دفاتر السياسة والقانون الـمجلد: 15 / العدد: 02 (2023) ص ص: 178 - 200

الوسائل المقررة للإدارة في إزالة التجاوز على الأموال العامة للدولة في التشريعات الأردنية

الدكتور محمد عبد الله الشوابكة

أستاذ القانون العام المشارك

كلية الحقوق – جامعة ظفار – سلطنة عُمان

تاريخ الإرسال: 10/29 / 2021* تاريخ القبول 2022/01/02 * تاريخ النشر: 07/ 06 /2023

الملخص

للأموال العامة أهمية كبيرة نتيجة دورها الهام في تمكين الإدارة من القيام بوظائفها وواجباتها وأن أي تجاوز على هذه الأموال سوف يؤدي إلى تعطيل الإدارة عن الوفاء بالتزاماتها ووظائفها ومن ثم تأثير ذلك على مصالح المجتمع، وعلى ذلك هدفت الدراسة إلى وضع الحلول المناسبة للحد من كثرة التجاوزات الحاصلة على الأموال العامة، والمعوقات التي تواجه الإدارة، لذلك تركز البحث حول الوسائل المقررة للإدارة في إزالة التجاوز عن المال العام ولبيان أهذه الوسائل كافية أم تحتاج إلى تدخل تشريعي مع الحفاظ على حقوق وحريات الأفراد، وقد تم التوصل إلى نتائج عدة من أبرزها أن الأموال العامة قد أسبغ عليها بحماية استثنائية من خلال ما تضمنته الأحكام الدستورية والقانونية في الأردن والتي بموجبها منحت للإدارة سلطات استثنائية للحفاظ على المال العام ومنع التجاوز عليها. وأهم التوصيات تمثلت بضرورة توحيد القرارات التي تصدرها الإدارة بإزالة التجاوزات على الأموال العامة عن طريق التنفيذ المباشر (الجبري) من خلال تشكيل هيئة إدارية مختصة لهذا الغرض وترجع إليها جميع الجهات الإدارية بوصفها جهة صاحبة اختصاص.

كلمات دالة: الإدارة العامة، المال العام، التجاوز على المال العام، القرارات الإدارية، الضبط الإداري.

Abstract

funds and to indicate whether these means are sufficient or need to be addressed. To legislative intervention while preserving the rights and freedoms of individuals, several conclusions have been reached, most notably that public funds have been granted exceptional protection through the constitutional and legal provisions of Jordan, under which the administration was given exceptional powers to preserve public funds and prevent abuse. The most important recommendations were the need to standardize the decisions issued by the Administration to eliminate abuses of public funds through direct (forced) implementation through the formation of a competent administrative body for this purpose and to which all administrative bodies refer as competent..

Words: Public administration, public money, overreach on public money, infringement of public money

المقدمة

كانت الأموال وما زالت تمثل العصب المهم لمؤسسات الدولة كافة من اجتماعية واقتصادية وعسكرية وغيرها، وترمي الدول وغيرها من أشخاص القانون العام إلى تخصيصها للمنفعة العامة، وهذا التخصيص يستوجب في الواقع أن ينفرد هذا المال بقواعد حماية خاصة تتميز عن قواعد حماية المال الخاص وذلك حتى يتحقق له الاستمرار في تأدية وظائفه على النحو المنشود، لذلك حرصت معظم التشريعات على أن تتضمن كثيراً من القواعد التي تكفل حمايتة.

فضلاً عن حماية الدستور هناك حماية مدنية وأخرى جزائية للمال العام، أما المدنية فبموجبها تم منع إجراء أي تصرف على المال العام طيلة فترة تخصيصه للنفع العام، وكذا عدم جواز الحجز عليه أو تملكه بالتقادم، أما المشرع الجنائي فقد قرر حماية جزائية للمال العام إذ لا يكتفي بتقرير عقوبة للاعتداء العمدي على المال العام كما هو الحال في خصوص الاعتداء على الأموال الخاصة وإنما بالإضافة إلى تشديد هذه العقوبة.

كما يقرر المشرع غالباً مجموعة من الأحكام الإجرائية العامة بهدف ضمان استمرار المنافع العامة المخصصة، وتقوم الدول بدورها بحماية هذه الأموال والمحافظة عليها من التجاوزات الواقعة عليها بواسطة وسائل قانونية ومادية، حيث تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة إصدار قرارات إدارية تكون ملزمة في حق المخاطبين بها وإحداث آثار قانونية، من خلال التغيير في المراكز القانونية، لحماية تلك الأموال، وهناك وسائل أخرى أخرة بيد الإدارة منحها المشرع لكي تحافظ على الأموال العامة وإزالة التجاوز عليها.

مشكلة الدراسة:

تتمثل في بيان مدى فعالية الوسائل القانونية والمادية في إزالة التجاوز عن الأموال العامة للدولة، وذلك لأن التجاوزات التي يقوم بها سواء الموظف العام أو الأفراد على المال العام يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة وعدم الانتفاع بالمرافق العامة للدولة وعدم قدرة الدولة على القيام بالمهام الملقاة على عاتقها من تقديم الخدمات الضرورية للمواطنين، لذلك تكمن المشكلة الرئيسية في الإجابة على السؤال التالي: "**هل المشرع الأردني قد وضع ها بيد الإدارة وسائل قانونية كفيلة وكافية بحيث تمكنها من مواجهة حالة التجاوز على الأموال العامة؟ وما هو دور الإدارة في إنفاذ تلك الوسائل؟**".

أهداف الدراسة:

تهدف إلى وضع الحلول المناسبة للحد من كثرة التجاوزات الحاصلة على الأموال العامة، والمعوقات التي تواجه الإدارة، لذلك يتركز البحث حول الوسائل المقررة للإدارة في إزالة التجاوز عن المال العام ولبيان أهذه الوسائل كافية أم تحتاج إلى تدخل تشريعي مع الحفاظ على حقوق وحريات الأفراد، لعل هذا البحث يشكل مساهمة بشيء متواضع في حل مشكلات التجاوز على المال العام.

أهمية الدراسة:

تنبع من أهمية الأموال العامة ودورها في تمكين الإدارة من القيام بوظائفها وواجباتها، وأن أي تجاوز على هذه الأموال سوف يؤدي إلى تعطيل الإدارة عن الوفاء بالتزاماتها ووظائفها ومن ثم تأثير ذلك على مصالح المجتمع، والسبب الذي دفع للكتابة بهذا الموضوع هو كثرة التجاوزات على الأموال العامة وخاصة العقارية وعدم وضع الحلول الجذرية والناجعة للحد من هذه التجاوزات والاعتداءات، وبالتالي ضمان حمايتها من العبث والاستيلاء من قبل العابثين بمقدرات البلاد.

أسئلة الدراسة:

تحاول الدراسة الحالية أن تجيب على سؤال هام ورئيس وهو: ما هي وسائل حماية الأموال العامة في التشريعات الأردنية؟ وتتم الإجابة عن هذا التساؤل من خلال إجابة الأسئلة الفرعية التالية:

- ما مفهوم المال العام في القانون الأردني؟
- ما طرق الحماية الإدارية للمال العام؟
- ما المقترحات أو التوصيات التي من شأنها أن تفيد من دراسة وتحليل الحماية الإدارية للمال العام؟

منهج الدراسة: سيتم اتباع المناهج التالية:

1. **المنهج الوصفي:** وذلك من خلال وصف القوانين والتشريعات التي لها صلة وثيقة بموضوع آليات حماية الأموال العامة وأخصها الإدارية.
2. **المنهج التحليلي:** أي تحليل التشريعات والنصوص القانونية بما يوضح المقصود بالحماية الإدارية للمال العام والفائدة المترتبة عليها.

المبحث الأول

ماهية المال العام وأساس حمايته

تُمثّل الأموال العامة الوسيلة المادية التي تستعين بها الإدارة لأداء وظيفتها في اشباع حاجات أفراد المجتمع، في حين يُمثّل الموظفون العموميون الوسيلة البشرية، وتتعدد عناصر المال العام وتنقسم

محتوياته إلى عدة تقسيمات تباينَ موقف الفقه حول تصنيفها وتعدادها، حيث ظهرت فكرة الأموال العامة أول مرة في ظل الدولة الرومانية حيث تم تقسيم الأشياء إلى أشياء داخلة في التعامل وخارجة عن دائرة التعامل، ومنها ما هو مخصص للمنفعة العامة لكل الأفراد، ومنها ما هو مخصص للجماعات العامة[1].

