

# الحماية الإدارية للمال العام في القانون السوري

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

إشراف الأستاذ  
الدكتور عمار التركاوي  
قسم القانون العام  
كلية الحقوق - جامعة دمشق

إعداد طالبة الدكتوراه  
ريم جرج درويش

### الملخص

يُعد المال العام حجر الأساس في استمرارية المرافق العامة وأداء الدولة لوظائفها الأساسية، مما يجعل حمايتها 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 وكفافتها في خدمة المجتمع، إذ تأتي هذه الالتزامات ضمن الأطر القانونية العامة التي تُنظّم كيفية إدارة الأموال العامة وتحدد 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 الفعالة التي تساعدها 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:

تُعد الأموال العامة وسيلة لتسخير نشاط الدولة، فقد كانت وما زالت تمثل العصب المهم لمؤسسات الدولة كافة من اجتماعية واقتصادية وعسكرية وغيرها، فهي الوقود الذي يُسَيِّر المراافق العامة، ويسمن استمراريتها في أداء وظائفها وتحقيق أهدافها في خدمةصالح العام، وترمي الدول وغيرها من أشخاص القانون العام إلى تخصيصها لمنفعة العامة، وهذا التخصيص يستوجب في الواقع أن تتفرد هذه الأموال بقواعد حماية تختلف وتتميز عن قواعد حماية الأموال الخاصة حتى يتحقق لها الاستمرار في تأدية وظائفها على النحو المنشود، لذا حرصت مختلف التشريعات على أن تتضمن كثيراً من القواعد التي تكفل حمايتها.

ونظراً لما تحظى به الأموال العامة من قيمة وأهمية، فقد حظيت باهتمام خاص من المُشرع الذي عمل على إحاطتها بحماية قانونية متعددة الأوجه تشكّل في مجموعها منظومة متكاملة، تضمن بقائها مكرسة لتحقيق الغاية التي خُصّصت لها، وتنمنع التعدي عليها، أو تبديدها أو التصرف بها بغير وجه حق. وقد تعددت صور هذه الحماية، فظهرت الحماية المدنية التي تمنح الجهات الإدارية حق رفع الدعاوى أمام القضاء لاسترداد الأموال المُعتدى عليها أو المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بها، كما ظهرت الحماية الجزائية التي تُجرِّم الأفعال التي تمس المال العام، وتحضُّر مرتكيها لعقوبات رادعة حفاظاً على قدرته وضماناً لعدم التفريط به.

إلى جانب ذلك، هناك الحماية الإدارية التي تأتي لتكمل آليات الحماية القانونية التي يتمتع بها المال العام، فهي حماية لا تقل أهمية عن الحماية المدنية والحماية الجزائية. ويُقصد بالحماية الإدارية للأموال العامة "الالتزام الذي يقع على عاتق الدولة أو الشخص الإداري المالك للمال العام باتخاذ كافة الإجراءات الإدارية الازمة لحفظ على المال العام ومنع الاعتداء عليه".

وبالتالي تكمن أهمية الحماية الإدارية في كونها وسيلة وقائية وتنفيذية، إذ لا تكتفي برد المعتدين بعد وقوع الضّرر، بل تعمل على حسن إدارة المال العام ومنع التعديات قبل حدوثها، تمارسها الإدارة ذاتها من خلال صلاحياتها القانونية والتنفيذية، دون حاجة إلى اللجوء للقضاء، إذ يقع على عاتق الإدارة مسؤولية كبرى تتمثل بعدد من الالتزامات

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

وانطلاقاً من هذه الأهمية، تمحور 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 مُخصصة للمنفعة العامة. وذلك لإبراز مدى فاعلية هذه الحماية كآلية تحمي المال العام من التعديات والإهمال. دون التطرق إلى الحماية المدنية أو الجزائية، التي تخرج من نطاق هذا البحث. إلا أنه ولتكوين فهم دقيق لطبيعة هذه الحماية ومداها، لا بد من التمهيد بتحديد مفهوم المال العام والتمييز بينه وبين المال الخاص، إذ يُشكل ذلك نقطة الانطلاق لفهم طبيعة الحماية الإدارية وحدود تطبيقها، وهذا ما ستوضحه هذه الدراسة.

#### إشكالية الدراسة:

يُعد المال العام الركيزة الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في تحقيق التنمية وتوفير الخدمات للمجتمع، مما يستوجب حمايته من أي إهمال أو تعدّ يعرضه للهدر أو الاستعمال غير المشروع، وعلى الرغم من وجود الأطر القانونية التي تنظم حماية المال العام والالتزامات التي تقع على عاتق الإدارة، يظل السؤال حول مدى فعالية هذه الحماية في التطبيق العملي، خاصة في ظل التحديات المتزايدة التي تواجهها الإدارة في حماية المال العام من التعديات والهدر، وبالتالي تبرز أهمية الحماية الإدارية للمال العام كأحد الركائز الأساسية لحفظ 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 تميّتها 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 يُشكّل ضرورة ملحة، خاصةً في ظل التحديات المتزايدة التي تواجهها الإدارة العامة من ناحية الهدر المالي والتعديات وسوء التنفيذ، كما تتبّع 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 تؤثّر على هذه الحماية، واقتراح سبل لتعزيز فعالية هذه الحماية وتطويرها.

