الفصل السابع
استعمال الأفراد للمال العام

سبق أن ذكرنا أن المال العام هو المال المخصص للمنفعة العامة، وبالتالي فإن استعمال الأفراد له يجب أن يكون في حدود هذا الغرض.

ويتخذ تخصيص المال للمنفعة العامة إحدى صورتين[1]:

الصورة الأولى: وتكون بتخصيص المال لخدمة وتسيير مرفق عام، أي لتسهيل أدائه للمهام والخدمات المسندة إليه، والتي نشأ من أجلها، مثال مباني المدارس والمستشفيات العامة والمطارات، وما يخصص لها من أموال لصيانتها وتجديدها، وسواء كانت هذه الأموال مملوكة للمرفق نفسه، أو مملوكة لغيره وتوضع تحت تصرفه مؤقتاً، كأن يوجد مبنى مملوك للدولة فتضعه تحت تصرف هيئة عامة تستعمله كمقر لها، لحين إنشاء مقر خاص بها.

وهنا يكون انتفاع الأفراد بالمال العام عن طريق المرفق الذي خُصص له هذا المال، ويكون استعمال الأفراد للمال العام في هذه الحالة مقصوراً على المنتفعين بالمرفق، وخاضعاً للقواعد والشروط التي تضعها لوائح وقوانين هذا المرفق، والتي تختلف من مرفق لآخر، تبعاً للخدمات التي يؤديها كل منها.

فقد تقضي هذه اللوائح أو القوانين بحرمان الأفراد من استعمال المال العام تحريماً مطلقاً بالنسبة لبعض المنشآت العسكرية والأمنية، كالثكنات والمواقع والحصون والقلاع والقواعد المخصصة لمرفق الدفاع، نظراً لما تحتويه من أسرار حربية خاصة،

---

(١) تستقي أحكام تخصيص المال العام للمنفعة العامة من مصادر عديدة، يتمثل بعضها في النصوص التشريعية التي تتصدى لبعض حالات الانتفاع، ويكمن بعضها الآخر في الأوامر والقرارات التنظيمية اللازمة لرعاية النظام العام بعناصره المعروفة.

- Duguit- R.D.P. 1907, P. 411 ets.

وغالباً ما يكون استعمال هذه الأموال معاقباً عليه من القانون.

وقد تسمح تلك اللوائح والقوانين باستعمال المال العام وفقاً لتنظيم خاص وبضوابط معينة، كتحديد مواعيد لاستعمالها، أو تطلب وجود إذن أو تصريح بذلك الاستعمال، كدخول مبنى بعض الوزارات كوزارة الدفاع مثلاً، أو الترخيص بعمل كافيتريا على أحد الشواطئ، أو استعمال السكك الحديدية مقابل دفع قيمة التذكرة، أو استعمال مرفق الاتصالات السلكية أو اللاسلكية حيث يلزم وجود ترخيص مسبق بذلك.

ولكن معظم المرافق العامة تسمح للجمهور باستعمال الأموال التي تقوم عليها تلك المرافق، أي الانتفاع بالخدمات التي تقدمها، وذلك بعد استيفاء الشروط الموضوعة للانتفاع بخدمات تلك المرافق، كما هو الحال بالنسبة لمرفق النقل بالسكك الحديدية ومرفق الصحة العلاجية ومرفق الكهرباء ...الخ، ويقتصر هذا الاستعمال على المنتفعين بالمرفق أي عملاء المرفق دون غيرهم[1].

ونظراً لأن المرافق العامة في الدولة متعددة، وتختلف شروط استعمالها من حالة إلى أخرى، فمن ثم لا يمكن حصر القواعد أو الشروط التي تضعها للاستفادة بخدماتها، وهذا يستلزم الرجوع إلى النظم الأساسية لكل مرفق على حدة، وذلك لمعرفة تلك القواعد أو الشروط.

أما الصورة الثانية من صور تخصيص المال للمنفعة العامة فتكون بتخصيص المال لانتفاع الجمهور مباشرة، أي بوضعه تحت تصرف الجمهور يستخدمه دون

---

(١) وهناك طريقة أخرى لاستعمال المال المخصص لمرفق عام وهي طريقة الامتياز أو الالتزام، حيث يقوم الملتزم باستعمال المال العام المخصص للمرفق الذي يدار بهذه الطريقة.
ومن الملاحظ أن الملتزم بالمرفق يتمتع بحقوق أوسع من حقوق المنتفع بالمرفق العام الذي لا يدار بأسلوب الامتياز، فينفرد بحق الانتفاع بالمال العام كاملاً، فيجني ثماره حتى الثمار الناتجة من استعمالات، تغاير – دون أن تعوق الاستعمال الأصلي– كالثمار الطبيعة ومقابل رخص التطرق.

تدخل من جانب السلطات العامة، كما هو الحال بالنسبة للطرق العامة والميادين والشواطئ والجسور والحدائق العامة ومحال العبادة والمتاحف...الخ، ولكن بشرط أن يكون استعمال الأفراد للمال العام هنا غير متعارض – كقاعدة عامة – مع المنفعة العامة التي خُصص لها هذا المال، إلا في حدود ضيقة وبصورة استثنائية.

ولا تثير الصورة الأولى مشاكل قانونية من الناحية العملية، إذ توجد لوائح وقوانين تحدد قواعد وشروط استعمال المال العام، أما الصورة الثانية فتحتاج لبعض الإيضاح، حيث يتخذ استعمال المال إحدى شكلين، إما استعمالاً عاماً يشترك فيه سائر الناس، أو استعمالاً خاصاً يستأثر به فرد معين أو مجموعة من الأفراد دون غيرهم، وتختلف القواعد القانونية التي تحكم كل استعمال عن الأخرى.

وتظهر أهمية تصنيف الانتفاع بالمال العام إلى انتفاع عام أو جماعي وانتفاع خاص في تحديد سلطة الإدارة، فهي في الاستعمال الجماعي تكون مقيدة، إذ يتعين على ممثلي الأشخاص الاعتبارية العامة تهيئة الانتفاع بالمال العام تبعاً للغرض المخصص له، خلافاً للانتفاع الخاص، حيث تملك الإدارة حياله سلطة تقديرية، كما أن الانتفاع العام لا ينال من فكرة التخصيص، لأن حق الأشخاص الاعتبارية العامة على هذه الأموال قريباً من حق الملكية المقرر للأفراد على ممتلكاتهم، خلافاً للاستعمال الخاص الذي تظهر فيه الأموال العامة وكأنها وعاء لاستغلال الإدارة العامة لها [1].

وسنبين فيما يلي القواعد المنظمة لهذين النوعين من الاستعمال في المبحثين التاليين:

(١) د. عمرو بركات:– مبادئ القانون الإداري، ص ٤٠٩ وما تلاها.

المبحث الاول

الاستعمال الجماعي (العام) للمال العام

يكون استعمال المال العام جماعياً أو عاماً أو مشتركاً، عندما يكون هذا الاستعمال مباحاً للجميع في نفس الوقت، بمعنى أن يكون لعامة الجمهور الحق في الانتفاع به مباشرة دون تحديد لشخصية المنتفع[1]، فهو يتميز بتجهيل المنتفع، وبكونه استعمال عارض غير مستمر، وبدون واسطة من أحد، ولا حاجة للحصول على تصريح مسبق أو الدخول في علاقات ومراكز قانونية معينة، حيث لا يُطلب من المنتفعين سوى احترام الهدف من تخصيص المال العام، وهو النفع العام، وبحيث لا يترتب على استعمال البعض له التعارض مع المنفعة العامة التي خُصص لها هذا المال، ويُعد ذلك التزاماً مطلقاً يشمل كل من رخُص له بالانتفاع بالمال العام، حتى ولو كان شخصاً من أشخاص القانون العام، ومن أمثلة ذلك السير في الطرق العامة، وارتياد دور العبادة، والاستحمام في شواطئ البحار، والتنزه في الحدائق، وزيارة المتاحف لمشاهدة ما تحتويه من آثار...الخ.

