الأشخاص العامة غير المسماة

الباحث/ أحمد محمد سمير أبوحطب

مدرس مساعد بقسم القانون العام

كلية الحقوق جامعة الزقازيق

الأشخاص العامة غير المسماة

أحمد محمد سمير أبوحطب
قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، مصر .
البريد الإلكتروني: ahmedsahatab@gmail.com

ملخص:

إذا كان المستقر لدى الفقه أن الأشخاص المعنوية العامة تنقسم إلى أشخاص عامة اقليمية وأشخاص عامة مرفقية فقط، ويرى أنه لا محل للقول بظهور نوع جديد من الأشخاص المعنوية، وانما كل ما يمكن أن يقال في هذا الشأن أنه إذا أعطت الدولـة لأي شخص اعتباري مثل النقابات المهنية والهيئات الدينية والاقتصادية والجمعيات الخاصة ذات النفع العام، سلطة استخدام وسائل القانون العام، وأن تلك الهيئات والجمعيات حين تستخدم تلك السلطة في مباشرة نشاط معين، يجب أن يخضع هذا النشاط لرقابة القضاء الإداري دون القضاء العـادي، أمـا بـاقي أنشطة تلك النقابات والهيئات والجمعيات والتي لا تستخدم فيها وسائل السلطة العامة فإنها تخضع للقضاء العادي وتطبق عليها حيث قواعد القانون الخاص.

فإن الواقع القانوني المصري يكشف على وجود العديد من أشخاص القانون العام التي لا تعد من الأشخاص العامة الاقليمية ولا تندرج تحت وصف الأشخاص العامة المرفقية. وكذلك الفقه الفرنسي قد نبه إلى ظهور أشكال لأشخاص القانون العام لا يمكن إدراجهم تحت أياً من التقسيمين التقليدين، سواء الأشخاص العامة الإقليمية أو الأشخاص العامة المرفقية.

وقد تعددت صور تلك الأشخاص العامة التي لا يجمعها عوامل واحدة مما يجعلها غير متجانسة، وقد أطلق عليها بعض الفقه الفرنسي وصف الأشخاص العامة غير مسماه أي التي ليست من ضمن الأشخاص العامة الاقليمية ولا الأشخاص العامة المرفقية، وهو نفس الوصف الذى أطلقته الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري.فقد ظهرت العديد من صور الأشخاص العامة غير المسماة تحت مظلة تشريعية غير متناسقة ومرتبكة، على نحو يخلق حالة من عدم اليقين بشأن طبيعة هذه الأشخاص القانونية، والوقوف على الطبيعة القانونية لتلك الأشخاص لا يعد من قبيل الترف الفكري والفقهي، بل له آثار عملية خطيرة تتمثل في تحديد النظام القانوني واجب تطبيق على تلك الأشخاص.

وتعد الهيئات المستقلة احدى صور الأشخاص العامة غير مسماه، فهي تمتع بالشخصية المعنوية، وتمتلك وسائل السلطة العامة، ولا تخضع للرقابة الرئاسية أو الوصائية، وضمن الدستور لها الاستقلال الاداري والفني والمالي.

الكلمات المفتاحية: الشخصية المعنوية، الأشخاص العامة، الأشخاص العامة غير المسماه، الهيئات المستقلة، أشخاص القانون العام، الهيئة العامة للرقابة المالية،الشخصية القانونية، النقابات المهنية.

unnamed public persons

Ahmed Mohamed Samir Abo Hatab
Department of Public Law, faculty of law, Zagazig university, Egypt.
E-mail: ahmedsahatab@gmail.com

Abstract:

If it is established in jurisprudence that public legal persons are divided into regional public persons and utility public persons only, and he believes that there is no place to say that a new type of moral persons has appeared, but all that can be said in this regard is that if the state gives any legal person such as trade unions And religious and economic bodies and private associations of public benefit, the authority to use the means of public law, and that when those bodies and associations use that authority in carrying out a specific activity, this activity must be subject to the control of the administrative judiciary without the ordinary judiciary, as for the rest of the activities of those unions, bodies and associations that are not used In which the means of public power are subject to the ordinary judiciary and applied to them in terms of the rules of private law.

The Egyptian legal reality reveals the existence of many public law persons that are not considered regional public persons and do not fall under the description of attached public persons. Likewise, French jurisprudence has alerted to the emergence of forms of public law persons that cannot be included under any of the two traditional divisions, whether regional public persons or utility public persons.

There are many images of those public persons that are not combined by one factor, which makes them inconsistent, and some French jurisprudence called them the description of unnamed public persons, i. in the Egyptian State Council. Many images of unnamed public persons appeared under an inconsistent and confused legislative umbrella, in a way that creates a state of uncertainty about the legal nature of these persons, and standing on the legal nature of these persons is not considered an intellectual and jurisprudential luxury, but rather has serious practical effects represented in Determination of the legal system is applicable to those persons.

Independent Authorites are one of the forms of unnamed public persons, as they enjoy moral personality, possess the means of public authority, and are not subject to presidential or guardianship control, and the constitution guarantees them administrative, technical and financial independence.

keywords: Moral personality, public persons, unnamed public persons, independent authority, Public law persons, Financial Regulatory Authority, legal personality, Professional unions.

المقدمة

الواقع أن تاريخ البشر السياسي يعكس صوراً من الصراعات. صراع بين الفرد وقوى الطبيعة، وصراع بين الفرد والفرد، تلاهُ صراع بين الفرد والجماعة حين تكونت الجماعة، ثم صراع بين الفرد والسلطة فور نشأتْ الدولة، وصراع بين السلطات بعضها بعضاً على حدود السلطة وضيق النفوذ أو اتساعه. ومن أجل فهم حقيقة هذه الصراعات أو سبل مواجهتها مات سقراط، ودرس أرسطو، وكتب كونفوشيوس. ومن أجل وقف هذا الصراع، أو الحد منه، أو منعِ حدوثه، قامت الحروب وانطلقت الثورات، وصدرت الدساتير وشرعت القوانين، وأبرمت الاتفاقيات ووضعت النظريات، سعياً للوصول إلى التوازن في القوى، وكلها أحداث تعلل قيامها بالسعي نحو الحد من الاستبداد وتحقيق حرية الفرد وصالح الوطن. ومن أجلِ توازن القوى، والحد من الصراعات قدم مونتسكيو نظريته في الفصل بين السلطات(١).

ووفقاً لثلاثية مونتسكيو الشهيرة، المؤسِسَة لمبدأ الفصل بين السلطات والتي عرض لها في كتابه روح القوانين(٢)، فإن السلطة في الدولة يتعين أن تقسم إلى ثلاث سلطات - السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية - تتوافق مع الوظائف الثلاث الرئيسة المنوطة بها، وهي وظيفة التشريع ويقصد بها وضع قواعد عامة ومجردة تحكم جميع الأنشطة داخل المجتمع، وينتهي دور المشرع عندما يدخل القانون حيز التنفيذ، والوظيفة الثانية وهي القضاء وتعني بتطبيق القانون على النزاعات الناشئة عن تنفيذه. وهذا يعني أن القاضي لا يتدخل إلا في حالة وجود نزاع، وينتهي دوره عند تحديد القاعدة المطبقة على القضية المتنازع عليها ويوضح النتائج المترتبة على ذلك في القضية المعروضة عليه. وأخيراً الوظيفة الثالثة وهي مهمة السلطة التنفيذية، ويتفرع عنها اختصاصين، الأول: اختصاص الحكم وهو ممارسة الخيارات السياسية واتخاذ القرارات الأساسية التي تؤثر على مستقبل الوطن، والثاني: اختصاص الإدارة، وتعني اتخاذ جميع القرارات اللازمة لوضع القرارات السياسية للحكومة موضع التنفيذ، على أن وضع حد فاصل بين هذين الاختصاصين لهو من المسائل صعبة المنال سيما حين يجتمع الاختصاصين بيد واحدة كما في حالة "الوزير"، كما أن القرارات الكبرى التي تحرك عمل الإدارة عموماً هي بالأساس قرارات سياسية(٣).

---

(١)د. ليلى تكلا، دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلماني، مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٧١، ص٥.

)2(Montesquieu, De l'esprit des lois (1758) disponible sur le lien suivant: https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k62730454/f224.item

)3(Jean Waline, Droit administratif, Dalloz, 27e edition, 2018, p.43

ولا تخضع السلطة التنفيذية للرقابة القضائية حين تباشر اختصاصها بالحكم[١]، أما اختصاص الإدارة، فالقاعدة أن السلطات الإدارية بوجه عام يجب أن تكون جميع تصرفاتها متفقة مع حكم القانون، ولن يتسنى ذلك إلا بخضوعها لأوجه الرقابة المختلفة التي تختلف باختلاف النظام القانوني للدولة فهناك رقابة قضائية تباشرها المحاكم المختصة، وهناك رقابة غير قضائية وتشمل الرقابة التي يباشرها البرلمان والرقابة الإدارية التي يتولاها القادة الإداريين لضمان تحقيق الأهداف المرجوة دون مخالفة أحكام القانون، ومواجهة أي انحراف[٢].

ويمكن القول إذن أن العلاقة بين اختصاصي الإدارة والحكم لم تكن ثابتة، بل لحقها العديد من التطورات التي أثرت بطبيعة الحال على مضمون وآلية القيام بوظيفة الإدارة، فلم تكن وظيفة الإدارة على نمط واحد طوال تاريخها وإنما تنوعت أشكالها، وتعددت صورها في كل مرحلة تاريخية أو بقعة جغرافية. وما نقصده هنا ليس الإدارة بمفهومها المعروف في الإدارة العامة إنما المقصود النظام القانوني للإدارة أو بالتحديد توزيع سلطة ممارسة النشاط الإداري على الهيئات والأجهزة داخل الدولة وآلية مباشرتها.

---

(١) د. حمدي علي عمر، الاتجاهات الحديثة للقضاء في الرقابة على أعمال السيادة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، صـ٤ وما بعدها ويشير سيادته إلى أن الفقه والقضاء يعتبران من أعمال السيادة(Actes De Gouvernement) الخارجة عن نطاق الرقابة القضائية تلك الأعمال الحكومية التي تتصل بنظام الحكم، وترتبط بالسلامة العليا للدولة، وكذلك الأعمال المتصلة بشئون الدولة الخارجية أو المنظمة للعلاقة بين السلطات العامة أو تلك المتعلقة بالحرب. وأقرت المحكمة الدستورية المعنى ذاته فقضت بأن أعمال السيادة تختلف –من حيث طابعها– عن أعمال الإدارة العادية التي تجريها السلطة التنفيذية بوصفها سلطة إدارة، تتولى الإشراف على المصالح اليومية للجمهور ومرافقة العامة، ويبرر، في الآن ذاته، منح السلطة التنفيذية، في شأن الأعمال السياسية، سلطة تقديرية أوسع مدى وأبعد نطاقا، ومن ثم استبعادها من ولاية القضاء عامة، تحقيقا للغايات المتقدمة، واتساقا مع الاعتبارات السياسية التي تقتضيها طبيعة هذه الأعمال، بل إن خروج الأعمال السياسية عن ولاية القضاء يعد أحد صور التطبيق الأمثل لإعمال المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يوجب إقامة توازن دقيق بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بحيث تتولى كل من هذه السلطات صلاحياتها التي خلعها عليها الدستور وفي الحدود التي رسمها دون افتئات من إحداها على الأخرى. حكمها المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم ١٢ لسنة ٣٩ قضائية – تنازع – بتاريخ٣/ ٣/ ٢٠١٨ رقم الصفحة ٢١

(٢) د. حمدي علي عمر، مبادئ علم الإدارة العامة، بدون دار نشر، طبعة ٢٠١٦ صـ٨٩

ومن ناحية توزيع السلطة الإدارية على الأشخاص القانونية في الدولة، فإن الاتجاهات الحديثة تسير نحو ترشيد الإدارة من خلال فصل بعض الاختصاصات الإدارية عن اختصاص الحكم بدلاً من جمعها بيد واحدة. وقد عبر عن ذلك بعض الفقه الفرنسي بصياغة مصطلح"Le démembrement du pouvoir exécutif" ويقصد به تفكيك السلطة التنفيذية من خلال نقل جزء من سلطة الإدارة إلى كيانات أخرى مستقلة عن السلطة الإدارية العليا، بغرض الاحتفاظ لتلك الكيانات بقدر من الاستقلال الضروري لتحقيق أغراضها، وتمثل ذلك في ظهور اللامركزية الإقليمية (la décentralisation territoriale)، وحديثاً إنشاء هيئات مستقلة (Autorités Indépendantes) يوسد إليها جانباً من السلطة الإدارية[١].

وتعد الهيئات المستقلة -كمثال حديث لنقل جزء من الاختصاص الإداري للحكومة إلى هيئات مستقلة عنها، والتي أخذت في الانتشار على نحو أسرع من المتوقع، فسبقت في وجودها المعالجة الفقهية والقضائية لأبعادها وباتت مستقرة في الديمقراطيات الحديثة، وهذه الهيئات جعلها القانون من أشخاص القانون العام فهي من ناحية لا تعد من الأشخاص العامة المحلية ومن ناحية أخرى لا تندرج تحت مسمى الأشخاص العامة المرفقية - فقد رأينا أن تكون محل هذا البحث، سعياً لوضع تصور متكامل لجوانبها القانونية؛ سيما في ضوء وجود توجه محمود نحو تنظيمها بشكل موحد وأكثر تفصيلاً، سواء على المستوى الدستوري كما هو الحال في الدستور المصري الحالي عام ٢٠١٤ أو على المستوى التشريعي في فرنسا بموجب القانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٧ الصادر في يناير ٢٠١٧ والذي تضمن وضع قواعد عامة تنظم عمل الهيئات المستقلة[٢].

