

# الحماية الإدارية للمال العام في القانون السوري

## "دراسة تحليلية في ضوء الالتزامات القانونية والوسائل التنفيذية"

إشراف الأستاذ  
الدكتور عمار التركاوي

إعداد طالبة الدكتوراه  
ريم جرج درويش

قسم القانون العام  
كلية الحقوق \_ جامعة دمشق

### الملخص

يُعدّ المال العام حجر الأساس في استمرارية المرافق العامة وأداء الدولة لوظائفها الأساسية، مما يجعل حمايته ضرورة قانونية وإدارية لضمان حسن استغلاله والحفاظ عليه من التلف أو الاعتداء، إذ تتحمّل الإدارة العامة مسؤولية مباشرة في هذا المجال، تفرض عليها القوانين التزامات واضحة بهدف ضمان استدامتها وكفاءتها في خدمة المجتمع، إذ تأتي هذه الالتزامات ضمن الأطر القانونية العامة التي تُنظّم كيفية إدارة الأموال العامة وتحدّد مسؤوليات الجهات الإدارية تجاهها، منعاً لأي إهمال أو سوء استغلال قد يؤدي إلى الهدر أو التلف. فضلاً عن ذلك، تمتلك الإدارة مجموعة من الوسائل التنفيذية الفعّالة التي تساعد على فرض احترام القانون وحماية المال العام.

**الكلمات المفتاحية:** الحماية الإدارية، المال العام، الالتزامات القانونية، الوسائل

التنفيذية.

# **Administrative Protection of Public Funds in Syrian Law "An Analytical Study in Light of Legal Obligations and Executive Means"**

**Prepared by**

**Reem Jarj Darwish**

**Supervisor by**

**Dr Ammar Altrkawe**

**Department of Public Law**

**Faculty of Law – Damascus University**

## **Abstract**

Public money is the cornerstone of the continuity of public facilities and the state's performance of its basic functions, which makes its protection a legal and administrative necessity to ensure its proper exploitation and protect it from damage or assault, as the public administration bears direct responsibility in this area, and the laws impose clear obligations on it in order to ensure its sustainability and efficiency in serving society, as these obligations come within the general legal frameworks that regulates how public funds are managed and defines the responsibilities of administrative bodies towards them, to prevent any negligence or misuse that may lead to waste or damage. In addition, the administration has a set of effective executive means that help it enforce respect for the law and protect public money.

**Key words:** Administrative protection, public money, legal obligations, executive means.

### مقدمة:

تُعدّ الأموال العامّة وسيلة لتسيير نشاط الدولة، فقد كانت وما زالت تُمثّل العصب المهم لمؤسسات الدولة كافّة من اجتماعيّة واقتصادية وعسكريّة وغيرها، فهي الوقود الذي يُسيّر المرافق العامّة، ويضمن استمراريتها في أداء وظائفها وتحقيق أهدافها في خدمة الصالح العام، وترمي الدول وغيرها من أشخاص القانون العام إلى تخصيصها للمنفعة العامّة، وهذا التخصيص يستوجب في الواقع أن تنفرد هذه الأموال بقواعد حماية تختلف وتتميّز عن قواعد حماية الأموال الخاصّة حتى يتحقّق لها الاستمرار في تأدية وظائفها على النحو المنشود، لذا حرصت مختلف التشريعات على أن تتضمّن كثيراً من القواعد التي تكفل حمايتها.

ونظراً لما تحظى به الأموال العامّة من قيمة وأهميّة، فقد حظيت باهتمام خاص من المُشرّع الذي عمل على إحاطتها بحماية قانونيّة متعدّدة الأوجه تُشكّل في مجموعها منظومة متكاملة، تضمن بقائها مكرّسة لتحقيق الغاية التي خُصّصت لها، وتمنع التعدي عليها، أو تبديدها أو التصرف بها بغير وجه حق. وقد تعدّدت صور هذه الحماية، فظهرت الحماية المدنيّة التي تمنح الجهات الإداريّة حق رفع الدعاوى أمام القضاء لاسترداد الأموال المُعتدى عليها أو المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بها، كما ظهرت الحماية الجزائيّة التي تُجرّم الأفعال التي تمس المال العام، وتُخضع مرتكبيها لعقوبات رادعة حفاظاً على قدسيته وضماناً لعدم التفريط به.

وإلى جانب ذلك، هناك الحماية الإداريّة التي تأتي لتكمّل آليات الحماية القانونيّة التي يتمتّع بها المال العام، فهي حماية لا تقل أهميّة عن الحماية المدنيّة والحماية الجزائيّة. ويُقصد بالحماية الإداريّة للأموال العامّة "الالتزام الذي يقع على عاتق الدولة أو الشخص الإداري المالك للمال العام باتخاذ كافة الإجراءات الإداريّة اللازمة للحفاظ على المال العام ومنع الاعتداء عليه".

وبالتالي تكمن أهميّة الحماية الإداريّة في كونها وسيلة وقائيّة وتنفيذيّة، إذ لا تكفي بردع المعتدين بعد وقوع الضّرر، بل تعمل على حسن إدارة المال العام ومنع التعديّات قبل حدوثها، تمارسها الإدارة ذاتها من خلال صلاحياتها القانونيّة والتنفيذيّة، دون حاجة إلى اللجوء للقضاء، إذ يقع على عاتق الإدارة مسؤوليّة كبرى تتمثّل بعدد من الالتزامات

والوسائل التي تُمكنها من صيانة المال العام وتجديده ورفع التعديات الواقعة عليه، سواء عبر إصدار القرارات الإدارية المناسبة، أو باستخدام الوسائل المادية كالتنفيذ المباشر والحجز الإداري. فهذه الحماية تسهم في تعزيز كفاءة المرافق العامة، والحفاظ على هذه الأموال وتحقيق المصلحة العامة بأفضل شكل ممكن.

وانطلاقاً من هذه الأهمية، تتمحور هذه الدراسة حول تحليل دور الإدارة في حماية المال العام، وذلك من خلال تحليل التزاماتها القانونية في هذا المجال، وبيان الوسائل التنفيذية التي تتيح لها أداء هذا الدور، بما يساهم في الحفاظ على هذه الأموال وبقائها مُخصّصة للمنفعة العامة. وذلك لإبراز مدى فاعلية هذه الحماية كآلية تحمي المال العام من التعديات والإهمال. دون التطرّق إلى الحماية المدنية أو الجزائية، التي تخرج من نطاق هذا البحث. إلّا أنّه ولتكوين فهم دقيق لطبيعة هذه الحماية ومداها، لا بدّ من التمهيد بتحديد مفهوم المال العام والتمييز بينه وبين المال الخاص، إذ يُشكّل ذلك نقطة الانطلاق لفهم طبيعة الحماية الإدارية وحدود تطبيقها، وهذا ما ستوضّحه هذه الدراسة.

#### إشكالية الدراسة:

يُعدّ المال العام الركيزة الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في تحقيق التنمية وتوفير الخدمات للمجتمع، ممّا يستوجب حمايته من أي إهمال أو تعدّ يعرّضه للهدر أو الاستعمال غير المشروع، وعلى الرغم من وجود الأطر القانونية التي تُنظّم حماية المال العام والالتزامات التي تقع على عاتق الإدارة، يظل السؤال حول مدى فعالية هذه الحماية في التطبيق العملي، خاصّة في ظل التحديات المتزايدة التي تواجهها الإدارة في حماية المال العام من التعديات والهدر، وبالتالي تبرز أهمية الحماية الإدارية للمال العام كأحد الركائز الأساسية للحفاظ على الأموال العامة وضمان حسن إدارتها. ومن هنا تطرح الإشكالية الآتية نفسها:

إلى أي مدى تنجح الحماية الإدارية في الحفاظ على المال العام، ومنع التعديات

عليه؟

#### أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية هذه الدراسة في الدور المحوري الذي يلعبه المال العام بوصفه أحد الأعمدة الأساسية التي يعتمد عليها استقرار الدولة وتحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية، فالمال العام ليس مجرد موارد مالية فحسب، بل هو تعبير عن السيادة الوطنية والقدرة على تحقيق المصلحة العامة، لذلك، فإن حماية هذا المال وضمان حسن استخدامه يُشكل ضرورة ملحة، خاصة في ظل التحديات المتزايدة التي تواجهها الإدارة العامة من ناحية الهدر المالي والتحديات وسوء التنفيذ، كما تتبع أهمية هذه الدراسة من الحاجة إلى فهم آليات الحماية الإدارية للمال العام لمعرفة كيفية تطبيق التشريعات وتنفيذ السياسات بشكل فعال، لضمان الاستخدام الأمثل للموارد العامة.

#### هدف الدراسة:

الهدف من هذه الدراسة هو تحديد مفهوم المال العام ومعايير التمييز بين المال العام والخاص، وذلك لتعزيز الفهم النظري للموضوع، فضلاً عن تركيز الضوء على الدور الذي تؤديه الإدارة في حماية المال العام، من خلال الالتزامات القانونية والوسائل التنفيذية المتاحة، كما تهدف هذه الدراسة إلى تحليل مدى كفاءة هذه الوسائل التي تستخدمها الإدارة في تحقيق حماية فعالة للمال العام، والكشف عن أوجه القصور التي قد تؤثر على هذه الحماية، واقتراح سبل لتعزيز فعالية هذه الحماية وتطويرها.

#### منهج الدراسة:

حاولت الباحثة أن تعالج موضوع بحثها من خلال الربط بين عدة مناهج علمية في إطار ما يُسمى بالتكامل المنهجي، إذ استعانت بالمنهج الوصفي لتحديد ووصف كافة جزئيات ومصطلحات البحث، كذلك كان لا بد من الاستناد إلى المنهج التحليلي بغية تحليل وتمحيص المفاهيم المنتمية للدراسة، وكذلك لتحليل ومعالجة النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع الدراسة.

