منظومة

القانون الإداري

نظم العلامة الشيخ/ محمدسالم بن محمد علي بن عبدالودود
(عَدُّودْ)

(١٣٤٨هـ = ١٩٢٩م ـــــ ١٤٣٠هـ = ٢٠٠٩م)

الشعر والعلوم والادارية

من الحقائق المسلمة أن العلوم ليست من المجالات التى يزدهر فيها الشعر، فالعلوم تقوم على الحقائق المجردة ، التى يعبر عنها بأساليب معقدة ، أساسها الدقة والانضباط . بغض النظر عن جمال الصنعة ، وجزالة اللفظ فى حين أن الشعر — كما قال الأولون — أعذبه أكذبه ، ولهذا فليس من المستغرب أن يتراجع الشعر فى المجتمعات التى يسودها العلوم ، وأن تزدهر الآداب فى غيرها من المجتمعات .

ولهذا فلا أعرف أن مؤلفاً فى العلوم قد وضع بالشعر ، أو أن بحثاً فى القانون أو العلوم الإدارية قد ورد فى قصيدة . ومن ثم كانت دهشتى كبيرة ، حين تقدم إلىّ أحد كبار القضاة فى دولة موريتانيا العربية بأرجوزة طويلة ، ضمنها أهم الأحكام التى يقوم عليها القانون الإدارى ، مبوبة على النحو المألوف فى مؤلفات هذا الفرع من القانون العام .

وتصفحتها فوجدت فيها جهداً ملموساً ، وإحاطة شاملة بالأحكام الأساسية لمادة القانون الادارى الحديثة فى الدول العربية ، وكان أهم ما استرعى انتباهى أن التزام المؤلف أسلوب الشعر ، لم يعجزه عن إيراد المعانى الدقيقة التى قد لا يتيسر لغيره أن يعبر عنها عن طريق النثر . ولما كنت أحس بظاهرة الضعف فى اللغة العربية ، والتى بدأت تنتشر بشكل مؤسف فى كل المجالات ومنها مجال القانون ، فقد تحمست لنشر هذه القصيدة فى مجلة العلوم الإدارية ، كأول محاولة جادة من نوعها ، وليدرك شبابنا إلى أى مدى يتمكن بعض بنى عمومتهم من ناحية اللغة ، وكيف يمكنهم أن يطوعوها للتعبير عن أى معنى ، وعن أى علم من العلوم ، وأن العيب ليس فى اللغة العربية —

لا يشيع أعداؤها ، أعداء العروبة . ولكن العيب يكمن فى الناس أنفسهم ، والذين يغفلون عما فى نفسهم من كنوز .

إلى القاضى الكبير أقدم الشكر ، وأرجو أن ينال جهده ما هو جدير به من تقدير .

دكتور سليمان الطماوى
سكرتير التحرير

مبادىء القانون الإدارى

وعلم الإدارة العامة فى قصيدة

للسيد / محمد بيّ بن محمد عاهل بن عبد الودود
كبير القضاة بموريتانيا

بسم الله الرحمن الرحيم وصلى الله على نبيه الكريم

الحمد لله الذى أدارا ... بالحكمة الأفراد والأصدارا
صلى وسلم على من أنشأ ... بالعدل دولة شأت من قد شأ
(محمد) باعث نهضة العرب ... منقذهم من كل ذل وحرب
وآله وصحبه الذين ... ساروا على هداه محتذينا
(هذا) وإن البحث فى الإدارة ... عظم كل باحث مقداره
فعلمها علم طويل الذيل ... مندفع كالسيل صعب النيل
فكم سمعنا من حديثنا ... فيها عن (اسبرطه) أو (أثينا)
أو عظماء فارس والروم ... أو عن رجال العرب القروم
سلسلة من حلق الأفكار ... عن اقتداء أو عن ابتكار
والفكر لا يخضع لاحتكار ... قضية جلت عن الإنكار
وها أنا آخذ باقتطاف ... فى البحث من نهاية المطاف
أقول والله الرشيد الوالى ... مسدد الأفعال والأقوال

مقدمة عامة

شريعة الإسلام فى الإدارة ... تحتل بين النظم الصدارة
شقت طريق الفرد والجماعة ... بالنور من آياتها اللماعة
يروح من يسلك فى عراض ... خطوطها وهو عليها راض

ولم يزل مذ تفتحت جهارا للحاكمين ليلهم نهارا
حتى إذا أدى النزاع للفشل أديرت الأمور بالعضو الأشل
فانفرط العقد الذى كان انتظم وظهرت أحقاد من كان كظم
وفسدت إدارة الممالك وسلكت فى أحرج المسالك
فمُيِّل اللومُ على الإسلام والنور لا يأتيك بالظلام

القانون الإدارى ونشأته

حتى إذا كاد النظام ينسى جدده الثوار فى فرنسا
سنة تسع وثمانين تلت سبع مئين بعد ألف قد خلت
تداركت ثورتهم أوضاعا مات النظام بينها أو ضاعا
فأنشأت قضاءها الإدارى فأبرزت قانونها للدارى
وهو من القانون ذى العموم إذ يصل الحاكم بالمحكوم

القانون الإدارى غير مقنن

ولم يكن مقنناً فى أكثر أحكامه لسرعة التغير
فاكتسب المرونة المحموده لأن فى تقنينه جموده

مصادر القانون الإدارى ، وكونه قضائياً

وهو من أربعة قد نهضا عرف وتشريع وفقه وقضا
وهو كالتكميل للدستورى لأنه لولاه كالبتور
يشكل الثانى أداة الحكم ويوضح الأول كيف ترمى
وماله به من اتصال ليس ينافى وصف الاستقلال

أهمية القانون الإدارى فى الوقت الحاضر

وهو بموجب اختلاف الأمزجه ترى له مهمة مزدوجه

ويتدخل الإدارة الذى أصبح نافذاً بكل منفذ
صار أهم أوجه القانون لفصله فى أكثر الشئون
وإذ تشاكلت مشاكل الدول فيه تعاونت لتوحيد العمل
فانتقلت من المحيط الداخلى أحكامه إلى المجال الشامل

طريقة البحث

وأقصر الكلام فى ثلاث عما له يعرض من أبحاث
وكلها ترجع للإدارة وهى على الترتيب فى الجداره
تنظيمها ، نشاطها ، وسائل تحقيقها لكل ما تزاول (x)
أعرض من كلٍ لقدرٍ مشترك ولست أدخل صميم المعترك
لذاك لا أخوض فى خصوص حتى نظام دولتى المخصوص
لأنها فى فترة التكوين ولم تعم الأمر بالتدوين

القسم الأول : تنظيم الإدارة العامة

تقسيم

إن الإدارة على عمومها تضم مَعْنيين فى مفهومها
فالأول المنظمات اللاتى يُحقّ فى مختلف الحالات
تدخل الدولة فى شئون الأفراد قصد نفعها المضمون
والثانى نفس ما به تقوم من عمل تُوسَى به الكلوم
وهكذا نومىء بالإشارة لأسس التنظيم للإدارة

الباب الأول : الأشخاص المعنوية العامة

مقدمة

الشخص فى عرف القوانين السوى إما طبيعى وإما معنوى
فالأول الواحد من بنى البشر نحو على وسعيد وعمر
والثانى ما له بحكم ذا حكم من المنظمات حين تنتظم
فمنه ما يخص مثل الشركة ومنه مايعم مثل المملكة
وذو العموم شخص ذا القانون يحفى بما له من الشئون
ونحن ذاكرون فى ذا الباب أنواع ذا الشخص بلا استيعاب
ونذكر النتائج المختلفة لوصف شخص ما بهاتيك الصفة
ويقف الحديث عند غايته عن ذلك الشخص لدى نهايته

