

نظرة جديدة للمرافق العامة (الجزء الثاني)

محمد حماد الجمل
المستشار بـ مجلس الدولة

سابعاً — عدم صحة معايير التمييز بين القانونين العام والخاص :

١ — عدم سلامة معيار امتيازات السلطة العامة :
« Les prérogatives de la puissance publique »

١٢٣ — يقول أصحاب هذه النظرية وينزعهم « فيدل » ١) باتخاذ هذا المعيار كأساس لتحديد القانون العلم وبالتالي لتحديد المرافق العامة ، المتبعة بهذه الامتيازات متميزة بها عن غيرها .

ويقول فيدل ان كل القرارات الانفرادية التي تصدر عن الإدارة « Les décisions unilatérales de l'Administration » نظره كل القرارات الإدارية التنفيذية « Les décisions exécutives » — حتى ولو لم تكن قابلة للتنفيذ بالقوة والقمهر — تعد مظاهراً لامتيازات السلطة العامة . وبعد ذلك توسعاً بالتفا في تحديد السلطة العامة « La puissance publique » . ويقول أصحاب هذه النظرية بها كمكرة متميزة عن فكرة روابط القانون العلم ، ولكن في الحقيقة لا يمكن تمييز ظروف وشروط تفسير المرافق المختلفة من المشروعات الفردية بوسائل السلطة العامة ، ما لم يستخدم المرفق وسائل من تلك المقصورة لها على السلطة التنفيذية وتخص بها وحدها ، وهي بصفة خاصة الاستيلاء « La requisition » ونزع الملكية « L'expropriation » والاستيلاء المؤقت « La saisie temporaire » ولغرض الضرائب « Parafiscalité » والتوزيع الجبري « Distribution autoritaire » للسلع بين المنتجين والموزعين أو المستهلكين .

ولهذه الوسائل كما يقول « جاك كلدار » (١) نطاق أكثر اتساعاً من القرار الفردي التنفيذي الذي يصدر من الإدارة العامة وهي لا تمارس إلا في حالات خاصة . بينما يستخدم القرار الإداري الفردي بطريقة مختلفة ومندرجة بحيث يستحيل حصر الاستعمالات المتعددة له . ومن المسلم به أن العديد من التطبيقات الواسعة للوسائل السابقة ليست مقصورة على الإدارة العامة وحدها . ومن ثم فهي لا تعد بالتالي مظاهر متميزة للسلطة العامة . ويكفي للتعليل على ذلك ذكر الإجراءات التأديبية « *Les mesures disciplinaires* » ذات الطبيعة المتميزة في المشروعات الفردية ، كما في الإدارة العامة ، وكذلك اللوائح الداخلية ، للأشخاص المعنوية الخاصة مثل لوائح المصنع أو الجمعيات . وكلها تدخل فيها يعد نظاماً قانونياً لأنها أمراً وطبيعتها القانونية هي ذاتها ، الطبيعة الخاصة بلوائح السلطة التنفيذية ، وقرارات مدير عام المشروع أو حتى ما يقرره رب العائلة وبصفة خاصة فيما يتعلق بمقر إقامتها « *Résidence Familiale* » وكذلك رفض الأشخاص الخاصة لسداد الديون . وقرارات وقف العمال عن العمل « *Les mises à pied* » تعد بالمثل تصرفات إدارية مماثلة للتصرفات المشابهة التي تصدر عن الإدارة العامة ذاتها ، والإجراءات الضريبية « *La parafiscalité* » ذاتها مستخدمة في بعض علاقات الأفراد ولصالح الأشخاص الخاصة .

بالإحداثيات بين المهنيين والمهنيين « *Ententes Professionnelles* » تنظيم عادة صناعية خاصة « *Caisse des péréquation* » للحصول الضرائب المقررة على ائتمان البيع . ويختص ذاتها بالتوزيع للأسواق بين المشروعات المشتركة في الائتمانات المبرمة معها على سبيل الإلزام وهو إجراء يشبه توزيع السلع الجبري الذي تجريه (٢) السلطة العامة .

١٢٤ — وبناء على ذلك يتعين أن تحدد التعريفات الانفرادية للإدارة التي لا يعرف لها القانون الخاص مثيلاً . إذا كان يراد الأخذ بمعيار وسائل السلطة العامة كأساس للتقسيم الثنائي للقانون ، وكركن في تمييز المرافق العامة .

وهذه السلطات الاستثنائية ليست مقصورة على المرافق العامة فإنها تستخدم بالنسبة لأنشطة لا تعد مرافق عامة بالتحديد التقليدي ، فوفقاً لقانون الحجز الإداري في مصر ، تنبع إجراءات وقواعد هذا الحجز عند عدم الوفاء بإيجارات أملاك الدولة الخاصة ، أو ائتمان الأطنان الحكومية المباعة أو ملحقاتها ، وكذلك في تحصيل المبالغ التي تستحق للبنوك التي تساهم الحكومة في رؤوس أموالها بما يزيد على النصف — وهي لا تعتبر في رأي الفقه التقليدي حتى الآن مؤسسات عامة قائمة على مرافق عامة — وأن كان مجلس الدولة المصري قد اعتبرها كذلك — كما يجوز للجمعيات ذات النفع

Jacques Cadrart المرجع السابق p. 101 et s.

(١)

٢ — المرجع السابق : Jacques Cadrart ، ص ١٠٢ .

العام أن تتمتع بهذه الميزات وهي من أشخاص القانون الخاص وهذه كلها ألوان من النشاط تتولاها الدولة أو أشخاص خاصه ولا تعد في الفقه التقليدي مرافق عامة مع أهميتها وخطورتها .

٢ — عدم صحة معيار امتياز التنفيذ الذاتي المباشر :

«L'exécution par force et d'office»

١٢٥ — يقول أصحاب هذا المعيار بأنه يمكن تحديد النظم القانوني الاستثنائي للإدارة — اللزم لتسيير المرفق العلم ، والمميز الأسمى له والذي يمكن الاستناد اليه لتحديد قواعد القانون العام ذاتها — بواسطة وسائل الإدارة لتنفيذ قراراتها الفردية . بهذه الوسائل تخطف عن وسائل تنفيذ القرارات المماثلة التي يتخذها أشخاص القانون الخاص — وهذا يبرز فقط في التصرفات المتميزة الصادرة من السلطة العامة مثل الاستيلاء أو فرض الضرائب وتحصيلها ، وبالنسبة لقراراتها الفردية التي تنفذها بالقوة والقهر — ولكن المسلم به أن هذا التمييز شديد النبرة عادة في النظم القانوني ، وليس مقرا إلا في حالة الضرورة «Cas d'urgence» ، لو عندما ينص عليه المشرع صراحة . وعندما لا يكون مقرا لحماية تنفيذ القرار الإداري أي جزاء مدني أو جنائي يحكم به القاضي ، أو أي جزاء إداري توقعه الإدارة متهبدا بالقواعد التي اقترها مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن (١) . ويقول أصحاب هذه النظرية أنه عندما يحسم تنفيذ القرارات الإدارية الفردية جزاء جنائي أو إداري فإن هذه الجزاءات تعد مظهرا من مظاهر القانون العام .

١٢٦ — ولكن في الحقيقة توجد جزاءات متميزة عن الجزاءات الإدارية طبعاً إليها الأشخاص الخاصة لتنفيذ قراراتها ، ملقوف عن العمل «mise à pied» يستخدم ضد العامل الذي يرفض طاعة أي قرار لرب العمل الخاص وتوجد جزاءات أخرى تضمن تنفيذ التزامات أشخاص القانون الخاص الأطراف في الإنقذات بين المشروعات الإنتاجية ، وبناء على ذلك فالجزاءات الإدارية فقط هي تلك التي لا يتاح للأفراد استغدامها ، وهي الدليل وحدها على صفة السلطة العامة للقرار ، والتي تضمن نقلاذ أن وجود جزاء جنائي يماثل الجزاء المدني ، في استلزامه تدخل القضاء لتوقيعه كما هو الشأن في الجزاءات على مخالفة التزامات الأفراد والتي يتعين تدخل القاضي لتوقيعها . ففي حالتها الجزاء المدني والجنائي يتعين أن يتدخل القاضي لتنفيذها قبل هذا التنفيذ «L'intervention préalable» فالقرارات الإدارية الفردية التي يحميها الجزاء الجنائي ليست قرارات

« Jacques Cadart »

(١) هاش (١١٧) المرجع السابق

Chinot, le privilège d'exécution d'office de l'administration; thèse Paris,

1945. T.O. 8. 12. 1902 s. 1904. 2. 11. «Sté Immobilière de Saint Just»

راجع تعريف المرفق « روميو » .

تنفيذية (١) من «*Exécutoires*» ، وليس للإدارة امتيازات خاصة وسلطة بالنسبة لها فالامتياز السابق لا يوجد في الحقيقة إلا بالنسبة للتصريفات التي يمكن للإدارة تنفيذها مباشرة بنفسها بالقوة والقهر دون تدخل من القاضي *Exécuteur par la force et d'office* أي بالنسبة للقرارات التنفيذية وحدها .

وهذا لا يفترق في شيء عن « امتياز التنفيذ المباشر » ، وليس سلبها عدم التمييز بين القرارات التي يحجبها جزاء جنائي أو إداري وغيرها من القرارات والقول بأن هذه الجزاءات هي علامات امتيازات السلطة العامة وذلك رغم ما هو مسلم به من أن الخوف من توقيع الجزاء الجنائي قد يغيب التنفيذ للقرار الإداري فمن يحفل القاضي الجنائي . فانه في هذه الحالة لا يمكن الزعم بان الإدارة تنبغ بامتياز خاص وحقيقي يسبق على تدخل القضاء ، ما دام أن من مصدر يشنه القرار الإداري له أن يرفض تنفيذه ولا يمكن قهره على ذلك إلا بحكم .

١٢٧ — ويقول القمبه ايزنمان «*Eisenmann*» أن التصرفات الإدارية الفردية لا تكون قرارات تنفيذية إلا اذا كانت الإدارة تملك تنفيذها بنفسها بالقوة والشهر تنفيذاً حقيقياً (٢) ، فالامتياز الطاعة السبسة للقرارات الإدارية «*L'obéissance préalable*» ليس محتكاً في القرارات الإدارية (٣) التي يحجبها عفوية جنائية فقط وبعض القرارات تنفذها الإدارة دون حاجة إلى استخدام القوة . وهناك نوع هام من القرارات الإدارية الفردية ليست به حاجة إلى التنفيذ بالقوة (٤) يشمل من القرارات المرخصة — ويقول « ايزنمان » أنه عندما نتحدث عن تصرفات تنبغى انفرادى فردى ناشئة من مجرد تعبير عن ارادة الإدارة ذاته لا يمكن التفكير في الأوامر «*Les commandements*» أو تصرفات السلطة الصرية واستعمال السلطة العامة «*Actes d'autorité*» ولا يترتب ان على تعبير القرار الإداري الفردي انه نتائج متميزة وخاصة . إذ أن التصرف الفردي « الإداري موجود في الإدارة الخاصة كما هو موجود في الإدارة العامة وينبى على ذلك أنه يوجد نوع ثالث وهام من القرارات الإدارية لا تكون للإدارة بالنسبة انه أية حقوق أو امتيازات مخططة من الأشخاص الخاصة (٥) وتشمل كانه

G. E. Lavan Du caractère non suspensif des recours de droit administratif —

Revue administrative R.D.P. 1960. p. 778

Eisenmann, Cours de droit administratif 1934-1935 p. 277

(٢) راجع مرجع ، المرجع يسبق من ٢٧٧ — ٢٧٨ .

(٣) راجع مرجع المرجع اسبق من ٢٨٠ .

(٤) راجع المرجع المرجع من ٢٢٢ — من ٢٢٥ .

Dogier, thèse Poitiers 1837. p. 186 et s.

(٥)

القرارات الإدارية التي تنطوي في ذاتها على التنفيذ الخاص بها وهي عديدة جدا .

وفي هذا النوع من القرارات تنشيط الإدارة من تلقاء نفسها بلمتياز مقرر قبلا . ولكن الأفراد لهم أن يصدروا قرارات من هذا النوع مثلها مثلها ، مثل القرارات التأديبية بالنسبة للعامل في مشروع خاص ، وكل قرارات الرغص التي تصدر عن الأفراد مثل رغص السداد ، أو التخلي ، أو الترك ، وليس لمن صدر في حقه مثل هذه القرارات إلا اقلية الدعوى وتقديم الدليل على عدم قانونية القرار سواء أكان مصدر القرار الإدارة أو فرد من الأفراد . وهذه هي القاعدة التي يعبر عنها بأنه ليس للأفراد اتخاذ قرارات فردية بشئ حقوقا لهم ، ولكن لهم فقط تقديم ادعاءات قضائية للحصول على احكام بهذه الحقوق وان كانت هذه التفرقة تنتهي الى لا شئ بسبب الاجراءات الاجبارية في تطبيق قواعد المرافعات أمام مجلس الدولة والتي تتبع له باستمرار نقل عبء الاثبات على الإدارة للوصول الى الحقيقة (١) .

١٢٨ — وفي الحقيقة فإن علاقة الأجير برب العمل في تشريع العمل المصري (٢) قد أصبحت منظمة على أسس عدم جواز الاتفاق بين الطرفين على ما يخالفها في كلفة ما يتصل بهذه العلاقة ونواحي تنظيمها في التشريع . . . فيما عدا الجانب الخاص بالاتفاق على مبدئها ونشوتها وتحديد أجر العامل فوق الحد الأدنى المقرر قانونا ومنعه حقوقا فوق الحد الأدنى لما ضمنه له المشرع من امتيازات والذي يكون لإرادة الطرفين فيها سلطان لم يحرمه القانون — وبالتالي فإن هذه العلاقة قد أصبحت على هذا الوجه تخضع لنظام قانوني (٣) لا يمكن الخروج عليه أو مخالفته ومحدد متقنيا قبل الطرفين ، ويستمد العامل حقوقه من نصوص القانون ذاته اذا ما كان الاتفاق يخالفها — وبالتالي فلم يعد هناك فرق جوهري بين هذه العلاقة على هذا الوجه وعلاقة الموظف العمومي بالدولة — بل ان صاحب العمل يمارس عدة سلطات بحكم اشرافه وإدارته للعمل وخضوع العامل لسلطته في هذا الشأن ويكون إرادة رب العمل بالنسبة لعلاقة العمل وبصفة خاصة في حالتها الوقتية «*Mis à pied*» والفصل «*Révocation*» حتى ولو صدرت مخالفة للقانون نافذة نفاذا مباشرا بواسطة امكانيته في هذا الشأن — وغير مباشر لو تصورنا حاجته الى الجهاز الإداري للدولة لمعاونته في اجراء هذا التنفيذ عند معارضة العامل المادية له — وهذا فرض نادر

Pierre Pactet, thèse Paris, 1962. Essai d'une théorie de la preuve devant la Juridiction Adm.

٢ شرح قانون العمل — محمد نبيب حسب ص ٢٠ وما بعدها .

(٣) راجع شرح قانون العمل ، المرجع السابق ، ر ٢٨ وما بعده من كلفنا الموظف العلم باولياء طمعة (٢) مجلة ١٩٦٩ (٢) Scelle, G. le droit ouvrier

لوجود امكثيات التنفيذ المباشر لدى رب العمل لقراراته دون الحاجة الى الدولة وعجز العامل عن مواجهتها . ومن المقرر ان هذا الجهاز يعمل على نفاذ هذه الإرادة وما على العامل الا اللجوء الى القضى للحصول على حقوقه — فليس رب العمل صاحب الالتزام بمرفق علم — بالمعنى التقليدى^١ — ملزما قانونا كمقاعدة عامه بان يجعل على حكم من القضاء قبل فصل العامل بل معونه السلطات الادارية فى أعمال ارادته — ولا يستطيع العامل الا ان يلجأ الى القضى للحصول على التعويض او لالغاء الفصل لو كان تعسفيا اد احذر هذا الالغاء قانونا .

وبمثل الملزمه فى الجمع بهذا النفاذ المباشر لارادته أى رب عمل آخر لا يعتد فى الفقه التقليدى بأنه يدير مرفقا عاما وذلك بالنسبة للعاملين تحت ادارته .

١٢٩ — وليس هناك من أساس للتقارب بين النظام القانونى لتوظيفه العامه بما يكتله من نفاذ مباشر لارادة السلطات الرئيسيه التى تتولى المرافق العامه بالنسبة للعاملين فيها ، وعلاقة العمل الخاصة ، سوى ما تقتضيه الادارة بحسب طبيعتها سواء تولتها سلطة عامة أو خاصة من رئاسة وشراف وعلو فى اراده من يتولونها ونفاذ هذه الإرادة على من يرأسونهم لتحقيق غرض المنظمه أى الشخص المعنوى كما سبق القول وهو ما يتحقق فى « علاقة الوظيفة العامه » بصفتها أداء لعمل تحت اشراف وادارة السلطات الرئيسيه المتوليه تسيير مرفق عام كما يتحقق فى « علاقة العمل الخاصة » لأنها أيضا ليست سوى أداء عمل تحت اشراف ومباشرة شخص خاص يولى الاشخاص المستمر لحاجات عامة أى ادارة مرفق عام .

ولا تختلف علاقة الوظيفة العامه عن علاقة العمل فى هذا الصدد الا بشئ اراده السلطات الرئيسيه بالنسبة للتوظيفه العامه نافذة ذاتها نفاذا مباشرا باعتبار أن هذه السلطات ناشئة عن الدولة ، وهى ذاتها الطرف صاحب السلطة العامه . الا لو راعينا ان هذه السلطة العامه للقهر والقوة تتمثل فى اشربة والجيش وهى بلا شك مستقل من الناحية القانونية من الأشخاص العامه التى يدير مرافق عامة ، وبالمثل فى هذه الأشخاص لو عجزت مثل أى رب عمل عاقدى عن تنفيذ وقف أو طرد عمل لكان لجوؤها للشرطة — لو تجاوزنا عن وحدة الدولة من ناحية الشخصية القانونية — لجوءا مماثل لرب العمل الخاص . بينما الآخر اذا عثر عليه افعال ارادته — وهذا استثناء وفرض محض — بالنسبة للعامل احتاج الى اللجوء الى السلطات العامه المختصة لمعاونته فى انفاذ هذه الإرادة إذ هى ليست طريقا مباشرا فى علاقة العمل . وإلى بعض فروق طليلة تمسك به

١ من حالات الاستثنائية التى يجب صدور حكم من المحكم الناحية، دون رب العمل تقرير الفصل ، موطن الجمعيات والهيئات الخاصة وأعضاء التكتلات النقابية والشرعيات العامة ، فعون ١٩ نفيه ١٩٥٩ ، فعون ١٢٢ لسنة ١٩٦٢ .

أخرى منها أنه أصبح غير جليّز وقف نفاذ القرارات الصادرة من السلطات العامة بشأن الموظفين العموميين قضائياً ، والتي يختص مجلس الدولة (١) المصري بالفصل فيها وإنما يجوز فقط في حالات الفصل والوقف للمحكمة أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه بناء على طلب المتظلم بعد أن كان الوقف القضائي مقررًا من قبل في قوانين مجلس الدولة السابقة بينما يجوز لقضاء العمل وقف الفصل التعسفي للعامل ووقف النفاذ المباشر لإرادة رب العمل حتى ينصل في الدعوى الموضوعية بإلغاء هذا الفصل . إلا أن هذا الوقف لا يمكن تنفيذه جبراً على رب العمل إلا من طريق التعويض .

١٢. - وينبغي على ذلك أن النظام القانوني للتصرف الإداري الانفرادي قد يختلف عن النظام القانوني للتصرف الفردي للقانون الخاص ؛ ولكن هذه الخلافات ليست هامة ولا حادة بذات الدرجة التي يقول بها أنصار نظرية التصرف الإداري التنفيذي .

ويقول « جاك كادار » (٢) بالاضافة الى ذلك أن التصرفات الإدارية الانفرادية تكون غير متميزة أو شديدة الشبه حتى في النظام القانوني للتصرفات الامتدادية في القانون الخاص (٣) ، وبمعنى آخر لماهية يتعين البحث عما إذا كانت هذه التصرفات تحدد علاقات القانون العام والقانون الخاص وأيضا تميز المرافق العامة .

ورغم تبني « فيدل » لرأى مخالف لما سبق في تحديد التصرفات التنفيذية للإدارة يجعلها تشمل كل القرارات الانفرادية حتى ولو لم تكن قابلة للتنفيذ بالقوة ، فإن هذا الرأي المطرف والموسع في تحديد مظاهر السلطة العامة مردود بوجود العديد من التصرفات (٤) الإدارية المخالفة للتصرفات الفردية . وفي الحقيقة فإن « فيدل » يكون قد استقبل معيار النظام القانوني — على الأقل بالنسبة للنطاق الخاص بالتصرفات الإدارية الانفرادية — بمعيار شكلي (٥) إنما ليست لهذا الأخير أية صلة بمظاهر السلطة العامة .

(١) راجع في نص المواد ٨ ، (٢/١٢) ، ٢١ ، من القانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة والمواد ٨ ، (٢/١٢) ، ١٨ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة وقانون المواد ٢ ، ٦ ، ٧ ، ١٠ من القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٢٩ والمذكرات التبصيرية لهذه القوانين . والسادة ٧٥ من القانون ٩١ لسنة ١٩٥٩ .

(٢) المرجع السابق ملحق ١١٦ Jacques Cadart p. 103

(٣) راجع C.E. 5, 2, 1254 « Hamidia » J.C.P. 1944 2136. Comel. Maueret

(٤) راجع Vedel, note J.C.P. 1945, 7916, Cours polycopié de licencie
de 1951 - 53 p. 108, 527.

(٥) Jean Rivero, Existe-t-il un critère du droit Adm R.D.P. 1953 p. 279. (٥)

— ويعلق Cadart على ما يقوله Rivero ، في المتن بأنه يضع معية كراد في سبيل حل المشكلة نتيجة لنسبة غير المحددة الذي يعد محل نقاش فيما يخصه من نتائج .

١٣١ - ويتطرح من كل ما سبق أنه لا توجد فروق جوهرية بين طبيعة القرارات الفردية التي تصدرها الإدارة ، والتصرفات من ذات النوع التي تصدر من الأفراد لوحدها الأصول التي يقوم عليها ، تنظيم السلطة في الأشخاص المعنوية ، ولإصدار ، الأنشطة القانونية الأمرة ، والمنظمة للأنشطة المختصة في كل مجال ، ولتصرفات الإدارة ذاتها في أي مشروع التي بحكم فناء إرادته إدارية على مروجيهم لتحقيق غرضه ، ورغم التسليم بوجود فارق واختلاف في النظام القانوني الذي يناء عليه يصدر كل نوع من هذه التصرفات القانونية ، إلا أن هذا الفارق في الدرجة وليس في الجوهر ، وهذا الفارق يصعب حثه وبمبيرة . ويتطلب فإن معيار امتيازات السلطة العامة لا يعد شيئا آخر سوى البحث عن النظام القانوني الواجب التطبيق ، وبسبب هذا عملا استخدام امتيازات السلطة العامة لتحديد لأن الحدود الخاصة به ليست مطلعة وبالتالي فإن هذا المعيار يكون عاجزا عن تحقيق معيار للقانون العلم أو للاختصاص لأنه يتوقف بالتالي على معيار نظام القانون العام (١) .

ويقول « ريفرو » أنه فيما يخص بالتمييز للقانون العلم بفكرة أسلوب السلطة العامة وبالتالي تمييز المرافق التي تخضع لهذه الأساليب في إدارتها وقصر تعريف المرافق العامة عليها ، فإنه بالإضافة إلى صعوبة تحديد موضوعات القانون العام فإنه سوف يبقى دائما هذا السؤال في مواجته الفضي : هل يوجد معيار لتحديد القانون العلم أو المرفق العلم حتى ولو أبعث تلك المعيار المقول بها ؟

ولقد تنبى « ايزنمان » رأيا مشابها لرأى « ريفرو » عندما ذكر أن العلم القائم للمشكلة في فرنسا يتفق مع الأسلوب القضائي البريتوري ، وهو حل يقوم على تكيف الحالات جزئيا دون أية قاعدة علمية .

ويقول « كادار » تعليقا على هذا الموقف أن المشكلة تدخل بذلك في نطاق الحلول الجزئية . وهذا الموقف يتعارض مع فكرة القانون العلم الذي يحاول تحديد القانون الواجب التطبيق بالنسبة لمنظمة أو مجموعة من المنظمات بصفة عامة . وبالنسبة لتنشيط معين أو مجموعة من الأنشطة سواء بواسطة النظرية التقليدية أو النظرية القضائية للمرافق العامة .

ومن ثم فإن هذا المعيار بدوره لم يفشل لمقط في تحديد ما هو القانون العلم أو في أن يحدد اختصاص مجلس الدولة الفرنسي ، بل فشل حتما كذلك في تحديد ما يقتضونه من اشتراط النظام القانوني المتميز الاستثنائي من القانون . نعم اللازم للاعتراف بصفة المرفق العلم .

١٣٢ - ويتعين أن نبرز أنه في نطلق « الدولة الحارسة » لمصلحة الرسمية والقطاع ، لا يكون للدولة نشاط في اشباع أية حاجات للأفراد

سوى حاجيات السلامة والامن في الداخل والخارج ، وهذه الحاجيات لا يمكن اشباعها إلا بالسلطة العامة ، فالمرافق العلميه الاداريه أو التقليديه وهى التى تدخل ادارتها في نطاق وظيفة « الدولة الحارسة » وحدها بحسب التفكير الفردى والراسمالي يكون محلها وحده استخدام السلطة العلميه لتحقيق الامن والنظم العام . ولذلك فان وسلطانها هى وسلطان « القهر والتنفيذ المباشر » وحدها . ان مرافق البوليس والجيش في الحقيقة لا يقوم بأى عمل في المصنع سوى استخدام القوة والقهر لتحقيق النظم العام للدولة وحمايه ، ان أسلوب هذه المرافق التقليديه كلها واحد انه القوة (١) والتنفيذ الجبرى المباشر لتحقيق النظم العلم ، وهذه المرافق تمثل «الدولة الحاكمه» «L'Etat Gouvernante» ودورها سلبى لا يتحرك الا عندما يقع عدوان على استمرار وانتظام الاشباع المستمر لحاجيات الامن والسلامه العلميه . وهى لا تمارس نشاطها لاشباع غير ذلك من الحاجيات العلميه الا استثناء وفي اوقات الضرورة في ظل وظل الدولة الراسماليه أو الحارسة . فالدولة « الحاكمه » ان مرافقها الاساسيه الامن والسلامه العلميه . وهى مرافق سلطه علميه «Services d'autorité» وخدماتها تمثل في ممارسه السلطة العلميه العامة «Puisseance publique» ، ووسائلها هى وسلطان السلطة العلميه اى اصدار قرارات تنفيذيه تفرض بالقهر والقوة المجرده على الافراد وفقا للنظام القانونى الموضوع لممارسه هذه السلطه العلميه «Règles sur l'exercice de l'autorité» ، وهو نظم قانونى خاص ومتميز .

١٢٢ - انها عندما تقوم الدولة الاشتراكيه بتوسع دور الدولة في توفير الاشباع المستمر المنتظم للحاجيات العلميه لمواطنيها ايجابيا عندما تتولى اداره كنهه وسائل الانتاج أو معظمها التى يمتلكها الشعب ، وتسيطر على التوزيع والانتاج والخدمات وعندئذ تبرز علاقة « الدولة الخادمه » «L'Etat servant» - ويتقلص دور « الدولة الحاكمه » وتنزوى خلف « الدولة الخادمه » اذ لا تتحرك « الدولة الحاكمه » ، الا لتحقيق غايات « الدولة الخادمه » - لهى لا تظهر الا في الحالات التى يستلزمها نشاط الدولة الخادمه وتحتاج الى السلطه في تحقيقها ، وهى عند ادارتها للمرافق العلميه الانتاجيه والتجاره تمارس وظيفتها الاساسيه كدولة اشتراكيه والتى لا تكون بدونها متمتع بهذا الوصف ، وتصبح السلطه العلميه وسيلتها لتحقيق هذا الغرض وخادمه له . وليس غايه اساسيه من وجودها كما في الدولة الراسماليه .

(١) راجع Jacques Cudart ، المرجع السابق ص ١٠٤ هابش ١١٩ ، ص ١٠٧ وما بعدها وهو يسفر من ذلك بطلان وصف العلول « الميكروسكوبيه القريه » بدلا من العلول « الميكروسكوبيه الملكيه » - وينكر ان رأى « ريفيرو » والويسان يلاكم ما ذهب اليه من ضروره وضع حل تقضى لشكله توزيع الانفصال بين مجلس الدولة والمحاكم المساعده هناك لنقل المعيار الذى سبق الممرض لها في تحديد القفون العلم وتبنيه من القفون العلميه .

١٣٤ — وتوفر المرافق العامة التي ينهض بها «الدولة الاشتراكية الخدمية» خدمات وسلع للمواطنين لاشباع حاجتهم ، وتصل بحياتهم ، ورغم حيوية هذه الأنشطة وأهميتها البالغة — بالنسبة للأمن الذي يوفره مرافق السلطنة — من المرافق الاقتصادية بحكم فلياتها وأهدافها لا تحسج ادارتها الى وسائل السلطة العامة الا استثناء اذ هي ادارة اشياء واموال اسلب وتنعيمها بلوى لسلطة في المشروعات الاقتصادية المختلفة ، قبل ان تكون قهرا للشر بالضرورة المرحودة في « الدولة الحزمية » ، ولا يعد تنظيم التوى العاملة قهرا للشر الا عند اخضاعهم استثناء بواسطة السلطة العامة — فلا يعد قهرا للشر بضرورة الموجودة في الدولة الحارسة اخضاعهم بواسطة السلطة العامة للسرعات التي يشتركون ككفراد من الشعب انعمل في وضعها — واساس سب انه لا يمكن تصور — لائحة ١٩٨٠ رسم المواطنين ونند بالقهر الادارى قرارات فردية شراء سلعة معينة أو التمتع بخدمة معينة — لعل يتصور عدل في أى مكان في العلم اصدار قرارات ادارية تنفيذية يلزم كل فرد في مسمى معين ، أو فرد بغذات شراء سيارة ، أو باستهلاك عدة أرغفه و عدة امرار مكعبة من المياه يوميا — ان الدولة تدبر هذه المرافق الانشجية راجحارية الرنطة في عباتها بالاحتياجات والحريات الفردية الشخصية لبراهدين في استهلاك واستخدام ما يشاؤون وفقا لرغبتهم الشخصية .

— هذه المرافق اشباع الاحتياجات الجماعية للمواطنين وفقا لرغبتهم بضرورة اخرى وقت لتوليين الاقتصادية الخاصة بالمرض والطلب بمعنى اشباع وفقا للاحتياجات الفعلية للمواطنين الذي لهم حرية الاستهلاك أو الاستددة منه دون أى جرم من الدولة في ذلك .

رسم هذه الادارة للمرافق الاقتصادية نسخة لذلك وقت لنظام القانونى المدنى والتجارى ، أى للقواعد القانونية العادية «Droit commun» — وظلت للسياسة العامة للانتاج والتوزيع التي ترسمها الدولة — وحسب السعيست الادارية والمالية الداخلية للأشخاص المعنوية المولدة لها . وأنواعه اسميه الوصلية واربانه عليها وهذه هي وحدها « القواعد التي سميز بشنفاد المدنى » وسررغيب السلطة العامة .

١٣٥ — فلا يتصور في أى مكان في العالم كما قلنا ان يكون توزيع السلع والخدمات على الأفراد حبرا عنهم بقرارات عامة أو فردية تنفذ بالفترة قبلهم أى قبل كل فرد منهم ، ولا يمكن الخلط بين ما تقدمه وبين صدور القرارات بسببته بتحديد الحدود التصوى أو الدنيا لاستهلاك الأفراد بالنسبة لمواد أو سلع نوبينية أو غذائية أو ما يملؤها وتحديد مواصفاتها وانماها والسعر لحبرى لها ، فان هذه القرارات تصدر عادة استثناء لعدم كفاية الإنتاج لتلبية

Cell que des facultés de droit : le fonctionnement de l'entre-
prises nationales en France, Paris 1986 p. 21 (L. Guibaud) ;
développement futur de la personnalité juridique de l'entreprise d'Etat,
Revue de Droit 1984 T. 2 p. 230

كل رغبات المواطنين الاستهلاكية ، وهي بحسب النظام القانوني القائم في مصر تصدر من المرافق الادارية التقليدية أو من الدولة بصفتها « دولة حاكمية » وهي وان كانت من وسائل السلطة العامة في تنظيم المرافق العامة ، فلتها تصدر عادة في الدولة الاشتراكية من المرافق الانتاجية والتجارية أو « الدولة الخادمة » اذ هي بحكم تنظيمها القانوني هدفها توفير الخدمات والسلع لبهاير الشعب ، ويتم وضع النظام القانوني لانتاجها وتوزيعها بواسطة « السلطة السياسية المركزية الحاكمية » لموظيفة هذه المرافق الانتاجية والتجارية توفير الاشباع المستمر للحاجات العامة للمواطنين ، وهذه القرارات التنظيمية المشار اليها تنفذ داخليا في المرافق الاقتصادية وتحدد حركتها انها هي لا تفرض بالقوة على الفرد الحصول على سلعة أو خدمة منها على وجه مماثل لما تتضمنه الاوامر المردية أو العامة التي تصدر من « الدولة الحاكمية » بصدد رفق الأمن أو التعليم مثلا ، ولكن الفرد يبقى دائما وفقا لحرية الشخصية وحسب حاجله الطبيعية ، أي وفقا لقانون الطلب الاقتصادي ، حرا في طلب الخدمة أو السلعة التي توفرها الدولة الخادمة في حدود امكاناتها المقررة والمنظمة بمثل تلك القرارات العامة والجبرية . ان « الدولة الاشتراكية الخادمة » لا تفرض بالقهر على مواطنيها طلب سلعة أو خدمة معينة ، ولكنها تنتج وتوفر لمواطنيها ما يطلبونه من السلع والخدمات ، وتحدد الحدود الملزمة التي يجلب المواطن اى طلبه في نطاقها - بآرائه الحرة وحدها - وفقا للاحتياجات الملحة والمالية التي يوفرها له نصيبه في الناتج القومي مقابل عمله .

١٣٦ - ومع ذلك فان المرافق العامة الاقتصادية والتجارية قد تخضع في تنظيمها وانشائها وممارستها لنشاطها وعلاقتها بالامراد الذين يديرونها وفي تنظيم علاقتها بغيرها من الاشخاص العامة أو الخاصة أو الدولة ذاتها لقواعد تبرز فيها عناصر السلطة العامة ، وهذه السلطة العامة تكون ظاهرة في التنظيم الداخلي لها دون علاقتها بالمواطنين المنتفعين بخدماتها وانتاجها - وهذا الازواج في القواعد القانونية - عندما نسلم بالتقسيم الفعلي للقانون حسب الفقه التقليدي - ليس له من سبب الا ان القانون ينظم عادة الأنشطة بشكل موضوعي ويحدد كيفية احداث اثر قانوني نتيجة لتصرف قانوني في مجال هذه الأنشطة ، وبالتالي يتفق في الدخول في هذه المجالات في الدولة الاشتراكية الاشخاص العامة والاشخاص الخاصة .

ويخضع الامراد الطبيعيون الذين يتولون امر الاشخاص العامة ، في تصرفاتهم القانونية مع المنتفعين بنشاطها أسلسا للقواعد التي يقال انها قواعد قانونية خاصة لانها موضوعيا تنظم موضوع النشاط الذي يديرونه ، وهو خدمة الشعب وتوفير الاشباع المستمر لحاجاته العامة على النحو السابق ايضاحه .

١٣٧ - انما يتبقى - رغم كل ما سبق - صحيحا القول بأن هناك قواعد قانونية تنظم ممارسة الامراد القانونيين بإدارة الاشخاص العامة تنفيذ قراراتهم مباشرة بالقوة والجبر ذاتيا - سواء باعتبارها أطرافا في علاقات

تتوحيه أو لتحديد مراتر قانونية للأفراد على استقلال ومبادأة وفرد من اشخص العام ، ولا يميز هذه القواعد بشيء عن أية قواعد قانونية أخرى بهذا المبدأ والاستقلال في التصرف وفي أحداث الأثر القانوني الذي تنبع من الإدارة وهو ما يطلق عليه حنفيا في التنفيذ المباشر . لأرادتها بالقوة واسير ودون حاجة تلجؤ الى القاضي للحصول منه على إذن بممارسته سنته الأوامر واعمر هذه كما هو الشأن بصفة عامة بالنسبة للأفراد .

و . قواعد التنفيذ المباشر . هذه يتجلى بها اشخص العلم في ادارته بمرق العام باعتباره سلطة عامة ، ولا تكت أن الدولة بصفته صاحبه الأمر لتنهى احكام في كل العلاقات القانونية وليست مجرد شخص عدى بملك وحدها أو هي وما تنشئه من اشخاص عامة سلطة التنفيذ مباشر هذه ، وهي في ممارستها لهذه الميزة تكون مديرة وقضيه مع بعضه مينة أصلا على الصالح والنفع العام ومقتده به يوما في تصرفتها . واجيزه الحكم المرفعية بما تقوم عليه من مرائق تنفيذية تمارس نشاطها في حاسه في حالات الضرورة وتنسبه لما يتصل بالأمن الداخلي والخارجي وعلى جميع سلطة « تنفيذ المباشر » ، إذ هي في مجموعها الدولة صاحبه سلطة النهائية في المجتمع ، ومن ثم فليس طبيعيا ولا منطقيًا سواء بحكم دسعة وجودها أو مسؤوليتها أمام الشعب ، أو لعرض الأساسي منها ر حالات ضرورات الأمن التي يواجهها . أن تلجأ الى القاضي في مباشرها بوضعها ليدان لها في كل الأحوال بممارسة ما لديها وبحت يدع فعلا من رسائل حقين قوة التزام نهائية على كاتبة الأفراد مع ما في ذلك من تعطيل برانيتها حتى استصدار هذا الأمن . ورغم تبع الأفراد في ادارهم لشط الذي يمارسونه بسلطات مماثلة يقرها لهم القانون بحيث يمكنهم من تنفيذ المباشر لأرادتهم مثل ، سلطات رب العمل « التنظيمية والتدبسية بعنده لعماله — فانه رغم أن الفرض العكس في هذه الأحوال هو تمكن هؤلاء الأفراد بوسائلهم الخاصة من تنفيذ أراهم وحماية سلطات الدولة لهم في ذلك حتى يضمن القضي في النزاع — فإن الفارق بين في أن الدولة تلجأ الى أية جهة أخرى غيرها لتنفيذ أرادتها أو لحماية هذا النفاذ على خلاف الإمراد ، الا لو بغضينا عن أن الدولة شخص معنوي واحد واعسرا لجوء الإدارة العامة لأي مرتق ، الى سلطات الشرطة ، لأعمال التنفيذ لأراضيها عند المعارضة ، يجعلها في مركز مماثل للأفراد في هذا الخصوص .