ثم انتقلت هذه الفكرة إلى فرنسا حيث صدر القانون المدني الفرنسي سنة 1804 الذي أطلق مصطلح "الدومين العام" لأول مرة على أموال الدولة دون أن يفصل بين ما هي أموال عامة وما هي أموال خاصة. واستمر الوضع على ذلك حتى بدأ الفقه بالمناداة بالتفريق بينهما، وكان أول من نادى بهذه التفرقة الفقيه الفرنسي"proudhon" برودون، وقد طبّق القضاء في فرنسا هذا التمييز في أحكامه، ثم صدرت بعض التشريعات التي تميّز بينها، ومن أول هذه التشريعات: التشريع الصادر في 26 يونيو 1851 بخصوص الملكية العقارية في الجزائر[2]. وعليه لتوضيح ماهية التجاوز على المال العام سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، وهما:

المطلب الأول

مفهوم المال العام

الأموال العامة هي العقارات والمنقولات التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة، إذ تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل وقد تكون العقارات كالسكك الحديدية بتجهيزاتها أو منشآت توليد الكهرباء أو تجهيزات إعداد المياه الصالحة للشرب، أو مباني الوزارات والبلديات والهيئات العامة، أوقد تكون منقولات مثل السفن المملوكة للدولة مدنية أو حربية والأسلحة والذخائر والطائرات الحربية والمدنية[3].

وتكون تلك الأموال ليست مخصصة مباشرة للنفع العام الذي يقوم عليه المرفق العام، بل قد تكون مخصصة للمنفعة العامة للجمهور أي لعامة الناس مباشرة مثل الشوارع والميادين والساحات العامة والمقابر والحدائق وكذلك شواطئ البحار، فهي أموال عامة عقارية يستعملها جمهور الناس مباشرة وبدون أن تكون مخصصة مباشرة لمرفق عام معين[4].

([1])محمد أحمد عبد المحسن الفريحات، الحماية القانونية للمال العام ، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 1996، ص65.

([2])عبد القادر عودة، التشريع الجزائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، مؤسسة الرسالة، ط12، بيروت، 1993ص 86.

([3])محمود نجيب حسني، جرائم الاعتداء على الأموال في قانون العقوبات اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، 1975، ص32.

([4])محمد أحمد عبد المحسن الفريحات، مرجع سابق، ص123.

ولكن سواء كانت هذه الأموال لازمة لسير المرافق العامة أم مخصصة لاستعمال جمهور الأفراد مباشرة كلهم أو بعض فئاتهم، فهناك شيء يجمع بينهما وهو كونهما يحققان منفعة عامة لمصلحة المواطنين، هذه هي الأموال العامة أو أموال الإدارة العامة. وتتميز بأن القانون الإداري يضفي عليها حماية قانونية استثنائية، هذه الحماية تجعلها تتمتع بامتيازات قانونية لا مثيل لها بالنسبة لمركز الأموال الخاصة للأفراد في القانون المدني، ولكن الدولة والأشخاص العامة الأخرى بجانب أموالها العامة ذات الحماية الاستثنائية على وفق القانون الإداري قد تملك أموالاً وهي تعد أموالاً خاصة مثل أموال الأفراد تماماً، فتخضع لأحكام القانون الخاص أي القانون المدني، مثال ذلك مزرعة خاصة تملكها الدولة وغير مخصصة للمنفعة العامة بل تكون محددة للاستثمار.

وتُقسّم أموال الدولة على أموال خاصة، وهي التي تخضع للقانون الخاص من ناحية التعامل بها، وأموال عامة وهي الأموال المنقولة والعقارية التي تملكها الدولة وأشخاص القانون العام الأخرى، والتي تخصص للمنفعة العامة وتخضع للقانون والقضاء الإداريين في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج ، ويرى بعض الفقهاء أن التمييز بين هذه الأموال "خاصة تملكها الإدارة" وعامة من إبداعات الفقه الذي ميّز في شروحاته وتعليقاته على المادة 538 وما بعدها من القانون المدني الفرنسي بين الأموال العامة وهي المخصصة للانتفاع العام، وبين أموال الدولة الخاصة[1] .

وأخيراً استقرّ الفقه على تعريف المال العام هو: العقارات أو المنقولات التي تملكها الدولة، أو الأشخاص الإدارية العامة الأخرى والمخصصة للمنفعة العامة والتي تخضع للنظام القانوني العام أي القانون الاداري والقضاء الإداري؛ سواء كان المال مخصصا للاستعمال العام المباشر، أو مخصصاً للمرفق العام، وقد جرت محاولات فقهية بجعل كل أموال الدولة أموالاً عامة دون أن يكون هناك أموال دولة خاصة وأموال دولة عامة إلا أن جانباً من الفقه لازال يؤيد التقسيم التقليدي لأموال الدولة بالرغم من أن التقريب بينهما مستمر فقهاً، وبدورنا نؤيّد الرأي القائل بجعل كافة الاموال العائدة للدولة أموالاً عامة تخضع للقانون الإداري، وتكون المنازعات بشأنها خاضعة للقضاء الإداري. وينبغي خضوع كافة اموال الدولة للحماية التي يقررها القانون مدنية وجزائية وهي حماية أقوى وأكبر أثراً من تلك الحماية المقررة للأموال الخاصة بالأفراد أو الشركات أو الهيئات الخاصة.

تعتبر فرنسا مهد القانون الإداري وأصل نشأته، ويعتبر قانونها المدني أول من فرّق بين أموال الدولة العامة والخاصة. وسميّت الأولى بأموال "الدومين العام" والأخرى "الدومين الخاص". لتنتقل فيما بعد عن طريق الفقه الفرنسي إلى التشريعات الأخرى ومن ضمنها العربية، فهذا القانون المدني الأردني وفي المادة (60) منه قد بينت بأن "العقارات

[1]) عبد الاله النوايسة، الجرائم الواقعة على الأموال، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان2004، ص43.

والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون تعد أموالاً عامة، وبذات الوقت لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملُّكها بالتقادم".

وبمقتضى ذلك يجب لاعتبار المال عاماً توافر شرطين[1]: **الأول:** أن يكون المال مملوكاً للدولة أو لإحدى الأشخاص المعنوية العامة. **والثاني:** أن يتم تخصيص المال للمنفعة العامة، ويتم التخصيص للمنفعة العامة وفق المادة المشار إليها بأحد الأساليب التالية: **بالفعل:** ويتم ذلك بأن يكون المال متاحاً للانتفاع به مباشرة للجمهور دون أن تتدخل السلطات في ذلك بقانون أو قرار، كأن يقوم الأفراد بالانتفاع بالطرق العامة والشواطئ والحدائق، وفق ما يمكن تسميتها بالأموال العامة بطبيعتها.

وبرأي الباحث أن المال العام هو المال المخصص لتسيير وإدارة المرافق العامة وإن لم يقصد الانتفاع المباشر فيها طالما أنها أصلاً مخصصة لخدمة المرفق العام نفسه، ولأداء الخدمات التي تنشأ من أجلها فالمدارس والجامعات يستخدمها قطاعات من الجمهور ولا يقصد منها الانتفاع من البناء لأن هذا البناء اصلاً مخصص لخدمة المرافق العامة، ولأداء الخدمات التي ينشأ من أجلها ألا وهي خدمة التعليم.

المطلب الثاني

الأساس الدستوري والقانوني لحماية المال العام

استخدم المشرع الأردني اصطلاح أموال العامة مملوكة للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة في كل من الدستور، وفي القانون المدني وفي قوانين المؤسسات العامة وفي القوانين الأخرى، حيث جاء الدستور الأردني في المادة (11) منه على أنه: "لا يستملك ملك أحد إلا للمنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين في القانون...."، حيث أن الدستور الأردني لم يأتي صراحة على نص حول التفرقة بين المال العام والمال الخاص لذا يجب على الأفراد الرجوع إلى ما جاء في القوانين وأخصها القانون المدني في المادة (1/60) والتي سبق الإشارة إليها باعتبارها قد أخذت بالنظرية التقليدية التي ابتدعها الفقه والقضاء الفرنسي بالتمييز بين المال العام والمال الخاص المملوك للدولة. وفي ذات السياق وفي المادة (2/1078) من ذات القانون تجدها تتحدث عن "العقار الأميري" والتي تدعو فيه إلى عدم جوازية التصرف فيه ووقفه ولا الوصاية به إلا إذا تخلت عنه الحكومة وفق

[1]) نوفل على عبد الله الصفو، الحماية الجزائية للمال العام، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2015.، ص 45.

مسوغات قانونية سليمة. أيضاً المادة (1/1080) من نفس القانون والتي نصت على " اعتبار الأراضي الموات والتي لا مالك لها أموال للدولة....".