#### خطة الدراسة:

يتضمن عنوان هذا البحث عدة عناصر أساسية يتعين على الباحثة استخلاصها والإحاطة بها إحاطة علمية متكاملة، وعليه فقد تم تقسيم البحث إلى مبحثين اثنين، الأول بعنوان الإطار النظري للمال العام، والثاني بعنوان دور الإدارة في حماية المال العام من

خلال الالتزامات القانونية والوسائل التنفيذية، وبلي ذلك خاتمة تتضمن نتائج البحث  
ومقترحات الباحثة، وفيما يأتي تبويب البحث:

### المبحث الأول: الإطار النظري للمال العام

المطلب الأول: مفهوم المال العام

المطلب الثاني: المعايير المُميّزة للمال العام

المبحث الثاني: دور الإدارة في حماية المال العام من خلال الالتزامات القانونية

### والوسائل التنفيذية

المطلب الأول: التزامات الإدارة في حماية المال العام

المطلب الثاني: وسائل الإدارة في حماية المال العام

### الخاتمة:

1\_ النتائج

2\_ المقترحات

## المبحث الأول

### الإطار النظري للمال العام

قبل الخوض في دراسة الالتزامات القانونية والوسائل التنفيذية التي تقع على عاتق الإدارة في سبيل حماية المال العام، لا بدّ من الوقوف على الإطار النظري لهذا المال، بوصفه موضوع الحماية وأساسها، إذ إنّ تحديد مفهوم المال العام (المطلب الأول)، وتمييزه عن غيره من الأموال (المطلب الثاني)، وفقاً لمعايير قانونية مستقرة، يُعدّ مدخلاً ضرورياً لفهم الطبيعة الخاصة التي يتمتع بها، وما تتطلبه من وسائل حماية تُمارسها الإدارة ضمن إطار قانوني خاص، يختلف عن التنظيم المعتمد في المجال الخاص.

#### المطلب الأول: مفهوم المال العام

يُشكّل المال العام حجر الأساس في عمل الإدارة، إذ يرتبط مباشرة بتحقيق المصلحة العامة وتسيير المرافق العامة، ولأجل بيان طبيعته القانونية، يجدر أولاً التوقف عند مفهومه.

بدايةً، المال في اللغة كل ما يملكه الفرد، أو تملكه الجماعة من متاع، أو عروض تجارة، أو نقود أو حيوان. والمال في الأصل ما يملك من الذهب والفضة، ثم أُطلق على كل ما يُقتنى ويملك من الأعيان، وأكثر ما يُطلق المال عند العرب على الإبل لأنها كانت أكثر أموالهم<sup>(1)</sup>.

لقد انقسم فقهاء القانون العام عند تعريفهم للمال إلى ثلاثة أقسام<sup>(2)</sup>:

1- الفريق الأول اعتمد عنصر المنفعة: فعرفه بأنه "كل شيء يُحقّق للإنسان منفعة ما، ويكون قابلاً للتملّك الخاص".

2- الفريق الثاني: اعتمد عنصر الملكية فعرفه "بأنّه كل شيء يصلح في ذاته لأن يكون محلاً لحق مالي يدخل في تقدير ذمة شخص طبيعي أو معنوي".

---

(1) ابن منظور، (1956)، لسان العرب، المجلد الحادي عشر، دار بيروت للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ص 935.

(2) د. عرفة، محمد علي، (1954)، شرح القانون المدني الجديد في حق الملكية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة القاهرة، ص 94.

3- الفريق الثالث: اعتمد فكرة الذمة المالية، فعرفه بأنه "سائر العناصر الإيجابية للذمة المالية".

وتجدر الإشارة إلى أن الأموال تُقسم من حيث الشخص المالك لها، إلى مال عام ومال خاص، فالمال الخاص هو المال الذي تملكه الأشخاص الطبيعيّة والأشخاص الاعتباريّة الخاصّة، والأشخاص الاعتباريّة العامّة عندما تُعاملها الدولة معاملة الأفراد، والمال العام هو المال الذي يعود للأشخاص الاعتباريّة العامّة بعدّها من أشخاص القانون العام، ويتّضح من ذلك أن الأشخاص الخاصّة لا يكون لها إلا أموال خاصّة، أمّا الدولة وبقية أشخاص القانون العام فلها أموال خاصّة وأموال عامّة<sup>(1)</sup>.

وقد أطلق تعبير "الأموال العامّة" ليس بالنظر إلى الأشياء التي هي محل حقوق الدولة، بل بالنظر إلى حقوق الدولة على هذه الأشياء، لذلك يصح أن تكون هذه الحقوق "أموالاً" لا أشياء، ومن ثمّ فإنّ سيان أن نقسم الأشياء أو الأموال إلى عامة وخاصّة، ذلك أنّ كل شيء عام يكون من حيث حق الدولة عليه "مالاً عاماً" وكل شيء خاص يكون من حيث حق الدولة عليه "مالاً خاصاً"<sup>(2)</sup>.

وعموماً الأموال الموجودة في حوزة الدولة تُعرف باسم (أموال الدولة) وهي الأموال التي لا يملكها الأشخاص الطبيعيون والأشخاص الاعتبارية الخاصة. وتقسم أموال الدولة إلى قسمين<sup>(3)</sup>:

أموال الدولة الخاصّة: وهي الأموال التي توجد في حوزة الدولة وتخضع لأحكام القانون الخاص، مثلها في ذلك مثل الأفراد، ومن ثمّ فهذه الأموال تملكها الدولة ملكية خاصّة. ولذلك يجوز مبدئياً بيعها والحجز عليها وتملكها بالتقادم. وتشمل المزارع

(1) د. القباني، بكر، (دون تاريخ)، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 407-408.

(2) د. السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال، المجلد الثامن، مرجع سبق ذكره، ص 93.

(3) يظهر أنّ هذا التقسيم كان معروفاً في القانون الروماني، فقد كانوا يطلقون تعبير الأموال العامّة على الأموال المملوكة لكل الناس، أمّا "الأموال الخاصّة"، فتُسمّى بالأموال المملوكة للخزانة. أنظر: د. عرفة، محمد علي، شرح القانون المدني الجديد في حق الملكية، الجزء الأول، مرجع سبق ذكره، ص 129.



والغابات، والمصانع، والأسهم والسندات، التي تملكها الدولة على غرار ملكية الأفراد. أمّا أموال الدولة العامة أو اختصاراً "الأموال العامة": وهي الأموال التي توجد في حوزة الدولة وتخضع لأحكام القانون العام، أي لا تخضع لأحكام القانون الخاص. ومن ثم لا يجوز التصرف فيها ولا حجزها ولا اكتسابها بالتقادم، كما أن استغلالها يخضع لقواعد خاصة<sup>(1)</sup>. وهذه التفرقة بين أموال الدولة العامة والخاصة حديثة نسبياً، فهي وليدة التطور الذي أصاب الفقه الإداري الفرنسي، وقد مرت بمراحل عدة حتى استقرت على تقسيم الأموال المملوكة للدولة إلى أموال عامة وأموال خاصة<sup>(2)</sup>. ومنه انتقلت إلى التشريعات الأخرى<sup>(3)</sup> ومنها التشريع السوري.

وقد ظهرت اتجاهات فقهية مختلفة بهذا الشأن، بغية إرساء دعائم التفرقة بينهما، وهذا ما سيتم الانتقال إليه للحديث عن المعايير المُميّزة للمال العام).

### المطلب الثاني: المعايير المُميّزة للمال العام

بعد أن تبين من خلال العرض السابق أنّ الدولة تملك نوعين من الأموال، عامة وخاصة، فإنّه من الضروري التوقف عند مسألة جوهرية في هذا السياق، وهي: كيف يمكن التمييز بين المال العام والمال الخاص؟

(1) د. فهدود، محمد سعيد، (1994)، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، ص232. تاريخ الزيارة 2025/4/2، الساعة العاشرة صباحاً.

<https://journals.ku.edu.kw/jol/index.php/jol/article/view/807/671>

(2) وقد عرف القانون الفرنسي القديم نظريتين: الأولى ترفض أي تفرقة في أموال التاج (أي الملك)، والتي تقضي بخضوع هذه الأموال بلا تمييز لنظام قانوني واحد أي عدم جواز التصرف فيها أو تملكها بالتقادم، أمّا النظرية الثانية فقد استندت إلى القانون الروماني لتمييز طائفة معينة من أموال التاج بسبب تخصيصها لانتفاع الأفراد وإخضاعها لنظام قانوني خاص لحمايتها. أنظر:

De Laubadere, A, Gaudemet, Y, (2002), *Droit administratif des biens*, tome 2, 11<sup>édition</sup>, DELTA L.G.D.J, p 20- 21.

(3) د. الطماوي، سليمان محمد، (1973)، مبادئ القانون الإداري، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، الطبعة الأولى، دون دار نشر، القاهرة، ص21.

في الواقع إنَّ التمييز بين نوعين المال لا يكون إلا بتحديد معيار معيَّن يوضَّع التفرقة بينهما، وفي حقيقة الأمر لقد تعددت المعايير التي قيل بها في هذا الصدد منذ أن ظهرت مثل هذه التفرقة لأول مرة في القانون الحديث (1). إذ اختلف الفقهاء في تحديد المعيار المميز للأموال العامة واتجهوا في ذلك إلى عدّة معايير سيتم الحديث عنها بشيء من الإيجاز، ثم عرض موقف القانون السوري منها.

أولاً: معيار الطبيعة الذاتية للمال: أخذ بهذا المعيار الفقيه الفرنسي "ديكروك" وتبعه بعد ذلك الفقيه "هنري بيرثلي" (2) مضمون هذا المعيار، أنَّ العبرة في كون المال عاماً أو خاصاً، هي طبيعة المال ذاته وما إذا كان قابلاً أو غير قابلاً للتملك الخاص، ولا يعدّ المال عاماً إلا إذا كان بطبيعته غير قابلاً للتملك، ويكون المال غير قابل للتملك إذا كان مُخصّصاً لاستعمال الأفراد مباشرة لا لمرق عام، وأتّه يقتصر على العقار دون المنقول، ولا يختلف الفقيه بيرثلي عن ديكروك في عدّ المال العام هو المال غير القابل للملكية الخاصة لكنّه اختلف معه في الأساس الذي شيدّ عليه النظرية (3).

(1) لقد ظهرت التفرقة بين المال العام والخاص للإدارة لأول مرة في القانون الحديث على يد الشراح الأوائل للقانون المدني الفرنسي، وإن كانت هذه التفرقة لم تتّضح معالمها بشكل دقيق، ولم توضع صورة نظرية متكاملة إلا على يد العلامة الفرنسي "V. Proudhon" الذي أقام التفرقة على أساس التخصيص للمنفعة العامة، بمعنى أنَّ المال العام تُثبت له هذه الصفة ويتميّز بالتالي عن المال الخاص للإدارة بمجرد تخصيصه للمنفعة العامة، وبذلك يكون قد تلاقى في هذا الصدد مع أحدث النظريات القانونية التي قيل بها في خصوص هذه التفرقة. أنظر: د. جرانة، محمد زهير، (1943)، حق الدولة والأفراد على الأموال العامة، مطبعة الاعتماد، القاهرة، ص 19 وما بعدها.

(2) د. سوار، محمد وحيد الدين، (دون تاريخ)، شرح القانون المدني، الحقوق العينية الأصلية، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ص 92.

