، وهذه الخصائص لحق الملكية في القانون المدني لا مقابل لها في الأموال العامة، إذ إن الانتفاع بها غير محصور في شخص معين، وإنما هو حق لجميع الأفراد[1]، ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن سلطة الدولة على هذه الأموال تقتصر على مجرد الرقابة والإشراف ضماناً لخدمة الأهداف المخصصة لها.

2- إن حق الملكية وفق ما هو معروف في نصوص القانون المدني وفي سائر التشريعات هو حق جامع لثلاثة عناصر هي: حق الاستعمال- حق الاستغلال- وحق التصرف، وهذه العناصر الثلاثة غير مقدرة لجميع الأفراد، كما أن الأموال العامة غير قابلة للتصرف[2].

3- أن بعض الفقه الفرنسي ينكر النظرية التقليدية التي تقول بوجود شخص اعتباري، ومن ثم لم يعترفوا بالحقوق المترتبة على ملكية المال العام.

وذهب الدكتور محمد البنا إلى أنها لا تعدو أن تكون مجموعة أموال مخصصة أما لمنفعة فردية أو مشتركة تتمتع بحماية القانون، ومن ثم لا تعتبر

---

[1] د. أمجد نبيه عبد الفتاح لبادة، حماية المال العام ودين الضريبة، مرجع سابق، ص54.

[2] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص262.

الدولـة مالكـة للأمـوال العامـة[1]، ولا شـك أن إنكـار ملكيـة الدولـة للمـال العـام يضـيق إلـى حـد كبيـر مـن مجـال المـال العـام، حيـث علـى أساسـه تـم اسـتبعاد العقـارات المخصصـة للمرافـق العامـة والمبـاني الحكوميـة والمنقـولات بمختلـف صورها وكافة أموال الدولة التي لا تخصص للاستعمال الجماهيري من نطاقه، وهذا الوضـع كان يتفق إلـى حد بعيد مـع الأوضـاع السياسية السائدة في القرن التاسع عشر، حيث كانت المرافق العامة تقتصر على المرافق التقليدية[2]

وفي مصر كانت غالبية الآراء الفقهية سابقاً تتبنى وجهة النظر المنكرة لحق تملك الشخص العام لأمواله، وقد استندت الآراء إلى الحجج التي نادى بها الفقهاء الفرنسيين الذين أنكروا حق ملكية الدولة للأموال العامة[3].

ثانياً: النظريات المثبتة لحق ملكية الدولة للأموال العامة:

أن غالبية فقهاء القانون في كل من مصر، وفرنسا يعترفون، أو يقرون بأنّ حقّ الدولة على أموالها العامة هو حق ملكية لا يختلف عن حق الملكية للأفراد، أو الدولـة علـى أموالهـا الخاصـة، ولكنـه يفتـرق مـن حيـث أنـه يخضـع لأحكام القانون العام التي تتميز عن أحكام القانون الخاص، سواء من حيث وسـائل اكتسـاب المـال العـام وأهمهـا نـزع الملكيـة للمنفعـة العامـة، أو بطـرق استعماله استعمالاً جماعياً وفردياً، أو بالحماية الخاصة التي يسبغها القانون

---

[1] د. علاء يوسف اليعقوبي، حماية الأموال العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص20.

[2] د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، مرجع سابق، ص1983.

[3] د. أمجد نبيه عبد الفتاح لبادة، حماية المال العام ودين الضريبة، مرجع سابق، ص54.

عليه[1]، والفكرة التي تقول بملكية الدولة لأموالها العامة تعود إلى كتابات الأستاذ هوريو في تعليقاته على بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي أواخر القرن التاسع عشر، حيث ظهرت في هذا المجال نظريتان الأولى: نظرية مطابقة ملكية الأموال العامة للملكية المدنية، والثانية: نظرية الفصل التام بين ملكية الأموال العامة والملكية المدنية.

1- نظرية مطابقة ملكية الأموال العامة للملكية المدنية:

يقول الفقيه لويس بونار بوحدة ملكية الدولة لأموالها كلها، سواء أكانت عامة أم خاصة ويرى أنه ليس من شأن تخصيص الأموال للمنفعة العامة أن يغير من طبيعتها، على اعتبار أن هذا التخصيص لا يؤثر في جوهر المال العام ولا يغير من طبيعته، لذلك فإن حق الدولة في الأموال العامة هو حق ملكية وهو لا يفترق عن الملكية العادية التي يعرفها القانون المدني، أما قاعدة عدم جواز التصرف بالأموال العامة التي تلحق هذه الأموال بعد تخصيصها للمنفعة العامة، فهي قيد يرد على أهلية التصرف، وهي من ضرورات التخصيص للمنفعة العامة، وعرفت هذه النظرية أيضاً باسم بيت المال أو نظرية ازدواج الشخصية، وذلك لأن أصحاب هذه النظرية ينسبون إلى الدولة شخصيتين شخصية الخزنة العامة وشخصية صاحب السيادة أو السلطان[2].

---

[1] د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق، ص80.

[2] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص263+264.

حيث ازدهرت نظرية ازدواج الشخصية في ألمانيا في القرن التاسع عشر، فحق الملكية للدولة عندهم تابع لحقوق الخزانة العامة تباشره مثل مباشرة الأفراد لملكهم، أما شخصية الدولة ذات السيادة والسلطان فإنها تتعارض مع حصولها على حقوق مالية، ومن ثم يكون دور هذه السلطة السهر على الاحتفاظ للأموال العامة بتخصيصها للنفع العام وعدم التصرف فيها وعدم تملك الأفراد لها بالتقادم[1].

2- نظرية الفصل التام بين ملكية الأموال العامة والملكية المدنية:

أصحاب هذا الاتجاه يذهبون للقول بأن الدولة تملك الأموال العامة، وأن هذه الملكية لا تتفق مع الملكية المدنية وانقسموا في ذلك إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: أخذ بنظرية الملكية العامة.

الاتجاه الثاني: أخذ بنظرية الملكية الإدارية[2].

نظرية الملكية العامة propriété publique: أخذ بها الفقيه الألماني أوتومايرر، وتعني أنه إذا كان يترتب عدة روابط قانونية بين صاحب المال والغير ناتجة عن حق الملكية، فإذا كانت هذا الروابط القانونية خاضعة للقانون المدني سميت /الملكية المدنية/، وإذا كانت خاضعة للقانون العام سميت /الملكية عامة/، كما أن الأموال العامة تقبل كل أحكام القانون العام التي تلائم طبيعتها وتتفق مع تخصيصها للمنفعة العامة.

---

[1] د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، مرجع سابق، ص40.

[2] د. محمد زهير جرانه، حق الدولة والأفراد على الأموال العامة، مرجع سابق، ص119.

أما بالنسبة للاتجاه الثاني الذي قال بنظرية الملكية الإدارية propriété administer: أخذ بها الفقيه الفرنسي هوريو، وذهب للقول بأن حق الدولة وغيرها من الأشخاص العامة الاعتبارية على الأموال العامة هو حق ملكية مثلها مثل الملكية العادية المعروفة في القانون المدني، ولكن الفرق بينهما هو أن تخصيصها للمنفعة العامة أضفى عليها طابعاً جعلها تفترق عن الملكية الخاصة، سواء من حيث طرق اكتسابها أو ترتيب الحقوق عليها وحمايتها، وسلطة الإدارة على المال العام أشبه بسلطة الإدارة في فرض إرادتها على الأفراد وإنشاء المراكز القانونية التي تلزم الأفراد مراعاتها، وهذه السلطة أقوى من سلطات المالك العادي، وذلك لكون الإدارة تستعين هنا بولايتها الآمرة وذلك بموجب ما يخوله القانون العام لها من سلطة، كأن تنزع ملكية الأفراد عنهم جبراً للمصلحة العامة وتجبر الأفراد على مراعاة حدود التنظيم وتمنح تراخيص إشغال الأموال العامة.

أما حجج أصحاب الاتجاه المؤيد لحق الملكية على المال العام هي:

أ- الوظيفة الاجتماعية لحق الملكية: حيث عرفوا حق الملكية بأنه حق المالك في الانتفاع بالشيء المملوك والتصرف فيه بطريقة مطلقة، وإن كان مقبولاً في السابق ولكن في الوقت الحاضر لم يعد مقبولاً تجاه التشريعات الحديثة التي هذبت فكرة الاستبداد المطلق بالحق، وحولت حق الملكية إلى وظيفة اجتماعية، وذلك لتشابك المصالح وتداخلها في وقتنا الحاضر[1].

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص567.

ب-لا يشترط لقيام حق الملكية أن تتوفر عناصره الثلاثة من استعمال واستغلال وتصرف، لذلك إن الملكية ليست جامعة دائماً لهذه الحقوق، فحق الاستعمال موجود بصفة خاصة في الأموال العامة المخصصة لمرفق عام، حيث أن الإدارة تقوم وتباشر استعمال هذه الأموال بنفسها، لا بل هناك بعض الأموال يمتنع على الأفراد الاقتراب منها كما هو الحال بالنسبة للمباني العسكرية، حيث يكون الانتفاع بهذه الأموال حق مقصور على الإدارة وحدها.

ج- أما بالنسبة لحق الاستغلال فالدولة تتمتع بحق استغلال هذه الأموال والاستفادة منها اقتصادياً، ومن ذلك ما تجنيه الدولة من أموال طبيعية كثمار الأشجار القائمة على جانبي الطريق، كما أن حرمان المالك من حق الانتفاع لا يضيع ملكه لهذا المال، وتنازله عن حق الاستعمال للغير أو تقييد حقه بالتصرف فيه لا يغير شيء في الملكية التي تبقى ثابتة دون أدنى شك[1].

د- القاعدة المسلم بها أن المال الذي لا مالك له هو مباح، وغني عن البيان أنه لا يمكن القول بأن المال العام هو مباح.

هـ- لا فائدة إطلاقاً من إنكار حق الدولة وغيرها من الأشخاص العامة الأخرى في ملكية المال العام، بل على العكس، بالتالي فإن القول بهذه الملكية يترتب عليها نتائج على قدر كبير من الأهمية وأهمها:

- يملك الشخص الإداري ثمار المال العام وحاصلاته كالأشجار المغروسة في الطريق العام والمنتزهات العامة العام إذا كان مثمراً، كما

---

[1] د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة، مرجع سابق، ص248.

يدخل في ذمته ثمن المال العام بعد بيعه إذا ألغي تخصيصه للنفع العام.

- للشخص الإداري أن يرفع دعوى الاستحقاق ودعاوى وضع اليد لحماية المال العام.
- صيانة المال العام تقع على عاتق الشخص الإداري العام، وهو الملتزم بالتعويض عن الأضرار جراء الإهمال[1].

ثالثاً: حق الدولة على الأموال العامة في القوانين والتشريعات السورية:

تبنى القضاء في فرنسا الاتجاه القائل بملكية الدولة لأموالها العامة، وبذلك أصدرت المحاكم الفرنسية العديد من الأحكام، ومن أشهرها الحكم الصادر عام 1966م بملكية مدينة بوردو للطرق العامة، وإنها تكون مسؤولة بصفتها مالكة لها تجاه الغير عن الأضرار التي تلحقهم بسبب سوء حالة هذه الطرق.

وتبعها بذلك القضاء المصري حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1963م بأنه استقر الفقه الإداري على أن الدولة هي مالكة للأموال العامة، ومن حقوق الملكية حق استعمال المال واستثماره والتصرف فيه بمراعاة وجهة المنفعة العامة المخصص لها المال[2].

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص571.

[2] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص425.

أما في سورية فلا نجد نصاً قاطعاً بتبني المشرع السوري أو انحيازه لنظرية حقّ الولاية والإشراف والصيانة أو لنظرية حق الملكية، وذلك من خلال استعراض النصوص المختلفة:

1- الدستور السوري:

الصادر بالمرسوم رقم /94/ لعام 2012م حيث نظم الدستور الملكية وهي ثلاثة أنواع:

أ – ملكية عامة: وتشمل الثروات الطبيعية والمرافق العامة والمنشآت والمؤسسات، وهي ملكية عامة تتولى الدولة استثمارها والإشراف على إدارتها لصالح مجموع الشعب، وواجب المواطنين حمايتها وذلك بموجب المادة (14) منه.

ب – ملكية جماعية: وتشمل الممتلكات العائدة للمنظمات الشعبية والمهنية والوحدات الإنتاجية والجمعيات التعاونية والمؤسسات الاجتماعية الأخرى، ويكفل القانون رعايتها ودعمها.

ج – ملكية فردية: وتشمل الممتلكات الخاصة بالأفراد، ويحدد القانون وظيفتها الاجتماعية في خدمة الاقتصاد القومي، وفي إطار خطة التنمية، ولا يجوز أن تتعارض في طرق استخدامها مع مصالح الشعب.

ونصت المادة (15) منه[1]:

1. الملكية الخاصة من جماعية وفردية مصانة وفق الأسس التالية:

---

[1] الدستور السوري الصادر بالمرسوم رقم 94 لعام 2012م.

أ. المصادرة العامة في الأموال ممنوعة.

ب. لا تنزع الملكية الفردية إلا للمنفعة العامة، ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون.

ت. لا تفرض المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي مبرم.

ث. تجوز المصادرة الخاصة لضرورات الحرب والكوارث العامة بقانون لقاء تعويض عادل.

2. يجب أن يكون التعويض معادلاً للقيمة الحقيقية للملكية.

ويظهر من مراجعة النصوص السابقة أن المشرع الدستوري السوري مال نحو الأخذ بنظرية نفي ملكية الدولة للمال العام، حيث أنه جعل الأموال العامة من الثروات الطبيعية والمنشآت والمؤسسات والمرافق العامة مملوكة لمجموع الشعب، حيث لم يذكر صراحة بأنها مملوكة للدولة وإنما ذكر أنها ملكية عامة لمجموع الشعب، وتتولى الدولة فقط استثمارها والإشراف على إدارتها لصالح مجموع الشعب.

وإذا رجعنا إلى النصوص السابقة أيضاً نلاحظ أن المشرع الدستوري السوري قد مال أيضاً نحو الأخذ بنظرية ملكية الدولة للمال العام، وذلك أنه ذكر ملكية الشعب (الملكية العامة) بجانب الملكية الجماعية والملكية الفردية، وبذلك أقر بأن هناك ملكية عامة وهي ملكية الشعب، وهي لا تقف عند حدود الإشراف والولاية والصيانة، كما أنه ذكر ملكية الشعب وملكية جماعية وملكية فردية، فدل بذلك على أن هذه الأنواع الثلاثة هي ملكية لكل منها أحكام

خاصة، وذلك يؤكد ملكية الدولة للأموال العامة والتي تمثل الشعب، وإن كانت تختلف عن الملكية الجماعية والملكية الفردية في أحكامها[1].

2- القانون المدني السوري:

حيث تنص المادة (90) من القانون المدني السوري على "تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة.."[2] ويلاحظ من ذلك النص أن المشرع السوري لم يستعمل عبارة (المملوكة) للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة وبذلك يرى الأستاذ السنهوري "أن لجنة المراجعة قصدت ألا تقطع برأي في مملوكية الشيء العام للشخص الإداري، وأثرت أن تترك ذلك للفقه والقضاء"[3].

وبالتالي إن تعبير الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة فيه أكثر من أمر يدل على الملكية، ولعل أهمها الأمور الثلاثة التالية:

أ - الأموال العامة يمكن أن تمتلكها الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، مما يعني ذلك عند كثير من الفقهاء أن الأموال العامة مملوكة للشخص الإداري الذي تتبعه، فلو لم تكن مملوكة لما تعددت الأموال العامة ولما أمكن أن يكون لكل من الأشخاص الاعتبارية العامة المتعددة أملاك عامة

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص269.

[2] القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 لعام 1949م.

[3] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص137.

تتبعه هو دون غيره، ولكن من الواجب إرجاع كل الأملاك العامة إلى إشراف الدولة وحدها دون غيرها من الأشخاص الاعتبارية الأخرى[1]

ب – إن استخدام حرف الجر (ل) في هذه العبارة فيما يتعلق للدولة أو الأشخاص يفيد التملك في اللغة[2].

ج – أن الاعتراض على الملكية العامة بأنها مقيدة، حيث لا يجوز فيها التصرف أو الاستغلال أو تملكها بالتقادم، فهذا لا يضيرها في الوقت الحاضر حيث إذا راجعنا نص المادة6 [3] من القانون المدني السوري، قد أخذ المشرع السوري بنظرية التعسف في استعمال الحق، حيث نص على ما يلي "يكون استعمال الحق غير مشروع في الأحوال التالية:

- إذا لم يقصد به سوى الإضرار بالغير.
- إذا كانت المصالح التي يرمي إلى تحقيقها قليلة الأهمية، بحيث لا تتناسب مع ما يصيب الغير من ضرر بسببها.
- إذا كانت المصالح التي يرمي إلى تحقيقها غير مشروعة".

بالإضافة إلى المادة (768) من ذات القانون، والتي تنص على أن حق الاستعمال والاستغلال والتصرف ليس مطلقاً كل الإطلاق، بل هو ممنوح للمالك في حدود القانون.

---

[1] المرجع السابق، ص137.

[2] محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتب العلمية، بيروت، ص586.

[3] القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 لعام 1949م.

وبالتالي القانون يمكنه أن يحدّ من حق الملكية الفردية، كما هو الحال أيضاً بالنسبة لملكية الأموال العامة دون أن يؤثر ذلك على جوهر الملكية، ولتأكيد ذلك نورد الأمثلة التالية من ذلك نص المادة (1) من القانون رقم /3/ تاريخ 1976/2/24م التي تنص على منع الأفراد المستفيدين من أراضي الإصلاح الزراعي من الإتجار في أراضيهم، وكذلك منع المالكين لشقق سكنية اكتسبوها عن طريق بعض الجمعيات التعاونية من التصرف بها خلال فترة معينة من منحها لهم، وأيضاً نص المادتان(4) و(5) من قانون أعمال العرصات رقم 14 تاريخ 1973/3/23م على إجازة الشراء على الخارطة، بحيث يصبح المشتري مالكاً لأشياء مستقبلية على الرغم من أنه مالك لما هو في حكم العدم.

حيث أن كل هذه القيود القانونية والإدارية يمكن أن ترد على الملكية الفردية، ومع هذا لم يقل أحد من الفقهاء إنها تنقلب إلى غير ذلك، ويستخلص من ذلك أن الأموال العامة على الرغم من أن الدولة قد تكون مجردة من حق استعمالها واستغلالها والتصرف بها تبقى مملوكة من الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة[1].

3- في التشريعات المتعلقة بالمناجم والآثار:

حيث تنص المادة (1) من قانون المناجم لعام 1953م على أن "تعتبر من أملاك الدولة العامة جميع المواد المنجمية التي توجد ضمن حدود الأراضي

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص271.

السورية، سواء أكانت على سطح الأرض أم في باطنها أم في المياه الإقليمية " وهذا يدل على ملكية الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة للأموال العامة، وكذلك نص قانون الآثار في مادته (4) الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 222 لعام 1963م على أنه تعتبر "جميع الآثار القديمة المنقولة وغير المنقولة الموجودة في الأراضي السورية من أملاك الدولة العامة"

رابعاً: آثار اعتبار حق الدولة على الأموال العامة حق ملكية:

حق الشخص الإداري على الأموال العامة هو حق ملكية يترتب عليه نتائج عديد منها:

1- دعوى التعويض ودعوى الاستحقاق ودعوى نزع اليد: حيث خول القضاء والفقه في فرنسا الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة حقاً لالتجاء إلى رفع دعوى الاستحقاق بملكية الأموال العامة، وذلك في سبيل حماية الأموال العامة، وكذلك اللجوء إلى دعوى نزع اليد، وبالتالي فإن ملكية الدولة للأموال العامة مماثلة لملكية الأفراد[1].

حيث يستطيع الشخص الإداري أن يرفع دعوى الاستحقاق على مغتصب المال العام ليسترد بها الشيء المغتصب، وله أيضاً أن يرفع دعوى نزع اليد ليدفع بها الاعتداء الواقع من الأفراد، وذلك باعتبار أن هذا الشخص الإداري هو الذي يضع يده على المال العام، وليس هناك ما يمنع الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة في سورية من اللجوء إلى هذه الدعاوى، ويلاحظ أن دعوى

---

[1] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص146+147.

الاستحقاق لا تسقط بالتقادم بسبب تعلقها بالمال العام، وذلك نتيجة تخصيص المال للمنفعة العامة، وما يتبع ذلك من عدم جواز تملكه بالتقادم[1].

وإضافة إلى هذه الدعوى يحق للشخص الإداري مطالبة المعتدي بالتعويض عن الاعتداء على الأموال العامة، فالدولة لها أن تطالب بالتعويض عن الحيازة غير المشروعة، أو ممن زرع الخندق المجاور لطريق السكة الحديدية[2].

وهنا تسري قواعد المسؤولية المدنية المنصوص عنها في المواد 164-173 من القانون المدني السوري، حيث أن كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض، وقد ذكرت محكمة النقض السورية أن كل جريمة تلحق ضرراً مادياً كان أو أدبياً تلزم الفاعل بالتعويض، فكسر قناة الري تلحق الضرر بالمزارعين وبوسائل الري توجب الحكم بالتعويض[3].

ويستطيع الشخص الإداري أن يرفع الدعوى الجزائية على الذين يعتدون على أموالها العامة وسلطتها في إزالة آثار الاعتداءات بالطرق الإدارية، وهذه الوسائل تعتبر من وسائل القانون العام[4].

---

[1] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المرجع السابق، ص146+147.

[2] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المرجع السابق، ص146+147.

[3] محكمة النقض السورية جنحة 87، قرار 19، تاريخ 1979/1/27م.

[4] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص270.

2- تملك الثمار والحاصلات: حيث أن تملك الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة لهذه الحاصلات والثمار في رأي بعض الفقهاء سبب قد يفسر القول بملكية الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة لهذا المال العام، كما أنه يفسر حقها في تملك الركاز المدفون في أموالها العامة باعتبار أن ملكيتها للأرض- وهي من الأموال العامة- تشمل ملكية سطحها وباطنها[1]، وبذلك نصت المادة (830) من القانون المدني السوري رقم /84/ لعام 1949م أنه "يكون ثلاثة أخماسه (الكنز) لمالك العقار الذي وجد فيه".

وقد اختلف الفقهاء في تعليل ملكية الدولة للثمار والحاصلات الناتجة عن المال العام، فالذين ينكرون ملكية الدولة للمال العام اختلفوا في تفسير تملك الدولة لثمار المال العام وحاصلاته فذهبوا في ذلك مذاهب شتى، فقال بعضهم أنه مقابل التكاليف التي تتحملها الدولة في سبيل حراسة الأموال العامة وصيانتها وحفظها وإدارتها، كما ذهب بعضهم إلى أن صفة عدم ملكية المال العام بسبب تخصيصه للمنفعة العامة تقتصر على المال العام فقط، ولا تتعدى إلى ثماره ومحصولاته لأن هذه الثمار والمحصولات غير مخصصة للمنفعة العامة، وذهب بعضهم الآخر إلى أن تملك الدولة لثمار الأموال العامة سببه حيازة الدولة لهذه الأموال العامة[2].

---

[1] Paul Esmein: droit civil francais, T. 2, op.cit. pp70-11

[2] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص275.