الفصل الأول : أنواع الشخص المعنوى العام

الشخص ذو العموم فى التقسيم يعزى إلى المرفق والاقليم

المبحث الأول : الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

فالشخص الاقليمى ما لا يعتنى إلا بإقليم له معين
وإنما نشاطه محدود بما عليه تحتوى الحدود
كالدولة التى لها الصداره ووحدات هيكل الاداره
مثل المحافظة والمدينه إن تمنح الشخصية المكينه

المبحث الثانى : التخصص المعنوى العام المرفقى

والمرفق إن ترد أن تعلمه منشأة تديرها منظمه
يمنحها الشخصية القانون فسيرها فى وجهها مضمون
والمرفق دوره قد حددا بالغرض الذى له قد وجدا

لا يتماطى ما يعوق سيره ولا يمارس نشاطاً غيره
والمرفق عُرضةُ التقسيم أيضاً إلى القومى والإقليمى
فإن فما يهم الناس بالمنافع فذلك القومى كالجوامع
وما يخص نفعه أهل جهه فذاك الأقليمى تابع الجهه
كما إذا أنشأت المدينه مستشفى أو مكتبة ثمينه
واعترف القانون بالشخصيه لهذه المنشأة الفتيه
وما لنا من مرفق لا يمنح شخصية لكونه لا يصلح
لا فرق بين المرفق الادارى والاقتصادى فى الاعتبار
بل ذاك موكول إلى تقدير ودربة المشرع الخبير
فما يرى مصلحة أن يمنحه شخصية منعه للمصلحه
وما يرى فى منعه الشخصيهْ مصلحة منعه المزيّه

الفصل الثانى : النتائج التى تترتب على منح الشخصية المعنوية

وتترتب على الشخصيه نتائج كالذمة الماليه
وهكذا أهلية تكون حسب ما يحدد القانون
وهكذا حق التقاضى ومقر بمركز يدار فيه يعتبر
ونائب يعرب عن إرادته سلم أمره إلى مقادته
وكل هذه الأمور يستوى فى الحكم فيها كل شخص معنوى
وكلها تطلب من نصوص بجامع القانون ذى الخصوص
وإنما نعنى هنا بالقوله نتائج استقلال غير الدوله
من كل هيئة لها الشخصيهْ عنها بشخصيتها الحكميهْ
فذاك الاستقلال لا ينافى ما تملك الدولة من إشراف

مشاركتها للدولة فى مظاهر سلطانها

ولا ينافى كونها فى شأنها تشارك الدولة فى سلطانها
لأنها قد وجدت لتحملا عن عاتق الدولة حملا مثقلا
فكل ما تصدر من قرار مثل قرار الدولة الادارى
تناله هيمنة القضاء إن يعترض بطلب الإلغاء
ويمكن تنفيذه جبراً كما يجوز للهيئات أن تستخدما
وسائل القانون ذى العموم فى السير فى طريقها المرسوم

استقلال موظفيها

وكل من يدخل فى رسوم توظيفها موظف عمومى
فهم يعينون ينقلونا كما يرقون ويفصلونا
بمقتضى أوامر الاداره بكل ما تفيده العباره
وإن أتوا ما يوجب العقوبه نالتهم العقوبة المرقوبه
وكل ما عليه فى التوظيف نص يشملهم إلا لتشريع يخص

استقلالها بأموالها

وننقل الكلام لاستقلال أشخاص ذا القانون بالأموال
فكل شخص ذى عموم يستبد بماله المخصوص لا يثنيه يد
والمال ذو العموم فيه نظر وكونه كذي الخصوص أظهر
فما لشخص حق الاستعمال للمال دون إذن رب المال

أهليتها للتقاضى

وكون شخص للتقاضى أهلا يجعل أمر الادعاء سهلا
فخصمه ليس عليه أو له فى الحق أن يكون خصم الدولة

وإنما يخاصم الممثلا لذلك الشخص على ما أثلا

استقلالها بمسئوليتها

وكونُ شخص ذى عموم يستقل بذمة مالية لا تنتقل
يوجب حملَه لمسئوليته يحملها بمقتضى شخصيته
عن عقد أو عن عمل تعسفى من ذلك الشخص أو الموظف

الفصل الثالث : نهاية شخص القانون العام

نهاية الدولة - كالنتائج لها- تُثار فى النظام الخارجى
وتنتهى بقية الأشخاص بما به تنشأ بلا تعاص
كسحب شخصية مرفق بقى مستخدَما أو الغنى عن مرفق
والمالُ فى كل يكون راجعا لما له المرفق كان تابعا
كذاك أيضاً تنتهى المؤسسه بضمها لمثلها كالمدرسه
تُضم للمعهد أو للجامعه فهْىَ بمالها إليها راجعه

الباب الثانى : الأسس العامة للتنظيم الادارى

مقدمة

يختلف التنظيم فى الأصقاع بحسب الظروف والأوضاع
فالدولة التى على الإقطاع ثارت لنشر العدل الاجتماعى
ولم يتم نضجها السياسى تُؤثر فى تقوية الأساس
تركيزَ كل سلطة فى العاصمه حتى تُرى فى كل شأن حاكمه
حتى إذا ما عم الاطمئنان وانقاد للسيادة السكان

وانبث روح الوعى بين الناس وأمنوا غلبة الانتكاس
تطلع الشعب إلى الإسهام فى خدمات الدولة الجسام
فتنزل الدولة عند رغبته مع احتفاظها بحق رقبته
فالشكل الأول النظام المعتزي لمركز والآخر اللامركزى
تأخذ كل دولة بكفل من ذين وفق ما الظروف تملى

الفصل الأول : المركزية الادارية

المركزية اختصاص العاصمة بسلطة فى كل شأن حاسمة
فالوزراء للادارة الوزر دون مشاركة هيئات أخر
فلهم فى سائر المناطق تسيير ما بها من المرافق
وسائر الموظفين سار عليه حكم السلم الإدارى
كل وزارة على شكل الهرم والوزراء فى الوزارات القمم
يرأس كلّ عامل فيما اتجه إليه مَن يفوقه فى الدرجه
يرضى بما به الرئيس راض ليس له حق فى الاعتراض
ولرئيسه تمامُ الهيمنه عليه فى حدودها المعيّنه
يخصه بعمل وينقله ويستبيغ فصله فيفصله
ويصدر الأمر له فيمتثل ويتعقب على ما قد عمل
يجيزه إن شاء أو يعد له أو يستعيض غيره أو يبطله
إلا بتفويض من القانون إليه فى بعض من الشئون
ولازم لسلطة الرئاسه أن يُسأل السائس عن من ساسه
وينتهى ذلك بالوزير ويُسأل الوزير بالآخير

وفق نظام الدولة السياسى من برلمانى ومن رئاسى
فى أول يستجوب النواب فى الشأن للرئيس الاستجواب

التركيز الإدارى وعدمه

والمركزية لها شكلان فى حيز التطبيق يظهران
فإن يك الرجوع للوزير يجب فى الجليل والحقير
فالمركزية الوزارية ذي وما لها فى الوقت من محيد
وإن يخوّل الممثلونا للوزراء فى الذى يلونا
سلطة بتّ دون حاجة إلى رأى الوزير فى الذى قد سهلا
وحقّه فى الاعتراض باق فاللاوزارية فى الإطلاق
تخفف العبء عن الوزير وتقتضى السرعة فى التسيير

تقدير المركزية الإدارية

والمركزية لها صفات تحمد منها ولها آفات
فهى تقوى سلطة الحكومه كما تقوى الهيبة المحتومه
وهى توفر على الأفراد نفع المرافق على اطراد
وتقتضى تشاكلا بين النظم يفيد منها من يخص ويعم
وآخراً تحمى من الإتلاف للمال فى الإنفاق بالإسراف
وتظهر الآفات حين تعتبر محاسن اللامركزية الغرر