)[1](Francis Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, 42e edition, LGDJ,2014, p.136.: "Cette expression est à vrai dire inadéquate, parce qu'elle laisse entendre que le pouvoir exécutif aurait été dans un premier temps parfaitement unifié, pour être ensuite divisé. En réalité, il est fréquent que le constituant ou le légis- lateur souhaite faire assurer l'exécution des lois par des autorités indépendantes du pouvoir exécutif suprême, soit par méfiance envers lui, soit simplement parce qu'on estime nécessaire de préserver dans certains domaines une marge d'autonomie. Ceci correspond à deux cas, la décentralisation territoriale, la création d'autorités administratives indépendantes."

)[2](LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des Autorités Administratives Indépendantes Et Des Autorités Publiques Indépendantes.

وتمثل الهيئات المستقلة -على وفق هذا النظام القانوني- تحولاً مزدوجاً في دور الدولة والتنظيم الإداري، بحيث تشكل من جهة دوراً جديداً لتدخل الدولة بواسطة سلطة الضبط، وتعد من جهة أخرى تطوراً في المبادئ التي تحكم التنظيم الإداري [١]. كما تتمتع بالشخصية المعنوية، وتعد من أشخاص القانون العام.

لا يمكن أن يتحدد نطاق القانون العام بأشخاص طبيعية فحسب [٢]، إذ أن حكمة ذلك غير خافية؛ فالشخص الطبيعي يعجز عن النهوض بكافة متطلبات المجتمع لانتهاء شخصيته بالوفاة وحاجة المجتمع إلى دوام استمرار مرافقه.

وعلى إثر ذلك تم الاعتراف بالشخصية المعنوية في نطاق القانون العام، فبعد أن منح القانون الشخصية القانونية لغير الإنسان، وانقسمت بدوريها إلى نوعين: شخصية معنوية خاصة وشخصية معنوية عامة فقد باتت هذه الأخيرة هي التي يعرفها القانون العام من بين الأشخاص القانونية الأخرى القائمة في النظام القانوني، وعلى ذلك يمكن القول أن الإدارة العامة بأنواعها المتعددة، مركزية كانت أم لا مركزية ليست سوى أجهزة للأشخاص المعنوية العامة كالدولة والمحافظات مثلاً[٣] .

---

(1) J. Chevallier, "Régulation et polycentrisme dans l'administration française", Revue Administrative, 1998, n° 301 , p. 43.

)2(" iln'y a pas de personnes physiques de droit public. C'est toujours au nom des personnes morals qu'interviennent dans l'action administrative les autorites et les agents, qui constituent deux catégories distinctes. Les autorités administratives -ministers, préfets, maires, organismes cllégiaux (assemblées des collectivités locales, conseils et commissions en certains cas) notamment - disposent du pouvoir de prendre des actes juridiques, unilatéraux ou contractuels, qui engagent la personne morale qu'elles resprésentent, elles exercent donc des compétences, en fonction de ce qui leur est conféré par les textes. Les agents (fonctionnaires ou non-titulaires) se contentent, eux, de prendre les mesures techniques d'exécution des décisions prises par les autorités, sans disposer d'aucune compétence: ils n'ont que des attributions". voir: Pierre-Laurent Frier, Droit Administratif, LGDJ, 12eedition 2020, p.23

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، طبعة ٢٠١٢ صـ٩٥

ويجب التأكيد على أن الشخصية المعنوية هي منحة من المشرع، وبذلك لا يكون لها وجود قانونيا إلا إذا أقرت الدولة بوجودها ومن وقت هذا الإقرار فقط، فالشخص المعنوي لا ينشأ تلقائياً، ويترتب على ذلك أن المشرع يملك بطبيعة الحال إخضاع منحه هذه الشخصية المعنوية لأية ضوابط وشروط وقيود يرى ضروريتها، فمثلا يملك أن يقيد أهلية الشخص المعنوي على النحو الذي يراه بل له أن يسحب منه -حين يشاء- هذه المنحة فتنقضي شخصيته(١).

والحق أنه لولا فكرة الشخصية المعنوية لما أمكن القول بدائميه الدولة واستمرارها، على تغير نظمها السياسية وتداول شخوص الحكام فيها، بل لقد أدت فكرة الشخصية المعنوية دوراً هاماً ومحورياً في مجال النظم السياسية المعاصرة، حيث أمكن بواسطتها إلحاق حقوق السلطة العامة بالدولة، بعد أن كانت في الماضي حقوقاً وامتيازات شخصية للملك يستمدها بالتفويض الإلهي أو بقوة السيف(٢).

وترتيباً على ما تقدم، فقد اقتضت علة وجود الدولة وارتضاء ما ملكت من سلطات، أن تتفرع عنها مؤسسات وأجهزة وجب أن تحظى هي الأخرى بالحياة ومن ثم الاعتراف لها بالشخصية القانونية، فهناك الدولة وما يتبعها من سلطات ادارية مركزية، وهناك الأشخاص المعنوية العامة المحلية التي تمثل اللامركزية المحلية، وأيضا الأشخاص المعنوية العامة المرفقية(٣).

وتنتهي أشخاص القانون العام بذات الأداة التي نشأت بها، كأن يصدر تعديل في قانون الحكم المحلى بإلغاء بعض الأشخاص العامة المحلية كالمراكز أو الأحياء، مبقيا فقط على المحافظات والمدن والقرى. أو كأن يصدر قرار جمهوري بإلغاء الهيئة العامة. ويلاحظ أن المبدأ في القانون العام أن أداة الالغاء يجب أن تكون معادلة على الأقل لأداة الانشاء. وقد تكون أداة أعلى، لكن لا يجوز أن تكون بأداة أقل(٤).

---

(١) د. طعيمه الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، طبعة ١٩٧٠، ص٧٦

(٢) د. طعيمه الجرف، المرجع نفسه، ص٧٧.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص٩٤.

(٤) د. محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع نفسه، ص١٢٨.

وإذا كان بعض الفقه يرى أن الأشخاص المعنوية العامة تنقسم إلى أشخاص عامة اقليمية وأشخاص عامة مرفقية فقط، ويرى أنه لا محل للقول بظهور نوع جديد من الأشخاص المعنوية، وانما كل ما يمكن أن يقال في هذا الشأن أنه إذا أعطت الدولة لأي شخص اعتباري مثل النقابات المهنية والهيئات الدينية والاقتصادية والجمعيات الخاصة ذات النفع العام، سلطة استخدام وسائل القانون العام، وأن تلك الهيئات والجمعيات حين تستخدم تلك السلطة في مباشرة نشاط معين، يجب أن يخضع هذا النشاط لرقابة القضاء الإداري دون القضاء العادي، أما باقي أنشطة تلك النقابات والهيئات والجمعيات والتي لا تستخدم فيها وسائل السلسلة العامة فإنها تخضع للقضاء العادي وتطبق عليها حيث قواعد القانون الخاص(١).

فإن الواقع القانوني المصري –على نحو ما سنرى- يكشف على وجود العديد من أشخاص القانون العام التي لا تعد من الأشخاص العامة الاقليمية ولا تندرج تحت وصف الأشخاص العامة المرفقية.

ويقتضي دراسة النظام القانوني للهيئات المستقلة تقديم صورة شاملة لما وصل إليه النظام القانوني بصفة عامة من حيث أشخاص القانون العام ومكانتهم والإشكاليات والأسباب التي أدت إلى ظهور العديد من أشخاص القانون العام حديثاً لا تندرج تحت أياً من الأشخاص العامة التقليدية التي عهدتها النظم القانونية من قبل.

خطة البحث:

نقسم دراستنا في هذا البحث إلى الآتي:

المبحث الأول: ماهية أشخاص القانون العام غير المسماة

المطلب الأول:الآثار العملية المترتبة على اكتساب صفة الشخص الاعتباري العام

المطلب الثاني: إشكاليات السياسة التشريعية بشأن الأشخاص العامة غير المسماة

(١) د. محمد عبدالعال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الادارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية دراسة مقارنة، بدون سنة نشر، ص٢٠١.

المبحث الأول

ماهية أشخاص القانون العام غير المسماة

Les personnes publiques sui generis.[١]

تمهيد وتقسيم:

الكيانات القانونية مجهولة الهوية، الأشخاص العامة ذو الطبيعة الخاصة، الأشخاص العامة المتخصصة، الأشخاص العامة الأخرى، الأشخاص العامة المتخصصة، الأشخاص العامة غير مسماه، تلك مصطلحات من بين مصطلحات أخرى كثيرة لتحديد نوعية الأشخاص العامة الحديثة، والتي يراها البعض أنها مشتقات من "quangos" المنظمات شبه الحكومية البريطانية[٢].

فإن شكل السلطات الادارية للدولة يرتبط ارتباطا وثيقا بأهداف وأنشطة الدولة وكلما زادت أهداف وأنشطة الدولة واتسعت الخدمات التي تقوم بها وتنوعت، كلما تنوعت السلطات الادارية للدولة وتضخم الهيكل التنظيمي لها. وقد مر الجهاز الإداري للدولة في مصر بأشكال مختلفة وارتبطت هذه الأشكال بالمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتشريعية، وتطلب ذلك إحداث تعديلات كبيرة فيه بما يتلاءم مع هذه المتغيرات[٣]

ولقد اهتمت الدولة ولفترة طويلة بعملية الإصلاح والتطوير الإداري، وذلك لجعل الإدارة الحكومية أكثر فاعلية في وضع السياسات والقدرة على تنفيذها، وكذلك تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، بما يحقق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية،

)1(Voir: Lexique des termes juridiques est à jour, dans sa 25e édition, des textes publiés au 1er mai 2017. Sui generis: « De son propre genre »:Qualification d'une situation juridique dont la nature singulière empêche de la classer dans une catégorie déjà connue.

)2(Prof. Nadia Bernoussi ,"Independent Constitutional Authorities in Morocco: Regulation versus Protection: The APALD* Case", (in English) Independent Regulatory Bodies and Administrative Governance in the Arab Countries conference, the United Arab Emirates University in cooperation with the Arab Organization for Constitutional Law, (April 2020), p53.

(٣) موقع الهيئة العامة للاستعلامات

https://www.sis.gov.eg/section/75/82?lang=ar

وكان للتطورات والتحولات المتلاحقة التي شهدها العالم أكبر الأثر في التطورات التي لحقت بحقل الإدارة العامة، خاصة فيما يتعلق باتجاهات وأساليب التطوير الإداري [١].

فإذا كان الفقه الإداريالمصري مستقر -في جانب كبير منه- على تقسيم الأشخاص المعنوية العامة إلى نوعين أشخاص عامة إقليمية وأخرى أشخاص عامة مرفقية، وإذا كان ظهور هذه الأشخاص العامة إنما يرجع إلى تطور دور الدولة ونتيجة لحاجة المجتمع والدولة، فإن الفقه الفرنسي قد نبه إلى ظهور أشكال لأشخاص القانون العام لا يمكن إدراجهم تحت أياً من التقسيمين التقليدين، سواء الأشخاص العامة الإقليمية أو الأشخاص العامة المرفقية.

وفي ذلك يشير الفقيه Aurore Granero إلى العديد من المصطلحات التي أطلقت لوصف هذه الطائفة غير المسماه من أشخاص القانون العام، فقد أُطلق عليها الأشخاص المتفردة Personnes publiques sui generis أو الأشخاص المتخصصة personnes publiques spécifiques أو الأشخاص العامة الأخرى autres personnes publiques أو الأشخاص العامة غير المسماة personnes publiques innommées، وجميعها يقصد بها تلك الأشخاص العامة الجديدة التي ظهرت خلال العقود الأخيرة إلى جوار الأشخاص العامة التقليدية المعروفة [٢].

وقد عبرت عن المعنى ذاته في مصر الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع واستظهرت أنه يوجد -إلى جانب الأشخاص العامة التقليدية- شكل جديد من الأشخاص العامة وأطلقت عليه الأشخاص العامة غير المسماه وفي ذلك تقول " واستبانت الجمعية أن الأشخاص الاعتبارية يمكن ردها وفقاً للتقسيم التقليدي إلى نوعين أساسيين هما الأشخاص العامة الإقليمية - كالدولة والمحافظات والمدن والقرى... - و الأشخاص العامة المرفقية التي اصطلح على تسميتها بالهيئات أو المؤسسات العامة، وهي تتولى إدارة المرافق العامة ذات الطابع الإداري البحت (مثل مرفق البوليس). ويضاف إلى هذين النوعين نوع من الأشخاص العامة غير مسماة يقوم على إدارة المرافق العامة الاقتصادية أو المهنية أو الدينية...."[٣].

---

(١) د. ايمن عبدالحميد جاهين، تقييم تجربة الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص في جمهورية مصر العربية :دراسة حالة لمشروعات توصيل الغاز الطبيعى، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم الاقتصادية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٢.

)2(Aurore Granero, Les personnes publiques spéciales, L'Harmattan, 2016, p.7

(٣) فتواها رقم ١ لسنة ٤٤ رقم الصفحة ٥٥٢ رقم الملف ٢٦٤/ ١/ ٥٤ بجلسة ٢٥/ ١٢/ ١٩٨٩

وفي ضوء التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي مرت بها مصر خلال العقود المنصرمة، فقد ظهرت العديد من صور الأشخاص العامة غير المسماة تحت مظلة تشريعية غير متناسقة ومرتبكة، على نحو يخلق حالة من عدم اليقين بشأن طبيعة هذه الأشخاص القانونية، والوقوف على الطبيعة القانونية لتلك الأشخاص لا يعد من قبيل الترف الفكري والفقهي، بل له آثار عملية خطيرة تتمثل في تحديد النظام القانوني واجب تطبيق على تلك الأشخاص.