#### منهج الدراسة:

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

#### خطّة الدراسة:

يتضمن عنوان هذا البحث عدّة عناصر أساسية يتعيّن على الباحثة استخلاصها وإحاطة بها إحاطة علمية متكاملة، وعليه فقد تمّ 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، ويلي ذلك خاتمة تتضمن نتائج البحث  
ومقترحات الباحثة، وفيما يأتي تبوب البحث:

**المبحث الأول: الإطار النظري للمال العام**

المطلب الأول: مفهوم المال العام

المطلب الثاني: المعايير المميزة 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\_ المقترنات

## 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 بد من الوقوف على الإطار النظري لهذا المال، بوصفه موضوع الحماية وأساسها، إذ إن تحديد مفهوم المال العام (المطلب الأول)، وتمييزه عن غيره من الأموال (المطلب الثاني)، وفقاً لمعايير قانونية مسنتقة، يُعد مدخلاً ضرورياً لهم الطبيعة الخاصة التي يتمتع بها، وما تتطلبه من وسائل حماية تمارسها الإدارة ضمن إطار قانوني خاص، يختلف عن التنظيم المعتمد في المجال الخاص.

#### المطلب الأول: مفهوم المال العام

يشكّل المال العام حجر الأساس في عمل الإدارة، إذ يرتبط مباشرةً 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 مたاع، أو عروض تجارة، أو نقود أو حيوان. والمال في الأصل ما يُملك من الذهب والفضة، ثم أطلق على كل ما يُقتني ويملك من الأعيان، وأكثر ما يُطلق المال عند العرب على الإبل لأنّها 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 يتحقق للإنسان منفعة ما، ويكون قابلاً للتملك الخاص".
- 2- الفريق الثاني: اعتمد عنصر الملكية فعرفه بأنه "كل شيء يصلح في ذاته لأن يكون ملحاً 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".

وتجر الإشارة إلى أنَّ الأموال تُقسم من حيث الشخص المالك لها، إلى مال عام ومال خاص، فالمال الخاص هو المال الذي تملكه الأشخاص الطبيعية والأشخاص الاعتبارية الخاصة، والأشخاص الاعتبارية العامة عندما تُعاملها الدولة معاملة الأفراد، والمال العام هو المال الذي يعود للأشخاص الاعتبارية العامة بعدها من أشخاص القانون العام، ويُتضح من ذلك أنَّ الأشخاص الخاصة لا يكون لها إلَّا أموال خاصة، أمَّا الدولة وبقية أشخاص القانون العام فلها أموال خاصة وأموال عامة<sup>(1)</sup>.

وقد أطلق تعبير "الأموال العامة" 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 ثمَّ فإنَّ بيان أنَّ نقسم الأشياء أو الأموال إلى عامة وخاصة، ذلك أنَّ 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 يملكونها الأشخاص الطبيعيون والأشخاص الاعتبارية الخاصة. وتُقسم أموال الدولة إلى قسمين<sup>(3)</sup>:

**أموال الدولة الخاصة:** وهي الأموال التي توجد في حوزة الدولة وتُخضع لأحكام القانون الخاص، مثلها في ذلك مثل الأفراد، ومن ثمَّ فهذه الأموال تملكونها الدولة ملكية خاصة. ولذلك يجوز مبدئياً بيعها والاحتجز عليها وتملكها بالتقادم. وتشتمل 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 أنَّ هذا التقسيم كان معروفاً في القانون الروماني، فقد كانوا يطلقون تعبير الأموال العامة على الأموال المملوكة لكل الناس، أمَّا "الأموال الخاصة"، فتُسمى بالأموال المملوكة للخزانة. أنظر: د. عرفة، محمد علي، شرح القانون المدني الجديد في حق الملكية، الجزء الأول، مرجع سبق ذكره، ص 129.

والغابات، والمصانع، والأسماء والسدادات، 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 والخاصّة حديثة نسبياً، فهي وليدة التطور الذي أصاب الفقه الإداري الفرنسي، وقد مرّت بمراحل عدّة 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 المميزة للمال العام).

### المطلب الثاني: المعايير المميزة للمال العام

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

(1) د. فرهود، محمد سعيد، (1994)، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، بحث منشور في مجلة الحق، جامعة الكويت، العدد الثالث، ص 232. 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 الناج (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 الناج بسبب تخصيصها لانتفاع الأفراد وإخضاعها لنظام قانوني خاص لحمايتها. أنظر:

De Laubadere, A, Gaudemet, Y, (2002), *Droit administratif des biens*, tome 2, 11édition, 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، ص 21.

في الواقع إن التمييز بين نوعين المال لا يكون إلا بتحديد معيار معين يوضع 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 <sup>(1)</sup>. إذ اختلف الفقهاء في تحديد المعيار المميز للأموال العامة واتجهوا في ذلك إلى عدة 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 بيرشملي" <sup>(2)</sup> مضمون هذا المعيار، أن العبرة في كون المال عاماً أو خاصاً، هي طبيعة المال ذاته وما إذا كان قابلاً أو غير قابلاً للتملك الخاص، ولا يعد المال عاماً إلا إذا كان بطبعته غير قابلاً للتملك، ويكون المال غير قابل للتملك إذا كان مختصاً لاستعمال الأفراد مباشرةً لا لمرفق عام، وأنه يقتصر على العقار دون المنسوب، ولا يختلف الفقيه بيرشملي عن ديكروك في عدّ المال العام هو المال غير القابل للملكية الخاصة لكنه أختلف معه في الأساس الذي شيد عليه النظرية <sup>(3)</sup>.

