كلية الحقوق
قسم القانون العام

دور مجلس الدولة المصري في حماية المال العام

(دراسة مقارنة)

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في القانون العام

إعداد الباحث

هشام محمد أحمد أحمد

لجنة الحكم والمناقشة

الأستاذ الدكتور/ صبري محمد السنوسى أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق بجامعة القاهرة	مشرفًا
الأستاذ الدكتور/ رفعت عيد سيد أستاذ القانون العام - كلية الحقوق جامعة القاهرة	مشرفًا ورئيسًا
الأستاذ الدكتور/ رجب محمود طاجن أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق جامعة القاهرة لشئون الدراسات العليا	عضوًا
المستشار الدكتور / هشام السيد سليمان عزب نائب رئيس مجلس الدولة	عضوًا

٢٠٢٢ - ٢٠٢٣

الشكر والتقدير

﴿رَبِّ اشْرَحْ لِي صَدْرِي * وَيَسِّرْ لِي أَمْرِي * وَاحْلُلْ عُقْدَةً مِّن لِّسَانِي * يَفْقَهُوا قَوْلِي﴾

﴿طه:٢٥/٢٨﴾

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، والشكر له كما ينبغي لجلال وجهه العظيم؛ فقد سدَّدَ الخُطى، وشرح الصدور، ويسّر الأمور، فله الحمد حمدًا كثيرًا مباركًا فيه ملء السماوات والأرض وملء ما بينهما، الذي جعل الكمال حقاً ملازماً لذاته وجعل الخطأ والسهو والنسيان صفاتٍ مقترنة بالإنسان، ليتجلى برحمته ومغفرته عليه بالإحسان، فعلّم الإنسان بعد الجهل ما لم يعلم، وهداه بعد ضلاله ولم يكن ليهتدي لولا أن هداه الله، وفضله على الكثير من خلقه تفضيلا. والصلاة والسلام على أول المعلمين وسابق العارفين وسيد العالمين أول المشرعين للدساتير وأعظم من نهي عن الشر وأمر بالخير سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.

ومن هذا المنطلق، فإنني أسجد لله رب العالمين شاكرا له على نعمه التي مّنَّ بها عَلَيَّ، فهي لا تعد ولا تحصى، وأشكره على أن هداني لاختيار موضوع هذا البحث **بعنوان: دور مجلس الدولة المصري في حماية المال العام (دراسة مقارنة)**، وأعانني على إتمامه في صورته الحالية، وأسأله أن يتقبله مني ويجعله خالصًا لوجهه الكريم.

كما أحمد الله عز وجل على أن وفقني بالتتلمذ على يد عالم جليل، وأستاذ فاضل يحمل من الأخلاق الرفيعة والصفات الكريمة ما يعجز اللسان عن وصفها، والوفاء بحقه العالم الجليل **معالي الأستاذ الدكتور/ صبري محمد السنوسى عميد كلية الحقوق بجامعة القاهرة أستاذ القانون العام –رحمة الله عليه**– والذي تعهدني برعايته وأحاطني بكرمه ونُبل خُلِقه من أول لحظة شرُفت فيها بلقائه.

فقد ذلَّل لي الصعاب وأمدني بصائب النصح والتوجيه، ولم يبخل علي من علمه الوفير ووقته الثمين، والذي تفضل سيادته بقبول الإشراف على هذا البحث المتواضع.

لذا، يُشرفني بكل الحب والتقدير أن أتضرع إلى للمولى عز وجل بأن يرحمه ويدخله فسيح جناته.

وإنني بالقدر ذاته أفخر بأن **معالي الأستاذ الدكتور/ رفعت عيد سيد محمد أستاذ القانون العام - كلية الحقوق – جامعة القاهرة** – أطال الله في عمره – هو من تحمل عبء الإشراف على هذه الرسالة، وأمدني بصائب النصح والتوجيه.

وإنني بالقدر ذاته أفخر بأن يترأس لجنة المناقشة **معالي الأستاذ الدكتور/ رجب محمود طاجن- أستاذ القانون العام – ووكيل كلية الحقوق – جامعة القاهرة لشئون الدراسات العليا، ومعالي المستشار الدكتور/ هشام عزب - نائب رئيس مجلس الدولة.**

وأنتهز هذه الفرصة لأسجل لهما خالص شكري وعظيم امتناني لتفضلهما بالموافقة على الاشتراك في مناقشة هذا البحث بالرغم من كثرة مشاغلهما العلمية، وتلك هي شيم العلماء.