الفصل الثانى : اللامركزية الادارية

لامركزية الادارة على غرار ما كنا ذكرنا أولا

توزيع أعمال الادارة الكبرى بين الحكومة وهيئات أخرى
أنتخبت بصفة شرعيه من مصلحية أو إقليميه
عاملةٍ بجانب الحكومة تحت مرافبتها المعلومة

أركانها

تبنى على أساس الاعتراف بحق ذى الهيئات فى الاشراف
على شئونها لأنها بها أدرى وأقدر على أسبابها
يحدد القانون ما تمارس فهو لها فى الاختصاص حارس
وهكذا تبنى على انتخاب ممثلى الهيآت كالنواب
ولا ينافى ذلك التعيينا لبعض الأعضاء الممثلينا
لاكن بشرط أن تكون الغلبه من بينهم للفئة المنتخبه
كمثلما تبنى على استقلالها مع الرقابة على أعمالها
بل وعليها فالحكومة تحل مجالس الهيآت إن تعذ السبل
وإن أبت تنفيذ ما القانون خط حلت محلها لتنفيذ الخطط
وربما احتاجت لإذنٍ سابق أعمالها أو لقبولٍ لاحق
وقد تنفذ الحكومة إذا عجزت الهيآت أن تنفذا
وهذه الرقابة الموصوفه تقع فى حدودها المعروفه
لأن الاستقلال وصف جوهري وهى كأجنبية فى المظهر
فلا تمكن من انتقاص من حق هيئة فى الاختصاص
لا تلزم الحكومة الهيآت بنمط معين فى الآتى
كذاك لا تلزمها قرارا من بعد أن ترفضه إجبارا

وإن يكن يشرط فى نفاذ أعمال هذه قبولّ هذى
تقصرُ على قبول أو إبطال من غير تعديل ولا استبدال
وإذنها فى عمل لن يمنعا إتيانَ ما يكون منه أنفعا
وتسأل الهيآت عن أعمالها لأنها تعمل باستقلالها
وإن تعدت سلطةُ الحكومةْ مناهجَ الرقابة المرسومةْ
كان سلاحُ الطعن للأعضاء حقَّ التظلم إلى القضاء
أو التظلم ولائياً إلى من أصدر القرار كيما يعدلا

تمييزها عما يشبهها من النظم — أولا. عن عدم التركيز الادارى

والمركزية التى تمتاز باللاوزارية لاتنحاز
للنظم اللامركزية فكل على سوى مادلت الأخرى تدل

ثانيا: عن اللامركزية السياسية

وليس ذا النظام فى القياس مرادفاً زميلَه السياسى
فكل دولة فى الاتحاد لها حكومةٌ على انفراد
لامركزيةٌ وكلٌّ تعزى إلى الحكومة التى فى المركز
وكلها تدير شأنها على وجه تراه بالنجاح أكفلا
تأخذ باللامركزيِّ ذي وذى حذوَ النظام المركزيِّ تحتذي

تقدير اللامركزية الادارية

والنظم اللامركزية لها ست خصال قد أبانت فضلها
تخفيفها عن عاتق الحكومه إذ كثرت أعمالها المحتومه
وكونُ كل هيأة تلى ما يهمها مرفقاً أو إقليما

وهى بما به يقوم أدرى فهى بأن ترعى حماه أحرى
وسرعةٌ استجابة المطالب والعدلُ فى التوزيع للضرائب
وقوةٌ فى أوجه الثورات والأزمات والتطوّرات
لأنها تمكّن الإقليما من حفظه فى الأزمة التنظيما
لما تعوّدَ من استقلال فتحفظ العقد من انحلال
وهى لحكم الشعب روحٌ والجسد إن فقد الروح تلاشى وفسد
فهى تعين الشعبَ فى مِراس أدواره فى المسرح السياسي
وانتُقدت بفقدها ما يعتزى من الخصال للنظام المركزى
والفصلُ فى ذلك بالتحقيق يعود للمنهاج فى التطبيق
فان تطبَّقْ دون إفراط ولا تفريط آتت أكلها المؤمَّلا

القسم الثانى : نشاط الإدارة

تمهيد

إن الإدارةَ نشاطُها انقسم ثلاثة كلٌّ بشكلٍ اتَّسَمْ
فتارة تفسح للأفراد مجالهم فى كلما مراد
مدفوعةً بالاعتناء الكامل إلى رعاية النظام الشامل
ممسكةً بمقود السفينهْ فى الأمن والصحة والسكينهْ
هناك يبدو دورها سلبياً وتارة يكون إيجابياً
كحال عجز العمل الآحادى عن سد حاج ساكنى البلاد
فتتدخل الإدارة بمد يدِ المساعدة فى ذاك الصدد
مُعملةً فى سعيها الحكومي وسائلَ القانون ذي العموم

وتارةً ترى من الضروري إشباعها لحاجة الجمهور
على طريق المرفق المحكوم بأسس القانون ذي العموم
ويتكوّن النشاط في الدول من كل هذه الثلاثة الأُوَل
آخذةً من هذه الأنواع بمقتضى ظروف الاجتماع
وثالث الأشكال صار المعتبر لأنه بين الإدارات انتشر
لذاك كان المرفق العمومي موضوعَ هذا المبحث المزوم
وهو : مشروع له نفعٌ يعمّ تديره الدولة وفقاً للنظم
أو هيئةٌ تابعة للدوله ونحن نقصر الحديث حوله
على نظام سيره ومآله وشخصه المسئول عن أعماله

الباب الأول : النظام القانوني للمرفق العام

نعرض في ذا الباب للانشاء للمرفق الشامل والإلغاء
ثم إلى أنواعه نشير فالطرق التي بها يسير
ثم قواعد انتظام سيره ثم معيار مَيْزه عن غيره

الفصل الأول : إنشاء وإلغاء المرفق العام

إنشاء مرفق يعم لا يتم إلا بقانون إذ الأمر مهم
لأنه بسيره المعلوم في موكب القانون ذي العموم
يمسّ من حرية الأفراد ومن حقوقهم على اطراد
وكل ما يقال في إنشائه فانه يقال في إلغائه
وسلطة التقدير للاداره موكولة تعملها مختاره

فليس للأفراد حقّ فرض انشائه ولا اعتراض الرّفض
وهكذا تنظيمه موكول لها فما عنها له عدول

الفصل الثانى : أنواع المرافق العام

تقسيم ذا المرفق : باعتبار جهاته فى نظر النظار

المبحث الأول المرفق الإدارى والمرفق المهنى والمرفق الاقتصادى

فأولا يقسم للادارى كذاك للمهنى والتجارى

المرفق الادارى

ومثلوا أول ذى الأنواع بالأمن والقضاء والدفاع
ونحوها من كل ما يعتاد أن لا يطيق عبئه الأفراد
وسيرها يقفو على المعلوم مناهج القانون ذى العموم
وسيرها فى نهج ذى الخصوص يُعدّ مستثنى من النصوص

المرفق المهنى

والمرفق المهنى أن يتنخبا من أهل مهنة عليهم نقبا
يكوّنون هيأة كاللجنه تعمل فى تنظيم تلك المهنه
تُلزمها بذلك الإراده فلم تكن تكونت مختاره
مثل نقابات المهندسينا أو المحامين أو الأسينا
وكل هؤلاء يخوّلونا لكى يقوموا بالذى يلونا
الحقّ فى إصدار أمر ملزم لكل من الى حماهم ينتمى
كما يخوّلون فى هذا السّنن وضع القواعد لتنظيم المهن

ورقبة التقييد فى الجداول وسلطة التأديب للمزاول
وتقتضى فى هذه الشئون أحكام ما عمم من القانون
وغيرها يجرى على نصوص قواعد القانون ذي الخصوص