وسوف نتناول في هذا المبحث مطلبين الأول ونتناول فيه الآثار العملية المترتبة على الطبيعة القانونية للشخص الاعتباري، وفي الثاني نتناول فيه بعض التطبيقات لصور أشخاص القانون العام غير المسماة.

المطلب الأول

الآثار العملية المترتبة على اكتساب صفة الشخص الاعتباري العام

الفرع الأول
ارتباط السلطة الإدارية بأشخاص القانون العام

إذا كان القانون الاداريبيعني بوضع الأسس والقواعد اللازمة التي تحكم السلطات الإدارية في الدولة، بالنظر إلى أن السلطات الإدارية هي التي تمارس النشاط الإداري وما يتضمنه من امتيازات السلطة العامة[١]، فإنه يمكن القول أن السلطة الادارية هي حجر الزاوية في القانون الإداري وركنه الركين، وعلى قرارها المتين تشاد نظريات هذا الفرع من فروع القانون، ومن إرادتها تصدر كافة الأعمال القانونية، فهي الإطار الذي يحيط بالإدارة ويعطيها الاتساق والتناسق والهدف، والغاية والحيوية إضافة إلى الفعالية، والسلطة الإدارية بهذا المعنى هي المحور القانوني الذي يشع بالتصرفات القانونية، ويتلقى ويتحمل آثارها، ومن ثم فالوحدات الإدارية التي لا تتمتع بهذه السمة الأخيرة هي سلطة فعلية[٢].

فإن وضع تحديد لأشخاص القانون العام يعد من المسائل الهامة وذلك لمعرفة من يملك السلطة الإدارية، وما يترتب على ذلك من آثار أهمها أن السلطات الإدارية التي يمكن أن تكتسب قراراتها وصف القرارات الإدارية إنما هي تلك السلطات التي تندرج ضمن أشخاص القانون العام وليس الخاص، ومن ثم فإن ما يصدر عن أشخاص القانون

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص٩٣

(٢) د. برهان زريق، السلطة الادارية، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، ٢٠١٦، ص٥

الخاص من تصرفات فردية لا يمكن أن يشكل قرارات إدارية، وما تبرمه من عقود لا يعد في حكم القانون عقوداً إدارية، و لا تعد سلطة إدارية في مفهوم القانون الإداري على النحو المتقدم إلا السلطات الإدارية التابعة لأشخاص القانون العام(١) .

وقد بينت المحكمة الدستورية العليا إلى أن ذلك الأصل يجد سنده في الدستور بما نص عليه من مبدأ خضوع الدولة للقانون، والأثر الحتمي المترتب على ذلك هو تقيد أشخاص القانون الخاص في مجالات أنشطتها ومعاملاتها بقواعد وإجراءات هذا القانون دون غيرها، ومن ثم يكون من غير المقبول منح سلطة إدارية لشخص اعتباري خاص (٢).

والإقرار بأنه لا تعد سلطة إدارية في مفهوم القانون الإداري إلا السلطات الادارية التابعة لأشخاص القانون العام فقد استقر القضاء الدستوري على عدم دستورية منح أشخاص القانون الخاص سلطة توقيع الحجز الإداري وانتهت إلى أن منح وزارة الأوقاف بصفتها ناظراً على الأوقاف صلاحية توقيع الحجز الإداري عند عدم الوفاء بالإيجارات المستحقة للأوقاف، مؤداه إلحاق نشاط هذه الأوقاف في هذا النطاق بالأعمال التي تقوم عليها المرافق العامة(٣).

---

(١) د. عليوة مصطفي فتح الباب، الوسيط في القانون الإداري، الكتاب الثاني، مكتبة الخليج، ٢٠١٦، ص٦٣.

(٢)المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم ٣١٤ لسنة ٢٣ قضائية – دستورية – بتاريخ ٢٥/ ٨/ ٢٠٠٢ مكتب فني ١٠ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٥٩٦ [الحكم بعدم الدستورية] رقم القاعدة ٨٧

(٣) وترتيبا على ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٠٤ لسنة ٢٣ قضائية بأن:" القواعد التي تضمنها قانون الحجز الإداري غايتها أن يكون بيد أشخاص القانون العام وسائل ميسرة تمكنها من تحصيل حقوقها وهي بحسب طبيعتها أموال عامة تمثل الطاقة المحركة لحسن سير المرافق العامة وانتظامها، فلا يتقيد اقتضاؤها جبرا عن مدينيها بالقواعد التي فصلها قانون المرافعات المدنية والتجارية في شأن التنفيذ الجبري، وإنما تعتبر استثناء منها، وامتيازا لصالحها، وهذه الطبيعة الاستثنائية لقواعد الحجز الإداري تقتضي أن يكون نطاق تطبيقها مرتبطا بأهدافها ومتصلا بتسيير جهة الإدارة لمرافقها، فلا يجوز نقل هذه القواعد إلى غير مجالها، ولا إعمالها في غير نطاقها الضيق الذي يتحدد باستهداف حسن سير المرافق العامة وانتظامها. إذ كان ذلك، وكانت أموال الأوقاف تعتبر بصريح نص المادة (٥) من القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٧١ أموالا خاصة مملوكة للوقف باعتباره عملا بنص المادة (٥٢/ ٣) من القانون المدني شخصا اعتباريا، وهو يدخل بحسب طبيعته في عداد أشخاص القانون الخاص، ولو كان من يباشر النظر عليه شخصا من أشخاص القانون العام، إذ يظل النظر في جميع الأحوال على وصفه القانوني مجرد نيابة عن شخص من أشخاص القانون الخاص، وفي هذا نصت المادة (٥٠) من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ بأحكام الوقف على أن "يعتبر الناظر أمينا على==

كما طبقت المبدأ ذاته، وانتهت إلى عدم دستورية البند (ط) من المادة الأولى من القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ في شأن الحجز الإداري لتي تجيز اتباع إجراءات الحجز الإداري التي بينها هذا القانون لاستيفاء المبالغ التي تستحقها البنوك التي تساهم الحكومة في رؤوس أموالها بما يزيد على نصفها[١].

الفرع الثاني

الآثار المترتبة على اكتساب وصف الهيئة العامة أو انتفائه

لا تقع الآثار التي يمكن ترتيبها على اكتساب الشخص الاعتباري لوصف الهيئة العامة تحت حصر ويمكن التمثيل لذلك في النقاط الآتية:

أولاً: الصفة في استفتاء إدارات الفتوى بمجلس الدولة

يمكن القول إن مجلس الدولة هو الموكل إليه تشريعياً وحده دون غيره من الجهات الأخرى في الدولة ولاية الفتيا في المسائل القانونية للجهات الحكومي، فقد حدد المشرع بموجب نصوص القوانين المتعاقبة المنظمة لمجلس الدولة -إلى جانب الدور القضائي المسند للمجلس – دوراً إفتائيًا يعد ضرورة أساسية لحسن الإدارة وتقدمها،

=== مال الوقف ووكيلا عن المستحقين..." ومن ثم فإن قيام وزير الأوقاف بصفته ناظرا على الأوقاف الخيرية وهيئة الأوقاف كنائبة عنه على شئون أموال الأوقاف، إنما يكون كأي ناظر من أشخاص القانون الخاص، وعلى ذلك فإن تخويل النص الطعين وزارة الأوقاف بصفتها ناظرا على الأوقاف صلاحية توقيع الحجز الإداري عند عدم الوفاء بالإيجارات المستحقة للأوقاف، مؤداه إلحاق نشاط هذه الأوقاف في هذا النطاق بالأعمال التي تقوم عليها المرافق العامة، واعتبارها من جنسها، وإخضاع تحصيلها دون مقتض لتلك القواعد الاستثنائية التي تضمنها قانون الحجز الإداري، بما يخالف نص المادة (٦٥) من الدستور، ذلك أن مبدأ الخضوع للقانون المقرر بها، يفترض تقيد أشخاص القانون الخاص في مجال نشاطها واقتضاء حقوقها بقواعد ووسائل هذا القانون دون غيرها، فلا يكون الخروج عليها إلا لضرورة وبقدرها، فإذا انتفت تلك الضرورة كما هو حال النص الطعين فإنه يكون قد وقع في حمأة المخالفة الدستورية."

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٤١ لسنة ١٩ ق "دستورية " جلسة ٩ / ٥ / ١٩٩٨ وأسسته على أن الأعمال التي تقوم عليها البنوك بوجه عام- ويندرج تحتها بنك التنمية الصناعية - وهو الجهة الحاجزة - تعتبر جميعها من قبيل الأعمال المصرفية التي تعتمد أصلا على تنمية الادخار والاستثمار وتقديم خدماتها الائتمانية لمن يطلبها. وأعما لها هذه- وبالنظر إلى طبيعتها- تُخْضعها لقواعد القانون الخاص، وهي تباشرها بوسائل هذا القانون ولو كان رأس ما لها مملوكـًا- كليـًا أو جزئيـًا- للدولة ، إذ لا صلة بين الجهة التي تملك أموالها، وموضوع نشاطها؛ ولا بطرائقها في تسييره؛ وليس من شأن هذه الملكية أن تحيل نشاطها عملاً إداريـًا، أو من فصلاً عن ربحيتها باعتبارها غرضـًا نهائيـًا تتغياه، بل هو مطلبها من تنظيمها لأعمالها وتوجيهها لها.

ودقة التشريع وإحكامه، وذلك بواسطة قسمي الفتوى والتشريع فيه، سواء في مجال الإفتاء أو مراجعة وصياغة التشريع.[١]

ولقد نص قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ في المادة (٥٨) منه على أن " يتكون قسم الفتوى من إدارات مختصة لرياسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة ويرأس كل إدارة منها مستشار أو مستشار مساعد، ويعين عدد الإدارات وتحدد دوائر اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس. وتختص الإدارات المذكورة بإبداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من الجهات المبينة في الفقرة الأولى وبفحص التظلمات الإدارية. ...

وتعتبر إدارات الفتوى هي العضو الأصيل في قسم الفتوى ووحدته الأساسية، وقد أسند المشرع لإدارة الفتوى اختصاصاً أصيلاً بإبداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من الجهات المبينة في الفقرة الأولى من المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة وهي (رئاسة الجمهورية؛ رئاسة مجلس الوزراء، الوزارات؛ الهيئات العامة)، بالإضافة إلى فحص التظلمات الإدارية وإبداء الرأي فيها أيضاً [٢]، وهو تحديد على سبيل الحصر؛ فإذا ورد طلب إبداء الرأي من غير هذه الجهات كان غير مقبولاً وامتنع على إدارة الفتوى إبداء الرأي.

وعلى ذلك انتهي رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم اختصاص إدارة الفتوى بإبداء الرأي في الموضوع الماثل لوروده إليها عن طريق بورصة الأوراق المالية تأسيساً على أن بورصات الأوراق المالية - وفقا للقانون رقم ١٦١ لسنة ١٩٥٧ بشأن اللائحة العامة لبورصات الأوراق المالية المعدل بالقانون رقم ١٢١ لسنة ١٩٨١ - تعتبر بصريح النص أشخاصا اعتبارية عامة تتولى إدارة أموالها ولها أهلية التقاضي، وتستعين في أداء وظائفها في مجال تداول الأوراق المالية بسلطات عامة على التفصيل المبين باللائحة المذكورة، إلا أن هذه البورصات لا تندرج في عداد الهيئات العامة التقليدية أو تلك التي يحكمها القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣، بحسبان أن البورصات تدير مرفقا عاما من طبيعة اقتصادية ومهنية، ولا تتوافر فيها مقومات الهيئة العامة بالمعنى المحدد في القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣، ومنها أن يكون إنشاء الهيئة العامة - كأصل عام بمقتضى قرار جمهوري يتضمن اسم الهيئة ومركزها والغرض من إنشائها ومالها من اختصاصات السلطة العامة، ويبين فيه كيفية تشكيل مجلس لإدارة الهيئة وطريقة اختيار أعضائه والاختصاصات المنوطة به لتسيير أمور الهيئة. وكذلك

---

(١)المستشار الدكتور/ محمود حمدي عباس عطية، مجلس الدولة وولاية الإفتاء القانوني لجهات الإدارة طبعة ٢٠١٦ ص٢٦

(٢)المستشار الدكتور محمد حسن زينهم، الاختصاص القضائي للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ص٢٨

فإن رئيس الجمهورية يحدد بقرار منه ما يعتبر هيئات عامة في تطبيق أحكام القانون المذكور. **وجميع الاشتراطات المشار إليها لم تتحقق في شأن بورصات الأوراق المالية**[١].

غير أنها عدلت عن هذا الرأي حديثاً وانتهت إلى أن:" ومن جماع ما تقدم، تغدو البورصة المصرية من الأشخاص الاعتبارية العامة القائمة على إدارة مرفق عام اقتصادي، يؤدى خدمة عامة للجمهور، هو سوق قيد وتداول الأوراق المالية، حيث خوّلها المشرع سلطات تتسم بطابع السلطة العامة ومستمدة من القانون العام من نوع ما تختص به الهيئات الاقتصادية العامة، وجعل من بين مواردها ما تحصله طبقًا لأحكام القانون، ومن بينها رسوم قيد الأوراق المالية، والشركات المرخص لها في العمل في مجال الأوراق المالية، وقيمة الاشتراكات السنوية لتلك الشركات، وغيرها من الرسوم ومقابل الخدمات والموارد الواردة بالقانون، **وتضحى مقومات الهيئة العامة مجتمعة في البورصة المصرية**، كاشفة بجلاء عن كونها لا تخرج من عداد المصالح الحكومية التي أنشأتها الدولة لإدارة مرفق من مرافق الخدمات العامة، حيث كفل لها المشرع استقلالاً في حدود ما اقتضته طبيعة المرفق القائمة على إدارته[٢].