(3) استخلص ديكروك نظريته على أساس نصوص القانون المدني الفرنسي وبصفة خاصة المادة (538)، التي تنصّ على أنّه "تُعد من توابع الدومين العام الطرق والشوارع.... وعلى العموم جميع أجزاء الإقليم الفرنسي التي لا تقبل أن تكون مملوكة ملكية خاصة" أمّا بيرثلي اعتمد على المنطق والاستدلال في تحديد الأموال العامة لتفاصيل أكثر أنظر: د. شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، مرجع سبق ذكره، ص 52-57.

إلا أن هذا المعيار قد تعرّض للنقد، ذلك أنّه لا يستوعب جميع الأموال التي تُعدّ أموالاً عامّة، وهنا يكون قد ضيق كثيراً من فكرة المال العام، ذلك أنّ ثمة كثيراً من الأموال العامّة لا تنفر بطبيعتها من التملّك الخاص<sup>(1)</sup>، فضلاً عن ذلك فإنّه لا يوجد مال بطبيعته غير قابل للتملّك الخاص، إذ يمكن تصور ملكيّة خاصّة لطريق أو ترعة، وإنّ عدم قابليّة المال العام للتملّك الخاص، هي نتيجة مترتّبة على ثبوت صفة العموميّة للمال، وليست عنصراً أساسياً في طبيعة المال<sup>(2)</sup>.

**ثانياً: معيار التخصيص للمرفق العام:** يعد كل من دكي، وجيز، وبونار، وديجي هم مؤسسي معيار التخصيص للمرفق العام، إذ يربط أصحاب هذا المعيار بين عموميّة المال والمرفق العام، وبالتالي لا يُعدّ المال عاماً إلا إذا خُصّص لخدمة مرفق عام، ولا غرابة أنّ أنصار هذا المعيار هم فقهاء مدرسة المرفق العام بزعامة الفقيه "ديجي" إذ حاول هؤلاء تأسيس القانون الإداري على أساس فكرة المرفق العام<sup>(3)</sup>. وبالتالي وفق هذا المعيار الأموال العامّة هي تلك التي تكون مُخصّصة لخدمة مرفق عام.

وعلى الرغم من أنّ هذا المعيار قد عالج بعض العيوب التي وجدت في المعيار السابق، إلا أنّه لم يسلم من النقد، وقد انتقد من جهتين، إذ إنّ تخصيص المال لمرفق عام لا يُعدّ كافياً لعدّ جميع الأموال عامّة، فالطرق العامّة والشوارع والأنهار تُعدّ أموالاً عامّة على الرغم من أنّها ليست مُخصّصة لمرفق ولكنّها عُدت أموال عامّة لأنّها مُخصّصة لاستعمال الجمهور مباشرة، هذا من جانب، ومن جانب آخر، توجد بعض الأموال

---

(1) م. طعمة، شفيق، استانبولي، أديب، (1992)، التقنين المدني السوري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ص221.

(2) د. أحمد قطب، محمد علي، (2006)، الموسوعة القانونيّة والأمنية في حماية المال العام، الطبعة الأولى، إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، ص5.

(3) د. الهندي، إبراهيم، د. الحسن، عبي، د. نحيلي، سعيد، (2004)، المرافق العامّة، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعيّة، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، ص126.

مُخصّصة للمرفق العام ولكنها قليلة الأهمية، إذ لا تستوجب الحماية الخاصة المقررة للأموال العامة التي تخدم مرافق عامة جوهرية، كأدوات المكاتب والأقلام<sup>(1)</sup>.

لذلك حاول جيز\_ وهو من أنصار هذه النظرية\_ أن يدخل عليها شيئاً من التجديد يرد به على هذه الانتقادات، فاشتراط في المال العام فضلاً عن تخصيصه لمرفق عام شرطين جوهريين: أحدهما أن يكون المال العام مُخصّصاً لخدمة مرفق عام رئيسي، والآخر أن يكون للمال أثر رئيسي في إدارة المرفق المُخصّص له، وبالتالي وفق هذا المعيار فلا يُعدّ البناء الذي تشغله المحكمة من الأموال العامة، لأنّ الدور الأساسي في أداء العدالة والدفاع هو القاضي والجندي<sup>(2)</sup>.

لكن لم تتجح محاولة "جيز" في تغطية ما وجّه للمعيار من انتقادات، فمن ناحية لم يبيّن متى يُعدّ المرفق العام مرفقاً جوهرياً، ومتى لا يُعدّ كذلك، لكي يتم إضفاء الصفة العامة على أموال المرفق الأولى أي الجوهرية، دون الأخرى، ومن ناحية أخرى فإنّ شرط الدور الرئيسي الذي يجب أن يؤديه المال العام في إدارة المرفق ينقصه الوضوح والدقة فمتى يُعدّ الدور رئيسياً ومتى لا يُعدّ كذلك<sup>(3)</sup>.

**ثانياً: معيار التخصيص لاستعمال الجمهور:** وفقاً لهذا المعيار تعدّ الأموال المملوكة للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام أموالاً عامة إذا كانت مخصّصة بطبيعتها لاستعمال الجمهور مباشرة، كما هو الحال في ساحة الميادين والشواطئ والمقابر، أو بفعل الإدارة مثل إنشاء الطرق والجسور والحدائق العامة والمنزهات العامة والمدارس والأسواق التي تقام بفعل الإنسان<sup>(4)</sup>. وأصحاب هذا الرأي هم كولان وكابيتان ودي لامونديير، إذ

(1) د. عاطف البنا، محمود، (دون تاريخ)، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، ص 14-15.

(2) د. شبحا، إبراهيم عبد العزيز، (1983)، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، الدار الجامعية للنشر والطباعة، بيروت، ص 214-215.

(3) د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1994)، وسائل الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، ص 250.

(4) ( De Laubadere, A, (1975), *trait de Droit Administrative*, tome1, P119 et suiv.

يروا أن المباني المملوكة للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة والمخصصة لاستعمال الجمهور تعد من الأموال العامة للدولة (1).

ويتنقد هذا المعيار بأنه أكثر اتساعاً من غيره من المعايير، وبالرغم من ذلك لا يشمل بعض العقارات وكثيراً من المنقولات، إذ لا يعد الحصون العسكرية والأماكن المحظور دخول الجمهور إليها من ضمن الأموال العامة. ويتضح من ذلك المعيار أنه في حالة عدم استخدام الجمهور لتلك المباني الحكومية لا تعد من ضمن الأموال العامة، حتى لو كانت مرفقاً عاماً، وهذا المعيار يشترط أن يكون المال غير قابل للتملك أو الأفراد (2). وبالتالي لا يمكن عده معياراً مميزاً للمال العام عن غيره من الأموال.

**ثالثاً: معيار التخصيص للمنفعة العامة:** تبنى هذا الرأي "هوريو ورولان" من فقهاء القانون الإداري، وهو آخر ما استقرّ عليه تطور الفقه الإداري، وبالتالي لتفادي الانتقادات الموجهة للمعايير السابقة اتجه أنصار هذا الاتجاه إلى الأخذ بمعيار مزدوج قوامه التخصيص لاستعمال الأفراد والتخصيص للمرافق العامة، وبذلك تكون الأموال العامة هي تلك الأموال المخصصة للمنفعة العامة بصفة عامة، سواء أكانت مخصصة للاستعمال المباشر للأفراد، أم مخصصة لخدمة المرافق العامة، ولا يشترط أن يكون التخصيص مؤبداً، إنما يكفي أن يكون مُحققاً، سواء بفعل الطبيعة، أو بتصرف قانوني (3).

وقد انتقد هذا المعيار بأنه يؤدي إلى توسيع نطاق الأموال العامة أكثر مما يجب، وما يترتب على ذلك من إسباغ الحماية على هذه الأموال دون أن تستحق ذلك، كآثار المرافق العامة ولو كانت قليلة الأهمية، لذا أُدخل على هذا المعيار بعض الضوابط من قبل أنصاره بقصد عدم التوسع في إطار الأموال العامة أكثر من اللازم، إذ ذهبوا إلى أنه يُعدّ من الأموال العامة تلك التي تؤدي دوراً أساسياً في خدمة المرافق العامة والمُعَدّة إعداداً خاصاً بحيث لا يمكن استبدالها بسهولة، وقد ذهب فريق آخر من الفقهاء بالرد

(1) د. فهد، محمد سعيد، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سبق ذكره، ص 235.

(2) د. العايشي، محمد عويد، (2012)، النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة في قوانين وأنظمة دول مجلس التعاون الخليجي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 280.

(3) د. عبد الحميد، محمد فاروق، (1983)، المركز القانوني للمال العام، أطروحة دكتوراه، القاهرة، ص 29.

على ذلك بأنه لا ضرورة لهذه الضوابط، لأنّ القواعد القانونية التي تحمي المال العام تتّصف بالتنوع والتدرج حسب حاجات هذا المال ومواصفاته (1).

إلاّ أنّه ومع ذلك يُعدّ هذا المعيار "التخصيص للمنفعة العامة" من أكثر المعايير وضوحاً وتماشياً مع مقتضيات المصلحة العامة، ومن أبرزها للتمييز ما بين أموال الدولة العامة والخاصة، وقد أخذت به معظم التشريعات العربية مثل "سورية".

فقد نصّ القانون المدني السوري في المادة (90) من على الآتي: "تُعدّ أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة، بالفعل، أو بمقتضى قانون أو مرسوم. وتتصّ المادة (91) من القانون ذاته على أنّه "وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو بالفعل بانتهاء الغرض الذي من أجله خُصّصت تلك الأموال للمنفعة العامة" (2).

ومن هذين النصين يبدو أن فكرة "التخصيص للمنفعة العامة" متلازمة مع الصفة العامة في المال، فإذا ما وجد هذا الارتباط بين التخصيص والمنفعة العامة كان المال عاماً، أمّا إذا زال هذا الارتباط فيفقد المال صفته كمالاً عاماً ويصبح مالاً خاصاً (3).

وبالتالي، يتّضح ممّا تقدّم، بأنّه حتى يُعدّ المال عاماً في القانون السوري لا بدّ من توافر شرطين معاً أن يكون المال للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة، وأن يُخصّص هذا المال للنفع العام بمقتضى قانون أو مرسوم أو بالفعل.