ويُعتبر استعمال الجمهور للمال العام في هذه الحالة مظهراً من مظاهر مباشرة الحقوق والحريات العامة التي تكفلها الدساتير عادة للأفراد، والتي لا يجوز للإدارة التطاول عليها أو الحرمان منها.

كما يجب ألا يؤدي انتفاع مواطن بالمال العام إلى إعاقة أو حرمان الآخرين من هذا الانتفاع، إنما يجب أن يكون الاستعمال على قدم المساواة بين المنتفعين جميعاً.

---

(١) وقد يكون انتفاع الأفراد بالمال العام مباحاً لفئة من أفراد الجمهور، ويظل رغم ذلك استعمالاً جماعياً، طالما كان أفراد تلك الفئة محددين بشروطهم وأوصافهم وليس بذواتهم كالمساجد والأندية الرياضية.
- د محمد فؤاد مهنا:- القانون الإداري العربي، ص ٦٨٨.

وأخيراً فإن استعمال المال العام يكون في الأصل مجاناً، أي بدون مقابل، على أساس أن ذلك يُعتبر نتيجة طبيعية لحرية الانتفاع الممنوحة للأفراد.

ثلاث قواعد إذن تحكم استعمال المال العام استعمالاً عاماً أو مشتركاً وهي، قاعدة حرية الاستعمال، وقاعدة المساواة بين المنتفعين، وقاعدة مجانية الاستعمال، وهو ما سنفصله فيما يلي:

المطلب الأول

حريـــة الاستعمـــــال

يُعد استعمال الجمهور للمال العام – كما ذكرنا من قبل – ممارسة لحرية من الحريات الدستورية، طالما أنه يتم في حدود الغرض الذي خُصص له، وهو النفع العام، وبالتالي فكل فرد حر في استعمال هذا المال وقتما شاء، وطبقاً لإرادته ومشيئته، فله أن يسير في الطرق العامة، وأن يستعمل البحار والأنهار، وأن يرتاد الحدائق والمتنزهات، وأن يدخل في دور العبادة، دون أن يحتاج في ذلك إلى ترخيص أو إذن سابق من الإدارة، أو حتى إخطار مسبق لها.

ولكن لما كان الاستعمال الجماعي للمال العام يُعد من قبل الحريات العامة، فإنه من المسلم به إمكانية خضوع هذا الاستعمال – مثل كل الحريات الواردة بالقوانين واللوائح الخاصة بهذا الاستعمال – لبعض الضوابط أو القيود بقصد تنظيمه أو تيسير ممارسته، ولمنع إساءة استخدامه، ولمراعاة ألا يمس استعمال الشخص له حق الآخرين في الاستعمال أيضاً، ولا يُعد ذلك إخلالاً بمبدأ حرية الاستعمال.

وعلى ذلك فللإدارة بما تملكه من سلطة الضبط الإداري العام، والذي يستهدف الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة أن تصدر لوائح لتنظيم أوجه استعمال الأفراد للمال العام، ووضع ضوابط أو قيود لهذا الاستعمال.

فعلى سبيل المثال تستطيع الإدارة عن طريق هذه اللوائح، وهي بصدد تنظيم المرفق مثلاً، أن تستوجب الحصول على ترخيص بقيادة السيارة بهدف التأكد من قدرة السائق على قيادتها، وأن تجعل السير في بعض الشوارع في اتجاه واحد، أو تحظر وقوف العربات في بعض الأماكن، أو تمنع سير سيارات النقل الثقيل في بعض الأوقات، أو تعيين مناطق خاصة لعبور المشاة، أو تحظر سير العربات التي يجرها الدواب، أو تمنع وقوف الباعة الجائلين في بعض الطرقات.

وبالإضافة إلى سلطة الإدارة في إصدار لوائح الضبط الإداري لتنظيم استعمال المال العام، فلها أن تقوم بوضع ما تشاء من التنظيمات التي تستهدف حماية المال العام من صور الاستعمال السيء الذي يعرضه لخطر التلف أو الضياع، من ذلك ما تفرضه الإدارة من تحديد ثقل معين لسيارات النقل التي تستخدم الأنفاق أو الكباري العلوية لإجازة مرورها، وإلزام المقاولين المتقدمين للأشغال العامة المصرح بها بالطرق العامة والتي تقتضي القيام بأعمال حفر على إعادة رصف مناطق الحفر[1].

وإذا كان للإدارة حق تنظيم الاستعمال الجماعي للمال العام حفاظاً عليه، وتيسيراً لاستعمال الكافة له، وصيانة للنظام العام، فإن هذا التنظيم يجب ألا يتضمن الكثير من القيود والتعقيدات التي تصل إلى حد منع استعمال هذا المال، أو تجعل استعمال الأفراد له صعباً أو متعذراً، وتحول دون الانتفاع به، لأن ذلك يُعد حظراً لممارسة الحريات العامة، بالإضافة لمخالفته لقواعد الاستعمال العام.

فلا تستطيع الإدارة مثلاً أن تمنع مرور السيارات أو الأفراد في بعض الشوارع بصفة مطلقة، لما يمثله ذلك من مخالفة لقواعد الاستعمال العام، بالإضافة لما يتضمنه من اعتداء على حرية التنقل التي كفلها الدستور، ففي مثل هذه الحالات، تكون قرارات الإدارة معيبة ويحق للأفراد اللجوء قضائياً للمطالبة بإلغائها لتجاوز

---

(١) د. عمر حلمي:- المرجع السابق، ص ٣٠١.

استعمال السلطة، وطلب التعويض إذا ترتب على تنفيذ قرارات الإدارة المعيبة أضراراً لهم [١].

المطلب الثاني

المســـــاواة بين المنتفعـــــين

مبدأ المساواة مبدأ إنساني استقر في وجدان البشر، وأكدت عليه كافة الشرائع السماوية[٢]، والمواثيق الدولية وإعلانات الحقوق، كما حرصت الدساتير المختلفة على صياغته في صورة مبادئ عامة التزم بها المشرع في تطبيقات عديدة، تؤكد تساوي المواطنون في الحقوق والحريات والواجبات العامة[٣].

ولما كان الاستعمال الجماعي للمال العام يرقى إلى مستوى ممارسة الحريات العامة، فمن الطبيعي أن يكون من حق هؤلاء المواطنين استعماله على قدم المساواة، ودون تمييز بينهم لأي سبب كان كالجنس أو اللون أو الأصل أو الدين أو العقيدة.

فإذا كان للإدارة أن تضع ما تشاء من الضوابط أو القيود بقصد تنظيم استعمال

---

(١) د. ماجد الحلو:- المرجع السابق، ص ١٩٦.

(٢) وقد أكد على ذلك ديننا الحنيف حيث قرر منذ أن أشرق نوره القضاء على الفوارق بين الناس "لا فضل لعربي على أعجمي إلا بالتقوى، وأعلم الجميع بأنهم خُلقوا من نفس واحدة، وقول رسول الله صلى الله عليه وسلم "لو أن فاطمة بن محمد سرقت لقطع محمد يدها، إنما هلك الذين من قبلكم أنهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه، وإذا سرق فيهم الفقير أقاموا عليه الحد".

(٣) وقد جرت دساتير مصر المتعاقبة على إعلان المبدأ، وأفردت له نصوصاً عديدة، أظهرت أهميته ودوره في ممارسة الحقوق والحريات العامة والمزايا والمكتسبات الاجتماعية والاقتصادية وغيرها التي يكفلها القانون، من ذلك المادة ٥٣ من دستورنا الحالي الصادر عام ٢٠١٤ والتي جاء بها "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر.
التمييز والحض على الكراهية جريمة يعاقب عليها القانون.
تلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على كافة أشكال التمييز، وينظم القانون إنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض".