(1) لقد ظهرت التفرقة بين المال العام والخاص للإدارة لأول مرة في القانون الحديث على يد الشراح الأولي للقانون المدني الفرنسي، وإن كانت هذه التفرقة لم تنتضج معاييرها بشكل دقيق، ولم توضع صورة نظرية متكاملة إلا على يد العلامة الفرنسي "V.Proudhon" الذي أقام التفرقة على أساس التخصيص المنفعة العامة، بمعنى أن المال العام ثبت له هذه الصفة ويتميز وبالتالي عن المال الخاص للإدارة بمجرد تخصيصه للمنفعة العامة، وبذلك يكون قد تلاقى في هذا الصدد مع أحد النظريات القانونية التي قيل بها في خصوص هذه التفرقة. أنظر: د. جرادة، 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 تنص على أنه "يعد من توابع الدومين العام الطرق والشوارع.... وعلى العموم جميع أجزاء الإقليم الفرنسي التي لا تقبل أن تكون مملوكة ملكية خاصة" أما بيرشملي اعتمد على المنطق والاستدلال في تحديد الأموال العامة لتفاصيل أكثر أنظر: د. شيخا، إبراهيم عبد العزيز، الوسيط في أموال الدولة العامة والخاصة، مرجع سبق ذكره، ص 52-57.

إلا أنَّ هذا المعيار قد تعرض للنقد، ذلك أنَّه لا يستوعب جميع الأموال التي تُعدُّ أموالاً عامة، وهنا يكون قد ضيق كثيراً من فكرة المال العام، ذلك أنَّ ثمة كثيراً من الأموال العامة لا تنفر بطبيعتها من التملك الخاص<sup>(1)</sup>، فضلاً عن ذلك فإنه لا يوجد مال بطبيعته غير قابل للتملك الخاص، إذ يمكن تصور ملكية خاصة لطريق أو ترعة، وإنَّ عدم قابلية المال العام للتملك الخاص، هي نتيجة مترتبة على ثبوت صفة العمومية للمال، وليس عنصراً أساسياً في طبيعة المال<sup>(2)</sup>.

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

وعلى الرغم من أنَّ هذا المعيار قد عالج بعض العيوب التي وجدت في المعيار السابق، إلا أنَّه لم يسلم من النقد، وقد انتقد من جهتين، إذ إنَّ تخصيص المال لمرفق عام لا يُعد كافياً لعد جميع الأموال عامة، فالطرق العامة والشوارع والأنهار تُعدُّ أموالاً عامة على الرغم من أنَّها ليست مُخصصة لمرفق ولكنها عُدَّت أموال عامة لأنَّها مُخصصة لاستعمال الجمهور مباشرةً، هذا من جانب، ومن جانب آخر، توجد بعض الأموال

(1) م. طعمة، شفيق، استانبولي، أديب، (1992)، التقنين المدني السوري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ص 221.

(2) د. أحمد قطب، محمد علي، (2006)، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، الطبعة الأولى، إيترات للنشر والتوزيع، القاهرة، ص 5.

(3) د. الهندي، إبراهيم، د. الحسن، عبسي، د. نحيلي، سعيد، (2004)، المرافق العامة، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، ص 126.

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 برد به على هذه الانتقادات، فاشترط في المال العام فضلاً عن تخصيصه لمرفق عام شرطين جوهريين: أحدهما أن يكون المال العام مُخصّصاً لخدمة مرافق 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، لأنَّ الدور الأساسي في أداء العدالة والدفاع هو القاضي والجندي<sup>(2)</sup>.

لكن لم تنجح محاولة "جيزي" في تغطية ما وجَه للمعيار من انتقادات، فمن ناحية لم يبيّن متى يُعدّ المرفق العام مرافقاً جوهرياً، ومتى لا يُعدّ كذلك، لكي يتم إضفاء الصفة العامة على أموال المرفق الأولى أي الجوهرية، دون الأخرى، ومن ناحية أخرى فإنَّ شرط الدور الرئيسي الذي يجب أن يؤديه المال العام في إدارة المرفق ينقصه الوضوح والدقة فمتى يُعدّ الدور رئيسيًّا 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 عامَّة إذا كانت مُخصّصة بطبيعتها لاستعمال الجمهور مباشرةً، كما هو الحال في ساحة المبادين والشواطئ والمقابر، أو بفعل الإدارة مثل إنشاء الطرق والجسور والحدائق العامة والمنتزهات العامة والمدارس والأسواق التي تقام بفعل الإنسان<sup>(4)</sup>. وأصحاب هذا الرأي هم كولان وكابيتان ودي لامونديير، إذ

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

(2) د. شيخا، 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 المبني المملوكة للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة والمخصصة لاستعمال الجمهور تعد من الأموال العامة للدولة<sup>(1)</sup>.

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

**ثالثاً: معيار التخصيص للمنفعة العامة:** تبني 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، سواءً أكانت مخصصة لاستعمال المباشر للأفراد، أم مخصصة لخدمة المرافق العامة، ولا يُشترط أن يكون التخصيص مؤيداً، إنّما يكفي أن يكون مُحققاً، سواء بفعل الطبيعة، أو بتصريف قانوني<sup>(3)</sup>.

وقد انتقد هذا المعيار بأنّه يؤدي إلى توسيع نطاق الأموال العامة أكثر مما يجب، وما يترتب على ذلك من إسbag الحماية على هذه الأموال دون أن تستحق ذلك، كأثاث المرافق العامة ولو كانت قليلة الأهمية، لذا دخل على هذا المعيار بعض الضوابط من قبل أنصاره بقصد عدم التوسيع في إطار الأموال العامة أكثر من اللازم، إذ ذهبوا إلى أنّه يُعد من الأموال العامة تلك التي تؤدي دوراً أساسياً في خدمة المرافق العامة والمعدة إعداداً خاصاً بحيث لا يمكن استبدالها بسهولة، وقد ذهب فريق آخر من الفقهاء بالرد

(1) د. فرهود، محمد سعيد، النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري، مرجع سبق ذكره، ص235.

(2) د. العايضي، محمد عويد، (2012)، النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة في قوانين وأنظمة دول مجلس التعاون الخليجي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ص280.

(3) د. عبد الحميد، محمد فاروق، (1983)، المركز القانوني للمال العام، أطروحة دكتوراه، القاهرة، ص29.

