



كلية الحقوق



جامعة جنوب الوادي

# القانون الإداري

المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري- نشاط الإدارة- وسائل الإدارة-  
أساليب الإدارة

إعداد

الدكتور

عبدالله جاد الرب أحمد

2024- 2025

## مقدمة

القانون الإدارى هو أحد فروع القانون العام ، وهو الذي يحكم الإدارة العامة هيكلاً ونشاطاً وتتبدى أهمية دراسة القانون الإدارى كلما اتسع نطاق الإدارة العامة وكلما تزايد دورها فى مجال الوظيفة الإدارية ، وذلك لأن أداء الإدارة لوظائفها يقتضى بالضرورة الدخول فى علاقات مع الأفراد ، وبالتالي وجود احتكاك بينها وبين الأفراد عندما يطلب هؤلاء قضاء مصالحهم من جهة الإدارة أو الانتفاع بخدماتها.

وتتضح أهمية القانون الإدارى فيما تتمتع به جهة الإدارة من امتيازات وسلطات يقتضيها أداء الإدارة لدورها فى تحقيق الصالح العام والذى يتطلب بدوره تقييد حريات الأفراد ووضع ضوابط لممارسة النشاط الفردى خاصة فى مجال الضبط الإدارى.

ومن هنا جاء القانون الإدارى ليكفل للإدارة ما لا يستطيع أن يكفله لها القانون الخاص الذى ينظم علاقات الأشخاص الخاصة وتسيطر عليه بحكم تساوى وتكافؤ هذه الأشخاص مبادئ المساواة والرضاء المتبادل بين الأطراف.

وإذا كانت القاعدة لا ترفض الاستثناء ولا تمنع فى لجوء الإدارة الى قواعد القانون الخاص إن بدت أفضلية ذلك لنوعية معينة من نشاطاتها فإن ذلك لا يكون فى النهاية إلا بتقدير الإدارة نفسها لمدى ملائمة ذلك وبقرارها وحدها ودائماً من باب المصلحة العامة .

وسوف نتناول فى هذه الدراسة التعريف بالقانون الإدارى وبيان طبيعته تم نبيين المبادئ الأساسية للتنظيم الإدارى، ونشاط الإدارة ووسائلها وأخيراً

أساليبها فى ممارسه نشاطها الإدارى وذلك فى خمسة أبواب وذلك على النحو التالى :-

**الباب الأول :** ماهية القانون الإدارى وبيان طبيعته.

**الباب الثانى :** المبادئ الأساسية للتنظيم الإدارى.

**الباب الثالث :** نشاط الإدارة.

**الباب الرابع :** وسائل الإدارة .

**الباب الخامس:** أساليب الإدارة .

**والله ولي التوفيق**

## **الباب الأول**

### **ماهية القانون الإداري وبيان طبيعته**

نتناول في هذا الباب التعريف بالقانون الإداري ، وبيان الصورة العامة له من حيث نشأته ، ومصادره ، وخصائصه، وسوف نخصص لكل موضوع من هذه الموضوعات فصلاً مستقلاً وذلك على النحو التالي:-

**الفصل الأول : التعريف بالقانون الإداري.**

**الفصل الثاني : نشأة القانون الإداري.**

**الفصل الثالث : مصادر القانون الإداري.**

**الفصل الرابع : خصائص القانون الإداري.**

## الفصل الأول

### التعريف بالقانون الإداري

يمكن تعريف القانون الإداري بأنه "فرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تحكم إدارة الدولة من حيث تكوينها ونشاطها باعتبارها سلطة عامة تملك حقوقا وامتيازات استثنائية في علاقتها بالأفراد".<sup>(١)</sup>

فالقانون الإداري هو الذي يحكم إدارة الدولة من حيث تكوينها ونشاطها ،بمعنى أنه يحكم الإدارة العامة بمعنيها العضوي أو الشكلي والموضوعي أو الوظيفي .

ويقصد بالإدارة العامة بمعناها العضوي: مجموعة الهيئات والمنظمات والسلطات الإدارية التي تمثل الدولة في تدخلها في حياة الأفراد تحقيقا للمصالح العام ،تحت اشراف السلطة السياسية العليا .

وتشمل هذه الهيئات والسلطات نوعين الأول منها يتمثل في السلطات الإدارية المركزية والتي تبدأ من قمة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ورئيسه ونوابه ثم الوزراء ونوابهم والمحافظين ، وأخيرا ممثلوا الوزارات في الأقاليم ، ويتمثل النوع الثاني في السلطات الإدارية اللامركزية وهي هيئات الإدارة المحلية ،ومنظمات الإدارة اللامركزية المرفقية والهيئات كالهيئات العامة ونقابات المهن الحرة .

١ - د/ ماجد راغب الحلو : القانون الإداري . دار المطبوعات الجامعية ١٩٨٧ ص٨ ، د/ محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ٢٠٠١ ص ١٣

ووفقا للمعنى العضوي للإدارة ، يكون القانون الإداري هو القانون الذي يهتم ببناء وتكوين الأجهزة الإدارية فى الدولة بكل ما يدخل فى هذه الأجهزة من سلطات وهيئات.(<sup>١</sup>)

أما الإدارة بمعناها الموضوعى أو الوظيفى: فيقصد بها مجموعة الأنشطة التى تمارسها الإدارة فى مجالاتها المختلفة ، ويتحقق عن طريقها اتصال الإدارة بالأفراد ، وهذه الأنشطة تختلف من دولة إلى أخرى حسب فلسفة نظام الحكم السائدة فى الدولة ، كما أنها تختلف فى الدولة الواحدة من وقت لآخر نظرا لتزايد وظائف الدولة وتدخّلها المستمر.

ووفقا للمعنى الموضوعى للإدارة ، فإن القانون الإدارى ، هو الذى يتضمن مجموعة القواعد القانونية التى تحكم نشاط الإدارة سواء كان هذا النشاط قانونيا او ماديا. (<sup>٢</sup>)

ولقد اختلف فقهاء القانون الإدارى حول ترجيح احد المعيارين على الآخر ، حيث فضل جانب منهم المعيار العضوي فى تعريف الإدارة العامة والقانون الإدارى ، لأنه يعتمد على عناصر شكلية محدودة وواضحة . وفى المقابل تبنى جانب آخر منهم المعيار الموضوعي الذى يرتكز على المضمون أو الجوهر فى تعريف القانون الإدارى (<sup>٣</sup>)

---

١- د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا : الوسيط فى مبادئ وأحكام القانون الإدارى ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٩ ص ٢٠

٢- د/ فؤاد محمد النادى : القانون الإدارى ، مطابع الدار الهندسية بالقاهرة ، ط ٢٠٠٨ ، ص ١٠

٣- د/ فؤاد محمد النادى : القانون الإدارى ، المرجع السابق ص ١٠

غير أن الاتجاه الحديث في الفقه يذهب إلى ضرورة الجمع بين المعيارين (المعنيين) العضوي والموضوعي حتى نصل إلى تعريف جامع وشامل للقانون الإداري وبناء على ذلك فإن القانون الإداري يمكن تعريفه بأنه "مجموعة القواعد القانونية التي تحكم أو تنظم الهيئات الإدارية في الدولة وما تباشره من أعمال أو نشاط يهدف إلى تحقيق النفع أو الصالح العام"<sup>(١)</sup>

---

<sup>١</sup> - د/ رمضان محمد بطيخ : الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية ١٩٩٧ ص ٢٥ ،  
د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ص ٢١ .

## الفصل الثاني

### نشأة القانون الإداري

تعتبر فرنسا الدولة الأم التي نشأ فيها القانون الإداري بالمعنى الفني وتطور حتى احتل تلك المكانة التي يحظى بها في الوقت الحاضر. ويرجع ظهور القانون الإداري في فرنسا إلى عوامل و ظروف تاريخية وسياسية خاصة بهذه الدولة أدت في النهاية إلى وجود الازدواج القضائي والقانوني السائدين فيها اليوم .

ولما كانت فرنسا أول دولة خصت الإدارة بقواعد خاصة ومتميزة عن

القانون

الخاص ومحاكم خاصة تفصل في المنازعات الإدارية هي المحاكم الإدارية ، فقد قيل إنها الوطن الأول لنشأة القانون الإداري ، الأمر الذي يقتضينا أن نتعرض أولاً لنشأة القانون الإداري في فرنسا ثم لنشأة القانون الإداري في مصر مع ملاحظة أن الحديث عن نشأة القانون الإداري يتضمن في ذات الوقت الحديث عن نشأة القضاء الإداري .

وعلى هذا النحو سوف نتكلم عن نشأة القانون الإداري في مبحثين.

**المبحث الأول:** نشأة القانون الإداري في فرنسا.

**المبحث الثاني :** نشأة القانون الإداري في مصر.

## المبحث الأول

### نشأة القانون الإداري في فرنسا

تعتبر فرنسا مهد نشأة القانون الإداري، فقد تم تكوين هذا القانون ورسخت قواعده فيها، ولا جدال أن الفضل في إرساء قواعد هذا القانون وتطورها يرجع إلى مجلس الدولة الفرنسي<sup>(١)</sup>.

ترجع نشأة القانون الإداري الفرنسي إلي عهد الثورة الفرنسية في عام ١٧٨٩م، أما قبل هذه الثورة فقد كان الوضع يتمثل في وجود سلطة ملكية مطلقة، تتجمع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد الملك، ولم يكن الأفراد يستطيعون مساءلة السلطة عن أي تصرف تجريه بهذه الصفة، وظل الحال كذلك حتى اندلاع الثورة، والنص علي انتزاع أفضية الإدارة من يد القضاء العادي ومقتضى ذلك أن تفصل الإدارة ذاتها في المنازعات التي تتعلق بها فتصبح خصماً وحكماً، فلما أصبح نابليون القنصل الأول للجمهورية وضع أساس مجلس الدولة الفرنسي بمقتضى المادة ٢٥ من دستور السنة الثامنة، ثم صدر قانون ٢٨ في العام نفسه بإنشاء مجالس الأقاليم.

ولقد كان مجلس الدولة الفرنسي في أول الأمر مجرد ناصح للإدارة، يقدم الإرشادات غير الملزمة للإدارة سواء تعلق موضوعها بتسيير أعمالها أم بحل منازعاتها.

ولما كان مجلس الدولة يتمتع بثقة الإدارة فإنها كانت تنزل غالباً عند رأيه، وكان الفصل في المنازعات الإدارية قانوناً للوزير وعملاً لمجلس الدولة.

---

(١) د/ إبراهيم عبدالعزيز شيجا: الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٦.

وعقب قيام الجمهورية الثالثة أقر المشرع ما جرى عليه العمل، وأصبح مجلس الدولة بمقتضى قانون ٢٤ مايو ١٨٧٢م يتمتع باختصاص قضائي تام، وأضحت قراراته أحكاماً بمعنى الكلمة، تلتزم الإدارة بتنفيذها، ومنذ ذلك التاريخ ومجلس الدولة الفرنسي دائب علي إرساء أسس القانون الإداري.

ولم يقنع مجلس الدولة الفرنسي بأن ينظر إلي الأمور بمنظار القاضي العادي، ولكنه درج منذ اللحظة الأولى علي أن ينظر إلي كل ما يتعلق بالإدارة من أفق أوسع، فالقاضي العادي لا يعنيه إلا أن يقيم حكم القانون، لأنه أمام مصالح متساوية، أما مجلس الدولة فقد أدرك أن له دوراً أخطر أثراً وأبعد مدى، وهو أن يصل إلي نقطة التعادل بين المحافظة علي الإدارة، وتمكين رجالها من الإشراف علي سير المرافق العامة بانتظام واستمرار مراعاة لحقوق وحريات الأفراد. ومن هنا بدأ التحول في تاريخ القانون الإداري الفرنسي وقد ساعد علي ذلك ما يلي:

١- لم يسلم مجلس الدولة الفرنسي بضرورة تطبيق القانون المدني علي أفضية الإدارة<sup>(١)</sup>، بل رأي من أول الأمر أن الشئون الإدارية لها طبيعة خاصة تستلزم أن تحكمها نصوص خاصة، تتفق مع ما يجب أن تتمتع به المصلحة العامة من رعاية وحماية.

---

(١) د/ مصطفى محمود عفيفي: الوسيط في مبادئ القانون الإداري دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، الكتاب الأول، النظرية العامة للتنظيم الإداري، بدون دار نشر، ص ٤٨.

٢- حرص مجلس الدولة الفرنسي علي كسب ثقة الإدارة والأفراد معاً<sup>(١)</sup>،  
فبالنسبة للإدارة قام المجلس بدور مستشار الإدارة تلجأ إليه كلما أرادت  
النصح والمشورة، وبالنسبة للأفراد فقد وقف المجلس ضد أي اعتداء علي  
حقوقهم وحررياتهم من قبل الإدارة.

ولهذا فقد اكتسب المجلس رضاء الإدارة والأفراد علي السواء، وقد ترتب  
علي ذلك أن أصبح القانون الإداري قانوناً مستقلاً بفضل جهود المجلس في  
استنباط وابتداع قواعده مراعيأ في ذلك الموازنة بين المصلحة العامة التي  
تمثلها جهة الإدارة والمصالح الخاصة التي يمثلها الأفراد، ودون أن يتقيد في  
ذلك بنصوص مسبقة، ودون الاعتماد علي قواعد القانون الخاص، بل  
مراعيأ قواعد العدالة تارة، وروح القانون العام تارة أخرى، ومصلحة المرفق  
العام أحياناً<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د/ مصطفى محمود عفيفي: الوسيط في مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق ص ٤٩.  
(٢) د/ سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ١٩٧٣،  
ص ٨، د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإداري، طبعة ١٩٨٥م، ص ٨ وما بعدها.

## المبحث الثاني

### نشأة القانون الإدارى في مصر

على الرغم من أن نظام القضاء المزدوج لم يعرف في مصر إلا بصدور القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ الخاص بإنشاء مجلس الدولة المصري، إلا أن ملامح القانون الإدارى قد ظهرت رغم ذلك منذ وقت مبكر نسبياً بالنسبة للتاريخ المذكور، حيث أقرت نصوص دستور ١٩٢٣ وكذلك القوانين واللوائح القائمة آنذاك، بل وأحكام القضاء الكثير من مبادئ ذلك القانون، ومن ذلك ما نص عليه دستور ١٩٢٣ فى مادته رقم ٤٤ من أن " الملك يرتب المصالح العامة ويولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين " وكذلك نص المادة ١٣٢ من ذات الدستور على أن "تعتبر المديرىات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام وبالشروط التي يقرها القانون " وهذه المادة تشير صراحة إلى وجود قانون عام إلى جوار القانون الخاص<sup>(١)</sup>.

كما أن القوانين واللوائح المختلفة قد قررت للسلطات العامة حقوقاً وامتيازات عديدة فى علاقتها بالأفراد وذلك بقصد ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ومن ثم تحقيق الصالح العام، ومن ذلك ما نصت عليه القوانين واللوائح الخاصة بنزع الملكية للمنفعة العامة، والحجز الإدارى، وبالقواعد الخاصة بتنظيم شئون الموظفين..... وغيرها.

كما أن القضاء العادي - رغم أنه كان ممنوعاً من الغاء القرارات الإدارية أو وقف تنفيذها أو تأويلها أو التعرض لأعمال السيادة أو ملكية الأموال

(١) د/ رمضان محمد بطيخ : الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٣٧.

العامة ، وأن اختصاصه كان قاصراً على مسائلة الإدارة عن أعمالها التي تقع مخالفة للقوانين واللوائح والحكم عليها بالتعويض إن كان هناك وجه لذلك - رغم كل ذلك إلا أنه لعب دوراً هاماً وأساسياً في مجال القانون الإداري ، حيث أرسى الكثير من مبادئ ذلك القانون بشكل مغاير عما هو مقرر في القانون الخاص وذلك بما يتلائم مع طبيعة الروابط التي تنشأ في إطاره . ومن ذلك على سبيل المثال ما قرره القضاء في أحكامه من أن " مبدأ المساواة بين المنفعين بالمرافق العامة ليس سوى تطبيق لمبدأ من مبادئ القانون العام ، يقضى بمساواة كل السكان أمام التكاليف العامة وأن هذا المبدأ أقره في مصر الفقه والقضاء والدستور المصري".

"وأن لرجال الضبطية الإدارية في سبيل منع ارتكاب الجرائم أن يتخذوا ما تقضى به الضرورة من الإجراءات والوسائل ، ولهم أن يقيدوا حرية الأفراد إذا كان لذلك مسوغ شرعى تقتضيه ظروف الحال" (١).

---

(١) يراجع في هذه الأحكام : د/ رمضان محمد بطيخ : الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ص ٣٩.

ومن ذلك - أيضاً- ما قرره القضاء في أحكامه من أن عقد الالتزام بالمرافق العامة من عقود القانون العام التي تختلف عن الاتفاقات المدنية والعادية وأنه يجب لذلك أن يخضع لأحكام خاصة (١).

ومن ذلك أيضا - ما قرره القضاء العادي من أن علاقة الموظف بالحكومة لسيت علاقة تعاقدية عادية تخضع لقواعد إجارة الأشخاص المقررة في القانون المدني ولكن الموظف في علاقته بالحكومة يعتبر في مركز قانوني يحدده القانون العام (٢).

ورغم إقرار وتطبيق المبادئ القانونية السابقة والتي تدل علي وجود ملامح للقانون الإداري في البناء القانوني للمجتمع المصري إلا أن الحقيقة التي لا يجب أن تغيب عنا هي أن النظام القضائي المصري كان خلال تلك الفترات نظاما قضائيا موحداً وأن المحاكم المدنية وحدها هي التي كانت صاحبة الولاية وجهة الاختصاص الوحيدة في جميع الخصومات والأقضية سواء ما كان منها بين الأفراد في ما بينهما أو ما كانت الإدارة طرفا فيها ، ولم تكن هذه المحاكم المدنية قادرة على التحرر تماما من أحكام القانون الخاص (٣).

فمن الواضح أن أحكام القانون الخاص كانت هي الأساس القانوني الذي تعتمد عليه المحاكم المختلطة و الأهلية في حل منازعات الإدارة مع الافراد.

---

(١) حكم محكمة الاسكندرية الابتدائية المختلطة بتاريخ ١٩٢٦/٥/٦

(٢) حكم محكمة استئناف مصر الوطنية بتاريخ ١٩٣٠/٣/٢٤ المجموعة الرسمية س ٣١ القضية رقم ١١٤ ص ٢٩٣

(٣) د/ رمضان محمد بطيخ : الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق ص ٣٩

فكانت تطبق مثلاً في دعاوى المسؤولية ضد الإدارة أحكام المسؤولية المقررة في القانون المدنى، كما أن المحاكم العادية كانت ممنوعة من إلغاء القرارات الإدارية بالرغم من أن أحكام الإلغاء من أهم الأحكام التي تميز القضاء الإدارى<sup>(١)</sup>.

وفي عام ١٩٤٦ صدر القانون ١١٢ الخاص بإنشاء مجلس الدولة المصري ، وكان ذلك بمثابة نقطة تحول حقيقية في هذا الشأن<sup>(٢)</sup> ، حيث أصبح لدينا منذ ذلك التاريخ قضاء متخصص في المنازعات الإدارية ، له الحق في الفصل في مختلف هذه المنازعات دون أن يكون مقيدا بنصوص القانون المدنى ولا بغيره من فروع القانون الأخرى.

وقد كان المجلس وفقاً للقانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦ يؤلف من قسم الرأى وقسم التشريع والقسم القضائى المتمثل فى محكمة القضاء الإدارى ، وقد خول المشرع هذه المحكمة الفصل فى الكثير من المنازعات الإدارية دون التقيد بنصوص القانون المدنى، وذلك لإعطاء الفرصة للقضاء الإدارى لإرساء المزيد من المبادئ والنظريات الإدارية التي تتلاءم مع الطبيعة الخاصة بالمنازعات الإدارية، ثم صدر القانون الثانى لمجلس الدولة رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م.

ثم صدر المرسوم بقانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٢م بإنشاء لجان قضائية للنظر فى المنازعات الخاصة بالموظفين، وفي عام ١٩٥٤م صدر القانون رقم ١٤٧ بإنشاء وتنظيم محاكم إدارية فى الوزارات، للنظر فى المنازعات الخاصة بالموظفين والمستخدمين وتعتبر هذه المحاكم محاكم أول درجة

(١) د/ محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٤٥.

(٢) د/ رمضان محمد بطيخ : الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٤٠.

تستأنف الأحكام الصادرة منها أمام محكمة القضاء الإداري، ومن ثم فقد أدخل المشرع - بمقتضى أحكام هذا القانون - نظام التقاضي علي درجتين في بعض المنازعات الإدارية.

ثم صدر القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م وهو القانون الثالث للمجلس، وقد أعاد تنظيم القسم القضائي للمجلس مقسماً إياه إلي أربعة فروع هي: المحكمة الإدارية العليا، ومحكمة القضاء الإداري، والمحاكم الإدارية، وهيئة مفوضي الدولة، وبهذا يكون هذا القانون قد استحدث فرعين جديدين في القسم القضائي هما: المحكمة الإدارية العليا وهيئة مفوضي الدولة.

ثم صدر القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية مستحدثاً بذلك المحاكم التأديبية التي تختص بمحاكم العاملين عن المخالفات المالية والإدارية التي يرتكبونها أثناء حياتهم الوظيفية.

ثم صدر بعد ذلك القانون الرابع للمجلس وهو القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م بشأن تنظيم المجلس، وقد صدر هذا القانون بمناسبة قيام الوحدة بين مصر وسوريا.

وبصدور دستور ١٩٧١ نص في المادة 172 منه علي أن: "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، وتختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوي التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى.

وإعمالاً لهذا النص الدستوري فقد صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وهو القانون الحالي للمجلس<sup>(١)</sup>، وبمقتضى أحكام هذا القانون أصبح مجلس

---

(١) يراجع في القوانين المنظمة لمجلس الدولة المصري د/ فؤاد محمد النادى : القانون الإداري،

مرجع سابق ٤٧.

الدولة المصري يختص بنظر سائر المنازعات الإدارية بعد أن كان اختصاصه محددًا علي سبيل الحصر.

وقد قام مجلس الدولة المصري منذ نشأته بدور كبير في إرساء دعائم القانون الإداري، وابتدع الكثير من القواعد والمبادئ الإدارية، التي تتميز وتختلف اختلافًا واضحاً عن قواعد ونظريات القانون المدني.

وفي هذا يقول الأستاذ الدكتور/ سليمان الطماوي: "ولا شك أن القانون الإداري وإن كان قد تخلف به الركب حيناً من الدهر فإنه الآن يثب إلي مراتب الكمال.. وقد أصبح محط الأنظار، فتعاون كل من المشرع والقضاء والفقهاء علي إرساء أسسه وتحريره من الصبغة المدنية التي ما تزال تغلب علي بعض نواحيه"<sup>(١)</sup>.

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠.

## الفصل الثالث

### مصادر القانون الإداري

يقصد بمصدر القانون المورد أو المنبع الذي يستقي منه القانون أصوله وقواعده، وتشتمل مصادر القانون الإداري علي مصادر القانون بصورة عامة، وهي عادة خمسة مصادر التشريع- العرف - القضاء - الفقه بالإضافة للمبادئ العامة للقانون<sup>(١)</sup>.

وإذا كان التشريع والعرف يعدان المصدران الرسميان للقوانين الأخرى، بينما يمثل القضاء والفقه المصدران التفسيريان للقواعد القانونية، فإن القانون الإداري يمنح القضاء دوراً هاماً، بل يعده أهم مصادر القانون الإداري علي الإطلاق، ويكون مع التشريع والعرف مصدراً رسمياً للقانون الإداري، بينما يبقي الفقه مصدراً تفسيرياً له.

وفيما يلي سنعرض بإيجاز لهذه المصادر وذلك في مباحث خمسة.

**المبحث الأول: التشريع.**

**المبحث الثاني: العرف.**

**المبحث الثالث: القضاء.**

**المبحث الرابع: الفقه.**

**المبحث الخامس: المبادئ العامة للقانون.**

---

(١) د/ مصطفى محمود عفيفي: الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٣.

## المبحث الأول

### التشريع

يقصد بالتشريع كمصدر للقانون الإداري مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة من السلطة المختصة في الدولة، وقد تكون هذه السلطة سلطة تأسيسية أصلية فيكون التشريع دستورياً، أما إذا كانت السلطة تشريعية "البرلمان" فيكون التشريع عادياً ويطلق عليه اصطلاح القانون، وأخيراً إذا كانت هذه السلطة تنفيذية فإننا نكون أمام ما يمكن تسميته بالتشريعات الفرعية أو اللوائح<sup>(١)</sup>، ويتميز التشريع عن غيره من المصادر الأخرى بوضوحه وتحديده وسهولة تعديله.

ويشمل التشريع - كمصدر من مصادر القانون الإداري - ما يلي:

#### أولاً: التشريع الدستوري:

تعد التشريعات الدستورية المصدر الأساسي والرسمي للقانون الإداري، وتشمل هذه التشريعات ما يطلق عليه إعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير كما تشمل النصوص الواردة في صلب الوثيقة الدستورية ذاتها<sup>(٢)</sup>. ولا يقصد بالقواعد الدستورية مجموعة القواعد المكتوبة في وثيقة أو عدة وثائق دستورية فحسب إذ من الممكن أن تكون تلك القواعد غير مكتوبة في ظل دستور عرفي يتمتع بسمو القواعد الدستورية المكتوبة ذاتها. وتقع التشريعات الدستورية في قمة الهرم القانوني، وهي التي تحدد شكل الدولة، ونظام الحكم فيها، وعلاقتها بالمواطنين، وتتضمن التشريعات

---

(١) د/ إبراهيم عبد العزيز شيجا: الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٩.

(٢) د/ إبراهيم عبد العزيز شيجا: الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص

٧٩ وما بعدها.

الدستورية بعض الموضوعات المتعلقة بالقانون الإداري، كتنظيم الجهاز الإداري في الدولة ونشاطه وحقوق الأفراد وحررياتهم.

ويتوجب علي الإدارة بوصفها جهاز السلطة التنفيذية أن تلتزم بالمبادئ التي جاء بها الدستور ولا يحق لها مخالفتها وإلا عدت أعمالها مخالفة لمبدأ المشروعية مما يعرضها للإلغاء والتعويض عما تسببه من أضرار.

### ثانياً: التشريع العادي:

يأتي التشريع العادي أو القانون بالمرتبة الثانية بعد الدستور، من حيث التدرج التشريعي باعتباره صادراً من الهيئة التشريعية المعبرة عن الإرادة العامة وهي صاحبة الاختصاص في ذلك. وقد ترد تشريعات القانون الإداري مستقلة، كما هو الحال في قانون مجلس الدولة، وقانون العاملين المدنيين (الخدمة المدنية)، وقانون الإدارة المحلية، وقانون نزع الملكية، وقانون العمد والمشايخ.... وغيرها.

وقد ترد في بعض القوانين الأخرى، كما هو الحال في النصوص الإدارية الواردة في الدستور، كالمواد المتعلقة باللوائح الإدارية، والإدارة المحلية. وكما هو الحال في نصوص القانون المدني، كالمواد المتعلقة بالشخصية الاعتبارية، والأموال العامة. وقد ترد في نصوص القانون الجنائي، كالنصوص المتعلقة بإضراب الموظفين<sup>(١)</sup>.

---

(١) د/ ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة ٢٠٠٨، ص ٤٦، ٤٧.

والإدارة بوصفها السلطة التنفيذية تخضع لأحكام القوانين<sup>(١)</sup> فإذا خالفت حكم القانون أو صدر عمل إداري استناداً إلي قانون غير دستوري عد باطلاً ووجب إلغاء ذلك العمل.

### ثالثاً: التشريع الفرعي أو اللوائح:

يطلق علي القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية التشريع الفرعي، وتسمي في مصر اللوائح الإدارية، وهي قواعد عامة مجردة واجبة الاحترام تلي التشريع العادي في مرتبتها في سلم التدرج القانوني، وتخضع لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة باعتبارها قرارات إدارية يجب أن تكون متفقة مع القانون، وتتنوع التشريعات الفرعية (اللوائح) إلي عدة أنواع هي:

#### ١- اللوائح التنفيذية:

نصت المادة ١٧٠ من دستور ٢٠١٤ على " يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه".

وبناء على ماتقدم فإن رئيس مجلس الوزراء هو المختص بإصدار اللوائح التنفيذية المتعلقة بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية لتوضيح ما يكتنفها من غموض وتسهيل تطبيقها. ولرئيس المجلس أن

---

(١) د/ فؤاد محمد النادى: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧١.

يفوض غيره فى إصدار هذه اللوائح، كما أن القانون نفسه قد يحدد من يصدر اللائحة اللازمة لتنفيذه<sup>(١)</sup>.

## ٢- اللوائح التنظيمية:

تمارس السلطة التنفيذية- أيضاً- اختصاص إصدار اللوائح التنظيمية التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي يتطرق إليها القانون فتقترب وظيفتها من التشريع، ومن ذلك قيامها بما يتعلق بتنظيم الجهات الإدارية ونظام العمل بها وشؤونها الإدارية والمالية. وهذه اللوائح طبقاً لنص المادة ١٧١ من دستور ٢٠١٤، يصدرها رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء<sup>(٢)</sup>.

## ج-لوائح الضبط:

تختص السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط الإداري المتعلقة بالمحافظة علي الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة من ذلك اللوائح الخاصة بمكافحة الضوضاء أو غلق المجال المضرة بالصحة العامة. وقد ورد النص فى المادة ١٧٢ من دستور ٢٠١٤ على اختصاص رئيس مجلس الوزراء بإصدار هذه اللوائح بعد موافقة مجلس الوزراء<sup>(٣)</sup>.

---

(١) وقد كان رئيس الجمهورية فى ظل دستور ١٩٧١ بمقتضى المادة ١٤٤ هو المختص بإصدار هذه اللوائح، أو من يفوضه، أو من يحدده القانون.

(٢) وقد كان رئيس الجمهورية فى ظل دستور ١٩٧١ بمقتضى المادة ١٤٦ هو المختص بإصدار هذه اللوائح.

(٣) وقد كان رئيس الجمهورية فى ظل دستور ١٩٧١ بمقتضى المادة ١٤٥ هو المختص بإصدار هذه اللوائح.

## د- اللوائح التفويضية<sup>(١)</sup> :

نصت المادة ١٠٨ من دستور ١٩٧١ على اختصاص رئيس الجمهورية-بضوابط معينة- بإصدار هذا النوع من اللوائح، بتفويض من السلطة التشريعية في موضوعات تدخل أصلاً ضمن اختصاصاتها، ويكون لهذه اللوائح قوة القانون سواء أصدرت في غيبة السلطة التشريعية أو في حالة انعقادها.

## ه-لوائح الضرورة:

تصادف السلطة التنفيذية في بعض الأوقات ظروفًا استثنائية تجبرها على إصدار لوائح إدارية تضمن حماية النظام العام وحسن سير المرافق العامة لتعذر صدورها من السلطة التشريعية المختصة فعلاً بإصدارها، لغيبتها أو لحصولها في غير فترة انعقادها علي أن تعرض علي السلطة التشريعية خلال مدة معينة لكي تقرها. وقد ورد النص في المادة ١٥٦ من دستور ٢٠١٤ على اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار هذه اللوائح.<sup>(٢)</sup>.

---

(١) لم تشر نصوص دستور ٢٠١٤ الى هذا النوع من اللوائح...وفي رأينا أن هذا مسلك جيد من المشرع الدستوري.

(٢) وقد كان رئيس الجمهورية في ظل دستور ١٩٧١ بمقتضى المادة ١٤٧ هو المختص بإصدار هذه اللوائح.

## المبحث الثاني العرف

### المقصود بالعرف:

يقصد بالعرف - بصفة عامة - اعتياد الأفراد علي سلوك معين لا اعتقادهم بأن هذا السلوك ملزم<sup>(١)</sup>.

ويعد العرف أقدم مصادر القاعدة القانونية بصفة عامة وفي مختلف أنواع الفروع القانونية وإن تناقصت أهميته إلى حد كبير في الوقت الحالي بالنظر إلى ما حظى به التشريع من أهمية فائقة لما ينطوى عليه من ثبات ووضوح بالقياس إلى العرف<sup>(٢)</sup>.

وقد كان العرف هو المصدر الطبيعي للقانون في المجتمعات القديمة، وفي العصر الحديث يعتبر العرف مصدراً من مصادر القوانين ومنها القانون الإداري.

### ماهية العرف الإداري:

العرف الإداري هو أن تسير الجهة الإدارية علي نحو معين وسنن معينة في مواجهة حالة معينة بحيث تصبح القاعدة التي تلتزمها مختارة بمثابة القانون المكتوب<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د/عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨.

(٢) د/مصطفى محمود غففي: الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٧.

(٣) د/بكر القباني: القانون الإداري، نشاط الإدارة العامة وقراراتها وعقودها، الناشر، دار النهضة العربية، ص ٤٨.

وقد عرضت المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها لتعريف القاعدة الإدارية العرفية فقالت: "إنها كل قاعدة جرت عليها الإدارة واتخذتها شرعة لها ومنهاجاً" كما قالت: "إن العرف الإداري تعبير اصطلاح علي إطلاقه علي الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية علي إتباعها في مزولة نشاط معين لها، وينشأ من استمرار الإدارة في التزامها لهذه الأوضاع والسير علي سننها في مباشرة هذا النشاط أن تصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الاتباع ما لم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة".

**وللأعراف الإدارية أمثلة كثيرة،** ومنها في فرنسا القاعدة العرفية التي تقضى بعدم جواز التنازل عن أموال الدومين العام ، وفي مصر ، اعترفت محكمة القضاء الادارى منذ حكمها في ١٩٤٨ بالعرف كمصدر من مصادر القانون الادارى، وأثبتت بمقتضى هذا الحكم قاعدة عرفية مقتضاها وجوب ان ينقل التلميذ الى السنة الدراسية التالية مباشرة لتلك التي نجح فيها ، بحيث يكون نقله الى سنة اعلى منها غير مشروع لمخالفته لقاعدة عرفية استقر العمل على تطبيقها<sup>(١)</sup> ، وفي حكم اخر ذهبت نفس المحكمة الى ان قضاءها قد استقر على ان العرف الادارى قد جرى منذ عهد بعيد على تخويل وكيل المديرية حق مباشرة اختصاصات المدير اثناء غيابه ما لم ينص صراحة على منعه من مباشرتها ولما كانت لائحة الترع والجسور تخلو من اى نص يحرم وكيل المديرية من مباشرة اختصاص المدير في

---

(١) د/ماجد راغب الحلو : القانون الادارى، ١٩٨٧، مرجع سابق، ص ٦١ .

رياسة لجان مخالقات الرى فان حطوله محله في رياسة هذه اللجان جائز ولا مخالفة فيه لأحكام القانون. (١)

ومن ذلك-أيضاً- ما استقر عليه العرف من إعفاء الموظف من درجة مدير عام وما يعلوه من درجات من قيد التوقيع في سجلات الحضور والانصراف بالجهات الإدارية، وذلك لما لوحظ أن القيادات في الجهات الإدارية قد تستمر في العمل بعد المواعيد المعتادة وقد تضطر لظروف العمل أو بطلب من السلطة المختصة الحضور أيام الأجازات.

### عناصر العرف الإداري:

يقوم العرف الإداري- شأنه في ذلك شأن سائر الأعراف علي عنصرين أساسيين هما: العنصر المادي، والعنصر النفسي أو المعنوي، وفيما يلي بيان ذلك:

### أ-العنصر المادي"الاعتیاد":

يقصد بالعنصر المادي اعتياد الإدارة العامة علي إتباع قاعدة معينة في خصوص تصرفات إيجابية أو سلبية تتمثل في الترك. ويجب لقيام العادة الإدارية توفر أربعة شروط تقليدية وهي: العمومية، والقدم، والثبات، والمشروعية.

---

(١) ينظر مجموعة احكام مجلس الدولة، السنة السادسة، القضية رقم ٥٣٧ لسنة ٥ قضائية بند ١٨٨ ص ٥٥٤ جلسة ٢٦ فبراير ١٩٥٢ .....مشار الى ذلك في د/ محمد فتوح محمد عثمان : القانون الادارى تأصيلا وتوثيقا وتحليلا وتطبيقا، طبعة، ايجبت كوى سنتر، بدون تاريخ، ص ١١٣.

ويقصد بعمومية العادة ألا يكون إتباع هذه العادة في حالات دون أخرى.

وأما شرط القدم فهو للتدليل علي أن قيام الإدارة بمراعاة هذه العادة لم يكن بتأثير نزعة عابرة لفترة قصيرة، وأما الثبات فهو قيام الإدارة العامة بمراعاة أوضاع معينة بصورة منتظمة غير متقطعة، وإن كان إهمال العمل بهذه الأوضاع مرة واحدة لا يؤثر علي حصول الاعتياد، وأما مشروعية العادة فيقصد به ألا يكون الاعتياد مخالفاً للتشريع الدستوري أو العادي أو اللاتحي، سواء كانت المخالفة بطريق مباشر أو غير مباشر<sup>(١)</sup>.

#### ب-العنصر المعنوي:

يقصد بالعنصر المعنوي توفر الاعتقاد بالزامية القاعدة المتبعة عادة كلما تجددت الحالة التي اتبعت فيها من قبل أي توفر عقيدة الإلزام أو ما يسمى بالشعور القانوني من جانب السلطة التي قامت بالعمل المعتاد الذي كان محلاً للعنصر المادي.

وما من شك في أن قيام عقيدة الإلزام لا يتوفر لدى السلطة الإدارية إذا صدرت عنها أفعال معينة من قبيل التسامح أو التساهل في مسألة محددة لفترة مؤقتة.

والتزام الإدارة العامة باحترام القواعد العرفية التي تضعها لا يمنعها من تعديل هذه القواعد أو العدول عنها كما استلزم ذلك تغيير الظروف أو تحقيق مصلحة العمل<sup>(٢)</sup>.

#### أنواع العرف الإداري:

(١) د/ بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٠، ٥١.

(٢) د/بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٣، ٥٤.

العرف إما أن يكون مفسراً للتشريع أو مكماً أو معدلاً، ونشير -  
بإيجاز - إلي كل نوع من هذه الأنواع:  
أ- العرف المفسر:

قد يشوب بعض النصوص الإدارية لمهام أو غموض فتحتاج الإدارة  
إلي تفسيرها هذه النصوص فيحدث من جانبها عملية التفسير اللازم مع  
الاعتیاد علي هذا التفسير فينشأ ما يمكن تسميته مجازاً للعرف الإداري  
التفسيري.

وهذا النوع من الأعراف متفق عليه بين الشراح<sup>(١)</sup>.

ب- العرف المكمل:

يراد به العرف الذي يسد نقصاً في النصوص الإدارية، وذلك بغية  
تنظيم مسألة لم تتناولها هذه النصوص، ويتم ذلك إذا اعتادت الإدارة اعتياداً  
ملزماً علي معالجة وضع لم يعالجه نص وعلي ذلك فإنه يمكن للعرف  
المكمل أن يأتي بناء علي إحالة من المشرع مما يجعل منه عرفاً معاوناً  
للتشريع، كما أنه قد يأتي من غير طريق هذه الإحالة، مما يجعله عرفاً  
قائماً بذاته وهذا هو الأغلب. وهذا النوع من الأعراف يعترف به أغلبية  
الشراح<sup>(٢)</sup>.

ج- العرف المعدل:

ويقصد به العرف الذي يعدل النص التشريعي - بالإضافة أو  
بالحذف - وهذا النوع من العرف غير مشروع ولا يمكن اعتباره من مصادر  
القانون الإداري، لأن من شروط اعتبار العرف مصدراً من مصادر القانون

(١) د/ بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦١.

(٢) د/ بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٢.

ألا يخالف نصاً مكتوباً - كما قدمنا - ولأن القول بالعرف المعدل فيه إهدار لقيمة النصوص التشريعية، إذ تكوين العرف المعدل سوف يتمثل في المخالفات المتكررة لهذه النصوص مع أن هذه النصوص التشريعية يجب أن تظل سارية منذ ميلادها إلي أن تعدل أو تلغي بالطرق والإجراءات المنصوص عليها قانوناً<sup>(١)</sup>.

وفى نهاية الحديث عن العرف الإدارى كمصدر من مصادر القانون الإدارى ينبغى أن نشير الى أن هذا المصدر محدود التطبيق ونادر نسبياً والسبب فى ذلك أن الإدارة يمكنها دائماً صياغة القاعدة التى ترى ملاءمتها لظروف نشاطها فى قاعدة تنظيمية مكتوبة (لائحة) ، وفى هذه الحالة تنتقل القاعدة الوليدة التى تم صياغتها إلى نظام التشريعات المكتوبة، بالإضافة إلى أن التعرف على وجود قاعدة إدارية عرفية متكاملة الأركان ليس أمراً ميسوراً دائماً<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د/ ماجد راغب الطلو: القانون الإدارى، دار الجامعة الجديدة ٢٠٠٨، ص ٤٨ س.

(٢) د/ محمد رفعت عبد الوهاب ، د/ حسين عثمان محمد عثمان : مبادئ القانون الإدارى ، دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠١، ص ٧٥، ٧٦.

## المبحث الثالث

### القضاء

يقصد بالقضاء مجموعة القواعد القانونية التي تستخلص من الأحكام التي تصدرها المحاكم، كما تطلق علي الحجية التي يمكن أن تستند إلي هذه الأحكام أي الحجية التي تستخلص من السوابق القضائية<sup>(١)</sup>.

ويعتبر القضاء الإداري مصدراً أساسياً من مصادر القانون الإداري، لأن وظيفة القضاء الإداري لا تقتصر علي تطبيق القانون وتفسيره، إذ يجب علي القاضي الإداري الاجتهاد في حالة عدم وجود نص تشريعي أو قاعدة عرفية، وذلك بغية إيجاد الحل القانوني اللازم للفصل في النزاع المعروض عليه ويكون ذلك عن طريق استعماله وسائل التفسير المختلفة، خاصة وأنه لا يجوز للقاضي الحكم برفض الدعوى بحجة عدم وجود نص، إذ يلتزم القاضي في جميع الأحوال بالفصل في كل ما يعرض عليه، وإلا عد مرتكباً لجريمة إنكار العدالة.

فالقضاء الإداري يعتبر في الأغلب الأعم قضاء إنشائياً إذ تتسع مهمة هذا القضاء لتشمل خلق معظم القواعد القانونية الإدارية إلي جانب تطبيقها، ذلك أنه يغلب علي القضاء الإداري - عند عدم وجود نص أو عرف - ابتداع المبادئ الإدارية، وتأسيس الحلول المناسبة لحكم الروابط القانونية الناشئة بين الإدارات العامة والأفراد، تحقيقاً لاحتياجات المرافق

---

(١) د/ محمد فتوح محمد عثمان: القانون الإداري تأصيلاً وتوثيقاً، طبعة ١٤٣٤هـ/٢٠١٣م، بدون

دار نشر ص ٥٨.

العامّة ومقتضيات حسن سيرها، وإيجاداً لمركز التوازن، والملاءمة بين هذه المرافق والمصالح الفردية، خاصة وأن النصوص الإدارية - علي عكس النصوص المدنية - تخلو عادة من المبادئ الأساسية، كما تقتصر علي إيراد الحلول الجزئية.

ومن أجل ذلك جعلت الكلمة الأخيرة في فهم هذه المبادئ وتأصيلها للمحكمة الإدارية العليا، ومن أجل ذلك - أيضاً - كانت العناية بنشر أحكام القضاء الإداري<sup>(١)</sup> وذلك تقديراً لأهميته البالغة كمصدر يحتل مكان الصدارة بالنسبة لمصادر القانون الإداري<sup>(٢)</sup>.

---

(١) بدأت عملية نشر أحكام مجلس الدولة منذ إنشائه عام ١٩٤٦م فصارت لها عدة مجموعات منها ما أصدره المكتب الفني لمجلس الدولة، ومنها ما أصدره بعض المتخصصين في هذا المجال، كمجموعة الدكتور/ محمود عاصم، ومجموعة المستشار / أحمد سمير أبو شادي، ومجموعة المستشار/ ياقوت العشماوي، وعبد الحميد عثمان.

(٢) د/ بكر القباني: القانون الإداري ، مرجع سابق، ص ٦٩ ، ٧٠.

## المبحث الرابع

### الفقه

يقصد بالفقه في مجال الكلام عن مصادر القانون بوجه عام مجموعة الآراء التي تصدر عن الفقهاء - أي علماء القانون - وذلك في شكل تعاليم أو فتاوى أو مؤلفات أو مقالات أو تعليقات، أو تتضمن شرحاً أو تفسيراً أو نقداً للقانون<sup>(١)</sup>.

وجدير بالذكر أن الفقه كان له دور كبير في القانون الروماني، بل إنه في عصر من عصوره كان يعتبر مصدراً رسمياً للقاعدة القانونية، حيث كان القضاة يلتزمون بالحكم وفق فتاوى الفقيه<sup>(٢)</sup>.

وفي العصر الحديث يعتبر الفقه مصدراً تفسيرياً للقواعد القانونية، أي مرجعاً لشرح هذه القواعد وتفسيرها واستخلاص الآراء العلمية التي تبين ما ينبغي أن يكون عليه القانون.

وإذا كان الفقه يؤدي هذا الدور الهام بالنسبة لسائر فروع القانون بوجه عام، فإن للفقه بالنسبة للقانون الإداري دوراً أهم، ويرجع ذلك إلي ما يلي:

أ- أن التقنيات الإدارية تترك للفقه - في الأغلب الأعم - مهمة تحديد المفاهيم المتعلقة بموضوعات مختلفة كالوظيفة العامة، والعقود الإدارية، والقرارات الإدارية.

---

(١) د/بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٠.

(٢) د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣١.

ب-خلو التقنيات الإدارية عامة من المبادئ الأساسية واقتصارها - غالباً - علي تقرير الحلول الجزئية، وهذا يلقي علي كاهل الفقه الإداري مهمة استنباط القواعد القانونية المستترة في القانون الإداري عن طريق الاستعانة بمختلف طرق التفسير .

ج-حادثة التقنيات الإدارية قد تؤدي إلي وجود تناقض أو اقتضاب أو غموض في بعض النصوص، أو وجود حالات بدون نصوص مما يوجب قيام الفقه الإداري بما يلزم لسد النقص أو شرح المقتضب، أو إيضاح الغامض، أو إزالة التناقض.

د-حاجة القواعد الإدارية باستمرار إلي التطويرات الدائمة بما يساير مقتضيات الحياة الإدارية المتجددة يلقي علي الفقيه الإداري مهمة العمل المستمر من أجل استحداث المبادئ التي تتفق مع طبيعة التطور .

لأجل ذلك كله قام فقهاء القانون العام ببذل الجهودات الفقهية اللازمة للقيام بهذه المهام، وذلك عن طريق إصدار المؤلفات مع نشر المقالات والبحوث الإدارية المختلفة، وذلك تحقيقاً للمهام المذكورة، وفي مقدمتها لفت نظر المقنن إلي أوجه النقص أو القصور التي تعتور التقنين، مع مطالبته عند اللزوم بسن التقنيات المطلوبة أو تعديل أو إلغاء تقنيات قائمة تحقيقاً للمصلحة العامة، هذا بالإضافة إلي معاونة الفقهاء للقضاء عن طريق التعليق علي الأحكام.

وقد نجحت هذه الجهودات الفقهية في إيجاد فقه إداري واسع النراء مع جعله فقها مستقلاً ومتميزاً عن فقه القانون الخاص<sup>(١)</sup>.

---

(١) د/ بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٣، ٧٤.

## المبحث الخامس

### المبادئ العامة للقانون

تعد المبادئ العامة للقانون مصدراً مهماً من مصادر القانون الإداري، ويقصد بالمبادئ العامة للقانون تلك المبادئ التي لا تستند إلى نص مكتوب وإنما يكون مصدرها القضاء وهي تختلف عن المبادئ القانونية التي يكون مصدرها التشريع.

وقد لجأ القضاء الإداري إلى المبادئ العامة للقانون للفصل في العديد من المنازعات الإدارية لعدم تقنين قواعد القانون الإداري.

وتستمد الأغلبية العظمى من هذه المبادئ من الطبيعة الخاصة والتميزة للحياة الإدارية، كمبدأ دوام استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد، والمساواة بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة، ونظرية الظروف الاستثنائية، أو تستمد في فكرة العدل والمنطق والتي بمقتضاها مارس القضاء الإداري رقابته على الوجود المادي للوقائع وصحة التكليف القانوني لها وضرورة التناسب بين جسامة الذنب الإداري والعقوبة المقررة لها.

والقضاء الإداري بهذا المعنى لا يخلق المبادئ العامة للقانون إنما يقتصر دوره على كشفها والتحقيق من وجودها في الضمير القانوني للأمة، ولذلك فمن الواجب على الإدارة والقضاء احترام هذه المبادئ والتقيد بها باعتبارها قواعد ملزمة شأنها في ذلك شأن القواعد المكتوبة<sup>(١)</sup>.

---

(١) ينظر في ذلك، د/ فؤاد محمد النادى: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٥ وما بعدها.

## الفصل الرابع خصائص القانون الإداري

يتسم القانون الإداري بعدة خصائص عامة تضيف عليه طابعاً فريداً وتجعله مميزاً عن غيره من فروع القانون الأخرى وأكثر هذه الخصائص أهمية<sup>(١)</sup> تتمثل في أنه قانون دائم التطور كما أنه قانون قضائي النشأة بالإضافة إلى تعذر تقنين القانون الإداري ، وأخيراً ، فإن قواعده مستقلة ومتميزة عن قواعد القانون الخاص . وسوف نتناول هذه الخصائص بصورة موجزة كل في مبحث مستقل .

### المبحث الأول

#### دوام التطور

إذا كانت القواعد القانونية عموماً تتسم بالتطور ، فإن القواعد الإدارية تتميز عن غيرها من هذه القواعد بدوام تطورها ، وقابليتها السريعة للتطور ، وقد حقق القانون الإداري تطوره بفضل حدائته ونشأته المتأخرة ، ذلك أن حداثة القانون الإداري جعلته قابلاً للنمو السريع ، وقادراً علي التطور المستمر ومسايراً لمقتضيات الصالح العام متحرراً من الرواسب والتقاليد ، وقد أدى عدم تقنين القانون الإداري إلي مرونته وعدم جموده ، كما أدى إلي قابليته لمتابعة تطورات الحاجات العامة داخل أغلب المجتمعات المعاصرة .

---

(١) هناك خصائص أخرى للقانون الإداري ، منها كونه حديث النشأة ، وأنه قانون يتسم بالسيادة ، لم نذكرها وذلك منعاً للتكرار ، وتراجع فيها المؤلفات العامة للقانون الإداري .

ومن مظاهر تطور القانون الإداري - في الوقت الحالي - اتساع نطاقه وعدم اقتصار مجال تطبيقه علي أعمال السلطة الإدارية بوصفها سلطة عامة تتمتع بحق الأمر والنهي، فقد أصبح نطاق القانون الإداري حالياً من الاتساع بحيث يشمل كافة القواعد المتعلقة بتكوين السلطات الإدارية وتنظيمها وتحديد وظائفها ومهامها وبيان الاختصاصات المقررة لها، وكذلك القيود المفروضة عليها ضماناً لاحترام الحقوق والحريات الفردية، هذا بالإضافة إلي انتقال بعض نظريات القانون الخاص إليه كنظرية العقد، والخطأ الإداري والمسئولية الإدارية.

ومن مظاهر تطور القانون الإداري أيضاً تزايد أهميته إذ حظى هذا القانون بتقدير واهتمام كبير في المجالات الدولية والمحلية، هذا بالإضافة إلي تزايد أهمية القانون الإداري فيما يتعلق بكثير من العمليات الإدارية وفي مقدمتها عملية التخطيط والتوجيه والرقابة<sup>(١)</sup>.

## **المبحث الثاني**

### **قضايا القانون الإداري**

يتميز القانون الإداري بأنه قانون قضائي، وهذا يعني أن معظم نظرياته ومبادئه الأساسية ليست من خلق المقنن، وإنما هي من وضع القضاء الإداري، وذلك علي الرغم من كثرة النصوص التي تحكم نشاط الإدارة، سواء كانت هذه النصوص دستورية أم تشريعية أم لائحية، فدور التقنين في مجال القانون الإداري يأتي في المرتبة الثانية بعد القضاء، إذ أنه

---

(١) د/ بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٨٣ وما بعدها.

في الغالب يكتفي بتسجيل ما استقر عليه القضاء الإداري في نصوص تشريعية<sup>(١)</sup>.

### **المبحث الثالث**

#### **تعذر التقنين**

المراد بالتقنين هو تجميع القواعد القانونية المتعلقة بأحد فروع القانون، وذلك بعد ترتيبها وتنسيقها مع إدماجها في مدونة رسمية واحدة تصدر عن السلطة المقننة المختصة في شكل تقنيات عادية<sup>(٢)</sup>.

والقانون الإداري غير مقنن بمعنى أن أحكامه ونظرياته لا يجمعها متن واحد يتضمن مجموع النصوص القانونية والمبادئ العامة التي تنظم ما تثيره الأنشطة والروابط الإدارية، وذلك كما هو الحال في فروع القانون الأخرى كالقانون المدني والتجاري والمرافعات.

**وإزاء هذا الوضع فقد اختلفت جهات نظر الشراح في أمر تقنين القانون الإداري:**

**فقد ذهب رأي إلي القول بوجوب تقنين القانون الإداري، وذلك ضماناً لحقوق الأفراد تجاه الإدارة، وذلك علي أساس أن المبادئ العام التي يقوم عليها بناء الدولة والمجتمع تؤدي إلي تسهيل تقنين القواعد القانونية التي تحكم نشاط الإدارة بتجميعها في تقنين واحد، هذا من ناحية.**

ومن ناحية أخرى فإن سرعة تبادل التقنيات الإدارية وتفسيرها أو ضخامتها أو كثرتها لا يحول ذلك كله دون التقنين فالقوانين جميعاً خاضعة لسنة التطور، بل إن القانون الإداري في كثير من المواطن كان أثبت

(١) د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦.

(٢) د/ بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٨٧.

وأطول عمراً من كثير من القوانين الأخرى، فالكثير من النظم الإدارية المصرية الحالية مثلاً ترجع إلي أوامر عالية صدرت خلال القرن التاسع عشر، ولم تزل معمولاً بها ولم تستبدل رغم ما توالي على البلاد من أوضاع ونظم مختلفة، هذا فضلاً عن أن التغيير في ذاته لم يمنع من تقنين قوانين سريعة التطور كالقانون التجاري أو المرافعات أو العقوبات.

أما ضخامة النصوص الإدارية أو كثرتها فإن هذا لا يمنع من تقنين أمهاتها كالقوانين الإدارية، وأهم اللوائح الإدارية دون الثانوي منها، فما لا يدرك كله لا يترك كله، هذا فضلاً عن أن الضخامة في حد ذاتها ليست إلا صعوبة مادية.

وقد انتهى هذا الرأي إلي وجوب العمل علي تجميع أهم الأحكام الإدارية<sup>(١)</sup>.

**وذهب رأي آخر إلي عدم تقنين القانون الإداري** علي أساس أن العدد الكبير المتنوع لنصوص التقنين الإداري وتشعب نواحي البحث في القانون الإداري لاتساع نطاق النشاط الإداري للحكومات في العصر الحاضر، وعدم استقرار أحكام هذا القانون بسبب تأثرها بالعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية الدائمة التحول المستمرة التجدد والتطور، كل هذا يقف عقبة

---

(١) د/ محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، المجلد الأول، سنة ١٩٦٧م، ص ٤٠.

في سبيل تقنين القانون الإداري تقنياً شاملاً - فيظل القانون الإداري بذلك مستجيباً لكل دواعي التطور والتقدم<sup>(١)</sup>.

وهذا هو الرأي الراجح في الفقه المصري<sup>(٢)</sup>. والتسليم بأن القانون الإداري هو قانون غير مقنن لا يعني أكثر من أن النظريات العامة الأساسية فيه كالأعمال الإدارية والتزامات الإدارة ومسئولياتها لم تقنن كما هو الشأن في فروع القانون الأخرى، ولكن ذلك لا يعني انعدام التقنين الجزئي أو استحالته في مجاله، فهناك موضوعات هامة تخضع لأحكام تتمتع بثبات نسبي، وتنظمها قوانين مستقلة، كقانون الإدارة المحلية والوظيفة العامة وامتيان المرافق العامة، والأموال العامة، والهيئات العامة، ومجلس الدولة، مما يمكن اعتباره تقنياً جزئياً، وعلي ذلك فإنه إذا كان التقنين الكامل في مجال القانون الإداري غير مجد فإن التقنين الجزئي ممكن ومفيد، ولهذا تبذل الجهود في الوقت الحاضر لتقنين الكثير من موضوعات القانون الإداري الهامة كالأحكام المنظمة للمرافق العامة، والقرارات الإدارية، والأموال العامة.

هذا.. وقد أفاد القانون الإداري من عدم تقنيه تقنياً كاملاً، لأنه وجد باب التطور مفتوحاً علي مصراعيه، ولم تعقه قيود التقنين عن بلوغ مداه<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د/ سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ص ١١، د/ طعيمة الجرف: القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، الناشر مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٣، ص ٦٣.

(٢) د/ طعيمة الجرف: القانون الإداري، مرجع السابق، ص ٦٣.

(٣) د/ سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١، ١٢.

## المبحث الرابع

### استقلال القانون الإداري بقواعده

#### عن قواعد القانون الخاص

إن قواعد القانون الإداري مستقلة ومتميزة تماماً عن قواعد القانون الخاص، ذلك أن قواعد القانون الخاص تهدف أساساً إلي معالجة مصالح فردية خاصة علي أساس التعادل بين أطرافها، ولذا كان لمشيئتهم واتفاقاتهم أثرها الحاسم في ترتيب المراكز القانونية وتنظيمها، وكانت قواعد القانون الخاص - إلا ما يتعلق بالنظام العام - غير آمرة بمعنى أنه يجوز الاتفاق علي مخالفتها، أما قواعد القانون العام فهي تهدف أساساً إلي معالجة مراكز تنظيمية عامة لا تساوي في المصلحة بين أطرافها، إذ المصلحة العامة فيها لا تتوازي مع المصلحة الفردية الخاصة، بل يجب أن تلو عليها، ومن ثم فقد تميز القانون الإداري بأن قواعده أساساً آمرة، وأن للإدارة في سبيل تنفيذها سلطات استثنائية تستلزمها وظيفة الإدارة في إدارتها للمرافق العامة، وضمن حسن سيرها بانتظام واطراده وأنه متى كان تنظيم القانون للروابط الإدارية ينظر فيه إلي المصلحة العامة، فمن ثم لا يجوز الاتفاق علي ما يتعارض مع تلك المصلحة، ويتعين أن يكون إنشاء المراكز التنظيمية وتعديلها وإلغاؤها علي سنن القانون ووفقاً لأحكامه وليس لاتفاق الطرفي - إن كان مخالفاً للقانون - أي أثر في هذا الشأن وإلا تعارض ذلك مع مبدأ المشروعية الذي يقضي بأن الاتفاق التعاقدي لا يجوز أن يؤثر في المركز التنظيمي<sup>(١)</sup>.

(١) د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق ص ٣٣.

ولا ينال من استقلالية القانون الإداري استعارته العديد من النظريات والقواعد من القانون المدني، لأن القانون الإداري عن طريق قضاة لم يطبق هذه القواعد تطبيقاً حرفياً كما هي في نطاق القانون الخاص، بل أدخل علي هذه القواعد تحويرات وإضافات لكي تتواءم مع طبيعة المنازعات الإدارية<sup>(١)</sup>.

---

(١) د/ فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، مرجع سابق ص ٦٠

## الباب الثانى

### المبادئ الأساسية للتنظيم الإدارى

تباشر الإدارة نشاطها الإدارى بواسطة موظفين، وهؤلاء يصدر منهم أعمال مادية وأعمال قانونية أثناء مباشرة هذا النشاط وهذه الأعمال القانونية يترتب عليها إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية، وهؤلاء الموظفون حين يزاولون نشاط الإدارة إنما يزاولونه بوصفهم ممثلين للشخص الإدارى، ويستتبع ذلك أن الحقوق والالتزامات الناتجة عن مزاوله هذا النشاط تنصرف إلى الشخص الإدارى نفسه لا إلى الموظف القائم به، وأهم الأشخاص الإدارية هي الدولة، كما يوجد بجانبها أشخاص إدارية أخرى كالمحافظات والمدن والقرى والمنشآت العامة، ويطلق عليها كلها "الأشخاص المعنوية". ومن ناحية أخرى يقتضى التنظيم الإدارى في بلد معين البحث في طبيعة الأسلوب الذي تدير عليه الحكومة في تسيير نشاطها الإدارى، وهل تأخذ بالأسلوب المركزي الذي يرمى إلى تركيز السلطة الإدارية في أيدي السلطة التنفيذية أو بالأسلوب اللامركزي الذي يهدف إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية وبين هيئات محلية أو مصلحة تباشره تحت رقابتها. ومن ثم فإننا سندرس ماهية أشخاص القانون الإدارى التي تكتسب الحقوق وتتحمل بالالتزامات، وهي ما يطلق عليها الأشخاص المعنوية العامة، والأسلوب الذي تدير عليه الحكومة في تسيير نشاطها الإدارى، وذلك في فصلين:

**الفصل الأول: الأشخاص المعنوية العامة.**

**الفصل الثانى: المركزية واللامركزية الإدارية.**

## الفصل الأول

### الأشخاص المعنوية

يطلق الشخص المعنوي في القانون علي كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال اعترف لها بالشخصية القانونية تمكينها لها من تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله، بما يترتب علي ذلك من أن تكون ذات أهلية قانونية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات مستقلة في ذلك عن الأشخاص والعناصر المالية المكونة لها.

وقد نشأت نظرية الأشخاص المعنوية في مجال القانون الخاص إلا أن أهميتها في مجال القانون العام تفوق أهميتها في القانون الخاص نظراً لاهتمام القانون الخاص بالأشخاص الطبيعية في حين أن القانون العام لا يعرف الأشخاص الطبيعية إلا بصفتهم ممثلين للأشخاص المعنوية<sup>(١)</sup>.

وسوف ندرس الأشخاص المعنوية في مبحثين على النحو التالي:

**المبحث الأول: أنواع الأشخاص المعنوية العامة.**

**المبحث الثاني: النتائج المترتبة علي منح الشخصية المعنوية.**

---

(١) د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤١.

## المبحث الأول

### أنواع الأشخاص المعنوية العامة

تنقسم الأشخاص المعنوية إلى قسمين أساسيين هما : الأشخاص المعنوية الخاصة ، والأشخاص المعنوية العامة.

وتحتل نظرية الشخصية المعنوية من الناحية العملية أهمية أكبر بكثير فى نطاق القانون العام عنه فى نطاق القانون الخاص، لأن هذا القانون الأخير يعطى جل عنايته للأفراد أى الأشخاص الطبيعيين الذين لهم الغلبة فى المعاملات بالمقارنة بالأشخاص المعنوية العامة.

أما القانون العام فلا يعرف إلا الأشخاص المعنوية العامة . لأن الإدارة العامة بأنواعها مركزية أم لا مركزية ليست سوى أجهزة للأشخاص المعنوية العامة كالدولة والمحافظات <sup>(١)</sup>.

وقد ورد تحديد أنواع الأشخاص المعنوية العامة فى الفقرة الأولى من المادة ٥٢ من القانون المدنى ، حيث حددت هذه الفقرة الأشخاص المعنوية العامة بأنها الدولة وكذلك المديریات <sup>(٢)</sup> والمدن والقرى بالشروط التى يحددها القانون والإدارات والمصالح وغيرها من المنشآت العامة التى يمنحها القانون شخصية اعتبارية ."

ومن خلال هذا النص يتضح لنا أن الأشخاص المعنوية العامة تنقسم إلى نوعين أساسيين هما <sup>(٣)</sup>:

---

(١) د/ محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ص ١٠٣ .

(٢) حل تعبير المحافظات محل تعبير المديریات ابتداء من قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

(٣) يعتقد بعض الفقهاء تقسيماً ثلاثياً يضيف إلى جانب الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية والأشخاص المعنوية العامة المصلحية أو المرفقية، يضيف الأشخاص المعنوية المهنية وأهما

**أولاً :** الأشخاص المعنوية الإقليمية والتي تتمثل فى الدولة والمحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى.

**ثانياً :** الأشخاص المعنوية المصلحية أو المرفقية والتي تشمل الهيئات العامة بكافة أنواعها.

وسوف نتناول كل نوع من الأشخاص المعنوية العامة فى مطلب مستقل وذلك على النحو التالى:-

### **المطلب الأول**

#### **الأشخاص المعنوية الإقليمية**

وهى الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية التى يتحدد اختصاصها فى نطاق جغرافى معين من الدولة ، فمناط هذا التقسيم هو النظر إلى مدى اختصاص الشخص المعنوى من الناحية الإقليمية ، فهو لا يستطيع ممارسة اختصاصاته إلا فى نطاق الإقليم الذى يعينه له المشرع . ولقد كانت مصر تتبع التقسيم الثلاثى لهذه الأشخاص الإقليمية ، حتى صدور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ الذى أنشأ شخصين جديدين بالإضافة إلى الأشخاص التقليدية ، وهما المراكز والأحياء وتابعه فى ذلك القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

وأهم الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية بطبيعة الحال هى الدولة ، فإنها

---

المهن الحرة مثل نقابة المهندسين والأطباء والمحامين و ٠٠٠ يراجع ف ذلك د/ محمد رفعت عبد الوهاب : المرجع السابق ص ١٠٥ ، ١٠٦ ، د/محمد فؤاد عبد الباسط : القانون الإدارى طبعة دار الهدى للمطبوعات، ٢٦، ٢٥ . وفى مقابل ذلك فإن البعض من الفقهاء لا يؤيد هذا التقسيم ويؤثر أن يكون هذا النوع من الأشخاص المعنوية داخلاً ضمن الأشخاص المعنوية المصلحية أو المرفقية ، يراجع فى ذلك د/ سليمان محمد الطماوى : الوجيز فى القانون الإدارى ، ط دار الفكر العربى ١٩٩٢ ص ٤١

تمارس اختصاصها على جميع الإقليم بل وعلى الأقاليم المخصصة للأشخاص المعنوية الأخرى بالنسبة للمرافق القومية التي تهيمن عليها الدولة في جميع أجزاء الإقليم ، كمرفق الدفاع والبوليس والنقل بالسكة الحديد<sup>(١)</sup>. والتلغراف والتليفون والبريد، وهناك الأشخاص الإقليمية التي تمارس اختصاصها في حدود جغرافية معينة كالمحافظات والمدن والمراكز والأحياء والقرى.