وننتهي من ذلك كله إلى أن تكييف حق الدولة على مالها العام بأنه حق ملكية هو وحده الذي يستقيم مع القول بتملكها لثمار الأموال العامة وحاصلاته[1].

3- يقع على عاتق الشخص الإداري العام الذي يملك المال العام الالتزام بصيانة المال العام[2].

4- تنظيم حق استعمال المال العام بطريقة مختلفة[3].

5- للدولة أو للأشخاص الإدارية الأخرى الحق في تغيير تخصص المال العام، فيجوز تخصيص المال العام مع نقل ملكيته من شخص إداري إلى آخر وللمشرع وحده هذا الحق.

6- منح رخص وامتيازات إشغال الأموال العامة لكل من الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة أن يمنح امتيازات ورخصاً بإشغال الأموال العامة، وأن يستوفي البدلات من الأشخاص الذين يقومون بإشغال هذه الأموال كمنح رخص للأفراد لإنشاء أكواخ على شاطئ البحر للاستحمام، ولإضافة مقهى على أرصفة الطرق العامة أو أكشاك وهذا الأمر يعتبر دليلاً آخر على ملكية الدولة للأموال العامة[4].

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، المرجع السابق، ص275.

[2] د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص165.

[3] د. علاء يوسف اليعقوبي، حماية الأموال العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص199.

[4] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص275.

وبهذا نكون أنهينا الفصل الأول من هذا البحث والذي خصص للحديث عن مفهوم الأموال العامة فقهاً وتشريعاً، وكذلك بحثنا فيه عن استعمالات المال العام وتقسيماته، وسننتقل في الفصل الثاني للحديث عن أشكال الحماية القانونية لهذه الأموال وأثر ذلك على دوام عمل المرافق العامة.

الفصل الثاني

أشكال الحماية القانونية للأموال العامة ومدى تأثيرها على سير المرافق العامة

تحظى الأموال العامة بحماية كبيرة في النصوص القانونية المختلفة، سواء في نصوص القانون المدني أو الجزائي مجال الشريعة الإسلامية.

حيث تكمن أهمية حماية المال العام من خلال معرفة النظام القانوني الخاص بها، والذي يميزه عن غيره من الأموال أو من حيث تكوينه وتعلق حقوق الأفراد به وارتباط مصلحتهم في الأساس بديمومته ونمائه، وهذا كله يستلزم تشديد الحماية المادية والقانونية علية وذلك بغية المحافظة علية من يد العابثين والمعتدين ولاسيما في ظل الظرف الراهنة، حيث نمت الأموال العامة وتعددت أنشطة الدولة والمهام التي تتولى القيام بها، بحيث فسدت الذمم وانتشرت وتطورت وسائل الاحتيال والغصب والإتلاف وأكل المال بالباطل وضعف الوازع الديني والأخلاقي لدى عدد غير قليل من الناس، بالإضافة إلى ضعف الوعي لدى الجمهور وتتمثل هذه الحماية من خلال وضع القواعد التي تكفل مواجهة مصادر الخطر المحتملة على تلك الأموال، فمن ناحية يجب على الجهات الإدارية ألا تهمل واجباتها في صيانة الأموال، ومن ناحية أخرى يجب على الأفراد أن يمتنعوا عن الاستعمال السيء لهذه الأموال وذلك لما لها من أثر على استمرار سير المرفق العام وأداء خدماته للأفراد بانتظام واستمرار، حيث يؤدي ذلك إلى تقليل الفساد والهدر في المال العام، وبناءً عليه تذود عن

الأموال العامة حماية قانونية خاصة تدرأ عنها كل اعتداء قد يطرأ عليها ويغل يدها في تحقيق المنفعة التي تبتغيها، لذلك تنفرد الأموال المملوكة للدولة بقواعد حماية خاصة تميزها عن غيرها من الأموال.

وذلك نظراً للوظيفة التي تشغلها تلك الأموال باعتبارها مصدر ثراء الوطن وقوته وبكونها ركيزة الدول في أداء وظائفها الملقاة على عاتقها على النحو المنشود، لذلك يضفي عليها المشرع في مختلف الدول حماية جسدها بقواعد صبت في قوالب وصياغات قانونية، بحيث تباينت تلك الحماية في وسائلها ومداها بين الأنظمة وفقاً لمنطلقاتها الأيديولوجية وتوجيهاتها العامة اقتصادية أم اجتماعية أو سياسية عبر مراحل تاريخية مختلفة، فتراها قد ضمنت تشريعاتها المدنية نصوصاً تكفل هذه الحماية كما ضمنت تشريعاتها الجزائية نصوصاً أخرى تعين الجرائم الماسة بالأموال العامة وتحدد عقوباتها بل إن الكثير من النظم القانونية المعاصرة لم تكتف بذلك، فذهبت إلى أبعد منه إذ كفلت مثل هذه الحماية بموجب دساتيرها، فبات من المسلم به اليوم أن لا يطلع علينا دستور جديد إلا وقد ضم بين دفتيه نصاً أو أكثر يختص بتأمين الحماية الدستورية للمال العام، فيلزم بذلك كل مؤسسات الدولة وهيئاتها سواء أكانت تشريعية أم تنفيذية أم قضائية، وذلك أن عائدية المال العام لا يختص بها أحد الناس وإنما هي ملك لكل أفراد المجتمع وهي أساس بناء هذا المجتمع وديمومته، وتحقيق أهدافه الاقتصادية والاجتماعية القريبة والبعيدة [1].

---

[1] د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 319.

وعليه سوف نتعرض في هذا الفصل لكل من الحماية المدنية والحماية الجنائية للأموال العامة، وأثر هذه الحماية القانونية على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

وذلك من خلال المبحثين الآتيين:

- المبحث الأول: مظاهر الحماية المدنية للمال العام.
- المبحث الثاني: مظاهر الحماية الجنائية للمال العام.

المبحث الأول

مظاهر الحماية المدنية للمال العام

من النتائج المترتبة على إلحاق الصفة العامة للأموال المملوكة للدولة إخضاعها لنظام قانوني خاص، لأن الأموال العامة تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة، فلا يجوز بيعها ولا امتلاكها بوضع اليد لمدة طويلة ولا الحجز عليها.

وتتمثل الحماية المدنية للمال العام بالقواعد والأحكام التي يتضمنها القانون المدني لحماية المال العام وتأمين دوره في تحقيق المنفعة العامة[1]، وهو ما نص عليه القانون المدني السوري رقم /84/ لعام 1949 م في المادة (90) منه بأنه "1- تعد أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص. 2-وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم" وبذلك فإن القانون المدني السوري قد ساوى بين العقارات والمنقولات المملوكة للدولة أو لأحد الأشخاص العامة الاعتبارية في بسط أوجه الحماية عليها.

---

[1] د. صالح إبراهيم المتيوني، ود. مروان محمد محروس، القانون الإداري، "دراسة في ضوء أحكام القانون البحريني"، الكتاب الثاني، ط1، مطبعة البحرين، 2007، ص 315.

ويظهر أيضاً من هذا النص الشروط الواجب توفرها في المال حتى يكتسب صفة العمومية، وبالتالي تمتد إليه أوجه الحماية المدنية الواردة في نص المادة (91) تشتمل على ما يلي:

1- تملك الدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى لذلك المال سواء كان عقاراً أو منقولاً.

2- تخصيص ذلك المال للمنفعة العامة، سواءً كان التخصيص فعلياً أو قانونياً.

بالإضافة إلى ذلك نجد أن المشرع في المادة ذاتها قد عمل على تقرير ثلاثة أوجه للحماية المدنية لهذه الأموال وهي:

- لا يجوز التصرف فيها من قبل الشخص العام
- لا يجوز الحجز عليها من قبل دائني الشخص العام
- لا يجوز اكتسابها بالتقادم.

ويقابل نص المادة (91) من القانون المدني السوري المادة (78) من القانون المدني المصري رقم /35/ لعام 1972م، حيث نصت الأخيرة "تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص، وهذه الأموال لا يجوز التصرف بها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم".

أما في فرنسا أقر الفقه والقضاء الفرنسي هذه الحماية وذلك قبل أن يقرها المشرع حديثاً في قانون الأموال العامة الفرنسي لسنة 1957م، حيث نص في المادة (2) أن "أموال الدومين العامة غير قابلة للتصرف ولا تكتسب ملكيتها بالتقادم"[1].

ويظهر بذلك مدى تمتع الأموال العامة بنظام قانوني خاص بها يحميها أوجده المشرع خلافاً للقواعد العامة بالنسبة لأموال الأفراد.

وقد ذهب البعض للقول بأن قواعد هذه الحماية ذات أصل عرفي وقضائي[2]، وفي هذا المجال يبدو لنا من الضرورة بمكان التأكيد على أن المبادئ الثلاثة سالفة الذكر وإن وردت في القانون المدني، فإنها تعد مبادئاً إدارية تدخل دراستها ضمن برنامج القانون الإداري فالنظام القانوني الخاص بالأموال العامة هو بأكمله نظام إداري، وأن وردت مبادئ هذا النظام في القانون المدني إلا أن ذلك لا يعني أن هذه المبادئ مدنية؟

ذلك لأنه ليس للقانون الإداري مجموعة قانونية كالمجموعة المدنية ومجموعة قانون العقوبات، إلا أن وجود هذه المبادئ والأحكام في هذه المجموعات المختلفة لا يغير من طبيعتها باعتبارها مبادئ وأحكام إدارية[3]، وبناءً على ما تقدم فإن أوجه الحماية للأموال العامة تتمثل بعدم جواز التصرف في الأموال العامة وعدم جواز الحجز عليها وعدم جواز تملكها بالتقادم، وسوف

---

[1] د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، مرجع سابق، ص 174.

[2] De Laubaper (André).P. Cit P. 166.

[3] علاء يوسف اليعقوبي، حماية الأموال العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 115.

نتناول كل صورة من هذه الصور في نطاق هذا البحث وذلك من خلال المطالب الآتية:

- المطلب الأول: قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة.
- المطلب الثاني: قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة.
- المطلب الثالث: قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم.

المطلب الأول

قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة

المراد بهذا الأمر عدم جواز إجراء أي نوع من أنواع التصرفات المدنية على الأموال العامة، لأن ذلك يتعارض مع الغرض الذي خصصت من أجله سواء كان هذا التصرف بمقابل كالبيع أو بلا مقابل كالهبة.

وأقر الفقه والقضاء الفرنسي قاعدة التفرقة بين الأموال العامة والأموال الخاصة، فلم تتضمن تشريعات الثورة الفرنسية أو التقنين المدني التفرقة بين أموال الإدارة، وإن كان أمر (demoulins) لعام 1566م. نص صراحة على عدم جواز التصرف في أموال التاج، فلم تكن الحكمة من تقرير هذه القاعدة وقتئذ حماية هذه الأموال وضمان بقاء تخصيصها للنفع العام وعدم انقطاع ذلك التخصص، ولكن كان الغرض من ذلك هو الحد من إسراف وتبذير الملوك في هذه الأموال وقد جاء الحظر عاماً ومطلقاً يشمل جميع أموال التاج، مما لا يسمح بالتحايل على هذا الحظر بطريقة ما.

إلا أن الفقه والقضاء في فرنسا كان له أثراً رئيساً في نشأة قاعدة عدم جواز التصرف، وقد استمر تطبيق هذه القاعدة في القانون الفرنسي كقاعدة عرفية دون أن تستند إلى أصل تشريعي صريح، حيث إن الفقه الفرنسي استند على نص تشريعي غير مباشر نص عليه في المادة (531) من القانون المدني الفرنسي، التي احتوت على عبارة الأموال العامة غير قابلة للتملك الخاص، إلى أن تدخل المشرع حديثاً في تقنين دومين الدولة، فقد نص المادة

81 الفقرة الأولى من مجموعة دومين الدولة الصادر سنة 1957 تحت رقم 1336، والتي حاول فيها واضعو المجموعة إيجاد معيار لتعريف المال العام يفرقه عن المال الخاص المملوك للدولة، فنصت المادة الأولى على أنه "يتكون الدومين القومي من جميع الأموال المشار إليها في المادة السابقة التي لا تقبل الملكية بسبب طبيعتها أو بسبب التخصيص المرصود من أجله تعتبر من توابع الدومين العام"، ونصت المادة الثانية على أن "الأموال المشار إليها في المادة السابقة التي لا تقبل الملكية الخاصة بسبب طبيعتها أو بسبب التخصيص المرصود من أجله تعتبر من توابع الدومين العام"، أما ما عداها من أموال فتتكون من أموال الدومين الخاص.

والواقع أن هذا النص تضمن تعريفاً للمال العام، فحواه أن الأموال العامة هي الأموال التي لا تقبل التملك الخاص، إما بسبب طبيعتها أو بسبب التخصيص الذي أعدت له[1].

إلا أن المشرع الفرنسي لم يضع حصراً شاملاً للأموال العامة إذا أن هناك جملة من النصوص القانونية المنظمة للأموال العمومية كالتشريع الصادر في 18 أبريل عام 1953 م، الذي اعتبر في مادته الثانية طرق السيارات من عداد الأموال العامة، وبهذا وجد النص التشريعي الصريح والمباشر إلى جانب النص التشريعي غير المباشر الذي استند عليه الفقه الفرنسي.

ونص المشرع الفرنسي صراحة على أن أموال الدومين العام، تكون غير قابلة للتصرف بها أو لاكتسابها بالتقادم، على أن تقرير قاعدة عدم جواز

---

[1] De Laubadere (André).P. Cit P. 168.

التصرف في الأموال العامة ليس مقصور على الدول الرأسمالية التي تبنت النظرية التقليدية للمال العام، وإنما تقررت هذه القاعدة في الدول الاشتراكية – التي رفضت تبني النظرية التقليدية للمال العام– وغدت قاعدة وضعية في تشريعاتها[1].

ومما تقدم يعد مبدأ عدم جواز التصرف في الأموال العامة، من خلق الفقه والقضاء الفرنسي، فهو لذلك يجري مجرى المبادئ العامة التي تحكم الأموال العامة في الفقه والقضاء[2].

ومقتضى هذه القاعدة أن التصرفات الخاضعة للقانون المدني من بيع ورهن وإيجار وغيرها من هذه التصرفات، لا يمكن أن تطبق على الأموال العامة إلا بعد تجريدها من صفة العمومية، وذلك بوضع حد لتخصيصها للنفع العام بقانون أو بمرسوم أو بقرار وزاري أو بالفعل[3].

إن عدم جواز التصرف في الأموال العامة يعد من أولى وأهم النتائج التي تترتب على ثبوت الصفة العمومية للمال العام[4]، وقد تطرق المشرع المصري لهذا المبدأ في الفقرة الثانية من المادة (87) من القانون المدني النافذ التي نصت على أن "هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها"، أما المشرع السوري

---

[1] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص 562.

[2] د. علاء يوسف اليعقوبي، حماية الأموال العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص116.

[3] للمزيد انظر د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج8، مرجع سابق، ص 149+150.

[4] د. أحمد عبد اللطيف، جرائم الأموال العامة، مرجع سابق، ص 90.

فقد نص كذلك في الفقرة الثانية من المادة (90) من القانون المدني السوري النافذ رقم /84/ لعام 1949 على أن "2-وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"، كما نجد أن القوانين المدنية العربية أيضاً، أفرد أحكاماً خاصة لحماية المال العام بالقواعد الثلاث.

ومقتضى هذا المنع أن الإدارة لا يجوز لها التصرف بالمال العام بما يتعارض مع المنفعة العامة، التي خصص ذلك المال من أجلها.

ومبدأ عدم جواز التصرف في المال العام، يكون لازماً للقول بتخصيصه للمنفعة العامة، إذ بدونه لا يتحقق الانتفاع العام بأموال الدولة العامة فهذه القاعدة خصصت لحماية المال العام حتى لا تقف قواعد القانون المدني حائلاً دون تحقيق الغرض الذي من أجله خصص المال، وقد توحي عبارة عدم جواز التصرف أنه لا يجوز التصرف بشكل مطلق في المال العام، في حين أن قاعدة عدم جواز التصرف هي قاعدة مؤقتة، إذ تدوم مع التخصيص للنفع وتزول بزواله وما دام المال العام مخصص للمنفعة العامة، فلا يجوز للإدارة التي تملك هذا المال أن تتصرف فيه[1]، بما يتعارض مع النفع العام بأي وجه من أوجه التصرف، سواء كان هذا التصرف بمقابل كالبيع أو بدون مقابل كالهبة والوقف، بمعنى ضرورة إخراج المال العام عن دائرة التعامل القانوني[2].

---

[1] د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج8، مرجع سابق، ص189.

[2] د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص 398.

وعلى ذلك سنبين فيما يلي أساس قاعدة عدم جواز التصرف، وموقف التشريعات منها وذلك من خلال الفرعيين الآتيين:

- الفرع الأول: أساس ونطاق تطبيق قاعدة عدم جواز التصرف.
- الفرع الثاني: استثناءات ونتائج تطبيق القاعدة.

الفرع الأول: أساس ونطاق تطبيق قاعدة عدم جواز التصرف:

سنتعرض اولاً لأساس هذا المبدأ، وثانياً لمجال تطبيقه وذلك وفق ما يلي:

أولاً: أساس قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة:

قديماً في فرنسا كان الهدف من وضع قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة كما سبق وذكر، هو الحد من إسراف الملوك وتبذيرهم لأموال التاج، وقد كان حظر التصرف في أموال التاج حظراً عاماً ومطلقاً، يسري على جميع هذه الأموال، إلا أن هذه القاعدة قد أصبح الغرض منها في الوقت الحالي، حماية النفع العام الذي تم تخصيص المال من أجله

ويرجع أساس قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة، إلى ضرورة حماية التخصيص للمنفعة العامة، التي رصدت من أجله الأموال العامة للإدارة، وايضاً في وجوب المحافظة على سير المرافق العامة للدولة، التي يشكل المال العام أحد عناصرها المهمة لإشباع الحاجات العامة، والمحافظة على النظام العام في المجتمع، ذلك أنه يترتب على إباحة التصرف في هذه الأموال انتقال ملكيتها من ذمة الإدارة إلى ذمة الغير، وعلى ذلك لا يكمن أساس هذه القاعدة في طبيعة الأموال العامة باعتبارها غير قابلة للملكية الخاصة كما ذهب بعض فقهاء مدرسة التوجه الطبيعي، [1] وإنما يمكن في فكرة التخصيص.

---

[1] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 149.

وانطلاقاً من هذا الأساس –أي فكرة التخصيص– فإن قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، تدور وجوداً وعدماً، مع بقاء التخصيص أو زواله، فهي تبقى ما بقي التخصيص، وتزول بزواله[1]، وللإدارة سلطة تقديرية مطلقة في إنهاء التحصيص للمنفعة العامة، وعلى ذلك لا يكون لقاعدة المنع من التصرف في المال العام بعض الأهمية الحقيقية، إذ يكفي للشخص العام أن يلجأ إلى تجريد المال العام من صفته العامة وذلك بإنهاء تخصيصه للنفع العام، حتى يصبح قابلاً للتصرف فيه[2].

ثانياً: نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام:

يمتد نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة ليشمل جميع أنواع الأموال العامة عقارية أو منقولة[3]، وقد شرعت القاعدة لمصلحة الإدارة فلها وحدها حق الدفع بها لحماية الأموال العامة، وتنطبق هذه القاعدة على الحائزين لهذه الأموال، سواء بحسن نية أو بسوء نية.

ويؤدي ارتباط قاعدة عدم جواز التصرف بفكرة تخصيص المال إلى أنها تتراوح وجود أو عدماً مع بقاء أو انقضاء تخصيص المال، وهو الأمر الذي يعطي لمضمون هذه القاعدة ومجال تطبيقها مدى نسبي فطالما بقي تخصيص هذا المال للمنفعة العامة، فقد الشخص الإداري قدرته على التصرف فيه، ولا

---

[1] د. محمد فارق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، مرجع سابق، ص 155.

[2] د. محمود عاطف البنان، مبادئ القانتون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، مرجع سابق، ص47.

[3] د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 446.

يستعيد هذه السلطة إلا بعد إنهاء تخصيص المال وتجريده من صفته العامة، وتحويله إلى مال خاص[1].

بمعنى آخر أن أي تصرف يقع على المال من قبل الشخص الإداري، ويؤدي إلى انتقال ملكيته إلى الأفراد، أو يؤدي إلى ترتيب أي حق عيني أو ترتيب حق ارتفاق عليه لا يتفق مع تخصيصه، يكون جزاؤه البطلان[2].

وبالتالي فإن مضمون قاعدة عدم جواز التصرف هو الأموال العامة، واستمرار تخصيصها، وبذلك فإن هذا المضمون هو الذي يحدد نطاق تطبيق هذه القاعدة أي مداها وهي كالتالي:

1- من حيث سريان القاعدة:

تسري هذه القاعدة على التصرفات التي ينص عليها القانون المدني[3]، والتي يبرمها الشخص العام على الأموال العامة التي في حيازته مثل البيع، والرهن، والحيازة، والإجارة، لأن مثل هذه التصرفات تتنافى مع تخصيص الشيء للمنفعة العامة، لما تتصف به هذه التصرفات بطابع الدوام والاستقرار، وهذا بذاته ينافي قاعدة قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل في كل وقت.

واتساقاً مع عدم إمكانية أجراء أي من التصرفات العينية على الأموال العامة، فأنه إذا تعدى فرد على مال عائد للدولة وغصبه ودفع مقابلاً لهذا

---

[1] د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 398.

[2] د. علي محمد بدير، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 396.

[3] د. محمد علي أحمد قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ط1، دار إيتراك للنشر، القاهرة، 2006م، ص 58.

الغصب أو دفع إيجارا دورياً مقابل الانتفاع بالمال العام المغصوب، فإن ذلك لا ينشئ علاقة عقدية بين المعتدي والحكومة لأن الأموال العائدة للدولة لا يجوز التصرف فيها.

والى ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في 15 حزيران عام 1963م، حيث تقول المحكمة "أن المدعي لم يقدم أي سند يدل انه عندما أتم منزله في بادئ الأمر على أرض الجبانة المملوكة للحكومة كان ذلك وفقاً للأوضاع القانونية الصحيحة أو بموافقتها ورضاها، بل أنه لم يدع شيئاً من هذا، مقراً بذلك أن استيلاءه على تلك الأرض، إنما بدا تعدياً وغصباً كل ذريعته أن هذا التعدي قد استحال فيما بعد إلى وضع قانوني أساسه اتفاق تعاقدي، بمقولة أن الحكومة قد أقرت وضع يده عن طريق ربط الأرض المعتدى عليها بالإيجار منذ سنة 1954م، واقتضاء هذا الإيجار بالفعل الأمر الذي ينشئ بينه وبين الحكومة علاقة عقدية ايجارية، من مقتضاها اعتبار وضع يده غير قائم على الاعتداء واستمرار إنتاج هذه العلاقة لأثارها القانونية، بحيث لا تنتهي ألا بالطريق الذي رسمه القانون[1].

وهناك أنواع أخرى من التصرفات تلائم الأموال العامة ولا تتعارض مع تخصيصها للمنفعة العامة وتسمى بالتصرفات الإدارية[2]، ومن أهم هذه

---

[1] د. احمد سمير ابو شادي، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في عشر سنوات.

[2] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، دار النهضة العربية، 1978، ص 170+171.