وهنا، وبعد أن تمّ التمهيد لهذا البحث من خلال دراسة الإطار النظري المتعلّق بالمال العام، وبيان مفهومه والمعايير التي يعتمد عليها الفقه في تمييزه عن غيره من الأموال، يصبح من الضروري الانتقال إلى الجانب العملي من البحث، إذ تتجلى أهمية المال العام ليس فقط كمفهوم قانوني، بل كواقع يحتاج إلى حماية فعلية، ومن هذا المنطلق، سيتم الانتقال للحديث عن دور الإدارة في حماية المال العام من خلال التوقف

(1) د. فهدود، محمد سعيد، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سبق ذكره، ص 237.

(2) أنظر المادتان (90-91) من القانون المدني السوري رقم (84) لعام 1949.

(3) د. السرميني، عبد الجواد، د، الترماني، عبد السلام، (1986)، القانون المدني، الحقوق العينية،

مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، ص 96.

عند الالتزامات القانونية التي تفرضها النصوص القانونية، ثمّ الوسائل التي تملكها الإدارة لتفعيل تلك الالتزامات على أرض الواقع.

## المبحث الثاني

### دور الإدارة في حماية المال العام

#### بين الالتزامات القانونية والوسائل التنفيذية

تُعَدّ الحماية الإدارية للمال العام من العناصر الأساسية في الحفاظ على استقرار الموارد العامة للدولة وضمان استخدامها بالشكل الأمثل، في هذا المبحث، سيتم التطرّق إلى التزامات الإدارة في حماية المال العام، إذ إنّ قواعد الحماية الإدارية للمال العام تتمثّل في الالتزام بصيانة المال العام، وكذلك في التزام الإدارة بالإحلال والتجديد، وأيضاً التزام الإدارة بإزالة التعدي على الأموال العامة (المطلب الأول)، ثمّ الانتقال إلى الحديث عن الوسائل التنفيذية التي تملكها الإدارة لتنفيذ التزاماتها سواء أكانت وسائل قانونية، أم وسائل مادية، (المطلب الثاني)، وسنُعرض هذه الالتزامات والوسائل وفقاً لآتي:

#### المطلب الأول: التزامات الإدارة في حماية المال العام

تتمثّل قواعد الحماية الإدارية للمال في الالتزام بصيانة المال العام، وكذلك في التزام الإدارة بالإحلال والتجديد، فضلاً عن التزامها بإزالة التعدي على المال العام، وسنُعرض هذه القواعد وفقاً لآتي:

أولاً: التزام الإدارة بصيانة الأموال العامة: إذ إنّ الالتزام بصيانة الأموال العامة هو أمر ضروري، بحسبان أنّ المرافق العامة تستلزم الصيانة حتى تؤدي خدمات عامة بصفة مستمرة، وتتمكّن من أداء الغرض الذي أنشئت أو خُصّصت من أجله تلك المرافق العامة وتؤدي عملها بانتظام واضطراد<sup>(1)</sup>.

إنّ التزام الشخص الإداري بصيانة المال العام يأتي كأحد النتائج المترتبة على القول بملكيته للمال العام، إذ يترتب على أنّ حق الشخص الإداري على المال العام هو

(1) د. جمال الدين، سامي، (2009)، أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة، منشأة المعارف بالإسكندرية، القاهرة، ص543.

حق ملكية النتائج الآتية ... التزام الشخص الإداري بصيانة المال العام وتعويض المتضررين من جراء الإهمال في صيانة الأموال العامة<sup>(1)</sup>.

إنّ الهدف من التزام الإدارة بصيانة الأموال العامة يتمثل في غرضين محددين:<sup>(2)</sup>

1- الحرص على سلامة هذه الأموال واستمرار تأدية المنفعة المطلوبة منها لأطول مدة ممكنة.

2- عدم تعريض الأفراد لأي مخاطر ناجمة عن سوء حالة المال العام في أثناء قيامهم باستعمال هذه الأموال العامة، ممّا يُعرّض الجهة الإدارية للمسؤولية وتعويض ما لحق الأفراد من أضرار نتيجة لذلك.

وتجد قاعد الالتزام بصيانة الأموال العامة سنداً تشريعياً لها في قانون العقوبات، إذ تضمّنت المادة (116) مكرر ب من قانون العقوبات المصري تجريماً لإهمال الموظفين في صيانة الأموال العامة المعهود بها إليهم، أو إساءة استخدامها بالصورة التي يترتب عليها تعطيل الانتفاع بها أو يكون من شأنه تعرّض سلامة المال أو الأشخاص للخطر<sup>(3)</sup>، أمّا في سورية لا يوجد نص محدّد عن قاعدة الصيانة كما فعل المشرّع المصري، إذ إنّ المشرّع السوري في المادتين 349-363 من قانون العقوبات السوري تناول الإضرار عن طريق العمد أو الإهمال الذي يكون ناشئاً عن سلوك الموظف العام، فقد عمد إلى حماية المال العام بطريقتين، الأولى تقرير بعض الجرائم الخاصّة التي تُعاقب على أفعال مُضرة مُحدّدة، وثانيها تقرير بعض الجرائم العامة التي تُعاقب على مُطلق الأضرار دون تحديد للأفعال التي يقع بها الإضرار<sup>(4)</sup>.

(1) د. الهندي، إبراهيم، د. الحسن، عيسى، د. نحيلي، سعيد، (2004)، المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 130-131. أيضاً: د. الطماوي، سليمان محمد، (1979)، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 63.

(2) د. عبد الحميد، محمد فاروق، المركز القانوني للمال العام، مرجع سبق ذكره، ص 715.

(3) أنظر المادة 116 مكرر ب من قانون العقوبات المصري رقم (58) عام 1937.

(4) تنصّ المادة 349: كل موظف اختلس ما أوكل إليه أمر إدارته أو جبايته أو صيانته بحكم الوظيفة من نقود أو أشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالحبس من سنة إلى ثلاثة سنوات وبغرامة أقلّها قيمة ما يجب ردّه. تنصّ المادة 363: إذا ارتكب الموظف دون سبب مشروع إهمالاً في القيام بوظيفته أو لم ينفذ



ويُتَّضح من النص أنَّ المشرِّع يوجب على كل موظَّف اتخاذ الحيطة والحذر في أثناء تأديته لعمله المُتعلِّق بهذه الأموال والمصالح حتى لا يؤدي الإهمال والخطأ إلى تلف وتهالك هذه الأموال وتعطيل الانتفاع بها، وبذلك يتَّضح أنَّ المشرِّع السوري نَوَّه إلى قاعدة الالتزام بالصيانة بصورة غير مباشرة، إذ إنَّ الإهمال أو الخطأ قد يؤديان إلى هدر الأموال العامَّة وعدم الحفاظ عليها.

مما تقدَّم يتَّضح أنَّ المشرِّع السوري لم يضع قانوناً محدَّداً لصيانة الأموال العامَّة في سورية، إذ جاءت النصوص المُتعلِّقة بذلك مُتفرِّقة في العديد من التشريعات الخاصَّة، ومن هذه التشريعات ما يأتي:

نصَّت المادة (2) من قانون الآثار السوري "تتولَّى السلطات الأثريَّة في الجمهوريَّة العربيَّة السَّوريَّة المحافظة على الآثار، كما تتولَّى وحدها تقرير أثريَّة الأشياء والمباني التاريخيَّة والمواقع الأثريَّة وما يجب تسجيله من آثار، ويعني تسجيل أثر ما إقرار الدولة بما يُمثِّله من أهمية تاريخيَّة أو فنيَّة أو قوميَّة، وعملها على صيانتها وحمايتها ودراسته والانتفاع به وفقاً لأحكام هذا القانون، ويُراد بتعبير (السلطات الأثريَّة) الوارد في هذا القانون المديرية العامَّة للآثار والمتاحف" (1).

كما نصَّت المادة (10) من قانون تصنيف الطرق وحمايتها أنَّه "يحق للمؤسَّسة - المؤسَّسة العامَّة للمواصلات الطرقيَّة- أن تمنع السير على أي طريق من الطرق المركزيَّة، وتوقف استخدام أي جزء منه أو تحول السير أو المرور عنه إلى أي طريق آخر، وذلك للمدَّة التي تراها كافية لإنجاز أي أعمال على الطريق، بما في ذلك أعمال الإصلاح والصيانة والتوسيع، ويُعطى ذات الحق للمحافظة المعنيَّة فيما يتعلَّق بالطرق الأخرى. كما نصَّت المادة (11) أنَّه "لا يجوز لأي شخص طبيعي أو اعتباري القيام بأعمال ضمن حرم الطريق، مثل إقامة منشآت أو تمديد مواسير وأسلاك أو وضع أي مواد، إلَّا بعد الحصول على تصريح مُسبق من المؤسَّسة بالنسبة للطرق المركزيَّة، أو من

---

الأوامر القانونيَّة الصادرة إليه عن رئيسه عوقب بالغرامة من خمسة وعشرون إلى مائة ليرة، وإذا نجم عن هذا الفعل ضرر بمصالح الدولة عوقب بالحبس من شهر إلى سنة. أنظر: قانون العقوبات السوري رقم (148) لعام 1949.

(1) قانون الآثار السوري رقم (222) لعام 1963.

المحافظة المعنية بالنسبة للطرق الأخرى، ويُشترط للحصول على التصريح تقديم تعهد بإعادة الطريق إلى حالته الأصلية مع تقديم تأمين نقدي أو كفالة مصرفية...".

وبذلك تجد الباحثة أنَّ المشرع السوري وضع قيود على استعمال الطرق العامة الغرض منها الحفاظ على سلامة وصيانة الطرق العامة حتى تبقى تحقق المنفعة العامة، وهذه القيود تُعدّ إجراءات تنظيمية وقائية تهدف إلى حماية الطرق العامة، وضمان استمرارها في أداء وظيفتها كمال عام مُخصّص لاستعمال الجمهور مباشرة<sup>(1)</sup>.

**ثانياً: التزام الإدارة بقاعدة الإحلال والتجديد:** تُعدّ هذه القاعدة مُكمّلة لقاعدة صيانة الأموال العامة، وهي من أهم قواعد الحماية الإدارية، فإنّ كلاهما يقع على عاتق الجهة الإدارية سواء كانت مالكة للمال العام أم حائزة له<sup>(2)</sup>.

وبالتالي لضمان تحقيق المصلحة العامة وتمكين السلطة الإدارية من أداء وظائفها بكفاءة، يقع على عاتقها الالتزام بصيانة الأموال العامة، بالإضافة إلى تطبيق قاعدة الإحلال والتجديد، إنّ هذا الالتزام يتّسع ليشمل مختلف المشروعات العامة للدولة، سواء في المجالات الصناعية أو الزراعية أو التجارية أو النقل والمواصلات. ويتجسّد هذا الواجب في تخصيص الإدارة لمبالغ مالية من ميزانيتها تُرصد لتغطية نفقات عملية الاستبدال والتجديد لعناصر المال العام<sup>(3)</sup>.