ولمعد أن ينفذ الدولة بأجهزتها الأساسية أرادتها . وانها لا تمنع سلطة التنفيذ المباشر لما تنشئه من اشخاص عامة لمعاونتها في أداء وتطبيقها ، كدولة خادمة للشعب ، بالأسلفة الى مهمتها ، كدولة حاكمة ، وخاصة في المجتمع الاشتراكي — الا بقدر وفي حدود ضيقة وبحسب الحاجة الملحة ليتسنى ممارسة تلك الاشخاص العامة لنشاطها . وبصلة حاسه الاشخاص العامة المتولية إدارة المرائق العامة الانتاجية والتجارية . إذ انها اشخاص خادمة للشعب ، أساسا وليست حاكمة له .

١٢٨ — ولا يمكن أن تكون قواعد التنفيذ المباشر هذه وحدها الآن على هذا النحو — لو أغفل وجود ما يمثلها للأفراد في حالات الضرورة وما يمثلها بالنسبة للإدارة الخاصة — هي ما يرضى الفقه التقليدي بأن يتخلص في حدودها القنون العلم أو القانون الإداري — ولا يمكن أن تكون هذه القواعد مع ضالتها بالنسبة للمجموع العام (١) للنظم القانوني المسير للمرافق العامة التي تديرها الأشخاص العامة العديدة والمتزايدة في المجتمع الاشتراكي في مصر هي القواعد المسيرة للمرافق العامة . . بل إنها نسبة ضئيلة لا تكاد تظهر في ظل « الدولة الاشتراكية الخالصة » ، كما كانت بارزة في ظل « الدولة الحاكمة » وخلال العهود الاستبدادية للدول الرأسمالية في القرون السابقة على القرن الثامن عشر في أوروبا .

١٢٩ — ولا شك لدينا في أن « قواعد التنفيذ المباشر » وحدها — بل بعبور الذي كانت واضحة فيه خلال القرنين الماضيين في فرنسا — بسبب طبيعة الدولة ذاتها — هي وحدها التي يقصدها الفقه الفرنسي مستخدما في ذلك اصطلاحات عدة لتمييز المرافق العامة وما يتصل بها من عقود ادارية وغيرها . انهم يقصدونها ولا يقصدون القنون العام بمعيار تحديده بالشخص العام الطرف في العلاقة القانونية ، وقد كانت هذه القواعد في ظل الوظيفة التقليدية للدولة العارسة تمثل القسم الواسع الاساسي من نشاطها المتميز عن الحالات الاستثنائية التي تطبق فيها القنون الخاص ، حيث كانت تمارس النشاط المحدود لحراسة الدولة بوسائل السلطة العامة التي تحتكرها ، وكان يتوفر غالبا في تصرفاتها وجود النظم القانوني الاستثنائي ووسائله التي انعكس وجودها وأهميتها وتأثيرها على الفقه التقليدي فجعله شرطا لوجود المرافق العام كما سلك البيلان تفصيلا من قبل بالاتفاق مع نظريته السياسية في تحديد وظائف الدولة الحارسة .

١٤٠ — ولتمييز هذه القواعد عموما في النظام القانوني ، لماتنا نطلق عليها تميزا لها عن غيرها « القواعد القانونية ذات التنفيذ الإداري المباشر » أو « قواعد الممارسة التنفيذية المباشرة للسلطة العامة » بدلا من الاصطلاح التقليدي الذي يطلق عليها — وتكون هذه القواعد في مقابل « القواعد القانونية ذات التنفيذ غير المباشر » أو « التنفيذ القضائي » — لضرورة اللجوء الى القضاء في كل الأحوال لتنفيذها قهرا على من يخالفها ، وهي التي يمكن أن يطلق عليها « القواعد العامة » في مقابل « القواعد الاستثنائية من القواعد العامة » .

والقواعد القانونية « ذات التنفيذ الإداري المباشر » امتياز للدولة الأشخاص العامة أصلا كعامة عامة فهي طرف في العلاقة القانونية ، هي تمارس التنفيذ المباشر بواسطة الأجهزة التابعة لها مباشرة ، والتي

(١) قانون برسالة « محمد كامل ليلة المرجع السابق ص ٢٦ حيث يلخص بمعيار السلطة عامة وهي في نظره « لتبني التنفيذ المباشر » كعناصر لتعريف القنون الإداري .

بمخنها بحكم تنظيمها ووجودها من هذا التنفيذ ولا تلجأ في ذلك إلى أية سلطة أخرى فهي فيه المنظمات العلمية في المجتمع . أنها يجوز استثناء أن تحول « سلطة التنفيذ المباشر » لأشخاص غير عامة كلها أو بعضها .

والنوع الثاني من القواعد « ذات التنفيذ غير المباشر » تخضع له «روابط القانونية» التي تنشأ بين أشخاص مخاطبين بأحكامها سواء الدولة أو غيرها من الأشخاص العامة أو الخاصة ولكن لا يصلح هذا المعيار وحده لتقسيم — كما رأينا من قبل — في تقسيم القانون إلى قسمين كبيرين عام وخاص إذ لا يقتصر القانون لعام أو الإداري على هذه القواعد وحده . ويستتبع المرافق العامة أيضاً بمقتضاه على تلك التي تمنع إدارتها بممارسة السلطة العامة «ى تطبيق » قواعد التنفيذ المباشر « في المسائل المهمة السالفة الذكر والتي سعلق بهاها ومبالها ونشاطها وعلاقتها بالمنفعين بخدمتها والاضطرار بمنافعها ولا أساس إذ لضرورة توفر ركن لنظم القانوني الاستثنائي من لنظام العام لوجود المرفق العام .

٢ — عدم سلامة معيار الشخص العام كأساس لتحديد القانون العام أو المرفق العام :

١٤١ — أدى تقدم الاشتراكية واتساع احتكارات الدولة ونشاطها وممارستها لتدرك كبر من هذا النشاط دون حاجة إلى ظهورها كسلطة عامة على النحو السابق ذكره . إلى ظهور خطأ بناء أساس للفرقة بين القانون العام والقانون الخاص على أساس الموضوع الذي ينطوي عليه تنظيم كل منهما (١) ، من حيث تنظيم الأول للمرافق العامة أو للسلطة التي يمارسها الإدارة لإدارة المرافق العامة ولم يعد سوى العرض للمعيار الذي يقوم على أساس وجود شخص عام كطرف في العلاقة القانونية كأساس لتقسيم القانونين وأيضاً كأساس لتحديد المرفق العام باعتبار أنه مقصور على ما تتولاه أشخاص عامة في الفقه التقليدي . ولسلطة هذا المعيار فقد تنبأه ١٢٠ بعض الفقه المصري قبل الثورة الاشتراكية — وقد رأينا أن الدولة لا تحتكر وحدها أساليب السلطة العامة أو التنفيذ المباشر الذاتي لإرادتها . كما أنها تعهد أسسها على استخدام القواعد القانونية المدنية والتجارية في إدارة المرافق العامة الاقتصادية ، وكذلك فإنها لا يهرم عليها استخدام هذه القواعد في إدارة مرافقها التقليدية — فالدولة لا تنترم ذاتها

(١) راجع في ذلك Dr. Cornill المرجع السابق ص ٦ وما بعدها وأحكام المشرع بها منه وبمصلحة عامة حكم محكمة لنزع في قضية Dr. Rollet في ٤ يونيو سنة ١٩١٠ . هـ. قرارات المحكمة لا تسمى مجلس الدولة أن يتم تنظيم الاستثنائي لنموذج لإدارته وبما اتصل بمقدوره عام . انتهى » (T.O.R. 446) وقرن « إيرلن Course de doctorat (El) 1933 - 1933 p. 91.

٢ راجع في بعض النوازل - السبوري - أبو محبت . المرجع سبق ص ٢٥٨ وما بعدها .

الذين يبيعان قواعد قانونية في ادارتها للمرافق العامة متميزة تظهر فيها دائما كسلطة عامة — كما يدعى الفقه التقليدي — بما يتضمنه ذلك من حق التنفيذ المباشر واستعمال السلطة والقهر في أحداث وتعديل المراكز القانونية منفردة على سبيل الاستقلال ، فلا ينكر أحد من هذا الفقه التقليدي صلة الشخص العام وبالتالي صلة المرفق العام على النشاط الذي تمارسه « الهيئة العامة للإصلاح الزراعي » بالنسبة لإدارة ما تحت يد الدولة من الأراضي التي تملكها وتستولي عليها بمقتضى قانون الإصلاح الزراعي — مع خضوع معظم نشاط هذه الهيئة مع المنتفعين من خدماتها لقواعد القانون الخاص بالتحديد التقليدي ، وبصفة خاصة بالنسبة لمستأجري هذه الأراضي قبل توزيعها ، وبالنسبة لمن تتعامل معهم في تعريف المحصولات الناتجة مما تزرعه الهيئة من أراض مباشرة في نطاق النظام الذي حدده قانون الإصلاح الزراعي .

١٤٢ — ولا يمكن الزعم بالنسبة لما أصبحت تمارسه الدولة من نشاط بواسطة المشروعات المؤممة أنه ليس نشاطا مرفقيا حتى مع اتباعها قواعد القانون الخاص بالتقسيم التقليدي ، وقد رأينا من قبل كيف اضطرت الفقه الفرنسي الى التسليم بهذه الصفة المرفقية لهذا النشاط وبصفة خاصة لما كان يدار منه (١) قبل التأميم بطريق الالتزام ومع عدم أنكر وجود الدولة أو الشخص العام كطرف في العلاقات القانونية الناشئة عن ممارسة هذه الأنشطة المستحدثة على مهمتها التقليدية ، فاتها تخضع بحسب تنظيمها القانوني للقواعد القانونية العادية التي تحكمها علاقتات الأفراد في تعاملها معهم . بسبب الطبيعة المتميزة لهذه الأنشطة ، وخضوع ادارتها أساسا للقواعد الاقتصادية المتصلة بالعرض والطلب وعدم ملائمة أحكام امتيازات السلطة العامة عليها ، لاتصال هذا التعامل بالحرريات الشخصية للأفراد ، والتي تسلزم هتما عدم تميز إدارة هذه المرافق بالملو والسيادة على إرادات المنتفعين بها استنادا الى السلطة العامة ، اذ ان هذه الإدارة في هذه الحالات تعمل بصفتها « خادمة للمنتفعين » وليس بصفها « إدارة حاكمة » لهم أي أداة حكم وقهر لآرائهم .

ويتبع الدولة كذلك في غالبية الأحيان في المشروعات المؤممة أحكام قانون العمل — وهو بحسب الراجح في الفقه التقليدي حتى الآن من القانون الخاص — وذلك في تنظيم علاقة هذه المشروعات بالعاملين فيها وذلك لاعتبارات سياسية واقتصادية وحفاظا على الملامات التي تقتضيها حسن الإدارة بما يستلزمه ذلك من المحافظة على الأوضاع القانونية والمراكز القانونية السابقة للعاملين ، ولعدم حرمتهم من الامتيازات المقررة لهم في ظل الإدارة الخاصة قبل التأميم ، ولعدم ملائمة القواعد الموضوعية لتنظيم علاقة العاملين بالدولة في مرافقها التقليدية لتحكم علاقاتها بالعاملين في المرافق الاقتصادية ، وذلك لسبب واضح وبسيط هو اختلاف نوعية عمل الوظيفة

(١) راجع في ذلك الفقرات ٧٦ وما بعدها السبعة . وكذلك الموظف العام فيها وقضاء سنة ١٩٦٩ الفقرات ٣٤٧ وما بعدها من ٧٢٠ وما بعدها .

في كلا المجالين ، ففي المرافق التقليدية الوظائف العامة بالضرورة ليست إلا ، مساهمة في اداره حكم ، — أما في المرافق الاقتصادية فاعمل المرافق مساهمة في انتاج أو خدمات ، وقد جعلت تلك الدول الرأسمالية التي حلت فيها تنهيم جزئى من فرنسا .

١٤٣ — ولقد عمد النظام القانونى للعاملين في معظم المؤسسات العامة في مصر — وهي بلا خلاف في الفقه التقليدى بعد من أشخاص النبلون العام وتقوم بداهة على مرافق عامة — الى اساع احكام قانون العمل ثم بطور النظام في المؤسسات الاقتصادية الى تطبيق لائحة الشركات عليها . بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٨٠٠ لسنة ١٩٦٣ الذى بناء عليه أصبح العاملون في المؤسسات العامة مع الإقرار لهم بصفة الموظفين العموميين — يخضعون لعقد العمل الفردى إذا كان فيه نص أسخى من اللائحة أو فيما لم يرد فيه نص وأصبحوا يخضعون لذات النظام القانونى الذى يخضع له العاملون في الشركات ، وقد أقر المشرع هذا التوسع في المادة الأولى من القرار الجمهورى رقم ٣٢٠٩ لسنة ١٩٦٦ بشأن نظام العاملين في القطاع العام فيها بتصل بتطبيق قانون العمل فيما لم يرد فيه نص كما أبقاه المشرع بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ (٣) بإصدار نظام العاملين في القطاع العام — ولم يقل أحد بعد في الفقه التقليدى بأنه نتيجة بوحيد النظام القانونى للعاملين في الشروعات المؤممة مع العاملين في المؤسسات العامة وتطبيق تشريع العمل كنظام مكمل لنظامهم القانونى الموحد سواء بالنسبة للعاملين في الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة ، شركات وجمعيات والمنشآت التابعة ، التى ما زال الفقه التقليدى يصر على أنها أشخاص خاصة — لم تعد المؤسسات العامة تقوم على مرافق عامة وزالت عنها صفة الشخص العلم لعدم اتباعها في نظام العاملين لديها قواعد السلطة العامة وحدها ١٩

١٤٤ — وبناء على ما سبق فقه لا يوجد أمام الفقه التقليدى بالنسبة لهذه المؤسسات — بعد أن أصبح يحكم أغلب علاقاتها القانونية قواعد من القانون الخاص بالتقسيم التلقائى التقليدى ، وبعد أن لم تعد الإدارة تتمتع بامتيازات السلطة العامة دائما وبصفة حصرية حسبما يقول به الفقه كنسب لتبنيز المرافق العامة — إلا أحد حلين . . أما نفي صفة المرفق العام عن هذه المرافق !! — أو الاعتراف بصفة المرفق العام لنشاط المؤسسات العامة الاقتصادية ووحداتها التابعة لها واعتبار القواعد القانونية التى تطبقها أيا كمن مصدرها سواء أكلن

١٩ ينص هذه المادة على أنه تسمى أحكام هذا النظام على العاملين بالمؤسسات العامة والوحدات المنسوبة تتبعها لها وتسمى أحكام قانون العمل فيما لم يرد فيه نص في هذا النظام أى أن يكون العمل أصبح قانونا مكمل لهذا النظام القانونى .

٢١ حسن المادة ١ من هذا القانون على أن تسمى أحكام النظام المرافق على العاملين بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية لصفة لها وتسمى أحكام قانون العمل فيما لم يرد به نص في هذا النظام .

القانون المدني أو القانون التجاري أو تشريع العمل .. جزءا من القانون العلم — بحكم وجود الشخص العلم طرفا في العلاقة القانونية التي تحكمها هذه التشريعات !! وهذا الاتجاه الأخير هو ما ذهب (١) اليه المحكية الإدارية العليا في مصر عندما اعتبرت العاملين في بعض الهيئات والمؤسسات العامة « موظفين عموميين وفي مركز لائى » رغم النص في نظامهم القانونى على سريان تشريع العمل عليهم ، ورغم أنها قضت بأن قواعد تشريع العمل تعتبر من « القانون الخاص » ، وقد ظلت المحكية أن القواعد المستمدة من هذا التشريع لتحكم علاقة العاملين بالشخص العلم تعد جزءا من النظام اللائى لهم ، أى « قانونا عاما » ، وعلى هذا الأساس فانه وفقا لهذا القضاء يكفى أن يكون الشخص العلم طرفا في العلاقة القانونية لكى تكون القواعد القانونية التى تحكمها جزءا من القانون العلم .

ويترتب على هذا الاتجاه وكنتيجه حتمية للآثار التى رتبها النورة الاشتراكية ، من اتساع مجال نشاط الأشخاص العامة ، أن يصبح كل ما يطلق عليه « قانون خاص » بالتقسيم التلقائى التقليدى — عندما تكون العلاقة القانونية بين أشخاص خاصة — هو أيضا « قانون عام » عندما يكون أحد أطراف العلاقة القانونية شخص عام يدير مرفقا عاما بالقواعد العادية غير متميز بامتيازات السلطة العامة .

(١) راجع مجموعة الكتب الفنى للمحكية العليا س ١٠ من ١٠٢٢ رقم ٢١٢ ، من ١٠٢٨ رقم ٤٠٤ « من سكت حديد الفلنا ٢ » من ١٢١٦ رقم ١١ ، من ١٢٢١ رقم ١٥ « عمال فناء السويس » وتقول المحكية « اذا انحازت لائحة الجزاءات لمصر هذه قناة السويس لمل العليل مع حرمة من المكافء بدون اعلان ، وأعلنت لى بيلان نطق هذه 'ترخصة وحدود استعمالها الى العائلات النصوص عليها فى المادة (٤٠) من المرسوم حقون رقم ٢١٧ لسنة ١٩٥٢ بشأن حدد العمل الفردى — فان مقتضى ذلك جعل حكم المسادة (٤٠) « المستمر من قانون حدد العمل الفردى ، نسا منجبا لى نلائحة المذكورة يبرى على عمال الهيئة لا باعصاره تطبقها لهذا القانون فى شأنهم » بل بوصلة قاعدة تطبيقية من قواعد النظام اللائى الذى يلخصون له فى علاقتهم بالهيئة ، راجع كذلك محكية عليها رقم ١٤٨ لسنة ٩ فى ١٩/١١/١٩٦٦ ، رقم ١٤ لسنة ٩ فى ١٩/١٢/١٩٦٦ غير منشورة — « عمال سكت حديد الفلنا » وتقول المحكية فى قضيتها « ان استعارة بعض الأحكام التى تنظم العلاقات التقنية لكى تحكم حالاته خاصة بوظائف الدولة بناء على النص عليها أو العلاقة بينها ، يجعل الأحكام المستعارة أحكاما تطبيقية عامة بكل ما يترتب على ذلك من آثار » .

وراجع المحكية الإدارية العليا مجموعة المبادئ فى عشر سنوات من ١٣٣٥ رقم ١ — « ١٩٥٨/١١/٢٢ حيث اعتبرت المحكية عاملين لى ٦ كالية لىكتوريا » بوظائف عموميين لتحويلها الى مؤسسة عامة بملضى 'لقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥٧ رقم بناء علاقتها بهم خلاصة لتفريع العمل والطود المبرمة بهم من الإدارة العلمية — وبمثل هذا المبدأ قضت لى الدعوى العالصة بصل « شركة القذائف النغلة ذات الطيران السريع سريا » المجموعة من ١٣٢٣ — ١٤١ — ٨ فى ١٩٦٤/١٢/٥ .

وراجع كتابنا الوثائق العلم فقها وقضاء سنة ١٩٦٩ من ١١٠ وما بعدها من ٦٦٥ وما بعدها .

١٤٥ — وفي الحقيقة يعد الانجاء الأخير للمحكمة العليا محاولة للابتداء على التقسيم الثلاثي التقليدي للقانون ، لا تتفق مع الأسس التي قام عليها وهي اختلاف طبيعة القواعد القانونية في كل من هذين القسمين وهذه المحاولة بنيت بذاتها انهيار هذه الأسس ذاتها ، وكان يتعين حتما أن يحدث ذلك التغيير الذي ترتب على التطبيق الاشتراكي حتى يتكشف عدم صحة هذا التقسيم وزيف الأسس التي يقوم عليها ، فالمحكمة العليا رغم اعبادها اساسا على معيار ، الشخص العلم ، الطرف في الرابطة القانونية ، بضيف معيار السلطة العامة ، والمرفق العام ، والمصلحة العامة وعلوها على السلطة الفردية ، وحشد كل هذه المعايير على هذا النحو اكبر دليل حليم على عجز كل منها على حده ، فضلا عن عجزها مجتمعة عن تحديد القانون العام وتمييزه عن القانون الخاص . ويعد ما تضمنته الأحكام في استنباطها — بالانسائه الى ما سبق — متهمدا على كل تحديد ، فهي تقول ان القانون العام ينظم ويرعى المصلحة العامة مع رعايته المصالح الفردية فيها . والقانون الخاص ينظم ويرعى المصلحة الفردية مع مراعاة المصلحة العامة . فالمصلحة العامة ليست في هذا المنطق — كما يقول « ميلل » — سوى مجموع المصالح الخاصة . فكيف إذن يمكن الاعتماد على هذه الأفكار للتمييز بين قسمي القانون . والمصلحة العامة الغامضة بالصورة السابقة ليست في الحقيقة سوى رعاية حسن سير وانتظام المرافق العامة باعتبارها النشاط الاستثنائي المبثول لاشباع الحاجات العامة لأمراد المجتمع والمرفق العلم بهذا المعنى لا يخضع لقواعد القانون العام التقليدية وحدها والنشاط الفردي ذاته في هذا المجال مرفق عام والقانون الخاص التقليدي على هذا النحو ولكون النشاط الفردي وظيفة اجتماعية قانون عام !!

١٤٦ — وليس من مفر بعد التغيير الثوري الذي حدث في مصر ، سوى القول بصراحة بأنه مع حتمية وجود الدولة أو شخص عام حاليا كطرف في عاتية العلاقات القانونية المتصلة بالحياة الاقتصادية للأمة ، قد سقط التقسيم التقليدي للقانون مع سقوط الرأسمالية والانتطاع . فلم يعد هناك حجة في الأخذ بهذا التقسيم على أسس معيار الشخص العام الطرف في العلاقة القانونية والتميز بامتيازات السلطة العامة . إذ لم تعد الأشخاص العامة في علاقتها القانونية المترتبة على نشاطها الغالب والمستحدث تتميز بهذه السلطة العامة ، ولم يعد يمكن أن يقال بأنه يكون « قانونا عاما » ما تكون هذه الأشخاص العامة خاضعة له كطرف في علاقة قانونية أيا كان مصدرها لما يترتب على ذلك من « انهيار الحاجز » بين القانونين العام والخاص في الفقه التقليدي ، وازدواج صفة القواعد القانونية لمجرد تفرع الشخص العام ، أو أشخاص خلسة في علاقات حكمها .

ولم تعد هناك مئدة أيضا في القول بلن القانون العام هو ما يتصل بتنظيم المرافق العامة ، إذ كما سبق لم يعد تنظيمها وسيرها في قسط كبير مما تتولاه الدولة يخضع لقواعد هذا القانون بل القسم الغالب مما تتولاه الدولة حاليا يخضع للقواعد العادية المعتبرة في الفقه التقليدي من القانون الخاص .

١٤٧ - والمرافق العامة باعتبارها النشاط المستمر المنتظم المشروع لاشباع حاجة عامة هي غاية كل تشريع في الدولة وموضوعه الاساسى ، وقد أصبح يتولاها الآن في مصر « القطاع العام » ويشاركه في ذلك تنصيب محدود « القطاع الخاص » .

وتواعد القانون التى يطلق عليها « القانون الخاص » والمنظمة لهذا النشاط المرفقى الذى يمارسه القطاع الخاص (١) ويتبع أغلبه « القطاع العام » فى نشاطه الاقتصادى ليس فى حقيقة الامر سوى النظام القانونى الذى يوضح لسن فقط حقوق أطراف العلاقة القانونية والتزاماتهم ، فلن نحدد ذلك دون تنظيم تدخل الدولة بسلطانها العامة لالزام الأطراف عند المنازعة به لا يكون نظاما قانونيا . ولكنه يشمل النظام القانونى الذى يكفل ويوضح كيفية اللجوء الى السلطات العامة ، وكيفية تدخلها لممارسه وسائل السلطة العامة لجبر طرف على الرضوخ لما يقربه القانون من حقوق لشخص آخر ، فهى إذن القواعد المنظمة لكيفية تدخل سلطة عامة لتحديد المراكز القانونية لأطراف العلاقات القانونية عند المنازعة . وكيفية ممارسة « الجبر » لحساب صاحب الحق منهم طبقا للقانون .

إن القانون المبنى أو القانون التجارى لا قيمة لكن ما يهيما من قواعد من انتظم العام أو متروكة لارادة الأفراد. ما لم يكن لديهم الوسائل القانونية المنظمة فى قانون المرافعات ، لاستصدار احكام عند المنازعة — هى فى حقيقتها — امر من القاضي للسلطة التنفيذية حسما يخوله القانون باستخدام السلطة العامة (٢) والقوة « القهر » عند الاقتضاء ، لصالح من صدرت لهم الاحكام ، لالزام الطرف المحكوم ضده بتنفيذ ما فى اتفاق الطرفين ونفا للقانون أو ما يلزمه به القانون مباشرة .

فليس القانون المبنى أو التجارى سوى القواعد الموضوعية الموضحة لأحوال امكن تدخل السلطة العامة لصالح الأفراد لاقترار اثر ما تتجه اليه ارادتهم من اتفاقات طبقا للقانون ، وتانون المرافعات ليس سوى القواعد الاجرائية المنظمة لكيفية تحريك السلطة العامة وكيفية تحقيق هذا التحرك .

وبالتالى فان هذه القواعد القانونية التى يزعم الفقه التقليدى انها « قواعد القانون الخاص » ولا صلة لها بالسلطة العامة ، ليست فى الحقيقة — كما هو حضا بالنسبة لاي نظام قانونى — سوى قواعد قانونية منظمة لممارسة السلطة العامة ولا يمكن تمييزها اذن على هذا الاساس من قواعد القانون العام الذى يميزه الفقه التقليدى على هذا

(١) راجع الفترات السابقة بالنسبة لموضوع النشاط المرفقى للمباحث العامة لـ
المرافق العامة .

(٢) Vedel, Cours de droit Adm. de licence 1951 - 52 Cours polycopiés, les

Cours de droit, Paris, 1961 p. 217 - 235.

الأساس ذاته فعلا من الطبيعة الجوهرية للقانون باعتباره القواعد العامة انجدره المنظمة للعلاقات القانونية والتي تتدخل السلطة العامة لمرس متضاها عند اللزوم على الأفراد أو فيهم من أشخاص القانون الأطراف في العلاقات القانونية التي تخضع لتلك القواعد . فأي قانون ، ومن قانون . لا يمكن أن يكون قانونا إلا بتنظيم كيفية ممارسة السلطة العامة وتدخلها عند مخالفتها ، وكيفية ممارسة « القهر » من الدولة لتنفيذه وعمال مقتضاه عند اللزوم .

١٤٨ — ينسب إلى كل ما سبق أن أهم ما يميز به الفقه التقليدي . القانون الخاص — وبخاصة القانونين المدني والتجاري — أنها يتوكل على سلطان الإرادة ، وينظم الأثار القانونية لإرادات الأفراد ولا شأن لهما بالمرافق العامة .

والصحيح كما سبق لنا أن ذكرنا أن هذين القانونين ينظمان القواعد الموضوعية لسير وتنظيم « مرفق المعاملات التبادلية » في المجتمع واحدهما وهو القانون التجاري تقوم كافة قواعده منذ وجدت — باتقرار الفقه التقليدي ذاته — على أساس ضمان وكفالة سير هذا المرفق أي « مرفق التجارة » وهو نشاط تبادلي متميز بأطرافه « التجار » أو بموصوفه « التجاري » تحقيقا لتنظيم في هذه المعاملات وهو ما يعبر عنه فقهاء القانون الخاص التقليديين « باستقرار المعاملات » ، و « عدم الاخلال بالنقطة المشروعة » ، و « حسن سير التجارة » . وهذا الموضوع الذي ينظمه هذان القانونان أي « مرفق المعاملات التبادلية » هو الذي انضلهما في حكم علاقات قانونية أحد أطرافها شخص عام ، عنما أنت الاشتراكه إلى قيام الدولة بالنشاط الاقتصادي على نطاق واسع . وأصبحت تشر مرافق عامة هدفها في النهاية خدمة المواطنين باتشباع حاجلات اقتصادية لهم عن طريق المعاملات التبادلية .

فقد كشف هذا التطور في وظيفة الأشخاص العامة زيد التمييز والتفرقة بين القانونين العام والخاص ، وأوجد بينهما الامتزاج والتداخل الذي كشف انعدام أساس تلك التفرقة .

١٤٩ — وبناء على ذلك فإنه لا يمكن تقسيم القانون إلى عام وخاص على أساس الدولة الطرف في العلاقة القانونية . لأنه لا يمكن تمييز القاعدة القانونية ذاتها إلا بمحتوا أو موضوعها لأنها دائما « عامة » ومجردة ، وملزمة » . وقد أصبحت القواعد التي يطلق عليها الفقه التقليدي « القانون الخاص » أوسع نطاقا من حيث أشخاصها وبسبب موضوعها من قواعد القانون العام . فالأخيرة حسب مفهومات هذا الفقه يكون أحد أطرافها دائما الدولة أو أحد الأشخاص العامة ، بينها الثانية لا يكون — دائما — الخاصين لها لشخص خاصة باعتراف هذا الفقه ذاته وحينئذ تكون قواعد القانون الخاص وبصفة خاصة في الدولة الاشتراكية وقد ازداد استخدامها لها في المرافق الاقتصادية — ذات طبيعتين تختلفان باختلاف الأطراف في

الروابط القانونية التي تنطبق عليها ، وإذا أمكن استخدام هذا المعيار ذاته بالنسبة لما يقوله هذا الفقه من القانون العام وقد تبين لنا مشاركة الأشخاص الخاصة في الخضوع له في حالات تمتعها بامتيازات السلطة العامة أو التنفيذ المباشر في علاقاتها مع أشخاص خاصة لأصبح القانون العام بدوره له هاتين الطبيعتين لوجود أشخاص خاصة أطراف في العلاقة القانونية ، وهذا أو ذاك أمر لا يقبله عقل ولا منطق . !!

لنلنا — تغير مفهوم المال العام تغيراً جذرياً في الدولة الاشتراكية في مصر :

١٥. — من المسلم به أن القواعد القانونية المستمدة من القانون العام لتنظيم استخدام « المال العام » ليست سوى القواعد المنبثقة مع تعريف وتحديد هذا المال العام في الفقه التقليدي والذي يستلزم عنها للاستفادة به أو الانتفاع به أو حمايته استخدام السلطة العامة لتحقيق المساواة الكاملة بين المنتفعين بهذا المال العام ، الذي يحكم تخصيصه للمنتفعة العامة يكون لكل مواطن حق الامتداد من وجوده على هذا النحو بتعصيب يستلزم حماية الحق فيه بالسلطة العامة وحمايته من الاعتداء عليه بالسلطة العامة كذلك .

ويميز الفقه التقليدي بين الدومين العلم الذي له وصف المال العام ويخضع لهذه القواعد المتعلقة بالسلطة العامة والذي لا يمكن المجزأ عنه أو تملكه بالتنازل أو التصرف فيه (١) دون الدومين الخاص للدولة الذي يمكن التصرف فيه ويجوز تملكه بالتنازل . فالمعاملة المقررة للمال العام مقصورة في الفقه التقليدي على ما ينطبق عليه تعريف المال العام بصورته التقليدية في المادة (٨٧) من القانون المدني المصري والذي يستلزم لهذه الصلة شرطان : أحدهما تملك الدولة أو سيطرتها هي أو شخص عام (٢)

١) راجع القانون المدني م ٨٧ الامتياز التصريحي ج ١ من ٢٧٨ وما بعدها والمحكمة الإدارية العليا رقم ١٣٢٦ لسنة ١٠ .

٢) راجع للمعيار في الفقه الفرنسي لسبل العلم وتطورها « مبادئ القانون الإداري المصري والمثلث » سنة ١٩٥٦ المرجع السابق الطباوي ص ١٦٢ وما بعدها — مصطفى أبو زيد ص ٢٠٢ « المرافق العامة » — محمد زهير خراطة « حق الدولة والامتياز على الأموال العامة » ص ٤٠ إلى ص ٥٠ وبصفة خاصة ص ٥١ — ٥٦ .

وبالاعتدال وجود خلاف في الفقه الفرنسي في معيار افضال المال في الدومين العلم وهو هو الاستعمال المباشر له بغيره الجمهور أم هو تخصيص المال لغاية المرفق العام وهل يتعين أن يكون نه دور رئيسي في هذا الصدد أم يكفي أي دور ثانوي

Dovergier : L'affectation des immeubles domaniaux aux services publics, Paris 1941, p. 206 et suiv.

De Leubsdorff T.E.D. Adm. 1957 المرجع السابق p. 704

ومحمد مؤاد بها « قانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني » ه ٢ سنة ٦٤ ص ٢٢٦ وما بعدها .

على المال عقارا كل أو منتولا وثقيهما ان يكون هذا المال مخصصا
للمصلحة العامة ، يتنقل أو يفتنى قانون أو قرار جمهورى .

١٥١ - وهذا المال العام قد غيره ووسع نطاقه ما نرى عليه الميثاق
البرلمانى ثم الاعلان الدستورى (١) الصادر فى ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤
والدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١
حيث تنس المادة (٢٩) منه على خضوع الملكية لرقابة الشعب ومسئولية
بدرية عن حمايتها وعلى رأس أنواعها الثلاثة : الملكية العامة ، وقد
عرفها المادة (٣٠) من هذا الدستور بأنها « ملكية الشعب وتتكبد
للدعم المستمر للقطاع العام ويقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات
ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية » .

ونصت المادة (٣٣) على أن « الملكية العامة حرمة وحمايتها ودعمها
واجب على كل مواطن وفقا للقانون باعتبارها سندا لقوة الوطن واسسا
لنظام الاشتراكى ومصدرا لرفاهية الشعب » .

ونصت المادة (٥٩) على أن « هبة المكاسب الاشتراكية ودعمها
والحفاظ عليها واجب وطنى » الملكية العامة إذن أو المال العام الذى
مرد له هذه الملكية ليس فقط ما هو مخصص للمصلحة العامة بالطبيعة
أو مباشرة مثل الطرق والمباني العامة ، ولكنه يشمل كذلك ما هو مخصص
لإنتاج الحاجات العامة للشعب ، ويستخدم فى خطة التنمية الانتصالية
برأطة الدولة أو مؤسساتها ومنشأتها العامة أى يشمل ما هو مخصص
للمصلحة العامة للصاهر بطريق غير مباشر ، مما لا يدخل فى المال العام
بالدار التقليدى أو المال العام بالطبيعة لعدم وجوده فى نشاط الدولة
الراسمالية على نطاق واسع من قبل - فليست آلات أو انتاج مصنع
مشارك للشعب مخصصة للمصلحة العامة مباشرة مثل الطريق العام ، وبسبب
لكل مواطن أن يستخدمها أو ينتفع بها مباشرة ، وليست مثل القلعة التى
لا يمكن أن تكون الا مخصصة للنشاط الحربى بالطبيعة حسب معيار الفقه
البلدى ولكن هذه الآلات والسلع المنتجة مخصصة للمصلحة العامة عن
طريق تخصيصها حتما واستخدامها فى الانتاج والتوزيع لصالح الشعب
بالمال العام (٢) بهذا المعنى فى ظل النظام الاشتراكى ، هو ما تملكه
أو يسيطر عليه الدولة أو أحد الأشخاص العامة ، نيابة عن الشعب ،
نسم منه مخصص للتعلم العام مباشرة ، وجزء آخر مخصص للانتاج
والخدمات لتحقيق النفع العام بطريق غير مباشر ، ومن ثم لم يعد لازما

١ - راجع المواد ١٣١ ، ١١٥ من الدستور الصادر سنة ١٩٦٤ - الباب السادس من
مصر الوطنى سنة ١٩٦٢ .

٢ - راجع التخصيصات بنسبة تشروعات المرمم والمواها من ٧٦٢ وما بعدها من كتابها
لمرشد نعمه سنة ١٩٦٩ المرجع السابق .

بحكم الضرورة في نطاق ما جد من أوضاع على هذا الوجه ، لن يخضع الاستفاد بالمال العام من الأفراد لقواعد القانون البارز فيها منصرف السلطة العامة وحدها — حتما وبصفة دائمة — كما هو الشأن في النظرية التقليدية لهذا المال العام ، وإنما يمكن أن يخضع المال العام ، المملوك للشعب في ادارته لقواعد القانون العام بالمعنى التقليدي ، كما هو الشأن بالنسبة للقواعد المنظمة لإدارة منشآت وآلات مصنع مملوك للشعب والمحافظة عليها . ولقواعد مستعارة من القانون الخاص كما هو الشأن بالنسبة لتوزيع إنتاج هذا المصنع على الأفراد المحتاجين له وفقا للقواعد المبررة لذلك والقائمة أساسا على أوضاع السوق وقوانين العرض والطلب .

١٥٢ — وبناء على ذلك فتمتد رغم النص في الأنظمة القانونية الخاصة بالهيئات والمؤسسات العامة وبخاصة في القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام والوحدات الاقتصادية التابعة على أن أموالها من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ، ما لم ينص على خلاف ذلك في القرار الصادر بشأنها (١) ، فإن ذلك لا ينفي عنها أنها تمارس نشاطا مرفقيا عاما وأنها أشخاص عامة . كما أن هذا النص وما يماثله في أنظمة الهيئات العامة يجب أن يفسر في حدود الغرض الذي وضع من أجله وبما لا يخالف الميثاق الوطني والدستور الذي وصفها صراحة بالملكية العامة والا كان غير دستوري ولا اثر له .

فهذا النص ليس مقصودا به سوى اتباع القواعد القانونية العادية دون القواعد القانونية المنظمة للسلطة العمالية في إدارة هذه الأموال وفي تعامل المؤسسات العمالية ووحداتها الاقتصادية وغيرها من الهيئات العامة التي وصفت أموالها بالخاصة مع المواطنين ما لم ينص بشأنها على خلاف ذلك كتقاعد عامة .

فهذا النص يعد باطلا ولا اثر له لو قصد به جواز التصرف في الأصول الرأسمالية للمشروعات التي تتولاها هذه الهيئات والمؤسسات والوحدات الاقتصادية ونقل قيمتها المالية كاملة أو متقطعة إلى القطاع الخاص حال كونها لازمة ومخصصة لممارسة نشاط هذه الأشخاص . لما لم يتغير تخصيصها لهذا الغرض ، كما هو الشأن في حالة استهلاكها أو استبدالها لمصالح الأغراض التي تتولاها هذه المشروعات تكون لمؤالا مملوكة للشعب أي « ملكية عامة » ولا يجوز التصرف فيها على هذا الأساس للأفراد .

ولا يصح أبدا ذلك بأي وجه فيما قصره الميثاق والدستور على القطاع

(١) لاحظ أن النص الموضح في المتن ينطبق على أموال المؤسسة العمالية — ولكنه طبقا للبلاد (٢٣) من القانون على رأس مال المؤسسة العمالية يتكون من « نصيب الدولة في رؤوس أموال ما يتبع المؤسسة من وحدات اقتصادية .. الخ » وبالتالي فإن الوصف ينصرف عنها إلى أموال الشركات والجمعيات وغيرها من الوحدات الاقتصادية التابعة للدولة العمالية .