التصرفات التراخيص التي تصدرها الجهة الإدارية باستعمال أحد الأموال العامة، وكذلك الأمر إذا وضعت الجهة الإدارية المال العام تحت يد ملتزم أحد المرافق العامة، وفقاً لعقد الالتزام أو الامتياز المبرم بينها وبينه، كما أن لها تغير تخصيص المال العام من منفعة عامة معينة إلى أخرى[1].

فكل هذه التصرفات تعد من التصرفات الإدارية الجائزة، وذلك بالنظر لاختلافها عن التصرفات المدنية في أنها لا تؤدي إلى إخراج المال عن إطار تخصيصه للمنفعة العامة، وكذلك يجوز للدولة أن تتنازل لغيرها من الأشخاص الإدارية العامة عن جزء من الأموال العامة المملوكة لها أو أن تشتري منها مالاً عاماً، وهو ما يسمى (مبادلات الأموال العامة)، فينتقل المال من الدولة إلى المحافظة أو المدينة أو العكس[2]، علماً أن هذه المبادلات قد تقع على التخصيص ذاته ودون أن يكون هناك نقل للملكية بين الأشخاص العامة، وهو ما يتحقق في حالة تنازل أحد الأشخاص العامة لغيرها عن سلطة الانتفاع بالمال العام، وسلطة تغيير تخصيصه مع احتفاظه بملكيته لهذا المال[3].

وبشأن تبادل الأموال العامة بين الأشخاص الإدارية، صدرت فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المصرية، والتي نصت "بأن نقل

---

[1] د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، . مرجع سابق ص 556.

[2] د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري" دراسة مقارنة"، بدون طبعة، دار الفكر العربي، مصر، 1996م، ص 516.

[3] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص 565.

الانتفاع بالمال العام بين أشخاص القانون العام يكون بلا مقابل، ولا يعتبر ذلك نزولاً عن أموال الدولة أو تصرف فيها والاستثناء أن يكون الانتفاع بمقابل"[1].

وتصرف الشخص المعنوي العام في المال العام لا يكون إلا على سبيل الترخيص، الذي يكون له صفة التصرفات الإدارية وليست المدنية كما ذكرنا ذلك سابقا، ويتميز هذا الترخيص بأنه مؤقت يبيح للسلطة المرخصة إلغاء هذا الترخيص متى شاءت حفاظاً للمصلحة العامة، وفي هذا الشأن قضت محكمة النقض المصرية أنه "لا يجوز للسلطة الإدارية التصرف فيها عملاً بنص المادة 87 من القانون المدني أو تقرير حقوق عليها إلا على سبيل الترخيص المؤقت وهو بطبيعته غير ملزم للسلطة المرخصة، فلها دائماً ولدواعي المصلحة العامة إلغاؤه والرجوع فيه قبل حلول أجله"[2]، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري السورية في حكمها رقم 371 تاريخ2008/3/10م "أن تراخيص الإشغال الواقعة على جزء من الأملاك العامة، مهما كان صيغتها لا يمكن بحال من الأحوال أن تعطي المرخص له حقاً ثابتاً أو دائماً على الأملاك العامة، وبالتالي يعود للإدارة حق إلغاء تلك التراخيص، إذ تجلت لها ولأسباب تنظيمية

---

[1] د. أسامة عثمان، الموسوعة القضائية في أملاك الدولة العامة في ضوء القضاء والفقه، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م، ص 1996-1997.

[2] قرار محكمة النقض المصرية الطعن رقم 3751 لسنة 60 جلسة 1995/2/6 س 46 344، ج1. منشور في موقع هيئة قضايا الدولة لموجب الرابط:

http://sla.gove.eg/index.gspx

الغاؤها أو تعديلها، متى كانت تلك الإشغالات قد خرجت عن الغاية التي رخصت لأجلها[1].

وبناءً على ما تقدم يحق للإدارة أجراء التصرفات الإدارية التالية:

أ- للدولة أن تنزل لأحد الأشخاص الإدارية الأخرى كالمحافظة أو المدينة أو الجامعة أو غير ذلك، عن مال عام لقاء تعويض تتقاضاه من هذا الشخص الإداري أو بالعكس، فهذه المبادلات إنما هي تصرفات إدارية لا مدنية، وهي تصرفات لا تتعارض مع تخصيص المال للمنفعة العامة ومن ثم لا مانع من أجرائها[2].

ب – قيام الدولة بتجريد رداء العمومية عن المال العام، وإنهاء تخصيصه للنفع العام، وذلك أما بالفعل أو عن طريق القانون، وضمه إلى مصاف الأموال الخاصة بالدولة وبالتالي التصرف به.

ج – تصرف الجهة الإدارية في المال العام، عن طريق منح ترخيص لأحد الأفراد أو شركة من الشركات التزاماً بإدارة مرفق عام، يكون موضوعة مالاً عاماً مملوكاً للدولة، مثل مرفق النقل أو مرفق توريد الغاز أو الكهرباء، وفي هذه الحالة يبقى المال العام مخصصاً لتحقيق النفع العام رغم قيام الإدارة بالتصرف فيه.

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 10/371 في الطعن رقم 315 لعام 2008م، مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا من عام 2005ـ2009م الصادرة عن مجلس الدولة السوري، ص189

[2] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص 232.

وخلاصة القول أن كل التصرفات الإدارية، التي تدور في فلك القانون العام تنأى عن الخضوع لقاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة، فهذه القاعدة تنطبق على تلك التصرفات المدنية حصراً دون الإدارية، وللإدارة اتخاذ مثل تلكم التصرفات مادامت لا تتعارض مع طبيعة تخصيص المال للنفع العام.

2-من حيث نوعية المال:

تسري هذه القاعدة على جميع الأموال العامة المملوكة للأشخاص الإدارية سواء أكانت هذه الأموال منقولة أو عقارية، لأن المال العام من الأموال التي لا يجوز تداولها أو انتقالها من ذمة إلى ذمة، وبناءً على ذلك فلو باعت الإدارة خطأً مالاً منقولاً من أموال الدومين العام – كتحفة أثرية-[1] فإنها تستطيع أن تستردها في أي وقت، ولا يمكن أن يحتج المشتري قبلها بأي قاعدة من قواعد القانون المدني مثل قاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية، لأن هذه القاعدة تفترض جواز تداول المال المنقول وانتقاله من ذمة إلى ذمة، وهو ما لا يتفق والقواعد المقررة لحماية المال العام، لأن المشرع قد قصد أساساً من وضع قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام حمايته من قواعد القانون المدني، وحتى لا تقف الأخيرة حائلاً دون تحقيق الغرض الذي من أجله خصص المال العام للمنفعة العامة، وهذا يستفاد من نص المادة (90) من القانون المدني السوري، رقم 84 لعام 1949م في الفقرة الثانية أن "هذه الأموال لا يجوز التصرف فيه" مجارية حكم عدم جواز التصرف على الأموال العامة.

---

[1] د. أحمد عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج8، مرجع سابق، ص153.

وقضت محكمة النقض المصرية بهذا الشأن "الحيازة – وعلى ما جرى به قضاء محكمة النقض– في عنصرها المادي تقتضي السيطرة الفعلية على الشيء الذي يجوز التعامل فيه، وهي في عنصرها المعنوي تستلزم نية اكتساب حق على هذا الشيء، وبناءً على ذلك الأموال العامة لا يصح أن تكون محلاً لحق خاص ومن ثم لا تخضع للحيازة"[1].

ويذهب الدكتور محمد فاروق عبد الحميد إلى أن قاعدة عدم جواز التصرف يجب قصرها بالنسبة للمنقولات على المنقولات التي تمثل قيمة فنية أو أثرية، أما بخلاف ذاك فإن إجازة التصرف في المنقولات العامة الأخرى لدواعي الإحلال والتجديد ومبررات تصريف إنتاج المرافق العامة الصناعية أو التجارية أمر حتمي تقتضيه الطبيعة العامة للأموال[2].

3–من حيث كونها قاعدة نسبية وليست مطلقة:

هذه القاعدة تدور وجود وعدماً مع بقاء أو زوال الصفة العامة عن الأموال المملوكة للدولة، فقاعدة عدم جواز التصرف في المال العام تطبق طيلة فترة تخصيص الأموال للمنفعة العامة، وتزول إذا ما انتهى التخصيص المذكور وعندئذٍ يكون شأنه أي الأموال العامة شأن الأموال الخاصة، وجاز للدولة التصرف فيها بعد ذلك.

---

[1] قرار محكمة النقض المصرية الطعن 2773 لسنة 62 ق، جلسة 1993/4/29 م، س44، ج 2، ص313. منشور في موقع هيئة قضايا الدولة بموجب الرابط:

http://sla.gove.eg/index.aspx

[2] د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، مرجع سابق، ص 622.

إن القول بـزوال التخصـيص للمنفعـة العامـة، يفقـد المـال العـام شـرطاً أساسياً، كون التخصيص يعطي للمال صفته العمومية، ويفقدها هذه الصفة، وبالتالي يحق للإدارة التصرف فيه بأي شكل من أشكال التصرف[1].

ويذهب الفقه الفرنسي الذي يتقدمهم الفقيه هوريو، وجيز وأكثر من حكم لمحكمـة الـنقض الفرنسـية أن الـبطلان هنـا نسـبي كونـه أقـيم أساسـاً لمصـلحة الإدارة كحماية لها، ومن هنا فأنها وحدها التي تستطيع أن تتمسك به ولا يجوز لمن تعامل معها التمسك به.

ويرفض الكثيرون التسليم بهذا الرأي، لأن قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام وإن كانت تمثل حماية للإدارة، فإنها في نفس الوقت تخدم اعتبارات المصلحة العامة وتستلهم دواعي الصالح العام، وهذا المعيار بذاته الذي جعل البطلان مطلقاً وليس نسبياً، فيجوز لكل ذي مصلحة أن يتمسك به حتى وإن كان هو الشخص الذي تعامل مع الإدارة[2].

و سننتقل في الفرع الثاني للحديث عن استثناءات ونتائج تطبيق قاعدة عدم جواز التصرف بالأموال العامة وفق الآتي:

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 515.

[2] د. مصطفى فهمي أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص448.

الفرع الثاني: استثناءات ونتائج تطبيق القاعدة:

يترتب على تطبيق مبدأ عدم جواز التصرف بالأموال العامة عدد من الاستثناءات والنتائج كما يلي:

أولاً: الاستثناءات من مبدأ عدم جواز التصرف بالأموال العامة:

1-الحقوق المكتسبة: الحقوق المكتسبة قبل صدور قانون تخصيص المال للمنفعة العامة، تبقى مصونة من أي تصرف أو انتفاع، ويمكن لأصحاب هذه الحقوق أن يجروا عليها سائر التصرفات، وإذا اقتضت المصلحة العامة تجريد هذه الأموال العامة من الحقوق الخاصة المترتبة عليها، فإن للدولة أن تنتزع هذه الحقوق المكتسبة عن طريق الاستملاك مقابل تعويض عادل لأصحابها[1].

وفي سورية فإن القرار رقم /144/ تاريخ 1925/6/10 والذي أحدث نظرية الأموال العامة في سوريا، بحيث أن الحقوق التي اكتسبت قبل صدور هذا القرار تبقى مصونة، سواءً أكانت الحقوق ملكية أو تصرف أو انتفاع، ومثال ذلك حق سطحية الأبنية، أو ركوب بالبناء فوق الطريق العام (السيباط)، أو ركوب في البناء فوق مجاري المياه العامة، ويمكن لأصحاب هذه الحقوق أن يجروا عليها سائر التصرفات.

ولمعرفة هذه الحقوق، فإنه يمكن الرجوع إلى العادات والأعراف، والوثائق التي يحملها أصحابها، وإذا اقتضت المصلحة العامة تجريد هذه الأموال العامة

---

[1] د. محمد زهير جرانه، حق الدولة والأفراد على المال العام، مرجع السابق، ص135.

من الحقوق الخاصة المترتبة عليها، فإن الدولة أن تنتزع هذه الحقوق المكتسبة عن طريق الاستملاك مقابل تعويض عادل لأصحابها.

وقد نصت على ذلك كله المادة الثالثة من نظام الأملاك العامة، الصادر بالقرار رقم 144 عام 1925م حيث ذكرت: "الأشخاص الذين لهم على ملحقات الأملاك العمومية كما هي محددة في هذا القرار حقوق ملكية أو تصرف أو انتفاع بموجب العادات المتبعة أو سندات قانونيه نهائية قبل وضع هذه العمومية موضع التنفيذ لا يمكن انتزاعها منهم إذا احوجت إلى ذلك المنفعة العمومية إلا بعد دفع تعويض عادل ومسبق" كما أيدت ذلك أيضاً المادة (13) من نفس النظام حيث جاء فيها "أن رئيس الدولة يثبت بموجب قرار يتخذ حدود القطعة المقصودة من الأملاك العمومية وجميع حقوق الغير المحفوظة لهم ضمن الحدود المنصوص عنها في المادة (3) من هذا القرار"[1].

2-تملك الدولة ثمار وحاصلات الأموال العامة وجواز بيعها:

الغاية الأساسية للأموال العامة هي إسداء المنفعة العامة للجمهور كافة، فقد كان الأصل أن حيازة الدولة للأموال العامة لا يفيء عليها بريع، فضلاً عما تتكلفة الدولة في صيانتها وتجديدها وتعميرها من نفقات كثيرة، لذلك تمتلك الدولة ثمار وحاصلات الأموال العامة ويجوز بيعها، وهذا ما دفع بعض الفقهاء إلى القول باعتبار أن الخاصة الأساسية للمال العام هي كونه غير مثمر، واتخذ بعضهم من هذه الخاصية الأساسية فيصلاً للتفرقة بين المال العام والمال

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق ص293+294.

الخاص[1]، ولكن لم يكتب لهذه النظرية البقاء ولم تستطع أن تصمد أمام الواقع.

3-إنشاء بعض حقوق الارتفاق على العقارات العامة:

يقتضي تخصيص الأموال العامة للمنفعة العامة أن تحدد الصلة بينها وبين الأملاك الخاصة المجاورة بالقدر الذي لا يتعارض مع تخصيصها للنفع العام وخصائصه، مثال ذلك فتح النوافذ والأبواب على الطرقات العامة.

حيث يرى جانب من الفقهاء أن الأعباء والتكاليف التي تفرض على الأموال العامة يجب أن يراعى في تقديرها صفة تخصيصها للمنفعة العامة، ولذلك لا تخضع هذه التكاليف للارتفاقات المدنية إذا تعارضت مع مقتضيات التخصيص للنفع العام، كما أن فرض هذه التكاليف تحدده القوانين واللوائح المتصلة بالتشريع الإداري[2].

ويرى البعض الآخر أن حقوق الارتفاق على الأموال العامة يحكمها القانون المدني، لذلك إذا جردت الدولة أحد العقارات العامة من صفته وأصبح من عقاراتها الخاصة ثم باعته لأحد الأفراد، ونجم عن ذلك حرمان أصاحب حقوق الارتفاق من حقوقهم مثل (حق مطل، مرور)، فلهم أن يطالبوا الدولة بتعويضهم عن الضرر الذي أصابهم[3].

---

[1] د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص189.

[2] د. محمد علي عرفة، شرح القانون المدني الجديد في حق الملكية، مرجع سابق، ص144.

[3] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص296.

والرأي الثاني هو السائد في سورية، حيث سمحت المادة (927) من القانون المدني السوري رقم /84/ لعام 1949م بأن تطل الأسطحة وتفتح النوافذ على الطرقات العامة، وقد ورد حق الركوب على مجاري مياه الأملاك العامة في المادة (1) من القانون رقم 125 تاريخ 1959/5/11م كما يلي "كل عقار مبني كله أو بعضه، فوق مجرى من مجاري مياه الأملاك العامة ومسجل في السجل العقاري ملكاً خاصاً يعد مرتفقاً بحق الركوب على ذلك المجرى"

ونصت المادة (3) من القانون رقم 125 بأنه " يمكن لضرورات النفع العام إلغاء حقوق الارتفاق المترتبة على مجاري المياه العامة، على أن يدفع لأصحاب هذه الحقوق تعويض عادل، يقدر وفقاً لقانون الاستملاك[1] "

4-السماح بإشغال الأموال العامة بما يتفق مع طبيعتها ومفهوم تخصيصها:

وبما يتفق مع الأوامر التنظيمية للإدارة والامتيازات والرخصة التي تصدر بمثل هذا الإشغال وتبين ماهيته وحدوده، وعلى الحاصل على الامتياز أو المرخص له مراعاة مضمونها ولا يتعداها، ذلك أن هذه الامتيازات والرخص تتضمن عادةً شروطاً خاصةً تتعلق باعتبارات الصحة العامة والسلامة العامة والجوار، وقد نصت المادة (14) من نظام الأملاك العامة الصادر بالقرار رقم 144 تاريخ 1925/6/10 م على أنه "يجوز للدولة وللبلديات أن تسمح بإشغال الأملاك العامة بصوره مؤقته قابلة للإلغاء لقاء رسم تستوفيه".

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص296.

ويأخذ هذا الإشغال إما صورة الامتياز، أو صورة الترخيص، وهما من التصرفات التي تلتقي وعقود الإيجار في كثير من أحكامها، ويسمحان للشخص الاعتباري العام بأن يستوفي بدلات عن هذا الامتياز أو الترخيص تدخل الخزانة العامة باعتبارها من الإيرادات العامة.

ويقصد بالامتياز أن الإشغال له صفه المصلحة العامة، كالامتياز الذي يمنح للاستفادة من مساقط المياه لتوليد الطاقة الكهربائية بقصد تأمين إيصال هذه الطاقة إلى إحدى المناطق، كما يقصد بالترخيص أن الإشغال ليس له ارتباط بالمصلحة العامة، وعندها يكون الترخيص من قبيل الإجازة، كحق الصيد في الأنهار، وحق إقامة المقاهي على الطرق العامة وفي الساحات العامة، وحق إقامة إنشاءات على شاطئ البحر بقصد الصيد أو الاستحمام، وحق إشغال بعض أجزاء مباني الحكومة لاستخدامها في بيع الطوابع أو تسيير المعاملات أو تقديم القهوة أو الشاي[1].

وقد نصت المادة (17) من نظام الأملاك العامة رقم 144 تاريخ 1925/6/10م على أنه: "تمنح الإجازة لمدة سنة واحدة يمكن تجديدها بطريق القبول الضمني".

أما عن المركز القانوني للمرخص لهم فهم يعتبرون مالكين لمنشآتهم التي يقيمونها على المال العام، فيحق لهم رهنها، ويمكن توقيع الحجز عليها طبقاً للقواعد القانونية العامة، كما يتحمل المرخص لهم وزر هذه المنشآت،

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، المرجع السابق، ص296.

فيسألون عن الأضرار التي تصيب الغير بسببها، ولا تسأل الإدارة عن هذه الأضرار بحجة أنها مانحة الترخيص، كذلك فإن الأصل في الترخيص أنه شخصي فلا يجوز لصاحب الترخيص التنازل عنه للغير، إلا إذا قام الدليل على غير ذلك، ويحق للمرخص له الالتجاء إلى دعاوى وضع اليد ضد الغير.

والحقوق التي تمنح لإشغال الأملاك العامة ليس لها صفة قطعية، بل هي من قبيل السماح المؤقت، ولذلك يمكن إلغاء الامتياز أو الرخصة، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، حتى قبل انتهاء المدة، ولا يفيد الدولة في ذلك أنها تتقاضى رسماً مقابل ذلك، لأن هذا الرسم لا يدل على وجود علاقة إيجار، ولأن حق الدولة بالسماح بإشغال الأموال العامة يختلف في طبيعته عن طبيعة الحقوق الواردة في قوانين الإيجار.

وقد أيد هذا كله القرار رقم 106 تاريخ 1958/7/30م، حيث نص صراحة على "وجوب اعتبار حق إشغال الأملاك العامة بمثابة ترخيص غير خاضع لقوانين الإيجار وقابل للإلغاء في كل وقت "[1]، فقد جاء في المادة (1) من القرار بقانون رقم /106/ لعام 1958م على أن" عقود استثمار العقارات المملوكة للدولة وللبلديات والمؤسسات العامة والتي أنشئت لتقوم بخدمة لها صفة النفع العام، تعد تراخيص صادرة عن الجهات الإدارية، ولا تخضع لأحكام قوانين الإيجار النافذة في كل ما يخالف الأحكام الواردة فيها"، وتبعاً لذلك فقد أعطى القانون للوزير المختص حق إخلاء العقارات المذكورة بقرار منه خلال

---

[1] قرار محكمة النقض السورية رقم 737 تاريخ 1958/4/2، مجلة القانون، عدد 4 لعام 1958م، ص232.

شـهرين مـن تـاريخ تبليـغ القـرار إلـى ذوي الشـأن، وإلا جـاز إخلاؤهـا بـالطرق الإداريـة، ولا يخضـع القرار الـوزاري بـالإخلاء لأي طريـق مـن طـرق المراجعـة المادة (3) من القرار رقم 106 لعام 1958م.

وفـي حـال إلغـاء الامتيـاز أو الرخصـة لا يحـق لصـاحبها المطالبـة بـأي تعـويض، ولـه فقـط أن يطالـب باسـترداد الرسـوم التـي دفعهـا كلهـا أو بعضـها المادة(18) من القرار 144لعام 1925م.

كما لا يجوز في حال الإنهاء أو الإلغاء بقاء المرخص له لأن ذلك يعد اغتصاباً للمال العام قد يعرضه للمسؤولية الجزائية[1].

ثانياً: نتائج تطبيق قاعدة عدم جواز التصرف في الاموال العامة:

يترتب على تطبيق هذه القاعدة عدد من النتائج ومنها

1-منع تجزئة حق الملكية على الأموال العامة:

لا يجوز التجزئة في ملكية الأموال العامة، سواء تمثلت هذه التجزئة في حق الملكية ذاته أو في تقرير حقوق ارتفاق على الأموال العامة، إذ لا يستطيع المالك المتاخم لمبنى عام أن يطالب الإدارة بالتخلي عن نصف ملكية الحائط المشترك لما ينطوي عليه ذلك من تجزئة في ملكيته، هذا هو الحال في القانون الفرنسي وهو مبدأ لا يوجد له مثيل في القوانين العربية[2].

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص 295-297.

[2] د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، مرجع سابق، ص 131.

حيث نصت المادة (661) من التقنين المدني الفرنسي على أن "كل مالك يتصل ملكه بحائط له الحق في أن يجعل الحائط مشتركاً كله أو بعض منه، إذا دفع لصاحب الحائط نصف قيمته أو نصف قيمة الجزء الذي يريد أن يجعله مشتركاً ونصف قيمة الأرض التي عليها الحائط"[1].

ويرى الفقه الفرنسي والقضاء أن هذا النص وإن كان يجد مجالاً لتطبيقه بصدد الملكيات الخاصة المتجاورة، إلا أنه لا يجوز التعدي به إزاء الأموال العامة، فلا يجوز للمالك المتاخم لمبنى عام أو مرفق عام تملكه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام أن يطالب جهة الإدارة بالتخلي عن نصف ملكية هذا الحائط المشترك أو جزء منه[2].

2-يستحيل على الإدارة التنازل:

ولو جزئياً عن المال العام ولا أن ترتب عليه أي حق من الحقوق العينية التبعية كالرهن، لأن ذلك يتعارض مع تخصيصه للمنفعة العامة، لأن الرهن قد يؤدي إلى الحجز على المال العام.