الأفراد للمال العام، فإن تلك الضوابط يجب أن تكون عامة، لا تفرق بين فرد وآخر أو بين طائفة وأخرى لأسباب شخصية أو ذاتية، إنما يجب أن تخاطب الكافة على قدم المساواة، بحيث لا تميز البعض على البعض الآخر، أو أن تعفى أحداً منها دون سند أو مبرر قانوني.

فإذا أخلت الإدارة – دون مقتضى – بقاعدة المساواة، جاز للأفراد المضارين حق الالتجاء للقضاء الإداري طالبين إلغاء قرار الإدارة الذي يحول دون مساواتهم في الانتفاع بالمال العام، كما يجوز لهم طلب التعويض، إذا كان تطبيق مثل هذا القرار قد ترتب عليه ضرر بالنسبة لهم.

ولكن ليس المقصود بالمساواة هنا، المساواة المطلقة أو الفعلية، فهذه المساواة لا مكان لها، ولا عدل فيها، لا في القوانين الوضعية ولا في الشرائع السماوية، إنما المقصود بالمساواة، المساواة النسبية أو القانونية، والتي تقوم على تماثل المراكز القانونية وتوافر الشروط أو الظروف والمواقف التي يحددها القانون، الأمر الذي يعني إمكانية التمييز بين مجموعات الأفراد المستعملين للمال العام، طبقاً لاختلاف أوجه استعمالهم لهذا المال، وتباين مواقفهم.

وتأسيساً على ذلك، فإن الإدارة تستطيع أن تضع بعض القواعد لاستعمال المال العام، سواء عن طريق لوائح الضبط أو البوليس، أو عن طريق التنظيمات التي تهدف إلى صيانة المال العام، حتى ولو أدى ذلك إلى التمييز بين الأفراد، طالما تم تحديد هذه القواعد على أسس موضوعية مجردة، وبشروط عامة تطبق على الجميع، ولا تفرق بين فرد وآخر أو بين طائفة وأخرى لأسباب شخصية أو ذاتية، من ذلك مثلاً تخصيص مرافق معينة للأطفال، أو شواطئ للنساء، أو جعل دخول النوادي الحكومية والساحات الشعبية مقصوراً على من يحمل الترخيص الخاص بذلك، أو قصر ارتياد بعض المكتبات العامة أو المتاحف الأثرية على من يتمتع بمستوى علمي معين، أو أن تقصر الجلوس في مقاعد معينة على ذوي الاحتياجات الخاصة...الخ.

المطلب الثالث

مجانيـــة الاستعمـــــال

الأصل أن الاستعمال الجماعي أو العام للمال العام مجاني دون مقابل،، مادام هذا الاستعمال عادياً يتفق مع ما خُصص له، ومن ثم يمتنع على الإدارة فرض أي مقابل مالي نظير هذا الاستعمال(١)، وتُعتبر هذه القاعدة نتيجة طبيعية لقاعدة حرية الانتفاع الجماعي الممنوحة للأفراد.

إلا أن التطورات المعاصرة والأزمات الاقتصادية التي تعاني منها معظم بلدان العالم، دفعت الإدارة للنظر إلى الأموال العامة باعتبارها قوة اقتصادية يمكن أن تدر إيرادات إذا اقتضت المصلحة ذلك، خاصة إذا كانت هذه الأموال تحتاج إلى صيانة وإصلاح.

وقد أدى ذلك إلى الخروج على قاعدة مجانية استعمال المال العام، بفرض رسوم معينة، بقانون أو بناءً على قانون(٢)، مقابل الاستعمال الجماعي له، طالما أن ذلك لا يخل بمبدأ مساواة المنتفعين لهذا المال، كأن يكون دخول الحدائق والمتنزهات والمكتبات العامة والمتاحف وارتياد الشواطئ مقابل رسوم، أو أن يتم فرض رسوم على وقوف السيارات في أماكن محددة أو على سيرها في الطرق السريعة كما يحدث حالياً بالنسبة لطريق القاهرة اسكندرية الصحراوي، وطريق القاهرة العين السخنة، وطريق

---

(١) لهذا فقد درجت بعض الدول على إلغاء الرسوم والعوائد التي كانت تتقاضاها السلطات العامة أو البلديات ممن يعبرون كباري معينة أو يستعملون طرقاً خاصة.

- Walline:- Op. Cit., P. 835 ets.

(٢) وقد كانت بداية الخروج من قاعدة مجانية الانتفاع بالمال العام من القضاء الفرنسي، حيث أجاز للإدارة بغية حصولها على موارد مالية، فرض الإتاوات على المنتفعين بهذه الأموال، حيث أجازت محكمة النقض الفرنسية ومجلس الدولة الفرنسي للبلديات أن تفرض رسوماً على وقوف السيارات في الطرق العامة، إذا زاد ذلك عن حد الاستعمال المألوف.

- د. رمضان بطيخ:- المرجع السابق، ص ٦٩٦.

شبرا الخيمة بنها، وغيرهم من الطرق السريعة[١].

وجدير بالذكر أن الغرض من فرض رسوم ليس تحقيق إيرادات أو أرباح، وإنما الهدف الرئيسي هو تنظيم استخدام المال العام.

لذا يجب أن تكون الرسوم المقررة بسيطة، بحيث يكون في مقدرة الفرد العادي دفعها، وحتى لا تحول هذه الرسوم دون انتفاع الأفراد بهذه الأموال في حدود الغرض الذي من أجله خُصصت الأموال للمنفعة العامة.

ولا يجب النظر إلى هذا المقابل لاستعمال المال الجماعي على أنه إيجار لهذا المال يجعل المستعمل في مركز تعاقدي، وإنما هو مجرد رسم تنفرد الإدارة بتحديده مقدماً، بتصريح من السلطة التشريعية، وتحتفظ بحق تعديله، ويظل مستعمل المال العام في مركز تنظيمي أو لائحي رغم سداده لهذا المقابل.

ومن الملاحظ حالياً أن مبدأ مجانية الاستعمال الجماعي للمال العام قد أصبح حالياً محصوراً في نطاق ضيق للغاية، وذلك بسبب كثرة الاستثناءات الواردة عليه، والتي تعطي للإدارة حق تحصيل رسوم على العديد من صور استخدام الأفراد لهذا المال[٢].

---

(١) وقد تعددت التشريعات التي تعطي للإدارة حق فرض رسوم في مقابل الاستخدام العام للمال، من ذلك المادة ٥١ من القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، في شأن الإدارة المحلية التي أدخلت ضمن موارد المدن الانتفاع بالشواطئ والسواحل واستغلالها.

(٢) د. محمود أبو السعود حبيب:- المرجع السابق، ص ٣١٤.

المبحث الثاني

الاستعمال الخاص للمال العام

يُقصد بالاستعمال الخاص للمال العام تخصيص جزء منه لانتفاع فرد معين بذاته أو مجموعة من الأفراد المعينين بذواتهم، الأمر الذي يترتب عليه حرمان بقية الأفراد من الانتفاع بهذا الجزء من المال، وخروجه بالتالي عن نطاق الاستخدام الجماعي، مثال ذلك المطاعم والكازينوهات وكبائن الاستحمام التي يرخص بإنشائها على شاطئ البحر، وأكشاك بيع الجرائد ومحطات البنزين التي يرخص بإقامتها فوق أرض الطرق العامة والشوارع، والمقاعد التي تضعها المقاهي على جانب من الطريق العام...الخ.