ويلاحظ أن المشرع الأردني لم يورد أمثلة للأموال العامة في القانون المدني تاركاً الأمر للقضاء الإداري لكي يحدد ما يعتبر من الأموال العامة وذلك بحسب حالة النزاع المعروض عليه، وغالباً ما يأخذ القضاء بمعيار فيما إذا كان المال مخصصاً لمنفعة عامة أم لا، لكي يميزه عن الأموال الخاصة المملوكة للدولة، سواء كانت مخصصة بموجب قوانين أو أنظمة كما هو الحال في قانون الاستملاك، أم كانت هذه الأموال مخصصة فعلياً لمنفعة عامة، كأن يعتاد الجمهور على استعمال أرض مملوكة للدولة كطريق للوصول من مكان لآخر[1].

ولا يمكن أن تتحقق صفة المال العام ويتوفر لها الحماية إلا بتوافر شرطين أساسيين، وسوف يتم تناولهما على النحو الآتي:

الشرط الأول: ملكية الأموال تعود للدولة أو لإحدى وحداتها المعنوية

ينطبق وصف المال العام محل الحماية الدستورية والقانونية على الأموال التي تعود ملكيتها للدولة سواء كانت عقارات أم منقولات وسواء كانت الهيئات أو الوحدات الإدارية التابعة للدولة التي تملكها محلية أم مرفقية، فالأموال التي تملكها المحافظة أو البلدية أو الهيئات العامة هي أموال تملكها الدولة، وعليه فإن أموال المؤسسات العامة الرسمية باعتبارها من الأشخاص المعنوية العامة تعتبر أموالاً عامة[2].

ولا يختلف انطباق وصف العمومية على المال تبعاً لإدارات مركزية أم لامركزية فهو يشملها جميعها سواء أكانت إقليمية كالبلديات أو إدارات أو مرفقية كالمؤسسات العامة[3].

وترتيباً على ذلك تخرج الأموال العائدة للمؤسسات الأهلية ذات النفع العام من دائرة الأموال العامة حيث وأنه وإن كان قسم من أموال تلك المؤسسات مملوك للدولة إلا أن معظم أموالها هي أموال خاصة تعود للمساهمين وتخضع في حساباتها وإدارتها المالية لقواعد القانون الخاص وقانون الشركات ولا يوجد نص يجعل أموالها غير خاضعة لطرق التنفيذ العادية[4].

---

[1]) نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة، ط1، الكتاب الأول، عمان، 2011، ، ص359.

[2])) نوفل على عبد الله الصفو، مرجع سابق، ص54.

[3]) عبد الاله النوايسة، مرجع سابق، ص113.

[4]) مثل مؤسسة تسويق المنتجات الزراعية الأردنية والذي اعتبر ديوان تفسير القوانين بموجب القرار رقم 6 لسنة 1969 بأنها أموالاً خاصة.

أما تلك الأموال المملوكة للشركات الخاصة حتى وإن ساهمت الحكومة في رأس مالها، أو كانت شركات عامة مساهمة ومشتركة بين الأردن أو دولة أخرى، فإن أموالها لا تكتسب صفة العمومية وان اكتسبت تلك الشركات الطابع الدولي وبالتالي تخرج من نطاق المال العام[1].

كما يعتبر أغلب الفقه أن من قبيل الأموال العامة أموال المنظمات المهنية باعتبارها من الأشخاص العامة كالنقابات المهنية مثل المحامين، الأطباء، المهندسين، الصيادلة...وغيرها، دون اعتبار النقابات العمالية من هذا القبيل حيث اعتبرت من أشخاص القانون الخاص ولا تعتبر أموالها من قبيل الأموال العامة وقد استقرت أحكام القضاء الإداري الأردني على أنها من المرافق العامة المهنية تتمتع بالعديد من امتيازات القانون العام، كفرض الرسوم الإجبارية وإصدار القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية وغير ذلك من الامتيازات الضرورية لضمان حسن تسيير المرافق العامة الذي تتولى النقابة مهمة إدارته.[2].

ويرى الباحث ضرورة اعتبار الأموال المملوكة للنقابات المهنية من قبيل الأموال العامة ما دام الاتفاق حاصل بين الفقه والقضاء على أنها من أشخاص القانون العام، وما دامت هذه الأموال مخصصة لخدمة النشاط النقابي، أما الأموال الأخرى والتي تمتلكها المنظمات المهنية والتي لا تكون مخصصة لخدمة النشاط النقابي فلا يجب اعتبارها من قبيل الأموال العامة لأنها لا تحقق الشرط الثاني من شروط الأموال العامة وهو أن تكون مخصصة للمنفعة العامة.

الشرط الثاني: ان تكون الأموال مخصصة لتحقيق النفع العام

معيار التخصيص هذا. ومقتضاه: أن المال يكون عاماً طالما تم تخصيصه لتحقيق النفع العام، وقد اختلف الفقه في الطريق الذي يتم فيه تخصيص المال للنفع العام، فقد ذهب العميد " *Hauriou* إلى ضرورة أن يكون تخصيص المال للمنفعة العامة بقرار من الإدارة – في حين أضاف *Waline* إلى ذلك: أن المال العام يجب أن يكون ضرورياً ولازماً لتسيير المرفق العام، وتحقيقه المصلحة العامة ولا يمكن الاستغناء عنه أو الاستعاضة عنه بسهولة. وأيًّا كانت طريقة التخصيص؛ فقد استقر الرأي الفقهي والقضائي على أن الأموال العامة: تلك هي المملوكة لإحدى الجهات الإدارية والمخصصة للمنفعة العامة[3].

---

[1]) من أمثلة هذه المرافق شركة النقل البري العراقية الأردنية والشركة الأردنية السورية للنقل البحري.

[2]) عدل عليا، رقم (85) لسنة 1988م، منشورات مركز عدالة للمعلومات القانونية.

[3]) محمد أحمد عبد المحسن الفريحات، الحماية القانونية للمال العام ، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 1996.، ص 36.

وتعتبر الأموال العامة مخصصة للمنفعة العامة بالفعل إذا كان يستخدمها الجمهور بشكل مباشر، ومن ذلك استخدامه للطرق والميادين العامة والمنتزهات العامة والقناطر والجسور وشواطئ البحار، أو بشكل غير مباشر وذلك من خلال مرفق من المرافق العامة للدولة باستخدام الأفراد للمصالح الحكومية والسكك الحديدية والمستشفيات والمحاكم ....وغيرها[1].

وبالمقابل فإن المال العام يفقد صفته العامة إذا ما انتفى شرط تخصيصه للمنفعة العامة سواء كان هذا الانتفاء فعلياً أم بموجب قانون أو مرسوم أو قرار فإذا ما صدر قانون أو قرار ينهي تخصيص المال للمنفعة العامة فتفقد هذه الأموال صفتها العمومية حتماً أو بشكل فعلي كأن تنتهي الغاية التي من أجلها تم تخصيص تلك الأموال[2].

أما في التشريع الأردني فقد تبين بأنه جاء على شيء من التحديد للمال العام كما نصت على ذلك المادة (60) مدني والمشار إليها سابقاً، وهو ما يعطي إشارة إلى طبيعة تحديد معيار للمال العام. إذ جاء فيها " أن جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الحكمية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون أو النظام تعتبر أموالاً عامة ولا يجوز في جميع الأحوال التصرف في هذه الأموال أو الحجز عليها أو تملكها بمرور الزمن".

ويتضح من ذلك أن المشرع الأردني تبنى معياراً موضوعياً وهو معيار التخصيص للمنفعة العامة كما يلاحظ أن المشرع الأردني أثبت صفة العمومية للأموال المنقولة للدولة متى كانت مخصصة للنفع العام، دون أن يقصر المال العام على غير المنقولة.

المبحث الثاني

وسائل الحماية الإدارية لإزالة التجاوز على المال العام

تتجلى الأهمية البالغة للأموال العامة من خلال ارتباطها الوثيق بحياة الأفراد وتحقيقاً لاشباع حاجاتهم من خلال ما تقدم المرافق العامة والأموال العامة من خدمات لهم، ولكي لا يتأثر سير المرافق العامة فيتوجب على الإدارة حمايتها بطرق وأساليب إدارية، وهو ما يطلق عليه بالحماية الإدارية لأموال الدولة.

ويأتي هذا النوع من الحماية في سلسلة من أنواع الحمايات التي يختص بها المال العام، ولا غرو في ذلك أن أموال الدولة العامة والخاصة تعد من الوسائل التي تستعين بها الإدارة في أدائها لوظائفها جنباً إلى جنب مع وسائل أخرى أهمها الموظف العام، وامتيازات السلطة العامة (إصدار

[1]) محمد محمود عليوة، حماية المال العام، شركة ناس، القاهرة، 2016، ص180.