وعلى النقيض ذهبت الجمعية إلى أنه لا مراء في أن موازنة دقيقة بين الدور الذي يؤديه بنك الاستثمار القومي وغيره من البنوك الأخرى، تجعل للبنك طبيعة خاصة متفردة بحكم نشأته في إطار السلطة العامة، بوصفه شخصا عاما استجمع مقومات الهيئة العامة من الناحية الموضوعية إذ يقوم - طبقا لما جرى به إفتاء الجمعية العمومية الصادر بجلستيها المنعقدتين بتاريخ ١٩٩٥/٦/٢١، ٢٠٠٤/٥/٥ - على إدارة مرفق عام يتوخى به إشباع أغراض بذواتها تقتضيها طبيعة نشاطه والهدف من إنشائه وله مجلس إدارة يقوم على إدارة شئونه وميزانية مستقلة منفصلة عن ميزانية الجهة التي يتبعها، كما ينظمه تنظيم خاص كفله قانونه يشمل العاملين فيه وعلاقته بالغير بالنسبة للعقود التي يبرمها، فمن ثم فلا مناص من أن يعامل معاملة الهيئة العامة من حيث أحقيته في طلب عرض منازعاته على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع استنهاضا لاختصاصها الملزم في حسم المنازعات بين الجهات الإدارية وبعضها البعض بوصفها جميعا تنبثق من شخص الدولة مما لا ينسجم معه لجوئها إلى التقاضي فيما بينها، وإنما يكون لزاما حسم خلافاتها على النحو الذي رسمته وحددته الفقرة (د) من المادة (٦٦) من قانون

(١) الفتوى رقم ١ لسنة ٤٤ رقم الصفحة ٥٥٢ رقم الملف ٢٦٤/ ١/ ٥٤ بتاريخ ١/ ١/ ١٩٩٠ تاريخ الجلسة ٢٥/ ١٢/ ١٩٨٩وقد عدلت عن هذا الرأي

(٢) الفتوى رقم ٥٧٤ لسنة ٢٠١٩ رقم الملف ٨٦/ ٤/ ٢٠١٧ بتاريخ ٧/ ٤/ ٢٠١٩ تاريخ الجلسة ١٣/ ٣/ ٢٠١٩

مجلس الدولة، وليس في ذلك تجاوزا أو توسعا في تفسير عبارة (الهيئات العامة) الواردة في هذا النص بقدر ما فيها من صرف إلى مدلولها في مفاهيم القانون الإداري[١].

ثانياً: الإعفاء من الضرائب والرسوم

يحرص المشرع دائماً على معاملة خاصة للأشخاص الاعتبارية العامة أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة ذات النفع العام في مجال الضرائب والرسوم؛ وما ذلك إلا للغايات والأهداف التي أنشئت تلك الأشخاص من أجلها، وتتجلى هذه المعاملة الخاصة في إعفاء الدولة والجهات التابعة لها من الرسوم أو الضرائب في غالب الأحيان، وعلة ذلك -إضافة إلى ما تقدم- هي مسألة عملية بحسبان أن الأموال في النهاية تندرج ضمن الموازنة العامة للدولة وستدخل فيها إذا تم تحصيلها.

وفي ضوء مرور مدة زمنية طويلة على وضع بعض هذه القواعد الخاصة بالرسوم والضرائب والإعفاء منها، فإن تحديد المشرع للجهات العامة المعفاة إنما يأتي على سبيل التحديد مستأنساً بالأشخاص القائمة وقت صدوره، وهو ما يثير بعض الإشكالات حين التطبيق إذا ظهرت أشخاص تتوافر فيها مقومات الأشخاص العامة دون أن يشملها النص مثلاً.

ومن ذلك ما تعرضت له الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع وانتهت إلى أنه:" ومن حيث أنه وإن كان الأصل أن المبالغ التي تصرفها المؤسسات العامة للغير تخضع لرسم الدمغة النسبي والتدريجي المشار إليه في الفصل الخامس من الجدول رقم ٢ الملحق بالقانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ بتقرير رسم دمغة تأسيساً على أنه ينبغي في تفسير عبارة الهيئات العامة الواردة في هذا الخصوص بالمعنى الذي كان معروفاً حين صدور قانون الدمغة في سنة ١٩٥١ وقبل صدور القانونين رقمي ٦٠، ٦١ لسنة ١٩٦٣ بالتفرقة بين الهيئات العامة والمؤسسات العامة **فتفسير عبارة الهيئات العامة المشار إليها في قانون الدمغة تفسيراً واسعاً أشخاص القانون العام التي تقوم بنشاط لسد الحاجات الجماعية ومن بينها الهيئات الإقليمية والبلدية الممثلة للأقاليم والمدن والمؤسسات العامة وعلى هذا التفسير استقرت فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بالنسبة لخضوع المبالغ التي تصرفها المؤسسات العامة للأفراد لرسم الدمغة.**[٢]

وإذ تنص المادة الأولى من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ في شأن البنك المركزي المصري والجهاز المصرفي على أن " البنك المركزي المصري شخصية

---

(١)الفتوى رقم ٣٧٢ لسنة ٥٩ رقم الصفحة ٢٦٦ رقم الملف ٣٤٧٦/ ٥/ ٣٢ بتاريخ ١١/ ٤/ ٢٠٠٥ تاريخ الجلسة ٢/ ٢/ ٢٠٠٥

(٢) الفتوى رقم ٢٣٧ لسنة ٢١ رقم الصفحة ٨٠٥ بتاريخ ١٤/ ٣/ ١٩٦٧ تاريخ الجلسة ٨/ ٣/ ١٩٦٧

اعتبارية عامة مستقلة يقوم بتنظيم السياسة النقدية والائتمانية والمصرفية والإشراف على تنفيذها وفقا للخطة العامة للدولة بما يساعد على تنمية الاقتصاد القومي ودعمه واستقرار النقد المصري" فإن البنك المركزي المصري يعد من المرافق العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة والتي تقوم على تحقيق مصلحة عامة ومن ثم فإنه ولئن كان المشرع لم يسمه هيئة، إلا أنه تتوافر فيه مقومات الهيئات العامة وفقا للمادة الأولى من قانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ التي تنص على أنه "يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء هيئة عامة لإدارة مرفق مما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتبعا لذلك يفيد من الإعفاء المقرر بالقانونين رقمي ٢٢٤ لسنة ١٩٥١ و ١١١ لسنة ١٩٨٠". [١]

---

(١)الفتوى رقم ٢٥٣ لسنة ٣٦ رقم الصفحة ١١٧ رقم الملف ٣٥/ ٢/ ١٦ بتاريخ ٢٧/ ٢/ ١٩٨٢ تاريخ الجلسة ١٩/ ١١/ ١٩٨١ واتساقا مع النهج ذاته استظهرت الجمعية العمومية أن المشرع قرر في إفصاح جهير سريان أحكام قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ على وحدات الجهاز الإداري للدولة والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية بما مفاده إخضاع جميع أشخاص القانون العام لأحكامه دون تفرقة بين كون هؤلاء الأشخاص ينتمون إلى وحدات الجهاز الإداري للدولة والإدارة المحلية التي تسري عليها الأنظمة الحكومية أو يندرجون في عداد الهيئات العامة التي تنظمها قوانين ولوائح خاصة. وهذا النهج الذي سلكه المشرع يغاير نهج قانون المناقصات والمزايدات السابق رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ والذي كان ينص على سريان أحكامه على الهيئات العامة فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القوانين أو القرارات المتعلقة بإنشائها وإذ عمد المشرع إلى إلغاء ذلك القانون بموجب القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ المشار إليه وأخضع بنص آمر جميع الهيئات العامة لأحكامه بصفة مطلقة دون أن يقيد ذلك بما قد يرد من نصوص في القوانين والقرارات المنشئة لتلك الهيئات فإنه لا مناص من القول خضوع تلك الهيئات لأحكامه دون الأحكام الواردة في القوانين واللوائح المنظمة لها. وتحسبا من المشرع لما قد يطرأ لدى بعض الجهات من ضرورات يتعذر معها الالتزام ببعض أحكام قانون المناقصات والمزايدات سالف البيان أجازت الفقرة الثانية من المادة (٨) منه لرئيس مجلس الوزراء في حالات الضرورة ولاعتبارات يقدرها التصريح لجهة بعينها بالتعاقد وفقا للشروط والقواعد التي يحددها – لما كانت الجمعية سبق وأن انتهت بجلستها المنعقدة في ١٨/ ١١/ ١٩٨١ (ملف رقم ١٦/ ٢/ ٣٥) إلى أن البنك المركزي المصري يعد هيئة عامة تأسيسا على أنه ولئن كان المشرع لم يسمه هيئة في القانون الخاص به إلا أنه تتوافر فيه مقومات الهيئات العامة – قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ الذي قرر المشرع سريان أحكامه على الهيئات العامة يسري على البنك المركزي المصري باعتباره هيئة عامة. الفتوى رقم ٧٠٢ لسنة ٥٣ رقم الصفحة ١٤٤ رقم الملف ٩٢/ ١/ ٥٨ بتاريخ ١٩٩٩-١١-٠٨ تاريخ الجلسة ١٩٩٩-٠١-٢٧

وكذلك انتهت إلى أن المشرع عند تنظيم الهيئة القومية للبريد - وعلى ما جاء بالمذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٨٢ - وأن لم ينص صراحة على خضوعها لقانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣، رغبة منه في منحها قدرا أكبر من المرونة في إدارة المرفق وتشغيله، فإن البين من نصوص هذا القانون أن الهيئة المذكورة تستجمع مقومات الهيئات العامة، إذ تتولى إدارة مرفق عام بهدف تحقيق الصالح العام وبالتالي فإنها لا تخرج عن كونها مصلحة حكومية أنشأتها الدولة لإدارة مرفق من مرافق الخدمات العامة ومنحها المشرع الشخصية الاعتبارية وكفل لها استقلالا اقتضته طبيعة المرفق القائمة على إدارته، وعلى ذلك انتهت إلى إلزام مصلحة الشهر العقاري والتوثيق برد مبلغ (١٣٢٠ جنيه) إلى الهيئة القومية للبريد التي تم تحصيلها كرسوم توثيق وشهر في الحالة المعروضة. (١)

وحديثاً انتهت فيه إلى أن الأزهر يعتبر من الهيئات العامة لتمتعه بشخصية قانونية مستقلة، ولقيامه على رسالة سامية تتعلق بتزويد العالم الإسلامي بالمختصين وأصحاب الرأي فيما يتصل بالشريعة الإسلامية والثقافة الدينية، وتخرج علماء متفقهين في الدين يجمعون إلى الإيمان بالله والثقة بالنفس وقوة الروح كفاية علمية وعملية ومهنية لتأكيد الصلة بين الدين والحياة والربط بين العقيدة والسلوك، والأزهر بهذا الوصف يقوم على خدمة من أجل الخدمات العامة، وتتوافر في شأنه مقومات الهيئة العامة طبقا لقانون الهيئات العامة الصادر بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣، وبمقتضى ذلك فإنه يتمتع بميزة الإعفاء من الرسوم القضائية المقررة في القانون رقم (٩٠) لسنة ١٩٤٤ بشأن الرسوم القضائية بالنسبة للدعاوى التي ترفع منه، أما الدعاوى التي ترفع ضده ويحكم فيها عليه وألزمه الحكم بالمصروفات، فيكون هو الملتزم برد المصروفات شاملة رسوم الدعوى بحسبان أن تلك المصروفات قد أنفقها رافع الدعوى ولم يشملها الإعفاء المقرر في المادة (٥٠) من القانون رقم (٩٠) لسنة ١٩٤٤ المشار إليه. (٢)

والأمر ذاته بالنسبة للهيئة الهيئة الوطنية للإعلام حيث انتهت إلى أنها قد حلت محل اتحاد الإذاعة والتلفزيون وفقا لأحكام القانون رقم (٩٢) لسنة ٢٠١٦، وهي من الهيئات المستقلة التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ولها ميزانية مستقلة، وتقوم على مرفق عام بقصد تحقيق مصالح أو خدمات عامة، وفقا لأحكام قانونها رقم (١٧٨) لسنة ٢٠١٨، على نحو ما سلف بيانه، فإنها- وقد استجمعت مقومات الهيئات العامة- لا تزال تندرج في مدلول لفظ "الحكومة" الوارد بنص المادة (٣٤) من القانون رقم (٧٠) لسنة

(١) الفتوى رقم ١٣٠ لسنة ٦٢ رقم الصفحة ٣٧٩ رقم الملف ٣٢/ ٢/ ٣٨٣٤ بتاريخ ٩/ ٣/ ٢٠٠٨ تاريخ الجلسة ٢٠/ ٢/ ٢٠٠٨.

(٢)الفتوى رقم ١٢٠٥ لسنة ٢٠٢١ رقم الملف ٨٦٧/ ٢/ ٣٧ بتاريخ ١١/ ٨/ ٢٠٢١ تاريخ الجلسة ٧/ ٧/ ٢٠٢١

١٩٦٤ بشأن رسوم التوثيق والشهر، ويتحقق في شأنها- تبعا لذلك- مناط الإعفاء من الرسوم المفروضة بموجبه، ومن ثم تكون مصلحة الشهر العقاري والتوثيق ملتزمة برد ما عسى أن تكون قد حصلته من هذه الرسوم في الحالة المعروضة[١].

