

**الحماية القانونية للأموال العامة  
(دراسة مقارنة في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية)**

**الواء دكتور/ سامح محمد خليل الجزار  
دكتوراه في القانون العام - كلية الحقوق - جامعة القاهرة**

## الحماية القانونية للأموال العامة

### (دراسة مقارنة في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية)

د. سامح محمد خليل الجزار

#### الملخص:

تتفرد الأموال العامة بوسائل عدة لحمايتها عن غيرها من الأموال، ويرجع ذلك للأهمية الكبرى التي تحتلها هذه الأموال باعتبارها ركيزة أساسية للدولة في قيامها بوظائفها على النحو المنشود، وإحاطتها بسياج يحميها ويحقق لها التنمية على حد سواء إلى جانب تقرير العقوبات المناسبة لمن تسول له نفسه الاعتداء على أموال الدولة، وحرص الدول على اتخاذ كافة السبل للعمل على توفير الحماية المبتغاة.

حيث تناولت مفهوم المال بشكل عام حتى يتسنى الوصول إلى مفهوم المال العام لدى فقهاء القانون والمنهج الإسلامي، ثم تطرقت إلى المعايير التي تميز بين المال العام والمال الخاص، والذي توصلت من خلاله إلى اتخاذ أغلب التشريعات الوضعية المعيار المنفعة العامة، وعلى الأخص التشريع المصري مع بيان الأسس التي قام عليها المنهج الإسلامي القويم من معايير واضحة ومتنوعة للتمييز بين المال العام والمال الخاص والذي قد تتفق معه في بعض الأحيان القوانين الوضعية، ثم عرضت صور الاعتداء على المال العام والتي تناولتها من خلال صور التعدي من قبل الموظفين العموميين عن طريق الاختلاس، وخيانة الأمانة، والرشوة التي لا يتوقف الأمر النص على معاقبة مرتكبيها في الشريعة بل توافق مع ذلك القوانين الوضعية، بالإضافة إلى صور التعدي من قبل الأفراد العاديين والتي قد تتمثل في السرقة والإضرار العمد بالمال العام.

#### Summary:

Public funds are unique in several means to protect them from other funds, due to the great importance that these funds occupy as a fundamental pillar of the state in carrying out its functions as intended, surrounding it with a fence that protects it and achieves development for it, in addition to determining appropriate penalties for those who are tempted to attack state funds, and the keenness of

states to take all means to work to provide the desired protection. Where it dealt with the concept of money in general so as to forget access to the concept of public money among jurists and the Islamic method, and then touched on the criteria that distinguish between public money and private money, through which it reached to take most of the positive legislation as the standard of public benefit, especially the Egyptian legislation with a statement of the foundations on which the Islamic approach was based of clear and varied criteria to distinguish between public money and private money, which may sometimes agree with man-made laws, then Images of assault on public funds, which dealt with them through images of infringement by public officials through embezzlement, breach of trust, and bribery, which are not only punishable in Sharia, but also in accordance with man-made laws, in addition to images of infringement by private individuals, which may be represented in theft and intentional damage to public funds.

### المقدمة

قد جاء التشريع على درجة من التدرج تقوم على الاستفادة من المال العام للمصالح العام، فالأموال التي كانت تخصص للمنفعة العامة سميت بالأموال العامة وباقي أموال الدولة هي أموال خاصة، وبما أن النقود بشكل عام هي وسيلة الدول والأفراد لتحقيق أهدافهم في جميع المجالات، وهو أيضا معيار لأهمية الدولة في المجتمع الدولي . تستطيع من خلالها ضمان ولاء مواطنيها من خلال تحقيق الرفاهية والعدالة الاجتماعية والخدمات التي يحتاجونها، من خلال وساطة التسهيلات التي تلبي جميع الاحتياجات وفقا لقدرتها المالية، وهنا تقع على عاتقها مسؤولية كبيرة للحفاظ على هذه الأموال، سواء كانت عقارات أو منقولات أو أموال تحتاجها المرافق لضمان حسن سيرها . كما أضاف المشرع حزمة من الضمانات في قانون العقوبات، تنص على عقوبات شديدة على الجرائم الواقعة على المال العام، بالإضافة إلى أن المشرع الجنائي وسع دائرة الأموال العامة بشكل يمتد إلى الأموال التي لا تعتبر أموالا عامة في القانون المدني.

وتأتى أهمية تلك الورقة البحثية: من حيث أنه لا جدال في أن التشريعات التي جاءت تحتاج إلى جهات رقابية متخصصة ذات اختصاص نوعي، وتفعيل هذه التشريعات واتخاذها كنقطة ارتكاز في فرض الرقابة الخارجية والداخلية، لتتبع حالات الاعتداء على المال العام ومحاسبة المعتدين، وجاء فرض هذا النوع من الرقابة بناء على نصوص دستورية، مما أعطاه نوعاً من الاستقلال كما هو الحال في الدستور المصري، والذي نص على استقلال هيئة الرقابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات. كما يرى الباحث اتخاذ محور خطة البحث على النحو التالي نظراً لتعدد التشريعات التي تعرض لها البحث من أجل الاطلاع على جميع بنود المال العام وبالتالي أشكال الحماية لهذا المال، فقد تم اعتماد المنهج التحليلي التأصيلي في هذا البحث. وقد ارتأيت تقسيم هذا البحث إلى مبحثين، لبيان تعريف المال العام وسائل اكتساب المال الصفة العامة وفقده لها، وأهم النظريات التي ظهرت للتفريق بين الأموال العامة وأموال الدولة الخاصة، وكيفية اكتساب الأموال للصفة العامة وفقدها لتلك الصفة وكذلك حماية المال العام في قانون الإجراءات والقوانين الخاصة.

## المبحث الأول

### تعريف المال العام وسائل اكتساب المال الصفة العامة وفقده لها

يعد مفهوم المال العام من المفاهيم المتجددة التي تتغير من عصر إلى آخر، وفقاً للنظام السياسي السائد في كل عصر، وفي جميع الأحوال تم منح هذه الأموال حماية خاصة على أنواع أخرى من الأموال، بالإضافة إلى أن هذا المفهوم ينعكس في وضع معايير محددة لما يعتبر أموالاً عامة عن غيرها من الأموال، سواء للدولة أو للأفراد، وبالتالي تحديد عناصر المال العام.

## المطلب الأول

### تعريف المال العام

لم يتم وضع تعريف محدد لمفهوم المال العام، رغم الجدل الفقهي الذي ظهر حول هذا المفهوم، إلا أن الخاصية التي ظلت متأصلة بالمال العام على مر العصور هي ما

لا يجوز امتلاكه أو امتلاكه، وما خصص للمرافق العامة لمنفعة حقوق الجمهور بهذا المال.

## الفرع الأول

### تعريف المال العام لدى الحضارات القديمة

ظهر مفهوم المال العام بين الحضارات القديمة، حيث عرفت مصر القديمة المال العام، خاصة في العصر الفرعوني، حيث بدأت نشأته مع الفجر الأول لتاريخ مصر الرسمي، ومع أول تشكيل للدولة المصرية الموحدة على يد مؤسسها الملك مينا<sup>(١)</sup>. كانت الأموال العامة تتمثل في أراضي الملك وأراضي المعابد وحقوق الآلهة، وكل من اعتدى عليها كان عرضة لعقوبة رادعة، إذا كان المعتدي من عامة الناس، ولكن إذا كان المعتدي موظفا حكوميا، فإن العقوبة ستكون خطيرة، حيث تصل إلى حد الإعدام ومصادرة الأموال<sup>(٢)</sup>.

أما الرومان فقد قسموا الأموال العامة إلى مجموعتين<sup>(٣)</sup>:

**المجموعة الأولى:** هي الأموال التي تقع ضمن دائرة التعامل، وقد تخضع هذه الأموال للملكية الفردية والحقوق العينية أو الشخصية، لأن طبيعة هذه الأموال تقبل هذه الإجراءات.

**المجموعة الثانية:** وهي الأموال الخارجة عن دائرة التعامل، ولا يجوز إخضاع هذه الأموال للملكية الفردية أو الحقوق العينية أو الشخصية، لأن طبيعتها لا تقبل هذه الإجراءات القانونية، حيث أن هذه الأشياء ليست ملكا لأحد وتنقسم إلى طائفتين: **الفئة الأولى:** الأموال التي تكون خارج دائرة التعامل لاعتبارات تتعلق بالآلهة، فهي بدورها تنقسم إلى أموال مقدسة، وهي عبارة عن أشياء وأماكن مخصصة لعبادة الآلهة

(١) د. ناصر خلف بخيت، الحماية الجنائية للمال العام، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٥.

(٢) Gaudemt, Jean, Institutions de Antiquité, Sirey, Paris, 1967, 87.

مشار إليه لدى د. محمد علي أحمد قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ط ١، ٢٠٠٦، ص ١.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، المال العام في القانون المصري والمقارن، مؤسسة شباب الجامعة،

١٩٧٥، ص ٨.

العليا مثل المعابد، وصناديق دينية مثل المقابر، وأموال محمية بسبب حرمة التعدي، مثل أسوار المدينة وبواباتها<sup>(٤)</sup>.

**الفئة الثانية:** الأشياء المخصصة لحق العبادة، وتتضمن الأشياء التي تكون ملكا للامة ولا تكون محلا للملكية الفردية، مثل الماء والهواء والشمس، والأشياء التي تكون ملكا للدولة ويكون لكل شخص حق الانتفاع بها، مثل الأنهار والطرق العامة، والأشياء المملوكة للجماعات والأشخاص المعنوية مثل المباني العامة للبلديات والساحات العامة والملاعب<sup>(٥)</sup>.

ورغم ذلك، لم ينتهي الرومان إلى تأصيل فكرة الأموال العامة وتحديد طبيعة حق الدولة فيها، والتمييز الشامل بين خصائص الأموال العامة العائدة للدولة أو المدن والمستعمرات، وبين أموالها الخاصة، فقد خلطوا بين الأموال العامة والأموال الخاصة للوحدات الإقليمية<sup>(٦)</sup>، ومع ذلك، كان الرومان صارمين في حماية الأموال العامة، حيث اعتبرت سرقة المال العام جريمة مرتبطة بظروف مشددة<sup>(٧)</sup>.

## الفرع الثاني

### تعريف المال العام في الشريعة الإسلامية

لقد حث الدين الإسلامي الحنيف على فكرة حماية المال العام وذلك للحفاظ على نزاهة الوظيفة العامة، حيث روي عن أبي داود عن بريده رضي الله عنهما عن النبي (ص) قوله: ((من استعملناه على عمل فرزقناه رزقا فما أخذ بعد ذلك فهو غلول))<sup>(٨)</sup>.

(٤) د. أحمد كامل حسن حسين، النظام القانوني لأموال الدولة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٥.

(٥) د. عمر ممدوح مصطفى، القانون الروماني، جامعة الإسكندرية، الطبعة ٦، ١٩٧٧، ص ٢٦٨.

(٦) د. أحمد كامل حسن، النظام القانوني لأموال الدولة العامة، مرجع سابق، ص ٤٧.

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

(٨) فتح الباري في شرح صحيح البخاري، للحافظ علي بن حجر العسقلاني، دار المعرفة، (٧٧٣-٨٥٢)، الجزء الرابع، ص ١٣٠.

المعيار المميز للمال العام في الشريعة الإسلامية هو قدرته على التملك، حيث أخرجت الشريعة الإسلامية مجموعة من الأموال من عداد الأملاك لأنها لم تكن مملوكة لأحد، حيث شارك جميع المسلمين في استخدامها..، مثل المياه والكلأ والنار، استنادا إلى قوله تعالى: ((فَأَدَاؤُا صَاحِبِهِمْ فَتَعَاطَى فَعَقَرَ))<sup>(٩)</sup>، وقول الرسول (ص): ((الناس شركاء في ثلاث الماء والكلأ والنار)).

وقسم فقهاء الشريعة الإسلامية الأموال من حيث قابليتها للتملك إلى ثلاثة أنواع: النوع الأول: ما يجوز تملكه وتملكه على الإطلاق، وهو كل ما له قيمة مادية بين الناس وسمح الشارع باستخدامه ويسمى بالأموال الخاصة.

النوع الثاني: هو ما لا يجوز تملكه أو تملكه، والذي تم تخصيصه للمرافق العامة من أجل إلصاق مصالح المسلمين به، وهو مشابه للأموال الخاصة في نوعيتها ولكل مسلم الحق في استخدامها بشرط أن يتفق الاستخدام مع أوجه التخصيص، وعدم الإضرار بحق الآخرين في الاستفادة مثل الطرق والمساجد والجسور.

النوع الثالث: ما يحرم من التملك والتملك ما لم يكن هناك مبرر شرعي لذلك، ويشمل الوقف العقاري والأراضي والصناديق العائدة لبيت المال. وبالتالي فإن تقسيم الأموال المملوكة للدولة في الشريعة الإسلامية إلى أموال عامة وأموال خاصة مرتبط بتخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة<sup>(١٠)</sup>.

ويترتب على ذلك التعريف من جانب الشريعة الإسلامية للأموال العامة بأنها لا يجوز تملكها ولا تملكها وأن الشريعة الإسلامية عرفت قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام مادامت مخصصة للمنفعة العامة، وكذلك إقرار لقاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة، وعدم جواز اكتسابها بالتقادم، كما حرم الإسلام الاستيلاء عليها واعتبره سرقة (غلول)<sup>(١١)</sup>.

<sup>(٩)</sup> سورة القمر، الآية ٢٨.

<sup>(١٠)</sup> د. أحمد كامل حسن، النظام القانوني لأموال الدولة العامة، مرجع سابق، ص ١٩.

<sup>(١١)</sup> د. حمد زيدان نايف العنزي، الحماية الجنائية للمرافق والأموال العامة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٠٦.

### الفرع الثالث

#### تعريف المال العام في التشريع المصري

إذا كانت فكرة المال العام هكذا- قديمة النشأة- فلا بد أن نعرف مفهوم هذه الفكرة

في التشريع المصري:

- الأموال العامة في الدستور المصري: لم يتناول الدستور الدائم لجمهورية مصر لعام ٢٠١٤ مصطلح الأموال العامة، بل أشار إلى ذلك مستخدماً لفظ الملكية العامة فنص في المادة (٣٢) منه على أن "موارد الدولة الطبيعية ملك للشعب، وتلتزم الدولة بالحفاظ عليها.... وعدم جواز التصرف في أملاك الدولة العامة.... ويحدد القانون أحكام التصرف في أملاك الدولة الخاصة".

ونصت المادة (٣٣): "تحمي الدولة الملكية بأنواعها الثلاثة، الملكية العامة، والملكية

الخاصة، والملكية التعاونية".

كما نصت المادة (٣٤) على أن "الملكية العامة حرمة، لا يجوز المساس بها،

وحمايتها واجب وفقاً للقانون".