### **أولاً: الدولة:**

هي أهم الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية - كما قدمنا - وشخصيتها ركن من أركان وجودها وفقاً لقواعد القانون الدولي العام، وهي التي تضمن لها الاستمرار عبر القرون.

وبصرف النظر عن أشكال الحكومات المختلفة التي تتعاقب عليها ومن ثم فإنه لا حاجة لأن يتضمن الدستور نصاً علي شخصية الدولة، وإذا كانت الأشخاص الإقليمية العامة الأخرى لها استقلالها فإن شخصية الدولة هي الأصل الذي تنفرع عنه تلك الأشخاص، ولهذا فإن للدولة هيمنتها علي جميع الأشخاص المعنوية خاصة أو عامة.

والمسلم به في الوقت الحاضر أن للدولة شخصية معنوية واحدة تغطي جميع تصرفاتها سواء كانت هذه التصرفات تنطوي علي قدر من السلطة العامة أم لا<sup>(٢)</sup>.

### **ثانياً: المحافظات:**

١ - د/ سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، مرجع السابق ص ٢٧  
٢) د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ص ٢٧، ٢٨.

تنص المادة ١٦١ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر في ١٩٧١م، علي أن "تقسم جمهورية مصر العربية إلي وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات....." (١).

وتطبيقاً لهذا النص الدستوري صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ونص في مادته الثانية علي أنه "يجوز إنشاء مناطق تضم عدة محافظات متكاملة اقتصادياً يصدر بشأنها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية".

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بإصدار نظام الحكم المحلي ونص في مادته الأولى علي أن : "وحدات الحكم المحلي هي المحافظات.. ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية".

ثم صدر بعد ذلك قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م والمعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١م، متضمنا النص علي المحافظات باعتبارها من وحدات الحكم المحلي مثبتا لها الشخصية الاعتبارية.

من كل ما تقدم يتضح لنا أن المحافظات تعتبر من وحدات الحكم المحلي ولها شخصية اعتبارية ويتم إنشاؤها وإلغاؤها وتحديد نطاقها بقرار من رئيس الجمهورية.

### **ثالثاً: المراكز والمدن والأحياء والقرى:**

نصت المادة ١٦١ من دستور ١٩٧١ (١) علي أن "تقسم جمهورية مصر العربية إلي وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها

---

(١) وقد نص دستور ٢٠١٤ فى المادة (١٧٥) على أن "تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك".

المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك". فالمشروع الدستوري قد أوجب إنشاء ثلاث وحدات إقليمية علي الأقل هي المحافظات والمدن والقرى، ولكن الدستور اعتبر هذه الوحدات الإقليمية ذات الشخصية المعنوية حداً أدنى يجوز أن يضيف إليه المقنن وحدات أخرى إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، وهذا ما فعله الحكم المحلي رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ إذاً أضاف إلي الوحدات الثلاثة وحدتين جديدتين هما: المراكز والأحياء، وهكذا أصبحت وحدات الإدارة المحلية خمس وحدات.

ويتم إنشاء المراكز والمدن والأحياء والغاؤها وتحديد نطاقها وتغيير أسماءها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافق المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

أما القرى فيتم إنشاؤها والغاؤها بقرار من المحافظ بناء علي اقتراح المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص، وموافقة المجلس الشعبي للمحافظة<sup>(٢)</sup>.

## الفرع الثاني

### الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية

ويطلق عليها أيضاً اللامركزية المصلحة أو المرفقية، وتنشأ لتحقيق مصالح عامة للأفراد تحت رقابة الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية التابعة

---

(١) سبقت الإشارة إلى أن دستور ٢٠١٤ نص في المادة (١٧٥) على أن "تقسم الدولة الى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك".

(٢) د/ سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢، ٣٣.

لها، وتسمى هذه الأشخاص بالهيئات العامة أو المؤسسات أو الشركات العامة.

وقد لجأ المشرع إلي إنشاء هذه الأشخاص لتباشر إدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعاً من الاستقلال الفني عن الحكومة المركزية ضماناً لفاعلية وكفاءة الإدارة.

#### **الفرق بين الأشخاص الاعتبارية المرفقية والأشخاص الاعتبارية الإقليمية.**

تفترق الأشخاص الاعتبارية المرفقية عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أنها مقيدة بالهدف الذي أنشأت من أجله، في حين تكون الأخيرة مقيدة بالحدود الجغرافية للإقليم الذي تمثله.

وحيث أن الأشخاص الاعتبارية المرفقية تهدف إلي تحقيق أغراض متنوعة منها ما هو إداري أو اجتماعي أو اقتصادي، فإن هذا الاختلاف يقود إلي اختلاف أنظمتها القانونية حسب النشاط الذي تتولاه، أما الأشخاص الإقليمية فالقاعدة العامة أنها تتمتع بذات التنظيم القانوني.

كذلك تفترق الأشخاص الاعتبارية المرفقية عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أن الأخيرة تقوم علي فكرة الديمقراطية التي تؤكد حق سكان الوحدات المحلية بإدارة شئونهم المحلية بأنفسهم، بينما تقوم فكرة الشخصية الاعتبارية المرفقية علي ضرورة ضمان الكفاءة الإدارية وحسن إدارة المرافق العامة ذات الطابع الفني ولا علاقة للديمقراطية في ذلك، كما هو الحال في الجامعات والهيئة العامة للمياه والهيئة العامة للإذاعة.

## المبحث الثالث

### النتائج المترتبة علي منح الشخصية المعنوية

يترتب علي الاعتراف بالشخصية المعنوية نتائج هامة يشترك فيها أشخاص القانون العام والخاص، وهناك نتائج خاصة للاعتراف بالشخصية المعنوية لأشخاص القانون العام.

أما فيما يتعلق بالنتائج التي تترتب علي ثبوت الشخصية المعنوية بصفة عامة والتي يشترك فيها أشخاص القانون العام والخاص فقد بينتها المادة ٥٣ من القانون المدني حيث تقول:

إن الشخص الاعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعي، وذلك في الحدود التي قررها القانون. فيكون له:

#### ١- ذمة مالية مستقلة:

يتمتع الشخص المعنوي العام، بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة ولها الحق في الاحتفاظ بالفائض من إيراداتها، كما أنها تتحمل نفقاتها، والذمة المالية للشخص المعنوي مستقلة عن الذمة المالية للأشخاص المكونين له.

#### ٢- الأهلية (القانونية):

في الحدود التي يعيها سند إنشائه أو التي يقرها القانون، يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، غير أن هذه الأهلية أضيق نطاقاً من أهلية الشخص الطبيعي فهي مقيدة بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصصه، ومقيدة كذلك بحدود الهدف الذي يسعى

الشخص الاعتباري العام لتحقيقه، وهذه الشخصية القانونية مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين للشخص الاعتباري العام وبياشرها عنه من يمثلونه من أشخاص طبيعيين.

### ٣- حق التقاضي:

للشخص المعنوي العام أهلية التقاضي، فله مقاضاة الغير، كما يكون من حق الغير أن يقاضيه، وبياشر هذا الحق عن الشخص المعنوي العام أشخاص طبيعيين يمثلونه أو ينوبون عنه ويعبرون عن إرادته في التقاضي.

### ٤- موطن مستقل:

للشخص الاعتباري موطن خاص به يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له، وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته، فقد بينت المادة ٢/٥٣ من القانون المدني أن "يعتبر موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته. وللموطن أهمية خاصة بالنسبة للشخص الاعتباري فيجب إعلان الأوراق الرسمية والقضائية إليه فيه ويتم تحديد المحكمة المختصة بالنظر بالدعاوي التي ترفع ضده.

### ٥- ويكون له نائب يعبر عن إرادته:

لكل شخص معنوي نائب يعبر عن إرادته في تولى شئونه. فعلى سبيل المثال يكون للهيئة العامة كشخص معنوي عام، مجلس إدارة يعتبر السلطة الإدارية العليا لهذا الشخص، يتخذ القرارات ويبت في العقود، وبالإضافة لذلك لا بد من وجود رئيس فرد يمثل المجلس أمام الغير وأمام القضاء، وعلى ذلك فرئيس مجلس إدارة الشخص المعنوي يمثله أمام القضاء. وبالنسبة للدولة كشخص معنوي، يمثّلها كل وزير فيما يخص شئون وزارته

أما الغير وأمام المحاكم ، والوزير يعتبر ممثلاً ومسئولاً عن كل المصالح والإدارات والفروع التابعة لوزارته.

### **النتائج التي تنفرد بها أشخاص القانون العام :**

تتمثل النتائج الخاصة المترتبة علي تمتع الأشخاص العامة بالشخصية المعنوية فى الآتى.

**أولاً :** تمارس الأشخاص المعنوية العامة جانباً من سلطة الدولة باعتبارها من أشخاص القانون العام فتتمتع بامتيازات السلطة التي يقرها القانون للجهات الإدارية فتعتبر قراراتها إدارية، ويجوز تنفيذها جبراً دون الالتجاء إلي القضاء، كذلك تملك حق نزع الملكية للمنفعة العامة أو الاستيلاء المباشر كما يجوز لها إبرام العقود الإدارية، وحيث توجد هذه السلطة توجد مسؤولية الشخص المعنوي عن أفعاله الضارة التي قد يتسبب فيها موظفوه.

**ثانياً:** المال الذي تملكه الأشخاص المعنوية العامة يعتبر مالاً عاماً إذا كان مخصصاً للمنفعة العامة، وبذلك فهو يحظى بالحماية المقررة للمال العام، ومع ذلك يمكن أن تملك الأشخاص المعنوية العامة أموالاً أخرى خاصة تعد جزءاً من الدومين الخاص ولا تعتبر أموالاً عامة وتخضع لأحكام القانون الخاص.

**ثالثاً:** موظفي الأشخاص المعنوية العامة يعدون موظفين عامين ويرتبطون بعلاقة تنظيمية مع الشخص المعنوي إلا إذا نص القانون علي خلاف ذلك، ولا يمنع ذلك من أن يكون لبعض الأشخاص المعنوية نظام خاص لموظفيها ولوائح خاصة بتأديبهم.

**رابعاً:** لا يترتب علي منح الشخصية المعنوية العامة الاستقلال التام عن الدولة إذا تخضع هذه الأشخاص لنظام "الوصاية الإدارية" التي تمارسها

السلطة المركزية في الدولة لضمان احترام هذه الأشخاص للقانون والسياسة العامة للدولة وعدم تجاوز الغرض الذي من أجله أنشأت هذه المرافق.

**خامساً:** نتيجة لتمتع الشخص المعنوي العام بامتيازات السلطة العامة وبالتالي اعتباره شخصاً من أشخاص القانون العام، فإن القضاء الإداري يكون هو المختص في نظر المنازعات الناشئة عن ممارسته لنشاطه، ويخضع كذلك للقيود التي يفرضها القانون الإداري من ضرورة إتباع إجراءات خاصة في التعاقد أو الطعون في القرارات الصادرة منه وغير ذلك من أمور تفرضها الطبيعة الخاصة بنظام القانون العام.

#### **نهاية الشخص المعنوي العام:**

الدولة باعتبارها أهم الأشخاص المعنوية العامة تتقضي شخصيتها بزوال أو فقد ركن من أركانها التي تقوم عليها كما لو تفتت إلي عدة دول أو اندمجت بدولة أخرى أو فقدانها لإقليمها أو انعدام السلطة السياسية بسبب الفوضى.

أما الأشخاص المعنوية الإقليمية فتنتهي بذات الأداة التي نشأت بها، كما لو صدر قانون يعيد تقسيم الوحدات المحلية فيلغي بعض الأشخاص المعنوية الإقليمية ويستحدث غيرها أو يدمجها في بعضها.

أما إذا صدر قانون بحل مجلس إدارة الشخص المعنوي فيظل الشخص المعنوي قائماً حتى يتم اختيار الشخص الجديد.

وتتقضي الشخصية المعنوية المرفقية والمهنية بإلغائها أو حلها بذات طريقة إنشائها أو بإندماجها بشخص معنوي مرفقي آخر.

وعند نهاية الشخص المعنوي العام أياً كانت صورته تنتقل أمواله إلى  
الجهة التي حددها القانون أو القرار الصادر بإلغائه أو حله، وإلا فإن هذه  
الأموال تنتقل إلى الجهة التي يتبعها هذا الشخص.

## الفصل الثاني

### المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية

المركزية واللامركزية الإدارية هما صورتا التنظيم الإداري في الدولة الحديثة تأخذ كل دولة منهما بنصيب يتفق وظروفها الاجتماعية والسياسية. ويهدف الأسلوب المركزي في الإدارة إلي توحيد الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية، تديرها بواسطة ممثلى الحكومة المركزية في العاصمة، أو في المصالح والهيئات في الأقاليم.

أما الأسلوب اللامركزي فيهدف إلي توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة بين وحدات إدارية إقليمية أو مصلحة. وإذا كان أسلوب المركزية واللامركزية الإدارية يبدو أنهما متعارضان ومتناقضان، إلا أن هذا التعارض لا يمنع من الجمع بينهما في مجال مباشرة الوظيفة الإدارية.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه إذا أمكن أن تباشر الدولة الوظيفة الإدارية بواسطة الأسلوب المركزي وحده فمن غير المتصور أن تباشر هذه الوظيفة بالأسلوب اللامركزي وحده، فلا بد للأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية من وجودها بجوار المركزية الإدارية.

وسوف نتناول النظام الإداري المركزي وتطبيقاته في مصر والنظام الإداري اللامركزي وتطبيقاته في مصر - أيضاً - كل في مبحث مستقل.

## **المبحث الأول**

### **النظام الإداري المركزي**

نتناول في هذا المبحث المركزية الإدارية وتطبيقاتها في مصر، وذلك

في المطلبين التاليين:

#### **المطلب الأول**

##### **المركزية الإدارية**

نبين في هذا الفرع مفهوم المركزية الإدارية وعناصرها ومزاياها

وعيوبها علي النحو التالي:

**أولاً: تعريف المركزية الإدارية:**

يقصد بالمركزية الإدارية: قصر الوظيفة الإدارية في الدولة علي

ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات

أخرى، فهي تقوم علي توحيد الإدارة، وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره

العاصمة، وليس معنى هذا قيام الوزراء بكل صغيرة وكبيرة مما تقتضيه

مختلف نواحي النشاط الإداري في الدولة فهذا في حكم المستحيل، ولكن

يكون للوزير الهيمنة التامة علي معاونيه في العاصمة وممثليه في

الأقاليم<sup>(١)</sup>.

**ثانياً: عناصر المركزية الإدارية:**

تقوم المركزية الإدارية علي العناصر الآتية:

---

(١) د/ سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥١.

## ١- تركيز السلطة بين يدي الإدارة المركزية:

تقوم المركزية الإدارية علي استئثار الحكومة المركزية في العاصمة بكل السلطات التي تخولها الوظيفة الإدارية في الدولة فلا يقتصر عملها علي جزء معين من الإقليم، وإنما يشمل الدولة كلها فيشرف الوزراء في العاصمة علي جميع المرافق العامة سواء أكانت تلك المرافق قومية أم محلية، فلا محل في مثل هذا النظام المركزي لمجالس إقليمية أو بلدية منتخبة تتولى الإشراف علي المرافق المحلية، وإذا كان هناك موظفون في الأقاليم فهم عمال السلطة المركزية.

## ٢- خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري:

فموظفو كل وزارة أو مصلحة موزعون فيما يتعلق بمباشرة وظائفهم الإدارية علي درجات متصاعدة يتكون منها ما يسمى بالسلم الإداري الذي نجد علي قمته الوزير، وهذا السلم يقتضي خضوع الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى درجة حتى تنتهي إلي الوزير الذي يخضع له الجميع في وزارته، وهذا هو المقصود بالسلطة الرئاسية وهذه السلطة تخول الرئيس علي مرؤوسيه حق التوجيه وحق الرقابة والتعقيب<sup>(١)</sup>.

## ثالثاً: صور المركزية الإدارية:

للمركزية الإدارية صورتان وهما: التركيز الإداري ، وعدم التركيز

الإداري.

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز فى القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥١، د/ طعيمة

الجرف: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٨ وما بعدها.

## ١- التركيز الإداري.

ومقتضى هذه الصورة من المركزية الإدارية أن تتركز السلطة الإدارية كلها في يد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لممثليهم في العاصمة أو الأقاليم أي سلطة خاصة في تصريف الأمور، وعليه فإنه يتعين علي ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم كالمحافظات ومأموري المراكز ونظار المدارس أن يرجعوا إلي وزارتهم في كل شئ. وهذه الصورة من المركزية الإدارية يعبر عنها بعض الشراح بالمركزية المتطرفة<sup>(١)</sup>.

## ٢- عدم التركيز الإداري.

أصبحت صورة التركيز الإداري السابقة والتي بمقتضاها تتركز جميع السلطات الإدارية في يد الوزير في العاصمة غير ممكنة وغير مستساغة، إذ لا يعقل في ضوء ازدياد نشاط الدولة الحديثة وتعدد وظائفها الرجوع إلي الوزير المختص في كل صغيرة وكبيرة من شئون الإدارة في الأقاليم أو المصالح التابعة لوزارته في العاصمة، ومن هنا نشأ التفكير في الحد من شدة المركزية الإدارية بأن يخول موظفو الوحدات الإدارية في الأقاليم أو في المصالح في العاصمة سلطة البت نهائياً في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلي الوزير المختص، ولكن سلطة البت هذه لا تعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير، بل يمارسون سلطتهم تحت إشراف الوزير ورؤسائهم الإداريين<sup>(٢)</sup>.

(١) د/محمد فتوح محمد عثمان: القانون الإداري، مرجع سابق ص ١٣٨.

(٢) د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٣.

## **ويتحقق عدم التركيز الإداري بأمرين:**

### **الأول: عن طريق توزيع الاختصاص:**

بين أعضاء السلطة الإدارية بنص القانون، أي يكون القانون هو أساس عدم التركيز الإداري، وذلك مثل نص قانون الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٠م (المادة ٢٧) علي أن يتولى المحافظ بالنسبة إلي جميع المرافق العامة - التي تدخل في اختصاص وحدات الحكم المحلي وفقاً لهذا القانون - جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح، ويكون المحافظ في دائرة اختصاصه رئيساً لجميع أجهزة المرافق المحلية، كما يرأس جميع العاملين في نطاق المحافظة ويمارس جميع اختصاصات الوزير بالنسبة لكافة العاملين بدائرة المحافظة في الجهات اللاتي آلت اختصاصاتها إلي وحدات الحكم المحلي بمقتضى هذا القانون.

كما تكون للمحافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارات الهيئات العامة التي تتولى مرافق عامة للخدمات في نطاق المحافظة<sup>(١)</sup>.

### **والثاني: عن طريق تفويض الاختصاص:**

يعتبر التفويض من أهم الوسائل التي تؤدي إلي عدم تركيز السلطة ، سواء في يد الوزير في النظام المركزي، أو في يد السلطات المحلية في النظام اللامركزي.

---

(١) د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٩، ٦٠.

ولأهمية التفويض في مجال الوظيفة العامة، نتعرض له بشئ من التفصيل من خلال النقاط التالية (١) :

١- مفهوم التفويض.

٢- شروط التفويض.

٣- آثار التفويض.

### مفهوم التفويض وأهميته

أولاً : مفهوم التفويض :

التفويض هو أن يعهد الرئيس الإداري إلى أحد مرؤوسيه بجزء من اختصاصاته التي يستمدها من القانون ، ويترتب على ذلك أن يكون للمفوض إليه هذه الاختصاصات إصدار قرارات بشأنها دون الرجوع إلى الرئيس المفوض .

والتفويض يكون -في الغالب- من أعلى "الرئيس" إلى أسفل "المرؤوس"، على أنه يمكن أن يكون لمن هو في مستوى مماثل لمستوى الأصيل "المفوض" (٢).

---

(١) يراجع في ذلك د/ فؤاد محمد النادى : مبادئ علم الإدارة العامة ص : ١٣١ ، وما بعدها ، د / سليمان الطماوى مبادئ علم الإدارة العامة ص : ٩٩ وما بعدها ، د / ماجد الحلو : علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، ص : ٣٤٣ ، د/ أحمد نجم : مبادئ علم الإدارة العامة ص : ٧٣ وما بعدها ، د / إبراهيم شيجا : الإدارة العامة ص : ١٩١ وما بعدها د / محمد مختار عثمان : مبادئ علم الإدارة العامة ص : ١٣٨ وما بعدها .

(٢) لكن لا يجوز أن يقع التفويض من أسفل "المرؤوس" إلى أعلى "الرئيس". ويجوز أن يكون التفويض من هيئة أو مجلس، ومثال ذلك أن يفوض مجلس إدارة بعض صلاحياته لرئيسه، كما لو فوض مجلس الجامعة رئيسها في بعض الصلاحيات الخاصة بالمجلس، وكما هو الحال في فرنسا من تفويض المجلس البلدى بعض صلاحياته للعمدة.

والتفويض لا يعنى أن يتخلى الرئيس الإدارى عن سلطاته أو مسئولياته ، بل هو مجرد طريقة أفضل لإنجاز الأعمال بسرعة وبكفاءة ، ويستتبع ذلك أن يكون للمفوض دائماً الحق في إلغاء التفويض ، كما يملك أن يعدله بالحذف أو الإضافة ، كما يحق له سحب قرار المفوض أو إلغائه أو تعديله حسبما تقتضى متطلبات العمل في الجهاز الإدارى. (١)

### شروط التفويض (٢)

حتى يكون التفويض صحيحاً منتجاً لآثاره يجب أن تتوافر فيه الشروط الآتية:

أولاً : أن يكون بناء على نص تشريعى :

---

(١) وللتفويض مجموعة من المزايا تبين وتوضح أهميته منها:

١- يخفف العبء عن الرئيس الإدارى.

٢- يعتبر التفويض من الوسائل المرنة.

٣- يؤدي الى التخلص من فكرة تركيز السلطة.

٤- يؤدي إلى اكتشاف قيادات جديدة.

٦- زيادة درجات التظلم.

يراجع د/ فؤاد محمد النادى : مبادئ علم الإدارة العامة ص : ١٤٦ ، وما بعدها ، د / ماجد الحلو : علم

الإدارة العامة ص : ٣٤٦ ، د / أحمد نجم : مبادئ علم الإدارة العامة ص : ٧٣ وما بعدها ، د / إبراهيم

شيحا : الإدارة العامة ص : ١٩٢ .

(٢) يراجع د/ فؤاد محمد النادى : مبادئ علم الإدارة العامة ص : ١٦١ ، وما بعدها ، د / محمد مختار

عثمان ، مبادئ علم الإدارة العامة ص : ١٤٠ وما بعدها ، د / إبراهيم شيحا : الإدارة العامة ص ١٦٥ وما

بعدها .

الأصل أن صاحب الاختصاص هو الذى يقوم بواجبات وظيفته ، ولكن يجوز له تفويض غيره في ممارسة بعض هذه الاختصاصات ، إذا كان هناك نص في القانون يسمح له بذلك ، فإذا تم التفويض دون وجود نص تشريعى يبيح ذلك كان قرار التفويض مشوباً بالبطلان ، وهذا ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة.

**والمشرع حين ينظم التفويض فإنه يسلك عادة أحد طريقتين:**

**الطريقة الأولى:** أن يرد حكم التفويض في تشريعات جزئية بمناسبة تنظيم اختصاص معين، ومن أمثلة ذلك المادة ٣١ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م التي تنص علي أنه "للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلي مساعديه أو إلي سكرتير عام المحافظة أو إلي السكرتير العام المساعد أو إلي رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات المحلية الأخرى.

**الطريقة الثانية:** أن يصدر قانون خاص بتنظيم أحكام تفويض السلطة في قطاع من القطاعات وأول قانون عام يصدر في هذا الخصوص هو القانون رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦م الذي حل محله القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦م في شأن التفويض في الاختصاصات.

وقد خول هذا القانون الأخير رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء والوزراء ووكلاء الوزارات ورؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة، خول لكل هؤلاء سلطة التفويض.

فالمادة الأولى من هذا القانون نصت علي أنه "الرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلي نوابه أو رئيس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم أو المحافظين.

كما نصت المادة الثانية من هذا القانون علي سلطة الوزراء في التفويض إذ تقول "الرئيس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلي نوابه أو الوزراء أو نوابهم ومن في حكمهم أو المحافظين".

ونصت المادة الثالثة من هذا القانون علي سلطة الوزراء في التفويض إذ تقول "للوزراء ومن في حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلي نوابه أو الوزراء أو نوابهم ومن في حكمهم أو المحافظين".

ونصت المادة الثالثة من هذا القانون علي سلطة الوزراء في التفويض إذ تقول "للوزراء ومن في حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلي المحافظين، أو وكلاء الوزارات أو رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة أو رؤساء الهيئات أو المؤسسات التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص".

ونصت المادة الرابعة في فقرتها الأولى من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٧م علي سلطة وكلاء الوزارات في التفويض، إذ تقول "لوكلاء الوزارات أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلي رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة".

كما نصت المادة الرابعة في فقرتها الثانية من القانون المشار إليه علي سلطة رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة في التفويض إذا تقول: "لرؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلي مديري الإدارات ورؤساء الفروع والأقسام التابعة لهم".

ثانياً: يجب أن يصدر التفويض من ذات الأداة التي رخصت بالاختصاص. وعلى هذا إذا كان الاختصاص صدر من المشرع العادى فإن المشرع هو الذى يملك الترخيص بالتفويض ، أما إذا كان الاختصاص صدر من المشرع الدستورى ، ففي هذه الحالة يتحتم أن يجيز الدستور التفويض ، ويحدد الجهة التى تملك الترخيص به ، أما إذا كان الاختصاص الأصيل بناء على لائحة فإن التفويض يكون جائزاً إذا سمح به نص في لائحة أخرى أو نص أعلى كنص القانون أو الدستور .

**ثالثاً : وجوب صدوره من السلطة المختصة :**

يجب أن يصدر بالتفويض قرار من السلطة المختصة قانوناً بالاختصاص المفوض به ، وعلى ذلك إذا رخصت جهة أخرى غير المختصة قانوناً بالتفويض كان باطلاً لصدوره من غير ذى اختصاص .

**رابعاً : يجب أن يكون التفويض في الحدود التى حددها المشرع :**

حيث إنه يجب أن يتم في الحدود والضوابط والقواعد التى حددها القانون ، فلا يجوز أن يتم التفويض في مسائل منع القانون أو المشرع التفويض فيها ، كما لا يجوز أن يتجاوز التفويض الحدود التى رسمها المشرع للتفويض ، والمشرع هنا قد يكون المشرع الدستورى أو العادى أو اللائعى .

وعلى ذلك يفرض هذا الشرط على كل من الأصيل والمفوض إليه التزامات يجب التقيد بها ، فيجب على الأصيل الالتزام عند التفويض بالموضوعات التى حددها له المشرع ، وإلا اعتبر قرار التفويض باطلاً ، كما أنه يجب عليه الالتزام بالأشخاص الذين حددهم المشرع وينفس الترتيب الوارد في النص الذى يجيز التفويض ، إذا حدد النص ذلك .

كما يجب على المفوض إليه مراعاة الحدود التي وضعها الأصيل في قرار التفويض ، وأن لا يجاوز سلطات أكثر مما هو مخول للأصيل لأنه يخضع لنفس القيود التي يخضع لها الأصيل لو مارس هذا الاختصاص بنفسه .

#### **خامساً : الأصل أن التفويض يكون جزئياً :**

أى يقتصر التفويض على جزء فقط من اختصاصات المفوض إليه ، أما إذا حدث وكان التفويض شاملاً لجميع اختصاصات الأصيل كان ذلك تنازلاً منه عن اختصاصاته أو وظيفته ، وليس تفويضاً وهذا ما لا يملكه الأصيل ، وهذا هو الأصل ، أما إذا أجاز المشرع أن يكون التفويض شاملاً وقع ، ولكن هذا نادر الحدوث .

وعلى ذلك إذا لم يتضمن النص الذى يجيز التفويض كونه جزئياً أو شاملاً ، فسر على أنه جزئى ، لأن إجازة التفويض طبقاً للأصل أن يكون جزئياً ، لأن الشامل يعد بمثابة تنازل عن الوظيفة ، فيقع باطلاً ، كما أن التفويض الشامل يتعارض مع الحكمة من التفويض ، وهى تخفيف العبء عن الرئيس ، فضلاً عن أن الشامل يمكن الرئيس . الأصيل . من التهرب من المسؤولية القانونية .

#### **سادساً : أن يكون الاختصاص محل التفويض أصيلاً وليس مفوضاً**

يجب أن يكون المفوض مختصاً أصلاً فيما فوض فيه غيره من اختصاصات ، وعلى ذلك لا يجوز للمفوض إليه تفويض غيره فيما هو مفوض فيه من اختصاصات طبقاً للقاعدة التى تقضى بأن تفويض التفويض باطل ، وذلك لأن التفويض وارد على خلاف الأصل ، فيحفظ ولا يقاس عليه ، ويكون في أضيق الحدود .

#### **سابعاً : يجب أن يكون التفويض مكتوباً :**

نظراً لخطورة التفويض وما يترتب عليه من آثار، يجب أن يكون مكتوباً، أى يصدر به قرار مكتوب وتحدد فيه بوضوح الاختصاصات محل التفويض، حتى تستقر المراكز القانونية التي تترتب على القرارات الصادرة بناء على التفويض. وإذا دعت الضرورة لصدور التفويض شفهيّاً، فإنه يجب أن يعقبه الأصيل بقرار إدارى مكتوب يؤكده، أو أن يصدر إقرار من "الأصيل" الذي أصدر قرار التفويض الشفهي في وقت لاحق يؤكد فيه صدور قرار التفويض الشفهي.

ومن الأحكام الصادرة في هذغ الشأن ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بقولها (.... لما كان المسلم به فقهاً وقضاءً أن القرار الإدارى ليس له شكل معين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، فإن مؤدى ذلك أن قرار التفويض في الاختصاص يمكن أن يصدر شفاهة، على أن يقوم الدليل المعتد به على صدور هذا القرار لترتيب آثاره، ومن أبرز وسائل ثبوت صدور قرار التفويض الشفهي، إقرار ممن أصدر هذا القرار بما يفيد ذلك ولو في تاريخ لاحق، ومن حيث إن الطاعن قد ادعى أنه باشر اختصاصاً مقررراً لوزير الاقتصاد والتجارة الخارجية بناء على تفويض شفوى منه، ثم أيد مدعاه بقرار صادر من هذا الوزير ينص على اعتماد القرارات التي أصدرها الطاعن وكانت من اختصاص الوزير فيما يتعلق بالعاملين بالمركز، وهو اعتماد يكشف عن صحة قيام التفويض الشفهي السابق الذى ادعى الطاعن أنه أصدر قراراته على مقتضاه، فإن ادعاء الطاعن أنه تصرف في حدود اختصاص مقرر له بالتفويض ممن يملكه قائماً على أساس سليم<sup>(١)</sup>.

(١) يراجع في ذلك، د. فوزى أحمد إبراهيم ، التفويض الإدارى في ضوء النصوص القانونية وأحكام القضاء "دراسة مقارنة"، ص ٧٨، ٧٩.

**ثامناً : عدم جواز التفويض في الاختصاص الشخصى المحجوز:**

قد يحدد القانون اختصاصات يراعى فيها شخص القائم بها ، بمعنى يباشرها بنفسه أى يرتبط الاختصاص بشخص شاغل الوظيفة ، فهذا النوع من الاختصاص لا يجوز التفويض فيه لأن شخصية شاغل الوظيفة محل اعتبار المشرع عند تحديد واجبات الوظيفة ، ومن أمثلة ذلك ما خوله الدستور لرئيس الجمهورية من إعلان حالة الطوارئ طبقاً للقانون ، فلا يجوز لرئيس الجمهورية التفويض في ذلك .

### **آثار التفويض (١)**

يرتب التفويض جملة من الآثار في مواجهة الأصيل (المفوض) وكذلك المفوض إليه نوضحها فيما يلي :

**أولاً : آثار التفويض بالنسبة للأصيل (المفوض).**

يرتب التفويض بعض الآثار في مواجهة الأصيل نذكر منها :

١- لا يجوز للأصيل ممارسة الاختصاصات التى فوض فيها غيره أثناء سريان مدة التفويض ، منعاً لتضارب القرارات وتعددتها بشأن مسألة واحدة ، وإذا أراد أن يمارس هذه الاختصاصات ، فعليه أن يلغى التفويض أولاً .

---

(١) يراجع فى ذلك د/ فؤاد محمد النادى : مبادئ علم الإدارة العامة ص : ٦٩ وما بعدها ، د / إبراهيم شيحا : الإدارة العامة ص : ١٦٤ .

٢- يشارك الأصل المفوض إليه في تحمل مسؤولية القرارات التي تصدر من المفوض إليه متعلقة بمحل التفويض ، وذلك لأن للأصل حق الإشراف والتعقيب على هذه القرارات ، وحق تعديلها بالحذف أو الإضافة وكذلك إلغائها .

٣- يلتزم الأصل بمراعاة النطاق الذي رسمه النص الذي يجيز له التفويض ، كأن يحدد النص من يفوض إليهم ، أو يرتب الأشخاص الذين يجوز التفويض إليهم ، أو يعلق استخدام التفويض على إرادة جهة معينة تطلب ذلك .

#### ثانيا : آثار التفويض بالنسبة للمفوض إليه :

يرتب التفويض آثاراً في مواجهة المفوض إليه نذكر منها :

١- يتحمل المفوض إليه المسؤولية المترتبة على إصداره القرارات المتعلقة باختصاصات محل التفويض ، فلا فرق بين تحمله المسؤولية عن قراراته المتعلقة باختصاصه الأصلي ، وبين محل المسؤولية عن تلك المفوض فيها .

٢- لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره في الاختصاصات محل التفويض ، لأن تفويض التفويض باطل .

٣- تتمتع القرارات الصادرة من المفوض إليه بمقتضى التفويض بنفس القيمة القانونية التي تتمتع بها القرارات الصادرة من المفوض إليه بمقتضى اختصاصه الأصلي ، مثال ذلك إذا فوض رئيس الجمهورية أحد الوزراء ، فإن القرارات الصادرة من الوزير تعد قرارات وزارية وليست جمهورية .

٤- يلتزم المفوض إليه بمراعاة الحدود والقيود التي حددها له النص الذي أضاف إليه هذا الاختصاص ، كما أنه ملزم باتباع القيود والتوجيهات

الصادرة من الأصل ، فضلاً عن خضوعه لنفس قواعد الرقابة التي يخضع لها في ممارسة اختصاصاته العادية أو الأصلية.

**ج- التمييز بين التفويض وبين بعض النظم التي تشبهه:**

يشبه التفويض في الاختصاص تفويض التوقيع والحلول إلا أنه يختلف عنهما ونبين ذلك فيما يلي:

**التفويض في الاختصاص وتفويض التوقيع:**

١- يؤدي تفويض السلطة إلي نقل الاختصاص إلي المفوض إليه، وبالتالي إلي حرمان صاحب الاختصاص الأصل "المفوض" من ممارسة الاختصاصات طوال مدة التفويض، أما تفويض التوقيع فإنه لا يحرم الأصل "المفوض" من مزاولة اختصاصاته بجوار المفوض إليه.

٢- تفويض السلطة أو الاختصاص يوجه إلي الشخص بصفته كتفويض المحافظ أو وكيل الوزارة، فيوجه التفويض إلي شاغل المنصب بصفته لا بشخصه، ويترتب علي ذلك نتيجة بالغة الأهمية، وهي بقاء التفويض بالرغم من تغير شاغل المنصب. (١)

أما تفويض التوقيع فإنه شخصي، وبالتالي فإنه ينتهي بتغير أحد طرفيه الأصل "المفوض" أو "المفوض إليه".

٣- في تفويض الاختصاص تكون القرارات منسوبة للمفوض إليه، وتأخذ قوته، أما تفويض التوقيع فإن القرارات تنسب للأصيل وتأخذ قوة القرارات الصادرة منه.

**التفويض في الاختصاص والحلول فيه.**

---

(١) علماً بأن الأصل له حق الرجوع في التفويض، وذلك بإصدار قرار بإلغاء التفويض وعودة الاختصاصات له مرة أخرى.

يتحقق الحلول في الاختصاص إذا توافر ظرف معين يحول بين الأصل ومباشرة اختصاصاته، ويشبه الحلول تفويض الاختصاص في أن كليهما ينقل الاختصاص من السلطة الأعلى إلي السلطة الأدنى<sup>(١)</sup>. ورغم هذا التشابه فإن هناك فروقاً جوهرية بين النظامين من أهمها:

١- أن تفويض الاختصاص يقوم علي ضرورة وجود نص مكتوب يتم بمقتضاه تفويض الاختصاص إلي المفوض إليه، في حين أن الحلول قد يتم بناء علي نص مكتوب، وهذه هي الصورة الغالبة للحلول، وقد يتم بناء علي قاعدة غير مكتوبة (عرفية) كما هو الأمر في حالة الظروف الاستثنائية وحالة الحكومة المستقلة.

٢- إن تفويض الاختصاص يترك الحرية للمفوض في أن يفوض أو لا يفوض، كما يعطيه الحرية في اختيار من يقوم مقامه إذا أقدم علي التفويض، أما الحلول فإنه لا يترك لصاحب الاختصاص الأصلي الحرية لا في مبدأ الحلول ذاته، ولا في اختيار من يحل محله.

٣- إن تفويض الاختصاص يجعل المفوض مسئولاً عن التصرفات الصادرة من المفوض إليه، أما الحلول فإن الأصل لا يتحمل المسئولية عن التصرفات الصادرة من الحال.

---

(١) وهذا هو الغالب، لأن التفويض يمكن أن يكون أحياناً لمن هو في مستوى مماثل لمستوى الرئيس المفوض، كما أنه لا يشترط في الحلول أن يكون الحال أدنى في المرتبة، فقد يكون في درجة الأصل.

٤- تفويض الاختصاص تقتصر فيه سلطات المفوض إليه علي ما فوض فيه، أما في الحلول فإن الحال يتمتع بجميع سلطات الأصيل، ولذا لا يعتبر الأصيل سلطة رئاسية بالنسبة للتصرفات الصادرة من الحال مدة حلولة.<sup>(١)</sup>

٥- في تفويض الاختصاص، القرارات تأخذ قوة القرارات الصادرة من المفوض إليه، أما في الحلول، فإن القرارات الصادرة من الحال تأخذ مرتبة قرارات الأصيل الغائب.

#### **رابعاً: تقدير المركزية الإدارية "مزاياها وميوبها":**

تحقق المركزية الإدارية عديداً من المزايا، وقد وجه لها العديد من الانتقادات نوضح ذلك فيما يلي:

#### **١- مزايا المركزية الإدارية:**

- أ- تقوي السلطة العامة وتساعد علي نشر نفوذ الحكومة وهيبتها، ومن ثم فقد كانت المركزية الإدارية ضرورة للدولة الحديثة في مبدأ نشاطها.
- ب- إن السلطة المركزية بإمكاناتها المالية والفنية الكبيرة تستطيع أن تكفل أداء المرافق العامة لخدماتها علي أتم وجه عن طريق تنظيمها تنظيمًا موحدًا وإخضاعها لإشراف دقيق نتيجة للسلطة الرئاسية.
- ج- إشراف الحكومة المركزية علي المرافق العامة في جميع الأقاليم يؤدي إلي العدالة ومساواة الأفراد في الدولة كلها أمام خدماتها.
- د- إن نظام المركزية الإدارية يكفل تجانس النظم الإدارية في الدولة كلها نظراً لوحدة المصدر الذي تنبثق منه السلطة المركزية الإدارية، ولهذا أهميته

---

(١) د/ سليمان الطماوي: مرجع سابق، ص ٦١، ٦٢، د/ محمود حلمي، د/ فؤاد النادي: مرجع سابق، ص ٦٨، ٦٩.

التي لا تتكرر إذ يسهل علي الموظفين الإحاطة بتلك النظم، وبالتالي يحسنون تنفيذها، كما أن المواطنين يفهمونها بسهولة.

هـ- إن المركزية الإدارية تؤدي إلي الإقلال من النفقات العامة إلي أقصى حد ممكن<sup>(١)</sup>.

## ٢- عيوب المركزية الإدارية:

لقد وجه إلي المركزية الإدارية العديد من العيوب، وعلي الأخص المركزية الإدارية في صورتها البدائية أو المتطرفة أو المطلقة، التي تركز السلطة في يد الرئيس، وأهم هذه العيوب:

أ- يفترض الأسلوب التركيزي عدم وجود قيادات إدارية في الدرجات الدنيا علي السلم الإداري إذ يبدو هذا السلم مكوناً من درجتين بينهما هوة سحيقة، الرئيس الأعلى ثم باقي المرعوسين وهذا غير مسلم به لأنه يؤدي إلي انعدام التنظيم الإداري.

ب- يؤدي أسلوب التركيز إلي ضرورة قيام الرئيس الإداري بكل صغيرة وكبيرة في العملية الإدارية وهو ما يحول دون تفرغ الرئيس الإداري إلي أداء الوظائف الأساسية المنوطة به كما يؤدي إلي ضياع الوقت في فرعيات وتفصيلات وأمور ثانوية قد تبعده عن أداء الوظائف الأساسية المكلف بها، وفي هذا ضرر بالغ بالعملية الإدارية.

ج- يتنافي نظام التركيز مع مبدأ الديمقراطية الإدارية الذي يفرض مساهمة المرعوسين في إصدار القرارات والمشاركة في صنعها، وبذلك يؤدي نظام

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٣.

التركيز إلى الاستبداد بالسلطة لأنه يعدم المرعوسين كل إرادة أو تقدير في ممارسة السلطة أو إصدار القرارات.

د-يؤدي نظام التركيز إلى البطء في البت في القرارات، لأن حصر سلطة البت في القرارات في يد الرئيس من شأنها أن تطيل الإجراءات اللازمة لإصدار القرارات، كما يؤدي إلى أن تتزاحم الأعمال والقرارات عند القمة، مما يؤدي إلى تعطيلها وعدم انجازها في الوقت المناسب.

هـ-يؤدي نظام التركيز إلى إصدار القرارات الخاطئة، لأن الرئيس الإداري سوف يعتمد في إصدار قراراته على المعلومات المرفوعة إليه من المرعوسين، وهذه المعلومات قد تكون غير كافية أو غير صحيحة، ومن ثم سوف ينتهي الرئيس إلى مجرد الموافقة على هذه القرارات، فيؤدي ذلك إلى إصدار قرارات معيبة<sup>(١)</sup>.

## المطلب الثاني

### تطبيقات المركزية الإدارية في مصر

تتمثل السلطة المركزية في العاصمة ، في رئيس الجمهورية والحكومة<sup>(٢)</sup>، وقد سبق دراسة الموضوع المتعلق بهما في مقرر النظم السياسية والقانون الدستوري بالفرقة الأولى، وسنكتفى هنا بدراسة السلطة المركزية المحلية ممثلة في المحافظين ومديرى الأمن ، ومأمورى المراكز والأقسام ، والعمد والمشايخ ، وذلك في ظل أحكام الدستور المصرى الصادر فى يناير ٢٠١٤

(١) د/ فؤاد محمد النادى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ١٤٥.

(٢) وتتمثل هذه السلطة فى رئيس الجمهورية ونوابه، ورئيس مجلس الوزراء ونوابه، والوزراء ونوابهم.

والتشريعات القائمة الآن على النحو التالي:

## السلطة المركزية المحلية

تتمثل هذه السلطة في الأعضاء الذين يزولون اختصاصاتهم في الأقاليم، وهم المحافظون، وأموري المراكز والأقسام، والعمد والمشايخ، وهم يزولون اختصاصاتهم كممثلين للحكومة المركزية تحت إشراف السلطة المركزية في العاصمة ورقابتها، ونبين ذلك فيما يلي:

### ١- المحافظون

تعتبر المحافظة إحدى وحدات الحكم المحلي، ويكون لها الشخصية الاعتبارية، ويتم إنشاؤها وتحديد نطاقها وإغاؤها بقرار من رئيس الجمهورية. ولكل محافظة محافظ، ونتناول فيما يلي تعيينه، واختصاصاته، وكبار معاونيه:

#### أ- تعيين المحافظ

أوجب قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (في المادة ٢٥) المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ أن يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب<sup>(١)</sup> أو مجلس الشورى<sup>(٢)</sup> أو بالمجالس الشعبية المحلية، ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش، ويقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية اليمين التالية:

---

(١) مجلس النواب حالياً.

(٢) مجلس الشيوخ حالياً.

(اقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً علي النظام الجمهوري وأن أرفع مصالح الشعب وسلامة الوطن، وأن احترم الدستور والقانون، وأن أؤدي عملي بالذمة والصدق).

ويعتبر المحافظون مستقبليين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية، ولا يترتب علي ذلك سقوط حقهم في المعاش أو المكافأة ويستمرّون في مباشرة أعمال وظائفهم إلي أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد.

**يتضح من ذلك عدة أمور:**

- أن أداة التعيين بالنسبة للمحافظين هي القرار الجمهوري.  
- أن المشرع لم يقيد رئيس الجمهورية باختيار المحافظين من بين فئات معينة، ولهذا فإن رئيس الجمهورية يختار المحافظ من بين مختلف فئات الشعب.

- إن المشرع لم يشترط شروطاً خاصة في المرشح لهذا المنصب لا من حيث المؤهل أو السن أو الخبرة، وترك ذلك كله لترخيص رئيس الجمهورية، وإن كان من المفهوم ضمناً أن يتوفر في شاغل المنصب الشروط العامة لشغل الوظائف العامة.

- أصبح الطابع السياسي يغلب علي منصب المحافظ أكثر من الطابع الإداري، ويتجلي ذلك واضحاً في الصلة الخاصة بين شاغل المنصب وبين رئيس الجمهورية، حيث اعتبر المقنن المحافظين مستقبليين بقوة القانون

بمجرد انتهاء رئاسة رئيس الجمهورية، ومن المعروف أن الموظفين العاديين لا يتأثر وضعهم الوظيفي بتغير رئيس الدولة لأي سبب من الأسباب<sup>(١)</sup>.

## ب- اختصاصات المحافظ

اختصاصات المحافظ هي اختصاصات شاملة، يتضح هذا من نص المادة ٢٦ فقرة أولى من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨م علي أن "يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة، ويشرف علي تنفيذ السياسة العامة وعلي مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة".

وبالرغم من هذا الاختصاص الشامل للمحافظ الذي قرره هذه المادة فإن المقتن حرص علي أن ينص علي بعض الاختصاصات علي سبيل التخصيص بعد التعميم إبرازاً لأهميتها أو لما يحيط بها من اعتبارات خاصة، ومن هذه الاختصاصات:

١- الإشراف علي تنفيذ السياسة العامة للدولة، وله السلطة الكاملة علي كل مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة.

٢- حماية أملاك الدولة العامة والخاصة، وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري.

٣- المحافظ مسئول عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة، يعاونه في ذلك مدير الأمن في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية، وعلي مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ علي أمن المحافظة لاعتمادها، ويلتزم مدير الأمن بإخطاره فوراً بالحوادث ذات الأهمية الخاصة، لاتخاذ التدابير اللازمة في هذا الشأن بالاتفاق بينهما.

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٨.

٤- للمحافظ - بعد موافقة المجلس الشعبي للمحافظة - أن يقرر قواعد التصرف في الأراضي المعدة للبناء المملوكة للدولة و وحدات الإدارة المحلية في نطاق المحافظة، وكذلك قواعد التصرف في الأراضي القابلة للاستزراع داخل الزمام أو الأراضي المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين التي تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأي وزارة استصلاح الأراضي علي أن تعطي الأولوية في هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها، العاملين في دائرتها.

٥- يباشر المحافظ جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزارات بمقتضى القوانين واللوائح - علي جميع المرافق العامة التي تدخل في اختصاص وحدات الحكم المحلي، كما يكون المحافظ رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية في نطاق المحافظة.

٦- يكون للمحافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارة الهيئات العامة التي تتولى مرافق عامة للخدمات في نطاق المحافظة.

٧- يتولى المحافظ الإشراف علي المرافق القومية بدائرة المحافظة وكذلك جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلي الوحدات المحلية، وحدد المقنن سلطة الإشراف بإبداء الملاحظات، واقتراح الحلول اللازمة في شأن الإنتاج، وحسن الأداء، واستثني المقنن من ذلك الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها.

ونظراً لهذا الاختصاص الشامل للمحافظين، والذي يجعل المحافظين أقرب إلي الوزراء منهم إلي الموظفين العاديين فإن المادة ٢٩ مكرراً من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ قد نصت صراحة علي أن "يكون المحافظ

مسئولاً أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لاختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون، ويلتزم بتقديم تقارير دورية إلي الوزير المختص بالإدارة المحلية عن نتائج الأعمال في مختلف الأنشطة التي تزاولها المحافظة، وأية موضوعات تحتاج إلي تنسيق مع المحافظات الأخرى أو الوزارات المعنية، علي أن يعرض الوزير المختص بالإدارة المحلية علي رئيس مجلس الوزراء تقريراً دورياً عن نتائج الأعمال في المحافظات المختلفة، وذلك بعد دراسة التقارير الدورية التي تقدم له من المحافظين". وإعمالاً لدواعي التنسيق - أيضاً - نصت المادة المشار إليها علي أنه "الرئيس مجلس الوزراء أن يعقد اجتماعاً مشتركاً في فترات دورية بين الوزراء والمحافظين لمناقشة وسائل دعم التعاون بين الوزارات والمحافظات وتبادل الرأي في أسلوب تذليل ما قد يعترض نشاط وحدات الإدارة المحلية من عقبات (١).

### ج- كبار معاوني المحافظ

جرى المقنن في قوانين الإدارة المحلية المختلفة علي النص علي أهم معاوني المحافظ، وفي هذا المجال تنص المادة ٣٠ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ علي الفئات الآتية:

### نائب المحافظ

تنص المادة ٣٠ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ علي أنه يجوز أن يكون للمحافظة نائب أو أكثر للمحافظ، يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية، ولا يجوز أن يكون نائب المحافظ عضواً بمجلس

---

(١) د/ طعيمة الجرف: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٢ وما بعدها.

الشعب أو بمجلس الشورى أو بالمجالس الشعبية المحلية، ويعامل نائب المحافظ معاملة نائب الوزير من حيث المرتب والمعاش، كما يتعين عليه أن يقسم أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة أعماله ذات اليمين التي يقسمها المحافظ، كما أن نواب المحافظين يعتبرون مستقلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية كما هو الشأن بالنسبة للمحافظين.

### **سكرتير عام المحافظة**

نصت المادة ٣٠ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ علي أن يكون لكل محافظ سكرتير عام له سلطات واختصاصات وكيل الوزارة في المسائل المالية والإدارية المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالنسبة لديوان عام المحافظة، وواضح من النص أن الاختصاص الأصلي لسكرتير عام المحافظة هو ما يتعلق بديوان المحافظة.

### **السكرتير العام المساعد**

ومهمته معاونة السكرتير العام، ويحل محله عند غيابه وقد اشترط المقتن بالنسبة لشاغلي هذه المناصب الثلاثة التفرغ لمهام مناصبهم، ومن ثم فإنه لا يجوز لهم الجمع بين مناصبهم وبين عضوية المجالس المحلية<sup>(١)</sup>.

### **٢- مأمورو المراكز والأقسام**

تعتبر المراكز - وفقاً لقانون الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ - من وحدات الحكم المحلي، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويتم إنشاؤها وتحديد نطاقها وإلغاؤها بقرار من رئيس

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٧، ١٢٨.

مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، ووفقاً للقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ المعدل بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٨ يتولى مأمورو المراكز والأقسام رئاسة الشرطة كل في حدود اختصاصه.

ويعين المأمور بقرار من وزير الداخلية - من بين رجال الشرطة بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للشرطة.

ويتولى مأمورو المراكز والأقسام تحقيق الأمن في نطاق المراكز والأقسام، أي المحافظة علي النظام العام والأمن والآداب وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وتنفيذ الواجبات والالتزامات التي تفرضها القوانين واللوائح.

وقد كان مأمور المركز - وفقاً للمادة ٤٤ من قانون الحكم المحلي الملغي رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ يحل محل رئيس المركز في حالة غيابه، ولكن المقنن قد غاير من ذلك في قانون الحكم المحلي الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ إذ نص في المادة ٤٤ منه علي أنه "في حالة غياب رئيس المركز يحل محله نائب رئيس المركز، وفي هذه الحالة يباشر مأمور المركز كافة اختصاصات رئيس المركز المنصوص عليها في هذا القانون.

ويعتبر مأمورو المراكز والأقسام - طبقاً لقانون الإجراءات الجنائية - من مأموري الضبط القضائي، وهم بهذه الصفة يمارسون سلطة الضبط والتفتيش والتحقيق، ومن ثم فإنهم يتبعون النيابة العامة أثناء مباشرتهم لهذه الاختصاصات<sup>(١)</sup>.

---

(١) د/عمر فؤاد بركات: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٣، ٧٤.

### (٣) العمدة والمشايخ

نصت المادة الأولى من قانون العمدة والمشايخ رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ المعدل بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٨٠ والقانون ٢٦ لسنة ١٩٩٤ والمطبق حالياً على أن " يكون بكل قرية عمدة ، وتلغى وظيفة العمدة من أية قرية بها نقطة شرطة ، ولمدير الأمن بالمحافظة لاعتبارات تتعلق بالأمن . أن يحيل بصفة مؤقتة أعمال وظيفة عمدة قرية إلى أحد رجال الشرطة. كما نصت المادة الثانية من هذا القانون على جواز تقسيم القرية إلى حصص ويكون لكل حصة شيخ ، كما يكون لها قائمة تقيد بها سنويا أسماء المقيدين بجداول انتخاب القرية.

وهكذا نص هذا القانون على منصبى العمدة والمشايخ. ولدراسة نظام العمدة والمشايخ نوضح أهمية هذا النظام وتولية العمدة والمشايخ واختصاصاتهم ذلك فى النقاط الآتية :

#### . أهمية نظام العمدة والمشايخ

لنظام العمدة والمشايخ أهمية كبيرة من النواحي الإدارية والسياسية والاجتماعية ، فمن الناحية الإدارية يعتبر العمدة والمشايخ ممثلى السلطة المركزية على مستوى القرى ، وهى الوحدات المحلية الدنيا فى الدولة، ومن الناحية السياسية فالعمدة والمشايخ تأثير لا ينكر على ناخبى الريف وأصواتهم ومن الناحية الاجتماعية يستطيع العمدة والمشايخ بحكم مراكزهم الاجتماعية فى القرى القيام بحل كثير من مشكلات وخلافات السكان<sup>(١)</sup>.

#### شروط الترشيح

(١) د/ محمد رفعت عبد الوهاب بالاشتراك مع د/ ماجد راغب الحلو، مبادئ القانون الإدارى ، الناشر : دار الجامعة الجديدة ١٩٩٥م ص ٤٩٤ ، ٤٩٥ .

يجب فى المرشح لمنصب العمدة أو الشيخ أن تتوفر فيه الشروط الآتية :

١ . أن يكون مصرياً ومقيداً بجداول انتخاب القرية .

ومما يجدر الإشارة إليه أن القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ كان يشترط أن يكون العمدة أو الشيخ " من الذكور " وقد حذف التعديل الجديد الصادر به القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ شرط الذكورة، وأصبح من الجائز قانوناً أن تتولى امرأة منصب عمدة القرية أو شياختها، ويرى بعض الشراح<sup>(١)</sup> . وبحق . أن هذا النص الذى جاء استجابة لمطالب أنصار المرأة لم يكن موففاً ولا فى صالح المرأة ذاتها ، وذلك لأن مهمة العمدة أو الشيخ . كموظف تابع لوزارة الداخلية . وهى حفظ الأمن العام بالقرية لا تتوافق وطبيعة المرأة ، كما أن أهل الريف يتمسكون أكثر من غيرهم بقوامة الرجل على المرأة ، وينظرون إلى هذه القوامة بشئ من التقديس مما لا يتيح للمرأة فرصة النجاح فى تعاملاتها مع الجمهور كعمدة أو شيخة للقرية

٢ . أن يكون حسن السمعة ، وغير محروم من مباشرة حقوقه السياسية ، أو موقوف حقه فيها ، وإذا كان قد سبق فصله تأديبياً يجب أن يكون قد مضت خمس سنوات على تاريخ اعتماد قرار الفصل .

٣ . ألا يقل سنه عن ثلاثين سنة ميلادية .

٤ . أن يجيد القراءة والكتابة .

٥ . ألا تقل ملكية من يتقدم لشغل وظيفة العمدة عن خمسة أفدنة بزمam القرية أو القرى المجاورة لها ، أو أن يكون له دخل ثابت مثل المرتبات والمعاشات والعقارات المملوكة له لا يقل عن ثلاثمائة

---

(١) د/ محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٤٩٦ .

جنيها شهرياً من مجموع أوعية الدخل.

وبالنسبة لمن يتقدم لشغل وظيفة الشيخ يشترط أن يكون حائزاً لأرض زراعية ملكاً أو إيجارا أيا كانت مساحتها بزمام القرية أو القرى المجاورة لها ، أو أن يكون له دخل ثابت لا يقل عن مائة جنيه شهرياً من مجموع أوعية الدخل.

ويجوز لوزير الداخلية عدم التقيد بالشروط المنصوص عليها في هذا البند إذا لم تتوافر هذه الشروط في جميع المتقدمين لشغل الوظيفة أو في المناطق غير الزراعية.

#### . إجراءات التولية

كانت تولية العمدة والمشايخ تتم بالانتخاب فلما صدر القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤م استبدل بالانتخاب التعيين فنصت المادة الرابعة المعدلة على أن يصدر مدير الأمن خلال ثلاثين يوماً من تاريخ خلو وظيفة العمدة أو الشيخ قراراً بفتح باب تقديم طلبات شغلها، وينشر هذا القرار لمدة عشر أيام من تاريخ صدوره في الأماكن العامة التي يحددها.

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

وإذا كان تعيين العمدة والمشايخ . بدلاً من انتخابهم . له بعض المزايا كتقليل المشاحنات بين العائلات الريفية على هذه المناصب، وإعطاء وزارة

الداخلية فرصة اختيار من تراه أفضل لحفظ الأمن العام فى القرية ، رغم هذه المزايا لنظام التعيين فإن نظام الانتخاب . المعدول عنه . هو الذى يجاوب مقتضيات الحقوق والحريات العامة ، ويساهم فى رفع الوعى العام وتربية المواطنين سياسيا ، فضلاً عن أنه يمكن أن يؤدى إلى اختيار أفضل العناصر لشغل المناصب أيضاً .

وتتولى فحص طلبات شغل وظيفة العمدة أو الشيخ لجنة تشكل برئاسة نائب مدير الأمن وعضوية :

- . قاض تختاره الجمعية العمومية التى تقع فى دائرتها القرية محل الوظيفة الشاغرة بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى.
- . مدير إدارة البحث الجنائى بمديرية الأمن.
- . مفتش مباحث أمن الدولة.

ولا يكون اجتماع اللجنة صحيحاً إلا بحضور ثلاثة من أعضائها بما فيهم الرئيس ، وتصدر قرارات اللجنة بأغلبية الأصوات، وعند التساوى يرجح الجانب الذى فيه الرئيس.

ويخطر أصحاب الشأن بالقرارات الصادرة من اللجنة المنصوص عليها فى الفقرة السابقة ولمن استبعد اسمه أن يتظلم من قرار اللجنة إلى وزير الداخلية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره كتابة بالقرار .

ويصدر وزير الداخلية قراره فى التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه ، وتبلغ من مديرية الأمن لإخطار صاحب الشأن وإلا اعتبر قرار اللجنة باستبعاد المتظلم كأن لم يكن ، ويدرج اسمه فى كشف المقبول طلباتهم<sup>(١)</sup>.

---

(١) المادة السادسة من قانون العمد والمشايخ بعد التعديل .

ويتم تعيين العمدة أو الشيخ من بين المقبول طلباتهم وتجرى  
المفاضلة بينهم على أساس توفر المقومات الشعبية ، واتزان الشخصية  
والإدراك الأمنى والقدرة على الإدارة .

ويصدر بترشيح العمدة قرار من لجنة العمد والمشايخ .

ويجوز أن يتضمن هذا القرار مرشحاً أو أكثر ، وتصدر اللجنة قرارها  
بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها بعد التحقق من سلامة الإجراءات  
ومطابقتها للقانون، واستيفاء المقومات المشار إليها فيمن يتم ترشيحه .

ويرفع قرار الترشيح إلى لجنة وزارية ثلاثية يصدر بتشكيلها قرار من  
رئيس مجلس الوزراء وتتولى اللجنة استعراض أوراق المرشحين لوظيفة  
العمدة وغيرهم ممن استوفوا شروط شغلها وقبلت طلباتهم ، وتختار أحدهم  
لشغلها ، ويصدر بتعيينه قرار من وزير الداخلية ، وللجنة أن تقرر إعادة  
فتح باب تقديم طلبات التعيين لشغل الوظيفة إذا اقتضت المصلحة العامة  
ذلك<sup>(١)</sup> .

هذا بالنسبة لتعيين العمدة ، أما الشيخ فيصدر بتعيينه قرار من لجنة  
العمد والمشايخ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها بعد التحقق من سلامة  
الإجراءات ومطابقتها للقانون واستيفاء المقومات المشار إليها فيمن يتم  
تعيينه ، ويرفع قرار اللجنة بتعيين الشيخ إلى وزير الداخلية لاعتماده ، وله  
إعادة الأوراق إلى اللجنة مشفوعة بملاحظاته لتصحيح الإجراءات من آخر  
إجراء تم تصحيحه ، فإذا تمسكت اللجنة برأيها أو إذا لم يرد رأى اللجنة  
خلال شهر من تاريخ إعادة الأوراق إليها كان للوزير أن يتخذ ما يراه ،

---

(١) المادة السابعة من قانون العمد والمشايخ بعد التعديل .

ويكون قراره فى هذا الشأن نهائياً ، ويسلم مدير الأمن إلى الشيخ قرار تعيينه موقعاً عليه منه" (١) .

ومدة شغل وظيفة العمدة أو الشيخ خمس سنوات ميلادية من تاريخ تعيينه فيها ، ويجوز تجديدها لمدة أو لمدد أخرى وتعتبر الوظيفة خالية من اليوم التالى لانقضاء هذه المدد دون تجديد (٢) .

### اختصاصات العمدة والمشايخ

تتركز اختصاصات العمدة والمشايخ فى مصر طبقاً للمادة ١٧ من القانون فى أمرين اثنين هما : حفظ الأمن وتنفيذ القوانين.

### حفظ الأمن

يتولى العمدة والمشايخ رعاية المسائل المتصلة بمهمتى الضبط الإدارى والقضائى بالقوى فهم يقومون بحماية الأمن العام عن طريق منع وقوع الجرائم ، والعمل على فض المنازعات والتوفيق بين المتخاصمين ، وكل ما من شأنه حفظ الأمن العام كما أنهم يقومون بأعمال الضبطية القضائية عن طريق ضبط ما يقع من جرائم وجمع الأدلة والمعلومات المتصلة بها .

### تنفيذ القوانين

يقوم العمدة والمشايخ بمراعاة تنفيذ أحكام القوانين واللوائح وفى دوائر عملهم واتباع التعليمات التى تصدر إليهم من جهات الإدارة (٣) فاختصاصات العمدة تكاد تتصل اتصالاً وثيقاً بجميع ضروب الحياة

(١) المادة الثامنة من قانون العمدة والمشايخ بعد التعديل .

(٢) المادة ١٣ من القانون بعد التعديل .

(٣) د/ محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٥٠١ .

الاجتماعية والعمرانية والقانونية فى القرية المصرية ويعاونه فى كل ذلك المشايخ ، وتحت إمرة العمدة قوة من الخفراء تعمل بأمره لتنفيذ تلك المهام المتعددة<sup>(١)</sup> .

وفى نهاية الحديث عن نظام العمد والمشايخ يجدر بنا أن نشير إلى أن العمد والمشايخ موظفون عموميون وقد استقر القضاء الإدارى على ذلك ، وإن كان العمد والمشايخ يختلفون عن غيرهم من الموظفين العموميين من نواح متعددة . فالعمد والمشايخ لا يتقاضون فى الأصل مرتبات من خزانة عامة ، وإنما يمنحون مكافآت قدرها ٧٥٠ جنيها شهريا بالنسبة للعمدة و ٥٠٠ جنيها بالنسبة للشيخ، وفقاً لتعديل (٢٠١٨) وذلك مقابل النفقات التى تتطلبها وظيفة كل منهما ، ويتم الجمع بين ما يمنح للعمدة أو الشيخ من مكافأة وما يكون مستحقاً له من مرتب أو أجر أو معاش<sup>(٢)</sup> .

ولا يجوز نقل العمد والمشايخ من قراهم إلى قرى أخرى إذ يشترط القانون مراجعة ارتباطهم بها ووجود أسمائهم بجداولها الانتخابية. ولا يوجد سن تقاعد معينة بالنسبة للعمد والمشايخ ، ويستطيعون الاستمرار فى وظائفهم ما داموا قادرين على القيام بأعبائها .

ولم يشترط القانون فى المرشحين لشغل وظائف العمد والمشايخ اجتياز كشف طبي معين أو توفر شروط صحية محددة، وبذلك يكفى مجرد

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق ص ١٤١ ، ١٤٢ .

(٢) وقد كانت المكافأة فى ظل القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ قدرها ١٥٠ جنيها للعمدة وخمسة وسبعون جنيها للشيخ ، وهو - مما لا شك فيه - مبلغ زهيد لا يسمح له بالتفرغ لأعمال وظيفته ما لم يكن من الأثرياء أو من نوى الدخول الكافية.

القدرة على ممارسة اختصاصات الوظيفة<sup>(١)</sup>.

## **المبحث الثاني**

### **اللامركزية الإدارية**

نتكلم فى هذا المبحث عن اللامركزية الإدارية مبيين مفهومها، ودعائمه، وصورها، وتقييمها، وذلك فى المطالب الآتية:

#### **المطلب الأول**

##### **مفهوم اللامركزية الإدارية ودعائمه**

**أولاً: مفهوم اللامركزية**

يقصد باللامركزية الإدارية: توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من ناحية، وبين هيئات إدارية أخرى مستقلة، إما أن تكون ذات طابع إقليمي أو مصلي، بحيث تباشر هذه الهيئات الإقليمية أو المصلحية اختصاصاتها المحددة فى القوانين المنظمة لها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية دون أن تكون خاضعة لها رئاسياً<sup>(٢)</sup>.