[2]) مجد ابراهيم محمد الكلوب، أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد، أطروحة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية، عمان، الأردن، 2013، ص34.

قرارات إدارية، وحق التنفيذ المباشر)، وغير ذلك من الوسائل والامتيازات وينسحب كذلك الأمر على الأموال الخاصة للدولة عند تحويلها للأموال العامة عندما تخصص للمنفعة العامة، مما يبرر إحاطتها أيضاً بنوع من الحماية يختلف عن تلك المقررة لأموال الأفراد الخاصة وهذا الاتجاه الذي سلكته أغلب التشريعات[1].

وتتمتع الإدارة وهي بصدد إدارتها لأموالها العامة بامتيازات السلطة العامة، فما تصدره بهذا الشأن من قرارات تعتبر قرارات إدارية إضافة إلى تمتعها بحق التنفيذ المباشر الذي يعني أن تقوم الإدارة نفسها بتنفيذ قراراتها في مواجهة الأفراد تنفيذاً جبرياً دون الحاجة إلى القضاء إذا لم ينفذها الأفراد طوعاً واختياراً، وهذا الامتياز ممنوح للإدارة يعتبر خروجاً عن الأصل العام والذي يقضي بأن الأفراد لا يأخذون حقهم بيدهم عند منازعة الغير لهم في هذا الحق، إذ يتوجب عليهم مراجعة القضاء بوصفه صاحب الولاية العامة، في الطعن بالمنازعات ليقرر لهم حقوقهم ويُعطي كل ذي حق حقه، أما الإدارة فإنها تخرج عن الأصل من ناحيتين فهي تصدر قراراً إدارياً بنفسها وتنفذه على الأفراد ابتغاء تحقيق الصالح العام[2].

وتتمثل الحماية الإدارية في جميع ما تتخذه الإدارة من وسائل قانونية ومادية لحماية المال العام من أي اعتداء أو مساس ورد أي خطر يهدده سواء اتخذ ذلك شكل إجراءات ضبط إداري أم شكل إجراءات تنظيمية لاستعمال المال العام والتعامل معه[3]. ولتناول وسائل الحماية الإدارية للمال العام ومنع التجاوز عليها سيتم تناول ذلك من خلال القرارات الإدارية وكذا في نطاق العقود الإدارية في مطلبين.

المطلب الأول

الحماية الإدارية للمال العام من خلال القرارات الإدارية لإزالة التعدي

قد منح الدستور الأردني رقم 52 وتعديلاته في المادة (114) منه السلطة التنفيذية الحق في إصدار أية أنظمة أو قرارات يتم بموجبها مراقبة المال العام وتخصيصه وإنفاقه.

وبناءً عليه يحق للإدارة لغاية تحقيق هدفها في توفير الحماية والمحافظة على المال العام إصدار أنظمة وقرارات فردية، ومن أبرز الأمثلة على القرارات الإدارية التي تتخذها السلطة الإدارية من أجل المحافظة على الأموال العامة قراراتها في مجال المناقصة العامة، فعندما ترى السلطة

---

[1]) عبد المجيد مشرق عبد العليم، الوجيز في القانون الإداري، ج2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص143.

[2]) سليمان الطماوي، نشاط الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1952، ص53.

[3]) علي خطار شطناوي، صلاحية الإدارة في فرض غرامات التأخير بحق المتعاقد معها، بحث منشور، مجلة الحقوق جامعة الكويت، العدد الأول، 2002، ص43.

الإدارية أنه ليس من مصلحة الدولة إبرام مناقصة مع شخص ما، لها أن تصدر قراراً برفض تلك المناقصة لأن إبرامها سيؤثر على المال العام. حيث أنه إذا كان التوقيع على العقد الإداري بصورة عامة يستلزم إصدار قرار إداري سواء صدر الأخير بصورة صريحة أم ضمنية، فإن رفض التوقيع على ذلك العقد يتطلب أيضا صدور قرار إداري بذلك، والذي يمكن أن يصدر بشكل صريح أو ضمني، ويعد من القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري إذ لا يوجد ما يمنع من الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري[1].

وتتصف القرارات الإدارية من حيث مداها إلى قسمين أساسيين، قرارات إدارية غير تنظيمية (فردية أو جماعية) وقرارات إدارية تنظيمية، فالأولى تعالج حالات فردية أو جماعية أي تتعلق بفرد معين أو بمجموعة معينة من الأفراد أما الثانية إذ أنها تضع القواعد العامة المجردة تطبقها على أعداد غير محددة من أفراد المجتمع.

أولاً: القرارات الإدارية التنظيمية

ويقصد بها تلك التي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الحالات الفردية وتسمى أيضاً الأنظمة الإدارية أو المراسيم العامة، والأنظمة الإدارية تشبه القوانين التي لها صفة عامة وغير شخصية، إلا أنها تختلف عن القوانين العادية من حيث الجهة التي تصدر عنها، فالسلطة التنفيذية هي من تصدر الأنظمة بينما القوانين تصدرها السلطة التشريعية، ومن جهة أخرى القوانين لا تخضع لأي رقابة قضائية بينما تخضع الأنظمة لرقابة القضاء، فضلاً عن أن القوانين من حيث القوة والتدرج أعلى مرتبة من الأنظمة، بحيث لا يجوز للأنظمة أن تخالف نصاً قانونياً.

وتتمتع الجهة الإدارية بسلطة واسعة في إصدار اللوائح والقرارات التي تعني بتحديد أموال الدولة، طبيعية كانت أو حكمية وهي ما تسمى بالقرارات التنظيمية وهذه السلطة لا تقل أهمية فيما يتعلق بحماية المال العام عن سلطة الإدارة في إصدار قرارات الإزالة فيما يتعلق بالتعديات الواقعة على المال العام، وتعتبر هذه القرارات التنظيمية ذات أثر كاشف فيما يتعلق بالأموال العامة الطبيعية، فالإدارة وعند إصدارها القرارات التنظيمية المتعلقة بالأموال العامة تقوم بمتابعة وكشف الحدود الطبيعية التي أوجدتها الظواهر الطبيعية[2].

فالقرارات التنظيمية المتعلقة بالأموال العامة الحكمية تكون ذات أثر منشئ تتقيد فيها الإدارة بمقتضيات الصالح العام ومدى تحقيق هذه الأموال للمنفعة العامة، حيث جاء في قرار لمحكمة العدل

---

[1]) عبد المجيد مشرق عبد العليم، مرجع سابق، ص143.

[2]) مخلد توفيق مشاوش خشمان، والحسين، محمد يوسف، العقود الإدارية وجزاءاتها في فقه القضاء الأردني والقضاء المقارن، بحث منشور في الجامعة الأردنية- عمادة البحث العلمي، 2016، ص54.

العليا الأردنية بأنه: "إن فتح المقالع ونقل المواد الحجرية تخضع للترخيص بمقتضى المادة (49) من قانون تنظيم شؤون المصادر الطبيعية رقم 12 لسنة 1968 والمادة الثالثة من نظام المقالع رقم 8 لسنة 1971 وأن سلطة الإدارة في منح هذه التراخيص سلطة مقيدة وفق الشروط المحددة في القانون ولا تجيز المادة 4/ج من نظام المقالع رقم 8 لسنة 1971 فتح مقلع وإعطاء الترخيص بذلك إذا كانت المسافة بين المقلع المراد ترخيصه والمناطق المشجرة تقل عن كيلو متر"[1].

كما يحق للإدارة في وقف وإزالة الاعتداء عليها بالطريق الإداري عن طريق إصدار قرارات الإزالة حيث يكون للحاكم الإداري الحق في اتخاذ مايراه من إجراءات بغية حماية أموال الدولة وإزالة أية اعتداءات تقع عليها، كما تظهر أوجه الحماية للمال العام من خلال إصدار قرارات وأوامر أو ترخيص بقصد التنظيم أو تقييد حقوق الأفراد أو حرياتهم للمحافظة على المال العام، ومثال ذلك الأمر الصادر لشخص معين لهدم منزل آيل للسقوط أو الترخيص بجزء من المال العام للاستعمال الخاص كأن ترخص لصاحب أحد المقاهي بوضع كراسي على رصيف الشارع العام وتلك القرارات تخضع للقواعد العامة للقرارات الإدارية[2]، وهذا ما أكدته محكمة التمييز الأردنية بالقول بأنه: "يستفاد من الفقرة الأولى من المادة (64) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 1966 يجيز للسلطات التنظيمية أن تصدر قراراً بإزالة أية إنشاءات بالية أو خطرة تشكل مكرهة صحية إلا أن تنفيذ القرار لا يكون إلا بعد تبليغ المالك أمراً أن يزيل تلك الانشاءات على نفقته الخاصة خلال المدة المعينة في الأمر حتى إذا تخلف بعد التبليغ يكون لسلطة التنظيم حق إزالتها"[3].