المرافق الاقتصادى

وقصدنا بثالث الأنواع ضم التجاري الى الصناعى
كلاهما مرفق اقتصادي تناله مقدرة الأفراد
لكن ترى الدولة فى تولى أعبائه مصلحة للكل
كالنقل بالسكك والتوريد للماء والغاز وكالبريد
وربما ينافس الاداره فى بعضها الأفراد للتجاره
وهى إلى خطط من القانون تخضع فى مختلف الشئون
تنظيمها لذى العموم يتبع كما النشاط بالخصوص يطبع
وعكستها المرافق المهنيه فى ذاك كالنقابة الفنيه

المبحث الثانى: المرافق القومية والمرافق البلدية والمرافق الاقليمية

ثم الى المرافق القومية والبلدية والإقليمية

المبحث الثالث: المرافق التى لها الشخصية المعنوية والمرافق التى ليست لها

وما لها الشخصية الحكميه وما تجردت من الشخصيه
فالمرفق القومي يقفو الدولة ليس لغيرها عليه صوله
وما بإقليم يحد أو بلد للنظم اللامركزية اعتمد
يكون تابعاً لذاك البلد أو ذلك الإقليم فى ذا الصدد

هـذا إذا لم يك ذا شخصيه ... وما له الشخصية الحكميه
يبقى على استقلاله كالمدرسه ... وهو الذى يدعونه المؤسسه

المبحث الرابع : المرافق الاختيارية والمرافق الاجبارية

وعندنا المرفق الاختياري ... كما لدينا المرفق الإجبارى
يساعد الأفراد بالمجان ... كمرفق الحريق والطوفان

الفصل الثالث : طرق إدارة المرافق العامة

الطرق التى يدار المرفق ... بها لخلف نوعه تفترق
فمنه ما تستأثر الإداره ... به بما لها من الجداره
ومنه ما يسيطر الأفراد ... عليه فهو لهم منقاد
مع بقاء الحق فى الإشراف ... عليه للدولة باعتراف
وبين تين طرق مختلفه ... تأخذ من صفات كلٍّ بصفه

الفرع الأول : الاستغلال المباشر

فما الإدارة به تستأثر ... يناله استغلالها المباشر
فهى تغطى فقره بمالها ... تقصر أمره على تعمالها
يخضع ماله من الشئون ... لحكم ما عمّ من القانون
وذى طريق المرفق الإدارى ... إذ ليس مرغوبا لدى التجّار
لأنه لا ربح منه ينتظر ... وفى تولّيهم لأمره خطر
وقد يرى المرفق الاقتصادي ... مستكرا أيضاً عن الأفراد
لنيل ربح أو لخفض ثمن ... أو غير ذا من غرض مستحسن

وليس يسلم من انتقاد ذلك فى المرفق الاقتصادى
إلا بسبب من التعقيد . والبطء فى التصدير والتوريد
وجعله المرفق فى مجارى عواصف السياسة الدرارى

الفرع الثانى : المؤسسة العامة

وقد يدار مرفق كالذى سه على طريق جعله مؤسسه
بمنحه الشخصية الحكمية بنال ما لها من المزيه
فكل ما يصدر من قرار فهو فرار عندهم إدارى
ومن له من الموظفينا يعتبرونهم عمومييننا
وطابع العموم فى أشغاله يبدو كما يبدو على أمواله
وذى الطريق إن تجى . موافقه لوجهها تفقد عيوب السابقه

الفرع الثالث : التزام المرافق العامة

وقد يدار مرفق بمقتضى عقد امتياز والتزام بالرضى
وذا بتفويض الإدارة الى شركة أو فرد أن يحصلا
للناس نفع مرفق ويقبضا من سائر المنتفعين عوضا
مناسباً يحصل منه الربح له من بعد تفويض الذى قد بذله
لمدة محددة معقولة تحقق المصلحة المامولة

الطبيعة القانونية للالتزام

والالتزام نقدر ترى فى نظمها ثلاثة الأطراف
مانح الالتزام والملتزم ومن له الغنم ومنه المغرم

آثار الإلتزام

وهم ذوو مراكز مختلفه ضعفاً وقوة تختلف فى الصفه

آثاره بالنسبة للسلطة الإدارية مانحة الالتزام

أعلاهم مانح الالتزام إذ يتمتع بحق سام
فى رقبة الإعداد المرافق وسيرها فى المنهج الموافق
والحق فى تعديله لوائحا تسييرها بما يراه صالحا
ويسترد ها إذا ما أصبحا ذلك بالمنتفعين أصلحا
وما عليه حجة للملتزم لكن يطالب بتعويض لزم

آثاره بالنسبة للملتزم

وبعده فى الرتبة الملتزم وقصده الربح بما يلتزم
فيقتضى الرسم من المرتفق مقابل انتفاعه بالمرفق
كذاك يحصل على ما يمنحه مانح الإلتزام مما يربحه
كالقرض والمنع من المنافسه حتى يخص بالذى قد مارسه
ويحفظ التوازن المحققا للربح عندما يدير المرفقا

آثاره بالنسبة للمنتفع

وبعده فى الرتبة المنتفع وهو الذى بخدمة يقتنع
يطلب من مانح الالتزام تدخلا فى الأمر باهتمام
إذا أخل بالشروط الملتزم حتى يفى للوفاء المنحتم
فإن أبى تدخلا ورفضا طعن فى قراره لدى القضا

ويطلب المنتفعون الملتزم أن لا يميز بعضهم عن بعضهم
في خدمة أو قدر رسم يقتضى. فان يخالف طالبوه العوضا

تقدير الالتزام

وذى الطريق جمة المادح برغم ما فيها من القوادح
تحرر المرفق من تعقيد تصرف الحكومة الشديد
وهكذا تحميه من تأثير تموج السياسة الكثير
كذلك تحمل عن الادارة متاعب المرافق المداره
فكل ما من عمل تستلزم أو مونة يأتى به الملتزم
وتنتهى مدة الالتزام عن أدوات عمل جسام
تحوزها والمرفق الادارة تؤدّ ربحاً إن تجد إدراره
لكنّ قصد الربح عند الملتزم يصرف همه عن الوجه المهم
فيرفع السعر على المنتفع ويخفض الخدمة إن لم يرفع
ويستر السيئ من أعماله نفوذه بفضل رأسماله
فتترك الإدارة الرقابه عليه مما نال من مهابه
وقد يكون من رعايا دوله أخرى تشد أزره بالصوله
فتتدخل لذا والسيادة أن ينقص التدخل السيادة
فشركات الامتياز تأتى مثل الحكومات المصغرات
هذى عيوب هذه الطريقة وهى بأن تشينها خليقه
لكنها تحسن إذ ما تستقل عن رأسمال أجنبى مستغل
واستطيلت فى مرفق لا يحفل به اقتصادىّ وقلّ الأجل
والاقتصادىّ من المرافق له سوى الطرائق السوابق

مثل مشاطرة الاستغلال وذي الطريق اليوم فى اضمحلال
وهى كالامتياز لكنّ العوض تدفعه السلطة فيما يفترض
والخسر والربح عليها ولها لذاك قل اليوم من زاولها
ثم طريق الاقتصاد المختلط شركة لها نظام منضبط
بين الادارة والأفراد معا وربح كلهم على ما دفعا
كما عليهم نفقات المرفق ورزق كل عامل مرتزق
وذى الطريق لم تزل تستعمل يضعف حولها ويقوى الأمل
وهى إلى القانون ذى الخصوص تخضع فى مختلف النصوص
من غير أن تخرج عن معلوم عموم حكم المرفق العمومى
وآخر الطرائق التأميم نهج قويم نفعه عميم
أن يجعل المرفق ملك الأمة تديره الدولة وفق الحكمة
مالكة طغيان رأس المال بالاحتكار أو بالاستغلال
وهو حديث العهد فى الادارة وحقّه فى الطرق الصداره
وماله قاعدة محدودة أبوابه عن غيرها مسدودة