**ثانياً: دعائم اللامركزية الإدارية**

تنهض اللامركزية الإدارية على ثلاث ركائز أساسية تتمثل فى وجود مصالح ذاتية متميزة عن المصالح القومية، ووجود مجالس أو هيئات مستقلة لإدارة هذه المصالح، وخضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية، ونتكلم عن هذه الدعائم بشئ من التفصيل فيما يلي:

**أولاً: وجود مصالح ذاتية متميزة**

---

(١) د/ محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٤٩٤، د/ سليمان محمد

الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق ص ١٣٩ وما بعدها.

(٢) د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٩٢.

يمثل هذا العنصر نقطة البداية في تكوين الهيئات اللامركزية الإدارية سواء المحلية منها أو المصلحية، ويجب أن تكون هذه المصالح المشروعة بحيث تكون جديرة بالحماية القانونية.

ويتم تحديد هذه المصالح بواسطة المقنن الذي يتبع عادة أحد أسلوبين في هذا التحديد.

**الأسلوب الأول:** تحديد اختصاص الهيئات اللامركزية في القانون علي سبيل الحصر، ويترتب علي ذلك نتيجة هامة هي أنه لا يجوز للمجالس التي تمثل الوحدات اللامركزية أن تباشر أية اختصاصات أخرى غير منصوص عليها في القانون، وإلا شاب تصرفها في هذا الصدد عدم المشروعية، ويطبق هذا الأسلوب في المملكة المتحدة (إنجلترا) والولايات المتحدة الأمريكية.

**الأسلوب الثاني:** تحديد اختصاص الهيئات اللامركزية بصفة عامة طبقاً لقاعدة عامة، بحيث تباشر هذه الهيئات نشاطها في نطاق هذه القاعدة وحسب أنواع النشاط الداخلة فيها، ويطبق هذا الأسلوب في فرنسا.

وقد تأثر المشرع المصري بهذا الأسلوب الفرنسي فنص في المادة الثانية من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ معدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ علي أن تتولى الحكم المحلي في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا

المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: وجود مجالس أو هيئات تستقل بإدارة هذه المصالح

لا يكفي الاعتراف بالمصالح المحلية المتميزة لقيام اللامركزية المحلية، بل لابد من نشوء مجالس أو هيئات تختص بإدارة هذه المصالح الذاتية وتكون بمثابة الإرادة المعبرة عن الشخص المعنوي العام أو الإقليمي. ولقد ثار الخلاف بين الشراح في أسلوب تكوين الهيئات اللامركزية، إذ يرى فريق من الشراح أن الانتخاب شرط أساسي وضروري لقيام النظام اللامركزي.

بينما لا يشترط فريق آخر تشكيل الهيئات اللامركزية عن طريق الانتخاب وحده، ويرون أن التعيين لا يتنافى مع طبيعة اللامركزية الإدارية، ومما هو جدير بالذكر أن هذا الخلاف الذي ثار حول مدى الأخذ بأسلوب الانتخاب في تشكيل الهيئات اللامركزية ينصرف أساساً إلي الهيئات اللامركزية المحلية أو الإقليمية، لأن الهيئات اللامركزية المصلحية أو المرفقية يتم تشكيلها أساساً عن طريق التعيين مع جواز الأخذ بأسلوب الانتخاب في بعض الأحوال<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً: خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية:

---

(١) د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٦، ٩٧.  
(٢) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩١م، ص ١٤٣ وما بعدها.

إذا كان النظام اللامركزي يسمح للهيئات اللامركزية بنوع من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها فإن هذا الاستقلال ليس مطلقاً بل هو نسبي، إذ تخضع هذه الهيئات لنوع من الرقابة أو الإشراف تمارسه عليها السلطة المركزية ضماناً لوحدة وسلامة السياسة الإدارية في الدولة يطلق عليه نظام الوصاية الإدارية.

وتتصب رقابة السلطة المركزية أو الوصاية الإدارية علي كل من عمال السلطة اللامركزية وأعمالها.

أما الرقابة علي العاملين في السلطة اللامركزية فيمكن أن تشمل التعيين والعزل ووقف المجالس المنتخبة وحلها.

وأما الرقابة علي أعمال السلطات اللامركزية فقد تتمثل في الإذن السابق أو التصديق اللاحق أو إلغاء القرارات الإدارية كل ذلك في الحدود وبالشروط التي يبينها القانون.

ويظل عمل السلطة اللامركزية منسوباً إليها حتى مع وجود التصريح السابق أو التصديق اللاحق فتكون مسئولة عنه، بل ولها الرجوع فيه، كما أن لها الطعن في قرارات الوصاية الإدارية الصادرة عن السلطة المركزية، ولا تملك السلطة المركزية بمقتضى وصايتها الإدارية تعديل قرارات السلطة اللامركزية، كما لا تملك في الأصل الحل محلها في ممارسة اختصاصاتها.

وتختلف سلطة الوصاية الإدارية علي هذا النحو عن السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس علي مرعوسيه، فالسلطة الرئاسية أوسع مدى

وأعمق أثراً من السلطة الوصائية، لأن السلطة الرئاسية تتضمن حق الرئيس في إلغاء وسحب وتعديل قرارات المرؤوس، وكذلك الحل محلّه في إصدارها، بل وتمتد لتشمل توقيع الجزاءات التأديبية علي المرعوسين أنفسهم<sup>(١)</sup>.

## المطلب الثاني

### صور اللامركزية الإدارية

تتنوع اللامركزية الإدارية إلي نوعين هما: اللامركزية المحلية أو الإقليمية، واللامركزية المصلحية أو المرفقية.

وتقوم التفرقة بينهما علي أساس نوع الاختصاص المحدود الذي اقتطع من السلطة المركزية ليمنح إلي السلطة اللامركزية أو بعبارة أخرى علي أساس كيفية تحديد اختصاص الهيئات أو الأشخاص المعنوية التي منحت جانباً من سلطات الإدارة المركزية فإذا كان اختصاصها يتحدد إقليمياً كانت اللامركزية إقليمية أو محلية، وإذا كان اختصاصها يتحدد موضوعياً كانت اللامركزية مرفقية أو مصلحية.

ونبين المقصود بكل صورة من صور اللامركزية الإدارية:

١- اللامركزية الإقليمية أو المحلية: وهي الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من إقليم الدولة كالمحافظة أو المدينة، بما يترتب علي ذلك من استقلال في القيام برعاية المصالح المحلية التي يعترف بها المقنن لهذا الإقليم عن طريق إدارة المرافق المحلية التي يحددها القانون في بيان

---

(١) د/ ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٧ وما بعدها.

اختصاصات الهيئات المحلية، ومن أمثلتها مرافق المياه والكهرباء والمواصلات الداخلية، وتدار هذه المرافق عادة عن طريق مجالس منتخبة من سكان الأقاليم.

## ٢- اللامركزية المرفقية أو المصلحية:

وهي الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لأحد المرافق القومية أو المحلية حتى يتمكن من إدارة شئونه بحرية، ومتبعاً الأساليب التي تتفق وطبيعة نشاطه، كي ترتفع كفاءته الإدارية وتسمى الأشخاص المرفقية بتسميات متعددة أهمها الهيئات العامة، والمؤسسات العامة<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثالث

#### تقييم اللامركزية الإدارية

لنظام اللامركزية الإدارية مزايا وعيوب نبينها فيما يلي:

أولاً: مزايا اللامركزية الإدارية:

١- تعتبر اللامركزية الإدارية تطبيقاً للديمقراطية في المجال الإداري، ويتحقق ذلك في اشتراك سكان المناطق والأقاليم في اللامركزية المحلية في تشكيل المجالس والهيئات الممثلة لهم عن طريق الانتخاب وما يحققه ذلك من مزايا تتجسد في تدريب السكان علي ممارسة حق الانتخاب، وعلي اختبار أفضل العناصر التي تصلح لإدارة المرافق المحلية، وفي حصولهم علي الخبرة والدراية في ممارسة الشئون العامة.

---

(١) د/ ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٩، ١٠٠.

٢- تخفف اللامركزية الإدارية من الأعباء الملقاة علي عاتق السلطة الإدارية المركزية، إذ تقتصر مهمة السلطة المركزية بشأن الاختصاصات التي تتكفل بها السلطة اللامركزية علي مجرد ممارسة الوصاية الإدارية عليها.

٣- إن الهيئات اللامركزية تكون أقدر من الإدارة المركزية في إدارة المصالح والمرافق المحلية أو الهيئات العامة المعترف لها بالشخصية المعنوية بعيداً عن التعقيدات والإجراءات الإدارية المعقدة (الروتين الحكومي).

٤- تستطيع الهيئات اللامركزية حل المشكلات ومواجهة الأزمات الطارئة التي قد تعجز الإدارة المركزية عن مواجهتها أو تفشل في التغلب عليها علي مستوى إقليم الدولة ككل.

**ثانياً: عيوب اللامركزية الإدارية:**

١- إن اللامركزية الإدارية تمس وحدة الدولة الإدارية، بالنظر إلي قيامها علي توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية سواء الإقليمية منها أو المصلحية.

٢- تحتاج اللامركزية الإدارية إلي نفقات كبيرة تتحمل بها خزانة الدولة.

٣- تفتقر الهيئات اللامركزية الإدارية إلي الخبرة والدراسة بإدارة المرافق والمشروعات العامة بالمقارنة مع الإدارة المركزية.

٤- توجه الهيئات اللامركزية جل اهتمامها إلي المرافق المحلية علي حساب المرافق القومية، أي أنها تؤثر المصالح الخاصة علي العامة.

٥- قد تتسبب الإدارة اللامركزية في نشوء منازعات ومشاحنات بينها وبين الإدارة المركزية من ناحية، أو بين بعضها البعض من ناحية أخرى.

**الرد على الانتقادات الموجهة للامركزية الإدارية:**

ويرى أنصار اللامركزية الإدارية أن هذه الانتقادات مبالغ فيها وردوا عليها بما يأتي:

١- إن وحدة الدولة غير مهددة علي الإطلاق، لأننا بصدد تطبيق لا مركزية إدارية، وليس الأخذ باللامركزية السياسية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن السلطة المركزية لها حق الرقابة والإشراف علي الهيئات اللامركزية وعلي أعمالها عن طريق الوصاية الإدارية.

٢- إن القول بأن اللامركزية الإدارية تحمل خزنة الدولة نفقات كبيرة هي في غني عنها، مردود عليه بأن معظم نفقات الهيئات اللامركزية تحصل عليها من الضرائب والرسوم المحلية التي تفرضها علي سكان الإقليم، وتتحصل علي الباقي من خزنة الدولة.

٣- إن القول بافتقار الهيئات اللامركزية إلي الخبرة والدراية ، فهذا ما ستكسبه هذه الهيئات بمرور الزمن، وعن طريق المساعدة الفنية من جانب السلطة المركزية.

٤- إن المنازعات التي تنشأ بين الهيئات اللامركزية والإدارة المركزية أو بينها وبين هيئات لا مركزية أخرى بسبب المنافسة فيما بينها، إن حدث ذلك بالفعل فإنما يقع في بداية تطبيق اللامركزية الإدارية، وأنه يمكن التغلب عليها وحلها بتوجيه ونصح من جانب السلطة المركزية أو عن طريق الالتجاء إلي القضاء لحسم هذه المنازعات<sup>(١)</sup>.

وعلي أي حال فإن مزايا نظام اللامركزية الإدارية قد فرضت وجوده في كافة بلاد العالم تقريباً في حدود متفاوتة فلا نكاد نجد دولة من الدول

---

(١) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٣ وما بعدها.

تستبعد النظام اللامركزي تماماً لتقييم نظاماً مركزياً مطلقاً، ومن الناحية العكسية لا يتصور - أيضاً - تطبيق النظام اللامركزي بصورة مطلقة وفي كل المجالات بحيث تنعدم السلطة المركزية باختصاصاتها القومية، وإنما الذي يحدث هو مجرد توزيع للوظيفة الإدارية بالدولة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية<sup>(١)</sup>.

### **المطلب الرابع**

#### **تطبيقات النظام اللامركزي**

ذكرنا قبل ذلك أن النظام اللامركزي له صورتان، الأولى هي اللامركزية الإقليمية أو المحلية، والثانية هي: اللامركزية المرفقية أو المصلحية، وسنكتفى هنا ببيان الأحكام العامة للامركزية المحلية على ضوء نصوص ٢٠١٤<sup>(٢)</sup>.

وقد تناول هذا الدستور اللامركزية المحلية (الإدارة المحلية) في المواد من

١٧٥ إلى ١٨٣، وقد جاءت نصوص هذه المواد على النحو التالي:

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

---

(١) د/ ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠١.

(٢) أما اللامركزية المرفقية أو المصلحية فسنعرض لها عند الحديث عن نظرية المرافق العامة.

ويراعى عند إنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية أو تعديل الحدود بينها، الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وذلك كله على النحو الذى ينظمه القانون.

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

- يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة. يدخل فى مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد، والضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى الأصلية، والإضافية، وتطبق فى تحصيلها القواعد، والإجراءات المتبعة فى تحصيل أموال الدولة. وكل ذلك على النحو الذى ينظمه القانون.

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

- تنتخب كل وحدة محلية مجلساً بالاقتراع العام السرى المباشر، لمدة أربع سنوات، ويشترط فى المترشح ألا يقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلاديه، وينظم القانون شروط الترشيح الأخرى، وإجراءات الانتخاب، على أن يخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن خمس وثلاثين سنة، وربع العدد للمرأة، على ألا تقل نسبة تمثيل

العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسبة تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوى الإعاقة.

وتختص المجالس المحلية بمتابعة تنفيذ خطة التنمية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة أدوات الرقابة على الأجهزة التنفيذية من اقتراحات، وتوجيه أسئلة، وطلبات إحاطة، واستجابات وغيرها، وفي سحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية، على النحو الذى ينظمه القانون. ويحدد القانون اختصاصات المجالس المحلية الأخرى، ومواردها المالية و ضمانات أعضائها واستقلالها.

- قرارات المجلس المحلى الصادرة فى حدود اختصاصه نهائية، ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية فيها، إلا لمنع تجاوز المجلس لهذه الحدود، أو الإضرار بالمصلحة العامة، أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى. وعند الخلاف على اختصاص هذه المجالس المحلية للقرى أو المراكز أو المدن، يفصل فيه المجلس المحلى للمحافظة، وفى حالة الخلاف على اختصاص المجالس المحلية للمحافظات، تفصل فيه على وجه الاستعجال الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون.

- يضع كل مجلس محلى موازنته، وحسابه الختامى، على النحو الذى ينظمه القانون. ولا يجوز حل المجالس المحلية بإجراء إدارى شامل. وينظم القانون طريقة حل أى منها وإعادة انتخابه

## الباب الثالث

### نشاط الإدارة العامة

تمارس الدولة نشاطها فى سبيل الوفاء بالحاجات العامة للجمهور بأحد أسلوبين أساسيين:

**الأول:** أن تتدخل الدولة بنفسها لإشباع حاجة من الحاجات العامة، وذلك إذا قدرت أن الأفراد لا يستطيعون بوسائلهم الخاصة إشباعها أو رأت أن المصلحة العامة تستلزم تدخلها لإشباع الحاجات حتى ولو كان فى وسع الأفراد إشباعها استقلالاً عن الإدارة وذلك عن طريق المرفق العام.

**الثانى:** أن تترك الإدارة للأفراد أمر الوفاء ببعض الحاجات العامة، وتقتصر وظيفتها عندئذ على وضع التنظيمات والضوابط والقيود الخاصة بممارسة هذا النشاط حتى لا يجنح للمساس بالمصلحة العامة أو النظام العام، وتمارس الإدارة نشاطها فى هذه الحالة عن طريق سلطات الضبط الإدارى التى تستهدف حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة وهى الأمن العام، والصحة العام، والسكينة العامة.

فنشاط الإدارة العامة يتركز فى المرافق العامة وفى الضبط الإدارى ونتناول كلاً منهما فى فصل خاص على النحو التالى:

## الفصل الأول

### المرافق العامة

نبين فى هذا الفصل ماهية المرفق العام وعناصره، وأهم أنواع المرافق العامة، ثم نتكلم عن إنشائها وإلغائها وتنظيمها، ثم نوضح طرق إدارة المرافق العامة، وأخيراً نستعرض المبادئ الأساسية التى تحكم سير المرافق العامة وذلك فى المباحث الآتية:

### المبحث الأول

#### ماهية المرفق العام

لقد وجد فى تعريف المرفق العام- عند شرح القانون- اتجاهان: أحدهما موضوعى، والآخر عضوى.

أما الاتجاه الموضوعى فإنه يدور حول طبيعة النشاط الذى يتولاه المرفق، ومن ثم عرف أصحاب هذا الاتجاه المرفق العام بأنه "كل نشاط تتولاه الإدارة بقصد تحقيق النفع العام".

أما الاتجاه العضوى فإنه يدور حول فكرة المنظمة التى تتولى النشاط، ومن ثم عرف أصحاب هذا الاتجاه المرفق العام بأنه "كل منظمة عامة تنشئها السلطة الحاكمة، وتخضع فى إدارتها لإرادة هذه السلطة الحاكمة، وتتولى جزءاً من مهامها بقصد تحقيق حاجات الجمهور العامة بطريقة منظمة ومطرده مع مراعاة مبدأ المساواة بين المنتفعين<sup>(١)</sup>".

---

(١) د/محمد فؤاد مهنا. حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، ط معهد البحوث والدراسات العربية ١٣٩٠ هـ ١٩٧٠م، ص ٢٨.

ورغم وجود هذين الاتجاهين فى تعريف المرفق العام إلا أن الشراح جميعهم يسلّمون بأن اصطلاح المرفق العام يشمل المنظمة والنشاط معاً، فكلاهما يمكن اعتباره مرفقاً عاماً إذا توافرت فيه عناصر الرفق العام. ولهذا فإن أرجح تعريفات المرفق العام هو ذلك التعريف الذى يجمع بين الاتجاهين أو المعيارين - الموضوعى والعضوى - بحيث يدل المرفق العام على النشاط ذاته موضوع المرفق، وعلى الهيئة أو المنظمة أو الإدارة التى تتولى هذا النشاط.

وبناء على هذا عرف الشراح المرفق بأنه "مشروع تنشئه الدولة بقصد تحقيق غرض من أغراض النفع العام ويكون الرأى الأعلى فى إدارته للسلطة العامة".

فالمرفق العام على هذا الأساس الذى يجمع بين الاتجاهين الموضوعى والعضوى، قد يكون نشاطاً معيناً كالتعليم والإسكان. وصيانة الأمن، وقد يكون منظمة أو هيئة تدير هذا النشاط كالجامعات والنقابات<sup>(١)</sup>.

وقد أخذ مجلس الدولة المصرى بهذا التعريف الراجح الذى يجمع بين الاتجاهين، إذ جاء فى فتوى بقسم الرأى "أنه وإن كانت فكرة المرفق العام غير محددة تحديداً واضحاً وليس لها تعريف جامع مانع، إلا أن العنصر

---

(١) د/ محمد طه بدوى، د/ محمد طلعت الغنيمى، الوجيز فى النظم الإدارية، الناشر دار المعارف

المصرية، ١٩٧٥، ص ١٩.

الأساسى فيها هو ضرورة وجود. خدمة عامة يهدف المشروع إلى أدائها (وهذا هو الاتجاه الموضوعى) وتقوم بها الحكومة مباشرة، أو يقوم بها ملتزم تحت إشراف السلطة الإدارية فى نطاق القانون العام<sup>(١)</sup> (وهذا هو الاتجاه العضوى).

## المبحث الثانى

### عناصر المرفق العام

تتميز المرافق العامة عن المشروعات الخاصة بعدة عناصر وأهم هذه العناصر (أولاً) المرفق العام تنشئة الدولة، (ثانياً) عنصر النفع العام، (ثالثاً) عنصر السلطة العامة، ونتكلم فيما يلى عن كل من هذه العناصر:  
أولاً: المرفق العام تنشئة الدولة:

يجب أن يكون إنشاء المرافق العامة بواسطة الدولة، وذلك بقانون أو بناء على قانون، ولكن ليس كل مشروع تنشئة الدولة يعتبر مرفقاً عاماً، لأن الدولة كما تملك إنشاء المرافق العامة تستطيع فى الوقت نفسه فى الوقت نفسه القيام بمشروعات خاصة، ولذا يتعين الرجوع إلى قصد المقتن فى كل حالة على حدة، فإذا كان النص صريحاً فى دلالاته على إرادة الدولة إنشاء مرفق عام، فلا تكون هناك أية صعوبة فى تحديد هوية المشروع، فيعتبر

---

(١) الفتوى رقم ١٧٨ فى ١٦/٥/١٩٥٤. مجموعة المبادئ القانونية التى تضمنتها فتاوى قسم الرأى، المكتب الفنى. السنة الثامنة والنصف الأول من السنة التابعة (من أول أكتوبر ١٩٥٣ إلى آخر مارس ١٩٥٥) قاعدة رقم ٤٥ ص ٥٥.

مرفقاً عاماً، أما إذا كان النص القانوني متصفاً بالغموض وعدم الصراحة، ففي هذه الحالة يتعين التعرف على قصد المقتن بالاستعانة بالقرائن<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: عنصر النفع العام:

من الصفات المميزة للمرفق العام أن يكون المشروع من المشروعات ذات النفع العام أى أن يكون غرضه سد حاجة عامة مشتركة، وتقديم خدمات عامة سواء أكانت هذه الحاجات والخدمات مادية كتوفير المياه والكهرباء ووسائل المواصلات العامة والخدمات التليفونية أم كانت معنوية كتوفير الأمن بعنصرية الداخلى والخارجى للأفراد والتعليم بمراحله المختلفة.

ولا يتعارض مع عنصر النفع العام أن تكون الخدمة التى يؤديها المرفق العام للأفراد بمقابل، فقد تفرض الدولة رسوما معينة على الأفراد فى مقابل الخدمات التى تؤديها المرافق العامة التى تنشئها مثل الرسوم الجامعية والقضائية ورسوم الشهر العقارى إذ إنه ليس من مستلزمات النفع العام أن تكون الخدمة التى يؤديها للجمهور مجانية، لأن هذه الرسوم لا تفرض بقصد تحقيق الربح أصلاً- وإن كانت تحقق الربح فعلاً- وإنما يكون الغرض منها إما تنظيم انتفاع الأفراد بخدمات هذا المرفق، أو المشاركة منهم فى جزء من تكاليفها أو لتخفيف الأعباء على ميزانية الدولة.

ولا يشترط فى تحقيق النفع العام أن يعم النفع العام منه على كافة الأفراد فى الدولة، بل يمكن أن يقتصر النفع العام على سكان مدينة أو إقليم معين، بل يمكن أن يقتصر - أيضاً- على طائفة معينة من الأفراد

---

(١) د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق- ص ١٣٩ وما بعدها.

كالمحامين والأطباء والقضاء، وذلك دون أن يحد ذلك من صفة النفع العام كعنصر من عناصر المرفق العام<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: عنصر السلطة العامة:

لكي يعتبر المرفق العام مرفقاً عاماً لابد وأن يكون في مقدوره استخدام وسائل القانون العام، فضلاً عن أن تكون الكلمة النهائية في إنشاء المرفق وتسييره وتنظيمه وإلغائه للسلطة الحاكمة.

وتملك الإدارة في مجال إنشاء المرافق وتنظيمها سلطة تقديرية واسعة، فليس لأحد أن يلزمها بإنشاء مرفق، غير أن القانون قد يلزم الهيئات المحلية بإنشاء مرافق، وفي هذه الحالة يتعين على هذه الهيئات إنشاؤها كما يحق للأفراد عن طريق التقاضي إجبار هذه الهيئات على إنشائها.

وكما يكون للسلطة العامة الحق في إنشاء وتنظيم المرفق العام فإنه يكون لها - أيضاً - حق إلغائه بشرط وجود مبرر لهذا الإلغاء، ويحق للمنتفعين بخدمات المرفق إذا ما رأوا أن الإلغاء ليس له ما يبرره اللجوء للقضاء لإلغاء قرار الإدارة والتعويض عنه إذا كان لكل ذلك مقتضى<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د/محمد فؤاد مهنا. حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، مطبعة الشاعر

١٩٧٠م. ص ٣١ وما بعدها.

(٢) د/ فؤاد النادى : القانون الإدارى، مرجع السابق - ص ٢١٢، ٢١٣.

## المبحث الثالث

### أنواع المرافق العامة

تتنوع المرافق العامة فى الوقت الحاضر تنوعاً كبيراً وتختلف فيما بينها تبعاً لاختلاف نشاطها والسلطة التى أنشأتها، ونبتاول هذه الأنواع فى المطالب الآتية:

### المطلب الأول

#### المرافق العامة الإدارية والاقتصادية والمهنية

#### الفرع الأول

#### المرافق العامة الإدارية

وهى المرافق التى تتناول نشاطاً إدارياً بحتاً لا يباشره الأفراد عادة، إما لعجزهم عن القيام به، وإما لقلّة أو انعدام مصلحتهم فى مباشرته، ومثالها: مرفق الدفاع والشرطة والقضاء والتعليم، وتخضع هذه المرافق الإدارية التقليدية فى تنظيمها ومباشرة نشاطها للقانون العام، وتستخدم فى إدارتها أساليب القانون العام بصفة أصلية فعمالها موظفون عموميون، وأموالها أموال عامة، وأعمالها وتصرفاتها أعمال إدارية، سواء أصدرت هذه الأعمال فى صورة قرارات إدارية فردية أو تنظيمية أم فى صورة عقود إدارية، على أنه وإن كانت هذه المرافق تستخدم فى إدارتها أساليب القانون العام، إلا أن ذلك لا يمنع الإدارة القائمة على إدارتها من الالتجاء إلى وسائل القانون الخاص على سبيل الاستثناء المحض وبرغبة الإدارة الخالصة إذا ارتأت أن صالح المرفق يقتضى ذلك<sup>(١)</sup>.

(١) د/ محمد فؤاد مهنا: حقوق الأفراد ازاء المرافق العامة والمشروعات العامة ، مرجع سابق ص

٣٨، ٣٩، د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ١٤٣، ١٤٤.

## الفرع الثانى

### المرافق الاقتصادية

وهى التى تقوم على أساس مزاوله نشاط من جنس نشاط الأفراد أو الهيئات الخاصة ومن أمثلة المرافق العامة الاقتصادية (ذات الصبغة التجارية أو الصناعية) مرافق النقل بالسكك الحديدية أو السيارات والبريد والتلغراف والتليفونات وتوريد المياه والغاز ... الخ.

**وقد ترتب على ظهور هذا النوع من المرافق مشكلتان هما:**

كيفية التمييز بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية، ثم تحديد ما يخضع من نشاطها للقانون العام وما يحكمه القانون الخاص، ونبين ذلك فيما يلى:

**أولاً: معيار التفرقة بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية:**

اختلف شراح القانون فى هذا المعيار على النحو التالى:

١- يرى بعضهم أنه يمكن التمييز بين المرافق العامة الاقتصادية والمرافق العامة الإدارية على أساس نوعية النظام القانونى الذى يخضع له المرفق ويستخدمه فى إدارته، فإذا كان خاضعاً لأساليب القانون العام وحدها كان مرفقاً إدارياً، أما إذا كان خاضعاً لأسلوبى القانون العام والقانون الخاص معاً فهو مرفق اقتصادى.

٢- وذهب رأى آخر إلى أنه يمكن التمييز بين هذين النوعين على أساس أنه إذا كان الهدف من المشروع تحقيق ربح أو احتمال تحقيقه كان المرفق اقتصادياً، وإذا لم يكن كذلك كان المرفق إدارياً.

وهذا المعيار رغم سهولته ووضوحه وتعبيره عن الحقيقة فى معظم الأحوال، يشوبه اللبس وعدم الدقة، لأن هذا المعيار لن يكون حاسماً فى

التمييز بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية، ذلك أن جهة الإدارة قد تحقق إيرادات عن طريق المرافق الإدارية يمكن أن تجنى منها أرباحاً، كما لو تقاضت رسوماً مرتفعة من الأفراد نتيجة للانتفاع بخدمات هذه المرافق، كالرسوم القضائية والرسوم المتحصلة من بعض الخدمات التي يقدمها مرفق الأمن كالمروور والجوازات، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن المرافق الاقتصادية وإن حققت أرباحاً فهذا لطبيعتها الصناعية والتجارية، ولكنها لا تستهدف تحقيق الربح بصفة أساسية والتي تهدف باعتبارها مرافق عامة إلى تحقيق النفع العام.

٣- وذهب رأى ثالث إلى أنه يمكن التفرقة بين هذين النوعين من المرافق على أساس شكل المشروع أو مظهره الخارجي، فإذا أدير المشروع بواسطة شركة كان مرفقاً اقتصادياً، أما إذا كان يدار بواسطة سلطة عامة كان مرفقاً عاماً إدارياً.

ويؤخذ على هذا المعيار أن بعض المرافق الاقتصادية يدار أحياناً عن طريق سلطة عامة مباشرة مستخدمة في ذلك وسائل القانون العام في استغلالها.

٤- ويذهب الرأى الراجح إلى اعتناق معيار يقوم على أساس طبيعة النشاط الذى يزاوله المرفق العام، بمعنى أنه لكى يعتبر المرفق العام ذا طبيعة اقتصادية وتجارية، فإنه يجب أن تكون الخدمات التى يؤديها هذا المرفق مما يعتبره القانون الخاص تجارياً فيما لو قام به أحد الأفراد<sup>(١)</sup>

---

(١) د/ محمد فؤاد مهنا: حقوق الأفراد ازاء المرافق العامة والمشروعات العامة ، مرجع سابق ص ٢٩ وما بعدها. د/ سليمان محمد الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ٣١٤ وما بعدها، د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ١٤٤ وما بعدها.

## ثانياً: القانون الذى يحكم المرافق الاقتصادية:

يترتب على كون هذه المرافق عامة من ناحية واقتصادية من ناحية أخرى أنها تخضع للقانونين العام والخاص معاً مع ما يترتب على ذلك من اختصاص كل من القضاء الإدارى والقضاء العادى معاً بنظر المنازعات المتعلقة بها.

فهى تخضع من ناحية لأحكام القانون العام باعتبارها مرافق عامة من حيث خضوعها للمبادئ الأساسية التى تخضع لها المرافق العامة، والتى تتحصر فى ثلاث قواعد رئيسية هى سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وقابليتها للتغيير لتتلاءم مع الظروف ومساواة المنتفعين أمامها.

كما أنها من ناحية أخرى لها أن تستفيد من وسائل القانون العام إذا اقتضت مصلحتها ذلك كإصدار القرارات الإدارية ونزع الملكية وإبرام العقود الإدارية، وفى كل هذا يختص القضاء الإدارى بنظر المنازعات المترتبة عليها.

كما تخضع هذه المرافق من ناحية أخرى لأحكام القانون الخاص باعتبارها مرافق اقتصادية تباشر نشاطاً شبيهاً بنشاط الأفراد وذلك فيما يتعلق بدعاوى المسؤولية عن الأضرار التى تسببها هذه المرافق للعاملين بها أو المنتفعين بخدماتها أو من ناحية العقود الخاصة التى تبرمها.

ومما هو جدير بالذكر أنه بالنسبة للمنازعات المتعلقة بالعاملين فى المرافق الاقتصادية فقد اعتبر المقنن المصرى هؤلاء العاملين موظفين عموميين، وذلك بصريح نص المادة الأولى من القانون رقم ٤٧ لسنة

١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين فى الدولة، والمعدل بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣م ومن ثم فإنه يترتب على ذلك اختصاص القضاء الإدارى بنظر المنازعات المتعلقة بهم<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثالث

#### المرافق المهنية

هذه المرافق عبارة عن منظمات تتولى تنظيم شئون مهنية أو طائفية خاصة بمهنة معينة أو طائفة معينة، وتتمتع هيئات الإشراف فيها ببعض امتيازات وسلطات القانون العام.

**ولهذه المرافق بعض الخصائص التى يمكن إبرازها فيما يلى:**

**أولاً:** تتخذ هذه المرافق شكلاً نقابياً ويتولى إدارتها مجلس منتخب من أبناء المهنة ذاتها يختارون أساساً بطريق الانتخاب.

**ثانياً:** خضوع أصحاب المهنة لسلطات النقابة ليس اختيارياً وإنما هو إلزامى، فلا يجوز لأحد ممارسة تلك المهنة إلا إذا اشترك فى النقابة وقيده فى جدولها والتزم بقراراتها الصادرة عنها، وذلك كما هو الحال فى نقابة المهندسين والأطباء والمحامين والتجاربيين، وهذه المرافق فى هذا الشأن تختلف عن الجمعيات حيث يكون الدخول فيها اختيارياً ولا تملك إزاء أعضائها أى سلطة.

**ثالثاً:** تتولى النقابة تمثيل المهنة أمام الغير، كما تتولى الإشراف على النظام الداخلى للمهنة، ولها فى سبيل تحقيق ذلك الحقوق الآتية:

---

(١) د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ١٤٧، ١٤٨.

١- حق النقابة فى إصدار قرارات تنظيمية عامة تنطبق على جميع الأعضاء أو على مجموعة غير معينة بذاتها، كما لها الحق فى إصدار قرارات إدارية فردية خاصة بعضو معين.

٢- حق النقابة فى مراقبة قيد الأعضاء فى الجدول عن طريق التحقق من توفر الشروط المنصوص عليها فى طالب القيد ويعتبر قرارها الصادر- سواء بقبول القيد أم رفضه- إدارياً فردياً يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإدارى.

٣- حق النقابة فى إصدار القرارات التأديبية ضد أعضائها الذين يخالفون القانون أو القرارات الصادرة من مجلس النقابة، أو الذين يرتكبون أخطاء من شأنها المساس بسمعة المهنة أو نظامها، وتخضع هذه السلطة بصفة عامة للقواعد العامة التى تحكم الإجراءات التأديبية ضد الموظفين العموميين.

وفىما يتعلق بالنظام القانونى للمرافق المهنية فهى- كالمرافق الاقتصادية- تخضع للقانون العام والخاص معاً بما يترتب على ذلك من اختصاص كل من القضاء الإدارى والقضاء العادى بنظر المنازعات المتعلقة بها<sup>(١)</sup>.

## **المطلب الثانى**

### **المرافق العامة القومية**

### **والمرافق الإقليمية والبلدية**

تنقسم المرافق العامة وفقاً لمدى نشاطها وأهميتها إلى مرافق عامة قومية ومرافق عامة إقليمية أو بلدية.

---

(١) د/ محمد فؤاد مهنا: حقوق الأفراد ازاء المرافق العامة والمشروعات العامة، مرجع سابق. ص

أما المرافق القومية فهي التي تشمل نشاطها الدولة كلها، بحيث يستفيد منها أكبر عدد ممكن، ولهذا فإن الدولة هي التي تشرف على إدارتها عادة حتى تتحقق هذه الاستفادة على أكمل وجه ومن أمثلتها الدفاع والأمن، والقضاء والصحة والتعليم.

أما المرافق الإقليمية أو البلدية، فهي التي يقتصر نشاطها على جزء محدد من الدولة كمحافظة أو مدينة أو قرية ومن أمثلتها مرافق النقل والمياه والكهرباء والنظافة التي تنشئها الوحدات المحلية كل في نطاق اختصاصه. ولهذا التمييز بين المرافق العامة القومية والمرافق العامة الإقليمية فائدته، لاسيما فيما يتعلق بالمسئولية عن الأفعال الضارة فإذا كان المتسبب في المسئولية مرفقاً عاماً قومياً كمرفق الصحة والتعليم فإن المسئولية تنصب على عاتق السلطة المركزية أي الدولة، أما إذا كان المرفق إقليمياً أو بلدياً فإن المسئولية تتحملها المحافظة أو البلدة<sup>(١)</sup>.

### **المطلب الثالث**

#### **المرافق العامة الاختيارية**

#### **والمرافق العامة الإجبارية**

الأصل أن المرافق العامة تنشئها الدولة متى تبين لها أن حاجة من الحاجات الجماعية يجب أن تشبع عن طريق المرفق العام، وهذه مسألة تقديرية فلا يملك الأفراد إجبار الدولة على إنشاء مرفق عام، وبهذا المعنى تكون المرافق العامة اختيارية للدولة.

---

(١) د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق. ص ١٠٥ وما بعدها.

على أن القانون قد يحول الأشخاص الإقليمية إنشاء بعض المرافق العامة المحلية على سبيل الاختيار أو على سبيل الإلزام، وفي هذه الحالة الثانية تفقد السلطة المحلية حريتها في الاختيار، وتصبح ملزمة بإنشاء تلك المرافق التي تسمى حينئذ بالمرافق العامة الإجبارية، وللأفراد في هذه الحالة أن يقيموا من أنفسهم رقباء على الإدارة في كيفية مباشرة سلطاتها الوصائية أو الإدارية في إلزام المجالس بإنشاء هذه المرافق الإقليمية، فإذا رفضت الإدارة أن تمارس سلطاتها الوصائية لسبب أو لآخر كان للأفراد أن يلجأوا إلى مجلس الدولة لإلغاء قرارات الإدارة بالرفض أو الامتناع<sup>(١)</sup>.

---

(١) د/ سليمان الطماوى : الوجيز في القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ٢٣٣.

## المبحث الرابع

### إنشاء وإلغاء وتنظيم المرافق العامة

ندرس إنشاء وإلغاء وتنظيم المرافق العامة في مطلبين:

#### المطلب الأول

##### إنشاء وإلغاء المرافق العامة

يقصد بإنشاء المرفق العام: إقرار الهيئات الحاكمة (الدولة أو الهيئات المحلية) بأن حاجة جماعية ما قد بلغت من الأهمية مبلغاً يقتضى تدخلها لكي توفرها للأفراد باستخدام وسائل القانون العام، سواء أكان الأفراد يستطيعون بوسائلهم الخاصة إشباع تلك الحاجات أم لا، ولما كانت وسائل القانون العام تتطوى على قدر كبير من المساس بحقوق الأفراد وحياتهم فلا بد من إحاطة هذا الإنشاء بشئ من الضمانات للتأكد من أن هذا المساس له ما يبرره، ولهذا فإن القاعدة العامة التي كانت سائدة في فرنسا، والرأى الذى اعتنقه الفقه الفرنسى جرى على أن إنشاء المرفق العام يكون بقانون أى من اختصاص السلطة التشريعية<sup>(١)</sup>.

غير أن هذا الوضع قد تغير فى فرنسا، بصدور دستور ١٩٥٨ (دستور الجمهورية الخامسة)، حيث حددت المادى ٣٤ من هذا الدستور اختصاصات البرلمان على سبيل الحصر، ولم يرد فيها الاختصاص بإنشاء المرافق العامة، مما يعنى ان هذا الامر قد اصبح من اختصاص السلطة التنفيذية<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د/ مصطفى أبو زيد فهمى: الوسيط فى القانون الإدارى، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٠، ص ٣٠٠.

(٢) د/ رمضان محمد بطيخ: الوسيط فى القانون الإدارى، المرجع السابق، ص ٧٨٤، د/ سعيد السيد على: اسس وقواعد القانون الإدارى، دار الكتاب الحديث، ٢٠٠٩، ص ٢٢٧، ٢٢٨.

وإذا كان الأمر كذلك في فرنسا فإن مسألة إنشاء المرافق العامة كان مختلفاً عليها في مصر. وكان سبب الخلاف مدلول كلمة الترتيب التي تضمنها دستور ١٩٢٣ في المادة ٤٤ التي نصت على أن "الملك يرتب المصالح العامة" وتكررت هذه الصياغة في الدساتير اللاحقة مع اختلاف في الصياغة<sup>(١)</sup>.

وكان هذا الخلاف يدور حول رأيين:الرأى الأول: وهو رأى الأغلبية من الشراح وذهب هذا الرأى إلى أن ترتيب المصالح العامة (المرافق العامة) يشمل الإنشاء والتنظيم.

الرأى الثانى: وهو رأى القلة من الشراح وذهب إلى أن المقصود بترتيب المصالح العامة هو التنظيم فقط، ومن ثم فلا يجوز إنشاء المرافق العامة إلا بقانون أو بناء على قانون.

وقد وضع المشرع الدستوري حداً لهذا الجدل الفقهي في دستوري ١٩٧١ و ٢٠١٤ إذ نص في المادة ١٤٦ من دستور ١٩٧١ على أن "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة". كما نص في المادة ١٧١ من دستور ٢٠١٤ على أن "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء".

---

(١) وردت هذه الكلمة (ترتيب المصالح العامة) في المادة ١٣٧ من دستور ١٩٥٦، ثم نقلت إلى دستور الجمهورية العربية المتحدة الصادر سنة ١٩٥٨ برقم ٥٤ وإلى دستور ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ برقم ١٢١.

وهكذا أصبح إنشاء وتنظيم المرافق العامة حقاً لرئيس الجمهورية فى ظل دستور ١٩٧١ يتم بمقتضى قرارات منه، ولرئيس مجلس الوزراء فى ظل دستور ٢٠١٤ بعد موافقة مجلس الوزراء.

هذا عن إنشاء المرافق العامة، أما إلغاؤها فهو وضع حد لنشاطها، لاعتراف الهيئات الحاكمة بأنه لم تعد هناك حاجة لاستمرارها. وطريقة الإلغاء هى بعينها طريقة الإنشاء.

والمسلم به أن إنشاء وإلغاء المرافق العامة هو من اختصاص الإدارة التقديرى، فلا يستطيع الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء مرفق عام بحجة كونه ضرورياً.

## المطلب الثاني

### تنظيم المرافق العامة

يقصد بتنظيم المرافق العامة: وضع القواعد التي تدير عليها بعد إنشائها فتوضح هذه القواعد، إذا كان المرفق الجديد سيلحق بشخص إداري أو ستكون له شخصيته المستقلة كما تبين طريقة استغلاله، وهل سيكون احتكاراً للسلطة الإدارية بحيث لا يباح لغيرها مزاوله نشاط من نفس النوع أم لا، كما تحدد القواعد التي تتبع في تعيين عمال المرفق الجديد وتأديبهم وعزلهم.

وإذا كان قد حدث خلاف حول وسيلة إنشاء المرافق العامة في مصر فلا مجال لهذا الخلاف في تنظيم المرافق العامة، حيث إن وسيلة تنظيم المرافق العامة هي القرارات الإدارية وقد ورد هذا المعنى صراحة في المادة ١٤٦ من دستور سنة ١٩٧١ حيث نصت على أنه "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة".

كما نص دستور ٢٠١٤ في المادة ١٧١ منه على أن "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء".

ولهذا المعنى ما يبرره فإنه إذا كانت هناك وجهة نظر في اشتراط أن يكون إنشاء المرافق العامة بقانون أو بناء على قانون لما يستتبعه هذا الإنشاء من مساس بحرية الأفراد وحقوقهم في معظم الأحوال، وإنفاق أموال

فى جميع الأحوال فإنه من الصالح أن يترك للسلطة التنفيذية تنظيم المرافق بحسب ما يتوفر لديها من الخبرة وحاجة العمل، كما أنه من الأفضل أن تمكن السلطة التنفيذية من تعديل القواعد التى تسير عليها المرافق العامة بسهولة لتستجيب بسرعة لمقتضيات الظروف<sup>(١)</sup>.

### **المبحث الخامس**

#### **طريقة إدارة المرافق العامة**

يتم إدارة المرافق العامة بطرق متعددة، فقد تكون الإدارة عن طريق الاستغلال المباشرة أو عن طريق منح المرافق الشخصية الاعتبارية، أو عن طريق الامتياز أو التزام المرافق العامة، أو عن طريق الاستغلال المختلط، وسوف نتكلم عن كل طريقة من هذه الطرق فى المطالب الآتية:

#### **المطلب الأول**

##### **الاستغلال المباشر**

ويقصد بهذه الطريقة: أن تقوم الدولة بنفسها أو إحدى الوحدات المحلية بإدارة المرفق العام مستعينة فى ذلك بأموالها وموظفيها ومستخدمه فى ذلك وسائل القانون العام، وهذه هى الطريقة التى تدار بها جميع المرافق العامة الإدارية فى الوقت الحاضر، وذلك إما لأن هذه المرافق غير مربحة فلا يمكن أن يقبل عليها الأفراد وإما لأن الدولة ترى أنه من الخطورة أن تسمح للأفراد بالمشاركة فى إدارة مثل هذه المرافق.

---

(١) د/ سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ٣٠٩ وما بعدها.

وهذا النظام لا يقتصر على المرافق الإدارية وحدها بل إن كثيراً من الدول ومنها مصر استخدمته أيضاً فى إدارة بعض المرافق الاقتصادية، كالسكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات فى مصر قبل أن تحول تلك المرافق إلى مؤسسات وهيئات عامة.

والمرفق الاقتصادى الذى يدار بهذه الطريقة- شأنه فى ذلك شأن المرفق الإدارى- يخضع لقواعد القانون العام فيما يتعلق بسيرة وإدارته وتعيين موظفين وتحديد مرتباتهم وترقياتهم واختصاصاتهم.

على أنه يلاحظ أن الإدارة وإن كان فى مقدورها إدارة المرافق الاقتصادية بهذه الطريقة، إلا أن ذلك معيب لأنه يوقع هذه المرافق فى حائل البيروقراطية، ويخضع الموظفون للأساليب الحكومية المعقدة، كما أنه يخضع هذه المرافق إلى الاعتبارات والأهواء الحزبية<sup>(١)</sup>.

## **المطلب الثانى**

### **منح المرفق الشخصية الاعتبارية**

نظراً لما يوجه إلى نظام الاستغلال المباشر من انتقادات تتطوى على قدر كبير من الحقيقة، فقد رؤى أن تمنح المرافق العامة شخصية معنوية واستقلال ذاتى يبعدها عن الإدارة الحكومية وتعقيدياتها.

**ويترتب على منح المرفق العام شخصية معنوية النتائج الآتية:**

١- أن تكون له ذمة مالية مستقلة فيستقل بإيراداته ومصروفاته ويكون له الفائض وعليه الديون.

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ٣٣٥، ٣٣٦، د/ فؤاد

محمد النادى: القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ٤١٦.

٢- يكون له حق النقاضى، ويتحمل المسؤولية عن أفعاله الضارة.  
٣- يستقل موظفوه عن موظفى الحكومة، وقد توضع لهم أنظمة خاصة بهم تختلف عن أنظمة العاملين فى الحكومة.

**وهذا الاستقلال الذى تتمتع به هذه المرافق مقيد بقيدين:**  
**الأول: قيد التخصص:**

فيلتزم المرفق العام الذى يتمتع بالشخصية الاعتبارية الغرض الذى خصص من أجله فلا يجوز للمرفق العام أن يحول نشاطه إلى غرض آخر غير الغرض الذى أنشئ لتحقيقه أيا كان الشكل الذى يتخذه، ويتضمن القرار الصادر بإنشاء المرفق أو بتشكيله بيان هذا الغرض. وقد توسع القضاء الإدارى فى تفسير قيد التخصص بحيث يشمل التخصص كل ما هو ضرورى لتحقيقه.

وعلى كل حال فهذا القيد- قيد التخصص- يختلف اتساعاً وضيقاً من نوع إلى آخر من أنواع المرافق العامة، فهو قيد ضيق بالنسبة للمرافق الإدارية، وقيد واسع بالنسبة للمرافق الصناعية والتجارية، يسمح بالمرونة لهذه المرافق.

**الثانى: قيد الرقابة أو الوصاية الإدارية:**

الغرض من الرقابة أو الوصاية التى تفرضها السلطات العامة على المرافق العامة المستقلة هو ضمان انتظام سيرها واتفاق أهدافها مع أهداف الخطة العامة.

**وتتميز هذه الطريقة من طرق إدارة المرافق العامة بما يأتى:**

١- تمكن هذه الطريقة المرافق العامة من التحرر من الروتين الحكومى، وأتباع أنظمة تتفق مع نوع النشاط الذى تمارسه.

٢- تخفف هذه الطريقة العبء الملقى على السلطة الإدارية وعلى الوزراء بصفة خاصة، وتبعد المرفق عن التيارات السياسية والحزبية.

٣- تسمح هذه الطريقة للمرفق العام ذى الشخصية المعنوية المستقلة بنشاط معين أن يستفيد من خبرات متخصصة، كما تشجع الأفراد على تقديم الهبات والوصايا للمرفق لعلمهم أن أموالهم ستخصص للغرض الذى يسعون إليه دون غيره.

وتأخذ المرافق التى تتمتع بالشخصية المعنوية أشكالاً متعددة تبعاً لما تراه السلطات العامة من أتباع أسلوب معين من أساليب الإدارة، وتغليب نظام قانونى معين يختلف باختلاف نوع النشاط الذى يمارسه المرفق العام فتأخذ شكل الهيئة العامة أو المؤسسة العامة، أو الشركة العامة أو الجمعية التعاونية العامة.

ومما هو جدير بالذكر أن هذا النوع من المرافق الذى يتمتع بالشخصية الاعتبارية- يطلق عليه الشخص المرفقى أو المصلحى- وكان أول قانون للأشخاص المرفقية هو القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧، ثم صدر القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠، وقد كان المقنن يستخدم اصطلاح المؤسسة العامة والهيئة العامة على هذه المرافق، ثم صدر القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ بشأن المؤسسات العامة، ثم صدر القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بشأن الهيئات العامة، ثم صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ بإلغاء المؤسسات العامة بحيث لم يبق إلا الهيئات العامة التى يحكمها القانون المشار إليه<sup>(١)</sup>.

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٣٢٨ .

## المطلب الثالث

### التزام (أو امتياز) المرافق العامة

نتكلم عن هذه الطريقة من طرق إدارة المرافق العامة ، فنبين ماهية الالتزام وطبيعته القانونية وكيفية منح الالتزام ومدته ونهايته وآثاره، وتقديره، وذلك فى الفروع الآتية:

### الفرع الأول

#### ماهية التزام المرافق العامة

**التزام المرافق العامة:** هو عقد إدارى يتعهد بمقتضاه أحد الأفراد أو الشركات بالقيام على نفقته وتحت مسؤوليته المالية وبواسطة عماله بتكليف من الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية- وطبقاً للشروط التى توضع له- أداء خدمة عامة للجمهور، وذلك مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن، وتقاضى رسوماً من المنفعين بهذا المرفق العام.

وقد عرفت المادة ٦٦٨ من القانون المدنى التزام المرفق العام بأنه "عقد الغرض منه إدارة مرفق عام ذى صفة اقتصادية، ويكون هذا العقد بين جهة الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين فرد أو شركة يعهد إليها استغلال المرفق فترة معينة من الزمن، ويستفاد من هذا التعريف ما يلى:

١- التزام المرفق العام هو عقد إدارى ذو طبيعة خاصة نبينها فى الفرع الثانى عند حديثنا عن الطبيعة القانونية لعقد الالتزام.

٢- يكون موضوع عقد الالتزام إدارة مرفق عام يكون غالباً من المرافق العامة الاقتصادية التى تدر ربحاً على الملتزم.

٣- لا يكون التزام المرفق العام مؤبداً، بل يتصف بالتأقيت، فيجب أن يمنح الالتزام لمدة محددة، تسمح بتعويض الملتزم عما أنفقه فى إنشاء المشروع وإدارية.

٤- يتحمل الملتزم نفقات المرفق وأخطاره المالية، على أنه إذا اهتز النظام المالى للمرفق فإنه يجب على الدولة- لضمان سير المرفق العام انتظام واضطراد- أن تساعد الملتزم حتى تعيد إلى مشروع التوازن المالى.

٥- يتقاضى الملتزم فى مقابل إنشائه وإدارته للمرفق العام عوضاً من المنتفعين يكون فى شكل رسوم تحددها جداول التعريف التى يتضمنها عقد الالتزام، أو قائمة الشروط والالتزامات التى تلحق بالعقد، ويحق لجهة الإدارة تعديل هذه الرسوم- زيادة أو نقصاً- حسبما تقضى بذلك المصلحة العامة.

٦- لا يكون القائمون على الإشراف على المرفق العام والعاملون به موظفين عموميين وإنما يعتبرون إجراء يخضعون فى علاقاتهم بالملتزم لأحكام قانون العمل الفردى<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثانى

### الطبيعة القانونى للالتزام

فى تحديد الطبيعة القانونية للالتزام، وجد أكثر من رأى نعرضها، كما يلى:  
الرأى الأول: ذهب بعض الشراح إلى أن الالتزام هو وليد أمر انفرادى تصدره السلطة مانحة الالتزام بما لها من ولاية أمرة، ويرسخ له الملتزم اختياراً لقبوله شروط الالتزام . وهذا الرأى يتميز بأنه يحتفظ للإدارة بحقها فى التدخل للتعديل فى قواعد الالتزام وإلغائه دون حاجة لرضاء الطرف

(١) د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإدارى، المرجع السابق. ص ١٧٤ وما بعدها.

الآخر، ويعاب عليه بأنه يغالى فى إغفال نصيب الملتزم فى إبرام العقد مغالاة قد تؤدى إلى زعزعة مركزة.

**الرأى الثانى:** وذهب أنصار هذا الرأى آخر إلى اعتبار الامتياز عقداً من عقود القانون المدنى، يخضع لما تخضع له هذه العقود من قواعد، وهذا الرأى خاطئ لأن الأخذ به على إطلاقه يحول دون تدخل الإدارة فى تعديل شروط الالتزام بمجرد إقرارها، وفى هذا ما فيه من تعطيل للقواعد الواجب تطبيقها على جميع المرافق العامة من ضرورة تعديلها فى كل وقت لأداء خدماتها على الوجه الأكمل هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الملتزم يتمتع فى إدارته للمرفق العام بمزايا لا يتمتع بها الأفراد العاديون كشغل الدومين العام، وفرض أعباء على الأفراد تقتضيها إقامة منشآت المشروع.

**الرأى الثالث:** يرى أنصار هذا الاتجاه "ديجى" أن الالتزام عمل قانونى مركب يحتوى على نوعين من النصوص:

١- نصوص تعاقدية تشمل الأعباء المالية المتبادلة بين مانح الالتزام من ناحية وبين الملتزم من ناحية أخرى، وهى نصوص لا تهم المنتفعين مباشرة، مثل مدة الالتزام وكيفية استرداده... الخ.

٢- نصوص لائحية أو تنظيمية: وهى النصوص التى لا يقتصر أثرها على الملتزم، وإنما تمتد إلى المنتفعين وهى الخاصة بتنظيم المرفق العام وتسييره، كتحديد الرسوم التى يجوز تحصيلها والإجراءات الكفيلة بحفظ سلامة المنتفعين، وشروط الانتفاع بالخدمة التى يقدمها المرفق. وهذا هو الرأى المرجح فى الفقه والقضاء الإدارى فى فرنسا.

(د) وفى مصر بعد أن ذهب القضاء فى بداية الأمر إلى اعتبار الامتياز عقداً مدنياً فإنه عدل عن هذا الرأى، وقد أقر المشرع المصرى نظرية التمييز بين

نصوص الالتزام وذلك فى القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ الخاص بتنظيم التزامات المرافق العامة، وقد استقر مجلس الدولة المصرى على هذا الرأى فى جميع أحكامه وفتاوية حتى الآن<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثالث

#### مدة الامتياز ونهايته

##### أولاً : مدة الامتياز :

بعد أن قررت المادة ٣٧ من دستور ١٩٢٣ ضرورة منح الامتياز بقانون استطرقت فاشتترطت أن يكون ذلك: "إلى زمن محدد" (وقد وردت ذات الصيغة فى دستورى سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٥٨).

وهذا التوقيت وإن حال دون منح التزامات مؤيدة إلا أنه كان يسمح بمنح التزامات لمدة طويلة كانت تمتد عادة إلى ٩٩ سنة، ولما كانت المسائل الاقتصادية تتطور تطوراً سريعاً فى الوقت الحاضر فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ على أنه "لا يجوز منح التزامات المرافق العامة لمدة تزيد عن ٣٠ سنة" وهذه المدة كافية لأن يغطى الملتزم ما أنفقه من مصاريف مع نسبة معقولة من الأرباح". وقد أكدت هذه المدة المادة ٣٢ من دستور ٢٠١٤ بقولها ".....ويكون منح حق استغلال الموارد الطبيعية أو التزام المرافق العامة بقانون ولمدة لا تتجاوز ثلاثين عاماً".

##### ثانياً: نهاية الامتياز:

---

(١) د/ سليمان الطماوى : الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ٣٤١، ٣٤٢.

ينتهى عقد الامتياز بنهاية المدة المحددة له، أو بالقوة القاهرة التي يستحيل معها على الملتزم تنفيذ التزاماته، أو بإنهاء جهة الإدارة له إما كعقوبة للملتزم نتيجة إخلاله الجسيم بشروط الالتزام، وإما عن طريق الشراء، وحينئذ تصفى بنتائجه المالية وفقاً للشروط المتفق عليها، والغالب أن يؤول المشروع مجاناً إلى السلطة العامة فى نهاية المدة المحددة<sup>(١)</sup>.

### الفرع الرابع

#### أثار عقد الالتزام

يولد عقد التزام المرفق العام حقوقاً والتزامات فى جانب السلطة العامة مانحة الالتزام والملتزم والمنفعين بالمرفق، فعقد الالتزام ينشئ رابطة قانونية بين السلطة العامة مانحة الالتزام والملتزم من ناحية، كما ينشئ رابطة قانونية أخرى بين الملتزم والمنفعين بالمرفق العام من ناحية أخرى، ويترتب على نشوء هذه الرابطة القانونية حقوق والتزامات فى جانب كل طرف من هذه الأطراف الثلاثة، ونبين ذلك فيما يلى:

#### أولاً: بالنسبة للسلطة مانحة الالتزام:

يمكن حصر الحقوق التى تتمتع بها السلطة مانحة الالتزام فى الأمور الآتية:

- ١- حق الرقابة على إعداد المرفق العام وإدارته.
- ٢- حق تعديل النصوص اللائحية بدون توقف على إرادة الملتزم.
- ٣- حق استرداد المرفق قبل نهاية المدة المتفق عليها.

---

(١) د/ سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ١٢٦ وما بعدها.

ونتكلم بشئ من التفصيل عن كل حق من هذه الحقوق:

#### ١- حق الرقابة على إعداد المرفق العام وإدارته:

يكون للسلطة مانحة الالتزام وفقاً لصريح نص المادة السابعة من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ المعدل بالقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٨ حق الرقابة على إنشاء المرفق وتشغيله وقد بين هذا القانون أوجه هذه الرقابة على النحو التالي:

أ- للسلطة مانحة الالتزام حق مراقبة إنشاء المرفق العام وسيرة من النواحي الفنية والإدارية والمالية.

ب- أجاز القانون لرئيس الجمهورية أن يصدر قراراً بناء على اقتراح الوزير المختص يعهد بمقتضاه للجهاز المركزي للمحاسبات بمراقبة إنشاء المرفق وسيرة من النواحي المالية أو يعهد - أيضاً - بالرقابة الفنية والإدارية إلى أية هيئة عامة أو خاصة، كما أجاز القانون للوزير المختص أن يقرر تشكيل لجنة أو أكثر من بين العاملين بوزارته أو غيرها من الوزارات والهيئات العامة لتولى أمر من أمور الرقابة على التزامات المرافق العامة.

ج- ألزم القانون الملتزم بأن يقدم إلى مندوبى الجهات التى تتولى الرقابة كل ما قد يطلبونه من أوراق، أو بيانات أو معلومات أو مستندات.

#### ٢- حق التعديل:

للسلطة مانحة الالتزام حق تعديل النصوص اللائحية بدون توقف على إرادة الملتزم وهذا الحق مستمد من طبيعة المرفق العام الذى يجب أن يساير الظروف دائماً ليؤدى خدماته على أحسن وجه وقد نصت على هذا الحق المادة ٥ من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ إذا تقول "للمانح الالتزام دائماً متى اقتضت ذلك المنفعة العامة أن يعدل من تلقاء نفسه أركان تنظيم

المرفق العام موضوع الالتزام أو قواعد استغلاله وبوجه خاص قوائم الأسعار الخاصة به، وذلك مع مراعاة حق الملتزم فى التعويض إن كان له محل.

### ٣- حق الاسترداد:

للسلطة الإدارية مانحة الالتزام إذا تبين لها أن طريقة الالتزام لم تعد تتفق مع المصلحة العامة التى أنشئ من أجلها المرفق أن تسترد المرفق بشرائه من الملتزم وتعويضه عما يلحقه من أضرار، فإذا ما استردت الإدارة الالتزام فإنها تحل محل الملتزم فى كل ما يتعلق بالمرفق كديونه والتزاماته قبل عماله<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: بالنسبة للملتزم:

للملتزم حقوق يرتبها عقد الالتزام تتمثل فيما يلى:

#### ١- حق تقاضى رسوم من المنتفعين:

نظراً لأن الملتزم يتحمل نفقات المشروع وأخطاره المالية العادية، فمن ثم يكون من حقه أن يتقاضى عوضاً فى شكل رسوم يحصلها من المنتفعين.

غير أن هذا الحق ترد عليه عدة قيود أهمها:

أ- عدم جواز أن تتعدى أرباح الملتزم السنوية الناتجة من استغلال المرفق العام ١٠% من رأس المال الموظف (م<sup>٣</sup> من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧).

ب- حق الجهة مانحة الالتزام فى تعديل الرسوم سواء بالزيادة أو بالنقصان.

---

(١) د/ عمرو فؤاد بركات : مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ١٨٠ وما بعدها.

ج) لا يجوز للملتزم زيادة الرسوم المستحقة للانتفاع إلا بموافقة الجهة المانحة للالتزام.

## ٢- الحصول على المزايا والتسهيلات المالية:

من حق الملتزم أن يحصل من السلطة مانحة الالتزام على جميع المزايا والتسهيلات المالية المتفق عليها بينهما عند إبرام وثيقة الالتزام، فكثيراً ما تتعهد جهة الإدارة مانحة الالتزام بأن تحقق للملتزم مزايا مختلفة كأن تقدم له مبلغاً من المال في صورة قرض. أو تتعهد بألا تسمح لفرد آخر أو شركة بمزاولة ذات النشاط الذي يزاوله.

## ٣- عدم تحمل المخاطر غير العادية الناتجة من إدارة المشروع:

يتحمل الملتزم المخاطر العادية التي يتعرض لها المشروع أما المخاطر غير العادية فيجب أن تتحملها السلطة مانحة الالتزام بحكم مسؤوليتها عن حسن سير المرافق العامة.

والمخاطر التي يتعرض لها المشروع، إما مخاطر اقتصادية أو مخاطر إدارية، وهذه المخاطر بنوعها هي نطاق تطبيق نظريتي الظروف الطارئة وعمل الأمير.

ونظرية عمل الأمير تستلزم صدور إجراءات عامة من جانب السلطة العامة، أما نظرية الظروف الطارئة فتهدف إلى إشراك السلطة مانحة الالتزام في بعض آثار المخاطر الاقتصادية التي أنزلت بالملتزم خسارة وذلك بشروط ثلاثة:

أ- أن تطرأ خلال تنفيذ العقد ظروف استثنائية عامة.

ب- أن تكون هذه الظروف غير متوقعة.

ج- أن تؤدي هذه الظروف إلى إنزال خسارة واضحة بالملتزم ومن ثم تجعل تنفيذ التزامه مستحيلاً<sup>(١)</sup>.

**ثالثاً: بالنسبة للمنتفعين:**

يرتب التزام المرفق العام حقين أساسيين للمنتفعين هما:

#### ١- حق الانتفاع بخدمات المرفق العام:

للأفراد حق الانتفاع بخدمات المرفق العام طالما توفرت شروط الانتفاع فيهم، والعلاقة التي تنشأ بين المنتفعين والمرفق، إما أن تكون مباشرة، وإما أن تكون غير مباشرة.

والعلاقة المباشرة تصاغ في صورة عقد بين المرفق والمنتفع، يتعهد بمقتضاه الملتزم أن يقدم خدمات المرفق إلى المنتفع نظير رسوم معينة، ويحرر هذا العقد وفقاً للشروط المنصوص عليها في عقد الالتزام وملحقاته والشروط التي تقتضيها طبيعة العمل ويقتضيها ما ينظم هذا العمل من قوانين، وذلك كما هو الحال في مرافق نقل الأشخاص أو البضائع أو توريد المياه والكهرباء.

أما العلاقة غير المباشرة بين المرفق والمنتفعين فهذه لا تصاغ في صورة عقد، وفي هذه الحالة يحق للمنتفعين - الذين استوفوا شروط الانتفاع- أن يطالبوا الملتزم بأداء خدمات هذا المرفق، فإذا تقاعس المرفق عن تأدية الخدمة فإنه يحق للمنتفعين مطالبة الجهة مانحة الالتزام قضائياً بتنفيذ كافة الشروط المنصوص عليها في عقد الالتزام لصالحهم ويستمد

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٣٤٨، ٣٤٩، د/ عبدالمنعم محفوظ: القانون الإدارى ، دراسة تأصيلية مقارنة فى تنظيم ونشاط الإدارة العامة، الناشر مكتبة عين شمس، ص ١٠٠.

المنتفعون حقهم فى ذلك من قانون المرفق ذاته، ولكونهم فى مركز تنظيمى من مراكز القانون العام.

ويلتزم المرفق العام فى جميع الأحوال بالمساواة التامة بين عملائه سواء من ناحية الخدمات المؤداة أم من ناحية الرسوم المشروطة مقابل الانتفاع طبقاً للشروط والضوابط المنصوص عليها بالمادة ٦٧٠ من القانون المدنى.

## ٢- حق مطالبة الإدارة بالتدخل:

يحق للمنتفعين مطالبة الجهة مانحة الالتزام بالتدخل لحماية مصالحهم إذا اقتضى الأمر ذلك، فإن أحل الملتزم بالشروط المنصوص عليها فى وثيقة الالتزام بما يضر بمصالح المنتفعين جاز لهم مطالبة الجهة مانحة الالتزام أن تتدخل لإجبار الملتزم على تنفيذ التزاماته، فإذا رفضت جهة الإدارة ذلك صراحة أو ضمناً جاز للمنتفعين أن يطعنوا بالإلغاء فى قرار جهة الإدارة بعدم التدخل أمام القضاء الإدارى<sup>(١)</sup>.

## الفرع الخامس

### تقدير طريقة الالتزام

لهذه الطريقة من طرق إدارة المرافق العامة مزايا وعيوب نوضحها

فيما يلى:

أولاً: مزاياها:

---

(١) د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ١٨٨، ١٨٩.

١- تمتاز هذه الطريقة بتحررها إلى حد كبير من قيود الإدارة المباشرة وتعقيدها وما تستتبعه من بطء شديد لأن الملتزم وهو شخص خاص، سيتبع طرق القانون الخاص في الإدارة.