ويمكن أن تجد هذه القاعدة سنداً تشريعياً في سورية في قانون الموازنة العامة، إذ نصّت المادة (11) من القانون رقم 23 لعام 2020 المُتضمن إصدار الموازنة العامة للدولة لعام 2021 "تحتفظ الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي والإنشائي بفائض السيولة المقدّر لاستخدامه في تمويل مشاريع الاستبدال والتجديد وجزء من مشاريعها الاستثمارية، وذلك في ضوء الاعتمادات المرصودة في الموازنة العامة للدولة".

إنّ التمييز بين القاعدة الأولى والثانية أثار الكثير من المشاكل العملية، ففي الوقت التي تتولّى فيه الدولة توفير الاعتمادات اللازمة للإحلال والتجديد، يقوم المشروع ذاته

(1) قانون تصنيف الطرق العامة وحمايتها رقم (26) لعام 2006.

(2) د. قطب، محمد علي، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، مرجع سبق ذكره، ص 247.

(3) د. عبد الحميد، محمد فاروق، المركز القانوني للمال العام، مرجع سبق ذكره، ص 338.

لتحمّل أعباء الصيانة والإصلاح، وهذا بدوره يدفع المشروع إلى الادعاء بحاجته إلى الإحلال والتجديد كبديل عن الإصلاح بهدف الحصول على المنح الماليّة المقدّمة من الدولة (1).

**ثالثاً: التزام الإدارة بإزالة التعدي على المال العام:** نظراً لما تتعرّض له أموال الدولة إلى اعتداءات ماديّة مباشرة ممّا يُسبّب إعاقة هذه الأموال عن تقديم المنفعة العامّة، فقد منح المشرّع القانوني الإدارة سلطة إزالة التعديّات على أملاك الدولة إداريّاً، استثناء من الأصل العام الذي يوجب اللجوء إلى القضاء، وذلك لحماية الأموال العامّة وضمان استمرار منفعتها. ويُقصد بالتعديّات: الاستيلاء أو الإشغال غير المشروع للأموال العائدة للدولة، والذي يتجرّد من أي أساس قانوني يُستند إليه.

وقد عزّز المشرّع حماية الأموال العامّة من خلال نص المادة (25) من قانون تصنيف الطرق العامّة وحمايتها "أ- يتمتع كل من الوزير، والمحافظ في حدود محافظته، بكامل الصلاحيات في اتخاذ الإجراءات الضروريّة والعاجلة لإيقاف أي عمل أو اعتداء على الطريق أو إزالة الآثار الناجمة عنه بمقتضى هذا القانون. ب - يُلزم المخالف بإزالة المخالفة ورفع الضرر وإعادة الحال إلى ما كان عليه خلال مدّة 10/ أيام من تاريخ تنظيم ضبط المخالفة، وتقوم الجهة المختصّة بإزالة المخالفة أو الضرر على نفقة المخالف، ويُلحق بالتكاليف الفعلية مضافاً إليه مصاريف إداريّة بواقع (15%) من قيمتها وفق الأحكام النافذة، ويمنع إجراء أيّة تسوية للمخالفات المنصوص عليها بهذه المادة (2).

كما نصّت المادة (71) من قانون الآثار "للسلطات الأثرية الحق في حالات التعديّات الواردة في المواد 4 و18 و23 و24 و25 و26 من هذا القانون على المناطق الأثرية والمباني التاريخيّة أن تقوم بالطرق الإداريّة بإزالة هذه التعديّات على نفقة المخالف بمجرد اثباتها في محاضر رسمية يحررها موظفو الآثار ورجال الإدارة، فضلاً عن العقوبات الأخرى المنصوص عليها (3).

(1) د. قطب، محمد علي، الموسوعة القانونيّة والأمنيّة في حماية المال العام، مرجع سبق ذكره، ص248.

(2) قانون تصنيف الطرق العامّة وحمايتها رقم (26) لعام 2006.

(3) قانون الآثار السوري رقم (222) لعام 1963.

ونصّت المادة (32/ج) من قانون الأملاك البحرية "للمدير العام للموانئ أن يصدر قراراً مؤقتاً بنزع يد المتجاوز على الأملاك العامة البحرية ويُنفذ هذا القرار بالطريق الإداري فور صدوره. كما نصت المادة (35) على أنه "للمديرية العامة للموانئ إنذار أصحاب المنشآت غير المرخصة في إزالتها خلال مدة مناسبة تحددها لهم، فإن لن تتم إزالتها تقوم المديرية بإزالتها على نفقتهم، ولها تحصيل نفقات الإزالة وفقاً لأحكام قانون جباية الأموال العامة، ويكون الإنذار بالطرق الإدارية<sup>(1)</sup>.

وأيضاً نصّت المادة (53) من قانون التشريع المائي "يصدر الوزير أو الوزير المختص القرارات اللازمة لترشيح استعمل المياه العامة للأغراض المختلفة، وعلى المستفيدين من هذه المياه التقيد بهذه القرارات، وفي حال ثبوت هدرها من قبل المستفيد أو مخالفة القرارات الصادرة، يحق للوزير أو الوزير المختص حجب المياه عن المستفيد المخالف إلى أن يُقدّم ما يثبت التزامه بقرارات الوزارة أو الوزارة المختصة<sup>(2)</sup>.

وهنا يُطرح تساؤل جوهري: كيف تُترجم هذه الالتزامات القانونية إلى إجراءات واقعية تضمن صون المال العام؟ للإجابة على هذا التساؤل، من الضروري التطرّق إلى الوسائل المُعتمدة من قبل الإدارة لتحقيق هذه الغاية. (وهذا ما سيتم الحديث عنه).

### المطلب الثاني: وسائل الإدارة في حماية المال العام

تتجلى الأهمية البالغة للأموال العامة من خلال ارتباطها الوثيق بحياة الأفراد، وتحقيقاً لإشباع حاجاتهم من خلال ما تُقدّم المرافق العامة والأموال العامة من خدمات لهم، لذا يتوجب على الإدارة حمايتها بطرق وأساليب إدارية، وهو ما يُطلق عليه الحماية الإدارية للأموال العامة، إذ تملك الإدارة جملة من الوسائل التي تمكّنها من الحفاظ على المال العام ومنع التعدي عليه، وتكمن أهمية هذه الوسائل في تمكين الإدارة من أداء دورها في حماية المال العام بكفاءة وفعالية، في هذا المطلب سيتم التعرف على وسائل الإدارة في حماية المال العام من خلال الوسائل القانونية، والوسائل المادية.

---

(1) قانون الأملاك البحرية رقم (65) لعام 2001.

(2) قانون التشريع المائي رقم (31) لعام 2005.

أولاً: الوسائل القانونية (القرارات الإدارية) <sup>(1)</sup>: يُعدّ القرار الإداري من أهم نشاطات الإدارة وأحد أهم وسائلها في أداء دورها، هو تعبير عن إرادة الإدارة المنفردة والمُلزمة لترتيب آثار تتعلق بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين <sup>(2)</sup>.

وبالتالي يحق للإدارة لغاية تحقيق هدفها في حماية الأموال العامة والمحافظة عليها إصدار القرارات الإدارية، إذ تستخدم الإدارة القرارات الإدارية كوسيلة عملية لتنفيذ الالتزامات القانونية، وهذه القرارات تنظيمية وفردية، فالقرارات الإدارية التنظيمية تضع القواعد العامة المجردة تطبقها على عدد غير محدد من الأفراد، بينما القرارات الإدارية الفردية تُطبق على فرد معين أو مجموعة معينة من الأفراد. فهي لا تنطوي على قواعد عامة مجردة، ولا تنشئ مراكز قانونية عامة، إنّما تتعلق بمراكز قانونية فردية أو ذاتية <sup>(3)</sup>.

**1- القرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح):** هي تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة مجردة، تُطبق على عدد غير محدد من الأفراد، ولا يهم في ذلك عدد الذين تنطبق عليهم، فكثر الحالات وقّلتها لا يغيّر من طبيعتها مادام القرار قد حوى على قاعدة عامة موضوعية تُطبق على أشخاص معينين بأوصافهم لا بذواتهم <sup>(4)</sup>.

(1) إنّ المشرّع في سورية لم يضع تعريفاً محدداً للقرار الإداري تاركاً تلك المهمة للفقهاء والقضاء، إذ عرّفته محكمة القضاء الإداري في سورية بأنّه: إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بناءً على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح حين تنجّه إرادتها إلى إنشاء مركز قانوني يكون جائزاً وممكناً قانوناً وبيعاً من المصلحة العامة التي يبتغيها القانون. أنظر: حكم محكمة القضاء الإداري السورية، رقم (132)، لعام 1960، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لعام 1960، ص44.

(2) رعد، أنس، د. التركاوي، عمار، (2023)، قرارات السلطات المحلية بين الرقابة الشرعية والرقابة الملائمة، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد 3، العدد 4، ص7، تاريخ الزيارة 2025/4/10، الساعة السادسة مساءً.

<https://journal.damascusuniversity.edu.sy/index.php/legj/article/view/2089>

(3) إبراهيم، إبراهيم نجيب، د. الشرجي، جميلة، (2025)، السكوت الملائس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم وضمانات الحماية القانونية والإدارية، بحث منشور في مجلة جامعة حمص، سلسلة العلوم الأساسية، المجلد 47، العدد 1، ص121، تاريخ الزيارة 2025/4/12، الساعة الرابعة مساءً.

<https://journal.homs-univ.edu.sy/index.php/Law/article/view/7010/3090>

(4) د. عبد الحميد، حسني درويش، (2020)، ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية، الطبعة الأولى، دون دار نشر، ص369.