ويبدو من النصوص الظاهرة أن المشرع الدستوري قصد بعبارة الملكية العامة ملكية

الدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة (القطاع العام)، وفي المقابل أعطى

المشرع الدستوري هذه الملكية نوعاً من الحماية، وحظر التعدي عليها، وإلزام كل مواطن

بالقيام بواجبه في الحفاظ عليها، حماية ودعم ذلك من جهة، ومن جهة أخرى لم يخضع

المشرع الدستوري للتمييز بين أموال الدولة العامة والخاصة، بل أشار إلى القانون لتحديد

أحكام التصرف في أملاك الدولة الخاصة، كما نص على حماية جميع أنواع الممتلكات

العامة، تعاونية وخاصة.

- المال العام في التشريعات العادية: ورد ذكر الأموال العامة لأول مرة في التشريع

المصري بقانون سنة ١٨٧٥ في المادتين (٢٥، ٢٦) من المجموعة المدنية

المختلطة فجاء، في المادة ٢٥ "أموال الدولة كالتحصينات والموانئ وغير ذلك غير

قابلة للتملك الخاص".

ونصت المادة ٢٦ "كذلك الحال بالنسبة للأموال المعدة لمنفعة عمومية، كالطرق والقناطر وشوارع المدن وغير ذلك".

وبالنظر لهذين النصين نجد أن القانون المختلط لم يأت ببيان للأموال العامة على سبيل الحصر بل على سبيل المثال، ولم ينص على معيار يفرق بين أملاك الدولة العامة وأملاك الدولة الخاصة.

أما القانون المدني الأهلي، والذي صدر عام ١٨٨٣ بعد القانون المختلط، فجاء متأثراً به في تعداده للأموال العامة التي ذكرها في المادتين التاسعة والعاشر من القانون المدني الأهلي المقابلتين للمادتين (٢٥، ٢٦) مدني مختلط، وعلى الرغم من أن المشرع قد عدد في هذه المواد معظم عناصر الأموال العامة إلا أن هذا التعداد ليس على سبيل الحصر وإنما على سبيل المثال فقط<sup>(١٢)</sup>.

كما سار المشرع المصري في التشريعات الحديثة على خطى التشريعات القديمة في الأخذ بمعيار التخصيص للمنفعة العامة، حيث وضعت المادة ١/٨٧ من القانون المدني المعدل بالقانون رقم ٣٣١ لسنة ١٩٥٤، تعريفاً للأموال العامة بالنص على: "تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصه لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص.... وإن هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم".

كذلك نص المادة ٨٨ من ذات القانون: "تفقد الأموال صفتها العامة بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم (قرار جمهوري)، أو بقرار من الوزير المختص، أو بالفعل، أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة".

#### يتضح من هذه النصوص:

١- أن الأموال العامة يمكن أن تكون عقارات أو منقولات

(١٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٧٨، ص ٦٧١.

- ٢- لا يعتبر المال عاما إلا بتوافر شرطين:
- أ- أن يكون المال خاصا بالدولة أو بأحد أشخاص القانون العام.
- ب- أن يكون المال مخصصا للمنفعة العامة.
- ٣- تجنب المشرع تعداد مفردات المال العام مكتفيا بالخصائص العامة التي تميزه بها والشروط التي تطلبها فيه.
- ٤- أن التخصيص للمنفعة العامة يجعل من الممكن إفادة الأفراد منه مباشرة أو غير مباشرة.
- ٥- يستوي في هذا التخصيص أن يكون فعليا أو رسميا بموجب مرسوم أو تشريع وهذا ما سنتطرق له في المبحث الثاني من هذا الفصل.
- في حين أن القانون الجنائي المصري قد اتخذ مفهوما أوسع مما هو متعارف عليه في القانون المدني<sup>(١٣)</sup> وقد بلغ هذا التوسع مداه بمقتضى القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥، حيث تضمنت المادة ١١٩ من قانون العقوبات: "يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا الباب ما يكون كله أو بعضه مملوكا لإحدى الجهات الآتية أو خاضعا لإشرافها أو لإدارتها:
- أ- الدولة و وحدات الإدارة المحلية
- ب- الهيئات العامة والمؤسسات العامة و وحدات القطاع العام.
- ت- الاتحاد الاشتراكي والمؤسسات التابعة له.
- ث- النقابات والاتحادات
- ج- المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام
- ح- الجمعيات التعاونية.

<sup>(١٣)</sup> نصت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ بشأن تعديل بعض أحكام قانون العقوبات والإجراءات الجنائية على أنه: "بديهي أن المقصود بالأموال العامة في نطاق القوانين الجنائية التي تتولى حمايتها يختلف عن المعنى الفني الدقيق للأموال العامة في حكم القانون المدني والقانون الإداري إذ يخلع المشرع الجنائي صفة المال العام على طائفة من الأموال التي يراها جديرة بحماية خاصة لتعلقها بالمنفعة العامة ولو لم تكن لها هذه الصفة في حكم القوانين الأخرى".

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

د- أية جهة أخرى ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة<sup>(١٤)</sup>.  
وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجنائي المصري قد توسع في تعريفه للمال العام، ليس فقط لإضفاء صفة المال العام على تلك الأموال المملوكة لتلك الكيانات فقط، ولكن أيضا على الأموال الخاضعة لإشرافها أو إدارتها، حتى لو لم تكن هذه الأموال مملوكة لهذه الكيانات.

كما أن المشرع لم يعتد بمعيار صفة الشخص المالك للمال لإضفاء صفة العمومية عليه، فليس من اللازم أن يكون المال مملوكا للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة لإضفاء الصفة العمومية عليه، بل يكفي أن يكون مملوكا أو خاضعا لإدارة و إشراف جهة من الجهات الواردة بالمادة ١١٩ عقوبات، ولو لم تكن من الأشخاص الاعتبارية العامة مثل النقابات والاتحادات والشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية<sup>(١٥)</sup>.

أما قانون حماية الأموال العامة رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢<sup>(١٦)</sup>، والذي جاء ليؤكد المفهوم الأساسي للمال العام، حيث جاء نص المادة الثانية منه على: يقصد بالأموال العامة في تطبيق أحكام هذا القانون، ما يكون مملوكا أو خاضعا لإدارة أو إشراف إحدى الجهات الآتية:

- الدولة ووحدات الحكم المحلي
- الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.
- الاتحاد الاشتراكي والمؤسسات التابعة له.
- النقابات والاتحادات.
- المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.

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

(١٥) د. محمد سامي العواني، الأحكام العامة لجرائم العدوان على المال العام دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص ١٠٧.

(١٦) القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، ط ٨، ١٩٩٩، ص ١٩٢.

- الجمعيات التعاونية.
- أي جهة نص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة.
- وعليه لم يعد مفهوم المال العام قاصرا على المعنى التقليدي له بأنه المال المملوك للدولة، وإنما أصبح كل مال للدولة أو لإحدى الجهات التي وردت في النص، كما عمل القانون على التأكيد على المفهوم الجديد للمال العام في شكل الصياغة القانونية.
- أ- جاءت المادة ٢/ من هذا القانون و لأول مرة محددة لمفهوم المال العام.
- ب- جاء هذا القانون بصور عديدة للاعتداء على المال العام وهي إنفاق المال العام في غير الأغراض المخصصة له، وحالات الحريق العمد وتعطيل وسائل الإنتاج، كذلك إهمال وصيانة هذه الأموال.
- ت- جاء هذا القانون بإسباغ الحماية المقررة للمال العام على المال الخاص المرتبط بتنفيذ الخطة الاقتصادية للدولة.
- ث- جعل هذا القانون عقوبة السجن بالنسبة لسرقة من المال العام، وهذا الحكم يتفق إلى حد ما مع العقوبة المقررة للاختلاس، أو الاستيلاء على المال العام<sup>(١٧)</sup>.
- إلا أن هناك رأيا في الفقه<sup>(١٨)</sup> يرى (وبحق) غير ذلك، وأن ما ورد في نص المادة ١١٩ عقوبات، وكذلك في المادة الثانية من قانون حماية الأموال العامة لا يعتبر تعريفا للأموال العامة، وإنما قصد فقط مد الحماية المقررة قانونا للأموال العامة بمعناها المحدد في القانون المدني والإداري (بعد تشديدها) إلى أموال أخرى لا تعتبر كذلك، بل ولا يمكن اعتبارها أموالا عامة في ظل نصوص القانون المدني والإداري.

(١٧) المذكرة الإيضاحية، للاقتراح بمشروع القانون ٣٥ لسنة ١٩٧٢، النشرة التشريعية أغسطس سنة ١٩٧٢م.

(١٨) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص ٢٢٠.

## المطلب الثاني

### وسائل اكتساب المال الصفة العامة وفقده لها

وردا على الانتقادات الموجهة للمعايير التمييزية السابقة، خلص الرأي إلى ما يلي:  
"تخصيص الأموال للمنفعة العامة" معيارا مميزا للأموال العامة، وقد جرى المشعر المصري في التقنين المدني أحدث تطورات الفقه الإداري باتخاذ هذا المعيار مميزا للأموال العامة<sup>(١٩)</sup>، من خلال نص المادة (٨٧)، من القانون المدني.

### الفرع الأول

#### اكتساب المال الصفة العامة

يتم التمييز بين نوعين من الأموال، الاموال التي تكتسب طابعها العام بسبب الظواهر الطبيعية والجغرافية، وتسمى الأموال العامة الطبيعية، مثل شواطئ البحار ومجري الأنهار، والأموال التي تكتسب هذه الصفة من خلال إعداد الإدارة لها، وتخصيصها للمنفعة العامة، وتسمى الأموال العامة، ويتم تخصيصها بقانون أو مرسوم أو قرار، مثل المباني الحكومية والمدارس والمستشفيات<sup>(٢٠)</sup>.

كما إن مسألة كيفية اكتساب النوع الأول من هذه الأموال لصفة الأموال العامة لا تثير أي صعوبة، لأن تخصيصها للمنفعة العامة هو نتيجة تفاعل الظواهر الطبيعية، دون أن يكون لإرادة الإدارة دور في هذا الصدد، وفي حال تدخلها بقرار، ولا ينشئ قرارها وضعا قانونيا جديدا، بل قرارا كاشفا<sup>(٢١)</sup>.

أما النوع الثاني من الأموال فلا يجرى عليها صفة الأموال العامة، إلا إذا قامت الإدارة بتعيينها وتخصيصها للمنفعة العامة، فيكون تخصيص الأموال المملوكة للدولة للمنفعة العامة بإحدى طريقتين، الأولى هي التخصيص الفعلي والثانية هي الطريقة الرسمية.

(١٩) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام، مرجع سابق، ص ٣٧.

(٢٠) د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مطبعة الإيمان، القاهرة، ص ٢٨٤.

(٢١) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، ١٩٧٠، ص ٣٥٤.

## الغصن الأول

### التخصيص الفعلي (الواقعي)

يرى فقهاء هذه النظرية أن تخصيص الأموال المملوكة للإدارة للمنفعة العامة يعتمد في الواقع على مصدر عرفي<sup>(٢٢)</sup>، هو اعتياد الأفراد واستمرارهم دون انقطاع في استخدام هذه الأموال، فلا يشترط تحويل الأموال من المجال الخاص إلى الملك العام، وأن يكون تخصيصها عملاً قانونياً، بل يكفي أن يعد ذلك الأموال المملوكة ملكية خاصة للدولة، لتكون صالحة للمنفعة العامة، وفعلاً تخصيصها لهذه المنفعة<sup>(٢٣)</sup>، على سبيل المثال الزوائد التنظيمية التي لا تصلح للملكية الخاصة، نظراً لوجود استحالة فنية في تقسيمها وإضافتها إلى الملاك المجاورين، لذلك يتم تخصيص طريق للسكان، لذلك يعتبرون جزءاً من المجال العام، لأن الأهالي اعتادوا على تمريره دون الحاجة إلى إصدار قانون أو قرار بذلك<sup>(٢٤)</sup>.

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا، أن: "الطرق والشوارع والترع والقناطر والجسور وغيرها المخصصة للمنفعة العامة، أي المخصصة لاستعمال الجمهور، تعتبر أملاً عاماً- وتكون مخصصة للمنفعة العامة بموجب أداة قانونية، وهذا هو التخصيص الرسمي للمنفعة العامة من السلطة المختصة، أو بموجب التخصيص الفعلي بأن يكون الطريق أو القنطرة أو الجسر أو الترعة مخصصاً لاستعمال العام بالفعل، أي مطروحاً يمر فيه الناس والدواب، ووسائل النقل دون تحديد أو تخصيص، من فترة زمنية طويلة كافية لاستقرار تخصيصه بالفعل للنفع العام- يثبت ذلك من المظاهر الواقعية للتخصيص للنفع العام- ولا يشترط لاعتبار ذلك مخصصاً للنفع العام وجود مصلحة تنظيم في الجهة التي يوجد بها الطريق أو الجسر أو القنطرة، كما لا يشترط أن يتم الصرف على شيء منها بمعرفة الحكومة، وعليه فإن اعتبار هذه الأشياء مخصصة

(٢٢) قال بهذه النظرية برودون وديكروك، انظر د إبراهيم شيحا، الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص ٢٧٦.

(٢٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، وسائل الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

(٢٤) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام، مرجع سابق، ص ٤١.

للنفع العام لا يحتاج لاعتباره متروكا لتطرق المواطنين، ويفترض ذلك أن هذه الأشياء هي أصلا من الملك الخاص للدولة، ثم رأيت تخصيصه للمنفعة العامة إما بأداة قانونية أو بالفعل<sup>(٢٥)</sup>.

ويترتب على الحكم أيضا أن واقعة التخصيص الفعلية هي واقعة مادية يمكن إثباتها وإنكارها بكل وسائل الإثبات.

## الفصل الثاني

### التخصيص الرسمي

يقصد بالتخصيص الرسمي الطريقة المتبعة فيما يتعلق بالأموال العامة التي تكتسب طابعها العام من خلال إعداد الإدارة لها، وتخصيصها للمنفعة العامة، وتسمى الأموال العامة الحكومية مثل المباني الحكومية. ويتحقق التخصيص الرسمي بموجب إجراء قانوني صادر عن الدولة أو عن شخص اعتباري عام، على شكل قانون أو مرسوم جمهوري، أو قرار عن مجلس الوزراء<sup>(٢٦)</sup>، أو بقرار من الوزير المختص<sup>(٢٧)</sup>، شريطة أن يتضمن ذلك القانون أو القرار تخصيصا لهذه الأموال للمنفعة العامة، فلا يكفي النص في القانون أو القرار أنها من أملاك الدولة.

ويجوز التخصيص الرسمي بإجراءات إدارية تقل في مستواها عن القرار الوزاري، كما جاء في قرارات الحكم المحلي التي أعطت للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات سلطة إنشاء مختلف المرافق ذات النفع العام، حيث نصت الفقرة (٤)، من المادة (١٢)، من قانون الحكم المحلي رقم ٤٣، لسنة ١٩٧٩، على اختصاص مجالس المحافظات الموافقة على إنشاء المرافق التي تعود بالنفع العام على المحافظة.

<sup>(٢٥)</sup> المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٨٠٩ لسنة ٣٣ ق جلسة ١٩٩١/٣/٩ س ٣٦، ص ٧٦.