الفصل الرابع : القواعد التى تحكم سير المرافق العامة

قواعد انتظام سير المرفق لخلفه فى النوع لم تتفق
إلا التى فى سائر الأنواع ترعى لما بينها مشاع
وهى اطراد فى أداء المرفق واجبة فى خدمة المرتفق
لذاك يمنع من الإضراب عماله لمنع الاضطراب
ولا تفيد العاملَ استقالته إلا إذا ما حُنّجزت إقالته
وعاملٌ تعيينه معلّل وهو على الحالات مما يعقل

أعماله ليست ترد ما بقي ... حفظاً على الإضطراد سير المرفق

أما الذي في منصب ينتصب ... من غير تعيين فذا مغتصب

باطلة أعماله المفاجئة ... فيما سوى بعض الظروف الطارئة

مثل اختفاء السلطة الشرعية ... لحرب أو لفتنة أهلية

وإن تجددت ظروف تلزم ... خسارة يشقى بها الملتزم

تجعله يشفق أن لا ينفقا ... مقدار ما به يدير المرفقا

شاركت السلطة في الإنفاق ... إلى زوال سبب الإشفاق

ولا يجوز حجز مال المرفق ... وبيعه بيع المزاد المطلق

لدفع ما عليه من ديونه ... لأنه يثنيه عن شئونه

ثم مساواة في الانتفاع ... بنفع كل مرفق مشاع

إن استوى الظروف والمراكز ... ليس سواء قادر وعاجز

وكل فرق مما له مبرر ... لاغ وكل سلطة تقرر

فرقاً كهذا فالقرار منحرف ... عن الصواب للفساد منصرف

يمكن رفعه إلى القضاء ... لطلب التعويض والإلغاء

وذا التساوي لم يكن بداع ... لترك رعي شرط الانتفاع

إذ ربما كانت له شروط ... يجمعها استحقاقه منوط

رغم قبول المرفق التغييرا ... إن دعت الحاجة والتطويرا

من الإدارة التي لها النظر ... وما لها سوى الصلاح معتبر

وليس للأفراد حق مكتسب ... فيه ومن يطلب بتعويض يخب

فكل واحد من المرافق ... يخضع للقواعد السوابق

من الإضطرار شامل شئونه ... ومن مساواة ومن مرونه

وللإدارتي قواعد ترد ... لحكمها عن غيره بها انفرد

فيظهر العموم فى أمواله وفى عقوده وفى عماله
كذلك فى القضاء مرجع النظر كذلك قاعدة تسديد الضرر
فكلما يخرج عن معتاد أحكام ما يأتى من الأفراد

الفصل الخامس : معيار تمييز المرافق العامة

معيار ميز مرفق من غيره من كل مشبه له فى سيره
يرجع فيه للنصوص المنشئه له لتحديد النشاط والغايه
فإن يكن من صنع سلطة تؤم مصلحة عمت فمرفق يهم
أما الذى أنشأه فرد قصد ربحاً به أو هيأة لذا الصدد
أولاً ولكن نصوصه تنص على خصوصه فمشروع يخص
ورب مشروع يخص يلتقى فى خدمة وهدف بالمرفق
تعينه بما لها الإداره تحميه بالوسائل الجباره
تفرض رقبة على أعماله تلقاء ذاك وعلى عماله
وطابع الخصوص فيه باد رغماً لماله من العبادى

الباب الثانى : أموال المرافق العامة

يستخدم المرفق فى أعماله مكاسباً من أساس ماله
من نوعى العقار والمنقول كشكنات الجيش والأسطول
منهن ما خصصه لمنفعه تعم مثل الطرق المتسعه
وما يعده كمورد بقى عائده بنفقات مصرف
وأول المالين ذو العموم والثان ذى الخصوص فى المعلوم
والأصل أن يكون مال المرفق كغيره فى حكمه المتفق

واقتضت الحكمة أن لا يخضعا جميعه لما سواه خضعا
فكان ذو العموم ذا نصوص لم تنك في القانون ذي الخصوص
تؤثر ما عمّ من المصالح على الذي يخص في المنادح
ونحن في ذا الباب أولا نص ضابط ما يعم منه ويخص
ثم نسوق بعد ذا للقاري ما لعموم المال من آثار
ثم نسوق كل حق باد عليه للدولة والأفراد

الفصل الأول : ماهية الأموال العامة

المال ذو العموم ما تحققا أمران فيه طبق ما قد سبقا
الأول أن يكون ملك الدوله أو هيأة تنوبها في القوله
والثاني أن يخصه من ملكه بخدمة شاملة مشتركه
فمنه ما يخلقه جلّ حصل وليس للعباد فيه من عمل
مثل البحيرات وكالأنهار وما حوت شواطئ البحار
وما بتدبير العباد يأتي مثل البنايات الحكومية
وصفة العموم في الأموال بالنص أو إطلاق الاستعمال
وليس يضفيها على الأموال غصب الادارة من الأهالي
وإنما يلزم للإضفاء تتبّع المشروع من إجراء
وينتهي العموم بالنص على إنهاء تخصيص لنفع شملا
أو بانتهاء المقصد الذي له خصّ فتقفو المقصد الوسيله

الفصل الثاني : النتائج المرتبة على ثبوت صفة العموم المال

إن نتائج عموم المال أبرزها امتناع الاستعمال
في غير ما خص له فيمنع تصرف للمدني يخضع

من رهن أو من بيع أو إيجار في نوعي المنقول والعقار
كذاك لا يفيته وضع اليد ولو أتى عليه طول المدد
وليس يوقع عليه حجز للمائن إذ لا يخاف العجز
وكل ما ذكر من مسنون يحمي من التصرف القانوني
وللمبالغة في هذا الشأن يحمى بتشريع جزائي يسن
يعين العقوبة المستوجبه ردعاً عن الجريمة المرتكبه

الفصل الثالث : حقوق الدولة والأفراد على المال العام

الشخص ذو العموم ملكيته لما من ماله يخص ملك سلما
وحقه فيما من المال يعم حق رقابة على رأى قدم
وحق ملك بعموم المصلحه مقيد في النظرة المستوضحة
والملك لم يعد — كما تعلقا من قبل بالأذهان — حقاً مطلقا
بل أصبحت ملكيته المتاع وظيفة في الحقل الاجتماعي
وحق الأفراد على الأموال ذات العموم حق الاستعمال
وذاك إما عن طريق مرفق أو بالمباشرة مثل الطرق
يسلكها الناس بلا التزام إلا لما عم من النظام
مما له علاقة متينه بالأمن والصحة والسكينه
فيقتفي ما توجب اللوائح لذلك الغادي بها والرائح
بلا مقابل وباستواء في مقتضى طبائع الأشياء
وربما يستعمل الأفراد ما لا يعم غير ما يعتاد
إما بترخيص من الإدارة أو عقدة في صورة الإجارة
مع احترام الصيغة المألوفة للمال في حدودها المعروفة

الباب الثالث : عمال المرافق العامة

ليس بوسع الشخص الاعتبارى قيامه بالواجب الإدارى
بدون شخص آدمى يحتفى بأمره يمرى بالموظف
يعمل باسمه عثلا له يحمل عنه عبئه وكله
يكون منه كالفؤاد للجسد يصلح أن يصلح وأن يفسد فسد
لذاك كان الأمر موضوع اعتنا من الرجال المصلحين الفطنا
وذلك الموضوع الإيضاح يدرس من مختلف النواحى
وإنما نعرض فى مضمون هذا الكتاب الجانب القانونى
ولحصولنا على موظف يصلح للتوظيف يكفى ما بنى
وضع نظام للوظيفة بنى بحسن الاختيار للموظف
وأن يؤمن على مستقبله كى تطمئن نفسه بعمله
وأن تنظم رقابة على أعماله تردعه إن أهملا
وجعل هذى النقطة الحساسه نائية عن أثر السياسه
ونحن فى ذا الباب أولا نفى بضابط التعريف بالموظف
وبالعلاقة التى بالدولة تربطه فيا عليه أوله
وبعد ذا كيفية التحاقه بخدمة الدولة فى رفاقه
ويقف الكلام فى غايته غايته على حقوقه وواجباته