ومما لا شك فيه أن اشتراكهم في هذه المناقشة سوف يترك أثراً علمياً على البحث ومعنوياً عَلَيَّ بصفة شخصية؛ نظراً لمكانتهم العلمية، وعظيم قدرهم، أطال الله في عمرهم وأدام عليهم الصحة والعافية، وجزاهم الله عني خير الجزاء.

كما أتقدم بعظيم الشكر والامتنان لكل من شرفني بحضور هذه المناقشة من أهلي، وأصدقائي، جزاهم الله جميعًا عني خير الجزاء.

الباحث

مقدمة عامة

مقدمة عامة:

المال عصب الحياة، ومن أهم أداة لتعمير الأرض ليعين المرء على عبادة الله تعالى، فهو وسيلة إلى مرضاة الله تعالى، وهو نعمة من نعم الله على خلقه في الحياة الدنيا؛ قال سبحانه وتعالى: ﴿الْمَالُ وَالْبَنُونَ زِينَةُ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَالْبَاقِيَاتُ الصَّالِحَاتُ خَيْرٌ عِندَ رَبِّكَ ثَوَابًا وَخَيْرٌ أَمَلًا﴾[1]

وفي ضوء ذلك تُعد الأموال العامة إحدى دعائم المجتمع الإنساني، وقوام الأمم والمجتمعات والأفراد، "ولقد عرفت الشرائع القديمة فكرة المال العام منذ القدم؛ حيث ميّز قدماء المصريين بين نوعين من ملكية الأراضي، الأول: ملكية المعابد ويطلقون عليها (حقوق الآلهة). والثاني: ملكية فرعون، وهي عبارة عن أراضٍ يوزعها على المزارعين ويمنحهم حق استثمارها لقاء إتاوة سنوية يقدمونها إليه"[2].

ومن هنا فقد أضحت الأموال العامة من أهم الموضوعات التي تعمل على تحسين وتطوير الكيان الاقتصادي والإداري في الدولة؛ وذلك بعد أن اختلفت وظيفة الدولة الحديثة والمعاصرة ودورها في حياة المجتمع عن وظيفتها ودورها في الماضي، حيث لم تعد وظيفة الدولة الحديثة ودورها مقصورين على حفظ النظام والأمن العام فقط، بل تعدت إلى المساهمة في النشاط الاقتصادي ومشاركة الأفراد في ممارسة هذا النشاط بأوجه عديدة ومختلفة.

ولذلك، فقد حظيت الأموال العام باهتمام التشريع والفقه والقضاء باعتبارها الوعاء الذي تستخدمه الدولة في تدبير حياة أفرادها؛ فلذلك تنوعت أوصاف هذا المال وصور إنفاقه وتخصيصه. وتبعًا لذلك تنوعت الحماية القانونية لكل صورة منها [3]؛ فإذا كان مخصصاً للمنفعة العامة أضحى من الأموال العامة "الدومين العام" ويخضع لنظام قانوني مغاير للنظام الذي تخضع له الأموال الإدارية الخاصة "الدومين الخاص"، والتي يقتصر الغرض منها على استغلال المال واستثماره وإنماء موارده والانتفاع بثمراته في ممارسة أنشطتها المختلفة.

---

[1] سورة الكهف، الآية (٤٦).

[2] د. محمود السقا، تاريخ القانون المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٨.

[3] د. فتحي فكري، القاضي الدستوري وإسباغ المال العام على ممتلكات الأشخاص ذات النفع العام، مجلة القانون والاقتصاد، شركة مطابع الطوبجي التجارية، العدد ٧٢، سنة ٢٠٠٢، ص٢٧.