<sup>(٢٦)</sup> د. محمد زهير جرانه، حق الدولة والأفراد على الأموال العامة، مرجع سابق، ص ١٥٩.

<sup>(٢٧)</sup> جاء في المذكرة الإيضاحية لهذا القانون "أنه تمشيا مع السياسة التي انتهجتها الدولة في القانون المتقدم ذكره في التخفيف من أعباء مجلس الوزراء من جهة، وتنسيقا للتشريع بتوحيد الأداة اللازمة للتخصيص للمنفعة العامة ولنزع الملكية رؤى إعداد مشروع هذا القانون، بحيث يكون من بين طرق التخصيص للمنفعة العامة وانتهاءه صدور قرار من الوزير المختص".

وفي هذا الصدد قضت محكمة النقض، بأن "الأراضي التي تخصصها الهيئة العامة لاستثمار المال العربي والأجنبي كمناطق حرة عامة أو خاصة، تعتبر من الأموال العامة المخصصة للمنفعة العامة بالفعل... ومن ثم لا يجوز التصرف في تلك العقارات إلا على سبيل الترخيص المؤقت، وتكون العلاقة بين تلك الهيئة أو مجلس إدارة المنطقة الحرة والمشروعات غير خاضعة لأحكام القانون الخاص أو القواعد التي تضمنتها قوانين إيجار الأماكن"<sup>(٢٨)</sup>.

وقد ذهب بعض الفقه<sup>(٢٩)</sup>، إلى أن العبرة في الأخذ بالتخصيص الشكلي هو ثبوت نية الإدارة وجديتها في تخصيص المال العام، فإذا تراخت في تنفيذ القرار فعليا إلى مدة طويلة تنبئ عن عدول الإدارة فعلا عن تخصيص المال، فإن قرار التخصيص الشكلي يفقد أثره، وذلك استنادا إلى نص المادة (٨٨) مدني، والتي تنص على فقد تخصيص الأموال بالفعل.

وهذا ينسجم مع فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بالمجلس، بأن مرور فترة طويلة على التخصيص الشكلي دون تنفيذه يفقد أثره بقولها: "تأخر تنفيذ قرار تخصيص قطعة أرض كحديقة عامة لمدة ثلاثة عشر عاما، يكفي لإيضاح عدم جدية القرار، ويعتبر إنهاءً فعليا لقرار التخصيص، ولا يدخل المال بمقتضاه إلى نطاق الأموال العامة"<sup>(٣٠)</sup>.

ويصدر التخصيص الشكلي على شكل قانون أو مرسوم أو قرار وزاري، معنى ذلك أن هذا التخصيص يصدر بشكل وثيقة مكتوبة، ولذلك فهو يتميز بسهولة إثباته وتحديد المال المخصص للمنفعة العامة، وإثبات ملكية الشخص العام لهذا المال، و يشتمل كذلك على تحديد الأهداف التي من أجلها تم تخصيص المال للمنفعة العامة، ومختلف

(٢٨) الطعن رقم ٢٦٣ لسنة ٥٨ ق، جلسة ١٩٨٩/٦/٢٥، الموسوعة القضائية في أملاك الدولة العامة في ضوء القضاء والفقه، المستشار أسامه عثمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٩٩-١٠١.

(٢٩) د. أحمد كامل حسن، النظام القانوني لأموال الدولة العامة، مرجع سابق، ١٧٦.

(٣٠) المجموعة في عشر سنوات، ١٩٦٠-١٩٧٠، فتوى رقم ١١٧ تاريخ ١٩٦٥/٢/٦، بند ٧٤، ص ١٣١.

الأحكام المنظمة لتشغيل المال المخصص والاستفادة منه، وهو الأمر الذي يوضح مقصد الشارع من النص على صور التخصيص الشكلي بالرغم من إجازته للتخصيص الواقعي<sup>(٣١)</sup>.

## الفرع الثاني

### وسائل تخصيص المال المملوك للأفراد للمنفعة العامة

لا تكاد توجد أي مشكلة في الصورتين السابقتين، بسبب عدم وجود طرف آخر في عملية التخصيص، حيث أن الأموال المخصصة لا تخرج من مسؤولية وتدخل في مسؤولية آخر، بل هي نقل الدولة أو الشخص الاعتباري العام للأموال من مجالها الخاص إلى الدومين العام، ويكون المال في كلتا الحالتين له أو للشخص الاعتباري العام، بحيث أن دخوله إلى الدومين العام يجعله خاضعا لأحكام مختلفة عن الأحكام التي يخضع لها عندما كان ملكا خاصا .

وفي هذه الحالة تعمل الدولة أو الشخص الاعتباري العام على نقل ملكية الأموال العائدة للأفراد إلى المجال الخاص للدولة، تمهيدا لتخصيصها للمنفعة العامة وإدخالها في الدومين العام، وقد يكون ذلك عادة بالطرق المعروفة لكسب الملكية في القانون المدني، وهي العقد والإذعان والتقدم، وقد يتم هذا النقل قسرا من مالك المال، عن طريق مصادرتة للمنفعة العامة أو الاستيلاء عليه.

## الغصن الأول

### نزع الملكية للمنفعة العامة

نزع الملكية للمنفعة العامة هو إجراء إداري يهدف إلى حرمان شخص من ممتلكاته العقارية لتخصيصها للمنفعة العامة، مقابل تعويض عادل، أو بعبارة أخرى، يقصد به حرمان مالك العقار من ممتلكاته قسرا للمنفعة العامة مقابل التعويض عن الضرر الذي لحق به<sup>(٣٢)</sup>.

(٣١) د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام في مصر في ظل التطبيق الاشتراكي، مرجع سابق، ص ٥٩٣.

(٣٢) د. محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، مرجع سابق، ص ٣٧٦.

كما يجب إصدار إجراء لنقل الأموال المملوكة للأفراد إلى المجال العام، ومن ثم يتم تخصيص هذه الأموال التي أصبحت أموالاً مملوكة للدولة للمنفعة العامة، فلا يجوز للدولة أن تسلك الطريق الخاص وتدخله مباشرة في المجال العام قبل نقل ملكيتها إليه، فتدخل أولاً في المجال الخاص للدولة، ومنه تنتقل إلى المجال العام، ولو فعلت الدولة غير ذلك وخصصت الطريق مباشرة للمنفعة العامة قبل نقل ملكيتها إليها، لكان ذلك اغتصاباً غير مشروع، ويجوز للأفراد أن يطلبوا من الإدارة عدم الخضوع له، بحيث إذا كان مقتنعاً أو استمر، فهو قرار إداري يمكن للطرف المعني أن يطلب من مجلس الدولة إلغاءه أو تعليق تنفيذه<sup>(٣٣)</sup>.

وهو ما قرره محكمة النقض المصرية، حيث قضت أنه من المقرر وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة أن الأموال المملوكة للأفراد أو الارتفاق لا تكتسب صفة الأموال العامة بمجرد تخصيصها بالفعل للمنفعة العامة، إلا إذا كانت قد انتقلت إلى ملكية الدولة بإحدى طرق كسب الملكية المنصوص عليها في القانون المدني، ثم تخصصت بعد ذلك للمنفعة العامة<sup>(٣٤)</sup>.

وعلى الرغم من أن هذا الإجراء يتعارض مع الحق في الملكية الفردية، إلا أن ضرورات المصلحة العامة قد تبرره في بعض الحالات، لذلك فإن الدساتير -على الرغم من نصها في جوهرها على وجوب احترام الملكية الخاصة- تسمح باتخاذ هذا الإجراء كاستثناء وفي حدود القانون والإجراءات التي يتطلبها، فالمادة (٢٤) من الدستور المصري، تنص على: "الملكية الخاصة مصونة ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأصول المبينة في القانون، وبحكم قضائي ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة، ومقابل تعويض وفقاً للقانون وحق الإرث فيها مكفول".

(٣٣) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، حق الملكية، الجزء الثامن، مرجع سابق، ص ١٣٠.

(٣٤) حكم محكمة النقض في ٣١ ديسمبر ١٩٨١، طعن رقم ٨٤٦ ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة النقض منذ إنشائها عام ١٩٣١، الجزء الرابع - المستشار أنور طلبه ١٩٩١، ص ٣٤٨.

وذهبت محكمة النقض، بأنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة، أن الأموال التي تصبح من الأموال العامة بمجرد تخصيصها للمنفعة العامة هي: الأموال المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة عملاً بالمادة (٨٧)، من القانون المدني، أما الأموال المملوكة للأفراد فلا تكتسب صفة الأموال العامة بمجرد تخصيصها بالفعل للمنفعة العامة، بل ينبغي أن تنتقل إلى ملكية الدولة بإحدى طرق كسب الملكية المنصوص عليها في القانون، ثم تخصص بعد ذلك للمنفعة العامة<sup>(٣٥)</sup>.

## الفصل الثاني

### الاستيلاء

من الوسائل التي تستخدمها الإدارة لحقها على المال العام الاستيلاء على العقارات، ويقصد بها الرقابة والتملك من قبل الإدارة على العقارات المملوكة للأفراد أو الهيئات الخاصة قسراً ومؤقتاً، أو تمهيداً للتملك الدائم.

ويحصل الاستيلاء المؤقت على العقارات من قبل الإدارة، عندما تواجهها ظروف غير عادية، كالحروب والكوارث الطبيعية، مثل الفيضانات والزلازل، مما يتطلب حالة من الاستعجال والسرعة لمواجهة تلك الظروف، إلا أن تلك الظروف لا تبرر وحدها الاستيلاء على العقارات من قبل الإدارة، ما لم تقترب بالحاجة الملحة والملزمة للعقار محل الاستيلاء تحقيقاً للمنفعة العامة، وأن الاستيلاء على العقار في هذه الحالة يكون لفترة محددة، ينتهي بانتهائها، وتكون ملكية العقار خلال مدة الاستيلاء لصاحبه الشرعي، ففي مصر أشارت المادة (١٥)، من القانون رقم ١٠، لسنة ١٩٩٠، على "الوزير المختص بناء على طلب الجهة المختصة في حالة حصول غرق أو قطع جسر أو تفشي وباء وسائر الأحوال الطارئة أو المستعجلة أن يأمر بالاستيلاء مؤقتاً على العقارات اللازمة لإجراء أعمال الترميم أو الوقاية أو غيرها، ويحصل هذا الاستيلاء بمجرد انتهاء مندوبي الجهة المختصة من إثبات صفة العقارات ومساحتها وحالتها دون حاجة لاتخاذ إجراءات أخرى"<sup>(٣٦)</sup>.

<sup>(٣٥)</sup> الطعن رقم ٥١٣ لسنة ٥٨ ق جلسة ١٩٩٣/٣/٢٢، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة النقض س ٤١ العدد الثاني، ص ٦٢٥.

<sup>(٣٦)</sup> د. رمضان بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٧.

أما الاستيلاء الدائم تقوم به الإدارة تمهيدا لنزع الملكية، ولذلك فهو إجراء تتخذه الإدارة بعد تقرير نزع الملكية، ولهذا فإن قرار الاستيلاء في هذه الحالة يأتي في مرحلة لاحقة، بعد قرار نزع الملكية، ويعتبر هذا الاستيلاء من امتيازات السلطة الإدارية، عندما تقرر وضع العقار للمنفعة العامة<sup>(٣٧)</sup>.

فالمال العام هو ذلك المال الذي تمتلكه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام والمخصص للمنفعة العامة بقانون أو بقرار أو بالفعل، ومن أمثلة ذلك الطرق والجسور والترع والمصارف والأنهار والبحار..... الخ وتكون ملكية الدولة لهذه الأشياء ملكية عامه. وهناك ملكية خاصة للدولة أيضا، أي تمتلك بعض الأشياء، شأنها في ذلك شأن ملكية الأفراد الطبيعيين لها، ومن أمثلة ذلك الأراضي غير المزروعة التي لا مالك لها، وأموال القطاع العام، وكذا أموال الشركات المساهمة، ما لم يوجد نص بخلاف ذلك وجميع الأشياء العامه التي تم تحويلها إلى أشياء خاصة، وذلك بزوال تخصيصها للمنفعة العامه، وذلك بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة<sup>(٣٨)</sup>.

### الغصن الثالث

#### فقد المال الصفة العامة

إن فقدان الصفة العامة يعني تجريد الأموال من طابعها العام، وإلحاقها بالأموال الخاصة المملوكة للدولة، فيجوز التصرف بها والاستيلاء عليها وتملكها بالتقادم، وقد ظهرت عدة مدارس منها ما هو في مرحلة القانون المدني المدني، والأخرى في ظل القانون المدني الحالي، وتحديدًا نص المادة (٨٧) منه.

**المرحلة الأولى:** في ظل أحكام المادة (٩) من القانون المدني الأهلي القديم، والتي تنص على: "الاملاك الأميرية المخصصة للمنافع العمومية لا يجوز تملكها بوضع يد الغير عليها، وإنما للحكومة دون غيرها التصرف فيها بمقتضى قانون أو أمر".

(٣٧) د. محمد عبد العال السناري، أصول القانون الإداري، المكتبة القانونية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٣٧٤.

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

لقد نتج عن هذه المادة ثلاثة مذاهب حول تجريد المال العام من صفته العمومية، ويدور هذا الانقسام حول الطريق التي يتم فيها التجريد ما إذا كان فعليا أم شكليا. **المذهب الأول:** يأخذ حرفيا نص المادة (٩)، حيث يشترط في التجريد أن يصدر بقانون أو أمر، حيث ذهبت محكمة الاستئناف المصرية الوطنية إلى أن: "مجرد إلغاء نهر وعدم استخدامه للري العام لا يأخذ مجراه فعليا من الأموال العامة، كما أنه لا يجعلها أموالا حكومية خاصة، طالما لم يصدر قانون أو أمر لمثل هذا الإلغاء، ولم يثبت للمحكمة أن مثل هذا القانون أو الأمر قد صدر" (٣٩).

أما الرأي الثاني فتستوي في نظره صورة الأوامر الإدارية المختلفة (قانون أو مرسوم أو قرار إداري) مادامت تصدر عن هيئة مختصة، تفصح عن إرادة السلطة الإدارية ذات الشأن في تجريد مالها من العمومية (٤٠).

**المذهب الثاني:** يميز هذا المذهب بين الأموال العامة بطبيعتها كالأنهار والبحيرات... حيث يشترط أن يكون زوال الصفة العامة فعليا، وبين الأموال العامة التي أنشأها الإنسان، كالمستشفيات والموانئ والطرق، مما يتطلب أن يكون تجريدها شكليا، أي بقانون أو مرسوم أو أمر وفقا لنص المادة (٩) من القانون المدني **المذهب الثالث:** يذهب هذا الرأي إلى جواز التجريد الفعلي لجميع الأموال العامة سواء كانت أموالا عامة طبيعية أو قضائية، لأن القدرة تعلق على المال لتخصيصه للمنفعة العامة، وإذا انتهى التخصيص للمنفعة العامة تنتهي الصفة العامة للمال ويصبح أموالا خاصة للدولة. المرحلة الثانية: بموجب أحكام المادة (٨٨) من القانون المدني الحالي، والتي تنص على أن: "تفقد الأموال العامة طابعها العام بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي التخصيص بقانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص، أو بانتهاء الغرض الذي خصصت من أجله هذه الأموال للمنفعة العامة".