العلم من الأموال المرسودة لممارسه تنسطة احكمها الشعب مبتلا في بدونه ، وبسبب اشخاص القطاع العام ولو بقانون لعدم دستورية مثل هذا القانون أو صدر ، لمخالفته للأسس العامة للنيق . ولقواعد النظام العام الدستوري لجمهورية مصر العربية في الدستور انذام المصادر سنة ١٩٧١ وبصلة خاصة للمادة (٣٣) من هذا الدستور .

رصد نص المشرع في المادة (٩٧٠) من القانون المدني صراحة على أنه لا يجوز تملك الأموال الخاصة بالملوك للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة وكذلك أموال الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة أو الهيئات العامة وشركات القطاع العام غير التابعة لهما والأودف الخيرية أو تسبب أي حق عيني عليها بالتقادم كما لا يجوز التعدي عليها وفي حالة حصول التعدي يكون للوزير المختص حق ازالته اداريا .

١٥٣ - وبناء على ما سبق فإن هذه الأموال عقارية أو منقولة من منشآت والأدوات والآلات والمهمات المخصصة لممارسة نشاط هذه الأشخاص لا يجوز الحجز أو التنفيذ عليها بأي وجه من الوجوه حتى ولو - من بالإسائة إلى صفة المال الخاص على الخصوع لأحكام القانون الخاص حسب التقسيم التقليدي لكل ذلك مقيد بعدم تعارضه مع الدستور والميثاق وقوانين التأميم والتظيم القانوني لهذه الهيئات والمؤسسات والوحدات الاقتصادية ، وللمرافق العامة التي تتولاها . والقول بغير ذلك فضلا عما هو واضح من تعارضه مع استمرار هذه الأشخاص في ممارسته نشاطها والوفاء بمسؤولياتها في تنفيذ الخطة العامة للتنمية ، فإنه يؤدي إلى انتزاع هذه الأموال المملوكة للشعب إلى القطاع الخاص وهو محذور دستوريا حسبها ملك البين بلادة الإدارة ذاتها أو حتى بتشريع ، ومن باب أولى فهو غير مقصور أن يتم جبرا عن الشعب لصالح فرد من الأمراء وفقا لقواعد التنفيذ العادية . وهي نتيجة مترتبة حتما على ما قرره المشرع صراحة في المادة (٩٧٠) من القانون المدني آفة الفكر من عدم حرار تملك أموالها بالتقادم ؛ إذ ما لا يجوز تملكه بالتصرف الإرادي من هذه الهيئات والمؤسسات العامة ووحداتها الاقتصادية . وأيضا لا يجوز أن يترتب عليه حق عيني أو تملكه بالتقادم عن طريق حيازة الغير المدة المكسبة للتقادم لها ، فإنه لا يجوز انتقال ملكيته للغير عن طريق التنفيذ الحصري عليه بأي وجه ، وتشريعا على هذه القاعدة الأصلية فقد نص المشرع صراحة في المادة (٧٦) من القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ على أنه لا يجوز افلاس شركات القطاع العام .

١٥٤ - وهذه الحملة (٢) لأموال الشعب على وضوحها طبقا للنصوص والمبادئ السابقة ، وقطعية النصوص الدستورية فيها ، يؤكد أن المشرع قد

١١ مجلة القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٠ - جريدة رسمية ١٣/٨/١٩٧٠

١٢ راجع في ذلك القانون رقم ٥٣٨ لسنة ١٩٥٥ بتعديل القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٤٧ المعدل بقانون رقم ١٩٧ لسنة ١٩٥٤ بشأن المرافق العامة . وقطع ٨٠ مكر في ١١/٣/١٩٥٥ .

عند كفا سبق القول حتى قبل الثورة الاشتراكية الى ان يحمى بنص صريح في قانون المرافق العامة ، الاموال المملوكة للملتزمين والمخصصة لادارة مرمى عام بالمعنى التقليدي المسلم به ، وهى المنشآت والآلات والمهمات المخصصة لادارة المرفق من العجز او اية اجراءات تنفيذية اخرى عليها . ومثل هذه الحماية مقرررة لذات العلة بالنسبة للاموال المملوكة للترضى استغلال المناجم والمحاجر ، في قانون المناجم والمحاجر ، والمشروعات التى يملكها الشعب ليست تتولى سوى مرافق عامة تتمتع مع ما تستتبعه ملكية الشعب لها دستوريا حسنا سبق بالحماية الواردة في قانون المرافق العامة والمقرررة للملتزمين على الاقل .

وبناء على ذلك فان المال الذى يوصف بالحاس في أنظمة البيئات والمؤسسات العامة ووحداتها الاقتصادية ، هو ما ليس مخصصا عقارا او منقولا لممارسة نشاطها ، ولا يتحدد ذلك بمعيار اقرب الى الدقة الا بالمول بانتماء هذه الصلة على السلع المنتجة والمعدة بحكم اغراض هذه المنظمات للتصرف بها — او المستغنى عنه لاستهلاكه او لعدم لزومه من الاموال الاخرى المخصصة لممارسة نشاطها ، وهذه الاموال هى وحدها التى تخضع لتواعد القانون الخاص بالمعنى التقليدي بعد اعدادها فعلا لهذا الغرض وتقرير التصرف فيها دون غير ذلك من كموالها .

فالاموال المخصصة لادارة وسير النشاط الذى تتولاه تلك الاشخاص اموال يملكها الشعب ومخصصة لتسيير مرافق عامة اى هى اموال عامة والاموال التى تمثل انتاج النشاط المرفقى ومخصصة للتصرف فيها للشعب اموال عامة كذلك ما لم تنص أنظمة هذه الاشخاص على صلتها الخاصة ، وهى لا تعد كذلك الا بعد ان نخصص فعلا بعد الانتاج (١) للتصرف فيها

وقد اصابت ملحة برقم ٧ بذكر نص على انه لا يجوز المحر ولا اخلاذ اجراءات تقليدية اخرى على المنشآت والافعال والآلات والمهمات المخصصة لادارة المرافق العامة ، وراجع احكام المادة ٥٠ من القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٥٦ بشأن المناجم والمحاجر ونص على انه (مع عدم الاخل باحكام المادة ١١٤٥ من القانون المؤدى لا يجوز المحر على الآلات ووسائل النقل والبحر وغيرها المخصصة لاستغلال المناجم والمحاجر ما دام هذا النصوص تقيا) وراجع المادة ٤١ من القانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٥٣ .

١. راجع بحث مقدم للجنة التنفيذية للدستور والهيئة في التطبيق الاشتراكي سنة ١٩٦٦ ، صلاح الدين حنظل مشلة والذي وان لم يتعرض لموضوع في المن قد قال في ص ٤٢ ينهى ان تعتبر الاموال العامة ، ومشروعات القطاع العلم سواء منها المنفعة املا ار المؤببة وكذا بلنى لبلات الشعب وحدة قانونية يتولى لها جيمعا وسقط الدعم والعباية وباعتبارها مورا تعتمد فيها الهيئة للشعب يجب ان تتولى اى تفرقة بين ليوال الدولة العامة والعامة بما لا محل له في المجتمع الاشتراكي . الخ . وراجع ص ٤٠ ، ص ٤١ في تعهد العناصر الرئيسية للملكية بعباية للشعب من ملكية الشعب الممل لها اى الشعب الحقيقي ، وعدم تولى القوة لارها الا كاتبة منه *Propriété du peuple* وخضوعها للسيطرة الشعبية سواء من حيث الديمقراطية وضع خطة التنمية او ديموقراطية الادارة لمشروعات الشعب او ديموقراطية التوزيع للتنج القومى . وراجع كتابنا طبعة المفروعات المؤببة سنة ١٩٦٦ ، الموطك العلم بقها وقضاء سنة ١٩٦٩ من ٢٧٢ وما بعدها .

اختصاص مجلس الدولة الفرنسي نتيجة للنص الوارد في قانونه وبسبب ما جرد على نشاط الدولة الفرنسية ذاتها من تغيير أوسع المعايير التي اجتهد الفقه والتضاء في وضعها لهذا الغرض ، وقد زاد كل ذلك اثر حركة التأميم التي جرت هناك وتولى الدولة ادارة المشروعات الاقتصادية الملمية . وقد استند الفقه الفرنسي اساسا في تعريف القانون الاداري على فكرتي المرفق العام — على النحو السابق عرضه — والسلطة العامة واخطت التعريفات بحسب الأخذ (١) بهذه الفكرة أو تلك ولهم في فرنسا مبرراتهم الخاصة في هذا الاجتهاد وهي مرتبطة بتوزيع الاختصاص بين مجلس الدولة والمحكم المدنية . الا ان الفقه المصري تابع الفقه الفرنسي بحماس في ترديد تعريفات القانون الاداري التي يقول الأخير بها آخذاً بعضه بفكرة المرفق العام ، وبعضه الآخر بفكرة السلطة العامة على علاتها أو مبتكرا بالجمع بينهما دون ان يلتفت الى ان الغرض الأصلي الذي وضعت من أجله هذه التعريفات (٢) في فرنسا ليس موجودا في مصر .

١٥٦ — وقد تلقت المحكمة الادارية العليا في مصر حسبا أوضحنا هذا الفقه التقليدي ، وذهبت الى أن القانون العام يتحقق عندها يعترف به التضاء الاداري فيما يدخل في اختصاصه وقد يدخل فيه قواعد القانون الخاص ويصلها بهذه الصفة العلمية ، وهذه القواعد تعد من القانون الخاص عند عرض ذات النصوص في نزاع على القضاء المدني ، فالنظام القانوني يكون عاما أو خاصا حسبما يختص أي من القضاة بنظر النزاع المطبق عليه ، وليس لهذه النظرية قيمة كمعيار للتمييز بين تسمى القانون أو لتمييز الاختصاص طالما هي حسبها هو بلد مصدره على المطلوب أو ردا على السؤال بسؤال . فعندما يراد تحديد ما المقصود بقواعد القانون العام يقلل أنها القواعد التي تنظم المصلحة العامة ، وعندما نحاول معرفة ما هي هذه المصلحة العامة يتضح أنها مصلحة المرفق العام ، وعندما نسأل ما هو المرفق العام يتضح أنه ذلك المشروع الذي يخضع لنظام استثنائي من القانون العام ويحقق المنفعة أو المصلحة العامة (٣)

De Laubadère : T.E.D. Adm. 1963 p. 11-15.

(١)

Hauriou : précis élémentaire de droit Adm. 12ème éd. p. 20.

Duguit : T. de droit constitutionnel p. 80.

Berthélemy : T.E.D. Adm. 13ème éd. p. 1.

Ducraque : Conférences sur le droit Adm. 3ème éd. p. 15.

Waline : Manuel élémentaire de droit Adm. 4ème éd. p. 8.

Waline : T.E.D. Adm. 6ème éd. p. 9.

Jaco : principes généraux 2ème éd. p. 2.

(٢) راجع في تعليقات هذه التعريفات في الفقهين الفرنسي والمصري والمصرية بينهما هاجد ملحق ٢٨١ ، ٢٨٢ من كتابها المرفق العام سنة ١٩٦٩ . وراجع كذلك المصنفات ٢٨٢ — ٢٩٥

وقد أدى هذا الخلط إلى إغتراف * ريفرو * بأنه لا يمكن وضع معيار للفنون الإدارية سواء بنى على المرفق العام أو السلطة العامة وأن هذا المبحث لم يثر في فرنسا إلا بسبب الاختصاص وترسيمه .

وقد بدأ الفقه الفرنسي تسليمه بالتقارب ١١ بين قسمي الفنون مما أضعف قيمة هذه التفرقة التقليدية وقد سلم في مصر بعض الفقه التقليدي بذلك ولم تكن لدينا حتى صدور دستور سنة ١٩٧١ مشكلة الاختصاص العام بالمنازعات الإدارية مفررة لمجلس الدولة بحيث تحتاج إلى معيار لتحديد ما كان اختصاص مجلس الدولة محددًا منذ سنة ١٩٤٦ بمسائل على سبيل الحصر ، ومجلس الدولة المصري غير مقيد فيها بدخول في اختصاصه من مسائل بتطبيق قواعد القانون العام وحدها عليها والا خرجت من هذا الاختصاص ٢١ كما هو الشأن في نص الاختصاص العام للمجلس الفرنسي ، ورغم النص في المادة ١٧٢ من الدستور الدائم على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الأهالي التقليدية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى ٢ .

فإن ورود النص بهذه الصياغة في الدستور دالة حسما نرى يسد خطانا موجهًا إلى المشرع من ناحية لتحديد ما يرد من منازعات إدارية يدخل في اختصاص المجلس طبقا لنص الدستور . وليس خطانا للنقصاء الإداري أو المدني في مباشرة عملية وضع معيار لما يعد منازعة إدارية تدخل في اختصاصه ، إذ أن عجز المدة يفيد بأن المشرع الدستوري يعد أنواع الاختصاص التي يتولاها مجلس الدولة والتي يتعين أن يتضمنها القانون الذي يصدر بتنظيم هذه الاختصاصات ، وحتى لو سلم بأنه قد أصبح المجلس صاحب الاختصاص العام بالمنازعة الإدارية فليس ذلك أخذاً من المشرع بالتنظيم المنائي للقانون إلى علم وخاس . ولا يوجد تعريف يربطه لما هو القانون الإداري . وبالتالي فليس هذا القانون بمقتصر على النواحد الخاصة بالقانون العام بل من المعايير السابقة وليس يوجد تمة مجلس قانوني للقول بأنه مقصور على المنازعات التي تنور فيها القواعد الاستثنائية من القانون العام وهي قواعد ممارسة السلطة العامة أو التنفيذ المباشر . فالتقانون الإداري حالياً في مصر بمعنى القانون الذي يشمل القواعد المنظمة للأشخاص العامة القائمة على تسيير وإدارة المرافق العامة يشمل حتماً ذلك الجنب من القواعد المستمدة من القانون الخاص والتي أصبحت جزءاً من التنظيم القانوني لهذه المرافق العامة في علاقاتها بالعاملين فيها أو المتقنين بنشاطها والمتعاملين معها وفقاً للمعايير التقليدية للحكومة العليا ذاتها .

١ راجع في بعض كتب المؤلف أعني سنة ١٩٦٩ من ٢/٨ وما بعده والمراجع أعنيه بشار إليها في التمهيد .

٢ راجع كتاب المؤلف أعني سنة ١٩٦٩ من ٣٩١ ولهاش ١١ والمراجع بشار إليها وتلك بصحفات ٣١٢ ، ٣١٣ والمراجع بتلهاش .

وبصفة عامة ملته أيا يكن الرأي في فهم نص الدستور آتف الذكر ،
 فإن ما ذهب إليه الفقه والقضاء الإداري المصريين من مجازاة ومتابعة
 الفرنسيين فيها ذهبوا إليه كان في وقت لم يكن فيه نص لا في الدستور
 ولا في أي قانون من قوانين مجلس الدولة المصري المتتالية مماثل للنص الوارد
 في القانون الخاص بمجلس الدولة الفرنسي ، ودعى إلى كل الخلاف والتعارض
 في المعايير السابق الإشارة إليها والتي لم تفلح لا في تحديد القانون العام
 ولا في توزيع الاختصاص .

١٥٧ — وإذا اختلفنا في الاعتبار أن المرفق العام هو كل نشاط يستهدف
 اشباع حاجة عامة للجمهور بصفة منتظمة ومستمرة ملته يأتي بعد ذلك
 البحث عن النظم القانونية الذي يحكم هذا النشاط ، وقد تكون أساسا
 « القواعد القانونية ذات التنفيذ المباشر » كما هو أسلوب إدارة « المرافق
 العامة الإدارية » مثل الجيش والشرطة والقضاء ، نتيجة احتكار الدولة
 لها ولطبيعتها الخاصة كوجه « للدولة الحكامة » — وقد تكون القواعد
 القانونية العادية أي « القواعد القانونية ذات التنفيذ القضائي » أو هذه
 في مجمل وبلك في مجالات أخرى من جوانب هذا النشاط كما هو الشأن في حالة
 إدارة مرفق عام بطريق الالتزام ، أو إدارة مرفق اقتصادي بمؤسسة عامة
 حسبما يتلاءم مع حسن سير المرفق العام وانتظامه وفقا لما يقرره المشرع
 إذ أن هذه المؤسسات هي أجهزة « الدولة الخادمة » وهي أكثر عددا
 وأهمية واتساعا من المرافق التقليدية منذ ازدياد أعباء الدولة ومسئولياتها
 نتيجة للتطبيق الاشتراكي .

والمرجع المصري في توافق تام ١١ مع هذه المبادئ فقد كان تنظيمه
 للمؤسسات العامة أكثر منطقية من الفقه والقضاء الفرنسيين منذ نظمتها
 بالقانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٥٧ ، ثم بالقانون رقم (٦٠) لسنة ١٩٦٣
 والقانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٦ ثم في القانون رقم (٦٠) لسنة ١٩٧١
 ورغم تسليبه وتسليم الفقه والقضاء معه بأنها أشخاص عامة لم يفترض
 حتما في كل هذه القوانين أن تخضع المؤسسات العامة في كل لتوابع نشاطها
 وعلاقاتها القانونية لأحكام القانون العام ، وقد كلن المشرع يقرر بذلك أن
 انطباق هذا القانون العام كما أنه ليس حتميا فهو ليس ركنا لازما للاعتراف

(١) قلن بمقتضى الحكم المؤلى في مجلة إدارة فعلها الحكومة س ٤ عند ٣ لسنة ١٩٦٠
 وبمقتضى خلاصة ص ٤٦ وما تلاها وراجع أحكام المواد ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٦ ، ٧ من
 القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ بشأن المؤسسات العامة وبذلك المواد ١٢ ، ١٣ ، ١٤ ، ١٥ ،
 ٢٠ ، وراجع الفكرة الأصلية والقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ بشأن المؤسسات العامة
 وبمقتضى خلاصة ص ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٦ ، ٧ ، ٨ ، ٩ ، ١٠ ، ١١ ، ١٢ ، ١٣ ، ١٤ ، ١٥ ، ١٦ ، ١٨ ،
 ١٩ ، ٢٠ ، ٢١ ، ٢٢ ، ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٥ ، ٢٦ ، ٢٧ ، ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ ، ٣٢ ، ٣٣ ، ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٦ ، ٣٧ ، ٣٨ ، ٣٩ ، ٤٠ ، ٤١ ، ٤٢ ، ٤٣ ، ٤٤ ، ٤٥ ، ٤٦ ، ٤٧ ، ٤٨ ، ٤٩ ، ٥٠ ، ٥١ ، ٥٢ ، ٥٣ ، ٥٤ ، ٥٥ ، ٥٦ ، ٥٧ ، ٥٨ ، ٥٩ ، ٦٠ ، ٦١ ، ٦٢ ، ٦٣ ، ٦٤ ، ٦٥ ، ٦٦ ، ٦٧ ، ٦٨ ، ٦٩ ، ٧٠ ، ٧١ ، ٧٢ ، ٧٣ ، ٧٤ ، ٧٥ ، ٧٦ ، ٧٧ ، ٧٨ ، ٧٩ ، ٨٠ ، ٨١ ، ٨٢ ، ٨٣ ، ٨٤ ، ٨٥ ، ٨٦ ، ٨٧ ، ٨٨ ، ٨٩ ، ٩٠ ، ٩١ ، ٩٢ ، ٩٣ ، ٩٤ ، ٩٥ ، ٩٦ ، ٩٧ ، ٩٨ ، ٩٩ ، ١٠٠ ، ١٠١ ، ١٠٢ ، ١٠٣ ، ١٠٤ ، ١٠٥ ، ١٠٦ ، ١٠٧ ، ١٠٨ ، ١٠٩ ، ١١٠ ، ١١١ ، ١١٢ ، ١١٣ ، ١١٤ ، ١١٥ ، ١١٦ ، ١١٧ ، ١١٨ ، ١١٩ ، ١٢٠ ، ١٢١ ، ١٢٢ ، ١٢٣ ، ١٢٤ ، ١٢٥ ، ١٢٦ ، ١٢٧ ، ١٢٨ ، ١٢٩ ، ١٣٠ ، ١٣١ ، ١٣٢ ، ١٣٣ ، ١٣٤ ، ١٣٥ ، ١٣٦ ، ١٣٧ ، ١٣٨ ، ١٣٩ ، ١٤٠ ، ١٤١ ، ١٤٢ ، ١٤٣ ، ١٤٤ ، ١٤٥ ، ١٤٦ ، ١٤٧ ، ١٤٨ ، ١٤٩ ، ١٥٠ ، ١٥١ ، ١٥٢ ، ١٥٣ ، ١٥٤ ، ١٥٥ ، ١٥٦ ، ١٥٧ ، ١٥٨ ، ١٥٩ ، ١٦٠ ، ١٦١ ، ١٦٢ ، ١٦٣ ، ١٦٤ ، ١٦٥ ، ١٦٦ ، ١٦٧ ، ١٦٨ ، ١٦٩ ، ١٧٠ ، ١٧١ ، ١٧٢ ، ١٧٣ ، ١٧٤ ، ١٧٥ ، ١٧٦ ، ١٧٧ ، ١٧٨ ، ١٧٩ ، ١٨٠ ، ١٨١ ، ١٨٢ ، ١٨٣ ، ١٨٤ ، ١٨٥ ، ١٨٦ ، ١٨٧ ، ١٨٨ ، ١٨٩ ، ١٩٠ ، ١٩١ ، ١٩٢ ، ١٩٣ ، ١٩٤ ، ١٩٥ ، ١٩٦ ، ١٩٧ ، ١٩٨ ، ١٩٩ ، ٢٠٠ ، ٢٠١ ، ٢٠٢ ، ٢٠٣ ، ٢٠٤ ، ٢٠٥ ، ٢٠٦ ، ٢٠٧ ، ٢٠٨ ، ٢٠٩ ، ٢١٠ ، ٢١١ ، ٢١٢ ، ٢١٣ ، ٢١٤ ، ٢١٥ ، ٢١٦ ، ٢١٧ ، ٢١٨ ، ٢١٩ ، ٢٢٠ ، ٢٢١ ، ٢٢٢ ، ٢٢٣ ، ٢٢٤ ، ٢٢٥ ، ٢٢٦ ، ٢٢٧ ، ٢٢٨ ، ٢٢٩ ، ٢٣٠ ، ٢٣١ ، ٢٣٢ ، ٢٣٣ ، ٢٣٤ ، ٢٣٥ ، ٢٣٦ ، ٢٣٧ ، ٢٣٨ ، ٢٣٩ ، ٢٤٠ ، ٢٤١ ، ٢٤٢ ، ٢٤٣ ، ٢٤٤ ، ٢٤٥ ، ٢٤٦ ، ٢٤٧ ، ٢٤٨ ، ٢٤٩ ، ٢٥٠ ، ٢٥١ ، ٢٥٢ ، ٢٥٣ ، ٢٥٤ ، ٢٥٥ ، ٢٥٦ ، ٢٥٧ ، ٢٥٨ ، ٢٥٩ ، ٢٦٠ ، ٢٦١ ، ٢٦٢ ، ٢٦٣ ، ٢٦٤ ، ٢٦٥ ، ٢٦٦ ، ٢٦٧ ، ٢٦٨ ، ٢٦٩ ، ٢٧٠ ، ٢٧١ ، ٢٧٢ ، ٢٧٣ ، ٢٧٤ ، ٢٧٥ ، ٢٧٦ ، ٢٧٧ ، ٢٧٨ ، ٢٧٩ ، ٢٨٠ ، ٢٨١ ، ٢٨٢ ، ٢٨٣ ، ٢٨٤ ، ٢٨٥ ، ٢٨٦ ، ٢٨٧ ، ٢٨٨ ، ٢٨٩ ، ٢٩٠ ، ٢٩١ ، ٢٩٢ ، ٢٩٣ ، ٢٩٤ ، ٢٩٥ ، ٢٩٦ ، ٢٩٧ ، ٢٩٨ ، ٢٩٩ ، ٣٠٠ ، ٣٠١ ، ٣٠٢ ، ٣٠٣ ، ٣٠٤ ، ٣٠٥ ، ٣٠٦ ، ٣٠٧ ، ٣٠٨ ، ٣٠٩ ، ٣١٠ ، ٣١١ ، ٣١٢ ، ٣١٣ ، ٣١٤ ، ٣١٥ ، ٣١٦ ، ٣١٧ ، ٣١٨ ، ٣١٩ ، ٣٢٠ ، ٣٢١ ، ٣٢٢ ، ٣٢٣ ، ٣٢٤ ، ٣٢٥ ، ٣٢٦ ، ٣٢٧ ، ٣٢٨ ، ٣٢٩ ، ٣٣٠ ، ٣٣١ ، ٣٣٢ ، ٣٣٣ ، ٣٣٤ ، ٣٣٥ ، ٣٣٦ ، ٣٣٧ ، ٣٣٨ ، ٣٣٩ ، ٣٤٠ ، ٣٤١ ، ٣٤٢ ، ٣٤٣ ، ٣٤٤ ، ٣٤٥ ، ٣٤٦ ، ٣٤٧ ، ٣٤٨ ، ٣٤٩ ، ٣٥٠ ، ٣٥١ ، ٣٥٢ ، ٣٥٣ ، ٣٥٤ ، ٣٥٥ ، ٣٥٦ ، ٣٥٧ ، ٣٥٨ ، ٣٥٩ ، ٣٦٠ ، ٣٦١ ، ٣٦٢ ، ٣٦٣ ، ٣٦٤ ، ٣٦٥ ، ٣٦٦ ، ٣٦٧ ، ٣٦٨ ، ٣٦٩ ، ٣٧٠ ، ٣٧١ ، ٣٧٢ ، ٣٧٣ ، ٣٧٤ ، ٣٧٥ ، ٣٧٦ ، ٣٧٧ ، ٣٧٨ ، ٣٧٩ ، ٣٨٠ ، ٣٨١ ، ٣٨٢ ، ٣٨٣ ، ٣٨٤ ، ٣٨٥ ، ٣٨٦ ، ٣٨٧ ، ٣٨٨ ، ٣٨٩ ، ٣٩٠ ، ٣٩١ ، ٣٩٢ ، ٣٩٣ ، ٣٩٤ ، ٣٩٥ ، ٣٩٦ ، ٣٩٧ ، ٣٩٨ ، ٣٩٩ ، ٤٠٠ ، ٤٠١ ، ٤٠٢ ، ٤٠٣ ، ٤٠٤ ، ٤٠٥ ، ٤٠٦ ، ٤٠٧ ، ٤٠٨ ، ٤٠٩ ، ٤١٠ ، ٤١١ ، ٤١٢ ، ٤١٣ ، ٤١٤ ، ٤١٥ ، ٤١٦ ، ٤١٧ ، ٤١٨ ، ٤١٩ ، ٤٢٠ ، ٤٢١ ، ٤٢٢ ، ٤٢٣ ، ٤٢٤ ، ٤٢٥ ، ٤٢٦ ، ٤٢٧ ، ٤٢٨ ، ٤٢٩ ، ٤٣٠ ، ٤٣١ ، ٤٣٢ ، ٤٣٣ ، ٤٣٤ ، ٤٣٥ ، ٤٣٦ ، ٤٣٧ ، ٤٣٨ ، ٤٣٩ ، ٤٤٠ ، ٤٤١ ، ٤٤٢ ، ٤٤٣ ، ٤٤٤ ، ٤٤٥ ، ٤٤٦ ، ٤٤٧ ، ٤٤٨ ، ٤٤٩ ، ٤٥٠ ، ٤٥١ ، ٤٥٢ ، ٤٥٣ ، ٤٥٤ ، ٤٥٥ ، ٤٥٦ ، ٤٥٧ ، ٤٥٨ ، ٤٥٩ ، ٤٦٠ ، ٤٦١ ، ٤٦٢ ، ٤٦٣ ، ٤٦٤ ، ٤٦٥ ، ٤٦٦ ، ٤٦٧ ، ٤٦٨ ، ٤٦٩ ، ٤٧٠ ، ٤٧١ ، ٤٧٢ ، ٤٧٣ ، ٤٧٤ ، ٤٧٥ ، ٤٧٦ ، ٤٧٧ ، ٤٧٨ ، ٤٧٩ ، ٤٨٠ ، ٤٨١ ، ٤٨٢ ، ٤٨٣ ، ٤٨٤ ، ٤٨٥ ، ٤٨٦ ، ٤٨٧ ، ٤٨٨ ، ٤٨٩ ، ٤٩٠ ، ٤٩١ ، ٤٩٢ ، ٤٩٣ ، ٤٩٤ ، ٤٩٥ ، ٤٩٦ ، ٤٩٧ ، ٤٩٨ ، ٤٩٩ ، ٥٠٠ ، ٥٠١ ، ٥٠٢ ، ٥٠٣ ، ٥٠٤ ، ٥٠٥ ، ٥٠٦ ، ٥٠٧ ، ٥٠٨ ، ٥٠٩ ، ٥١٠ ، ٥١١ ، ٥١٢ ، ٥١٣ ، ٥١٤ ، ٥١٥ ، ٥١٦ ، ٥١٧ ، ٥١٨ ، ٥١٩ ، ٥٢٠ ، ٥٢١ ، ٥٢٢ ، ٥٢٣ ، ٥٢٤ ، ٥٢٥ ، ٥٢٦ ، ٥٢٧ ، ٥٢٨ ، ٥٢٩ ، ٥٣٠ ، ٥٣١ ، ٥٣٢ ، ٥٣٣ ، ٥٣٤ ، ٥٣٥ ، ٥٣٦ ، ٥٣٧ ، ٥٣٨ ، ٥٣٩ ، ٥٤٠ ، ٥٤١ ، ٥٤٢ ، ٥٤٣ ، ٥٤٤ ، ٥٤٥ ، ٥٤٦ ، ٥٤٧ ، ٥٤٨ ، ٥٤٩ ، ٥٥٠ ، ٥٥١ ، ٥٥٢ ، ٥٥٣ ، ٥٥٤ ، ٥٥٥ ، ٥٥٦ ، ٥٥٧ ، ٥٥٨ ، ٥٥٩ ، ٥٦٠ ، ٥٦١ ، ٥٦٢ ، ٥٦٣ ، ٥٦٤ ، ٥٦٥ ، ٥٦٦ ، ٥٦٧ ، ٥٦٨ ، ٥٦٩ ، ٥٧٠ ، ٥٧١ ، ٥٧٢ ، ٥٧٣ ، ٥٧٤ ، ٥٧٥ ، ٥٧٦ ، ٥٧٧ ، ٥٧٨ ، ٥٧٩ ، ٥٨٠ ، ٥٨١ ، ٥٨٢ ، ٥٨٣ ، ٥٨٤ ، ٥٨٥ ، ٥٨٦ ، ٥٨٧ ، ٥٨٨ ، ٥٨٩ ، ٥٩٠ ، ٥٩١ ، ٥٩٢ ، ٥٩٣ ، ٥٩٤ ، ٥٩٥ ، ٥٩٦ ، ٥٩٧ ، ٥٩٨ ، ٥٩٩ ، ٦٠٠ ، ٦٠١ ، ٦٠٢ ، ٦٠٣ ، ٦٠٤ ، ٦٠٥ ، ٦٠٦ ، ٦٠٧ ، ٦٠٨ ، ٦٠٩ ، ٦١٠ ، ٦١١ ، ٦١٢ ، ٦١٣ ، ٦١٤ ، ٦١٥ ، ٦١٦ ، ٦١٧ ، ٦١٨ ، ٦١٩ ، ٦٢٠ ، ٦٢١ ، ٦٢٢ ، ٦٢٣ ، ٦٢٤ ، ٦٢٥ ، ٦٢٦ ، ٦٢٧ ، ٦٢٨ ، ٦٢٩ ، ٦٣٠ ، ٦٣١ ، ٦٣٢ ، ٦٣٣ ، ٦٣٤ ، ٦٣٥ ، ٦٣٦ ، ٦٣٧ ، ٦٣٨ ، ٦٣٩ ، ٦٤٠ ، ٦٤١ ، ٦٤٢ ، ٦٤٣ ، ٦٤٤ ، ٦٤٥ ، ٦٤٦ ، ٦٤٧ ، ٦٤٨ ، ٦٤٩ ، ٦٥٠ ، ٦٥١ ، ٦٥٢ ، ٦٥٣ ، ٦٥٤ ، ٦٥٥ ، ٦٥٦ ، ٦٥٧ ، ٦٥٨ ، ٦٥٩ ، ٦٦٠ ، ٦٦١ ، ٦٦٢ ، ٦٦٣ ، ٦٦٤ ، ٦٦٥ ، ٦٦٦ ، ٦٦٧ ، ٦٦٨ ، ٦٦٩ ، ٦٧٠ ، ٦٧١ ، ٦٧٢ ، ٦٧٣ ، ٦٧٤ ، ٦٧٥ ، ٦٧٦ ، ٦٧٧ ، ٦٧٨ ، ٦٧٩ ، ٦٨٠ ، ٦٨١ ، ٦٨٢ ، ٦٨٣ ، ٦٨٤ ، ٦٨٥ ، ٦٨٦ ، ٦٨٧ ، ٦٨٨ ، ٦٨٩ ، ٦٩٠ ، ٦٩١ ، ٦٩٢ ، ٦٩٣ ، ٦٩٤ ، ٦٩٥ ، ٦٩٦ ، ٦٩٧ ، ٦٩٨ ، ٦٩٩ ، ٧٠٠ ، ٧٠١ ، ٧٠٢ ، ٧٠٣ ، ٧٠٤ ، ٧٠٥ ، ٧٠٦ ، ٧٠٧ ، ٧٠٨ ، ٧٠٩ ، ٧١٠ ، ٧١١ ، ٧١٢ ، ٧١٣ ، ٧١٤ ، ٧١٥ ، ٧١٦ ، ٧١٧ ، ٧١٨ ، ٧١٩ ، ٧٢٠ ، ٧٢١ ، ٧٢٢ ، ٧٢٣ ، ٧٢٤ ، ٧٢٥ ، ٧٢٦ ، ٧٢٧ ، ٧٢٨ ، ٧٢٩ ، ٧٣٠ ، ٧٣١ ، ٧٣٢ ، ٧٣٣ ، ٧٣٤ ، ٧٣٥ ، ٧٣٦ ، ٧٣٧ ، ٧٣٨ ، ٧٣٩ ، ٧٤٠ ، ٧٤١ ، ٧٤٢ ، ٧٤٣ ، ٧٤٤ ، ٧٤٥ ، ٧٤٦ ، ٧٤٧ ، ٧٤٨ ، ٧٤٩ ، ٧٥٠ ، ٧٥١ ، ٧٥٢ ، ٧٥٣ ، ٧٥٤ ، ٧٥٥ ، ٧٥٦ ، ٧٥٧ ، ٧٥٨ ، ٧٥٩ ، ٧٦٠ ، ٧٦١ ، ٧٦٢ ، ٧٦٣ ، ٧٦٤ ، ٧٦٥ ، ٧٦٦ ، ٧٦٧ ، ٧٦٨ ، ٧٦٩ ، ٧٧٠ ، ٧٧١ ، ٧٧٢ ، ٧٧٣ ، ٧٧٤ ، ٧٧٥ ، ٧٧٦ ، ٧٧٧ ، ٧٧٨ ، ٧٧٩ ، ٧٨٠ ، ٧٨١ ، ٧٨٢ ، ٧٨٣ ، ٧٨٤ ، ٧٨٥ ، ٧٨٦ ، ٧٨٧ ، ٧٨٨ ، ٧٨٩ ، ٧٩٠ ، ٧٩١ ، ٧٩٢ ، ٧٩٣ ، ٧٩٤ ، ٧٩٥ ، ٧٩٦ ، ٧٩٧ ، ٧٩٨ ، ٧٩٩ ، ٨٠٠ ، ٨٠١ ، ٨٠٢ ، ٨٠٣ ، ٨٠٤ ، ٨٠٥ ، ٨٠٦ ، ٨٠٧ ، ٨٠٨ ، ٨٠٩ ، ٨١٠ ، ٨١١ ، ٨١٢ ، ٨١٣ ، ٨١٤ ، ٨١٥ ، ٨١٦ ، ٨١٧ ، ٨١٨ ، ٨١٩ ، ٨٢٠ ، ٨٢١ ، ٨٢٢ ، ٨٢٣ ، ٨٢٤ ، ٨٢٥ ، ٨٢٦ ، ٨٢٧ ، ٨٢٨ ، ٨٢٩ ، ٨٣٠ ، ٨٣١ ، ٨٣٢ ، ٨٣٣ ، ٨٣٤ ، ٨٣٥ ، ٨٣٦ ، ٨٣٧ ، ٨٣٨ ، ٨٣٩ ، ٨٤٠ ، ٨٤١ ، ٨٤٢ ، ٨٤٣ ، ٨٤٤ ، ٨٤٥ ، ٨٤٦ ، ٨٤٧ ، ٨٤٨ ، ٨٤٩ ، ٨٥٠ ، ٨٥١ ، ٨٥٢ ، ٨٥٣ ، ٨٥٤ ، ٨٥٥ ، ٨٥٦ ، ٨٥٧ ، ٨٥٨ ، ٨٥٩ ، ٨٦٠ ، ٨٦١ ، ٨٦٢ ، ٨٦٣ ، ٨٦٤ ، ٨٦٥ ، ٨٦٦ ، ٨٦٧ ، ٨٦٨ ، ٨٦٩ ، ٨٧٠ ، ٨٧١ ، ٨٧٢ ، ٨٧٣ ، ٨٧٤ ، ٨٧٥ ، ٨٧٦ ، ٨٧٧ ، ٨٧٨ ، ٨٧٩ ، ٨٨٠ ، ٨٨١ ، ٨٨٢ ، ٨٨٣ ، ٨٨٤ ، ٨٨٥ ، ٨٨٦ ، ٨٨٧ ، ٨٨٨ ، ٨٨٩ ، ٨٩٠ ، ٨٩١ ، ٨٩٢ ، ٨٩٣ ، ٨٩٤ ، ٨٩٥ ، ٨٩٦ ، ٨٩٧ ، ٨٩٨ ، ٨٩٩ ، ٩٠٠ ، ٩٠١ ، ٩٠٢ ، ٩٠٣ ، ٩٠٤ ، ٩٠٥ ، ٩٠٦ ، ٩٠٧ ، ٩٠٨ ، ٩٠٩ ، ٩١٠ ، ٩١١ ، ٩١٢ ، ٩١٣ ، ٩١٤ ، ٩١٥ ، ٩١٦ ، ٩١٧ ، ٩١٨ ، ٩١٩ ، ٩٢٠ ، ٩٢١ ، ٩٢٢ ، ٩٢٣ ، ٩٢٤ ، ٩٢٥ ، ٩٢٦ ، ٩٢٧ ، ٩٢٨ ، ٩٢٩ ، ٩٣٠ ، ٩٣١ ، ٩٣٢ ، ٩٣٣ ، ٩٣٤ ، ٩٣٥ ، ٩٣٦ ، ٩٣٧ ، ٩٣٨ ، ٩٣٩ ، ٩٤٠ ، ٩٤١ ، ٩٤٢ ، ٩٤٣ ، ٩٤٤ ، ٩٤٥ ، ٩٤٦ ، ٩٤٧ ، ٩٤٨ ، ٩٤٩ ، ٩٥٠ ، ٩٥١ ، ٩٥٢ ، ٩٥٣ ، ٩٥٤ ، ٩٥٥ ، ٩٥٦ ، ٩٥٧ ، ٩٥٨ ، ٩٥٩ ، ٩٦٠ ، ٩٦١ ، ٩٦٢ ، ٩٦٣ ، ٩٦٤ ، ٩٦٥ ، ٩٦٦ ، ٩٦٧ ، ٩٦٨ ، ٩٦٩ ، ٩٧٠ ، ٩٧١ ، ٩٧٢ ، ٩٧٣ ، ٩٧٤ ، ٩٧٥ ، ٩٧٦ ، ٩٧٧ ، ٩٧٨ ، ٩٧٩ ، ٩٨٠ ، ٩٨١ ، ٩٨٢ ، ٩٨٣ ، ٩٨٤ ، ٩٨٥ ، ٩٨٦ ، ٩٨٧ ، ٩٨٨ ، ٩٨٩ ، ٩٩٠ ، ٩٩١ ، ٩٩٢ ، ٩٩٣ ، ٩٩٤ ، ٩٩٥ ، ٩٩٦ ، ٩٩٧ ، ٩٩٨ ، ٩٩٩ ، ١٠٠٠ ، ١٠٠١ ، ١٠٠٢ ، ١٠٠٣ ، ١٠٠٤ ، ١٠٠٥ ، ١٠٠٦ ، ١٠٠٧ ، ١٠٠٨ ، ١٠٠٩ ، ١٠١٠ ، ١٠١١ ، ١٠١٢ ، ١٠١٣ ، ١٠١٤ ، ١٠١٥ ، ١٠١٦ ، ١٠١٧ ، ١٠١٨ ، ١٠١٩ ، ١٠٢٠ ، ١٠٢١ ، ١٠٢٢ ، ١٠٢٣ ، ١٠٢٤ ، ١٠٢٥ ، ١٠٢٦ ، ١٠٢٧ ، ١٠٢٨ ، ١٠٢٩ ، ١٠٣٠ ، ١٠٣١ ، ١٠٣٢ ، ١٠٣٣ ، ١٠٣٤ ، ١٠٣٥ ، ١٠٣٦ ، ١٠٣٧ ، ١٠٣٨ ، ١٠٣٩ ، ١٠٤٠ ، ١٠٤١ ، ١٠٤٢ ، ١٠٤٣ ، ١٠٤٤ ، ١٠٤٥ ، ١٠٤٦ ، ١٠٤٧ ، ١٠٤٨ ، ١٠٤٩ ، ١٠٥٠ ، ١٠٥١ ، ١٠٥٢ ، ١٠٥٣ ، ١٠٥٤ ، ١٠٥٥ ، ١٠٥٦ ، ١٠٥٧ ، ١٠٥٨ ، ١٠٥٩ ، ١٠٦٠ ، ١٠٦١ ، ١٠٦٢ ، ١٠٦٣ ، ١٠٦٤ ، ١٠٦٥ ، ١٠٦٦ ، ١٠٦٧ ، ١٠٦٨ ، ١٠٦٩ ، ١٠٧٠ ، ١٠٧١ ، ١٠٧٢ ، ١٠٧٣ ، ١٠٧٤ ، ١٠٧٥ ، ١٠٧٦ ، ١٠٧٧ ، ١٠٧٨ ، ١٠٧٩ ، ١٠٨٠ ، ١٠٨١ ، ١٠٨٢ ، ١٠٨٣ ، ١٠٨٤ ، ١٠٨٥ ، ١٠٨٦ ، ١٠٨٧ ، ١٠٨٨ ، ١٠٨٩ ، ١٠٩٠ ، ١٠٩١ ، ١٠٩٢ ، ١٠٩٣ ، ١٠٩٤ ، ١٠٩٥ ، ١٠٩٦ ، ١٠٩٧ ، ١٠٩٨ ، ١٠٩٩ ، ١١٠٠ ، ١١٠١ ، ١١٠٢ ، ١١٠٣ ، ١١٠٤ ، ١١٠٥ ، ١١٠٦ ، ١١٠٧ ، ١١٠٨ ، ١١٠٩ ، ١١١٠ ، ١١١١ ، ١١١٢ ، ١١١٣ ، ١١١٤ ، ١١١٥ ، ١١١٦ ، ١١١٧ ، ١١١٨ ، ١١١٩ ، ١١٢٠ ، ١١٢١ ، ١١٢٢ ، ١١٢٣ ، ١١٢٤ ، ١١٢٥ ، ١١٢٦ ، ١١٢٧ ، ١١٢٨ ، ١١٢٩ ، ١١٣٠ ، ١١٣١ ، ١١٣٢ ، ١١٣٣ ، ١١٣٤ ، ١١٣٥ ، ١١٣٦ ، ١١٣٧ ، ١١٣٨ ، ١١٣٩ ، ١١٤٠ ، ١١٤١ ، ١١٤٢ ، ١١٤٣ ، ١١٤٤ ، ١١٤٥ ، ١١٤٦ ، ١١٤٧ ، ١١٤٨ ، ١١٤٩ ، ١١٥٠ ، ١١٥١ ، ١١٥٢ ، ١١٥٣ ، ١١٥٤ ، ١١٥٥ ، ١١٥٦ ، ١١٥٧ ، ١١٥٨ ، ١١٥٩ ، ١١٦٠ ، ١١٦١ ، ١١٦٢ ، ١١٦٣ ، ١١٦٤ ، ١١٦٥ ، ١١٦٦ ، ١١٦٧ ، ١١٦٨ ، ١١٦٩ ، ١١٧٠ ، ١١٧١ ، ١١٧٢ ، ١١٧٣ ، ١١٧٤ ، ١١٧٥ ، ١١٧٦ ، ١١٧٧ ، ١١٧٨ ، ١١٧٩ ، ١١٨٠ ، ١١٨١ ، ١١٨٢ ، ١١٨٣ ، ١١٨٤ ، ١١٨٥ ، ١١٨٦ ، ١١٨٧ ، ١١٨٨ ، ١١٨٩ ، ١١٩٠ ، ١١٩١ ، ١١٩٢ ، ١١٩٣ ، ١١٩٤ ، ١١٩٥ ، ١١٩٦ ، ١١٩٧ ، ١١٩٨ ، ١١٩٩ ، ١٢٠٠ ، ١٢٠١ ، ١٢٠٢ ، ١٢٠٣ ، ١٢٠٤ ، ١٢٠٥ ، ١٢٠٦ ، ١٢٠٧ ، ١٢٠٨ ، ١٢٠٩ ، ١٢١٠ ، ١٢١١ ، ١٢١٢ ، ١٢١٣ ، ١٢١٤ ، ١٢١٥ ، ١٢١٦ ، ١٢١٧ ، ١٢١٨ ، ١٢١٩ ، ١٢٢٠ ، ١٢٢١ ، ١٢٢٢ ، ١٢٢٣ ، ١٢٢٤ ، ١٢٢٥ ، ١٢٢٦ ، ١٢٢٧ ، ١٢٢٨ ، ١٢٢٩ ، ١٢٣٠ ، ١٢٣١ ، ١٢٣٢ ، ١٢٣٣ ، ١٢٣٤ ، ١٢٣٥ ، ١٢٣٦ ، ١٢٣٧ ، ١٢٣٨ ، ١٢٣٩ ، ١٢٤٠ ، ١٢٤١ ، ١٢٤٢ ، ١٢٤٣ ، ١٢٤٤ ، ١٢٤٥ ، ١٢٤٦ ، ١٢٤٧ ، ١٢٤٨ ، ١٢٤٩ ، ١٢٥٠ ، ١٢٥١ ، ١٢٥٢ ، ١٢٥٣ ، ١٢٥٤ ، ١٢٥٥ ، ١٢٥٦ ، ١٢٥٧ ، ١٢٥٨ ، ١٢٥٩ ، ١٢٦٠ ، ١٢٦١ ، ١٢٦٢ ، ١٢٦٣ ، ١٢٦٤ ، ١٢٦٥ ، ١٢٦٦ ، ١٢٦٧ ، ١٢٦٨ ، ١٢٦٩ ، ١٢٧٠ ، ١٢٧١ ، ١٢٧٢ ، ١٢٧٣ ، ١٢٧٤ ، ١٢٧٥ ، ١٢٧٦ ، ١٢٧٧ ، ١٢٧٨ ، ١٢٧٩ ، ١٢٨٠ ، ١٢٨١ ، ١٢٨٢ ، ١٢٨٣ ، ١٢٨٤ ، ١٢٨٥ ، ١٢٨٦ ، ١٢٨٧ ، ١٢٨٨ ، ١٢٨٩ ، ١٢٩٠ ، ١٢٩١ ، ١٢٩٢ ، ١٢٩٣ ، ١٢٩٤ ، ١٢٩٥ ، ١٢٩٦ ، ١٢٩٧ ، ١٢٩٨ ، ١٢٩٩ ، ١٣٠٠ ، ١٣٠١ ، ١٣٠٢ ، ١٣٠٣ ، ١٣٠٤ ، ١٣٠٥ ، ١٣٠٦ ، ١٣٠٧ ، ١٣٠٨ ، ١٣٠٩ ، ١٣١٠ ، ١٣١١ ، ١٣١٢ ، ١٣١٣ ، ١٣١٤ ، ١٣١٥ ، ١٣١٦ ، ١٣١٧ ، ١٣١٨ ، ١٣١٩ ، ١٣٢٠ ، ١٣٢١ ، ١٣٢٢ ، ١٣٢٣ ، ١٣٢٤ ، ١٣٢٥ ، ١٣٢٦ ، ١٣٢٧ ، ١٣٢٨ ، ١٣٢٩ ، ١٣٣٠ ، ١٣٣١ ، ١٣٣٢ ، ١٣٣٣ ، ١٣٣٤ ، ١٣٣٥ ، ١٣٣٦ ، ١٣٣٧ ، ١٣٣٨ ، ١٣٣٩ ، ١٣٤٠ ، ١٣٤١ ، ١٣٤٢ ، ١٣٤٣ ، ١٣٤٤ ، ١٣٤٥ ، ١٣٤٦ ، ١٣٤٧ ، ١٣٤٨ ، ١٣٤٩ ، ١٣٥٠ ، ١٣٥١ ، ١٣٥٢ ، ١٣٥٣ ، ١٣