إنَّ الأنظمة مثل القوانين، لا تعرف مبدئياً حدوداً زمنية لتطبيقها، فهي تفرض نفسها بمجرد اكتسابها قوة النفاذ، أثر صدورها وفقاً للأحكام والأصول المقررة بشأنها<sup>(1)</sup>. فاللائحة إذاً كالقانون تحتوي على قواعد عامة مجردة، وفقاً للفقهاء التقليدي أقل مرتبة من القانون من حيث القوة القانونية وأعلى مرتبة من القرار الفردي، فهي وفقاً للمعيار الشكلي أعمالاً إدارية أو قرارات إدارية لصدورها من هيئات إدارية، ووفقاً للمعيار الموضوعي أو المادي كالقانون، لأنَّها تصدر مُتضمنة قواعد عامة مجردة<sup>(2)</sup>. ونظراً لما تتطلبه الحياة الحديثة من قيام الإدارة بنشاطها والخاص بسير المرفق العام بانتظام، فقد توجب على الإدارة إصدار تلك القرارات مما زاد من أهميتها في الحياة العملية، فقد توسعت مجالات الإدارة وتعددت أوجه الحاجة للتنظيم القانوني وتشعبت، وقد تأكد هذا الاتجاه وتدعم من الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة 1958، إذ اقتصر دور البرلمان على التشريع في مسائل أوردها الدستور على سبيل الحصر في المادة (34) منه، وترك للحكومة وأجهزتها الإدارية مجالاً واسعاً للتشريع في جميع المسائل التي لا تدخل في مجال التشريع، وقد أصبح اختصاص الإدارة في إصدار اللوائح اختصاصاً عاماً<sup>(3)</sup>.

(1) د. دعبول، نادية، (2022)، مصير القرارات الإدارية المهمة أو المهمة في التنفيذ، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد 2، العدد 2، ص338، تاريخ الزيارة 2025/4/20، الساعة الثامنة مساءً.

<https://journal.damascusuniversity.edu.sy/index.php/legj/article/view/5135>

(2) د. نحيلي، سعيد، د، الحسن، عيسى، (2007)، القانون الإداري (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب، ص252-253.

(3) عدّدت المادة (34) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي الصادر عام 1958، المسائل التي يقتصر عليها مجال القانون، ثم نصّت المادة (37) على أنَّ ماعدا هذه المسائل يدخل في مجال السلطة اللائحية. راجع في العلاقة بين اللائحة والقانون في الجمهورية الخامسة الفرنسية:

Waline, M, (1959), *Les reports entre la loi et les règlements avant et après la constitution de 1958*, R.D.P, P. 699.

Chapus, R, (1960), *de la soumission au droit des reglement autonomes*, Dalloz, CHR, P. 119.

ومن الأمثلة على ذلك: نصت المادة (2) من القرار رقم (189/ن) تاريخ 2012/6/6 المتضمن التعليمات التنفيذية للمرسوم (40) لعام 2012 الصادر عن وزارة الإدارة المحليّة بإعطاء الحق للوحدات الإدارية ومديريات الخدمات الفنية في المحافظات والجهات المعنية باتخاذ كافة الاجراءات لإزالة مخالفات البناء، ومنها عندما يكون البناء المخالف مُتجاوزاً على الطرق والساحات والحدائق والمشيدات العامّة المعروفة بالقانون (9) لعام 1974 وتعديلاته، أو واقعاً ضمن الأملاك العامّة أو الخاصّة للدولة أو الوحدة الإدارية.... إلخ (المادة 4) <sup>(1)</sup>.

**2- القرارات الإدارية الفردية:** هو القرار الذي يخصّ وضعاً معيناً بذاته، سواء تعلّق الأمر بشخص أو أشخاص، بشيء أو أشياء، بحالة أو حالات، فالعبرة في القرار الفردي ليس في قلة أو كثرة عدد الأفراد الذين ينطبق عليهم القرار، وإنّما في تحديد هؤلاء الأفراد بذواتهم <sup>(2)</sup>. قد يتضمن الأمر بعمل شيء، مثال: كالأمر الصادر إلى شخص معين بإزالة التجاوز على مال عائد للدولة.

وإذا كان القرار الفردي تطبيقاً أو تنفيذاً لللائحة، فإنّه في نفس الوقت مصدر لمركز قانوني فردي أو خاص مُتميّز عن المركز القانوني المتولّد عن اللائحة، ومن ثمّ لا يمكن القول بأنّ العمل الإداري الذي يكون تطبيقاً لنص عام مقيّد لا ينشئ أو يُعدّل مركزاً قانونياً، لأنّ كل قرار إداري يُنشئ مركز قانوني هو في نفس الوقت تطبيق تنفيذي لقاعدة قانونية أعلى <sup>(3)</sup>.

عدا أنّ للإدارة لغاية تحقيق هدفها في الحفاظ على النظام العام وحماية الأموال العامّة أن تباشر اختصاصاتها المختلفة بواسطة ما تملكه من حق إصدار القرارات الإدارية الملزمة بإرادتها المنفردة، وهي قرارات تنظيمية تتخذ شكل لوائح ضبط أو في شكل قرارات فردية ضبطية <sup>(4)</sup>.

(1) التعليمات التنفيذية للمرسوم التشريعي رقم (40) لعام 2012.

(2) د. راغب الحلو، ماجد، (2000)، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 521-522.

(3) د. عبد الحميد، حسني درويش، ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية، مرجع سبق ذكره، ص 388.

(4) د. عبد الله، عبد الغني بسبوني، (2007)، الوسيط في القانون الإداري، مطابع السعدني، ص 388.

ويقسم الضبط الإداري إلى ضبط إداري عام، وهو مجموعة الصلاحيات التي تسبغ بصورة عامة على هيئات الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام بعناصره، سواء كان ذلك على مستوى الدولة كلها، أم على مستوى وحداتها الإقليمية، إذ يمارس الضبط الإداري في هذا الحال من قبل أعضاء السلطة المركزية، أما الضبط الإداري الخاص فهو مجموعة من اللوائح تقوم كل إدارة بوضعها بقصد تنظيم استخدام الأموال العامة المملوكة لها من قبل الأفراد وتقييد حرياتهم في استعمالها بما يكفل حمايتها والمحافظة عليها، وضمان صيانتها من أي تلف قد تتعرض له، فيمارس من قبل رؤساء الوحدات المحلية ومجالسها في حدود القوانين والأنظمة (1).

وتتخذ لوائح الضبط الإداري مظاهر عدة في تقييدها للنشاط الفردي وهي: الحظر: ويعني النهي عن اتخاذ إجراء معين، أو ممارسة نشاط محدد، والمقصود بالحظر هنا الحظر الجزئي المؤقت، أما الحظر المطلق الذي يشمل نشاطاً معيناً فقد حظره القانون، فإنه غير مشروع، لأنه يعني إلغاء الحرية ومصادرة النشاط (2).

الإذن السابق: تظهر هذه اللوائح في ضرورة الحصول على إذن مسبق من جهة الإدارة قبل مزولة النشاط، ومثالها: اللوائح التي تنظم الاتجار بالأسلحة والذخائر، أما اللائحة التي تشترط الحصول على إذن مسبق بشأن حرية من الحريات المكفولة بالدستور والقانون، فهي غير مشروعة (3).

الإخطار عن النشاط: وهو اشتراط اللائحة ضرورة إخطار السلطة المختصة بمزولة نشاط معين، حتى تتمكن من اتخاذ ما يلزم من إجراءات تكفل حماية النظام العام، ومثاله: الإخطار عن تنظيم اجتماع عام، ففي هذه الحالة لا يكون الاجتماع محظوراً وليس من الضروري الحصول على إذن مسبق (4).

---

(1) د. كنعان، نواف، (2003)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 276.

(2) د. الباز، داود، (1995)، أصول القانون الإداري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، كلية الشريعة والقانون، دمنهور، ص 215.

(3) د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 385.

(4) د. الباز، داود، أصول القانون الإداري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، مرجع سبق ذكره، ص 215.



تنظيم النشاط: وهو تنظيم النشاط الفردي من حيث كيفية ممارسته وحدود هذه الممارسة، مثاله: تحديد سرعة المركبات في الطرق العامة، أو تحديد أماكن وقوفها (1).  
ثانياً: الوسائل المادية: من حيث الأصل تلجأ الإدارة في حماية أموالها العامة إلى القضاء، إلا أنه نظراً لما تتمتع به الأموال العامة من الأهمية البالغة بحيث أنه لا يمكن أن تتساوى مع الأفراد باللجوء إلى القضاء، خرج المشرع عن هذا الأصل وأعطى للإدارة الحق في إزالة التجاوز والتعدي على أموالها العامة بالطريق الإداري. وهو ما سيُعرض وفقاً للآتي:

1- **التنفيذ المباشر:** هو إجراء يتيح للإدارة في أن تتخذ قراراتها في مجال حماية الأموال العامة والمحافظة عليها بحق الأفراد بالقوة الجبرية، إذا رفضوا تنفيذها اختياريًا، دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء، لذا فإن حق التنفيذ المباشر من أخطر الامتيازات الممنوحة للإدارة، فالإدارة تستطيع أن تصدر قراراً تنفيذياً في مواجهة الأفراد، ثم تنفذه بنفسها على الأفراد (2).

وتتفرد الإدارة في تنفيذ القرارات الإدارية بميزات رئيسية تجعلها في مركز ممتاز بالنسبة إلى الأفراد وهي قرينة سلامة القرارات الإدارية وحق الإدارة في التنفيذ المباشر (3).  
ووفقاً لذلك فإن للإدارة الحق في تحديد أملاكها العامة بقرار إداري يُنفذ فور صدوره، ويُعد كل اعتداء يقع على أملاكها بعد ذلك اعتداء على أموالها العامة، دون حاجة لاستصدار حكم من القضاء. فإذا كان القرار الصادر من الإدارة مخالفاً للقانون جاز للفرد صاحب الشأن، أن يطعن فيه أمام القضاء، وأن يطالب برد الحقوق التي تكون

---

(1) د. محمد عبد اللطيف، محمد، (2014)، القانون الإداري للأموال، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 97.

(2) د. العطار، فؤاد، (1976)، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 633.

أيضاً: د. أبو السعود حبيب، محمود، (1991)، القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ص 323.

(3) د. محفوظ، عبد المنعم، (2008-2009)، المحيط في شرح النظريات العامة في القانون الإداري، الكتاب الثاني، دون دار نشر، ص 160.

الإدارة قد استولت عليها بدون وجه حق، فالتنفيذ المباشر يضع الإدارة بموقع المدعى عليها ولا يكسبها حقاً<sup>(1)</sup>.

إلا أن امتياز التنفيذ المباشر ليس حقاً مطلقاً للإدارة تلجأ إليه متى تشاء، بل هو طريق استثنائي لا يحق لها أن تلجأ إليه إلا في حالات محددة على سبيل الحصر وهي:

• إذا وجد نص صريح في القوانين يبيح للإدارة استعمال هذا الحق: تُعدّ هذه الحالة من أكثر حالات التنفيذ المباشر وضوحاً وأقلّها للصعوبات نظراً لوجود نص صريح يسمح للإدارة بتنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً باستخدام القوة، كما هو الحق في نطاق التشريعات الضريبية، التي تجيز للإدارة بعد إنذار المكلفين أن تلجأ إلى الحجز الإداري على أموالهم العقارية والمنقولة وبيعها. "المادة (2) من قانون جباية الأموال العامة رقم (341) لعام 1956، فقد نصّت على ما يلي: "تُسَدّد الضرائب والرسوم وغيرها من الذمم في أوقاتها المحددة في قوانينها...، في حين نصّت المادة (6) "لوزارة المالية أن تتخذ بحق المتخلفين عن الدفع التدابير الإجرائية التالية: الإنذار ويقوم مقام الإنذار بيان التكليف، أو الإخبار فيه. الحجز وبيع العين المحجوزة...)"<sup>(2)</sup>.