3-عدم جواز تقرير حقوق ارتفاق مدنية على الأموال العالمة:

حق الارتفاق هو "تكليف مفروض على عقار معين لمنفعة عقار معين جار في ملكية شخص غير مالك العقار الأول"[3].

---

[1] droit civil francaisarticle.p 661

[2] د. محمد علي أحمد قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، مرجع سابق، ص 550.

[3] المادة 960 من القانون المدني السوري رقم 84 لعام 1949.

يتضح من ذلك أن المشرع السوري حدد المقصود بحق الارتفاق، فهو حق يحد من منفعة عقار لفائدة عقار غيره، ويكون مملوكاً لشخص أخر، فحق الارتفاق حق عيني أصلي، وهو عبء على عاتق العقار المرتفق به، ويعني ذلك أن وجوده مرتبط بوجود العقار مهما تعاقب عليه الملاك، والارتفاق يتقرر لخدمة العقار المرتفق سواء كان ارتفاقاً إيجابياً كحق المرور أو سلبياً كعدم البناء، ويجب أن يكون العقار المرتفق به والعقار المرتفق لمالكين مختلفين، وهو نوعان ارتفاق ايجابي يخول صاحب العقار المرتفق مباشرة عمل ما على العقار المرتفق به، ويكون من شأنه خدمة العقار الأول ومن ثم زيادة قيمته كحق المرور في العقار المرتفق به وصولاً الى العقار المرتفق ومثل حق المطل، وحق الارتفاق السلبي يقتصر على حرمان صاحب العقار المرتفق به من مباشرة بعض المكنات الثابتة له أصلاً تحقيقاً لنفع معين للعقار المرتفق مثل الارتفاق بعدم البناء، والارتفاق لا يرد إلا على العقار، ولا يكون إلا كحق تابع، ولا يتصور وجودة منفصلاً عن العقار المرتفق، وهو لا يقبل التجزئة وإن تجزأ العقارين المرتفق والمرتفق به.

أما من حيث جواز ترتيب حق ارتفاق على المال العام ففي القانون المدني السوري رقم /84/ لعام 1949م نص في مادته (966) بإنه " يجوز أن يكون محل الارتفاق القانوني، إما منفعة عامة أو منفعة خاصة " وفي المادة (967) منه " بأن تحدد القوانين والأنظمة الخاصة الارتفاق القانوني العائد للمنفعة العامة، سواء أكانت الغاية منه التمكن من الوصول إلى شواطئ البحر، وضفاف مجاري المياه، أو تأمين، أو تسهيل مهمة إعداد المسالك، أو المنشآت

والعناية بها، أو استعمالها وعلى الأخص المنشآت العسكرية البرية أو البحرية"، بالتالي جواز ترتيب حق الارتفاق القانوني على المال العام في سوريا.

وقد أجازت محكمة النقض الفرنسية حق الارتفاق على المال العام، وذلك اعتماداً على المادة (65) من القانون المدني الفرنسي من خلال الارتفاقات الإدارية، التي هدفها الأساسي تحقيق الصالح العام دون الارتفاقات المدنية، والقاعدة هنا أن الارتفاق السابق على التخصيص يظل سارياً إذا لم يتعارض مع المصلحة العامة، أما الارتفاق اللاحق للتخصيص فلا يجوز[1].

والارتفاقات الإدارية المقررة لخدمة مال عام، تعتبر أموالاً عامة لتعلقها بالمال العام الذي تخدمه، فيكون لها لذلك ما للأموال العامة من خصائص، وتبقى ما بقي المال العام المخدوم مخصصاً للمنفعة العامة، ولا تنقضي إلا بانتهاء تخصيصه لهذه المنفعة أو بتخصيصه لجهة نفع أخرى غير ذلك الذي من أجلها تقرر الارتفاق[2].

أما في مصر فإن حق الارتفاق كان محل خلاف في ظل التشريع المدني القديم سواء في الفقه أو في القضاء، وقد حسم المشرع في القانون المدني الجديد هذا الخلاف، فأخذ بوجهة النظر القائلة بجواز اكتساب حق الارتفاق على المال العام، ونصت المادة (1016) من القانون المدني المصري رقم /35/ لعام 1972م على أنه "يجوز أن يترتب الارتفاق على المال العام إذا كان لا يتعارض مع الاستعمال الذي خصص له هذا المال".

---

[1] د. طعيمه الجرف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 371.

[2] هشام زوين، الموسوعة الشاملة في التقادم المدني، ج1، مركز محمود للإصدارات القانونية، القاهرة، 2007م، ص 286.

ويترتب على الاعتراف بحقوق الارتفاق على المال العام والتي –لا تتعارض مع تخصيص هذا المال للمنفعة العامة– من ناحية أولى لصاحب الحق أن يطالب الشخص العام بحقه عن طريق دعوى عينية هي دعوى الأفراد بحق الارتفاق وله أن يرفع دعاوى الحيازة لحماية حيازته لهذا الحق، ومن ناحية أخرى يجوز للشخص العام أن يلغي هذه الحقوق ويعدل فيها إذا تطلبت المصلحة العامة ذلك، مع تعويض صاحب الحق عن الضرر الذي لحقه من جراء هذا التعديل[1].

4–عدم جواز تملك المنقول العام بالحيازة:

لا يجوز تملك الشيء العام إذا كان منقولاً بالحيازة، وبذلك يجوز للشخص الإداري أن يسترد المنقول العام من تحت يد أي حائز ولو كان حسن النية، وإذا كان الشيء العام سرق أو ضاع ثم اشتراها شخص حسن النية، فإن الشخص الإداري يستطيع استرداده منه ولا يلتزم برد الثمن إليه[2].

وذهبت محكمة النقض المصرية في جلسة 1937/12/16 م "إن المادة الأولى من قانون الآثار والمادة 9 من القانون المدني الأهلي والمادة (25) من القانون المدني المختلط تعتبر الآثار من الأملاك العامة، فلا يجوز التبايع في التمثال الأثري ويعد بيعه وشراؤه باطلاً، وللحكومة أن تقاضي كل من يوجد هذا

---

[1] د. محمد صلاح عبد البديع السيد، الوسيط الإداري، بدون طبعة، دار النهضة العربية. القاهرة، 2004م، ص 396.

[2] د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والعربي" دراسة مقارنة، " ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1969م، ص 529.

التمثال في حيازته، مهما كانت جنسيته، لتسترده منه بغير تعويض تدفعه له أو ثمن ترده إليه، وليس له أن يحتج بنص المادة (87) من القانون المدني لأن المقرر قانوناً أن أحكم تملك المنقول بالحيازة لا ترد مطلقاً على الأملاك العامة"[1].

ثالثاً: جزاء مخالفة قاعدة عدم جواز التصرف بالمال العام:

إذا أرادت الدولة التصرف في الأموال العامة، وجب عليها أن تقوم ابتداء بتجريد هذه الأموال من صفتها العامة، فتصبح في عداد أموالها الخاصة الجائز التصرف فيها، أما إذا قامت الدولة بالتصرف في تلك الأموال دون تجريدها أولاً من صفة العمومية فإن تصرفها في هذه الحالة يعد باطلاً، لذلك فإن جواز التصرف في المال العام يتطلب تجريده من صفته العامة بحيث يصير مالاً خاصاً، ومن ثم يمكننا التصرف فيه بجميع أنواع التصرفات أسوةً بالأموال الخاصة.

ويشترط لوقوع البطلان أن تكون التصرفات المبرمة بشأن المال العام، من قبيل التصرفات المدنية، غير أن البعض اعتبر هذا البطلان نسبياً إذ هو مقرر لمصلحة الإدارة ووحدها صاحبة الحق بالتمسك به، في حين يرى آخرون أن البطلان هنا بطلان مطلق لتعلقه بالنظام العام لأنه مشرع للمنفعة العامة

---

[1] الطعن رقم 44 لسنة 7 ق، جلسة 1937/12/16، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة النقض المصرية، في خمسين عاماً، ج2، ص 613، منشور على موقع وزارة العدل المصرية، قاعدة التشريعات والاجتهادات المصرية:

http://www.arableglportal.org

وليس لمصلحة الدولة[1]، بالتالي يجوز للجهة الإدارية التمسك بالبطلان في أي وقت، وفي أي مرحلة كانت عليها الدعوى ويحكم القاضي ببطلانه من تلقاء نفسه.

بهذا نكون أنهينا الحديث عن القاعدة الاولى في الحماية المدنية، وسنتناول في المطلب الثاني الحديث حول القاعدة الثانية وهي قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة.

---

[1] د. أمجد نبيه عبد الفتاح لبادة، حماية المال العام ودين الضريبة، مرجع سابق ص 731. وأيضاً د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج8، مرجع سابق، ص 150.

المطلب الثاني

قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة

قبل التعرض لشرح هذا المظهر لابد لنا من معرفة المقصود بالحجز، فهو ذلك الإجراء من إجراءات التنفيذ الذي يهدف إلى وضع مال معين من أموال المدين تحت يد القضاء، بقصد منع صاحبه من التصرف فيه تصرفاً يضر بمصلحة الدائنين، حتى يتم بيعه لصالحهم إذا لم يوفِ المدين بالتزامه، فيقضي الدائنون حقوقهم من حصيلة البيع وهو نوعان: حجز تنفيذي، وهو ما يهدف إلى اقتضاء الدائن حقه عن طريق وضع مال معين من أموال المدين تحت تصرف القضاء ثم بيعه والحصول على حقه من ثمنه، ويتطلب المشرع لإجرائه أن يكون مع الدائن سند تنفيذي مثبتاً لحقه المعين المقدار والحال والأداء، وأن يقوم بإعلانه للمدين مع تكليفه بالوفاء، أما الحجز التحفظي يهدف الى اتخاذ الإجراءات التحفظية على أموال المدين بوضعها تحت يد القضاء للمحافظة على حقوق الدائنين، ولا يستلزم المشرع لإيقاعه سنداً تنفيذياً، ولا يشترط أن يسبقه مقدمات الحجز التنفيذي من إعلان لسند تنفيذي وتكليف للمدين بالوفاء، فالحجز التحفظي وإن كان يحول دون تصرف المدين في ماله كالحجز التنفيذي إلا أن أثره لا يمتد إلى بيع المال المحجوز.

و الأموال العامة لا يمكن أن تكون محلاً للحجز عليها، فقاعدة عدم جواز الحجز على المال العام من أهم القواعد القانونية التي قررتها التشريعات المدنية المتعاقبة لحماية المال العام، ويعد هذا المبدأ نتيجة منطقية لمبدأ عدم

جواز التصرف في الأموال العامة، فالواقع انه متى تقرر عدم جواز التصرف في المال العام بما يتعارض مع تخصيصه للنفع العام يجب القول اتفاقاً مع ذلك بأنه لا يجوز الحجز على الشيء العام، فالحجز ينتهي إلى بيع إجباري، وبما أن البيع الاختياري من قبل الإدارة للمال العام ممنوع فمن باب أولى أن يحظر البيع الإجباري[1].

هذا المبدأ لم يكن قد أقره المشرع الفرنسي بعد، شأنه شأن قاعدة عدم جواز التصرف الأموال العامة حتى صدر تقنين دومين الدولة[2]، وامتد نطاق تطبيق هذه القاعدة على الأموال العامة والأموال الخاصة المملوكة لجهة الإدارة على حد سواء، وبالتالي لا صلة بين تطبيق هذه القاعدة وبين اعتبارات المنفعة العامة التي خصص المال من أجلها.

فحماية المال العام، والتي اقتضت منع نقل ملكيته اختياراً عن طريق وضع اليد، تقتضي أيضاً ألا تنزع يد الإدارة جبراً بطريق الحجز عليه كأموال الأفراد[3]، لأن الغرض الأساسي من الحجز على المال هو تمكين الدائن من استيفاء دينه من ثمن ذلك المال[4].

---

[1] د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، الطبعة الاولى، مكتبة الفلاح، الكويت، 1988م، ص162.

[2] د. محمد علي قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، مرجع سابق، ص 79.

[3] د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 517.

[4] د. علي حسن عبد الأمير، إجراءات إزالة التجاوز على المال العام العقاري في العراق، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية، العدد الثالث، 2001م، ص 177.

وقد نص المشرع المصري صراحة على هذه القاعدة بمقتضى المادة (87) الفقرة الثانية من القانون المدني المصري رقم /131/ لسنة 1948 م، والتي تقضي بعدم قابلية الأموال المملوكة للدولة ولغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة للحجز عليها، وكذلك فعل المشرع السوري حينما نص على ذلك في الفقرة الثانية من المادة (90) من القانون المدني السوري رقم 84 لعام 1949م بأن هذه: "2- الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم".

وهذه القاعدة أقرها المشرع ضماناً لبقاء واستمرار تخصيص الأموال العامة للمنفعة العامة بدون انقطاع، حيث تعد هذه القاعدة نتيجة منطقية ومكملة لقاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة كما ذكرنا، وهي تعني أن التعامل الاختياري في المال العام مثل البيع غير جائز، فمن باب أولى أنه لا يجوز التنفيذ الجبري على أموال الدولة العامة وإخراجها من ملكيتها جبراً عنها وتعطيل الانتفاع العام بها، أي إذا كان البيع الاختياري ممنوعاً فأولى أن يمتنع البيع الجبري[1].

ويرى بعض الفقه أنه إذا كان عدم جواز الحجز على الأموال العامة متفرعاً عن مبدأ عدم جواز التصرف في تلك الأموال، إلا أن مبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العامة يمثل ضماناً جدياً لحماية تلك الأموال عن مبدأ عدم جواز التصرف، حيث أن المبدأ الأخير عديم الجدوى ولا يمثل حماية جدية

---

[1] د. محمد زهير جرانه، حق الدولة والأفراد في المال العام، مرجع سابق، ص 149.

للأموال العامة[1]، لأنه يجوز للإدارة أن تنهي تخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة وبعد ذلك تصبح أموالاً خاصة يجوز التصرف فيها.

المقصود بمبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العامة ليس المعنى الاصطلاحي الضيق لهذه العبارة[2]، وإنما المقصود من ذلك هو منع جميع صور التنفيذ الجبري على هذه الأموال سواء أكان هذا الحجز ينحصر في المعنى الاصطلاحي لهذا الإجراء أم غير ذلك كما هو الشأن في إجراءات تنفيذ العقار[3]، فالتنفيذ الجبري على الأموال العامة غير جائز سواءً أكانت منقولة أم غير منقولة، ولا يسوغ لمن حصل على حكم يلزم الدولة بتأدية مبلغاً من النقود أن يحجز على الأملاك العامة ويطلب بيعها استيفاءً للمبلغ المحكوم به، بل تصفى الديون التي على الدولة حسب وجود الاعتمادات في الميزانية العامة وطبقاً لقواعد التشريع المالي، وبالتالي لا يجوز رهن الشيء العام رهناً رسمياً ولا رهناً حيازياً، كما لا يجوز تقرير حق اختصاص به، ولا يجوز أن يترتب عليه حق امتياز، لأن هذه الحقوق ترمي إلى تمييز أصحابها على سائر الدائنين عند البيع الجبري للأموال، وهذا لا يجوز في الأموال العامة[4].

وقضت محكمة النقض المصرية في 1963/11/1 م بأن "الأصل أن تدير الدولة المرافق العامة بنفسها ولكن يجوز أن تعهد باستغلالها المرفق إلى

---

[1] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م، ص245.

[2] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص 604.

[3] د. محمد زهير جرانه، حق الدولة والأفراد في المال العام، مرجع سابق، ص149.

[4] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج8، مرجع سابق، ص152.

فرد أو شركة، سواء أكان استغلال الدولة للمرفق العام بنفسها أم عهدت به إلى غيرها، فإن مبدأ وجوب اضطراد المرفق العام وانتظامه يستلزم أن تكون الأدوات والمنشآت والآلات والمهمات المخصصة لإدارة المرفق بمنجاة من الحجز عليها، شأنها في ذلك شأن الأموال العامة، وهذه القاعدة والتي تعد من أصول القانون الإداري قد كشف عنها المشرع المصري في القانون رقم /528/ لسنة 1955 م، الذي أضاف المادة (8) مكرر لقانون المرافق رقم 129 لسنة 1947 م والتي تقضي بأنه " لا يجوز الحجز ولا اتخاذ إجراءات تنفيذية أخرى على المنشآت والأدوات والمهمات المخصصة لإدارة المرافق العامة"[1].

وعليه سوف نتناول في هذا المطلب قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة من خلال تقسيمه الى الفروع الآتية:

- الفرع الأول: أساس ونطاق قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة.

- الفرع الثاني: نتائج تطبيق قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة.

---

[1] الطعن رقم 176 لسنة 27، جليسة 1963/11/1 م س 13 ص 973، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة النقض في خمسين عاماً، ج2، منشورات موقع هيئة قضايا الدولة بموجب الرابط:

http://sla.gov.eg/index.gspx

الفرع الأول: أساس ونطاق قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة:

سنتعرف اولاً في هذا الفرع على أساس هذا المبدأ، ثم نتطرق ثانياً لمجال تطبيقه وفق التالي:

أولاً: أساس قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة:

تمثل قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام إحدى مظاهر الحماية المقررة لصالح هذه الأموال، وذلك لمواجهة المخاطر التي قد تتحقق من لجوء الدائنين للدولة للمطالبة بحقوقهم قبلها، وذلك من أجل ضمان استمرار تخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة دون توقف أو انقطاع، بحيث يستمر الانتفاع بالمال العام فيما خصص له وعدم نقل ملكيته من ذمة الإدارة إلى ذمة الغير، مما يؤدي إلى انقطاع سبل الانتفاع به، فمن غير المتصور إمكان الحجز على تلك الأموال نظراً للدور المهم الذي تلعبه هذه الأموال في قيام المرافق العامة في الدولة بواجباتها.

وعليه فقد أقر المشرع الفرنسي قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام وطبقها على أموال الدولة العامة والخاصة على حد سواء، وبالتالي لا صلة بين تطبيق هذه القاعدة وبين اعتبارات المنفعة العامة التي خصص من أجلها.

كذلك أقر المشرع المصري هذه القاعدة في المادة (87) من القانون المدني الحالي رقم/131/ لسنة 1948 على اعتبار أنها إحدى صور الحماية التي يتمتع بها المال العام. ويرجع أساس قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام في سورية لنص المادة (90) الفقرة الثانية من القانون المدني السوري رقم /84/ تاريخ 1949 م بأن: "2-هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها والحجز

عليها أو تملكها بالتقادم"، وهو ما أخذت به التشريعات ضماناً لبقاء واستمرار تخصيص الأموال العامة للمنفعة العامة دون انقطاع.

ومتى تقرر أنه لا يجوز التصرف بالمال العام بما يتعارض مع تخصيصه للنفع العام يلزم القول كذلك أنه لا يجوز الحجز على الأموال العامة واتخاذ طرق التنفيذ الجبري ضدها[1].

إضافة إلى ما تقدم، فإن الدولة لا يتصور إعسارها وتستطيع في كل وقت الوفاء بما عليها من التزامات دون حاجة إلى إجبارها بطرق التنفيذ الجبري، كما أنه يعد مساساً بالمصلحة العامة، لأننا لو تصورنا إمكانية التنفيذ الجبري على الأموال العامة التي تلعب دوراً هاماً في تشغيل المرافق العامة الأساسية وإخراجها من نطاق تخصيصها لأوجه النفع العام لأدى ذلك بالضرورة إلى إلحاق ضرر مؤكد بالمصلحة العامة في سبيل تحقيق مصلحة خاصة للدائن لا توازيها في الأهمية والخطورة.

وإذا كان المبدأ العام يقضي بأن التنفيذ يجري بحق الشخص كلما تحققت فيه صفة المديونية، فإن هناك حالات لا يجوز فيها التنفيذ على شخص وإن تحققت فيه صفة المديونية كالحالة التي يكون فيها مال المدين هو من الأموال الممنوع حجزها بموجب القانون، كأموال الدولة والقطاع العام والأموال والأعيان الموقفة وقفاً صحيحاً وغيرها من الأموال.

---

[1] د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 399.

ثانياً: نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة:

يمتد نطاق هذه القاعدة ليشمل الأموال العامة بأنواعها كافةً، ويرتبط تطبيق القاعدة ببقاء تخصيص الأموال للمنفعة العامة واحتفاظها بصفتها العامة، ويوقف سريانها على الأموال التي تجرد من تخصيصها وتخرج من نطاق الأموال العامة، ويشمل نطاق تطبيق القاعدة عناصر الأموال العامة جميعها بمختلف صورها ومهما تباينت أوجه تخصيصها للمنافع العامة[1].

وفي هذا الشأن قضت محكمة النقض المصرية في 1968/4/23م أنه: "لما كان التخصيص للمنفعة العامة بالنسبة للمال المملوك للدولة ملكية خاصة هو تهيئة هذا المال ليصبح صالحاً للدولة ملكية خاصة، وقد أقامت عليها مخبأ لحماية الجمهور من الغارات الجوية وإذ تؤدي المخابئ التي تنشئها الدولة على أراضيها خدمة عامة بسبب إنشائها لحماية الكافة، فإن لازم ذلك أن تعتبر الأرض موضوع إجراءات الحجز العقاري المقام عليها المخبأ من الأموال العامة فلا يجوز الحجز عليها ما دامت محتفظة بتخصيصها للمنفعة العامة"[2].

وبذلك فإن قاعدة عدم جواز الحجز يقصر تطبيقها على الأموال العامة فقط ولا تسري على الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو للشخص الإداري،

---

[1] د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، مرجع سابق، ص733.

[2] نقض مصري الطعن رقم /40/ لسنة 33 جلسة 1968/4/23 م س19ج2، ص816، منشور على موقع وزارة العدل المصرية قاعدة التشريعات والاجتهادات على الرابط:

http://www.arableglportal.org

بحيث يصح قانوناً الحجز على الأموال الخاصة وإن كان غالباً ما تمتنع الدولة في الواقع العملي من إيقاع الحجز على أموالها ذلك بحجة أن الدولة موسرة ولا يتصور إعسارها[1].

بحيث أثار ذلك خلافاً في الفقه، فذهب جانب منهم للقول[2] بعدم جواز الحجز على الأموال الخاصة المملوكة للدولة، شأنها في ذلك شأن الأموال العامة، ويرون أن أسباب ذلك ترجع إلى هيبة الدولة وكرامتها ويمس الثقة المفروضة فيها، في حين أن الدولة موثوق بيسارها واستعدادها للوفاء بديونها، بحيث أن تقرير قاعدة عدم جواز الحجز على المال الخاص أو جوازه يحتاج إلى تدخل المشرع.

وذهب جانب من الفقه[3] على خلاف ذلك، ورأى أنه طالما لا يوجد نص صريح يقرر قاعدة عدم قابلية الأموال الخاصة المملوكة للدولة للحجز، فإنه لا نستطيع القول بجواز تطبيق القاعدة على المال الخاص هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يرى أنه مع صحة القول بأن هناك قرينة عامة مفادها أن الدولة قادرة على سداد ديونها، فإنه يرى وجوب حماية حقوق الأفراد المشغولة بها ذمة الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى، لأن الأصل العام هو خضوع هذه الأموال الخاصة للقانون الخاص ما لم ينص على خلاف ذلك وهذا لم يحدث بالنسبة لقاعدة عدم جواز الحجز.