٢- تخفف هذه الطريقة- أيضاً- عن عائق الإدارة، إذ تعفيها من إدارة بعض المرافق، فيتفرغ لغيرها من المرافق الإدارية، كما أنها ترفع عن كاهل الميزانية النفقات اللازمة لإدارة مثل هذه المشروعات.

٣- تجعل هذه الطريقة المرفق بمنأى عن السياسة، فلو تولت الإدارة بنفسها استغلال هذه المرافق لاضطرت تحت تأثير الاعتبارات الانتخابية إلى أن تغدق على عمال المرفق مما يسبب في النهاية خسارة كبيرة، كما أنها قد تعتمد إلى توظيف عدد كبير من الأفراد لا يكون المرفق محتاجاً إليهم، كما هو الملاحظ في الإدارات الحكومية، وهذا يرهق المرفق والميزانية معاً.

٤- ينفق الملتزم مبالغ طائلة لإعداد المرفق وإدارته، ولكنه لا يدير المرفق إلا مدة محددة لا تتجاوز الثلاثين عاماً، وفي نهاية هذه المدة يعود المرفق بكافة مشتملاته إلى الإدارة، فإن هي أحسنت استغلاله عاد عليها ذلك بالريح واعتبر مورداً جديراً للميزانية<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: عيوبها:

١- لا يهم الملتزم تحقيق المصلحة العامة بقدر اهتمامه بتحقيق الربح وهو يلجأ إلى ذلك بكافة الطرق.

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ٣٥٣.

- ٢- لا يمكن إعمال الرقابة على المشروع لتوجيهه الوجهة السليمة لأن الملتزم يلجأ إلى كافة الطرق للإقلال من الرقابة، ومن ناحية أخرى فإن هذه الرقابة خارجية لا تتدخل في النظام الداخلى للمشروع.
- ٣- لا تعدم شركات الالتزام، وهى فى العادة شركات قوية وغنية وسيلة للتأثير على الإدارة حتى تغض الطرف عنها.
- ٤- لا يتحمل الملتزم مخاطر المشروع، فهو إذا ربح كان له الغنم، وإذا حدثت ظروف طارئة لم يقع الغرم على الملتزم وحده، بل له المطالبة بالتعويض بناء على نظرية الظروف الطارئة إذا تحققت شروطها.
- ولقد فطنت معظم الدول إلى هذه العيوب، فلا تلجأ الآن إلى منح التزام المرافق العامة إلا بالنسبة للمرافق الاقتصادية القليلة الأهمية<sup>(١)</sup>.

### **المطلب الرابع**

#### **الاستغلال غير المباشر (مشاطرة الاستغلال)**

وهو نظام بمقتضاه تعهد السلطة العامة لفرد أو لشركة بإدارة أحد المرافق الاقتصادية فى مقابل عوض يتقاضاه من الإدارة، وذلك فى صورة مبلغ ثابت أو نسبة معينة من الأرباح أو من الإيراد العام، سواء أكان المرفق ناجحاً فى نشاطه أم فاشلاً، رابحاً أم خاسراً، على أن تحتفظ السلطة العامة بملكيتها للمشروع وتتحمل جميع مخاطره ومسئوليته المالية، ومثال ذلك أن تعهد الدولة لإحدى الشركات بإدارة مرفق توريد المياه أو الكهرباء

---

(١) د/ فؤاد محمد النادى: القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ٤٢٢.

لحساب الدولة، وهذه الطريقة تعتبر نظاماً وسطاً بين الاستغلال المباشر والتزام المرافق العامة<sup>(١)</sup>.

ولهذه الطريقة من طرق إدارة المرافق العامة مجموعة من الخصائص تتمثل في<sup>(٢)</sup>:

- ١- تستخدم هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية.
- ٢- تدار هذه المرافق بواسطة شخص طبيعي أو شركة خاصة.
- ٣- العاملون في هذه المرافق لا يعتبرون موظفون عموميون ، وهم يخضعون لقانون العمل لا لقانون العاملين المدنيين (الخدمة المدنية) بالدولة.
- ٤- تحتفظ الإدارة بملكيته للمرفق وتحمل مخاطره ومسئوليته المالية.

### **المطلب الخامس**

#### **الاستغلال المختلط (شركات الاقتصاد المختلط)**

ومقتضى هذه الطريقة لإدارة المرفق العام أن تقوم الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية بالاشتراك مع الأفراد في إدارة المرفق العام، وتتخذ هذه المشاركة صورة شركة مساهمة، تمتلك فيها الدولة جزءاً من الأسهم أو السندات، ويمتلك القطاع الخاص الجزء الآخر منه. بحيث يكون رأس مال الشركة مشاركة بين الدولة والأفراد، ومن ثم يتحمل كل من الدولة والمساهمين مخاطرها<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د/ سعيد السيد على: اسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، ٢٠٠٩، ص ٢٥٦.

(٢) يراجع في ذلك، د/ محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢١١.

(٣) د/ عبدالمنعم محفوظ : القانون الإداري، مرجع سابق. ص ١٠١ وما بعدها.

وقد وجدت هذه الطريقة من طرق ادارة المرافق العامة لتقييم نوعا من التعاون بين الاشخاص العامة والخاصة يحقق مصالحهم معا فى حسن الادارة وتحقيق الربح، ولتلافى عيوب طريقتى الاستغلال المباشر والتزام المرافق العامة، وذلك من خلال تفادى التعقيدات الإدارية ومساوى الروتين الذى يصاحب طريقة الاستغلال المباشر، ومن خلال رقابة الادارة للمشروع من الداخل تستطيع ان تعالج مبالغة الملتزم فى السعى الى تحقيق الربح على حساب مصلحة المرفق حال ادارته عن طريق الالتزام او الامتياز.

ونعتبر شركات الاقتصاد المختلط من أشخاص القانون الخاص حتى وان تملك الدولة أغلبية أسهمها، وتخضع لأحكام القانون التجارى، باستثناء النصوص الموضوعة لمصلحة الدولة وما قد تتمتع به الشركة من امتيازات السلطة العامة كنزع الملكية للمنفعة العامة، ومن أبرز شركات الاقتصاد المختلط فى مصر شركة الحديد والصلب وشركات البترول<sup>(١)</sup>.

وتتميز هذه الطريقة، بعدة خصائص تتمثل فى<sup>(٢)</sup>:

١- أنها طريقة لإدارة المرافق العامة الاقتصادية.

٢- تكتتب جهة الإدارة فى هذه الشركة بأكثر أو أقل من نصف رأس مال الشركة.

٣- إن الهدف من انشاء شركات الاقتصاد المختلط هذه، هو ادارة مرفق عام، ومن ثم يجب أن يتاح لجهة الإدارة قدر كبير من إمكانية الرقابة والإشراف على هذه الشركات.

---

(١) يراجع فى ذلك، د/ ماجد راغب الحلو، القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٣٩٥، ٣٩٤.

(٢) يراجع فى ذلك، د/ محمد بكر حسين، الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٢١٢.

## **المبحث السادس**

### **المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة**

هناك مبادئ رئيسية تخضع لها المرافق العامة على اختلاف أنواعها

وهي:

- ١- مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.
  - ٢- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.
  - ٣- مبدأ قابلية نظام المرافق العامة للتغيير والتبديل.
- ونتكلم عن كل مبدأ من هذه المبادئ في مطلب مستقل.

### **المطلب الأول**

#### **مبدأ دوام سير المرافق العامة**

#### **بانتظام واضطراد**

يعتبر مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد من أهم المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، وذلك لأن المرافق العامة تؤدي للجمهور خدمات أساسية جوهرية لا يستطيعون الاستغناء عنها، وهذا المبدأ رغم أنه لم ينص عليه صراحة في القوانين إلا أنه يستفاد منها، ولذا فإن المقنن رتب عليه نتائج تفترض وجوده، كما أنه القضاء قد أقر هذا المبدأ في أحكامه.

وترتيباً على هذا المبدأ فقد نظم المشرع إضراب العاملين و طرق استقالتهم من العمل، وحظر الحجز على أموال المرافق، كما أنشأ القضاء نظرية الموظف الفعلى ونظرية الظروف الاستثنائية.

وسوف نتناول كل نتيجة من هذه النتائج في فرع مستقل:

## الفرع الأول تنظيم الإضراب

يقصد بالإضراب: اتفاق بعض العمال على الامتناع عن العمل مدة من الزمن دون أن تتصرف نيتهم إلى التخلي عن وظائفهم نهائياً، وذلك بقصد تحقيق أهداف سياسية أو إرغام الحكومة على الاستجابة لبعض مطالبهم الوظيفية أو المهنية ولاسيما المتعلقة بالعمل، كرفع الأجور، أو خفض ساعات العمل.

والإضراب بهذا الوضع عمل خطير يهدد سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، ولم يكن الإضراب معاقباً عليه جنائياً في مصر حتى سنة ١٩٢٣ اكتفاء بالجزاء التأديبية التي كانت توقع على العاملين في حالة امتناعهم عن أداء العمل ولكن نظراً لأن الجزاء الإداري ليس بكاف للحد من ظاهرة الإضراب فقد صدر القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٣ معدلاً لقانون العقوبات وبمقتضى هذا التعديل أصبح الإضراب عن العمل جريمة من جرائم القانون العام، وقد نقلت مواد هذا القانون إلى قانون العقوبات الصادر في سنة ١٩٣٧، ثم تدخل المقتن مشدداً عقوبة الإضراب بمقتضى المرسوم بقانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٤٦ ثم بالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٥١ م. وقد وردت النصوص المتعلقة بتحريم الإضراب في قانون العقوبات في المواد ١٢٤، ٣٧٣، ٣٧٥.

وبهذا أصبح الإضراب محرماً على جميع عمال المرافق العامة تحقيقاً لسيرها بانتظام واضطراد.

غير أن النصوص الواردة في قانون العقوبات بخصوص تحريم الاضراب صارت لاغية لأنها أصبحت تتنافى مع ما التزمت به مصر في

الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والى أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٦/١٢/١٩٦٦ والتي نصت على أن :  
" تتعهد الدول الأطراف فى الاتفاقية بأن تكفل الحق فى الاضراب على أساس وطبقا لقوانين القطر المختص".  
وقد صدر القرار الجمهورى رقم ٥٣٧ لسنة ١٩٨١م بالتصديق على هذه الاتفاقية (١) .

وطبقا لنص المادة ١٥١ من دستور ١٩٧١ (٢) يكون لهذه الاتفاقية مرتبة التشريع وتصير نافذة بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة ، وهذا يعنى اعتراف المشرع المصرى بحق الإضراب للموظفين من تاريخ نشر هذه الاتفاقية بالجريدة الرسمية، أى اعتباراً من ١٤/٤/١٩٨٢ ، لأنها تضمنت تعديلاً للنصوص التى تحرم الاضراب وبالتالي فهى ناسخة لهذه النصوص وواجبة التطبيق لأن النص اللاحق يلغى السابق ويحل محله فيما يتعارض معه من أحكام.  
أى أن الاضراب فى مصر قد أصبح مباحاً، وتقتصر سلطة المشرع على التدخل لتنظيمه دون تحريمه (٣).

وقد حدث ان اضراب أكثر من ثلاثين سائقا من سائقى السكك الحديدية

---

(١) راجع فى ذلك د/ رمضان محمد بطيخ : الوسيط فى القانون الادارى ، مرجع سابق ص ٨١٤ .  
(٢) نص دستور ٢٠١٤ فى المادة ١٥١- أيضاً- على "يمثل رئيس الجمهورية الدولة فى علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور.....".

(٣) د/ مصطفى أبو زيد فهمى: الوسيط فى القانون الادارى، دار الجامعة الجديدة ٢٠٠٠، ص ٣١٤.

بمصر، يومى ٧،٨ يوليو ١٩٨٦ وذلك للضغط على الحكومة لتحقيق مطالبهم فى وضع كادر خاص لهم وزيادة الحوافز والتأمين الصحى، فقدمتهم النيابة العامة الى محكمة امن الدولة العليا طوارئ مطالبة بتطبيق مواد قانون العقوبات التى تعاقب على الاضراب، فدفع محامى المتهمين أمام المحكمة بان المادة الثامنة من الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد ألغت مواد قانون العقوبات الخاصة بالاضراب ضمناً، وقضت المحكمة فى ١٦/٤/١٩٨٧ ببراءة المتهمين استناداً الى انتفاء الركن الشرعى للجريمة، وأهابت بالمشرع التدخل لتنظيم حق الاضراب الذى يعد حقاً مباحاً بلا ضوابط<sup>(١)</sup>.

ونظراً لأن حق الاضراب يمثل سلاحاً خطيراً من شأنه تعطيل المرافق العامة والإضرار بالإنتاج القومى، فإن القوانين تضع له من الضوابط والقيود ما يقلل من مخاطره ويلطف من حدته ويخفف من احتمالات التعسف فى استعماله، كما تحاول الأنظمة المختلفة انقاء وقوع الاضراب عن طريق استرضاء الموظفين والاهتمام بأحوالهم ورفع ما قد يعانون من ظلم وإقامة التوازن بينهم وبين غيرهم من فئات المجتمع<sup>(٢)</sup>.

---

(١) راجع فى ذلك د/ ماجد راغب الطلو: القانون الادارى، المرجع السابق ص ٣٥٨، ٣٥٧، د/ مصطفى أبو زيد فهمى: الوسيط فى القانون الادارى، دار الجامعة الجديدة ٢٠٠٠، ص ٣١٣ وما بعدها.

(٢) راجع فى ذلك د/ ماجد راغب الطلو: القانون الادارى، دار الجامعة الجديدة ٢٠٠٨، ص ٣٥٦، ٣٥٧.

ويقترح بعض الفقهاء<sup>(١)</sup> الأخذ بما أخذ به القانون الفرنسي الذى يوفق بين الحق فى الاضراب ودواعى سير المرافق العامة وحق الجهة الإدارية فى تنظيمه بشأن عدم توقف المرفق عن العمل حيث وضع المشرع الفرنسى تنظيمًا لحق الموظف فى الإضراب فى المرافق العامة بأنواعها وحظر الاضراب المفاجئ بدون سابق إنذار وحرم الإضراب الدائم او المستمر وتطلب ضرورة إخطار السلطة الإدارية قبل الإضراب بخمسة أيام على الأقل قبل القيام به، ويجب ان يذكر فى الاخطار تاريخ بدء الاضراب وساعته ومدته ، مع السماح للجهات الإدارية بتوقيع الجزاءات التأديبية ، منها خصم أجر الأيام التى أضرب فيها العامل. واشترط توفير حد أدنى من الخدمة فى المرفق ، كما أنه حظر الإضراب على الوزراء ورجال القضاء والشرطة والجيش. وأخيراً نذكر بأن الدستور المصرى الصادر فى ٢٠١٤ ، قد أكد حق الموظف فى الإضراب مع الاعتراف للمشرع بتنظيمه وذلك فى المادة ١٥ من هذا الدستور حيث نصت على أن " الإضراب السلمى حق ينظمه القانون".

## الفرع الثانى

### تنظيم الاستقالة

الاستقالة هى رغبة الموظف فى أن يترك العمل نهائياً، وبهذا تفترق عن الإضراب الذى هو عبارة عن الامتناع عن العمل مؤقتاً مع التمسك

---

(١) د/ ثروت عبد العال أحمد ، د/ عبد المحسن ريان : المرجع السابق ص٢٦٦ ، د/ محمد بكر حسين: الوسيط فى القانون الادارى، دار الفكر الجامعى، ٢٠٠٧، ص ١٩٤.

بالبقاء فى الوظيفة- كما قدمنا- والاستقالة حق للموظف، وقد بينت هذا الحق المادة ٩٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنصها على أنه "للعامل أن يقدم استقالته من وظيفته وتكون الاستقالة مكتوبة- ولا تنتهى خدمة العامل إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة ... وفى هذه الحالة لا تنتهى خدمة العامل إلا إذا تضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه"... ويجب على العامل أن يستمر فى عمله إلى أن يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة..". كما نصت المادة ١٦٩ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على ذلك بقولها "للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته كتابة ولا تنتهى خدمته إلا من تاريخ صدور قرار السلطة المختصة أو من تفوضه بقبول الاستقالة".

وهكذا نظم المشرع الاستقالة، فإذا كان للموظف حق ترك وظيفته عن طريق الاستقالة، فإن هناك اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة تقيد من استعمال هذا الحق، بحيث لا يكون الموظف فى نفس مركز الأجير فى عقد إيجار الأشخاص، فالموظف يقوم بعمل لا لصالح فرد بذاته، ولكن لصالح المجموع، ولهذا يجب أن يوفق بين حقه فى ترك العمل وحق الجماعة فى الحصول على المنفعة العامة"<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثالث

#### عدم جواز الحجر على أموال المرافق العامة

يحتاج المرفق العام إلى أموال تمكنه من أداء الخدمة العامة المنوط به أدائها، فإذا استدان المرفق وعجز عن سداد الديون فلا يجوز الحجر

---

(١) د/ عبدالمنعم محفوظ : القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ٧٠.

على أمواله، سواء أكان المرفق يدار عن طريق الإدارة المباشرة، أم بطريق الامتياز.

ففى الحالة الأولى (الإدارة المباشرة) تكون أموال المرفق أموالاً عامة ومن المقرر أن الأموال العامة لا يجوز الحجز عليها طبقاً لنص المادة ٨٧ من القانون المدنى، وفى الحالة الثانية (الإدارة عن طريق الامتياز) فرغم أن أموال هذا المرفق تظل ملكاً خاصاً للملتزم بدليل أنه يستطيع التصرف فيها بالبيع، إلا أن القضاء قد استقر على عدم جواز الحجز على هذه الأموال استناداً إلى قاعدة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وهذا ما أبرزه المقنن المصرى فى القانون رقم ٥٣٨ لسنة ١٩٥٥ حينما أضاف المادة ٨ مكرر إلى القانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٤٧ والتي نص فيها على أنه: "لا يجوز الحجز ولا اتخاذ إجراءات تنفيذ أخرى على المنشآت والأدوات والآلات والمهمات المخصصة لإدارة المرافق العامة"<sup>(١)</sup>.

### الفرع الرابع

#### صحة تصرفات الموظف الفعلى

الموظف الفعلى أو الواقعى هو الموظف الذى عين تعييناً باطلاً أو لم يصدر قرار بتعيينه أصلاً. وقد اعترف القضاء بصحة القرارات والتصرفات الصادرة من الموظف الفعلى فى بعض الظروف والأحوال حرصاً منه على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

---

(١) د/ سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ٣٧٦، ٣٧٧.

وتجد نظرية الموظف مجالها فى التطبيق فى الظروف العادية وفى  
الظروف الاستثنائية.

### أولاً: فى الظروف العادية:

يحدث فى الظروف العادية أن يعين موظف تعييناً باطلاً كأن لا  
يصدر قرار تعيينه من السلطة المختصة بالتعيين، أو يولى شخص وظيفة  
عامة بناء على إجراءات انتخابية باطلة أو يستمر موظف فى أداء أعمال  
وظيفته بعد إحالته إلى المعاش أو بعد قبول الاستقالة، والأصل هو بطلان  
هذه الأعمال والتصرفات، ولكن القضاء أعلن سلامة بعض الأعمال التى  
تصدر من الموظف الفعلى أو الواقعى استناداً إلى الظاهر وإعمالاً لقاعدة  
استمرار سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

### ثانياً: فى الظروف الاستثنائية:

تقوم نظرية الموظف الفعلى - أيضاً - فى حالة الظروف الاستثنائية  
البحثة، كأن تحدث حرب أو ثورة أو فتنة فى بلد معين، ويترتب على ذلك  
أن تختفى السلطة الشرعية أو أن يتغيب العاملون المعينون شرعاً وفقاً  
لأحكام القوانين واللوائح، فعندئذ يحل محلهم بعض الأفراد العاديين فى  
ممارسة بعض اختصاصاتهم الضرورية، من تلقاء أنفسهم أو بناء على  
رغبة المواطنين. ومن ثم فتعتبر هذه الأعمال شرعية رغم صدورها من غير  
الموظفين المختصين بها أصلاً وذلك استناداً إلى الظاهر، وضماناً لانتظام  
المرافق العامة وحرصاً على تأدية خدماتها للمنتفعين بها باضطراد دون  
توقف<sup>(١)</sup>.

---

(١) د/ عبدالمنعم محفوظ : القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ٧١ وما بعدها.

ويمكن التمثيل لهذه الحالة بما حدث في دولة الكويت أثناء الغزو العراقي للكويت، حيث تصدى أفراد الشعب لإدارة بعض المرافق العامة خاصة في مجال التمويل، لتزويد السكان بالخدمات العامة الضرورية، وسد حاجات المواطنين من مواد تموينية وغيرها من ضروريات الحيات اليومية، وتوليفهم المهام التي كان يقوم بها موظفو الدولة، فهؤلاء الأفراد ليسوا موظفين عموميين، وإنما شغلوا هذه الوظائف من حيث الفعل والواقع دون سند من القانون.

وقد أضفى مجلس الدولة الفرنسي على تلك الأعمال والإجراءات الصفة الإدارية، وقضى بقبول دعوى الإلغاء بشأنها، كما قضى بأحقية هؤلاء الأشخاص في المطالبة بما تكبده من مصروفات أو نفقات نظير ما كانوا به من أعمال، ضماناً لاستمرار سير المرافق العامة بانتظام واضطراد<sup>(١)</sup>.

## الفرع الخامس

### الأخذ بنظرية الظروف الطارئة

يظهر أحياناً أثناء تنفيذ العقد ظروف لم تكن متوقعة أثناء توقيع العقد، هذه الظروف قد تجعل تنفيذ الالتزام مرهقاً وصعباً، وتجعل الاستمرار في التنفيذ معرضاً للتوقف والانقطاع، فإذا ما تعلق موضوع العقد بمرفق عام وطبقت قواعد القانون المدني التقليدي من أن العقد شريعة المتعاقدين فسوف يؤدي ذلك في النهاية إلى توقف وانقطاع نشاط المرفق العام.

---

(١) د/ محمد بكر حسين: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٧.

وإزاء ضيق النصوص التقليدية وعدم انسجامها مع المصلحة العامة التى تقضى باستمرار سير المرافق العامة ، أنشأ مجلس الدولة الفرنسى نظرية الظروف الطارئة، وقد كانت الحرب العالمية الأولى هى المناسبة التى دعت المجلس للأخذ بهذه النظرية وذلك بمناسبة قضية (غاز بوردو) والتى تتمثل وقائعها فى أن شركة غاز بوردو كانت ملزمة بتوريد الغاز لمدينة بوردو بسعر معين، ثم ارتفع سعر الغاز عقب نشوب الحرب العالمية الأولى من ثمانية وعشرين فرنكا للطن فى سنة ١٩١٣ الى ثلاثة وسبعين فرنكا فى سنة ١٩١٥، ولما رفع الأمر الى مجلس الدولة الفرنسى قضى بتعديل العقد بما يتناسب مع السعر الجديد<sup>(١)</sup>.

وقد تبنى المشرع المصرى نظرية الظروف الطارئة فى المادة السادسة من القانون ١٢٩ لسنة ١٩٤٧، بشأن التزامات المرافق العامة والتى تنص على أنه "إذا طرأت ظروف لم يكن من المستطاع توقعها، ولا يد لمانح الالتزام أو الملتزم فيها، وأفضت إلى الاخلال بالتوازن المالى، أو إلى تعديل كيانه الاقتصادى عما كان مقرراً وقت منح الالتزام، جاز لمانح الالتزام أن يعدل قوائم الأسعار، وإذا اقتضى الحال أن يعدل أركان تنظيم المرفق العام وقواعد استغلاله، وذلك لتمكين الملتزم من أن يستمر فى استغلاله أو لفحص الأرباح الباهظة الى القدر المعقول".

---

(١) د/ محمد بكر حسين: الوسيط فى القانون الادارى، مرجع سابق، ص ١٩٩، ١٩٨.

ويجب على المتعاقد الذى يطالب بالتعويض بسبب الظروف الطارئة أن يستمر فى تنفيذ التزاماته حرصاً على دوام سير المرفق العام بانتظام واضطراد<sup>(١)</sup>.

وهكذا أخذ المشرع المصرى بنظرية الظروف الطارئة كما طبقها القضاء الإدارى فى مصر، بالنسبة للعقود الإدارية، الإدارية حرصاً على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد<sup>(٢)</sup>.

## **المطلب الثانى**

### **مبدأ المساواة أمام المرافق العامة**

يقصد بمبدأ المساواة: التزام القائمين على المرفق بأداء خدماته لجميع الأفراد الطالبين لهذه الخدمة على قدم المساواة بينهم متى توفرت فيهم شروط الاستفادة فى الانتفاع بهذه الخدمات.

وهذا المبدأ مستمد من المبدأ العام الذى يهيمن على جميع الدساتير، والذى يقضى بمساواة الأفراد فى الحقوق والواجبات، وقد نص عليه دستور ١٩٧١ فى المادة ٤٠ منه وكذلك المادة ٥٣ من دستور ٢٠١٤ والتي تقول: "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون فى الحقوق والحريات والواجبات العامة لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة.....".

---

(١) د/ سعيد السيد على: أسس وقواعد القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

(٢) د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٣٠٢، ٣٠٣.

ومساواة الأفراد أمام المرافق العامة ليست مطلقة وإنما هي ككل  
المراكز القانونية لا تصبح حقاً للمنتفع إلا بتوفر شروطها.  
ولكن لا يتنافى مع قاعدة المساواة أمام المرافق العامة أن توضع  
شروط عامة لا بد من توفرها في كل من يريد الانتفاع كتحديد رسم معين  
فيمن يريد اقتضاء الخدمة، أو تحديد نوع معين من الثقافة فيمن يريد  
الالتحاق بالوظائف العامة.

كما لا يتعارض مع مبدأ المساواة في الانتفاع بخدمات المرفق العام  
أن يرد في النصوص ما يفيد إعفاء بعض الأفراد غير المعيّنين بذواتهم من  
دفع الرسوم اللازمة للانتفاع بخدمات المرفق وذلك لأسباب وظروف خاصة  
بهؤلاء الأفراد، كإعفاء بعض الطلبة لظروفهم الخاصة من دفع الرسوم  
الجامعية.

أما جزء إخلال المرفق العام بمبدأ المساواة فهو يتمثل في حق الفرد  
في اللجوء إلى رفع دعوى بإلغاء القرار الإداري السلبي أو الإيجابي الصادر  
من السلطة القائمة على أمر المرفق الذي امتنع عن تقديم الخدمة أو أصدر  
قراراً بحرمانه من الانتفاع، كما يحق لهذا الفرد - أيضاً - أن يرفع دعوى  
تعويض عن الأضرار التي لحقت نتيجة لذلك طبقاً للمادة العاشرة من قانون  
تنظيم مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م<sup>(١)</sup>.

---

(١) د/ طعيمة الجرف : القانون الإداري، مرجع سابق. ص ٤٥٠ وما بعدها. د/ عمرو فؤاد بركات:  
مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق. ص ٢٠٤ وما بعدها.

### المطلب الثالث

#### مبدأ قابلية نظام المرافق العامة للتغيير

مؤدى هذا المبدأ أن السلطة العامة لها ان تتدخل فى أى وقت لتعدل من قواعد سير المرافق العامة، دون أن يؤثر فى استعمالها لهذا الحق أى اعتبار إلا مراعاة المصلحة العامة.

فالقاعدة العامة أن المرفق العام بعد إنشائه تتولى الجهة الإدارية تنظيمه، فإذا ما ظهر لها فى أى وقت من الأوقات أن هذا التنظيم لم يعد يتفق مع المنفعة على وجه أفضل كان لها أن تعيد تنظيم المرفق، فتجعل إدارته عن طريق الهيئة العامة بدلاً من الإدارة المباشرة أو تختار نظام شركة الاقتصاد المختلط مثلاً، ولها أن تفرض رسوماً على الانتفاع أو تخفض الرسوم الموجودة وحق الإدارة فى هذا الشأن لا يقيد إلا مراعاة المصلحة العامة ذلك القيد العام الذى يهيمن على كل تصرفاتها.

وهذا المبدأ - قابلية المرفق للتغيير - لا يقتصر على مرفق دون آخر، بل إنه يشمل جميع أنواع المرافق العامة أيا كانت وسيلة إدارتها<sup>(١)</sup>.

---

(١) د/ سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ٣٨٢.

## **الفصل الثانى**

### **الضبط الإدارى**

نتناول فى هذا القسم من الدراسة الجوانب المختلفة للضبط الإدارى، فنعرض لماهيته وأغراضه ووسائل وحدود سلطات الضبط الإدارى، وذلك فى ثلاثة مباحث كما يلى:

**المبحث الأول: ماهية الضبط الإدارى.**

**المبحث الثانى: أغراض ووسائل الضبط الإدارى.**

**المبحث الثالث: حدود سلطات الضبط الإدارى.**

## المبحث الأول ماهية الضبط الإدارى

لبيان ماهية الضبط الإدارى نعرض لتعريفه وتمييزه عما يشته به.

### التعريف بالضبط الإدارى

الضبط الإدارى واجب من أهم واجبات الإدارة يتمثل فى تنظيم الحريات الفردية، أى وضع القيود والحدود عليها بهدف صيانة النظام العام فى المجتمع<sup>(١)</sup>.

ويلاحظ أن المشرع سواء فى فرنسا أو مصر، لم يضع تعريفاً محدداً للضبط الإدارى، وإنما اكتفى بتحديد أغراضه، وترك مهمة تعريفه للفقهاء والقضاء<sup>(٢)</sup>.

وفى هذا المجال يعرف **Waline** الضبط الإدارى بأنه:

مجموعة القواعد التنظيمية التى تفرضها السلطة العامة لتنظيم النشاط الفردى والحريات العامة لتحقيق الصالح العام<sup>(٣)</sup>.

بينما يتجه بعض الفقهاء إلى تعريفه بأنه "وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً فى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحة

---

(١) د/رمضان محمد بطيخ: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٧٣٢.

(٢) للمزيد حول تعريفات الضبط الإدارى، تراجع رسالتنا للدكتورة بعنوان "حماية البيئة من التلوث

فى القانون الإدارى والفقهاء الإسلامية. دراسة مقارنة" ص ٣٧٣ وما بعدها.

(٣) المرجع السابق، ص ٣٧٤.

والفردية واستخدام القوة المادية مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية<sup>(١)</sup>.

وأياً كان الأمر فإن الضبط الإدارى نظام وقائى تتولى فيه الإدارة حماية المجتمع من كل ما يمكن أن يخل بأمنه وسلامته وصحة أفرادهِ وسكينتهم، ويتعلق بتقييد حريات وحقوق الأفراد بهدف حماية النظام العام فى الدولة. وبهذا المعنى يتميز الضبط التشريعى والضبط القضائى.

### أولاً: الضبط الإدارى والضبط التشريعى:

يلجأ المشرع فى كثير من الأحيان إلى إصدار القوانين التى تقيد حريات الأفراد وحقوقهم حفاظاً على النظام العام، وفى ممارسته لهذا الاختصاص إنما يستند لاختصاصه التشريعى، الذى يجد مصدره فى الدستور والمبادئ العامة للقانون، وتسمى التشريعات الصادرة فى هذا الشأن بالضبط التشريعى تمييزاً لها عن الضبط الإدارى الذى يصدر من جانب الإدارة فى شكل قرارات تنظيمية أو فردية يترتب عليها تقييد حريات الأفراد. مع ضرورة الإيضاح بأن سلطة الضبط الإدارى يجب أن تتم فى إطار القوانين والتشريعات وتنفيذاً لها، غير أن ذلك لا يمنعها من اتخاذ إجراءات مستقلة تتضمن قيوداً على الحريات الفردية بواسطة ما تصدره من لوائح الضبط.

---

(١) د/ماجد راغب الحلو: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٤٧١ ، د/ فؤاد محمد النادى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٤٣٩.

## ثانياً: الضبط الإدارى والضبط القضائى:

يقصد بالضبط القضائى، الإجراءات التى تتخذها السلطة القضائية للتحرى عن الجرائم بعد وقوعها، والبحث عن مرتكبها تمهيداً للقبض عليه، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق معه ومحاكمته وإنزال العقوبة به.

ومن ثم فإن الضبط القضائى يتفق مع الضبط الإدارى فى أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام، إلا أنهما يختلفان من حيث السلطة المختصة بإجرائه والغرض منه وطبيعته.

فمن جهة تتولى السلطة التنفيذية وظيفة الضبط الإدارى. بينما تتولى السلطة القضائية ممثلة بالقضاة أو أعضاء النيابة العامة وممثليها وظيفة الضبط القضائى.

ومن حيث الغرض فإن مهمة الضبط الإدارى وقائية تسبق الإخلال بالنظام العام وتمنع وقوع الاضطراب فيه، فى حين مهمة الضبط القضائى علاجية ولاحقة لوقوع الإخلال بالنظام العام وتهدف إلى ضبط الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبها وجمع الأدلة اللازمة لإجراء التحقيق والمحاكمة وإنزال العقوبة.

وأخيراً يتميز الضبط الإدارى فى طبيعة إجراءاته التى تصدر فى شكل قرارات تنظيمية أو فردية تخضع لرقابة القضاء الإدارى إلغاءً وتعويضاً،

أما الضبط القضائى فإنه يصدر فى شكل قرارات قضائية لا تخضع لرقابة القضاء الإدارى .

## المبحث الثاني

### أفراض ووسائل الضبط الإداري

نتناول فيما يلي أغراض الضبط الإداري ثم نبين الوسائل أو الأساليب التي يستعين بها لتحقيق هذه الأغراض.

#### المطلب الأول

##### أفراض الضبط الإداري

بينما أن الهدف من الضبط الإداري هو حماية النظام العام ومنح انتهاكه والإخلال به. وتمارس الإدارة سلطة الضبط الإداري متى وجدت ذلك ضرورياً ولو لم ينص القانون على إجراء معين لمواجهة هذا الانتهاك أو الإخلال.

والنظام العام فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان فيما يعتبر مخالفاً للنظام العام في زمان أو مكان معينين قد لا يعد كذلك في زمان أو مكان آخرين. كما يختلف باختلاف الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة، لذلك يجمع الفقه على ضرورة ربط فكرة النظام العام بالمصلحة العامة العليا للمجتمع في كل دولة على حده.

غير أن معظم الفقهاء يتفقون على أن النظام العام يهدف إلى تحقيق ثلاثة أغراض رئيسية هي: الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة.

#### أولاً: الأمن العام:

يقصد بالأمن العام تحقيق كل ما من شأنه اطمئنان الإنسان على نفسه وماله وعرضه من خطر الاعتداءات والانتهاكات واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الكوارث الطبيعية كالكوارث والأخطار العامة كالحرائق

والفيضانات والسيول، والانتهاكات التي قد يتسبب بها الإنسان كجرائم القتل والسرقة والمظاهرات وأحداث الشغب وحوادث المرور.

### ثانياً: الصحة العامة:

ويقصد بها حماية صحة الأفراد من كل ما من شأنه أن يضر بها من أمراض أو أوبئة إذ تعتمد الإدارة إلى تطعيم الأفراد من الأمراض المعدية وتتخذ الإجراءات التي تمنع انتشارها.

كما تشرف على توفير المياه الصالحة للشرب وتراقب صلاحية الأغذية للاستهلاك البشرى ومدى تقيد المحال العامة بالشروط الصحية. ولاشك أن وظيفة الدولة فى مجال الصحة العامة قد توسعت إلى حد كبير بفعل انتشار التلوث وكثرة الاعتماد على المواد الكيماوية فى الصناعة وتأثير ذلك على صحة الأفراد.

### ثالثاً: السكنية العامة:

ويقصد بها توفير الهدوء فى الطرق والأماكن العامة ومنع كل ما من شأنه أن يقلق راحة الأفراد أو يزعجهم كالأصوات والضوضاء المنبعثة من مكبرات الصوت والباعة الجائلين ومحلات التسجيل ومنبهات المركبات.

ومن الجدير بالذكر أن مفهوم النظام العام قد اتسع ليشمل النظام العام الأدبى والأخلاق العامة. وأمكن بالتالى استعمال سلطة الضبط الإدارى للمحافظة على الآداب والأخلاق العامة، فتجاوز بذلك العناصر الثلاثة السابقة. وفى هذا الاتجاه تملك الإدارة منع عرض المطبوعات المخلة بالآداب العامة. وكذلك حماية المظهر العام للمدن وحماية الفن والثقافة. وفى ذلك لا يجوز تقديم العروض المسرحية أو التمثيلية أو

الموسيقية أو الراقصة أو الغنائية فى الملاهى أو المحال العامة إلا بعد الترخيص بها من الجهات المختصة .

## **المطلب الثانى**

### **وسائل الضبط الإدارى**

فى سبيل تحقيق أهداف الضبط الإدارى لابد للإدارة أن تستخدم وسائل أو أساليب معينة وهى لوائح الضبط وأوامر الضبط الفردية وأخيرا للتنفيذ الجبرى.

#### **أولاً: لوائح الإدارى:**

تتضمن لوائح الضبط الإدارى قواعد عامة مجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، وتتضمن تقييد حريات الأفراد، لذلك نشأ خلاف شديد حول مدى مشروعيتها، على اعتبار أن تقييد الحريات لا يجوز إلا بقانون ووظيفة الإدارة تتحصر بوضع هذه القوانين موضع التنفيذ.

غير أن الاتجاه السليم فى القضاء والفقهاء يعترف للإدارة بتنفيذ هذه القوانين وتكميلها، وقد تقتصر مهمة هذا الضبط الإدارى على تطبيق النظم العامة الضبطية التى نصت عليها القوانين.

ومن ثم تعد لوائح الضبط أهم أساليب الضبط الإدارى وأقدرها فى حماية النظام العام، ومنها لوائح تنظيم المرور، ولوائح تنظيم العمل فى المحال العامة، وتتخذ عدة مظاهر فى تقييدها لنشاط الأفراد منها الحظر، والإذن المسبق والإخطار والتنظيم وسوف نبين هذه المظاهر فيما يلى.

## ١ - الحظر:

يقصد بالحظر أن تتضمن لوائح الضبط منع مزاوله نشاط معين منعاً كاملاً أو جزئياً.

والأصل أن لا يتم الحظر المطلق لنشاط ما لأن ذلك يعنى انتهاك للحرية ومصادرة للنشاط. ولكن أجاز القضاء استثناء الحظر الكامل للنشاط عندما يشكل إخلالاً بالنظام العام كمنع إنشاء مساكن للبعاء أو للعب الميسر.

## ٢ - الإذن المسبق:

قد تظهر لوائح الضبط فى ضرورة الحصول على إذن مسبق من جهة الإدارة قبل مزاوله النشاط، ومن الضرورى أن يشترط القانون المنظم للحرية الحصول على هذا الإذن، إذ أن القانون وحدة هو الذى يملك تقييد النشاط الفردى بإذن سابق وعكس هذا يسمح بالتمييز بين الأفراد.

## ٣ - الإخطار عن النشاط:

ويحصل بأن تشترط اللائحة ضرورة اخطار السلطة المختصة بمزاوله نشاط معين حتى تتمكن من اتخاذ ما يلزم من إجراءات تكفل حماية النظام العام. مثال ذلك الإخطار عن تنظيم اجتماع عام. فى هذه الحالة لا يكون الاجتماع محظوراً وليس من الضرورى الحصول على إذن مسبق.

## ٤ - تنظيم النشاط:

قد لا تتطوى لوائح الضبط على حظر نشاط معين أو اشتراط الحصول على إذن مسبق أو الإخطار عنه. وإنما قد تكتفى بتنظيم النشاط الفردى وكيفية ممارسته، كما لو تم تحديد سرعة المركبات فى الطرق العامة أو تحديد أماكن وقوفها.

## ثانياً: أوامر الضبط الإدارى الفردية:

قد تلجأ سلطات الضبط إلى إصدار قرارات إدارية أو أوامر فردية لتطبيق على فرد أو أفراد معينين بذواتهم. وقد تتضمن هذه القرارات أوامر بالقيام بأعمال معينة أو نواهى بالامتناع عن أعمال أخرى. مثال ذلك الأوامر الصادرة بمنع عقد اجتماع عام أو الأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط أو القرار الصادر بمصادرة كتاب أو صحيفة معينة.

والأصل أنه يجب أن تستند هذه القرارات إلى القوانين واللوائح فتكون تنفيذاً لها. إلا أنه استثناء من ذلك قد تصدر القرارات الإدارية دون أن تكون مستندة إلى قانون أو لائحة تنظيمية عامة. فاللائحة أو التشريع لا يمكن أن ينصا على جميع التوقعات أو التنبؤات التى قد تحدث. كما أن مفهوم النظام العام متغير، فإذا ظهر تهديداً أو إخلال لم يكن التشريع أو اللائحة قد توقعاه فإن طلب أن يكون القرار الفردى مستنداً إلى قاعدة تنظيمية يؤدي إلى تجريد سلطة الضبط من فاعليتها.

## ثالثاً: التنفيذ الجبرى:

قد تستخدم الإدارة القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الإدارية لمنع الإخلال بالنظام العام. وتعد هذه الوسيلة أكثر وسائل الضبط شدة وعنفاً باعتبارها تستخدم القوة الجبرية ولا يخفى ما لذلك من خطورة على حقوق الأفراد وحررياتهم. ويعد التنفيذ الجبرى لقرارات الضبط الإدارى أحد تطبيقات نظرية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، واستناداً لذلك لا يتم الحصول على إذن سابق من السلطات القضائية لتنفيذه. إلا أنه يجب أن تتوافر فيه ذات شروط التنفيذ المباشر.

ومن الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى التنفيذ الجبري أن يبيح القانون أو اللائحة استعمال هذا الحق، أو يرفض الأفراد تنفيذ القوانين واللوائح ولا يوجد أسلوب آخر لحمل الأفراد على احترام القوانين واللوائح غير التنفيذ الجبري، كما يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب في حالة الضرورة. ويشترط في جميع الحالات أن يكون استخدام القوة المادية متناسباً مع جسامة الخطر الذي من الممكن أن يتعرض له النظام العام. ويجب التنويه أخيراً إلى أن استخدام القوة المادية لا يعنى حتماً مجازاة الأفراد عن أفعال مجرمة ارتكبوها. وإنما يقصد بالقوة المادية تلك القوة المستخدمة لمنع وقوع أى إخلال بالنظام العام بعناصره الثلاثة.

## **المبحث الثالث**

### **حدود سلطات الضبط الإدارى**

من الضرورى وضع حدود لاختصاصات الإدارة فى ممارستها لسلطات الضبط الإدارى يتم من خلالها الموازنة بين تحقيق متطلبات النظام العام وضمان حقوق وحرىات الأفراد، وقد درجت أحكام القضاء الإدارى على منح الإدارة حرية واسعة فى ممارسة سلطات الضبط الإدارى، غير أنها أخضعتها فى نفس الوقت لرقابة القضاء الإدارى من نواح عدة. وفى هذا المجال نبين حدود سلطات الضبط الإدارى فى الأوقات العادية، ثم نعرض بعد ذلك لحدود سلطات الضبط الإدارى فى الظروف الاستثنائية وسوف نتناول ذلك فى مطلبين.

### **المطلب الأول**

#### **حدود سلطات الضبط الإدارى**

##### **فى الظروف العادية**

تخضع سلطة الضبط الإدارى فى الظروف العادية لمبدأ المشروعية الذى يستدعى أن تكون الإدارة خاضعة فى جميع تصرفاتها للقانون، وإلا كانت تصرفاتها وما تتخذه من قرارات باطلاً وغير مشروعاً. وتتمثل رقابة القضاء على سلطات الإدارة فى هذه الظروف فيما يلى:

##### **أولاً: أهداف الضبط الإدارى:**

يجب أن تنقيد الإدارة بالهدف الذى من أجله قرر المشرع منح هيئات الضبط هذه السلطات، فليس للإدارة تخطى هذا الهدف سواء كان عاماً أم خاصاً، فإذا استخدمت سلطتها فى تحقيق أغراض بعيدة عن حماية النظام العام. أو سعت إلى تحقيق مصالح عامة لكن لا تدخل ضمن أغراض

الضبط التى قصدھا المشرع فإن ذلك يعد انحرافاً بالسلطة ويخضع قرار الإدارة لرقابة القضاء.

### ثانياً: أسباب الضبط الإدارى:

يقصد بسبب الضبط الإدارى الظروف الخارجية التى دفعت الإدارة إلى التدخل وإصدار قرارها، ولا يعد تدخل الإدارة مشروعاً إلا إذا كان مبنياً على أسباب صحيحة وجدية من شأنها أن تخل بالنظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة.

### ثالثاً: وسائل الضبط الإدارى:

يجب أن تكون الوسائل التى تستخدمها سلطات وهيئات الضبط الإدارى مشروعة، وفى القيود التى استقر القضاء على ضرورة إتباعها، واستخدام الإدارة لوسائل الضبط الإدارى لا يجوز أن يترتب على استعمال هذه الوسائل تعطيل الحريات العامة بشكل مطلق لان ذلك يعد إلغاء لهذه الحريات، والحفاظ على النظام العام لا يلتزم غالباً هذا الإلغاء وإنما يكتف بتقيدها. ومن ثم يجب أن يكون الحظر نسبياً، أى أن يكون قاصراً على زمان أو مكان معينين.

وعلى ذلك تكون القرارات الإدارية التى تصدرها سلطة الضبط الإدارى بمنع ممارسة نشاط عام منعاً عاماً ومطلقاً غير مشروعة.

### رابعاً: ملائمة قرارات الضبط الإدارى:

لا يكفى أن يكون قرار الضبط الإدارى جائزاً قانوناً أو أنه قد صدر بناء على أسباب جدية، إنما تتسع رقابة القضاء لبحث مدى اختيار الإدارة

الوسيلة الملائمة للتدخل، فيجب أن لا تلجأ إلى استخدام وسائل قاسية أو لا تتلاءم مع خطورة الظروف التي صدرت فيها.

ومن الضروري أن نبين أن سلطة القضاء فى الرقابة على الملائمة هى استثناء على القاعدة العامة فى الرقابة على أعمال الإدارة، فالأصل هو استقلال الإدارة فى تقدير ملائمة قراراتها، لكن بالنظر لخطورة قرارات الضبط على الحقوق والحريات فإن القضاء يبسط رقابته على الملائمة. وفى هذا المجال لا يجوز مثلاً لرجال الأمن أن يستخدموا إطلاق النار لتفريق مظاهرة فى الوقت الذى كان استخدام الغاز المسيل للدموع أو خرطوم المياه كافياً لتحقيق هذا الغرض.

### **المطلب الثانى**

#### **حدود سلطات الضبط الإدارى**

##### **فى الظروف الاستثنائية**

قد تطرأ ظروف استثنائية تهدد سلامة الدولة كالحروب والكوارث الطبيعية، وتجعلها عاجزة عن توفير وحماية النظام العام باستخدام القواعد والإجراءات التى تستخدم فى الظروف العادية والتى سبق بيانها. وفى هذه الحالة لا بد أن تتسع سلطات هيئات الضبط لمواجهة هذه الظروف من خلال تمكينها من اتخاذ إجراءات سريعة وحازمة لمواجهة الظرف الاستثنائى.

على أن الظرف الاستثنائى أيا كانت صورته حرباً أو كوارث طبيعية لا يجعل الإدارة بمنأى من رقابة القضاء بشكل مطلق، فلا يعدو أن يكون الأمر توسعاً لقواعد المشروعية، فالإدارة تبقى مسئولة فى ظل الظروف

الاستثنائية على أساس الخطأ الذى وقع منها، غير أن الخطأ فى حالة الظروف الاستثنائية يقاس يميزان آخر غير ذلك الذى يقاس به الخطأ فى الظروف العادية.

### **أولاً: التنظيم القانونى لسلطة الضبط فى الظروف الاستثنائية:**

وحيث أن نظام الظروف الاستثنائية من شأنه المساس المباشر بحقوق وحرىات الأفراد التى يكلفها الدستور، فلا بد أن يتدخل المشرع لتحديد ما إذا كان الظرف استثنائياً أو لا، ويتم ذلك بإتباع أسلوبين.

#### **الأسلوب الأول:**

أن تصدر قوانين تنظم سلطات الإدارة فى الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، ويتسم هذا الأسلوب بحماية حقوق الأفراد وحرىاتهم لأنه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء إلى سلطات الظروف الاستثنائية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية، ويعيبه أن هناك من الظروف الاستثنائية ما يقع بشكل مفاجئ لا يحتمل استصدار تلك التشريعات بالإجراءات الطويلة المعتادة.

#### **الأسلوب الثانى:**

يتمخض هذا الأسلوب عن وجود قوانين منظمة سلفاً لمعالجة الظروف الاستثنائية قبل قيامها، ويرخص الدستور للسلطة التنفيذية بإعلان حالة الظروف الاستثنائية والعمل بمقتضى هذه القوانين.

ولا يخفى ما لهذا الأسلوب من عيوب تتمثل فى احتمال إساءة الإدارة سلطاتها فى إعلان حالة الظروف الاستثنائية فى غير أوقاتها للاستفادة مما يمنحه لها المشرع من صلاحيات فى تقييد حرىات الأفراد وحقوقهم.

وقد أخذ المشرع الفرنسي بالأسلوب الأخير إذا منحت المادة السادسة عشرة من دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨ رئيس الجمهورية الفرنسية سلطات واسعة من أجل مواجهة الظروف الاستثنائية.

## **الباب الرابع**

### **وسائل الإدارة العامة**

تستعين الدولة لممارسة نشاطها الإدارى بوسيلتين أساسيتين وهما:  
**أولاً: الوسيلة البشرية:** ويقصد بها موظفو الإدارة العامة الذين يخضعون  
لنظام قانونى خاص يحدد مركزهم، وطرق تعيينهم وحقوقهم والتزاماتهم  
وتأديبهم وطرق انتهاء خدمتهم.

**ثانياً: الوسيلة المادية:** وهى تشمل أموال الدولة، وهذه الأموال قد تكون  
خاصة أو عامة، فالأموال الخاصة، وهى التى تملكها الدولة كملكية الأفراد  
العاديين لأموالهم الخاصة ومن ثم فإنه يسرى على هذه الأموال ما يسرى  
على الأموال المملوكة للأفراد، وتخضع للقانون المدنى بصفة أساسية ماعدا  
بعض الاستثناءات التى ترد فى نصوص قانونية صريحة.

أما الأموال العامة فهى التى تخصص للنفع العام، ونظراً لغلبة النفع  
العام على هذه الأموال فإنها تخضع لنظام قانونى مستقل يتمثل فى مبادئ  
وأحكام القانون الإدارى.

وسنتناول هاتين الوسيلتين على النحو التالى:

**الفصل الأول: الوظيفة العامة.**

**الفصل الثانى: الأموال العامة.**

## الفصل الأول الوظيفة العامة

تقوم السلطة الإدارية بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتشغيل مرافقها العامة عن طريق عدد كبير من العاملين اصطلح على تسميتهم بالموظفين العموميين ، وهؤلاء الموظفون لهم نظام قانونى خاص بحكم مراكزهم الوظيفية.

وتشمل دراسة الموظفين العموميين فى القانون الإدارى كل ما يتعلق بهم منذ دخولهم الوظيفة العامة ، وأثناء حياتهم الوظيفية إلى خروجهم من الخدمة وانتهاء الرابطة الوظيفية بينهم وبين السلطة الإدارية .

ومن ثم ستكون دراستنا لموضوع الموظفين العموميين على النحو التالى.

**المبحث الأول:** تعريف الموظف العام وطبيعة علاقته بالسلطة الإدارية.

**المبحث الثانى:** التعيين فى الوظيفة العامة.

**المبحث الثالث:** تنظيم العمل الوظيفى.

**المبحث الرابع:** حقوق الموظف العام.

**المبحث الخامس :** واجبات الموظف العام.

**المبحث السادس :** انتهاء الخدمة الوظيفية.

## المبحث الأول

### تعريف الموظف العام وطبيعة

#### علاقته بالسلطة الإدارية

ندرس في هذا المبحث تعريف الموظف وطبيعة علاقته بالسلطة الإدارية في مطلبين:

### المطلب الأول

#### تعريف الموظف العام

لم يضع المشرع تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام، واقتصرت قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة<sup>(١)</sup> علي مجرد بيان الخاضعين لأحكامها، لذا فإن الفقه والقضاء الإداري تصدياً للبحث عن التعريف المناسب للموظف العام. وقد استقر القضاء الإداري في مصر علي تعريف معين حيث أشارت المحكمة الإدارية العليا إلي العناصر الأساسية للموظف العام إذ تقول: "وغنى عن البيان أن ليس كل من تمنحه الدولة مرتباً يعتبر "موظفاً عاماً"،.. فإن صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص، ولا تجرى عليه أحكام

---

(١) ينظم الوظيفة العامة في مصر حالياً القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الصادر في الأول من نوفمبر ٢٠١٦ ، المنشور بالجريدة الرسمية ، العدد ( ٤٣ مكرر أ ) ، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ ، المنشور بالجريدة الرسمية ، العدد ( ٢١ مكرر ) في ٢٧ مايو ٢٠١٧ . وقبل هذا القانون كان ينظم الوظيفة العامة القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ ، الذي أثار جدلاً وفضلاً كبيراً بين موظفي الدولة مما أدى إلى الغائه والعودة مرة أخرى للعمل بالقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨م - الذي كان معمولاً به - والخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر في ١٨ يوليو ١٩٧٨ والمعدل بالقانون رقم ٢١٩ لسنة ١٩٩١ الصادر في ٨/١٢/١٩٩٦ وقبل هذا القانون كان ينظم الوظيفة العامة القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، وقبله القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وقبلهم جميعاً كان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

الوظيفة العامة إلا إذا كان معيناً في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر".

وتحرص المحكمة الإدارية العليا - ومن قبلها محكمة القضاء الإداري - علي ترديد هذا المعيار في كل حالة تتصدى فيها لتحديد وصف الموظف العام.

**وعلي هذا فيمكننا تعريف الموظف العام بأنه: "كل من يعين في عمل دائم بواسطة السلطة المختصة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر".**

ونبين فيما يلي العناصر الأساسية التي تقوم عليها فكرة الموظف العام، أو بمعنى آخر الشروط التي يجب توفرها لاعتبار الشخص موظفاً عاماً.

#### **الأول: العمل الدائم:**

ويقصد بدائمية العمل: أن يكون عمل الشخص بصفة دائمة ومستمرة، بحيث يتفرغ للعمل الوظيفي تفرغاً دائماً دون انقطاع، فإذا كان عمل الشخص عارضاً أو موسمياً أو لانجاز مهمة فلا ينطبق عليه هذا الشرط، ولا يعتبر موظفاً عاماً.

وعلى ذلك لا يعتبر موظفاً عاماً المقاول أو الحارس أو الخبير أو المجند في الجيش، وكل من يقوم بعمل عارض أو يؤدي مهمة مؤقتة. لكن لا يشترط أن يتقاضى من يقوم بالعمل الدائم مرتباً حتى يعتبر موظفاً وبناءً على ذلك يتمتع بصفة الموظف العام المأذونون، والعمد والمشايخ، والحنوتي، والتربي، لأنهم يقومون بأعمال دائمة في خدمة مرفق عام تديره سلطة إدارية رغم عدم تقاضيهم مرتبات.

**الثاني: أن يكون العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو سلطة إدارية بطريق مباشر:**

معنى هذا الشرط أن يكون المرفق الذي يعمل فيه الشخص بصفة دائمة خاضعاً لإدارة سلطة عامة إدارية سواء كانت هذه السلطة مركزية وهي التي تجسدها الدولة نفسها، أم سلطة لامركزية محلية أو مصلحة، فالعبرة إذن بقيام الشخص بالعمل الدائم في خدمة شخص من أشخاص القانون بشكل مباشر حتى يعتبر موظفاً عاماً، وبناء على ذلك لايعتبر من الموظفين العموميين كل من يعمل في خدمة مرفق عام تتم إدارته بطريق الالتزام أو امتياز المرافق العامة أو بشركة من شركات الاقتصاد المختلط.

كما رفض مجلس الدولة في مصر الاعتراف بصفة الموظف العام للعاملين في شركات القطاع العام نظراً لسير العمل في هذه الشركات وفقاً لقواعد القانون التجاري وأساليبه المختلفة عن أساليب القانون العام رغم امتلاك الدولة لأموال هذه الشركات.

وعلى ذلك يعتبر العاملون في شركات القطاع العام عمالاً يخضعون لقانون العمل فيما لم يرد بشأنه نص في قانون العاملين بالقطاع العام، ويفصل القانون العادي في منازعاتهم إلا فيما يتعلق بالمسائل التأديبية، حيث تختص المحاكم التأديبية في مجلس الدولة بهذه المنازعات مثل الموظفين العموميين في الدولة.

**الثالث: أن يكون التعيين في الوظيفة بواسطة السلطة المختصة:**

لا يكفي لاكتساب الشخص صفة الموظف العام أن يعمل بصفة دائمة في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو سلطة إدارية بطريق مباشر، بل لا بد أن يكون تعيين هذا الشخص قد تم بطريقة مشروعة، وبقرار من السلطة المختصة بالتعيين.

ويعتبر هذا العنصر عنصراً أساسياً في إضفاء صفة الوظيفة العامة علي الشخص، لأن فقده يفقد الشخص صفة الموظف العام.

وبناء علي ذلك فإنه إذا أقحم شخص ما نفسه في وظيفة عامة، أو باشر الاختصاصات المقررة لهذه الوظيفة من تلقاء نفسه أو دخلها بأسلوب غير مشروع فإن جميع التصرفات الصادرة منه تعتبر معدومة لصدورها من شخص عادي لا يتمتع بصفة الموظف العام، حيث يعتبر عمله غصباً للسلطة، وهذا في الأحوال العادية.

**أما في الظروف الاستثنائية فإن القضاء الإداري يعتبر تصرفات مثل هذا الشخص مشروعة طبقاً لنظرية الموظف الفعلي<sup>(١)</sup>.**

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٠٥ وما بعدها، د/ ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٠، د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٠١ وما بعدها.

## المطلب الثاني

### طبيعة علاقة الموظف بالسلطة الإدارية

يؤدي الموظف خدماته للشخص الإداري العام مقابل مزايا مادية أو أدبية تحققها له الإدارة.

فما حقيقة الرابطة أو العلاقة التي بينه وبين الدولة؟ هل رابطة الأجير برب العمل أم تختلف عن ذلك؟.

لقد وجد خلاف في هذا الشأن فقد كان الاتجاه في الماضي إلي تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة علي أنها علاقة تعاقدية، ولكن بعد أن ظهرت عيوب ومساوئ هذا التكييف أصبح الرأى السائد الآن يكيف هذه العلاقة علي أنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ونعرض لهذين التكييفين في فرعين متتاليين:

### الفرع الأول

#### التكييف التعاقدي

استند التكييف التعاقدي في البداية علي القانون الخاص، واعتبر أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تعاقدية يحكمها القانون المدني، ثم تحول الاتجاه بعد ذلك إلي إخضاع هذه العلاقة التعاقدية لقواعد التعاقد في القانون العام ونوضح هذين الاتجاهين فيما يلي:

#### أولاً: علاقة تعاقدية في نطاق القانون الخاص:

اتجه الرأى قديماً إلي تكييف علاقة الموظف بالدولة علي أنها علاقة تعاقدية تخضع لقواعد القانون المدني المنظمة للتعاقد، ووصف هذا العقد بأنه عقد وكالة عادية إذا كان العمل المنوط بالموظف قانونياً أو ذهنياً، وعقد إجارة أشخاص أو عقد عمل إذا كان العمل مادياً.

وقد تعرض هذا التكييف للانتقاد الشديد من الناحيتين الشكلية والموضوعية:

١- فمن الناحية الشكلية فإن العقود تحتاج إلي مناقشات لتحديد شروطها، ومثل هذه المناقشات، لا وجود لها في تعيين الموظفين العموميين، ذلك أن تعيين الموظفين يتم وينتج آثاره بمجرد صدور قرار التعيين لا بقبول الموظف.

٢- ومن الناحية الموضوعية فإن مبدأ العقد شريعة المتعاقدين المسلم به في القانون الخاص لا يصلح لتنظيم علاقة الموظف بالدولة، لأن السلطة الإدارية تملك سلطة تعديل مركز الموظف القانوني دون توقف ذلك علي رضاه كما أن الموظف لا يستطيع أن يفسخ العقد إذا ما خالفت الإدارة شروطه حيث تعمل الإدارة من أجل تحقيق المصلحة العامة، وضماناً لسير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

### ثانياً: العلاقة تعاقدية في نطاق القانون العام:

ذهب اتجاه آخر إلي تكيف علاقة الموظف بالدولة علي أنها علاقة تعاقدية، لكن هذا العقد ليس عقداً خاصاً كما ذهب إلي ذلك الاتجاه السابق، ولكنه عقد إداري.

وقد أسس أصحاب هذا الاتجاه رأيهم علي أساس أن العقد الإداري يمنح الإدارة سلطات وامتيازات معينة في مواجهة المتعاقد معها لا مثيل لها في العقود المدنية، كي تستطيع الإدارة إدارة المرافق والمصالح العامة بما يحقق النفع العام دون أن يكون من حق الموظف الاعتراض أو طلب فسخ العقد.

وقد تعرض هذا الاتجاه للنقد من ناحيتين:

١- أن التكييف التعاقدى حتى علي أساس أنه عقد إداري لا يتفق مع طبيعة العلاقة التي تنشأ بين الموظف والدولة بناء علي القرار الصادر بتعيينه وليس طبقاً لعقد تم إبرامه بعد إيجاب وقبول من الطرفين.

٢- أن السلطة الإدارية لا تملك الحق في تعديل العقد الإداري في أي وقت شاء، لأن ذلك الحق مقيد بنشأة ظروف جديدة تقتضى إجراء هذا التعديل، وأن تعوض المتعاقد عن ذلك، كما تنتقيد الإدارة بحدود معينة في قيامها بهذا التعديل حتى لا يحدث خلل في التوازن المالي للعقد يكون سبباً في حق المتعاقد معها طلب فسخ العقد أمام القضاء.

وبذلك يتضح لنا أن التكييف التعاقدى لعلاقة الموظف بالسلطة الإدارية، سواء خضع هذا التعاقد لقواعد القانون الخاص أم لأحكام القانون العام لا يتفق مع طبيعة هذه العلاقة، ومع متطلبات حسن سير المرافق العامة من أجل تحقيق المصلحة العامة<sup>(١)</sup>.

---

(١) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٥ وما بعدها د/ محمد

أنس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام، مرجع سابق، ص ٣٢١ وما بعدها.

## الفرع الثاني

### التكليف التنظيمي

لما كانت فكرة الرابطة التعاقدية في نطاق القانون العام لا تحقق جميع النتائج التي يتطلبها إعمال القواعد الضابطة لسير المرافق العامة فقد عدل القضاء الإداري عن تكليف الرابطة بين الموظف والدولة علي أساس الفكرة التعاقدية، وأحل مكانها فكرة المركز النظامي أو اللائحي للموظفين، بل إن القضاء العادي ذهب نفس المذهب في النظر إلي طبيعة علاقة الموظف بالدولة.

هذا... وينبغي الاعتراف أن ثمة طائفة من الموظفين يعتبرون في مركزي تعاقدي - وهي ظروف استثنائية خاصة - كما هو الحال بالنسبة للموظفين الأجانب في مصر.

#### **النتائج المترتبة علي اعتبار علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية:**

١- الموظف العام ملتزم بضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد: وترتيباً علي ذلك فإنه لا يجوز أن يأتي ما من شأنه أن يخل بهذه القاعدة، فليس للموظف أن يترك عمله بمجرد رغبته في ذلك بتقديم استقالته، وإنما لابد من صدور قرار بقبول هذه الاستقالة، وعليه أن يستمر في العمل لحين صدور ذلك القرار، كما أنه ليس للموظف أن يتوقف عن أداء عمله أو أن يضرب عنه إلا وفقاً للضوابط والقيود التي يضعها المشرع.

#### **٢-قرارات التعيين والنقل والترقية وانتهاء الخدمة قرارات إدارية:**

ومعنى كونها قرارات إدارية أنها تصدر من الإدارة وحدها دون مشاركة من الموظف وإن كان من اللازم لنفاذ قرارات التعيين أن يقبلها

الموظف صراحة أو ضمناً كما أن القرار الصادر بقبول الاستقالة لا بد وأن يسبقه طلب من الموظف المستقيل.

### ٣- بطلان كل اتفاق بين الموظف والإدارة يخالف أحكام الوظيفة:

إذا كان الموظف يستمد حقه من القوانين واللوائح مباشرة - لا من اتفاه مع الإدارة - فإن كل اتفاق يتم بينه وبين الإدارة علي خلاف المقرر في هذه القوانين أو اللوائح هو اتفاق باطل، فإذا اعترفت الإدارة للموظف بوضع معين مخالف للقانون فإن ذلك لا يمنع المحكمة من إنزال حكم القانون في المنازعات المطروحة أمامها علي الوجه الصحيح لتعلق الأمر بأوضاع إدارية تحكمها القوانين واللوائح، كما أن سكوت الإدارة علي وضع مخالف للقانون بالنسبة إلي أحد الموظفين - ولو لمدة طويلة - لا يكسبه حقاً في هذا الوضع المخالف للقانون<sup>(١)</sup>.

---

(١) د/ عبد المنعم محفوظ، د/ ماهر عبد الهادي، د/ الشافعي أبو راس، أصول القانون الإداري، الناشر: مكتبة النصر ١٩٨٥، ص ٥٦٣ وما بعدها.

## **المبحث الثاني**

### **التعيين في الوظيفة العامة**

نتعرض في هذا المبحث لدراسة الشروط العامة الواجب توفرها لتولي الوظيفة العامة، ثم لدراسة طرق اختيار الموظفين، وذلك في مطلبين:

#### **المطلب الأول**

##### **شروط تولي الوظائف العامة**

من المسلم أن السلطة الإدارية تملك وهي تباشر سلطتها في التعيين أن تضع أصولاً وقواعد، وتسن معايير وضوابط تنظم بها شروط التعيين ضماناً لحسن الاختبار.

وقد نص قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة ٢٠ وكذلك قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ في المادة ١٤ علي الشروط التي يجب توفرها فيمن يعين في إحدى الوظائف العامة، وتنحصر هذه الشروط فيما يلي:

##### **أولاً: الجنسية المصرية:**

يتعين أن يكون الشخص المعين متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل جمهورية مصر العربية بالمثل بالنسبة إلي تولي الوظائف العامة.