ثانياً: التنفيذ المباشر

تتمتع الإدارة بأهم امتيازات القانون العام وهو التنفيذ المباشر في سبيل الحفاظ على المال العام، وهو أكثر خطورة على الحقوق والحريات الفردية وأنجعها أثراً، ويتمثل ذلك بما تتمتع به الإدارة في تنفيذ قراراتها جبراً باستخدام أساليب السلطة العامة إذا ما تم رفض قراراتها طوعاً واختياراً، إذ تعفى الإدارة نفسها من اللجوء إلى القضاء لتنفيذ قراراتها، لذلك تقوم بتنفيذها مباشرة دون حاجة للالتجاء إلى القضاء. لذا تنفذ قراراتها على الأفراد مباشرة دون اللجوء إلى اتخاذ الإجراءات القضائية.[4].

---

[1]) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1987/197 والمنشور بتاريخ 1988/8/22.

[2]) نوفان منصور العجارمة، رمضان محمد بطيخ، مبادئ في القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، اثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص318.

[3]) محكمة التمييز الأردنية، قرار رقم 1998/56، قرار صدر بتاريخ 1999/12/12، منشورات مركز عدالة.

[4]. محمد عوض رضوان، حرمة المال العام في التشريعات الوضعية والاسلامية، دراسة مقارنه،ط1، دار النهضة العربية، مصر، 2011، ص9.

ويجب أن يكون القرار الإداري الصادر للمحافظة على المال العام إضافة إلى توافر أركانه العامة من اختصاص وسبب ومحل مشروع وغيرها، لابد أن يكون متوافقاً مع القانون وإلا كان عرضة للطعن بالإلغاء أمام القضاء. كما خول القانون الإدارة هذا الامتياز لغاية أساسية هي تحقيق الصالح العام وحسن سير وانتظام المرافق العامة والحفاظ على كيانها واستقرارها وبهذا يتحقق هدف حماية المال العام، فحينما تلجأ الإدارة إلى التنفيذ المباشر فأنها تفعل ذلك على مسؤوليتها لذا يتعين عليها أن تتحرى الدقة في اتخاذ هذه الإجراءات لأنه في حال خطأها تعرض نفسها للمسؤولية[1].

وقد تعددت النصوص التي تمنح الإدارة الحق في التنفيذ المباشر ومن ذلك قانون تنظيم القرى والمدن والأبنية وفق ما نصت عليه المادة (5/38/أ،ب، ج، د، هـ، و)، وأكدت على ذلك المحكمة الإدارية في الأردن بقولها: "يقبل الاخطار التنفيذي بالهدم والإزالة الصادرة عن اللجنة المحلية للتنظيم والأبنية الطعن أمام محكمة العدل العليا لأن من صلاحياتها سماع الطعون ضد أي قرارات إدارية حتى ولو كانت محصنة بموجب أي قانون .....وأكدت المحكمة على ما جاء في قانون تنظيم المدن والأبنية[2] ، بأن للجنة المحلية تنفيذ مضمون الإخطار بالهدم والإزالة شريطة أن يكون البناء بدون رخصة، أي مخالفاً للأنظمة ولأحكام مخططات التنظيم، وعليه فإذا جاء بمشروحات الأجهزة الفنية في اللجنة المحلية للتنظيم في قرارها بوقف الترخيص بالزيادات أن تلك الزيادات لا تخالف أحكام التنظيم أو تتعدى عليها....." [(3)].

يتضح بأن هناك حالتين يمكن حصرهما والتي يمكن فيها للإدارة الالتجاء إلى أسلوب التنفيذ المباشر لقراراتها، وهما[(4)]:

1. توافر نص صريح في القوانين أو اللوائح يسمح بهذا الحق، كالنصوص التي تخول الإدارة الخصم من مرتب الموظف، لسبب يتعلق بالوظيفة أو لاسترداد ما صرف إليه بغير حق، وكذلك حق الإدارة في إغلاق المحل العام غير المرخص، وحق الحاكم الإداري في إزالة التعديات على أموال الدولة وأملاكها.
2. الضرورة: ويقصد بها قيام حالة استثنائية أو خطر جسيم يهدد النظام العام، يتعذر تداركه بالوسائل القانونية العادية، لذا يسمح للإدارة سلوك إجراء على وجه السرعة لمواجهته، وفي هذه الحالة يحق

---

[1] محمد قدري حسن، القانون الإداري، ط1، دار إثراء للنشر والتوزيع الاردن، 2009، ص279.

[2] . المادة 5/38/و.

[3]) عدل عليا، رقم 93/222، تاريخ 1993/9/29، منشورات عدالة.

[4]) عدل عليا، رقم 98/453، مجلة المحاميين الأردنيين، العدد 9، 10، السنة 47، لسنة 1999، ص 2943.

لجهة الإدارة أن تسلك أسلوب التنفيذ المباشر رغم خلو القانون من نص يبيح ذلك[1] وفقاً للقاعدة المستقرة التي تقضي أن "الضرورات تبيح المحظورات".

ومثال على حالة الضرورة، أن الإدارة لها الحق في إصدار قرارات إدارية مبتغاها نزع ملكية شخص معين، من أجل تحقيق المنفعة العامة.

ثالثاً: قرارات الحجز الإداري

الحجز الإداري من أهم الامتيازات والوسائل التي خولها القانون للجهات الإدارية لاقتضاء حقها قبل الأفراد حيث أجاز لها وفي حالات محددة ومتى توافرت شروط معينة اقتضاء حقها بنفسها دون اللجوء للقضاء، وبهذا فالحجز الإداري يعني "اقتضاء الإدارة بحقها بنفسها دون أن يستلزم ذلك اللجوء إلى القضاء متى توافرت حالات محددة وشروط معينة"[2].

وقد تم إقرار هذا الحق الاستثنائي لمصلحة الإدارة من خلال قانون تحصيل الأموال الأميرية والذي أجاز للحكومة اتخاذ إجراءات الحجز على أموال الأفراد في سبيل تحصيل ما عليهم من أموال بسرعة دون اللجوء إلى القضاء مع وضع الضوابط والشروط لاستخدام هذا الحق[3].

المطلب الثاني

وسائل الإدارة لحماية المال العام في نطاق العقود الإدارية

تتمتع الإدارة المتعاقدة في العقود الإدارية بعدد من الحقوق والامتيازات غير مألوفة في عقود القانون الخاص، فقد منحت الإدارة تلك الحقوق والامتيازات باعتبارها الوسائل القانونية التي تمكنها من المحافظة على المصلحة العامة وضمان حسن سير المرافق العامة وأدائها للخدمة العامة على أكمل وجه ممكن. لهذا تتضمن العقود الإدارية العديد من الأحكام الصريحة التي تخول الإدارة المتعاقدة صلاحية استثنائية غير مألوفة في القانون المدني، وهي صلاحيات تتمتع بها بحكم القانون، أي بحكم مسؤوليتها الإدارية في تحقيق الصالح العام والمنافع العامة للأفراد وحفظ المال العام ومنع التجاوز عليه.[4] ومن أهم هذه الصلاحيات في شأن العقود الإدارية ما يأتي:

أولاً: سلطة الإدارة باستعمال حقها في إدخال تعديلات على شروط العقد

---

[1]) عدل عليا، رقم 112 لسنة 1982 المنشور بتاريخ 1983/1/1 مجلة نقابة المحامين الأردنيين، لسنة1983، ص176.

[2]) نوفان العجارمة، محمد بطيخ، مرجع سابق، ص136.

[3]) نص المادة (6) من قانون تحصيل الأموال الأميرية الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

[4] - علي خطار، الوجيز في القانون الاداري، دار وائل للنشر،ط1، 2003، ص714.

حين تتعاقدُ الإدارةُ وتبرمُ عقدًا إداريًا لا ينبغي النظرُ إليها باعتبارِها متعاقدًا عاديًا, ذلك أنَّها وهي تتعاقدُ لا تسعى إلى تحقيقِ غرضٍ أخرَ سوى تحقيقِ هدفٍ واحدٍ وهو المصلحةُ العامة، بمعنى أنَّ الإدارةَ تعاقدت لتحقيقِ المصلحةِ العامة وتعدلُ عقودَها الإدارية لتحقيقِ المصلحةِ ذاتها[1].