---

[1] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص197.

[2] د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص440+441.

[3] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص618.

وتذهب الدراسة إلى ما ذهب إليه هذا الرأي، لأنه طالما لا يوجد نص صريح يتضمن قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال الخاصة المملوكة للدولة، فإن الحجز على الأموال الخاصة جائز قانوناً لأن الأصل تطبيق القاعدة العامة إلا ما قيد بنص خاص هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى أن الفقه الذي ذهب إلى عدم جواز الحجز على الأموال الخاصة استند إلى القاعدة العامة التي تفترض ملاءة الدولة وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها أياً كانت قيمتها دون حاجة إلى إتباع الدائن لأساليب التنفيذ الجبري على أموال المدين.

ونرى أن عدم جواز الحجز الإداري على أموال الدولة الخاصة في الواقع العملي يرجع إلى سببين:

- أولهما: ملاءة الدولة وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها.
- ثانيهما: إن الدولة والأشخاص الإدارية ملزمة بتنفيذ الأحكام، وإلا تعرض موظفيها الممتنعون عن تنفيذ هذه الأحكام للحبس وفقاً للمادة (123) قانون العقوبات المصري.

وقاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة يقتصر تطبيقها على الأفراد في مطالبتهم بديونهم قبل الإدارة، أما بالنسبة للمطالبات الجارية بين الأشخاص العامة فيما بينها فإن القاعدة في مصر أنه يتم حل هذه الخلافات عن طريق الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع الذي ينتفي فيه حق الأشخاص العامة في اللجوء إلى أساليب التنفيذ المدنية، وبالتالي لا تجد القاعدة مجالاً للتطبيق في مثل هذه الحالات[1].

---

[1] د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، مرجع سابق، ص733.

ونتيجة لاختلاف الآراء حول هذه القاعدة نجد أن الدكتور فؤاد مهنا يذهب إلى أن قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة في حاجة إلى تدخل المشرع[1] من توضيح وتفصيل.

وسننتقل في الفرع الثاني للحديث عن النتائج المترتبة على تطبيق قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة.

---

[1] د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص440.

الفرع الثاني: نتائج تطبيق قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة:

هناك جملة من النتائج تترتب على هذا المبدأ أهمها:

1. تعدّ هذه القاعدة من القواعد المتعلقة بالنظام العام، وهو ما قضت به محكمة الاستئناف المصرية المختلطة في حكمها الصادر بتاريخ 7 فبراير من 1978 بقولها: "إن الحجز على أموال الحكومة العامة التي يجريها دائن قيد دينه في الميزانية هو حجز باطل بطلاناً مطلقاً"[1]، ويترتب على ذلك أنه يكون للقاضي أن يقضي بالبطلان من تلقاء نفسه ويجوز لكل ذي مصلحة التمسك به في أي مرحلة كانت عليها هذه الإجراءات، وإن هذا البطلان لا تصححه الإجازة، حيث يجب على قلم المحضرين عدم قبول طلبات الحجز التي يقدمها الأفراد إذا كان موضوع الحجز مالاً من الأموال العامة، وهو ما يجري عليه العمل فعلاً من جانب موظفي وزارة العدل المكلفين بتنفيذ الأحكام، وهو أيضاً ما يشهد به قلة أو ندرة الأحكام القضائية في شأن الحجز على الأموال العامة[2].
2. يترتب على تطبيق هذه القاعدة عدم قبول طلبات الحجز التي يقدمها الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة التي يكون موضوعها التنفيذ الجبري على أموال الدولة العامة، وعدم سريان أحكام نزع الملكية للمنفعة العامة على تلك الأموال حتى تبقى مخصصة باستمرار للنفع العام الذي أنشئت من أجل إشباعه[3].

فإذا اتخذت إجراءات لنزع ملكية المال العام، كانت هذه الإجراءات باطلة بطلاناً مطلقاً لمخالفتها النظام العام، ولا تصححها الإجازة اللاحقة.

---

[1] منشور في موقع هيئة قضايا الدولة بموجب الرابط: http://sla.gove.eg/index.gspx

[2] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص611.

[3] د. محمد صلاح عبد البديع السيد، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص419.

3. إذا كان الحجز على المال العام غير جائز فكل ما يؤدي إلى إمكانية هذا الحجز يكون غير جائز أيضاً، وعليه فلا يجوز ترتيب حقوق عينية تبعية على هذا المال[1] ضماناً للديون التي تشغل ذمة الدولة أو غيرها من الأشخاص الإدارية، فهذه الأموال لا تكون محلاً لرهن رسمي أو حيازي أو اختصاص أو حق امتياز[2]، ذلك أن مثل هذه الحقوق تمنح لأصحابها حقوقاً لا يتمتع بها غيرهم من الدائنين العاديين مثل حق الأفضلية وحق التتبع عند بيع الأموال المحملة بها، وهو فرض غير متحقق بشأن الأموال العامة إذ لا يجوز بيعها[3]، لأن الغرض من تحميل هذه الأموال بهذه الحقوق هو بيع الأموال جبراً للحصول على حقوق الدائنين وهذا غير جائز بالنسبة للأموال العامة.
4. عدم جواز فرض الحراسة القضائية على الأموال العامة المخصصة لخدمة أو منفعة عامة، لأن الشارع قد أسبغ على هذه الأموال حصانة قانونية تمنع من التعامل معها أو وضع اليد عليها أو تملكها بمضي المدة[4].

وسننتقل في المطلب الثالث للحديث عن القاعدة الأخيرة في الحماية المدنية، وهي قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم.

---

[1] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص613.

[2] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج8، مرجع سابق، ص152.

[3] د. محمد عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، مرجع سابق، ص49.

[4] د. محمد صلاح عبد البديع السيد، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص420.

المطلب الثالث

قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم

يعد وضع اليد على المال بعد فوات مدة زمنية وفقاً لأحكام القانون المدني مع توفر الشروط الأخرى التي حددها سببا من أسباب كسب الملكية، ولما كانت للدولة أملاك كثيرة وعلى الأخص العقارية التي ربما تكون تحت يد أحد الأفراد، وتكون الصعوبة بالغة جداً في اكتشاف ذلك الأمر لمدة قد تطول، فإن المشرع عمد الى إسباغ هذه الصورة من صور الحماية حفاظاً على الأموال العامة بشكل خاص وجميع أموال الدولة بشكل عام، نظراً لخطورة مبدأ كسب الملكية بوضع اليد، لذلك فقد تقرر مبدأ عدم جواز تملك الأموال العامة بوضع اليد مهما مضى الزمن على ذلك، وتعتبر هذه الصورة من صور الحماية الأكثر فاعلية وأهمية من بين صور الحماية الأخرى نظراً لتكرر حدوثها واحتمال وجودها من خلال تعرض الأفراد لأموال الدولة دون علمهم بذلك، حيث سنتعرف على هذه القاعدة من خلال الفروع الآتية:

- الفرع الأول: أساس ونطاق قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم.

- الفرع الثاني: نتائج تطبيق مبدأ عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم.

الفرع الأول: أساس ونطاق قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم:

نصت المادة (90) من القانون المدني السوري الصادر برقم /84/ لعام 1949م في الفقرة الثانية منه على أنه: "2- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"، كما نصت المادة (926) من ذات على أنه: "لا يكتسب أي حق على العقارات المتروكة المحمية"[1].

وذهب غالبية الفقهاء إلى اعتبار قاعدة عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم نتيجة مباشرة وحتمية مترتبة على قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة[2].

فما دام لا يجوز التصرف فيه بنقل ملكيته للغير، فمن باب أولى أنه لا يجوز اكتساب ملكيته بالتقادم، لأن هذه النتيجة قد منعها المشرع أياً كانت وسيلتها[3]، وهذه القاعدة تستهدف بصورة جوهرية منع الأفراد من الاستفادة من

---

[1] صنف القانون المدني السوري في المادة /86/ منه العقارات إلى خمسة أصناف وهي:

أ. العقارات الملك: وهي العقارات القابلة للملكية المطلقة والكائنة داخل مناطق الأماكن المبنية المحددة إدارياً.

ب-العقارات الأميرية: وهي العقارات التي تكون رقبتها للدولة ويجوز أن يجري عليها حق التصرف وهي لا تدخل مبدئياً ضمن المناطق المحددة إدارياً وتختلف عن عقارات الملك بأنه لا يجوز وقفها وكل وقف ينشأ عليها يعتبر باطلاً، كما يسقط حق التصرف فيما بعد حراثة الأرض أو بعدم استعمالها مدة خمس سنوات وتخضع لأحكام في الإرث تختلف عما تخضع له العقارات الملك (المواد 774 و775 من القانون المدني السوري).

[2] د. فكري فتحي، القاضي الدستوري وإسباغ حماية المال العام على ممتلكات الأشخاص ذات النفع العام، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 92، سنة 2002م، ص136.

[3] د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص516.

قاعدة التقادم المعروفة في القانون المدني، وهي ترتبط بواقعة تخصيص المال العام للمنفعة العامة.

من المؤكد أن قاعدة عدم جواز اكتساب المال بالتقادم لا تقل أهمية عن قاعدة عدم جواز الحجز، حيث أن قاعدة عدم جواز الحجز مع هذه القاعدة تشكل حجر الزاوية الحقيقي في الحماية التي يضفيها المشرع على أموال الدولة[1]، وهي لا تقل أهمية كذلك عن قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة، بل إنها تفوق في أهميتها قاعدة عدم جواز التصرف.

ويرجع السبب في ذلك كما ذهب بعض الفقهاء[2] أنه يصعب تصور أن الدولة أو الشخص الإداري يتعمد التصرف في الشيء العام إلا إذا كان غير عالم بالصفة العامة له، وكذلك يندر أن يقود دائن للشخص الإداري على حجز أمواله العامة بل حتى على حجز أمواله الخاصة، لأن الشخص الإداري يكون عادة موسراً فلا يكون دائنة في حاجة إلى التنفيذ الجبري على ماله، وإنما الخشية كل الخشية أن يعتدي الأفراد على الشيء العام بوضع اليد عليه أملاً في أن يكتسب ملكيته بالتقادم.

وذهب البعض من الفقهاء[3] إلى أن قاعدة عدم جواز امتلاك المال العام بالتقادم لا يعد نتيجة أو فرعاً لقاعدة عدم جواز التصرف في أموال الدولة العامة، إذ ليس هناك ما يمنع عقلاً ولا منطقاً من أن يقتصر المشرع على إيراد

---

[1] د. محمد زهير جرانه، حق الدولة والأفراد على المال العام، مرجع سابق، ص140+141.

[2] د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج8، مرجع سابق، ص152.

[3] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص586.

مبدأ عدم القابلية للتقادم باعتباره مبدأ مستقلاً بشأن بعض الأموال دون تقرير مبدأ عدم جواز التصرف، وهو ما فعله المشرع المصري بشأن الأموال الخاصة المملوكة للدولة وقرر صراحة عدم جواز ملكيتها بطريقة التقادم مع إباحة التصرف فيها.

وفي الواقع العملي أن قاعدة عدم جواز اكتساب المال بالتقادم أكثر أهمية من قاعدة عدم جواز التصرف، لكثرة الأحكام القضائية التي تناولت عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالتقادم.

بل إن هذه القاعدة بالنسبة للمال العام تمثل حماية أقوى من القاعدتين السابقتين فالشخص العام –بحكم السير العادي للأمور لا يتصور أن يبيع ماله العام حال كونه مالاً عاماً مخصصاً للمنفعة العامة[1]، أما الأفراد فكثيراً ما يعتدون عليه عمداً أو خطأً عن طريق وضع اليد أو الحيازة، كما أن التملك بالتقادم يتميز بطابعه المستتر وغير المحسوس أحياناً، لذلك فإن من مقتضى هذا المبدأ استرداد المال العام مهما طالت مدة وضع اليد[2]، لأن الحيازة هنا لا تصلح سبباً لكسب ملكية المال العام كما يحدث في المال الخاص، بحيث لا تقبل دعوى منع المعارضة من جانب الأفراد ويسترد الشخص العام هذا المال في أي وقت فتكون بدون سند من القانون، وبالتالي لا تحميها دعاوي وضع اليد[3].

---

[1] د. مصطفى فهمي أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص540.

[2] د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص397.

[3] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص615.

وإذا كان الأصل في هذا المبدأ هو الفقه والقضاء الفرنسي فالمشرع الفرنسي أقره بالنسبة لبعض الأموال، كالأشياء العسكرية وبيوت العبادة والأموال المخصصة لمرفق النقل والسكك الحديدية والأشياء الأخرى ذات القيمة التاريخية، ثم تم إقراره كقاعدة عامة عندما صدر تقنين دومين الدولة ولم تكن جميع الأموال العامة وبصفة خاصة المنقولات تخضع لهذه القاعدة، شأنها في ذلك شأن القاعدة السابقة، حيث كان هناك اتجاه يجعل المنقولات التي لا يمكن الاستغناء عنها أو الاستعاضة عنها هي فقط التي لا يجوز التصرف فيها.

ومبدأ عدم جواز تملك المال العام بالتقادم مبدأ مطلق، بمعنى أنه لا يجوز أيضاً قبول الأسباب الأخرى المماثلة في النتيجة التي تؤدي إلى جواز تملك المال العام على الرغم من الإدارة، ولو صح الاحتجاج بها وينتج عن ذلك أن قاعدة[1] "الحيازة في المنقول سند الملكية" ومبدأ "الالتصاق لا يسريان على الأموال العامة".

أولاً: أساس قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم:

أساس قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم هو حماية الأموال العامة وبقاء تخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة، أي حماية هذا التخصيص والحيلولة دون انقطاعه حتى يمكنها من تأدية الغرض الذي من أجله تم إلحاق الصفة العامة بهذه الأموال.

---

[1] د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سابق، ص301.

وحيث أن هذه القاعدة شرعت من أجل استمرار التخصيص للمنفعة العامة التي رصدت من أجله الأموال العامة، لذلك فإن هذه القاعدة تدور وجوداً وعدماً مع إلحاق هذه الصفة بالأموال العامة أو زوالها عنه تبعاً للنظرية التقليدية للمال العام، بمعنى أنه في حالة زوال الصفة العامة عن هذه الأموال أو انتهى التخصيص للمنفعة العامة أصبحت في عداد الأموال الخاصة المملوكة للدولة، وبالتالي يجوز امتلاك هذه الأموال بالتقادم وهذا ما كان مقرراً في القانون المصري قبل عام 1957م، حيث كانت هذه القاعدة لا تنطبق إلا على الأموال العامة دون الأموال الخاصة، فكان من الجائز اكتساب الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة بالتقادم الطويل، أما بصدور القانون رقم/147/ لسنة 1957م والمعدل لحكم المادة (970) من القانون المدني المصري[1] فلا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة بالتقادم، ويرجع ذلك إلى حماية الأموال المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة من الاعتداءات المتكررة على هذه الأموال من جانب الأفراد في غفلة من جانب الإدارة، وبذلك يكون المشرع قد ساوى بين الأموال المملوكة للدولة ملكية عامة والأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة[2] بشأن عدم جواز اكتساب هذه الأموال بنوعيها بالتقادم.

بل إن المشرع المصري حرصاً منه على المال المملوك للدولة ملكية خاصة أو عامة أعطى لجهة الإدارة الحق في إزالة التعدي عليها بالطريق

---

[1] د. محمد علي قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، مرجع سابق، ص71.

[2] د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص405.

الإداري بالقانون رقم /39/ لسنة 1959م، حيث أضيفت بمقتضى هذا القانون فقرة جديدة تقضي بأنه لا يجوز التعدي على لأموال الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة وأموال الأوقاف الخيرية أو كسب أي حق عيني عليها بالتقادم، وفي حالة حصول التعدي يكون للجهة الإدارية صاحبة الشأن حق إزالته بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة[1]، أما في القانون السوري فإن مبدأ عدم جواز التملك بالتقادم ينطبق على الاموال العامة والخاصة على حد سواء، فيشمل العقارات المتروكة المرفقة والأراضي الموات وسائر الحقوق العينية المقيدة في السجل العقاري العائدة للدولة أو للأفراد، باعتبار أن قيود السجل العقاري وهو سجل عيني وهي المعتمدة، ولا مجال للأخذ بغير ما ورد فيها عن طريق التمسك بالتقادم[2].

وسلطة إزالة التعدي بالطريق الإداري هو توجه من المشرع لحماية هذه الأموال من تعديات الغير عليها لاكتسابها بالتقادم، وإزاء ما لاحظته الحكومة من أنه مهما بلغ أحكام الرقابة والإشراف من جانب الأشخاص العامة على هذه الأموال لم يمنع الغير من تملكها بطريق وضع اليد، وتقرير رخصة إزالة التعدي بالطرق الإدارية للإدارة هو للحيلولة دون دخولها في إشكالات لا حصر لها نتيجة لما اعتادت عليه النيابة العامة من عدم البت في أمر التعرض وإصدار قرارات بشأنها ببقاء الحال كما هو عليه، وعلى المتضرر أن يلجأ إلى القضاء فضلاً عن إطالة أمد التقاضي أمام المحاكم.

---

[1] د. هشام زوين، الموسوعة الشاملة في التقادم المدني، ج1، مرجع سابق، ص417.

[2] المواد 925و 926 من القانون المدني السوري رقم 84 لعام 1949م.

فالشخص الإداري يستطيع أن يرفع دعوى الاستحقاق على واضع اليد في أي وقت حتى لو بقي واضع اليد حائزاً للشيء العام بالتقادم، ومتى تقرر أن الشيء لا يمكن تملكه بالتقادم فإنه يترتب على ذلك أن الشخص الإداري يستطيع أن يرفع دعوى الاستحقاق على واضع اليد في أي وقت.

وهذه الحصانة التي أسبغها القانون على الأموال العامة بعدم جواز تملكها بالتقادم مناطها أن تبقى هذه الأموال مخصصة للنفع العام، فإذا ما زال هذا التخصيص بسبب من الأسباب فإنها تأخذ حكم أموال الدولة الخاصة، بشرط أن يثبت أن المال العام قد فقد هذه الصفة بشكل تام ومستمر قبل بدء الحيازة.

ثانيا: نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم:

يمتد نطاق تطبيق هذه القاعدة ليشمل جميع عناصر الأموال العامة وقد شرعت القاعدة لمصلحة الإدارة، فلها وحدها حق الدفع بها لحماية الأموال العامة، وتنطبق هذه القاعدة على الحائزين لهذه الأموال سواء بحسن نية أو بسوء نية، أي سواء أكان يعلم أن هذا المال الذي تحت يده مال عام أم لم يكن يعلم ذلك، لأن ثبوت الصفة العامة للمال العام تفترض فيمن يحوز هذا المال سوء النية، فذهبت محكمة النقض المصرية إلى أن "ثبوت صفة العمومية للمال بتخصيصه بالفعل لمنفعة عامة ينتفي معه حسن نية من يحوز المال بعد حصول هذا التخصيص أو يمتنع عليه في هذه الحالة التحدي بأنه كان عند حيازته يجهل أنه يعتدي على حق الغير، لأن هذا الجهل يكون ناشئاً عن خطأ

جسيم لما يشهد به الواقع من تخصيص المال الذي يحوزه للمنفعة العامة، ومن ثم فلا تتوافر بهذا الجهل حسن النية لدى الحائز"[1].

وتسري قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم لتشمل الارتفاقات الإدارية باعتبار هذه الإرتفاقات لها صفة المال العام[2]، فلا تنقضي حقوق الإدارة بشأنها بطريق التقادم المكسب لصالح الغير، وفي ذلك قضت محكمة النقض المصرية أن: "الارتفاقات الإدارية المقررة لخدمة مال عام تعتبر أموالاً عامة لتعلقها بالمال العام الذي تخدمه فيكون لها لذلك ما للأموال العامة ولا تنقضي إلا بانتهاء تخصيصه لهذه المنفعة أو بتخصيصه لجهة نفع أخرى غير تلك التي من أجلها تقرر الارتفاق"، وقاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم شرعت لمصلحة الإدارة وحدها لحماية أموالها العامة فلا يجوز لغيرها الاحتجاج بها ولا يجوز للأفراد أن يستندوا عليها لدفع حيازة خصومهم في دعاوي وضع اليد أو الاستحقاق من الخاصة، ذلك لأن الإدارة وهي ليست طرفاً في الدعوى لن تضار من الحكم الصادر في النزاع الفردي بتثبيت وضع اليد على أموالها العامة، حيث يكون لها في أي وقت اتخاذ إجراءاتها المنفصلة لدفعه تمسكاً بالقاعدة[3].

والتقادم المكسب لحق الملكية بصورة عامة هو سبب من أسباب كسب الملكية والحقوق العينية، وفيه التقادم الطويل بمده 15 سنة الذي يشترط فيه

---

[1] قرار محكمة النقض المصرية رقم 215 لسنة 33 ق جلسة 1967/4/27م، ص879، منشور على موقع وزارة العدل المصرية على الرابط: http://www.arableglportal.org

[2] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، مرجع سابق، ص588.

[3] د. محمد زهير جرانه، حق الدولة والأفراد على المال العام، مرجع سابق، ص143.

الحيازة القانونية لهذه المدة على الشيء محل الحيازة، وفيه أيضاً التقادم القصير الأجل أو الخمسي، وهو يخص ملكية العقارات والحقوق العينية الأخرى دون المنقولات، والذي يشترط فيه الحيازة القانونية وتوفر السبب الصحيح وحسن النية ويخرج من هذا التقادم حيازة المنقولات، وهذا ما يخص التقادم المكسب الذي نجد عكسه التقادم المسقط الذي يراد به وسيلة تؤدي إلى انقضاء الحق إذا لم يطالب به صاحبه أو لم يستعمله خلال مدة محددة وهي /15/ سنة[1].

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم ينحصر تطبيقه في التشريع الفرنسي على الأموال العامة، أما في مصر فقد أصبحت تتعلق بجميع أموال الأشخاص العامة والخاصة بصرف النظر عن نوع المنفعة التي تؤديها كل من هذه الأموال[2]، وهذا ما قضت به محكمة النقض المصرية، أما القانون السوري فقد ساوى بين أملاك الدولة الخاصة والعامة من حيث عدم جواز الحجز عليها أو تملكها بالتقادم، والفرق الأساسي بينهما في خاصية عدم جواز التصرف في الأموال العامة وجوازه بأموال الدولة الخاصة.

وسنتناول النتائج المترتبة على هذه القاعدة في الفرع الثاني.

---

[1] د. عبد المجيد الحكيم وآخرون، القانون المدني وأحكام الالتزام، الجزء الثاني، مكتبة السنهوري، بغداد، 2007م، ص110 وما بعدها.

[2] د. محمد صلاح عبد البديع السيد، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص408.

الفرع الثاني: نتائج تطبيق مبدأ عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم:

1-عدم جواز الاحتجاج تجاه أو قبل الإدارة أو الجهة المالكة بقاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية، وبذلك يحق للجهة الإدارية أن تسترد المال العام المنقول من تحت أي يد حائزه لهذا المال، حتى ولو كان الحائز حسن النية كما لو كان هذا المال العام المنقول قد سرق أو ضاع ثم اشتراه شخص حسن النية، فإن الشخص الإداري يستطيع أن يسترده منه ولا يلتزم برد الثمن إليه، حتى ولو كان المشتري قد اشترى المنقول المسروق أو الضائع من سوق عامة أو من تاجر يتعامل في مثل هذا المنقول[1].