(٣٩) حكم محكمة استئناف مصر الأهلية، ٢٤ يناير ١٩٣٤، المحاماة سنة ١٤ رقم ٣٥٥، ص ٦٨٨.

(٤٠) حكم محكمة استئناف مصر الأهلية في ٩ أبريل ١٩٣٠، مجلة القانون والاقتصاد، السنة الأولى،

في مواجهة النص الصريح على أن الطابع العام للنقود قد يختفي بالفعل، وضع المشرع حدا للنزاع الذي نشأ بموجب المادة التاسعة من القانون المدني القديم، والذي أدى إلى رأي مستقر حول إمكانية خروج النقود من أي نوع في نهاية تخصيصها الفعلي للمنفعة العامة، شريطة أن يكون انتهاء تخصيص الأموال للمنفعة العامة صريحا ويعبر بوضوح عن اتجاه نية الإدارة في تحقيق هذه النتيجة، وبالتالي فإن تسامحها أو إهمالها لا يستتبع إنهاء تخصيص الأموال<sup>(٤١)</sup>.

وفي ذلك قضت محكمة النقض، بأن الأموال العامة لا تفقد صفتها إلا بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وهذا الانتفاء ما دام لم يصدر قانون أو قرار به، فإنه لا يتحقق إلا بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة، بمعنى أن ينقطع بالفعل وعلى وجه مستمر استعمالها لهذا الغرض، وتزول معالم تخصيصها للمنفعة العامة، وانتهاء التخصيص للمنفعة العامة بالفعل يجب أن يكون واضحا لا يحتمل لبسا، ومن ثم فمجرد سكوت الإدارة عن عمل يقوم به الغير في المال العام بدون موافقتها لا يؤدي إلى زوال تخصيص هذا المال للمنفعة العامة<sup>(٤٢)</sup>.

أما بالنسبة للإنهاء الرسمي للتخصيص، فلا يكاد يبدو إشكاليا إذا تضمن القانون أو القرار الصادر بتخصيص الأموال للمنفعة العامة نصا على الوسيلة التي يتم بها تجريد الأموال من هذه الصفة بإنهاء تخصيصها، إلا أن الخلاف نشأ في غياب نص في القانون أو قرار التخصيص.

كما نص رأي فقهي<sup>(٤٣)</sup> - وبحق - ضرورة التشابه بين أداة التخصيص وأداة التجريد من حيث الطبيعة والشكل، فمن غير المقبول إنهاء تخصيص الأموال العامة بقرار إداري في الوقت الذي تم فيه هذا التخصيص بموجب القانون، وتجادل هذا الرأي باحترام مبدأ الفصل بين السلطات من جهة، وحفاظا على القيمة القانونية لكل من القانون والقرار من

(٤١) د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، القاهرة، ص ٢٨٧.

(٤٢) الطعن رقم ٤ لسنة ٥١، جلسة ١٩٨٤/٥/٨، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة النقض

في خمس سنوات ١٩٨٠ - ١٩٨٥، المستشار محمود نبيل البناوي، المجلد الثاني، ص ٢٤٥.

(٤٣) د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨٩،

- د. إبراهيم شيحا، المال العام في القانون المصري والمقارن، مرجع سابق، ص ١٦٢.

جهة أخرى، وإعطاء الجهة التي قامت بالتخصيص تقديرا لمدى ملاءمة إنهاء هذا التخصيص لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة، كما أن شرط التوحيد يحترم القواعد الأساسية التي أرساها القانون، وهي القواعد المتعلقة بالإلغاء حيث يجب أن تكون أداة الإلغاء هي نفسها أو أعلى من أداة الإفراج.

أما الرأي الآخر<sup>(٤٤)</sup> وقد قيل إنه لا يوجد شرط للتشابه بين أداة التخصيص وأداة الإنهاء، إذ يجوز تخصيص شيء للمنفعة العامة بموجب القانون، وقد ينتهي تخصيصه بمرسوم جمهوري إذا كان ذلك مسموحا به وفقا للنظم المعمول بها، وقد يحدث العكس، بتخصيص شيء بقرار رئاسي، وينتهي تخصيصها بقانون أو بقرار من مجلس الوزراء أو الوزير المختص أو الدائرة المختصة، ما دام ذلك جائزا وفقا للنظم المقررة، وأن المادة (٨٨) المدنية لم تشترط التشابه بين أداة التخصيص والأداة التي تنتهي بها، وأن الضرورات العملية وتضمن سرعة استجابة الإدارة في قراراتها للتغيرات التي تحدث في الأموال العامة لا تتطلب مثل هذه المراسلات.

يعتبر إنهاء تخصيص الأموال للمنفعة العامة أمرا تقديريا، يخضع للسلطة التقديرية للإدارة، حيث تقرر ما إذا كان إنهاء هذا التخصيص مناسبا أو غير ذلك دون تعليق من القضاء، طالما أن سلوكها لا ينطوي على انحراف عن السلطة<sup>(٤٥)</sup>.

ويترتب على فقد المال العام للصفة العامة عدة نتائج منها ما يخص الإدارة ومنها ما يخص الأشخاص:

**أولا: بالنسبة للإدارة:** يمكن للإدارة التصرف في الممتلكات عن طريق البيع أو الإيجار أو أي تصرف آخر طالما فقدت هذه الممتلكات الحماية المنصوص عليها في القانون، لتحويلها إلى أموال الدولة.

<sup>(٤٤)</sup> د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، حق الملكية، الجزء الثامن، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

- د. سليمان الطماوي، القانون الإداري، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص ٢٦.

- د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام في مصر في ظل التطبيق الاشتراكي، مرجع سابق، ص ٥٣٩.

<sup>(٤٥)</sup> د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام، مرجع سابق، ص ٦٠.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه: "تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي هذا التخصيص بقانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة. وعلى ذلك متى كانت الأرض محل القرار المطعون فيه لم تعد مخصصة لأغراض الصهاريج ولا لأي غرض آخر يخص المنفعة العامة، فإنها تصبح من أموال الدولة الخاصة القابلة للتصرف فيها، ويشترط في ذلك أن ينصب القرار على مال خاص مملوك للدولة، دون إخلال بخطوط التنظيم المعتمدة في الموقع، وأن يكون صادرا من السلطة المختصة بالتصرف في أموال الدولة الخاصة، ومستهدفا الصالح العام"<sup>(٤٦)</sup>.

**ثانياً: بالنسبة للأشخاص:** انقضاء جميع التراخيص أو العقود الممنوحة للأفراد لشغل الأموال العامة الممنوحة من الإدارة، حيث يحق لها سحب التراخيص وإنهاء العقود، بمجرد إنهاء التخصيص، دون دفع أي تعويض، نظرا للطبيعة المزرعة للاستقرار للتراخيص والعقود الصادرة لشغل الأموال العامة<sup>(٤٧)</sup>.

أما ما يتعلق بالتقادم، فلا يختلف الأمر شيئا بعد زوال التخصيص عنه قبل الزوال، وذلك لمنع المادة ٩٧٠، من القانون رقم ١٤٧، لسنة ١٩٥٧، اكتساب ملكية الأموال الخاصة بالدولة أو كسب أي حق عيني عليها<sup>(٤٨)</sup>.

## المبحث الثاني

### حماية المال العام في قانون الإجراءات والقوانين الخاصة

إدراكا للمشرع لعدم شمولية قواعد حماية الأموال العامة الواردة في القوانين العامة، وبسبب تغير وضع النقود بين الحين والآخر بين المال العام وأموال الدولة الخاصة،

<sup>(٤٦)</sup> طعن رقم ٦٣٢، ٣٠ ق جلسة ١٩٨٦/٦/٢، الموسوعة القضائية في أملاك الدولة العامة في ضوء

القضاء والفقهاء، المستشار أسامة عثمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٣٩٨.

<sup>(٤٧)</sup> د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام في مصر في ظل التطبيق الاشتراكي، مرجع

سابق، ص ٥٣٢.

<sup>(٤٨)</sup> كانت المادة ٩٧٠ قبل التعديل تسمح بتملك الأموال الخاصة بالدولة بالتقادم بمرور مدة ثلاثة

وثلاثين سنة.

فضلا عن كثرة الأموال العامة وازدياد تدخل الدولة في مختلف الجوانب الاقتصادية، أصبحت الحاجة ملحة لوضع قوانين خاصة من أجل تشديد الحماية على المال العام.

### المطلب الأول

#### الحماية الجنائية للمال العام من الناحية الإجرائية

وفي إطار توجه المشرع الجنائي إلى أن يكون له اختصاص الأموال العامة بقواعد خاصة لا مثيل لها فيما يتعلق بالأموال الفردية أو الخاصة، نجد أنه في النظام الإجرائي قد خرج عن القواعد العامة المتعارف عليها في قانون الإجراءات الجنائية، معتمدا نظاما إجرائيا خاصا لهذه الأموال.

ويتجلى نظام الحماية هذا في الأحكام التشريعية الواردة في قانون الإجراءات الجنائية، كما يتضح ذلك في أحكام المواد المتعلقة بإنهاء الإجراءات الجنائية، ولا سيما الأسباب المتعلقة بقانون التقادم في الإجراءات الجنائية في جرائم الأموال العامة وفي حالة وفاة المتهم.

### الفرع الأول

#### القواعد الخاصة بتقادم الدعوى الجنائية لجرائم الأموال العامة

يتضح من خلال أحكام المواد الجنائية لتلك الحماية أن المشرع المصري قد اعتمد مددا محددة لانتهاج الدعوى الجنائية، وهي عشر سنوات للجنايات، وثلاث سنوات للجناح، وسنة واحدة للمخالفات منذ يوم الجريمة، ولكنه ذكر استثناء من ذلك في الفقرة الثانية من نفس المادة، والتي تتعلق بالجرائم المنصوص عليها في المادة (١١٧) بشأن استخدام العمل القسري، والمادة (١٢٦) بشأن تعذيب المتهم، والمادة (١٢٧) بشأن معاقبة المتهم بعقوبة أشد من المادة ٢٨٢ بشأن القبض غير القانوني، والمادة ٣٠٩ مكرر بشأن الاعتداء على الحياة الخاصة، والمادة ٣٠٩ مكرر (أ) بشأن استخدام واستغلال الأسرار التي تم الحصول عليها نتيجة انتهاك حرمة الحياة الخاصة.

فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (١٥) من قانون الإجراءات الجنائية المصري على أن: "تنقضي الدعوى الجنائية في مواد الجنايات بمضي عشر سنين من يوم وقوع

الجريمة، وفي الجرح بمضي ثلاث سنوات، وفي المخالفات بمضي سنة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

ونصت الفقرة الثانية من المادة نفسها على: "أما في الجرائم المنصوص عليها في المواد: (١١٧، ١٢٦، ١٢٧، ٢٨٢، ٣٠٩ مكرر، ٣٠٩ مكرر أ) من قانون العقوبات والتي تقع بعد تاريخ العمل بهذا القانون فلا تنقضي الدعوى الجنائية الناشئة عنها بمضي المدة".

وورد الاستثناء كذلك في الفقرة الثالثة من المادة نفسها (١٥) إجراءات جنائية "... ومع عدم الإخلال بأحكام الفقرتين السابقتين لا تبدأ المدة المسقطه للدعوى الجنائية في الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات والتي تقع من موظف عام إلا من تاريخ انتهاء الوظيفة أو زوال الصفة، ما لم يبدأ التحقيق فيها قبل ذلك".

القاعدة العامة هي أن قانون التقادم يبدأ من يوم الجريمة وفقا للفقرة الأولى، إلا أن المشرع قد خرج عن القواعد العامة في أحكام قانون التقادم، وذلك لضمان الأموال العامة بقواعد خاصة، تمنحها أكبر قدر ممكن من الحماية، فجعل دخول قانون التقادم حيز التنفيذ في جرائم اختلاس الأموال العامة، العدوان عليها والغدر ابتداء من اليوم أو من تاريخ انتهاء الخدمة أو من زوال الأهلية<sup>(٤٩)</sup>، وقد مر المشرع أنه لو احتسب قانون التقادم من يوم الجريمة وفقا للقواعد العامة، لكان قانون التقادم قد انقضى قبل اكتشاف الجريمة، نظرا لصعوبة الكشف عن هذا النوع من الجرائم من جهة، ووجود الموظف في وظيفته، مما يمكنه من التستر على جريمته من ناحية أخرى<sup>(٥٠)</sup>.

الجدير بالذكر أن الحكم الوارد في المادة (٣/١٥) من قانون الإجراءات الجنائية ينطبق على الموظف العام سواء كان هو الفاعل الرئيسي أو الشريك في الجريمة،

(٤٩) د. عبد العظيم مرسي وزير، الجوانب الإجرائية لجرائم الموظفين والقائمين بأعباء السلطة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٨٧، ص ٤٩٥.

(٥٠) د. عمر السعيد رمضان، مبادئ قانون الإجراءات الجنائية، الدعوى الجنائية والدعوى المدنية الناشئة عن الجريمة، الاستدلال والتحقيق الابتدائي، دار النهضة العربية، عام ١٩٨٨، ص ٥٩.

وكذلك يبدأ التقادم في هذه الجرائم حتى لو لم تنته خدمة الموظف، أو زالت صفته، في حال بدء التحقيق في هذه الجرائم، والتراخي في نفاذ قانون تقادم للدعوى الجنائية، لا يؤثر فقط على الدعوى الجنائية، بل يمتد هذا التراخي إلى القضية التأديبية. وفقا لنص المادة (٩١) من قانون موظفي الخدمة المدنية رقم. وينص القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ على أن "تسقط الدعوى التأديبية للعامل في الخدمة بعد مضي سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة، أو ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها أيهما أقرب. وتتقطع هذه الفترة بأي إجراء تحقيق أو اتهام أو محاكمة، وتطبق مرة أخرى من الإجراء الأخير. وإذا تعدد متهمون يترتب على انقطاع الميعاد بالنسبة لأحدهم انقطاع المدة بالنسبة للآخرين ولو لم تتخذ ضدهم إجراءات قاطعة عن المدة. أما إذا كان الفعل يشكل جريمة فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا إذا أسقطت الدعوى الجنائية". ويتضح من النص أن الموظف الذي يشغل وظيفة عامة، ويخضع لقانون موظفي الدولة في الدولة، ويرتكب إحدى جرائم العدوان على الأموال العامة الواردة في الفصل الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، يعتبر مرتكبا لجريمتين: جريمة جنائية ومخالفة تأديبية، لذلك لا يبدأ تقادم الدعوى الجنائية وفقا للفقرة (٣) من المادة (١٥) من قانون الإجراءات الجنائية، ولا يبدأ سريان تقادم الدعوى التأديبية وفقا للفقرة الأخيرة من المادة (٩١). قانون موظفي الخدمة المدنية في الدولة طالما بقي الموظف في وظيفته ولم تنته خدمته، وهذا يدل على أن نص الفقرة (٣) من المادة (١٥) له تأثير على تراخي سريان قانون التقادم في الدعوى التأديبية أيضا<sup>(٥١)</sup>.