ثالثاً: الخضوع لأحكام قانون الهيئات العامة

يحكم نشاط الهيئات العامة العديد من النظم القانونية، وأول هذه القواعد وأهمها هي تلك القواعد المقررة بقانون الهيئات العامة كإطار عام يحكم نشاطها، ويعد القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ على وفق ذلك هو الشريعة العامة الحاكمة للهيئات العامة.

وذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أن الأزهر بوصفه هيئة عامة يسري عليه حكم المادة ٧ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ في شأن الهيئات العامة من جواز هذا التفويض، الذي يعد بمثابة الشريعة العامة التي يرجع إلى أحكامه في كمل ما لم يرد عليه نص في قانون الأزهر رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١ المشار إليه، وهو ما أفتت به الجمعية العمومية بجلستها المنعقدة في ٧ من يناير ١٩٧٦. إلا أن الأمر مختلف بالنسبة لجامعة الأزهر فإنها وفقا لحكم المادة ٨ من قانون تنظيم الأزهر سالفة البيان تعتبر إحدى الهيئات التابعة للأزهر، وبالتالي لا يمكن اعتبارها بذاتها هيئة عامة يسري عليها ما يسري على الأزهر أو على الهيئات العامة الأخرى من أحكام المادة ٧من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ في شأن الهيئات العامة وطالما خلا قانون الأزهر المذكور ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٧٥ من نص يجيز تفويض مجلس جامعة الأزهر في بعض اختصاصاته إلى رئيس الجامعة فيتعين القول بعدم جواز هذا التفويض لانعدام السند القانوني **ولا مجال في هذا القياس على الجامعات الأخرى التي ينظمها القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه. وذلك لأن كمل جامعة تعتبر في ذاتها هيئة عامة أما جامعة الأزهر فهي جهاز من الأجهزة التابعة للأزهر،** والذي يعتبر بمجموع هيئاته السالف ذكرها هيئة عامة ومن ثم فجامعة الأزهر لا تعد من الهيئات العامة في مفهوم القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ المشار إليه [٢].

وفي مقام تحديد الطبيعة القانونية للجامعة المصرية اليابانية للعلوم والتكنولوجيا، للوقوف على مدى خضوع العاملين بها للحد الأقصى للدخول فإن إفتاء الجمعية العمومية قد ذهبت إلى أن مفهوم الهيئات العامة ينصرف إلى كل شخص يدير مرفقا يقوم على مصلحة، أو خدمة عامة، يتوخى بها إشباع أغراض بذواتها تقتضيها طبيعة نشاطه والهدف من إنشائه، وتكون له الشخصية الاعتبارية، وله مجلس إدارة يقوم على إدارة

---

(١)الفتوى رقم ١٤١٩ لسنة ٢٠٢١ رقم الملف ٥٣٩٥/ ٢/ ٣٢ بتاريخ ١٦/ ٩/ ٢٠٢١ تاريخ الجلسة ٢٥/ ٨/ ٢٠٢١

(٢)الفتوى لسنة ٤٢ رقم الصفحة ٥٢٧ رقم الملف ٨٦/٤/١٠٩٦ بتاريخ ١٩٨٧/١١/١١ تاريخ الجلسة ١٩٨٧/١١/١١

شئونه، وميزانية خاصة تعد على نمط ميزانية الدولة وتلحق بميزانية الجهة الإدارية التابعة لها، فإذا توفرت هذه الشروط في أحد الأشخاص الاعتبارية، فإنه يكون قد استجمع مقومات الهيئة العامة من الناحية الموضوعية، أن الجامعة المصرية اليابانية للعلوم والتكنولوجيا تكون قد استجمعت مقومات الهيئة العامة، ولها شخصية اعتبارية مستقلة، وذات طبيعة خاصة، وتعد من الهيئات العامة الخدمية، ورتبت على ذلك خضوع العاملين بها لقواعد الحد الأقصى للدخول[1].

وفي ضوء ما تقدم، فإنه يبدو لي من استقراء إفتاء وقضاء مجلس الدولة في شأن تحديد الطبيعة القانونية للأشخاص الاعتبارية العامة هو وجود قناعة بضرورة رد كل شخص اعتباري إلى طائفة الهيئات العامة إذا توافرت فيه صفة الشخص الاعتباري العام، فالمنهج المتبع فيما اطلعت عليه من فتاوى وأحكام يقود إلى نتيجة مفادها أنه متى استجمع الشخص الاعتباري المقومات التي وضعها مجلس الدولة كأساس للوقوف على طبيعته القانونية فإنه يعد من قبيل الهيئات العامة.

وفي نظرنا فإن هذه القاعدة تقود إلى نتائج لم يقصدها المشرع بطبيعة الحال وأهمها كما رأينا إخضاع مثل هذه الأشخاص الاعتبارية العامة إلى القواعد المقررة في شأن الهيئات العامة والواردة في قانون الهيئات العامة وأهمها الخضوع للوصاية الإدارية؛ في حين أن النظام القانوني المصري الحالي يزخر بالأشخاص الاعتبارية العامة التي تتأبى طبيعتها والخضوع لمثل هذه الوصاية بالنظر إلى طبيعة الدور الذي تقوم به وقد مثلنا لذلك بالأزهر الشريف والبنك المركزي وهما هيئتان مستقلتان يؤديان وظائف فنية محضة، فالأزهر يختص بنشر دعوة الإسلام، والبنك المركزي يهيمن على السياسة النقدية، وهما وظيفتان يخرجان عن حدود السياسة العامة، ومستقلان بطبيعتهما ولو لم يرد النص على ذلك.

وعلى ما تقدم، فإننا نرى ضرورة التسليم بوجود فئات غير مسماة في الأشخاص الاعتبارية العامة وعلى المشرع أن ينتبه إلى هذه الحقيقة في تنظيمه لكافة المسائل، دون الاكتفاء بالنص على الهيئات العامة حين يرغب في امتداد أحكام ما يصدره إلى غيرها من أشخاص القانون العام التي لا يثبت لها هذا الوصف؛ حتى لا تجد جهات الإفتاء نفسها مضطرة إلى إلحاق أشخاص اعتبارية عامة بمفهوم الهيئات العامة دون أن تكون من صنفها حقيقةً، وأن يراعي وجود العديد من الأشخاص الاعتبارية العامة التي لا يمكن أن يجمعها جنس واحد.

(١)الفتوى رقم ٣٤١ لسنة ٢٠١٩ رقم الملف ٨٦/ ٤/ ٢٠١٩ بتاريخ ١٤/ ٣/ ٢٠١٩ تاريخ الجلسة ١٣/ ٢/ ٢٠١٩

المطلب الثاني

إشكاليات السياسة التشريعية بشأن الأشخاص العامة غير المسماة

لقد فرضت طبيعة الأشخاص الاعتبارية العامة وما تتمتع به من سلطات وامتيازات بعض الضوابط المتعلقة بتكوينها، فهي لا تنشأ إلا بيد المشرع بدرجاته المختلفة، والبين من مطالعة السياسة التشريعية في إنشائها أن المشرع دائماً ما يعزف عن بيان الطابع القانوني لهذه الأشخاص، وعزوف المشرع عن تناول بعض المسائل وإن كان يفتح به باباً لاجتهاد الفقه والقضاء، فإن من المواضع ما يحسن للمشرع أن يتصدى له و يتولاه، ومن تلك المواضع هو تحديد الطبيعة القانونية للأشخاص الاعتبارية التي ينشئها تحديداً ينحسم معه كل خلاف قد يثور في تحديد الآثار القانونية التي تختلف باختلاف الطبيعة القانونية للشخص الاعتباري.

والحق أن تحديد طبيعة الشخص القانوني تتوقف على مدي توافر مقومات وجوده، فإن توافرت فلا يلزم أن يعبر عن هذه الطبيعة بنص صريح، فلا يغير من ذلك مثلاً عدم اشتمال اسم الشخص الاعتباري على عبارة " الهيئات العامة " كما هو متبع غالباً [١].

وسنتناول الخلاف الذي ثار في التطبيق العملي بشأن النقابات المهنية كنموذج واضح على اختلاف القضاء في تحديد طبيعتها القانونية كأثر لسكوت المشرع في فرع

---

(١)الفتوى رقم ٥٢٧ لسنة ٢٦ رقم الصفحة ١٣٩ رقم الملف ١٦/ ١/ ٨٨ بتاريخ ١٩/ ٦/ ١٩٧٢ تاريخ الجلسة ١٤/ ٦/ ١٩٧٢ وبنت على ذلك ومن حيث أنه يتبين من هذه النصوص أن أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا لا تعدو أن تكون هيئة عامة في مفهوم أحكام قانون الهيئات العامة الصادر بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣، وذلك أن مقومات الهيئة العامة متوافرة فيها فهي شخص إداري عام يدير مرفقاً يقوم على مصلحة عامة،كما أن لها شخصية اعتبارية مستقلة و ميزانية خاصة بها تعد على نمط ميزانية الدولة، وبالإضافة إلى ما تقدم أن المشرع كان يتبع أسلوب الهيئات العامة في إدارة مرفق البحث العلمي قبل ذلك،وأنه ألغى وزارة البحث العلمي لتحل محلها الاكاديمية المذكورة، فإن ذلك يدل على أنه ارتأي أسلوب الهيئات العامة في إدارة هذا المرفق بدلاً من أسلوب الوزارة.

ولا يغير من هذا المفهوم أنه لم يرد نص صريح باعتبار الأكاديمية هيئه عامة كما هو الحال بالنسبة للمجلس الأعلى للعلوم والمجلس الأعلى لدعم البحوث والمجلس الأعلى للبحث العلمي، ذلك أن المجلس الأعلى للبحث العلمي والمجلس الأعلى لدعم البحوث، والمجلس الاعلى للعلوم كانت هيئات عامة بصريح النص دون أن يقرن اسمها بالعبارة المشار إليها.

أول، وفي فرع ثاني سنوضح أثر استخدام المشرع لبعض الأوصاف على طبيعة الشخص العام القانونية.

الفرع الأول
موقف جهات الإفتاء والقضاء بشأن الطبيعة القانونية للنقابات المهنية

يقصد بالنقابات المهنية :"مجموعة من الأفراد ذوي مصلحة مهنية مشتركة يمنحهم القانون الاستقلال في إدارة شئونهم المهنية، والإشراف عليها عن طريق هيئة منتخبة من بينهم، تملك إجبار جميع الأفراد المنضمين إلى المهنة على الانضمام إلى هذا التنظيم، كما تملك فرض الرسوم عليهم، ووضع اللوائح العامة الملزمة، بالإضافة إلى سلطتها في توقيع الجزاءات التأديبية".(١)

وقد ظهر هذا النوع من الأشخاص بدءاً من عام ١٩٤٠، وكان ذلك بمناسبة تنظيم حكومة فيشى، أثناء الحرب العالمية الثانية، لجاناً أطلقت عليها لجان التنظيم المهني، بغرض تنظيم الإنتاج الصناعي ودراسة وسائل دعمه، ورغم أن المشرع آنذاك لم ينص على اعتبار هذه اللجان من قبيل المؤسسات العامة، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي بادر إلى الاعتراف بكونها من أشخاص القانون العام تأسيساً على أنها هيئات متخصصة لإدارة مرافق عامة. وفي عام ١٩٤٣ أكد مجلس الدولة الفرنسي على هذا الموقف مؤكداً فيه أن نقابة المهن الطبية، وإن لم تعد من قبيل المؤسسات العامة، إلا أنها شخص من أشخاص القانون العام، على أساس أن هذه النقابة تقوم على إدارة مرفق عام تتولى تنظيمه والرقابة عليه، وأثر ذلك بطبيعة الحال أن تصبح قراراتها قابلة للطعن بالإلغاء وأن يكون الانضمام إليها إجباري وتصير المهنة ذاتها-مهنة الطب- قاصرة فقط على أعضائها، كما أنها تملك سلطة تأديب هؤلاء الأعضاء. (٢)

فالبادي أن تلك الهيئات إذ تقوم على أمر نشاط يستهدف تحقيق حاجة عامة للجمهور، فتتولى هي إدارة وتوجيه هذا النشاط بدلاً من أن تتولاه الدولة بنفسها، فتعهد إليها الدولة بموجب ما تصدره من قوانين بإدارة هذا النشاط، وتخولها في سبيل ذلك ما تتمتع به السلطات العامة في إدارة المرافق من امتيازات، ومن ثم فلا مفر في ظل ذلك

---

(١) د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص٤٥٠

مشار اليه: د. عليوة فتح الباب، مرجع سلبق، ص١١١

(٢) د. نوفان العجارمه، التكييف القانوني لأشخاص القانون العام المهنية (النقابات) ، مقال منشور على موقع https://www.ammonnews.net/article/586110

ولدى الاعتراف لمثل هذه الهيئات بالشخصية الاعتبارية المستقلة أن يعتبر الفقه هذه الهيئات من اشخاص القانون العام [١].