الفصل الأول : التعريف بالموظف وعلاقته بالدولة

تستخدم الدولة فى أعمالها نوعين معروفين من عمالها
فالأول الموظف العمومى ورسمه المستخدم الحكومى
فى مرفق يدار بالمباشره بقيد الاستمرار فيما باشره

والشأن مَنْ خدمته مؤقته وهو أجير يتقاضى أجرته
بعقدة تخضع للنصوص فيها وللقانون ذى الخصوص
أما علاقة الموظفينا بالدولة التى هنا تعنينا
فكيفت قبل بعقد مدنى ثم تطورت بمر الزمن
فكيف بالعقد فى مضمون نطاق ما عمّ من القانون
وإنما يشفى غليل الظامى تكييفها بمركز نظامى
يحكمه القانون واللوائح وكل ما توجبه المصالح
والشأن أن يوضع تشريع يضم أحكام ذا الفصل على وجه يعم
وينبغى جعل إطار شامل موحد يضم كل عامل
كى لا يكون بينهم تطاحن ولا تنافس ولا تشاحن
ويسهل التحويل من وزاره إلى وزارة على الإداره
وتسهل الترقية المكتسبه بالأقدمية لمن فى مرتبه
هذا ولا يمنع أن يستثنى من ذا العموم لاقتضاء المعنى
فرب خدمة تكون مرهقة أو تتطلب المزيد فى الثقة
فينبغى إفراد من بها شغل عن من سواه بإطار مستقل

الفصل الثانى : تعيين الموظفين

إن التوظف له شروط معروفة هو بها منوط
ضامنة تأدية الموظف لواجباته على الوجه الوفى
يختار من هى فيهم حاصلة من كتب الفوز فى الاختيار له
وإنما نذكر منها ما اتفق عليه لاما الطارق فيه تفترق
فالشرط فى الموظف الجنسية والسن واللياقة الطبية

والرتبة العلمية المفيده فيما يلى والسيرة الحميده
فكل تشريع على هذى ينص وكل دولة لها وضع يخص
تزيد باعتباره شروطا كما تراه عندها مضبوطا
وطرق اختيار من يوظف عن بهاتيك الصفات اتصفوا
أقدمها حرية الإداره تختار من ترى له الجداره
ترجيء من تشا وتؤوى من تشا وهذه تفتح باب الارتشا
وتفسح المجال للسياسة فى نقط الوظائف الحساسة
وبعدها طريق الانتخاب تحمى ولاة الأمر أن تحابى
وعيبها عدم علم الناخب صفات من يصلح للمناصب
وكون من بالانتخاب ينجح لرغبات الناخبين يخنع
وبعدها تكوين من يرشح لخدمة فى معهد يفتتح
وهذه تكلف الإداره بنفقات تقتضى الخساره
وأقرب الطرق للمطابقه للعدل والمصلحة المسابقه
وانتقدت بأنها فى الكشف عن كل وصف لازم لاتكفى
وممكن أن يتلافى العيب بما به يزول عنها الريب
كحسن الاختيار للموضوع ودقة التنقيح للمجموع
أما الذى يعين الموظفا فباختلاف الدرجات اختلفا

الفصل الثالث — حقوق الموظفين وواجباتهم

حق الموظف تقاضى راتبه مقابل انقطاعه لواجبه
والراتب القدر الذى يحدد له وكل ما به يتقيد
مثل العلاوات التى تشجعه على مواجهة ما يفجعه

من التكاليف التى تنشأ عن تقدم السن وأحداث الزمن
وكالمكافأة على التفانى بهمة فى خدمة الأوطان
والترقيات داخل الإطار أو من إطار لأطار طار
بأقدمية أو امتياز يكون فيها نقطة ارتكاز
وكالمعاشات التى هى الأمل فى موته أو عجزه عن العمل
هذا ومن حقوقه المتاحه إجازة يمنحها للراحه
وواجباته اداء عمله مجتهداً بنفسه فى أجله
وفى مكانه على الحذو الذى يحدد القانون فيه يحتذى
وطاعة الذى له الرياسة عليه والبعد عن السياسة
وحفظه لما من السر اطلع عليه فى أداء ما به اضطلع
ورعية القواعد المعلومه للعمل فى حدودها المرسومة
وترك كل عمل فردى ليس لدى القانون بالمرضى
وتركه لواجب ما يحسب جريمة بحكمها يؤدب
وهذه الجريمة المذكوره أفرادها لم تك بالمحصوره
والشك ها هنا يضر المتهم إذ حسبه ذنباً تطرق التهم
بالعكس فى الجرائم المعتادة ففيه المتهم استفاده
وكلها محصورة بالوضع إذ لاعقاب دون نص شرعى
أما العقوبات هنا فتقتصر على الذى بالنص منها يذكر
كاللوم والإنذار بالقساوة والمنع والتأخير للعلاوة
والخصم من راتبه إلى أجل ووقفه مؤقتاً عن العمل
والخفض من رتبة أو من راتب أو ذين والعزل عن المناصب
مع حفظ حق فى معاش آت أولا كذاك فى المكافآت

والحكم بالتأديب ذو امتناع بدون تمكين من الدفاع
والطعن فيه باختلاف من صدر منه يرى اختلاف مرجع النظر
وتنتهى الخدمة فى ذا الباب بسبب من هاته الأسباب
بموته وفقده الجنسيه وفقده اللياقة الصحية
وعزله تأديبياً أو إحالته على معاشه وباستقالته
وبارتفاع السن والإلغاء لمنصب من أجل الاستغناء
وماله إذ ذاك حق مكتسب وإن يرم إبدال فارغ يجب
والحكم فى جناية لها اقترف أو فى جريمة تخل بالشرف

القسم الثالث — وسائل الإدارة

إن الإدارة لها وسائل تتبعها لنيل ما تحاول
تؤثرها فى الفرص المناسبة فهى امتيازات وليست واجبة
ترى كالاستثناء من نصوص قواعد القانون ذى الخصوص
ترجح المصلحة الكلية إن زاحمت مصلحة شخصية
كسلطة البوليس فى إلزام الأفرادِ ما عم من النظام
وسلطة الإصدار للقرار وسلطة التقدير فى الإصدار
وسلطة التنفيذ بالإجبار لكل ماتصدر من قرار
وسلطة انتزاع ملك بعوض جبراً على مالكه ولو رفض
وسلطة التعاقد المصون بسور ماعم من القانون

الفصل الأول : سلطات البوليس الإدارى

وظيفة البوليس حق الدوله أو هيأة تنوبها فى القوله
فى الحد من حرية الافراد لبلزموا النظام باطراد