وفي هذا الصدد حكمت المحكمة الإدارية العليا "من حيث أن الأوراق قد خلت مما يفيد إجراء تحقيق جنائي مع المطعون ضده قبل إحالته للمعاش في ٢٥/٢/١٩٨٥، فمن ثم لا تبدأ المدة المسقطه للدعوى التأديبية إلا من تاريخ إحالته للمعاش في التاريخ المذكور، وإذا كان الثابت أنه أجري تحقيق مع المطعون ضده بمعرفة النيابة الإدارية بالقضية رقم...الذي بدأ بتاريخ ١٣/١١/١٩٨٥ وانتهى بتقرير الاتهام وإقامة الدعوى

(٥١) د. محمد أحمد السيد الجزوري، جريمة الترشح دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠١، ص ٨٤٢.

التأديبية بتاريخ ٢٣/٢/١٩٨٦، فمن ثم تكون الدعوى أقيمت قبل اكتمال مدة التقادم المسقط، مما يجعلها مقامة خلال المواعيد القانونية<sup>(٥٢)</sup>.

أثر تعديل نص المادة ٥٣٢ إجراءات جنائية<sup>(٥٣)</sup> على حماية المال العام تم تعديل نص المادة (٥٣٢)، بحيث أصبحت تنص على: "يوقف سريان المدة كل مانع يحول دون مباشرة التنفيذ سواء كان قانونيا أو ماديا، ويعتبر وجود المحكوم عليه في الخارج مانعا يوقف سريان المدة".

ويلاحظ أن المشرع استهدف من خلال هذا التعديل مواجهة مرتكبي الجرائم التي تمس الأمن الاجتماعي والاقتصادي أو السياسي للمجتمع وتحجم عمليات هروب لصوص الأموال العامة والقروض بصفة خاصة، نظرا لحرمانهم من الاستفادة من سقوط العقوبة بالتقادم، واعتبروا وجود المحكوم عليه في الخارج مانعا يوقف سريان المدة. ويقصد بالمانع القانوني، كل سبب يستند إلى قاعدة قانونية يحظر على السلطات العامة تنفيذ العقوبة، والمانع المادي فيراد به الظروف المادية التي تجعل من المستحيل على السلطات العامة في الدولة أن تتخذ إجراءات تنفيذ العقوبة، كأسر المحكوم عليه، أو الفيضانات أو الكوارث. ويكون المشرع المصري قد ضمن بهذه الحالة عدم إفلات أحد من العقوبة والتستر وراء قواعد التقادم بالهرب خارج الدولة.

## الفرع الثاني

### حماية المال العام في التشريعات الخاصة

بالإضافة إلى الحماية الجنائية التي أرساها قانون العقوبات وقانون الاجراءات، هناك أشكال من الحماية للمال العام في القوانين الخاصة، وذلك لتغطية النقص في حال حدوثه في قانون العقوبات وتحقيق المزيد من الحماية للمال العام، وتندرج هذه التشريعات تحت ما يسمى في فقه القانون العام بقانون العقوبات المكمل أو قانون العقوبات الخاص، لأن الحماية التي تتضمنها هذه التشريعات لعنصر الأموال الخاضعة

<sup>(٥٢)</sup> المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٧٩ لسنة ٣٣ ق، جلسة ١٩٩٤/٣/٥.

<sup>(٥٣)</sup> قانون الاجراءات الجنائية المعدل رقم ٨٠ لسنة ١٩٩٧.

للحماية، هي من نوع الحماية الجزائية، حيث تتركز الحماية على الأموال الأكثر تعرضا للجمهور ومن بين هذه التشريعات اتجه المشرع المصري إلى سد الفجوة في قواعد قانون العقوبات المتعلقة بالأموال العامة من جهة لتشديد العقوبة على الجرائم الواقعة على الأموال العامة، ولتغطية القصور التشريعي في قواعد التجريم من جهة أخرى، ومن هذه التشريعات:

القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية المال العام وتحدد المادة الثانية من هذا القانون المقصود بالأموال العامة بما يمد حمايتها إلى الأموال المملوكة أو الخاضعة لإدارة أو إشراف الدولة، ووحدات الحكم المحلي، والهيئات العامة، والمؤسسات العامة ووحداتها الاقتصادية، والاتحاد الاشتراكي والمؤسسات التابعة له، والنقابات والاتحادات، والمؤسسات الخاصة، وجمعيات النفع العام، الجمعيات التعاونية، وأي كيان تعتبر أمواله أموالا عامة، سواء كانت أموالا مشار إليها في المادة (٨٧). من القانون المدني أو مملوكة ملكية خاصة للدولة، حتى لو لم تكن مخصصة للمنفعة العامة<sup>(٥٤)</sup>.

أما باقي مواد القانون فجاءت في الجانب الآخر وهو تشديد العقوبات على الجرائم وهو استجابة للظروف السياسية في البلاد وهي حالة الحرب. وتنص المادة ٣ من القانون على تشديد عقوبة الحرق والتمزيق والتخريب إلى الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة. كما تم تشديد عقوبة الجرائم التي يرتكبها موظفو الإدارة في حالة الإخلال بالتزام الصيانة أو إساءة استخدام الأموال العامة بحيث تصبح عقوبة جنائية، وذلك بموجب نص المادتين (٥) و(٦) من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ والتي تنص في المادة الخامسة على أن كل من أهمل الاحتفاظ بأحد الأموال العامة الموكلة إليه أو استعمالها أو وقع صيانته أو استعمالها في حدود اختصاصه، بطريقة تعطل استخدامه أو تعرض سلامته للخطر. وإذا ترتب على هذا الإهمال حريق أو حادث آخر أدى إلى وفاة شخص أو أكثر أو إصابة أكثر من ثلاثة أشخاص أو إلحاق أضرار جسيمة بالمال العام، تكون العقوبة السجن مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات، وتصل العقوبة إلى الحبس إذا وقع إهمال في زمن الحرب على المال العام المعد للإنتاج الحربي.

(٥٤) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام، مرجع سابق، ص ١٥٦.

في المادة السادسة يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز سنة وبغرامة لا تجاوز مائة جنيه كل موظف عام استعمل الوسائل العامة الموكلة إليه بحكم وظيفته سواء كانت نقودا أو موارد أو عمالا له في غير الأغراض المعدة من أجلها أو على نحو يترتب عليه ضرر أو بأي من العقوبتين. كما نصت المادة الثامنة على أن سرقة الأموال العامة من غير الموظف العام تعتبر اختلاسا إذا ارتكبتها موظف عام بالسجن مع الشغل لمدة لا تزيد على خمس سنوات. كما شددت المادة التاسعة من نفس القانون العقوبة المقررة على بعض الجرائم المنصوص عليها في المواد ١١٢ والفقرة الأولى من المادة ١١٣ والمادتين ١١٦ و١١٦ مكررا من قانون العقوبات وذلك بجعلها شاققة مؤبدة إذا ارتكبت في زمن الحرب وألحقت أضرارا بالوضع الاقتصادي للبلاد أو بالمصلحة الوطنية.

وقد أصدر المشرع القانون رقم ٦٣، لسنة ١٩٧٥ الذي ألغى القانون رقم ٣٥، لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الأموال العامة، وأن المشرع قد قصد بإصداره لهذين القانونين أن يمد الحماية الجنائية المقررة للأموال العامة إلى أموال أخرى لا تتمتع بهذه الصفة وفقا للنظرية التقليدية للمال العام، ولكنها تؤدي منفعة عامة بحسب النظام الاشتراكي<sup>(٥٥)</sup>.

القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٦ بشأن إشغال الطرق العامة لقد حدد هذا القانون بموجب نص المادة (١)، نطاق سريان هذا القانون، والمتمثل بالميايين والطرق العامة على اختلاف أنواعها أو صفتها الداخلة في حدود البلاد التي لها مجالس بلدية.

وقد بين هذا القانون<sup>(٥٦)</sup> طبيعة المخالفات التي تقع على الطرق في حالة عدم الحصول على ترخيص من السلطة المختصة، والتي تتلخص بأعمال الحفر والبناء

(٥٥) د. إبراهيم شيحا، الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، مرجع سابق، ص ١٨٥.

(٥٦) المادة (٢) من القانون والتي نصها: " لا يجوز بغير ترخيص من السلطة المختصة إشغال الطريق العام في اتجاه أفقي أو رأسي وعلى الأخص بما يأتي:

١- أعمال الحفر والبناء والهدم والرصف ومد الأنابيب والأسلاك فوق أو تحت سطح الأرض و وضع حجر تقشير.....

٢- وضع أرفف وحاملات للبضائع ومظلات و سقائف وما شابه ذلك.

٣- ترك منقولات خارج المحال أو المصانع أو المخازن أو المنازل، إلا لأقصر مدة تلزم للشحن أو التفريغ وبشروط عدم تعطيل المرور.

والهدم ومد الأنابيب والأسلاك فوق الأرض أو تحتها، ووضع أرفف ومظلات وأكشاك وترك منقولات خارج المحال تؤدي إلى تعطيل المرور، أو غرس الأشجار.

ومن شروط الترخيص أن يكون الإشغال من ضمن الأنواع المسموح بها وفقا لقرار وزير الشؤون البلدية والقروية، وبمقابل رسم غير مرتجع، وتحدد في الترخيص مدته ونوع الإشغال، وينتهي هذا الترخيص في حالة وفاة المرخص له، وفي حالة إلغائه من قبل السلطة المختصة.

وبينت المادة (١٣) من هذا القانون، أنه إذا حدث إشغال بغير ترخيص فإنه يجوز للسلطة المختصة إزالته بالطرق الإدارية وعلى نفقة المخالف، إذا كان الترخيص مخلا بمقتضيات التنظيم أو الأمن العام أو الصحة أو حركة المرور أو الآداب العامة...، وقد حددت المادتان (١٤، ١٥) الجزاءات المترتبة على مخالفة أحكام هذا القانون أو القرارات المنفذة له.

فقد نصت المادة (١٤)، على الحكم بالغرامة بما لا يقل عن مائة جنيه ولا تزيد على ثلاثمائة جنيه، ويحكم على المخالف بإزالة الأشغال في ميعاد يحدده الحكم، فإذا لم يتم المحكوم عليه بالإزالة، قامت الجهة المختصة بإجرائها على نفقته، على أنه لا يحكم بإزالة حجرات التفتيش ومواسير صرف المياه إلا إذا طلبت ذلك الجهة الإدارية المختصة. وللمحافظ المختص قبل الفصل في الدعوى، وبعد إعطاء المهلة اللازمة، وفي أحوال المخالفات الجسيمة التي يكون معها في استمرار الأشغال خطر واضح على الصحة العامة أو الأمن العام، إصدار قرار مسبب بوقف سريان ترخيص البناء أو الهدم حسب الأحوال، وذلك حتى تتم إزالة المخالفات، ويجوز في الأحوال المذكورة التحفظ على المحل بوضع الأختام عليه بناء على طلب تقدمه السلطة المختصة إلى القاضي الجزائي، ويكون للقاضي الجزائي المختص إلغاء التحفظ بناء على طلب صاحب الشأن في أي وقت قبل الفصل في الدعوى، وينتهي التحفظ وفي جميع الأحوال بإزالة المخالفة.

٤- وضع بضائع ومهمات وفتريينات ومقاعد ومناضد وصناديق وأكشاك و تخاشيب وما شابه ذلك.

٥- وضع المعدات اللازمة لإقامة الحفلات أو الزينات أو الأفراح أو الموالد".

وإذا استمرت أعمال البناء أو الهدم، يحكم بالحبس مدة لا تزيد على شهر وبغرامة لا تقل عن ثلاثمائة جنيه، ولا تزيد على ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين.

أما المادة (١٥)، فقد نصت بحكم بإغلاق المحل الذي استعملت منقولاته في الأشغال إذا سبق الحكم خلال سنتين في ثلاث مخالفات مماثلة وقعت باستعمال منقولات هذا المحل على ألا تتجاوز مدة الإغلاق خمسة عشرة يوماً، ويحكم فضلاً عن ذلك بمصادرة المنقولات إذا كان الأشغال فيها مما لا يجوز الترخيص فيه.

لا يجوز الترخيص بمصادرة الأشياء المستخدمة في المصنفات إذا كان المخالف أو استخدام هذه الأشياء قد حكم عليه خلال سنتين خلال سنتين. تستثنى من أحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له الإعلانات التي تشغل الطرق العامة والتي تسري بشأنها أحكام القانون الخاص وفقاً للمادة (١٨) من القانون.

## المطلب الثاني

### الحماية المدنية للمال العام

للأموال العامة أهمية كبيرة باعتبارها ركيزة الدولة في القيام بوظائفها تجاه المجتمع والفرد، حيث تختلف وظيفة ودور الدولة المعاصرة عن دورها ووظيفتها في الماضي، حيث تطورت من دولة وصية إلى دولة منخرطة في النشاط الاقتصادي، مما أدى إلى الربط بين نشاط الدولة وفكرة الأموال العامة واعتبرتها وسيلتها ممارسة نشاطها الاقتصادي. ولضمان بقاء هذه الأموال والحفاظ على استمرار تخصيصها للمنفعة العامة، لا بد من حمايتها وتنظيم كيفية استغلالها على النحو المنشود، لأنها تؤثر على الكيان الاقتصادي والإداري للدولة. في دستور ٢٠١٤، نص المشرع الدستوري المصري في المادة ٣٢ على أن: "الموارد الطبيعية للدولة ملك للشعب، وتلتزم الدولة بالحفاظ عليها.... عدم جواز أملاك الدولة العامة.... يحدد القانون أحكام التصرف في أملاك الدولة الخاصة. وتنص المادة ٣٣ على أن "تحمي الدولة الملكية بأنواعها الثلاثة، الأملاك العامة، والملكية الخاصة، والملكية التعاونية". كما تنص المادة ٣٤ على أن "لمال العام حرمة، مصونة، وحمايتها واجب وفقاً للقانون". وتعرف المادة ٨٧ من القانون المدني المعدل بالقانون رقم ٣٣١ لسنة ١٩٥٤ الأموال العامة بالنص على أن

"العقارات والمنقولات العائدة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة التي تخصص للمنفعة العامة تعتبر أموالاً عامة بقانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص. ولا يجوز التصرف في هذه الأموال أو حجزها أو امتلاكها بالتقادم.

### الفرع الأول

#### قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة

إن المقصود من قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، هو عدم خضوعه للتصرفات التي تنظمها قواعد القانون المدني، والتي يكون بمقتضاها نقل ملكية المال العام من ذمة الإدارة إلى ذمة الأفراد أو أشخاص القانون الخاص بوجه عام، وذلك لكي لا تقف قواعد القانون المدني حائلاً دون تحقيق الغرض الذي خصص المال العام من أجله، لذلك نجد أن قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام من أهم النتائج المترتبة على ثبوت صفة العمومية لأموال الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة، سواء كانت إقليمية أو مرفقية حيث أنها تمثل الحماية الأساسية للمال العام.