على ذلك بأنه لا ضرورة لهذه الضوابط، لأن القواعد القانونية التي تحمي المال العام تتّصف بالتنوع والتّدرج حسب حاجات هذا المال ومواصفاته<sup>(1)</sup>.

إلا أنه ومع ذلك يُعد هذا المعيار "التخصيص للفنفة 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 "سوريا".

فقد نصّ القانون المدني السوري في المادة (90) من على الآتي: "تُعدُّ أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مُخصّصة للفنفة عامة، بالفعل، أو بمقتضى قانون أو مرسوم. وتتنصّ المادة (91) من القانون ذاته على أنه "وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو بالفعل بانتهاء الغرض الذي من أجله خُصّصت تلك الأموال للفنفة العامة"<sup>(2)</sup>.

ومن هذين النصّين يبدو أن فكرة "التخصيص للفنفة العامة" متلازمة مع الصفة العامة في المال، فإذا ما وجد هذا الارتباط بين التخصيص والفنفة العامة كان المال عاماً، أمّا إذا زال هذا الارتباط فيفقد المال صفة كمالاً عاماً ويصبح مالاً خاصاً<sup>(3)</sup>. وبالتالي، يتّضح مما تقدّم، بأنّه حتّى يُعدُّ المال عاماً في القانون السوري لا بدّ من توافر شرطين معًا أن يكون المال للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة، وأن يُخصّص هذا المال للفنفع العام بمقتضى قانون أو مرسوم أو بالفعل.

وهنا، وبعد أن تم التمهيد لهذا البحث من خلال دراسة الإطار النظري المتعلق 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. فرهود، 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 الجواب، د، الترمذاني، 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، ثمَّ الوسائل التي تملكها الإدارة  
لتفعيل تلك الالتزامات على أرض الواقع.

## المبحث الثاني

### دور الإدارة في حماية المال العام

#### بين الالتزامات القانونية والوسائل التنفيذية

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

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

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

**أولاً: التزام الإدارة بصيانة الأموال العامة:** إذ إنَّ الالتزام بصيانة الأموال العامة هو أمر ضروري، بحسبان أنَّ المرافق العامة تستلزم الصيانة حتى تؤدي خدمات عامة بصفة مستمرة، وتتمكن من أداء الغرض الذي أُنشئت أو خُصصت من أجله تلك المرافق العامة وتحلُّ محلَّ عملها بانتظام واضطراد<sup>(1)</sup>.

إنَّ التزام الشخص الإداري بصيانة المال العام يأتي كأحد النتائج المترتبة على القول بملكية للمال العام، إذ يترتب على أنَّ حق الشخص الإداري على المال العام هو

(1) د. جمال الدين، سامي، (2009)، *أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة، منشأة المعارف بالإسكندرية، القاهرة، ص 543*.

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

إنَّ 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، مما يُعرض الجهة الإدارية للمسؤولية وتعويض ما لحق الأفراد من أضرار نتيجةً لذلك.

وتجد قاعد الالتزام بصيانة الأموال العامة سندًا شرعيًا لها في قانون العقوبات، إذ تضمنت المادة (116) مكرر ب من قانون العقوبات المصري تجريمًا 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 سوريا لا يوجد نص محدّد عن قاعدة الصيانة كما فعل المشرع المصري، إذ إنَّ المشرع السوري في المادتين 349-363 من قانون العقوبات السوري تناول الإضرار عن طريق العمد أو الإهمال الذي يكون ناشئًا عن سلوك الموظف العام، فقد عمد إلى حماية المال العام بطريقتين، الأولى تقرير بعض الجرائم الخاصة التي تُعاقب على أفعال مُضرة محددة، وثانيها تقرير بعض الجرائم العامة التي تُعاقب على مطلق الأضرار دون تحديد للأفعال التي يقع بها الإضرار<sup>(4)</sup>.

(1) د. الهندي، إبراهيم، د. الحسن، عبسي، د. نحيلي، سعيد، (2004)، المراقب العام، مرجع سبق ذكره، ص 130-131. أيضًا: د. الطماوي، سليمان محمد، (1979)، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارية، 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) تنص المادة 349: كل موظف اختلس ما أوكل إليه أمر إدارته أو جيابته 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. تنص المادة 363: إذا ارتكب الموظف دون سبب مشروع إهمالاً في القيام بوظيفته أو لم ينفذ

ويتبّع من النص أنّ المشرّع يوجّب على كلّ موظّف اتخاذ الحيطة والحدّر في أثاء تأديته لعمله المُتعلّق بهذه الأموال والمصالح حتّى لا يؤدّي الإهمال والخطأ إلى تلف وتهالك هذه الأموال وتعطيل الانتفاع بها، وبذلك يتّضح أنّ المشرّع السوري نوّه إلى قاعدة الالتزام بالصيانة بصورة غير مباشرة، إذ إنّ الإهمال أو الخطأ قد يؤدّيان إلى هدر الأموال العامة وعدم الحفاظ عليها.

مما تقدّم يتّضح أنّ المشرّع السوري لم يضع قانوناً محدّداً لصيانة الأموال العامة في سوريا، إذ جاءت النصوص المُتعلّقة بذلك مُنقرفة في العديد من التشريعات الخاصة، ومن هذه التشريعات ما يأتي:

نصّت المادة (2) من قانون الآثار السوري "تولى السلطات الأثرية في الجمهورية العربية السورية المحافظة على الآثار، كما تولى وحدتها تقرير أثرية الأشياء والمباني التاريخية والموقع الأثري وما يجب تسجيله من آثار، ويعني تسجيل أثر ما إقرار الدولة بما يُمثّله من أهمية تاريخية أو فنية أو قومية، وعملها على صيانته وحمايته ودراسته والانتفاع به وفقاً لأحكام هذا القانون، ويراد بتعبير (السلطات الأثرية) الوارد في هذا القانون المديرية العامة للآثار والمتاحف" <sup>(1)</sup>.