الفهرس

الفهرس

المحتويـــــــات	رقم الصفحة
مقدمة عامة.	١
أهمية البحث.	٥
أهداف البحث.	٧
المنهج المتبع.	٧
تقسيم الدراسة.	٨
الباب التمهيدي **ماهية المال العام**	٩-١١٧
الفصل الأول: مفهوم المال العام ومعايير تمييزه عن المال الخاص.	١٠
المبحث الأول: التعريف القانوني للمال العام.	١١
المبحث الثاني: عناصر المال العام وخصائصه.	١٥
المطلب الأول: عناصر المال العام.	١٨
الفرع الأول: عناصر الأموال العامة البرية.	١٨
الفرع الثاني: عناصر الأموال العامة البحرية.	٣٢
الفرع الثالث: عناصر الأموال العامة النهرية.	٣٣
الفرع الرابع: عناصر الأموال العامة الجوية.	٣٥
المطلب الثاني: خصائص المال العام.	٣٧
المبحث الثالث: معايير التمييز بين المال العام والمال الخاص.	٣٩
المطلب الأول: معيار التخصيص لاستعمال الجمهور مباشرة.	٤٠
المطلب الثاني: معيار التخصيص إلى المرفق العام.	٤٢
المطلب الثالث: معيار التخصيص للمنفعة العامة.	٤٧
الفصل الثاني: طرق اكتساب المال العام.	٥١
المبحث الأول: نزع الملكية للمنفعة العامة في ضوء القضاء المصري وقرارات المجلس الدستوري الفرنسي.	٥٢
المطلب الأول: نزع الملكية للمنفعة العامة وفق القضاء المصري.	٥٣

المطلب الثاني: نزع الملكية للمنفعة العامة في ضوء قرارات المجلس الدستوري الفرنسي.	٦١
المبحث الثاني: المصادرة في ضوء أحكام القضاء المصري وقرارات المجلس الدستوري الفرنسي.	٦٧
المطلب الأول: المصادرة في ضوء أحكام القضاء المصري.	٦٨
المطلب الثاني: المصادرة في ضوء قرارات المجلس الدستوري الفرنسي.	٧٤
المبحث الثالث: الاستيلاء المؤقت في ضوء أحكام القضاء المصري والقانون الفرنسي.	٧٥
المطلب الأول: الاستيلاء المؤقت في ضوء أحكام القضاء المصري.	٧٦
المطلب الثاني: الاستيلاء المؤقت في ضوء القانون الفرنسي.	٨٢
الفصل الثالث: النظام القانوني للمال العام	٨٣
المبحث الأول: الاستخدام الفردي للأموال العامة	٨٤
المطلب الأول: استعمال المال العام عن طريق الترخيص.	٨٥
المطلب الثاني: استعمال المال العام بموجب العقد الإداري.	٩٦
المبحث الثاني: الاستخدام الخاص للأموال العامة.	١٠٦
المطلب الأول: حرية المنتفعين.	١٠٨
المطلب الثاني: المساواة بين المنتفعين.	١١٣
المطلب الثالث: مجانية الانتفاع.	١١٦
الباب الأول **مظاهر حماية المال العام**	١١٨- ٢٠٨
الفصل الأول: عدم جواز الحجز على المال العام.	١٢٠
المبحث الأول: ماهية قاعدة عدم الحجز علي المال العام وأساسها	١٢١
المطلب الأول: ماهية قاعدة عدم الحجز على المال العام.	١٢٢
المطلب الثاني: الأساس القانوني لقاعدة عدم الحجز على المال العام.	١٢٦
المبحث الثاني: نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز الحجز علي المال العام.	١٣٠
المطلب الأول: الأساس القانوني لنطاق قاعدة عدم الحجز على المال العام.	١٣١
المطلب الثاني: الآثار القانونية لنطاق قاعدة عدم الحجز على المال العام.	١٣٦
الفصل الثاني: عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم.	١٥١
المبحث الأول: أساس قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم	١٥٣