فهو هنا يمتاز بالإدارى عن القضائى بذا المعيار
الأولُ قائم بدور الواقى والثان قائم بدور الراقى
الأولُ قائم على النظام يحفظه بمنع الاجترام
والثانى يضبط الجرائم متى ما وقعت كيما يجازى من عتا
وهذه الوظيفة الجباره أول واجب على الإداره
والأمن والصحة والسكينه من كلمة النظام مستبينة
فالأمن باطمئنان كل بال على النفوس وعلى الأموال
وحفظه : منع التجمهرات فى الطرقات والمظاهرات
والدرءُ للكوارث الفظيعه ناشئة عن كسب أو طبيعه
كالمنع من حوادث الطريق والهدم والغرق والحريق
والحفظ للصحة منه يفترض وقاية الجمهور أخطار المرض
كمثل الاعتناء بالمشارب وبالمآكل وبالمآرب
أما السكينة هنا فيقصد بحفظها رعى السكون والهدو
بمنع ما من شأنه بث القلق كرفع صوت السائلين فى الطرق
ومنع عرض الصور المثيره فى مشهد الجماعة الكثيرة
فهذه الأهداف بالتأسيس أهداف ما عم من البوليس
ويمكن إنشاء بوليس يخص بجنب ما عمّ بتشريع ينص
مستهدفاً ما خص من مصالح كالصيد والغابات والمسارح
أما الوسائل التى تُتّبع لنيل ذى الأهداف فهى أربع
أوامرٌ تأخذ شكلَ لائحه للضبط أو فرديةٍ مصارحه
بفعل أمر مثل هدم دار تصبح عرضة للاختيار
أو ترك أمرٍ مثل ترك الاقتدا فى زمن أو فى مكان حددا
أو منح ترخيص لشخص بعمل معين له به النفع حصل

مقيد بكل ما يرى فى حصوله تحقيق ذى الأهداف
وبعد ذا التنفيذ بالمباشره إن لم يك المأمور طوعاً بادره
وبعد ذا استخدام قوة إذا لم يلف ذو الأمر سواها منفذا
وكلمة البوليس تعنى السلطه والمتولوها رجال الشرطة
ومنه قومى لدولة شمل كذا محلى يخص بمحل
وأول النوعين منه يعتزى للسلطة التى اعتزت للمركز
فالأصل كونه مركزاً بيد وزير داخلية به استبد
والثانى للعمدة يقفو فى بلد للنظم اللامركزية اعتمد
وسلطة البوليس ليست مطلقه بل هى من مصلحة فى منطقة
فهى مع الحرية الأصلية للفرد ترعيان بالسوية
فإن تضايقها فبالتوفيق نقضى لنخرج من المضيق
توسيع السلطة حتى يحصلا بالقوة البوليس ما قد حصلا
ويكفل الحرية القضاء سلاحه التعويض والإلغاء
يراقب البوليس فى المقاصد حتى يميز جائراً من قاصد
كذلك فى جدية الأسباب هل تقتضى التدخل الإيجابى ؟
وفى الوسائل التى تتبع هل هى للبوليس مما يشرع ؟
وهل تلائم الوسيلة السبب أوليس بينها وبينه نسب ؟
وإن تجددت ظروف طارئه تحتاج للصرامة المفاجئه
وليس فى الوسائل المعوده ما يكفل الصرامة المنشودة
كالحرب والذى من اضطراب تعقب والتهديد بالإضراب
تجاوز البوليس للضرورة مدى حدود السلطة المحصورة
حتى يظل المرفق العمومى يسير باطراده المحتوم

ويستمر الحفظ للنظام في ظرف ذي الحوادث العظام
وسلطة البوليس للقضاء خاضعة في هذه الاثناء
كيلا تنال سلطة البوليس ما يستحق الفرد من تقديس

الفصل الثاني : حق إصدار القرارات الإدارية

ثم القرارات التي الاداره تصدرها عن قصدها عباره
تصدر عن إرادة محترمة فردية لكل فرد ملزمة
تستهدف المصلحة الكلية طبقاً لإجراءاتها الشرعية
وميزها عن غيرها من عمل يعزى إلى الدولة بالشكل جلي
أي كونها صادرةً في سيرها من سلطة التنفيذ لا من غيرها
رعياً لقاعدة تفريق السلط فهي لحكم الشعب عما يشترط
وهي كما حددها التوزيع قضاء أو تنفيذ أو تشريع
يعهد بالقضاء للحكام حتى يقيموا العدل بالأحكام
ويترك التنفيذ للإداره بفضل ما لها من الجداره
ومجلس الأمة بالتشريع يقوم في التأصيل والتفريع
فإن تعدت سلطة معهودا أعمالها واجتازت الحدودا
كان اعتبار الفرق بالرجوع للقصد والتحليل للموضوع
وركنها أهل وشكل ومحل وسبب وغاية هي الأمل
فالأهل من له اختصاص روعي بالشخص والظرفين والموضوع
والشكل ما يكون من إطار حدده القانون للقرار
ثم المحل ما من الآثار رتب قانوناً على القرار
والسبب الذي إلى التدخل يدعو الادارة بلا تمحل

تمحل

ثم النتيجة التى الإدارى يسعى إليها غاية القرار
ويقع التقسيم للقرار حسب ما له من اعتبار
فأولا عدوا له قسمين بحسب المدى رئيسيين
فمنه ما يشمل جمعا لم يُرد أشخاصه ، ولم يحدد بعدد
كالحال فى اللوائح المعتبره شرعاً كأن البرلمان أصدره
ومنه فردى خطابه ارتبط بفرد أو جمع معين فقط
وحسب التكوين قسمين جُعل منه بسيط ذوكيان مستقيل
ليس يماشى غيره فى سيره وما يرى مندمجا فى غيره
كمثل ما يكون منه داخلا فى عمل يأتى على مراحلا
كحال إجراءات نزع الملك فهى قرارات جرت فى سلك
فمكن إفراد كل مرحلة بالطعن فيها أن جَرَدْ مستشكله
وحسب الآثار منه جار إلزامه للفرد بالإجبار
ومنه ما على الإدارة اقتصر ليس ينال غيرها منه أثر
وحسب الخضوع للقضاء فى طلب التعويض والإلغاء
فمنه خاضع له كالعاده وغيره كعمل السياده
ثم القرار نافذ العباره يوم صدوره على الاداره
أما على الأفراد فهو يسرى من يوم إعلان له أو نشر
فموعدا الإصدار والإعلان والنشر للقرار تاريخان
وما له من أثر رجعى إلا بنص قاطع شرعى
هذا ولا يمنع من إرجاء أثره إلى زمان جاء
وذا على الإطلاق فى اللوائح وفى سواها حسب المصالح

وطرق التنفيذ للقرار منها المباشرة بالإجبار
من الادارة للأفراد إذا ما أبت الأفراد أن تنفذا
ومنها الالتجاء للقضاء المدنى منه والجزائى
والسحب فى ماضى وآتى الزمن لحكمه حتى كأن لم يكن
وينتهى القرار بالإلغاء لمقتضاه فى الزمان الجائى
ويقع الإنهاء بالإلغاء على القرارات بلا استثناء
إلا التى بها الحقوق تكتسب فإنما تلغى بتبيين السبب
والسحب فى المحيلة منها جاء فى مدة الطعن لدى القضاء
وهو عن السليم منها منتفى إلا قرار الفصل للموظف

الفصل الثالث : السلطة التقديرية

قد يمنح الإدارة المشرع سلطة تقدير بها تخترع
فهى بها تفعل ما تشاء ليس يرد فعلها القضاء
وقد يحدد لها ما تأتى مكلفاً أبواب الإفتيات
وكلا الأمرين إذا ما أطلقا أحدث فى الأوضاع وضعاً مقلقاً
فإن جرى الأول باطراد عدا على حرية الأفراد
وإن تناهت بالأخير الحاله كانت ولاة الأمر مثل الآله
فاقتضت الحكمة أن يوفقا بينهما بما يكون أوفقا
فكان فى كل قرار يصدر لذاك عنصر وهذا عنصر
وذا بالاستعراض للعناصر يظهر واضحاً لعين الناظر
فيظهر الأول فى الآثار أى عنصر المحل فى القرار