كما نصّت المادة (10) من قانون تصنيف الطرق وحمايتها أنّه "يحق للمؤسّسة - المؤسّسة العامة للمواصلات الطرقيّة- أن تمنع السير على أي طريق من الطرق المركزيّة، وتوقف استخدام أي جزء منه أو تحول السير أو المرور عنه إلى أي طريق آخر، وذلك للمدة التي تراها كافية لإنجاز أي أعمال على الطريق، بما في ذلك أعمال الإصلاح والصيانة والتوسّع، ويعطى ذات الحق للمحافظة المعنية فيما يتعلق بالطرق الأخرى. كما نصّت المادة (11) أنّه "لا يجوز لأي شخص طبيعي أو اعتباري القيام بأعمال ضمن حرم الطريق، مثل إقامة منشآت أو تمديد مواسير وأسلاك أو وضع أي مواد، إلّا بعد الحصول على تصريح مُسبق من المؤسّسة بالنسبة للطرق المركزيّة، أو من

الأوامر القانونيّة الصادرة إليه عن رئيسه عوقب بالغرافه 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 نقيدي أو كفالة مصرافية...".

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 تُعد إجراءات تنظيمية وقائية تهدف إلى حماية الطرق العامة، وضمان استمرارها في أداء وظيفتها كمال عام مُخصص لاستعمال الجمهور مباشرةً<sup>(1)</sup>.

ثانيًا: التزام الإدارة بقاعدة الإحلال والتجديد: تُعد هذه القاعدة مُكملة لقاعدة صيانة الأموال العامة، وهي من أهم قواعد الحماية الإدارية، فإنَّ كلاهما يقع على عاتق الجهة الإدارية سواء كانت مالكة للمال العام أم حائزه 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، إنَّ هذا الالتزام يتَّسع ليشمل مختلف المشروعات العامة للدولة، سواء في المجالات الصناعية أو الزراعية أو التجارية أو النقل والمواصلات. ويتجسَّد 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 نصَّت المادة (11) من القانون رقم 23 لعام 2020 المُتضمن إصدار الموازنة العامة للدولة لعام 2021 "تحفظ الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي والإنساني بفائض السيولة المقدَّر لاستخدامه في تمويل مشاريع الاستبدال والتجديد وجزء من مشاريعها الاستثمارية، وذلك في ضوء الاعتمادات المرصودة في الموازنة العامة للدولة".

إنَّ التمييز بين القاعدة الأولى والثانية أثار الكثير من المشاكل العملية، ففي الوقت الذي تتولَّ فيه الدولة توفير الاعتمادات الازمة 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 المالية المقدمة من الدولة<sup>(1)</sup>.

**ثالثاً: التزام الإدارة بإزالة التعدي على المال العام:** نظراً لما تتعرّض له أموال الدولة إلى اعتداءات مادية مباشرة مما يُسبّب إعاقة هذه الأموال عن تقديم المنفعة العامة، فقد منح المشرع القانوني الإدارة سلطة إزالة التعديات على أملاك الدولة إدارياً، استثناء من الأصل العام الذي يوجّب اللجوء إلى القضاء، وذلك لحماية الأموال العامة وضمان استمرار منفعتها. ويُقصد بالتعديات: الاستيلاء أو الإشغال غير المشروع للأموال العائدة للدولة، والذي يتجرّد من أي أساس قانوني يُستند إليه.

وقد عزّز المشرع حماية الأموال العامة من خلال نص المادة (25) من قانون تصنيف الطرق العامة وحمايتها<sup>(2)</sup> - يتمتع كل من الوزير، والمحافظ في حدود محافظته، بكمال الصالحيات في اتخاذ الإجراءات الضرورية والعاجلة لإيقاف أي عمل أو اعتداء على الطريق أو إزالة الآثار الناجمة عنه بمقتضى هذا القانون. بـ - يلزم المخالف بإزالة المخالفه ورفع الضرر وإعادة الحال إلى ما كان عليه خلال مدة 10/ أيام من تاريخ تنظيم ضبط المخالفه، وتقوم الجهة المختصة بإزالة المخالفه أو الضرر على نفقة المخالف، ويُلاحق بالتكاليف الفعلية مضافاً إليه مصاريف إدارية بواقع (15%) من قيمتها وفق الأحكام النافذة، وينعى إجراء أيّة تسوية للمخالفات المنصوص عليها بهذه المادة<sup>(2)</sup>. كما نصّت المادة (71) من قانون الآثار "السلطات الأثرية" في حالات التعديات الواردة في المواد 4 و 18 و 23 و 24 و 25 و 26 من هذا القانون على المناطق الأثرية والمباني التاريخية أن تقوم بالطرق الإدارية بإزالة هذه التعديات على نفقة المخالف بمجرد اثباتها في محاضر رسمية يحررها موظفو الآثار ورجال الإدارة، فضلاً عن العقوبات الأخرى المنصوص عليها<sup>(3)</sup>.

(1) د. قطب، محمد علي، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، مرجع سبق ذكره، ص 248.

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

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

ونصت المادة (32/ج) من قانون الأموال البحرية "المدير العام للموانئ" أن يصدر قراراً مؤقتاً بنزع يد المتجاوز على الأموال العامة البحرية وينفذ هذا القرار بالطريق الإداري فور صدوره. كما نصت المادة (35) على أنه "المديرية 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 نصت المادة (53) من قانون التشريع المائي "يصدر الوزير أو الوزير المختص القرارات اللازمة لترشيد استعمال المياه العامة للأغراض المختلفة، وعلى المستفيدين من هذه المياه التقييد 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 يقدم ما يثبت التزامه بقرارات الوزارة أو الوزارة المختصة<sup>(2)</sup>.