أما المتجنس فإنه يجب التمييز بينه وبين الوطني الأصل فالعادة ألا يسمح للمتجنس بالتمتع بحقوق الوطنيين إلا بعد فترة معينة يثبت فيها ولاءه لوطنه الجديد، وأما بالنسبة للأجانب فإنه لا يلجأ إليهم إلا في أحوال استثنائية وبشروط خاصة، وقد أوجبت المادة ١٤ من قانون العاملين المدنيين بالدولة أن يصدر بتوظيف الأجانب قرار من الوزير المختص

بالانتمية الإدارية وذلك بناء علي عرض لجنة شؤون الخدمة المدنية. وهذا ما اكده المشرع في قانون الخدمة المدنية الأخير، عندما اجاز التعاقد في حالات الضرورة مع ذوى الخبرات في التخصصات النادرة ، بموافقة رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص ، وبمراعاة الشروط والضوابط التى وردت بالمادة ١٦ من القانون ، والتعاقد في هذه الحالة يتسع ليشمل الخبراء المصريين والأجانب.

ثانياً: أن يكون محمود السيرة حسن السمعة: (١).

وهذا الشرط ضروري لقيام الثقة والاطمئنان لشخص الموظف وتصرفاته في عمله، فهو شرط لازم وبديهي توجبها المبادئ العامة دون حاجة للنص عليه، وكما هو شرط ضروري للتعيين فهو لازم - أيضاً - طوال مدة الخدمة، وإن كان لا يترتب علي فقده أثناء الخدمة إنهاء الرابطة الوظيفية في الأحوال جميعها، إذ يقتصر الأمر علي مجرد المساءلة التأديبية تأسيساً علي إخلال الموظف بواجب حسن السير والسلوك والمحافظة علي كرامة الوظيفة.

وسيرة المرء هي ما عرف به أو عرف عنه من صفات حميدة أو غير حميدة تتناولها الألسن وتقر في الأذهان علي أنها صحيحة، وإن لم يكن ردها إلي أصل ثابت معلوم، ولذلك فإنه لا يشترط لسوء سيرة المرء أن يكون قد وجه إليه اتهام مشين أو صدرت ضده أحكام ماسة بالشرف، وإنما يكفي لسوء سيرة المرء أن تقوم ضده الشبهات وتعلق بسمعته شوائب تلوكها

---

(١) المادة ٢/١٤ من قانون الخدمة المدنية.

الألسن دون أن يصل الأمر إلي حد إدانته في ذلك بأية أحكام جنائية أو غيرها.

**ثالثاً: عدم سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف:**

نصت المادة ٣/١٤ من قانون الخدمة المدنية على ذلك الشرط بقولها : " ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره. وبمقارنة هذا النص مع نص المادة ٣/٢٠ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨<sup>(١)</sup>، نرى أن المشرع قد تشدد تجاه الموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية ، وذلك بحرمانه من الالتحاق بالوظيفة ، حتى لو كان الحكم الصادر مشمولاً بوقف تنفيذ العقوبة أو كان الحكم صادراً للمرة الأولى ، ذلك أن المحكمة قد ترى أن المتهم - طبقاً لسيرته وسمعته- لن يعود إلى المخالفة مرة أخرى، فيصدر الحكم مشمولاً بوقف تنفيذ العقوبة ، فمن الأولى في هذه الحالة ألا يحرم من الالتحاق بالوظيفة ، خاصة وأنها قد تكون مصدر رزقه الوحيد هو وأسرته ، وكذلك الحال بالنسبة لارتكاب الجريمة

---

(١) وقد نصت علي هذا الشرط المادة ٣/٢٠ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بقولها " ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

ومع ذلك فإذا كان الحكم مشمولاً بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعيين العامل بعد موافقة السلطة المختصة، وإذا كان قد حكم عليه لمرة واحدة فلا يحول دون التعيين إلا إذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن تعيين العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل".

للمرة الأولى ، طالما أن لجنة شئون العاملين قد قدرت بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن تعيين المرشح لا يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل.

وطبقاً لنص المادة ٣/١٤ من قانون الخدمة المدنية ، فإن أى حكم بعقوبة جنائية على المرشح لشغل الوظيفة ، يحرمه من توليها ، أو الاستمرار فيها إذا كان موظفاً.

أما من يحكم عليه بعقوبة الجنحة ، فلا بد أن تكون العقوبة هنا مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف والأمانة. (١)

والملاحظ علي هذا الشرط من شروط التعيين أنه وإن جاء كمثال لحالة من الحالات التي تجافي حسن السمعة، إلا أنه جعل من رد الاعتبار طريقاً مفتوحاً لتولى الوظائف العامة، بغض النظر عن نوع الجريمة التي ارتكبتها المرشح للتعين.

#### رابعاً: عدم سبق الفصل من الخدمة:

وهذا الشرط نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة ٢٠ قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، وأكدت المادة ٤/١٤ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بقولها : "ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائي ما لم تمض علي صدوره أربع سنوات علي الأقل".

---

(١) د/ صلاح سيد عبدالعال: شرح أحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، دار النهضة

العربية - ٢٠١٧ ص ١٠٤، ١٠٥

والملاحظ هنا أن المنع من التعيين هو منع مؤقت ، ينتهي بمضى أربع سنوات على صدور الحكم أو القرار التأديبي النهائي<sup>(١)</sup>. والمقصود بالحكم التأديبي المشار إليه في هذا الشرط هو الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية التابعة لمجلس الدولة وفقاً للإجراءات والأوضاع القانونية. أما القرارات التأديبية فهي القرارات الصادرة عن مجالس التأديب.

**ونرى أنه يشترط لعودة الموظف** المفصول الذي مضت أربع سنوات علي فصله إلي التعيين ألا يكون الفصل لأسباب تجافي حسن السمعة كالسرقة وهتك العرض أو خيانة الأمانة، وإلا كان المرشح غير صالح للتعيين حتى بعد مضي هذه المدة، وإنما تعمل تلك المدة إذا لم يتصل الفصل بسبب يتنافى مع حسن السمعة كالخطأ في أداء الوظيفة.

**خامساً: اللياقة الصحية:**

يشترط للتعيين في إحدى الوظائف العامة أن يكون صحيح الجسم خالياً من الأمراض المعدية حتى يكون قادراً علي تحمل أعباء الوظيفة، لأن الوظيفة العامة تستلزم بذل الجهد الذهني أو العضلي - تبعاً لطبيعة هذه

---

(١) الجدير بالذكر أن المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ (الملغى) لم يشر لهذا الاستثناء وهو إمكانية العودة بعد أربع سنوات من تاريخ صدور الحكم أو القرار التأديبي النهائي مما كان يعنى عدم إمكانية عودة الموظف - في ظل هذا القانون - طالما قد سبق فصله من الخدمة بحكم أو قرار تأديبي نهائي. وحسناً فعل المشرع في قانون الخدمة المدنية الأخير ، بجعله المنع مؤقتاً ، لأن المنع المؤبد يتنافى مع طبيعة الأمور لاسيما أن الإنسان بطبعه غير معصوم من الخطأ.

الوظيفة- لذلك فإن المشرع قد اشترط في المادة ١٤/٥ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فيمن يعين في احدى الوظائف " أن تثبت لياقته الصحية لشغل الوظيفة بشهادة تصدر من المجلس الطبي المختص"<sup>(١)</sup>

#### سادساً: استيفاء مواصفات الوظيفة المطلوب شغلها:

لا يمكن أن يشغل أية وظيفة عامة - سواء عن طريق التعيين ابتداء أم النقل أم الترقية - إلا من استوفى مواصفاتها، وتحققت فيه الشروط اللازم توفرها فيمن يشغلها ، وهذا يستلزم توافر المؤهلات الدراسية والخبرات العملية المطلوبة لشغل الوظيفة، وذلك أخذاً بمبدأ وصف وترتيب الوظائف العامة. وإلى ذلك أشارت المادة ١٤/٦ من قانون الخدمة المدنية بقولها :  
"أن يكون مستوفياً لاشتراطات شغل الوظيفة".

#### سابعاً: اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة:

نصت المادة ١٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على  
"..... ويكون التعيين في تلك الوظائف بامتحان ينفذه الجهاز من خلال

---

(١) الجدير بالذكر أن المشرع في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (م) ٢٠م فقرة ٦) قد اشترط ثبوت اللياقة الصحية في المرشح لشغل الوظيفة العامة بمعرفة المجلس الطبي المختص، إلا أنه قد استثنى من ذلك العاملين المعينين بقرار من رئيس الجمهورية، كما أجاز هذا القانون الإعفاء من هذه اللياقة بقرار من السلطة المختصة بالتعيين. ولم يشر المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الى أى من هذين الاستثنائين.

لجنة للاختيار، ويشرف عليه الوزير المختص ، على أن يكون التعيين بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب لنتيجة الامتحان.....".

وبناء على ذلك فإنه يشترط للتعين في الوظيفة العامة أن يجتاز المرشح للوظيفة الامتحان المقرر لهذه الوظيفة، والغرض من ذلك هو الوقوف على مدى استعداد المرشح وخبراته والقدرات التي تستلزمها هذه الوظيفة ، وهذا الامتحان قد يكون تحريرياً أو شفهيًا أو عبارة عن مقابلة شخصية ، وقد يتم الجمع بين ذلك كله ، وقد أشارت الى هذا الشرط المادة ١٤ /٧ من قانون الخدمة المدنية.

#### ثامناً: السن:

اشترط المشرع في المادة ١٤ /٨ من قانون الخدمة المدنية ألا تقل سن المرشح لشغل الوظيفة عن ثمانية عشر عاماً ميلادياً، حتى يتمكن من تحمل أعباء هذه الوظيفة . وهذا السن يمثل الحد الأدنى لشغل الوظيفة العامة، ولم يحدد المشرع حداً اقصى لسن التعيين في الوظيفة العامة، وهذا ما يعنى جواز التعيين في الوظيفة العامة ما لم يبلغ المرشح السن المقررة للإحالة للمعاش. (١)

---

(١) اشترطت المادة ٢٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى فقرتها الثامنة ألا يقل سن المرشح لشغل وظيفة عامة عن ١٦ سنة، وحسناً فعل المشرع في قانون الخدمة المدنية برفعه السن الى ١٨ سنة، لأن الإنسان قبل بلوغه هذه السن يعتبر طفلاً ، وفقاً لنص المادة ٨٠ من دستور ٢٠١٤ والتي تنص على " يعد طفلاً كل من لم يبلغ الثامنة عشرة من عمره.....".

والجدير بالذكر أن الإدارة لها الحق في أن تشترط حداً أدنى وآخر أقصى للسن بشرط ألا يؤدي ذلك إلى إهدار مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ، وذلك كله تحت رقابة القضاء. (١)

**شروط أخرى لم ينص عليها قانون الخدمة المدنية:**

#### ١ - الإلمام بالقراءة والكتابة:

وهذا الشرط يمثل الحد الأدنى من المعرفة ، ولم يشر المشرع في قانون الخدمة المدنية إلى هذا الشرط وذلك اكتفاء منه باستيفاء اشتراطات الوظيفة واجتياز الامتحانات المقررة لشغلها (٢)

#### ٢ - شرط اداء الخدمة العسكرية

نص المشرع في قانون الخدمة العسكرية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠، على شرط وجوب تقديم شهادة المعاملة العسكرية، إذ تنص المادة ٢٩ من هذا القانون علي أنه "لا يجوز استخدام أي فرد بعد إتمامه الثامنة عشرة من عمره أو بقاءه في وظيفته أو عمله أو منحه ترخيصاً في مزاولة مهنة حرة أو قيده في جداول المشتغلين بها ما لم يكن حاملاً بطاقة الخدمة العسكرية والوطنية..".

---

(١) د/ صلاح سيد عبدالعال، شرح أحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، مرجع سابق ص ١١٩، ١٢٠.

(٢) أشار قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ إلى هذا الشرط صراحة وذلك في المادة ٩/٢٠.

هذه هي شروط شغل الوظيفة بصفة عامة، يضاف إليها الشروط والمؤهلات الأخرى الذي قد تتطلبها القوانين التي تحكم طوائف خاصة من الموظفين كالشروط المطلوبة في أعضاء هيئة التدريس بالجامعات ورجاء القضاء، ولإدارة أيضاً أن تتطلب شروطاً إضافية إلى جانب الشروط السابقة التي تعتبر الحد الأدنى الذي يجب توفره<sup>(١)</sup> بشرط ألا يؤدي ذلك - كما سبق ذكره- الى الاخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرض.

## المطلب الثاني

### طرق اختيار الموظفين العموميين

إن مجرد توفر شروط الوظيفة العامة لا يكفي لأن يصبح الفرد موظفاً عاماً بصورة تلقائية، بل لابد أن يكون لجهة الإدارة طرق اختيار محددة تستطيع من خلالها اختيار أكفأ العناصر لشغل الوظائف العامة من بين المتقدمين لشغلها وهناك طرق اختيار متنوعة أهمها:

#### أولاً: طريقة السابقة:

ويتم اختيار العاملين المدنيين بالدولة وفقاً لهذه الطريقة - عن طريق ما تعقده السلطات الإدارية المختصة من امتحانات لتولي الوظائف العامة. وهذا هو الأسلوب الرئيسي لاختيار الموظفين ، والمأخوذ به في معظم دول العالم، مثل إنجلترا ، وأمريكا ، ومصر، وبناءً على هذا الأسلوب لا يعين في الوظائف العامة إلا الشخص الذي اجتاز بنجاح الامتحانات

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٣ وما بعدها، د/ عمر فؤاد بركات: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٧ وما بعدها، د/ بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٥٠ وما بعدها.

المقررة لشغل هذه الوظائف، ولكي يعتبر هذا الأسلوب رئيسياً يشترط أن تتجرد اللجنة القائمة على امتحانات المسابقة من الأهواء الشخصية خاصة، إذا كانت المسابقة مقصورة على الامتحان الشفوي فقط، فهذا الأسلوب يزود الإدارة بأفضل العناصر البشرية، فضلاً عن تحقيقه لمبدأ تكافؤ الفرص أمام جميع المواطنين. (٢) .

وقد تضمنت قوانين الوظيفة العامة في مصر عدة نصوص تحت على شغل الوظيفة العامة عن طريق إجراء المسابقات، بداية من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م، ومروراً بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م، والقانون رقم ٥٨ سنة ١٩٧١م، والقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م، ثم القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ وأخيراً قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ المعمول به حالياً، والذي أوجب في المادة ١٢ منه أن " يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه على أساس الكفاءة والجدارة ، دون محاباة أو وساطة من خلال اعلان مركزى على بوابة الحكومة المصرية متضمنا البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها على نحو يكفل تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين..... ويكون التعيين في تلك الوظائف بامتحان ينفذه الجهاز من خلال لجنة للاختيار ، ويشرف عليه الوزير المختص ، على أن يكون التعيين بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائى لنتيجة الامتحان، وعند التساوى يقدم الأعلى في مرتبة الحصول على المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة ، فالدرجة الأعلى في ذات المرتبة ، فالأعلى مؤهلا ، فالأقدم في التخرج فالأكبر سنا.....".

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى: مبادئ علم الإدارة العامة، ص ٤٢٤ ، د/ علي عبدالقادر مصطفى : الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة ص ٢٢٧ .

ونظراً لتبنى المشرع المصرى لنظام المسابقة في قانون الخدمة المدنية الأخير، فسوف نلقى الضوء على نظام المسابقة ، من حيث بيان المقصود بهذا النظام ، وصور المسابقة ، وضماناتها .

#### المقصود بالمسابقات<sup>(١)</sup> :-

ويقصد بالمسابقات " أن تقوم هيئة ما (قد تكون هيئة مركزية يحددها القانون أو الجهة التي يراد التعيين فيها ) بعقد امتحانات ذات طبيعة خاصة للمرشحين لشغل الوظائف العامة بقصد التحقق من كفايتهم وصلاحياتهم لتحمل أعباء وحاجيات الوظائف، على أن يرتب الناجحون في كشوف طبقاً لترتيب نجاحهم في المسابقة، على أن يتم التعيين وفقاً لهذا الترتيب " (٢) .

ويتضح من هذا التعريف أن نظام المسابقة يمثل قيداً على حرية الإدارة في الاختيار للوظيفة العامة، بما يفرضه عليها من الالتزام بالترتيب الوارد في كشوف الناجحين عند التعيين، والتي أسفرت عنه نتيجة المسابقة التي أشرفت عليها هيئة مستقلة عن جهة الإدارة، ومن ثم غلق الباب تماماً أمام جهة الإدارة في أعمال نظام الوساطة والمحسوبة في مجال التوظيف . كما يتضح أن نظام المسابقة يكشف عن مدى صلاحية الشخص المرشح للوظيفة العامة، وقياس مدى قدرته على تحمل أعبائها ، وذلك عن طريق فحص لياقته الذهنية والنفسية والفنية التي تكشف عنها نتائج هذه المسابقات، حتى يتسنى وضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة

---

(١) من كتاب الإدارة العامة للدكتور/ صبرى جلى أحمد : ص ٨٥ وما بعدها .  
ويراجع في تعريف المسابقة : د/ حمدي أمين عبدالهادي : نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ، ص ٢٩٦ ، د / محمد إبراهيم حسن علي : مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه مقدمة لحقوق القاهرة ١٩٨٤ ، ١٩٨٥ م ص ١٠٩ .  
(٢) د/ محمد السيد الدماصي: تولية الوظائف العامة، ص ٣٣٥

## صور امتحانات المسابقة :

ولقد اتخذت امتحانات المسابقة صوراً وأشكالاً متعددة على أن أكثر هذه الصور شيوعاً ما يقوم على أساس الامتحانات التحريرية والشخصية والعملية

وسوف نتناول هذه الصور بالشرح والتفصيل نظراً لأهميتها في إبراز تعدد مطالب التأهيل لشغل الوظائف، وتنوع الاختبارات تبعاً للقدرات التي يراد الكشف عنها .

### (١) الامتحانات التحريرية :-

أي تلك الامتحانات التي توضع فيها الأسئلة كتابة، ويقوم المتسابق بتدوين الإجابة عليها على نموذج معد لذلك ، ثم يقوم المصححون بتصحيحها، وتعد هذه الامتحانات الأكثر شيوعاً وانتشاراً في التطبيقات العملية، وذلك لبساطة إجراءاتها وسهولة تصحيحها، كما يمكن إعطاؤها في نفس الوقت لعدد كبير من المتسابقين<sup>(١)</sup> .

وتستهدف الامتحانات التحريرية الكشف عن المعلومات الفنية المتعلقة بمباشرة الوظيفة العامة، وتبين بالتالي مدى الكفاءة الذهنية والعقلية للمتسابق<sup>(٢)</sup>

### وتنقسم الامتحانات التحريرية إلى قسمين :-

#### (أ) مسابقات المقال :

---

(١) د/ محمد أنس قاسم : نظم الترقية في الوظيفة العامة ، ص ١٧٠ - د / رمضان بطيخ : الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٥٦ .

(٢) د/ عمر حلمي فهمي : مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة ص ٢٢٨ .

وتأخذ الأسئلة في هذا النوع من الامتحانات شكلاً عاماً، وتعطي للمتسابق الحرية الكاملة في الإجابة على هذه الأسئلة كيفما شاء ، وهذه الامتحانات سهلة الإعداد نسبياً ، حيث يطلب من المتسابق عرض موضوع عام بكل عناصره، وتكشف هذه النوعية من الامتحانات عن قدرة المتسابق في الإلمام والاستيعاب وحسن العرض وتسلسل الأفكار وترتيبها وتنظيم المقترحات واستخلاص النتائج.

غير أنه يؤخذ على هذه المسابقات ما يؤخذ على الامتحانات الجامعية من اختلاف تقييم الإجابات من مصحح لآخر<sup>(١)</sup>، الأمر الذي يثير هواجس وشكوك المتسابقين وعدم ثقتهم في نزاهة هذه المسابقات، فضلاً عن أن هذه النوعية من المسابقات كثيراً ما يعترض عليها من الموظفين ضعيفي اللغة ، الذين يعوزهم التعبير اللفظي وخاصة إذا لم تكن قوة الأسلوب والبلاغة من العناصر المهمة لوظيفتهم، كما هو الحال في الوظائف الهندسية والفنية والعملية بصفة عامة.

#### (ب)المسابقات الموضوعية أو ذات الإجابة القصيرة :-

وتتكون هذه المسابقات من عدد كبير من الأسئلة القصيرة التي تحتاج إلى أقل قدر ممكن من الكتابة في الإجابة عليها، وتأخذ هذه الامتحانات في التطبيق العملي عدة صور .

---

(١) راجع في ذلك : د/ محمد الدماصي : تولية الوظائف العامة، ص٣٨٧، ٣٨٨ - وكذلك : د/ عمر حلمي : مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة ص٢٢٩، ٢٣٠ .

أسئلة الصواب والخطأ : وفيها تكتب عدة جمل بعضها صحيح وبعضها خطأ ويطلب من المتسابق وضع علامة ( ✓ ) أمام العبارة الصحيحة، وترك الجمل الخطأ ، أو وضع علامة (×) أمامها .

أسئلة الاختيار المتعدد : وفيها يعطي للسؤال أكثر من إجابة بعضها صواب والبعض الآخر خطأ، ويترك للمتسابق وضع علامة أمام الإجابة الصحيحة أسئلة التكميل : حيث يطلب من المتسابق إكمال الجزء الناقص من الإجابة، وهذا النوع أكثر مرونة للمتسابق من النوعين السابقين، ويعتمد إلى حد كبير على ذاكرة المتسابق واختياره .

وتتميز هذه الامتحانات بثبات نتائجها ؛ لأن تقدير صحة الإجابة يخضع لمعيار موحد لا يختلف باختلاف المصححين، ومن ثم فإن الموظفين لا يعترضون على نتائجها، وتلقى استجابة من الممتحنين في معظم الأحيان<sup>(١)</sup> وبهذا تكون المسابقات الموضوعية أو ذات الإجابة القصيرة قد تفادت ما وجه إلى مسابقات المقال من نقد؛ لذا يمكن أن تكون هذه النوعية من الامتحانات التحريرية (مسابقات المقال وذات الإجابة القصيرة) أفضل بكثير من غيرها في تقدير مدى صلاحية المتسابق لتولي أعباء الوظيفة العامة . ومع ذلك فقد وجه إلى هذه الامتحانات نقداً مؤداه ، أن نتائجها ليست مقياساً حقيقياً لمستوى الطالب الذي يمكن أن يصادفه التوفيق في الإجابة الصحيحة على الرغم من صدورها اعتباطاً ، أو بطريقة عشوائية .

ويمكن الرد على هذا النقد بأن يطلب من المتسابق تعليل إجابته على كل نقطة يجيب عليها في حدود سطرين أو ثلاثة بحد أقصى، بحيث ينم

---

(١) د / محمد أنس قاسم : نظم الترقية في الوظيفة العامة ص ١٧٠، ١٧١ .

(التعليق) على فهمه الصحيح للسؤال ومعرفته التامة للإجابة، وبهذا تكون هذه الطريقة قد احتفظت بميزتها وتفاقت نقدها .

## (٢) الامتحانات الشخصية :-

تتكفل الامتحانات التحريرية بالكشف عن الجوانب العملية والفنية المتعلقة بالوظيفة، غير أن هناك جوانب أخرى يجب توافرها في المرشح للوظيفة العامة تتعلق بالجانب الحسي والسلوكي له، تعجز عن إبرازها الامتحانات التحريرية (٢) .

لذا فإن الامتحانات الشخصية تمكن الممتحن من الحكم على شخصية المتسابق وتقدير مدى استعداده لمواجهة المشاكل الطارئة وكيفية تناوله للأمور وسعة اطلاعه، وسرعة الفهم، وقوة الذاكرة، وحضور البديهة ولباقته، والحكم على مظهره الشخصي (١) .

لذلك تعتبر الامتحانات الشخصية مكملة للامتحانات التحريرية ؛ حيث لا يسمح بدخولها إلا للمتسابقين الذين اجتازوا بنجاح الامتحانات التحريرية. ومن ثم يكون من الخطأ الجسيم أن تكون صورة طبق الأصل من الامتحانات التحريرية من حيث الحكم على مقدار معلومات المتسابق العلمية والفنية، وإنما هي تنمة لها وتخصص لإبراز الجوانب التي تعجز عنها طرق القياس الأخرى (٢) .

---

(٢) راجع : د/ محمد السيد الدماصي : تولية الوظائف العامة ص ٣٥٤ .

(١) د/ سليمان الطماوي : مبادئ علم الإدارة ص ٤٢٥، ٤٢٦ - د/ محمد السناري : أصول الإدارة

العامة ص ١٦٥ - د/ أحمد نجم: مبادئ علم الإدارة العامة ص ٣٥٩، ٣٦٠.

(٢) راجع : د/ محمد الدماصي : تولية الوظائف العامة ص ٤١٩ .

وتحقيقاً لهذه الأغراض يجب أن تقوم بالمسابقة لجنة تتكون من متخصصين في الوظيفة المراد شغلها، وأخصائيين في علم النفس والقياس العقلي، حتى يمكن الإحاطة بكل الجوانب المعتبرة عن شخصية المتسابق.

### (٣) الامتحانات العملية :-

هي التي تستهدف التثبيت من صلاحية المتسابق لممارسة العمل وضمان جودة أدائه لمتطلباته المختلفة، والتغلب على ما يحيط به من مشكلات وعراقيل (٣).

وتستخدم هذه الامتحانات بكثرة في الولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة للوظائف العملية، والتي تتطلب قدرات ميكانيكية أو فنية أو مصرفية ، وذلك للكشف عن مهارة المتسابق في الجوانب اليدوية (كالعمل على جهاز الكمبيوتر) والصوتية (كاختبارات الصوت أمام الميكروفون بالنسبة للمذيعين) ، وتتميز هذه الامتحانات بأنها تقيس كفاءة الفرد بالنسبة للأعمال التي يقوم بها، إلا أنها لا تصلح إلا لنوع معين من الوظائف، وهي الوظائف ذات الصبغة العملية كما هو واضح من تسميتها (١).

ومن هذا يتضح أن الامتحانات العملية لا يصلح إجراؤها منفردة، بل هي مكملة للامتحانات التحريرية والشخصية .

تلك صور وأشكال المسابقات، ولا يمكن القول بوجود الأخذ بإحداها على وجه الإطلاق، حيث إن لكل فئة من الوظائف ما يناسبه من الامتحانات؛ لذا يجب أن تحدد أولاً طبيعة ومسئوليات الوظيفة حتى يتسنى تحديد الأوصاف والمهارات اللازم توافرها فيمن يشغلها، ثم تحدد بعد ذلك

(٣) د/ عمر حلمي : مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة ص ٢٤١ .

(١) د/ محمد أنس قاسم : نظم الترقية في الوظيفة العامة ص ١٧١، ١٧٢ .

طريقة الامتحان التي تكشف عن هذه المهارات، ومن ثم تقدر مدى صلاحية المتسابق لشغل تلك الوظيفة حتى ولو تم الجمع بين أكثر من طريقة منهما .

### ضمانات المسابقة

تعد المسابقات الوسيلة الأكثر أهمية لضمان تحقيق نظام الجدارة، ذلك النظام الذي يمد الإدارة بأصلح العناصر البشرية، فضلاً عن أن هذه المسابقات تحقق تكافؤ الفرص بين المواطنين في تقلد الوظائف العامة بالتساوي ما داموا متساوين قدرة واستعداداً .

ومن ثم فإن هذه المسابقات - إذا التزمت فيها الحيادة والموضوعية- (١) لا تعمل فقط على تحقيق نظام الجدارة، بل تعمل أيضاً على تحقيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، ذلك النظام الذي يعد هو ونظام الجدارة وجهان لعملة واحدة .

ولضمان تحقيق نظام الجدارة في المسابقات لابد من توافر الضمانتين الآتيتين لها :

**الضمانة الأولى : إتاحة الفرصة للجميع لدخول المسابقة :**

ويعني ذلك إتاحة فرصة متكافئة لجميع المؤهلين لشغل الوظيفة بدخولهم تلك المسابقات، وهذا بدوره يتطلب وصفاً دقيقاً وشاملاً للوظائف التي تشغل بطريق المسابقة، مع ضرورة إعلام جميع من تتوافر فيهم شروط المسابقة بخلو الوظيفة ودعوتهم للتنافس بشأنها (٢) .

---

(١) يقصد بالموضوعية بصفة عامة : الاستناد إلى معايير ذات طابع عام تستند إلى الحقائق التي تتجرد من النزعات الشخصية .

راجع في ذات المعنى : د/ محمد الدماصي : تولية الوظائف العامة، ص ٣٧٥ .

(٢) د/ عمر حلمي : مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة ص ١٧٣ .

ويتم إعلام الكافة عن طريق الإعلان على بوابة الحكومة المصرية، ولا بد أن يتضمن الإعلان الشروط المطلوبة في المتسابق، ومكان الامتحان وميعاده، والأوراق المطلوبة، ونوعية الوظيفة المراد شغلها، إلى غير ذلك من الأمور التي ترفع التجهيل عن الإعلان، كما يجب أن يكون الإعلان متجنباً للشروط التي تجعله قاصراً على فئة معينة من الأفراد دون غيرهم بلا مبرر تستلزمه طبيعة الوظيفة وظروف ممارستها، وبمعنى آخر لا بد أن يتسم الإعلان بالموضوعية وعدم التجهيل (٣) .

وبعد الانتهاء من الإعلان، لا يجوز تغيير أي بيان من البيانات الواردة فيه سواء تعلق التغيير بالشروط أو عدد الوظائف الشاغرة وأماكنها، وإلا عدا ذلك خطأ من الإدارة يحق للمتضرر الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء مع حفظ حقه في التعويض عن الضرر الذي أصابه من جراء التصرف الخاطئ.

**الضمانة الثانية : أن يكون تنظيمها بقانون أو لائحة :-**

ومن الضوابط التي تحقق نظام الجدارة في المسابقات، لا بد وأن تنظم تنظيماً قانونياً أو لائحياً على الأقل، بمعنى أن تبين إجراءات المسابقة ومراحلها، والإطار العام للوظائف التي تشغل عن طريقها بقانون أو على الأقل لائحة تتسم بالدقة والوضوح، ولا يمكن الخروج عنها إلا استثناءً للصالح العام وبلا توسع

**ثانياً: الاختيار المطلق:**

---

(٣) د/ محمد إبراهيم حسن علي : مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة ص ١١٥ .

ويقصد بهذه الطريقة أن يكون لجهة الإدارة سلطة مطلقة في اختيار العاملين من بين المرشحين الذين توفرت فيهم شروط التعيين.

ويؤخذ علي هذه الطريقة أنها تخل بمبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين، وتفتح الباب أمام المحسوبية والرشوة مما يؤدي إلي سوء الاختيار والإضرار بمستوى الأداء.

وقد كانت هذه الطريقة متبعة في مصر إلي ما قبل صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١.

### **ثالثاً: الانتخاب:**

وهذا الانتخاب قد يكون عن طريق الشعب وقد يكون عن طريق النظراء وفي الانتخاب عن طريق الشعب يقوم أفراد الشعب مباشرة باختيار المرشح لتولى الوظيفة الشاغرة مثل اختيار القضاة في أمريكا، واختيار العمدة والمشايخ في مصر في ظل القانون الملغي، وقد فقدت هذه الطريقة أهميتها في مصر بعد صدور قانون العمدة والمشايخ رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ الذي جعل شغل وظيفة العمدة أو الشيخ بالتعيين وألغي الانتخاب.

ويعيب طريقة الانتخاب أن الأفراد لا يحسنون الاختيار لتأثرهم باعتبارات خاصة قد تكون بعيدة كل البعد عن مقتضيات الوظيفة، كما أن هذه الطريقة تجعل الموظف خاضعاً لتأثير الجماهير الذين انتخبوه الذين يملكون عزله، لذلك تصلح هذه الطريقة في الوظائف النيابية لأنها مؤقتة بطبيعتها.

أما الانتخاب عن طريق النظراء فهي طريقة استثنائية لا يلجأ إليها كثيراً، وقد كانت مطبقة في مصر فيما يتعلق بانتخاب عمداء الكليات حيث كان يتم اختيار العمداء عن طريق الاقتراع السري للأساتذة، والأساتذة المساعدين والمدرسين أعضاء مجلس الكلية يختارون ثلاثة من أساتذة الكلية لمنصب العميد ويعين رئيس الجامعة العميد من بين الأساتذة الثلاثة الحاصلين علي أكثر الأصوات (م ٤٣ من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢).

وقد عدل هذا القانون وجعل شغل وظيفة عمداء الكليات بالتعيين لا بالانتخاب وذلك اعتباراً من ٢٠/٥/١٩٩٤ م.

#### **رابعاً: الإمداد الفني الخاص:**

ومقتضى هذه الطريقة أن تنشئ الإدارة بعض المعاهد والمدارس الفنية للإعداد لشغل بعض الوظائف، بحيث تكون الإدارة ملزمة بتعيين خريجي هذه المعاهد في الوظائف التي تؤهلهم لها، وتمتاز هذه الطريقة بأنها تؤهل العاملين علماً وعملاً لشغل الوظائف الفنية، وتضمن لجهة الإدارة الوفاء باحتياجاتها من العاملين في بعض الوظائف المختصة، حيث يلتزم خريجو هذه المعاهد بخدمة الحكومة مدة معينة تحددها اللوائح الخاصة بها، ومن أمثلة هذه المعاهد في فرنسا مدرسة الإدارة التي أنشئت عام ١٩٤٥ وفي مصر كلية الشرطة والكليات العسكرية.

#### **خامساً: الوظائف المحجوزة:**

بمعنى أن يقرر المشرع ولاعبارات إنسانية بحتة، وبغض النظر عن توفر شروط الصلاحية المقررة حجز بعض الوظائف أو نسب معينة منها، وقصر التعيين فيها علي أفراد بذواتهم مكافأة لهم عما يكونوا قد تحملوه من

تضحيات في سبيل الوطن كالمحاربين القدامى، ومشوهي الحرب، وأبناء الشهداء ومن علي شاكلتهم وقد نصت على هذه الطريقة المادة ١٩ من قانون العاملين المدنيين بالدولة إذ تقول: "تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظائف التي تحجز للمصابين في العمليات الحربية الذين تسمح حالتهم بالقيام بأعمالها، كما يحدد ذلك القرار قواعد شغلها، ويجوز أن يعين في هذه الوظائف أزواج هؤلاء المصابين أو أحد أولادهم أو أحد أخوتهم القائمين بإعالتهم وذلك في حالة عجزهم عجزاً تاماً أو وفاتهم إذا توفرت فيهم شروط شغل هذه الوظائف، وكذلك الأمر بالنسبة للشهداء". كما نصت المادة ١٣ من قانون الخدمة المدنية على هذه الطريقة بقولها "تلتزم كل وحدة بتخصيص نسبة خمسة في المائة من مجموع الوظائف بها للأشخاص ذوى الإعاقة. ونحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظائف التي تحجز للمصابين في العمليات الحربية ومصابي الثورة والمحاربين القدامى ومصابي العمليات الأمنية متى سمحت حالتهم بالقيام بأعمالها، وذلك وفقاً للقواعد التي يحددها هذا القرار، على أن تلتزم الوحدة بتعيين هذه النسبة وفقاً لاحتياجاتها".

#### **سادساً: التكليف:**

للتكليف نظامه الخاص به، فهو أداة وطريقة استثنائية لإلزام الأفراد بالعمل في وظائف معينة -وقد يكون لفترات محددة- ومن ذلك تكليف الأطباء والصيادلة وأطباء الأسنان وخريجو التمريض بالمستشفيات والوحدات التابعة لوزارة الصحة ، ومن ذلك أيضاً تكليف أوائل الخريجين للعمل كمعيدين بكلياتهم.

## المبحث الثالث

### تنظيم العمل الوظيفي

بعد تعيين الموظف في درجة وظيفية محددة داخل مجموعة نوعية في إطار الهيكل التنظيمي للوحدة الإدارية سواء أكانت وزارة أم هيئة أم وحدة محلية ، فإنه يتولى الاختصاصات المحددة لهذه الوظيفة ويباشر مهامها ويتحمل مسؤوليتها ، وقد تطرأ على الحياة الوظيفية للموظف تغييرات معينة طبقاً لمتطلبات العمل الوظيفي ومقتضيات تنظيمه ، وتتمثل هذه التغييرات في النقل ، والندب ، والإعارة .

وسنتناول هذه الأمور الثلاثة كل في فرع مستقل وذلك على النحوالتالى .

### الفرع الأول

#### النقل

ينقسم النقل إلى قسمين : نقل نوعي ونقل مكاني :

أولاً: النقل النوعي:

يقصد بالنقل النوعي: نقل الموظف العام من وظيفة إلى أخرى، وهو أمر جائز نصت عليه المادة ٣٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بقولها " يجوز بقرار من السلطة المختصة نقل الموظف من وحدة الى اخرى وذلك اذا كان النقل لا يفوت عليه دوره في الترقية او كان بناء على طلبه....."

وقد أوجد المشرع - بمقتضى المادة السابق ذكرها - عدة ضمانات لحماية الموظف العام من تعسف الإدارة عند قيامها بالنقل النوعي إذ يجب

ألا يترتب علي إجراء هذا النقل تفويت دور الموظف في الترقية بالأقدمية إذا تم النقل بدون طلب من الموظف، أما إذا كان النقل قد تم بناء علي طلبه فهذا يعني أن النقل إنما كان استجابة لرغبته، وأنه خلا من شبهة التعسف معه أو التنكيل به، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى فقد اشترط القانون لجواز هذا النقل ألا يكون إلي وظيفة درجتها أقل من درجة الوظيفة التي يشغلها الموظف.

### الشروط الواجب توافرها لنقل الموظف:

أشارت المادة ٩٩ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية إلى عدة شروط يجب توافرها لنقل الموظف ، وهذه الشروط تمثل في جانب منها ضمانا لحماية الموظف العام من تعسف الإدارة عند قيامها بنقله ، وتتمثل هذه الشروط في :

- ١- أن تكون الوظيفة المنقول إليها الموظف شاغرة وممولة في موازنة الوحدة ، أو أن ينقل إليها الموظف بالمستوى الوظيفي، أو ينقل على إحدى الوظائف التي يوفرها الجهاز بالتنسيق مع وزارة المالية.
- ٢- أن يستوفى الموظف اشتراطات شغل الوظيفة المنقول إليها.
- ٣- أن يكون النقل بناء على طلب الموظف، أو بناء على طلب الوحدة المنقول منها أو الوحدة المنقول إليها تحقيقاً للمصلحة العامة.
- ٤- أن تسمح حاجة العمل بالوحدة المنقول منها، بالنقل.
- ٥- موافقة الوحدة المنقول إليها.
- ٦- ألا يفوت النقل على الموظف دوره في الترقية إلا إذا كان بناء طبه.
- ٧- ألا يقل مستوى الوظيفة المنقول إليها الموظف عن مستوى وظيفته الأصلية.

ويصدر قرار النقل من السلطة المختصة بالتعيين، ويجب هنا أن يصدر قراران بالنقل أحدهما من الجهة المنقول إليها والآخر من الجهة المنقول منها، هذا إذا كان النقل من وحدة إلي أخرى، أما إذا كان النقل من وظيفة إلي أخرى في الوحدة ذاتها فإن الإجراءات تكون أيسر لأنها ستقتصر علي عرض القرار علي ادارة الموارد البشرية ( لجنة شئون العاملين)، ثم علي الوزير لكي يصدر قرار النقل بعد موافقته.

ويستحق الموظف المنقول أجره من الجهة المنقول منها حتى تاريخ إخلاء طرفه ، ومن الجهة المنقول إليها من تاريخ تسلمه العمل بها.(<sup>١</sup>)

### ثانياً: النقل المكاني:

يقصد بالنقل المكاني: نقل الموظف العام من الوظيفة التي يشغلها إلي وظيفة مماثلة لها في مكان آخر أي في محافظة أو مدينة أو قرية أخرى.

و تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية بشأن النقل المكاني إلا أن ممارستها لسلطة التقدير هذه مقيدة بعدم إساءة استعمالها أو الانحراف بها، ويحدث هذا الانحراف إذا استهدفت الإدارة الانتقام من الموظف والإساءة إليه عن طريق إجراء هذا النقل، او اتخاذه كجزاء يوقع على الموظف. (<sup>٢</sup>)

وفي هذه الحالة فإن قرار النقل يكون مشوباً بالبطلان ومعيباً بعبء إساءة استعمال السلطة والانحراف بها عن غايتها الأساسية وهي تحقيق المصلحة العامة إلي أهداف أخرى بعيدة عنها كل البعد. ولذلك فإن القضاء الإداري

---

(١) المادة ١٠٣ من اللائحة التنفيذية.

(٢) المادة ١٠٥ من اللائحة التنفيذية.

فى مصر قد درج على إلغاء قرارات النقل المكاني التي يثبت له انحرافها عن الغاية وأن الباعث الشخصي كان وراء إصدارها<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### الندب

الأصل أن يتولى الموظف القيام بأعباء ومهام وظيفته المعين بها، ولكن قد تتطلب حاجة العمل ندب الموظف للقيام بأعمال أخرى، أو للعمل لدى جهات أخرى غير الجهة المعين بها، لذا أجاز قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ للجهات الإدارية ندب الموظف للقيام مؤقتاً بعمل في حدود معينة وبضوابط مخصوصة، لجهة أخرى من ذات المستوى الوظيفي لوظيفته أو من المستوى الذى يعلوه مباشرة ، وذلك بالوحدة التى يعمل بها أو في وحدة أخرى حسب حاجة العمل ، وذلك بقرار من السلطة المختصة. وقد نظم قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ندب الموظف العام بالمادة ٣٣، كما تناولت موضوع الندب اللائحة التنفيذية لهذا القانون في المواد ١٠٨ : ١١٥

ونبين فيما يلي بعض الأحكام المتعلقة بندب الموظف العام:

### أولاً: أنواع الندب

---

(١) د/ محمد أنس جعفر: الوسيط فى القانون العام، مرجع سابق، ص ٣٨٦ وما بعدها، د/ عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦٣ وما بعدها، الأستاذ/ إبراهيم حسن حنبل، نظم العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، الناشر مكتبة عين شمس، ١٩٨٩، ص ١١١ وما بعدها.

وفقاً للمادتين ١٠٨، ١٠٩ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة

المدنية ، فإن نذب الموظف قد يكون ندبا كلياً ، وقد يكون ندبا جزئياً .

**١- النذب الكلى:** أجازت المادة ١٠٨ من اللائحة التنفيذية نذب الموظف ندبا كلياً وذلك للقيام مؤقتاً بعمل وظيفة أخرى من ذات المستوى الوظيفي لوظيفته أو من المستوى الذى يعلوه مباشرة في ذات الوحدة التى يعمل بها ، أو في وحدة أخرى ، لمدة لا تتجاوز أربع سنوات في كل وحدة بناء على طلبه ، وفى هذه الحالة يتقاضى الموظف كامل أجره من الجهة المنتدب إليها.

**٢- النذب الجزئى :** كما أجازت المادة ١٠٩ من اللائحة التنفيذية نذب الموظف ندبا جزئياً في أوقات العمل الرسمية<sup>(١)</sup> وذلك للقيام مؤقتاً بعمل وظيفة أخرى من ذات المستوى الوظيفي لوظيفته أو من المستوى الذى يعلوه مباشرة في وحدة أخرى ، بناء على طلبه، وفى هذه الحالة يتقاضى الموظف المنتدب من جهة عمله أجره الوظيفي وجزءاً من أجره المكمل يتناسب مع مقدار الوقت والعمل المؤدى في وظيفته الأصلية خلال الشهر. كما يتقاضى من الجهة المنتدب إليها مكافأة تقدرها السلطة المختصة تتناسب مع مقدار الوقت والعمل المؤدى في الوظيفة المنتدب إليها.

**ثانياً: النذب يكون لوظائف الجهاز الإداري للدولة:**

وفقاً للمادة ٣٣ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فإن نذب الموظف يكون للقيام بعمل وظيفة أخرى من نفس المستوى الوظيفي لوظيفته، أو وظيفة تعلوها مباشرة في نفس الوحدة التي يعمل بها، أو في

---

(١) علماً بأنه يجوز نذب الموظف في غير اوقات العمل الرسمية ، وذلك مقابل مكافأة نذب تحددها السلطة المختصة بالجهة المنتدب إليها. م ١١٠ من اللائحة التنفيذية.

وحدة أخرى بصفة مؤقتة إذا كانت حاجة العمل في الوظيفة الأصلية تسمح بذلك.

والمقصود بكلمة الوحدة - طبقاً للمادة الثانية من القانون - كل وزارة أو مصلحة أو جهاز حكومي، وكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وهذه الجهات تشكل الجهاز الإداري للدولة.

ويترتب علي ذلك أنه لا يجوز النذب إلي هيئات القطاع الخاص أو لشركات القطاع العام، وكذلك الشأن بالنسبة للهيئات الأجنبية أو الدولية<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: مدة النذب:

لا يجوز نذب الموظف خارج الوحدة إلا بناء على طلبه<sup>(٢)</sup>. ويتميز النذب بأنه مؤقت، وقد أوضحت اللائحة أن نذب الموظف يكون لمدة لا تجاوز أربع سنوات في كل وحدة بناء على طلب الموظف المنتدب، أما إذا كان النذب لوحدة أخرى فإنه يجوز أن يذيد على هذه المدة . وينتهي النذب بانتهاء مدته، علما بأنه يجوز للجهة المنتدب منها أو إليها الموظف انهاء النذب في أى وقت بشرط اخطاره وكذلك اخطار الجهة الأخرى قبل الانهاء

---

(١) المادة ٣٣ من قانون الخدمة المدنية.

(٢) يجوز على سبيل الاستثناء - بقرار من السلطة المختصة- نذب الموظف بعد موافقته إلى الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام ، على ان تتحمل الوحدة بالأجر الوظيفي للموظف ، واستثناء من ذلك يجوز للوحدة بعد موافقة السلطة المختصة ان تتحمل بكامل الاجر للمنتدب ، اذا كانت طبيعة الاعمال المنتدب اليها الموظف تتابى ان يتقاضى اية مبالغ مالية من الجمعية او المؤسسة الاهلية المنتدب اليها ، او اذا كانت الجمعية او المؤسسة الاهلية غير قادرة على تحمل قيمة الاجر المكمل للمنتدب. م ١١١ من اللائحة التنفيذية.

بشهر على الأقل<sup>(١)</sup>. وفي كل الاحوال لا يجوز نذب الموظف لأكثر من وحدة طوال النذب.

#### رابعاً: الوضع القانون للموظف المنتدب:

النذب طريق مؤقت لشغل الوظائف العامة لسد حاجة العمل لدى الجهة الإدارية المنتدب إليها الموظف، وهو لا يقطع صلة الموظف بوظيفته الأصلية ولا يغير من طبيعة الرابطة التي قامت بينه وبين الجهة الأصلية.

وإذا كان الموظف المنتدب يخضع إدارياً للجهة المنتدب إليها فيما يتعلق بالاشراف والتوجيه والتأديب<sup>(٢)</sup> إلا انه يظل تابعاً للجهة الإدارية التي توجد بها وظيفته الأصلية، ويتقاضى مرتبة منها<sup>(٣)</sup>، وتحفظ له بحقه في العلاوات والترقيات التي يستحقها.

وإذا كان الموظف المنتدب إلي وظيفة أعلى من وظيفته الأصلية لا يتقاضى مرتب هذه الوظيفة فإن له الحق في الحصول علي البدلات المقررة لها مثل بدل الانتقال.

وإذا كان الموظف المنتدب يخضع لنظام تقارير الكفاية فإنه يظل خاضعاً له حتى ولو كان انتدابه إلي وظيفة أعلى لا تخضع لهذا النظام<sup>(٤)</sup>.

---

(١) المواد ١٠٨، ١١٣ من اللائحة التنفيذية.

(٢) المادة ١١٣ من اللائحة التنفيذية.

(٣) هذا بالنسبة للنذب الجزئي ، اما في النذب الكلي فان الموظف يتقاضى كامل اجره - كما ذكرنا

- من الجهة المنتدب اليها. م ١٠٨ من اللئحة التنفيذية.

(٤) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٩ وما بعدها.

## الفرع الثالث

### الإعارة

يعنى نظام الإعارة : صدور قرار من السلطة المختصة، بعد موافقة الموظف ، يسند بمقتضاه للموظف المعار عملاً لدى جهة أجنبية، أو داخلية مع بقاء علاقة المعار بجهة عمله الأصلية من حيث العلاوات والأقدمية والترقيات في حدود معينة.

#### الهدف من الإعارة:

الأصل أن الإعارة تكون لجلب مصلحة مادية للمعار ، كما قد تكون مراعاة لسد حاجة عامة أو ناحية فنية معينة لإحدى الدول عربية كانت أو إفريقية أو غير ذلك ، كالإعارات المتعلقة بالتدريس أو التعاليم الدينية أو الطب أو الهندسة أو غيرها، كما قد تكون الإعارة لدولة أجنبية أو هيئة دولية تكفل اكتساب خبرات علمية أو نواح فنية للمعارين المصريين<sup>(١)</sup>.

وقد عالج قانون الخدمة المدنية موضوع إعارة الموظفين العموميين في المادة ٣٥<sup>(٢)</sup>، كما تناولت اللائحة التنفيذية لهذا القانون موضوع

---

(١) د/ محمد رفعت عبد الوهاب ، د/ حسين عثمان محمد عثمان : مبادئ القانون الإدارى ، مرجع سابق، ص ٢٩١.

(٢) نصت المادة ٣٥ من قانون الخدمة المدنية على : "يجوز بقرار من السلطة المختصة إعارة الموظف للعمل بالداخل أو الخارج بعد موافقة كتابية منه ، ويحدد القرار الصادر بالإعارة مدتها. ويترتب على إعارة شاغل وظيفة من الوظائف القيادية والإدارية الإشرافية انتهاء مدة شغله لها. ويكون أجر الموظف المعار بكامله على الجهة المستعيرة ، وتدخل مدة الإعارة ضمن مدة خدمته ، ولا يجوز ترقية المعار إلا بعد عودته من الإعارة واستكمال المدة البيئية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرة ولا تدخل مدة الإعارة ضمن المدة البيئية اللازمة للترقية. وتدخل مدة الإعارة

الإعارة في المواد من ١١٦ إلى ١٢٢، ونوضح فيما يلي أهم الأحكام القانونية لنظام الإعارة:

### أولاً: الجهات التي تجوز الإعارة إليها:

أجاز قانون الخدمة المدنية أن تكون الإعارة داخل الدولة أو خارجها ، والغالب أن تكون الإعارة للخارج ، كالإعارة لأداء عمل في هيئة أجنبية دولية أو في وظيفة تابعة لحكومة أجنبية أو شركات وهيئات أجنبية خاصة ، وقد تكون الإعارة للداخل وذلك كالإعارة إلي شركات القطاع العام ، أو شركات القطاع الخاص ، أو لمدرسة أو جامعة خاصة ، أو لهيئة دولية لها تمثيل داخل الدولة.

والجدير بالذكر أن المشرع في قانون الخدمة المدنية الأخير قد اعتبر الإعارة من طرق شغل الوظيفة العامة ، ويتضح ذلك من خلال مطالعة المادة ١١ من هذا القانون التي تنص على أن : " يكون شغل الوظائف العامة عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل أو الندب أو الإعارة .....". و بناء على النص المتقدم ، فإن الإعارة للداخل يمكن أن تكون لإحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة ، سواء كانت هذه الوحدات تخضع لقانون الخدمة المدنية او لغيره من القوانين الأخرى<sup>(١)</sup>.

---

ضمن مدة اشتراك الموظف في نظام التأمين الاجتماعي واستحقاق العلاوة، وذلك مع مراعاة أحكام قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥. وتحدد اللائحة التنفيذية القواعد الخاصة بالإعارة ."

(١) وفي هذا يختلف قانون الخدمة المدنية الأخير عن قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ ، وأيضاً عن قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، حيث كانت طرق شغل الوظيفة في هذين القانونين الأخيرين تقتصر فقط على التعيين أو النقل أو الندب أو الترقية. ومن ثم فإن الإعارة في الداخل كانت لا تجوز لإحدى وظائف الجهاز الإداري بالدولة.

## ثانيا : كيفية إجراء الإعارة ومدتها

نصت المادة ١١٦ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية علي كيفية إتمام الإعارة حيث تقول : " تكون إعارة الموظف بقرار يصدر من السلطة المختصة ، بناء علي عرض إدارة الموارد البشرية وطلب الجهة المعار إليها، وموافقة الموظف كتابة علي قبول الإعارة، وذلك لمدة سنة قابلة للتجديد".

و بناء على ذلك يمكن القول إن إجراءات الإعارة تبدأ بطلب من الجهة المستعيرة ، سواء كانت هذه الجهة خارجية أو داخلية ، ثم موافقة الموظف كتابة على الإعارة ، ثم بعد ذلك يصدر قرار الإعارة من السلطة المختصة ، متضمنا اسم الموظف المعار واسم الجهة المعار إليها ومدة الإعارة ، وتاريخ بدايتها<sup>(١)</sup>.

أما مدة الإعارة ، فإن اللائحة التنفيذية ذكرت أنها تكون لمدة سنة قابلة للتجديد<sup>(٢)</sup>، غير أن القانون لم يضع حدا أقصى لمدة الإعارة ، بل تركها للسلطة المختصة تحددتها بمقتضى قواعد عامة داخلية ، ومن ثم فإن هذه المدة يمكن أن تختلف من جهة إلي أخرى وفقاً لما تراه السلطة المختصة التي لا تتقيد في هذا المجال إلا بقيدي المصلحة العامة وعدم التعسف في استعمال السلطة.

وتجدر الإشارة إلى أن الموافقة على الإعارة أو استمرارها أو تجديدها ، من الأمور التي تدخل في اطار السلطة التقديرية لجهة الإدارة، ولا يجوز

---

(١) المادة ١١٧ من اللائحة التنفيذية.

(٢) المادة ١١٦ من اللائحة التنفيذية.

التعقيب عليها في هذا الشأن طالما خلا قرارها من إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها.

### ثالثاً: الحقوق المالية للموظف المعار:

نصت المادة ٣٥ من قانون الخدمة المدنية على أن "..... يكون أجر الموظف المعار بكامله على الجهة المستعيرة....." وهذا الحكم أكدته المادة ١١٩ من اللائحة التنفيذية بقولها "..... تتحمل الجهة المعار إليها الموظف ، الأجر المخصص للوظيفة التي أعير إليها وجميع مخصصاتها ومميزاتها الأخرى ...." (١) ..

وبالنسبة للعلاوات فإن العلاوات الدورية التي يستحقها الموظف المعار طوال مدة الإعارة فتقرر له وتضاف إلي مرتبه. وكذلك الأمر بالنسبة للمعاش إذ أن مدة الإعارة تحسب له كمدة خدمة، وتحسب له ضمن مدة اشتراكه في التأمين الاجتماعي علي أن يسدد الأقساط المستحقة عليه (٢).

### رابعاً : عودة الموظف المعار:

تنتهي الإعارة بانتهاء مدتها ، ولكن قد يرى الموظف المعار أن مصلحته تقتضى إنهاء الإعارة قبل انتهاء المدة المرخص له بها، وإيضاحاً لذلك ، بينت المادة ١٢١ من اللائحة التنفيذية أن للموظف

---

(١) والجدير بالذكر انه في ظل قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فان القاعدة كانت تقتضى أن الجهة المعار إليها الموظف هي التي تقوم بدفع مرتبه كاملاً ، واستثناء يتم دفع المرتب من جانب مصر - وهي الجهة المعيرة - ، وذلك بالشروط التي يحددها قرار يصدره رئيس الجمهورية.

(٢) المادة ١٢٠ من اللائحة التنفيذية.

أن ينهى إعارته قبل انتهاء المدة المرخص له بها ، وفي هذه الحالة يجب عليه العودة إلى الجهة المعار منها خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ إنتهاء الإعارة الداخلية ، و ثلاثة أشهر من تاريخ إنتهاء الإعارة الخارجية ، وفي جميع الأحوال يصرف للموظف أجره من تاريخ تسلمه العمل.

أما الموظف المعار الذي يستكمل المدة المقررة له فإن وظيفته تظل خالية إلا إذا وجدت حالة ضرورة تستدعي شغلها عن طريق التعيين أو الترقية، ويتم ذلك بقرار يصدر من السلطة المختصة، ويشترط لشغل وظيفة الموظف المعار أن تكون إعارته لمدة سنة أو أكثر.

وعندما يعود الموظف من الإعارة بعد انتهاء مدتها فإنه يشغل وظيفته إذا بقيت خالية، أما إذا كانت وظيفته قد شغلت أثناء الإعارة فإنه يشغل وظيفة أخرى خالية من درجة وظيفته الأصلية. ويحتفظ الموظف العائد من الإعارة - في جميع الأحوال - بكافة مميزات الوظيفة التي كان يشغلها قبل الإعارة<sup>(١)</sup>.

---

(١) د/ عبد الغني بسيوني عبدالله : القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٢ ، د/ محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط فى القانون العام، مرجع سابق، ص ٣٩٠ وما بعدها.

## المبحث الرابع حقوق الموظف العام

تتمثل حقوق الموظف العام في الأجر، والعلاوات، والمكافآت والحوافز، والترقيات، والأجازات، وتتناول هذه الحقوق في المطالب الآتية:

### المطلب الأول

#### الأجر (المرتب)

يقصد بالأجر: المبلغ الذي يتقاضاه الموظف شهرياً في مقابل انقطاعه لخدمة الإدارة، ولقد جرت قوانين الوظيفة العامة المختلفة علي تسميته مرتباً، لكن ابتداء من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ سماه المشرع أجراً<sup>(١)</sup>.

ولا يقتصر الأجر علي المرتب أو الأجر الأصلي بل يشمل جميع المزايا المتعلقة بالوظيفة عينية كانت أو نقدية كالمرتبات الإضافية، وميزة التعليم المجاني، والسفر مجاناً بالسكك الحديدية أو غيرها من وسائل الانتقال.

ويحدد الأجر الوظيفي للوظائف وفقاً للجداول أرقام (١،٢،٣) الملحقة بقانون الخدمة المدنية<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٣٣.

(٢) المادة رقم ٣٦ من قانون الخدمة المدنية. ويحدد الجدول رقم ( ١ ) الدرجة المالية للوظائف التخصصية والتي تبدأ بالمستوى الثالث (ج) ويحدد أجره الوظيفي بمبلغ ٨٨٠ جنية، وتنتهي بالمستوى الممتاز ويحدد أجره الوظيفي بمبلغ ٢٠٦٥ جنية.

ويحدد الجدول رقم ( ٢ ) الدرجة المالية للوظائف الكتابية والفنية والتي تبدأ بالمستوى الرابع (ب) فنى/ كاتب ويحدد أجره الوظيفي بمبلغ ٨٤٥ جنية.

وتنتهي بالمستوى الأول (أ) فنى / كتابي ويحدد أجره الوظيفي بمبلغ ١١٩٥ جنية .

ولا يراعي في تقدير المرتب أو الأجر مجرد التكافؤ مع مقدار ما يؤديه الموظف من عمل، بل يعتد في ذلك بجملة اعتبارات أخرى خاصة بالمكانة الاجتماعية للوظيفة، والمظاهر التي تحتاج إليها، وما قد تتطلبه في صاحبها من عناء الاغتراب.

ومن المقرر أن الأجر أو المرتب مقابل العمل، ويترتب علي ذلك أن العامل لا يستحق مرتبه أو أجره إلا من تاريخ تسلمه العمل لا من تاريخ صدور قرار تعيينه. (١).

**وضماماً لحصول الموظف علي مرتبه لينفقه علي معيشته قرر**  
المشرع حمايته من الحجز عليه أو التنازل عنه، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥١ المعدلة بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٢ " لا يجوز إجراء خصم أو توقيع حجز علي المبالغ الواجبة الأداء من الحكومة أو المصالح العامة ومجالس المحافظات ومجالس المدن والمجالس القروية والمؤسسات العامة للموظف أو للعامل مدياً كان أو

---

ويحدد الجدول رقم ( ٣ ) الدرجة المالية للوظائف الحرفية والخدمة المعاونة والتي تبدأ بالمستوى السادس (ب) معاونة خدمة ، ويحدد أجره الوظيفي بمبلغ ٨٣٥ جنية ، وتنتهي بالمستوى الثاني ( أ ) حرفي ويحدد أجره الوظيفي بمبلغ ١٠٣٥ جنية.

(١) إلا إذا كان العامل مستقبلي بالقوات المسلحة، فإنه في هذه الحالة يستحق أجره من تاريخ صدور قرار التعيين.... المادة ٣٦ من قانون الخدمة المدنية .

وقد أفتت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بأن يؤدي لمن يستدعي للاحتياط او يستبقى في الخدمة بالقوات المسلحة ، مرتبه كاملاً وكافة ما يحصل عليه أقرانه بجهة عمله الأصلية من حقوق مادية ومعنوية ومزايا أخرى بما فيها العلاوات والمكافآت والبدلات وحوافز الانتاج ، وذلك حتى لا تكون مدة الاستدعاء أو الاستبقاء سبباً في الإضرار بالعامل وحرمانه مما يصرف لزملائه الذين يتساوون معه في جميع الظروف بجهة عمله . الفتوى رقم ٦٠١ بجلسة ١٩٨٨/٥/٣١.

عسكرياً بصفة مرتب أو أجر أو راتب إضافي أو حق في صندوق أو إيداع أو معاش أو مكافأة أو أي رصيد من هذه المبالغ إلا فيما لا يجاوز الربع، وذلك لوفاء نفقة محكوم بها من جهة الاختصاص، أو لأداء ما يكون مطلوباً لهذه الهيئات من الموظف أو العامل بسبب يتعلق بأداء وظيفته أو لاسترداد ما صرف إليه بغير وجه حق من المبالغ المذكورة، أو بصفة بدل سفر أو اغتراب أو بدل تمثيل أو ثمن عهدة شخصية، وعند التزام تكون الأولوية لدين النفقة، ومع ذلك تجوز الحوالة دون الحجز فيما لا يجاوز ربع الباقي بعد الربع الجائر الحجز عليه لأداء ما يكون مطلوباً للهيئات المذكورة أو للجمعيات التعاونية أو المحال التجارية والمرخص لها في البيع للموظفين والعمل بالأجل ثمناً لمشتريات تتصل بشئون المعيشة الضرورية للموظف أو العامل أو ما يستحق علي أي منهما من رسوم ومصروفات دراسية أو أقسام تأمين علي الحياة أو رسم اشتراك في جمعية تعاونية منشأة طبقاً للقانون أو ناد للموظفين أو للعمال أو جمعية أو مؤسسة خاصة منشأة طبقاً للقانون، أو للوفاء بالقروض التي تمنحها هذه الهيئات أو أقساط الاكتتاب في أسهم الشركات المنشأة طبقاً للقانون، ويشترط لصحة الحوالة أن يصدر بها قرار مكتوب من الموظف أو العامل وأن تقبلها الجهة التابع لها المحيل أو التي تتولى الصرف.

## المطلب الثانى العلاوات

يقصد **بالعلاوات**: المبالغ التى يستحقها الموظف زيادة على المرتب الأسمى بحيث تتدمج فيه وتصبح جزءاً منه، فالعلاوة هى الوسيلة الطبيعية لزيادة المرتب<sup>(١)</sup>.

وتنقسم العلاوات - طبقاً لقانون الخدمة المدنية الأخير - إلى ثلاثة أقسام وهى: العلاوة الدورية، والعلاوة التشجيعية، وعلاوة التميز العلمى.  
**أولاً: العلاوة الدورية:**

وهى علاوة يحصل عليها العامل بصفة دورية متجددة بحيث لا يجاوز نهاية الأجر المقرر للوظيفة.

وتستحق العلاوة الدورية فى أول يوليو التالى لانقضاء سنة من تاريخ التعيين أو من تاريخ استحقاق العلاوة الدورية السابقة، بنسبة ٧%<sup>(٢)</sup> من الأجر الوظيفى ، على أن يعاد النظر فى هذه النسبة بصفة دورية منتظمة.<sup>(٣)</sup>

والعلاوة الدورية هى من العلاوات التلقائية التى يستمد الحق فيها من القانون مباشرة، فالموظف يستحق هذه العلاوة فوراً إذا دخل ميعادها ولم يكن قد صدر قبل ذلك قرار بتأجيلها أو الحرمان منها بسبب من الأسباب التى بينها

---

(١) د/ محمود عاطف البنا. مبادئ القانون الإدارى. الناشر: دار الفكر العربى. ١٩٧٩م ص١٩٦.

(٢) يلاحظ ان هذه النسبة كانت ٥% فى ظل قانون الخدمة المدنية الملغى رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ ( م. ٣٦ ).

(٣) المادة ٣٧ من قانون الخدمة المدنية الأخير ، مع ملاحظة ان عبارة "على ان يعاد النظر فى هذه النسبة بصفة دورية منتظمة" لم يرد النص عليها فى القوانين السابقة على هذا القانون.

القانون، فالمناط فى استحقاق العلاوة الدورية هو طول الميعاد وانتفاء المانع ولو لم يصدر بمنحها قرار من السلطة المختصة، لأن الحق فيها لا يستمد من مثل هذا القرار<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: العلاوة التشجيعية:

أجاز قانون الخدمة المدنية للسلطة المختصة منح الموظف علاوة تشجيعية بنسبة ٥%<sup>(٢)</sup> من أجره الوظيفى وذلك طبقاً للشروط الآتية:-

- ١- أن تكون كفاية الموظف قد حددت بمرتبة كفاء<sup>(٣)</sup> عن العاميين الأخيرين
- ٢- ألا يمنح الموظف هذه العلاوة أكثر من مرة كل ثلاثة أعوام.
- ٣- ألا يزيد عدد الموظفين الذين يمنحون هذه العلاوة فى سنة واحدة على ١٠% من عدد الموظفين فى وظائف كل مستوى من كل مجموعة نوعية على حده، فإذا كان عدد الموظفين فى تلك الوظائف أقل من عشرة تمنح العلاوة لواحد منهم<sup>(٤)</sup>.

وفى حالة التزاحم عند منح العلاوة التشجيعية تكون الأولوية للأعلى فى مرتبة الحصول على تقويم الأداء فى السنتين الأخيرتين ، ثم الأعلى فى مجموع الدرجات، ثم الأقدم فى ذات المستوى الوظيفى<sup>(٥)</sup>.

---

(١) د/ محمود عاطف البنا: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ١٩٧.

(٢) يلاحظ ان هذه النسبة كانت ٢.٥% فى ظل قانون الخدمة المدنية الملغى رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ م. (٣٧).