وحقوق ملكية الأموال العامة لا تنتقل إلى الأفراد مهما طالت مدة وضع أيديهم على هذه الأموال، وللإدارة في أي وقت الحق في استردادها من أيدي حائزيها[2]، سواء بالطريق القضائي عن طريق رفع دعاوى الاستحقاق في أي وقت أو بالطريقة الإداري باستخدام أساليب الطرد والتنفيذ، وهنا قررت محكمة النقض المصرية بأن: "التمثال الأثري لا يجوز بيعه بل إن بيعه وشراؤه باطل وللحكومة أن تقاضي من يكون هذا التمثال في حيازته مهما كانت جنسيته لتسترده منه بغير تعويض تدفعه أو ثمن ترده، ولا يكون له أن يحتج عليها بحكم المادة (78) من القانون المدني، فإنه من المقرر قانوناً أن أحكام تملك المنقول بالحيازة لا ترد بحال من الأحوال على الأملاك العام.

---

[1] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج8، مرجع سابق، ص153.

[2] د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، مرجع سابق، ص49.

2-عدم جواز الاحتجاج تجاه أو قبل الإدارة، والجهة المالكة بقواعد الالتصاق المدنية لاكتساب ملكية المال العام المقتضية اندماج المال الأقل في المال الأهم، فلا يمكن الاحتجاج بأن مال الإدارة أقل قيمة من المال الذي ألصق به ليأخذ حكمة وما دام المال العام لا يجوز تملكه بالتقادم فلا يمكن أن يؤثر التصاقه بالمال الخاص في صفته العامة ولو كان المال الخاص هو الأهم، إذن القاعدة هنا بصفة عامة أن المال الخاص يتبع المال العام[1]، فإذا أقامت الإدارة مبنى على أرض غير مملوكة لها لم يجز لصاحب الأرض أن يمتلك المبنى العام بالالتصاق، بل الإدارة هي التي تنزع ملكية الأرض، ولكن لو كان العكس كأن يبني الأفراد بناءً في أرض تعتبر من الأموال العامة، فإن الرأي الراجح في الفقه يذهب بأنه يجوز للإدارة أن تمتلك البناء أو الغرس بالالتصاق مقابل دفع تعويض يقرره القانون في هذا الخصوص[2]، ذلك أن استبعاد قواعد الالتصاق المدنية إنما قررت لمصلحة الأموال العامة، بينما يذهب البعض الآخر إلى أنه ليس للإدارة تملك هذه المنشآت أو الغرس بطريق الالتصاق إذ يقتصر حقها على إزالتها دون حق تملكها[3].

وذهب بعض الفقه[4] إلى ترجيح الرأي الأول الذي يجيز للإدارة تملك الأموال المقامة على أراضيها التي لها صفة المال العام تطبيقاً لقواعد الالتصاق المدنية، طالما كان في تطبيق هذه القواعد وتحقيق ضم المالين أمر يحقق

---

[1] د. محمد زهير جرانه، حق الدولة والأفراد على المال العام، مرجع سابق، ص144 وما بعدها.

[2] د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ج8، مرجع سابق، ص153.

[3] د. محمد زهير جرانه، المرجع السابق، ص147.

[4] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص603.

المصلحة العامة ويتحقق به الانتفاع العام، فاستبعاد قواعد الالتصاق المدنية قد قصد بها عدم جواز التعدي به قبل الإدارة لاكتساب ملكية المال العام، أي تقرر هذا الاستبعاد لمصلحة الإدارة لا لمصلحة المبنى على المال العام.

ونحن نتفق مع هذا الرأي إذا كان هذا المال الخاص الملتصق بالمال العام يخدم المال العام، فيجوز للإدارة تملك الأموال المقامة على الأموال العامة تطبيقاً لقواعد الالتصاق المدنية على أن تقوم بتعويض صاحب المال الخاص بالتعويض المناسب، وفي حالة كان هذا المال الخاص الملتصق بالمال العام لا يخدم المال العام يجوز للإدارة إزالة هذا المال الخاص وبغير تعويض.

من جهة أخرى لا يمكن وضع الأموال العامة تحت الحراسة القضائية، حيث يصعب تصور وجود المال العام في أيدي جهة أخرى غير جهة الإدارة[1]، وتطبيقاً لهذا المبدأ استردت الحكومة المصرية أملاكاً لها في منطقة الجمرك وهي من الدومين العام وكان بعض الأفراد قد وضع يده عليها فترة طويلة من الزمن[2].

وبهذا نكون أنهينا الحديث حول الحماية المدنية للأموال العامة، وسنتناول في المبحث الثاني من هذا الفصل الحديث عن شكل أخر من اشكال الحماية القانونية وهي الحماية الجنائية وفق الآتي.

---

[1] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام، مرجع سابق، ص147.

[2] د. طعميه الجرف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص134.

المبحث الثاني

مظاهر الحماية الجزائية للمال العام

لا تقتصر حماية المال العام على الحماية المدنية فقط، وإنما تجيء الحماية الجنائية أيضاً لتعززها وتقوي من فعاليتها باعتبارها ثروة قومية يجب حمايتها من كل عبث وتخريب، وللإدارة سلطة ضبطية بشأن تنظيم استعمالها والانتفاع بها، وإن مخالفة هذه الأنظمة يعرض المخالف إلى العقاب، وهذا مظهر من مظاهر حماية الأموال العامة جنائياً.

لذلك يعتبر الاعتداء على الأموال العامة في كل الدول الحديثة جريمة يعاقب عليها القانون، سواءً أكان هذا الاعتداء عمداً أم ناشئاً عن الإهمال وعدم الحيطة، ولا يقف عند ذلك بل يفرض عقوبات أيضاً عند مخالفة التنظيم المتعلق باستعمال الأموال العامة، وقد تكون معاقبة المعتدي على المال العام غير مجدية لتوفير الانتفاع بالمال العام، لذلك تفرض الكثير من النصوص التشريعية على الإدارة أن تقوم بنفسها بإزالة أوجه الاعتداء ومحو آثاره.

ففي فرنسا عالج المشرع في قانون العقوبات الجرائم الماسة بأموال الدولة، فتناول مثلاً جريمة الاختلاس في المبحث الثاني من الفصل الرابع في المواد /169-173/ تحت عنوان (الاختلاسات التي يرتكبها الأمناء العموميون)، وعالج المشرع جريمة إتلاف الأموال العامة في المادة (257) التي نصت على معاقبة كل من يخرب أو يشوه أو يتلف الآثار والتماثيل أو الأشياء الأخرى المخصصة للمنفعة العامة أو للزينة.

فهذا النص يتسع ليشمل بالحماية كل الأشياء المخصصة للمنفعة العامة حتى لو لم تكن ذات قيمة فنية، مثل فوانيس الإنارة في الشوارع والنافورات وأكشاك بيع الجرائد ومجاري المياه والغاز وغيرها من الأموال العامة التي يؤدي تخريبها إلى الإضرار بسلامة الكافة[1].

وبالإضافة إلى قانون العقوبات، يوجد اليوم في فرنسا قانوناً يطلق عليه القانون الاقتصادي يتضمن مواد تعالج الجرائم الاقتصادية، ولا سيما الجرائم الواقعة على الأموال العامة.

أما في قانون العقوبات المصري لعام 1937م المعدل فقد عالج هو أيضاً الجرائم الماسة بالأموال العامة ومن جرائم الاختلاس والتي عالجها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات تحت عنوان "اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر" فنصت المادة (112) منه على أنه:

"كل موظف عام اختلس أموالاً أو أوراقاً أو غيرها وجدت في حيازته بسبب وظيفته يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة".

كما عالج المشرع المصري جريمة الإضرار بالأموال العامة في المادة (116) منه والتي تنص على أنه: "كل موظفي عمومي أحدث عمداً ضرراً بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال الأفراد أو مصالحهم المعهود بها إليه يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سبع سنوات، وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تتجاوز الألف جنية"، والحكمة من

---

[1] أدوار غالي الذهبي، التعليقات على الأحكام الفرنسية في المواد الجنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الثانية عشر، 1968م، ص748.

هذا النص ترجع إلى ما ينطوي عليه فعل الموظف من إخلال بواجب الأمانة والولاء للجهة التي يعمل فيها وقيامه بالاعتداء على أموالها[1].

كما أفرد المشرع المصري الباب الثاني عشر من الكتاب الثاني لجرائم إتلاف الآثار والمباني العامة والأثاث فنصت المادة (162) منه على: " كل من هدم أو أتلف عمداً شيئاً من المباني أو المنشآت المعدة للنفع العام أو الأعمال المعدة للزينة أو ذات القيمة التذكارية أو الفنية، وكل من قطع أو أتلف أشجاراً مغروسة في الأماكن المعدة للعبادة أو في الشوارع أو في المنتزهات أو في الأسواق أو الميادين العامة يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين فضلاً عن الحكم عليه بدفع قيمة الأشياء التي هدمها أو أتلفها أو قطعها ".

ويلاحظ أن الحماية الجنائية ليست قاصرة على الأموال العامة فقط، بل تشمل أحياناً أموال الدولة الخاصة وأموال المؤسسات والهيئات الخاصة ذات النفع العام.

أما في سورية فإن التشريع السوري حافل بصور شتى من الحماية الجزائية للأموال العامة، ولكن هذه الحماية قاصرة على أنواع معينة من الأموال العامة ولا تنظمها جميعاً، بل تنصب على الأموال العامة الأكثر تعرضاً للجمهور لها، كما أنه لا يحميها تشريع واحد، فبالإضافة إلى النصوص التي تضمنها قانون العقوبات السوري رقم /148/ لعام 1949م وردت غالبية هذه

---

[1] د. عوض محمد، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1985م، ص145.

النصوص الجزائية في تشريعات أو قوانين خاصة، ومنها قانون الآثار السوري رقم /222/ لعام 1963م، وقانون الأملاك العامة البحرية رقم /65/ لعام 2001م، والقانون رقم /7/ لعام 2017م المتعلق بحماية مكامن الثروات المعدنية، وغيره من التشريعات الأخرى، وهو ما سوف نبينه من خلال المطلبين الآتيين:

- المطلب الأول: النطاق التشريعي لحماية المال العام في سورية.

- المطلب الثاني: مدى تأثير الحماية القانونية للمال العام على سير المرافق العامة.

المطلب الأول

النطاق التشريعي لحماية المال العام في سورية

التشريع في سورية حافل بصور شتى من الحماية الجزائية للأموال العامة، إلا أن هذه الحماية مقصورة فيه على أنواع معينة من الأموال العامة ولا تنظمها جميعاً، بل تنصب على الأموال العامة الأكثر تعرضاً للجمهور لها، كما أنه لا يحميها تشريع واحد حيث توزعت ما بين قانون العقوبات وعدد من التشريعات الخاصة الأخرى وهو ما سنتناول الحديث عنه من خلال هذا المطلب من خلال تقسيمه الى الفروع الآتية:

- الفرع الاول: جزاء الاعتداء على الأموال العامة في قانون العقوبات.

- الفرع الثاني: الحماية التي تضمنتها بعض التشريعات الجزائية الخاصة.

الفرع الأول: جزاء الاعتداء على الأموال العامة في قانون العقوبات:

قانون العقوبات السوري صادر بالمرسوم التشريعي رقم /148/ لعام 1949م، وقد تضمن العديد من العقوبات للجرائم الواقعة على الأموال العامة ومنها:

أولاً- الاعتداء على سلامة طرق النقل والمواصلات:

حيث نص قانون العقوبات السوري على تجريم الاعتداء على سلامة طرق النقل والمواصلات من المادة /581-586/ منه:

حيث نص في المادة (581) على ما يلي: "من أحدث تخريباً عن قصد في طريق عام أو في أحد المنشآت العامة أو ألحق فيها ضرراً عن قصد عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين إذا نجم عن فعله خطر على سلامة السير"، وقد نص قرار لمحكمة النقض السورية أن التسبب في كسر عامود الكهرباء لا عقاب عليه إلا إذا نجم عنه خطر على سلامة السير[1]، وفي قرار ثانٍ نص على أنه لا يشترط وقوع خطر على سلامة السير لتطبيق أحكام المادتين /584/ و/586/ من قانون العقوبات السوري[2]، وفي قرار ثالث قضت محكمة النقض السورية أنه لا تسقط بالمصالحة دعوى الحق العام بجريمة قطع كابل الهاتف[3].

---

[1] نقض سوري، جنحة، قرار رقم /809/ تاريخ 1967/4/9م.

[2] نقض سورية، جنحة، قرار رقم /3434/ تاريخ 1968/10/13م.

[3] نقض سوري، عسكرية، قرار رقم /756/ تاريخ 1980/5/31م، وانظر تفصيلات قرارات محكمة النقض المشار إليها لدى: أديب استانبولي، قانون العقوبات، دار الأنوار للطباعة، دمشق، 1986م، ص274.

أما المادة (582) نصت: "من عطل خطاً حديدياً أو آلات الحركة أو الإشارة أو وضع شيئاً يحول دون السير أو استعمل وسيلة ما لإحداث التصادم بين القطارات أو انحرافها عن الخط عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تنقص عن الخمس سنوات".

أما المادة (583): "1- يعاقب بالعقوبة نفسها من حطم أو عطل آلات الإشارة أو استعمل إشارات مغلوطة أو أية وسيلة خاصة أخرى بقصد إغراق سفينة أو إسقاط مركبة هوائية 2- وإذا نجم عن الفعل غرق السفينة أو سقوط المركبة الهوائية كانت العقوبة عشر سنوات على الأقل".

المادة (584): "1- من أقدم قصداً على قطع سير المخابرات البرقية أو الهاتفية أو إذاعات الراديو سواء بإلحاق الضرر بالآلات أو الأسلاك أو بأية طريقة أخرى عوقب بالحبس حتى ستة أشهر 2- وإذا نجم عن الفعل خطراً على سلامة العامة قضي بالحبس حتى ثلاثة أشهر إلى سنتين".

ويتبين من ذلك عناصر المال العام التي أضفى عليها المشرع الحماية الجزائية هي الطرق العامة، والجسور، والخطوط الحديدية والآلات، والإشارة والأسلاك اللازمة لسير المخابرات البرقية أو الهاتفية أو إذاعات الراديو، ولا يشترط في هذه العناصر شكلاً أو تركيباً معيناً، أو نوعية محددة، أو أن تكون موضوعة في مكان خاص بها.

ثانياً – الأضرار الملحقة بأملاك الدولة من هدم وتخريب:

نصت المادة (716) من قانون العقوبات السوري رقم 148 لعام 1949م على أنه: "كل من هدم أو خرب قصداً الأبنية والنصب التذكارية

والتماثيل، أو غيرها من الإنشاءات المعدة لمنفعة الجمهور أو للزينة العامة يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات أو بالغرامة من خمسمائة إلى ألفي ليرة".

وفي مادته رقم (717) على: "يستحق العقوبة نفسها كل من أقدم قصداً على هدم أو تخريب نصب تذكاري أو أي شيء منقول أو غير منقول له قيمة تاريخية أو تمثال أو منظر طبيعي مسجل سواء أكان ملكاً له أو لغيره".

وعلى الحبس التكديري والغرامة من خمسمائة ليرة إلى ألفي ليرة سورية من يستخرج من أملاك الدولة بدون إذن عشباً أو تراباً أو حجارة أو غيرها من المواد.

ويشترط في هذه العناصر لغايات تطبيق النص أن تكون معدة لمنفعة المواطنين، وبذلك فإن المشرع السوري تبنّى فكرة الإعداد الخاص للمال ليتناسب مع أهداف المرفق، أو لجعله صالحاً لتحقيق الخدمات العامة لجمهور المواطنين، فهي جريمة قصديه لا بد أن يكون الهدم والتخريب قد حصل بإرادة الفاعل الذي يجب أن يكون قد أراد الفعل والنتيجة معاً.

ثالثاً – الجرائم المتعلقة بالمياه:

جاء في المادة (731) من قانون العقوبات السوري رقم /148/ لعام 1949م:

"يعاقب بالحبس حتى سنة وبالغرامة حتى خمسمائة ليرة أو بإحدى هاتين العقوبتين من أقدم بدون إذن:

أ. على القيام بأعمال التنقيب عن المياه الكائنة تحت الأرض أو المتفجرة أو على حصرها ما لم يكن المقصود حفر آبار غير متفجرة في الأملاك الخاصة لا يتجاوز عمقها مائة وخمسين متراً.

ب. على إجراء حفريات تبعد عن ضفاف مجاري المياه ومعابرها وأقنية الري والتجفيف مسافة أقل من عمق هذه الحفريات، وفي كل حال أقل من ثلاثة أمتار.

ت. على نزع حجارة أو تراب أو رمل أو أشجار أو شجيرات أو أعشاب عن تلك الضفاف أو من أحواض مجاري المياه المؤقتة أو الدائمة ومن البحيرات والمستنقعات والبرك والغدران.

ث. على الغرس أو الزرع أو وضع شيء على ضفاف البحيرات والمستنقعات والبرك والغدران أو على ضفاف مجاري المياه المؤقتة أو الدائمة أو في أحواضها أو بين حدود ممرات أقنية الري والتجفيف والتصريف أو قساطل المياه ومعابرها والمصرح بإنشائها للمنفعة العامة.

ج. على التعدي بأي شكل كان على ضفاف الينابيع ومجاري المياه المؤقتة أو الدائمة والمستنقعات والبحيرات والبرك والغدران أو على حدود ممرات وأقنية الري والتجفيف والتصريف أو معابر المياه أو قساطلها المصرح بإنشائها للمنفعة العامة.

ح. على منع جري المياه العمومية جرياً حراً.

خ. على القيام بأي عمل دائم أو مؤقت من شأنه التأثير على كمية المياه العمومية وجريها".

ونصت المادة (732):

"يعاقب بالغرامة المنصوص عليها في المادة السابقة من أقدم بدون إذن على تنظيف مجاري المياه المؤقتة أو الدائمة أو تعميقها أو تقويتها أو تنظيفها".

والمادة (733):

"يعاقب بالحبس من سنتين وبالغرامة حتى خمسمائة ليرة من هدم أو قلب أو خرب كل أو بعض الإنشاءات المشيدة للانتفاع بالمياه العمومية أو لحفظها أو سبيل الاحتماء من طغيان المياه وخصوصاً الجسور والسدود والمعابر وأقنية الري والتجفيف أو التصريف وقساطل المياه الظاهرة أو المطمورة، سواء كان قد منح بالمياه امتيازاً أولاً" وعاقب بالعقوبة نفسها كل من:

أ. سيل في المياه العمومية الممنوح بها امتيازاً أم لا وسكب أو رمى فيها سوائل أو مواد ضارة بالصحة أو الراحة العامة أو مانعة من حسن الانتفاع بهذه المياه.

ب. ألقى أسمدة حيوانية أو وشع أقذاراً في الأراضي الداخلة ضمن النطاق الذي حددته السلطة لحماية نبع تنتفع به العامة.

ج. أجرى أي عمل من شأنه تلويث النبع أو المياه التي يشرب منها الغير.

ولم يكتف المشرع السوري بهذه النصوص بل تعداها إلى القانون رقم /165/ تاريخ 1958/9/27م المتضمن نصب أجهزة الضخ على المياه العامة، حيث نص على معاقبة كل من يقوم بنصب جهاز ضخ على المياه

العامة دون الحصول على رخصة سابقة بغرامة تعادل خمسة أمثال الرسوم المستوجبة قانوناً، ويلزم بإزالة الجهاز المنصوب إذا كان غير قابل للترخيص وبالتعويض عن الأضرار الناتجة عن نصب الجهاز، وجعل الجنح المتعلقة بمخالفة نظام نصب أجهزة الضخ على المياه العامة من اختصاص المحاكم الصلحية تبت فيه المحاكم بصورة مستعجلة.

رابعاً – الاعتداء على الطرق العامة:

وردت هذه الصورة من صور الاعتداء في الباب الثاني عشر من قانون العقوبات والمتعلق بالمخالفات، وهي أقل أنواع الجرائم خطورة، حيث نص هنا على العقوبات تكديرية بحيث يعاقب الفاعل بالحبس ما بين أربع وعشرين ساعة وأسبوع وبالغرامة من خمسمائة ليرة إلى ألفي ليرة، وقد قررت محكمة النقض السورية في أحد قراراتها " أن المقصود بالطريق العام في القانون هو الطريق الواصل بين بلدتين لا الطريق داخل المدنية ذاتها "[1].

وهي تقع على مادتين /736/ و/737/ من قانون العقوبات السوري حيث عددت الجرائم في كل من المادتين:

1. تخريب الساحات والطرق العامة أو تعييبها.
2. نزع اللوحات والأرقام الموضوعة في منعطفات الشوارع أو على الأبنية والعلامات الكليومترية والصوى أو تخريبها أو تعييبها، حيث يعاقب الفاعل هنا بالحبس التكديري وبالغرامة من خمسمائة إلى ألفي ليرة.
3. تطويف الطرق العامة.

---

[1] نقض سوري جناية 194 قرار 188 تاريخ 1961/11/3م.

4. من سد الطرق العام من دون داع ولا إذن من السلطة بوضعه أو تركه عليه أي شيء يمنع حركة المرور وسلامته أو يضيقها.
5. من أطفأ القناديل أو الفوانيس المستعملة لتنوير الطرق العامة أو نزعها أو أتلفها.
6. من رمى أو وضع أقذاراً أو كناسة أو أي شيء آخر على الطريق العامة.
7. من وضع إعلانات على النُصب التاريخية والأبنية العامة والمقابر والأبنية المعدة للبناء.

وبينت محكمة النقض السورية كذلك " أن جرم التجاوز على الطريق العام يعد من الجرائم الآنية التي تنتهي بانتهاء الاعتداء ولا يعد من الجرائم المستمرة لأن الفعل الجرمي انتهى في حينه"[1]، والعقوبة هنا فقط الغرامة من خمسمائة إلى ألفي ليرة. وتجدر الإشارة إلى أن العديد من القوانين العربية تشددت في الجرائم الواقعة على أموال العامة وفرضت عقوبات مختلفة كل حسب طبيعة النظام الاقتصادي، وفرضت عقوبات مختلفة حسب طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي السائد.

وسننتقل في الفرع الثاني للحديث عن الحماية القانونية التي تناولتها التشريعات الأخرى.

---

[1] نقض سوري جنحة 2434 قرار 642 تاريخ 1982/4/15م.

الفرع الثاني – الحماية التي تضمنتها بعض التشريعات الجزائية الخاصة:

إلى جانب النصوص التي تضمنها قانون العقوبات السوري للعديد من صور جرائم الاعتداء الواقعة على المال العام، نجد العديد من التشريعات الجزائية الخاصة التي صدرت بهذا الخصوص، والتي سنبين عدداً منها من خلال هذا الفرع وفق الآتي:

أولاً – قانون الآثار السوري:

قانون الآثار السوري صادر بالمرسوم التشريعي رقم /222/ تاريخ 1963/10/26م، وقد عرف هذا القانون في مادته الأولى الآثار بأنه تعتبر آثار الممتلكات الثابتة والمنقولة التي بناها أو وضعها أو أنتجها أو رسمها الإنسان قبل مائتي سنة ميلادية أو مائتين وست سنوات هجرية وأجاز للسلطات الأثرية أن تعتبر من الآثار أيضاً الممتلكات الثابتة أو المنقولة التي ترجع إلى عهد أحدث إذا رأت أن لها خصائص تاريخية أو فنية أو قومية ويصدر بذلك قرار وزاري.