وقد استقرَّ الفقهُ الإداري على أنَّ للإدارةِ حقَّ تعديلِ العقدِ الإداري بإرادتها المنفردةِ ودونَ حاجةٍ إلى اللجوء للقضاء، وذلك بالاستناد إلى ما تتمتع به من امتيازات القانون العام وليس إلى نصوص العقد [2].

وينطبقُ هذا المبدأُ في تعديلِ العقدِ الإداريِّ على كافةِ طُرقِ إدارةِ المرفقِ العام سواءٌ المباشرةُ أو عقدُ الامتيازِ, أو غيرها من الطرق، وهذا ما أكَّده مجلس الدولة الفرنسي في بعضِ أحكامه في هذا الشأن ومنها القرار رقم 1943/56/7 : "بأنَّ الحاجاتِ التي يجبُ على المرفقِ العام إشباعها، وكذلك ضروراتِ استغلاله، ليست ذاتَ طبيعةٍ واحدةٍ لا تتغير، فالدولةُ لا تستطيعُ أنْ تتخلَّى عن مرفقٍ عام - كمرفقِ النقل العام مثلًا - بمجردِ منحِ امتيازه لشركةٍ خاصه، فالامتيازُ يمثلُ إنابة، أيْ: إنَّه أسلوبٌ لإدارةِ المرفقِ العام إدارةً غيرَ مباشرةٍ، وليس تخليًا عن إدارةِ المرفق العام أو هجرًا له، فالدولةُ ستتدخلُ حتمًا لتفرضِ على حاملِ الامتياز عند اللزوم أداءَ أكبر من المنصوصِ عليه في عقدِ الامتياز، إجبارًا على تعديلِ أحدِ جانبي هذه المعادلةِ المالية، وذلك باستعمالِ السلطةِ المقررةِ لها, باعتبارها سلطةً عامةً، وليس للسلطاتِ التي يمنحُها إيَّاها العقد.. وإنَّ الهدفَ النهائي لكلِّ ذلك هو ضمانُ التنفيذِ العادي لخدماتِ المرفق العام مهما كانَ ما اتفق عليه في عقد الامتياز... وهكذا قررَ مجلسُ الدولةِ الفرنسي مبدأ قابليةِ العقد الإداري - وخاصةً عقد امتياز المرافق العامة – للتعديلِ بالإضافاتِ والتعديلاتِ الضرورية؛ لكفالة السيرِ العادي للمرفقِ العام لمصلحةِ الجمهور"[3]. إلّا أنَّ سلطةَ الإدارة في التعديلِ يحكمها قيدان رئيسان هما:

1. أنْ يكونَ هناك مبررٌ للتعديل، أي: أنْ يحدثَ تغييرٌ بالظروفِ التي كانت قائمةً وقتَ إبرامِ العقد الإداري مثلًا، أدت إلى تغييرِ بعضِ شروطهِ تحقيقًا للصالح العام.
2. أنْ يسريَ مفعولُ التعديلِ بأثرٍ مستقبليٍّ وليسَ بأثرٍ رجعي[4].

---

1) حمدي سليمان قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، 2011.، ص325.

2) نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص358.

3) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (الشركة الفرنسية العامة للترام) الصادر بتاريخ 21 مارس سنة 1910، حول قابلية العقود الإدارية للتعديل، وتطبيقات مفوض الحكومة ليون بلوم و الفقيه الفرنسي هوربو على هذا الحكم. انظر: احكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، مرجع سابق، ص 125 وما بعدها.

4) نوفان منصور العجارمة، بطيخ، رمضان محمد ، مرجع سابق، ص125.

وحتى لا تتعسفَ الإدارةُ في استعمالِ حقِّها نجدُ أنَّ أغلبَ التشريعاتِ القانونية حدَّدتْ مجموعةً من الالتزاماتِ على الإدارةِ عندَ ممارستِها حقَّها في تعديلِ العقد الإداري، فنجدُ التشريعاتِ الأردنية أشارت إلى أنَّ هناكَ بعضَ من العقودِ الإدارية لا تملكُ السلطةُ العامة إبرامَها إلاَّ بعدَ تصديقِها بقانونٍ, وهذا ما نصَّتْ علية المادة (١١٧) من الدستور الأردني، من أنَّه "كلُّ امتيازٍ يعطى لمنحِ حقٍّ يتعلقُ باستثمار المناجم أو المعادنِ أو المرافقِ العامةِ, يجبُ أنْ يُصدِّقَ عليه بقانون" وبالتأكيدِ فمثلُ هذه العقودِ والتي تدعى "عقودُ امتيازِ المرافق العامة" فإنَّ الإدارة لا تملكُ حقَّ تعديلها إلاّ بقانون[1].

كما نصَّ نظامُ اللوازم وتعليماتُ تنظيمِ إجراءاتِ العطاءاتِ على أنَّه يجوزُ للجنة العطاءاتِ أنْ تُنقصَ أو تزيدَ الكمياتِ المطلوبةِ في دعوةِ العطاء قبلَ الإحالةِ دون الرجوعِ إلى المناقص، أو بعدَ الإحالةِ بموافقةِ المتعهدِ على أنْ لا يتجاوزَ مجموعُ الزيادةِ أو النقصان 30% ثلاثين بالمائة, سواءٌ قبل الإحالةِ أو بعدَها[2].

وعلى ذلك تعتمد الإدارة في سلطتها على تعديل العقد الإداري, إمَّا من نصوصِ هذا العقد, وإمَّا من موجبات المصلحةِ العامةِ التي تتطلبُ تعديلاً في العقد ليكونَ أكثرَ تحقيقًا لها في ضوء متغيرات الأمور التي وُجِدت بعد التعاقد، أمَّا إذا لم ينطوي قرارُ الإدارة بتعديلِ العقد الإداري على نيَّةِ تحقيقِ المصلحة العامة, والذي يعدُّ شرطًا لصحةِ هذا التعديل، فإنَّ التعديلَ هنا يشكلُ خطأ من جانب الإدارة, تقصدُ به مجردَ الإضرارِ بالمتعاقدِ معها بتحميلِهِ أعباءً إضافيةً لا طائلَ من ورائها, ولا علاقةَ لها بمصلحةِ المرفق, حيث يتعارضُ مع مبدأ ضرورةِ تنفيذِ العقود الإدارية في إطار حسن النيَّة المتبادلة بين أطرافها[3].

كما أنَّه عندما تتصرفُ الجهة الإدارية المتعاقدة مستخدمةً امتيازاتها العقدية التي لا مثيل لها في عقودِ القانون الخاص، فإنَّه ومن الطبيعي عليها أنْ تَحترمَ الطابعَ الاتفاقي للعقد الذي يجسدهُ حقُّ المتعاقد في احترامِ الميزان الاقتصادي للعقد بالرغمِ من مشروعيةِ الإجراءاتِ التي تتخذُها الإدارةُ وتكونُ سببًا في الإخلال بهذا التوازن، إنَّ طبيعةَ العقدِ الإداري التي تتصفُ بالمرونةِ والتي تمكِّنُ الإدارةَ من إجراء تعديلاتٍ في ميزان الالتزاماتِ العقدية, فتزيدُ من ثقلها في كفَّةِ المتعاقد أو تنقصها، لذا فإنَّ العدالةَ تقضي المطالبةَ بالتعويضِ إزاءَ عدمِ قدرةِ المتعاقد في الاعتراض على إجراءاتِ الإدارة؛ كونُها مشروعةً، وإذا كانت التزاماتُ المتعاقدِ قابلةً للزيادة والنقصان فإنَّ حقوقَه بالمقابلِ لابدَّ أنْ تكتسبَ

---

[1]) محمد العبادي، التعديل الانفرادي في مجال العقود الإدارية، مجلة المنار، المجلد 12 العدد 01، 2006، ص 94.

[2]) المادة الخامسة من نظام اللوازم الأردني رقم 32 لسنة 1992 وتعديلاته.

[3]) نوفان منصور العجارمة، رمضان محمد، مرجع سابق، ص302 وما بعدها.

هذه الصفةَ بمعنى: إنَّ الإدارةَ مُلزمةٌ باحترام كفَّتي حقوقِ المتعاقد والتزاماته[1]. وعلى الإدارةِ عندَ القيام بتعديلات أنْ تجعلَها ضمنَ الحدود المنطقيةِ من حيثُ نوعِها وأهميتها، بشكلٍ لاتصلُ التعديلات إلى حدِّ إرهاقِ المتعاقد أو تغييرِ موضوعِ العقد الأصلي, أو تُنشئُ محلًا جديدًا بشكلٍ يجدُ المتعاقد نفسه أمامَ عقد جديد، مثالُ ذلك أنْ تطلبَ الإدارةُ إنشاءَ محطة توليدِ كهرباء في حين أنَّ المتعاقد علية إنشاءُ مبنًى إداري، أو أنْ تطلبَ ملتزمَ الإنارة أنْ يقومَ بالتزام النقل[2].