وهنا يُطرح سؤال جوهري: كيف تترجم هذه الالتزامات القانونية إلى إجراءات واقعية تضمن صون المال العام؟ للإجابة على هذا التساؤل، من الضروري التطرق إلى الوسائل المعتمدة من قبل الإدارة لتحقيق هذه الغاية. (وهذا ما س يتم 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 تقدمه 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 التعدّي عليه، وتكون أهمية هذه الوسائل في تمكين الإدارة من أداء دورها في حماية المال العام بكفاءة وفعالية، في هذا المطلب س يتم التعرف على وسائل الإدارة في حماية المال العام من خلال الوسائل القانونية، والوسائل المادية.

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

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

**أولاً: الوسائل القانونية (القرارات الإدارية)** <sup>(1)</sup>: يُعد 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 تطبق على فرد معين أو مجموعة معينة من الأفراد. فهي لا تتطوّي على قواعد عامة مجردة، ولا تنشأ مراكز قانونية عامة، إنما تتعلق بمراكز قانونية فردية أو ذاتية <sup>(3)</sup>.

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

(1) إنّ المشرع في سوريا لم يضع تعريفاً محدداً للقرار الإداري تاركاً تلك المهمة للفقه والقضاء، إذ عرفته محكمة القضاء الإداري في سوريا بأنّه: إفصاح الإدارة عن إرادتها المُلزمة للأفراد بناءً على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح حين تتجه إرادتها إلى إنشاء مركز قانوني يكون جائزًا وممكناً قانوناً وبياعث 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 الملاحمة، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد 3، العدد 4، ص 7، 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 الملابس 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.

إن 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 للفقه التقليدي أقل مرتبة من القانون من حيث القوة القانونية وأعلى مرتبة من القرار الفردي، فهي وفقاً للمعيار الشكلي أعمالاً إدارية أو قرارات إدارية لصدرها من هيئات إدارية، ووفقاً للمعيار الموضوعي أو المادي كالقانون، لأنها تصدر مُتضمنة قواعد عامة مجردة<sup>(2)</sup>.

ونظراً لما تتطلب 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 توسيع مجالات الإدارة وتعددت أوجه الحاجة للتنظيم القانوني وتشعبت، وقد تأكّد هذا الاتجاه وتدعّم 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. دعيبول، نادية، (2022)، مصير القرارات الإدارية المهملة أو المهملة في التنفيذ، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد 2، العدد 2، ص 338، 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، عبسي، (2007)، القانون الإداري (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب، ص 252-253.

(3) عدّدت المادة (34) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي الصادر عام 1958، المسائل التي يقتصر عليها مجال القانون، ثم نصّت المادة (37) على أنَّ مادعاً هذه المسائل يدخل في مجال السلطة اللائحة. 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 réglement autonomes*, Dalloz, CHR, P. 119.

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

**2- القرارات الإدارية الفردية:** هو القرار الذي يخص وضعاً معيناً ذاته، سواء تعلق 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، وإنما في تحديد هؤلاء الأفراد بذواتهم <sup>(2)</sup>. قد يتضمن الأمر بعمل شيء، مثل: كالأمر الصادر إلى شخص معين بإزالة التجاوز على مال عائد للدولة.

إذا كان القرار الفردي تطبيقاً أو تفدياً للائحة، فإنه في نفس الوقت مصدر لمركز قانوني فردي أو خاص مُتميّز عن المركز القانوني المتولد عن الائحة، ومن ثم لا يمكن القول بأن العمل الإداري الذي يكون تطبيقاً لنص عام مقيد لا ينشئ أو يُعدّ مركزاً قانونياً، لأن كل قرار إداري يُنشئ مركز قانوني هو في نفس الوقت تطبيق تفديي لقاعدة قانونية أعلى <sup>(3)</sup>.

عدا أن للإدراة لغاية تحقيق هدفها في الحفاظ على النظام العام وحماية الأموال العامة 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 بسيوني، (2007)، الوسيط في القانون الإداري، مطابع السعدي، 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 وتقيد حرياتهم في استعمالها بما يكفل حمايتها والمحافظة عليها، وضمان صيانتها من أي تلف قد تتعرض له، فيمارس من قبل رؤساء الوحدات المحلية و مجالسها في حدود القوانين والأنظمة<sup>(1)</sup>.

وتتخذ لوائح الضبط الإداري مظاهر عدّة في تقديرها 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، لأنّه يعني إلغاء الحرية ومصادرة النشاط<sup>(2)</sup>.

الإذن السابق: تظهر هذه اللوائح في ضرورة الحصول على إذن مسبق من جهة الإدارة قبل مزاولة 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<sup>(3)</sup>.

الإخطار عن النشاط: وهو اشتراط اللائحة ضرورة اخطار السلطة المختصة بمزاولة 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 محظوظاً وليس من الضروري الحصول على إذن مسبق<sup>(4)</sup>.

---

(1) د. كنعان، نواف، (2003)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص276.

(2) د. الباز، داود، (1995)، أصول القانون الإداري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، كلية الشريعة والقانون، دمنهور، ص215.

(3) د. عبد الله، عبد الغني بسيوني، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص385.

(4) د. الباز، داود، أصول القانون الإداري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، مرجع سبق ذكره، ص215.

**تنظيم النشاط:** وهو تنظيم النشاط الفردي من حيث كيفية ممارسته وحدود هذه الممارسة، مثاله: تحديد سرعة المركبات في الطرق العامة، أو تحديد أماكن وقوفها <sup>(1)</sup>.