• عدم وجود وسيلة قانونية أخرى لتنفيذ القرار الإداري: إذا لم يكن للإدارة وسيلة قانونية تلجأ إليها لتنفيذ القرار الإداري، كان لها أن تنفّذه جبرياً لتكفل احترامه ولو لم ينصّ القانون على ذلك، فإذا نصّ المشرّع على جزاءات تترتب على الأفراد في حالة امتناعهم عن تنفيذ القرار الإداري، فإنّه يمنع على الإدارة استعمال سلطة التنفيذ المباشر<sup>(3)</sup>.

• حالة الضرورة: نتيجة ظروف استثنائية تهدّد بأخطار جسيمة وحالة، ممّا يقضي سرعة تدخل الإدارة لدرء هذا الخطر، كما لو قامت مظاهرة عدائية اتجهت إلى استخدام العنف وإتلاف الأموال العامة، فلا يصح في هذه الحالة أن تقف الإدارة ملوثة الإرادة بحجة أنّها تستطيع تقديم المتظاهرين للمحاكمة الجنائية للمعاقبة، لذا يجب الاعتراف

---

(1) د. مهنا، محمد فؤاد، (1975)، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص7.

(2) د. نوح، مهند، (2018)، القانون الإداري (1)، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، ص110.

(3) د. ليلو راضي، مازن، (دون تاريخ)، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دون دار نشر، ص 203.

للإدارة بتنفيذ قراراتها الإدارية اللازمة لمواجهة هذه الأخطار تنفيذاً مباشراً، على مسؤوليتها وتحت رقابة القضاء التي يفرضها على الإدارة خوفاً من احتمال تهديد حريات الأفراد وحقوقهم بطريقة تعسفية (1).

وفي جميع الأحوال، فإنَّ الإدارة عندما تلجأ إلى التنفيذ المباشر تفعل ذلك على مسؤوليتها، لذا يجب على الإدارة قبل لجوئها إلى التنفيذ المباشر أن تتأكد من حقها فيه، كما يجب أن تمارسه ضمن الشروط الموضوعية لممارسته، فإذا مارسه بشكل غير مشروع يترتب على عائقها التعويض للأفراد الذين مارسوا في مواجهتهم هذا الإجراء بصورته غير المشروعة (2).

مثال تطبيقي: قرار محافظة ريف دمشق رقم (82) تاريخ 2023/10/29 وتعليماته النازمة حول إزالة جميع اللوحات الإعلانية وغيرها المخالفة والمُشوّهة الموضوعية على منصفات الطريق العام وعلى أعمدة الإنارة، وتأكيداً لتعميم أصدره المجلس في وقت سابق، وبعد إعطاء مهلة لأصحاب اللوحات الإعلانية بمختلف الفعاليات بإزالتها، قام مجلس بلدة ببيلا بحملة إزالة جميع اللوحات الإعلانية الموجودة على منصفات الطريق العام وأعمدة الإنارة لما تُسببه من تشويه للمنظر العام (3).

**2- الحجز الإداري:** هو مجموعة الإجراءات التي ينصّ عليها القانون والتي بموجبها تُخَوّل الحكومة أو الأشخاص الاعتبارية العامة حجز أموال مدينها أو بعضها ونزع ملكيتها استيفاء لحقوقها التي يجيز القانون استيفائها بهذه الطريقة (4).

(1) د. نحيلي، سعيد، د، الحسن، عبي، القانون الإداري (النشاط الإداري)، مرجع سبق ذكره، ص291. ولكي يتمّ التنفيذ المباشر في حالة الضرورة يجب أن تتوافر شروطه، إذ إنّ سلطة الإدارة في هذا المجال مُقيّدة بقيود وهي: 1- وجود حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل. 2- تعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية التي تلزم بها الإدارة. 3- أن تكون غاية الإدارة عند تدخلها تحقيق المصلحة العامة. أنظر: د. العطار، فؤاد، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص635.

(2) د. نوح، مهند، القانون الإداري (1)، مرجع سبق ذكره، ص111.

(3) منشور على الموقع الإلكتروني: تاريخ الزيارة: 2025/5/25، الساعة العاشرة مساءً.

<https://thawra.sy/?p=514618>

(4) د. والي، فتحي، (1980)، التنفيذ الجبري القضائي والإداري، دون دار نشر، ص655.

لقد أجاز المشرع لجهة الإدارة امتيازاً تكون فيه الخصم والحكم في آن واحد بأنّها تقوم من تلقاء نفسها بالحجز الإداري إذا توافرت شروطه، إذ إنّ الأصل في اقتضاء الحقوق هو اللجوء إلى القضاء كحال الأفراد عند اقتضاء حقوقهم من الإدارة<sup>(1)</sup>.

وقد تمّ إقرار هذا الحق الاستثنائي المُقرّر لمصلحة الإدارة من خلال قانون جباية الأموال العامة، إذ أناط المشرع لجهة الإدارة عند عدم الوفاء بالمستحقات أن تتخذ إجراءات الحجز المنصوص عليها في المادة (6) من القانون رقم (341) لعام 1956 في أوقاتها المحددة في قوانينها وأنظمتها الخاصة<sup>(2)</sup>.

كما نصّ المرسوم التشريعي رقم (12) لعام 1952 في المادة (1) على أنّه "يحقّ لوزير المالية أن يقرّر الحجز الاحتياطي على الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة للموظفين والمحاسبة التابعين لجميع إدارات الدولة العامة والمؤسسات العامة ذات الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي تأميناً للخسائر والأضرار التي يلحقونها بأموال الإدارات والمؤسسات المذكورة أو بسبب أخطائهم أو إهمالهم، ويجوز أن يتناول الحجز المذكور الأموال العائدة لزوجات هؤلاء الموظفين والمحاسبين ما لم يثبتن أنّهن اكتسبن تلك الأموال من مالهم الخاص..."<sup>(3)</sup>.

كما نصّت المادة (2) من المرسوم التشريعي رقم (177) لعام 1969، على أنّه "تُطبّق أحكام المرسوم التشريعي رقم (12) لعام 1952 على الأشخاص الذين يُنسب إليهم بموجب تحقيقات رسمية اختلاس الأموال العامة، أو إلحاق الضرر بها، ويُطبّق حكم هذه المادة على الحوادث التي لم يُفصل بها قضائياً"<sup>(4)</sup>.

---

(1) د. قطب، محمد علي، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، مرجع سبق ذكره، ص252.  
(2) نصّت المادة (6) "لوزارة المالية أن تتخذ بحق المتخلفين عن الدفع التدابير الإجرائية التالية: الإنذار ويقوم مقام الإنذار بيان التكليف، أو الإخبار فيه. الحجز وبيع العين المحجوزة..." قانون جباية الأموال العامة رقم (12) عام 1952.

(3) المرسوم التشريعي رقم (12) لعام 1952. المتعلّق بالحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة للموظفين والمحاسبين والمتسببين بالضرر للأموال العامة.

(4) المرسوم التشريعي رقم (177) لعام 1969. الخاص بتوسيع صلاحية وزارة المالية لتشمل الحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة لغير الموظفين وزوجاتهم.

وبالتالي فإنه يمكن القول إنّ هذه الامتياز الممنوح للإدارة في اللجوء إليه من أخطر الوسائل التي تُعطى للإدارة، إلّا أنّها ليست مُلزِمة بتوقيعه فهو رخصة بيدها يعود إلى سلطاتها التقديرية، إذ إنّ غاية الإدارة من إجراء الحجز هي حصولها على الأموال المُستحقّة على المدين من خلال بيعها بالمزاد العلني وتستوفي الإدارة حقّها من ثمن المبيع التي يجيز القانون اقتضاؤها بهذه الطريقة الاختيارية<sup>(1)</sup>.

ومما تقدّم، ومن خلال تتبّع النصوص القانونية، يُلاحظ أنّ منح السلطة التنفيذية صلاحية فرض الحجز الاحتياطي يُشكّل مساساً خطيراً بمبدأ فصل السلطات، ويُضعف من ضمانات حماية الحقوق المالية للأفراد. لذا ترى الباحثة أنّ إبقاء هذه الصلاحية بيد جهة غير قضائية يفتح الباب أمام احتمالات التعسف ويقوّض الثقة بسيادة القانون، ممّا يستوجب إعادة النظر جذرياً في هذا التنظيم، وتكريس اختصاص القضاء وحده في هذا المجال. ويستند هذا الرأي إلى حقيقة أساسية، وهي أنّ الغاية من وجود سلطة قضائية مُستقلّة تتمثّل في تطبيق أحكام القانون، والفصل في المنازعات، وإصدار الأحكام والقرارات التي تُكرّس مبدأ سيادة القانون على الجميع، وتضمن تحقيق العدالة، وحماية الحقوق العامة والخاصة.

وفي نهاية هذا الدراسة، سعت الباحثة إلى عرض الجوانب النظرية والعملية لحماية الأموال العامة، وذلك من خلال بيان مفهوم المال العام، والوقوف عند الالتزامات القانونية المترتبة على الإدارة، فضلاً عن عرض الوسائل التنفيذية المتاحة لها لحماية هذه الأموال والمحافظة عليها، وبذلك تكون الدراسة قد قدّمت رؤية شاملة حول دور الإدارة في حماية المال العام، تمهيداً للانتقال إلى الخاتمة وذكر أهم ما توصّلت إليه من نتائج وتوصيات.

---

(1) الحجز الاحتياطي يُعدّ أداةً وتدابيراً وقائياً لمنح الدائن حماية قضائية وقتية من خطر يهدّد بضائع حقه، خشية أن يتصرف مدينه بأمواله بقصد إخفائها أو تهريبها، ويكون ذلك بتجميد أموال المدين ومنعه من التصرف بها تصرفاً ضاراً بحق الدائن. أنظر: د. تعلوبة، خليل أحمد، (2021)، التعسف في إجراءات التنفيذ (الحجز الاحتياطي نموذجاً)، بحث منشور في مجلة جامعة حمص، المجلد 43، العدد 21، ص 79، تاريخ الزيارة 2024/5/30، الساعة السابعة مساءً.