وهذا الحظر مقصورٌ على التصرفات المدنية دون الإدارية، وقد تقررت هذه النظرية في التشريع المصري على غرار التشريع الفرنسي، حيث تم النص عليها بموجب الفقرة الثانية من المادة (٨٧)، من القانون المدني المصري الحالي، بأن: "هذه الأموال العامة - لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم" كما نصت المادة (٨١) من نفس القانون، على: "الأشياء التي تخرج عن التعامل بحكم القانون، فهي التي لا يجيز القانون أن تكون محلاً للحقوق المالية" وأوردت الأعمال التحضيرية لهذه المادة ما نصه: "والأشياء التي تخرج عن التعامل بحكم القانون هي التي ينص القانون على عدم جواز التعامل فيها بوجه عام، كالحشيش والأفيون والأشياء التي تدخل ضمن الأموال العامة ولا يغير من هذا الوصف إجازة نوع معين من التعامل في هذه الأشياء كبيع الحشيش والأفيون لأغراض طبية وإعطاء رخص لاستعمال بعض الأموال العامة"<sup>(٥٧)</sup>.

<sup>(٥٧)</sup> المستشار أسامه عثمان، الموسوعة القضائية في أملاك الدولة العامة في ضوء الفقه والقضاء، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١١٩.

ومن أهم مظاهر قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، هو أن جميع التصرفات الخاضعة للقانون المدني من نقل ملكية إلى الغير بالبيع أو الهبة أو غيرها من التصرفات كالوصية أو الرهن رسميا أو حيازيا، لا يجوز للشخص الإداري أن يفعلها ما دام قد بقي المال العام مخصصا للمنفعة العامة، لأن مثل هذه التصرفات تتنافى مع تخصيص الشيء للمنفعة العامة، لما تتصف به هذه التصرفات بطابع الدوام والاستقرار، وهذا بذاته ينافي قاعدة قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل في كل وقت<sup>(٥٨)</sup>.

## الفرع الثاني

### نشأة قاعدة عدم جواز التصرف وأساسها

نظرا لأن قاعدة عدم جواز التصرف من القواعد التي تشكل خروجاً على القواعد القانونية المألوفة في القانون المدني، فلا بد من بيان للأساس الذي تقوم عليه هذه القاعدة ومتى نشأت وذلك من خلال الغصنين التاليين:

## الغصن الأول

### نشأة قاعدة عدم جواز التصرف

كثرت الآراء الفقهية في نشوء قاعدة عدم المقبولية، حيث عزا أحد الآراء ظهور هذه الفكرة إلى القرن الرابع عشر في فرنسا، حيث كانت أموال الدولة آنذاك تسمى ملك التاج، أو ملك التاج، وشملت بالإضافة إلى أموال الدولة أموال الملك الخاصة، ونتيجة للظروف السياسية السائدة في تلك الفترة، وحرص الملوك على عدم تقسيم أموالهم في حال حياتهم، وعدم تقسيمها بين ورثتهم بعد وفاتهم، والغرض من ذلك هو الحد من تبذير الملوك وإسرافهم، وما يؤدي إلى إبقاء الملك في سلالتهم<sup>(٥٩)</sup>، مما دفعهم إلى تقرير قاعدة عدم جواز التصرف في هذه الأموال، واستمر العمل بتلك القاعدة إلى أن تم النص عليها

<sup>(٥٨)</sup> د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٩. د. محمد عبد

الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٥٨٣.

<sup>(٥٩)</sup> G. Braibant, B. Stirn, Le droit administratif français, 5<sup>e</sup> éd., P.S.P.D., 1999, p.199

رسميا في قانون (ديمولاند)، والذي يعتبر من أهم التشريعات في ذلك الوقت، وكان الملك طبقا لهذا القيد يمنع من تبديد أمواله العامة والخاصة (أموال التاج)<sup>(٦٠)</sup>. ويرى الرأي الثاني أن فكرة عدم جواز التصرف في الأموال العامة حديثة التأسيس، وأصل نشأتها يعود إلى الفقه والقضاء، والمدرسة التقليدية الفرنسية هي أول من دعا إلى هذه القاعدة التي ظهرت كنص قانوني وطبقت بعد ذلك قضائيا<sup>(٦١)</sup>. ومع الثورة الفرنسية، صدر تشريع قانوني في نوفمبر ١٧٩٠، ألغى هذه القاعدة، وسمح بالتصرف في الأموال العامة، واعتمد نفس مبدأ التشريع المدني الذي صدر لاحقا، والذي لم يحظر التصرف في الأموال العامة بقواعد خاصة<sup>(٦٢)</sup>. وحديثا تدخل المشرع وأوجد سندا تشريعا لقاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة، وذلك بموجب قانون أموال الدولة سنة ١٩٥٧، حيث نص في المادة (٨١)، على أن: "أموال الدومين العام تكون غير قابلة للتصرف أو لاكتسابها بالتقادم"<sup>(٦٣)</sup>. ونتيجة لاستقرار هذه القاعدة في التشريع الفرنسي انتقلت إلى التشريعات الأخرى، وعلى رأسها التشريع المصري في المادة (٢/٨٧) من القانون المدني.

### الفرع الثالث

#### عدم جواز الحجز على الأموال العامة

ما أن من القواعد الأخرى التي تشكل خروجاً عن القاعدة كما ذكر أعلاه قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة، ولكن ما هو الأساس القانوني لهذه القاعدة؟، وما هو النطاق الذي يشمل هذا الحظر؟ وهذا ما سنوضحه من خلال الاغصان الثلاثة التالية:

(٦٠) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام، مرجع سابق، ص ١٦٥.

(٦١) لعل الفقه وجد نصا تشريعا غير مباشر وذلك ما ورد في المادة (٥٣٨) قانون مدني التي تضمنت عبارة: (والأموال العامة غير قابلة للتملك الخاص)، وكذلك ما نص عليه في المادتين (١١٢٨)، (١٥٩٨) من قصر التعامل في الأموال العامة على تلك الداخلة في التعامل التجاري. د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، مرجع سابق، ص ٧٩. د. محمد فاروق عبد الحميد، التطور المعاصر لنظرية المال العام، ص ٢٤٤.

(٦٢) د. إبراهيم شيحا، الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، ص ٥٦١.

(٦٣) د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، مرجع سابق، ص ٧٩.

أساس قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة لقد أصبح من المؤكد أنه لا يجوز الحجز على الأموال العامة، واتخاذ أساليب التنفيذ الجبري ضدها، نظرا لما ورد في المادة (٨٧) من القانون المدني المصري، وقبلها المادة التاسعة من القانون المدني المدني، فإذا تقرر عدم جواز التصرف في الأموال العامة بما يتعارض مع تخصيصها للمنفعة العامة، كما يجب القول إنه لا يجوز اتخاذ أساليب التنفيذ الجبري على هذه الأموال، لأن الاستيلاء على الأموال العامة سيؤدي في النهاية إلى بيعها الجبري، وإلا كان هناك فائدة في توقيع الحجز على هذه الأموال، ما لم يتبعه بيع للوفاء بالديون التي تم الحجز بشأنها.

فهذه القاعدة تعتبر نتيجة منطقية لقاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، فطالما كان التصرف الرضائي في المال العام (مثل البيع) غير جائز قانونا، فمن باب أولى يكون البيع الجبري<sup>(٦٤)</sup> على أموال الدولة العامة غير جائز أيضا، لما ينطوي عليه من تعطيل للمنفعة المرجو تحقيقها من خلال تخصيص المال للمنفعة العامة<sup>(٦٥)</sup>.

ويرى بعض الفقه<sup>(٦٦)</sup>، أن مبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العامة يمثل ضمانا جديا لحماية تلك الأموال عن مبدأ عدم جواز التصرف الذي يعتبر عديم الجدوى، ولا يمثل حماية جدية للأموال العامة، لأنه يجوز للإدارة أن تنتهي تخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة، وبعد ذلك تصبح أموالا خاصة يجوز التصرف فيها.

والمقصود بمبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العامة هو منع جميع أشكال التنفيذ الجبري على هذه الأموال، سواء كان هذا الحجز محصورا بالمعنى الاصطلاحي لهذا الإجراء أو غير ذلك، كما هو الحال في إجراءات التنفيذ على العقارات، وبالتالي لا يجوز رهن الشيء العام باعتباره رهن حيازة شكليا، ولا يجوز تحديد حق الاختصاص عليها، ولا يجوز أن يؤدي إلى امتياز<sup>(٦٧)</sup>.

(64) G. Braibant, B. Stirn, Le droit administratif français, Op. Cit., p.201.

(٦٥) د. السنهوري، الوسيط في القانون المدني، حق الملكية، الجزء الثامن، مرجع سابق، ص ١٥١.

(٦٦) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام، مرجع سابق، ص ١٩٢. د. مصطفى أبو زيد

فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٥٩٣.

(٦٧) د. محمد زهير جرانه، المرجع السابق، ص ٥١.

وقضت محكمة النقض بأن: "الأصل في المرافق العامة أن تتولاها الدولة، إلا أنه ليس ثمة ما يمنع من أن تعهد بإدارتها إلى فرد أو شركة سواء أكان استغلال الدولة للمرفق العام بنفسها أم عهدت به إلى غيرها، فإن مبدأ وجوب إضطراد المرفق وانتظامه يستلزم أن تكون الأدوات والمنشآت والآلات والمهمات المخصصة لإدارة المرفق بمنجاة من الحجز عليها، شأنها في ذلك شأن الأموال العامة، وهذه القاعدة هي التي تعد من أصول القانون الإداري قد كشف عنها المشرع في القانون رقم ٥٢٨، لسنة ١٩٥٥، والذي أضاف المادة (٨) مكرر لقانون المرافق رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ لتقضي بأنه لا يجوز الحجز ولا اتخاذ إجراءات تنفيذية أخرى على المنشآت والأدوات والمهمات المخصصة لإدارة المرافق العامة"<sup>(٦٨)</sup>.

#### الفرع الرابع

#### عدم جواز تملك الأموال العامة بالتقادم

المقصود بعدم جواز تملك المال العام بالتقادم هو عدم جواز احتجاج الأفراد بوضع أيديهم على المال العام مهما طال الوقت للاستيلاء على هذا المال<sup>(٦٩)</sup>، وتعد هذه القاعدة مظهراً من مظاهر الحماية المدنية للأموال العامة، وضمان تخصيصها للمنفعة العامة، وهي تتفق مع النظام العام، ومبدأ تخصيص المال العام للمنفعة العامة. وقد كانت تنص المادة التاسعة من القانون المدني الأهلي المصري على هذه القاعدة حيث جاء فيها: "الأموال الأميرية المخصصة للمنافع العمومية لا يجوز تملكها بوضع يد الغير عليها المدة المستطيلة بمقتضى قانون أو أمر".

وكذلك أشارت إليه المادة (٨٧) من القانون المدني المصري الحالي بنصها: "هذه الأموال - العامة - لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"، ويعتبر هذا المبدأ نتيجة حتمية لمبدأ عدم جواز التصرف في الأموال العامة، فما دامت هذه

<sup>(٦٨)</sup> طعن رقم ١٧٦ لسنة ٣٧ ق جلسة ١١/١/١٩٦٣، مج السنة ١٣ ع ٣ ص ٩٧٣، مجموعة القواعد

القانونية التي قررتها محكمة النقض في خمسين عاما - الجزء الثاني في المواد المدنية، ص ٦٢٠.

<sup>(٦٩)</sup> د. عبد الحميد أشوربي و المستشار أسامه عثمان، أحكام التقادم في ضوء القضاء والفقهاء - منشأة

المعارف، الإسكندرية، ص ٢٤٣.

الأموال لا يجوز التصرف فيها، وذلك بنقل ملكيتها إلى الغير، فإنه لا يجوز كذلك من باب أولى اكتساب ملكيتها بالتقادم<sup>(٧٠)</sup>.

أساس قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم ويعود أساس هذه القاعدة إلى تخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة، وكان هناك أساس قانوني لها بموجب المادة (٨٧) من القانون المدني، وهذا المبدأ يعني أنه لا يحق للأفراد المطالبة بملكية المال العام نتيجة وضع أيديهم عليه، بغض النظر عن المدة التي يستغرقها الأمر، وحيازتهم لهذه الأموال لا تعمل كسبب لقبول دعوى قضائية للاستيلاء. وبما أن إجراءات الحجز قد بدأت لحماية الحيازة المشروعة، فإنها لا تحمي الحيازة العرضية، وبالتالي لا تحمي الحيازة غير القانونية، ومن المعروف أن حيازة الممتلكات المخصصة للمنفعة العامة غير قانونية في نظر القانون، وبالتالي ليس عن طريق وضع اليد<sup>(٧١)</sup>.

كما أن القانون لم يخول الشخص الذي يقبض على عين معدة للمنفعة العامة، أن يرفع دعوى لمنع التعرض لها، لأن من عناصر الدعوى لمنع التعرض أن يكون الشخص صاحب يد بصفته مالكا، والأشياء المخصصة للمنفعة العامة لا تقبل الحجز بهذه الصفة، إذا كانت أهلية العقار المدعى أنه منفعة عامة محل نزاع وكان هذا النزاع جديا يحق للمستقطن رفع دعوى لمنع التعرض وتوافق المحكمة على وضع يده حتى ترفع الحكومة دعوى وتثبت أن العين المذكورة مخصصة للمنفعة العامة<sup>(٧٢)</sup>.

وهذا المبدأ يهدف إلى حماية الأموال العامة، بمنع التعدي بشأنها لسبب من الأسباب المقررة في القانون لكسب الملكية، فهو مظهر هام من مظاهر حماية الأموال العامة حتى لا يتعطل الانتفاع بها طبقا لما هي مخصصة له.

(٧٠) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام، مرجع سابق، ص ١٨٢. د رأفت فوده، دروس في

القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٩.

(٧١) د. محمد كامل مرسي، الأموال الخاصة والأموال العامة في القانون المصري، مجلة القانون

والاقتصاد، العدد الأول، السنة ٩، يناير ١٩٣٩، مطبعة فتح الله الياس نوري، القاهرة، ٦٧٦.

(٧٢) د. محمد كامل مرسي، المرجع نفسه، ص ٦٧٩.

ومن هنا فإنه يمكن القول أن هذه القاعدة تسري طالما استمر تخصيص هذه الأموال للمنفعة العامة، وبمفهوم المخالفة تزول هذه القاعدة بزوال التخصيص، وتسري هذه القاعدة على الأموال العامة وأموال الدولة الخاصة، وذلك بموجب القانون رقم ١٤٧، لسنة ١٩٥٧<sup>(٧٣)</sup>، والذي بصدوره أصبحت الحماية تمتد إلى أموال الدولة الخاصة إضافة إلى الأموال العامة، وهو اتجاه محمود في السياسة التشريعية حتى تتمكن الدولة من القيام بواجباتها، وتحقيق النفع العام من الاستفادة بهذه الأموال المملوكة لها، فكانت جديرة بالحماية التي تتمتع بها الأموال العامة، لتبقى بمنأى عن تعديت الأفراد عليها، عن طريق وضع اليد عليها بغية اكتسابها بالتقادم، إضافة إلى كثرة هذه الأموال وتناثرها في المدن والأقاليم بشكل يجعل من الصعوبة أن تحول الدولة أو الهيئات الاعتبارية دون الاعتداء عليها عن طريق وضع اليد<sup>(٧٤)</sup>.