**ثانياً: الوسائل المادية:** من حيث الأصل تلباً للإدارة 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 يُعرض وفقاً للآتي:

**1- التنفيذ المباشر:** هو إجراء يتيح للإدارة في أن تنفذ قراراتها في مجال حماية الأموال العامة والمحافظة عليها بحق الأفراد بالقوة الجبرية، إذا رفضوا تنفيذها اختيارياً، 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 <sup>(2)</sup>.

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 <sup>(3)</sup>. ووفقاً لذلك فإن للإدارة الحق في تحديد أملالها العامة بقرار إداري يُنفذ فور صدوره، وبعد كل اعتماد يقع على أملالها بعد ذلك اعتماد على أموالها العامة، دون حاجة لاستصدار حكم من القضاء. فإذا كان القرار الصادر من الإدارة مخالفًا للقانون جاز لفرد 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 المُدعى عليها ولا يكسبها حقاً<sup>(1)</sup>.

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

- إذا وجد نص صريح في القوانين يبيح للإدارة استعمال هذا الحق: تُعدَّ 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 المُكلفين أن تلْجأُ إلى الحجز الإداري على أموالهم العقارية والمنقوله وبيعها. "المادة (2) من قانون جبائية الأموال العامة رقم (341) لعام 1956، فقد نصَّت على ما يلي: "تُسدِّد الضرائب والرسوم وغيرها من الضرائب في أوقاتها المحددة في قوانينها..."، في حين نصَّت المادة (6) "الوزارة المالية أن تتخذ بحق المتأخرين 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 تلْجأُ إليها لتنفيذ القرار الإداري، كان لها أن تتفَّذه جبراً لتكلف احترامه ولو لم ينص القانون على ذلك، فإذا نصَّ المشرع على جزاءات تترتب على الأفراد في حالة امتناعهم عن تنفيذ القرار الإداري، فإنه يمنع على الإدارة استعمال سلطة التنفيذ المباشر<sup>(3)</sup>.

- حالة الضرورة: نتيجة ظروف استثنائية تهدَّد بأخطار جسيمة وحالة، مما 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 ملوية الإرادة بحجة أنَّها تستطيع تقديم المتظاهرين للمحاكمة الجنائية للعقاب، لذا يجب الاعتراف

(1) د. مهنا، محمد فؤاد، (1975)، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 7.

(2) د. نوح، مهند، (2018)، القانون الإداري (1)، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، ص 110.

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

للإدارة بتنفيذ قراراتها الإدارية الازمة لمواجهة هذه الأحداث تنفيذاً مباشراً، على مسؤوليتها وتحت رقابة القضاء التي يفرضها على الإدارة خوفاً من احتمال تهديد حريات الأفراد وحقوقهم بطريقة تعسفية<sup>(1)</sup>.

وفي جميع الأحوال، فإن 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 الموضوعة لممارسته، فإذا مارسته بشكل غير مشروع يترتب على عائقها التعويض للأفراد الذين مارست في مواجهتهم هذا الإجراء بصورة غير المشروعة<sup>(2)</sup>.

مثال تطبيقي: قرار محافظة ريف دمشق رقم (82) تاريخ 2023/10/29 وتعليماته الناظمة حول إزالة جميع اللوحات الإعلانية وغيرها المُخالفَة والمُشَوَّهَة الموضوعة على منصَّفات الطريق العام وعلى أعمدة الإنارة، وتأكيداً لتعيمه 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 منصَّفات الطريق العام وأعمدة الإنارة لما تسبَّبَه من تشويه للمنظر العام<sup>(3)</sup>.

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

(1) د. نحيلي، سعيد، د، الحسن، عبسي، القانون الإداري (النشاط الإداري)، مرجع سبق ذكره، ص 291. ولكي يتم التنفيذ المباشر في حالة الضرورة يجب أن تتوافر شروطه، إذ إن سلطة الإدارة في هذا المجال مُقيَّدة بقيود وهي: 1- وجود حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل. 2- تذرع دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادلة التي تلتزم بها الإدارة. 3- أن تكون غاية الإدارة عدد تدخلها تحقيق المصلحة العامة. أظر: د. العطار، فؤاد، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 635.

(2) د. نوح، مهند، القانون الإداري (1)، مرجع سبق ذكره، ص 111.

(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، ص 655.

لقد أجاز المشرع لجهة الإدارة امتيازاً تكون فيه الخصم والحكم في آن واحد بأنّها تقوم من تقاء 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 تم إقرار هذا الحق الاستثنائي المقرر لمصلحة الإدارة من خلال قانون جبائية الأموال العامة، إذ أنّاط 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 "يحق لوزير المالية أن يقرر الحجز الاحتياطي على الأموال المنقولة وغير المنقولة العائدة للموظفين والمحاسبة التابعين لجميع إدارات الدولة العامة والمؤسسات 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 أنهن اكتسبن تلك الأموال من مالهم الخاص...".<sup>(3)</sup>

كما نصّت المادة (2) من المرسوم التشريعي رقم (177) لعام 1969، على أنّه "تطبق أحكام المرسوم التشريعي رقم (12) لعام 1952 على الأشخاص الذين ينسب إليهم بمحض تحقّقات رسميّة 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، ص 252.

(2) نصّت المادة (6) "لوزارة المالية أن تتخذ بحق المخالفين عن الدفع التدابير الإجرائية التالية: الإنذار ويقوم مقام الإنذار بيان التكليف، أو الإخبار فيه. الحجز وبيع العين المحجوزة...)" قانون جبائية الأموال العامة رقم (12) عام 1952.