ثانياً: سلطة الإدارة في استعمال حقها في فرض عقوبات على المتعاقد معها دون الالتجاء إلى القضاء.

تتمتَّعُ الإدارةُ في مجال العقود الإدارية بإجراءات غير متبعة في القانون الخاص, فتستطيعُ فرض العقوبات بنفسها، دونَ حاجةٍ إلى الالتجاء إلى القضاء، على ما هو مألوفٍ في القانون الخاص[3]، حيثُ يُجمعُ غالبيةَ الفقه الإداري في الأردن على هذا الحق للإدارة، وباستعمالِ سلطتِها في التنفيذ المباشر بنفسها.

وتلجأُ الإدارةُ إلى فرضِ جزاءاتٍ إداريةٍ على المتعاقد معها، وتتعدَّدُ هذه الجزاءات حيثُ يوقع بعضها والعقد مستمرًا دونَ أنْ تؤثرَ في إنهاءه, وهي الجزاءاتُ الماليةُ والجزاءاتُ الضاغطة، في حين أنَّ بعضَ هذه الجزاءاتِ عند توقيعها تؤثرُ في العقد وتنهيه، وتنتهي بموجبهِ الرابطةُ العقدية, وهذه هي الجزاءات الفاسخة[4].

لمَّا كان من المقررِ أنَّ المتعاقدَ مع الإدارة إنَّما هو متعاونٌ معها، في إدارة المرفق العام, ومن ثمَّ فإنَّ كلَّ إخلالٍ منه لالتزاماته، لا يعدُّ مجردَ خطأ عقديًا, ولكنَّه أيضًا خطأ ضدَّ المرافق العام ذاته، ولمواجهة هذا الإخلال فإنَّ الإدارةَ تتمتَّعُ بسلطة توقيعِ الجزاءاتِ الإدارية, والتي تخضعُ لنظامٍ قانونيٍّ مغايرٍ تمامًا لِمَا هو مقررٌ في العقود العادية، وذلك باستعمال سلطتِها الضابطةِ لسيرِ المرفق العام، ودون حاجةٍ اللجوء إلى القضاء[5].

لكنْ في حالِ إساءةِ استعمالِ هذه السلطة يحقُّ للمتعاقدِ معها اللجوءُ إلى القضاء لفسخِ العقد نتيجةَ هذه الجزاءاتِ المرهقةِ والتي تؤدِّي إلى اختلالِ التوازن العقدي بين الطرفين.

---

[1]) فاروق احمد خماس محمد عبدالله الدليمي، النظرية العامة للعقود الإدارية، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1992، ص 14.

2) حسن محمد الحلفاوي، مرجع سابق، ص 353.

3) هشام محمد محمود الحلفي، سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها في العقود الإدارية، مجلة كلية التربية الساسية، الجامعة المستنصرية، العراق، المجلد 23، الإصدار 97،2017، ص962

4) حمدي سليمان قبيلات، مرجع سابق، ص325.

[5]) الحلفاوي، مرجع سابق، ص ٣٧٣.

وخلاصةُ ما سبقَ: يرى الباحثُ أنَّ الأساسَ القانونيَّ لاستعمالِ الإدارة صلاحياتِها في تعديلِ العقد الإداري أو فرضِ عقوباتٍ, يكمنُ في الشروطِ الاستثنائية التي يتضمَّنها العقدُ الإداري, سواءٌ كانت شروطًا منطبعةً بطابعِ السلطةِ العامة, أو شروطًا غير متبعة في العقودِ المدنية العادية، وهذه الشروطُ الخارجة عن المألوف وهي استثنائية يتمُّ وضعها بغاية الصالح العام وانتظام عمل المرافق العامةِ, وفي حالة كانت غاية الإدارة غير ذلك يكونُ عملُها فيه تجاوزٌ ويتضمَّن خطأً عقدي يحقُّ بموجبهِ للمتعاقد اللجوءُ للقضاءِ لتعويضه وفسخِ العقد.

ثالثاً: صلاحية الإدارة في الإشراف والتوجيه والرقابة على تنفيذ العقود

تتمتَّعُ الإدارةُ بصلاحيات استثنائية مستمدة من ضرورات ومقتضيات دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد. ولعل أولاها تتمثل في الإشراف والرقابة على تنفيذ العقد، ويقصد بذلك مفهومان مختلفان أولهما في المعنى الضيق وثانيهما في المعنى الواسع، أما في الأول فتقتصر فيه رقابة الإدارة على الإشراف فقط بغية التأكد والاطمئنان من أن المتعاقد ينفذ العقد وفق ما هو متفق عليه من شروط، وصلاحية الإشراف هذه تتخذ صورة الأعمال المادية كدخول مصنع إنتاج اللوازم المتفق عليها وفحص المواد المستخدمة في التصنيع للتأكد من مواصفاتها المتفق عليها في العقد.[1] كما لا يقتصر الأمر على ذلك وإنما يتعداه إلى نحو صلاحية التوجيه، إذ تملك الإدارة توجيه أعمال التنفيذ واختيار ما هو أنسب الطرق الفنية وأفضل الأدوات والآلات التي من شأنها أن تؤدي إلى تنفيذ العقد وفق أفضل المواصفات.كما تملك الإدارة سلطةَ توجيه المتعاقد وإصدار الأوامر والتعليمات اللازمة لهذا التنفيذ[2]. وتعد هذه الصلاحية حقاً ثابتاً ومعترفاً به للإدارة حتى لو لم ينص عليه في العقد الإداري.

وحقُّ الإدارة هذا يختلفُ في مداه من عقدٍ إداري إلى آخر، فهي تكون محدودةٌ في عقد التوريد وأكثرِ اتساعًا في عقود الأشغال العامة, إذ إنَّ الإدارة غالبًا ما تمارسُ هذه السلطةَ عن طريقِ إرسال مهندسيها لزيارةِ موقعِ العمل والتأكد من سيرِ العمل وفقًا للمدى الزمني المحدَّدِ ووفقًا للمواصفات المذكورة في العقد, وإصدارِ الأوامر المناسبة في هذا المجال. شريطةَ أنْ تكونَ هذه التعليمات لازمةً لتنفيذ العمل. (3).

يستنتجُ الباحثُ ممَّا سبق: أنَّ حقَّ الإدارة في الإشراف والرقابة على المتعاقد معها، حقٌّ متعلقٌ بالنظام العام، وإنَّه بذلك حقٌّ موجودٌ وقائمٌ, سواءٌ تضمَّن العقد النصَّ عليه أو جاءَ خلوًّا منه، بل وحتى لو تنازلت الإدارة عن هذا الحقِّ صراحةً في العقد، فإنَّ التنازلَ يكونُ باطلاً، ويبقى الحقُّ قائمًا، ولا

[1] . علي خطار شطناوي، الوجيز، مرجع سابق، ص714.

[2] . علي خطار شطناوي، الوجيز، مرجع سابق، ص715.

3) عادل عمران حمد، الجهات التي تباشر الإدارة من خلالها الرقابة على تنفيذ العقود الإدارية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد20، الاصدار2، 2018، ص245.

يجوزُ للمتعاقد معه الاعتراض على الإدارة في ممارستها لحقِّ الإشراف والرقابة، ولا يجوزُ له الامتناعُ عن تنفيذ توجيهاتها وقراراتها المتعلقة بذلك، وأنَّ أيَّ إخلالٍ أو تقاعسٍ عن التنفيذ يعرِّضُ المقاولَ للعقوبات التي توقعها عليه الإدارة، والتي قد تصلُ إلى حد إنهاء العقد[1].

كما أنَّه يجبُ أنْ لا يفهمَ من ذلك أنَّ حقَّ الإدارة في الإشرافِ على المتعاقد معها، ومراقبته وتوجيهه، حقٌّ مطلقٌ وبلا حدودٍ ولا ضوابط، فالمقررُ أنَّ هذا الحقَّ مقررٌ ومفروضٌ لتحقيقِ أغراضٍ معينة، ومن ثمَّ فلا يجوزُ للإدارة الخروجُ عن هذا الهدف, ومن المتفقِ عليه أنَّ غرضَ العقد وموضعه يشكِّلانِ الإطارَ الضابط لحقِّ الإشرافِ والرقابة والتوجيه، فلا يجوزُ للإدارةِ ممارسةَ هذا الحقِّ إلاّ داخلَ هذا الإطار فإنْ خرجتْ كان عملُها غيرَ مشروع، ويجبُ أنْ لا يكونَ استعمالُ الإدارة لحقها في الإشراف والتوجيه مشوبًا بعيب الانحراف وسوء استعمال السلطة ، إذ المتفقُ عليه أنَّ استعمالَ سلطة الإشراف والتوجيه لتحقيقِ أغراضٍ غيرِ تلك التي تمَّ إبرامُ العقد لتحقيقها، يعتبُر انحرافًا بالسلطة يشوبُ القرار بعدم المشروعية[(2)].