وإذا كان هذا هو موقف الفقه، فإن القضاء قد اختلف بشأن طبيعتها القانونية:

أولاً: موقف محكمة النقض

تواتر قضاء محكمة النقض على اعتبار النقابات المهنية شخص من أشخاص القانون الخاص، فقد قضت بأن الإعفاء من الرسوم القضائية المقرر بنص المادة ٥٠ من القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ مقصورا على الدعاوى التي ترفعها الحكومة دون غيرها، باعتبار أن الإعفاء استثناء من أصل وجوب أداء الرسوم القضائية فلا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه ولا يمتد هذا الإعفاء إلى الدعاوى التي ترفع من أشخاص القانون العام أو الخاص التي لها شخصيتها الاعتبارية المستقلة وميزانيتها إلا إذا نص صراحة على هذا الإعفاء في القانون الصادر بإنشائها أو المتصل بعملها، **وكانت النقابة الطاعنة - نقابة المهن الفنية التطبيقية - التي يمثلها الطاعن بصفته هي من أشخاص القانون الخاص طبقا لقانون إنشائها رقم ٦٧ سنة ١٩٧٤ ولها شخصيتها الاعتبارية المستقلة في حدود اختصاصها وميزانيتها المستقلة وقد خلا هذا القانون من النص صراحة على إعفائها من رسوم الدعاوى التي ترفعها،** ..... لما كان ذلك، وكان البين من الأوراق أنها لم تودع في طعنها تلك الكفالة فمن ثم يتعين القضاء ببطلان الطعن. [٢]

وطبقت المبدأ ذاته فقضت بأنه:" **لما كان ما تقدم وكانت الطاعنة نقابة المهندسين والتي يمثلها الطاعن بصفته هي من أشخاص القانون الخاص طبقاً لقانون إنشائها رقم ٦٦ سنة ١٩٧٤ ولها شخصيتها الاعتبارية المستقلة في حدود اختصاصاتها وميزانيتها المستقلة وقد خلا ذلك القانون من النص صراحة على إعفائها من رسوم الدعاوى التي ترفعها،** ... لما كان ذلك وكان البين من الأوراق إنها لم تسدد في طعنها الماثل الكفالة المذكورة ومن ثم يتعين القضاء ببطلان الطعن [٣].

---

(١)د. عليوة فتح الباب، مرجع سلبق، ص١١٢ وأشار سيادته إلى الدكتور مصطفي أبو زيد فهمي، مرجع سابق، الصفحة رقم: ٣١٩، حيث يقول: «وقد استقر فقه القانون الإداري في فرنسا ومصر ولبنان على اعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العامه .

(٢)محكمة النقض – مدني – الطعن رقم ٢٤٣٨ لسنة ٧٢ قضائية بتاريخ ٢٠١٣/٦/٨ مكتب فني ٦٤ رقم الصفحة ٧١٥ [بطلان الطعن] رقم القاعدة ١٠٦

(٣)محكمة النقض – مدني – الطعن رقم ٤١٨٧ لسنة ٧٢ قضائية بتاريخ ٢٠٠٥-٠٥-١١ مكتب فني ٥٦ رقم الصفحة ٤٧٣ [بطلان الطعن] رقم القاعدة ٨٢

واعتبرت ما يصدر عن النقابات في شأن العاملين لديها لا يعد قراراً إدارياً، فقضت بأن:" لما كان ذلك، وكان البين من مدونات الحكمين المطعون فيه والمستأنف أن الطاعن قد قرر بصحيفة افتتاح الدعوى أنه يعمل لدى المطعون ضدها الثانية بوظيفة محام بالشئون القانونية بنظام المكافأة الشاملة - وهو ما لا يمارى فيه المطعون ضده الثاني فإن العلاقة التي تربطه بالأخير على ضوء ذلك تكون علاقة تعاقدية تخضع لأحكام قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ إعمالا لحكم المادة ١١٧ مكررا ثالثا من قرار وزارة الأشغال العامة والموارد المائية رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٤ بتعديل بعض أحكام النظام الداخلي لنقابة المهندسين، بما ينعقد الاختصاص بنظر موضوع الجزاء الموقع عليه للقضاء العادي دون القضاء الإداري، **وإذ خالف الحكم الابتدائي المؤيد لأسبابه بالحكم المطعون فيه هذا النظر وذهب إلى أن القضاء الإداري هو المختص على سند من أن هذا القرار يعد بمثابة قرار إداري كونه صادر من نقابة المهندسين وهي من أشخاص القانون العام فإنه يكون فضلا عن خطئه في تطبيق القانون** قد عابه مخالفة الثابت بالأوراق وقد حجبه هذا الخطأ عن بحث مدى أحقية الطاعن في طلباته وهو ما يعيبه ويوجب نقضه على أن يكون مع النقض الإحالة [١].

ثانياً: موقف المحكمة الإدارية العليا

ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن القانون أضفي على كافة هيئات التمثيل المهني شخصية معنوية مستقلة فخولها حقوقا من نوع ما تختص به الهيئات الإدارية العامة،وكذلك خولها حق احتكار المهنة وقصرها على أعضائها دون سواهم، كما خولها حق فرض رسوم مالية على صورة اشتراكات جبرية تحصل في مواعيد دورية، ثم سلطة إصدار قرارات واجبة التنفيذ في شئون أعضائها وتأديبهم، وسلطة تشريع بوضع اللائحة الداخلية ولائحة تقاليد المهنة، مما يدل على أنها قد جمعت بين مقومات المؤسسة العامة وعناصرها، ومن ثم فهي شخص إداري من أشخاص القانون العام" [٢].

وأكدت على الرأي ذاته فقضت بأن النقابات المهنية تعتبر من أشخاص القانون العام ذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، فإنشاؤها يتم بقانون أو بأداة تشريعية أدنى، وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام، وقد أضفي عليها القانون الشخصية المعنوية المستقلة وخولها حقوقا من نوع ما تختص به الهيئات الإدارية كولاية التأديب وفرض

(١)محكمة النقض – مدني – الطعن رقم ٥٥١٨ لسنة ٧٩ قضائية بتاريخ ٢٠١٧-٠٦-١٨ مكتب فني ٦٨ رقم الصفحة ٧٦٩ [نقض الحكم والإحالة] رقم القاعدة ١١٩

(٢)الطعن رقم: [٨٠١] لسنة ٨ قضائية، جلسة ٢٧/ ٣/ ١٩٦٦ . مجموعة الخمسة عشر عاما، الجزء الثالث.

قواعد لضبط ممارسة المهنة، وعلى ذلك يكون ما تصدره مجالس إدارات هذه النقابات هي في الأصل قرارات إدارية [١].

ثالثاً: موقف المحكمة الدستورية العليا

ذهبت المحكمة الدستورية العليا إلى أن الأصل في النقابة المهنية هي أنها تعد من أشخاص القانون العام التي تتوخي تنظيم شئون المهنة وحمايتها من الدخلاء عليها، مع ضمان حقوق أعضائها في ممارستها على مسئوليتهم ولحسابهم الخاص[٢].

وعلى ذلك ذهب القضاء الدستوري حديثاً إلى أن نقابة المحامين[٣] ونقابة المهن التعليمية[٤] ونقابة الصيادلة[٥] هي من أشخاص القانون العام، وما يصدر عنها يعد بحسب الأصل قرارات إدارية، ويختص القضاء الإداري بنظر المنازعات التي تكون طرفاً فيها.

رابعاً: موقف الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع:

استقر افتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع أن النقابات المهنية تعد من أشخاص القانون العام، لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، فإنشاؤها يتم بقانون، أو بمرسوم، أو بأداء تشريعية أخرى، وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام، فهي تستهدف أساسا كفالة حسن سير أداء الخدمات التي يقوم بها أعضاؤها للمواطنين، ورعاية حقوق هؤلاء الأعضاء في أداء مهمتهم وتنظيمها، فاشتراك الأعضاء في نقابتهم أمر حتمي ولها على أعضائها سلطة تأديبية، ولهؤلاء الأعضاء دون سواهم حق احتكار مزاولة مهنتهم ولا يجوز لغيرهم مزاولتها، كما أن المقرر أن تنظيم المهن الحرة كالطب والمحاماة، والهندسة يندرج ضمن المرافق العامة مما يدخل في صميم اختصاص الدولة بوصفها قوامة على الصالح العام والمرافق العامة، فإذا رأت الدولة أن تتخلى عن هذا الأمر لأعضاء المهنة أنفسهم لأنهم أقدر عليه من تخويلهم نصيبا من السلطة العامة يستعينون به على تأدية رسالتهم مع الاحتفاظ بحقها في الإشراف والرقابة، تحقيقا للصالح العام،

---

(١)المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٥٣٣ لسنة ٤٠ قضائية بتاريخ ١٣/ ١٢/ ١٩٩٨ مكتب فني ٤٤ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ١٨٧ [قبول الطعن وإلغاء الحكم المطعون فيه] رقم القاعدة ١٦

(٢)المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم ٦ لسنة ١٥ قضائية – دستورية – بتاريخ ١٥/ ٤/ ١٩٩٥ مكتب فني ٦ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٦٣٧ [الحكم بعدم الدستورية] رقم القاعدة ٤١

(٣)المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم ١٦١ لسنة ٣٦ قضائية – دستورية – بتاريخ ٤/ ٧/ ٢٠٢٠ رقم الصفحة ٣٢ [الحكم بعدم الدستورية

(٤) القضية رقم ٥١ لسنة ٤٢ قضائية بتاريخ ٥/ ٦/ ٢٠٢١ .

(٥) القضية رقم ٥٨ لسنة ٤٠ قضائية بتاريخ ٩/ ١٠/ ٢٠٢١ .

فإن ذلك لا يغير من التكييف القانوني لهذه المهن بوصفها مرافق عامة تستهدف النفع العام [١] .

الفرع الثاني

اضطراب السياسة التشريعية بشأن إطلاق الأوصاف على الأشخاص الاعتبارية

رغم أن هذه الفئة من الأشخاص الاعتبارية العامة-الأشخاص العامة غير المسماة- لا يجمعها جنس واحد إلا أن المشرع قد ظل متمسكاً بإطلاق أوصاف معينة عليها، مع اختلاف الطبيعة القانونية لكل منها، وهو ما يفضي إلى نتيجة مفادها أن الاسم الذي يخلعه المشرع على كيان اعتباري لا يقوى بذاته على تحديد طبيعته القانونية، إذا عزف المشرع عن تحديدها.

والقاعدة التي لا انفكاك منها أنه لا يجوز وفقاً للدستور والقانون إنشاء الشخص الاعتباري، فلا يصح مثلاً إنشاء حزب بحسب أهدافه وطبيعته وغاياته في صورة جمعية، ولا جمعية في شكل حزب، ولا نقابة في شكل جمعية، إذ يتعين في جميع الأحوال أن ينشأ الشخص المعنوي بحسب طبيعته وأهدافه طبقا لأحكام الدستور والقانون الخاص به[٢].

وسنقسم هذا الفرع إلى بنود عدة نضمن تحت كل منها الأشخاص الاعتبارية بحسب وصفها، وبيان ما قيل في طبيعتها القانونية.

أولاً: الأشخاص الاعتبارية العامة تحت وصف الأجهزة

يعرف النظام القانوني المصري العديد من الأشخاص الاعتبارية التي يطلق عليها مسمى جهاز، وتتعد طبيعتها القانونية وتختلف اختلافاً كبيراً على النحو التالي:

١- الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يعد هيئة عامة:

---

(١)الفتوى رقم ٦٨٢ لسنة ٢٠١٣ رقم الملف ١٧٣٨/ ٤/ ٨٦ بتاريخ ٧/ ١٠/ ٢٠١٣ تاريخ الجلسة ٧/ ١٠/ ٢٠١٣.

(٢)المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٥٠١٧ لسنة ٤٣ قضائية بتاريخ ٦/ ٣/ ١٩٩٩ مكتب فني ٤٤ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ٥٧ [عدم قبول الطعن] رقم القاعدة ٤تأسيسا على ذلك- الحزب إذا ما استهدف تحقيق أغراض غير الأغراض التي تحددها الدستور والقانون المنظم للأحزاب حق للجنة السياسية رفضه- في المقابل إذا ما استهدفت الجمعية تحقيق أغراض خلاف ما هو محدد لها كان للجهة الإدارية المختصة حق رفض شهرها أو حق إصدار قرار بحلها حسب الأحوال- يتعين على مؤسس الشخص المعنوي تحديد هويته وشخصيته وفقا للدستور والقانون بحيث لا تختلط طبيعة تلك الأشخاص ببعضها على نحو يؤدي إلى التحلل من الالتزامات المفروضة قانونا وفقا لكل نوع منها أو اكتسابها لحقوق ومزايا على نحو يخل بالتنظيم القانوني المقرر لكل منها أو يقلل من الرقابة والمتابعة للجهات الإدارية على كل شخص من هذه الأشخاص.

تولي الدولة اهتماماً كبيراً بالجهاز الإداري بها، وقد حث على استمرار هذا الاهتمام الزيادة المضطردة في أعداد الموظفين، فضلاً عن تنوع الموضوعات المتعلقة بالوظيفة العامة، بالإضافة إلى عظم دور الموظف العام في تحقيق أهداف الدولة، لذا اتجهت العديد من الدول إلى إنشاء هيئات إدارية مستقلة عن السلطة السياسية يوكل إليها مهمة الإشراف على شئون الموظفين وكل ما يرتبط بكفاءة الجهاز الإداري في الدولة، وتمشياً مع هذا الاتجاه في مصر فقد أنشئ ديوان الموظفين بمقتضى القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ حيث ألحق بمجلس الوزراء، ثم حل محله الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بمقتضى القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤، واعتبر هيئة مستقلة تلحق بمجلس الوزراء، ثم صدر القرار الجمهوري رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٠ ونص في المادة الأولى منه على أن "يتبع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وزير الخزانة" وأخيراً ألحق بالوزير المختص بالتنمية الإدارية بمقتضى القرار الجمهوري رقم ٥١١ لسنة ١٩٧٨[١].