(٣) حددت المادة ٢٥ من قانون الخدمة المدنية تقويم أداء الموظف بمرتبة: ممتاز ، كفاء ، فوق المتوسط ، متوسط ، ضعيف. وقد كانت المادة ٢٨ من قانون العاملين المدنيين تحدد أداء الموظف بتقدير : ممتاز ، جيد جداً ، جيد ، متوسط ، ضعيف.

(٤) المادة ٣٨ من قانون الخدمة المدنية.

(٥) المادة ١٢٣ من اللائحة التنفيذية.

ولا يمنع منح العلاوة التشجيعية من استحقاق العلاوة الدورية فى موعدها.

### ثالثاً: علاوة التميز العلمى:

علاوة التميز العلمى ، هى علاوة يستحقها الموظف الذى يحصل على مؤهل أعلى أثناء الخدمة.

وتشجيعا للعلم ، وتقديرا لمن يحصلون على مؤهلات أو درجات علمية أعلى اثناء خدمتهم ، قرر المشرع منح الموظف علاوة تميز علمى اذا حصل على دبلومة مدتها سنتين دراسيتان على الاقل، او على درجة الماجستير أو ما يعادلها أو دبلومين من دبلومات الدراسات العليا مدة كل منهما سنة دراسية على الاقل، كما يمنح الموظف علاوة تميز اخرى اذا حصل على درجة الدكتوراة او ما يعادلها.

ويكون حافز التميز العلمى بنسبة ٧% م الأجر الوظيفى<sup>(١)</sup>.

### شروط الحصول على علاوة التميز العلمى:

تطبيقا لنص المادة ١٢٤ من اللائحة التنفيذية ، فانه يشترط للحصول على حافز التميز العلمى ما يلى :

---

(١) المادة ٣٩ من قانون الخدمة المدنية. واتماما للفائدة فقد أشارت هذه المادة إلى أن حافز التميز العلمى يكون بنسبة ٧% أو الفئات المالية التالية أيهما أكبر.

- ٢٥ جنيها شهريا لمن يحصل على مؤهل متوسط أو فوق المتوسط.
- ٥٠ جنيها شهريا لمن يحصل على مؤهل عال.
- ٧٥ جنيها شهريا لمن يحصل على دبلومة مدتها سنتين دراسيتان على الأقل.
- ١٠٠ جنيه شهريا لمن يحصل على درجة الماجستير أو ما يعادلها أو دبلومين من دبلومات الدراسات مدة كل منهما سنة دراسية على الأقل.
- ٢٠٠ جنيه شهريا لمن يحصل على درجة الدكتوراة أو ما يعادلها.

١- ان يحصل الموظف على المؤهل العلمى الاعلى او ما يعادله أثناء الخدمة.

٢- ان يتصل ما يحصل عليه من دبلومات او ماجستير او دكتوراه بطبيعة الوظيفة التى يشغلها.

ويستحق الموظف حافز التميز اعتبارا من اعتماد السلطة المختصة بالنسبة لشاغلى الوظائف القيادية ووظائف الادارة الاشرافية ، ومن تاريخ اعتماد محضر لجنة الموارد البشرية بالنسبة لشاغلى باقى الوظائف.

وتجدر الإشارة الى أن المشرع بمقتضى المادة ٤٠ من قانون الخدمة المدنية قد قرر ضم العلاوات السابق الإشارة إليها ، وهى العلاوة الدورية ، والعلاوة التشجيعية ، وعلاوة التميز العلمى إلى الأجر الوظيفى للموظف.

### **المطلب الثالث**

#### **المكافآت**

**يقصد بالمكافآت :** ما قد يستحقه الموظف من مبالغ غير دورية. وقد اعطى المشرع للسلطة المختصة الحق فى تقرير مكافآت شجعية للموظف الذى يقدم خدمات ممتازة أو أعمالاً أو بحوثاً أو اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل أو رفع كفاءة الأداء أو توفير فى النفقات.<sup>(١)</sup>

---

(١) نصت المادة من ٤٢ من قانون الخدمة المدنية على أنه " يجوز للسلطة المختصة تقرير مكافآت تشجيعية للموظف الذى يقدم خدمات ممتازة أو أعمالاً أو بحوثاً أو اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل أو رفع كفاءة الأداء أو توفير فى النفقات ، وذلك كله بشرط سماح البند المخصص لذلك فى الموازنة العامة".

فيستحق شاغل الوظيفة مقابلاً عن الجهود غير العادية أو الأعمال الإضافية التي يكلف بها من الجهة المختصة، وذلك طبقاً للنظام الذي تضعه السلطة المختصة.

ومن المكافآت أو الحوافز التي يحصل عليها العامل التعويض العادل الذي يكون نتيجة ابتكار اختراعات أو المصنفات أثناء تأدية وظيفته أو بسببها، فهذه الاختراعات أو المصنفات تكون ملكاً. للدولة، ويستحق العامل عنها تعويضاً عادلاً يراعى في تقديره تشجيع البحث والاختراع<sup>(١)</sup>.

والأصل في المكافآت - أنها منحة للإدارة أن تترخص في منحها بما لها من سلطة تقديرية، لأن الأصل أن يخصص الموظف وقته وجهده في الحدود المقبولة لأداء واجبات وظيفته، كما أنه يلزم بأداء الأعمال الإضافية سواء كانت من طبيعة العمل الأصلي أم من طبيعة مغايرة، ويجوز أن يمنح عنه مكافآت إلا أن ذلك أمر جوازي للإدارة لاعتبارات مردها إلى صالح العمل وإلى العدالة معاً<sup>(٢)</sup>.

## المطلب الرابع

### الترقيات

#### مفهوم الترقية:

يقصد بالترقية: رفع العامل من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى ومسئولية أكبر، مما يجعل الترقية مقترنة عادة بزيادة في

---

(١) المادة ٤٤ من قانون الخدمة المدنية.

(٢) د/ محمود عاطف البنا: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق ص ٢٠٣ وما بعدها.

الأجر، وإن كانت هذه الزيادة لا تعتبر في حد ذاتها معياراً للترقية ما لم تصاحبها زيادة في السلطة والمسئولية<sup>(١)</sup>.

### طرق الترقية:

أخذ قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بنوعين من الترقية هما الترقية بالأقدمية، والترقية بالاختيار (م ٢٩).

#### (١) الترقية بالأقدمية:

تكون الترقية في الوظائف غير العليا بالأقدمية<sup>(٢)</sup>، ويجرى ترتيب الموظفين في أقدميتهم من تاريخ التعيين في الوظيفة أو من تاريخ الترقية إليها، ووفقاً للمادة ٢٢ من قانون الخدمة المدنية، تعتبر الأقدمية في الوظيفة من تاريخ شغلها، فإذا اتحد تاريخ شغل الوظيفة لأكثر من موظف اعتبرت الأقدمية كما يلي:

(أ) إذا كان شغل الوظيفة لأول مرة قدم الأعلى في مرتبة الحصول على المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة ، فالأعلى في الدرجة في ذات المرتبة ، فالأقدم تخرجاً ، فإن تساويا تقدم الأكبر سناً<sup>(٣)</sup>.

(ب) إذا كان شغل الوظيفة بطريق الترقية اعتبرت الأقدمية على أساس الأقدمية في الوظيفة السابقة.

---

(١) د/ بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سابق ص ٦٣١.

(٢) تكون الترقية للوظائف التخصصية من المستوى الأول ( ب ) بالاختيار على اساس بيانات تقويم الاداء وما ورد في ملف الخدمة من عناصر الامتياز ، وتكون الترقية للوظائف التخصصية الاخرى بالاختيار في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (١) الملحق بقانون الخدمة المدنية ، وتكون الترقية لباقي الوظائف بالاقدمية. المادة رقم ٢٩ من القانون.

(٣) يراجع نص المادة ١٢ من قانون الخدمة المدنية.

وتتمتاز هذه الطريقة- الأقدمية- بأنها آلية إذ يرقى إلى الدرجات العلى الخالية أقدم الموظفين ثم من يليه وهكذا... وهذه الطريقة تقطع على الإدارة كل سبيل التعسف ، والتدخل باعتبارات الوساطة والمحسوبة والمحابة ، وتشيع بين الموظفين روح الاطمئنان.

غير أنه يعاب عليها أنها تجعل الترقى آلياً محضاً، وتغلق الطريق على الكفاءات الممتازة التي يمكن أن تؤدي خدمات جليلة للإدارة لو أتيح لها الترقى<sup>(١)</sup>.

## (٢) الترقية بالاختيار:

وفى هذه الطريقة لا يعول فى ترقية الموظف على أقدميته بل على اجتهاده وتفانيه وابتكاره فى عمله، بحيث لو خلا مركز رئيسى وتنافس عليه موظف قديم وموظف كفاء فضل الكفاء على القديم. وتمتاز هذه الطريقة بأنها تغرى كل موظف بأن يبذل قصارى جهده، فيكشف عن ملكاته، كما أنها تخفف من آلية الأقدمية البغيضة، وتظفر بالعناصر الصالحة فى المناصب الرئيسية.

ويعاب عليها أنها تفتح باب المحسوبة على مصراعيه، فتشيع روح التذمر وعدم الاستقرار بين الموظفين.

ولذا فإن الطريقة المثلى فى الترقية هى الجمع بين الطريقتين، بحيث تكون الترقية بالأقدمية هى القاعدة فى الدرجات السفلى وفى الوظائف التى لا تحتاج لكفايات على درجة خاصة من الامتياز كالأعمال الكتابية، على أن يفتح الطريق للترقية بالاختيار للكفاءات الممتازة فى الدرجات العليا

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٤٢٩.

والمناصب الرئيسية التى تحتاج بجوار الخبرة التى يكتسبها الموظف إلى صفات ذاتية كسعة الأفق وحسن التصرف<sup>(١)</sup>.

### شروط الترقية:

أشارت المواد ٨٩ ، ٩٠، ٩١ من اللائحة التنفيذية إلى مجموعة من الشروط ينبغى توافرها لترقية الموظف ، وهذه الشروط هى:

١- أن تكون الترقية إلى وظيفة شاغرة وممولة تلى مباشرة الوظيفة التى يشغلها الموظف فى المستوى وفى ذات المجموعة الوظيفية التى تنتمى إليها.

٢- أن يكون الموظف مستوفيا لشروط شغل الوظيفة المرقى إليها.

٣- قضاء المدد البينية المنصوص عليها فى الجداول المرفقة بالقانون.

٤- أن تكون الترقية بقرار من السلطة المختصة أو من تفوضه .

٥- إذا كانت الترقية بالاختيار ، فيشترط أن يحصل الموظف على تقدير ممتاز فى السنتين السابقتين على الترقية مباشرة، وأن يجتاز التدريب المقرر لذلك.

٦- إذا كانت الترقية بالأقدمية، فيشترط أن يحصل الموظف على تقدير كفاء فى السنتين السابقتين على الترقية مباشرة.

### موانع الترقية:

أشارت المادة ٢٩ من قانون الخدمة المدنية والمادة ٩٢ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون إلى مجموعة من الحالات لا يجوز ترقية الموظف إذا تحققت إحداها ، وهذه الحالات هى:

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٤٢٩.

- ١- إذا كان الموظف معاراً إلا بعد عودته من الإعارة.
- ٢- إذا كان حاصلًا على إجازة بدون أجر إلا بعد عودته من الإجازة باستثناء الإجازة المرضية وإجازة رعاية الطفل.
- ٣- إذا وقع عليه جزاء الخصم من الأجر لمدة تزيد على عشرة أيام أو جزاء أشد من ذلك قبل محو الجزاء الموقع عليه.
- ٤- إذا كان محالاً إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو موقوفاً عن العمل ، وذلك طوال مدة الإحالة أو الوقف<sup>(١)</sup>.

### السلطة المختصة بالترقية:

يصدر قرار الترقية من السلطة المختصة بالتعيين، فتكون الترقية إلى وظائف الإدارة العليا بقرار من رئيس الجمهورية، أما الترقية إلى باقى الوظائف الأخرى فتكون بقرار من السلطة المختصة (الوزير - المحافظ - رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص).

وتعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها، ويستحق الموظف اعتباراً من هذا التاريخ الأجر الوظيفى المقرر للوظيفة المرقى إليها، أو أجره السابق مضافاً إليه علاوة ترقية بنسبة ٥% من الأجر الوظيفى أيهما أكبر<sup>(٢)</sup>.

---

(١) علماً بأنه لا يجوز في هذه الحالة تأخير الترقية لمدة تزيد على سنتين م.٩٢ من اللائحة التنفيذية.

(٢) المادة ٣١ من قانون الخدمة المدنية.

## المطلب الخامس الأجازات

خصص قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الفصل التاسع من الباب الثانى لتنظيم الأجازات المتنوعة التى يحق للموظف العام الحصول عليها، كما نظم المشرع فى الباب السادس من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ هذه الاجازات وذلك فى المواد (١) ٤٦:٥٦ وقد اشارت المادة ٤٦ من هذا القانون لبعض الأحكام العامة المتعلقة بالأجازات بقولها " تحدد السلطة المختصة أيام العمل فى الأسبوع ومواقيته وتوزيع ساعاته وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، على ألا تقل عدد ساعات العمل الاسبوعية عن خمس وثلاثين ساعة ولا يزيد على اثنتين واربعين ساعة.

وتخفف عدد ساعات العمل اليومية بمقدار ساعة للموظف ذى الإعاقة والموظفة التى ترضع طفلها وحتى بلوغه العامين، والحالات الأخرى التى تبينها اللائحة التنفيذية. (٢)

---

(١) ورد النص على الاجازات فى المواد ١٣١:١٤٨ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الأخير.

(٢) نصت المادة ١٣١ من اللائحة التنفيذية على أن " تخفف ساعات العمل اليومية بمقدار ساعة لكل من:

١- الموظف ذى الإعاقة .

٢- الموظف الذى لديه ولد من ذى الإعاقة، وذلك بموجب قرار يصدر من المجلس الطبى المختص بهذه الإعاقة.

٣- الموظفة التى ترضع طفلها وحتى بلوغه العامين.

٤- الموظفة الحامل اعتباراً من الشهر السادس للحمل.

ولا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله إلا لإجازة يرخص له بها فى حدود الإجازات المقررة فى هذا القانون ووفقاً للضوابط والإجراءات التى تحددها اللائحة التنفيذية، وإلا حرم من أجره عن مدة الانقطاع دون إخلال بمسئولته التأديبية".

وتعتبر الأجازة حقاً للموظف إذا توفرت شروط استحقاقها وذلك رغم ما قد تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية فى منحها.

**والأجازات الوظيفية تنقسم إلى ستة أقسام:**

١- العطلات الرسمية.

٢- الأجازة الطارئة أو العارضة.

٣- الأجازة الدورية أو الاعتيادية أو السنوية.

٤- الأجازة المرضية.

٥- الأجازة الدراسية.

٦- الأجازة الخاصة.

ونتكلم عن كل نوع من هذه الأنواع فى فرع مستقل:

## الفرع الأول

### العطلات الرسمية

منح قانون العاملين المدنيين فى المادة ٦٣، وكذلك قانون الخدمة المدنية فى المادة ٤٧ الموظف الحق فى التمتع بأجازة فى جميع أيام العطلات الرسمية، وهى التى تكون فى أيام الأعياد والمناسبات الرسمية، وهى التى تكون فى أيام الأعياد والمناسبات الرسمية التى يحددها قرار من رئيس مجلس الوزراء ورغم ذلك، فقد تتطلب حاجة العمل الملحة تشغيل

العاملين خلال أيام العطلات الرسمية، وفى هذه الحالة يمنح العامل الذى رأت الإدارة ضرورة تشغيله فى هذه الأيام أجراً مضاعفاً أو يمنح أياماً آخر عوضاً له عن هذه الأيام إذا لم تكن ميزانية الإدارة تسمح بمنحه الأجر المضاعف.

وبالنسبة للعاملين من غير المسلمين فإن رئيس مجلس الوزراء ينظم العطلات الخاصة بأعيادهم الدينية. هذا بخلاف أيام العطلات الأسبوعية المقررة. ويكون للموظف الحق فى تقاضى أجره كاملاً عن أيام هذه العطلات والأعياد<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثانى

### الأجازات الطارئة أو العرضية

الأجازة الطارئة أو العارضة: هى تلك التى يضطر فيها الموظف لظرف طارئ أو عارض إلى التغيب عن العمل دون إذن سابق. وقد نصت على هذه الأجازة المادة ٦٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمادة ٤٨ من قانون الخدمة المدنية على أن الموظف يستحق أجازة عارضة لمدة سبعة أيام فى السنة وذلك لسبب طارئ يتعذر معه الحصول على أية أجازة خاصة

وقد راعى المشرع ما قد يطرأ من ظروف عاجلة أو أحوال مفاجئة لا يستطيع معها الموظف أن يتوجه إلى مقر عمله كالمعتاد، وقد تكون هذه الظروف الطارئة مرض أحد أبنائه أو أبويه، أو وفاة أحد أقاربه، أو غير

---

(١) د/ عبدالغنى بسيونى عبدالله، المرجع السابق، ص ٣١٩، ٣٢٠.

ذلك من الطوارئ، ففي هذه الأحوال يستحق الموظف الأجازة الطارئة أو العارضة لمدة لا تزيد في مجموعها عن سبعة أيام في السنة وبحد أقصى يومين في المرة الواحدة .

ويجب أن يقدم الموظف إلى رئيسه فور عودته إلى العمل بياناً بالأسباب التي اقتضت تغييبه، وتخضع هذه الأسباب لتقدير الرئيس المختص، غير أن الإفصاح عن هذه الأسباب وتقدير الرئيس لها لا ينبغي أن يكون تفصيلاً لدرجة تؤدي إلى إفشاء الأسرار الشخصية أو الأسرية للموظف، إذ إن في ذلك اعتداء على حرمة الحياة الخاصة التي يكفلها الدين قبل الدستور، بل يكفي أن يذكر الموظف أن تخلفه عن الحضور كان "لأسباب عائلية طارئة" أو "لأسباب شخصية مفاجئة".

واستحقاق الموظف للأجازة العارضة لا يؤثر على مرتبه إذا إنها أجازة بأجر، كما أنها لا تؤثر على حقه في الحصول على أجازته الاعتيادية أو المرضية أو غيرها من أنواع الأجازات التي نص عليها القانون<sup>(١)</sup>.

## **الفرع الثاني**

### **الأجازة الاعتيادية**

الأجازة الاعتيادية أو الدورية أو السنوية: هي الأجازة التي يستحقها الموظف كل عام للراحة من عناء العمل، وتجديد النشاط استعداداً لعام جديد.

---

(١) د/ محمد رفعت عبدالوهاب، د/ ماجد راغب الحلو: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٩، ٣٩٠.

فالإنسان بجسمه وعقله يحتاج إلى أجازة سنوية ينقطع فيها عن العمل ومسئوليّاته، وهذه الأجازة ليست لمصلحة الموظف فقط، وإنما هي لمصلحة الإدارة كذلك، لأن الموظف بعدها يكون أحسن حالاً وأهدأ بالاً فيقدم للإدارة عملاً أفضل وإنتاجاً أوفر.

لهذا أهتم المشرع بهذه الأجازة، ونظمها بدقة في المادة ٦٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة، والمادة ٤٩ من قانون الخدمة المدنية الأخير، وطبقاً لهذه المادة: "يستحق العامل أجازة اعتيادية سنوية بأجر كامل لا يدخل في حسابها أيام عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية فيما عدا العطلات الأسبوعية على الوجه التالي:

١-١٥ يوماً في السنة الأولى وذلك بعد مضي ستة أشهر من تاريخ استلام العمل.

٢-٢١ يوماً لمن أمضى سنة كاملة في الخدمة

٣-٣٠ يوماً لمن أمضى عشر سنوات في الخدمة.

٤-٤٥ يوماً لمن تجاوز سنه الخمسين.

ويستحق الموظف من نوى الإعاقة إجازة اعتيادية سنوية مدتها خمسة وأربعون يوماً دون التقيد بعدد سنوات الخدمة.

وللسلطة المختصة أن تقرر زيادة مدة الأجازة الاعتيادية بما لا يجاوز خمسة عشر يوماً لمن يعملون في المناطق النائية، أو إذا كان العمل في أحد فروع الوحدة خارج الجمهورية.

ولا يجوز تقصير أو تأجيل الأجازة الاعتيادية أو إنهاؤها إلا لأسباب قومية تقتضيها مصلحة العمل.

وقد كان الموظف فى ظل قانون العاملين المدنيين يحتفظ برصيد أجازته الاعتيادية، على أنه لا يجوز أن يحصل على أجازة اعتيادية من هذا الرصيد بما يجاوز ستين يوماً فى السنة بالإضافة إلى الأجازة الاعتيادية المستحقة له عن تلك السنة.

فإذا انتهت خدمة العامل قبل استنفاد رصيده من الأجازات الاعتيادية استحق عن هذا الرصيد أجره الأساسى - مضافاً إليه العلاوات الخاصة - الذى كان يتقاضاه عند انتهاء خدمته، وذلك بما لا يجاوز أربعة أشهر ولا تخضع هذه المبالغ لأية ضرائب أو رسوم .

**وقد أضاف قانون الخدمة المدنية** فى مادته التاسعة والأربعون حكماً خاصاً بالموظفين ذوى الإعاقة ،حيث أعطاهم الحق فى الحصول على أجازة اعتيادية سنوية مدتها خمسة وأربعون يوماً دون التقيد بعدد سنوات الخدمة.

وفيما يتعلق بترحيل الأجازة الاعتيادية والحصول على المقابل النقدى عند انتهاء الخدمة ، فقد أوجب المشرع فى المادة ٥٠ من قانون الخدمة المدنية على الموظف أن يتقدم بطلب للحصول على كامل أجازته الاعتيادية السنوية وقرر أنه لا يجوز للوحدة ترحيلها إلا لأسباب تتعلق بمصلحة العمل وفى حدود الثلث على الأكثر ولمدة لا تزيد على ثلاث سنوات. أما إذا لم يتقدم الموظف بطلب للحصول على اجازته على النحو المشار إليه ، سقط حقه فيها وفى اقتضاء المقابل عنها، وإذا تقدم الموظف بطلب للحصول على الاجازة الاعتيادية ورفضته السلطة المختصة استحق الموظف مقابل نقدى عنها يصرف بعد مرور ثلاث سنوات على انتهاء العام المستحق عنه الاجازة على اساس اجره الوظيفى فى هذا العام.

فالأجازة الدورية أو السنوية أو الاعتيادية تعتبر من أهم حقوق الموظف الموظف العام، ولكن لا يستحق الموظف هذه الأجازة إلا عن المدد التي يقضيها في العمل لدى الإدارة فعلاً- باستثناء حالة الأجازات المرضية- فالمدد التي يقضيها الموظف في إعاره، أو في أجازة دراسية، أو في أجازة خاصة لمدة طويلة نسبياً- كسنة أشهر أو سنة- لا يستحق عنها أجازة دورية.

ولا يقوم الموظف بأجازته الدورية إلا بعد أن تصرح له الإدارة بها وتحدد موعدها، وذلك للتنسيق بين أجازات الموظفين محافظة على استمرار العمل في الإدارة، ولجهة الإدارة عند الضرورة استدعاء الموظف وقطع أجازته السنوية قبل نهاية مدتها<sup>(١)</sup>.

### **الفرع الرابع**

#### **الأجازة المرضية**

تعتبر الأجازة المرضية حقاً للموظف، وقد قرر المشرع في المادة ٥١ من قانون الخدمة المدنية أن العامل يستحق عن كل ثلاث سنوات تقضى في الخدمة أجازة مرضية تمنح بقرار من المجلس الطبي المختص في الحدود الآتية:

- ١- الثلاثة أشهر الأولى بأجر كامل.
- ٢- الثلاثة أشهر التالية بأجر يعادل ٧٥% من الأجر الوظيفي.
- ٣- الستة أشهر التالية بأجر يعادل ٥٠% من أجره الوظيفي، ٧٥% من الأجر الوظيفي لمن يجاوز سن الخمسين.

---

(١) د/ ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٦، ٢٧٧.

وللعامل الحق فى مد الأجازة المرضية بدون أجر للمدة التى يحددها المجلس الطبى المختص اذا قرر احتمال شفائه .

وللعامل الحق فى أن يطلب تحويل الأجازة المرضية سواء بأجر كامل أم بأجر مخفض إلى أجازة اعتيادية إذا كان له وفر منها على العامل المريض أن يخطر الجهة التابع لها عن مرضه خلال ٢٤ ساعة من تخلفه عن العمل ما لم يكن ذلك قد تعذر عليه لأسباب قهرية .

واستثناء من الأحكام السابقة- يمنح العامل المريض بأحد الأمراض المزمنة التى يصدر بتحديددها قرار من وزير الصحة- بناء على موافقة الإدارة العامة للمجالس الطبية- أجازة استثنائية بأجر كامل إلى أن يشفى أو تستقر حالته استقراراً يمكنه من العودة إلى العمل أو يتبين عجزه عجزاً كاملاً، وفى هذه الحالة الأخيرة يظل العامل فى أجازة مرضية بأجر كامل حتى بلوغه سن الإحالة إلى المعاش<sup>(١)</sup>.

أما تمارض العامل فإنه يعتبر إخلالاً بواجبات الوظيفة<sup>(٢)</sup> ولذا فإنه يجب أن تتخذ الإجراءات الصارمة ضد هذه الظاهرة سواء قبل العاملين أم الجهات الطبية التى تيسر لهم التمارض.

وإذا رغب العامل المريض فى إنهاء أجازته والعودة لعمله وجب أن يقدم بذلك طلباً كتابياً، وأن يوافق المجلس الطبى المختص على ذلك<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٤٥٩.

(٢) المادة ٥١ من قانون الخدمة المدنية.

(٣) المادة ٥١ من قانون الخدمة المدنية.

## **الفرع الخامس**

### **الأجازات الدراسية**

يقصد بالأجازات الدراسية: الأجازة التي تمنح للعامل لمدة معينة بأجر (كامل أو مخفض) أو بدون أجر، وذلك بقصد تمكينه من الحصول على ما يفيد في أعمال وظيفته من مؤهلات دراسية أو خبرات علمية أو عملية أو دورات تدريبية، وهو الأمر الذى يؤدى إلى الارتفاع بمستوى الأداء فى الخدمة المدنية<sup>(١)</sup>.

وعلى هذا النوع من الأجازات نصت المادة ٦٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ مبينة أحكامها إذ تقول: "يجوز إيفاد العاملين فى بعثات أو منح للدراسة أو أجازات دراسية بأجر أو بدون أجر بالشروط والأوضاع المنصوص عليها فى القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم شئون البعثات والأجازات الدراسية والمنح والقوانين المعدلة والمكملة له".

## **الفرع السادس**

### **الأجازات الخاصة**

ينصرف مفهوم الأجازات الخاصة إلى الأجازات التى يمكن منحها للموظف بعيداً عن الأجازات العارضة أو الاعتيادية أو المرضية أو الدراسية، وذلك لظروف خاصة على النحو المبين فى القانون. ونبين فيما يلى هذه الأجازات كما حددها قانون الخدمة المدنية الأخير رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م:

---

(١) د/ بكر القبانى: القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٦٥٣.

## أولاً: أجازة الحج:

يستحق الموظف أجازة خاصة بأجر كامل لأداء فريضة الحج وتكون لمدة ثلاثين يوماً وذلك لمرة واحدة طوال حياته الوظيفية . م ١/٥٢ من قانون الخدمة المدنية. (١)

## ثانياً: أجازة الوضع:

تستحق الموظفة أجازة خاصة للوضع بأجر كامل مع عدم احتسابها ضمن الأجازات المقررة لها وتكون هذه الأجازة لمدة أربعة أشهر بعد الوضع وذلك لثلاث مرات طوال مدة حياتها الوظيفية، علماً بأنه يجوز أن تبدأ هذه الأجازة قبل شهر من التاريخ المتوقع للوضع بناءً على طلب مقدم من الموظفة وتقرير من المجلس الطبى المختص. م ٢/٥٢ من قانون الخدمة المدنية.

## ثالثاً: أجازة منع العدوى:

يستحق الموظف أجازة خاصة بأجر كامل مع عدم احتسابها ضمن الأجازات المقررة له إذا كان العامل مخالطاً لمريض بمرض معد ويرى المجلس الطبى المختص منعه لهذا السبب من مزاولة أعمال وظيفته للمدة التى يحددها. م ٣/٥٢ من قانون الخدمة المدنية.

## رابعاً: أجازة إصابة العمل:

يستحق الموظف الذى يصاب بإصابة عمل، ويقرر المجلس الطبى المختص مدة لعلاجه أجازة للمدة التى يحددها مع مراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون التأمين الاجتماعى والقوانين المعدلة له

---

(١) ويقصد بالحج هنا زيارة الأراضى المقدسة أوببيت المقدس. المادة ١٤٣ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

فيما يتعلق بتحديد إصابة العمل والتعويض المستحق. م ٤/٥٢ من قانون  
الخدمة المدنية

#### **خامساً: أجازة الامتحان:**

يستحق الموظف المقيد بإحدى الكليات أو المعاهد أو المدارس أجازة  
بأجر كامل عن أيام الامتحان الفعلية . م ٥/٥٢ من قانون الخدمة  
المدنية.

#### **سادساً: أجازة مرافقة الزوج:**

يمنح الزوج أو الزوجة إذا رخص لأحدهما بالسفر إلى الخارج لمدة  
سنة أشهر على الأقل أجازة بدون مرتب، ولا يجوز أن تتجاوز هذه الأجازة  
مدة بقاء الزوج في الخارج، كما لا يجوز أن تتصل هذه الأجازة بإعارة إلى  
الخارج.

ويتعين على الجهة الإدارية أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة في  
جميع الأحوال م. ١/٥٣ من قانون الخدمة المدنية

#### **سابعاً: أجازة للأسباب الشخصية:**

يجوز للسلطة المختصة منح الموظف أجازة بدون مرتب للأسباب  
التي يبديها العامل، وتقدرها السلطة المختصة، ووفقاً للقواعد التي تتبعها. م  
٢/٣ من قانون الخدمة المدنية.

#### **ثامناً: أجازة رعاية الطفل:**

تستحق الموظفة أجازة بدون أجر لرعاية طفلها وذلك بحد أقصى  
عامين في المرة الواحدة ولثلاث مرات طوال حياتها الوظيفية. م ٣/٥٣ من  
قانون الخدمة المدنية.

وقد خول القانون الموظفة هذا الحق تنفيذاً لأحكام الدستور فى شأن رعاية الأسرة ورعاية المرأة العاملة، وكذلك أخذاً بالاتجاهات الحديثة التى كشف عنها التطبيق العملى.

**تاسعاً: نظام العمل جزء من الوقت مقابل نسبة من الأجر**

أجاز المشرع للسلطة المختصة الترخيص للموظف-بناء على طلبه- بأن يعمل ثلاثة أيام عمل أياً ما كان عدد أيام العمل بالوحدة التابع لها ، أى سواء كانت أيام العمل ستة أيام فى الاسبوع أو أقل من ذلك ، وفى هذه الحالة يحصل الموظف على (٦٥%) من الأجر الوظيفى والمكمل والإجازات الاعتيادية والمرضية والعارضة المقررة<sup>(١)</sup>.

---

(١) المادة ٥٤ من قانون الخدمة المدنية ، والمادة ١٤٧ من اللائحة التنفيذية. والملاحظ على هذا القانون أنه أسقط الحكم الخاص بالعمل نصف أيام العمل الرسمية للمرأة العاملة ، حيث كانت المادة ٧٢ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ تنص على أنه "يجوز للسلطة المختصة وفقاً للقواعد التى تضعها الترخيص للمرأة بأن تعمل نصف أيام العمل الرسمية وذلك مقابل نصف الأجر المستحق لها ، وتستحق فى هذه الحالة نصف الإجازات الاعتيادية والمرضية المقررة لها.....".

## المبحث الخامس

### واجبات الموظف العام

إذا كان من حق الموظف أن يحصل على مختلف الحقوق التي تكلمنا عليها في المبحث السابق - فإن القاعدة المسلم بها أن كل حق يقابله واجب، فيجب على كل موظف أن ينفذ كل ما يقتضيه واجب منصبه، وأن يجانب ما يعارض هذا الواجب، سواء نص على ذلك تفصيلاً في القانون أم لم ينص، وانطلاقاً من أن "الوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها، فقد حرص المشرع في قوانين الوظيفة العامة، ومنها قانون الخدمة المدنية الأخير رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م على النص على مجموعة كبيرة من الواجبات بعضها إيجابي يلتزم الموظف باتباعها، وبعضها سلبي يحظر على الموظف القيام بها، ونبين فيما يلي هذه الواجبات في مطلبين متتاليين:

**المطلب الأول:** الواجبات الإيجابية.

**المطلب الثاني:** الواجبات السلبية.

## المطلب الأول

### الواجبات الإيجابية

أشارت إلى هذه الواجبات المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، كما أن اللائحة التنفيذية لهذا القانون قد وضحت هذه الواجبات فى المادة ١٤٩ بقولها: " يجب على الموظف الالتزام بأحكام القوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها والعمل على تطبيقها.....". وقد اشارت المادة ١٤٩ السابق الاشارة اليها الى مجموعة من الواجبات التى يتعين على الموظف الالتزام بها وهى:-

#### ١- القيام بالعمل المنوط به بنفسه بدقة وامانة.

وهذا الامر من اهم الواجبات الملقاة على عاتق الموظف، حيث يجب عليه اداء اعمال وظيفته بدقة وامانة ، وعليه القيام بها بنفسه ، ولا يجوز له ان يفوض غيره الا اذا كان القانون يجيز ذلك ، كما يجب على الموظف ان يكون حريصا وان يبذل قصارى جهده لانجاز الاعمال المكلف بها فى الوقت المحدد لها. وإذا كان العامل ملزماً بأداء العمل المنوط به فليس له أن يحتج بكثرة العمل الملقى على عاتقه للتصل من هذا الواجب وبهذا قضت المحكمة الإدارية العليا إذ تقول: "إن كثرة العمل على العامل ليست من الأعذار التى تعدم المسؤولية الإدارية، إذ هى ذريعة كل من يخل بواجبات وظيفته ولو أخذ بها على هذا النحو لأضحى الأمر فوضى لا ضابط له، ولكنها قد تكون عذراً مخففاً إذا ثبت أن الأعباء التى يقوم بها

الموظف العام فوق قدرته وأحاطت به ظروف لم يستطع أن يسيطر عليها تماماً<sup>(١)</sup>.

٢- الالتزام بمواعيد العمل الرسمية وتخصيص اوقات العمل لأداء واجبات وظيفته.....على الموظف الالتزام بمواعيد العمل الرسمية، وان يؤدي العمل الخاص به، فلا يكفي ان يوجد العامل بمقر عمله وان يقوم بجزء- فقط- من هذا العمل، بل انه مكلف بتنفيذ وانجاز كل ما هو مكلف به.

٣- المحافظة على كرامة الوظيفة وحسن التصرف مع الجمهور والرؤساء والزملاء والمرؤوسين.

يجب على الموظف ان يحافظ على كرامة الوظيفة<sup>(٢)</sup> ، اثناء مواعيد العمل الرسمية وكذلك بعد الانتهاء من هذه المواعيد، فلا يجوز للموظف حتى لو كان خارج نطاق الوظيفة ان ياتى بتصرف من التصرفات التي يكون من شأنها التأثير على سير المرفق العام، وعليه ان يتجنب كل ما قد يكون من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة .

كما يجب على الموظف ان يراعى اداب اللياقة عند التعامل مع الجمهور والرؤساء والزملاء والمرؤوسين.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٦٦٥/٢/٢٣ س ١٠ مشار إليه في (مبادئ القانون الإداري) للدكتور/ عمرو فؤاد بركات- مرجع سابق ص ٣١١.

(٢) مع مراعاة أن ما يعد مساسا بكرامة الوظيفة يختلف باختلاف نوع الوظيفة وطبيعتها. كما ان العرف يلعب دورا رئيسا في تحديد ما اذا كان التصرف المنسوب للموظف يشكل مساسا بكرامة الوظيفة ام لا.

وقد قدمنا عند حديثنا عن شروط الوظائف العامة أن من هذه الشروط أن يكون الموظف محمود السيرة حسن السمعة ، ولا يكفي أن يكون الموظف متحلياً بذلك عند الالتحاق بالوظيفة العامة، بل يجب أن يظل كذلك طوالها، لما للوظيفة العامة من سلطة ومقتضيات توجب على صاحبها أن يحافظ عليها، ولا يخرج على مقتضياتها أو ينحرف عنها ما أمكن، ومن ثم فيتعين عليه أن يتجنب كل ما قد يكون من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة واعتبار الناس لها، وعليه أن يتفادى الأفعال التي تعيبه فتمس تلقائياً الجهاز الإداري الذي ينتسب إليه ويتميز بمقوماته<sup>(١)</sup>.

ولم يقف المشرع عند حد إلزام العامل بالمحافظة على كرامة الوظيفة، بل إنه ذهب إلى أبعد من ذلك حيث رتب على الإخلال بكرامة الوظيفة مجازاة العامل تأديبياً وإنهاء خدمته في بعض الأحيان، فالمادة ٥٨ من قانون الخدمة المدنية تقضى بأن "كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً" والمادة ٦٩ من القانون ذاته ذكرت من الأسباب التي تنتهي بها خدمة الموظف "الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو تفقده الثقة والاعتبار".

#### ٤-التعاون مع الرؤساء والزملاء في العمل.

التعاون مع الرؤساء والزملاء في العمل واجب منطقي وبديهي، ذلك أنه مع تضخم الأجهزة الإدارية وتضاعف عدد موظفيها، أصبح العمل الإداري

---

(١) د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٢ وما بعدها.

يؤدى بواسطة أكثر من موظف فى وقت واحد مما يتطلب ضرورة التعاون فيما بينهم لحسن تقديم الخدمة من ناحية، وضمان انتظام العمل وسير المرافق العامة بانتظام واطراد، من ناحية أخرى.

٥- القيام بالاعمال الوظيفية المكلف بها (فى غير مواعيد العمل الرسمية).

يجب على الموظف الامتثال لأمر الجهة الادارية التى يعمل بها والقيام بالاعمال المكلف بها حتى ولو فى غير مواعيد العمل الرسمية طالما كان ذلك لمصلحة العمل ، مع عدم الاخلال بحق الموظف فى الحصول على اجر اضافى عن ساعات العمل الزائدة عن وقت العمل الرسمى<sup>(١)</sup>.

٦- المحافظة على ممتلكات واموال الوحدة التى يعمل بها .

يجب على الموظف أن يحافظ على ممتلكات وأموال الوحدة التى يعمل بها وان يراعى صيانتها، لأن هذه الممتلكات والأموال تعد أموالاً عامة، فهى واجبة الحماية طبقاً لأحكام القانون بالنسبة للجميع، فيكون على الموظف العام واجب المحافظة عليها وصيانتها من باب أولى.

٧- ابلاغ الوحدة التى يعمل بها بمحل اقامته وحالته الاجتماعية.

من الطبيعى ان تكون الجهة الادارية على علم بمحل اقامة الموظف، لان مصلحة العمل قد تقتضى حضوره فى غير اوقات العمل الرسمية ، او تكليفه بعمل استثنائى ، وهذا الامر يحتاج الى ابلاغ الموظف بهذه الامور المستجده ، ولا يتأتى ذلك الا بمعرفة محل اقامة الموظف ، ونظرا لما

---

(١) د/ صلاح سيد عبدالعال: شرح أحكام قانون الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص ٢٩٩.

يترتب على الحالة الاجتماعية للموظف من صرف مزايا طبقاً لحالته الاجتماعية من بدلات وغير ذلك ، فكان من المتعين على الموظف ابلاغ جهة عمله بحالته الاجتماعية وكل تغيير يطرأ عليها، وذلك خلال شهر على الاكثر من تاريخ التغيير، كما نصت على ذلك الفقرة السابعة من المادة ١٤٩ من اللائحة التنفيذية.

#### ٨- أن ينفذ ما يصدر اليه من اوامر بدقة وامانة (طاعة الرؤساء).

لاشك أن حسن تسيير الخدمة المدنية يوجب على شاغلي الوظائف العامة طاعة السلطة الرئاسية، وذلك بالخضوع لتوجيهات هذه السلطة ومقتضى الرقابة التي تمارسها.

وتتمثل طاعة الرؤساء في امتثال العمال الأوامر التي تصدر عن رؤسائهم في شكل تعليمات أو منشورات أو كتب دورية أو قرارات إدارية، وهذا هو ما يوجب تحقيق الوحدة الرئاسية "أى توحيد السلطة الأمرة بالنسبة لكل مرؤوس على حدة، بحيث لا يكون العامل مرؤوساً لرئيسين مباشرين فى وقت واحد، وذلك منعاً لصدور أوامر متعارضة من مصادر متعددة، مما يؤدي إلى إحراج العامل وارتباك العمل، فضلاً عن التردد فى تأدية أعمال الوظيفة وتجهيل المسؤولية<sup>(١)</sup>."

وقد نصت المادة ١٤٩ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية فى فقرتها الثامنة على واجب الطاعة إذ ذكرت من واجبات الموظف العام: "أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة، وذلك فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها".

(١) د/ بكر القباني: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٦٦٩.

ومما تجدر الإشارة إليه هنا أن الموظف له حق مخالفة السلطة الرئاسية إذا اشركته هذه السلطة في بحث مسألة من المسائل قبل أن تتحول - عن طريق الإصدار - إلى أمر أو قرار، فالطاعة الواجبة على المرؤوس قبل رئيسه لا تمنعه من إبداء رأيه وذلك أنه "لا تثريب على الموظف إذا كان معتداً بنفسه، واثقاً من سلامة نظره، شجاعاً في إبداء رأيه صريحاً في ذلك أمام رئيسه، لا يداور ولا يرائي، ما دام لم يجانب ما تقتضه وظيفته من تحفظ ووقار، وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك، إذ الصراحة في إبداء الرأي بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيع تلك المصلحة في تلافيف المصانعة والرياء، وتتلاشى بعوامل الجبن، والاستخفاء، كما لا يفيد الموظف أن تكون له وجهة نظر معينة في المسألة يدافع عنها، ويجتهد في إقناع رئيسه للأخذ بها ما دام يفعل ذلك بحسن نية في سبيل المصلحة العامة. إذ الحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأي، لا يجليها إلا قرع الحجة بالحجة والبرهان بالبرهان، وإنما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأى الرئيس نهائياً أو يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه، إذ أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة من دور البحث إلى دور التنفيذ"<sup>(١)</sup>.

**أوامر الرئيس المخالفة للقوانين واللوائح:**

يثور التساؤل عما إذا كان المرعوس ملزماً بطاعة أوامر الرئيس

**المخالفة للقوانين واللوائح؟**

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٦٥ لسنة ٢٠٢١/٦/١٩٥٠ مجموعة

أحكام مجلس الدولة س٤ ص٩١٦.

أجابت عن ذلك ٥٨ من قانون الخدمة المدنية بالدولة بقولها "..... ولا يعفى الموظف من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه عن هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده".

**فالإعفاء من المسئولية الإدارية طبقاً للنص السابق مشروط بأمرين<sup>(١)</sup>:**

- ١- الأمر الكتابي من جانب الرئيس .
- ٢- والتنبيه الكتابي عن المخالفة من جانب المرؤوس".

## **المطلب الثاني**

### **الواجبات السلبية**

**يقصد بالواجبات السلبية:** الالتزام بالامتناع عن القيام ببعض الأعمال<sup>(٢)</sup>، وقد أشارت المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية الى ذلك بقولها "..... ويحظر على الموظف بصفة خاصة مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيادة والتجرد والالتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية أو ممارسة أى عمل حزبي أو سياسى داخل مكان عمله أو بمناسبة تأديته لهذا العمل أو القيام بجمع تبرعات أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية أو نشر

---

(١) د/ سليمان الطماوى، المرجع السابق، ٥٣٥ وما بعدها ، د/ انور رسلان ، وسيط القانون الإدارى، الجزء الثانى ، الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ١٩٩٨، ص ٣٠٣ وما بعدها. د/ محمد رفعت عبد الوهاب ، د/ حسين عثمان محمد عثمان : مبادئ القانون الإدارى ، مرجع سابق ، ص ٣٨٩ وما بعدها.

(٢) د/ بكر القبانى: القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ٦٧٤.

الدعاية أو الترويج لها". كما أن المادة ١٥٠ من اللائحة التنفيذية ، قد حظرت على الموظف مخالفة القوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها.

و يمكن حصر هذه الواجبات في:

- ١- عدم إفشاء أسرار الوظيفة.
- ٢- عدم مخالفة الأحكام المالية.
- ٣- الامتناع عن إتيان أعمال من شأنها إثارة الشبهات ضد الموظف.

### الفرع الأول

#### عدم إفشاء الأسرار الوظيفية

يطلع الموظف بحكم عمله على أسرار ما كان من المتيسر له الاطلاع عليها لولا منصبه، ولهذا حظرت المادة ١٥٠ من اللائحة التنفيذية على الموظف:

١- أن يفشى الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضى بذلك، دون إذن كتابي من الرئيس المختص، ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد ترك الموظف الخدمة (فقرة ٢).

٢- أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه، ولو كانت خاصة بعمل كلف به ، أو يحتفظ بصورة أى وثيقة رسمية أو ذات طابع سرى (فقرة ٧).

٣- أن يفشى بأى تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق وسائل الاعلام والاتصال إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص (فقرة ٨).

وواضح أن المقصود بواجب عدم إفشاء الأسرار الوظيفية أما المحافظة على الصالح العام أو صالح الأفراد الذين تتعلق بهم تلك الأسرار، والإخلال بهذا الواجب يؤدي إلى مسئولية الموظف الجنائية، كما أنه يؤدي إلى مسئولية الموظف والإدارة معاً من الناحية المدنية، وقد يجعل القرار الإداري الصادر على أساسه غير مشروع<sup>(١)</sup>.

**وينقضى واجب عدم إفشاء الأسرار لعدة أسباب منها:**

١- إذا صار الموضوع غير سري أو صار معروفاً بطبيعته، أو ألغى الأمر الذي فرض هذه السرية.

٢- إذا كان إفشاء السرية تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادراً إليه من رئيسه بالرغم من تنبيه المرؤوس كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده، طبقاً لنص المادة ٥٨ من قانون الخدمة المدنية.

٣- إذا كان من شأن إذاعة السرية منع ارتكاب جريمة، إذ تقضى المادة ٢٦ من قانون الإجراءات الجنائية بأنه: "يجب على كل من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة من الجرائم التي يجوز للنيابة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب أن يبلغ عنها فوراً للنيابة العامة، أو أقرب مأمور من مأموري الضبط القضائي.

٤- يجوز للعامل الكشف عن السرية للجهات المختصة قانوناً بذلك<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٤٦٨.

(٢) د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٦ وما بعدها.

## الفرع الثانى

### عدم مخالفة الأحكام المالية

وقد نصت على هذا الواجب المادة ١٥٠ من اللائحة التنفيذية ،

حيث تقول: يحظر على الموظف:

١- عدم الرد على مناقضات الجهاز المركزى للمحاسبات أو مكاتباته بصفة عامة أو تأخير الرد عليها، ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب الموظف إجابة الغرض منها المماثلة والتسوية (فقرة ٣).

٢- عدم موافاة الجهاز المركزى للمحاسبات بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة لها أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الإطلاع عليها بمقتضى قانون إنشائه. (فقرة ٤).

٣- عدم موافاة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بالبيانات والمستندات او ما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها او الاطلاع عليها بمقتضى قانون انشائه (فقرة ٥).

٤- عدم الرد على مكاتبات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة أو تأخير الرد عليها ، ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب الموظف إجابة الغرض منها المماثلة والتسوية (فقرة ٦).

٥- إساءة استخدام أدوات أو معدات العمل أو العبث بأصول وممتلكات جهة العمل او التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة والعاملين والمتعاملين جهة العمل (فقرة ١٥).

## الفرع الثالث

### الامتناع عن إتيان أعمال من

#### شأنها إثارة الشبهات

يتمتع الموظف- باعتباره ممثلاً للشخص المعنوى العام- بقدر كبير من السلطة يهدف إلى تمكينه من تحقيق المصلحة العامة، ويجب على الموظف ألا يستعمل هذه السلطة بقصد تحقيق مصلحة خاصة، لاسيما بقصد الإثراء، ولهذا عاقب القانون على الرشوة فى جميع صورها، ولكى ينأى المقتن بالموظف عن مواطن الشبهة حرم عليه بعض الأمور التى قد تعرضه لهذا المحذور، ولو بحسن نية<sup>(١)</sup>.

وتتمثل هذه الأمور المحظورة- اتقاء للشبهة- فيما تضمنته المادة

١٥٠ من اللائحة التنفيذية فيما يلى:

١-مباشرة الأعمال التى تتنافى مع الحيادة والتجرد والالتزام الوظيفى أثناء ساعات العمل الرسمية (فقرة ١).

٢-أن يجمع بين وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها (فقرة ٩).

٣-أن يؤدي أعمالاً للغير بأجر أو بمكافأة ولو فى غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من السلطة المختصة، ومع ذلك يجوز أن يتولى الموظف بأجر أو بمكافأة أعمال القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين أو المساعدة القضائية إذا كان المشمول بالوصاية أو القوامة أو الغائب أو

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٤٦٩.

المعين له مساعد قضائي ممن تربطهم به صلة قريى أو نسب حتى الدرجة الرابعة (فقرة ١٠).

٤- ان يمارس أى عمل حزبى أو يجمع تبرعات أو مساهمات لصالح أحزاب أو جماعات أو نشر الدعاية أو الترويج لها ، إذا كان ذلك داخل مكان العمل أو بمناسبة تأديته (فقرة ١١).

٥- الاشتراك في تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل دون إذن من السلطة المختصة أو من تفوضه، وذلك دون الاخلال بأحكام قوانين التنظيمات النقابية (فقرة ١١).

٦- استغلال النفوذ الوظيفى (فقرة ١٣).

٧- إساءة معاملة الجمهور متلقى الخدمة أو التباطؤ المتعمد في أداء الخدمة أو تاخيرها ، أو اساءة استعمال السلطة. (فقرة ١٤).

٨- قبول أى هدايا أو عمولة أو خدمة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته (فقرة ١٦).

٩- مباشرة أى نشاط أو اتيان أى سلوك من شأنه تكدير الأمن العام أو التأثير على السلام الاجتماعى أو أى فعل يفقده حسن السمعة وطيب السيرة اللازمين لشغل الوظائف العامة أو الاستمرار في شغلها (فقرة ١٧).

فإذا ارتكب الموظف محظوراً من المحظورات السابق ذكرها فإنه يعرض نفسه للمسئولية التأديبية.

## المبحث السادس

### انتهاء الخدمة الوظيفية

طبقاً لنص المادة ٩٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ و المادة ٦٩ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ والمواد من ١٦٨:١٨٠ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون ، تنتهى خدمة العامل لأحد الأسباب الآتية:

١- بلوغ السن المقررة لترك الخدمة

٢- الاستقالة.

٣- الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة.

٤- فقد الجنسية أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لرعايا الدول الأخرى.

٥- الانقطاع عن العمل بدون اذن خمسة عشرة يوماً متتالية ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوماً التالية ما يثبت ان الانقطاع كان بعذر مقبول.

٦- الانقطاع عن العمل بدون اذن ثلاثون يوماً غير متصلة في السنة.

٧- عدم اللياقة صحياً بقرار من المجلس الطبي المختص.

٨- الالتحاق بخدمة جهة اجنبية بغير ترخيص من حكومة جمهورية مصر العربية.

٩- الحكم عليه بعقوبة جنائية او بعقوبة جنائية او بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة او تفقده الثقة والاعتبار.

١٠- الوفاة.

هذه الأسباب التي تؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف وهي محددة على سبيل الحصر في قانون الخدمة المدنية ، ونوضح هذه الأسباب بحسب ترتيب ورودها في القانون فيما يلي:

### أولاً: بلوغ السن المقررة لترك الخدمة:

المراد ببلوغ السن المقررة كسبب لانتهاء الخدمة المدنية هو بلوغ السن القانونية لترك الخدمة الوظيفية، وقد حددت المادة ٦٩ من قانون الخدمة المدنية هذه السن حيث تقول "تنتهي خدمة الموظف ..... ببلوغه سن الستين<sup>(١)</sup> وذلك بمراعاة أحكام قانون التأمين الاجتماعي ... ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية لاعتبارات يقدرها مد الخدمة لشاغلي الوظائف القيادية لمدة لاتجاوز ثلاث سنوات".

وذلك على أساس أن وصول العامل إلى هذه السن يجعله أقرب إلى الشيخوخة مع العجز عن تأدية عمله على أكمل وجه مما يؤدي إلى خفض الإنتاج، كما أن بقاء مثل هذا العامل في الخدمة بعد بلوغ هذه السن يقلل الباب أمام غيره من المواطنين الذين يكونون أقدر منه صحياً وعقلياً وعملياً على القيام بأعباء الوظيفة العامة<sup>(٢)</sup>.

وتعد إدارة الموارد البشرية (شئون العاملين) في أول كل سنة بياناً بأسماء الموظفين الذين سيبلغون السن المقررة لترك الخدمة خلال السنة، تمهيداً لاتخاذ اجراءات اصدار قرارات انتهاء الخدمة من السلطة المختصة

---

(١) وهذا الحكم يسرى بالنسبة للوظائف الإدارية ، أما الوظائف التي يغلب عليها الطابع السياسي فلا يسرى عليها ذلك ، كما أنه يسرى فقط على الموظفين العموميين الخاضعين لأحكام هذا القانون ، أما الموظفين الخاضعين لقوانين خاصة فتسرى عليهم النصوص الخاصة بهم.

(٢) د/ بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧١٠.

أو من تفوضه اعتباراً من اليوم التالي لبلوغ هذه السن. وتعلن إدارة الموارد البشرية الموظف بتاريخ بلوغه السن المقررة لترك الخدمة قبل بلوغها بشهرين على الأقل. وتسلم كل من الموظف ورئيسه المباشر والإدارات المعنية صورة من قرار إنهاء الخدمة مع حفظ صورة أخرى بملف الخدمة بعد التأشير عليها بما يفيد تسلم الموظف صورة القرار أو امتناعه عن تسلمها<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: الاستقالة:

**الاستقالة:** هي رغبة الموظف في ترك العمل نهائياً في الجهة المعين بها بإرادته الحرة، وذلك قبل بلوغ السن المقررة لترك الخدمة، والاستقالة رغم كونها حقاً للموظف إلا أنها ليست حقاً مطلقاً له فليس له إنهاء العلاقة التي تربطه بالإدارة بإرادته المنفردة<sup>(٢)</sup>.

وقد بينت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الأحكام المتعلقة بالاستقالة ، وذلك على النحو التالي:

١- يقدم الموظف استقالته من وظيفته، وتكون الاستقالة مكتوبة، ولا تنتهي خدمته إلا من تاريخ صدور قرار السلطة المختصة أو من تفوضه بقبول الاستقالة<sup>(٣)</sup>.

٢- على الإدارة أن تثبت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون ، ما لم يكن الطلب

---

(١) المادة ١٦٨ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٢) د/ عبدالمحسن سيد ريان، المرجع السابق، ص ١٦٣.

(٣) المادة ١٦٩ من اللائحة التنفيذية.

معلقاً على شرط أو مقترناً بقيد، ففي هذه الحالة لا تنتهي خدمة الموظف إلا إذا تضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه<sup>(١)</sup>.

٣- يجوز لجهة الإدارة إرجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل مع إخطار الموظف بذلك على ألا تزيد مدة الإرجاء على ثلاثين يوماً<sup>(٢)</sup>. بالإضافة إلى مدة الثلاثين يوماً الواردة بالفقرة السابقة<sup>(٣)</sup>.

والعلة في ذلك تكمن في منح الإدارة الوقت للتوفيق بين صالح العمل وحق الموظف أصلاً في ترك الخدمة وقت ما يشاء، وعلى ذلك فإن سلطة الإدارة في البت في الاستقالة تكون إما بقبولها وإما بإرجائها للمدة المقررة، ومعنى هذا أنه ليس للإدارة أن تكتفى برفض الاستقالة بل ينحصر حقها في الإرجاء لفترة معينة- ثلاثين يوماً- حتى تدبر خفاً للمستقبل، فإذا انقضت المدة (٣٠ يوماً) دون أن تقرر الإرجاء اعتبرت الاستقالة مقبولة، وتحرر الموظف من الالتزام بالاستمرار في العمل.

٤- يجب ان تكون الاستقالة بناء على إرادة الموظف الحرة، وليست نتيجة إكراه مادي أو أدبي وإلا كانت باطلة.

٥- للمعامل أن يعدل عن استقالته قبل أن تقبلها الإدارة بشرط أن يصل عدوله إلى علم الجهة المختصة بقبول الاستقالة، فإذا لم تكن قد قبلت الاستقالة فلا يجوز قبولها.

٦- إذا أحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية فلا تقبل استقالته إلا بعد الحكم في الدعوى بغير جزاء الفصل أو الإحالة إلى المعاش.

---

(١) المادة ١٧١ من اللائحة التنفيذية.

(٢) كانت هذه المدة في ظل قانون العاملين المدنيين اسبوعين فقط. م. ٩٧ من هذا القانون.

(٣) المادة ١٧١ من اللائحة التنفيذية.

## موقف الموظف بعد تقديم الاستقالة:

يجب على الموظف أن يستمر في عمله إلى أن يعلن بقرار قبول الاستقالة أو إلى أن ينقضى الميعاد المقرر لاعتبار الاستقالة مقبولة قانوناً<sup>(١)</sup>. وعلى ذلك فلا تنتهى العلاقة الوظيفية بمجرد تقديم الموظف لاستقالته، وإنما يتعين صدور قرار من السلطة المختصة بقبول الاستقالة وإنهاء خدمة الموظف تبعاً لذلك ، وعلى ذلك فإذا تغيب الموظف بعد تقديم استقالته ، وقبل قبولها من السلطة المختصة ، فإن ذلك يمثل اخلافاً بواجبات الوظيفة، يترتب عليه خضوع الموظف للمسئولية التأديبية.

## حق الموظف في الاستقالة:

تعتبر الاستقالة حق للموظف، ولا تملك الإدارة أن تصدر قراراً برفضها<sup>(٢)</sup>، وبناء على ذلك فإن الجهة الادارية ملزمة بقبول طلب الاستقالة المقدم منه<sup>(٣)</sup>، إذ لا يجوز إجبار الموظف على الاستمرار في العلاقة الوظيفية بغير رضاه<sup>(٤)</sup>.

---

(١) المادة ١٧٣ من اللائحة ، وهذا الميعاد هو ثلاثون يوماً من تاريخ تقديم طلب الاستقالة ، بالإضافة الى ثلاثين يوماً اخرى في حالة الارجاء بشرط اخطار الموظف في هذه الحالة.

(٢) د/ مصطفى أبوزيد فهمي: الوسيط فى القانون الإدارى، دار المطبوعات الجامعية ٢٠٠٠، الجزء الثانى ص ٧٥٥.

(٣) هذا فى حالة الاستقالة البسيطة -الخالية من كل قيد أو شرط- أما إذا علققت الاستقالة على شرط أو اقترنت بقيد أصبح للإدارة الحق فى قبولها وقبول الشرط الذى ورد فيها ، أو رفضها ورفض هذا الشرط .يراجع فى ذلك ، د/ مصطفى أبوزيد فهمي: الوسيط فى القانون الإدارى، المرجع السابق ص ٧٥٥.

(٤) حكم المحكمة الادارية العليا ف الطعن رقم ٢٠٩٩ لسنة ٥٤، بجلسة ٢٤ ديسمبر ٢٠٠٠، مشار اليه في د.أيمن محمد عفيفى ، قانون الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية، ٢٠١٧، ص ١٤٨.

### ثالثاً: الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة:

تتم الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة بمقتضى حكم تأديبي يصدر من الجهة التأديبية المختصة، وإذا حكم على الموظف بالإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة ، انتهت خدمته من تاريخ صدور الحكم ما لم يكن موقوفاً عن عمله، فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه. ولا يجوز أن يسترد من الموظف الذى أوقف عن عمله ما سبق أن صرف له من أجره إذا حكم عليه بالإحالة إلى المعاش أو الفصل<sup>(١)</sup>.

والجدير بالذكر هنا أنه لا يجوز إعادة تعيين من سبق فصله من الخدمة بقرار أو بحكم تأديبي نهائى إلا إذا مضت على صدوره أربع سنوات على الأقل<sup>(٢)</sup> على أنه إذا كان الفصل مستنداً لأسباب تجافى حسن السمعة، فإن هذا الحظر يبقى قائماً حتى بعد فوات هذه الفترة<sup>(٣)</sup>.

### رابعاً: فقد الجنسية أو انتهاء شرط المعاملة بالمثل:

لما كما شرط توفر الجنسية المصرية أو شرط المعاملة بالمثل هو من بين شروط التعيين فى الوظيفة العامة فإن فقد الموظف لهذا الشرط أو العدول عن المعاملة بالمثل من شأنه فقد الموظف لوظيفته بقوة القانون منذ فقد الشرط أو العدول عن المعاملة بالمثل، ولو تأخرت إجراءات الفصل بعد ذلك فإنها تكون إجراءات تنفيذية ويكون الموظف الذى يستمر فى عمله بعد فقد الشرط وحتى إتمام إجراءات استبعاده موظفاً فعلياً<sup>(٤)</sup>.

(١) المادة ١٧٤ من اللائحة التنفيذية.

(٢) المادة ٤/١٤ من قانون الخدمة المدنية.

(٣) د/ عبد المحسن سيد ريان. المرجع السابق. ص ١٦٧.

(٤) د/ عبد المحسن سيد ريان. المرجع السابق. ص ١٦٧.

### خامساً : انقطاع الموظف عن العمل بغير إذن :

تنتهي خدمة الموظف إذا انقطع عن العمل بدون إذن، وهذه الحالة من حالات انتهاء الخدمة لها صورتان نصت عليهما المادة ٦٩ من قانون الخدمة المدنية في الفقرتين الخامسة والسادسة وهما:

**الحالة الأولى:** الانقطاع عن العمل بدون إذن خمسة عشرة يوماً متتالية ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوماً التالية ما يثبت أن الانقطاع كان بعذر مقبول.

**الحالة الثانية :** الانقطاع عن العمل بدون إذن ثلاثون يوماً غير متصلة في السنة.

وعلى ذلك، فإذا انقطع الموظف عن عمله بدون إذن خمسة عشرة يوماً متتالية ، ولم يقدم خلال الخمسة عشرة يوماً التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بغير عذر مقبول، أو إذا انقطع الموظف عن عمله بدون إذن ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة حتى لو عوقب تأديبياً عن مدد الانقطاع غير المتصل، فيجب على السلطة المختصة إنهاء خدمته من تاريخ الانقطاع المتصل عن العمل ، أو من اليوم التالي لاكتمال انقطاعه غير المتصل<sup>(١)</sup>. والملاحظ أن المشرع في قانون الخدمة المدنية قد أغفل النص على ضمانات هامة وجوهرية قبل إنهاء خدمة الموظف، وهذه الضمانات كان منصوصاً عليها في قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨<sup>(٢)</sup> وهي ضرورة انذار الموظف المنقطع قبل إنهاء خدمته، ولا نرى مبرراً لذلك إلا تحامل

---

(١) المادة ١٧٦ من اللائحة التنفيذية.

(٢) كانت المادة ٩٨ من قانون العاملين المدنيين تنص على "..... وفى الحالتين السابقتين يتعين انذار العامل كتابة بعد انقطاعه لمدة خمسة ايام في الحالة الاولى وعشرة ايام في الحالة الثانية".

المشروع على طائفة الموظفين العموميين، وتعمده الاسراف في انهاء الخدمة من أجل تقليص عدد الموظفين<sup>(١)</sup>.

**سادساً: عدم اللياقة للخدمة صحياً:**

إذا كان يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف أن يثبت لياقته الصحية للوظيفة فإن هذا الشرط يجب تحقيقه للاستمرار في الوظيفة بحيث إذا مرض الموظف وأصبح غير قادر على أداء العمل فإن للإدارة إنهاء خدمة هذا الموظف.

وتثبت عدم اللياقة للخدمة صحياً بقرار من المجلس الطبي المختص، ولا يجوز فصل العامل لعدم اللياقة الصحية قبل نفاذ أجازته المرضية والاعتيادية، ما لم يطلب إنهاء خدمته دون انتظار انتهاء أجازته<sup>(٢)</sup>.

وقد أضافت المادة ١٧٧ من اللائحة التنفيذية حكماً جديداً مؤداه انتهاء خدمة الموظف في جميع الأحوال - إذا ثبت عدم لياقته الصحية لإدمانه المخدرات.

**سابعاً : الالتحاق بجهة أجنبية بغير ترخيص:** تنتهي خدمة الموظف إذا ألتحق بخدمة أية جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة جمهورية مصر

---

(١) وقد دأب القضاء الإداري على اعمال رقابته على انذار الموظف المنقطع باعتبار ذلك اجراء جوهرى مقرر لمصلحة الموظف ، ولم يتردد في الغاء القرارات الصادرة من جهة الادارة بانهاء الخدمة للانقطاع لوجود عيب في الشكل اذا لم يسبقها انذار العامل المنقطع. للمزيد ، يراجع د.

ايمن محمد عفيفى ، قانون الوظيفة العامة، مرجع سابق ص ١٥١ وما بعدها.

(٢) المادة ١٧٧ من اللائحة التنفيذية.

العربية، وفي هذه الحالة تعتبر خدمة الموظف منتهية من تاريخ إلتحاقه بالخدمة في هذه الجهة الأجنبية<sup>(١)</sup>.

**ثامناً: الحكم على الموظف بعقوبة جنائية او بعقوبة مقيدة للحرية.**

تنتهى خدمة الموظف وفقاً للفقرة التاسعة من المادة ٦٩ من قانون الخدمة المدنية متى حكم على الموظف ببعض العقوبات التي حددتها هذه الفقرة وذلك حسب التفصيل الآتى:

١- الحكم على الموظف بعقوبة جنائية فى إحدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة.

ويتضح من ذلك أن العبرة هنا بنوع العقوبة وليس بنوع الجريمة، وبالتالي فإن توقيع عقوبة الجنائية على فعل يشكل فى ذاته جنحة ولكن أحاطت به ظروف مشددة يعتبر سبباً لتوقيع عقوبة الفصل على الموظف، فى حين لا توقع عليه عقوبة الفصل إذا حكم عليه بعقوبة جنحة فى جنائية ارتكبها ولكن أحاطت بها ظروف مخففة.

٢- الحكم على الموظف بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو تفقده الثقة والاعتبار.