سلسلة المرفق العام أو المؤسسة العامة للشخص القائم على إدارته — ولذلك فقد نص في هذه التشريعات بصفة عامة على سريان القواعد الواردة فيها والتي تنظم بصفة عامة إنشاء المؤسسة العامة وأجهزتها الإدارية ومدى رقبة السلطة المركزية ووصايتها عليها وهي بلا شك بالمعايير التقليدية تعد قسونا عما وترك تحديد الأنظمة الداخلية لها من حيث سير العمل وعلاقة المؤسسة والمستعدين بخدماتها للقرار الجمهوري الخاص بإنشائها وللوائحها الداخلية وللقواعد القانونية العادية .

١٥٨ — ويضغ مما سبق أن اشتراط النظام المميز من القانون العام للأسرف بصفة المرفق العام موضوع لا علاقة له أنه بحدود طبيعه المرفق العامة ومعرفتها . إذ يتعين أولا الوصول الى هذا التعريف ثم القول بخضوع ما ينطبق عليه لهذا النظام القانوني أو ذاك ، ولا شك أن النظام القانوني الذي يخضع له نشاط معين أمر لا يحدد طبيعة هذا النشاط بل هو أمر لاحق على تحديد طبيعته وفقا للغرض المتفق تحقيقه من بذل هذا النشاط مرتبط بظروف التي يزاوئها من كافة النواحي ، بالقول بأن « المرافق العامة » هي تلك « المشروعات أو الأنشطة » التي تخضع للضوابط الخاصة بسير المرافق العامة والنظم القانونية المتميزة لها أي قواعد « امتيازات التنفيذ المباشر » وضع للعربة قبل الحصول ، أو مصدره على المطلوب . إذ يجب أصلا تحديد ماهية المرفق العام بحسب « نوع النشاط ذاته وأغراضه » ثم يبنى بعد ذلك التساؤل عن النظام القانوني الذي يحكمه ويسير بمقتضاها .

١٥٩ — وبناء على ذلك فإن النظام القانوني الذي يخضع له أي مرفق من المرافق راجع الى الدولة المسئولة أصلا عن سير وانتظام المرافق العامة أي عن كل النشاط الذي يستهدف اشباع الحاجات العامة لمواطنيها ومدى دخلها في مجال ضمان توفير هذا النشاط وتسييره وتنظيمه والوسائل القانونية التي تستخدمها في هذا الصدد وفقا لمبدأي الحاجة الى ممارسة السلطة العامة بامتياز التنفيذ المباشر لارادتها في تنظيم وتسيير النشاط المرفقي وهذا كله يرجع لارادة المشرع وفقا للملاعات التي يقرها ولا يمكن أن يخضع لقاعدة حتمية يضعها الفقه أو يقرها القضاء .

ولا يجوز في التفكير القانوني الخلط بين الوسائل القانونية المختلفة وطبيعة النشاط الذي تحكمه هذه الوسائل ، إذ لا تلازم حتمى بين الأمرين حتى يقال أن تحقق أحدهما وجد الآخر أو إذا اتبعت أساليب « التنفيذ المباشر » كان الأمر متعلقا بمرفق عام ، وإذا لم تتبع هذه الأساليب كان الأمر غير متعلق بمرفق عام مع افتراض صحة الغرض الأول على سبيل الجدل — لا يصح أبدا الغرض الثاني بأي حال .

١٦٠ — ومن ثم فإنه يتعين القول في جمهوريتنا الاشتراكية بأنه لا يوجد في الحقيقة سوى القاعدة القانونية التي تشكل منها التشريعات المختلفة وهي لا يمكن تقسيمها الى عامة وخاصة بحسب معايير الفقه الفرنسي ،

سواء بحسب الصوالح التي ترعاها أو تنظمها ولا بحسب الأشخاص الأخراف على العلاقات التي تخضع لها، أو الجزاء الذي يوفى لها منصر الألتزام الضروري لوجودها كتاعدة قانونية ، ولا بحسب قابليتها للتفليذ مباشرة أو من طريق القلصى ولا بحسب اتصالها أو عدم اتصالها بسر المراق العامة فالقانون لا يكون عنها ولا خلاصا ، فالقاعدة القانونية علمة لبدأ ودائها سواء بحسب مصدرها لو عموميتها بالنسبة للمخاطبين بأحكامها وهي تحكم الموضوع الذي تنظمه أب كان أطراف العلاقة القانونية لتحقيق أهداف علمة هي حسن سير وانتظام كل النشاط اللزوم لاشباع الحاجات العامة للشعب .

ويمتد حتها في الدولة الاشتراكية نطلق انطباق القواعد القانونية التي كانت تحكم علاقات الأفراد بعضهم ببعض في ظل الرأسمالية لتحكم النشاط الذي أصبحت تتولاه الدولة نتيجة التلميم أو التدخل الاقتصادي (١) بدلا من هؤلاء الأفراد لتلاؤمها مع هذا النشاط حسبها سلك البيان دون أن تستبعد هذه القواعد قواعد التنفيذ المباشر كلية من الانطباق في هذا المجال .

عائرا — عدم استهداف الربح ليس معيارا مميذا للمرتق العلم :

١٦١ — يتردد في كتابات الفقه التقليدي في مصر كما تردد في بعض أحكام القضاء الإداري (٢) ، اشتراط أن يكون النشاط غير مقصود به تحقيق الربح حتى بعد مرافقا علما ، إذ أن عموما يميزه من النشاط الفردي كما قالت بذلك بعض الأحكام وردته كتابات الفقه الفرنسي ، ولكن هذا القول غير سديد . فمن المسلم به أن كل النشاط الفردي الذي تتيحه الدولة حتى وإن كانت رأسمالية وإن استهدف الأشخاص الذين يمارسونه الربح ، إلا أن الدولة تتيح القيام به لتحقيقه نفعا علما أى لاشباع حاجة عامة ضرورية للجماعة فهي تتيحه ليس فقط لتحقيقه الربح للقاتمين به ولكن لأنه يحقق أساسا الصالح العلم للمجتمع — وهذا النشاط الفردي بحكم طبيعته

(١) ولذلك منه يعمى تقسيم القانون إلى أقسام عدة بحسب موضوع القاعدة القانونية والمحل المحدث لنشاط الأنسلى الذى تنظمه والذى يقع حضا حاجات علمة للجماعة وبسبب أن يرتبط هذا التقسيم بالعرض منه وهو ليس دراسة القواعد القانونية وليس أمر من الأط بما يفرض اليه الشرع ذاته الذى لا يطلق على القانون وصف العلم أو الخالص ولكن مصدر التشريع سنتهم موضوع معين ويطلق عليه الاسم الخاص به ويمكن إدراج القوانين الخاصة بموضوعات متصلة ببعضها البعض منطقيا في القسم وتسميتها على أساس الرابطة بين الموضوعات الجزئية التى يتكون منها القسم الواحد — وتلن « بريدو » المرجع السابق ص ٤٩ — ٥٠ . واضراحه الإبقاء على التقسيم الشالى للقانون لتسهيل الدراسة والمسير بين التشريعات الثورية وتشريعات الأوقات العادية ، وتظهر السلطة والإجار فى القولى ، وترك حرية للإرادة فى العقلية .

(٢) راجع كيثال لهذا انقسام المهور الآن مجموعة الجلاى فى خبسة عشر علما لحكمة انصام الإدارى ، المكتب انلى ج ٢ ص ٢٦٢٤ — ٢٨٢ — ٧ فى ١٩٥٤/١/١٨ ، ٢٤٨٠ — ٩ فى ١٩٥٧/١/٢ .

لا يمكن أن يعود على القلم بعباء ربح ما لم يحقق قبل ذلك نفعا لغيره من المواطنين وهو المحافظ لهم على طلبه وسداد ثمنه أو قيمته للقائم بممارسته — ولو خرج النشاط الفردى عن نطاق تحقيقه لوظيفته الاجتماعية في نطاق الخطة الاقتصادية وأهدافها ولم يحقق الإشباع المنظم للحاجات العامة أو استهدف تحقيق الربح فقط بما يحقق الاستغلال كان نشاطا غير مشروع ومقا للميثاق والفسور الدائم وحق على الدولة أن تسم الملكية الخاصة التي تستخدم ممارسة هذا النشاط إلى الملكية العامة للشعب وأن تتولى نفسها المرفق الذى كان يستغل الشعب من خلال ادارته .

١٦٢ — ولم نعلم الدولة الاشتراكية بالتأميم لوسائل الإنتاج الرئيسية أو تميم ما تقيمه من مشروعات اقتصادية وفقا لخطة التنمية ، الا تحجير الشعب من الاستغلال ولصمان اشباع الحاجات العامة لأفرادها . فهي لا تستهدف بذلك كله مجرد تحقيق موارد للخزانة في صورة أرباح . كما أنها لا تستهدف بإدارة المرافق الاقتصادية عدم الحصول على أى فائض منها فبهذه المرافق يتعين أن نحقق فائضا ، ولكنه فائض يتحقق وفقا للنخطيط الاقتصادي العام دون استغلال أو أرباح للمرفق العام ولا يتخفى عنه مجرد تراكم رؤوس الأموال للرأسماليين كما يحدث في ظل النظام الفردى ، إذ توجه الدولة الاشتراكية هذا الفائض حسب الخطة العامة لمشروعات اقتصادية جديدة ليوثر حياة الفضل للشعب .

١٦٣ — ومع معرفة الفقه التقليدى وتسليمه بحقيقة أن مؤسسات عامة مثل « هيئة قناة السويس » ، « المؤسسة العامة للمصانع الحربية » بالنسبة لإنتاجها المبنى ، « المؤسسة العامة للمقاولات » أو للدواجن أو لحوم وما يماثلها تحقق فائضا من نشاطها يوجه على النحو السالف الإشارة أنه لم ينكر أنها تقوم على مرافق عامة أو أنها مؤسسات عامة .

ولا يخرج النشاط الذى تمارسه هذه المؤسسات من حيث طبيعته عما يمارسه القطاع الخاص من نشاط مماثل على منطلق هذا الفقه أنه يلزم — أن يقوم الشخص العام على مرفق عام حتما حتى يعد « شخصا عاما » — والنشاط المماثل للنشاط الفردى الذى يتولاه شخص عام ويحقق « فائضا » من ممارسته ويطلق بالنسبة إليه قواعد « القانون الخاص » لا شك يعتبره على هذا الأساس مرفقا عاما — والا ما كانت هذه المؤسسات أشخاصا عامة ، أما النشاط المماثل الذى يمارسه الأفراد من نفس الطبيعة وينفس الشروط والقواعد فلا يعد مرفقا عاما !!!

ويشبه موقف الفقه التقليدى الغريب في ذلك ادراكه بأن الملتزم يحقق من ادارته للمرفق العام أرباحا طائلة يكفلها له الاحتكار المصاحب عادة للالتزام — ونفوذ الذى يمكن من العبث بالخدمة العامة للربح الفاحش على حساب الشعب ولا ينكر صفة المرفق العام على نشاط هذا الملتزم —

وذلك حتى يتمتع بحماية امتيازات السلطة العامة من نزع الملكية ، وغيره من الامتيازات الخاصة بعدم جواز الحجز أو التنفيذ على أموال المرفق .
فضلا عن ضمان التوازن المالي للمشروع من منح الالتزام .

ولا يثير القصد التقليدي في هذه الحالة مسألة عدم استهداف الربح ، إنما يثيرها بالنسبة للبراقع العلمية التي تتولاها الدولة باسم الشعب بدلا من الرأسمالية المستغلة أجنبية كانت لو وطنية نتيجة للاشتراكية .

١٦٤ — ويتضح من ذلك بجلاء وضوح أنه لا صلة إطلاقا بين المرفق العلم واستهداف الربح (١) . وأنه ليس صحيحا القول بأنه حيث يستهدف الربح ينتفي وجود المرفق العلم .

وقد عبرت عن ذلك بحق محكمة القضاء الإداري عندما قضت بأن « صفة المرفق العلم معترف بها للمرفق الصناعي والتجاري إذا كان الغرض من أنشائه تحقيق خدمة عامة بصرف النظر عن الأرباح التي يحققها ، بل يكاد من الممكن الجزم بأن تحقيق الربح يخلط مع الخدمة العامة أو يسير بجانبها سواء بسواء ومع ذلك فلا يلقده تحقيق الأرباح مهما بلغت صفة المرفق العلم بكل ما لهذا التعبير من معان ، والصبرة في كل ذلك بالهدف الرئيسي أو الغرض الأساسي (٢) من العمل ، وبناء على ذلك فالمرفق العلم إذن يتحقق منه فغرض أو ربح ثون أن تتغير طبيعته كمرفق علم ، فتحقيق الربح أثر تالي لتحقيق النشاط قبله للرفع العلم ليا كان من يتولى هذا النشاط شخص علم أم شخص خاص » .

١٦٥ — والمرافق التقليدية المعروفة في نطاق « الدولة الحارسة » يتمثل نشاطها في توفير خدمات عامة لا تتحقق بواسطة إنتاج مادي يمكن حيازته بصفة عامة مثل خدمات الأمن والقضاء والتعليم والنقل والصحة ، وبعضها مثل الأمن لا يحتاج لنشاط أجنبي إلا عند الاخلال به ، وهي إما أن تتصل بوظيفة الدولة وسلطانها اتصال احتكار مائع بطبيعتها باعتبار أن الدولة هي

(١) راجع للتصيلات الصلحات ٢٠٤ — ٢٠٨ من كتلتها الموظف العلم معها وقضاء سنة ١٩٦٦ والمرافع المقرر إليها في الهلث .

(٢) وتستطرد المحكمة إلى القول « وعلى ذلك فإذا كانت محافظة تهتف إلى الترفيع من الشعب وتحتجب الجهور ورفع مستواه ومداركة من طريق المسرح والسينما وانحاء الموسيقى ، وكانت تهدف كذلك إلى جعل الحياة بالدينة وضواحيها ملها بفنك تكون قد حققت « غاية عامة ونمعا عليا » ولا يفر من هذا أن الدنية تعمل على جعل استغلال دار السينما التي تملكها والتي خصصتها لهذه الإفراض ، من الرخص له بهذا الاستغلال ، إذ لا يجل عقلا أن يكون هذا الاستغلال بدون مقلد أو بأجر أسى ما دلم المعروف أن المستغل يحتق من وراء ذلك أرباحا بجرية تدلل بمسكه بها ومزاولة الآخرين له بمروضه التي تدور الإثوة التي يقدمها بكثرت ، ومن ثم فإن هذا المقلد أو فنه الإثوة لا تنفي فكرة المرفق العلم — راجع مجموعته الكتب التي لا حكم محكمة للقضاء الإداري في خمسة عشر عليا من ٣٦٦٦ — ١١٨٤ — ١٤ في ١٩٦١/٧/٢٥ .

سلطه الزام راتقهر النهضه في المجمع . او انها لا تعرى النشاط الراسمالي بشارتها لعدم اذرارها لأرباح لانترام الدولة بحكم وظائفها الاولى لصنعة في المجمع الراسمالي بتوفيرها مجتبا او بالتسكين الفعليه لها ، اما الجزء سائى والاقل من هذه المرافق التقليديه فيمكن في ممارسة نشاط يؤدى خدمت يحوز المنتفع بها انتاج مادي ليس له عمر استهلاكى طوس ، سواء في مادة او طينه تسهلك فورا مثل خدمت بوليد وبوزيع وبنقيه المياه والكهرباء والغاز وما يماثلها . فهي كلها مواد او خدمات تسهلك بطبيعت استهلاكها فوريا ومبشرا . وتشيع حاجت اوليه للحياه المعيشيه يعين توفيرها بصفة عامه بقل مفر ممكن من الأرباح . ولذلك فهي لا تعنى ايراسميه لعدم اذرارها ارباها فاحشه من ناحيه ولا تترافد الدولة الحارسة . عليها لعموميه اشباعها لحاجات اساسيه من ناحيه اخرى ، ولعدم ارتباطها ارتباطا جوهريا بالملكه الدائمه المطلقة التي تشكل اساسا للطبقات الراسماليه من ناحيه للثله ، سواء بالنسبه لانتاجها او بالنسبه لارادتها ، بينما تتولى المشروعات الاقتصادية في مصر وفي فرنسا — في النوع الممثل الذي ما زال يشكك اللغه المرسى في طبيعته — مرافق عامه تنتج بسع لها مفر استهلاكى . او نشاطا ماليا يتصل بتحويل المشروعات المنسجه لسلع استهلاكيه مثل البنوك وشركات التأمين ، او نشاطا تجاريا يوصل بتوزيع هذه السلع المنسجه على المستهلكين . وتحكم الراسماليه عادة في النقط الفردي هذه الأنشطة دون الدولة وسيطر بواسطتها على الحياه الاقتصادية ونسبسيه نلامه . ولذلك يبور السك لضيق في طبيعتها بعدم ماميتها او انتشاء الدولة الاشتراكيه لها بقصد بجميد اى تدخل من الدولة في حد السيل . وانحاء خطوره هذه الأنشطة راعيتها في حبه اشعب لستى سد الراسماليه وحدها .

ومن الواضح انه لا يوجد فارق بين كلا النوعين من الأنشطة اذ انها يشرحان في تحقيق الاشباع لحاجات عامه للشعب دون فارق في ذلك بين مرفق الماء ، ومرفق طحن الدقيق وخنزره ، ومرفق نسج القطن وعزله ، او انتاج السيارات . الخ ، الا في نوع السلعه المنسجه الذي يتحدد منفعا مع طبيعه الحاجه التي يشبعها بل ان (الانتاج الصناعى) وما يرتبط به من نشاطات تجارى لتوزيعه وتمويله يمسك بمقدرات الشعب في اشباع حاجات اشد الحاجا وخطورة مما يترك له اللغه التقليدى بوصف المرفق العام دونه .

١٦٦ — ليست التفرقة اذن بقليله على اساس منطلى او قانونى ولا امسلس لها الا في ان المشروعات (١) الانتاجية والتجارية هي اداة

١ - مع ما سطر الموضح بالنص ان البرهنة الصعبة لنسبية نتي استكراه الفرنسيون لفرمى العامة لفصله بالانتاج والتوزيع هي « المرافق العامة الانتاجية او الصناعية والتجارية » وليس سلفا هناك رغم ابراز الصلة الاقتصادية لهذه المرافق من حيث اذرارها للربح وصف « المرافق العامة الاقتصادية » اذ ان كل نشاطا انفسى يطر لتحقيق لحبه او انتاج سلعه بعد نشيط اقتصادى وما يقصده الفرنسيون بصارة *Im service industriel* هو لمرق الكدى او الصناعى مشتقا من عبارة *Industrie* بمعنى صناعة او انتاج

الراسمالية ووسيلتها في الاستغلال الرأسمالي والسيطرة الاقتصادية وبالتالي السياسة على المجتمع والدولة. وهي لا يعنيها أن تخضع الأنشطة التي يسبق عليها الفقه التقليدي صلة المرفق العام بما يترتب عليه من خضوع ما له هذه الصلة لإدارة الدولة المباشرة أو لشراف ورقابة مشددة منها. وذلك لأن هذه الأنشطة لا تمكن الرأسمالية من تكديس الأرباح بسرعة منها لقلّة أرباحها وعابدها وحاجتها إلى رؤوس أموال ضخمة لا تقبل الرأسمالية لذلك على استغلالها في مثل تلك المشروعات، فذا ساء حفظها وتولت الدولة جزءا طفيفا من هذا النشاط انبرى الفكر الرأسمالي القانوني لتجميده على هذا النحو من ناحية بحرماته من كل حماية للسلطات العامة واخضاعه للمنافسة الحرة ولاحكام القانونين المدني والتجاري وحدهما، وهذا هو سر ما عمد إليه الفقه الفرنسي وسلمه إلى حذفيه مجلس الدولة هناك من اخراج لغالبية منازعات المرافق العامة الانتاجية والتجارية « من اختصاصه واخضاعها للقضاء المدني لتطبيق الأحكام القانونية العامة في التقنينين المدني والتجاري أساسا ويكون تمييز على هذه المرافق بما يمكن للراسمالية من انلاصها وتخريبها وهي المنافسة الخطيرة، الكارثة لوجودها.

أحد عشر - المرفق العام ليس الشخص الذي يتولاه :

١٦٧ - من الغريب أن التمرينات الفقهية المصرية تلتزم اتجاهها متطرفة في الفقه الفرنسي، لأنها جميعها بلا استثناء تستخدم المعنى العفوي

« المرفق بيننا وبين عبارة "Economie" أي اقتصاد لاخلاء فيه - ومع ذلك فالمفهوم الذي أطلقها المجلس الفرنسي على هذا النوع من المرافق العامة لا يعيد القضاء الذي - الانتدحمة هناك - إلى استبدالها بل أنه يصر على إطلاق وصف المرافق العامة "Les services privés" عليها مستبعدا صلة العامة قلصا التأكيد بقها من الأنشطة التي يخص بها الرأسمالية الفرنسية دون الدولة، وأن توليها لها رغم صحتها العامة لا يسبق هذه الصلة العامة على نشاط نفسه، وكما فكرنا من قبل بميز مجلس الدولة بين المرافق العامة الانتاجية والتجارية والمرافق الإدارية منذ سنة ١٩٢١

T.C 23. 1. 1921. Colonie de la Côte d'Ivoire v. Sté Commerciale de l'Ouest Africain, arrêt du bac d'Elaka B. 1924. 2. 34 Concl. Mattier D. 1927. 3. 1.

Les Tribunaux Judiciaires et la notion de service public Jacques Cadart

المراجع السابق p. 11 et s. Paris 1954.

(١) يبدو ذلك ظاهرا في بعض كتابات الفقه التقليدي في مصر، وقد تعرضت « شركة سفلها للمواصلات » و « المصرية لاستخراج وتجارة الفوسفات » وهما شركتي قطاع علم - للمحور على ليوالها واللائحة بسبب حكيتين صافيتين شديدا ببالغ بلوغ المبلغ الذي يتل راس صر أي منهما - جريدة الأخبار منذ ١٩٧٥ في ١٢/٥/١٩٧٧ « وقد نبها إلى خطورة ذلك في كتابنا المؤكّد العام سنة ١٩٦٩ ص ٢٠١ هابش (١) وأراء ذلك منذ نص المشرع صراحة في المادة ٧٦١ من القانون ٦٠ لسنة ١٩٧١ بشأن المؤسسات العامة على عدم حوار انلاص شركات القطاع العام.

Concept organique مستلزم ركن المشروع وذلك رغم التمييز الواضح بين النشاط المرفقى ذاته و « المنظمة » التي تتولاها و « المشروع » الذي يحقق بمقتضاه هذا النشاط .

رقد ترددت فكرة المشروع في « نظرية المرفق العلم بالطبيعة » وهي تقوم على معيار موضوعي بالمقابلة للمعيار الشخصي الخاص بنية الإدارة وعلى أساس استنادها الى طبيعة النشاط أو الخدمة واتصالها بوظائف الدولة ، وكذلك رددته التعريف الفهية التي يقوم التمييز لديها على أساس استنباط « نية الإدارة » في أسلوب إدارة المرفق أى لدى أصحاب المذهب الشخصي وبصفة خاصة في التعريفات الأساسية لواقعى نظرية المرافق العامة ، وقد استلزم هذا الطريق من الفقه الفرنسى ركن المشروع مستلها من بعض أحكام مجلس الدولة دون أن يميز فكرة المرفق العلم في قضاء هذا المجلس ويخصصها بذاتها من نوعية المنازعات التي تعرضت الأحكام لتحديد بنسبة الفصل فيها بطريق غير مباشر . اذ كان المجلس الفرنسى - حسبما يبدو لنا - يعرض في هذه المنازعات لتحديد طبيعة اشخاص عامة . وما اذا كانت مؤسسات عامة أو مؤسسات ذات نفع علم ، وكل من يتعين أن يبرز في الأحكام جنب ركن المشروع ، العلم فعلا فيها هو معروض عليه ، باعتبار أن المشروع موجود حتما لوجود الشخص المعنوى المستقل أى الشخص الفرنسى بعد المشروع ، ذاته ربحا أساسيا في تعريف المرفق العام (١) ، فأحكام هذا الجنس كما في نفسه « Territoire » قد تعرضت للنشاط ذاته واعتبرته مرفقا عاما كذا كان واجبا التعرض مباشرة له . وليس لشخص علم يبور أمر تكفنه . ومثل ذلك أعضاء المجلس الفرنسى صفة المرفق العلم على نشاط الجنس (٢) بـ « شعب وتفرع السلطن في الموانئ » بواسطة الأفراد المرحض لهم بذلك ، وأعماله النشاط الخاص بإدارة « محطة اداعة لاسلكية » (٣) بواسطة أحد الأفراد « مرفقا عاما » ومع التسليم بوجود المشروع في هذه الحالات بالذات إلا أنه لم يكن يلزما في الأسباب التي أورثتها الأحكام كأساس لتكليف المرفق العام أى بحث عن ركن المشروع بالذات ، وقد يعزل ذلك بفعل الشخص العام المدير للمرفق وبالتالي لم يكن يوجد محل للبحث عن المنظمة ذات الشخصية المعنوية كركن في تعريف المرفق العلم ، وإنما انصرف البحث في هذه القضايا الى طبيعة النشاط ومدى تحقيقه شيئا ما لحاجة عامة وأسلوب إدارته (٤) .

(١) راجع لمقررات رقم ٨ - ٦٥ من هذا المجلد .

(٢) OE 22. 6. 1938. Rec. 1939. p. 429. ECE 5. 5. 1941. D. 11-41. p. 163 .

« شعب وتفرع العلم »

BE 2. 2. 1948. RDP 1948. p. 250.

(٣) « محطة اداعة لاسلكية »

Wahne : R. Adm. 8-pt., Oct 1946.

(٤) راجع محل الأحكام المشار بها .

ويسود عجيباً في نظرنا تطرف بعض الفقه المصري حتى في انكسر وصف الرافق العامة على هذه الأنشطة (١) واعتبارها « مشروعات ذات نفع عام » .

١٦٨ - وقد أهدر هذا الفقه المصري التقليدي - بالإسالة الى اثر الظروف التشريعية والقضائية والاقتصادية والسياسية بمصر والمختلفة عنها في فرنسا حتى فيما قبل ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ - ولاء أى سبب واضح ، الجانب الكبير من احكام مجلس النولة الفرنسي المشار اليها - وبصفة خاصة الاحكام الصادرة بشأن « المؤسسات العامة المهنية » والتي - كما نكرنا من قبل - لا يتوفر بالنسبة اليها « ركن المشروع » الذي يقول المرفق - اذ المرفق ذاته يتفرع عنه ويلتصق به حتما أمر تنظيمه الذي تنولاه هذه المنظمات بينما هو في أساسه يتولاه الأمراد المهنيون بنشاطهم الفردي الفنى حل على حدة ويساهم بواسطة مجهوده في سيره ، ولا يتوفر على هذا الوجه بنفسية اليهم كإفراد أو كمجموعة هذا الركن .

وبشبه ذلك كل الحالات التي يكون فيها النشاط الذي يشيع حاجة عامة فردية يقوم على جهد فردي وخبرة فنية شخصية دون حاجة الى « أدوات أو آلات ، ورسمال » وغيره من عناصر المشروع بصورة ظاهرة ، والذي اعتبر مساهمة في سير مرفق عام في احكام المجلس الفرنسي .

كذلك اتبع الفقه المصري رأى هذا الجانبين الفقه الفرنسي الذي يستخدم عبارة المرفق العام (٢) بالمعنى العنصرى وحده ، أو بالمعنى العنصرى والمالدى

(١) د. محمود حافظ . محاضرات في القانون الإدارى لطلبة الدكتوراه جامعة القاهرة سنة ٥٩ - ٦٠ ص ٥٤ .

(٢) من الجانب الذى يخط بين المضى والمضى والمعنى فعلا مما اثير اليه بها سبق Bultzgrinbach Cours de droit Adm Notion et théorie générale de l'Etat public 1958 - 59, p. 29

حيث يقول بل المرفق العام هو : « تشبة العامة الذى يقوم احكام بتنظيمها ووضعها تحت اثرها مع اقسامها لنظام قضائى خاص بقصد اشباع حاجات عامة للمجور بطريقة منظمة وبمسيرة وهي حلجات بقر احكام مدى ضرورتها ويأمران تحقيق المساواة في اشباعها » ويقول نتيجة لذلك في ص ١٦٩ ان المؤسسة العامة « تعميم لدية لرفق علم بسلطة العامة تضمن للمرفق العام الشخص » . « نظرية لدية مستقلة من اللية العامة لذلك يمتنع هذا المرفق « النشاط والخروج » باستقلال لإدارة هذه اللية واشخصية المطوبة المستقلة مضبوها ونفيا مع خضوعه لرقابة السلطة العامة .