لذلك نجد أنه في عام ١٩٥٩ نظرت الحكومة في تعديل جديد للمادة (٩٧٠) من القانون المدني، المتعلقة بأموال الدولة، حيث أضيفت فقرة جديدة تنص على عدم جواز التعدي عليها - الأموال الخاصة - وفي حالة التعدي يحق للجهة المختصة إزالتها إداريا وفقا لما تقتضيه المصلحة العامة، وفي هذا التعديل هناك مساواة كاملة بين الأموال الخاصة والأموال العامة، ليس فقط في إخضاعها للقاعدة التي لا يجوز امتلاكها بالتقادم، ولكن أيضا من خلال إزالة التعدي. بالطرق الإدارية، وكذلك تحريم الاستيلاء على هذه الأموال من قبل الغير، وكذلك حظر مجرد حيازة أموال الدولة الخاصة من قبل الغير، بموجب المادة (٤٧) من القانون رقم. (١٠٠) لسنة ١٩٦٤<sup>(٧٥)</sup>، بشأن تأجير العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة، والتصرف فيها بما يلي: "لا يجوز لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يحوز أو يضع يده بأية صفة كانت على العقارات الداخلة في ملكية الدولة الخاصة التي تسري عليها أحكام هذا القانون.....".

<sup>(٧٣)</sup> المادة (٩٧٠) من القانون المعدل رقم ١٤٧، الوقائع المصرية، العدد ٥٣ مكرر (ج)، ١٣ يوليو ١٩٥٧.

<sup>(٧٤)</sup> د. محمد علي قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، مرجع سابق، ص ٧١.

<sup>(٧٥)</sup> د. محمد علي قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، مرجع سابق، ص ٧١-٧٢.

بناء على ما تقدم يتضح أن قاعدة عدم جواز امتلاك الأموال العامة بالتقادم لا تقل أهمية عن قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة، بل إنها تفوق في أهميتها قاعدة عدم جواز التصرف، ومن ثم قاعدة عدم جواز الحجز، وهي تعتبر حجر الزاوية الحقيقي في الحماية التي يضيفها المشرع على أموال الدولة<sup>(٧٦)</sup>، فإذا ما فقدت الأموال العامة صفتها العامة مع بقائها في ملكية الدولة الخاصة، فإن ذلك لا يعني خروجها من نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز تملكها بالتقادم بمجرد فقدها لصفتها العامة، بل تظل هذه الأموال مكتسبة لحماية هذه القاعدة ما دامت الدولة تحتفظ بها في ذمتها المالية كمالٍ خاص، وهي بهذا تختلف عن قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة والتي تفقد عموميتها بمجرد خروج المال من نطاق الأموال العامة، وعندها يكون للدولة حق التصرف في أموالها الخاصة<sup>(٧٧)</sup>.

وبناء عليه فإن قاعدة عدم جواز التصرف تهدف إلى حماية المال العام من التصرفات التي تجريها الإدارة، وهي حماية نسبية، في حين أن قاعدة عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم تستهدف منع الأفراد من وضع اليد على المال العام والمال الخاص بهدف محاولة تملكه بالتقادم عن طريق وضع اليد<sup>(٧٨)</sup>.

أما بالنسبة لموقف القضاء المصري من قاعدة عدم جواز اكتساب الأموال العامة بالتقادم، فقد أكدت العديد من الأحكام القضائية أهمية هذه القاعدة في الممارسة العملية، وهو ما يستنتج من كثرة الأحكام المتعلقة بأحكام قانون التقادم وندرة الأحكام المتعلقة بالتصرف في الأموال العامة<sup>(٧٩)</sup>.

(٧٦) د. محمد زهير جرائه، حق الدولة والأفراد على الأموال العامة، مرجع سابق، ص ١٤١.

(٧٧) د. محمد فاروق عبد الحميد، التطور المعاصر لنظرية المال العام، المرجع السابق، ص ٢٢٧.

(٧٨) د. محمد فاروق محمود، حماية المال العام في القانون الوضعي والفقهاء الإسلامي، المرجع السابق، ص ٢٦٧.

(٧٩) د. محمد أحمد الدروبي، الحماية القانونية للأموال العامة في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص ٤٦٨. د. أحمد كامل حسن، النظام القانوني لأموال الدولة العامة، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

فقد قضت محكمة النقض بأن: "واضع اليد على الأموال العامة وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة مهما طال مدتة لا يكتسب الملكية إلا إذا وقع بعد انتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، بمعنى أنه لجواز تملك الأموال العامة بالتقادم يجب، أن يثبت أولاً انتهاء تخصيصها للمنفعة العامة إذ من تاريخ هذا الانتهاء فقط تدخل في عداد الأملاك الخاصة، فتأخذ حكمها ثم يثبت وضع اليد عليها بعد ذلك المدة الطويلة المكسبة للملكية بشرائها القانونية، فإذا اعتبر الحكم المطعون فيه مجرد وضع يد المطعون ضدهم مدة تزيد على خمسة عشر عاماً بغير اعتراض أو منازعة من الطاعن (الحكومة) هو السبب الذي أزال عن أرض النزاع تخصيصها للمنفعة العامة، ورتب على ذلك اكتسابهم ملكيتها فإنه يكون مخطئاً في القانون"<sup>(٨٠)</sup>.

وذهبت محكمة النقض إلى أن النص (ب) الفقرة الثانية من المادة (٩٧٠) من القانون المدني بتعديلها بالقانون ١٤٧، لسنة ١٩٥٧، على أنه: (لا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، وكذلك أموال الأوقاف الخيرية أو كسب أي حق عيني عليها بالتقادم، والنص بذات الفقرة بعد استبدالها بالقانون ٥٥، لسنة ١٩٧٠، على أن لا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، وكذلك أموال الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة أو الهيئات العامة، وشركات القطاع العام غير التابعة لأيهما، والأوقاف الخيرية أو كسب أي حق عيني على هذه الأموال بالتقادم يدل على أن المشرع أراد بالتعديل الأول للفقرة الثانية من المادة (٩٧٠) من القانون المدني، حماية الأموال الخاصة المملوكة للدولة وللأشخاص العامة الأخرى، إقليمية كانت أو محلية حتى، تكون الأموال في مأمن من تملكها بالتقادم، أما أموال الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة أو الهيئات العامة أو شركات القطاع العام غير التابعة لأيهما، فقد ظلت بمنأى عن هذا الحظر، وظل من الجائز تملكها وكسب أي حق عليها بالتقادم حتى أسبغ عليها المشرع تلك الحماية بالقانون (٥٥) لسنة ١٩٧٠، وإذا لم يكن لهذا القانون أثر رجعي، فإنه متى

<sup>(٨٠)</sup> الطعن رقم ٢٨٤ لسنة ٣٢ ق جلسة ١٩٦٦/٤/٢١، س ١٧، ص ٩٠٨، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة النقض في خمسين عاماً - الجزء الثاني في المواد المدنية، ص ٦١٥.

كسب الأفراد ملكية تلك الأموال بالتقادم قبل نفاذه، فإنها تبقى مملوكة لهم، وإذا كان ذلك، وكان تأميم الشركة المطعون ضدها الأخير بقرار رئيس الجمهورية رقم (١١٧) لسنة ١٩٦١ بتأميم بعض الشركات والمنشآت ثم إبتاعهم لمؤسسة عامة لا ينفي عنها شخصيتها الاعتبارية، وكيانها المستقل عن شخصية الدولة أو المؤسسات العامة، ولا يمس شكلها القانوني الذي كان لها قبل التأميم، فلا تمثل جهازا إداريا ولا تعتبر من أشخاص القانون العام، بل تظل رغم ملكية الدولة لها، شخصا من أشخاص القانون الخاص، وهذا مؤداه أن أموال تلك الشركات كانت مما يجوز تملكه بالتقادم بعد العمل بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٧ وإلى أن عمل بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٠ وكان الحكم المطعون فيه قد رفض ما تمسك به الطاعن من أنه تملك أطيان المطعون ضدها الأخيرة بالتقادم الطويل الذي اكتملت مدته قبل العمل بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٠ على أساس أن مدة التقادم لم تكتمل للطاعن قبل العمل بالقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٧ حال أن دفاع الطاعن يقوم على أن حيازته وسلفه قد امتدت منذ سنة ١٩٥٢ حتى ١٩٧٣، فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه<sup>(٨١)</sup>.

## الفرع الخامس

### الرقابة الإدارية

تعتبر الرقابة الإدارية خط الدفاع الأول في حماية المال العام، فالوقاية من الفساد الإداري والمالي أسهل بكثير من الكشف عنه، وتمارس الإدارة الرقابة من خلال عدة مراحل، منها ما هو بحسب اللحظة التي تتم فيها عملية الرقابة، نستطيع أن نميز بين الرقابة المسبقة، والرقابة المتزامنة، والرقابة اللاحقة<sup>(٨٢)</sup>، ومنها الرقابة الذاتية أو الداخلية المتمثلة بوجود إدارات متخصصة بالشؤون القانونية أو المالية أو الحسابات<sup>(٨٣)</sup> وذلك

(٨١) الطعن رقم ١٧٤٦ لسنة ٥٠ ق، جلسة ١٩٨١/١٢/٣١، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها

محكمة النقض في خمسين عاما، الجزء الثاني في المواد المدنية، ص ٦١٦.

(82) J. MAGNET, La cour des comptes, "Traité de la juridiction financière et des fonctions annexes", 2<sup>e</sup>, BERGER-LEVRAULT, 1971, P.36

(٨٣) د. ربيع أنور فتح الباب، القانون الإداري القطري والمقارن الإدارة العامة تنظيمها ونشاطها، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٥٩.

حسب الجهة التي يتوقع وجود الخطر منها على المال العام وتعطيل تخصيصه للمنفعة العامة، وتتعدد مصادر ذلك الخطر، فمنه ما يكون مصدره الإدارة نفسها، ومنها ما يكون مصدره الأفراد، حيث تم فرض رقابة على الإدارة والموظفين من أجل كشف الاعتداء على المال العام، وذلك من خلال مجموعة من الأجهزة الرقابية.

ونتيجة لذلك فقد تمتعت الإدارة بمجموعة من الصلاحيات الغير مألوفة في التعاملات العادية من أجل إزالة أية معيقات أو اعتداءات على المال العام، للحفاظ عليه وعلى سلامة تخصيصه للمنفعة العامة، ومن هذه الصلاحيات الممنوحة للإدارة، إزالة التعديات، والتنفيذ المباشر، والحجز الإداري.

الأجهزة الرقابية التي تخضع لها الإدارة: لتتلافى الاعتداءات التي يتعرض لها المال العام من الإدارة والموظفين وخاصة المسؤولين عن إدارته، فقد تم إحاطته بمجموعة من التشريعات والأجهزة الرقابية التي تضطلع بحمايته ومراقبته في كافة المراحل والأشكال التي يكون عليها عقارا ومنقولاً. وهذا ما سوف نوضحه فيما يلي:

#### **أولاً: الأجهزة الرقابية في مصر :**

لقد تضمن الدستور المصري المعدل عام ٢٠١٤، فصلاً للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من المادة (٢١٥)، حتى المادة (٢٢١).

والمواد من (٢١٥) حتى (٢١٧)، تضمنت تمتع الأجهزة الرقابية بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها، وتمنح ضمانات واستقلالية وحماية لأعضائها بما يكفل لهم الحياد والاستقلال، ويعين رئيس الجمهورية رؤسائها بعد موافقة مجلس النواب لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يعفى أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون، وتعد من تلك الهيئات الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية.

وفي ظل عدم تخصص الجهات الرقابية الأخرى، سواء في السلطة التشريعية أو التنفيذية في المسائل المالية، وعملية ضبط الإيرادات والنفقات العامة، فقد أصبحت

الحاجة ملحة إلى وجود هذه الأجهزة الرقابية المتخصصة، التي تترك مفاهيم الإدارة الحديثة، وقادرة على تحقيق أهداف التنمية وحماية المال العام.

#### ١- الجهاز المركزي للمحاسبات:

نظرا لأهمية الدور الذي يطلع به الجهاز، فقد نص عليه الدستور صراحة بموجب نص المادة (١١٨) من دستور ١٩٧١ بقولها: يجب عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على مجلس الشعب في مدة لا تزيد عن ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، حيث يتم التصويت عليه بابا بابا ويصدر بقانون.

ويعتبر الجهاز المركزي للمحاسبات من أهم الأجهزة الرقابية في مصر، كونه يمارس رقابة متخصصة<sup>(٨٤)</sup> على الأموال العامة، وهو يعاون السلطة التشريعية في الرقابة على المالية العامة، ومثل هذه الرقابة تتم على الأوراق من خلال بحث الأوراق المنقولة إلى المراقب، وقد تتم على المكان ذاته، ولا جرم أن لهذه الرقابة غايات مختلفة، على أن الغاية المباشرة لها تتمثل في ضرورة إطلاع السلطات المسؤولة على ظروف العمل في المرافق التابعة لها<sup>(٨٥)</sup>.

كما يجب عرض التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على مجلس الشعب، وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات أية بيانات أو تقارير أخرى".

ويرجع أول تنظيم للرقابة على الميزانية في مصر إلى عام ١٩١٥، حيث أنشئت بوزارة المالية إدارة سميت إدارة مراجعة إيرادات ومصروفات الحكومة، إلا أن عمل تلك الإيرادات كان عبارة عن رقابة إدارية تتولاها إدارة تابعة لوزارة المالية، وتدور حول المستندات ومدى صحتها<sup>(٨٦)</sup>، وبعد صدور دستور سنة ١٩٢٣، بدت الحاجة ملحة إلى

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

(٨٥) R. Chapus, Droit administratif général, 15eme éd., Tome 1, Montchrestien 2001, P. 441

(٨٦) د. فتحي محمد محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٠- ٢٠١١، ص ٢٨٣.

وجود هيئة تتعاون مع البرلمان في أداء مهمته الرقابية، وبخاصة لما قرره الدستور بشأن مهمة البرلمان في مراجعة الحساب الختامي للدولة مراجعة كاملة. ونتيجة للضرورة التي فرضتها بعض التطورات على الدولة، وبعد عدة محاولات تقدمت بمشروع إلى البرلمان والذي بدوره أجرى بعض التعديلات عليه وأصدره بمقتضى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢، في ١٧ أغسطس ١٩٤٢ بإنشاء ديوان المحاسبة حيث نصت المادة الأولى من هذا القانون على: "الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، وتهدف أساسا إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون، كما تعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة". وقد أجريت عدة تعديلات على هذا القانون، الهدف منها دعم استقلال الجهاز عن الحكومة واستكمال أنظمتها، ومن أبرز تلك التعديلات، القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٥٧، وذلك بمد اختصاص الديوان في الفحص والمراجعة إلى حسابات شركات المساهمة التي لا يقل نصيب الحكومة فيها عن ٢٥%، أو تضمن لها الحكومة حدا أدنى من الأرباح، أو تؤدي لها إعانات مباشرة، ومن التعديلات أيضا ما صدر بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٥، والذي نظم العلاقة بين المجلس والجهاز بتبعية الجهاز إلى مجلس الشعب لتحقيق مزيد من الاستقلالية<sup>(٨٧)</sup>.