ويستفاد من هذا النص أن العقوبة يجب أن تكون مقيدة للحرية أما إذا كانت مجرد عقوبة مالية فلا يترتب عليها الفصل، ويعتبر من قبيل الجرائم المخلة بالشرف، اختلاس الأموال الأميرية، وجرائم النصب، وخيانة الأمانة، والهروب من الخدمة العسكرية.

---

(١) المادة ١٧٨ من اللائحة التنفيذية ، وقد كانت المادة ٩٨ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ تعتبر الإلتحاق بخدمة جهة اجنبية فى حكم الاستقالة الضمنية.

**والملاحظ ان المشرع في قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ كان أكثر تعاطفاً وشفقةً ورحمةً مع الموظف، حيث استثنى من هذه الحالة من حالات انتهاء الخدمة ، ما اذا كان الحكم الصادر على الموظف مشمولاً بوقف التنفيذ، أو كان الحكم الصادر على الموظف لأول مرة<sup>(١)</sup>. وقد كان هذا اتجاهًا محموداً من جانب المشرع ، وعلى العكس من ذلك ، فقد كان المشرع في قانون الخدمة المدنية الأخير-كعادته- أكثر تشدداً مع الموظف العام وذلك بإغفاله النص على الاستثنائين الواردين في المادة ٩٤ من قانون العاملين المدنيين، ولا ندري لماذا سلك المشرع هذا المسلك، ولا نرى لذلك سبباً إلا رغبة المشرع في الحد من عدد الموظفين بالدولة ابتداءً وانتهاءً.**

### **تاسعاً: الوفاة:**

تنتهي خدمة الموظف بسبب الوفاة، وهذا أمر بديهي، ومع ذلك نص قانون الخدمة المدنية على هذا السبب صراحة ، وانتهاء خدمة الموظف بسبب الوفاة تتم تلقائياً وبقوة القانون ، وان كان ذلك لا يعفى ادارة الموارد البشرية

---

(١) كانت المادة ٩٤ من قانون العاملين المدنيين في فقرتها السابعة تنص على ان من اسباب انتهاء الخدمة " الحكم عليه- الموظف- بعقوبة جنائية في احدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة أو تفقده الثقة والاعتبار، ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ . ومع ذلك فإذا كان الحكم قد صدر على العامل لأول مرة فلا يؤدي إلى إنهاء الخدمة إلا إذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل.

من ضرورة عرض الامر على السلطة المختصة لإصدار قرار بإنهاء خدمته من تاريخ الوفاة<sup>(١)</sup>.

وإذا توفى الموظف يصرف ما يعادل أجر شهرين كاملين لمواجهة نفقات الجنازة وذلك للأرامل أو لأرشد الأولاد أو لمن ثبت قيامه بتحمل هذه النفقات<sup>(٢)</sup>.

### عاشراً: الفصل بقرار جمهوري:

حق الدولة في الاستغناء عن خدمات موظفيها بغير الطريق التأديبي هو حق مقرر وثابت لها منذ أمد بعيد، واعترف لها من القضاء باستمراره. وقد كانت المادة ٦/٩٤ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ تجعل من أسباب انتهاء الخدمة " الفصل بقرار من رئيس الجمهورية في الأحوال التي يحددها القانون الخاص بذلك". كما أن المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية الملغى رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ تنص على "الوظائف المدنية حق للمواطنين على اساس الكفاءة والجدارة.....ولا يجوز فصل الموظف بغير الطريق التأديبي، إلا في الأحوال التي يحددها القانون". ورغم خلو قانون الخدمة المدنية الأخير رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ من الحكم الخاص بالفصل بغير الطريق التأديبي، إلا أن سلطة رئيس الجمهورية في فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي باقية ومستمدة من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢<sup>(٣)</sup>.

(١) المادة ١٨٠ من اللائحة التنفيذية.

(٢) المادة ١٠/٦٩ من قانون الخدمة المدنية.

(٣) د/ ايمن محمد عفيفي ، قانون الوظيفة العامة ، مرجع سابق، ص ١٦٣، ١٦٢.

ولقد كانت القرارات الجمهورية الصادرة بالفصل بغير الطريق التأديبي تخضع للقضاء إلغاء وتعويضاً.

واستمر هذا الوضع إلى أن تدخل المشرع بمقتضى القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ المعدل للمادة ١٢ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ (قانون مجلس الدولة) وبمقتضى هذا التعديل خرجت القرارات الجمهورية الصادرة بالفصل بغير الطريق التأديبي من نطاق رقابة القضاء الإدارى إلغاء وتعويضاً.

ولما كان هذا الوضع محل نقد شديد لما ينطوى عليه من إهدار لحقوق العاملين، فقد تضمن الدستور المصرى الصادر فى (١٩٧١) فى المادة ١٤ منه مبدأً جديداً مقتضاه "أن الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها.... ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا فى الأحوال التى يحددها القانون"<sup>(١)</sup>.

وبهذا النص أصبح الفصل بغير الطريق التأديبي طريقاً استثنائياً لا يمارس إلا فى حالات محددة على سبيل الحصر... واستناداً إلى هذا النص الدستورى صدر القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ فى شأن الفصل بغير الطريق التأديبي متضمناً حالاته وضمائنه، فيجدر بنا أن نبين هذه الحالات، والجهة المختصة به والضمانات المقررة للعاملين.

## ١ - الحالات التى يجوز فيها الفصل بغير الطريق التأديبي:

---

(١) وقد أكد دستور ٢٠١٤ - أيضاً- ذات المبدأ فى المادة ١٤ منه.

يجوز الالتجاء إلى فصل العامل بغير الطريق التأديبي في الحالات الآتية:

- (أ) إذا أخل بواجبات الوظيفة بما من شأنه الإضرار بالجسيم بالإنتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة.
  - (ب) إذا قامت بشأنه دلائل جدية على ما يمس أمن الدولة، وسلامتها.
  - (ج) إذا فقد أسباب الصلاحية للوظيفة التي يشغلها لغير الأسباب الصحية وكان من شاغلي وظائف الإدارة العليا.
  - (د) إذا فقد الثقة والاعتبار وكان من شاغلي وظائف الإدارة العليا.
- ويلاحظ على هذه الأحوال أن حالتين منها تشملان جميع الموظفين وهما الأولى والثانية، وأن حالتين مقصورتان على شاغلي وظائف الإدارة العليا وهما الثالثة والرابعة.

## ٢- الجهة المختصة بإصدار قرار الفصل:

يختص رئيس الجمهورية دون غيره بإصدار قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي وذلك بناء على اقتراح الوزير المختص.

## ٢- ضمانات العاملين:

أحاط القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ العامل الصادر في شأنه قرار الفصل بغير الطريق التأديبي بعدة ضمانات هي:

- (أ) سماع أقوال العامل فيما هو منسوب إليه وإبداء وجهة نظره وعلى هذا لا يستطيع الوزير المختص أن يقترح على رئيس الجمهورية فصل العامل بغير الطريق التأديبي إلا بعد سماع أقواله.

- (ب) تسبب قرار الفصل: وهذا التسبب ضمان ضد تعسف الإدارة كما أنه ييسر مهمة القاضى حالة قيام العامل المفصول بالطعن فى هذا القرار أما القضاء الإدارى.
- (ج) الفصل بغير الطريق التأديبى لا يخل بحق العامل المفصول فى المعاش أو المكافأة.
- (د) عدم جواز اللجوء إلى الفصل بغير الطريق التأديبى فى حالة رفع الدعوى بطلب الفصل أمام المحكمة التأديبية.
- (هـ) خضوع القرارات الصادرة بالفصل غير التأديبى لرقابة القضاء إلغاء أو تعويضاً<sup>(١)</sup>.

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى : الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٥٠١ وما بعدها.

## الفصل الثانى

### الأموال العامة

نتناول فى حديثنا عن الأموال العامة تحديد ماهية المال العام، وحمايته، ثم طرق اكتساب الأموال العامة وذلك على النحو التالى:

#### المبحث الأول

##### ماهية المال العام

حدد القانون المدنى الحالى ماهية المال العام فى المادة ٨٧ منه والمعدلة بالقانون رقم ٣٣١ لسنة ١٩٥٤ إذ تنص هذه المادة على أنه "تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار جمهورى أو قرار من الوزير المختص، وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم".

ونلاحظ على القانون المدنى الجديد فى تحديده لماهية المال العام أنه تجنب تعداد مفردات المال العام<sup>(١)</sup> مكتفياً بتقرير قاعدة عامة مقتضاها اعتبار العقارات والمنقولات التى للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار جمهورى أو قرار من الوزير المختص أموالاً عامة، وبذلك يكون هذا القانون

---

(١) وذلك على خلاف التقنين المدنى الأهلى ١٨٨٣ حيث ذكر أنواعاً مختلفة من الأموال اعتبرها أموالاً عامة.

قد ترك للقضاء حرية واسعة فى تقرير ما يعتبر من الأموال العامة وما لا يعتبر وفقاً لكل حالة<sup>(١)</sup>.

كما يتضح لنا أن القانون المدنى الجديد فى تحديده لماهية المال العام اعتبر الأموال التى هى للأشخاص الاعتبارية العامة أموالاً عامة، وبذلك حسم خلافاً كان ناشباً فى مصر حول أموال الأشخاص الإدارية الأخرى غير الدولة، حيث كان بعض الشراح يعتبر هذه الأموال أموالاً عامة، وبعضهم كان يضيق من نطاق الأموال العامة فيقصرها على أموال الدولة دون غيرها من الأشخاص الاعتبارية الأخرى<sup>(٢)</sup>.

كما يتضح لنا أن القانون المدنى الجديد اعتبر المنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة داخلة فى ماهية المال العام وذلك بالإضافة إلى العقارات<sup>(٣)</sup>.

ومما هو جدير بالذكر أن المال العام له أنواع متعددة فمن حيث الثبات والنقل، يتنوع إلى مال عام عقارى، ومال عام منقول، ومن حيث الجهة المخصص لها المال العام يتنوع إلى مال عام مخصص لمنفعة الجمهور مباشرة كالطرق والميادين العامة، ومال عام مخصص لخدمة المرافق العامة كالمدارس والمستشفيات، ومن حيث الطبيعة يتنوع إلى مال

---

(١) د/ توفيق شحاته: مبادئ القانون الإدارى. الطبعة الأولى ١٩٥٥. الناشر: دار النشر للجامعات المصرية ص ٥٧٩.

(٢) د/ محمد فاروق عبدالحميد: المركز القانونى للمال العام دراسة مقارنة. الناشر: ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر. ص ٤٤٧.

(٣) د/ محمد فاروق عبدالحميد. المرجع السابق. ص ٤٤٧.

عام طبيعى مثل الأنهار، ومال عام حكى أو صناعى كالسكك الحديدية  
والمبانى الحكومية، ومن حيث العناصر المكونة للمال العام يتنوع إلى مال  
عام برى كالحقائق العامة، ومال عام بحرى كشواطئ البحار، ومال عام  
جوى كالموانى الجوية المملوكة للدولة أو الأشخاص  
الاعتبارية العامة.

## المبحث الثانى

### حماية المال العام

نص الدستور المصرى الصادر فى ١٩٧١ على أن "للملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون" (م ٣٢). وقد أكد الدستور المصرى الحالى الصادر فى ٢٠١٤ حماية المال العام بالنص فى المادة (٣٤) على أن "للملكية العامة حرمة، لا يجوز المساس بها، وحمايتها واجب وفقاً للقانون".

فالأموال العامة بحكم تخصيصها للمنفعة العامة يجب أن يكفل لها الحماية من كل اعتداء مادى أو قانونى، وتنفيذاً لتوجيه النصوص الدستورية بحماية ودعم الملكية العامة فقد قرر المشرع نوعين من الحماية للأموال العامة: حماية جنائية، وحماية مدنية، وتعرض فيما يلى لكل نوع منها:  
**أولاً: الحماية الجنائية:**

وهى تلك الحماية التى يقررها المقنن الجنائى لكفالة الأموال العامة، والحفاظ عليها، وذلك بتجريم تعدى الأفراد على هذه الأموال، وتعرضهم للعقاب الجنائى فى هذا الشأن.

والنصوص التشريعية التى تقرر الحماية الجنائية للأموال العامة لا يجمعها تشريع واحد، ولكنها مبعثرة فى قانون العقوبات وغيره من القوانين والتشريعات الأخرى، ونشير فيما يلى لأهم صورة الحماية الجنائية للمال العام الواردة فى قانون العقوبات، وفى غيره من القوانين الأخرى.

#### ١- أهم صور الحماية الواردة فى قانون العقوبات:

أ) اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر وتشمل تجريم اختلاس المال العام، والاستيلاء بغير حق عليه، وطلب أو أخذ ما ليس مستحقاً، ومحاولة

الحصول بدون حق على ربح أو منفعة من أعمال الوظيفة، والإضرار عمداً بأموال أو مصالح الدولة والإهمال فى صيانة أو استخدام المال العام، والإخلال عمداً بتنفيذ بعض العقود الإدارية، واستخدام العمال سخرة.

(ب) تخريب الأموال العامة.

(ج) إتلاف المباني والآثار وغيرها من الأشياء العامة.

(د) تعطيل المواصلات.

(هـ) الحريق عمداً.

(و) المخالفات المتعلقة بالطرق العمومية.

(ز) المخالفات المتعلقة بالأماكن.

فقد جرم المقتن كل هذه الجرائم والمخالفات وفرض لها عقوبات حماية للأموال العامة<sup>(١)</sup>.

## ٢- أهم صور الحماية الجنائية المقررة بتشريعات خاصة:

بالإضافة إلى الحماية التى قررها قانون العقوبات للمال العام، فقد تعرضت بعض التشريعات الأخرى لحمايته، وفرضت عقوبات جنائية ضد من يعتدى عليه، أو يعطل الانتفاع به، ومن أهم هذه التشريعات الخاصة ما يلى:

(أ) القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٦ بشأن إشغال الطرق العامة.

(ب) القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٤ المعدل بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٦٨ بشأن التجمهر.

(ج) القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٧١ بشأن الرى والصرف.

---

(١) د/ محمد عبدالحميد أبو زيد: حماية المال العام. دراسة مقارنة، الناشر، دار النهضة العربية ١٩٨٧ ص ٧٩ وما بعدها .

د) القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الأموال العامة.  
هـ) القانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ بشأن أحداث يناير ١٩٧٧ م.  
و) القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٢ بحماية نهر النيل من التلوث والقانون رقم  
١٢٢ لسنة ١٩٨٣ بشأن المحميات الطبيعية والقانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤  
بشأن حماية البيئة.

ويلاحظ أن المقنن الجنائي قد وسع من دائرة التجريم بقصد إضفاء  
أقصى حماية ممكنة على المال العام- عقاراً كان أو منقولاً.  
**ثانياً: الحماية المدنية:**

يقصد بالحماية المدنية الأحكام التي تضمنها القانون المدني لتأمين  
المال العام، وتوفير الحماية له، ليؤدي دوره في خدمة المنفعة العامة على  
الوجه الإكمال.

فقد نصت المادة ٨٧ من القانون المدني المصري في فقرتها الثانية  
على أنه "... وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها ولا  
تملكها بالتقادم".

وبذلك تضمن النص ثلاث قواعد مدنية لحماية المال العام هي عدم  
جواز التصرف فيه، وعدم جواز الحجز عليه، وعدم جواز تملكه بالتقادم.  
ومما يجدر ذكره أن وجود هذا النص في القانون المدني لا يغير من  
طبيعة الأحكام التي يتضمنها، إذ أنها أحكام إدارية في جوهرها ومضمونها  
على الرغم من ورودها في صلب القانون المدني من الناحية الشكلية، لأن  
قواعد وأحكام القانون الإداري متفرقة بين العديد من التشريعات والقوانين،

نظراً لعدم وجود مجموعة تضم هذه الأحكام مثل بقية فروع القانون الأخرى<sup>(١)</sup>.

ونبين بشئ من التفصيل المناسب كل مبدأ من مبادئ الحماية المدنية التي قررتها المادة ٨٧ مدنى فيما يلى:

#### ١- عدم جواز التصرف فى المال العام:

هذا المبدأ هو أول المبادئ الخاصة بحماية المال العام مدنياً ومقتضاه أن كل التصرفات الخاضعة للقانون المدنى كالبيع والرهن والإيجار والعارية.. إلى غير ذلك من تصرفات مدينة لا يمكن تطبيقها على الأموال العامة مادامت هذه الأموال مخصصة للمنفعة العامة، فإذا تصرفت الإدارة خطأ وباعت أحد المنقولات المملوكة لها والمخصصة للمنفعة العامة فإنها تستطيع فى أى وقت استرداد هذا المال.

ولكن هل تلتزم الدولة أو الجهة الإدارية أن ترد للمشتري حسن النية ثمن المنقول الذى سبق أن باعته لشخص آخر؟

يرى الأستاذ الدكتور محمد أنس قاسم جعفر<sup>(٢)</sup> - ونحن نوافقه على هذا الرأى- أنه يجب فى مثل هذه الحالة رد الثمن كاملاً للمشتري حسن النية، تطبيقاً لقواعد العدالة لأن الدولة سبق وأن حصلت على الثمن عندما باعت المنقول خطأ للمشتري أما إذا كان الحائز قد اشترى المنقول من شخص سبق أن استولى بطريق غير مشروع على هذا المنقول- كأن سرقة من الإدارة- فإن حق الإدارة فى استرداد هذا المنقول ثابت لها فى أى وقت ولا تلتزم برد الثمن إليه.

(١) د/ عبدالغنى بسيونى عبدالله: القانون الإدارى ، مرجع سابق، ص ٦٠٢.

(٢) د/ محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط فى القانون العام، طبعة ١٩٨٩ ص ٤٦٩، ٤٧٠.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة النقض بأن "التمثال الأثرى لا يجوز التباع فيه، بل بيعه وشراؤه باطلان، وللحكومة أن تقاضى من يكون هذا التمثال فى حيازته مهما كانت جنسية لتسترده منه، بغير تعويض تدفعه أو ثمن ترده إليه، لأن من المقرر قانوناً أن أحكام امتلاك المنقول بالحيازة لا ترد بحال على الأملاك العامة<sup>(١)</sup>.

ومبدأ عدم جواز التصرف فى الأموال العامة ليس مطلقاً، فهناك بعض التصرفات تتلاءم وطبيعة الأموال العامة، ولا تعارض مع الفكرة الأساسية محور المال العام وهى التخصيص للمنفعة العامة، وهذه التصرفات هى:

- التصرفات التى تتم بين الأشخاص المعنوية المختلفة كانتقال جزء من المال العام من الدولة لإحدى الوحدات المحلية أو العكس.  
- اتفاق الإدارة مع أحد الأفراد على استعمال المال العام استعمالاً خاصاً سواء بترخيص أم بعقد.

ويلاحظ فى هاتين الحالتين أن الحماية تظل قائمة وموجودة، وفى الحالة الأولى يظل المال مملوكاً لإحدى الأشخاص المعنوية التى لها حق تخصيصه للمنفعة العامة.

وفى الحالة الثانية، فالتصرف يعتبر مؤقتاً بطبيعته، وتملك السلطة المختصة حق سحب الترخيص أو فسخ العقد إذا رأت أن فى ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة<sup>(٢)</sup>.

## ٢- عدم جواز الحجز على المال العام:

(١) د/ محكمة النقض فى ١٦ ديسمبر ١٩٣٧. مجلة المحاماة سنة ١٨ ص ٦٠٣.

(٢) د/ محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط فى القانون العام، مرجع سابق. ص ٤٧٠، ٤٧١.

لما كانت الأموال العامة لا يجوز التصرف فيها أو بيعها اختياراً للحفاظ على تخصيصها للمنفعة العامة، فمن المنطقي كذلك ألا يجوز بيعها جبراً، لذلك لا يجوز توقيع الحجز على الأموال العامة، أو اتخاذ إجراءات التنفيذ الجبرى عليها؛ لأن الهدف من الحجز على الأموال بصفة عامة هو استيفاء حق الدائن من ثمنها بعد بيعها قهراً فى حالة عدم الوفاء. كما لا يجوز ترتيب أى حق من الحقوق العينية التبعية كحق الرهن وحق الاختصاص على الأموال العامة ضماناً للديون التى على السلطة الإدارية، وذلك لأن مثل هذه التأمينات العينية لا جدوى منها فى تفضيل بعض الدائنين على بعض إلا عند بيع أموال المدين جبراً، وهو ما لا يجوز بالنسبة للأموال العامة، بالإضافة إلى ذلك فإن الإدارة أو الدولة يفترض أنها مدين شريف وموسر، لا خشية من امتناعه عن دفع ديونه قهراً أو عجزاً<sup>(١)</sup>.

### ٣- عدم جواز تملك المال العام بالتقادم:

يعتبر هذا المبدأ أهم مبادئ الحماية المدنية للمال العام، لأن تصرف الجهة الإدارية فى أموالها العامة أمر غير متصور عملاً ونادر الحدوث لاسيما بالنسبة للعقارات أما وضع أحد الأفراد يده على أحد الأموال العامة فترة زمنية أملاً فى اكتسابه بالتقادم فهو أمر متصور، بل ويحدث كثيراً لذا تقرر مبدأ عدم جواز تملك المال العام بالتقادم.

---

(١) د/ ماجد راعب الطو: القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ١٨٩، ١٩٠.

فإذا وضع أحد الأفراد يده على أحد العقارات المملوكة للإدارة فترة زمنية وأهملت الإدارة أو تسامحت فى اتخاذ الإجراءات اللازمة لاسترداد هذه العقارات، ومضت المدة اللازمة قانوناً للتقادم المكسب، فإن مثل هذا الفرد لا يكتسب المال العام لأن التقادم ليس سنداً لاكتساب المال العام، كما أن سكوت الإدارة وإهمالها لا يفقد المال صفة العمومية، وتظل الجهة الإدارية لها الحق فى رفع دعوى الاسترداد على واضع اليد فى أى وقت<sup>(١)</sup>.  
ومن الجدير بالذكر أن المقنن مد تطبيق مبدأ عدم جواز تملك العام بالتقادم إلى الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة وأموال الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة أو الهيئات العامة وشركات القطاع العام غير التابعة لأيهما، والأوقاف الخيرية (م ٩٧٠ مدنى معدلة بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٠م).  
وقد أعطى قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ للمحافظ سلطة إزالة التعدى الواقع على أملاك الدولة العامة والخاصة بالطريق الإدارى، أى بالتنفيذ الجبرى المباشر (م ٢٦ من هذا القانون).

---

(١) د/ محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط فى القانون العام، مرجع سابق. ص ٤٧١.

## **المبحث الثالث**

### **طرق اكتساب الأموال العامة**

تلجأ الإدارى لاكتساب الأموال التى تمكنها من أداء دورها إلى إحدى

طريقتين:

**الأولى:** تتمثل فى الحصول على هذه الأموال بالأسلوب العادى عن طريق شرائها أو استئجارها من الأفراد، أو قبول الهبات والوصايا الصادرة منهم، وتخضع الإدارة عند إبرام هذه التصرفات لأحكام القانون الخاص شأنها فى ذلك شأن الأفراد.

**الثانية:** وتتمثل فى الحصول على هذه الأموال جبراً عن الأفراد وذلك إما عن طريق نزع الملكية للمنفعة العامة، أو عن طريق الاستيلاء المؤقت عليها، إذا كانت حاجتها لهذه الأموال تتصف بالتأقيت، ونوضح أحكام نزع الملكية للمنفعة العامة، والاستيلاء المؤقت فى مطلبين على النحو التالى:

### **المطلب الأول**

#### **نزع الملكية للمنفعة العامة**

يقصد بنزع الملكية للمنفعة العامة: حرمان مالك العقار من ملكه جبراً للمنفعة العامة نظير تعويضه عما يناله من ضرر، وهذا الإجراء وإن كان فيه مساس بحرمة الملكية الخاصة، إلا أن فيه مراعاة للمصلحة العامة التى يجب تقديمها على المصلحة الخاصة، لهذا أجازت الدساتير هذا الإجراء، وقد قرر دستور ٢٠١٤ هذا الإجراء فى المادة ٣٥ منه إذ تقول: "الملكية الخاصة مصونة، وحق الإرث فيها مكفول، ولا يجوز فرض

الحراسة عليها، إلا فى الأحوال المبينة فى القانون، وبحكم قضائى، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة، ومقابل تعويض عادل يدفع مقدماً وفقاً للقانون". ومقتضى هذا النص أن إجراءات نزع الملكية هى إجراءات استثنائية لخروجها على حق أساسى مقرر فى طلب الدستور، ولهذا يجب أن تفسر النصوص الخاصة بنزع الملكية تفسيراً ضيقاً، كما أن عدم اتباع الإدارة للإجراءات التى ينص عليها قانون نزع الملكية باستيلائها على أموال الأفراد تعنتاً يعد غصباً يرفع عن قراراتها صفتها العامة ويجعلها أعمالاً مادية يختص بها القضاء العادى فيحكم بعدم تعرض الإدارة للأفراد ويقضى بالتعويض إذا نالهم ضرر من جراء تصرف الإدارة المعيب<sup>(١)</sup>.

**ونبين فى هذا المطلب الخصائص العامة لإجراءات نزع الملكية، ثم إجراءات نزع**

**الملكىة فى فرعين على النحو التالى:**

### **الفرع الأول**

#### **الخصائص العامة لإجراءات نزع الملكية**

لإجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة خصائص عامة أهمها:

#### **١ - نزع الملكية لا يوجه إلا إلى العقارات:**

تقتصر إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة على العقارات المادية، فتخرج عن نطاقها المنقولات والعقارات الحكيمة كالحقوق العينية، فإنها لا تكون بذاتها محلاً لإجراءات نزع الملكية وإن كان العقار المنزوع ملكيته سيظهر منها كنتيجة لنزع ملكيته.

كما أن نزع الملكية للمنفعة العامة لا يمكن أن يكون إلا على العقارات المادية المملوكة للأفراد والهيئات الخاصة، أما الأموال العامة فلا

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق. ص ٦٠١، ٦٠٢.

يجوز أن تكون محلاً لإجراءات نزع الملكية تطبيقاً لمبدأ عدم جواز التصرف في المال العام، فإذا أرادت الدولة مثلاً استغلال مال عام مملوك لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة فليس لها أن تلجأ إلى نزع ملكية العقار، وإلا كانت إجراءاتها باطلة، ولكن عليها أن تتفق مع الشخص الإداري مالك العقار على تجريده من صفة العمومية توصلًا إلى نزع ملكيته، أو على النزول عنه إليها، أو على تغيير وجه تخصيصه، أما أموال الدومين الخاص فيجوز ان تكون محلاً لإجراءات نزع الملكية.

وإذا جاز نزع ملكية العقارات المادية فيجب أن يتناول ذلك الأرض والبناء بحيث لا يقتصر نزع الملكية على المباني دون الأرض أو على بعض أدوار من منزل.

## ٢- نزع الملكية منوط بتحقيق المصلحة العامة:

وهذا ما أكدته المادة ٣٥ من دستور ٢٠١٤ حيث نصت على هذه الخاصية بقولها ".....لا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة...." وإذا كان المشرع قد علق نزع الملكية على تحقيق المنفعة العامة فإنه ترك تحديد تلك المنفعة للإدارة فلم يقيد بها في هذا الصدد بقيود محدودة، فالإدارة تتمتع بحرية تقرير المنفعة العامة التي تبرر التجاؤها إلى نزع ملكية عقارات الأفراد، كما تتمتع بالحرية في التقدير فيما يتعلق بتحديد المساحات اللازمة لتحقيق الغاية التي من أجلها لجأت إلى نزع الملكية<sup>(١)</sup>.

---

(١) د/سليمان محمد الطماوى: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق. ص ٦٠٣ وما بعدها.

## الفرع الثاني إجراءات نزع الملكية

نظم القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠م الإجراءات اللازم أتباعها لنزع الملكية للمنفعة العامة، وتتمثل فيما يلي:

**أولاً: صدور القرار الإدارى بتقرير المنفعة العامة:**

وفقاً للفقرة الأخيرة من المادة الثانية من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ يكون تقرير المنفعة العامة بقرار من رئيس الجمهورية.

ووفقاً للمادة السادسة من القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ فى شأن المجتمعات العمرانية الجديدة يكون تقرير المنفعة العامة ونزع ملكية العقارات اللازمة وفقاً لأحكام هذا القانون بقرار من مجلس الوزراء.

ووفقاً للمادة ٤٢ من القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ يكون تقرير المنفعة العامة ونزع ملكية العقارات لكافة أغراض التخطيط العمرانى وفقاً للضمانات المقررة بالقانون المنظم لنزع الملكية للمنفعة العامة، ويصدر المنفعة العامة لهذه الأغراض قرار من مجلس الوزراء بناء على طلب الوزير المختص بالتعمير".

وقد يكون بعض التناقض فى هذا المجال إذ يصدر القرار فى حالة نزع الملكية المحدود من رئيس الجمهورية، فى حين أن القرار لنزع ملكية الأحياء وإنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة يصدر من مجلس الوزراء وهو سلطة أدنى<sup>(١)</sup>.

وعلى هذا فإن تقرير المنفعة العامة يتم بقرار إدارى سواء أكان هذا القرار جمهورياً أم وزارياً. ويجب أن يرفق بهذا القرار.

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى. الوجيز فى القانون الإدارى مرجع سابق. ص ٦٠٦.

أ) مذكرة ببيان المشروع المطلوب اعتباره من أعمال المنفعة العامة.

ب) رسم بالتخطيط الإجمالى لمشروع وللعقارات اللازمة له.

وينشر القرار مع صورة المذكرة السابقة فى الجريدة الرسمية، ويلصق فى المحل المعد للإعلانات بالمقار الرئيسية لوحدات الإدارة المحلية، وفى مقر العمدة أو مقر الشرطة، وفى المحكمة الابتدائية الكائن فى دائرتها العقار.

وبمجرد حصول النشر فى حالة نزع ملكية العقارات وبعد أسبوعين منه على الأقل فى حالة نزع ملكية الأحياء يكون لمندوبى المصلحة القائمة بإجراءات نزع الملكية الحق فى دخول الأراضى التى تقرر المنفعة العامة الذى يتم بقرار إدارى هو إباحة دخول العقارات المطلوب نزع ملكيتها، أما الملكية فتظل على ذمة المالك حتى تنتقل بإجراء لا حق<sup>(١)</sup>.

#### ثانياً: حصر الممتلكات:

وتقوم بهذا الحصر لجنة مشكلة من مندوب الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية ومن أحد رجال الإدارة المحلية ومن الصراف، ويسبق عملية الحصر إعلان بالموعد المحدد للقيام بها ويلصق فى المحل المعد للإعلانات بالمحافظة وفى مقر العمدة أو الشرطة، كما يتعين إخطار ذوى الشأن بهذا الموعد بحساب موسى علية بعلم الوصول، وعلى جميع الملاك وأصحاب الحقوق الحضور أمام اللجنة القائمة بالحصر فى موقع المشروع للإرشاد عن ممتلكاتهم وحقوقهم، وتحرر اللجنة محضراً تبين فيه هذه

---

(١) د/ سليمان محمد الطماوى. المرجع السابق. ص ٦٠٧، ٦٠٨.

الممتلكات وأصحاب الحقوق عليها، ويوقع كشوف الحصر أعضاء اللجنة وجميع الحاضرين إقراراً منهم بصحة البيانات الواردة فيها<sup>(١)</sup>.

**ثالثاً: إعداد الكشوف وعرضها والاعتراض عليها:**

يحرص المقنن على أن تكتمل إجراءات نزع الملكية في جو تسوده الطمأنينة والعدالة، فنص على ما يأتي:

#### ١- إعداد كشوف الحصر:

تعد المصلحة القائمة بإجراءات نزع الملكية كشوفاً من واقع عملية الحصر - تبيين فيها العقارات والمنشآت التي تم حصرها ومساحتها ومواقعها وأسماء ملاكها وأصحاب الحقوق عليها ومحال إقامتهم والتعويضات التي تقدرها لهم.

#### ٢- عرض الكشوف:

عند إعداد كشوف الحصر تعرض ومعها خرائط تبين مواقع هذه العقارات في المقر الرئيسي للمصلحة وفي المكتب التابع لها بعاصمة المحافظة وفي مقر العمدة أو مقر الشرطة لمدة شهر ويخطر الملاك وأصحاب الشأن بهذا العرض بخطاب موصى بعلم الوصول، ويسبق هذا العرض إعلان في الجريدة الرسمية وفي جريدتين يوميتين واسعتي الانتشار، يشمل بيان المشروع والمواعيد المحددة لعرض الكشوف والخرائط في الأمكنة المذكورة ويخطر في الوقت نفسه الملاك والمستأجرون بالإخلاء على أن يتم الإخلاء في مدة أقصاها خمسة شهور.

#### ٣- الاعتراض على البيانات الواردة في كشوف الحصر:

---

(١) د/ عمرو فؤاد بركات: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق. ص ٤٢٤.

نصت المادة الثامنة من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع ملكية العقارات المنفعة العامة على حق ذوى الشأن من الملاك وأصحاب الحقوق فى الاعتراض على البيانات الواردة فى كشوف خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء مدة عرض هذه الكشوف.

وتقدم الاعتراضات إلى المقر الرئيسى للمصلحة القائمة بإجراءات نزع الملكية أو إلى المكتب التابع لها بعاصمة المحافظة الكائن فى دائرتها العقارات، وإذا كان الاعتراض متعلقاً بحق علي العين الواردة فى الكشوف فإنه يجب أن يرفق به كل المستندات المؤيدة له وتاريخ شهر الحقوق المقدم بشأنها الاعتراض وأرقامها وذلك خلال التسعين يوماً التالية علي تقديم الاعتراض، وإلا اعتبر الاعتراض كأن لم يكن.

ويجوز للجهة القائمة بتنفيذ إجراءات نزع الملكية أن تطلب من ذوى الشأن من الملاك وأصحاب الحقوق مستندات مكملة أخرى علي أن تبين لهم هذه المستندات كتابة ودفعة واحدة، وتحدد لهم موعداً مناسباً لتقديمها. وبعد صدور القرار بشأن الاعتراض يحق لذوى الشأن الطعن عليه أمام المحكمة الابتدائية الكائن فى دائرتها العقار، بحيث يرفع الطعن بالطرق المبينة فى قانون المرافعات خلال ستين يوماً من تاريخ إعلانهم بالقرار<sup>(١)</sup>.

#### رابعاً: نقل الملكية:

تنتقل الملكية عن طريق قيام أصحاب العقارات والحقوق التي لم تقدم فى شأنها معارضات بالتوقيع علي نماذج خاصة بنقل ملكيتها للمنفعة

(١) د/ عبد الغنى بسيوني عبد الله : القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٦٤٨، وما بعدها، د/ محمد

أنس قاسم جعفر: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٤٥٤ وما بعدها.

العامة، أما الممتلكات التي يتعذر فيها ذلك التوقيع لأي سبب فيصدر بنزع ملكيتها قرار من الوزير المختص.

وبعد ذلك تودع النماذج أو القرار الوزاري في مكتب الشهر العقاري المختص، ويترتب علي هذا الإيداع جميع الآثار المترتبة علي شهر عقد البيع العادي.

ويجوز للأوصياء والقوام التوقيع نيابة عن فاقد الأهلية وناقصيها دون حاجة إلي الرجوع إلي المحاكم المختصة غير أنه لا يجوز تسلم التعويض إلا بعد الحصول علي إذن من جهة الاختصاص<sup>(١)</sup>.

#### خامساً: التعويض:

نزع الملكية للمنفعة العامة يكون دائماً مقابل تعويض، وهذا التعويض يجب أن يكون عادلاً بمعنى شموله لكل الخسائر التي تلحق بالشخص المنزوع ملكيته، كما يشمل التعويض - أيضاً - المكاسب التي تفوت الشخص نتيجة نزع الملكية.

ويكون للجهة طالبة نزع الملكية وذوي الشأن من الملاك وأصحاب الحقوق في خلال أربعة أشهر من تاريخ انتهاء مدة عرض الكشوف الحق في الطعن علي تقدير التعويض الوارد بالكشوف أمام المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها العقارات والمنشآت وفقاً لقانون المرافعات، وتتعقد الخصومة في هذا الطعن بين الجهة طالبة نزع الملكية، وذوي الشأن من

---

(١) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٥٣.

الملاك وأصحاب الحقوق فقط، ويجب أن ينظر هذا الطعن علي وجه السرعة<sup>(١)</sup>.

## **المطلب الثاني**

### **الاستيلاء المؤقت علي العقارات**

يقصد بالاستيلاء المؤقت: منح الإدارة الحق في حيازة عقار خاص بالقوة الجبرية بصفة مؤقتة في الحالات المحددة في القانون ومقابل تعويض عن مدة الاستيلاء<sup>(٢)</sup>.

ونتكلم باختصار عن حالات الاستيلاء المؤقت، والسلطة المختصة به، وإجراءاته والتعويض عنه، ومدته فيما يلي:  
**أولاً: حالات الاستيلاء المؤقت:**

اشتمل الباب الرابع من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ علي حالتين للاستيلاء المؤقت وهما:

**٢- الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر علي العقارات اللازمة للمنفعة العامة:**

وبطبيعة الحال فإن لزوم العقار للمنفعة العامة سيكون بصفة مؤقتة وليس بصفة دائمة وإلا تم اللجوء إلي إجراءات نزع الملكية.

**٢- حالة الضرورة أو الاستعجال:**

وهذه الحالة عبرت عنه المادة ١٥ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ بقولها: "في حالة غرق أو قطع جسر أو تفشى وباء...." وبعد ذكرها لهذه الأمثلة عممت الحكم بقولها: "وسائر الأحوال الطارئة أو المستعجلة"

(١) د/ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦١١ وما بعدها.

(٢) د/ عبد الغني بسيوني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٥٤.

## ثانياً: السلطة المختصة بالاستيلاء المؤقت:

أوضحت المادة ١٤ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ أن الاستيلاء المؤقت علي العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة يكون بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، أما الاستيلاء المؤقت في الأحوال الطارئة أو المستعجلة، فإن الوزير المختص هو الذي يأمر بالاستيلاء المؤقت بناء علي طلب الجهة المختصة.

## ثالثاً: إجراءات الاستيلاء المؤقت:

إذا كان الاستيلاء المؤقت علي العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة فإجراءات الاستيلاء تتمثل في نشر القرار الصادر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه في الجريدة الرسمية متضمناً بياناً إجمالياً بالعقار، واسم المالك الظاهر مع الإشارة إلي القرار الصادر بتقرير المنفعة العامة. ويتم إبلاغ ذوي الشأن بقرار الاستيلاء بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول حيث يعطون بموجبه مهلة لا تقل عن أسبوعين لإخلاء العقار.

ويترتب علي نشر القرار اعتبار العقارات مخصصة للمنفعة العامة. أما إذا كان الاستيلاء المؤقت علي العقارات في الأحوال الطارئة أو المستعجلة فإجراءات الاستيلاء تتم بمجرد انتهاء مندوبي اللجنة المختصة من إثبات صفة العقارات ومساحتها وحالتها دون حاجة إلي اتخاذ إجراءات أخرى.

## رابعاً: التعويض عن الاستيلاء المؤقت:

يكون لذوي الشأن الحق في تعويض مقابل عدم الانتفاع بالعقار من تاريخ الاستيلاء الفعلي إلي حين دفع التعويض المستحق عن نزع الملكية.

ويقدر التعويض عن عدم الانتفاع بالعقار بواسطة اللجنة المنصوص عليها في المادة ٦ من القانون ١٠ لسنة ١٩٩٠ وهي لجنة تتشكل بكل محافظة بقرار من وزير الأشغال العامة والموارد المائية وتشكل من مندوب عن هيئة المساحة رئيساً وعضوية مندوب عن كل من مديرية الزراعة ومدير الإسكان والمرافق، ومديرية الضرائب العقارية بالمحافظة بحيث لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة الأولى.

وهذا التقدير يتم خلال شهر من تاريخ الاستيلاء، وتقوم الجهة القائمة بالاستيلاء بإعلان نوي الشأن بذلك وله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانه بقيمة التعويض حق الطعن علي هذا التقدير.

ولا يجوز إزالة المنشآت أو المباني إلا بعد انتهاء الإجراءات الخاصة بتقدير قيمة التعويضات تقديراً نهائياً.

#### **خامساً: مدة الاستيلاء المؤقت:**

نظراً لأن هذا الاستيلاء مؤقت فإن المقتن وضع حداً أقصى لمدة الاستيلاء وهو ثلاث سنوات من تاريخ الاستيلاء الفعلي.

فإذا حددت الإدارة مدة معينة للاستيلاء فلها أن تجدد مدداً أخرى بشرط ألا يتجاوز المجموع ثلاث سنوات، فإذا دعت الضرورة إلي مد المدة أكثر من ثلاث سنوات فعلى الإدارة أن تتفق ودياً مع مالكة، وإلا فعليها أن تنزع ملكية العقار.

## الباب الخامس

### أساليب الإدارة

تلجأ الإدارة فى سبيل مزاوله نشاطها إلى أساليب القانون العام بصفة أصلية ، وقد تلجأ إلى أساليب القانون الخاص فى بعض الأحوال التى ترى فيها جهة الإدارة أن ذلك من مصلحتها.

وتمارس الإدارة نشاطها عن طريق القيام بأعمال عديدة يمكن تقسيمها إلى قسمين رئيسيين:

الأول : الأعمال المادية .

الثانى : التصرفات القانونية .

والأعمال المادية هى التى يقوم بها عمال السلطة الإدارية تنفيذاً لنصوص القانون أو القرارات أو أوامر السلطات الإدارية المختصة. أما الأعمال أو التصرفات القانونية فقد تكون من جانب واحد، كالقرارات الإدارية ، وقد تتم باشتراك إرادتين : إرادة الجهة الإدارية من ناحية وإرادة شخص معنوى عام أو فرد من الأفراد من ناحية أخرى كالعقود الإدارية . و ستكون دراستنا هنا منصبة على التصرفات القانونية وعلى وجه التحديد الفصل الخاص بالقرارات الإدارية على أن يتم دراسة الفصل الخاص بالعقود الإدارية فى المقرر الخاص بهذه المادة.

## الفصل الأول القرار الإداري

يعتبر القرار الإداري من أهم مظاهر امتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدّها من القانون العام ، إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة انشاء الحقوق أو فرض الالتزامات، ويرجع ذلك إلى كون الإدارة تمثل الصالح العام الذي يجب تغليبّه على المصالح الفردية. وسوف تكون دراستنا للقرار الإداري متمثلة في التعريف بالقرار الإداري وبيان شروط صحته ، وأنواعه ونفاذ القرار الإداري وسريانه في مواجهة الأفراد وأخيراً نهاية القرار الإداري وذلك على النحو التالي:

### المبحث الأول تعريف القرار الإداري

عرفت محكمة القضاء الإداري القرار الإداري بأنه " إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة<sup>(١)</sup>. وبالرغم من ذبوع وشهرة هذا التعريف وما حازه من قبول لدى كثير من فقهاء القانون العام إلا أن هناك بعض الانتقادات التي وجهت إليه.

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٩٣٤ لسنة ٦ ق بتاريخ ١/٦/١٩٥٤م.

ومن هذه الانتقادات<sup>(١)</sup> أن هذا التعريف لا يوصف بالدقة فى التعبير ، حيث إنه يعرف القرار بالإفصاح وهو مالا ينطبق إلا على القرارات التى تصدرها الإدارة صراحة ، فى حين لا يتضمن القرارات الإدارية الضمنية التى تحوز على نفس القيمة القانونية للقرارات الصريحة.

ومن ناحية أخرى فإن التعريف قد جعل آثار القرار الإدارى تنصرف فقط إلى " إحداهت مركز معين " بينما لا تقتصر آثار القرار الإدارى على إنشاء مركز قانونى ، بل يعدله فى بعض الأحيان أو يلغيه فى أحيان أخرى.

وقد حاولت المحكمة الإدارية العليا تلافى بعض هذه الانتقادات فذهبت فى بعض أحكامها إلى أن القرار الإدارى هو "إفصاح الجهة الإدارية المختصة فى الشكل الذى يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداهت أثر قانونى معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة"<sup>(٢)</sup>.

ويلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا قد استبدلت فى هذا الحكم عبارة " إحداهت أثر قانونى معين " بجملة " إحداهت مركز قانونى معين " ومما لا شك فيه أن كلمة " أثر " أكثر اتساعاً وأكثر مساييرة لمعنى القرار الإدارى ، حيث إنه من الممكن أن يكون هذا الأثر هو إنشاء أو إلغاء أو تعديل مركز قانونى معين وليس مجرد إحداهت هذا المركز القانونى فقط<sup>(٣)</sup>.

---

(١) راجع فى ذلك د/ عبد الغنى بسيونى عبد الله : القانون الإدارى ، الدار الجامعية ، بيروت ،

ص ٣٩٦ ، ٣٩٧ ، د/ محمد فؤاد مهنا: القانون الإدارى العربى ج ٢ ص ٩٥٦ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٥٦/٤/٢٨ فى القضية رقم ٢٩ لسنة ٢ ق.

(٣) د/ عبد الغنى بسيونى عبد الله : القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٣٩٧ ، ٣٩٨

وانطلاقاً مما تقدم فقد عرف الفقه القرار الإدارى بأنه :  
" عمل فردى صادر من جانب واحد هو الإدارة وحدها بقصد إحداث  
أثر قانونى<sup>(١)</sup> .

كما عرفه البعض بأنه " عمل قانونى نهائى يصدر من سلطة إدارية وطنية  
بإرادتها المنفردة ، وتترتب عليه آثار قانونية معينة "<sup>(٢)</sup> .

## المبحث الثانى

### شروط صحة القرار الإدارى

تتجسد شروط صحة القرار الإدارى المحددة لعناصره القانونية فى خمسة  
شروط أساسية هى:

١-الاختصاص ٢- الشكل ٣- المحل ٤- السبب ٥- الغاية  
وسوف نلقى الضوء على كل شرط من هذه الشروط الخمسة كل فى  
مطلب مستقل.

### المطلب الأول

#### الاختصاص

يمثل الاختصاص الشرط الأول من شروط صحة القرار الإدارى،  
فلكى يصدر القرار الإدارى ويكون صحيحاً ومشروعاً لابد أن يصدر ممن  
يملك الاختصاص بإصداره من أعضاء السلطة الإدارية، فإذا صدر القرار  
من غير المختص بذلك ، فإنه يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص معرضاً

---

(١) د/ فؤاد محمد النادى : القضاء الإدارى واجراءات التقاضى وطرق الطعن فى القرارات الإدارية

طبعة ١٩٩٨م ، ص ٣٢٩ .

(٢) د/ عبد الغنى بسيونى عبد الله : المرجع السابق ص ٣٩٨ .

للإلغاء عند الطعن فيه أمام القضاء الإدارى.

### تعريف الاختصاص :

يقصد بالاختصاص كشرط من شروط صحة من القرار الإدارى، مدى صلاحية عضو السلطة الإدارية للتعبير عن الإرادة الملزمة للإدارة، وبعبارة أخرى مدى اختصاصه فى إصدار القرارات الإدارية<sup>(١)</sup>. ويعرف . أيضاً . بأنه " صلاحية رجل الإدارة للقيام بما عهد إليه به فى الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التى رسمها القانون<sup>(٢)</sup>. فإذا صدر القرار الإدارى من غير مختص فإن القرار يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص.

والتعريف السائد لعيب عدم الاختصاص هو : عدم القدرة على ممارسة عمل قانونى لكونه من اختصاص عضو آخر<sup>(٣)</sup>. كما ذهبت محكمة القضاء الإدارى إلى أن المقصود بعدم الاختصاص هو " عدم القدرة على مباشرة عمل قانونى معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر "<sup>(٤)</sup>.

والقانون هو الذى يحدد قواعد اختصاص السلطة الإدارية، وتكمل هذه القواعد عند اللزوم بالمبادئ العامة للقانون فمثلاً إذا نص القانون على اختصاص سلطة معينة لإصدار قرار معين وسكت من بيان السلطة

(١) د/ محمد فؤاد عبد الباسط : المرجع السابق ص ٤٢٠ .

(٢) د/ سليمان محمد الطماوى : الوجيز فى القانون الإدارى ، مرجع سابق، ١٩٨٤ ص ٥٤٦ .

(٣) د/ عبد الغنى بسيونى عبد الله : القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٤٠٨ .

(٤) حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر بتاريخ ١٩٥٧/١/٢٧ فى القضية رقم ١٨٦٧ لسنة ٨

ق ، مجموعة أحكام السنة ١١ ص ١٧٢

المختصة بإصدار القرار العكسى له بسحبه أو إلغاءه أو تعديله ، فإن الاختصاص بذلك ينعد للسلطة المصدرة نفسها فإن صدر القرار من سلطة غير مختصة كان معيب بعيب عدم الاختصاص<sup>(١)</sup>.

### مزايا تحديد قواعد الاختصاص :

وتحديد قواعد الاختصاص وتوزيعها داخل الجهة الإدارية الواحدة له عدة مزايا للإدارة والأفراد على حد سواء ، فبالنسبة للإدارة يساعد توزيع الاختصاص رجل الإدارة فى أن يتفرغ لنوع معين من الأعمال يجيده بمضى الزمن ، وبذلك تتحقق سرعة إنجاز الأعمال الإدارية<sup>(٢)</sup>.

وبالنسبة للأفراد فإن توزيع الاختصاص يساعد الأفراد فى تحديد المسئول عن الخطأ أو الإهمال كما يساعدهم فى سهولة التوجه إلى أقسام الإدارة المتعددة ، كذلك يساعدهم فى الحصول على الأداءات المختلفة التى تقدمها الإدارة بأقل التكاليف والأعباء<sup>(٣)</sup>.

### قواعد الاختصاص من النظام العام :

تعتبر مخالفة قواعد الاختصاص فى إصدار القرار الإدارى عيباً متعلقاً بالنظام العام<sup>(٤)</sup> ، ويترتب على ذلك مجموعة من النتائج أهمها<sup>(٥)</sup> :

١ . للمحكمة أن تتصدى لعيب عدم الاختصاص من تلقاء نفسها ولو لم

---

(١) د/ محمد فؤاد عبد الباسط المرجع السابق ص ٤٢٠ .

(٢) د/ سليمان محمد الطماوى : الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٥٤٦ .

(٣) د/ محمود حلمى : القرار الإدارى أركانه وشروط صحته ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة التاسعة، العدد الثانى ، أغسطس ١٩٦٧م ص١٠٧ .

(٤) د/ ماجد راغب الطو : القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٥١٩ ، د/ محمد فؤاد عبد الباسط : المرجع السابق ص ٤٢١ .

(٥) د/ فؤاد محمد النادى : القضاء الإدارى طبعة ٢٠١٣ ص ٤٢٦ .

يتمسك به أحد أو يدفع به أحد الخصوم.

- ٢ . يجوز الدفع به فى أى مرحلة من مراحل الدعوى.
- ٣ . يظل هذا العيب موصوماً به القرار حتى ولو كانت الإدارة فى حالة استعجال ، لأن الاستعجال لا يبرر للإدارة الخروج على قواعد الاختصاص ، اللهم إلا إذا توافرت شروط نظرية الظروف الاستثنائية ، فهى وحدها التى تبرر الخروج على قواعد الاختصاص.
- ٤ . لا يجوز تصحيح هذا العيب بإجراء لاحق كالتصديق عليه أو إقراره من السلطة المختصة ، وعلى ذلك فإنه لا يقبل التصحيح.
- ٥ . لا يجوز الاتفاق على تعديل قواعد الاختصاص ، لأن الاختصاص مكنة مقررة لصالح الوظيفة وليس لصالح القائمين عليها.

### صور عدم الاختصاص:

عدم الاختصاص قد يكون بسيطاً وقد يكون جسيماً

#### أولاً : عدم الاختصاص البسيط

وفيه يكون مصدر القرار مختصاً أصلاً بإصدار القرارات الإدارية، إلا أنه أصدر قراراً خارجاً عن اختصاصه وبذلك يكون قد تجاوز الحدو المقررة له فى ممارسته لاختصاصه ، بحيث يكون فى مسلكه هذا تعدى على سلطة إدارية أخرى بأن مارس اختصاصاً يدخل فى نطاقها ، ويترتب على ذلك قابلية القرار للبطلان لوقوعه معيباً بعدم الاختصاص.

#### حالات عدم الاختصاص البسيط

عدم الاختصاص البسيط قد يتعلق بموضوع ممارسة الاختصاص، وقد يتعلق بالمكان ، وقد يتعلق بالزمان ونبين ذلك فيما يأتى:

## ١ : عدم الاختصاص الموضوعى :

يتحقق عدم الاختصاص الموضوعى عندما تصدر الجهة الإدارية قراراً فى موضوع لا تملك قانوناً سلطة البت فيه وإنما تختص بذلك سلطة أخرى. ومن تطبيقات هذه الحالة<sup>(١)</sup> :

١ . تعدى جهة إدارية على اختصاصات جهة إدارية أخرى من نفس المستوى والدرجة ، كأن يصدر وزير قراراً فى موضوع يدخل فى اختصاص وزير آخر.

٢ . تعدى جهة إدارية دنيا على اختصاصات جهة إدارية عليا . ومن ذلك قيام رئيس المصلحة بإصدار قرار فى موضوع يدخل البت فيه فى اختصاص الوزير.

٣ . تعدى جهة إدارية عليا على اختصاصات جهة إدارية دنيا، وذلك كقيام الوزير مثلاً باتخاذ قرار فى موضوع يعهد القانون إلى وكيل الوزارة بسلطة التقرير فيه. وترجع حكمة تقرير عدم الاختصاص فى هذه الحالة ، إلى أن القانون عندما عهد بالاختصاص ابتداءً إلى وكيل الوزارة مباشرة إنما أراد أن يقرر للأفراد ضمانات فحص الموضوع على درجتين : حيث يمثل صدور القرار من وكيل الوزارة أول درجة ، وثانى درجة هى إمكانية التعقيب عليه من الرئيس الأعلى وهو الوزير فتصدى الوزير مباشرة للبت فى هذا الموضوع يحرم الأفراد من هذه الضمانة.

---

(١) يراجع فى ذلك : د/ محمد فؤاد عبد الباسط : المرجع السابق ص ٤٢٢ ، ٤٣٣ ، د/ فؤاد محمد النادى : المرجع السابق ص ٤٣٠ وما بعدها .

## ٢ : عدم الاختصاص المكاني :

إذا كان اختصاص بعض أعضاء السلطة التنفيذية يمتد ليشمل إقليم الدولة كله ، كما هو الشأن بالنسبة لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ، فإن القاعدة العامة بالنسبة لغالبية أعضاء السلطة التنفيذية هي أن مباشرة اختصاصاتهم تنقيد بنطاق مكاني محدد بالقانون وبناء على ذلك فإن عدم الاختصاص المكاني يتحقق عندما يصدر أحد أعضاء السلطة الإدارية قراراً في النطاق المكاني أو الأقليمي لعضو آخر ، كأن يصدر مدير الأمن في إحدى المحافظات قراراً يخرج عن نطاق محافظته ويدخل في اختصاص مدير أمن آخر في محافظة أخرى.

والجدير بالذكر أن حالات عدم الاختصاص التي ترجع إلى هذا العنصر نادرة في الواقع العملي ، لأن الحدود المكانية لمزاولة الاختصاصات الإدارية تكون عادة من الواضح بدرجة كافية<sup>(١)</sup>.

## ٣ : عدم الاختصاص الزماني :

يقصد بعدم الاختصاص من حيث الزمان ، أن يصدر القرار الإداري ممن أصدره في وقت لا يكون مختصاً قانوناً بإصداره ، ويحدث ذلك في حالة صدور القرار من رجل الإدارة في وقت سابق على منحه سلطة إصدار هذا القرار ، كأن يصدر وكيل الوزارة مثلاً قراراً تأديبياً ضد أحد الموظفين قبل أن يتم تعيينه بصفة نهائية كوكيل للوزارة ، أو في وقت لاحق لتزكه الوظيفة كأن يصدر القرار من رجل الإدارة بعد نقله إلى وظيفة أخرى، أو من المفوض إليه بعد انتهاء مدة التفويض<sup>(٢)</sup> .

(١) د/ محمد فتوح محمد عثمان : أصول القانون الإداري ، مرجع سابق ص ٤٩٥ ، ٤٩٦ .

(٢) د/ ماجد راغب الحلو : القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥١٩

وكذلك الحال يتحقق عدم الاختصاص من حيث الزمان إذا مارس موظف منتدب اختصاصات فى الوقت الذى انتهى انتدابه، أو مارس اختصاصا فى وظيفته بعد ترقيته إلى وظيفة أعلى منها.

### ثانياً : عدم الاختصاص الجسيم

يكون القرار الإدارى معيباً بعبء عدم الاختصاص الجسيم ويصبح من قبيل اغتصاب السلطة إذا كان القرار الإدارى صادراً من فرد عادى ليست له أى صفة عامة، أو من سلطة إدارية فى موضوع يدخل فى اختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية<sup>(١)</sup>.

وفى هذا تقول محكمة القضاء الإدارى " إن العمل الإدارى لا يفقد صفة الإدارية ولا يكون معدوماً إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة ومن صورها أن يصدر القرار من فرد عادى أو أن يصدر القرار من السلطة فى شأن اختصاص سلطة أخرى ، كأن تتولى السلطة التنفيذية عملاً من أعمال السلطة القضائية أو السلطة التشريعية<sup>(٢)</sup>.

### ومن أهم حالات عدم الاختصاص الجسيم :

١ - صدور القرار من فرد عادى لا صلة له بالإدارة ، كما لو صدر القرار من فرد عادى لا يمت بأى صلة للإدارة تخوله ذلك ، كأن يكون موظفاً عاماً زالت عنه هذه الصفة بالفصل أو الإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو لم يستلم عمله بعد.

٢ - إذا صدر القرار اعتداءً على السلطتين التشريعية والقضائية، فلو

(١) د/ محمد فؤاد عبدالباسط: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٤٢٣.

(٢) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١١١٣ لسنة ٥ ق بتاريخ ١٦/٢/١٩٥٣ مشار إليه فى د/ محمد فؤاد عبد الباسط هامش ٢ ص ٤٢٣ .

اصدرت السلطة الإدارية قراراً يدخل في اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية ، فإن ذلك يعتبر عملاً من أعمال الغصب يقع منعماً. أثر عيب عدم الاختصاص على صحة القرار الإداري :

يختلف الأثر هنا حسب درجة عيب عدم الاختصاص ، فإذا كان عدم الاختصاص جسيماً فإن القرار يعتبر منعماً ولا يجوز الاحتجاج به مطلقاً ، ولا يكون واجب التنفيذ ولا يقبل تصحيحاً ولا إجازة لأنه ولد ميتاً ، ولا يتحصن بمضى المدة المقررة<sup>(١)</sup>.

أما إذا كان عيب عدم الاختصاص بسيطاً وعادياً فإن القرار يكون في ذاته موجوداً ولكنه قابل للإبطال إذا طعن فيه بالإلغاء أمام القاضي الإداري.

## المطلب الثاني

### شروط الشكل

شكل القرار الإداري هو المظهر الخارجي الذي يتجسد فيه الإفصاح عن إرادة السلطات الإدارية<sup>(٢)</sup> أو هو الالتزام بالإجراءات الشكلية التي يحتمها القانون<sup>(٣)</sup>.

والأصل العام هو عدم تقييد القرار الإداري بإتباع إجراءات شكلية محددة أن يفرغ فيها<sup>(٤)</sup> ما لم ينص القانون على ضرورة إفراغ القرار في

(١) د/ فؤاد محمد النادى : المرجع السابق ص ٤٣٣ .

(٢) د/ عبدالمنعم محفوظ. د/ ماهر عبدالهادى. د/ الشافعى أبو رأس. أصول القانون الإداري مرجع سابق ص ٤١٢ .

(٣) د/ فؤاد محمد النادى: القانون الإداري. مرجع سابق. ص ٤٢١ .

(٤) يراجع في ذلك د/ محمود حلمى. القرار الإداري مرجع سابق. ص ٨٣ .

شكل محدد، لأن قواعد الشكل ليست هدفاً فى ذاتها، وإنما هى إجراءات تقتضيها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء<sup>(١)</sup>.

وإذا كان هذا هو الأصل إلا أن المشرع كثيراً ما يفرض على الإدارة أن تفصح عن إرادتها فى شكل معين كان يشترط المشرع أن يكون القرار مكتوباً<sup>(٢)</sup>، أن يكون القرار مسبباً<sup>(٣)</sup> أو أن يشترط المشرع لصحة القرار إجراء تحقيق<sup>(٤)</sup> أو سماع أقوال صاحب الشأن، أو إنذار العامل قبل إصدار قرار بإنهاء خدمته<sup>(٥)</sup>. أو أخذ رأى جهة معينة.

ففى كل هذه الحالات يجب على جهة الإدارة الالتزام بالشكليات التى تتطلبها القانون كإجراء من الإجراءات الشكلية للقرار الإدارى.

- 
- د/ محمد عبدالعال السنارى. أصول القانون الإدارى. مرجع سابق. ص ١٩٨.
- (١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٣٨٠ لسنة ٣٠/ق. جلسة ١٩٨٨/٥/٢٨. الموسوعة الإدارية الحديثة الجزء رقم ٣٥. القاعدة رقم ٣٣٨. ص ٩٨٧. ٩٨٨.
- (٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٣٦٩ لسنة ١٠/ق. جلسة ١٩٦٥/١٢/١٨. الموسوعة الإدارية الحديثة الجزء ١٩. القاعدة رقم ٣٣٩. ص ٥٣٥.
- (٣) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٤٧١ لسنة ٣٢/ق. جلسة ١٩٩٠/١٢/٢٩. الموسوعة الإدارية الحديثة الجزء ٣٥. القاعدة رقم ٣٤١. ص ٩٩٥.
- (٤) وذلك وفقاً لنص المادة ٧٩ فقرة. أ. من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨. الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة حيث نصت هذه المادة على أنه (لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً).
- (٥) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٧٥ لسنة ٣٤/ق. جلسة ١٩٨٩/١١/٢٨. مجموعة السنة ٣٥ العدد الثانى المبدأ ٢٠. ص ٣٢٧.

## المطلب الثالث

### شرط المحل

محل القرار الإداري هو الأثر الحال و المباشر الذي يدخله هذا القرار على التنظيم القانوني القائم وذلك بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهائه، وعلى ذلك فمحل القرار الصادر بتعيين موظف هو وضع هذا الموظف في مركز قانوني محدد بالذات.<sup>(١)</sup>

ومشروعية المحل شرط من شروط صحة القرار الإداري<sup>(٢)</sup>.

### المقصود بمشروعية محل القرار:

ويقصد بمشروعية محل القرار أن يكون مطابقاً للقانون<sup>(٣)</sup> ويقصد بالقانون هنا جميع القواعد القانونية، سواء القواعد الدستورية أو فوق الدستورية أو التشريعات البرلمانية أو اللوائح، أو العرف الإداري أو القضاء وبخاصة القضاء الإداري الذي يعد المصدر الأول من مصادر القانون الإداري كما تشمل القواعد كذلك القرارات الإدارية السابقة والعقود<sup>(٤)</sup>.

### ١ - بالنسبة للقواعد فوق الدستورية:

وذلك كالمبادئ التي تتضمنها إعلانات الحقوق، كإعلان الحقوق الأمريكي الصادر في ولاية فرجينيا في ١٢/٦/١٦٧٦. وإعلان الحقوق

---

(١) د/ محمد سعيد حسين أمين: الأحكام العامة للقرارات الإدارية، شركة تاس للطباعة، ٢٠١٣/٢٠١٤، ص ٩٧.

(٢) د/ فؤاد محمد النادى: القانون الإداري. مرجع سابق. ص. ٤٦٢.

(٣) د/ مصطفى أبوزيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، سنة ٢٠٠٠، ص ٧٨٩.

(٤) يراجع في ذلك د/ سليمان محمد الطماوى. النظرية العامة للقرارات الإدارية. الناشر دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، ص. ٣٣١. ٣٣٢.

الفرنسى الصادر فى ١٧٨٩ والميثاق الوطنى المصرى الذى قدم للمؤتمر الوطنى للقوى الشعبية فى ١٩٦٢/٥/٢١. ووافق عليه المؤتمر وأعلنه فى ١٩٦٢/٦/٣٠. ومقدمات الدساتير وذلك مثل وثيقة إعلان دستور ١٩٧١<sup>(١)</sup>. الصادر فى ١١ من سبتمبر سنة ١٩٧١ ميلادية.

## ٢- الدستور:

ويقصد به مجموعة القواعد القانونية الأساسية التى تبين نظام الحكم فى الدولة، حيث تحدد السلطات الأساسية فى الدولة والعلاقة بين هذه السلطات واختصاصاتها، كما تبين حقوق الأفراد ومداها سواء كانت القواعد الدستورية مدونة فى وثيقة رسمية أو غير مدونة<sup>(٢)</sup> ويقع على عاتق كافة السلطات فى الدولة الالتزام بالقواعد الدستورية، ولا يجوز لأى جهة أن تصدر قراراً إدارياً مخالفاً للدستور.

---

(١) وقد اختلف رأى الفقه حول القيمة القانونية لما يسمى بالقواعد فوق الدستورية حيث ذهب البعض إلى أنها مجرد مبادئ فلسفية وليست لها قيمة قانونية، وذهب فريق ثانى إلى أنها ذات قيمة قانونية، ولكن اختلف أنصار هذا الفريق حول هذه القيمة فذهب بعضهم إلى أنها ذات قيمة أعلى من الدستور، فى حين يرى بعض آخر أن هذه المبادئ فى مرتبة مساوية الدستور فى الرتبة فى حين وضعها فريق ثالث فى مرتبة التشريعات العادية، وقد ذهب رأى آخر إلى ضرورة التفرقة بين نوعين من الأحكام التى تتضمنها هذه المبادئ الأول وهو ما يشكل قواعد قانونية بالمعنى الصحيح فتتشى مراكز قانونية محددة فهذه تكون لها قيمة قانونية أما الثانى فتلك التى تعبر عن مجرد الأهداف والآمال والمثل العليا وهذه تقتصر قيمتها على الناحية الأدبية.

- يراجع فى ذلك د/ رمزى طه الشاعر النظرية العامة للقانون الدستورى. طبعة ١٩٩٦. ص ٩٣ وما بعدها.

(٢) د/ فؤاد محمد النادى: النظم السياسية القانون الدستورى المصرى، مطابع الدار الهندسية ٢٠١٠، الجزء الثانى، ص ٦ وما بعدها.