«Liberté. De la grève dans les services publics, thèse Paris 1912 p. 8-6.

ويقول ان المرفق العام « منظمة عامة تشيع حلجة ومصلحة عامة يعجز عن تحقيقها النشاط الفردي » ويقول ان دائرة انجبات العامة تزيد أو تقلل بحسب الافكار السياسية والمذاهب المستقلة

«Philippe Contes Essai d'une théorie d'ensemble de la conception de service public, Paris 1943, p. 11.

ويقول انه « منظمة تستجيب اشباع حاجة جماعية وتحقيق ضرورة عامة بلغة مستغنية كل الغير والاكره » .

كبرانيين ، رغم وجود ذلك الجنب الذي يستخدم المعنى المادى للمرفق العام ويقلبه على المعنى العضوى ويميز تمييزا كاملا بين الشخص الذى يمارس انسلط المرفقى ١ . وهذا التسلط ذاته بصفته مرفقا عاما والذى يعترف بهذا المعنى بالنسبة للانسلطة المرفقية التى تتولاها اشخاص خاصة ، بل ويوجد جانبهم الفقه الفرنسى ذاته متجه الى الاخذ بهذا المعنى الموسوم للمرفق عام مناهيا للتطورات فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى الذى يميز بين المرفق بالمعنى المادى والشخصى او الجهة التى تتولاها « *L'organisme gérant* » وبهذا الجانب ٢ وزن كبير دون شك ولا أسس لاهدار كل قية لاتجاهه آتف الفكر .

١ . وقد بحثنا فى بيان مرفق العام « تسلط بشع همه عامة » او كما يسمون فى المرفق العام « مرفق يعرض لدى مسيئته وهو اشباع الحاجات العامة ويؤسسون على مسيئتها بعض هذا المرفق بصفته مرفقا عاما واحدا لاجل احاطة وبسلطته على مرفقه وهو بالنسبة تعميمات لمعية .

Georges Vedel, Droit Adm. I Paris 1953 p. 18.

٢ . يقول ديسى فى تعريف المؤسسة العامة « شخص علم يتولى مرفقا عاما » .
Bartilary Trubé de droit Adm. 1932 p. 22, 59, 842.

ومنه فى ذلك مع خلاف طفيف فى العبارة

Jean Rivara, Droit Adm. 1960, No. 321, p. 431.

Edmond Sarradin, La nature juridique des associations syndicales de propriétaires, thèse Bordeaux 1938 p. 137-139.

Jacques Reynaud, L'ordre des Médecins, thèse Lyon 1943 p. 151.

Ducet et Debeyre, Traité de droit Adm. 1932, p. 109.

Aucr. Conférences sur l'administration et le droit Adm. Cours 1947 I p. 349 et s.

« Dutrey, Cours de droit Adm. 1908, p. 81 et s.

René Fagnon, Manuel élémentaire de droit Adm. 1921, p. 182-183.

« Meneaux, Résumé de cours de droit public et Adm. I, Bruy-Les 1947 p. 335, No. 296.

« Orlans Georges, Cours de droit Adm. I Paris 1934, p. 9-10.

« Fricot, Essai sur la notion d'établissement public.

Roland Drago, La crise de la notion de l'établissement public, thèse, Paris 1950 p. 238.

« René Cornu, La notion d'établissement public en droit Adm. Français, thèse Paris 1954 p. 11-141.

« Jean Lecomte, Recherches sur l'application du droit privé aux services publics Adm. thèse Paris 1960, p. 43.

De Lamberdre T.E.D. Adm. المرفق السابق 1937 I 534 No. 1040

« Guilleminot p. 28 - 27.

مرفق سابق

٢ . يقول جان لبارك فى تعريفه انه « نشاط مبادى او تنظيم ينظمه هيئة من حسن تعاقب مصلحة عامة - المرفق السابق ، وراجع .

CE 13 Mai 1938 « Collège Primaire » D. 1939 3 65

Note Poly. C.E. 31 Juillet 1942 « Montpeurt » D. 1942 p. 138. Conseil Régulier

CE 210.1941 Mairie de Mans D. 1950, p. 162 note Waline

اثنا عشر — المرفق العام ليس المشروع :

١٦٩ — يتميز المرفق العلم — باعتباره في الحقيقة نشاطا يهدف الى اشباع حاجة عامة للشعب على سبيل الانتظام والاضطراد ، عن المشروع أى « الأجهزة والآلات والمنشآت » التى توجد أو تنشأ وتخصص لمباشرة هذا النشاط ويملكها أو يسيطر عليها الشخص الذى يمارسه ، اذ تعد هذه الأجهزة والآلات والمنشآت « الوسائل المادية » التى بواسطتها تتم مباشرة النشاط المكون للمرفق العام . وليست هى ذات المرفق العلم ، فالمشروع شئ يدار المرفق « — ويمكن أن يحد ضمن عناصره كمنظمة « الجهاز البشرى » الذى عن طريق نشاطه في تسيير الجهاز المادى يتحقق النشاط المرفقى المشروع أو بالمنظمة أى بالموظفين والأرض والمباني والأموال والآلات التى يمارس بها الشخص العلم أو الخلق ، النشاط اللازم لاشباع حاجة علمية . وتعد الأدوات والوسائل المادية والبشرية لممارسة هذا النشاط « الإمكانيات اللازمة لسير المرفق العلم » وليست هى ذات المرفق . وانما هى « موجودات هذا المرفق وعمله » .

ر هذه الإمكانيات ليس لها غير الأثر المادى في امكان تحقيق وجود المرفق كنشاط يستهدف اشباع حاجات عامة ، ولا يكون لها أثر قانونى الا عندما تدور أحد الأركان في الشخص القانونى ذاته في حالة ادارة شخص معنوى للمرفق العام ، لأن المنظمة بعناصرها المادية والبشرية هى أحد الأركان الرئيسية في اشخص القانونى ذاته ، وهى التى يتم بشخصها قانونا كمجموعة من العناصر المنظمة لهدف محدد ، عند منح الشخصية المعنوية ، فليس للمنظمة أو المشروع أن اثر يعدو أثرها المادى أو الواقعى يدخلها في عظم القانون بالنسبة للمرفق الا بتشخيصها قانونا — ومن ثم فإن القول بأن المرفق العام ، « مشروع » يعنى المعنى العصى (١) . « Conception organique » ولا يمكن أن يعنى غيره عندما يشترط لتعريف المرفق العلم بالأصلية الى ذلك ضرورة ادارة شخص علم له — فاشتراط وجود الشخص العلم متوليا للمرفق ، ينطوى في ذاته على اشتراط المشروع أو المنظمة لأن الشخص المعنوى العام أو الخاص لا يمكن أن يوجد الا على هذا الوجه باعتباره « تشخيصا قانونيا لمشروع أو لمنظمة ما » — وبالتالي فإن اشتراط المشروع وادارة الشخص العام معا للقول بوجود مرفق عام يعد عبثا وخطا لا مثيل له في المنطق القانونى ، والأمر يكون كذلك لو كان داخلا في تعريف المرفق الأنشطة التى تتولاها اشخاص معنوية خاصة مثل الشركات المساهمة التى تتولى ادارة الترام بمرفق عام — فإذا كان « المشروع » شرطا مقصودا به أن يتولى بالنسبة لما ينولاه الأفراد من أنشطة تعد مرافق عامة وتخضع لرقابة الدولة كما قلت

(١) راجع للمقابلة د. الطباوى ، مبادئ القانون الإدارى المصرى والتمرس سنة ١٩٦١ من ٢٣٩ حيث سبق ملاحظة ما ذكره في هذا الصدد من أنه المعنى المعنى دون المعنى العصى للمرفق العلم وراجع الفترات السابقة من هذا المقال .

بعض تعريفات الفقه المصري التقليدى — بان تعميمه على المرافق العامة التى يديرها الأشخاص المعنوية يكون غير سديد ، فحسباً عن أنها رقم ضرورية وجود عنصر المنسبة فى عطية الأحوال التى يمارس فيها نشاط فردى يتسع درجات عبء فى المرافق الإنتاجية والتجارية ، فان هذا المشروع لا يمكن عبور وجوده بهذا المعنى فى الأنشطة التى اعترف لها الفقه التقليدى بصفة المرافق العلم وغيره على الجهد الفنى الفردى والضرورة الفنية وحدها ليست مثل مرافق الطب ، والحياة ، والمحاسبة ، والصيدلة وغيرها من الأنشطة التى عرفت للأشخاص المعنوية العامة على تنظيمهم بصفة لأشخاص العامة .

وليس لدى هذه سمات المهنية فى الحقيقة ما يعد مشروعاً بولوى تسيير المرافق الأساسية ذاتها ليس يقوم على الجهد الفنى الفردى الاعسابها وليس جهازها المتصور على أداء مهمتها المحدودة فى تنظيم هذه الجهود بطريقة بكتف وحده ، وهو لا يتفعل من هذه الجهود التى وجدت لتنظيمها لنزول يحقق ركن المشروع فيه . الا لو سلم بان المرافق العامة هو عملية التنظيم ذاتها دون النشاط الخاضع للتنظيم !!

وفى هذه الحالة يكفى اشتراط ركن الشخص العلم الذى يولى المرافق العامة وهو التقاية المهنية دون المشروع لاتطواء ذلك الأخير بذاته فى اركان الشخص العلم كما سبق القول ، وهذا الخلط بين المرافق العامة والمشروع ، سبب اسباب غموض المرافق العامة وتجهيله فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى ، فهو يستعمل عبارة المرافق العامة أحياناً فى احكامه بمعنى المشروع أو المنظمة « Mission » — أو الغرض أو الهدف من المشروع « L'organisation » — أو النظام القانونى الاستثنائى الذى يمارس بواسطته النشاط « Le régime juridique exorbitant » للاستيلاء السابق اياها .

ثالث عشر — تمييز مجلس الدولة المصرى حاليًا بين المرافق العامة والشخص والمشروع والتنظيم القانونى لإدارته :

فى قضاء محكمة القضاء الإدارى :

١٧. — واضح فى قضاء المحكمة الإدارية العليا فى مصر التمييز الكامل بين « المرافق العامة » وبين « موجوداته أو المنشأة الخاصة به » وبين « العاملين فيه » (١) ، وقد سقت المحكمة الإدارية العليا فى هذا الاتجاه الصحيح

١١. راجع مجموعة الكتب التى لا يحكم المحكمة الإدارية العليا من ٧ من ٤١٠ رقم ١٧٣٣
فى ١٩٦١/١٢/٢٣ مرقى قضاء استوى من ١١٢ رقم ٢٢٤ لسنة ٤ فى ١٩٦٢/٥/١٩
٢٣ ١٩٦١/١٢/٢٣ مرقى استوى من ٨٩٠ رقم ٢٤٨٧ لسنة ٦ فى ١٩٦٢/٥/١٩
مرقى استوى من ٨ من ٩٥١ رقم ١١٣٧ لسنة ٦ فى ١٩٦٢/٣/٣٠ من ٤ من ١٨٩
رقم ١ لسنة ٤ فى ٩ مرقى التعليم كلية تكتوريا من ٤ من ١ من ٦٤ رقم ٢٠ لسنة ٢٠
مستشفى مرقى علم .

محكمة القضاء الإداري (١) في الأحكام العديدة التي أصدرتها من قبل إنشاء المحكمة العليا ، وهذا التمييز هو المستقر والراجع كذلك في مبادئ القسم الاستشاري بمجلس الدولة (٢) بمصلحة عامة - وهذا التمييز ظاهر وواضح في هذه الأحكام والقوانين حتى بالنسبة لما يرد منها شروط امتيازات السلطة العلمية . وفي الحقيقة فإنه يتميز تملها المرفق العام عن المصلحة العامة أو المؤسسة العلمية أو المجلس المحلي (٣) أو الشخص الخاص الذي يديره - باعتبار أن أي من هؤلاء هو المسئول عن إدارة وسير المرافق العامة وليس هو المرفق العام ذاته ، فإنه ان صح أن يقال في اللغة الدارجة تجاوزا « مرفق الجامعة » إطلاقا لهذا التعبير على مجلس الجامعة وكلياتها ، ومعاهداتها وأجهزتها ، وأبنيتها ، المنطوية في شخصيتها المعنوية تلميسا على قبيلها على « مرفق التطعيم الجماعي » لصح أن يقال على فرد أو شركة خلسة تنولى مرفقا عاما بطريق الالتزام أنها هي ذاتها المرفق العام على نفس الأساس (٤) وهذا ما لم يقل به أحد .

الشخص العام أو الشخص الذي يتولى مرفقا عاما ، هو المسئول عن سير المرفق العام وليس هو المرفق ذاته والمشروع أو المنظمة أي الموظفين والمباني والأموال والأدوات التي يبثربها الشخص العام أو الخاص النشاط اللازم لاشباع حاجة عامة - تعد أدوات ووسائل مبثشرة هذا النشاط - أي الامكانيات اللازمة لسير المرفق العام وليست هي ذات المرفق وإنما هي « موجودات المرفق وعملاته » .

(١) راجع مجموعة الكتب التي لأحكام محكمة القضاء الإداري من ١٥ من ١٤٠ - ٧٥ - ٢٦٢ - ١٩٥٦/٩/٢ ، من ١٢٢ - ٧٧ - ٢١١ - ١٩٥٦/٢/١٨ ، من ١٢٤ - ٧٨ - ٦٠٩ ، من ١٩٥٥/١٢/٢٠ ، البنك العقاري ، « المجلس البلدي » من ١٥٦ - ١١٠ - ٢٩٤ - ١٩٥٦/٣/١٧ ، « الإصلاح الزراعي » من ٦١٧ - ٦٢٠ - ١٩٥٥/١١/٢٤ ، « تعليم حر » من ٢٨ - ٢٧٢ - ٧ - ١٠٢١ ، « بورصة ميناء النيل » ودلجع المجموعة للبلدي في خمسة عشر مليا من ٢٦٢٤ - ٢٨٢ - ٧ في ١٩٥٤/١/١٨ من ٢٦٢٦ - ٢٤٨٠ - ٦ في ١٩٥٧/٦/٢ من ٢٦٢٦ - ١٤٧٤ - ١٠ في ١٩٥٩/١/٤ من ٢٦٢٨ - ١٦١٨ - ١٥٢٥ - ١٩٥٤/٢/١٥ ، « سلة ٦١ - ٦٥ - ١٤٧ - ١٢٦٨ لسنة ١٤ في ١٩٦٣/١/٦ .

(٢) راجع مجموعة الفتاوى للكتاب للنس من ٩ - ١٠ - ٢٨٨ - ١٩٢ - ١٩٥٥/٦/٤ ، « ورغم ونحو التمييز من زمن طويل في مصر في مجلس الدولة منذ خلطت بعض فتاوى القسم الاستشاري بينهما حيث تطلق عبارة « مرفق الأسواق والتسواحل » على مرفق التبادل التجاري العلم ، ويطلق عبارة « مرفق حيلات خلوان » على مرفق « السبحة والاستحمام بخلوان » . (٣) يرد ذلك د . الطباوى ، « مبادئ القانون الإداري المصري والمقرن سنة ١٩٥٦ من ٢٦ » وأن كان قد ذهب إلى تعريف المرفق العلم في الصلحة للغة بلفظه بأنه « مشروع يعمل بهنظام وانضباط » . الخ .

(٤) هل يمكن قبول القول بأن « الاسموي » أو « الطرائقي » أو « أبو رجله » وكل منهم كفى ملتزما ببعض خطوط الانوبيس بقاهرة مرفقا عاما على غرار ما هو موضح بالفرن .

وقضت كذلك بأنه « لما كان البنك العقاري الزراعى مؤسسة عامة من اقرب المؤسسات ولونتها صلة ببلدولة ، وهو يقوم على مرافق اقتصادى واجتماعى هلم يهدف الى صيانة القروة العقارية لصغار الملاك .. » .

وقضت المحكمة بأنه « متى كلن التثبت ان وزارة التموين .. فى مسيل مسان توفير المواد الغذائية للشعب وبوزيعها بأسعار تحفل فى طاقته - اسصدرت التشريعات اللازمة التى تفولها حق فرض رقبتها على هذه المواد وسيطرتها (١) على أسواقها ووضعت لذلك النظم الدقيقة لتحقيق هذه الرقابة وتلك السيطرة ، فاتها بذلك تكون فى الواقع قد انشأت « مرفقا عاما جديدا هو مرفق التموين » وهو يكلف الدولة سنويا مبلغ باهظة تتحملها فى سبيل هذا الفرض الاسمى وهو توفير المواد الغذائية فى البلاد وضمان توزيعها بأسعار معتدلة ، ومن بين هذه المواد « صنف الكرونة » ، وقد اصدرت وزارة التموين استنادا الى المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين جملة قرارات وزارية من شأنها وضع نظام محكم لهذا الصنف ، ويتقضى هذا النظام ان يحصل « اصحاب مصانع الكرونة » الذين يتقدمون الى الوزارة لمعونتها فى تنفيذ هذا النظام على انوفلت تسلمها اليهم ادارات التموين المختلة . ويقومون بتقديمها الى مطاحن الدقيق التى تعينها الوزارة فى تلك الانوفلت فتسلمهم المطاحن الكميات التى تقررها لهم الوزارة من الدقيق الفاخر الذى يستعمل فى صناعة هذا الصنف ، وذلك بشرط الا يتصرف صاحب المصنع فى لية كمية من الدقيق المسلم اليه . وانما يقوم بصنعه مكرونة وبيعه بالسعر الذى تحدده الوزارة ، وترامى الوزارة فى تحديد السعرين اى سعر الدقيق وسعر الكرونة ان يكون هناك فرق مناسب بين المبلغ الذى يدفعه صاحب المصنع فى شراء الدقيق وبين المبلغ الذى يحصل عليه من بيع الكرونة الناتجة عنه . وهذا الفرق هو وحده الربح المصرح لصاحب المصنع بالحصول عليه والذى لا يجوز له ان يعجزه بابة وسيلة من الوسائل وعلى اية صورة من الصور . وقد بنت المحكمة على ما سبق انه اذا رفعت وزارة التموين سعر بيع الكرونة تعين على اصحاب مصانع الكرونة توريد الفرق بين السعر القديم والسعر المرتفع عن الكميات المتوفرة لديهم من السلعة فى تاريخ الرفع الى الخزانة العامة لانهم يساهمون فى مرفق عام يربطهم بالوزارة القلقة عليه وهى وزارة التموين عقد ادارى تتضمن احكامه القواعد التنظيمية والخاصة بتوزيع الدقيق وتخصيصه لصناعة الكرونة (٢) وكيفية توزيعها وسعره بعد صنعها وينعقد هذا العقد الادارى بمجرد موافقة الوزارة على عرض الأفراد بمعونتها فى تسير المرفق على اساس هذه الاحكام .

(١) محكمة القضاء الادارى مجموعة المبادئ فى ١٥ سنة ج ٢ ص ٢٦٢٦ - ١٤٧٢ -
١٠ فى ١٩٥١/١/٤ وراجع كذلك مجموعة المبادئ فى خمس سنوات من ١٤٧ رقم ١٢٩٨
لسنة ١٤ فى ١٩٦٢/١/٦ بنفس المعنى دائرة برئاسة المستشار محمد توفيق ثانوى ومجموعة
المستشارين د. عبد الصمد حنلى ، عبد السلام قطب (وذاة المجموعة من ١٥٨ رقم ٦٢٢
لسنة ١٠ فى ١٩٦٢/١/٢٠ .

(٢) وقررن عكس ذلك حكم وحيد ولا يمثل الاتجاه الغالب فى القضاء الادارى مجموعة -

في فتاوى القسم الاستشارى :

١٧١ - وتسير فتاوى القسم الاستشارى بالمجلس في هذا الاتجاه وتفسر عليه ويقول قسم الرأى مجتمعاً بأن (١) « **مرافق الرأى والصرف** يعتبر مرافقاً قومياً تشرف عليه الحكومة المركزية ومن مقتضى ذلك أن تفرد وزارة الأشغال بوصفها القائمة على شئون هذا المرفق بالترخيص بتشغيل الجسور التى هرفى ذات الوقت طرق عامة » .

ويقول كذلك ان **مرافق توليد الكهرباء** في مدينة القاهرة قد تغيرت طبيعته ولم يعد كما كان عند انشاء ادارة الغاز والكهرباء « مرافقاً بلدياً » بل أصبح « مرافقاً قومياً » بهم اهل البلاد جميعاً .. ومن ثم لماته يقع الحكومة المركزية .

وتقول في فتوى جديدة لها سنة ١٩٦٨ « .. ان قرار تحويل ادارة **مرافق مياه القاهرة** الى شركة لم يترتب عليه سوى تغيير طريقة ادارة المرفق ... ويتقضى ذلك ان تتمتع شركة مياه القاهرة الكبرى بالامتيازات والاعفاءات التى كانت مقررة لادارة مرافق مياه القاهرة .. » .

ويقول الجمعية العمومية للقسم الاستشارى (٢) « ان لجنة القطن المصرية تجمع بين الخصائص المميزة للمؤسسات العامة ، اذ تقوم على مرفق علم هو تسويق القطن وشراؤه وبيعه لحساب الحكومة ، وتخضع في ذلك للاشراف الحكومى ورقابته » .

وكذلك تقول الجمعية بالنسبة للبنك الصناعى « انه يقوم على مرفق علم يستهدف انهاء الصناعة (٣) .. الخ » .

- (١) راجع مجموعة الفتاوى المكتب ائفى من ٨ - ٩ من ٥١ في ١٩٥٤/٢/٣ رقم ٥٢ « **مرافق الرأى والصرف** » وس ٤ - ٥ رقم ١٧٠ في يونيو سنة ١٩٥٠ من ١٠٩ « **مرافق الكهرباء** بمدينة القاهرة » - وفتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى غير منشورة بمسند في ١٩٦٦/١٢/٢٨ رقم ٧١ في ١٩٦٧/١/٧ ملك ١٨ - ١٢/٢ « **مرافق النقل بالانقلاب** » - وحسب ١٩٦٧/٢/٨ رقم ١٥٦ في ١٩٦٧/٢/١٩ ملك ٧/٢/١٨ « **مرافق مياه الاسكندرية** » - وراجع من ٢١ جمعية عمومية من ١٦٢ رقم ١٩٠ في ١٩٦٧/٤/٥ « **مرافق سكك حديد القناة** » - بالانقلاب « من ٢٢ من ٥٠ رقم (٥٠) في ١٩٦٧/٧/١٢ « **مرافق النقل العلم لنوكليب** » من ٢٢ من ١٧ رقم (٦١) في ١٩٦٨/٢/٢٢ « **محطة ركاب الاسكندرية البحرية** » ، من ١٥٢ من ١٢ من ١٩٥ « من ١١ من ٧٥ » من ١١ من ٤٩٦ من ٩ - ١٠ من ٣١٧ « من ٤ - ٥ من ١٠٦ حيث اقترحت هذه الفتاوى استصدار التشريع والتنظيم لوجود المرفق لعدم كون خطط بين المرفق العام بهذا المعنى وشخص التشريع بخارونه .
- مجموعة الفتاوى من ٨ - ٩ من ٥٢ - ٤٤ - ٥٤/٢/٢ « من ٥٤ - ٤٥ - ١٩٥٤/٥/١٦ ، من ٥٧ - ٤٦ - ٥٤/١١/٤ « من ٨ - ٩ من ١٥٠ - ١٢١ - ١٩٥٥/٢/٢٠ من ١٥١ - ١٢٢ ، من ١٩٥٤/١٢/٢٧ من ١٥٢ - ١٢٢ - ١٩٥٥/١/٢١ « من ١٣ - ٢٥ - من ٦٣ - ١٩٥٩/٤/٢٣ .
- ٢ مجموعة الفتاوى من ١٦ - ١٧ من ٢٨ - ١٦ في ١٩٦١/١١/١٥ « **لجنة القطن** » .
- ٣ مجموعة الفتاوى من ١٤ - ١٥ من ١٠٦ - ١٠٣ - ١٩٦١/٢/١ « **البنك الصناعى** » .

وعلى أساس التسليم باعتبار النشاط الذي يقوم به عديد من الأشخاص
المتنوعة مرافق منها : اعترفت لمتاوى المجلس بصفة المؤسسة العامة
بهذه الأشخاص مثل : الحراسة العامة على أموال الأعداء ، (صندوق
دعم الفنون ، دار تصفية الأموال المسيرة ، ، مصلحة صناديق
سجين والإفخار ، بنك الإسكان العقاري ، ، العرب التجارية ،
السبب البحري لأخبار النظم ، المؤسسة العامة للتعاونية الزراعية ،
الهيئة العامة للشبكات الحديدية ، هيئة الإذاعة المصرية ، ، مجلس
العلم ، بنك مصر ،

١٧٢ - قضاء المحكمة الإدارية العليا :

١٧٢ - وبين من استقراء قضاء هذه المحكمة منذ إنشائها أنها لم تفتح تعريفا
مباشرا للمرفق العام ، وإن كان يبدو من قضاها يصعد المؤسسة العامة
وتوليها العامة ، والتعدد الإدارية ، تنظرها إلى المرافق العامة والنادي إلا
حد في هذا الشأن أن المحكمة تتابع في ذلك النظرة الموضوعية أو المادية التي
استقرت عليها أحكام محكمة القضاء الإداري قبل إنشائها - فهي تميز بوضوح
بين النشاط المستمر المنتظم الذي يشبع حاجة عامة والذي يعد مرافقا عاما ،
وبين النظام القانوني الذي يتبعه في تسييره الشخص العام الذي يتولاه ،
فهي تعرف بصفة الهيئة أو المؤسسة العامة ، ما دام هناك مثل هذا النشاط
ولو طغت أحكام القانون الخاص بجلب القانون العام بناء على التقسيم
التشديدي الذي ناخذ به - ويظهر ذلك واضحا وقاطعا من أحكام المحكمة
الصادرة باعتبار : دفن الموتى مرافقا عاما ، عندما حكمت باعتبار : التربية
والعائدية ، موظفين عموميين على أساس أنهم العاملين في هذا المرفق ،
واعتبار موظفي مرفق المرور في قناة السويس ، عاملين في مرفق عام على أساس
ذلك أنهم موظفين عموميين ولو خضعوا لتشريع العمل بنص صريح واعتبار
تنظيم المهن الحرة مرافق عامة ، وهو الأساس في اعتبارها « نقابات المهن
الحرة » مؤسسات عامة ، وبملاحظة اختلاف وسائل وأنواع الأشخاص القائمة
لتسيير هذه الأنواع المختلفة من المرافق العامة في قضاء المحكمة فإن الأحكام

١ - المبرمة من ١٤ - ١٥ من ٢٦ ، من ٥٢٤ « الحراسة العامة » من ١٥٧ - صندوق
دعم بترول من ٢٠١ ، من ١٢٦ « إدارة تصفية الأموال لمصاهرة » من ٢٠٣ ، صحة
صناديق اسجين والإفخار ، من ٣٦٥ « لجنة القطن المصرية » من ٢١٧ ، بنك الأسس
استقراء : من ٤٠٦ - الفنون العامة ، من ٤٨١ « الكتب المصرية » اختلعت القطن ، من ٥٦٦
المؤسسة التعاونية الزراعية ، من ٣٣٥ « هيئة الشبكات الحديدية » من ٨ - ٩ - من ١
بترول ، من ١٢ - ١٥ من ٣٦ ، مجلس التعليم ، من ٢٩ - القبع والتبصير
ببترول ، من ٤٧ - مؤسسة المصالح الكبرى - ببترول من ١٣ - من ٢١٠ - مصنع
المعدات الخشبية - من ٩ - ١٠ من ٩ - بنك القطن الزراعي المصري من ٣ - بنك
بترول ، من ٩ - ١٠ من ٩ - راجع لتقرير مجلس من ٥٥٦ : « المؤلف العام » المرحع
ببترول .

التواترة من المحكمة لا يجمعها سوى أن المرفق العام هو النشاط المنتظم المستمر لأشباع حاجة عامة (١) . وأن أشترت مع ذلك إلى وسائل القانون العلم أو السلطة العامة لأخذها بالتقسيم للتشأن للقانون .

ويبدو اتجاه المحكمة قاطعا في هذا العنود فيها استقرت عليه أحكامها من أنه ، لكي يعتبر الشخص موظفا عاما (٢) خاضعا لأحكام الوظيفة العامة يجب أن يكون علاقته بالحكومة لها صفة الدوام والاستمرار في خدمة مرفق عام بتديره الدولة بالطريق المباشر أو يخضع لأمرائها ... » .

للمرفق الذي يساهم فيه « الموظف العمومي » هو النشاط الذي يتولاه لو يشرف عليه شخص عام وليس هذا الأخير هو المرفق العام .

ويبدو هذا ظاهرا وقاطعا فيما قضت به المحكمة من أن « هيئة قسمة المسؤولين هي هيئة مستقلة ... تقوم على مرفق علم (٣) قومي من مراقب الدولة وثيق الصلة بالكيان السياسي لمصر ، متبعة في ذلك لمصائب القانون العام ، ومستخدمة من الوسائل هذا المجري المالي وتوابعه الذي هو جزء من الملك العام للدولة بما في ذلك ميناء بورسعيد ... الخ .

ومما قضت به أيضا من أن « دفن الموتى بالجماعة هو من المرافق العامة لاتصاله اتصالا وثيقا بالقانون الصحية (٤) والآثارية والشرعية ، ومن أجل

(١) تواترت لحكم المحكمة العليا في تعريفها للموظف العمومي على إشباع هذا التفسير بين المرفق العام ومن يتولى إدارته - راجع مجموعة الكتب للنسب للبيدعي التي قررت المحكمة العليا في عشر سنوات ٢ من ١٣٢٢ - ٦٤٨ - ١٩٥٧/١١/٦ - ٢ - ١٨ - ١٣٢٤ - ١٤١ - ٨ - ١٩٦٤/١٢/٥ من ١٣٣٥ - ٤٠١ - ١٩٦٠/١١/١٦ - ٦ - ٢٣ - ١٥١ - ١٣٣٦ - ٤ - ١ - ١٩٥٨/١١/٢٢ - ٤١ - ١٧ - ١٨٨ - ١٣٣٧ - ٥ - ١٩٥٩/١٢/١٩ - ١٦ - ١١٨ - ٤٩ - ١٩٥٦/٦/٢٢ - ١ - ١١١ - ١١٩ - ١٠٩ - ٢ - ١٩٥٦/٦/١٦ - ١ - ١٧ - ٧٦٢ من ١٣٣٩ - ١٥١٠ - ٢ - ١٩٥٧/٤/٦ - ٢ - ٨٦ - ١٩٥٨/٤/١٢ - ٢ - ١٤٧٠ - ١٣٤٠ - ١٧ - ٢ - ١٩٥٧/٤/٦ - ٢ - ٨٥ - ٨٢٢ من ٢٥١٦ - ٦٠٨ - ٢

(٢) راجع التقررات السابقة من هذا المنس - وأحكام المحكمة الإدارية العليا المشار إليها فيها - وكذا أحكام المحكمة في ١٩٦٦/٢/٢٧ رقم ٩٤٦ لسنة ٩ في ٢ مرفق لتوريد الكهرباء والطبخ بالإسماعيلية ، رقم ١٣٢٦ لسنة ٣ في ١٩٦٦/١١/١٦ في ٢ مرفق دفن الموتى ، ، ولى ١٩٦٦/١١/٢٧ رقم ١١١ لسنة ٨ « مرفق التطعيم » ، رقم ١٤ لسنة ٩ في ١٩٦٦/١٢/١١ « مرفق سكك حديد الدلتا » ، ورقم ٩٤٨ لسنة ٩ في ١٩٦٦/١١/١٩ ، ١٩٥٧/١٢/١٧ رقم ١٥٧١ لسنة ٧ في ٢ مرفق التلج العلم بالإسكندرية - وراجع مجموعة أحكام المحكمة من ١٥ رقم ٤٤٠ لسنة ١١ في ١٩٧٠/١/١٧ .

(٣) المحكمة انعمت المجموعة - ج ٢ من ٢٠٩ رقم ٩٤٧ لسنة ٤ في ١٩٦٨/١١/٢٢ .
(٤) 'الحكمة العليا' المجموعة - س ٤ ج ١ من ٦٥٣ الحكم في الدعوى رقم ١٠٠ لسنة ٤ في ١٩٥٩/١/١٧ ، سنة ١٢ من ١٨٥ رقم ٣٥٣٨ في ١٩٥٧/١٠/٢٦ .
وراجع حكم المحكمة العليا جلسة ١٩٦٦/١١/١٦ رقم ١٣٢٦ لسنة ١٠ في غير منشور .

نشاط متعلق بمرفق علم ، يخضع في إدارته للرأى الأعلى للسلطة الحاكمة ، ويقوم على يمكن أحد الأشخاص من الامداد باستغلال مال عام ، والاستئثار به بطريقة تؤثر في هذا المرفق . وهو « مرفق الصيد » ، الذى يحقق للخزائن العامة للدولة مصلحة مالية ، ويسد في ذات الوقت حاجة عامة مشتركة بتوفيره للجمهور غذاء شعبيا هاما . مستهدفا بذلك النفع العام » .

١٧٤ - ساء على كل ذلك مانه يكون خلطا غير مقبول القول بأن « المرفق العام » هو الشخص الذى يتولاه ، وان صح أن يحدث هذا الخلط في اللغة الدارجة مانه لا يصح في لغة القانون لا من حيث الفكر القانوني ولا من حيث الصياغة القانونية لمخالفته للمستقر في القضاء والتشريع في مصر ، وعلى هذا الأسس مانه من غير الصواب القول بفكرة « المرفق العام العضوى » *« conception organique »* . وحدها وتقسيم الأشخاص المتولين إدارة مرافق عامة على هذا الأسس المغلوطة ، وانثرة الغموض والاضطراب في تحديد ماهية المرافق العامة حسبها تذهب الى ذلك بعض كتب الفقه الإدارى المصرى . كذلك لا يسوغ التعويل على ركن « امتيازات السلطة العامة » ، وكذلك « وسائل القانون العام » الذى ذكرته بعض الأحكام والفتاوى في مجلس الدولة المصرى كشرط في أساليبها للاعتراف بوصف المرفق العلم - إذ أن المحكمة الإدارية العليا ذاتها لم تنف صفة المرفق العلم من أنشطة تخضع للقانون الخاص كما سبق القول ، بل أنها وقد واجهت هذا الخليط من القانونين العام والخاص في مجال التطبيق على هذه المرافق العامة ردت معيار الشخص العام كأساس لتحديد القانون العام ولتجعل ما يطبق من قواعد القانون الخاص بالتقسيم الثنائى جزءا من القانون العام على النحو الذى سلف لنا عرضه ومناقشته تفصيلا - وبدرجة بدا منها أنها ذاتها قد قبلت الاتهام لآى جأز بين القانونين العام والخاص وأثرت بعنهم وجود لسل أو معيار لهذا التقسيم .

بالتالى فإن الصحيح من استقراء أحكام وفتاوى المجلس المصرى وبخاصة في الخمسة عشر عاما الماضية أنه يأخذ في تحديد المرفق العام معيارا ماديا وموضوعيا متصلا بطبيعة النشاط الذى يشبع حاجات عامة ويعول عليه أساسا بصرف النظر عن أية شروط أخرى يرددها استصحابا للتقليد الذى ما زال مؤثرا نقلا عن الفقه والقضاء الفرنسيين .

والمجموعة من ٤ ص ٩٨٢ رقم ٢٠٧ لسنة ٤ ق « إدارة النقل العلم بالإسكندرية » وقيلها على مرفق النقل العلم بالحديقة ، وقيل حكم المحكمة ل ١٩٦٦/١١/٢٦ حيث قلت أن « المرافق الخاصة من بين وسائل تسيير مرفق دفن الموتى » .

رابع عشر - تمييز المشرع المصرى للمرفق العلم كتنشيط يشيع حاجات علمه :

١٧٥ - كان يبين عند تعريف المرفق العلم في مصر البحث في التشريع المصرى ذاته عما يفعله المشرع بهذا الاصطلاح رغم التشبه في النظام التصدىق واصله بين النظامين القانونيين المصرى والفرنسى قبل الثورة .

وقد بدأت الإشارة إلى المرفق العلم في التشريع المصرى بالمادة ١٢٧ من الدستور الصادر سنة ١٩٢٣ حيث نصت في فقرتها الثانية على أن « كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار لا يجوز منحه الا بقانون وفى زمن محدود » .

ويبدو من هذا النص أن المشرع الدستورى يستخدم « المعيار الموضوعى المسمى » في تحديد المرفق العلم - اذ هو يخلص الصريح ورغم استخدامه عبارة « مصلحة من مصالح الجمهور العامة » أو مورد من موارد الثروة الطبيعية حسب اللغة القانونية السائدة في هذا الوقت - يقصد التنشيط الخاص باستغلال هذه المصلحة من مصالح الجمهور العامة أو مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد .

ولا يصح المشرع الدستورى تعريفا لما يقصده بهذا الاصطلاح مكررا « لى للغة والتضام اللذين لم يمتد نظرهما للمرفق العلم رغم انصياعه اسبقه الى ابعاد مما كان الامر عليه في الفقه والقضاء الفرنسيين ، نظرا لسيادة النظام الرأسمالى والاقطاعى في مصر في هذا الوقت من جهة ، ولما هو ظاهر في الأعمال التحضيرية للدستور من تبعية العقيدة القانونية المصرية بصفة عامة للعقيدة الفرنسية » .

ومع خطورة هذه « المصالح العامة للجمهور » حتى بالمعنى التقليدى لم ينفذ له تنظيم أمر استعلانها تشريعيا بصفة عامة الا بعد مرور حوالى ربع قرن من الزمان على صدور دستور سنة ١٩٢٣ ، حين صدر القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ في ٢٤ يوليو سنة ١٩٤٧ بالتزامات المرافق العامة ، وسبب ذلك ظاهر في أن الأجنب كانوا يحتكرون كافة مرافق المياه والانتارة والواصلات ، وتعمير الأراضى في هذه الفترة من التحالف بين رأس المال الأجنبى ورأس المال المصرى المسيطر على الحكم ولم تكن في مصلحتهما بما تنظيم استغلال هذه المرافق العامة تشريعيا طوال هذه الفترة . وقد تضمن قانون المرافق العامة المذكور بعض المبادئ الأساسية في تنظيمها مستلهمة مما قرره الفقه (١) والقضاء الفرنسيين بشأنها . وقد صدر

(١) راجع المواد ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٦ ، ٧ من القانون ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ وقمع عدد ٦٩ في ٢٤ يونيو سنة ١٩٤٧ .