ويتميز هذا النوع من الاستعمال بمجموع من الخصائص تغاير إلى حد كبير خصائص الاستعمال الجماعي وهي:

١- لا يقوم الاستعمال الخاص على مبدأ الحرية، بل لابد من الحصول على ترخيص أو عقد من الإدارة حتى تتأكد في كل حالة على حدة من أن الانتفاع الخاص للمال العام لا يعوق الانتفاع الجماعي له، ولا يحول دون تحقيق الغرض الذي من أجله خُصص هذا المال، وللإدارة سلطة تقديرية في تقدير ملاءمة أو عدم ملائمة منح هذا الترخيص[١]، ولها أن تعلق منحه على الشروط التي تراها لازمة لحماية النظام أو المحافظة على المال العام، وعدم الحصول على موافقة الإدارة يعطيها الحق في إنهاء الانتفاع الخاص، وإزالة آثاره بالطرق الإدارية دون حاجة إلى استصدار حكم قضائي.

---

(١) ونجد تطبيقاً لذلك في المادة الثانية من القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٦ بشأن استغلال الطرق حيث اعتبر الحصول على ترخيص من جهة الإدارة المختصة شرطاً ضرورياً لشغل الطريق العام، وذلك حتى تتمكن الإدارة من تقدير مدى ملائمة هذا الشغل مع طبيعة تخصيص المال.

٢- يتعارض الاستخدام الخاص للمال العام مع الأغراض الأساسية التي خُصص لها المال، إلا أنه لا يعوق هذا الاستخدام، أي أن أهداف الاستخدام الخاص للمال العام تغاير الأهداف الرئيسية التي من أجلها خُصص المال للمنفعة العامة، فالطرقات أُعدت للسير وليس لإقامة المقاهي أو الأكشاك الخشبية، لذا فإنه يتوجب على الإدارة أن تستوثق قبل الترخيص باستخدام المال استخداماً خاصاً ألا يصل إلى حد إعاقة أوجه التخصيص الأصلية(١).

٣- الاستخدام الخاص للمال العام هو استخدام فردي، يقتصر على بعض الأفراد دون غيرهم، وذلك عن طريق شغل جزء من المال العام يُقتطع من المال لممارسة صور الاستعمال الخاص، فالمرخص له بإقامة كشك خشبي أو موقف للسيارات أو كازينو على الشاطئ إنما يقصد في الحقيقة قصر استغلال هذا الجزء عليه وحده دون سواه(٢).

٤- لا يتميز الاستعمال الخاص للمال العام بتجهيل المنتفع كما هو الحال في الاستعمال الجماعي أو المشترك، وبالتالي لا تجد قاعدة المساواة بين المنتفعين مجال لها في هذا الاستعمال، حيث يتقرر بموجبه مزايا خاصة للمستفيد أو المستفيدين.

٥- كما تختفي أيضاً في هذا النوع من الاستعمال قاعدة المجانية، حيث أن الأصل أن يكون بمقابل، فتفرض الإدارة رسوماً على من يرخص له في استعماله،

---

(١) وإلى ذلك أشارت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة بقولها أنه "من المسلم به أن الطرق والشوارع الكائنة في دائرة اختصاص المجلس البلدي تُعتبر أملاكاً عامة مملوكة للمدينة التي يمثلها المجلس البلدي، وبناءً على ذلك فإن قيام مصلحة التلغرافات والتليفونات باستعمال تلك الطرق في مد أسلاكها وإقامة منشآتها عليها يلزم ألا يتعارض مع وجه التخصيص الأساسي المهيأة له تلك الطرق، وهو المرور العام، وألا يعوق المجالس البلدية عن مباشرة اختصاصاتها، وما قد تقتضيه من إقامة المنشآت الخاصة بالمرافق العامة في الطرق المذكورة".
- فتوى رقم ٢٠١ بتاريخ ١٩٥٤/٤/١٢.

(٢) د. عمر حلمي:- المرجع السابق، ص ٣٠٥.

لأن المرخص لهم بالاستعمال الخاص للمال العام يقومون باستغلال ما خُصص لهم على وجه الاستئثار واستثماره مالياً.

٦- الترخيص بهذا الاستعمال مؤقت، أي محدد المدة، فيجوز للإدارة في أي وقت سحب الترخيص طبقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

ويجرى معظم الفقه المصري على التمييز بين صورتين للاستعمال الخاص للمال العام، الاستعمال العادي والاستعمال غير العادي، وهو ما سنفصله في المطلبين التاليين:

المطلب الأول

الاستعمـــال العـــــادي

وهو استعمال بعض الأفراد جزءً من المال العام استعمالاً يتفق مع الغرض الأصلي المخصص له، كاستئثار تاجر أو بعض التجار بجزء من السوق العام لعرض بضائعهم، واستئثار بعض العائلات باستعمال مقابر لهم في الجبانات لدفن موتاهم، واستئثار محدودي الدخل بالسكن في الإسكان الشعبي الذي تقيمه الدولة للمساهمة في حل مشكلة الإسكان، أو ما يخصص من شاطئ البحر لإقامة الكبائن والشاليهات.

ويقترب النظام القانوني لهذا النوع من الاستعمال من نظام الاستعمال العام للمال العام، نظراً لأن استعمال المال في كليهما لا يتنافى مع الغرض الذي خُصص من أجله هذا المال، ومن ثم يخضعان تقريباً لذات القواعد والأحكام المرتبطة بهذه الخاصية[١].

---

(١) وإلى ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا، حيث تقول أن حقوق المنتفع في هذه الحالة "تتسم بطابع من الاستقرار في نطاق المدة المحددة في الترخيص، فإذا لم تكن ثمة مدة محددة، فإن هذه الحقوق تبقى ما بقي المال مخصصاً للنفع العام، وبشرط أن يقوم المنتفع بالوفاء بالالتزامات الملقاة على عاتقه، وتلتزم=

ولكن نظراً لأن استعمال المال العام في هذه الحالة ذو طبيعة خاصة لوجود عنصر الانفراد أو الاستئثار، فإنه يخضع لمجموعة من القواعد والأحكام تختلف عن تلك التي يخضع لها الاستعمال العام أو الجماعي للمال العام.

فاستعمال المال العام في حالة الاستعمال الجماعي رهناً بإرادة صاحب الشأن، أي غير متوقف على استئذان الإدارة مقدماً، في حين أنه في حالة الاستعمال الخاص يتوقف على إذن سابق من الإدارة، فضلاً عن أن الاستعمال الجماعي للمال العام يتم غالباً مجاناً، بينما في حالة الاستعمال الخاص يتم دائماً بمقابل.

=الإدارة باحترام حقوق المرخص له بالانتفاع، فلا يسوغ لها إلغاء الترخيص كلياً أو جزئياً، طالما كان المنتفع قائماً بتنفيذ التزاماته، وذلك ما لم تقم اعتبارات متعلقة بالمصلحة العامة، تقتضي انهاء تخصيص المال لهذا النوع من الانتفاع، ودون إخلال بما للجهة الإدارية من حقوق في اتخاذ الإجراءات التي تكفل صيانة الأمن والنظام، ولو تعارض ذلك مع مصلحة المنتفعين".

- حكم المحكمة في ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٦٦، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا (المكتب الفني)، س ١٢، ع ٢١، ص ٨٢.

المطلب الثاني

الاستعمـال غيـر العـــادي

وهو استعمال جزء من المال العام في غرض يجافي الغرض المخصص له، مع حرمان بقية الأفراد من الانتفاع بهذا الجزء، فالطريق العام مثلاً مخصص للسير فيه، فإذا خصصت الإدارة جزءً منه لأحد الأفراد لإقامة كشك عليه لبيع الصحف أو الزهور، أو إقامة محطة بنزين، أو وضع مقاعد لاستقبال رواد المطاعم والمقاهي، فإن هذا يُعتبر استعمالاً خاصاً له غير عادي.