وقد صدر القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢١ ونص على تبعية الجهاز لرئيس مجلس الوزراء، وأضاف القانون حق الجهاز في اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإبداء الرأي في مشروعات القوانين المتعلقة بشئونهم، والموافقة على اللوائح المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها [٢].

ووفقاً لصريح نص القانون فإن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يعد هيئة مستقلة، ويدخل ضمن عداد الهيئات العامة التي يعرفها النظام القانوني المصري وما يرتبه ذلك من آثار.

٢- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء يعد وحدة ادارية وليس هيئة عامة

يبدو من مطالعة النصوص المنظمة للجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، وما هو مستقر بشأن الهيئات العامة وفقا لأحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ هي أشخاص اعتبارية عامة ذات ميزانية مستقلة تقوم على مرافق عامة بقصد تحقيق مصالح أو خدمات عامة، وبناء على ذلك فإن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء يخرج من عداد الهيئات العامة ولا يعدو أن يكون وحدة إدارية مستقلة تتبع رئاسة الجمهورية لأن

(١) د. حمدى عمر، القانون الادارى (التنظيم الادارى) ، مرجع سابق، ص١٤٨

(٢) قانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢١ بتعديل بعض أحكام قانون إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الصادر بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٢، بتاريخ ٢٥/ ٣/ ٢٠٢١

القرار الصادر بإنشائه لم يضف عليه الشخصية الاعتبارية ولم يخصص له ميزانية مستقلة[١].

٣- جهاز تنمية التجارة الداخلية يعد هيئة عامة

يعد جهاز تنمية التجارة الداخلية المنشأ بقرار رئيس الجمهورية رقم (٣٥٤) لسنة ٢٠٠٨ من قبيل الهيئات العامة حيث اجتمعت فيه مقومات الهيئة العامة من الناحية الموضوعية، حيث يقوم على إدارة مرفق عام ويتوخى القرار المشار إليه إشباع أغراض بذواتها تقتضيها طبيعة نشاط الجهاز والهدف من إنشائه، وله مجلس إدارة يقوم على إدارة شئونه وميزانية مستقلة منفصلة عن ميزانية الجهة التي يتبعها[٢]، ولا يعد والحال كذلك جهاز من أجهزة وزارة التموين.

ثانياً: الأشخاص الاعتبارية العامة تحت وصف الغرف

١.الغرف السياحية في حكم النقابات والاتحادات المهنية

ولما كان ذلك، وكانت الغرف السياحية تعنى بالمصالح المشتركة لأعضائها في نطاق الخطة السياحية للدولة، وتمثلهم لدى السلطات العامة والمنظمات والهيئات المحلية والدولية، وتساعد هذه السلطات والمنظمات في العمل على تنمية وتنشيط السياحة في مصر ورفع كفايتها ومستوى الأداء فيها، وأن مجلس إدارة كل غرفة من هذه الغرف يختص بوضع السياسة العامة للغرفة، ويحدد الخطة اللازمة لتنمية النشاط السياحي ومعالجة مشاكله والاتصال بالسلطات المسئولة، وهو ما يتصل بتحقيق المنفعة العامة في مجال السياحة، إذ تقوم هذه الغرف على مرفق عام وتستخدم في ممارسة عملها بعض وسائل القانون العام في مواجهة أعضائها، بالإضافة إلى أن عضوية كل غرفة من الغرف السياحية إجبارية على المنشآت السياحية التي لا يقل رأسمالها عن عشرة آلاف جنيه، وتمارس النشاط السياحي ذاته الخاص بغرفة سياحية معينة، بما مؤداه أن الغرف السياحية تندرج في عموم ما عبر عنه المشرع بالنقابات والاتحادات المهنية يؤكد ذلك أن لوزير السياحة بكل غرفة سياحية مندوبا، أو أكثر يتولى مراقبة قيامها بتنفيذ القوانين واللوائح[٣]

---

(١)الفتوى رقم ٥٨٦ لسنة ٣٤ رقم الصفحة ٢٧٣ رقم الملف ٨٣٠/ ٩٤/ ٨٦ بتاريخ ٢١/ ٥/ ١٩٨٠ تاريخ الجلسة ٣/ ٤/ ١٩٨٠.

(٢)الفتوى رقم ٦٠٧ لسنة ٢٠١٣ رقم الملف ٢٥٨/ ١/ ٥٨ بتاريخ ١٨/ ٩/ ٢٠١٣ تاريخ الجلسة ٢٨/ ٨/ ٢٠١٣.

(٣) (فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع أرقام (٣١٩) لسنة ٢٠١١ بتاريخ ٢٢/ ٤/ ٢٠١٢ ملف رقم ٢٢٨/ ١/ ٥٨ و١٢٣٠ لسنة ٢٠١٦ بتاريخ ٢١/ ١٢/ ٢٠١٦ ملف رقم ٣٠٠/ ١/ ٥٨ و(١٩٣١) لسنة ٢٠١٧ بتاريخ ٢٠/ ١٢/ ٢٠١٧ ملف رقم ٢٢٨/ ١/ ٥٨).

٢.الغرف التجارية تعد من الهيئات العامة

ارتأت الجمعية العمومية لقسمية الفتوى والتشريع أن المشرع منح الغرف التجارية الشخصية الاعتبارية بمجرد إنشائها واعتبرها من المؤسسات العامة لِما تؤديه من دور في رعاية مصالح أعضائها لدى السلطات العامة . وتيسيراً لأداء وظائفها أجاز لها أن تُشكل شعباً تضم كل شعبة منها طائفة من التجار أو الصناع الذين يحترفون تجارة أو صناعة واحدة أو ترتبط بعضها بالبعض، وأوكل لهذه الشعب العناية بمصالح أعضائها - تحت إشراف الغرفة التجارية - وفق لائحة نظام أساسي يصدر بها قرار من الوزير المختص بشئون التجارة الداخلية والذي يختص أيضاً بإنشاء الشعبة، وبحلها إذا ما اشتغلت بالمضاربات أو بعمل من الأعمال المضرة بالسوق أو بالمسائل السياسية أو الدينية أو قدمت مساعدة لأي من الأحزاب السياسية أو قامت بعمل لا يدخل في أغراضها[١]

٣.الغرف الصناعية تعد من المؤسسات العامة المهنية وليس لها عمل خاتم شعار الجمهورية

ومن حيث أنه في ضوء تلك النصوص سالفة الذكر، فقد عرض هذا الموضوع علي اللجنة الثالثة لقسم الفتوى بجلستها المنعقدة في ٨ من يناير سنة ١٩٧٣ فقررت عدم أحقية غرفة الصناعات الهندسية عمل خاتم شعار الجمهورية ذلك لأنه وإن كانت غرفة الصناعات الهندسية، تعتبر مؤسسة عامة مهنية وفقاً للقواعد القانونية السالف ذكرها، إلا أن هذه الغرفة تعنى بالمصالح المشتركة لأعضائها وتمثلهم لدي السلطات العامة كما تساعد تلك السلطات العمل علي تنمية الصناعة المصرية ورقيها وخفض تكاليفها فضلاً عن أنها تتكون من أبناء المهنة وتستهدف حمايتها والعناية بمصالحها إلى جانب تحقيقها للمصلحة العامة، فإن إسباغ وصف المؤسسة العامة على هذه الغرف لا يغير من طبيعتها بصفتها منظمة من منظمات التمثيل المهني والتوجيه الاقتصادي وهي بهذه المثابة لا ترقى إلى مستوى المصالح العامة المنصوص عليها في المادة الخامسة من القانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥٨ المشار إليه، إذ يجب تفسير "المصالح العامة في حكم النص المذكور تفسيرًا ضيقًا بحيث تنصرف هذه العبارة إلى المصالح العامة التي تعد جزءاً من جهاز الدولة الإداري، وليست غرفة الصناعات الهندسية، وهي مؤسسة عامة مهنية، من المصالح العامة التي تعد جزءاً من الجهاز الإداري للدولة بحكم المادة الخامسة المشار

(١)الفتوى رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٠٥ ، رقم الملف ٥٨/ ١/ ٩٣ ، جلسة ٥/ ١/ ٢٠٠٥

إليها، ومن ثم فإنه لا يجوز الترخيص لغرفة الصناعات الهندسية في عمل خاتم شعار الجمهورية.[١]

ثالثاً: الأشخاص الاعتبارية العامة تحت وصف الصناديق

لقد توسع المشرع في إنشاء الصناديق على نطاق واسع، وأوكل إليها العديد من المهام، على نحو يمكن القول معه بان المشرع قد ارتضاها بديلاً عن الهيئات العامة التقليدية، وهو توجه نرى أنه يجد أصله في الاهتمام بالتمويل اللازم لتحقيق الأهداف التي أنشئ الصندوق من أجلها، كانعكاس للتحولات التي لحقت النظام الاقتصادي والسياسي في العقود الأخيرة.

وباستثناء بعض الصناديق التي عني المشرع ببيان طبيعتها القانونية كصندوق مصر السيادي[٢] والصناديق التابعة له[٣] حيث اعتبرها من قبيل أشخاص القانون الخاص، فإن الغالب هو سكوت المشرع عن بيان الطبيعة القانونية للصندوق.

---

(١)الفتوى رقم ٢٤٨ لسنة ٢٧ رقم الصفحة ٢٧١ رقم الملف ٧/٢/٧٨ بتاريخ ١٩٧٣/٢/٦ تاريخ الجلسة ١٩٧٣/١/١.

(٢) الصندوق السيادي قد عرفه البعض بأنه عبارة عن صناديق مكلفة بإدارة الاحتياطيات الدولية لحكومات الدول التي لديها مدخرات تفوق استثماراتها بشكل متواصل، وفوائض مالية متتالية في الحساب الجارى مما توفر ثروات تطلبت سياسة استثمارية مدروسة نتج عنهاحيازة هذه الحكومات لأصول مالية أجنبية (مقومة بعملة بلد آخر). (انظر د. أحمد ابراهيم دهشان، أثر صناديق الثروة السيادية على تمويل المشروعات في مصر: دراسة مقارنة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، عدد ٥١٧، ٢٠١٥، ص٣٦٥.)

وعرفه آخرون بأنه أموال الدولة، أو أحد وحداتها، الخاصة والتي يتم توظيفها بغية تحقيق أهداف اقتصادية متنوعة سواء أكان ذلك عبر شخص معنوي مؤسس لهذا الغرض أملا " . وتمتاز تلك الصناديق بخصوصية شديدة بسبب ملكية الدولة لرأسمالها وسعيها لتحقيق اهداف اقتصادية وسياسية تتجاوز مجرد تحقيق الربح من خلال استثماراتها. (راجع: د. يحيى اكرام ابراهيم بدر، صناديق الثروة السيادية والقانون الدولى الخاص دراسة تأصيلية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٩، ص٤٢)

(٣) نصت المادة (١٤) من قانون إنشاء صندوق مصر رقم ١٧٧ لسنة ٢٠١٨ على أن :" يعد الصندوق والصناديق الفرعية والشركات التي يؤسسها الصندوق أو يشارك في تأسيسها من أشخاص القانون الخاص أيا كانت نسبة مساهمة الدولة أو القطاع العام أو قطاع الأعمال العام فيها، ولا يتقيد أي منها بالقواعد والنظم الحكومية"

١.صندوق تحيا مصر

نشأ صندوق تحيا مصر[١] بعد ثورة الثلاثين من يونيةبالقانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠١٤ بإنشاء صندوق تحيا مصر، ثم صدر القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٥ بإنشاء صندوق ذو طبيعة خاصة يسمى صندوق تحيا مصر، ولم يتضمن القانون الثاني نص بإلغاء القانون الأول، إلا أنه ينظم نفس الصندوق.

فقد أقر كلا القانونين للصندوق بشخصية اعتبارية وتبعيته لرئيس مجلس الوزراء، لكن القانون الثاني أضاف تمتع هذا الصندوق بالاستقلال الماليوالإداري[٢].

وقد ذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أنه "ولما كان الثابت مما سبق، أن صندوق (تحيا مصر) ذو طبيعة خاصة بصريح النص، مما يخرجه من عداد الجهات الحكومية، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات والمؤسسات العامة، والشركات، والمنشآت والجمعيات، والنقابات والاتحادات المهنية والعمالية، والأحزاب السياسية، والمؤسسات الصحفية القومية، والصحف الحزبية الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، كما أن الدولة لا تقوم بإعانته وفقًا للتنظيم الحاكم له، أو تضمن له حدًا من الربح، إلى جانب خلو القانون من نص يُعدُّ أموال الصندوق من الأموال المملوكة للدولة مطلقًا، وإنما اقتصر النص على إضفاء صفة المال العام عليها في تطبيق بعض أحكام قانون العقوبات، ومن ثم فإن الصندوق لا يخضع لهذه الرقابة وفقًا لأي من

---

(١) في ٢٤ يونيو ٢٠١٤ أعلن الرئيس المصري "عبدالفتاح السيسي" تنازله عن نصف راتبه وأيضا عن نصف ما يمتلكه من ثروة لصالح مصر، ذلك في ظل الظروف الإقتصادية الصعبة التي تمر بها مصر، مطالبًا المصريين ببذل الجهد والتكاتف خلال هذه المرحلة، وفي ١ يوليو ٢٠١٤ أعلنت رئاسة الجمهورية عن تدشين صندوق "تحيا مصر" تفعيلًا للمبادرة التي سبق وأعلنه االرئيس بإنشاء صندوق لدعم الإقتصاد وأصدرت الرئاسة بيانًا قالت فيه : إن ذلك يأتي تقديرًا للحظات الدقيقة التي يمر بها الوطن وما يصاحبها من ظروف إقتصادية وإجتماعية حرجة استدعت مشاعرالمصريين الإيجابية تجاه الوطن، كما أبرزت العزيمة الوطنية والإرادة الحقيقية لجموع الشعب المصري العظيم بحتمية العبور بمصرنا الحبيبة إلي آفاق مستقبل واعد يليق بعراقة ماضيها وتضحيات أبنائها.