المطلب الأول: ماهية قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم.	١٥٤
المطلب الثاني: الأساس القانوني لقاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم.	١٥٧
المبحث الثاني: مدد التقادم وتطبيقاتها	١٦٥
المطلب الأول: مدد التقادم	١٦٥
المطلب الثاني: تطبيقات مدد التقادم	١٧٨
الفصل الثالث: عدم جواز التصرف في المال العام وعدم تقرير حق الارتفاق عليه.	١٨٧
المبحث الأول: مفهوم عدم جواز التصرف في المال العام.	١٨٨
المطلب الأول: ماهية قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام.	١٨٨
المطلب الثاني: نطاق تطبيق قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام.	١٩٧
المبحث الثاني: عدم تقرير حقوق ارتفاق على المال العام.	٢٠١
المطلب الأول: ماهية قاعدة عدم تقرير حق ارتفاق على المال العام.	٢٠١
المطلب الثاني: الارتفاقات المزمع تقريرها على المال العام.	٢٠٣
الباب الثاني **الحماية القضائية للعقود الإدارية**	٢٠٩- ٣٣٥
الفصل الأول: دور قضاء مجلس الدولة في رقابة تنفيذ العقد الإداري.	٢١١
المبحث الأول: طعون المواطنون في مواجهة عقود الدولة.	٢١٢
المطلب الأول: الظروف الداعية لإصدار قانون الطعن على عقود الدولة.	٢١٣
المطلب الثاني: شروط الطعن على عقود الدولة.	٢٣٤
المبحث الثاني: دور قضاء مجلس الدولة في إعادة التوازن المالي للعقد	٢٥٠
المطلب الأول: معوقات تنفيذ العقود الإدارية وكيفية مواجهتها ماليا.	٢٥١
المطلب الثاني: المعالجة التشريعية لآثار تحرير سعر الصرف بمقتضي قانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧.	٢٨١
الفصل الثاني: رقابة قسمي الفتوى والتشريع للعقود الإدارية.	٢٨٦
المبحث الأول: مراجعة العقود الإدارية	٢٨٧
المطلب الأول: بعض الشروط التي كشفت عنها المراجعة عن عدم جواز إدراجها في العقد.	٢٨٨
الفرع الأول: تحديد سعر فائدة يعادل فائدة البنوك السارية وقت السداد.	٢٨٨

الفرع الثاني: شرط دفع قيمة الأصناف الموردة بالعملة الأجنبية في مصر وليس في الخارج.	٢٩٠
الفرع الثالث: مدى جواز إدراج شرط التحكيم الاختياري في العقود الإدارية.	٢٩٦
المطلب الثاني: اختصاص مجلس الدولة بمراجعة مشروع العقد.	٣٠٠
المطلب الثالث: الجزاء المترتب على عدم مراجعة العقد أو عدم الأخذ بالملاحظات.	٣١١
المبحث الثاني: دور الجمعية العمومية في بعض العقود الإدارية.	٣١٤
المطلب الأول: عقد الأشغال.	٣١٥
المطلب الثاني: عقد التوريد.	٣٢٦
المطلب الثالث: عقود الـ B.O.T.	٣٣٠
الخاتمة.	٣٣٦
قائمة المراجع.	٣٤١
فهرس المحتويات	٣٥٢

مستخلص الرسالة

المال عصب الحياة، ومن أهم أداة لتعمير الأرض ليعين المرء على عبادة الله تعالى، فهو وسيلة إلى مرضاة الله تعالى، وهو نعمة من نعم الله على خلقه في الحياة الدنيا .

وفي ضوء ذلك تُعد الأموال العامة إحدى دعائم المجتمع الإنساني، وقوام الأمم والمجتمعات والأفراد، "ولقد عرفت الشرائع القديمة فكرة المال العام منذ القدم.

ومن هنا فقد أضحت الأموال العامة من أهم الموضوعات التي تعمل على تحسين وتطوير الكيان الاقتصادي والإداري في الدولة؛ وذلك بعد أن اختلفت وظيفة الدولة الحديثة والمعاصرة ودورها في حياة المجتمع عن وظيفتها ودورها في الماضي، حيث لم تعد وظيفة الدولة الحديثة ودورها مقصورين على حفظ النظام والأمن العام فقط، بل تعدت إلى المساهمة في النشاط الاقتصادي ومشاركة الأفراد في ممارسة هذا النشاط بأوجه عديدة ومختلفة.

ولذلك، فقد حظيت الأموال العام باهتمام التشريع والفقه والقضاء باعتبارها الوعاء الذي تستخدمه الدولة في تدبير حياة أفرادها؛ فلذلك تنوعت أوصاف هذا المال وصور إنفاقه وتخصيصه. وتبعًا لذلك تنوعت الحماية القانونية لكل صورة منها؛ فإذا كان مخصصاً للمنفعة العامة أضحى من الأموال العامة "الدومين العام" ويخضع لنظام قانوني مغاير للنظام الذي تخضع له الأموال الإدارية الخاصة "الدومين الخاص"، والتي يقتصر الغرض منها على استغلال المال واستثماره وإنماء موارده والانتفاع بثمراته في ممارسة أنشطتها المختلفة.

<u>الكلمات الدالة</u>:

- المال العام - تحسين وتطوير الكيان الاقتصادي والإداري في الدولة- وظيفة الدولة الحديثة والمعاصرة ودورها في حياة المجتمع- المساهمة في النشاط الاقتصادي- أوصاف هذا المال وصور إنفاقه وتخصيصه- استغلال المال واستثماره وإنماء موارده.