والأصل في هذا الاستعمال غير العادي للمال العام أنه ممنوع نظراً لمغايرته للغرض الأصلي الذي خُصص له المال، لذا فإن الإدارة عندما تسمح به يكون عليها أن تضمن ألا يعطل هذا الاستعمال أوجه الاستعمال العادية، وإلا جاز للمتضرر اللجوء للقضاء مطالباً بإلغاء القرار الصادر بهذا الاستعمال غير العادي، والحصول على تعويض إن كان هناك ضرر أصابه جراء ذلك[1].

وهذا النوع من الاستعمال يُعد استثناءاً من الأصل العام، وهو الاستعمال العام لجميع الأفراد للمال العام، لذلك فهو يخضع لمجموعة من القواعد القانونية التي تتفق مع صفته الاستثنائية، فهو لا يتم إلا بمقابل يتحمله المنتفع – نظير استئثاره بالمال العام دون غيره من المواطنين – وبعد الحصول على موافقة الإدارة مسبقاً، وللإدارة سلطة تقديرية في الموافقة على ذلك أو رفضه أو إنهائه بإرادتها المنفردة، وللأسباب التي تقدرها.

وتأخذ موافقة الإدارة على الاستعمال الخاص غير العادي للمال العام إحدى صورتين، إما صورة ترخيص تستقل هي بمنحه، ويُعتبر الترخيص في هذه الحالة

---

(١) د. جـــورجي شـــفيق ســـاري:- المبـــادئ العامـــة للقـــانون الإداري، مرجـــع ســـبق ذكـــره ، ص ٣٩٣.

بمثابة قرار إداري يخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، وإما صورة عقد يتم بينها وبين المنتفع.

أولاً- الترخيص:

ويعني صدور قرار من جانب الإدارة بالموافقة على منح شخص معين أو مجموعة معينة من الأشخاص، بناءً على طلب منه أو منهم، الحق في استعمال جزء من المال العام استعمالاً خاصاً يخالف الغرض المعد له أصلاً، وذلك طبقاً للقوانين واللوائح الخاصة بالمال محل الترخيص[1].

وتخضع تراخيص استعمال المال العام لمجموعة من القواعد أهمها:

١- الترخيص الإداري عبارة عن قرار إداري تصدره الإدارة وفقاً للأوضاع القانونية للقرارات الإدارية.

٢- يجوز للإدارة أن تضع شروطاً مسبقة لمنح الترخيص، ويجب في هذه الحالة أن تلتزم الإدارة بالشروط التي وضعتها، وتطبقها على جميع الأفراد تطبيقاً لقاعدة المساواة.

٣- يخضع منح الترخيص للسلطة التقديرية للإدارة، فلها أن تمنحه أو ترفض

---

(١) د. حمدي أبو النور السيد و د. أمل لطفي حسن، أصول القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ص ٦١٨ ، ٦١٩.

وقد عرّفت محكمة القضاء الإداري تراخيص المال العام بأنها "تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه، وهو تصرف مؤقت بحكم كونه لا يرتب حقاً ثابتاً نهائياً كحق الملكية، بل يخول للمرخص له مجرد ميزة وقتية يرتبط حقه فيها والتمتع بها وجوداً وعدماً بأوضاع وظروف وشروط وقيود يترتب على تغييرها أو انقضائها أو الإخلال بها أو مخالفتها جواز تعديل أوصاف هذه الميزة أو سقوط الحق فيها بتخلف شرط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع بها، أو زوال سبب منحها، أو انقضاء الأجل المحدد لها، أو تطلب المصلحة العامة إنهائها.

- حكم المحكمة في ٢١ مارس سنة ١٩٧٢، طعن رقم ٦٠٧، المجموعة، سنة ٢٦ق.

منحه لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة[١]، شريطة أن يقوم القرار الصادر بالرفض على أسباب موضوعية تبرره، وبما لا يخل بمبدأ المساواة بين المنتفعين بالمال العام.

فإذا رأت مثلاً أن إقامة كشك لبيع بعض السلع في طريق عام، أو إقامة محطة بنزين في ميدان عام سوف يعوق حركة المرور في هذا الطريق أو هذا الميدان، فإنها لا ترخص لصاحب الشأن بمثل هذا الاستعمال.

٤- تملك الإدارة إلغاء الترخيص بعد صدوره، وذلك إذا خالف المرخص له شروط الترخيص، أو إذا قدرت أنه قد فقد شرطاً أو أكثر من الشروط التي منحته الترخيص على أساسها، أو الاعتبارات التي تتعلق بالمصلحة العامة، دون أن يتضرر المرخص له، أو تكون له حق المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي أصابته جراء هذا الإلغاء، لأن الترخيص بطبيعته مؤقت، كما أن الإدارة تتمتع في خصوصه بسلطة تقديرية تحقيقاً للصالح العام لا يحد منها سوى عدم التعسف في استعمالها، ذلك القيد الذي يرد على سلطة الإدارة في كل تصرفاتها، وإلا كان معيباً بعيب الانحراف بالسلطة، وجاز بالتالي طلب إلغائه أمام القضاء الإداري.

وهو بهذه المثابة يفترق عن القرار الإداري الذي يكتسب حصانة تعصمه من السحب أو الإلغاء، متى صار نهائياً بمضي وقت معلوم[٢].

---

(١) طبقاً للمادة السادسة من القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٦ للسلطة الإدارية المختصة أن ترفض الترخيص بإشغال كل أو بعض المساحة المطلوب شغلها وذلك لاعتبارات تتصل بتنظيم الطرق العامة أو الأمن العام أو الصحة أو حركة المرور أو الآداب العامة أو جمال تنسيق المدن.

(٢) وقد قضت محكمة النقض أن "منح التراخيص أو منعها أو إلغائها هو من الأعمال الإدارية التي تستند إلى أحكام القانون العام التي تقضي بإطلاق سلطة الإدارة في إدارة المال العام وفقاً للمصلحة العامة، ومراعاة لطبيعة استعماله، ومن ثم فإن للبلدية أن تلغي تراخيص الإشغال إذا ما دعت دواعي المصلحة العامة لحفظ النظام والآداب والأمن العام.

- المجموعة ، السنة ١١ ق ، ص ٦٤٣.

وأيضاً قضت المحكمة الإدارية العليا: "أن تراخيص إشغال الطرق تُعتبر تصرفاً إدارياً يتم بالقرار الصادر بمنحه، كما أنه تصرف مؤقت لا يرتب حقاً ثابتاً، بل يعطي المرخص له مجرد ميزة وقتية=

٥- يكون منح هذا الترخيص بمقابل نقدي، يُعتبر رسماً وليس أجراً، وتُحدد فئة هذا الرسم مقدماً، تحقيقاً للمساواة بين طالبي الترخيص.

٦- لصاحب الترخيص أن يستعمل الجزء المرخص له، وأن يدافع عن حقوقه المستمدة من الترخيص قبل الغير، ولا يجوز له بغير إذن من الإدارة التنازل عن ترخيصه إلى الغير أو استعماله في غير الغرض المحدد له في الترخيص(١).

٧- للإدارة أن تعدل شروط الترخيص أو تسحبه أو تلغيه في أي وقت، دون إبداء أسباب، وذلك مقابل تعويض إذا كان له مقتضى.

٨- يُعتبر المرخص له باستعمال المال العام في مركز تنظيمي تحدده القوانين واللوائح، وذلك حسب الرأي الراجح في مصر، ولا يغير من هذا الوضع المقابل المادي الذي يدفعه المنتفع نظير الترخيص، لأن هذا المقابل يُعتبر مجرد رسم تملك الإدارة تحديد قيمته بإرادتها المنفردة، استناداً إلى عدة عناصر مثل نوع المال المستعمل ومساحته وموقعه.