فإن ترى الإدارة التدخلا تدخلت بالفور أو تمهلا
وأعملت وسيلة تراها وافية لها بمقتضاها
وكل ماتأتيه من ذا ماض ليس يرده قضاء القاضى
ويمكن الحكم بتسديد الضرر لمن بتأخير التدخل أستضر
كذاك فى توقع الأخطار مما يكون سبب القرار
ويظهر الثانى فى الاختصاص بالظرف والموضوع والأشخاص
وصحة الوقائع المستوجبه تدخل الإدارة المنتدبه
وكونها تستوجب التدخلا كى تمنع الإدارة التهجما
والشكل والغاية فالاداره فى كلها تنتظر الاشارة
وسلطة التقدير لاتقيد توجد فى إطلاقها أو تفقد

الفصل الرابع : حق التنفيذ المباشر

الأصل أن الحق لايستنفذه صاحبه بعمل ينفذه
بل يقصد الحكام للقضاء وسلطة التنفيذ للإقضاء
أما الادارة فلا تستأمر فى الأمر بل برأيها تستأثر
فتملك الاصدار للقرار وتملك التنفيذ بالإجبار
وهى بذا تحوز ميزتين تجاه الأفراد خطيرتين
وسلطة التنفيذ رخصة فلا تعدو محلها كما تأصلا
كما إذا النص عليها وردا أو أهملت جبراً لمن تمردا
على القوانين ولم يكن جزا بالنص ينصب عليه منجزا
أو كان فى انتظار أحكام القضا حدوث شغب فيه لايرتضى
فتعمل السلطة للضروره وإن تكن فى ظاهر محظوره
إذ الضرورة تبيح ماحظر كما به كل القوانين تقر

لكنها بقدرها تقـــدر كما يعوض عليها الضرر

الفصل الخامس: سلطة نزع الأملاك الخاصة والاستيلاء عليها جبراً

تنتزع الإدارة العقارا إذا دعت حاجة إجبارا
وتدفع التعويض للملاك بأعدل التقويم للأملاك
وإن تكن حاجتها موقته حازته مدة وأدت غلته
ثم أعادته إلى أصحابه وردت الحق إلى نصابه
سالكة ما رسم القانون من نهج العدل به مضمون
فإن تجاوزته كانت غاصبه ولم تفت على امرئ مكاسبه
وكانت الدعوى من الأفراد مردها إلى القضاء العادي

الفصل السادس: العقود الادارية

قد تبرم الادارة العقودا سالكة مناهجها المعهودا
فهي بذا تحكم بالنصوص من أسس القانون ذي الخصوص
وما غايها من نزاع ينجي مرده إلى القضاء المـــدني
وقد تعاقد على المعلوم من منهج القانون ذي العموم
من جعله المصلحة الكلية لهـــا على الشخصية المزية
ومن إجازة الشروط العاضده لمركز الإدارة المعاقده
قاضية على التوازي المبني عليه فرضاً كل عقد مدني
بقصد تسيير المرافق بما فهو المبرر لهـــذه النظم
فعقدها يدرى بذا المعيار أمدني هو أم إداري

وليس يعنينا سوى الإدارى ... فهـــو المخصص بالاعتبار
وهو إدارى بطبع اقتضى ... ذلك منه أو بتحديد القضا
ثم الإدارى كغيره انقسم ... إلى مسمى وإلى مالم يسم
أما المسمى فهو ما القانون نص ... على نظامه الذى به يخص
كعقد الامتياز وهو ما سبق ... أن قد شرحناه بتفصيل أدق
وعقد ما عمّ من الأشغال ... وهو الذى يتم باتصال
بين الإدارة وبين العامل ... على عقار قصد نفع شامل
ففيه يدخل بناء الملتزم ... من العقارات ورمّ ما استرم
والصون للدور وللمصانع ... والرش والتنظيف للشوارع
وعقدة التوريد للمنقول ... معيناً بثمن معقول
وعقدة النقل وذى العباره ... لنقل ما تملكه الإداره
وعقد تقديم المعاونات ... والقرض والإيجار للخدمات
أما الذى ليس مسمى فهوما ... يخرج عن نظام ما تقدما
كما ترى فى عقدة استغلال ... فردٍ لما عمّ من الأموال
والأصل أن يحدد القانون ... طريقاً العقد به يكون
مقيـــداً حرية الإداره ... وربما يتركها مختاره
وهو فى الأولى من الحالين ... يسعى إلى تحقيق غايتين
توفير أكبر نصيب مالى ... وخبرة الأكفاء فى الأعمال
فهو لذا يعين المزايده ... أو المناقصة فى المعاقده
ومن رست عليه فهو ملزم ... بالعقد والعقد عليه مبرم
والمتعاقد مع الإداره ... تناله سلطتها الجباره
عليه واجباته الملحوظه ... كما له حقوقه المحفوظه
فهو ينفذ الشروط الوارده ... فى دفتر الشروط غير زائده

ولا يُحيل غيره محله إلا إذا ما أذنت نصا له
وتملك الإدارة الرقابة عليه والتوجيه فيما نابه
وأن تعدل شروط العقد أو تنهى العقد بصدق القصد
وأن توقع الجزاء المالى عليه فى التقصير والإهمال
أو أن تحل نفسها محله أو تفسخ العقد عقوبة له
والفسخ أخطر العقوبات فلا يكون إلا فى الخطير معملا
والفرق بينه وبين الإنهاء أن الضمان فى الأخير منها
يلزمها القضاء تسديد الضرر للمتعاقد إذا به استضر
وحقه أخذ المسمى النقدى كما به تم الرضا فى العقد
وأخذه التعويض عن أضرار تلحقه من خطإ إدارى
وعن صعوبة لها تعرضا لم يك فى الإمكان أن تفترضا
أو خدمة جاء بها من قبله مفيدة لم تشترط فى عمله
وحفظه التوازن المعتبرا فى العقد إن زال بإجراء طرا
بحيث يأمن من الخساره عند التدخل من الإداره
وذا هو المقصود فى التعبير عندهم بعمل الأمير
وهذه مبادىء الإداره أبديتها بأوجز العباره
رصعت منها العلم بالفانون فانتظمت كاللؤلؤ المكنون
عارية من مصر مستعارهْ لها معانيها ولى العبارهْ
رمت بها الإسهام فى إعداد كلية الحقوق فى بلادى
فليقبل الطلاب ما أهديت وليذكرونى بالذى أسديت
والحمد لله فمنه المستمد كما عليه فى الأمور المعتمد

آه آه آه

كان الفراغ من هذا النظم فى صيف سنة ثلاث وثمانين وثلثمائة وألف

موافق سنة ثلاث وستين وتسعمائة وألف . وكان أكثر الاعتماد فيه على مبادىء القانون الإدارى للدكتور سليمان الطماوى وأود لو أطلع فأبدى ملاحظاته لى لأنتفع كما انتفعت بالمؤلف .

هذا وفى النسخة أخطاء من الضارب على الآلة الراقنة ولعلها لاتخفى على البصير وإنى لسعيد بأن ينتدب لشرح هذا النظام بعض إخوانى فى الجمهورية العربية المتحدة ليزداد تفاعل ثقافتنا وتزداد الروابط المتينة التى تربطنا كما أرجو أن يطبع ويوزع وأزود بنسخ منه ويفعل ذلك بصاحبه الذى فى القانون الدولى العام . وقد زودت الوفد العربى بالنسختين رغم احتياجى إليهما لتكونا لهم عن هذه الأرض وأهلها تذكاراً كتبه محمد سالم بن محمد عال بن عبد الودود الحاكم بمحكمة الاستئناف العليا بالعاصمة فى ١٣٨٣/٧/١٩ هـ ١٩٦٣/١٢/٥ .

هذا وإنى أقدم النظمين لأساتذة الحقوق فى الجامعات بالجمهورية العربية المتحدة كأطروحة لأحصل من طرفهم على مايرونى أهلا له من الشهادات الجامعية .