## الخاتمة

في نهاية صفحات هذا البحث، فإنَّه من المهم أن يُصار إلى إدراج أبرز النتائج التي توصَّلت إليها الباحثة، يليها أهم المقترحات التي تأمل الباحثة أن تلقى قبولاً من قبل الجهات المعنية بالشأن القانوني.

### النتائج والتوصيات:

#### أولاً: النتائج

1- إنَّ أموال الدولة قد تكون عامّة أو خاصّة، وهناك العديد من المعايير التي نادى بها الفقه للتمييز بين المال العام والخاص، إلّا أنَّ معيار التخصيص للمنفعة العامّة هو الأكثر قبولاً واستخدماً في التمييز بين نوعي المال، وقد تمَّ اعتماده في القانون السوري.

2- إنَّ القوانين والتشريعات الإدارية المتعلقة بالحماية الإدارية للمال العام ليست موحّدة، بل مُتفرّقة في عدّة نصوص قانونيّة مختلفة، ومع ذلك فإنَّ الهدف الأساسي للحماية الإدارية يتمثّل في الحفاظ على المال العام واستمراره، بتحقيق كافة الأعمال اللازمة لصيانته وتجديده والحفاظ عليه، وذلك في إطار المسؤولية التي تتحمّلها الدولة وإدارتها لتلك الأموال.

3- مُنحت الإدارة مجموعة من الوسائل الملائمة لحماية الأموال العامّة، إذ تتمتع الإدارة بصلاحيّة اتخاذ كافة القرارات والاجراءات الضروريّة لحماية المال العام من أي اعتداء أو خطر سواء كان على شكل اجراء تنظيمي أو على شكل اجراء إداري.

#### ثانياً: التوصيات

1- إنَّ تعدّد التشريعات المُتعلّقة بحماية المال العام وتداخلها يجعل من الصعوبة الرجوع إليها، كما يمكن أن يخلق إشكاليّات للباحثين أو المسؤولين، لذا تقترح الباحثة أن يُصاغ قانون موحّد وشامل لحماية المال العام، هذا القانون سيكون بمثابة الإطار العام الذي يُحدّد المسؤوليّات القانونيّة للإدارة، الإجراءات والتدابير الواجب اتخاذها ويوضّح

الجزاء المترتبة لمواجهة جميع أشكال الإضرار بالمال العام، لضمان حمايته بشكل شامل وفعال، مع تعزيز آليات الرقابة والمساءلة لضمان تطبيقه بفعالية مما يُحقق حماية شاملة ومستدامة للمال العام.

2-توصي الباحثة بأهمية تنظيم برامج وحملات توعية لموظفي الإدارة والجمهور حول أهمية المال العام وضرورة المحافظة عليه، بهدف تعزيز ثقافة المسؤولية والمساءلة، والحد من أي تجاوزات قد تؤدي إلى الإضرار بالمال العام.

3-تقترح الباحثة أن يتم فرض الحجز الاحتياطي من قبل القضاء المدني دون السلطة التنفيذية، بما يضمن الحقوق المالية للأفراد، ويمنع أي تعسف في استخدام هذه الإجراءات. ويُقترح في هذا المجال، تعديل القوانين ذات السلطة، بما في ذلك قانون السلطة القضائية، لضمان استقلال القضاء، وتقيد تدخل الجهات التنفيذية في الشؤون المالية للأشخاص.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: المراجع باللغة العربية

#### • الدساتير والقوانين والمراسيم التشريعية

- 1- الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة الصادر عام 1958.
- 2- قانون العقوبات المصري رقم (58) عام 1937.
- 3- قانون العقوبات السوري رقم (148) لعام 1949.
- 4- القانون المدني السوري رقم (84) لعام 1949.
- 5- قانون الآثار السوري رقم (222) لعام 1963.
- 6- قانون تصنيف الطرق العامة وحمايتها رقم (26) لعام 2006.
- 7- قانون الأملاك البحرية رقم (65) لعام 2001.
- 8- قانون التشريع المائي رقم (31) لعام 2005.
- 9- قانون جباية الأموال العامة رقم (12) عام 1952.
- 10- المرسوم التشريعي رقم (12) لعام 1952، المتعلق بالحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة للموظفين والمحاسبين والمتسببين بالضرر للأموال العامة.
- 11- المرسوم التشريعي رقم (177) لعام 1969. الخاص بتوسيع صلاحية وزارة المالية لتشمل الحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة لغير الموظفين وزوجاتهم.

#### • الكتب

- 1- ابن منظور، (1956)، لسان العرب، المجلد الحادي عشر، دار بيروت للطباعة والنشر، بيروت، لبنان.
- 2- د. أبو السعود حبيب، محمود، (1991)، القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، القاهرة.
- 3- د. أحمد قطب، محمد علي، (2006)، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، الطبعة الأولى، إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة.
- 4- د. الباز، داود، (1995)، أصول القانون الإداري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، كلية الشريعة والقانون، دمنهور.



- 5- د. السرميني، عبد الجواد، د، الترماني، عبد السلام، (1986)، القانون المدني، الحقوق العينية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق.
- 6- د. السنهاوي، عبد الرزاق، (دون تاريخ)، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال، المجلد الثامن، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 7- د. الطماوي، سليمان محمد، (1973)، مبادئ القانون الإداري، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، الطبعة الأولى، دون دار نشر، القاهرة.
- 8- د. الطماوي، سليمان محمد، (1979)، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة.
- 9- د. العايشي، محمد عويد، (2012)، النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة في قوانين وأنظمة دول مجلس التعاون الخليجي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 10- د. العطار، فؤاد، (1976)، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 11- د. القباني، بكر، (دون تاريخ)، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 12- د. الهندي، إبراهيم، د. الحسن، عيسى، د. نحيلي، سعيد، (2004)، المرافق العامة، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، منشورات جامعة حلب.
- 13- د. جرانة، محمد زهير، (1943)، حق الدولة والأفراد على الأموال العامة، مطبعة الاعتماد، القاهرة.
- 14- د. جمال الدين، سامي، (2009)، أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة، منشأة المعارف بالإسكندرية، القاهرة.
- 15- د. راغب الحلو، ماجد، (2000)، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- 16- د. سوار، محمد وحيد الدين، (دون تاريخ)، شرح القانون المدني، الحقوق العينية الأصلية، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق.

- 17- د. شـيـحـا، إبراهيم عبد العزيز، (1983)، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، الدار الجامعية للنشر والطباعة، بيروت.
- 18- د. شـيـحـا، إبراهيم عبد العزيز، (1995)، الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، المكتبة القانونية لدار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- 19- د. عاطف البناء، محمود، (دون تاريخ)، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي.
- 20- د. عبد الحميد، حسني درويش، (2020)، ماهية القرار الإداري وقوته التنفيذية، الطبعة الأولى، دون دار نشر.
- 21- د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، (2007)، الوسيط في القانون الإداري، مطابع السعدني.
- 22- د. عرفة، محمد علي، (1954)، شرح القانون المدني الجديد في حق الملكية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة القاهرة.
- 23- د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1994)، وسائل الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية.
- 24- د. كنعان، نواف، (2003)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- 25- د. ليلو راضي، مازن، (دون تاريخ)، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دون دار نشر.
- 26- د. محفوظ، عبد المنعم، (2008-2009)، المحيط في شرح النظريات العامة في القانون الإداري، الكتاب الثاني، دون دار نشر.
- 27- د. محمد عبد اللطيف، محمد، (2014)، القانون الإداري للأموال، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 28- د. مهنا، محمد فؤاد، (1975)، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة المعارف، الإسكندرية.

29- د. نحيلي، سعيد، د، الحسن، عيسي، (2007)، القانون الإداري (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب.

30- د. نوح، مهند، (2018)، القانون الإداري (1)، منشورات الجامعة الافتراضية السورية.

31- د. والي، فتحي، (1980)، التنفيذ الجبري القضائي والإداري، دون دار نشر.

32- م. طعمة، شفيق، استانبولي، أديب، (1992)، التقنين المدني السوري، الجزء الأول، الطبعة الثانية.

#### • الرسائل الجامعية

1- د. عبد الحميد، محمد فاروق، (1983)، المركز القانوني للمال العام، أطروحة دكتوراه، القاهرة.

#### • المقالات والأبحاث القانونية

1- إبراهيم، إبراهيم نجيب، د. الشرجي، جميلة، (2025)، السكوت الملبس للإدارة إزاء طلبات الموظف العام بين المفهوم وضمانات الحماية القانونية والإدارية، بحث منشور في مجلة جامعة حمص، سلسلة العلوم الأساسية، المجلد 47، العدد 1.

2- د. تعلوبة، خليل أحمد، (2021)، التعسف في إجراءات التنفيذ (الحجز الاحتياطي نموذجاً)، بحث منشور في مجلة جامعة حمص، المجلد 43، العدد 21.

3- د. دعبول، نادية، (2022)، مصير القرارات الإدارية المهمة أو المهمة في التنفيذ، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد 2، العدد 2.

4- د. فرهود، محمد سعيد، (1994)، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث.

5- رعد، أنس، د. التركاوي، عمار، (2023)، قرارات السلطات المحلية بين الرقابة الشرعية والرقابة الملائمة، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد 3، العدد 4.

#### • الوثائق

1- التعليمات التنفيذية للمرسوم التشريعي رقم (40) لعام 2012.

#### • الأحكام القضائية

1- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لعام 1960.  
• المواقع الإلكترونية

- 1- <https://journal.damascusuniversity.edu.sy/index.php/legj/article/view/2089>
- 2- <https://journal.damascusuniversity.edu.sy/index.php/legj/article/view/5135>
- 3- <https://journal.homs-univ.edu.sy/index.php/Law/article/view/7010/3090>
- 4- <https://thawra.sy/?p=514618>
- 5- <https://journal.homs-univ.edu.sy/index.php/Law/article/view/515/484>
- 6- <https://journals.ku.edu.kw/jol/index.php/jol/article/view/807/671>

ثانياً: المراجع باللغة الفرنسية

- 1- Chapus, R, (1960), *de la soumission au droit des reglement autonomes*, Dalloz, CHR.
- 2- De Laubadere, A, Gaudemet, Y, (2002), *Droit administratif des biens*, tome2, 11 édition, DELTA L.G.D.J.
- 3- De Laubadere, A, (1975), *trait de Droit administrative*, tome1.
- 4- Waline, M, (1959), *Les reports entre la loi et les règlements avant et après la constitution de 1958*, R.D.P.