٩- ينتهي الترخيص بعدة طرق، إما بانقضاء مدته ما لم يقم المرخص له بتجديده، أو بإلغائه من جانب الإدارة، أو بوفاة المرخص له وذلك نظراً للطابع الشخصي الذي تتسم به تراخيص استعمال المال عموماً، أو بتحقيق الشرط الفاسخ إذا

=يرتبط حقه في التمتع بها بأوضاع وشروط وقيود يترتب على تغييرها أو انقضائها جواز سقوط الحق فيها... وأنه نظراً لكثرة الإشغالات بالأرصفة خصوصاً بالشوارع الهامة بموجب تراخيص، فإنها تسبب ضغطاً كبيراً لجمهور المشاة الذي يتطلب القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣ الخاص بتنظيم المرور إخلاء الأرصفة لهم... فإذا أصدر رئيس الحي قراراً بإلغاء تراخيص الإشغال فإنه يكون قد استخدام سلطة يكفلها له القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٦ الخاص بإشغال الطرق بما له من حق تقدير الصالح العام، ومجلس الدولة لا يلغي تصرف الإدارة في مثل هذه الحالات مادام تصرفها بعيداً عن إساءة استعمال السلطة، ولم يقم دليل على انحراف إلى غير الصالح العام".

- حكم المحكمة في ٢٩ مارس سنة ١٩٨٠ في الطعن رقم ٧٠٦ لسنة ٢٢ق.

(١) راجع الفقرة الثالثة من المادة الثامنة من القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٦ بشأن إشغال الطرق.

كان معلقاً على شرط فاسخ[1].

ويميز الفقه في مجال التراخيص الصادرة بشغل المال العام بين نوعين من التراخيص من حيث درجة ما تستتبعه من احتلال للمال العام وهي[2]:

١- **تراخيص الشغل السطحي:** وهذه التراخيص يُطلق عليها رخص الوقوف Permission de Stationnement وتؤدي إلى احتلال سطح المال العام دون القيام بأعمال تغير من حالته الطبيعية، أي لا تتضمن تثبيتاً للمنشآت الشاغلة للمال العام بقواعد أساس تمتد لباطن الأرض، ومثالها الترخيص الصادر للمقاهي بشغل أجزاء من الطرق العامة في نشر مقاعدها لجلوس روادها، ولأصحاب المتاجر بعرض بضائعهم على الأرصفة العامة أمام محلاتهم، أو إعداد جزء من الطريق ليكون موقفاً للسيارات والعربات أو محطات لوقوف المركبات.

ويتميز هذا النوع من استعمال المال العام بأنه يتضمن نوعاً من الاستطالة، وإن كانت لا تصل إلى حد الاستدامة، فهو يستغرق فترة زمنية يتكرر فيها استخدام المال العام بصورة مستمرة ومنتظمة، أي يتجاوز الاستعمال العابر الذي يتسم به الانتفاع الجماعي للمال العام.

وتأتي استدامة الشغل السطحي نتيجة استمرار شغل المال العام لمدة طويلة، مثل حالة عرض البضائع أمام المحل على جزء من الرصيف.

ولا يتضمن هذا الاستغلال حبساً للجزء المشغول، فبرفع البضاعة من الطريق، فليس هناك ما يحول دون عودة استعمال هذا الجزء من المرور العادي.

ويقترب الشغل السطحي للمال العام من الاستخدام الجماعي بصفاته المتمثلة

---

(١) يراجع فيما تقدم د. جمال جبريل:- الترخيص الإداري، مرجع سبق ذكره، و د. جورجي شفيق ساري :- المرجع السابق، ص ٣٩٤ ، وما تلاها، د. محمود أبو السعود:- المرجع السابق، ص ٣١٧ وما تلاها.

(٢) يراجع في ذلك د. جمال جبريل:- المرجع السابق، ص ٤٨٧ وما بعدها.

في عرضية وجوده، وعدم استقراره على المال بصورة ثابتة، وعدم حجبه لاستعمال الآخرين وحرمانهم من استخدام المال العام بصفة دائمة، بل بصفة مؤقتة فقط، إلا أنه يختلف عنه في أنه يؤدي إلى استخدام المال العام في أغراض تختلف عما خُصص له من أهداف، كما أنه يستهدف في غالبية الأحوال الحصول على منافع مادية من جراء استغلاله، ويتضمن إلى حد ما استئثاراً بجزء من المال العام يحرم الآخرين من الانتفاع به مؤقتاً طيلة فترة الترخيص، وهذا الاستئثار وحرمان الآخرين لا نجد له مثيلاً في الاستعمال العام.

ويستلزم لممارسة هذا النوع من الاستعمال للمال العام الحصول على ترخيص سابق من جهة الإدارة المختصة، ونظراً لأن طالب الترخيص في هذه الحالة يهدف إلى تحقيق نفع مادي، فإن الترخيص يُمنح غالباً بمقابل مادي تحدده الإدارة.

وقد استقر الفقه المصري على تكييف المقابل المادي الذي تحصل عليه الإدارة نظير إصدارها ترخيص شغل المال العام على أنه رسم لاستناده إلى قانون.

ويحدد هذا الرسم على أساس تعريفة موحدة يختلف تقدير قيمتها من حالة إلى أخرى وفقاً لشروط موضوعية، مثل المساحة المشغولة، والنشاط المُمارس، والموقع، ونوعية المال العام، وليس لشخص المرخص له أي اعتبار في تقدير تلك التعريفة.

ونظراً لأن الشغل السطحي للمال العام لا يشكل خطورة عليه، لأنه لا يتطلب إجراء تغيير في معالمه، فإن منح تراخيص الشغل تدخل في اختصاص سلطة البوليس العادية باعتبارها السلطة المسئولة عن تنظيم حركة المرور بالمال العام، أو بصفة عامة على طرق الاستخدام العادي للمال العام، وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية محدودة في منح تلك التراخيص أو رفضها أو سحبها، كما يكون لها الحق في تقييدها بشروط معينة[1].

---

(١) د. محمد فاروق عبدالحميد:- المرجع السابق، ص ٦٧٨.

ويرجع ضيق أو محدودية السلطة التقديرية للإدارة في هذا المجال إلى اقتراب الشغل السطحي للمال العام من صور الاستعمال الجماعي، حتى أنه في كثير من الأحيان يُعتبر تابعاً ومكملاً للاستعمال العام، مثل الترخيص برسو المراكب في النيل، حيث يُعتبر تابعاً لحق الملاحة فيه، ومقتضى ذلك أن الإدارة لا تملك رفض الترخيص بشغل المال العام مادامت حالة المال العام تسمح بإتمام هذا الشغل المكمل دون إعاقة لصور التخصيص الأصلية(١).

ولطالب الترخيص الذي يُرفض طلبه أن يطعن في قرار الإدارة بإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها إذا كان قرار الإدارة غير مؤسس على مقتضى من مقتضيات التنظيم أو الأمن العام أو الصحة العامة، أو حركة المرور أو الآداب العامة أو جمال وتنسيق المدينة.

ويترتب على صدور قرار الترخيص أن يكون للمرخص له الحق في استعمال الجزء المحدد في الترخيص، وبالكيفية التي يحددها، وله رفع دعاوى وضع اليد والاسترداد ومنع التعرض كوسيلة قضائية يمنع بها تعرض الغير له.

ولكن نشوء هذا الحق لا يعني غل يد الإدارة في سحب هذا الترخيص، إذا رأت أن هذا الاستعمال قد أصبح يتعارض أو يعيق الاستعمال الجماعي للمال العام، وللمرخص له أن يطعن في قرار السحب إذا رأى به تجاوز للسلطة أو انحرافاً بها.