(3) المرسوم التشريعي رقم (12) لعام 1952. المتعلق بالحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة للموظفين والمحاسبين والمتسبّبين 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 إنَّ هذه الامتياز الممنوح للإدارة في اللجوء إليه من أخطر الوسائل التي تُعطى للإدارة، إلَّا أنَّها ليست مُلزمة بتوقيعه فهو رخصة بيدها يعود إلى سلطتها التقديرية، إذ إنَّ غاية الإدارة من إجراء الحجز هي حصولها على الأموال المستحقة على المدين من خلال بيعها بالمزاد العلني وتستوفى الإدارة حقَّها من ثمن المبيع التي يجيز القانون اقتضائها بهذه الطريقة الاختيارية<sup>(1)</sup>.

وممَّا نقدم، ومن خلال تتبع النصوص القانونية، يُلاحظ أنَّ منح السلطة التنفيذية صلاحية فرض الحجز الاحتياطي يُشكّل مساساً خطيراً بمبدأ فصل السلطات، ويُضعف من ضمانات حماية الحقوق المالية للأفراد. لذا ترى الباحثة أنَّ إبقاء هذه الصلاحية بيد جهة غير قضائية يفتح الباب أمام احتمالات التعسُّف ويقوض الثقة بسيادة القانون، مما يستوجب إعادة النظر جزرياً في هذا التنظيم، وتكرّس اختصاص القضاء وحده في هذا المجال. ويستند هذا الرأي إلى حقيقة أساسية، وهي أنَّ الغاية من وجود سلطة قضائية مُستقلة تتمثل 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، تمهدًا للانتقال إلى الخاتمة وذكر أهم ما توصّلت إليه من نتائج ووصيات.

(1) الحجز الاحتياطي يُعدُّ أداةً وتدبيراً وقائياً لمنع الدائن حماية قضائية وقتية من خطر يهدّد بضياع حقه، خشيةً أن يتصرف مدينٍ بماله بقصد إخفائه أو تهريبها، ويكون ذلك بتجميد أموال المدين ومنعه من التصرف بها تصرفاً ضاراً بحق الدائن. أنظر: د. تعلوّبة، خليل أحمد، (2021)، التعسُّف في إجراءات التنفيذ (الحجز الاحتياطي نموذجاً)، بحث منشور في مجلة جامعة حمص، المجلد 43، العدد 21، ص 79، تاريخ الزيارة 30/5/2024، الساعة السابعة مساءً.

## الخاتمة

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

### النتائج والتوصيات:

#### أولاً: النتائج

1- إنَّ أموال الدولة قد تكون عامة أو خاصة، وهناك العديد من المعايير التي نادى بها الفقه للتمييز بين المال العام والخاص، إلا أنَّ معيار التخصيص لمنفعة العامة هو الأكثر قبولاً واستخداماً في التمييز بين نوعي المال، وقد تمَّ اعتماده في القانون السوري.

2- إنَّ القوانين والتشريعات الإدارية المتعلقة بالحماية الإدارية للمال العام ليست موحدة، بل مُتفرقة في عدَّة نصوص قانونية مختلفة، ومع ذلك فإنَّ الهدف الأساسي للحماية الإدارية يتمثل في الحفاظ على المال العام واستمرارته، بتحقيق كافة الأعمال الالزامية لصيانته وتجديده والحفاظ عليه، وذلك في إطار المسؤولية التي تتحمَّلها الدولة وإدارتها لتلك الأموال.

3- منحت الإدارة مجموعة من الوسائل الملائمة لحماية الأموال العامة، إذ تتمتع الإدارة بصلاحية اتخاذ كافة القرارات والإجراءات الضرورية لحماية المال العام من أي اعتداء أو خطر سواء كان على شكل اجراء تنظيمي أو على شكل اجراء إداري.

#### ثانياً: التوصيات

1- إنَّ تعدد التشريعات المتعلقة بحماية المال العام وتدخلها يجعل من الصعوبة الرجوع إليها، كما يمكن أن يخلق إشكاليات للباحثين أو المسؤولين، لذا تقترح الباحثة أن يُصاغ قانون موحد شامل لحماية المال العام، هذا القانون سيكون بمثابة الإطار العام الذي يحدُّد المسؤوليات القانونية للإدارة، الإجراءات والتدابير الواجب اتخاذها ويُوضح

الجزاءات المترتبة لمواجهة جميع أشكال الإضرار بالمال العام، لضمان حمايته بشكل شامل وفعال، مع تعزيز آليات الرقابة والمساءلة لضمان تطبيقه بفعالية مما يحقق 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 تعسّف في استخدام هذه الإجراءات. وتحتاج في هذا المجال، تعديل القوانين ذات السلطة، بما في ذلك قانون السلطة القضائية، لضمان استقلال القضاء، وتقييد 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 الأموال 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، إيترال للنشر والتوزيع، القاهرة.
- 4- د. الباز ، داود، (1995)، أصول القانون الإداري دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، كلية الشريعة والقانون ، دمنهور.

- 5- د. السرميني، عبد الججاد، د، الترماني، عبد السلام، (1986)، القانون المدني، الحقوق العينية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق.
- 6- د. السنهوري، 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. العايضي، 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، عبسي، 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. شيخا، إبراهيم عبد العزيز، (1983)، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني،  
دار الجامعية للنشر والطباعة، بيروت.
- 18- د. شيخا، 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، مطبع  
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، عبسي، (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 الجيري 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 الملابس 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. تعلوية، خليل أحمد، (2021)، التعسّف في إجراءات التنفيذ (الحجز الاحتياطي نموذجاً)، بحث منشور في مجلة جامعة حمص، المجلد 43، العدد 21.
- 3- د. دعبول، نادية، (2022)، مصير القرارات الإدارية المهملة أو المهملة 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 .  
• الواقع الإلكتروني

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.