أما في المادة الثانية فقد بينت نوعا الآثار وهما:

1- الآثار الثابتة: وهي الآثار المتصلة بالأرض مثل الكهوف الطبيعية أو المحفورة التي كانت مخصصة لحاجات الإنسان القديم والصخور التي رسم أو حفر عليها الإنسان القديم صور أو نقوش أو كتابات، وكذلك إطلال المدن والمنشآت المطمورة في بطون التلال المتراكمة والأبنية التاريخية المنشأة لغايات مختلفة كالمساجد والكنائس والمعابد والقصور والبيوت والمشافي والمدارس والقلاع والأسوار والملاعب والمسارح والخانات والحمامات والمدافن والقنوات

المشيدة والسدود وأطلال تلك المباني وما اتصل بها كالأبواب والنوافذ والأعمدة والشرفات والأدراج وسقوف والأفاريز والتيجان والنصب والمذابح وشواهد القبور.

2- الآثار المنقولة: هي التي صنعت لتكون بطبيعتها منفصلة عن الأرض أو عن المباني التاريخية، والتي يمكن تغيير مكانها بالمنحوتات والمسكوكات والصور والنقوش والمخطوطات والمنسوجات ووجوه استعمالها.

وفي المادة (4) منه نص على أنه تعتبر جميع الآثار الثابتة والمنقولة والمناطق الأثرية الموجودة في الجمهورية العربية السورية من أملاك الدولة العامة.

ونصت المادة (75) من الفصل السابع على العديد من العقوبات منها يعاقب بالحبس من شهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 250 إلى عشرة آلاف ليرة سورية أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من أضر أو حور أو أتلف أو خرب أو هدم أو رمم بغير إذن أثراً ثابتاً أو جزءاً منه أو أثراً منقولاً لم تسمح السلطات الأثرية التصرف به سواء كان في ملك الدولة أم في حيازة الأفراد.

ويعاقب بالحبس من سنتين إلى ثلاث سنوات وبغرامة خمسمائة إلى عشرة آلاف ليرة سورية كل من سرق أثراً من الدولة أو الأفراد أو قام بتهريب الآثار غير المسجلة خارج البلاد أو حاول تهريبها أو ساعد على ذلك وكذلك بعقوبة الحبس من 15 يوم إلى ستة أشهر أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من:

أ. اقتنى آثار غير مسجلة.

ب. نقل آثار من مكان إلى آخر بدون ترخيص.

ت. أخذ أنقاض أثرية أو أحجار أو أتربة من مكان أثري بدون ترخيص.

ث. استخدام المباني التاريخية المسجلة في غير الغاية التي أنشئت من أجلها.

ثانياً – قانون الأملاك العامة البحرية:

صدر بالقانون رقم /6/ تاريخ 2001/10/29م ونص في مادته الأولى على تعريف الأملاك العامة البحرية "بأنها أملاك عامة تسري عليها الأحكام المنصوص عليها في القوانين النافذة فيما لا يخالف أحكام هذا القانون".

أما في مادته الثانية فقد نص على عناصر الأملاك العامة البحرية بحيث تشمل:

1. شاطئ البحر إلى المسافة التي يصل إليها المد أو الموج أيهما أبعد.
2. البرك والغدران والبحيرات المتصلة بالبحر.
3. شطآن الرمل والحصى المحاذية لشاطئ البحر.
4. الألسن الملحوظة في الأملاك البحرية والخلجان والرؤوس البحرية.
5. المياه الإقليمية وقعرها والجزر ضمنها ويستثنى من ذلك الأموال الخاصة في جزيرة أرواد.
6. الأراضي المكتسبة للشاطئ بطريق الالتصاق أو الردم.
7. السدود البحرية.
8. محطات الاتصال ومنشآت التنوير والعلامات البحرية.

9. الموانئ والأحواض البحرية.

وتخضع الأملاك العامة البحرية للقوانين المتعلقة بالأملاك العامة في ما لم يرد عليه نص خاص، وهي معدة للمنفعة العامة واستعمال الجمهور، ولا يجوز التصرف بها أو تملكها بالتقادم أو الحجز عليها.

ونص في المادة (25) منه على عقوبة كل من يتجاوز على الأملاك العامة البحرية بإقامة منشآت ثابتة دون رخصة بالحبس من شهر إلى سنة وبالغرامة من خمسة أضعاف إلى عشرة أضعاف، وكذلك على من يستثمر بإشغال الأموال العامة بعد انتهاء الرخصة وإبلاغه ذلك، وعلى من يقوم وبأي طريقة كانت على استجرار الرمال من الأملاك العامة البحرية.

ثالثاً– حماية مكامن الثروة المعدنية ومنع استخراجها ونقلها وتوزيعها بشكل غير قانوني:

صدر القانون المتعلق بحماية مكامن الثروة المعدنية بالقانون رقم /7/ لعام 2017م، حيث يهدف هذا القانون إلى حماية مكامن الثروة المعدنية من التعديات ومنع استخراجها ونقلها وتخريبها وبيعها بشكل غير قانوني، إضافة إلى تعزيز إجراءات الحماية والرقابة على الاستثمارات المقلعية والخامات الطبيعية للحد ما أمكن من هدر وسرقة هذه الثروات، ونص القانون في مادته الثامنة على أنه مع مراعاة الأحكام الجزائية المنصوص عليها في قانون العقوبات وتعديلاته والعقوبات المنصوص عليها في القانون رقم /252/ لعام 1959م وتعديلاته الخاص بأملاك الدولة، والقانون رقم /65/ لعام 2001م المتعلق بالأملاك العامة البحرية، وقانون الحراج رقم /25/ لعام 2007م

وتعديلاته وإضافة إلى الغرامة المنصوص عليها في المادة (16) من القانون رقم /26/ لعام 2009م، تفرض على كل شخص يقوم باستثمار أو حيازة أو تخريب مواد أو خامات مقلعية دون الحصول على الترخيص المطلوب أو يقوم بنقلها دون تصريح نقل من الجهة المخولة باستخراجها أو إنتاجها الغرامات التالية:

1. غرامة مالية قدرها مثلاً قيمة المواد الخام المضبوطة المستخرجة من حفرة المقلع.
2. غرامة مالية قدرها ثلاثة أمثال قيمة المواد المقلعية المضبوطة بحالتها الخام مخزنة أو منقولة خارج موضع المقلع.

رابعاً – قانون العقوبات الاقتصادية:

الصادر بالقانون رقم /3/ تاريخ 2013/3/17م، ونص بمادته الثانية على الأهداف التي يسعى أو يتوخى هذا القانون تحقيقها وهي:

1. مكافحة الجرائم الاقتصادية والمالية.
2. حماية الاقتصاد الوطني والمال العام.
3. ضمان السير الطبيعي للنشاط الاقتصادي في إطار النزاهة والشفافية وسيادة القانون.

وفي سبيل تحقيق أهدافه نص على العديد من العقوبات التي تهدف إلى حماية المال العام في العديد من مواده ومن ذلك المادة (7) التي نصت على عقوبة الحبس من سنة إلى ثلاث سنوات على كل من أضر بالأموال العامة

بسبب تعاطيه المخدرات أو المشروبات الكحولية، والمادة (8) بعقوبة الحبس خمس سنوات على الأقل لكل من سرق أو اختلس الأموال العامة أو أساء الائتمان عليها، وكذلك المادة (9) نصت على عقوبة السجن المؤقت لمن أهدر المال العام، وإذا كان الهدر غير مقصود وألحق ضرراً بالأموال العامة بعقوبة الحبس من سنة إلى ثلاث سنوات.

وبعد الانتهاء من المطلب الأول والذي خصص للحديث عن أشكال الحماية الجنائية للمال العام، سننتقل في المطلب الثاني لمعرفة أثر الحماية المدنية والجنائية على عمل المرافق العامة وذلك فق الاتي:

المطلب الثاني

مدى تأثير الحماية القانونية للمال العام على سير المرافق العامة

إن الحماية القانونية للمال العام بشقيها الجزائي والمدني ضرورة لابد منها لضمان استمرار المرافق العامة في تقديم الخدمات العامة للسكان في مختلف المجالات، ويمكن بحث مدى تأثير الحماية القانونية للمال العام على سير المرفق العام من خلال رصد نتائج هذه الحماية، وذلك بعد التعرف على مفهوم المرفق العام، وعناصره، والمبادئ التي تحكم سيره، وهو ما سنتعرف عليه من خلال تقسيم هذا المطلب الى الفروع الآتية:

- الفرع الأول: المرفق العام، المفهوم والمعايير.

- الفرع الثاني: نتائج الحماية القانونية للأموال العامة على سير المرفق العام.

الفرع الأول: المرافق العامة، المفهوم والعناصر والمبادئ:

تعتبر المرافق العامة من أبرز الأجهزة الإدارية في الدولة، والتي تعمل من خلالها على تقديم مختلف أشكال الخدمات العامة للسكان وتلبية حاجاته، فالدولة وفقاً لأغلب آراء الفقهاء تعتبر مجموعة من المرافق العامة حيث ظهرت فكرة المرفق العام كمعيار لتطبيق القانون الإداري، وحتى أطلق هذا المعيار على جميع المشروعات العامة التي تقوم بالنشاطات الإدارية لتقديم الخدمات العامة لأفراد المجتمع[1].

فالمرافق العامة بدأت بشكلها التقليدي مرافق إدارية من أمن ودفاع وقضاء ومالية للإنفاق على تلك الخدمات، ثم تطورت في القرن العشرين فشملت التعليم والصحة وامتدت إلى النشاط الاقتصادي فأحدثت المرافق العامة الاقتصادية من صناعية وزراعية وتجارية ومصرفية، وذلك بعد موجات التأميم في أعقاب الحرب العالمية الثانية لجعل الدولة هي المالكة لأدوات الإنتاج والمسيطرة على دفة الاقتصاد، وحتى صارت الدولة مسؤولة عن الخدمات الإدارية والاقتصادية وعن الفرد، فتطورت من دولة حامية إلى راعية إلى دولة رفاه[2].

---

[1] د. سعيد نحيلي، ود. عبسي الحسن، القانون الإداري "النشاط الإداري"، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، 2007م، ص101.

[2] د. يوسف شباط، ود. عبد الرحيم الصفدي، المرافق العامة، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2010-2011م، ص14.

أولاً – تعريف المرفق العام والعناصر المميزة له:

يمكن تعريف المرفق العام وفقاً لثلاثة اتجاهات، الاتجاه الأول: يأخذ بالمفهوم العضوي أو الشكلي للمرفق العام والذي يقصد به الجهاز الإداري أو الهيئة أو المنظمة التي تقوم بتقديم خدمات عامة أو إشباع حاجات عامة للجمهور، كما هو الحال بالنسبة للجامعات والمستشفيات العامة والوزارات المختلفة.

وتأكيداً على ذلك فقد عرّف بعض الفقهاء المرفق العام بأنه: "منظمة عامة تتمتع بالسلطات والاختصاصات التي تكفل لها القيام بخدمات تقدمها للسكان بشكل منتظم".

أما الاتجاه الثاني: يركز على تعريف المرفق العام تبعاً لطبيعة الخدمة أو النشاط الذي يمارسه المرفق العام، والذي يهدف من خلال هذا النشاط إلى تحقيق النفع العام للسكان دون الالتفات إلى ماهية الهيئة التي تقوم بهذا النشاط، على أن يخضع هذا النشاط لإشراف السلطة العامة، واستناداً لذلك عرف بعض الفقهاء المرفق العام "بأنه كل نشاط ينظمه ويتولاه وتشرف عليه السلطة العامة بهدف تحقيق التضامن الاجتماعي والذي يتحقق من خلال تدخل السلطة الحاكمة".

في حين أن الاتجاه الثالث: ذهب إلى تبني معيار مزدوج في تعريفه للمرفق العام وذلك بالجمع بين المدلولين العضوي والمادي للمرفق العام، بحيث يشمل الخدمة أو النشاط موضوع المرفق أو المنظمة التي تتولى هذا النشاط، وعليه فقد تم تعريف المرفق العام بأنه "مشروع تنشئة الدولة بقصد تحقيق النفع

العـام أو أداء خدمـة عامـة للجمهـور ويخضـع فـي إدارتـه لإشـراف السـلطة العامة"[1].

وعلـى ذلك نستطيع أن نعطـي تعريفاً جامعاً حول مفهوم المرفق العام بأنه: عبارة عن نشاط إداري أو اقتصادي منظم يهدف لتحقيق النفع العام وتقوم السلطة العامة بإدارته والإشراف عليه، ولها في ذلك حق تنظيمه وتسييره.

ثانياً – عناصر المرفق العام:

1. المرفق العام عبارة عن مشروع تقوم به الإدارة العامة بهدف تحقيق المنفعة العامة، وفي سبيل تحقيق هذا الغرض يستخدم مجموعة من الوسائل المادية والفنية والأساليب القانونية اللازمة لتحقيقه.
2. المرفق العام لا يمكن اعتباره مرفقاً عاماً إلا إذا كان يستهدف تحقيق النفع العام، وذلك من خلال تقديم خدمات عامة للجمهور والتي تتجلى بأشكال متعددة مثل تقديم خدمات الكهرباء والمواصلات، أو القيام بإجراءات الضبط الإداري الذي يهدف إلى المحافظة على النظام العام، فشرط تحقيق المنفعة العامة يعد شرطاً ضرورياً لوجود المرفق العام، لأن العلاقة بين المرفق العام والنفع العام هي علاقة جدلية بحيث يرتبط المرفق العام بالنفع العام وجوداً وعدماً.
3. لا يكفي أن يستهدف المشروع النفع العام لإطلاق صفة المرفق العام عليه بل لابد من خضوعه لهيمنة السلطة العامة، ويعد هذا العنصر

---

[1] د. سعيد نحيلي، د. عبسي حسن، القانون الإداري ""النشاط الإداري""، مرجع سابق، ص104.

من أهم العناصر المميزة للمرفق العام، أي يجب أن تكون الكلمة النهائية والأخيرة في إنشاء وتنظيم وسير وإلغاء المرفق العام للسلطة العامة[1].

4. يجب أن يخضع المرفق العام لنظام قانوني استثنائي والذي يعني خضوع هذا النشاط لقواعد قانونية خاصة تختلف عن قواعد القانون العادي والتي تتبلور في تطبيق أحكام وقواعد القانون الإداري وإتباع وسائل القانون العام والتمتع بامتيازات السلطة العامة بصفتها قواعد وأساليب غير مألوفة في القانون العادي.

ثالثاً – المبادئ التي تحكم سير المرفق العام:

حتى يستطيع المرفق العام القيام بنشاطه الذي يهدف من خلاله إلى تحقيق النفع العام وتقديم خدمات مهمة للجمهور والتي تمس الأفراد في صميم حياتهم، كان من الضروري أن تخضع لبعض القواعد التي تتضمن تحقيق الغرض المرجو منها على أتم وجه وهي:

1. قاعدة دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد:

أجمع الفقهاء على أن أولى القواعد الأساسية التي تحكم سير جميع المرافق العامة وانتظامها في سيرها بدون انقطاع بحيث يجد المنتفع الخدمة التي يؤديها المرفق ميسرة في الميعاد والمكان المتعارف عليه لأدائها فيه، وفي سبيل ضمان استمرار المرفق العام في أداء خدماته فإنه ينظم آلية عمل

---

[1] د. سعيد نحيلي، د. عبسي حسن، القانون الإداري "النشاط الإداري"، المرجع السابق، ص106.

القائمين بإدارة المرفق العام والتي منها تنظيم استقالة الموظفين، باعتبار أن الاستقالة هي حق قانوني لكن ليست بالشكل المطلق حيث ينظمه المشرع بقواعد محددة بهدف ضمان سير المرافق العامة فهي لا تعتبر سارية المفعول في إنهاء العلاقة الوظيفية إلا بعد قبولها من جهة الإدارة، والحكمة من ذلك ضمان سير المرفق العام بانتظام وحتى تستطيع الإدارة توفير البديل الذي يحل محل الموظف المستقبل.

كما تسعى الإدارة إلى تنظيم الحالات التي يلجأ فيها الموظفين إلى تنظيم الإضراب والذي بموجبه يمتنعون عند القيام بأعمالهم وأداء واجبات وظائفهم لمدة معينة وبصفة مؤقتة دون انصراف نيتهم إلى ترك وظائفهم بصفة نهائية، فالإضراب يعد من أخطر ما يهدد قاعدة سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فهناك دول كالدول الرأسمالية تعتبر الإضراب حق دستوري للعامل، في حين تحرم الدول الاشتراكية الإضراب لأنها تعتبر الدولة وحدها هي رب العمل.

ويدخل أيضاً ضمن سعي الإدارة إلى المحافظة على سير المرفق العام بشكل دائم تنظيم الحالة التي يعتبر فيها الموظف العام موظفاً فعلياً، والذي يمارس العمل الإداري من دون أن يصدر قراراً قانونياً سليماً لتعيينه، لأن الأصل العام يقضي ببطلان الأعمال والتصرفات الصادرة عن الموظف الفعلي، ولكن استثناءً من هذه القاعدة قرر القضاء سلامة تلك الأعمال في حالات معينة إعمالاً لمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

واستناداً لذلك، وتطبيقاً لقاعدة سير المرافق العامة باطراد وانتظام أنه لا يمكن الحجز على أموال المرافق العامة سواء في ذلك أصول المرافق العامة التي تدار بالطريق المباشر أو بطريق الالتزام.

2. قابلية المرفق العام للتطور:

أو كما يقول البعض قابلية المرافق العامة للتعديل والتغيير في كل وقت تبعاً للحاجات التي تستلزمها المنفعة العامة بمعنى أن سير المرفق العام يجب أن يتماشى مع مقتضيات النفع العام، فالسلطة العامة لها أن تتدخل في أي وقت لتعدل من قواعد سير المرافق العامة بشرط أن تكون غاية الإدارة من ذلك مراعاة المصلحة العامة، والحكمة من ذلك هو ضرورة ملاحقة المرفق العام لضرورات التطور المستمر في تقديم الخدمات العامة للجمهور لتحقيق الأغراض التي من أجلها تم إنشاؤه وحتى تساير الحاجات المتجددة للجمهور لتستطيع مواكبتها وإشباعها.

3. مبدأ المساواة أمام المرافق العامة:

بمعنى أن جميع المنتفعين من خدمات المرفق العام يحصلون على خدماته بنفس الشروط، بحيث لا يكون هناك تمييز لا مبرر له بين هؤلاء المنتفعين، وذلك استناداً لمبدأ المساواة في الحقوق والواجبات المنصوص عليها في الدستو،ر ومع ذلك فإن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة ليس مطلقاً، لأن حق المنتفعين في الحصول على الخدمات التي يؤديها المرفق لا تصبح حقاً للمنتفع إلا بتوافر عدة شروط وهي:

أ. يمتنع على المشرفين على المرافق العامة إقامة تفرقة بين المنتفعين لا تستند إلى مبرر قانوني.

ب. لا يتنافى مع قاعدة المساواة وضع شروط عامة للانتفاع بخدمات المرفق.

ت. لا يمكن إعمال قاعدة المساواة بين المنتفعين إلا إذا وجدوا في نفس المراكز والظروف وبناءً على ذلك يجوز المغايرة بينهم:

- لا اختلاف ظروف المكان.
- لا اختلاف نوع ومستوى الخدمات المطلوبة.
- لا اختلاف الغرض الذي تخصص له الخدمة العامة.

ث. قد يرد على قاعدة المساواة استثناء مرده إلى النصوص كإعفاء المعتازين أو العاجزين من المصروفات الجامعية.. الخ ورغم أن هذه الاستثناءات تمثل خرقاً لمبدأ المساواة إلا أنه يخفف من ذلك كونها لا تقرر إلا بنصوص ليس قصدها تمييز فرد بذاته بل مراعاة ظروفه الخاصة مع مراعاة المصلحة العامة.

الفرع الثاني: نتائج الحماية القانونية للأموال العامة على سير المرفق العام:

لطالما تسعى الدولة إلى حماية أموالها العامة عبر اتخاذ مجموعة من الإجراءات التي تستطيع من خلالها رفع أي اعتداء أو تجاوز غير قانوني قد يقع من قبل الأفراد المنتفعين من خدمات المرافق العامة التي تشرف عليها، فإنها بذلك تضمن تحقيق أهم عنصر من عناصر الحماية القانونية لأموالها العامة سواء المنقولة أو غير المنقولة ألا وهو خلق حالة من الردع لدى الأفراد ومحاسبة أي تجاوز يقع على أموالها، والتي تتجلى من خلال اتخاذ الإدارة مجموعة من الأساليب والوسائل القانونية كالقرارات الإدارية التي تلزم بها الأفراد المخالفين بإزالة مخالفاتهم ولو استلزم ذلك التنفيذ الجبري لهذه القرارات.

وليس بذلك فقط، بل تستطيع الإدارة أن تلجأ إلى القضاء لرفع هذه الاعتداءات، وذلك عن طريق رفع الدعوى المدنية أو الجزائية وفق الإجراءات المتبعة في هذا الصدد.

وإذا بحثنا في الأهداف الدقيقة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، فإنها تبتغي تحقيق الهدف الأسمى وهو ضمان استمرار المرافق العامة في تقديم الخدمات العامة للسكان.

فالدولة باعتبارها شخص اعتباري يتمتع بالحقوق والواجبات وتمتلك أحقية إدارة المرافق العامة بأشكالها المختلفة كالمؤسسات التي تعمل في مجال الكهرباء والنقل والأمن والقضاء والبريد والتعليم والصحة.. الخ والتي تمتد لتشمل أغلب مساحة البلاد انطلاقاً من الدور الذي تتمتع به الدولة بوصفها الشخص الراعي على حقوق الناس وحرياتهم وإقامة مجتمع ينعم أفراده بالحرية

والعدالة والمساواة فإن هذا الأمر يتطلب أن يكون للمرافق العامة قدراً معيناً من الحماية الدستورية والقانونية تستطيع من خلالها حماية هذه المرافق والحرص على استمرارها في القيام بالدور المطلوب منها فالمجتمع تسوده علاقات قد تكون متضاربة بين أفراده في إطار سعيهم لتحقيق مصالحهم الشخصية وقد ينجم عن ذلك حدوث تعارض وتصادم فيما بينهم وفي علاقاتهم مع مؤسسات الدولة.