وينتهي الترخيص بانتهاء مدته وعدم تجديده، أو تركه أي عدم استغلال

---

(١) وقد صدرت أحكام حديثة للقضاء الإداري توسع من سلطة الإدارة التقديرية في منح وسحب تراخيص الاستخدام السطحي للمال العام، ولا يقيدها في هذا المجال إلا قيد إساءة استعمال السلطة، فمادام تصرف الإدارة بعيداً عن اساءة استعمال السلطة، ولم يقم دليل على انحرافها إلى غير الصالح العام، ومادام القرار قد صدر بناء على أسباب تبرره بمقتضى السلطة التقديرية التي أعطاها القانون للسلطة الإدارية، فإنه يكون قد صدر صحيحاً موافقاً للقانون.

- د. عمر حلمي:- المرجع السابق، ص ٣١١.

الترخيص من قبل المرخص له لفترة معينة، أو بالتنازل عنه، أو بقيام الإدارة بسحبه أو تعديل شروطه، أو وفاة المرخص له لأن الترخيص شخصي[1].

٢- **تراخيص الشغل المستقر:** وتسمى هذه التراخيص في فرنسا برخص التطرق Prmission de voirie، وتختلف عن تراخيص الشغل المستقر في أن المرخص له يستأثر بجزء من المال العام استئثاراً مستقراً يحبس فيه الجزء المخصص له عن استعمال الآخرين بصفة مستمرة تتميز بالاستطالة والاستدامة، ويقوم بشغله بمنشآت ثابتة على المال العام بأساسات أرضية، بحيث يترتب على ذلك تغيير في الحالة الطبيعية للمال، ومثالها الترخيص بإنشاء محطات البنزين، والترخيص لشركات الامتياز بمد خطوط حديدية فوق المال العام وحفر أنفاق أو بناء كباري مما يقتضي أعمال حفر أو بناء أو مد أسلاك وأنابيب في باطن الأرض بقصد توصيل المياه والكهرباء...الخ.

وينطوي هذا النوع من الاستعمال على نمط غير عادي من الاستعمال لا يتفق وتخصيص المال العام، وإن كان لا يصل إلى حد التعارض معه أو منعه بصفة دائمة.

وهذا النوع من الشغل يعني حبس جزء من المال العام – وهو المرخص بشغله – وقصر استخدامه على المرخص له دون غيره من الناس، وهذا الحبس مستمر بصفة دائمة ما بقى الترخيص.

---

(١) وقد عرفت محكمة القضاء الإداري تراخيص شغل المال العام في أحكامها تعريفاً يتضمن معظم أحكام هذا الترخيص والتي نظمها القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٦ بشأن إشغال الطرق في التشريع المصري حيث قررت أن ذاك التصريح عبارة عن "تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه، وهو تصرف مؤقت بحكم كونه لا يرتب حقاً ثابتاً نهائياً كحق الملكية، بل يخول المرخص له مجرد ميزة وقتية، يرتبط حقه فيها والتمتع بها وجوداً أو عدماً، بأوضاع وظروف وشروط وقيود يترتب على تغييرها أو انقضائها أو الاخلال بها أو مخالفتها جواز تعديل أوصاف هذه المزية أو سقوط الحق فيها بتخلف شرط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع بها، أو زوال سبب منحها، أو انقضاء الأجل المحدد لها، أو تطلب المصلحة العام إنهائها".

- جلسة يوم ٢١ مارس ١٩٧٢، الطعن رقم ٦٠٧، المجموعة ، السنة ٢٦ ق، بند ٣٢.

ويتميز الشغل المستقر في أن تكاليف المنشآت التي يقتضيها والتي يتحملها المرخص له تزيد كثيراً عن نفقات الشغل السطحي، وهذا ينعكس بدوره على درجة استقرار الشغل، ومدى الحقوق التي يتمتع بها المرخص له، وطول مدة الترخيص، وتقييد سلطة الإدارة في إنهاء الترخيص.

وتتعدد الشروط التي تضعها الإدارة لمنح هذا الترخيص فمنها ما يتصل بتأمين مصالح الآخرين، ومنها ما يتصل بالتزام المرخص له بتنفيذ بعض الأعمال على المال، وتغطية نفقات الصيانة، وبصفة عامة فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية كافة الشروط التي تستهدف تحقيق المصلحة العامة، بل حكم أيضاً بمشروعية بعض الشروط التي تحقق مصالح اقتصادية [١].

وقد اعتبر القضاء الفرنسي تراخيص الشغل المستقر عملاً من أعمال الإدارة للمال العام، وعدل عن اتجاهه السابق والذي كان يعتبرها عملاً من أعمال الضبط الإداري، وقد أدى ذلك إلى منح الشخص الإداري حرية أكثر في منحه لهذه التراخيص، ولم تعد سلطة رفضه مقيدة بالحريات العامة، بل أصبح يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في هذا المجال لا يحدها إلا ما تفرضه القوانين واللوائح من شروط محددة لمنح بعض صور التراخيص للشغل المستقر، وهو ما يفرض على الإدارة الالتزام بمنح الترخيص إذا توافرت شروطه، ويعطى لطالب الترخيص الحق بالطعن بالإلغاء في قرار رفض الترخيص إذا توافرت لديه هذه الشروط[٢].

---

(1) C. E. 29/4/1966, minister des travux publice, J.J., 1966, PSOI.

(٢) هذا ويلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد توسع في قبول العديد من الأسباب التي ساقتها الإدارة لرفض الترخيص، مثل رفض الترخيص حماية للمرافق العامة من المنافسة.

- C. E. 16/1/1933 ramel, S., 1933, III , P. 113.

ورفض الترخيص حماية للآداب العامة:

- C. E. 20/12/1959, ste mat, de ditons cinemotog rafiqui. S, 1959, P. 73.

ورفض الترخيص ترسيخاً لفكرة أن الملكية العامة هي ثروة قومية تلتزم الإدارة باستغلالها بالإسلوب الأمثل الذي يكفل تحقيق المصالح الجماعية.

ويجب عل الإدارة أن تراعي عدم الإضرار بأحد المرخص لهم من قبل في حالة منح ترخيص جديد، ويجب منحهم الأفضلية في تجديد الترخيص– دون منحها لآخرين – إذا وافقوا على الشروط المالية الجديدة للإدارة بما يحفظ حقهم في استمرارية شغل هذا الجزء من المال العام لفترة جديدة[١].

وتختص بإصدار تراخيص الشغل المستقر الجهة المشرفة على المال العام[٢]، ويلتزم المنتفع قبل الإدارة بمراعاة شروط الترخيص والحفاظ على نوعية الشغل المرخص به دون تغيير، ويتعرض المخالف لهذه الشروط الى توقيع العقوبات الجنائية، فضلاً عن إلغاء الترخيص، ويمتلك المرخص المنشآت التي يقيمها على جزئية العين التي يحوزها بمقتضى الترخيص، ويحق له رهنها والحجز عليها باعتبارها ملكاً خاصاً، كما يُسأل عن الأضرار التي تسببها للغير، وتلتزم الإدارة بتمكينه من العين التي رُخصت لاستعماله، ومنع تعرض الغير له، والامتناع عن إصدار تراخيص تتعارض مع شغله للعين، كما يمتلك المنتفع حق الدفاع عن حقوقه في الشغل المستقر قبل الغير عن طريق دعاوى وضع اليد ومنع التعرض مادام الترخيص قائماً[٣].

- De Laubodere; Op. Cit, P. 200

وعموماً رفض التراخيص لأية أسباب ترجعها الإدارة إلى علل اقتصادية بحتة.

(١) د. د. زهير جرانة:– المرجع السابق، ص ٢٩٩.

(٢) تظهر أهمية التفرقة بين رخص الوقوف ورخص التطرق في فرنسا في تعيين السلطة المختصة بمنح الترخيص وبتحيل مقابل الانتفاع بالمال.

ففي الحالة الأولى يكون الاختصاص بذلك لسلطة الضبط، أما في حالة ترخيص التطرق فإن الاختصاص بمنح الترخيص وتحصيل المقابل يكون للجهة مالكة المال العام، والسبب في ذلك أن الاستعمال في الحالة الثانية يستوجب – لما ينطوي عليه من تعديل في وعاء المال العام – النظر إل مقتضيات حفظ المال وصيانته وهو ما تختص به الجهة المالكة له.