اللقانون تحت ضغط التيارات الوطنية السائدة في ذلك الوقت والتي كانت تحمل هداء شديداً للجانب الذين احتكروا غالبية المرافق العامة الحيوية في مصر من أمد طويل . ولم يتضمن القانون أى تعريف للمرفق العام وأن كل واضحاً من نصوصه أنه يميز تطبيقاً (١) لنفس المصنوع بين المرفق العام باعتباره « النشاط الذى يشيع حلجته عامة » أى لتحقيق « مصلحة من مصلح الجمهور العامة » وبين « الملزم » وهو من يشير المرفق بموجب عقد التزام ، وبين « مانح الالتزام » ، وبين « المنشآت اللازمة لأداء الخدمة التى يقدمها الملزم » وينظم القانون الالتزام باعتباره احتكاراً للمرفق العام (٢) .

١٧٦ — وعندما صدر القانون المنفى سنة ١٩٤٨ أورد تنظيماً لعقد التزامات المرافق العامة في المواد (٦٦٨ — ٦٧٣) من هذا القانون .

وقد عرفت المادة ٦٦٨ هذا العقد (٣) بأنه « عقد الغرض منه إدارة مرفق عام ذي صفة اقتصادية ويكون هذا العقد بين جهة الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين فرد أو شركة يعهد إليها باستغلال المرفق لفترة معينة من الزمن » .

فليس المقصود بهذا التعريف حسيماً هو ظاهر من الصياغة ومن الأعمال التحضيرية للقانون أن التزام المرافق العامة عقد تصد به إدارة مشروع أو مجموعة من المنشآت والآلات والأدوات التى يتعين لاستغلاله — لو كان الأمر كذلك — وجود هذه الآلات والأدوات والمنشآت التى يتم التعاقد على إدارتها ، ولها كلها بطبيعتها صفة اقتصادية إنما لا يوجد جهة إدارية مختصة بتنظيمها لأنها لا تنظم لذاتها وإنما الذى ينظم هو النشاط الذى تستغل وتستخدم فيه — بل المقصود أن عقد التزامات المرافق العامة

(١) راجع المذكرة الإيضاحية حيث يقول في بدايتها « ... وقد كل عقد التزام المرافق العامة ولو أنه من الطود الإدارية معتبراً لها متى عتدا مدتها أو فتراتها .. فاصبح ذلك انعقد بحسب أحكام مجلس الدولة الفرنسي » وآراء الفقهاء الفرنسيين من هئون القانون الإدارى ، وأصبحت لدى المرافق العامة المثلة الأولى ، وبذا الملزم معطوا للإدارة في عمل له أوثق الصلات بالمصلحة العامة ولقد وضع مجلس الدولة عدة قواعد في شأن علاقات ملج الالتزام والملزم » ..

(٢) تنص المادة ١٥١ من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بشأن التزامات المرافق العامة بأنه « ملج الالتزام أن يعمل من ملج نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضوع الالتزام أو قواعد استغلاله وبوجه خاص قوائم الأسعار الخاصة به » بالمقصد بالمرفق العام النشاط الذى يشيع حلجته عامة ، هو الذى يمكن أن تصرف إليه عبارة للنس — وهو الذى يمكن أن تنظم أركته وقواعد استغلاله ومن بينها قوائم أثمان أو أسعار الاتصاع بهذا النشاط . ويؤكد هذا اللهم — نس المادة السابعة مكرراً من القانون المسافة بالقانون رقم (٥٢٨) لسنة ١٩٥٥ الذى يعنون المرافق العامة وهو ينص بأنه « لا يجوز المعجز ولا اتخاذا إجراءات تنفيذية أخرى على المنشآت والأدوات والمهيكات المخصصة لإدارة المرافق العامة » أى النشاط الذى يستهدف أداء خدمة عامة فليس « المشروع » أى الآليات والمهيكات والمنشآت هي المرفق العام وإنما هي « الآليات المخصصة لتسيير المرفق العام » .

(٣) راجع المواد ٦٦٨ — ٦٧٣ من القانون المنفى والإعمال التحضيرية لها .

عقد يستهدف منح فرد أو شخص خاص الحق في مباشرة نشاط يستهدف
إسداء حنجات عمية للشعب ذات طبيعة اقتصادية ويبدو هذا الحق
أوضح ما يكون فيها تضمنت به المادة (٦٧٣) ، فقرة (١) من أنه على
عماله المرافق المتعلقة بتوزيع المياه والغاز والكهرباء والقوى المحركة
وبما سببه ذلك أن يتحملوا ما يلزمه أدوات المرفق ، عادة من عمل أو حل
لمدة قصيرة كهذا الذي تقتضيه صيانة « الأدوات التي يدار بها المرفق »
فهذه الفقرة تميز بميزا ما بين المرفق العام والأدوات والآلات المستخدمة
في تحقيقه .

ولا يفتونا أن نلمح إلى أن ورود تنظيم عقد التزام المرافق العامة في القانون
المدنى وهو اعز فرورع القانون الخاص عند أصحاب التقسيم التثنى التثنى
بعد الجع دليل على انهيار أى أساس للتقسيم . فورود هذا التنظيم جاسب
هم من الأساليب القانونية لإدارة المرفق العام في القانون المدنى كال
الترخيص أن يجعل هذا التنظيم من قواعد القانون الخاص — ولكن لفقه
الاعتقيدى برد على ذلك بأنه لا يوجد ما يمنع من وجود قواعد متصلة بالقانون
العام في القانون المدنى كون أن يغير ذلك من طبيعت العامة بحسب المعايير
المحددة للقانون العام . فليس المعيار لتحديد القانون العام هو موضع
التنظيم في قانون معين ، ولكن تنظيمها للمرفق العام أو السلطة
العامة .. الخ . بحسب المعايير التي يبتونها لتمييز القانون العام .

والرد على ذلك هو أنه — بصرف النظر مؤقتا عن معاييرهم للتقسيم
المدنى ومدى صحتها مما تعرضنا له من قبل — فإن اهتمام القانون المدنى
المصرى حسيما هو ظاهر من الأعمال التحضيرية للتعرض لى أوردها
شأن عقد التزام المرفق العام بتنظيم هذا العقد — يؤكد أن تشريع القانون
الخاص الأساسى ومشرعيه يهتمون بالتنظيمات القانونية المتعلقة بالمراسم
العامة وبالصالح العام ولا يقتصر اهتمامهم على الصالح والعلاقات الترتيبية
كما ترصد المحكمة العليا في مصر في أحكامها والدليل على ذلك هو المسائل
التي يقولون بمعاييرهم أنها مستقل قانون عام والتي نظمها القانون المدنى
وأمر على إيرادها فيه واضعوه — مشرعو القانون الخاص — ومن ذلك
يبين انهيار الأساس والمعايير التي يقيمون عليها هذه التفرقة والتقسيم
التثنى للقانون في مصر .

١٧٧ — وبطبقا لهذه « النظرة المادية الموضوعية للمرفق العام »
مقد أصدر المشرع القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٥٠ ثم القانون رقم ٦٩٩

راجع القانون ١٠٦ لسنة ١٩٥٠ وقد عدل بقوانين رقم ١١٨ لسنة ١٩٥١ . ١٣٠
لسنة ١٩٥١ ، ٢٨٩ ، لسنة ١٩٥٢ ، ٢٨٨ لسنة ١٩٥٣ ، ٢٨٩ لسنة ١٩٥٤ ، ١٩٥٤
١٠٤ مكرر في ١٢/٢٣/١٩٥٤ ، ١٠٤ ، وعدل بقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٥٦ في ٨ فبراير سنة ١٩٥٦
ولنتج ١٢ مكرر (١) ، ١٢ فبراير سنة ١٩٥٦ ، وراجع مجموعة النسخ التي تترتبها مكتبة
تقسيم الإدارى في حيلة عشر عاما من ٢٦٢٨ — ١٥٢٥ — ٦ في ١٩٥٧/٢/٣ وسوف يلقى
بب واحد بالمعيار المدنى الموضوعى للبراق اعلى بناء على القانون الموضح بانفس .

لسنة ١٩٥٤ بشسن « النقل العام للركاب بالسيارات » ونص في المادة الأولى منه على أن « تعتبر من المرافق العامة أعمال النقل العامة للركاب بالسيارات التي تعد كل منها لنقل ثمانية أشخاص على الأقل وتعمل بطريقة منتظمة في حدود معينة وطبقا لخط سير معين وتكون في متناول أى شخص بدال أجره نقل محددة » .

وقد حرمت المادة الثانية ممارسة هذا « النشاط المرفقى » إلا بطريق الالتزام الذى يصدر بمنحه قانون ما لم تتولاه الحكومة بنفسها وقد تقرر بمقتضى التشريع الخاص بالنقل العام للركاب بالسيارات منذ سنة ١٩٥٠ المبادئ التالية :

١ - أن المرفق العام في نظر المشرع المصرى ليس سوى نشاط منظم مستمر يمارس لأداء خدمة عامة الشبعا لحاجة عامة : أى أن همه للمرفق العام يقوم على « معيار مبادئ موضوعى » وأن الأصل أن تولى المرافق العامة بهذا المعنى داخل في مسئولية الدولة ما لم تمنحه بطريق الالتزام ، والالتزام مرادف في فهم المشرع المصرى للاحتكار فلم يمنع التزام لمتنافسين ابتدا في مصر .

٢ - أن المرفق العام (١) بهذا المعنى لا يخطط « بالقرنم » أى بمن يتولاه أو « بمقح الالتزام » ولا « بالمشروع أو المنشآت » : أو الأدوات المستخدمة في أداء الخدمة العامة أو شبعا الحاجة العامة .

١١ راجع للمقالة أحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٤٩ بشأن الطرق العامة حيث يعتبر أن هذه الطرق من الاملاك العامة ولا يخلط بينها وبين المرافق العامة ، انما املاك عامة تعد الخدمة العامة للمرور وتديرها الدولة . فالمرق هو انشاء الطرق والمحافظة عليها بتنظيم واستمرار لخدمة الحاجة لعنة للمرور وليست الطرق ذاتها هي المرفق العام . وتسمى المادة (١) بقية بقصد بتلطيح انعية في هذا القانون الطرق المدة عملا للمرور العلم عند صدور وليست سلوكة لافراد أو الهيئت الخاصة وكذلك كل طريق يلقا بعد صدور برسوم طبقا لاحكام هذا القانون وقد جعلت المادة ٥ انشاء هذه الطرق براسمهم ، ونصت المادة ٦ على أن سجيل الخزانة العامة تكثيف انشاء الطرق الرئيسية وتحسينها وصيانتها وتجهيل مجالس المديريات حسب المادة ٧ تكليف الطرق الانشائية وسجل خزانة الدولة بحصولات صيغة الطرق كنية انواعها . . . الخ . ونفس المسمى واضح منذ عهد سعيد يسبق الدستور الصادر سنة ١٩٢٣ فانقانون رقم (١) الصادر في ١٢ مايو سنة ١٩٠٦ ينص في مادته الأولى على أن يكون « الظراف بلا سلك » احتكار للحكومة ، ولا يجوز تركيب اموات انظراف بلا سلك أو استبدالها في نقل المديريات الا للحكومة أو برخصة منها - فالقانون يحكر هذا انشيط المرفق للحكومة ويمنع ميارسه بغير رخصة منها غير مشروع . وراجع كذلك بنس المسمى القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٢٩ في ٢٥ أغسطس سنة ١٩٢٩ بشأن الخطوط انكهربائية وحملتها ، مادة ١ وراجع كذلك القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٠ بتنظيم نقل البستاق في الطرق العامة ومنكرته الاصلحية .

وراجع مجموعة الفتاوى لطس الدولة س ١١ ص ٢٥٨ - ٢٨٦ - ١٩٥٧/٥/١٤ .
ص ١٦٠ - ٢٨٨ - ١٩٥٦/١٢/١٥ ، ص ٢٦١ - ٢٨٩ - ١٩٥٦/١١/١٩ .

٢ - أنه توجد مرافق علمية بالتص الصريح من التشريع كما هو الشأن بالنسبة لأعمال « النقل العام للركاب بالسيارات » وما تقوم به الأجهزة الأساسية للدولة من نشاط مثل الدفاع والأمن وغيرها من الأشخاص العامة بحكم الصفة العلمية لهذه الأجهزة .

وفي نفس الوقت توجد مرافق علمية تعرف على مدى المعيار الذي أهد به التشريع ويحدثها الفقه والقضاء اللذين كان يتعين عليهما الاعتماد على « المعيار المادي الموضوعي » ابتاعاً لما جرى عليه المشرع المصري رغم ارتباطه بالنظام القانوني الفرنسي والإنكار السقطة في هذا النظام .

١٧٨ - تم منح الالتزامات في مصر بصفة دائمة ومعظمها قبل نفاذ القانون الخاص بالالتزامات المرافق العامة - مصاحبة لاحتمار الملتزم بخدمة ١٠ . كما كان واضحاً ارتباط المصالح لتغير ذلك من مطلوبات بما يقرره الفقه والقضاء في فرنسا من المفكرة الإيضاحية للقانون - وقد عدل هذا التشريع بعد الثورة بالقانون رقم ٤٩٧ لسنة ١٩٥٤ ، والقانون رقم ٥٣٨ لسنة ١٩٥٥ ورقم ١٨٥١ لسنة ١٩٥٨ - ولم يهدف هذه التشريعات إلا إلى زيادة وسائل الرقابة ومعالجتها على ملتزمي المرافق العامة وتعدد وسائلها سواء من الجهة مانحة الالتزام أو بواسطة الوزير الذي تصرف عليها ، وإشراك الجهاز المركزي للحسابات أو أية هيئة عامة أو خلصة يقرر الوزير تكليفها بممارسة الرقابة على الملتزم . وأهم من ذلك كله القانون رقم ٤٩٧ لسنة ١٩٥٤ الذي قرر المشرع بمقتضاه تحريم الحجز أو اتخاذ أية إجراءات تنفيذية أخرى على المنشآت ، والأدوات والآلات ، والمهمات المخصصة لإدارة المرافق العامة ، رغم ملكية الملتزم لها حتى تنتهي مدة الالتزام .

١ صدر هذا القانون في سبتمبر سنة ١٩٥٤ وقطع ٢٧٦ في هذا التاريخ وبمعدل المادة ٢٤٥ من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ .

٢ صدر في ٢ نوفمبر سنة ١٩٥٥ وقطع ٨٥ مكرر في ٢ نوفمبر سنة ١٩٥٥ بمسندة مادة جديدة إلى القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ برقم ٨ مكرر .

٣ صدر في ٢١ أكتوبر سنة ١٩٥٨ بتعديل م ٣٧ من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ وقد صدر طلباً إلى القرار الجمهوري رقم ٣٥٨ لسنة ١٩٥٨ بتكليف ديوان الحاشية برفقة استعجبه المسألة لتعنى شركات المرافق العامة في التنظيم المصري .

وقد صدرت تشريعات مستقلة تعنى من أشكال وتوافد القانون الخاص بالمرافق العامة منها القانون رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٥٦ في شأن تعديل شروط استغلال المرافق العامة في دائرة اختصاص وزارة الشؤون البلدية والقروية ، والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٥٨ في شأن منح الامتيازات المتعلقة باستثمار منحصر الثروة الطبيعية والمرافق العامة وتعديل شروط الامتياز ركزها دون تعديل الشروط غير الحكومية في عقد الالتزام دون حيلة التي تعون بليت .

٤ قررت لجان مجلس الدولة هذه الحيلة قبل صدور القانون الموضح في المتن ٨ - ٩ ص ١٤٩ - ١٢٠ - ١٩٥٤/٨/٢٦ وقد قررت عدم حواز الحجز على أموال المرافق مستبعداً التي تافده ضرورة استمرار سير المرافق العامة .

وحتى ذلك التاريخ لم تكن الثورة الاشتراكية قد بدأت على وجه عميق في مصر بعد ، ومن ثم فلم تتغير النظرة الأساسية للمرفق العام عما هو مقرر في الملة الفرنسية مع بروز الأساس المادى للمرفق مرتبطا بالخدمة في ذات الوقت .

١٧٩ - وبناء على ما سبق فإن التمييز بين المرفق العام والمشروع الذى ابرزه وقرره القضاء الادارى المصرى الحالى بارز ومقرر في التشريع المصرى منذ زمن بعيد . ويقرره المشرع في المواد المنظمة لعقد التزام المرافق العامة في القانون الملى (١) ، وهو ايضا مقرر بوضوح - ورغم عدم دقة عبارات المشرع - في قانون التزامات المرافق العامة وكذلك في القانون المنظم (٢) لالتزامات النقل العام للركاب بالسيارات .

وبعد ان بدأت الثورة الاشتراكية في مصر منذ تأميم قناة السويس سنة ١٩٥٦ بدأ المشرع المصرى يقرر هذا التمييز بصفة بارزة في قوانين تأميم « المرافق العامة التشغيلية » مثل « قناة السويس » ، و « مرافق النقل العام للركاب بالسيارات في القاهرة » .

فقد نصت المادة الثامنة من القانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ بتأميم الشركة العالمية لقناة السويس على أن « يتولى ادارة مرفق المرور بقناة السويس هيئة مستقلة تكون لها الشخصية الاعتبارية ... » . وقيل في المذكرة الايضاحية للقانون أن « الشركة العالمية لقناة السويس البحرية انها تقوم على استغلال « مرفق المرور بقناة السويس » وذلك العمل يعتبر مرفقا عاما وثيق الصلة بالكيان الاقتصادى والسياسى لمصر ، وهى انها تقوم بهذا الاستغلال نيابة عن الحكومة المصرية .. وللأسباب المتقدمة كلن واجبا العمل على تأميم الشركة العالمية لقناة السويس البحرية واسترداد المرفق القومى الهام من يدها لادارته ادارة مباشرة .. » .

للمرفق ليس المؤسسة وادواتها او القناة ذاتها ولكن المرور فيها وتنظيمه وادارته هو وحده المرفق العام (٣) .

(١) راجع المواد ٦٦٨ - ٦٧٣ من القانون الملى والاميل التفسيرية .

(٢) بلعد المشرع بهذه الصيغة صراحة وبلا اى شك في نص المادة الاولى من القانون رقم ٦٩٩ لسنة ١٩٥٤ في شأن النقل العام للركاب بالسيارات وبناء عليها تمت محكمة القضاء الادارى « الجمعية للاحكام في ١٥ سنة) ص ٢٦٢٨ رقم ١٥٢٥ - ٦ في ١٩٥٧/٣/٣ نقل لمحكمة الشفخص على الاقل وتعمل بطريقة منتظمة في حدود معينة ، وطبقا لنظام سمر معين وتكون في متناول أى شخص مقابل اجرة محددة وذلك وفقا لما نصت عليه المادة الاولى من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٠ ، ومن ثم فقد أصبح النقل العام للركاب بالسيارات منذ ذلك التاريخ من المشروعات التى تعمل ببطراد وانتظام تحت اشراف جهة الادارة بمعنى أداء خدمة عامة للصهور مع خضوعه لنظام قانونى معين .. إلخ .

٢ راجع كذلك القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٧ بنظام هيئة قناة السويس حيث يحدد ذات المعنى الموضحة في المتن .

١٨٠ — كذلك نصت المادة الثالثة من القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٦٠ بدمجه مرافق النقل العام للركاب بالقاهرة على أن " تؤول إلى مؤسسة انتقل انعام لخدمته القاهرة مرافق النقل العام للركاب بالسيارات التي كانت يولها الشركات المشار اليها في المدة الأولى من هذا القانون وتولى دارتها واستغلالها وفقا لقرار انشائها ... " ونص في المدة الثالثة على أن " تؤول إلى المؤسسة كلفة موجودات مرافق النقل العام للركاب بالسيارات المشار اليها في المدة السابعة وكلفة المنشآت والموجودات المرتبطة والمكملة والمبممة لها " .

فلو كان المرفق العام هو " المشروع " أى المنشآت والأدوات التي يتم بواسطتها النقل العام للركاب بالسيارات ، لما كانت هناك حاجة إلى نص صراحة في المادة الثانية من هذا القانون على أن يؤول ابرفق بأعبائه المساط الخاص بنقل الركاب بالسيارات إلى مؤسسة انتقل انعام ثم النص في المادة الثالثة على أن يؤول الموجودات اللازمة لتسيير المرفق إلى المؤسسة بأعبائها وسائر أدوات تسيير المرفق المتميزة عن طبيعته ذاتها بأعبائها في نظر المشرع ، النشاط الذي يشبع حاجة عامة " .

١٨١ — ويصبح المشرع المصري بعد الثورة منذ القانون الأول المنظم لمؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ من مهبه للمرفق العام الذي تقوم لإدارته المؤسسة العامة في الفكرة الإيضاحية لهذا القانون أنه " قد نسج نمط الدولة في مصر في السنوات الأخيرة وتجاوز نطاق وظيفتها الإدارية الأولى فتولت المرافق والمشروعات المختلفة سواء الاقتصادية منها والثقافية والتجارية والصناعية وذلك تحقيقا للصالح العام ، وتوفيرا للخير العام لسبب ، ونظرا لما يطقه نظام المؤسسات العامة من مزايا ... فتد منعت الأغراض التي تستهدف هذه المؤسسات تحقيقها واختلقت أشكالها ونسبت نظمها ، مما جعلها تتولى مختلف المرافق والمشروعات التي تريد القدرة القيام بها " .

وقد تضمن القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ (١) ٢٦٧ لسنة ١٩٦٠ تحديد أغراض المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي والمؤسسات العامة التعاونية وهي تتمثل أساسا في التوجيه الاقتصادي للوحدات التي يخضع لأمرائها للمشاركة في تنمية الاقتصاد القومي . وهذا بلا شك نشاط برمقي حتى في الفقه التقليدي — وهذا ما رددته كذلك أحكام القانون رقم ٦ لسنة ١٩٦٣ (٢) بشأن المؤسسات العامة الذي ذكرت مفكره الإيضاحية " أن المؤسسات العامة مرافق عامة اقتصادية أو زراعية أو صناعية أو مالية مما كان يدخل أصلا في النشاط الخاص ورات الدولة أن تتولاها

١ راجع المواد ٢٠١ من القانون رقم ٢٦٥ ، ٢٦٧ لسنة ١٩٦٠ .

٢ راجع المواد ١ ، ٢ ، ٣ ، ١٢ والمادة الأصلية بنقوس ٦ لسنة ١٩٦٣ .

نفسها عن طريق المؤسسات العامة « وهذا النشاط المرفقى هو الغرض الاساسى من وجود هذه الاشخاص المعنوية العامة ينص عليه المشرع بوصف المرفق في المادة الاولى من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بشأن الهيئات العامة — وهى في نظرنا لا تخرج عن كونها نوعا من المؤسسات العامة — والتي تقضى بأنه « يجوز بقرار من رئيس الجمهورية انشاء هيئة عامة لإدارة مرفق مما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة .. » .

وتردد ركن المرفق العام ايضا في نصوص القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٦ بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العلم حيث حددت صراحة اختصاص المؤسسة العامة في التوجيه الاقتصادى للوحدات التابعة لها طبقا للمواد الاولى والثانية والثالثة منه .

١٨٢ — ورغم تسمية المشرع في القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٦ المؤسسات العامة الاقتصادية التى تتولى اعمالا تجارية أو صناعية أو مالية أو عقارية مباشرة باسم « شركات القطاع العام » فقد أوضح في الفكرة الايضاحية قيامها على مرفق عامة حيث ذكرت « المرحلة القلبية من تاريخ امتضا تصاح الى نفعة قوية لتحقيق اكبر قدر من الانتاج » وفي سبيل ذلك لابد من تحديد الاختصاصات والمسئوليات تحديدا واضحا ، والعمل على تسط لاجراءات داخل القطاع العام حتى لا تتف هذه الاجراءات حثلا دونه ودون تحقيق دوره في تنمية الاقتصاد القومى للبلاد .. كذلك تضمن المشروع توضيح دور المؤسسات العامة في تنمية الاقتصاد القومى باعتبارها الجهاز المعاون للوزير في تحقيق اهداف الخطة ثم الوحدات الاقتصادية ... التى تتولى تنفيذ البرامج والخطط التى تحقق الاهداف ... » .

وقد نصت المادة (٢٢) من القانون صراحة على أن « شركة القطاع العام » « وحدة اقتصادية تقوم على تنفيذ مشروع اقتصادى وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة تحقيقا لاهداف الوطن في بناء المجتمع الاشتراكى ويشمل المشروع الاقتصادى في حكم الفترة السليقة كل نشاط صناعى أو تجارى أو مالى أو زراعى أو عقارى أو غير ذلك من أوجه النشاط الاقتصادى (١) » .

وتقر المادتان (١٤) ، (٥) من القانون المذكور للجمعية التعاونية وغيرها من المنشآت العامة التى ليست ضمن الشركات التابعة للمؤسسات

(١) راجع المواد ٥٤ ، ٦٠ من القانون ٢٢ لسنة ١٩٦٦ — فرج القانون الجديد للمؤسسات العامة د. جمال الطنبلى ص ١٣ وما بعدها وقارن بما قلناه من المادة (٢٢) من القانون حيث لم يشر صراحة الى أن سبب هذا الربط هو إبراز صفة المرفق العام الذى تقوم عليه الوحدة الاقتصادية وهو يميزها مع الوصاية العامة للمؤسسة — ملكة لئولها عن الشركة الخاصة .

العامة بمشاركتها في تنفيذ مشروع اقتصادي لتنمية الاقتصاد القومي في
بقيامها على مرافق عامة مثلها في ذلك مثل شركات القطاع العام .

وقد اتينا من (١) قبل الى انه في حقيقة الامر ان مؤسسات العمامة
الاقتصادية في ظل القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٦ تنقسم الى قسمين :

الاول - المؤسسات العامة للتوجيه الاقتصادي الاشتراكي :

وهي المؤسسات التي يتركز نشاطها أساسا في مرفق التوجيه الاقتصادي
لتحقيق أغراض التنمية الاقتصادية وفقا للتخطيط الاشتراكي للاقتصاد
القومي وتمارس نشاطها بواسطة الوحدات الاقتصادية الانبثاقية الزراعية
أو الصناعية أو التحويلية أو التجارية بصفة أساسية وقد تمارس معه
استثناء نشاطا زراعيا أو صناعيا أو تجاريا أو تمويليا .

الثاني - المؤسسات العامة الاقتصادية الاشتراكية :

وهي المشروعات المتمتعة بالشخصية المعنوية المستقلة والملوكة للدولة
بملكيتها عامة أو مختلطة ، أو غير المملوكة لها وأنب لأعضاء تعاونيين يرتقوم
على المرافق العامة الانتاجية زراعية كانت أم صناعية أو تجارية
وتمارس هذه الأنشطة بنفسها تحت إشراف ورعاية المؤسسات العامة
للتوجيه الاقتصادي الاشتراكي وهي المستترة في شكل الشركات العامة
أو الجمعيات التعاونية . وهذا النوع ما أطلق عليه المشرع الرحدات
الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة .

١٨٣ - وقد بنى المشرع في القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بلصدار قانون
المؤسسات العامة وشركات القطاع العام (٢) وجهة نظرنا التي أتبيناها
سنة ١٩٦٩ من أنه لا فرق بين المؤسسة العامة للتوجيه الاقتصادي

(١) راجع كسفت المرفق العام فلها وقضاء سنة ١٩٦٩ من ٦٢٢ وما بعدها وبمقتضى حسنة
من ٢٠٢ وما بعدها ، من ٢٥٢ وما بعدها ، من ٨٠٦ وما بعدها .

(٢) نص في المادتين (١) ، (٢) على أن يولى الوزير من طريق المؤسسات العامة سبيل
اسمها العامة للدولة ويتبعها في القطاع الذي يشرف عليه وهي أن المؤسسة العامة
أرحد اقتصادية توضع بقوى في مجال نشاطها بمشاركتها في سبيل اقتصاد القومى اشتراكي
وبمقرره الزور في تحقيق أهداف خطة التنمية .

رغم في المادة ٢ على أن تخص المؤسسة العامة بنفسية للوحدات الاقتصادية اسمها
لها بمقتضى وبمقتضى الأهداف المقررة لهذه الوحدات والتنسيق بينها وتقييم أدائها
وذلك دون بعض في شكلها التنفيذية .. الخ .

رغم في المادة (٢) على أن لا تعتبر وحدة اقتصادية تابعة في حتم هذا القانون شركات القطاع
عام . راجعت اتفاقية رابطة الشركات التي سبغ المؤسسة العامة وبمقتضى تحت
الشخص .. الخ ، ونص في المادة (٣) على أن يمارس المؤسسة نشاطها بواسطة بهيما

ووجدانها من حيث قيامها على مرفق اقتصادى ، واعتبارها مؤسسات عامة جميعها فقرر صراحة اطلاق وصف « الوحدة الاقتصادية » على المؤسسة العامة وعلى الشركة التابعة ، وكذلك ناط بالمؤسسة معاونة الوزير فى التوجيه الاقتصادى والإشراف على ما يتبعها من وحدات ، ونص صراحة على اعتبارها بصدد ما قد تمارسه مباشرة من نشاط اقتصادى فى حكم الوحدة الاقتصادية التابعة بالنسبة لهذا النشاط .

وبذلك فلم يعد يمكن الزعم بأن « شركات القطاع العام » لا تقوم على مرفق عامة وليست مؤسسات عامة كما يذهب الفقه والقضاء التقليدى حتى الآن ، إذ كيف والمشرع يطلق وصف « الوحدة الاقتصادية » على المؤسسة العامة وعلى الشركة تكون الأولى قائمة على مرفق عام وشخص عام ، والثانية لا تقوم على مرفق عام وليست مؤسسة عامة !! كذلك كيف وطبيعة النشاط الاقتصادى الذى قد تمارسه المؤسسة بجانب التوجيه الاقتصادى ، هو ذاته الذى قد تمارسه الشركة يكون عندما تكون المؤسسة هى التى تتولاه مرفق عام لأنها شخص عام ، ولا يكون كذلك عندما تتولاه الشركة ، أو هل يمكن تصور القول بأن المؤسسة تبقى « شخص عام » فى خارج ما تمارسه من نشاط اقتصادى مباشر ، ويكون مثل الوحدة الاقتصادية التابعة حسبما يقضى القانون صراحة بذلك أثناء ممارستها لهذا النشاط طبقا للمادة (٤) منه — « شخص خاص » ولا يقوم على مرفق عام كما استمر يصر الفقه التقليدى فى مصر حتى صدور هذا القانون .

أو هل يكون المخرج لدى هذا الفقه أن ينشأ عن هذه المؤسسات الآن بعد أن وصفت بأنها وحدات اقتصادية مثل الشركات التابعة وصف المؤسسة العامة القائمة على مرفق عام ويسبق عليها وصف الشخص القانونى الخاص القائم على غير مرفق عام حسبما يحلو له الصاق هذه الأوصاف على الشركات التابعة ؟ !!

١٨٤ — البادى من استعراض نصوص (١) دستور جمهورية مصر الدائم لسنة ١٩٧١ — رغم ما شاب صياغته حسبما سيبنى — أن المشرع الدستورى يقرر بصفة قاطعة قيام النظامين السيلسى والاقتصادى على أساس كثافة النشاط اللازم لاشباع الحاجات العامة للمواطنين بكفاية وعمل

من وحدات اقتصادية ومع ذلك يعود أن يعيد إليها القرار الصادر بقسماها بسلطة تشريعية .

ول هذه الحالة تعتبر فى تطبيق أحكام هذا القانون فى حكم الوحدة الاقتصادية التابعة بالنسبة للنشاط الذى تمارسه بلديات .

ولس فى المادة (٢٨) من أن « شركة القطاع العام وحدة اقتصادية تقوم على تنفيذ مشروع اقتصادى ومعالجة النية » .

(١) نص الدستور على أن نظام الدولة هو النظام الاشتراكى وهو أساسها الاقتصادى القائم على « الكفاية والعمل » بما يحول دون الاستغلال وأن يقوم المجتمع على « الفصل الاجتماعى » ، وتكفل الدولة « الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية » ، والصحة و « تأمين الاجتماعى والصلى ومعالجة المعز من العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين

سواء بمعبرة الدولة والقطاع العام أو بها يقوم به القطاع الخاص تحت سيطره الشعب وأثرانه . وأنها بعبارة سياسية وأقصدية وليس بصياغة قانونية هو اصطلاح المرافق العامة وهذا هو الاسس الرئيسى الذى تقوم عليه الدولة فى الدستور ولا يؤثر ذلك مع كونه لم يرد ذكر « المرفق العام » إلا فى موضعين من الدستور . وتكرار « القسطن الإدارى » فى موضع آخر فى أنه قد أخذ المشرع الدستورى فى الدستور الدائم بالمرفق العام بالمعنى الصحيح له الممثل فى أنه « كل نشاط مشروع مستمر ومنظم يهدف إلى اشباع حاجات عامة » أيا كان من يقوم به — وبره غير ذلك لا محل له .

منه هذه النصوص فى الدستور الدائم يجب أن يقوم على أساس موصف منه بالنسبة لتبقى نصوصه « وصياغتها » والعرض الذى يستلزم وعلى هذا الأساس فقد تحدثت المادة (١٢٣) من قاعدة مسلمة تستلزم دستور تقوم بنظم كيفية التعاقد على التزامات المرافق العامة التى يحوز دستورياً فى ظل النظام الاشتراكى طبقاً لنصوص الدستور الدائم وإيثاق وطنيتنا للاشتراكية التى يأخذان بها إدارتها عن هذا الطريق . وطريق التزام المرافق العامة أحد الأساليب التى يمكن للدولة أن تسير بها المرفق العام بالمعنى المادى والموضوعى كما سوف يجرى .

يرمى فكر المرافق العامة فى المادة (١٤٦) من الدستور الواردة فى الفصل الثالث الخاص بالسلطة التنفيذية أنه يمنح الاختصاص لرئيس الجمهورية فى تنفيذها بما يلقى مع باقى أحكامه وأحكام القوانين الصادرة فى هذا الشأن — وأن كان لم يتضمن النص تعريفاً لها . إلا أن الدستور فى هذا النص وحده يقصد فقط المعنى العضوى للمرفق العام ، إذ أن التنظيم لا يرد إلا على منظمة أو مشروع كما أنه ذكر « المصالح العامة » بمعطونه على « المرافق العامة » والعطف لا يرد لغة إلا على شيئين مختلفين

جاء — وعلى أن نظم الاقتصاد القومى وقد لخصه سببه شاملة بكل « ريادة للخص لخدمى — وعدالة التوزيع ورفع مستوى المعيشة والتقدم على نهضة وريادة مصرى انتمى .. وأن يسيطر الشعب على كل أدوات الإنتاج ويوجهه طبقاً وقد لخصه التمه إلى نصها بقوة .. وأن لكل « مواطن نصيب فى اشجع القومى يحدد القومى » وسنتين نصيب فى إدارة المشروعات ولأربعها « وبشرك انتمى فى إدارة مشروعات بحسب ذات الصنع العام والرقبة فيها « و « الاعمار واجب وعلى نصيب الدولة » « ربرى لبرية انتمى استوائية بكل صورها وتشجع الصاعقة الحرية بما يمكن طوير الإنتاج وريادة للفعل .