### ٣- التشريع:

وهو عبارة عن مجموعة القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية، وهذه القوانين تلى الدستور من حيث القوة، ويجب أن تصدر مطابقة للدستور<sup>(١)</sup>.

### ٤- اللوائح:

اللوائح عمل إدارى يشبه القانون فى كونه يتضمن قواعد عامة مجردة. وعلى ذلك فاللوائح تعتبر قرارات إدارية فى شكلها وطريقة إصدارها، بينما تعتبر قوانين بالمعنى الواسع، لانطوائها على قواعد عامة مجردة<sup>(٢)</sup>. ولكى يكون القرار الإدارى مشروعاً يجب أن يصدر متفقاً مع اللائحة التى استند إليها فى إصداره.

### ٥- المبادئ العامة للقانون:

وهى مجموعة من القواعد غير المقننة التى يستنبطها القاضى من ضمير الجماعة وروح التشريع عندما لا يجد حلاً للنزاع المطروح أمامه فى النصوص التشريعية. ويطبقها القضاء باعتبارها مصدراً من مصادر المشروعية فلا يجوز الخروج عليها، وعلى ذلك يجب أن يكون محل القرار غير مخالف لأى من القواعد السابقة وإلا كان غير مشروع.<sup>(٣)</sup>

(١) د/ فؤاد محمد النادى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٧١.

(٢) د/ فؤاد محمد النادى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٧٦.

(٣) د/ رمضان محمد بطيخ: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص ٥٦ وما بعدها.

## المطلب الرابع

### شرط السبب

سبب القرار هو حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة، ومستقلة عن إرادته تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل أو أن يتخذ قراراً ما<sup>(١)</sup>. وفى هذا تقول المحكمة الإدارية العليا: إن (السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التى تسوغ تدخل الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركز قانونى معين، يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، والقضاء الإدارى إذ يراقب صحة قيام هذه الوقائع، وصحة تكييفها القانونى، إلا أن للإدارة حرية تقدير أهمية هذه الحالة أو الخطورة الناجمة عنها، وتقدير الجزاء الذى تراه مناسباً فى حدود النص القانونى المقرر)<sup>(٢)</sup>.

والحالة الواقعية أو القانونية التى تكون شرط السبب حالة خارجية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته تتم فتوحى إليه بضرورة التدخل، فالسبب فى توقيع الجزاء التأديبى على أحد الموظفين العموميين هو الجريمة التأديبية التى يقترفها هذا الموظف وتستوجب مسألتته عنها، والسبب فى اتخاذ أحد إجراء الضبط الإدارى هو الإضرار بالنظام العام كما فى حالة الإضراب.

---

(١) يراجع فى ذلك د/ سليمان محمد الطماوى. مبادئ القانون الإدارى دراسة مقارنة. الكتاب الثالث. أصول الإدارة العامة وامتيازاتها طبعة دار الثقافة العربية. الناشر دار الفكر العربى. ١٩٧٣. ص. ١٤١.

- د/ صلاح الدين فوزى. المبسوط فى القانون الإدارى. النسر الذهبى للطباعة الناشر دار النهضة العربية للطباعة. ١٩٩٨. ص. ٨٦٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن ١٥٩ لسنة ١/ق/جلسة ١٥/١١/١٩٥٥ مجموعة السنة الأولى. ص. ٤٣.

ويشترط في السبب الذي يعد شرطاً من شروط صحة القرار الإداري عدة شروط.

### الشرط الأول:

أن يكون السبب سابقاً على صدور القرار ويستمر قائماً إلى وقت صدوره، فإذا لم يوجد السبب عند صدور القرار الإداري كان القرار غير مشروع وقابلاً للإلغاء، وذلك لتخلف ركن السبب، حتى ولو ظهرت أسباب جديدة بعد صدوره، إذ أن الحكم على مدى مشروعية القرار يتطلب الرجوع إلى وقت صدوره، فإذا تبين عدم وجود هذه الأسباب كان القرار معيباً في سببه<sup>(١)</sup> ولا يرفع عنه هذا العيب وجود أسباب جديدة لاحقة على صدوره حتى ولو كانت الأسباب الجديدة صحيحة لأن تكن سبباً لاتخاذ قرار جديد.

### الشرط الثاني:

أن يستند القرار إلى سبب مشروع، لأن الإدارة وإن كانت حرة بحسب الأصل في اختيار أسباب قراراتها إلا أنه يستثنى من ذلك تدخل المشرع بتحديد أسباب بعينها لتدخل الإدارة، ففي هذه الحالة تكون الإدارة ملزمة بإتباع الأسباب التي حددها المشرع لإصدار القرار، فإذا أصدرت الإدارة قراراً مستندة إلى أسباب أخرى غير الأسباب التي ذكرها المشرع كان قرارها غير مشروع<sup>(٢)</sup>.

### الشرط الثالث:

---

(١) يراجع في ذلك د/ سليمان محمد الطماوى. النظرية العامة للقرارات الإدارية مرجع سابق. ص. ٢٠٨.

- د/ محمود حلمى القرار الإداري. مرجع سابق. ص. ٧٢، ٧٣.

- حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٤٧١ لسنة ٣٢/ق جلسة ١٩٩٠/١٢/٢٩ الموسوعة الإدارية الحديثة مرجع سابق. الجزء ٣٥. القاعدة رقم ٣٤١. ص. ٩٩٥.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١١٥٠ لسنة ٣٦/ق جلسة ١٩٩٠/١١/١٠ الموسوعة الإدارية الحديثة. مرجع سابق. الجزء ٣٥ قاعدة رقم ٣٤٠. ص. ٩٩٣.

أن يكون السبب صحيحاً ومحددًا بوقائع ظاهرة عليها<sup>(١)</sup> فإذا كان القرار الإداري مبنياً على أسباب مجهلة وغير واضحة كان قراراً معيباً لفقده شرطاً من شروط صحته وهو شرط السبب<sup>(٢)</sup>.

وإذا كان الواجب هو قيام القرار الإداري على سبب صحيح فإنه يكفي لتحقيق هذا الشرط قيام سبب واحد يبزر اتخاذ مثل هذا القرار، فإذا أصدرت الإدارة قراراً إدارياً مستندة في ذلك إلى عدة أسباب ثم تبين أن بعض هذه الأسباب ليس صحيحاً فيكون هذا القرار صحيحاً متى ثبت أن الأسباب الأخرى التي تبين صحتها كافية لتبرير اتخاذ هذا القرار<sup>(٣)</sup>.

### **المطلب الخامس**

#### **شرط الغاية**

الغاية من القرار الإداري هي الهدف النهائي الذي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقه، وليس المقصود بالغاية النتيجة المباشرة التي تترتب على القرار الإداري، وإنما يقصد بها الهدف الذي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقه، وعلى ذلك فإن الغاية من القرار الإداري لا تتحدد بالرجوع إلى النتائج المباشرة التي تترتب عليه، وإنما يرجع في تحديدها إلى نية مصدر القرار أو ما اتجه إليه ذهنه وتفكيره قبل إصدار القرار من غايات وأهداف عامة كان يقصد تحقيقها بإصدار القرار<sup>(٤)</sup>.

(١) د/ بكر القباني: القانوني الإداري. مرجع سابق، ص ٩٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن ٢٣٦١ لسنة ٢٠/٣/١٩٩٠. الموسوعة الإدارية الحديثة. ج ٣٥. القاعدة رقم ٣٤٦ ص. ١٠٠٦.

(٣) د/ سليمان محمد الطماوى. النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص. ٢٠٥، ٢٠٦.

(٤) د/ فؤاد محمد النادى. القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٦٦، ٤٦٧.

ويجب أن تكون الغاية من كافة القرارات الإدارية هي تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي ليس لرجل الإدارة أن يسعى إلى تحقيق غاية لا تتفق مع المصلحة العامة وإلا اعتبر قراره معيباً في فائته وأصبح قابلاً للإلغاء، وذلك لأن السلطات الممنوحة للإدارة ليست غايات في ذاتها، وإنما هي وسائل لتحقيق غاية محددة تتمثل في المصلحة العامة، فليس له أن يستخدم سلطته التي منحها له القانون من أجل تحقيق غايات تتنافى مع الصالح العام.

والمشروع عندما يقرر اختصاصاً معيناً فإنه يحدد - سواء صراحة أو ضمناً - الغاية التي من أجلها قرر هذا الاختصاص، وتتم الغاية من القرارات الإدارية وفقاً لقاعدتين.

### القاعدة الأولى:

وهي القاعد العامة، حيث يخضع رجل الإدارة لقاعدة عامة تفرض عليه أن ينبغى من وراء كافة القرارات التي يصدرها تحقيق المصلحة العامة. فإذا هو خالف هذا وأصدر قراراً إدارياً مبتغياً به غاية أخرى لا تتفق مع المصلحة العامة، كأن تكون الغاية من قراره تحقيق نفع شخصي له أو لغيره، أو الانتقام أو غير ذلك. فإذا حدث هذا كان القرار الصادر منه معيباً لفقده شرطاً أساسياً من شروط صحته وهو شرط الغاية.

وهذه القاعدة مفروضة بغير حاجة إلى نص صريح، بمعنى أن القاضى يلجأ إليها إذا لم يستطع تحديد الغاية من القرار وفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف<sup>(١)</sup>.

(١) د/ سليمان محمد الطماوى. النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق. ص. ٣٣٧.

- د/ بكر القبانى. القانون الإدارى. مرجع سابق. ص. ١٠٤.

## القاعدة الثانية:

كثيراً ما يتدخل المشرع ويخصص لرجل الإدارة غاية محددة داخل فكرة المصلحة العامة ويلزمه بالعمل على تحقيقها، فإذا هو سعى إلى تحقيق غاية أخرى غير الغاية التي حددها المشرع كان تصرفه مشوباً بعيب الغاية حتى ولو كانت الغاية التي سعى إلى تحقيقها متعلقة بالمصلحة العامة، وتعرف هذه القاعدة بقاعدة تخصيص الأهداف<sup>(١)</sup>. ويمكن التعرف على الهدف الخاص عن طريق استقراء النصوص إن وجدت، ويتحقق ذلك عندما يتحدد المشرع الغاية من إنشاء اختصاص معين كما لو منح المشرع الإدارة سلطة الاستيلاء على بعض الأماكن المبنية من أجل تخصيصها كأماكن للتعليم أو لإسكان الأسر الفقيرة كبيرة العدد التي لا تجد مأوى، ففي هذه الحالة لا يجوز للإدارة أن تستخدم سلطة الاستيلاء إلا لتحقيق هذه الغاية<sup>(٢)</sup>. فإذا هي استخدمت هذا الاستيلاء في غير الغاية المخصصة له كان قرارها معيباً بعيب الغاية. كما يمكن التعرف على الهدف الخاص من القرار الإداري من طبيعة الاختصاص الممنوح للإدارة، فقرارات الضبط الإداري- مثلاً- دائماً غايتها محددة بتحقيق غاية خاصة هي المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، لذلك لا يجوز للإدارة أن تخرج عن هذه الغاية وتستعمل سلطات الضبط الإداري لتحقيق غاية أخرى<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د/ خميس السيد إسماعيل دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري. الطبعة الأولى ١٩٩٢. ١٠٠ ص. ١٩٩٣.

(٢) د/ سليمان محمد الطماوى. النظرية العامة للقرارات الإدارية. مرجع سابق. ٣٣٧.

(٣) د/ محمد حلمي. القرار الإداري مرجع سابق. ص. ٧٨.

وأخيراً فإنه يمكن التعرف على الهدف الخاص من قصد المشرع وروح التشريع مع الاستعانة بالأعمال التحضيرية والمناقشات التي سبقت صدور التشريع<sup>(١)</sup>.

إذن لا يكفي أن تسعى الإدارة إلى العمل على تحقيق الصالح العام، بل يجب عليها أولاً العمل على تحقيق المصلحة التي قصدها المشرع من منحها الاختصاص الذي أعطاها الحق في مباشرة وظيفتها الإدارية بحيث تعمل على تحقيق الهدف الخاص الذي قصده المشرع، فإذا هي خرجت عن نطاق هذا الهدف الخاص وسعت إلى تحقيق هدف آخر كان قرارها مشوباً بعيب الغاية حتى ولو كانت الغاية التي تسعى إلى تحقيقها تتصل بالصالح العام طالما أن هذه المصلحة تختلف عن المصلحة الخاصة التي قصدها الشارع.

---

(١) د/ عبد المنعم محفوظ. أصول القانون الإداري ومجلس الدولة. مرجع سابق. ص. ٦٢٢.

- د/ مصطفى أبو زيد فهمي. القضاء الإداري ومجلس الدولة. مرجع سابق. ص. ٦٢٢.

## المبحث الثالث

### أنواع القرارات الإدارية

يمكن تقسيم القرارات الإدارية إلى أنواع متعددة وذلك بحسب الزاوية التي ينظر منها إلى القرار أو حسب الأساس الذي يقوم عليه التقسيم. فمن حيث التكوين: توجد قرارات بسيطة وأخرى مركبة، ومن حيث أثرها: تقسم إلى قرارات منشئة وقرارات كاشفة، ومن زاوية رقابة القضاء: توجد قرارات خاضعة لرقابة القضاء وقرارات لا تخضع لرقابة القضاء: ومن حيث نفاذها في مواجهة الأفراد: توجد قرارات نافذة في حق الأفراد قرارات غير نافذة في حقهم، من حيث مدى القرارات وعموميتها: توجد قرارات فردية وأخرى تنظيمية. لذلك سوف تكون دراستنا لأنواع القرارات الإدارية مقسمة إلى خمسة مطالب وذلك على النحو التالي:

### المطلب الأول

#### القرارات الإدارية من حيث التكوين

تنقسم القرارات الإدارية من هذه الجهة إلى قسمين الأول: القرارات البسيطة أو المستقلة: وهي تلك القرارات التي تتميز بكيان مستقل وتستند إلى عملية قانونية واحدة غير مرتبطة بعمل قانوني آخر، كالقرار الصادر بتعيين موظف أو ترقيته أو نقلة، وتعتبر هذه الصورة هي الأكثر شيوعاً في القرارات الإدارية.

أما الثاني فيسمى بالقرارات المركبة: وهي القرارات التي تدخل في عملية قانونية مركبة، تتم على مراحل متعددة، ومن أمثلة هذه القرارات، قرار نزع الملكية للمنفعة العامة، وقرار إرساء المزاد أو إجراء المناقصة في العقود

الإدارية، فالقرار الإداري الصادر بنزع الملكية للمنفعة العامة تصاحبه أعمال إدارية أخرى قد تكون سابقة أو معاصرة أو لاحقة له، وتتم على مراحل عدة، تبدأ بتقرير المنفعة العامة للعقار موضوع نزع الملكية، ثم أعداد كشوف الحصر لها، وأخيراً صدور قرار نقل الملكية أو تقرير المنفعة العامة.

وتظهر أهمية هذا التقسيم في أن القرارات البسيطة يمكن الطعن فيها بالإلغاء باعتبارها قرارات إدارية نهائية أما في حالة القرارات المركبة فلا يجوز الطعن بالقرارات التمهيدية أو التحضيرية التي تتطلب تصديق جهات إدارية أخرى ولا يمكن الطعن بالإلغاء إلا بالقرار الإداري النهائي نتاج العملية المركبة.

ومع ذلك فقد سمح القضاء الإداري بفصل القرار الإداري الذي يساهم في عملية مركبة وفق ما يسمى بالأعمال القابلة للانفصال، وقبل الطعن فيها بصفة مستقلة وبشروط معينة.

فقد استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر على أن القرارات الإدارية السابقة على أبرام العقد أو الممهدة لانعقاده، مثل قرارات لجان فحص العطاءات، ولجان البت في العطاءات، وقرار استبعاد احد المتقدمين، وقرار إرساء المزايدة أو إلغائها، هي قرارات إدارية مستقلة عن العقد يجوز الطعن بها بالإلغاء، وسمحت نظرية الأعمال الإدارية المنفصلة لمن له مصلحة من الغير أن يطعن بالإلغاء في هذه القرارات أما المتعاقدون فليس لهم أن يطعنوا في هذه القرارات إلا أمام قاضي العقد وعلى أساس دعوى القضاء الكامل.

## المطلب الثانى

### القرارات الإدارية من حيث آثارها

تقسم القرارات الإدارية من حيث آثارها بالنسبة للأفراد إلى قسمين، قرارات منشئة وقرارات كاشفة:

القسم الأول: القرارات المنشئة.

وهى القرارات التى يترتب عليها إنشاء مراكز قانونية جديدة، أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة، كالقرار الصادر بتعيين موظف عام أو ترقيته أو فصله.

أما القسم الثانى: القرارات الكاشفة.

ويقصد بها القرارات التى لا تحدث مركزاً قانونياً جديداً، وإنما تقرر حالة قائمة، أو تكشف عن مركز قانونى موجود مسبقاً، كالقرار الصادر بفصل موظف لصدور حكم ضده بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف، والقرار الذى يتضمن مجرد تأكيد أو تفسير قرار سابق دون أن يضيف إليه شيئاً جديداً.

فالقرارات الكاشفة ينحصر أثرها فى إثبات وتقرير حالة قائمة من قبل ولا تؤدى إلى إنشاء مراكز قانونية جديدة.

وأهمية التفرقة بين القرارات الإدارية الكاشفة والقرارات الإدارية المنشئة تبدو فى أمرين:

**الأمر الأول:** أن القرارات المنشئة ترتب آثارها منذ صدورها، أما القرارات الكاشفة فترجع آثارها إلى التاريخ الذى ولدت فيه تلك الآثار القانونية التى كشف عنها القرار.

**الأمر الثانى:** هو أن القرارات الكاشفة يجوز سحبها من قبل لإدارة دون أن تنتقيد بميعاد محدد، أما القرارات الإدارية المنشئة فإن سحبها لا يكون إلا خلال مدة الطعن بالإلغاء.

### **المطلب الثالث**

#### **القرارات الإدارية من حيث**

#### **مدى خضوعها لرقابة القضاء**

تنقسم القرارات الإدارية من زاوية خضوعها لرقابة القضاء وعدم خضوعها لذلك، إلى قرارات تخضع لرقابة القضاء وهذا هو الأصل العام وفقاً لنص الدستور المصرى الذى يمنع تحصين أى عمل ضد رقابة القضاء،<sup>(١)</sup> وقرارات تخرج عن هذا الأصل ولا تخضع لرقابة القضاء، وهى القرارات المتعلقة بأعمال السيادة أو تلك التى منعت التشريعات الطعن فيها أمام القضاء.

---

(١) تنص المادة ٦٨ من دستور ١٩٧١ على ان "التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق اللجوء الى قاضيه الطبيعى، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا، ويحظر النص في القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء". وقد نأكد ذلك بنص المادة ٩٧ من دستور ٢٠١٤ بقولها "التقاضى حق مصون ومكفول للكافة. وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضى، وتعمل على سرعة الفصل في = القضايا، ويحظر تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء، ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعى، والمحاكم الاستثنائية محظورة".

## أولاً: القرارات الخاضعة لرقابة القضاء.

تعتبر رقابة القضاء على أعمال الإدارة من أقوى صور الرقابة وأكثرها ضماناً لحقوق الأفراد وحررياتهم، وذلك لما تتميز به هذه الرقابة من استقلال، وما تتمتع به أحكام القضاء من حجية تلزم الجميع باحترامها وتنفيذها.

والأصل هو خضوع جميع القرارات الإدارية النهائية للرقابة القضائية إلغاءً وتعويضاً، إلا في استثناءات معينة تتعلق بأعمال السيادة، وذلك إعمالاً لمبدأ المشروعية.

## ثانياً: القرارات غير الخاضعة لرقابة القضاء.

القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء تتمثل في القرارات المتعلقة بأعمال السيادة أو الأعمال الحكومية، وهي في حقيقتها قرارات إدارية تصدر عن السلطة التنفيذية، وتتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء، سواء كان ذلك بالإلغاء أو التعويض.

وقد أشارت إلى هذه النوعية من القرارات المادة ١١ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الدولة، حيث قررت هذه المادة أن محاكم مجلس الدولة لا تختص بالنظر في الأعمال المتعلقة بأعمال السيادة.

## المطلب الرابع

### القرارات الإدارية من حيث

### نفاذها فى مواجهة الأفراد

تتقسم القرارات الإدارية من حيث نفاذها وعدم نفاذها فى مواجهة

الأفراد إلى :

١- قرارات ملزمة للأفراد ونافذة فى مواجهتهم، وعليهم احترامها والانصياع لها وإذا قصرُوا فى ذلك اجبروا على احترامها وتنفيذها، وهذا هو الأصل فى القرارات الإدارية.

٢- قرارات إدارية غير نافذة فى مواجهتهم ويقتصر أثرها على الإدارة، تسمى الإجراءات الداخلية كالمشورات والتعليمات على اختلاف أنواعها سواء أكانت هذه التعليمات شارحة، أو أمره أو ناصحة أو مقررة ومؤكدة، وهذا النوع من القرارات غير نافذ فى حق الأفراد وغير ملزم لهم، ولا يحتج بها فى مواجهتهم ، لأنها لا تخاطب سوى الموظفين.

وعلى ذلك فإن التعليمات الداخلية أو الإجراءات لا تكون موضوعاً لدعوى الإلغاء، ومن ثم لا يقبل من الأفراد الطعن عليها بالإلغاء لأنها غير نافذة فى مواجهتهم، كما لا يقبل من الموظف المخاطب بهذه القرارات الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء لأنه يقع على عاتقه العمل بها وعدم الخروج عليها وإلا عرض نفسه للمساءلة التأديبية.

## المطلب الخامس

### القرارات الإدارية من حيث

#### مداها أو عموميتها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها إلى قرارات تنظيمية أو لوائح، وقرارات فردية، ويعتبر هذا التقسيم من أهم التقسيمات للقرارات الإدارية، لأنه يترتب عليه الكثير من النتائج التي تتعلق بالنظام القانوني الذي يخضع له كل من القرارات التنظيمية والقرارات الفردية.

**أولاً: القرارات التنظيمية:**

القرارات التنظيمية هي تلك القرارات التي تحتوى على قواعد عامة مجردة تسرى على جميع الأفراد الذين تتوفر في حقهم الشروط الواردة في هذه القاعدة.

ولا تعنى عمومية المراكز القانونية التي يتضمنها القرار التنظيمي أنها تنطبق على جميع الأشخاص في المجتمع، لأنها تخاطب فئة أو أفراد محددين من المجتمع معينين بصفاتهم لا بذواتهم.

والقرارات التنظيمية هي في حقيقتها تشريع ثانوي يقوم إلى جانب التشريع العادي، إلا أنه يصدر عن الإدارة، وعلى ذلك فهو تشريع ثانوي يطبق على كل من يستوفى شروطاً معينة تضعها القاعدة مسبقاً ولا تستنفذ اللائحة موضوعها بتطبيقها، بل تظل قائمة لتطبق مستقبلاً، مع أنها أقل ثباتاً من القانون.

وعلى الرغم من اشتراك اللائحة مع القانون من حيث أنهما يتضمنان قواعد عامة مجردة، فإنهما يختلفان في مضمون كل منهما فالقانون يضع مبادئ عامة أساسية، في حين يقف دور اللائحة عند إيراد الأحكام

التفصيلية التي يتعرض إليها القانون، بالإضافة إلى أن القانون يصدر عن السلطة التشريعية، أما القرارات التنظيمية أو اللوائح فتصدر عن السلطة التنفيذية.

### **أنواع اللوائح:**

واللوائح تتنوع إلى عدة أنواع.

**النوع الأول: اللوائح التنفيذية:** وهي اللوائح التي تصدرها الإدارة بهدف وضع القانون موضع التنفيذ، ولذلك فهي تخضع للقانون خضوعاً تاماً وتقيد به وتتبعه، ومن ثم فهي لا تملك أن تعدله أو تضيف إليه أو توقف أو تعطل تنفيذه.

**النوع الثاني: لوائح الضبط:** وهي اللوائح التي تصدرها الإدارة من أجل المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، وهذه المهمة في غاية الأهمية لأنها تتعلق مباشرة بحياة الأفراد وتمس حرياتهم لما تنطوي عليه من أوامر ونواهي، وتوقع العقوبات على مخالفيها، مثل لوائح المرور وحماية الأطعمة والمشروبات والمحال العامة وما إلى ذلك.

**النوع الثالث: اللوائح التنظيمية:** ويطلق عليها أيضاً اللوائح المستقلة، وهي اللوائح التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي لم يتطرق إليها القانون، لذلك فهي لا تصدر مرتبطة بقانون معين وبالتالي تقترب وظيفتها من التشريع.

**النوع الرابع: لوائح الضرورة:** وهي اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان أو السلطة التشريعية وذلك من أجل مواجهة الظروف الاستثنائية التي لا تحتمل التأجيل لكونها تهدد أمن الدولة وسلامتها، فتمتلك

السلطة التنفيذية من خلالها أن تقوم بتنظيم أمور القانون هو الذى يملك تنظيمها فى الأصل غير أن هذه القرارات يجب أن تعرض على السلطة التشريعية فى أقرب فرصة لإقرارها.

**النوع الخامس: اللوائح التفويضية<sup>(١)</sup>:** وهى القرارات التى تصدر عن السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلة بحسب الأصل فى نطاق التشريع ويكون لهذه القرارات قوة القانون سواء أصدرت فى غيبة السلطة التشريعية أو فى حالة انعقادها.

### ثانياً: القرارات الفردية:

وهذا النوع من القرارات يصدر بهدف إنشاء مراكز قانونية خاصة تتعلق بفرد معين بالذات أو أفراداً معينين بذواتهم، وتستنفذ هذه القرارات موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة. ومثالها القرار الذى يتضمن إحداث أثر قانونى وذلك بإنشاء مركز قانون جديد أو تعديل مركز قانونى قائم أو إلغائه كتعيين موظف عام، أو ترقيته، أو فصله من الخدمة.

ويظهر الاختلاف بين القرارات التنظيمية أو اللوائح والقرارات الفردية فيما يلى:

١- تسرى القرارات الفردية على فرد معين بالذات أو أفراد أو حالات معينة بالذات، بينما تتضمن القرارات التنظيمية قواعد عامة مجردة تطبق على كل من تتوافر فيهم شروط معينة دون أن يتم تحديد هؤلاء الأشخاص مقدماً بذواتهم أو أسمائهم.

---

(١) لم يشر دستور ٢٠١٤ الى هذا النوع من اللوائح، وفى رأينا أن ذلك مسلك محمود من المشرع الدستورى.

٢- يسرى القرار الفردى من تاريخ إعلان صاحب الشأن به كقاعدة عامة، فى حين يبدأ سريان القرارات الإدارية التنظيمية من تاريخ نشرها فى الجريدة الرسمية.

٣- تملك الإدارة الحق فى تعديل القرارات التنظيمية أو إلغائها أو سحبها دون أن يكون لأحد الحق بالتمسك بحقوق مكتسبة، على اعتبار أنها تنظم قواعد عامة، فى حين تخضع الإدارة فى سحبها وإلغائها أو تعديلها للقرارات الإدارية الفردية لشروط معينة حددها القانون.

## المبحث الرابع

### نفاذ القرارات الإدارية

الأصل أن يكون لقرار الإدارى نافذاً من تاريخ صدوره من السلطة المختصة قانوناً بإصداره، ولكنه لا يسرى فى حق الأفراد المخاطبين به إلا إذا علموا به عن طريق إحدى الوسائل المقررة قانوناً. ومن ثم يوجد تاريخان لنفاذ القرارات الإدارية الأول: تاريخ صدور القرار، والآخر: تاريخ العلم به أو سريانه فى مواجهة الأفراد، لهذا سوف نتكلم فى هذا المبحث عن هذين التاريخين ثم نتكلم فى مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وإمكان إرجاء آثاره إلى المستقبل.

#### أولاً: تاريخ صدور القرار الإدارى ذاته:

الأصل أن القرار الإدارى يعد صحيحاً وناظاً من تاريخ صدوره، ومن ثم فإنه يسرى فى حق الإدارة من هذا التاريخ، ويستطيع كل ذى مصلحة أن يحتج بهذا التاريخ فى مواجهتها، غير أن هذا القرار لا يكون نافذاً بحق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به.

غير أن هذه القاعدة ليست على إطلاقها إذ ترد عليها بعض الاستثناءات، ومنها أن من القرارات ما يلزم لنفاذها إجراءات أخرى كالصدق أو وجو اعتماد مالى مثلاً، فلا ينفذ القرار إلا من تاريخ استيفاء هذه الإجراءات، كما قد تعتمد الإدارة إلى إرجاء آثار القرار إلى تاريخ لاحق لتاريخ صدوره وهو ما يعرف بإرجاء آثار القرار الإدارى.

## ثانياً: سريان القرار الإدارى فى مواجهة الأفراد:

إذا كان القرار الإدارى ينفذ فى حق الإدارة بصدوره، فإنه لا يكون كذلك فى مواجهة الأفراد، فيلزم لذلك علمهم به بإحدى وسائل الإعلام المقررة قانوناً، وهى: الإعلان، النشر، أو بعلم صاحب الشأن علماً يقينياً.

(أ) الإعلان: ويقصد به تبليغ القرار الإدارى إلى المخاطب به بالذات، والأصل أن الإعلان يتم بكافة الوسائل المعروفة والتي من خلالها يمكن أن يتحقق علم صاحب الشأن بالقرار، كتسليمه القرار مباشرة أو بالبريد أو عن طريق محضر، أو لصقه فى المكان المخصص للإعلان.

والإعلان هو الوسيلة الواجبة لتبليغ القرارات الفردية الصادرة بصدد فرد معين بالذات أو أفراداً معينين بواتهم أو بخصوص حالة أو حالات معينة، كما هو الحال بالنسبة لقرار تعيين موظف أو منح رخصة مزاولة مهنة معينة، وعلى ذلك لا يكفى نشر القرار لإفترض العلم به.

وهذا الإعلان قد يكون تحريراً كما يصح شفهيّاً والإدارة غير ملزمة بإتباع وسيلة معينة للإعلان إلا أن الصعوبة تكمن فى إثبات التبليغ الشفهى لذلك نجد الإدارة تسعى دائماً إلى أن يكون إعلانها كتابة حتى تتجنب مخاطر التبليغ لأن من السهل عليها إثبات التبليغ الكتابى.

إلا أن عدم تطلب شكلية معينة فى الإعلان لا ينفى ضرورة احتواء الإعلان على مقومات تتمثل فى ذكر مضمون القرار والجهة الصادر منها وأن يوجهه إلى ذوى المصلحة شخصياً أو من ينوب عنهم.

(ب) النشر: النشر هو الطريقة التى يتم من خلالها علم أصحاب الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية أو اللائحية.

وعادة ما تتضمن القرارات التنظيمية قواعد عامة مجردة تنطبق على عدة محدد من الحالات أو الأفراد، مما يتطلب على الكافة به من خلال نشره.

ويتم النشر عادة في الجريدة الرسمية إلا إذا نص القانون على وسيلة أخرى للنشر فيجب على الإدارة أتباع تلك الوسيلة كأن يتم فى الصحف اليومية أو عن طريق لصق القرار فى أماكن عامة فى المدينة.

وحتى يؤدى النشر مهمته يجب أن يكشف عن مضمون القرار بحيث يعلمه الأفراد علماً تاماً وإذا كانت الإدارة قد نشرت ملخص القرار فيجب أن يكون هذا الملخص يغنى عن نشره كله فيحوى على عناصر القرار الإدارى كافة، حتى يتسنى لأصحاب الشأن تحديد موقفهم من القرار.

### (ج) العلم اليقيني:

أضاف القضاء الإدارى إلى النشر والإعلان العلم اليقيني بالقرار كسبب من أسباب علم صاحب الشأن بالقرار الإدارى وسريان مدة الطعن بالإلغاء من تاريخه.

والعلم اليقيني يجب أن يكون متضمناً المضمون الكامل لعناصر القرار الإدارى ومحتوياته فيقوم مقام النشر والإعلان، فيصبح صاحب الشأن فى مواجهة القرار فى حالة تسمح له بالإلمام بكافة ما تجب معرفته، فيتبين مركزه القانونى من القرار وإدراك مواطن العيب فيه، وما يمس مصلحته، فلا عبرة بالعلم الظنى أو الإفتراض مهما كان احتمال العلم قوياً.

ويمكن أن يستمد هذا العلم من آية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد بوسيلة معينة للإثبات وللقضاء الإدارى أن يتحقق من قيام أو عدم

قيام هذه القرينة وهل هي كافية للعلم أم لا، ولا يبدأ سريان مدة الطعن إلا من اليوم الذى يثبت فيه هذا العلم اليقيني.

ويلزم أخيراً إمكان ثبوت العلم اليقيني فى تاريخ معين حتى يمكن حساب ميعاد الطعن بالإلغاء من تاريخه، ومن ثم فلا عبرة بالعلم اليقيني بالقرار حتى وأن ثبتت واقعة أو قرينة العلم به طالما أنها تمت دون أن يوضع تاريخها.

### **ثالثاً: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية:**

الأصل أن تسرى آثار القرارات الإدارية على المستقبل فقط، ولا تسرى بأثر رجعى على الماضى، وذلك احتراماً للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التى نشأت فى ظل نظام قانونى سابق، واحتراماً لقواعد الاختصاص من حيث الزمان.

والمسلم به فى القضاء الإدارى أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية هى قاعدة أمرة وجزاء مخالفتها بطلان القرار الإدارى ذى الأثر الرجعى، ويقوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على عدة اعتبارات تتمثل فى:

١- **احترام الحقوق المكتسبة:** إذا اكتسب الأفراد حقاً فى ظل نظام قانونى معين أو رتب لهم قرار إدارى مركزاً قانونياً معيناً، فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز إلا بنص خاص ويسرى التغيير أو التعديل فى هذا المركز بأثر حال ومباشر من تاريخ العمل به وليس بأثر رجعى.

٢- **استقرار المعاملات بين الأفراد:** المصلحة العامة تقضى أن لا يفقد الأفراد الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم ومراكزهم الذاتية التى تمت نتيجة لتطبيق الأوضاع القانونية السابقة.

٣- احترام قواعد الاختصاص: تقوم قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على ضرورة عدم اعتداء مصدر القرار على اختصاص سلفه.

والجدير بالذكر هو أن بطلان القرار الإداري الذي يصدر خلافاً لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي قد لا يكون بطلاناً كلياً، كما لو صدر قرار بترقية موظف عام من تاريخ لا يستحق فيه الترقية، فإذا كان القرار سليماً فإنه يلغى جزئياً فيما يتعلق بالتاريخ المحدد للترقية، وتعتبر الترقية من التاريخ الذي استكمل فيه المدة القانونية، أما إذا كان القرار غير قابل للتجزئة فإن البطلان يشمل كله.

غير أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي لا تسرى على إطلاقها فقد بدأ القضاء الإداري يخفف من حدتها فظهرت بعض الاستثناءات التي يمكن ردها إلى ما يلي:-

١- إباحة الرجعية بنص القانون: يجوز للمشرع أن يخول الإدارة بنص صريح أن تصدر قرارات معينة بأثر رجعي على اعتبار أن المشرع يمثل المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها.

٢- إباحة الرجعية في تنفيذ الأحكام: الحكم القضائي الصادر بإلغاء قرار إداري يؤدي إلى إعدام هذا القرار بالنسبة للمستقبل والماضي، وحتى تنفذ الإدارة حكم الإلغاء لابد لها من إصدار قرارات متضمنة بالضرورة آثاراً رجعية، كما لو حكم القضاء بإلغاء قرار الإدارة بفصل موظف فإن الإدارة تلتزم بإعادته إلى وظيفته السابقة مع منحه الامتيازات والحقوق التي فاتته التمتع بها في فترة انقطاعه عن الوظيفة.

٣- رجعية القرارات الإدارية الساحبة: درج القضاء على أن قرار الإدارة بسحب القرارات الإدارية يتم بأثر رجعي نظراً لإعدامه القرار المسحوب من

تاريخ صدوره، فالإدارة تملك حق سحب قراراتها التنظيمية فى أى وقت سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، وكذلك يجوز لها سحب قراراتها الفردية الغير مشروعة والمرتبة لحقوق ذاتية خلال مدة الطعن بالإلغاء.

٤- **رجعية القرارات المؤكدة والمفسرة:** إذا صدر قرار بقصد تأكيد أو تفسير قرار سابق فإن القرار المؤكد أو المفسر يسرى حكمه من تاريخ تطبيق القرار الأول، لأنه لا يضيف أثراً جديداً له بل يقتصر على تأكيده أو تفسيره.

٥- **رجعية القرارات الإدارية لمقتضيات المرافق العامة:** استقر القضاء الإدارى فى فرنسا ومصر على عدم تطبيق قاعدة رجعية القرارات الإدارية كلما تعارض تطبيقها مع مقتضيات سير المرافق العامة.

#### **رابعاً: إرجاء آثار القرار الإدارى للمستقبل:**

فى مقابل قاعدة عدم الرجعية القرارات الإدارية على الماضى تملك الإدارة فى بعض الأحيان إرجاء تنفيذ القرار الإدارى إلى تاريخ لاحق، ودرج القضاء الإدارى على التمييز فى ذلك بين القرارات الإدارية التنظيمية أو اللوائح والقرارات الإدارية الفردية:

١- **القرارات الإدارية التنظيمية:** تملك الإدارة إرجاء آثار القرارات التنظيمية إلى تاريخ لاحق لصدورها، لأن ذلك لا يتضمن اعتداء على سلطة الخلف، لأن هذا الخلف يملك دائماً حق سحب أو إلغاء أو تعديل قراراته التنظيمية لأنها لا ترتب حقوقاً مكتسبة بل تنشئ مراكز تنظيمية عامة.

٢- **القرارات الإدارية الفردية:** الأصل فى القرارات الإدارية الفردية أن لا يجوز للإدارة أن ترجئ آثارها للمستقبل لأن ذلك يمثل اعتداء على سلطة

الـخلف، لأنه يتولد عنها مراكز قانونية خاصة، يستطيع الأفراد أن يحتجوا بها فى مواجهة الإدارة استناداً إلى فكرة الحقوق المكتسبة.

كما لو أصدرت السلطة الإدارية الحالية قراراً بتعيين موظف وأرجئت تنفيذ هذا القرار إلى فترة لاحقة، فتكون قد قيدت السلطة الإدارية فى المستقبل بقرار التعيين خلافاً لقواعد الاختصاص.

ومع ذلك يجوز أحياناً ولضرورات سير المرافق العامة تأجيل آثار القرار الإدارى إلى تاريخ لاحق، فىكون المرجع هنا هو الباعث وليس التأجيل ذاته، ويكون الحكم على مشروعية هذا القرار أن يكون محله قائماً حتى اللحظة المحددة للتنفيذ، فإن انعدم هذا الركن أصبح القرار منعماً لإنعدام ركن المحل فلا يرتب أثراً.

## المبحث الخامس

### تنفيذ القرارات الإدارية

تتمتع الإدارة فى تنفيذ قراراتها بامتيازات وسلطات استثنائية لا يتمتع بها الأفراد، ومن هذه الامتيازات: قرينة المشروعية، التى تفترض سلامة قراراتها الإدارية حتى يثبت العكس، ومنها أيضاً: تمتع قراراتها بقوة الشئ المقرر وقابليته للتنفيذ، وهو ما يجعل الإدارة فى مركز المدعى عليها باستمرار، ويفرض على الأفراد احترام القرارات الصادرة عنها. بالإضافة إلى تمتع الإدارة فى مجال تنفيذ قراراتها الإدارية بامتياز التنفيذ المباشر الذى يتيح لها تنفيذ القرارات الإدارية التى تصدرها بنفسها. أولاً: مفهوم التنفيذ المباشر:

يقصد بالتنفيذ المباشر: السلطة الاستثنائية التى تملكها الإدارة فى تنفيذ قراراتها بنفسها تنفيذاً جبرياً عند امتناع الأفراد عن تنفيذها اختيارياً دون اللجوء إلى القضاء، وتقوم هذه السلطة على أساس افتراض أن كل ما تصدره الإدارة من قرارات يعد صحيحاً ومطابقاً للقانون إلى أن يثبت العكس، لوجود قرينة المشروعية التى تعفى الإدارة من إثبات صحة قراراتها، ومن ثم لا يقبل من أحد الامتناع عن تنفيذها لمطابقتها للقانون. أما إذا امتنع الأفراد عن تنفيذ قرارات الإدارة فإن الأمر يستدعى التنفيذ المادى للقرار، ولما كان طريق التنفيذ المباشر هو طريق استثنائى فإنه يتم اللجوء إلى القضاء للحصول على حكم بالتنفيذ إذا لم يقبل الأفراد بتنفيذ القرار طواعية واختياراً ويتم ذلك عن طريق استخدام الدعوى الجنائية أو الدعوى المدنية.

غير أن الإدارة باعتبارها سلطة عامة قائمة على حماية المصلحة العامة وتحقيق مصالح الأفراد وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، أعطاهما المشرع الحق في تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً بالقوة الجبرية في حالة رفض الأفراد تنفيذها طواعية واختياراً دون حاجة إلى إذن من القضاء.

### **ثانياً: حالات التنفيذ المباشر:**

لما كان التنفيذ المباشر وسيلة استثنائية فإن الإدارة لا تلجأ إلى استخدامه إلا في حالات معينة هي:

#### **الحالة الأولى: نص المشرع على هذه الوسيلة:**

قد يعطى المشرع للإدارة السلطة في تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً دون حاجة إلى إذن مسبق من القضاء، مثال ذلك حجز الإدارة على المزايا المالية التي يستحقها الموظف، كالمرتب أو العلاوات أو المعاشات أو المكافآت وغيرها من المزايا المالية التي يستحقها الموظف في حدود معينة.

#### **الحالة الثانية: تعيين حالة التنفيذ المباشرة كوسيلة قانونية وحيدة لتنفيذ القرار الإداري:**

إذا لم تجد لإدارة وسيلة قانونية أخرى تلجأ إليها لتنفيذ القرار الإداري، كان لها تنفيذ جبرياً لتكفل احترامه ولو لم ينص القانون على ذلك. فإذا نص المشرع على جزاءات جنائية أو دعوى مدنية تترتب على الأفراد في حالة امتناعهم عن تنفيذ القرار الإداري، فإنه يمنع على الإدارة استعمال سلطة التنفيذ المباشرة.

#### **الحالة الثالثة: حالة الضرورة.**

يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في حالة الضرورة كأن يوجد خطر يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام، والصحة العامة

والسكينة العامة، بحيث يستحيل أو يتعذر عليها مواجهة هذا الخطر باستخدام الطرق العادية.

### شروط حالة الضرورة

نظراً لخطورة اللجوء إلى التنفيذ المباشر فى هذه الحالة فقد جرى القضاء والفقهاء على أن حالة الضرورة لا تقوم إلا بتوافر شروط معينة يمكن إجمالها بما يلى:

**الشرط الأول:** وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة المعروفة.

**الشرط الثانى:** تعذر دفع هذا الخطر بالوسائل القانونية العادية

**الشرط الثالث:** أن يكون هدف الإدارة من تصرفها تحقيق الصالح العام.

**الشرط الرابع:** أن يكون تصرف الإدارة فى الحدود التى تقضيها الضرورة  
**ثالثاً: شروط تطبيق التنفيذ المباشر:**

يشترط لقيام حق الإدارة فى اللجوء إلى استخدام وسيلة التنفيذ الجبرى فى الحالات التى أشرنا إليها توافر الشروط الآتية:

**الشرط الأول:** أن يستند القرار المراد تنفيذه إلى نص تشريعى، لأن الفكرة الأساسية التى تبرر التنفيذ المباشر هى تنفيذ القانون، لذلك لا يمكن استعمال هذا الإجراء إلا لتنفيذ نص تشريعى أو قرار إدارى صادر تنفيذاً للقانون.

**الشرط الثانى:** امتناع الأفراد عن تنفيذ القانون أو القرار، ومن ثم على الإدارة أن تنذرهم بوجوب تنفيذ حكم القانون أو القرار طوعاً واختياراً، فإذا رفضوا كان للإدارة الحق فى استعمال طريق التنفيذ المباشر.

**الشرط الثالث:** أن تقدر الضرورة بقدرها، فلا تلجأ الإدارة لاستخدام طريق التنفيذ المباشر إلا في الحالات الضرورية دون تجاوز أو تعسف في ذلك. فإذا خرجت الإدارة عن هذه الشروط، في استخدام حق التنفيذ المباشر، فإنها تكون مسؤولة عن الأضرار التي تلحق بالأفراد بسبب تنفيذ القرار تنفيذاً مباشراً. ويعد إجراءها اعتداءً مادياً مع عدم المساس بالإدارى الذى من الممكن أن يكون مشروعاً في ذاته.

## المبحث السادس

### نهاية القرارات الإدارية

بقصد بنهاية القرارات الإدارية انتهاء كل أثر قانوني لها، ولنهاية القرارات الإدارية عدة طرق، فهي قد تنتهي نهاية طبيعية وذلك عندما ينفذ مضمونها، أو عندما تنتهي المدة المحددة لسريانها، أو عندما تستنفذ هذه القرارات الهدف الذي من أجل تحقيقه، أو عندما يستحيل تنفيذها لانعدام محلها أو وفاة المستفيد منها، وما إلى ذلك من أسباب لا دخل لأى سلطة فى تقريرها.

وقد تكون نهاية القرارات الإدارية نهاية غير طبيعية بأن تتدخل إحدى السلطات لإنهائها كأن يتدخل المشرع أو القضاء لإلغاء القرار، كما قد يصدر قرار الإنهاء من الإدارة وذلك بسحب القرار أو إلغاؤه. وسنتكلم فيما يلى عن صور نهاية القرارات الإدارية وذلك فى مطلبين:

**المطلب الأول:** نهاية القرارات الإدارية دون تدخل من الإدارة.

**المطلب الثانى:** نهاية القرارات الإدارية بالتدخل من جانب الإدارة.

## المطلب الأول

### نهاية القرارات الإدارية دون تدخل من الإدارة

ينتهي القرار الإدارى نهاية لا دخل للإدارة فيها إما بنهايتها الطبيعية، أو عن طريق القضاء بحكم قضائى، ولما كانت نهاية القرار الإدارى عن طريق القضاء تدخل ضمن موضوع القضاء الإدارى، أو رقابة القضاء على أعمال الإدارة فإن دراستنا لهذا الموضوع سوف تقتصر على النهاية الطبيعية للقرار الإدارى.

### حالات النهاية الطبيعية للقرارات الإدارية

تنتهى القرارات الإدارية نهاية طبيعية فى الحالات التالية:

#### الحالة الأولى: تنفيذ القرار الإدارى

ينتهي القرار الإدارى بمجرد تنفيذ أو استتفاد الهدف الذى صدر من أجله، كتفويض القرار الصادر بمنح الجنسية، فإن القرار ينتهى بمنح الجنسية، أو تنفيذ القرار الصادر بإبعاد أجنبى عن البلاد فإن ينتهى بمغادرة هذا الأجنبى البلاد، والقرار الصادر بهدم منزل آيل للسقوط ينتهى بهدم ذلك المنزل.

ولكن توجد بعض القرارات الإدارية تستدعى طبيعتها الاستمرار لمدة طويلة من الزمن، كالقرار الصادر بترخيص محل مثلاً، فلا ينتهى القرار بترخيص المحل بمجرد التنفيذ، ولكن يستمر طالما أن المستفيد من الترخيص لا يزال مزاولاً لنشاطه، إلا إذا سحبت الإدارة الترخيص لمقتضيات تتعلق بالمصلحة العامة، أو فى حالة مخالفة المستفيد لشروط الاستفاد من الترخيص.

#### الحالة الثانية: انتهاء المدة المحددة لسريان القرار:

قد يحدد المشرع مدة زمنية معينة يسرى القرار الإداري خلالها فإذا انتهت هذه المدة انتهى القرار بإنتهائها، كما فى حالة الترخيص لأجنى بالإقامة بالبلاد لمدة معينة، أو قرار منح جواز سفر، ففى الحالتين ينتهى القرار بإنتهاء المدة المحدد سلفاً من قبل المشرع لنفاذ الترخيص وجواز السفر.

**الحالة الثالثة: زوال الحالة الواقعية أو القانونية التى تعلق عليها استمرار نفاذ القرار الإداري:**

كما لو منحت الإدارة الأجنى الترخيص بالإقامة لأنه يعمل فى جهة أو مصلحة حكومية، أو الترخيص لأجنى بالإقامة بالبلاد طوال مدة الدراسة، فإذا انتهت خدمته فى هذه الجهة، أو أنهى دراسته أو فصل من الدراسة، انتهى معها الترخيص له بالإقامة.

**الحالة الرابعة: استحالة تنفيذ القرار:**

كالقرار الصادر بترخيص مزاوله مهنة معينة، ثم يتوفى المستفيد من الرخصة أو القرار الصادر بتعيين موظف يتوفى قبل تنفيذه لقرار التعيين. فالأصل فى هذه الأحوال ان يرتبط مصير القرار بمصير من يصدر القرار لصالحه إلا فى بعض الحالات الاستثنائية التى تسمح بترتب بعض آثار القرار على ورثة المستفيد.

### **الحالة الخامسة: تحقق الشرط الفاسخ الذى يعلق عليه القرار**

قد يصدر القرار معلقاً على شرط فاسخ، وهو قرار كامل وتكون آثاره نافذة، غير أن تحقق الشرط الفاسخ يؤدي إلى زوال القرار من تاريخ صدوره وليس من تاريخ تحقق الشرط.

كما فى قرار التعيين فهو قرار فردى مقترن بشرط فاسخ يتمثل فى رفض صاحب الشأن فإذا لم يتحقق الرفض استمر القرار صحيحاً ومنتجاً لآثاره، أما إذا رفض التعيين زالت آثار القرار بأثر رجعى من تاريخ صدوره وليس من تاريخ تحقق الشرط.

### **الحالة السادسة: اقتران القرار بأجل فاسخ:**

قد تقرن الإدارة القرار الإدارى بأجل فاسخ، فإذا حل هذا الأجل زال القرار الإدارى من تاريخ حلول الأجل على خلاف القرار المعلق على شرط فاسخ الذى تزول آثاره بأثر رجعى فى تاريخ صدوره.

فالقرار فى هذه الحالة يكون نافذاً ومنتجاً لآثاره حتى يتحقق الأجل الفاسخ، ومن ذلك القرارات الإدارية التى تحدد علاقة الموظف بالدولة والتى تنتهى حكماً ببلوغ الموظف سن التقاعد.

القرار الصادر تنفيذاً لقانون معين من الطبيعى أن ينتهى بزوال أو إلغاء القانون، إلا إذا نص على غير ذلك.

## المطلب الثانى

### نهاية القرارات الإدارية بتدخل من جانب الإدارة

قد ينتهى القرار الإدارى نتيجة التدخل من جانب الإدارة ويتحقق ذلك بطريقتين: هما الإلغاء والسحب.

#### الطريق الأول: الإلغاء:

تقتضى سرعة التطور الحادث فى الحياة الإدارية وتغيرها ضرورة تطور القرارات الإدارية وتغيرها فى كل وقت، لكى تساير هذا التطور وتتجاوب مع الأوضاع المتغيرة بسبب هذا التطور.

لذلك تعمل الإدارة فى الكثير من الأحيان على وضع حد لتطبيق قراراتها غير المناسبة، وهو ما يسمى الإلغاء.

والإلغاء بهذا المعنى هو العمل القانونى الذى يصدر عن الإدارة متضمناً إنهاء أى أثر القرار الإدارى فيما يتعلق بالمستقبل مع عدم المساس بآثار القرار التى ترتبت عليه منذ لحظة صدوره وحتى إلغاءه.

والأصل أن يتم الإلغاء بقرار صادر من السلطة التى أصدرت القرار الأسمى أو السلطة الرئاسية لها، ما لم ينص المشرع على منح سلطة أخرى هذا الحق، كما هو الحال فى القرارات الصادرة بالفصل من الخدمة، فإن الجهة التى تصدر قرار الفصل ليست هى الجهة مصدرة قرار التعيين، ومن الضرورى أيضاً أن يتخذ قرار الإلغاء نفس شكل وإجراءات صدور القرار الأسمى، فإذا كان الأخير كتابياً يجب أن يكون قرار الإلغاء كتابياً أيضاً.

#### حق الإدارة فى إلغاء قراراتها

ويختلف حق الإدارة فى إلغاء قراراتها الإدارية باختلاف قراراتها تنظيمية أو فردية

### أولاً: بالنسبة لإلغاء القرارات الإدارية التنظيمية:

نظراً لأن القرارات التنظيمية تنشئ مراكز عامة وليست ذاتية، فإن الإدارة تملك أن تعدلها أو تلغيها أو تستبدل بها غيرها وفقاً لمقتضيات الصالح العام، وذلك فى جميع الأوقات، بدون أن يكون لأحد أن يعترض أو يحتج بوجود حق مكتسب.

وبالرغم من أن إلغاء القرارات التنظيمية يتسم بالمرونة، إلا أن ذلك لا يعنى أن هذه القواعد غير ملزمة، بل على العكس فهذه القواعد ملزمة لكل السلطات العامة فى الدولة بما فيها السلطة التى أصدرتها، ومن ثم لا تملك أى سلطة الخروج على أحكامها فى التطبيقات الفردية إلا إذا تقرر ذلك فى القاعدة التنظيمية ذاتها.

ومن ناحية أخرى يجب أن يتم إلغاء القرار التنظيمى أو تعديله بقرار تنظيمى مماثل، وأن تظل القرارات الفردية التى اتخذت بالتطبيق للقرار الملغى نافذة ومنتجة لآثارها.

### ثانياً: إلغاء القرارات الإدارية الفردية:

تنقسم القرارات الإدارية الفردية بالنظر إلى الحقوق التى يمكن أن ترتبها هذه القرارات للأفراد إلى قسمين، الأول: القرارات الفردية التى ترتب حقوقاً للأفراد والثانى: القرارات الفردية التى لا تولد حقوقاً للأفراد.

### القسم الأول: القرارات التى تنشئ حقوقاً للأفراد:

القاعدة أن القرارات الإدارية الفردية إذا صدرت سليمة ومستوفية للشروط التى يتطلبها القانون ونشأ عنها حق شخصى أو

مركز خاص، فلا يكون للإدارة الحق في المساس بها إلا إذا أجاز لها القانون ذلك.

فاحترام المراكز الخاصة التي تنشأ عن القرارات الإدارية الفردية يعتبر من أسس الدولة القانونية مثله في ذلك مثل مبدأ المشروعية.

إلا أن هذا القاعدة لا تجرى على إطلاقها، لأن الإدارة تملك في بعض الحالات أن تلغى قراراً نشأت عنه حقوق مكتسبة، وذلك كالقرار الصادر بتعيين شخص في وظيفة عامة، فهذا القرار وإن أنشأ لهذا الشخص حقاً في تقلده الوظيفة العامة، إلا أن الإدارة تملك فصل الموظف في حالة ارتكابه خطأ يبرر هذا الجزاء.

وهذا إذا كان القرار الفردي سلمياً، ولكن إذا كان القرار الفردي المنشئ لحق مكتسب للأفراد قد شابه عيب من عيوب القرار، فإن الإدارة تملك إلغاؤه أو تعديله، وهذا الإلغاء أو التعديل يعتبر جزاءً لعدم مشروعية القرار.

إلا أن هذا الإلغاء أو التعديل لا تملك الإدارة القيام به في أي وقت، إذ أن أحكام القضاء قد استقرت على أن القرار الإداري الغير مشروع يتحصن ضد الإلغاء بفوات مدة الطعن المحددة قانوناً، وإذا كان هذا بالنسبة للقضاء فالأولى ألا يباح للإدارة سلطة إلا خلال المدة المقررة للطعن اعتباراً من تاريخ صدوره.

**القسم الثاني: القرارات التي لا تنشئ حقوقاً للأفراد.**

تستطيع الإدارة إلغاء بعض القرارات الإدارية التي لا ترتب حقوقاً للأفراد، أو تعديلها، ومن هذه القرارات ما يلي.

١- **القرارات الوقتية:** وهى القرارات التى تتعلق بحالات مؤقتة للأفراد، لأنها لا تنشئ حقوقاً بالمعنى القانونى، حتى ولو لم ينص المشرع على سريانها لمدة معينة، وذلك كالقرارات الصادرة بنذب موظف عام أو بمنح تراخيص مؤقتة.

٢- **القرارات الولائية:** وهى القرارات التى تخول الأفراد مجرد رخصة من الإدارة لا تترتب عليها أى آثار قانونية أخرى، فهذا القرارات لا يمكن اعتبارها حقاً مكتسباً وبالتالي تملك الإدارة إلغاؤها فى أى وقت.

٣- **القرارات السلبية:** القرار السلبى هو القرار الذى تتخذ الإدارة موقفاً سلبياً من التصرف فى أمر كان الواجب على الإدارة أن تتخذ فيه إجراءً طبقاً للقانون واللوائح، فهذا القرار لا يصدر فى شكل الإفصاح الصريح عن إدارة جهة الإدارة بإنشاء المركز القانونى أو تعديله أو إنهائه، فسكوت الإدارة عن الإفصاح عن إرادتها بشكل صريح يعد بمثابة قرار سلبى بالرفض، وهذا القرار لا يترتب حقوقاً أو مزايا للأفراد ويجوز إلغاؤه فى أى وقت، مثل قرار الإدارة برفض منح رخصة لأحد الأفراد لمزاولة مهنة معينة.

٤- **القرارات غير التنفيذية:** وهى القرارات التمهيدية التى تصدر بقصد الإعداد لإصدار قرار معين، مثل قرار الإدارة بإيقاف موظف عن عمله بقصد إحالته إلى المحاكمة التأديبية، والقرارات التى تحتاج إلى تصديق من السلطة الرئاسية.

فهذه القرارات جميعاً يمكن للإدارة العدول عنها وإلغاؤها بالنسبة للمستقبل فى أى وقت ودون التقيد بميعاد معين.

**الطريق الثانى: السحب:**

يقصد بسحب القرارات الإدارية إعدامها بأثر رجعى من تاريخ صدورها، وكان القرار لم يولد مطلقاً ولم يترتب أية آثار قانونية.

والسحب بهذا المعنى كإلغاء القضاءى من حيث أثره، إذ يترتب عليه إنهاء جميع الآثار القانونية المترتبة على القرارات الإدارية اعتباراً من تاريخ صدورها، وإذا كان من حق القضاء إلغاء القرارات الإدارية المعيبة خلال مدة معينة هى مدة الطعن بالإلغاء، فإن المنطق يحتم أن تتمتع الإدارة بحق سحب قراراتها المعيبة خلال هذه المدة، توكياً لإجراءات التقاضى المطولة، كما أن سحب الإدارة قرارها المعيب أكرم لها من إلغاءه قضائياً.

والجدير بالذكر أن هناك فرقا بين سحب القرارات الإدارية المشروعة وسحب القرارات الإدارية غير المشروعة.  
**أولاً: بالنسبة لسحب القرارات المشروعة:**

القاعدة العامة لدى كل من الفقه والقضاء هى عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة، وذلك حماية لمبدأ المشروعية وضماناً للحقوق المكتسبة للأفراد، وذلك من أجل الاستقرار فى الأوضاع القانونية، وتطبيقاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

**غير أن القاعدة لا تجرى على إطلاقها، فقد أجاز القضاء الإدارى سحب القرارات الإدارية المشروعة فى حالات معينة من ذلك:**

١- القرارات الإدارية الخاصة بفصل الموظفين: أجاز القضاء الإدارى فى مصر وفرنسا ولاعبارات تتعلق بالعدالة سحب قرار فصل الموظف، بشرط

ألا يؤثر قرار السحب على حقوق الأفراد التي قد اكتسبت، كما لو تم تعيين موظف آخر لشغل الوظيفة التي كان يقوم بها الموظف المفصول.

٢-القرارات التي لا يتولد عنها حقوق للأفراد: إذا لم يترتب أى حقوق مكتسبة للأفراد عن القرار الإدارى، فإن الإدارة تملك أن تسحبه، ومن ذلك قرارها بسحب قرارها بتوقيع الجزاء التأديبي على أحد موظفيها لعدم تعلق هذا القرار بحق مكتسب لشخص آخر.

**ثانياً: بالنسبة لسحب القرارات الإدارية غير المشروعة:**

استقر القضاء الإدارى على أنه يجوز للإدارة أن تسحب قراراتها غير المشروعة، كجزء لعدم مشروعيتها واحتراماً للقانون.

وأساس هذه القاعدة هو أن القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية لا تنشأ حقوق مكتسبة للأفراد ومن ثم يجوز إعدام آثارها بالنسبة للماضى والمستقبل.

ويشترط فى القرار موضوع السحب أن يكون غير مشروع، وذلك بأن يكون معيباً بأحد عيوب القرار الإدارى، الشكل والاختصاص، ومخالفة القانون، والسبب، أو الإنحراف بالسلطة.

والسحب قد يكون سحباً كلياً أو جزئياً إذا تعلق العيب فى جزء منه وكان القرار قابلاً للتجزئة.

والسلطة التي تملك سحب القرار هي السلطة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها ما لم يمنح المشرع هذا الحق لسلطة اخرى كما سبق أن بينا.

**المدة المحددة للسحب:**

مبدأ المشروعية يقتضى احترام الإدارة للقانون فى جميع تصرفاتها، والمصلحة العامة تقتضى استقرار الحقوق والمراكز القانونية القائمة، وللتوفيق بين هذين الأمرين لابد من أن يتم سحب القرارات الإدارية المعيبة خلال مدة معينة وإلا تحصن القرار ضد السحب.

لذلك اشترط القضاء أن يتم سحب القرارات الإدارية الفردية خلال المدة التى يجوز فيها الطعن بالإلغاء أمام القضاء، أى خلال ستين يوماً من تاريخ صدورها بحيث إذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة تمنعه من أى إلغاء أو تعديل.

أما بالنسبة للقرارات الإدارية السليمة (المشروعة) فيجوز سحبها فى أى وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة بشرط ألا يكون قد ترتب عليها حقوقاً للأفراد<sup>(١)</sup>.

إلا أن قاعدة التقيد بميعاد سحب القرارات الإدارية الفردية المعيبة ترد عليها بعض الاستثناءات تستطيع الإدارة فيها ان تسحب قراراتها دون التقيد بمدة معينة تمثل فيما يلى:

#### أ- القرار المنعوم:

القرار الإدارى المنعوم هو القرار المشوب بعيب جسيم يجرده من صفته الإدارية ويجعله مجرد عمل مادى، لا تتمتع بما يتمتع به الأعمال الإدارية من حماية، فلا يتحصن بمضى المدة، ويجوز سحبه فى أى وقت،

---

(١) وذلك كالقرارات التأديبية والقرارات الصادرة بفصل الموظفين... بشرط ألا ترتب هذه القرارات حقوقاً للآخرين.....يراجع فى ذلك د.مصطفى أبوزيد فهمى-الوسيط فى القانون الإدارى-دار المطبوعات الجامعية-الجزء الثانى-٢٠٠٠-ص ٨١٢، د.محمد سعيد حسين أمين-الأحكام العامة للقرارات الإدارية-شركة تاس للطباعة-٢٠١٤-ص ١٤٢ وما بعدها.

كما يجوز لصاحب الشأن أن يلجأ إلى القضاء طالباً إلغاء القرار المنعدم دون التقيد بمواعيد رفع دعوى الإلغاء.

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن سحب هذه القرارات ليس ضرورياً، لأن جهة الإدارة يمكن أن تكتفى بتجاهلها بدون الحاجة إلى إعلان ذلك صراحة، إلا أنها تقدم على ذلك رغبة منها في أن توضح الأمور للأفراد، وعلى ذلك فلا يجوز تقييدها في هذا المجال بمعياد معين لسحب قراراتها المعدومة.

ومن قبيل هذه القرارات صدور القرار من فرد عادى لا يتمتع بصفة الموظف أو من هيئة خاصة لا تمت بصلة للإدارة صاحبة الاختصاص.

#### ب- القرار الإدارى المبني على غش أو تدليس:

إذا صدر القرار الإدارى بناءً على غش أو تدليس من المستفيد من القرار، فإن للإدارة أن تسحب القرار دون التقيد بمدة السحب لأنه لا يوجد والحال هذه ما يبرر حماية المركز القانونى لهذا الشخص الذى استعمل طرقتاً احتيالية بقصد تضليل الإدارة وحملها على إصدار القرار استناداً إلى القاعدة التى تقرر أن الغش يفسد كل شئ.

ولنكون أمام هذه الحالة لابد من أن يستعمل المستفيد من القرار طرق احتيالية للتأثير على الإدارة، وأن تكون هذه الطرق هى التى دفعت الإدارة إلى إصدار القرار مثال ذلك قرار تعيين موظف على أساس تقديم شهادات خبرة مزورة.

وقد تكون هذه الطرق الاحتيالية التى استخدمها المستفيد طرقتاً مادية كافية للتضليل وإخفاء الحقيقة، وقد يكون عملاً سلبياً محضاً فى صورة كتمان صاحب الشأن عمداً بعض المعلومات الأساسية التى تجهلها جهة

الإدارة، ولا تستطيع معرفتها عن طريق آخر ويؤثر جهلها بها تأثيراً جوهرياً في إرادتها مع علم صاحب الشأن بهذه المعلومات وبأهميتها وخطورها.

### ج- القرارات الإدارية المبينة على سلطة مقيدة:

القرارات الإدارية التي تصدر بناءً على سلطة مقيدة بحيث لا يترك المشرع للإدارة حرية في التقدير، فإنه يكون لها أن ترجع في قراراتها كلما أخطأت في تطبيق القانون دون تقيد بمدة.

ومثال القرارات التي تصدر بناءً على اختصاص مقيد قرار الإدارة بترقية موظف على أساس الأقدمية، فإذا أخطأت الإدارة في مراعاة هذا الشرط وأصدرت قرارها متخطية الموظف المستحق إلى الموظف الأحدث، جاز لها أن تسحب قرار الترقية دون التقيد بمدة معينة.

وعلى العكس من ذلك إذا مارست الإدارة اختصاصاً تقديرياً، فإنه لا يجوز لها أن ترجع في قرارها المعيب إلا خلال المحددة للطعن بالإلغاء.

### د- القرارات الإدارية التي تنشر أو لم تعلن:

من المستقر فقهاً وقضاً أن القرار الإداري يكون نافذاً في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره في حين لا يسرى في مواجهة الأفراد إلا بعلمهم به بالطرق المقررة قانوناً.

وبناءً على ذلك فإن لجهة الإدارة أن تسحب قراراتها الإدارية التي لم تنشر أو لم تعلن في أي وقت ومن باب أولى أن يتم ذلك في شأن القرارات الإدارية المعيبة التي لم تعلن أو تنشر.

**تم بحمد الله تعالى وتوفيقه**