- د. محمد السناري:– المرجع السابق، ص ١٨٦.

(٣)د. محمد فاروق عبدالحميد:– المرجع السابق، ص ٦٩٠.

وأخيراً ينتهي الترخيص بالشغل المستقر للمال العام – كسائر التراخيص الإدارية – بنهاية المدة أو التنازل عن الترخيص أو وفاة المرخص له أو سحب الترخيص أو تركه.

ثانياً– التعاقد

الصورة الثانية من صور موافقة الإدارة على الاستعمال الخاص غير العادي للمال العام هي صورة العقد أو التعاقد، ومقتضاها يكون استعمال المال العام استعمالاً خاصاً بناءً على اتفاق يبرم بين الإدارة والمنتفع بالمال في صورة عقد من العقود الإدارية[1]، بمقابل يُعتبر أجراً على هذا الاستعمال، وليس رسماً.

وغالباً ما تكون شروط هذا الاستعمال محددة سلفاً، ويقتصر دور المتعاقد فيها على قبولها، ويُبرم العقد بإحدى الوسائل المعروفة في إبرام العقود الإدارية وهي المناقصات والمزايدات.

ومن الأمثلة على ذلك عقد التزام أو امتياز المرافق العامة، كأن تمنح الإدارة

---

(١) إذا كان القضاء الفرنسي قد جرى منذ البداية على اعتبار هذه العقود عقوداً إدارية، فإن القضاء المصري تردد في ذلك، فقبل إنشاء مجلس الدولة عام ١٩٤٦ اتجهت أحكام محكمة النقض إلى رفض تكييف العلاقة الايجارية بين الإدارة والمنتفعين بالمال العام على أنها عقد ايجار (انظر على سبيل المثال حكم المحكمة في ١٩٤٤/١١/٢٣ في الطعن رقم ١١٠ لسنة ١٣ ق، المجموعة، ص ٢٣٩)، وهو الاتجاه الذي سار فيه المجلس بعد إنشائه لفترة من الوقت (على سبيل المثال حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٥/١/٤، المجموعة، س ٩، ص ٢١١، وحكمها في ١٩٥٤/٢/٧، المجموعة، س٨ ، ص ٦٥٨)، ولكن سرعان ما استقرت أحكام المجلس على الاعتراف بالصفة الإدارية لعقود الاستعمال الخاص للمال العام ، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا "... أما إذا كان المال قد أُعد بطبيعته لينتفع به الأفراد انتفاعاً خاصاً بصفة مستمرة وبشروط معينة، فإن الترخيص به يتم من الجهة الإدارية المنوط بها الإشراف على المال العام، ويصطبغ الترخيص في هذه الحالة بصفة العقد الإداري وتحكمه الشروط الواردة فيه، والقواعد القانونية التي تنظم هذا النوع من الانتفاع، وهي ترتب للمنتفع حقوقاً تختلف في مداها وقوتها بحسب طبيعة وقيمة المال المقرر عليه".

- حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٦٦/١١/٢٦، المجموعة، س ١٢ق، ص ٢٨٢، وحكمها في ١٩٦٢/٣/٣١، المجموعة، س ٧ق، ص ٥٣٥.

أحد الأشخاص امتيازاً بشغل جزء من الشاطئ لبناء كبائن الاستحمام أو تأجير قطعة أرض لإقامة سلخانة، أو تخصيص أجزاء معينة من الأسواق العامة لبعض الباعة، أو إقامة مطعم أو مقهى على إحدى محطات السكك الحديدية أو في إحدى الحدائق العامة.

ويختلف هذا النوع من الاستعمال الخاص للمال العام عن نظام الاستعمال الخاص عن طريق التراخيص، حيث يكتسب المنتفع بالمال في الحالة الأولى حقوقاً أقوى من تلك التي تترتب على الحالة الثانية، فبينما يخضع المنتفع في حالة التراخيص لنظام القرارات الإدارية، فإن المنتفع في حالتنا هذه يخضع مركزه للنظام القانوني للعقود الإدارية، وبالتالي يصبح مركزه القانوني أكثر استقراراً وثباتاً في استعماله للمال العام، وإن كان الأمر لا يصل إلى حد الثبات المعروف في القانون المدني، نظراً لما تتمتع به الإدارة من سلطات واسعة تستمدها من الطبيعة الذاتية للعقود الإدارية في تعديل بنود العقد وإلغائه للمصلحة العامة دون خطأ أو تقصير من جانب المتعاقد معها، وإن كان هذا لا يمنع من حق المنتفع في المطالبة بالتعويض المناسب عن الأضرار المالية التي أصابته جراء ذلك، عكس حالة الترخيص حيث لا يستحق المنتفع تعويضاً، إذا قامت الإدارة باستخدام حقها في إنهائه، كما أن هذا التعاقد يعطي سلطات أكبر للقاضي حيث يخضع لرقابة القضاء الكامل، بينما تخضع التراخيص لرقابة قاضي الإلغاء.

ولا تفقد الإدارة في هذا العقد كل سلطاتها، وإنما تتمتع بسلطات معينة كالرقابة والإشراف وتوقيع الجزاءات، كما أن لها أن تتخذ من الاجراءات ما تراه كفيلاً بالمحافظة على تخصيص المال للمنفعة العامة أو لصيانة النظام العام، أو لتحقيق أية مصلحة عامة أخرى[1].

---

(١) د. محمد السناري:- المرجع السابق، صفحتي ١٨٨ – ١٨٩.

ويقترب أحكام الشغل عن طريق العقد من صورة الشغل المستقر في طول مدة الترخيص، وحق المنتفع في إقامة منشآت ثابتة على المال العام، فضلاً عن تماثل أهداف المنتفعين في الحالتين، حيث يستهدف المنتفع تحقيق أهداف اقتصادية عن طريق استثمار الجزء المخصص له، وهو ما يؤدي إلى رفع قيمة المقابل التي يقوم بدفعها للإدارة في سبيل الحصول على الترخيص، ويتحدد المركز القانوني للمنتفع والإدارة في ضوء النظرية العامة للعقود الإدارية، وما تم الاتفاق عليه صراحةً في بنود العقد، ونحيل في بيان مركز المتعاقدين إلى المراجع المتخصصة في العقود الإدارية.

وينتهي الاستعمال التعاقدي للمال العام بانقضاء مدة العقد، حيث لا يستطيع المنتفع إجبار الإدارة على التجديد، متى قدرت لأسباب تتعلق بالصالح العام إنهاء العقد، كما تُعتبر مخالفة المنتفع لشروط التعاقد من الأسباب التي تجيز للإدارة فسخ العقد، وفي كل الأحوال تنتهي العلاقة التعاقدية بين الإدارة والمنتفع بوفاة الأخير أو خروج المال محل التعاقد من نطاق التخصيص للمنفعة العامة[1].

ومتى انتهى العقد وجب على المتعاقد إخلاء المال العام، وإزالة جميع الإشغالات التي أضيفت عليه بما فيها المنشآت ما لم تفضل الإدارة الاحتفاظ بها.

وفي نهاية حديثنا عن الاستعمال الخاص للمال العام نود أن ننوه أنه أجدى للإدارة أن تلتزم باللجوء إلى إسلوب الترخيص في حالة الاستعمال الخاص غير العادي للمال العام، وإلى إسلوب التعاقد في حالة الاستعمال الخاص العادي، ذلك أن الترخيص يخول جهة الإدارة سلطات أوسع مما لو سلكت طريق العقد الإداري.

تم بحمد الله وتوفيقه،،،

***

(1) Godfrin:- Droit Aministratif des biens, 1978, P. 87.