إلا أنه ما لبث أن صدر القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨، بعودة تبعية الجهاز إلى رئيس الجمهورية، وتحديد أهداف الجهاز ووظائفه والجهات الخاضعة لرقابته وفقا لما سنوضحه.

## ٢- هيئة الرقابة الإدارية:

تعد هيئة الرقابة الإدارية إحدى جهات الرقابة الخارجية في الدولة والتي تتولى الكشف والتحري عن أسباب القصور في العمل والإنتاج التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة، واقتراح وسائل تلافيتها، وعن المخالفات المالية والإدارية والجرائم الجنائية

<sup>(٨٧)</sup> د. العوضي عثمان العوضي، الرقابة القانونية على مالية الدولة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٢، ص ١٨٥.

التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم، والعمل على منع وقوعها، وضبط ما يقع منها، وكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة والعمل على منع وقوعها.

### أولاً- نشأة هيئة الرقابة الإدارية وتبعيتها:

لقد كان جهاز الرقابة الإدارية قسماً من أقسام النيابة الإدارية بمقتضى القانون رقم (٤٨٠) لسنة ١٩٥٤، وظل هذا الوضع إلى أن أنشئت بموجب القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والذي أعاد تنظيم النيابة الإدارية، حيث نصت المادة الثانية منه على أن تتكون النيابة الإدارية من قسمي الرقابة والتحقيق<sup>(٨٨)</sup>.

ونتيجة لعدم وجود ما يبرر ارتباطها بالنيابة الإدارية نظراً لكون معظم تحرياتهما ودراساتها وأبحاثها تحال إلى النيابة العامة ونيابة أمن الدولة أو للجهات المسؤولة تم فصلها عن النيابة الإدارية واعتبارها هيئة مستقلة تتبع لرئيس الوزراء، وذلك بموجب القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ المتعلق بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية.

ومن خلال نص المادة الأولى من قانون الهيئة رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ والذي بين أن هيئة الرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع لرئيس الوزراء، وتتكون من رئيس ونائب وعدد من الأعضاء، ويتضح أيضاً أن الهيئة تعد من قبيل ما يعرف في فقه القانون الإداري بالمؤسسات العامة<sup>(٨٩)</sup>، فهي مرفق عام وتتمتع بشخصية معنوية قومية ولا يتقيد اختصاصها بحدود إقليمية، ومما يؤكد الصفة القومية للرقابة الإدارية إلى جانب أنها غير مقيدة بحدود إقليمية؛ أنها ذات اختصاص قومي وليس إقليمي ومقيدة بالعرض الذي أنشئت من أجله، وأن الدولة تتحمل نفقاتها. كما أنها ألحقت بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ثم صدر القرار الجمهوري رقم ٢٤١٩ لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم رئاسة مجلس

(٨٨) د. فتحي الأحول، الرقابة على أموال الدولة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير

في الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص ١٥٩.

(٨٩) د. محمد محمود سعيد، المركز القانوني لهيئة الرقابة الإدارية واختصاص أعضائها بأعمال الضبط

القضائي والتحقيق، دار الفكر العربي، سنة ١٩٩٢، ص ٦.

الوزراء والإشراف على الرقابة الإدارية ومباشرة اختصاصاتها وفقا للأحكام المبينة بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤.

وبصدور دستور ٢٠١٤ والذي نص<sup>(٩٠)</sup> على تمتع الهيئات المستقلة ومنها هيئة الرقابة الإدارية بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري ومنحها الضمانات اللازمة لتأكيد هذا الاستقلال، وحماية أعضائها، نكون أمام مرحلة جديدة ونوعية من مراحل تطور الأجهزة الرقابية وتعزيز دورها في مكافحة الفساد والحفاظ على المال العام، واستجابة إلى المقتضى الدستوري تم تعديل القوانين<sup>(٩١)</sup> المنظمة لعمل هذه الأجهزة الرقابية بشكل عام و قانون هيئة الرقابة الإدارية بوجه خاص.

ويتضح حجم الاستقلال الذي منحه دستور ٢٠١٤ من خلال ربط تعيين رئيس ونائب رئيس هيئة الرقابة الإدارية برئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب ولمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة.

كما أن تبعية هيئة الرقابة الإدارية لرئيس الجمهورية وتمتع رئيسها بامتيازات الوزير، يعني أنها تخضع للوصاية الإدارية كما هو الحال بالنسبة لبقية الهيئات المحلية وأن الغرض من هذه الوصاية هو التأكد من عدم خروج الهيئة عن أهدافها وعن قيد التخصيص الذي يحكم عملها وصلاحياتها، وأن أعمالها تدور ضمن أداة إنشاءها، وتعتبر هذه الرقابة من نوع الرقابة اللاحقة.

<sup>(٩٠)</sup> تنص المادة ٢١٥ من دستور ٢٠١٤ على: "يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني و المالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها وتعد من تلك الهيئات والأجهزة، البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية".

<sup>(٩١)</sup> تنص المادة ٢١٦ من دستور ٢٠١٤ على: "يصدر بتشكيل كل هيئة أو جهاز رقابي قانون، يحدد اختصاصاتها ونظام عملها وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال، يعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يعفى أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون، ويحظر عليهم ما يحظر على الوزراء".

## الخاتمة

تناول البحث حماية المال العام، بعد تعريفه وتحديد عناصره ومعايير التمييز المتبعة الحماية التي يتمتع بها كل نوع من هذه الأموال، حيث أصبح من الواضح أن المال العام يتمتع بحماية استثنائية في جميع التشريعات، وكان ذلك واضحا في قانون العقوبات الذي خص الأموال العامة بعقوبات شديدة على جميع الجرائم التي تحدث عليها ومن جميع الفئات، الرسمية والعادية، وكذلك القانون المدني، الذي لاحظنا فيه خروجاً عن القواعد العامة التي تنظم التصرف والضبط والتقادم إذا كانت تتعلق بهذه القواعد بالمال العام حيث تحرم جميعها.

كما أننا لم نلاحظ ما أحاط بالمال العام من جهات رقابية داخلية وخارجية أو هيئات أو هيئات دستورية من أجل توفير أكبر قدر من الحماية لهذا المال، وخلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وهي:

### النتائج:

١- تنقسم أموال الدولة إلى أموال عامة وأموال خاصة، ولهذا التقسيم تبعات قانونية تتعكس في التعامل مع هذه الأموال من قبل الأفراد أو الإدارة، حيث يخضع كل نوع لنظام قانوني محدد.

٢- وقد نصت التشريعات على أن الخصخصة للمنفعة العامة هي معيار للتمييز بين أموال الدولة العامة والخاصة، بغض النظر عن الوسائل الفعلية أو الرسمية لتخصيص هذه الأموال.

٣- ويخول القانون الإدارة إعطاء صفة عامة لأموالها الخاصة والأموال المملوكة للأفراد، من خلال السماح لها بالحجز ونزع الملكية، بهدف تخصيصها للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل، وضرورة وجود مبرر قانوني لهذا الإجراء كونه يخضع لرقابة القضاء الإداري.

٤- تعدد القواعد المتعلقة بحماية المال العام وانتشارها بين ثنايا القوانين مما ينعكس سلبا على تطبيق أحكام هذه القواعد في حال الاعتداء أو المساس الذي يؤثر على حسن استخدام هذه الأموال.

٥- تعارض التشريع الذي عرف الأموال العامة مع تعريف القانون الإداري، حيث وجدنا أن قانون العقوبات قد وسع نطاق المال العام ولم يلتزم بالصفات التي حددها القانون الإداري والقانون المدني التي يجب أن تتوفر في النقود حتى تعتبر عامة.

٦- وأقر القانون المدني مجموعة من القواعد لحماية المال العام من تعدي الإدارة والأفراد، تتمثل في القواعد التالية: قاعدة عدم الحجز على الأموال العامة، وقاعدة عدم انطباق الأموال العامة بالتقادم، وقاعدة عدم قابليتها للتصرف.

٧- تتمتع الإدارة بصلاحيات واسعة في فرض رقابتها على الأموال العامة، وتتبع مواطن الخلل وتلafi الاعتداءات، وذلك من خلال مجموعة من الأجهزة الرقابية المختصة إختصاصا نوعيا والتي منحها المشرع استقلالا يضمن حياديتها وينأى بها عن المؤثرات.

٨- يضطلع القضاء المصري بصورة عامة في جميع النزاعات التي يتعرض لها المال العام والقضاء الإداري بوجه خاص فبالإضافة إلى الدور الرئيس للقضاء الإداري والذي يتمثل في حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة، هناك دور لا يقل أهمية ولكنه لمصلحة الإدارة للحفاظ على الأموال العامة و حسن سير المرافق العامة، حيث أصبحت النزاعات التي تتعلق بهذه الجوانب ضمن اختصاص القضاء الإداري لما يمتاز به من سرعة البت في النزاعات وإقراره العديد من المبادئ التي ترجح المصلحة العامة على حساب المصلحة الخاصة للتفريق بين المال العام وأموال الدولة الخاصة.

## التوصيات:

بناء على ما وصلت إليه الدراسة من نتائج فلا بد من توصيات لتستقيم حالة إكحام الحماية للمال العام وهي:

١- للوصول إلى معيار ثابت للتمييز بين الأموال العامة وأموال الدولة الخاصة، لا بد من الاستقرار على ما أرسته القواعد العامة من معايير تلتزم بمبدأ التخصيص للمنفعة العامة.

٢- ضرورة العمل على إصدار تشريع جامع ومحكم يحدد مفهوم المال العام، وعناصره ومعايير تمييزه، و وسائل تحويل المال الخاص إلى عام والجهات المخولة بهذه الإجراءات، إضافة إلى حصر كافة التشريعات التي تتعلق بحماية المال العام والعقوبات المقررة على حالات الاعتداء في تشريع واحد.

٣- لا شك أن الأمن الاقتصادي للدولة لا يقل أهمية عن أمنها السياسي، فمثلاً حددت الدول محاكم أمن الدولة للنظر في الجرائم السياسية، لا بد من وجود محاكم تختص في الجرائم الاقتصادية بشكل عام والجرائم التي تقع على الأموال العامة والخاصة بالدولة على وجه الخصوص، ومكافحة الفساد بكافة أشكاله وأنواعه ومحاربة الوساطة والمحسوبية وغياب قيم النزاهة.

٤- إن تعدد الجهات والأجهزة الرقابية التي تمارس أعمالها للحفاظ على المال العام، يؤثر على توزيع الاختصاص وإعاقة العمل نتيجة التداخلات بين هذه الأجهزة، وعليه فإن تشكيل جهة رقابية واحدة تمارس كافة أنواع الرقابة المالية والإدارية، ومد هذه الجهة بالكوادر البشرية المتخصصة والمدربة، بحيث تمارس أعمالها على كافة إقليم الدولة، وتوفير إطار تشريعي يوضح مراحل عمل هذه الجهة منذ لحظة اكتشاف الجريمة إلى مرحلة إصدار الحكم فيها.

## المراجع

### أولاً: المراجع العربية:

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، المال العام في القانون المصري والمقارن، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٥.
- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- أحمد كامل حسن حسين، النظام القانوني لأموال الدولة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٠.
- أسامة عثمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- أسامة عثمان، الموسوعة القضائية في أملاك الدولة العامة في ضوء الفقه والقضاء، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- حمد زيدان نايف العنزلي، الحماية الجنائية للمرافق والأموال العامة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥.
- ربيع أنور فتح الباب، القانون الإداري القطري والمقارن الإدارة العامة تنظيمها ونشاطها، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٩. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
- طعيمة الجرف، القانون الإداري، ١٩٧٠.
- عبد الحميد أشواربي والمستشار أسامة عثمان، أحكام التقادم في ضوء القضاء والفقه - منشأة المعارف، الإسكندرية.
- عبد العظيم مرسي وزير، الجوانب الإجرائية لجرائم الموظفين والقائمين بأعباء السلطة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٨٧.
- عمر السعيد رمضان، مبادئ قانون الإجراءات الجنائية، الدعوى الجنائية والدعوى المدنية الناشئة عن الجريمة، الاستدلال والتحقيق الابتدائي، دار النهضة العربية، عام ١٩٨٨.
- عمر ممدوح مصطفى، القانون الروماني، جامعة الإسكندرية، الطبعة ٦، ١٩٧٧.
- العوضي عثمان العوضي، الرقابة القانونية على مالية الدولة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٢.
- فتح الباري في شرح صحيح البخاري، للحافظ علي بن حجر العسقلاني، دار المعرفة، (٧٧٣-٨٥٢)، الجزء الرابع.

- فتحي الأحول، الرقابة على أموال الدولة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية، مرجع سابق،
- فتحي محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الإجراءات التأديبية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٠ - ٢٠١١،
- محمد أحمد السيد الجنزوري، جريمة التزوير دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠١
- محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية، دراسة مقارنة، ١٩٨٢،
- محمد سامي العواني، الأحكام العامة لجرائم العدوان على المال العام دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة،
- محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٧٨،
- محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام، مرجع سابق، ص ١٦٥.
- محمد عبد العال السناري، أصول القانون الإداري، المكتبة القانونية، القاهرة، ١٩٩٤،
- محمد علي أحمد قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ط ١، ٢٠٠٦،
- محمد كامل مرسي، الأموال الخاصة والأموال العامة في القانون المصري، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الأول، السنة ٩، يناير ١٩٣٩، مطبعة فتح الله الياقوت، القاهرة،
- محمد محمود سعيد، المركز القانوني لهيئة الرقابة الإدارية واختصاص أعضائها بأعمال الضبط القضائي والتحقيق، دار الفكر العربي، سنة ١٩٩٢، ص ٦.
- محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مطبعة الإيمان، القاهرة،
- ناصر خلف بخيت، الحماية الجنائية للمال العام، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩،

#### ثانيا المراجع الأجنبية:

- Gaudemt, Jean, Institutions de Antiquité, Sirey, Paris, 1967, 87.
- G. Braibant, B. Stirn, Le droit administratif français, 5<sup>e</sup> éd., P.S.P.D., 1999,
- G. Braibant, B. Stirn, Le droit administratif français, Op. Cit.,.
- J. MAGNET, La cour des comptes, "Traité de la juridiction financière et des fonctions annexes", 2<sup>e</sup>, BERGER-LEVRAULT, 1971.
- R. Chapus, Droit administratif général, 15eme éd., Tome 1, Montchrestien 2001.