كما أن الخلل الذي قد يحصل في بنية المجتمع لأسباب متعددة قد يدفع الأفراد إلى القيام بأعمال وتصرفات غير قانونية في سبيل تحقيق غاياتهم والتي قد تكون غير مشروعة فالفقر والتخلف والفساد الذي تعانيه بعض المجتمعات قد تكون مبرراً لهؤلاء الأشخاص للقيام بهذه الأفعال كالاعتداء على المؤسسات العامة وعلى أملاكها وسرقتها أو تخريبها كما حصل في الأحداث الراهنة التي تمر بها الجمهورية العربية السورية من تخريب ممنهج وتدمير للبنى التحتية من مستشفيات وجامعات ومدارس ومؤسسات البريد والهاتف والكهرباء فضلاً عن التخريب والسرقة التي طالت قطاع النفط والغاز وما ترتب على ذلك من آثار سلبية انعكست على حياة المواطنين وكذلك انعكاسها السلبي على نوعية الخدمات التي تقدمها المرافق العامة خصوصاً أن أغلب المرافق العامة كانت مقامة في أماكن مكشوفة وغير صحيحة أو وجودها في أماكن الاشتباكات المسلحة وبالتالي خروج بعضها عن الخدمة فكانت النتيجة إبقاء العديد من المناطق خارج نطاق الخدمات العامة فهذا الأمر يؤكد أنه وفي سبيل استمرار المرافق العامة في أداء خدماتها مهما كانت الظروف التي تمر بها البلاد يجب أن تبقى محاطة بالحماية القانونية اللازمة وبأشكالها المتعددة سواء كانت

حماية دستورية أو قانونية والتي قد تتجلى بحماية مدنية متمثلة بعدم جواز التصرف فيها أو الحجز عليها أو اكتسابها بالتقادم أو الحماية الجنائية المتمثلة بأشكالها المتعددة من الاعتداء على سلامة الطرق والنقل والمواصلات أو الجرائم المتعلقة بنظام المياه أو حماية الطرق العامة أو الإضرار بأملاك الدولة والناس أو الاعتداء على مكامن الثروات المعدنية واستجرارها بالطرق غير المشروعة وكل ما تملكه الدولة بمؤسساتها ومرافقها العامة سواء كانت منقولة أو عقارية وصولاً لتحقيق الهدف الأسمى ألا وهو ضمان استمرار مؤسسات الدولة ومرافقها العامة المختلفة بانتظام واستمرار دون توقف مهما كانت الظروف التي تمر بها.

الخاتمة

من الثابت أن موضوع الحماية القانونية للأموال العامة أصبح من أولويات الأنظمة الدستورية في سبيل ضمان قيام الدولة بواجباتها تجاه شعوبها باعتبار أن تقدم الدول وتحقيق نهضتها أصبح يقاس بمدى الحصانة التي تتمتع بها أملاكها العامة والخاصة لأنه لا يكفي توفر هذه الأموال للقيام بواجب المنفعة العامة كمبدأ بل لابد أن تتوفر الآليات والإجراءات الكفيلة لأداء مؤسسات الدولة لمهامها وذلك من خلال ما تمتلكه من أملاك عامة سواء تجسدت بالثروات المعدنية أو الطاقة الكهربائية أو شبكات الطرق والمواصلات وحرمة الأماكن العامة وغيرها من المؤسسات التي خصصت للمنفعة العامة وضرورة منع الأفراد أو أي أشخاص اعتبارية من أي اعتداء أو تجاوز يقع على هذه الممتلكات لما يشكله ذلك من إعاقة مؤسسات الدولة لمهامها المحددة في الدستور والقوانين المتبعة.

ولذلك وحرصاً على سلامة الأموال العامة في استمرارها بالدور المحدد لها ومنعاً للتجاوزات التي قد تقع عليها تضمنت التشريعات والقوانين التي ترعى الشأن المالي العديد من الإجراءات والأساليب القانونية الكفيلة بالحفاظ على الأموال العامة تحقيقاً للهدف العام والأسمى وهو ضمان استمرار المرافق العامة في أداء خدماتها على أكمل وجه وهذا ما تحققه الإجراءات المتبعة والمنصوص عليها في التشريعات ذات الصلة والتي تتمحور على سبيل الحصر بالإجراءات المدنية والجنائية وكل ما يتفرع عنهم من أحكام تصب في ذات السياق.

وبناءً على ذلك توصلنا إلى النتائج والتوصيات التالية:

أولاً: النتائج:

1- الحماية القانونية للأموال العامة ضرورة لابد منها لضمان انتظام سير المرافق العامة.

2- إن الأموال العامة هي الأموال التي لا تقبل التملك الخاص إما بسبب طبيعتها أو بسبب التخصص الذي أعدت له.

3- من الثابت أن القواعد التي تحمي الأموال العامة تتميز بطبيعتها وبألية عملها عن القواعد والتشريعات التي تنظم العلاقة بين الأفراد في إطار القوانين الخاصة.

4- إن الإدارة العامة وفقاً لهذا المفهوم للأموال العامة لا يجوز لها التصرف بالمال العام بما يتعارض مع المنفعة العامة التي خصص ذلك المال من أجلها

5- أموال الدولة العامة تخضع لنظام قانوني متميز وتحكمها قواعد قانونية مختلفة تدخل في إطار القانون الإداري ويفصل في المنازعات المتصلة بها القضاء الإداري في بلاد القضاء المزدوج.

6- إن غياب الحماية القانونية بأشكالها المتعددة من شأنه إبقاء أملاك الدولة العامة عرضة للمخاطر والاعتداءات التي قد تقع بسبب ظروف خاصة بالمجتمع الذي ينظمها.

7- إن أهم الاعتداءات التي تقع على الأموال العامة خطر تملكها بالتقادم لأن من شأن ذلك عرقلة الأموال العامة في أداء وظيفتها.

8- بالرغم من وجود القوانين والتشريعات التي تحمي الأموال العامة إلا أنها ما زالت قاصرة عن تحقيق الحماية الأمثل لهذه الأموال خصوصاً في ظل غياب التشريع القانوني المتكامل الذي يحدد وبدقة متى يعتبر المال عام وما هي الإجراءات التي يجب اتخاذها لردع أي تجاوز يقع عليها.

9- إن عدم قيام الأجهزة الإدارية بمهامها في مجال الضبط الإداري من شأنه التأثير سلبياً على حماية الأملاك العامة كالأخطار التي تقع على الممتلكات العامة أثناء أعمال الشغب والفوضى.

10-إن إطلاق الصفة العامة للأموال المملوكة للدولة وإخضاعها لنظام قانوني خاص من شأنه تحقيق المنفعة العامة وبالتالي لا يجوز بيعها وامتلاكها بوضع اليد لمدة طويلة ولا يجوز الحجز عليها.

11-من الثابت أن تخصيص المال العام للمنفعة العامة من شأنه إفساح المجال للشخص الإداري من ممارسة سلطاته تجاه هذه الأموال وبالتالي ضمان أداء الخدمات العامة والتي خصصت هذه الأموال العامة لأدائها.

12-أن من شأن توفر الحماية القانونية للأموال العامة منع تجزئة حق الملكية على الأموال العامة وكذلك عدم جواز التنازل عنها لأن ذلك يتعارض مع تخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة.

ثانياً: التوصيات:

1- ضرورة مواجهة التجاوزات التي تقع على المال العام من خلال وضع الآليات والإجراءات المناسبة للحفاظ على المال العام.

2- استثمار المال العام من العقارات والأراضي الزراعية عن طريق تفعيل قانون الاستثمار وقانون الإصلاح الزراعي وإعادة النظر في القوانين النافذة التي تعالج الحماية القانونية للمال العام.

3- إلزام الدوائر القانونية لمتابعة القضايا القانونية المتعلقة بأموال الدولة الأمر الذي يساعد في عدم تكبيد الدولة الخسائر نتيجة لعدم متابعتها من قبل الدوائر المختصة وإتباع طرق الطعن القانونية.

4- ضرورة توفر التشريعات القانونية التي تلزم المؤسسات التابعة للدولة بتحصيل الحقوق المالية من الأفراد ومنع العبث بالمال العام.

5- ضرورة توفر التشريعات التي تتضمن العقوبات الرادعة بحق المهملين بواجباتهم في الحفاظ على المال العام.

6- ضرورة إشراك المؤسسات الإعلامية والمجتمع المدني وكذلك المواطنين في الحفاظ على المال العام ومنع الاعتداء الذي قد يقع عليها وذلك من خلال الإخبار عن أي انتهاك أو سوء تصرف بالأموال العامة من أي جهة كانت.

7- أهمية إدخال مفهوم المال العام والحفاظ عليه في المناهج الدراسية وكذلك إقامة ندوات ومؤتمرات ثقافية للتعريف بالمال العام وطرق الحفاظ عليه ومنع الهدر بالمال العام.

8- عدم جواز التنازل عن المال العام لأي سبب كان لأن في المال العام حقاً لجميع أفراد الشعب وعدم جواز التصرف بالمال العام خلافاً للقانون ولأي سبب والتأكيد على احترام بنود الدستور في الحفاظ على المال العام.

قائمة المراجع والمصادر

باللغة العربية:

أولاً: الكتب:

1- د. إبراهيم الدسوقي أبو الليل، الحقوق العينية الأصلية "أسباب كسب الملكية"، الجزء الثاني، ط1، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر، جامعة الكويت، 1990م.

2- د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، الطبعة الاولى، مكتبة الفلاح، الكويت، 1988م.

3- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1986م.

4- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، عام 2000م.

5- د. باجنيد خالد عمر عبدالله، القانون الإداري اليمني، ط3، دار جامعة عدن، 2000م.

6- د. بكر القباني القانون الإداري، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.

7- د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1997م.

8- د. خالد خليل الظاهر، طبيعة المال العام ووسائل حمايته، مجلة العلوم القانونية، المجلد العاشر، العدد الثاني، 1994م.

9- د. خالد الزعبي، أموال السلطة الإدارية وتطبيقاتها في التشريع الأردني، مجلة دراسات، المجلد التاسع عشر، العدد الثالث، 1992م.

10- د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون طبعة، 1994م.

11- د. سعيد نحيلي، ود. عبسي الحسن، القانون الإداري "النشاط الإداري"، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، 2007م.

12- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري" دراسة مقارنة"، بدون طبعة، دار الفكر العربي، مصر، 1996م.

13- د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والعربي" دراسة مقارنة، " ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1969م.

14- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري "أموال الإدارة العامة وامتيازاتها"، ط3، بدون دار نشر، القاهرة، سنة 1973م.

15- د. صلاح الدين الناهي، التعليقات الواقية على متون القوانين المرعية في العراق" شرح القانون المدني العراقي" الرسالة الرابعة، مطبعة دار المعرفة، بغداد 1955م.

16- د. صالح إبراهيم المتيوني، ود. مروان محمد محروس، القانون الإداري، "دراسة في ضوء أحكام القانون البحريني"، الكتاب الثاني، ط1، مطبعة البحرين، 2007م.

17- د. طعيمه الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار النهضة العربية القاهرة، 1978م.

18- د. عبد الرازق السنهوري، الوسيط في القانون المدني، ج8، مطبعة النهضة العربية، القاهرة، 2000م.

19- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003م.

20- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، بدون طبعة، بدون دار نشر، الكويت، 1969م.

21- د. عبد المجيد الحكيم وآخرون، القانون المدني وأحكام الالتزام، الجزء الثاني، مكتبة السنهوري، بغداد، 2007م.

22- د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م.

23- د. علي حيدر، درر الحكام في شرح الأحكام، تعريف فهمي الحسيني، المجلد الأول، ط1، دار الجبل، بيروت، بلا تاريخ.

24- د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط1، مكتبة السنهوري، العراق، 1993م.

25- د. عوض محمد، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1985م.

26- د. فكري فتحي، القاضي الدستوري وإسباغ حماية المال العام على ممتلكات الأشخاص ذات النفع العام، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 92، سنة 2002م.

27- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996م.

28- د. محمد أبو زهرة، التكافل الاجتماعي في الإسلام، الدار القومية للنشر، القاهرة، 1964م.

29- د. محمد زهير جرانه، حق الدولة والأفراد على المال العام، مطبعة الاعتماد، القاهرة، 1943م.

30- د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، طبعة 3، مجلة حقوق الكويت، سنة 17، العدد 3، سبتمبر 1993م.

31- د. محمد صلاح عبد البديع السيد، الوسيط الإداري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004م.

32- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام "دراسة مقارنة"، بدون طبعة، دار النهضة العربية، 1978م.

33- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م.

34- د. محمد علي عرفة، "شرح القانون المدني الجديد في حق الملكية"، عبد الجواد السرميني وعبد السلام الترمانيني "القانون المدني- الحقوق العينية -

ج1- الحقوق العينية الأصلية"، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب، 1986م.

35- د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، ط1، مطبعة خطاب، القاهرة، 1983م.

36- د. محمد كامل مرسي،، شرح القانون المدني الجديد-الحقوق العينية الأصلية، ج1، المطبعة العالمية، القاهرة، 1949م.

37- د. مصطفى فهمي أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2000م.

38- د. مهنا محمد فؤاد، مبادئ القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، بدون طبعة، القاهرة، 1978م.

39- د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003م.

40- د. وحيد فكري رأفت، القانون الإداري، ط2، مطبعة العلوم، القاهرة، 1983م.

41- د. يوسف شباط، ود. عبد الرحيم الصفدي، المرافق العامة، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2010-2011م.

ثانياً: الرسائل العلمية:

- أطروحات دكتوراه:

1- د. نوفل علي صفو الدليمي، الحماية الجزائية للمال العام "دراسة مقارنة "رسالة دكتوراه، جامعة الموصل، 2002م.

- رسائل الماجستير:

2- د. أمجد نبيه عبد الفتاح لبادة، حماية المال العام ودين الضريبة، رسالة ماجستير جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، عام 2006م.

3- سهيلة فهد المالك الصباح، الحماية القانونية للأموال العامة في القانون الكويتي "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، الجامعة الخليجية مملكة البحرين، أكتوبر، 2011م.

4- د. عبد المحسن الفريحات، الحماية القانونية للمال العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأردن، 1996م.

5- د. علاء يوسف اليعقوبي، حماية د. علاء يوسف اليعقوبي، حماية الأموال العامة في القانون الإداري، رسالة ماجستير بغداد، 1977م.

ثالثاً: المجموعات الدورية:

1- د. أسامة عثمان، الموسوعة القضائية في أملاك الدولة العامة في ضوء القضاء والفقه، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م.

2- هشام زوين، الموسوعة الشاملة في التقادم المدني، ج1، مركز محمود للإصدارات القانونية، القاهرة، 2007م.

3- د. محمد علي أحمد قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ط1، دار إيتراك للنشر، القاهرة، 2006م.

4- مجموعة المبادئ التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا من عام 2005 الصادرة عن مجلس الدولة السوري.

5- مجلة إدارة قضايا الحكومة، مصر، العدد الثالث، السنة الثانية عشر، 1968م.

6- مجلة الأحكام العدلية، الطبعة الأولى، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر، عمان، 1999م.

7- مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة النقض المصرية، في خمسين عاماً، ج2.

8- مجلة القانون، سوريا، عدد 4 لعام 1958م

رابعاً: المقالات العلمية:

1- د. حيدر نجيب أحمد، "علاقة القانون الإداري بالقانون المدني في حدود المال العام" كلية الحقوق ديالى، 2009م" بحث منشور بتاريخ 2013/2/26، على الرابط:

http://www.law.uodiyala.edu.ig

2- د. محمد خيري العكام، الأموال العامة، الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد الأول، ط1، سورية، 2009م.

خامساً: القوانين والقرارات:

- القوانين

1- الدستور السوري الصادر بالمرسوم رقم 94 لعام 2012م.

2- قانون الآثار العامة السوري رقم 22 لعام 1963م.

3- القانون المدني العراقي، رقم 40، لعام 1950م.

4- قانون العقوبات الاقتصادي السوري، رقم 3، تاريخ 2013/3/20.

5- القانون المدني السوري رقم 84 لعام 1949م.

6- القانون المدني المصري، رقم 35، لسنة 1972م.

7- قانون الأملاك العامة البحرية رقم 65 لعام 2001م.

8- والقانون رقم 7 لعام 2017م المتعلق بحماية مكامن الثروات المعدنية.

- القرارات

1- قرار محكمة النقض المصرية الطعن 2773 لسنة 62 ق، جلسة 1993/4/29 م، س44، ج 2.

2- قرار محكمة النقض المصرية الطعن رقم /40/ لسنة 33 جلسة 1968/4/23 م س19ج2.

3- قرار محكمة النقض المصرية رقم 215 لسنة 33 ق جلسة 1967/4/27م.

4- قـرار محكمـة الـنقض السـورية، جنحـة، قـرار رقـم /3434/ تـاريخ 1968/10/13م.

5- قـرار محكمـة الـنقض السـورية، جنحـة، قـرار رقـم /809/ تـاريخ 1967/4/9م.

6- قرار محكمة النقض السورية جناية 194 قرار 188 تاريخ 1961/11/3م.

7- قـرار محكمـة الـنقض السـورية جنحـة 2434 قـرار 642 تـاريخ 1982/4/15م.

8- قرار محكمة النقض السورية رقم 737 تاريخ 1958/4/2.

9- قـرار محكمـة الـنقض المصـرية الطعـن رقـم 3751 لسـنة 60 جلسـة 1995/2/6.

10- نقض سوري، عسكرية، قرار رقم /756/ تاريخ 1980/5/31م.

11- قرار محكمة النقض السورية جنحة 87، رقم 19، تاريخ 1979/1/27م.

12- قرار المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 2076 لسنة 30 ق، بجلسة 14-2-1987م.

13- قـرار محكمـة الـنقض المصـرية طعـن رقـم 8198 لسـنة 63 ق جلسـة 2006/4/18م.

14- قرار محكمة النقض المصرية طعن رقم 275 لسنة 68 ق جلسة الثلاثاء 6 أبريل سنة 1999م.

باللغة الأجنبية:

أولاً: الكتب

1. André de laubadére- yves Gaudemet, Droit administrtif des bienus, tomez 11 édition,2002,.
2. Durand (Claude), desaffecation et de classement des biens du, domaine public, R.D.P, 1996,
3. De laubadere (André), Traite de droit administratif, librairiegénérale de droite et de jurisprudence, paris, 1975
4. Paul Esmein: droit civil francais, T. 2, op.cit. pp70-11
5. ce 21 mars1984 dame mansuy.les grands arrest de la jurisprudence 1984

ثانياً: القوانين

- droit civil francaisarticle.

فهرس المحتويات

مقدمة.....1

أهمية البحث:.....4

أهداف البحث:.....4

إشكالية البحث:.....5

مخطط البحث 6

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للأموال العامة.....7

المبحث الأول ماهية الأموال العامة.....9

المطلب الأول مفهوم الأموال العامة 11

الفرع الأول: التطور التاريخي لنشأة الأموال العامة: 13

الفرع الثاني: التعريف بالأموال العامة:..... 22

أولاً: تعريف المال العام في اللغة والاصطلاح: 23

ثانياً: تعريف الأموال العامة في التشريعات القانونية:..... 25

ثالثاً: تعريف الأموال العامة في الفقه الإسلامي والفقه القانوني:
..... 39

المطلب الثاني تقسيمات الأموال العامة 45

الفرع الأول: تقسيم الأموال العامة وفقاً لموقعها وطبيعتها: 47

أولاً: تقسيم الأموال العامة وفقاً لموقعها: 47

ثانياً: تقسم الأموال العامة وفقاً لطبيعتها: 49

الفرع الثاني: تقسيم الأموال العامة تبعاً للشخص الذي تعود إليه:. 53

المبحث الثاني النظام القانوني للأموال العامة..... 55

المطلب الأول معايير تمييز الأموال العامة..... 57

الفرع الأول: أهم المعايير المميزة للأموال العامة:..... 59

أولاً: المعايير المتبعة وفقاً لمدرسة التوجه الطبيعي: 59

ثانياً: المعايير المتبعة وفقاً لمدرسة التوجه التخصصي: 63

الفرع الثاني: موقف القضاء والقوانين الوضعية من معايير تمييز الأموال العامة:..... 70

الفرع الثالث: آلية تحول المال العام إلى المال الخاص: 75

أولاً- الطريق الشكلي لزوال التخصيص:..... 77

ثانياً- الطريق الفعلي لزوال التخصيص:..... 79

المطلب الثاني استعمال الأموال العامة والتكييف القانوني لحق الدولة عليها..... 81

الفرع الأول: أشكال استعمال الأموال العامة:..... 83

أولاً: الاستعمال العام المخصص لخدمة مرفق عام: 84

ثانياً: الاستعمال الجماعي والعام أو المشترك: 85

ثالثاً: الاستعمال الفردي أوالخاص للأموال العامة:..... 89

الفرع الثاني: طبيعة حق الدولة على الأموال العامة: 95

أولاً: النظريات المنكرة لوجود حق ملكية للدولة على الأموال العامة:..... 95

ثانياً: النظريات المثبتة لحق ملكية الدولة للأموال العامة:..... 98

ثالثاً: حق الدولة على الأموال العامة في القوانين والتشريعات السورية: 103

رابعاً: آثار اعتبار حق الدولة على الأموال العامة حق ملكية:109

الفصل الثاني أشكال الحماية القانونية للأموال العامة ومدى تأثيرها على سير المرافق العامة..... 115

المبحث الأول مظاهر الحماية المدنية للمال العام 119

المطلب الأول قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة 123

الفرع الأول: أساس ونطاق تطبيق قاعدة عدم جواز التصرف: . 129

أولاً: أساس قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة:.. 129

ثانياً: نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام: 130

الفرع الثاني: استثناءات ونتائج تطبيق القاعدة:..... 139

أولاً: الاستثناءات من مبدأ عدم جواز التصرف بالأموال العامة: 139

ثانياً: نتائج تطبيق قاعدة عدم جواز التصرف في الاموال العامة: 145

ثالثاً: جزاء مخالفة قاعدة عدم جواز التصرف بالمال العام: . 150

المطلب الثاني قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة..... 153

الفرع الأول: أساس ونطاق قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة:..... 159

أولاً: أساس قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة: .. 159

ثانياً: نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة: 161

الفرع الثاني: نتائج تطبيق قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة:..... 165

المطلب الثالث قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم 167

الفرع الأول: أساس ونطاق قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم:..... 169

أولاً: أساس قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم: . 172

ثانيا: نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم: 175

الفرع الثاني: نتائج تطبيق مبدأ عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم:..... 178

المبحث الثاني مظاهر الحماية الجزائية للمال العام 181

المطلب الأول النطاق التشريعي لحماية المال العام في سورية 185

الفرع الأول: جزاء الاعتداء على الأموال العامة في قانون العقوبات: 187

أولاً- الاعتداء على سلامة طرق النقل والمواصلات:..... 187

ثانياً – الأضرار الملحقة بأملاك الدولة من هدم وتخريب: .. 188

ثالثاً – الجرائم المتعلقة بالمياه:..... 189

رابعاً – الاعتداء على الطرق العامة:..... 192

الفرع الثاني – الحماية التي تضمنتها بعض التشريعات الجزائية الخاصة:..... 194

أولاً – قانون الآثار السوري: 194

ثانياً – قانون الأملاك العامة البحرية:..... 196

ثالثاً- حماية مكامن الثروة المعدنية ومنع استخراجها ونقلها وتوزيعها بشكل غير قانوني:..... 197

رابعاً – قانون العقوبات الاقتصادية:..... 198

المطلب الثاني مدى تأثير الحماية القانونية للمال العام على سير المرافق العامة..... 201

الفرع الأول: المرافق العامة، المفهوم والعناصر والمبادئ:..... 203

أولاً – تعريف المرفق العام والعناصر المميزة له:..... 204

ثانياً – عناصر المرفق العام:..... 205

ثالثاً – المبادئ التي تحكم سير المرفق العام:..... 206

الفرع الثاني: نتائج الحماية القانونية للأموال العامة على سير المرفق العام:..... 210

الخاتمة..... 213

أولاً: النتائج:..... 214

ثانياً: التوصيات:..... 216

قائمة المراجع والمصادر..... 219

باللغة العربية:..... 219

باللغة الأجنبية:..... 228

فهرس المحتويات..... 229