ولا يجوزُ للإدارة تعديلُ شروطِ العقد بزعمِ استعمالها لحقِّها في الرقابة والإشراف, أو لأيِّ سلطةٍ أخرى، فإنْ فعلت كان قرارُها خارجَ حدودِ هذه السلطة، وعلى ذلك، فإنْ كان المقاولُ ملتزمًا بتنفيذ قراراتِ الإدارة المتعلقة بالرقابة والإشراف إلاّ أنَّها إذا كانت خارجَ حدودها القانونية على نحو ما ذكرنا، فإنَّه وإنْ كان من غير الجائز أنْ يمتنعَ المقاول عن تنفيذها، إلاّ أنَّه له الحقُ في الالتجاء للقضاءِ طالبًا إلغاءَها أو التعويضِ عمَّا سببته له من أضرارٍ، أو بالفسخِ والإلغاءِ والتعويضِ جميعًا.

الخاتمة

تم التناول من خلال هذه الدراسة سلطة الإدارة في حماية المال العام وإزالة التجاوز عنه وبعد أن تم التعريف بالمال العام والأساس الدستوري والقانوني لحمايته، وكذا وسائل الإدارة في حمايته وإزالة التعدي عليه تم التوصل إلى عدد من النتائج.

النتائج

1. يتطلب الحفاظ على المال العام، إعطاء الإدارة العامة سلطات استثنائية حتى تستطيع أن تمارس هذا العمل خاصة في مجال عقودها الإدارية التي تبرمها من أجل تسيير المرافق العامة، وهذا بالفعل ما هو معمولٌ به في الأردن، حيث يحق للإدارة إيقاع جملة من الجزاءات الإدارية ومنها مالية في حال التعدي على الأموال العامة من قبل المتعاقد معها، بدون الالتجاء إلى

[1]) محمد العبادي، التعديل مرجع سابق، ص 94.
[2]) نوفان منصور العجارمة، رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص125.

القضاء، حيث أن ممارسة الإدارة لسلطتها في توقيع الجزاءات بنفسها هو أمر ضروري لما لهذه الجزاءات من تأثير فعال في حماية المال العام.

2. حظيت الأموال العامة بحماية استثنائية من خلال ما ورد في الدستور والتشريعات في الأردن والتي بموجبها منحت للإدارة سلطات استثنائية للحفاظ على المال العام ومنع التجاوز عليها.

3. ولأهمية المال العام فقد اهتم المشرع الأردني ببيان الأحكام القانونية التي تنظم استخدام الأموال العامة سواء كان استخداماً جماعياً أم فردياً وذلك تبعاً لأساس تلك الأموال، فإن كان أموالاً عاماً لخدمة مرفق عام فيكون استخداماً جماعياً أما إذا كانت محددة ومخصصة لشيء معين فيكون الاستخدام فردياً وتنظمه قواعد الترخيص والعقد مع الإدارة.

4. وبما أن التنفيذ المباشر الذي يعد من الامتيازات الخطرة في يد الإدارة لذلك يجب عليها اتخاذ الحيطة والحذر وعدم استعماله إلا في حالة موافقة المشرع في الحالات الطبيعية او بدون موافقة المشرع في الظروف الاستثنائية.

5. أن الأجهزة الرقابية في الأردن لا تمارس فقط الدور الرقابي للمحافظة على الأموال العامة ومنع التعدي عليها بل أنها أيضاً تقوم بدور علاجي لجرائم التجاوز على تلك الأموال من قبل الموظف العام وتعمل على معالجة هذا الاعتداء إما بالتحقيق وتلقي الشكاوي بخصوص جرائم المال العام، وكذلك تحويل المخالفين للجهات المعنية لمحاكمته، كما تساهم تلك الجهات أيضاً بالمحافظة على المال العام من خلال القيام بواجب استرداد الأموال المنهوبة محل جرائم الاعتداء والفساد المالي والإداري الذي يقع من أشخاص الوظيفة العامة.

التوصيات

1- نقترح على المشرع الأردني سن تشريع واحد يتضمن كافة الإجراءات الكفيلة بإزالة التجاوزات على المال العام وأسس تقدير التعويضات ليكون المرجع في ذلك دون إيراد ذلك في تشريعات وقرارات متعددة.
2- فرض عقوبات رادعة سواء عقوبات إدارية أو جزائية بحيث تقلل وتمنع بعض الشيء من الاعتداء على المال العام لأهمية نفعه للجمهور ولعظم الضرر الناتج عن الاعتداء عليه.
3- نوصي المشرع بتوحيد القرارات التي تصدرها الإدارة بإزالة التجاوزات على الأموال العامة عن طريق التنفيذ الجبري المباشر من خلال تكوين هيئة إدارية مختصة لهذا الغرض وترجع إليها جميع الجهات الإدارية بوصفها جهة صاحبة اختصاص.

4- نوصي القضاء الإداري إلى إجراء مزيد من المراقبة على القرارات الإدارية الخاصة في إزالة التجاوزات على أموال الدولة وذلك كون الرقابة القضائية هي الضامن المنيع ضد تعسف الإدارة في استخدام السلطة الممنوحة لها للحفاظ على المال العام وخاصة في مجال العقود الإدارية.

قائمة المراجع والمصادر

أولاً: الكتب

- حسن، محمد قدري، القانون الإداري، ط1، دار إثراء للنشر والتوزيع الاردن، 2009.
- حسني، محمود نجيب، جرائم الاعتداء على الأموال في قانون العقوبات اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت1975.
- خماس، فاروق احمد والدليمي، محمد عبدالله، الوجيز في النظرية العامة للعقود الإدارية، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1992.
- رضوان، محمد عوض، حرمة المال العام في التشريعات الوضعية والاسلامية، دراسة مقارنه،ط1، دار النهضة العربية، مصر، 2011.
- الصفو، نوفل على عبد الله، الحماية الجزائية للمال العام، الحماية الجزائية للمال العام، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2015.
- الطماوي، سليمان، نشاط الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1952.
- عبد العليم، عبد المجيد مشرق، الوجيز في القانون الإداري، ج2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- العجارمة، نوفان منصور، بطيخ، رمضان محمد، مبادئ في القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، اثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- عليوة، محمد محمود، حماية المال العام، شركة ناس، القاهرة، 2016، ص180.
- عودة، عبد القادر، التشريع الجزائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، مؤسسة الرسالة، ط12، بيروت، 1993.

- قبيلات، حمدي سليمان، الوجيز في القضاء الإداري، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، 2011.
- كنعان، نواف، القانون الإداري، دار الثقافة، ط1، الكتاب الأول، عمان، 2011، ، ص359.
- النوايسة، عبد الاله، الجرائم الواقعة على الأموال، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان2004.
- هاشم، عامر نعمة، الأصول القانونية لإبرام العقود الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016.

ثانياً: الرسائل الجامعية

- الرواحي، محمد بن هلال بن حمد، إنهاء العقد الإداري، رسالة ماجستير، جامعة جرش، الأردن، 2016.
- الفريحات، محمد أحمد عبد المحسن، الحماية القانونية للمال العام ، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 1996.
- الكلوب، مجد ابراهيم محمد، أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد، أطروحة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية، عمان، الأردن، 2013.

ثالثاُ: المجلات والأبحاث والدوريات

- الحلفي، هشام محمد محمود، سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها في العقود الإدارية، مجلة كلية التربية الساسية، الجامعة المستنصرية، العراق، المجلد 23، الإصدار 2017،97.
- خشمان، مخلد توفيق مشاوش، والحسين، محمد يوسف، العقود الإدارية وجزاءاتها في فقه القضاء الأردني والقضاء المقارن، بحث منشور في الجامعة الأردنية- عمادة البحث العلمي، 2016.
- شطناوي، علي خطار، صلاحية الإدارة في فرض غرامات التأخير بحق المتعاقد معها، بحث منشور، مجلة الحقوق جامعة الكويت، العدد الأول، 2002.

- عادل عمران حمد، الجهات التي تباشر الإدارة من خلالها الرقابة على تنفيذ العقود الإدارية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد20، الاصدار2، 2018.
- العبادي، محمد، التعديل الانفرادي في مجال العقود الإدارية، مجلة المنار، المجلد 12 لعدد 01، 2006.