راجع بـ ١ : ٢١ ، ٢٢ ، ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٥ ، ٢٦ ، ٢٧ ، ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ ، ٣٢ ، ٣٣ ، ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٦ ، ٣٧ ، ٣٨ ، ٣٩ ، ٤٠ ، ٤١ ، ٤٢ ، ٤٣ ، ٤٤ ، ٤٥ ، ٤٦ ، ٤٧ ، ٤٨ ، ٤٩ ، ٥٠ ، ٥١ ، ٥٢ ، ٥٣ ، ٥٤ ، ٥٥ ، ٥٦ ، ٥٧ ، ٥٨ ، ٥٩ ، ٦٠ ، ٦١ ، ٦٢ ، ٦٣ ، ٦٤ ، ٦٥ ، ٦٦ ، ٦٧ ، ٦٨ ، ٦٩ ، ٧٠ ، ٧١ ، ٧٢ ، ٧٣ ، ٧٤ ، ٧٥ ، ٧٦ ، ٧٧ ، ٧٨ ، ٧٩ ، ٨٠ ، ٨١ ، ٨٢ ، ٨٣ ، ٨٤ ، ٨٥ ، ٨٦ ، ٨٧ ، ٨٨ ، ٨٩ ، ٩٠ ، ٩١ ، ٩٢ ، ٩٣ ، ٩٤ ، ٩٥ ، ٩٦ ، ٩٧ ، ٩٨ ، ٩٩ ، ١٠٠ ، ١٠١ ، ١٠٢ ، ١٠٣ ، ١٠٤ ، ١٠٥ ، ١٠٦ ، ١٠٧ ، ١٠٨ ، ١٠٩ ، ١١٠ ، ١١١ ، ١١٢ ، ١١٣ ، ١١٤ ، ١١٥ ، ١١٦ ، ١١٧ ، ١١٨ ، ١١٩ ، ١٢٠ ، ١٢١ ، ١٢٢ ، ١٢٣ ، ١٢٤ ، ١٢٥ ، ١٢٦ ، ١٢٧ ، ١٢٨ ، ١٢٩ ، ١٣٠ ، ١٣١ ، ١٣٢ ، ١٣٣ ، ١٣٤ ، ١٣٥ ، ١٣٦ ، ١٣٧ ، ١٣٨ ، ١٣٩ ، ١٤٠ ، ١٤١ ، ١٤٢ ، ١٤٣ ، ١٤٤ ، ١٤٥ ، ١٤٦ ، ١٤٧ ، ١٤٨ ، ١٤٩ ، ١٥٠ ، ١٥١ ، ١٥٢ ، ١٥٣ ، ١٥٤ ، ١٥٥ ، ١٥٦ ، ١٥٧ ، ١٥٨ ، ١٥٩ ، ١٦٠ ، ١٦١ ، ١٦٢ ، ١٦٣ ، ١٦٤ ، ١٦٥ ، ١٦٦ ، ١٦٧ ، ١٦٨ ، ١٦٩ ، ١٧٠ ، ١٧١ ، ١٧٢ ، ١٧٣ ، ١٧٤ ، ١٧٥ ، ١٧٦ ، ١٧٧ ، ١٧٨ ، ١٧٩ ، ١٨٠ ، ١٨١ ، ١٨٢ ، ١٨٣ ، ١٨٤ ، ١٨٥ ، ١٨٦ ، ١٨٧ ، ١٨٨ ، ١٨٩ ، ١٩٠ ، ١٩١ ، ١٩٢ ، ١٩٣ ، ١٩٤ ، ١٩٥ ، ١٩٦ ، ١٩٧ ، ١٩٨ ، ١٩٩ ، ٢٠٠ ، ٢٠١ ، ٢٠٢ ، ٢٠٣ ، ٢٠٤ ، ٢٠٥ ، ٢٠٦ ، ٢٠٧ ، ٢٠٨ ، ٢٠٩ ، ٢١٠ ، ٢١١ ، ٢١٢ ، ٢١٣ ، ٢١٤ ، ٢١٥ ، ٢١٦ ، ٢١٧ ، ٢١٨ ، ٢١٩ ، ٢٢٠ ، ٢٢١ ، ٢٢٢ ، ٢٢٣ ، ٢٢٤ ، ٢٢٥ ، ٢٢٦ ، ٢٢٧ ، ٢٢٨ ، ٢٢٩ ، ٢٣٠ ، ٢٣١ ، ٢٣٢ ، ٢٣٣ ، ٢٣٤ ، ٢٣٥ ، ٢٣٦ ، ٢٣٧ ، ٢٣٨ ، ٢٣٩ ، ٢٤٠ ، ٢٤١ ، ٢٤٢ ، ٢٤٣ ، ٢٤٤ ، ٢٤٥ ، ٢٤٦ ، ٢٤٧ ، ٢٤٨ ، ٢٤٩ ، ٢٥٠ ، ٢٥١ ، ٢٥٢ ، ٢٥٣ ، ٢٥٤ ، ٢٥٥ ، ٢٥٦ ، ٢٥٧ ، ٢٥٨ ، ٢٥٩ ، ٢٦٠ ، ٢٦١ ، ٢٦٢ ، ٢٦٣ ، ٢٦٤ ، ٢٦٥ ، ٢٦٦ ، ٢٦٧ ، ٢٦٨ ، ٢٦٩ ، ٢٧٠ ، ٢٧١ ، ٢٧٢ ، ٢٧٣ ، ٢٧٤ ، ٢٧٥ ، ٢٧٦ ، ٢٧٧ ، ٢٧٨ ، ٢٧٩ ، ٢٨٠ ، ٢٨١ ، ٢٨٢ ، ٢٨٣ ، ٢٨٤ ، ٢٨٥ ، ٢٨٦ ، ٢٨٧ ، ٢٨٨ ، ٢٨٩ ، ٢٩٠ ، ٢٩١ ، ٢٩٢ ، ٢٩٣ ، ٢٩٤ ، ٢٩٥ ، ٢٩٦ ، ٢٩٧ ، ٢٩٨ ، ٢٩٩ ، ٣٠٠ ، ٣٠١ ، ٣٠٢ ، ٣٠٣ ، ٣٠٤ ، ٣٠٥ ، ٣٠٦ ، ٣٠٧ ، ٣٠٨ ، ٣٠٩ ، ٣١٠ ، ٣١١ ، ٣١٢ ، ٣١٣ ، ٣١٤ ، ٣١٥ ، ٣١٦ ، ٣١٧ ، ٣١٨ ، ٣١٩ ، ٣٢٠ ، ٣٢١ ، ٣٢٢ ، ٣٢٣ ، ٣٢٤ ، ٣٢٥ ، ٣٢٦ ، ٣٢٧ ، ٣٢٨ ، ٣٢٩ ، ٣٣٠ ، ٣٣١ ، ٣٣٢ ، ٣٣٣ ، ٣٣٤ ، ٣٣٥ ، ٣٣٦ ، ٣٣٧ ، ٣٣٨ ، ٣٣٩ ، ٣٤٠ ، ٣٤١ ، ٣٤٢ ، ٣٤٣ ، ٣٤٤ ، ٣٤٥ ، ٣٤٦ ، ٣٤٧ ، ٣٤٨ ، ٣٤٩ ، ٣٥٠ ، ٣٥١ ، ٣٥٢ ، ٣٥٣ ، ٣٥٤ ، ٣٥٥ ، ٣٥٦ ، ٣٥٧ ، ٣٥٨ ، ٣٥٩ ، ٣٦٠ ، ٣٦١ ، ٣٦٢ ، ٣٦٣ ، ٣٦٤ ، ٣٦٥ ، ٣٦٦ ، ٣٦٧ ، ٣٦٨ ، ٣٦٩ ، ٣٧٠ ، ٣٧١ ، ٣٧٢ ، ٣٧٣ ، ٣٧٤ ، ٣٧٥ ، ٣٧٦ ، ٣٧٧ ، ٣٧٨ ، ٣٧٩ ، ٣٨٠ ، ٣٨١ ، ٣٨٢ ، ٣٨٣ ، ٣٨٤ ، ٣٨٥ ، ٣٨٦ ، ٣٨٧ ، ٣٨٨ ، ٣٨٩ ، ٣٩٠ ، ٣٩١ ، ٣٩٢ ، ٣٩٣ ، ٣٩٤ ، ٣٩٥ ، ٣٩٦ ، ٣٩٧ ، ٣٩٨ ، ٣٩٩ ، ٤٠٠ ، ٤٠١ ، ٤٠٢ ، ٤٠٣ ، ٤٠٤ ، ٤٠٥ ، ٤٠٦ ، ٤٠٧ ، ٤٠٨ ، ٤٠٩ ، ٤١٠ ، ٤١١ ، ٤١٢ ، ٤١٣ ، ٤١٤ ، ٤١٥ ، ٤١٦ ، ٤١٧ ، ٤١٨ ، ٤١٩ ، ٤٢٠ ، ٤٢١ ، ٤٢٢ ، ٤٢٣ ، ٤٢٤ ، ٤٢٥ ، ٤٢٦ ، ٤٢٧ ، ٤٢٨ ، ٤٢٩ ، ٤٣٠ ، ٤٣١ ، ٤٣٢ ، ٤٣٣ ، ٤٣٤ ، ٤٣٥ ، ٤٣٦ ، ٤٣٧ ، ٤٣٨ ، ٤٣٩ ، ٤٤٠ ، ٤٤١ ، ٤٤٢ ، ٤٤٣ ، ٤٤٤ ، ٤٤٥ ، ٤٤٦ ، ٤٤٧ ، ٤٤٨ ، ٤٤٩ ، ٤٥٠ ، ٤٥١ ، ٤٥٢ ، ٤٥٣ ، ٤٥٤ ، ٤٥٥ ، ٤٥٦ ، ٤٥٧ ، ٤٥٨ ، ٤٥٩ ، ٤٦٠ ، ٤٦١ ، ٤٦٢ ، ٤٦٣ ، ٤٦٤ ، ٤٦٥ ، ٤٦٦ ، ٤٦٧ ، ٤٦٨ ، ٤٦٩ ، ٤٧٠ ، ٤٧١ ، ٤٧٢ ، ٤٧٣ ، ٤٧٤ ، ٤٧٥ ، ٤٧٦ ، ٤٧٧ ، ٤٧٨ ، ٤٧٩ ، ٤٨٠ ، ٤٨١ ، ٤٨٢ ، ٤٨٣ ، ٤٨٤ ، ٤٨٥ ، ٤٨٦ ، ٤٨٧ ، ٤٨٨ ، ٤٨٩ ، ٤٩٠ ، ٤٩١ ، ٤٩٢ ، ٤٩٣ ، ٤٩٤ ، ٤٩٥ ، ٤٩٦ ، ٤٩٧ ، ٤٩٨ ، ٤٩٩ ، ٥٠٠ ، ٥٠١ ، ٥٠٢ ، ٥٠٣ ، ٥٠٤ ، ٥٠٥ ، ٥٠٦ ، ٥٠٧ ، ٥٠٨ ، ٥٠٩ ، ٥١٠ ، ٥١١ ، ٥١٢ ، ٥١٣ ، ٥١٤ ، ٥١٥ ، ٥١٦ ، ٥١٧ ، ٥١٨ ، ٥١٩ ، ٥٢٠ ، ٥٢١ ، ٥٢٢ ، ٥٢٣ ، ٥٢٤ ، ٥٢٥ ، ٥٢٦ ، ٥٢٧ ، ٥٢٨ ، ٥٢٩ ، ٥٣٠ ، ٥٣١ ، ٥٣٢ ، ٥٣٣ ، ٥٣٤ ، ٥٣٥ ، ٥٣٦ ، ٥٣٧ ، ٥٣٨ ، ٥٣٩ ، ٥٤٠ ، ٥٤١ ، ٥٤٢ ، ٥٤٣ ، ٥٤٤ ، ٥٤٥ ، ٥٤٦ ، ٥٤٧ ، ٥٤٨ ، ٥٤٩ ، ٥٥٠ ، ٥٥١ ، ٥٥٢ ، ٥٥٣ ، ٥٥٤ ، ٥٥٥ ، ٥٥٦ ، ٥٥٧ ، ٥٥٨ ، ٥٥٩ ، ٥٦٠ ، ٥٦١ ، ٥٦٢ ، ٥٦٣ ، ٥٦٤ ، ٥٦٥ ، ٥٦٦ ، ٥٦٧ ، ٥٦٨ ، ٥٦٩ ، ٥٧٠ ، ٥٧١ ، ٥٧٢ ، ٥٧٣ ، ٥٧٤ ، ٥٧٥ ، ٥٧٦ ، ٥٧٧ ، ٥٧٨ ، ٥٧٩ ، ٥٨٠ ، ٥٨١ ، ٥٨٢ ، ٥٨٣ ، ٥٨٤ ، ٥٨٥ ، ٥٨٦ ، ٥٨٧ ، ٥٨٨ ، ٥٨٩ ، ٥٩٠ ، ٥٩١ ، ٥٩٢ ، ٥٩٣ ، ٥٩٤ ، ٥٩٥ ، ٥٩٦ ، ٥٩٧ ، ٥٩٨ ، ٥٩٩ ، ٦٠٠ ، ٦٠١ ، ٦٠٢ ، ٦٠٣ ، ٦٠٤ ، ٦٠٥ ، ٦٠٦ ، ٦٠٧ ، ٦٠٨ ، ٦٠٩ ، ٦١٠ ، ٦١١ ، ٦١٢ ، ٦١٣ ، ٦١٤ ، ٦١٥ ، ٦١٦ ، ٦١٧ ، ٦١٨ ، ٦١٩ ، ٦٢٠ ، ٦٢١ ، ٦٢٢ ، ٦٢٣ ، ٦٢٤ ، ٦٢٥ ، ٦٢٦ ، ٦٢٧ ، ٦٢٨ ، ٦٢٩ ، ٦٣٠ ، ٦٣١ ، ٦٣٢ ، ٦٣٣ ، ٦٣٤ ، ٦٣٥ ، ٦٣٦ ، ٦٣٧ ، ٦٣٨ ، ٦٣٩ ، ٦٤٠ ، ٦٤١ ، ٦٤٢ ، ٦٤٣ ، ٦٤٤ ، ٦٤٥ ، ٦٤٦ ، ٦٤٧ ، ٦٤٨ ، ٦٤٩ ، ٦٥٠ ، ٦٥١ ، ٦٥٢ ، ٦٥٣ ، ٦٥٤ ، ٦٥٥ ، ٦٥٦ ، ٦٥٧ ، ٦٥٨ ، ٦٥٩ ، ٦٦٠ ، ٦٦١ ، ٦٦٢ ، ٦٦٣ ، ٦٦٤ ، ٦٦٥ ، ٦٦٦ ، ٦٦٧ ، ٦٦٨ ، ٦٦٩ ، ٦٧٠ ، ٦٧١ ، ٦٧٢ ، ٦٧٣ ، ٦٧٤ ، ٦٧٥ ، ٦٧٦ ، ٦٧٧ ، ٦٧٨ ، ٦٧٩ ، ٦٨٠ ، ٦٨١ ، ٦٨٢ ، ٦٨٣ ، ٦٨٤ ، ٦٨٥ ، ٦٨٦ ، ٦٨٧ ، ٦٨٨ ، ٦٨٩ ، ٦٩٠ ، ٦٩١ ، ٦٩٢ ، ٦٩٣ ، ٦٩٤ ، ٦٩٥ ، ٦٩٦ ، ٦٩٧ ، ٦٩٨ ، ٦٩٩ ، ٧٠٠ ، ٧٠١ ، ٧٠٢ ، ٧٠٣ ، ٧٠٤ ، ٧٠٥ ، ٧٠٦ ، ٧٠٧ ، ٧٠٨ ، ٧٠٩ ، ٧١٠ ، ٧١١ ، ٧١٢ ، ٧١٣ ، ٧١٤ ، ٧١٥ ، ٧١٦ ، ٧١٧ ، ٧١٨ ، ٧١٩ ، ٧٢٠ ، ٧٢١ ، ٧٢٢ ، ٧٢٣ ، ٧٢٤ ، ٧٢٥ ، ٧٢٦ ، ٧٢٧ ، ٧٢٨ ، ٧٢٩ ، ٧٣٠ ، ٧٣١ ، ٧٣٢ ، ٧٣٣ ، ٧٣٤ ، ٧٣٥ ، ٧٣٦ ، ٧٣٧ ، ٧٣٨ ، ٧٣٩ ، ٧٤٠ ، ٧٤١ ، ٧٤٢ ، ٧٤٣ ، ٧٤٤ ، ٧٤٥ ، ٧٤٦ ، ٧٤٧ ، ٧٤٨ ، ٧٤٩ ، ٧٥٠ ، ٧٥١ ، ٧٥٢ ، ٧٥٣ ، ٧٥٤ ، ٧٥٥ ، ٧٥٦ ، ٧٥٧ ، ٧٥٨ ، ٧٥٩ ، ٧٦٠ ، ٧٦١ ، ٧٦٢ ، ٧٦٣ ، ٧٦٤ ، ٧٦٥ ، ٧٦٦ ، ٧٦٧ ، ٧٦٨ ، ٧٦٩ ، ٧٧٠ ، ٧٧١ ، ٧٧٢ ، ٧٧٣ ، ٧٧٤ ، ٧٧٥ ، ٧٧٦ ، ٧٧٧ ، ٧٧٨ ، ٧٧٩ ، ٧٨٠ ، ٧٨١ ، ٧٨٢ ، ٧٨٣ ، ٧٨٤ ، ٧٨٥ ، ٧٨٦ ، ٧٨٧ ، ٧٨٨ ، ٧٨٩ ، ٧٩٠ ، ٧٩١ ، ٧٩٢ ، ٧٩٣ ، ٧٩٤ ، ٧٩٥ ، ٧٩٦ ، ٧٩٧ ، ٧٩٨ ، ٧٩٩ ، ٨٠٠ ، ٨٠١ ، ٨٠٢ ، ٨٠٣ ، ٨٠٤ ، ٨٠٥ ، ٨٠٦ ، ٨٠٧ ، ٨٠٨ ، ٨٠٩ ، ٨١٠ ، ٨١١ ، ٨١٢ ، ٨١٣ ، ٨١٤ ، ٨١٥ ، ٨١٦ ، ٨١٧ ، ٨١٨ ، ٨١٩ ، ٨٢٠ ، ٨٢١ ، ٨٢٢ ، ٨٢٣ ، ٨٢٤ ، ٨٢٥ ، ٨٢٦ ، ٨٢٧ ، ٨٢٨ ، ٨٢٩ ، ٨٣٠ ، ٨٣١ ، ٨٣٢ ، ٨٣٣ ، ٨٣٤ ، ٨٣٥ ، ٨٣٦ ، ٨٣٧ ، ٨٣٨ ، ٨٣٩ ، ٨٤٠ ، ٨٤١ ، ٨٤٢ ، ٨٤٣ ، ٨٤٤ ، ٨٤٥ ، ٨٤٦ ، ٨٤٧ ، ٨٤٨ ، ٨٤٩ ، ٨٥٠ ، ٨٥١ ، ٨٥٢ ، ٨٥٣ ، ٨٥٤ ، ٨٥٥ ، ٨٥٦ ، ٨٥٧ ، ٨٥٨ ، ٨٥٩ ، ٨٦٠ ، ٨٦١ ، ٨٦٢ ، ٨٦٣ ، ٨٦٤ ، ٨٦٥ ، ٨٦٦ ، ٨٦٧ ، ٨٦٨ ، ٨٦٩ ، ٨٧٠ ، ٨٧١ ، ٨٧٢ ، ٨٧٣ ، ٨٧٤ ، ٨٧٥ ، ٨٧٦ ، ٨٧٧ ، ٨٧٨ ، ٨٧٩ ، ٨٨٠ ، ٨٨١ ، ٨٨٢ ، ٨٨٣ ، ٨٨٤ ، ٨٨٥ ، ٨٨٦ ، ٨٨٧ ، ٨٨٨ ، ٨٨٩ ، ٨٩٠ ، ٨٩١ ، ٨٩٢ ، ٨٩٣ ، ٨٩٤ ، ٨٩٥ ، ٨٩٦ ، ٨٩٧ ، ٨٩٨ ، ٨٩٩ ، ٩٠٠ ، ٩٠١ ، ٩٠٢ ، ٩٠٣ ، ٩٠٤ ، ٩٠٥ ، ٩٠٦ ، ٩٠٧ ، ٩٠٨ ، ٩٠٩ ، ٩١٠ ، ٩١١ ، ٩١٢ ، ٩١٣ ، ٩١٤ ، ٩١٥ ، ٩١٦ ، ٩١٧ ، ٩١٨ ، ٩١٩ ، ٩٢٠ ، ٩٢١ ، ٩٢٢ ، ٩٢٣ ، ٩٢٤ ، ٩٢٥ ، ٩٢٦ ، ٩٢٧ ، ٩٢٨ ، ٩٢٩ ، ٩٣٠ ، ٩٣١ ، ٩٣٢ ، ٩٣٣ ، ٩٣٤ ، ٩٣٥ ، ٩٣٦ ، ٩٣٧ ، ٩٣٨ ، ٩٣٩ ، ٩٤٠ ، ٩٤١ ، ٩٤٢ ، ٩٤٣ ، ٩٤٤ ، ٩٤٥ ، ٩٤٦ ، ٩٤٧ ، ٩٤٨ ، ٩٤٩ ، ٩٥٠ ، ٩٥١ ، ٩٥٢ ، ٩٥٣ ، ٩٥٤ ، ٩٥٥ ، ٩٥٦ ، ٩٥٧ ، ٩٥٨ ، ٩٥٩ ، ٩٦٠ ، ٩٦١ ، ٩٦٢ ، ٩٦٣ ، ٩٦٤ ، ٩٦٥ ، ٩٦٦ ، ٩٦٧ ، ٩٦٨ ، ٩٦٩ ، ٩٧٠ ، ٩٧١ ، ٩٧٢ ، ٩٧٣ ، ٩٧٤ ، ٩٧٥ ، ٩٧٦ ، ٩٧٧ ، ٩٧٨ ، ٩٧٩ ، ٩٨٠ ، ٩٨١ ، ٩٨٢ ، ٩٨٣ ، ٩٨٤ ، ٩٨٥ ، ٩٨٦ ، ٩٨٧ ، ٩٨٨ ، ٩٨٩ ، ٩٩٠ ، ٩٩١ ، ٩٩٢ ، ٩٩٣ ، ٩٩٤ ، ٩٩٥ ، ٩٩٦ ، ٩٩٧ ، ٩٩٨ ، ٩٩٩ ، ١٠٠٠ ، ١٠٠١ ، ١٠٠٢ ، ١٠٠٣ ، ١٠٠٤ ، ١٠٠٥ ، ١٠٠٦ ، ١٠٠٧ ، ١٠٠٨ ، ١٠٠٩ ، ١٠١٠ ، ١٠١١ ، ١٠١٢ ، ١٠١٣ ، ١٠١٤ ، ١٠١٥ ، ١٠١٦ ، ١٠١٧ ، ١٠١٨ ، ١٠١٩ ، ١٠٢٠ ، ١٠٢١ ، ١٠٢٢ ، ١٠٢٣ ، ١٠٢٤ ، ١٠٢٥ ، ١٠٢٦ ، ١٠٢٧ ، ١٠٢٨ ، ١٠٢٩ ، ١٠٣٠ ، ١٠٣١ ، ١٠٣٢ ، ١٠٣٣ ، ١٠٣٤ ، ١٠٣٥ ، ١٠٣٦ ، ١٠٣٧ ، ١٠٣٨ ، ١٠٣٩ ، ١٠٤٠ ، ١٠٤١ ، ١٠٤٢ ، ١٠٤٣ ، ١٠٤٤ ، ١٠٤٥ ، ١٠٤٦ ، ١٠٤٧ ، ١٠٤٨ ، ١٠٤٩ ، ١٠٥٠ ، ١٠٥١ ، ١٠٥٢ ، ١٠٥٣ ، ١٠٥٤ ، ١٠٥٥ ، ١٠٥٦ ، ١٠٥٧ ، ١٠٥٨ ، ١٠٥٩ ، ١٠٦٠ ، ١٠٦١ ، ١٠٦٢ ، ١٠٦٣ ، ١٠٦٤ ، ١٠٦٥ ، ١٠٦٦ ، ١٠٦٧ ، ١٠٦٨ ، ١٠٦٩ ، ١٠٧٠ ، ١٠٧١ ، ١٠٧٢ ، ١٠٧٣ ، ١٠٧٤ ، ١٠٧٥ ، ١٠٧٦ ، ١٠٧٧ ، ١٠٧٨ ، ١٠٧٩ ، ١٠٨٠ ، ١٠٨١ ، ١٠٨٢ ، ١٠٨٣ ، ١٠٨٤ ، ١٠٨٥ ، ١٠٨٦ ، ١٠٨٧ ، ١٠٨٨ ، ١٠٨٩ ، ١٠٩٠ ، ١٠٩١ ، ١٠٩٢ ، ١٠٩٣ ، ١٠٩٤ ، ١٠٩٥ ، ١٠٩٦ ، ١٠٩٧ ، ١٠٩٨ ، ١٠٩٩ ، ١١٠٠ ، ١١٠١ ، ١١٠٢ ، ١١٠٣ ، ١١٠٤ ، ١١٠٥ ، ١١٠٦ ، ١١٠٧ ، ١١٠٨ ، ١١٠٩ ، ١١١٠ ، ١١١١ ، ١١١٢ ، ١١١٣ ، ١١١٤ ، ١١١٥ ، ١١١٦ ، ١١١٧ ، ١١١٨ ، ١١١٩ ، ١١٢٠ ، ١١٢١ ، ١١٢٢ ، ١١٢٣ ، ١١٢٤ ، ١١٢٥ ، ١١٢٦ ، ١١٢٧ ، ١١٢٨ ، ١١٢٩ ، ١١٣٠ ، ١١٣١ ، ١١٣٢ ، ١١٣٣ ، ١١٣٤ ، ١١٣٥ ، ١١٣٦ ، ١١٣٧ ، ١١٣٨ ، ١١٣٩ ، ١١٤٠ ، ١١٤١ ، ١١٤٢ ، ١١٤٣ ، ١١٤٤ ، ١١٤٥ ، ١١٤٦ ، ١١٤٧ ، ١١٤٨ ، ١١٤٩ ، ١١٥٠ ، ١١٥١ ، ١١٥٢ ، ١١٥٣ ، ١١٥٤ ، ١١٥٥ ، ١١٥٦ ، ١١٥٧ ، ١١٥٨ ، ١١٥٩ ، ١١٦٠ ، ١١٦١ ، ١١٦٢ ، ١١٦٣ ، ١١٦٤ ، ١١٦٥ ، ١١٦٦ ، ١١٦٧ ، ١١٦٨ ، ١١٦٩ ، ١١٧٠ ، ١١٧١ ، ١١٧٢ ، ١١٧٣ ، ١١٧٤ ، ١١٧٥ ، ١١٧٦ ، ١١٧٧ ، ١١٧٨ ، ١١٧٩ ، ١١٨٠ ، ١١٨١ ، ١١٨٢ ، ١١٨٣ ، ١١٨٤ ، ١١٨٥ ، ١١٨٦ ، ١١٨٧ ، ١١٨٨ ، ١١٨٩ ، ١١٩٠ ، ١١٩١ ، ١١٩٢ ، ١١٩٣ ، ١١٩٤ ، ١١٩٥ ، ١١٩٦ ، ١١٩٧ ، ١١٩٨ ، ١١٩٩ ، ١٢٠٠ ، ١٢٠١ ، ١٢٠٢ ، ١٢٠٣ ، ١٢٠٤ ، ١٢٠٥ ، ١٢٠٦ ، ١٢٠٧ ، ١٢٠٨ ، ١٢٠٩ ، ١٢١٠ ، ١٢١١ ، ١٢١٢ ، ١٢١٣ ، ١٢١٤ ، ١٢١٥ ، ١٢١٦ ، ١٢١٧ ، ١٢١٨ ، ١٢١٩ ، ١٢٢٠ ، ١٢٢١ ، ١٢٢٢ ، ١٢٢٣ ، ١٢٢٤ ، ١٢٢٥ ، ١٢٢٦ ، ١٢٢٧ ، ١٢٢٨ ، ١٢٢٩ ، ١٢٣٠ ، ١٢٣١ ، ١٢٣٢ ، ١٢٣٣ ، ١٢٣٤ ، ١٢٣٥ ، ١٢٣٦ ، ١٢٣٧ ، ١٢٣٨ ، ١٢٣٩ ، ١٢٤٠ ، ١٢٤١ ، ١٢٤٢ ، ١٢٤٣ ، ١٢٤٤ ، ١٢٤٥ ، ١٢٤٦ ، ١٢٤٧ ، ١٢٤٨ ، ١٢٤٩ ، ١٢٥٠ ، ١٢٥١ ، ١٢٥٢ ، ١٢٥٣ ، ١٢٥٤ ، ١٢٥٥ ، ١٢٥٦ ، ١٢٥٧ ، ١٢٥٨ ، ١٢٥٩ ، ١٢٦٠ ، ١٢٦١ ، ١٢٦٢ ، ١٢٦٣ ، ١٢٦٤ ، ١٢٦٥ ، ١٢٦٦ ، ١٢٦٧ ، ١٢٦٨ ، ١٢٦٩ ، ١٢٧٠ ، ١٢٧١ ، ١٢٧٢ ، ١٢٧٣ ، ١٢٧٤ ، ١٢٧٥ ، ١٢٧٦ ، ١٢٧٧ ، ١٢٧٨ ، ١٢٧٩ ، ١٢٨٠ ، ١٢٨١ ، ١٢٨٢ ، ١٢٨٣ ، ١٢٨٤ ، ١٢٨٥ ، ١٢٨٦ ، ١٢٨٧ ، ١٢٨٨ ، ١٢٨٩ ، ١٢٩٠ ، ١٢٩١ ، ١٢٩٢ ، ١٢٩٣ ، ١٢٩٤ ، ١٢٩٥ ، ١٢٩٦ ، ١٢٩٧ ، ١٢٩٨ ، ١٢٩٩ ، ١٣٠٠ ، ١٣٠١ ، ١٣٠٢ ، ١٣٠٣ ، ١٣٠٤ ، ١٣٠٥ ، ١٣٠٦ ، ١٣٠٧ ، ١٣٠٨ ، ١٣٠٩ ، ١٣١٠ ، ١٣١١ ، ١٣١٢ ، ١٣١٣ ، ١٣١٤ ، ١٣١٥ ، ١٣١٦ ، ١٣١٧ ، ١٣١٨ ، ١٣١٩ ، ١٣٢٠ ، ١٣٢١ ، ١٣٢٢ ، ١٣٢٣ ، ١٣٢٤ ، ١٣٢٥ ، ١٣٢٦ ، ١٣٢٧ ، ١٣٢٨ ، ١٣٢٩ ، ١٣٣٠ ، ١٣٣١ ، ١٣٣٢ ، ١٣٣٣ ، ١٣٣٤ ، ١٣٣٥ ، ١٣٣٦ ، ١٣٣٧ ، ١٣٣٨ ، ١٣٣٩ ، ١٣٤٠ ، ١٣٤١ ، ١٣٤٢ ، ١٣٤٣ ، ١٣٤٤ ، ١٣٤٥ ، ١٣٤٦ ، ١٣٤٧ ، ١٣٤٨ ، ١٣٤٩ ، ١٣٥٠ ، ١٣٥١ ، ١٣٥٢ ، ١٣٥٣ ، ١٣٥٤ ، ١٣٥٥ ، ١٣٥٦ ، ١٣٥٧ ، ١٣٥٨ ، ١٣٥٩ ، ١٣٦٠ ، ١٣٦١ ، ١٣٦٢ ، ١٣٦٣ ، ١٣٦٤ ، ١٣٦٥ ، ١٣٦٦ ، ١٣٦٧ ، ١٣٦٨ ، ١٣٦٩ ، ١٣٧٠ ، ١٣٧١ ، ١٣٧٢ ، ١٣٧٣ ، ١٣٧٤ ، ١٣٧٥ ، ١٣٧٦ ، ١٣٧٧ ، ١٣٧٨ ، ١٣٧٩ ، ١٣٨٠ ، ١٣٨١ ، ١٣٨٢ ، ١٣٨٣ ، ١٣٨٤ ،

يقصد به أن المصالح العامة تشمل الأشخاص العامة المركزية بالمعنى العسوى لهذا التعبير والمرافق العامة تشمل كل مشروع يشيع حاجة عامة عندما تتولى الأشخاص العامة الأخرى هذا النشاط وبذلك تشمل سلطة رئيس الجمهورية في التنظيم النوعين طبقا في حدود الدستور والقانون ، إذ لا يستطيع رئيس الجمهورية بصفته رئيس السلطة التنفيذية أن ينظم بمقتضى هذا النص « شخصا علما » يتولى « مرفقا علما » مما استلزم الدستور تنظيمه بقانون مثل مرفق القضاء أو الدفاع أو نظمه السلطة التشريعية بالقانون . إذ في هذه الحلة يفرج التنظيم لأيهما من اختصاص السلطة التنفيذية ، ويصبح من المسائل المقصورة على السلطة التشريعية طبقا للقواعد العامة ، فلا يجوز لرئيس الجمهورية أن يعدل في تنظيم المؤسسات العامة وشركاتها المنظمة بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بقرار جمهوري ، بعد أن أقر مجلس الشعب هذا القرار بقانون ، وإنما له أن ينظم ما هو منظم بقرارات جمهورية أو بأدوات تشريعية أدنى مرتبة من المصالح أو المرافق العامة بالمعنى العضوى .

ولا يتضمن أيضا نص المادة (١٤٥) أى تعريف « للضبط الإدارى » يخرجه من التعريف الذى أوضحناه من قبل على خلاف ما يذهب إليه الفقه التقليدى ، وإنما هو يحدد اختصاص رئيس الجمهورية في هذا الشأن دون أن ينهى من التنظيم الذى يصدره له في حقيقة الأمر ضبط لخصن سير وانتظام المرافق العامة بالمعنى المادى والموضوعى لهذا التعبير .

القسم الرابع

التعريف الصحيح للمرفق العام في مصر في ظل الاشتراكية

١٨٥ - أوضحنا فيما سبق بتفصيل كمال أن المرفق العام لا يمكن أن يشترط لتعريفه ركن « المشروع » أو « النظام القانونى المتميز عن القانون العام » .

وتد بينا تفصيلا خطأ ذلك ، وخطأ الخلط بين المرفق والشخص الذى يتولاه أى المعنى العضوى *Conception organique* وكذلك خطأ الخلط بين « المرفق العام » والمشروع ذاته وهو الوسيلة التى يستخدمها القلم بسير المرفق العام لتحقيق النشاط الذى يشيع حاجت عامة الشعب من حيث استعمال التعبيرين كمترادفين . وقد لوردنا الأسلوب الذى أدت الى هذا الخطأ وبقي أن نحدد الآن ما هو المرفق العام بتعريفه الصحيح في مصر في نظامها الاشتراكى .

أن المرفق العام في رأينا لا يكون في ظل نظامنا الاشتراكى ودستورنا وتشريعنا الاشتراكى وقضائنا التقدمى المستقر في مجلس الدولة المصرى سوى :

١ كل نشاط منظم ومستمر ومشروع يستهدف اشباع حاجة من الحاجات العلمية للشعب .

واركان تعريف المرفق العلم ان هي :

- ١ — الحاجة العامة .
 - ٢ — النشاط المنظم المستمر لاشباع الحاجة العامة .
- ونعترض فيما يلى لثن من هذين الركنين لتحديده وايضاح معناه .

اولا — الحاجة العامة :

١٨٦ — نشأ عن التطور الاقتصادى البشرى ازدياد تقسيم العمل بين افراد المجتمع الواحد ، ويخصص كل منهم فى مباشرة نوع معين منه بحيث أصبح الفرد لا يستهدف بذلك العمل اشباع حاجته الذاتية مباشرة اى تحقيق اكتمله ذاتيا عن غيره ، فالتكامل الاقتصادى بين افراد المجتمع الواحد قديم قدم التاريخ ، ووسيلته الاولى المقايضة ثم استعمل النقود فى تبادل نتائج النشاط الفردى بينهم .

وقد أدت الثورة الصناعية وتطورات العلم والتكنولوجيا الى ظهور العمل الجماعى ، فى الصناعة والتجارة والزراعة على نحو شمل عشرات ومئات الآلاف من العاملين فى الإنتاج الضخم الكبير ، وازدياد تخصص كل منهم بجزء ضئيل فى السلسلة الطويلة لخط الإنتاج حتى تتحقق الخدمة أو السلعة المرجوة من تنظيمهم وتجميعهم بهذه الأعداد فى لنهاية محققة الهدف الأساسى من تجييشهم لأغراض الإنتاج الكبير .

وبناء على ذلك مفرد فى المجتمع المنظم لا ينتج اى يبدل الجهد فى العمل لاشباع حاجته الذاتية مباشرة — وإنما هو يساهم بدوره فى الإنتاج لغيره مما يمكن تقويمه لكى يحصل من قيمة هذا الإنتاج الذى يساهم فيه على ما يحتاج اليه من انتاج غيره .

١ فالإنتاج « أدنى تمخض عن تحقيق الفرد » لئلا « يحقق حتماً وفى مرحلة سابقة على تحقق هذا الغرض اشباع حاجات عامة لأفراد آخرين

(١) راجع لسقراطية : مصلحى ابو ريد — الوجيز فى العقول الإدارى نظرية المرفق العلمية سنة ٥٧ ص ٥٦ ، ص ٥٧ ورغم انشائه كعنصر أساسى فى المرفق العلم فقد استقيم ان يرمى الإدارة الى ان يجعل منه مرفقا لها حتى ولو كان من غيره ليس هيلة عامة — وراجع لمقرنه بعض ادولة بحيرة القنوى ص ٨ — ٩ ص ١٥٢ — ١٢٥ — ١٢٥٤/١/٢

يضعون قيمة هذا الدخل وبناء على ذلك نالقول بأن النشاط الفردي يستهدف تحقيق الدخل للفرد صحيح ، أما أنه يستهدف تحقيق « الدخل الفردي » دون تحقيق اشباع حاجات عامة لأفراد آخرين يحتاجون الى هذا النشاط الفردي حتما . . بدرجة معينة وليس صحيحا .

١٨٧ - لمحتى يتحقق الدخل الذاتي للفرد أيا كانت صورته في المجتمع الحديث (١) يتعين أن يتحقق حتما اشباع الحاجات العامة لأفراد آخرين ، هم مصدر هذا الدخل الذاتي الذي يحصل عليه . وبعبارة أخرى فإن النشاط الفردي يشبع حتما حاجات عامة ، وهو يحقق عن طريق ذلك الدخل الذاتي للفرد ، ويستحيل أن يتحقق هذا الدخل ما لم يتحقق هذا الاشباع للحاجات العامة للآخرين إذ يتعين (٢) أن يكون انتاج المواد أو الخدمات نفعاً للغير قبل أن يعود على المنتج بالنفع لو القيمة الخاصة به ، وينشئ ذلك على البنية التي ينشئ عليها علم الاقتصاد وهي أن القيمة تصدها ندرة الشيء أو الخدمة بالنسبة لمن يحتاجها - إلا أن الرأسمالي يتبع سياسة الندرة وهو مسيطر على الانتاج لتحقيق كبر دخل ممكن لنفسه على حساب الآخرين . وكلما ازدادت الحاجة العامة للحاج أو بلغة الاقتصاد كلما تحقق بقدر أكبر وأهم « الطلب » على الخدمة لو السلعة ، أى الحاجة الى الاشباع للحاجات العامة للناس ، كلما تحقق بالتالى للمنتج أقصى ما يستطيع تحقيقه من دخل .

ومن هنا يبرز بوضوح خطأ التفكير الرأسمالي ونظرية الحرية الاقتصادية التي يرددها . فمن المسلم به أنه ليس للفرد حق طبيعي في أن يمارس نشاطا بحريته الفردية المطلقة أيا كانت نتيجة هذا النشاط للآخرين فليس هذا النشاط لصيقا به بقدر ما هو نشاط موجه للآخرين ومربط بحياتهم . ان نشاط الفرد ينتج حتما علاقات قانونية مع آخرين في المجتمع هم الذين ينمكس عليهم اثر هذا النشاط ، ومن ثم فهو لا يمارس من فرد بذاته لذاته ، وإنما يمارسه الفرد في المجتمع ويوجه ثمرته للأفراد الآخرين في هذا المجتمع .

(١) يستعمل هذا المعنى الواسع تيسرا للعرض بدلا من التقسيم الاقتصادي للدخل الى الأجر أو الربح أو الربح أو الفائدة ، كذلك نستعمل عبارة « الانتاج » أو النشاط الفردي بالمعنى الواسع دون تقيد به بالمعنى وحده ليشمل كل أنواع الجهد أو المراكز القانونية التي ترتب دخلا للفرد أيا كانت طبيعته تسهلا للعرض .

(٢) نفرض مثلا ظاهرا على ذلك أنه لا يمكن للمنتج الخبز مثلا أن ينتج مخبرا في مكان ليس فيه أشخاص آخرون يحتاجون الى الخبز ويشتركون منه ما ينتجه حتى يتحقق له الدخل الذاتي الذي يستهدفه ، فهو وهو بذكر في الم شروع والانتاج لتحقيق الربح يبحث عن الموقع الذي يستطيع فيه أن يوزع الانتاج لأفراد يتحدسون لغيره يحصل من بيع الخبز لهم على ما يبعونه من ربح فهو أصلا يمارس نشاطه من أجل المجتمع ويستهدف به اشباع حاجات عامة لإبراده وحتى لو كان المنتج يتصد أن يستغل فائدة المعالجة للخبز بعدم الانتاج بما يكفي لاشباع كل العائلة ضيما لارتفاع السعر نتيجة الندرة المتاحة من عدم كفاية العرض للطلب عمدا فإنه ربما ساهم بشيء في الفقر الذي ينتجه المعالجة العامة للخبز بدرجة ما ليحصل على الربح الاستغلاي الذي يعتمد للحصول عليه .

١٨٨ — وهذا هو الأساس للتول المعصح الذى نقول به الاشتراكه من ان النشاط الفردى « وظيفة اجتماعية » ، ولا يمكن للمجتمع ان يترك هذا النشاط مستغلا شدة الحاجة العامة ، وسيطرا على عرص السلع والخدمات التى تشبعها متعبدا بتحقيق الفرد فى هذا الإشباع استغلا للأخرى ، وتحقيقا للنفع الأمانى للمنتج بانتاج الندرة . بقصد تحقيق أقصى حد ممكن من الدخل وفى ذات الوقت أكبر درجة ممكنة من الحرمان من إشباع الحاجات العامة . بعد الحد الذى تشبع فيه بالضرورة فى حدود كميته الإنتاج أو الجهد المبذول فى حدود سياسة الندرة هذا الإشباع الذى يتم بالضرورة فى هذه الحدود قبل ان يحقق المنتج أى نخل من انتاجه .

رئيس الحاجات العامة بسلطة الشعور بقرينة فى إشباع غريزه من الغرائز الإنسانية للإنسان ، وينشأ من هذا الشعور طامات حركية هدفها إشباع الحاجة العامة . أى إشباع الجوع الغريزى للإنسان تمكينا له من البقاء ، وهذه الحركة اتجاهاً أحدها ينجه الى الإشباع المباشر للحاجة أى الطائفة الموجهة لوقف الشعور بالحاجة فى وقت معين بالحصول على ما يلزم من سلع أو خدمات تحقق هذا الإشباع بأى سبل وهذا هو « الاستهلاك » بلغة الاقتصاد . والاتجاه الآخر يهدف الى بذل الجهد فى سبيل الإنتاج للحصول على قيم تمكن من تحقيق الإشباع المباشر من انتاج الأخرى فى المجتمع . وهو ما يسمى بلغة الاقتصاد « الإنتاج » .

وبلا المسكين يسلكهما الفرد فى حياته اليومية ليعيش . فهو ينتج لكى يحصل على دخل من إشباع الحاجات العامة لغرض بدرجة ما . وهو يصرف القيم النقدية التى يحصل عليها فى سبيل الإشباع المباشر لحاجاته الذاتية من انتاج غيره .

١٨٩ — والحاجات العامة الأساسية للإنسان فديده قدم الإنسانية ذاتها وهى فى الأصل « حاجات جماعية » لتوفر الغرائز الأساسية اللازمة لبقاء بقدر يتساوى فى جميع البشر هذه الأدنى بصفة عامة . ولا تتطور هذه الحاجات العامة الا فى وسيلة إشباعها .

فالحاجة الى الثقل من مكلن الى آخر حاجة عامة فى كل البشر تدفعهم فيهم غرائز عديدة — أهمها الحاجة الى الطعام والمأوى والأمن والمتعة وحسب الاستطلاع — وكما كان يتوافر ذلك الإحساس الملح فى الإنسان البدائى بسبب هذه الغرائز كلها أو بعضها يتوفر ذلك فى الإنسان المتحضر .

(١) قارن بمقال د. مصطفى كمال وصلى مجلة مطرس العقولة ص ٤ من ٢٧٠ . لصحيفة « لا ربه » لمؤلفه « انجازه » فى معنى لسلل انجازه بالمصالح العام .

من ما جدد في الأمر أنه في أول الأمر كان يشبع هذه الحاجة بنشاط ذاتي مباشرة بالسير على قدميه . والذي لا يعتمد فيه على غيره إلا بامتناع غيره من وقفه عنه . وما زال الإنسان يستطيع اشباع رغبته للتنقل بهذه الوسيلة حتى الآن وأن كان لا يستغله بحكم التطور الحضارى بمسلة أساسية ، ثم استغل الدواب في تحقيق الاشباع لحاجته ، ثم ابتكر وسائل لحدث للتنقل كالعربات ثم السفن والطائرات والسيارات والطائرات ثم اسلح الكونيه .

والتطور في الوسائل ذاتها كان وليد التطور في نظام الإنتاج في المجتمع حتى بلغ مرحلة « الإنتاج الكبير » وأدى بداته إلى التخصص الشديد في العمل وإلى التكامل بين أفراد المجتمع الإنساني بسره واعتمادهم على بعضهم البعض في اشباع حاجاتهم الذاتية ، بحيث أصبح كل نشاط الفرد وهو يحقق اشباعا لحاجته الذاتية يحقق أصلا وحتمًا اشباعا لحاجته غيره كما قلنا من قبل .

١٩٠ — فالرؤى أن « ينتج للمجتمع ويستهلك من إنتاج هذا المجتمع » والحاجة تكون عامة إذا توافر الإحساس بالرغبة في اشباعها في عدد غير محدود من الناس في وقت ما « groupe ouvert » — وقد يزداد هذا العدد فيقدر بالملايين من الأفراد وقد ينقص إلى الآلاف ، وكلما قل عدد الأفراد الذين يحسون بالرغبة في اشباع الحاجة العامة ، كلما كانت الحاجة غير عامة ، وغير حلة كذلك .

ويظهر ذلك بمسلة خاصة (١) بالنسبة للوسيلة التي يتم اشباع بها وأن توفر الدافع الفيزيوى الواحد في الجميع . . . الحاجة العامة قد تشمل الإنسانية كلها فتكون حلة عامة (٢) دولية مثل الحاجة إلى تنظيم دولى لبعض المنازعات بالطرق السلمية ، والحاجة إلى الطعام والمساكن والصحة والأمن والتعليم ، وقد تشمل الشعب كله في كل اقليته دولة ما ، وقد تشمل أفراد من الأمة في اقليم من اقليمها ، وقد تشمل أفراد متفرقين في الدولة في اقليمها المختلفة أو في أوقات مختلفة .

(١) راجع في محوله للفرقة بين الأنواع من الحاجات العامة وما يترتب على ذلك من طبيعة حلة أو قومية للمرفق العام مجموعة مقالاتى مجلس الدولة من ١ - ١٠٩ ، من ١٢٢ حيث اعتبرت « توليد النار والكهرباء » في القاهرة مرفق قوس على أنه يشبع حلة عامة لاهل البلاد حينما باعتبار القاهرة عنصر الدولة ، وكذلك من ٨١٨ « حيليات حطوان » حيث اعتبرها « المرفق قوس لذات الصلة السليمة » .

(٢) راجع La technique et les principes du droit public : études en l'honneur de Georges Salla. Tome I : « Perspectives d'une théorie du service public à l'usage du droit international contemporain » par C. Chamont.

انتظام النشاط واستمراره :

١٩١ — كلما كانت الحاجة العامة لاساسية وحيوية كلما كان النشاط المبدون لاشباعها مستمرا ومنتظما مثلها . وكلما وجد النشاط المنتظم المستمر بالنسبة لاشباع حاجات عامة بوسيلة أو بوسائل معينة كلما اعتد عدد غير محدود من الناس على الحصول على اشباع حاجاتهم^(١) العامة من هذا السبيل . بحيث يربب الاضطراب في المجتمع اذا ما تعرض النشاط للتوقف أو عدم الانتظام بشكل يهدد حياتهم أو بقاؤهم ذاته ، أو يهدد استمرار وامن هذه الحياة .

مذا كانت الحاجة العامة ليست بهذه الاهمية اي لا تحصل بانفراد الاساسية للإنسان . أو كانت وسيلة اشباعها ليست حتمية بحكم العادة واستمرار النشاط المبدون في ذلك السبيل وانتظامه ، لم يكن هذا النشاط مرفقا عاما . كما اذا كان عرضيا ، أو مؤقتا . أو محدود الانتفاع به بعدد ضئيل من الناس .

ولا يجوز الخلط في هذا الشأن بين النشاط الاساسي الموجه لاشباع حاجة عامة مثلها معها من حيث الانتظام في الاوقات التي تنشأ فيها هذه الحاجة لعدد غير محدود من الناس ، وبين عدم الانتظام أو الاستمرار ، فلا يجوز النظر الى النشاط بمعيار زمني مستقل عن الحاجة العامة ذاتها فلو كانت الحاجة تنور على مدد متعاقدة ويتم اشباعها على هذا الاساس بانتظام واستمرار حسب طبائع الاشياء ، كان النشاط الذي يشبعها (مرفقا عاما « حاجة الإنسان الى الرغلة الطبية العلاجية » ليست حاجة يومية . ولكن مادام يوجد نشاط يواجه هذه الحاجة عند ازمى يقتلهم واستمرار كان هذا النشاط نشاطا مرفقيا عاما .

كذلك يجب النظر الى النشاط الاساسي الموجه اسلا الى اشباع الحاجة العامة ويلحق بطبيعة هذا النشاط — لا شك — كن نشاط يعمي يستلزمه الانتفاع السليم الكليل للحاجة^(٢) العامة وفقا لطبيعتها .

١ — ليس د . محسن كمال وصلى ما نقول به وان كان له فضل للتشجيع التي اوضحها في ارض فهو يقول في ص ٢٧٠ — ص ٢٧٦ في مقدمته التسابق محطة محطات الدولة من ١٤ الى ١٥ تقابلون التحدى بدوره نفس الا احدى الوسائل التي بكل بها الدولة حسن اداء الخدمات العامة للجمهور ، والاميل التجارية هي طائفة انظمة العامة التي يؤمها السائح لفراد والواقع ان مركز الفرد من التاجر هو دائما مركزه من أي مرفق عام بمعنى انظمة من الفرد في ان يكتسب خدمة عامة لا غنى عنها في حياته وهذه انظمة يجب ان يضطردها معها وان يستلزم وان يساوي حولها الجمهور مساواة تامة ، ص ٢٧٨ والقانون التجاري يعود الى شخصياتك بدا فعلا لا ينطبق الا على المحدثين .. اذ يصعب بطبيعة الحال اعتبار الفرد انتمى حاليا بخدمته منه اذا هو اشترى شيئا ليمد يده أو مارس ناس الاشخاص مورا وبخضعة من اهرام .

(٢) راجع لمطالعة مجموعة فتاوى مجلس الدولة من ٢ — ٥ ص ١٠٦ ، من ٦ — ٧ ص ٢٠٩ من ١١ ص ٤٦١ .

١٩٢ — وبناء على ذلك وعلى عكس ما ذهب إليه خطأ بعض الفتاوى — وعلى أساس وجوب النظر في تحديد المرفق العام الى النشاط الاصلى وليس الى انواع النشاط التابعة او المتمة او المكملة له والتي يتعين ان تتبعه حتما في طبيعته — يكون قيم شركات الطيران بتخصيص سيارات لنقل ركابها من وإلى المطار بانتظام واستمرار استقلالاً للمرفق عام — على أساس أن هذه الشركات تقوم على تسير مرفق عام هو « مرفق النقل الجوى » ويستلزم هذا النشاط المرفقى مباشرة نشاط تبعى مرفقى ايضا يتمثل في نقل الركاب من وإلى المطار حتى تتحقق الخدمة على الوجه الأكمل — ولا يخير من طبيعة هذا النشاط المرفقى التابع أن النقل الجوى يتم في مواعيد ومدة متعاضدة او متقاربة ملام مستمرا ومنظما .. وبعد نقل الشركات للركاب بالطريق البرى بالسيارات من وإلى المطار نشاطا موصوفا بذات الوصف الذى ينطبق على النشاط الجوى وهو نشاطها الاصلى — أى أنه يعد نشاطا مرفقيا تابعا للأول — ولا اثر كذلك لتحديد عدد الركاب في هذه السيارات بركاب الطائرات او لعدد هذا النشاط التابع في مواعيد قيام ووصول الطائرات فقط ، إذ أن هذا النشاط التبعى له نفس الصفات التى للنشاط الاصلى ومرتبطة به وهو من المسلم به أن له صفة المرفق العام وله صفة الانتظام والاستمرار (١) .

وتبدو النسبية في استمرار وانتظام النشاط المرفقى اذا ما اتينا المقارنة الزمنية مباشرة بين مرفق النقل العام للركاب بالسيارات ومواعيد تقاطعها ، ومرفق النقل العام للركاب بالسكك الحديدية ومواعيد تقاطعها ، ومرفق النقل العام للركاب بالطائرات ومواعيد سفر الطائرات ووصولها ..

وبناء على ذلك يكفى لتوفر صفة الانتظام والاستمرار في النشاط المرفقى أن يكون متلائما مع اشباع الحاجة العامة بحسب طبيعتها الخاصة ، ولا يمكن هنا خلاف ذلك وضع معيار عام ومجرد في هذا الشأن نظرا للتغير والتطور والتنوع الذى تتميز به اساليب اشباع الحاجات العامة ، وطرق أداء النشاط اللازم لذلك بصفة مستمرة ، واختلافها من وسيلة الى أخرى ، ومن وقت الى آخر ومن مكان الى آخر ، انما الصحيح أن يكون المعيار مرتبطا بالحاجة العامة ذاتها ومدى انتظام النشاط واستمراره الموجه لاشباعها متفقا مع طبيعتها الخاصة .

(١) واضح أنه لا يتم النقل الجوى لربما الا في مواعيد محددة تلائم اشباع الحاجة العامة الى النقل الجوى وينتظم ، وأن صح ما استندت اليه الفتاوى المشتر النها من عدم اعتبار النقل بالسيارات بواسطة شركات الطيران لركابها مرفقا عاما لتعديد النشاط بالتخصيص بالنقل الجوى وهم ركاب الطائرات ، ولعدم بطله الا وقت وصول هذه الطائرات وقيلها ، لكن النقل الجوى ذاته غير معتبر من المرافق العامة وهو ما لم يقل به ابر ولا تسلّم به السنوى ذاتها .

مشروعية التشطط المبذول لاشباع حاجة عامة :

١٩٣ - بدء على ما سبق بالنشاط الذى يحقق اشباعا لحاجات عامة امر طبيعى موفر فى كل المجتمعات البشرية بسببه حكمة سواء اكدت رسالية أو اشراخه - والمهم أن نميز بعد ما سبق بين النشاط الذى يعد مرفقا عاما وذلك النشاط الذى رغم انتظامه واستمراره فى الواقع يعد جريمة ويحرمه القانون .

فالنشاط الفردى قد يعد جريمة ليس لأنه لا يحقق اشباعا لحاجات عامة فقد يحقق فعلا النشاط غير المشروع هذا الاشباع من الناحيتين الواقعية والاقتصادية إذ من المؤكد أنه يلقى طلبا من عدد غير محدود من الناس فى المجتمع ، مثل النشاط المحرم فى « تجارة المخدرات والدعارة » والا ما كان قد وهد اتجاهها الى القيام بمثل هذا النشاط ممن يقومون به - ومع ذلك فهو لا يعد مرفقا عاما بسبب تحريم الشرع له أى تحريمه اشباع الحاجات التى يشبعها بهذا الطريق .

فلنحاجه العامة التى يعد التشطط التى يشبعها مرفقا عاما يجب أن يعرف الشرع بجواز اشباعها بمقتضى هذا النشاط . أى أن اشباع العامة لا يكفى أن توجد فعلا ويوجد نشاط لاشباعها . بل يجب أن توجد فى بطى المانون ويعترف بوسيلة اشباعها بعدم تحريم الشرع للنشاط الذى يبذل فى سبيل هذا الغرض ولا يكون ذلك عبادة بالنسبة على تحريمه الحاجة ذاتها ، وانما فى الغلب بتحريمه وسيلة معينة لاشباعها ، أو بتحريمه ، أو وسيلة أخرى سوى الوسيلة التى يحددها لهذا الغرض إذ الحاجات العامة كما قلنا ترتبط بالكيان الاساسى للانسان ، ولا يستطيع الشرع أن يلعبها ، حيث لا تستطيع الإرادة الاستتية أن تعمل من قوانين الطبيعة انشريبه .

وبعدو تحريم الشرع للوسيلة دون الحاجة ذاتها بالنسبة لفريزة ، النار والإنعام ، من المعتدى ، وهى تسلف الأفراد فى المجتمعات البشرية الى اشباعها بذواتهم التى طبع عليهم بالطريقة التى يختارونها ، ولكن الصالح العام للجميع مع اعترافه بوجود هذه الحاجة العامة فى طبيعة الانسان وضرورة اشباعها . يحصر على الأفراد اشباعها الا بواسطة السلطات العامة - فهو يحرم النشاط الفردى الذى يشبع حاجة الجنى عليه أو أهله الى الدار دون تدخل هذه السلطات ، الأمر الذى تمثّل فى وضع قانون العقوبات فى كل دولة متحضرة ووجود مرفق القضاء والبوليس فهما لتحقيق الردع والزجر ، والتعبير عن حاجة المجتمع الى وسيلة منظمة لاشباع الحاجة العامة فى الانتظام والثلث والنفاع الاجتماعى .

القسم الخامس

الوسائل القانونية لتنظيم وإدارة المرافق العامة

١٩٤ — مررنا فيما سبق أن الوظيفة الأساسية للدولة في المجتمع لا تخرج من كماله وتنظيم كل أنواع النشاط اللازمة لاشباع الحاجات العامة للشعب أي كسالة حسن سير وانتظام المرافق العامة . فالدولة تقوم لخدمة الشعب ، وهو أمر تقره نظريا كل الأنظمة السياسية الحديثة ، فهي تبشر سلطاتها العامة كوسيلة وأداة في سبيل تحقيق هذا الغرض الأساسي والمبرر الوحيد لوجودها ، وهذا الذي (١) نقوله صحيح — نظريا — وأن اختلقت الفلسفة التي تتبناها الدول المختلفة والتي تؤثر في اختيارها الوسائل والطرق التي تراها ملائمة لتحقيق هذا الغرض الأساسي من وجود الدولة .

وتعبر عن ذلك محكمة القضاء الإداري في مصر بقلة « من القواعد المسلم بها في القانون الإداري ، أن الدولة هي المكلفة أصلا بإدارة المرافق العامة . فإذا عهدت إلى غيرها أمر القيام بذلك لم يخرج الملتزم في إدارته عن أن يكون معاونًا لها وثليًا عنها في أمر هو من أخص خصائصها ... » (٢) .

وتقول المحكمة الإدارية العليا « أن تنظيم المهن الحرة وهي مرافق عامة مما يدخل أصلا (٣) في صميم اختصاص الدولة بوصفها قوامة على المصالح والمرافق العامة ، فإذا رأت الدولة أن تتخلى عن هذا الأمر لأعضاء المهنة أنفسهم لأنهم اقترح عليه ... فإن ذلك لا يغير من التكليف القانوني لهذه المهن بوصفها مرافق عامة ... » .

(١) راجع السلسلة « لارسطوطاليس » سنة ١٩٢٧ ترجمة لطفي السيد من ١١ وما بعدها ، من ١٩٥ وما بعدها « الدولة نظريا وعملها » هنري لاسكي من ٢ — ٧٢ — لغوم السياسية ، راجع كترينينكتل « أهداف الدولة وواجبها » من ١٧٥ — من ٢٢٦ « انظم السياسية » ثروت بقوى من ٤٥٢ — من ٤٩٩ — والمراجع المشار إليها في كتابنا « أطوار على الديمقراطية نعيه سنة ١٩٦١ — وراجع كذلك

Duguit, Traité de droit Constitutionnel ٣ Ed. II p. 61 et suiv. الوجهز في الأنظمة السياسية « عبد الحيد بتولي » سنة ١٩٥٩ من ١٢٢ — ١٥٩ الدولة لأسكنة — « هيلطن وملحن حتى » سنة ١٩٥٩ من ١٠٩ — من ١٥٧ — مقتضية في أصول النظم السياسية والاجتماعية سنة ١٩٥٧ أحمد الجبل من ٢٠٤ وما بعدها وراجع مجموعة فتوى مجلس الدولة من ١٤ — ١٥ من ٤٤ في ١٩٥٩/١١/٤ ، من ٨ — ٩ من ٥٣ في ١٥٤/٣/٢ ، من ٥٥ في ١٩٥٤/٥/١٦ ، من ٥٧ في ١٩٥٤/١١/٤ ، من ١٥٢ في ١٩٥٤/١١/٢ .

(٢) راجع محكمة القضاء الإداري المجموعة من ١١ هـ ١ من ٣٠٠ رقم ٣٥٧ لسنة ١١ في ١٩٥٧/٣/٢٤ ، من ١٦٠ رقم ٤٨٥ ، ١٣٦٧ لسنة ٧ في ١٩٥٧/١/٢٧ .

(٣) راجع المحكمة الإدارية العليا المجموعة من ٣ من ١١٠٣ رقم ٦٠٨ في ١٩٥٨/٤/١٢ مجموعة الشاوي من ٨ — ٩ من ١٢٣ .

وزعم الدول العربية المتنبية للذهب الفردى الرأسملى تحقيق الهدف من الدولة بتكتاتها بدور « الدولة الحارسة » مع بقاء الباعث الذاتى والمصلحة الذاتية والحرية الفردية كأسس للحركة فى نشاط المجتمع الذى بنشط الأمراد فيه بتسدد تحقيق الربح ، ولا تتدخل الدولة فى التنظيم الا بقدر محدود فى هذا الصدد .

١٩٥ - بينما المذهب الاشتراكى والدول المؤمنة به ومنها جمهورية مصر العربية - مع موارق فى الدرجة - تهتم اهتماما بالغاً بتنظيم النشاط الفردى جماعى فى الإنتاجات والمعاملات التى تحقق أكبر قدر ممكن من الإشباع العدى والكافى للحاجات العامة لمواطنيها فى نطاق خطه اقتصادية للتنمية العامة .

ولا تتعبر طبيعة التدخل من الدولة ولا جوهر من نظام سياسى الى آخر من حيث وسائله . التى تنتهى كلها باستخدام القهر أى التنفيذ المبرر بالقوة المسلحة لما يلزم به التشريع الفرد فى المجتمع بهدف تحقيق الصالح العام وذلك فى حالة ما اذا كان التدخل خارج مجل النشاط الاقتصادى فى الإنتاج والتوزيع . فإذا اردت نسبة التدخل فى النشاط الفردى وزاد دور الدولة الإيجلى فى إشباع الحاجات العامة لمواطنيها تحقيقا للخير والرفاهية العامة لهم ، لم يكن ذلك تفاوتاً فى نسبة التدخل بين مجتمع وآخر من حيث نطاق النشاط ووسيلته فى سبيل غايات واحدة وإنما كل هناك تغيير جذرى فى جوهر دور الدولة ونطاقاته حيث تصبح هى المسئولة إيجبياً باسم الشعب عن عمليات الإنتاج لتحقيق الإشباع لحاجات العامة بصفة إيجلية وليس مجرد الوقوف عند دورها السلى فى حراسة ممتلكات الرأسمالية والامتاع ولم ينكر أحد فى الدول الرأسمالية أن هدفها هو تحقيق الخير العام والرفاهية لمواطنيها ولما كان لا يتحقق ذلك أبداً الا بكتالة سر وانظام أنواع النشاط اللازمة لإشباع الحاجات العامة لهؤلاء المواطنين .

ولا يكفى فى هذا الصدد وجود الدولة عند دور الدولة الحارسة دون مبرسة إيجلية لمسئوليتها فى إدارة الإنتاج نيابة عن الشعب ولصالحه فالخلاف يقوم من الناحية السياسية حول ما اذا كان التدخل فى النشاط الاقتصادى أو عدم التدخل فيه هو الطريق السلم لتحقيق تلك الغايات ، بالدولة الرأسمالية حيث تزعم أن هدفها تحقيق هذه الأغراض تستخدم فى نظرها الاشتراكين سلطانها فى الواقع لتحقيق غايات الرأسماليين على حساب الشعب العامل لاستيلاء الرأسماليين فى الواقع على سلطة الدولة وتسخيرهم لها لتحقيق أغراضهم لقهر الشعب العامل واستغلاله .

١٩٦ - وبناء على ما سبق فإن النشاط الذى يحقق إشباعاً لحاجات عامة أمر طبعى ، ومتوفر فى كل المجتمعات البشرية بصفة حتمية سواء كانت رأسمالية أم اشتراكية ، وإنما الخلاف فى وسائل الإشراف والرقابة أو إدارة هذا النشاط على سبيل الإلزام ، بمعرفه الدولة الاشتراكية ذاتها نيابة عن الشعب دون الرأسمالية المستغلة .

فالدولة لا تتمتع اذن بالسلطة العامة لمجرد مباشرة هذه السلطة باعتبارها غاية في حد ذاتها ، ولكن يتعين عليها ان تستخدمها في خدمة الشعب . ان الدولة الاشتراكية ستستخدم السلطة العامة كوسيلة واداة في سبيل تحقيق الغرض الاساسي من وجودها ، وتعتبرها عن ذلك يقول المشرع الدستوري في مصر صراحة في دستور سنة ١٩٦٤ « تتولى الحكومة تنظيم المهام الاقتصادية والثقافية الخاصة بالبناء الاشتراكي ورفع معيشة الشعب المعامل » .

وتنص المادة (٤) من الدستور الدائم لسنة ١٩٧١ على أن « الاساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكي القائم على الكفالية والعقل بما يحول دون الاستغلال ويهدف الى تزويد الفوارق بين الطبقات » . ونصت المادة (٧٣) على أن رئيس الجمهورية « يسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور ، وسيادة القانون ، وحماية الوحدة الوطنية ، والمكاسب الاشتراكية ... » .

١٩٧ — وتتبع الدولة الاشتراكية في مصر ، في سبيل اداء مهمتها الاساسية وهي كفاءة سير وانظام المرافق العامة بقتعريف الصحيح الذي نقول به ، اساليب مختلفة ومتدرجة من حيث نسبة التدخل تمثل فيها يلي (١) :

١ — **التنظيم الخارجى للمرافق العامة** : وتكتفى الدولة في هذه الحالة بوضع التشريعات والنظم التي تكفل استقرار المعاملات وسير التبادل في المجتمع بحيث تسرى على كل العلاقات القانونية الخاصة من هذا النوع وتترك للأفراد مكتة التصرف حسبما يحق لهم من حيث ذاتية في نطاق مفاهيم النفع والصالح العام السائدة والتي تحميها الدولة كجزء من النظام العام يكفل عدم تعطل سير مرافق التعامل والتبادل في المجتمع أو يفقد التوازن والعدالة الاقتصادية في التوزيع بين افراده ويطلق على هذه التنظيمات القانونية : **القانون التقليدي** ، القانون الخاص . وأهمها قواعد القانونين المدني والتجارى .

(١) راجع كتابنا طبعة المشرعات المممة سنة ١٩٦١ من ٨٥ وما بعدها — وقارن مجلة مجلس الدولة د. سعد الدين الشريف ص ١١ ، ص ١٢ النظرية العامة للتفريط الإداري واسطبه De Lambodare 1963 p. 87 et suiv. وتتم طرق ادارة المرافق العامة الى نوعين :

١ — **الادارة بجهاز علم « Organes publics »** وهو بدوره ينقسم الى نوعين : (١) **الرعي Régie** وهو الادارة المباشرة لخدمة عامة مثل المرافق العمومية للطبقة « البوليس والجيش والتعليم » (٢) « المؤسسة العامة Etablissement public » وهي الشخص المعنوي الذي يبع استقلالاً عن الحكومة ويسير ادارة المرافق العامة الاقتصادية والتجارية .

٢ — **لدارة المرفق العلم من طريق التزام المرافق العامة « Obligation de service public »** ويقوم هذا التقسيم على اساس نوع الشخص الذي يتولى ادارة المرفق . . . وواضح ان هذا التقسيم يشهد كل نشاط الاقتصادى الفردى الذى يشجع حاملات عملة لمصر امهره مرافقا عاما في نظر القاعه الراسمالي الطبقى .

٢ - **التنظيم الرقائى للمرافق العامة :** ويحدث عندما تريد الدولة درجة تنظيم أعلى يستثمرها اشباع الحاجة العامة للشعب فتخضع كل من ريد مشرود نشاط يساهم في هذا الاشباع للنظام القانونى الذى بكل رئيسه ومرجبهه لهذا النشاط بما يكفل تحقيق الأمن والسكينة العامة واستمرار خدمته وانظمتها مع ضمان حد أدنى لمستواها . وذلك دون أن تدير الدولة مباشرة أوجه النشاط التى تخضع لهذا التنظيم وهى في هذا الصدد تنقسم :
 في نطاق ما يطلق عليه المقسم التقليدى : القانون العام ، ويشتمل ذلك الترخيصات التى تنظم التراخيص بالبناء وتراخيص الانتداع بالمياه والمجارى والكهرباء رعاية لمرافق الاسكان . ونظام اتئوين سواء من حيث الاجار في السلع التئوينية او نظام استهلاكها او سعرها . ويطلق اسمه تقليدى على هذا التنظيم اساليب الصط الادارى في جانب كبير منه متوازلا ريعنه بانكر الحرية الفردية الليبرالية دون فكرة المرفق العلم غاملا عن أن هذه الاساليب في الحقيقة تستهدف تنظيم ورقابة استمرار وحسن سير المرافق العامة الخضعة لها والى يتولاها الأفراد .

٣ - **تنظيم ادارة المرافق العامة بفقود التزام :** ويحدث ذلك عندما تستخدم الدولة خطوه الى الامام في صدد فرض التنظيم الذى تراه بحقيا للاشباع المنتظم المستمر للحاجات العامة المسماة والتي يتحدد بعض اشباعها بعنصر واضحة ومحدده في الزمان والمكان والوسائل وتسلمه عاده احتكرا في اداء الخدمات اللازمة لاشباعها مثل ادارة خدمات النقل والكهرباء والمياه في مدينة معينة ويحدث ذلك عندما لا يكون لدى الدولة ار لا تريد ان توفر الاموال اللازمة لاداء هذه الخدمات من ميزانيتها او لانكر انخبرات اللازمة لمنيا واداريا لتوفير الخدمة متوفرة بين مواطنيها بمعهد بهذه المرافق بصفة مؤقتة الى ملتزمين يديرونها على نفقهم ومسئوليتهم ريعمحدون طبقا لنظام الالتزام بثمان حسن سير وانتظام المرافق المتزمن بها تحت اشراف مائح الالتزام .

٤ - **الادارة المختلطة للمرافق العامة :** ويحدث عندما تلجأ الدولة الى المساهمة باموالها مع افراد في شركة تتولى ادارة وتسيير مرفق عام . وند تملك الدولة عددا كبيرا من الاسهم ونتيجة لهذه المشاركة بين النظامين العام والخاص ، يكون للدولة او الشخص العلم المشاركة في اداره المرفق حسب نسبة رأس المال العلم المستغل فيه ، او بصورة اكبر واعبق حسب اسطام القانونى المقرر لتسييره . وتكون ادارة المشروعات المختلطة آخر همقا عدة مما يخوله لها ملكيتها للاسهم وفقا لاحكام القانون التجارى وانتظم الخاص بالشركة فيه . وتتبع الدولة هذه الطريقة في التراس الاتصالية في السحول الرأسمالية مسهدة الخلاص من عبوب الادارة المشرة وعبوب طريقة الالتزام ، مستهدة حسن سير المرفق العلم بشرافها على الاداره والمشاركة في ارباح الاستغلال - والمثل البارز على ذلك في مصر : الشركة المساهمة للحند والصلب ، والبنك لمندعى المصرى . وشركة السكر والتقطير المصرية ، والشركاب المينة بالحدول

المرفق بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ بتقرير مساهمة الحكومة في بعض الشركات والمنشآت قبل تأميمها تأمينا كاملا .

٥ - إدارة الدولة المباشرة للنشاط المرفقى : وفي هذه الحالة تدير الدولة بنفسها كل أو بعض النشاط اللازم لأداء الخدمات العامة رعاية لمصالح المجموع . وينبنى النظام الاجتماعي والسياسي للدول الاشتراكية على توليها إدارة كل النشاط الخاص بالانتاج في المجتمع وتملكها لكل وسائله بصفة أساسية . وفي الدول الرأسمالية تقوم الدولة استثناء ببساطة هذه الأنشطة بسبب ثقل تكلفة بعض المشروعات واحجام الرأسماليين من القيام بها لثقل ما تحققه من أرباح ، وسبب الحاج الحاجة العامة للشعب واحجام الأفراد من القيام بهذا النشاط مما يهدد أمن الدولة ورعايتها . أو بسبب ارتباط هذه الخدمات بمظاهر السيادة والسلطان والأمن في الدولة - وبناء على ذلك تتولى الدولة مرافق الأمن والقضاء والجماع الوطني ، والتعليم ، والصحة ، باعتبارها خدمات حيوية للمجموع ولازمة لأشباع الحاجات الأولية الأساسية في كل مجتمع منظم وهي الحاجات الى توفير الأمن في الداخل والخارج والعقل بين الناس فيها قد يثور بينهم من منازعات وهي المرافق التي يطلق عليها المرافق الإدارية *administratives* وهي قديمة قدم الدولة ذاتها ويقتصر عليها نشاط « الدولة الحارسة » كما سبق عرض ذلك انما في الدولة الاشتراكية فان نشاطها يمتد الى إدارة مرافق الائتمان والإسكان الشعبي والنقل العام والتموين ، والمرافق الصناعية والتجارية المختلفة كما حدث بالنسبة للمؤسسات العامة الاقتصادية الظاهرة والمستترة مثل الشركات والبنوك والمنشآت المنصوص عليها في القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ وما يماثله من قوانين صدرت لاحقة بالتأميم في مصر - أو غير ذلك من المشروعات التي انشأتها الدولة مباشرة لأشباع الحاجات العامة للمواطنين تنفيذا لخطة التنمية الاقتصادية .

القسم السادس

الخاتمة

١٩٨ - بناء على التعريف الذي نأخذ به للمرافق العامة في ظل الدولة الاشتراكية في مصر يثور التساؤل عن كيف يمكن على ضوء هذا التعريف المبادئ والموضوعي معرفة القانون الإداري ، والأشخاص العامة ، والمال العام والموظف العام .

١٩٩ - وفي هذا الصدد نقول ان « القانون الإداري » يتعين أن نعرفه ليس باعتباره مقابلا للقانون الخاص ، وانما باعتباره قانونا يتضمن القواعد التي تنظم انشاء الأشخاص العامة وممارستها لنشاطها وعلاقاتها بالمواطنين لديها ، والمتنعمين بخدماتها أو بتنتاجها .

٢٠٠ - و * الأشخاص العامة ، يعرفها سهل تقسيم منها ، محدد بالشخص لمبريح بالمعيار الشكلى فى الدستور والقوانين المنظمة لها وهو يشمل اندوله والمجانس المحثيه والمؤسسات العامة التى نراها تشمل الهيئات العامة . رغم هذه التسمية المتميزة لى اسبقها القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بقرار مبرر منطقتى أو قانونى عليها .

ويختل فى نطاق المؤسسات العامة فى رأينا ما يحدده ايضا الميعال ابرسوعى بالشخص العام الذى يمثل حسب بين من استقرت التشريعات بحثفه المنظمة لها واحكام ونسوى مجلس الدولة المسمى لها تلك سمته التى تنولى ادارة وتسيير مرافق عامة وبذلك انتمت لاسمائها ب رخصه او تخضع لاسرافها وسيطرت ول ذلك سيد من اموالها .

٢٠١ - وعلى هذا أساس تنقسم (المؤسسات العامة) سواء بالمعيار المسمى أو الموضوعى فى مصر الى ثلاثة اقسام اساسية بحسب نوع مرمى عامه التى تنولها :

اولا - المؤسسات العامة للخدمات (١) : : الهيئات العامة ، وكب يبدو ان تكون المخدم فى تولى هذه المؤسسات اساسا بوفر خدمات عامة لاجل حاجات عامه . فليس أى لا يمثل نشاطها فى اندح سلط ذات كين مبدى بل علة لست الحديدية . وهيئة التل العام بالهجرة .

ثانيا - المؤسسات العامة الاقتصادية : وهذه المؤسسات تخصص فى انشطة اقتصادى مبدى فى صناعه والزراعه واسجاره وينقسم بدوره الى نوعين :

١ - المؤسسات العامة للتوجيه الاقتصادى الاشتراكى : وهى - يثلق هذه بشرح فى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ اصطلاح المؤسسات العامة .

(ب) المؤسسات العامة الاقتصادية الاشتراكية : وهى الوحدات الاقتصادية ذات الشخصية المعنوية المستقلة التابعة للمؤسسات العامة لتوجيه الاقتصادى الاشتراكى وتشمل الشركات العامة واجيعات اسعاونية .

ثالثا - المؤسسات العامة المهنية : وتتمثل فى نقابات المين المختلفة والتى تقوم بالاشراف على شئون هذه المين كمرافق عامة يتولاهم اعضاء هذه النقابات كشفاً يمارسونه كفراد فى ظل منظمات المهنة .

١ - راجع فى هذا الصدد ، كتاب الموشة العام بقو رقم ٦٧ وما بعدها .

٢٠٢ - و « المال العام » يمثل كل ما يملكه الشعب وتولاه الأشخاص العامة آنفة الذكر لحسابه وتسم منه مخصص للنفع العام مباشرة ، وتسم منه مخصص للنفع العام بطريق غير مباشر وهي أموال الأشخاص العامة التي تستثمرها وتديرها للحصول على دخل منها - وكلا النوعين لا يجوز الاصداء عليه أو الحجز عليه أو تملكه بالتقادم أو نقل ملكيته إلى الأفراد أو القطاع الخاص إلا في حدود ما تقتضيه الأغراض المخصص لها ، وما تستلزمه طبيعة المرافق العامة التي يستفهم في تسييرها وإدارتها .

٢٠٣ - و « الموظف العام » (١) يتمثل في كل فرد يلحق بإداة قانونية بصفة غير عارضة بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره شخص وطني من الأشخاص العامة بالطريق المباشر ، ويشمل الموظفون العموميون العاملون في المؤسسات العامة الاقتصادية بنوعها سأللى الذكر سواء تلك المختصة بالتوجيه الاقتصادي الاشتراكي ، أو الوحدات الاقتصادية الاشتراكية التابعة لها .

٢٠٤ - ونصل مما سبق إلى تحديد ما يعد « المنازعة الإدارية » بأنها كل منازعة يكون أحد أطرافها شخص عام ، وتثور بصدد إدارة وتسيير المرفق العام الذي يتولاه سواء مع العاملين في هذا الشخص العام أو مع الغير وأيا كانت القواعد القانونية التي تحكم هذا النزاع أي سواء أكانت في القانون الخاص المدني أو التجاري أو تشريع العمل أو في القانون العلم حسب التقسيم الثلاثي التقليدي الذي لم يعد له أي أساس .

٢٠٥ - وليس معنى التعريفات السابقة للشخص العام ، والمال العام ، والموظف العام أن تنطبق القواعد المنظمة لأجهزة الدولة المركزية في الحكومة على هذه المنازعات وحدها ، أو تنطبق رغم تنظيمها وإفرادها بنظام قانونية خاصة بها ، فليس التكيف وحده هو الأساس في تحديد مجال الأنظمة القانونية التي يفسعها المشرع بسلطته المطلقة حسب الملامات التي يراها متفقة مع حسن سير وتنظيم المرافق العامة المختلفة بحسب أغراضها وظروف تسييرها - ولكن يترتب على هذا التكيف كقاعدة عامة أنه تنطبق فيها لم يرد فيه نص في هذه الأنظمة ، سواء بقواعد معينة مباشرة ، أو بالاحالة على نظام قانوني حدده المشرع صراحة - فيما لا يتعارض مع الأنظمة القانونية الخاصة لهذه الأشخاص العامة لأموالها وللعاملين فيها ولعلاقاتها بغيرهم - القواعد القانونية العامة المطبقة على الأشخاص العامة المماثلة لها ، فإذا لم يرد فيها نص طبقت القواعد العامة الواردة في التشريعات المنظمة لشئون الدولة المماثلة فإذا لم يكن بها نصومس طبقت الأصول العامة المتلائمة مع حسن سير المرافق العامة وانتظامها وفقاً لإجتهاد القضاء الإداري في هذا الشأن .

(١) راجع كتابنا الموظف العام ١٩٦٩ ص ١٦٢ وما بعدها .