قصة صندوق تحيا مصر المنشورة على موقع صندوق تحيا مصر:

https://tahyamisrfund.org/about-us

(٢) المادة الأولى من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٥ تنص على " ينشأ صندوق ذو طبيعة خاصة يسمى صندوق (تحيا مصر) تكون لها الشخصية الاعتبارية، ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري، يتبع رئيس مجلس الوزراء، ويكون مقره مدينة القاهرة، ويجوز له إنشاء فروع ومكاتب في المحافظات الأخرى."

هذه الأوصاف التي وضعها قانون الجهاز المركزي للمحاسبات سالف الذكر، وإنما يجرى هذا الخضوع وفقًا للمادة (٦/٣) من هذا القانون، إعمالاً لنص المادة التاسعة من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٥ المشار إليه، وفي الحدود التي يرسمها هذا النص، فلا يكون للجهاز مباشرة هذه الرقابة بجميع أنواعها المنصوص عليها في المادة (٢) من قانون الجهاز، بل تنحصر رقابته في إعداد تقرير مؤشرات أداء الصندوق سنويًا، حسبما سبق بيانه[١].

ويبين من النظام القانوني لصندوق تحيا مصر توجه الدولة نحو ازالة كل العقبات التي ممكن أن تعترض عمل الصندوق في أداء مهامه، ويمكن تبرير ذلك لأهمية الصندوق والاهداف التي يسعى لتحقيقها، فيهدف الصندوق إلى النمو الاقتصادي المستمر والشامل والحد من الفقر، بالإضافة إلى تلبية احتياجات الفئات الأكثر فقراً عقد شراكات بين القطاعات المحلية والإقليمية والدولية كمدخل للتنمية المستدامة، فضلا عن تشجيع مشاركة القطاع الخاص كمحور أساسي لدفع عجلة التنمية بالاشتراك مع الجهات الحكومية المسئولة [٢]

٢.صندوق بيت الزكاة والصدقات

بيت الزكاة والصدقات المصري هو هيئة مختصة بالزكاة تشرف عليها جهات مختصة، وله شرعية لدى الدولة، فهو عبارة عن صندوق ذو شخصية اعتبارية يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ويخضع لإشراف الإمام الأكبر شيخ الأزهر الشريف[٣].

صدر القانون رقم ١٢٣ لسنة ٢٠١٤ بشأن بيت الزكاة والصدقات ونصت المادة (١) منه على أن" يُنشأ صندوق يسمى ((بيت الزكاة والصدقات)) تكون له الشخصية الاعتبارية، ويُشار إليه في هذا القانون بكلمة ((البيت)) ويتمتع بالاستقلال المالي

(١) الفتوى رقم ١٦٢٦ لسنة ٢٠١٧ رقم الملف ٨٨/ ١/ ٩٤ بتاريخ ٢٣/ ١٠/ ٢٠١٧ تاريخ الجلسة ٢٣/ ١٠/ ٢٠١٧

(٢) رؤية صندوق تحيا مصر المنشورة على الموقع الخاص به:

https://tahyamisrfund.org/about-us/

(٣) د. حسن محمود عبدالرؤف، دور الزكاة في تحقيق التنمية المستدامةً بيت الزكاة والصدقات المصري أنموذجا، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، عدد خاص بالمؤتمر الدولى الحادى والعشرون، ٢٠٢٢،ص١١١٢

والإداري، ويخضع لإشراف الإمام الأكبر شيخ الأزهر، ويكون مقره مدينة القاهرة، ويجوز له إنشاء فروع أو مكاتب بعواصم المحافظات" [١].

ومطالعة نص المادة وباقي أحكام القانون لا يفصح عن بيان واضح لماهية بيت الزكاة وطبيعته القانونية، ومن جانبنا نرى أن التنظيم القانوني له يدفع إلى القول باعتباره شخصاً من أشخاص القانون العام.

وفي الكويت يعد هيئة عامة بموجب المادة (١) من قانون إنشائه قانون رقم ٥ لسنة ١٩٨٢والتي نصت على أن تنشأ هيئة عامة ذات ميزانية مستقلة باسم (بيت الزكاة) تكون لها الشخصية الاعتبارية، وتخضع لإشراف وزير الاوقاف والشؤون الاسلامية.

وفي قطر استقر الرأي على اعتباره من قبيل الهيئات العامة حيث نصت المادة (١) من القانون رقم (٨) لسنة ١٩٩٢ بإنشاء صندوق الزكاة المعدل بالقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٤ على الآتي: "ينشأ صندوق يسمى صندوق الزكاة يتمتع بالشخصية الاعتباريةوالاستقلال المالي والإداري، ويخضع لإشراف وزير الأوقاف والشئون الإسلامية". وحددت المادة (٢) الغرض من المشروع وهو أداء خدمة عامة بتلقي أموال الزكاة والصدقات والتبرعات وصرفها في الأوجه الشرعية لمستحقيها حيث نصت على أن "تتكون موارد الصندوق من أموال الزكاة والصدقات والتبرعات التي يرغب المسلمون في أدائها للصندوق، لصرفها في الأوجه الشرعية لمستحقيها..."

وترتيباً على ذلك انتهي رأي إدارة الفتوى والعقود إلى أن صندوق الزكاة مرفق عام من المرافق التي تندرج تحت تسمية (الهيئة العامة)، لهذا يكون من المناسب اتخاذها مسمى (هيئة عامة مستقلة)[٢].

٣.صندوق تنمية الصادرات

يعتبر صندوق تنمية الصادرات - طبقا للقانون الصادر بإنشائه – من قبيل الأشخاص الاعتبارية العامة؛ فهو يتمتع بالشخصية الاعتبارية، وله موازنة خاصة، ويقوم على مرفق عام بغية تحقيق منفعة عامة، أو مصلحة عامة وله مجلس إدارة يقوم على شئونه، ومؤدى ذلك أنه يندرج في عداد الأشخاص الاعتبارية العامة التي ينعقد لهيئة قضايا الدولة النيابة القانونية عنها لدى المحاكم وجهات القضاء، وهذه النيابة ليست

---

(١) موقع بيت الزكاة والصدقات المصرى على شبكة الانترنت:

https://www.baitzakat.org.eg

(٢)فتوى إدارة الفتوى والعقود رقم ١٥٧٥ لسنة ١٩٩٥ رقم الملف ف.ت ٢/ ٩٠- ١٥٧٥ بتاريخ ٢٣/ ٩/ ١٩٩٥ تاريخ الجلسة ٢٣/ ٩/ ١٩٩٥.

رهينة بإرادة هيئة قضايا الدولة فهي ليست من قبيل الوكالة،وإنما هي اختصاص قرره القانون لجهة ناط بها النيابة عن الدولة بجميع شخصياتها الاعتبارية العامة، فمن ثم فإنه لا يوجد أي التزام قانوني على الصندوق بأداء مقابل [١].

رابعاً: الأشخاص الاعتبارية العامة تحت وصف الاتحاد

١.الاتحاد المصري للغرف السياحية

وبالبناء على ما تقدم، ولما كان ما استقر عليه إفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع من أن **الاتحاد المصري للغرف السياحية** يقوم على مرفق عام، ويمارس عمله في نطاق القانون العام وطبقا لوسائله، فعضويته إجبارية على الغرف السياحية التي تباشر نشاط التوجيه المهني في مجال السياحة وتمارس بعض مظاهر السلطة العامة، ولها سلطة توقيع الحجز الإداري، ومن ثم فهو من أشخاص القانون العام كما أنه هو والغرف السياحية يندرجان في عموم الاتحادات والنقابات المهنية، ومن ثم فإن ما يقومون بتحصيله من اشتراكات معفي من الضريبة على القيمة المضافة؛ لدخول ذلك في نطاق الإعفاء الوارد في البند (٥٠) من قائمة السلع والخدمات المعفاة من الضريبة على القيمة المضافة سالف البيان[٢].

٢.اتحاد الصناعات المصرية

كما استظهرت الجمعية العمومية من استقراء أحكام قانون تنظيم **اتحاد الصناعات المصرية** والغرف الصناعية، أن المشرع أنشأ اتحاد الصناعات المصرية، وأكسبه الشخصية الاعتبارية العامة، ونظم شئون العاملين به، وأوكل لمجلس إدارة الاتحاد سلطة وضع اللوائح المالية والإدارية والفنية ولائحة شئون العاملين، وأحال إلى أحكام قانون العمل فيما لم يرد بشأنه نص خاص في لوائحهم، دون أن يغير ذلك من ولاية النيابة الإدارية المعقودة لها بموجب القانونين رقمي (١١٧) لسنة ١٩٥٨ و(١٩) لسنة ١٩٥٩ سالفي الذكر، ذلك أن خلو قانون العمل من إضافة اختصاص وجوبي للنيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين الخاضعين لأحكامه لا يعني سلب اختصاصها المقرر لها

(١)الفتوى رقم ٦٥٧ لسنة ٢٠١٧ رقم الملف ٨٨/ ١/ ٨٦ بتاريخ ٣/ ٤/ ٢٠١٧ تاريخ الجلسة ٣/ ٤/ ٢٠١٧.

(٢)الفتوى رقم ٥٣٢ لسنة ٢٠٢١ رقم الملف ٨٤٧/ ٢/ ٣٧ بتاريخ ١٢/ ٤/ ٢٠٢١ تاريخ الجلسة ١٠/ ٣/ ٢٠٢١.

بموجب الدستور والقانون، لا سيما أن العاملين بالاتحاد موظفون عموميون، ولم يرد بشأنهم ثمة استثناء أو تنظيم قانوني خاص في شئون تأنيبهم والتحقيق معهم[١].

خامساً: الأشخاص الاعتبارية العامة تحت وصف الهيئات وخروجها من عداد الهيئات العامة (الهيئات المستقلة)

لقد كانت الوحدة العضوية مبدأ أساسياً يحكم بناء الدولة الحديثة إلى عهد غير بعيد، حيث تظهر الدولة كمجموع متناسق ومترابط بعناصره التكوينية المختلفة، يضمن تحقيقه اليات رسمية وغير رسمية من خلال قنوات القانون (التدرج الرئاسي والوصاية الإدارية) بما تمثله من صور المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. إلا أن هذا التكوين المؤسسي والبيروقراطي للدولة بدأ يتخلخل ويتغير، وبدأت أهم ملامحه بظهور هيئات جديدة تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة وتقع خارج النطاق الكلاسيكي مما يجعلها تفلت من فلك التدرج والتبعية والوصاية إلى حد بعيد.

ولقد تزايدت هذه الهيئات وتعددت انظمتها القانونية ومرجعياتها التشريعية والمبادئ التي تحكم عملها حتى شهدنا تراجعاً حاداً للنموذج الوحدوي لصالح نموذج جديد متعدد المراكز يحول تنظيم الجهاز الإداري للدولة من النموذج الهرمي إلى النموذج الشبكي الذي لا يعرف أجهزة مؤسسة على علاقات حرة وأفقية ومتبادلة بين عناصره الأساسية، ولعل أهم هذه الأجهزة الجديدة ما يعرف بالهيئات المستقلة[٢].

هذه الهيئات التي يمكن تعريفها بانها "هيئات وطنية لا تخضع للسلطة الرئاسية ولا الوصاية الإدارية وتتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية عن السلطات التشريعية والتنفيذية، ولكنها بالضرورة تخضع للرقابة القضائية" [٣].

---

(١)الفتوى رقم ٤٦٨ لسنة ٢٠٢١ رقم الملف ٢٠٦٧/ ٤/ ٨٦ بتاريخ ٣١/ ٣/ ٢٠٢١ تاريخ الجلسة ١٠/ ٢/ ٢٠٢١.

(٢) د. ابراهيم كامل الشوابكة، هيئات التنظيم الإدارية المستقلة في النظام القانوني الأردني بين مبررات الوجود ومقومات النجاح، بحث منشور فى مؤتمركلية القانون جامعة الامارات بعنوان "هيئات التنظيم المستقلة والحوكمة الإدارية في الدول العربية آفاق إقليمية ودولية"، أبريل ٢٠٢٠، ، ص ٩٣.

(٣) عزالدينعيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات".مجلة الاجتهاد القضائي ع٤، ٢٠٠٨، ص٢٠٤

الخاتمة

تبين لنا من خلال دراستنا أن الظروف الاقتصادية والتحولات السياسية قد أفرزت نوعا جديدا من الأشخاص العامة، فبعد أن كان المستقر هو أن الأشخاص العامة تنقسم إلى أشخاص عامة اقليمية وأخرى مرفقية، فإنه قد ظهر نوع جديد من الأشخاص العامة لا يعد من قبيل الأشخاص العامة الاقليمية ولا يندرج تحت مسمى الأشخاص العامة المرفقية.

وقد تعددت صور تلك الأشخاص العامة التي لا يجمعها عوامل واحدة مما يجعلها غير متجانسة، وقد أطلق عليها بعض الفقه الفرنسي وصف الأشخاص العامة غير مسماه أي التي ليست من ضمن الأشخاص العامة الاقليمية ولا الأشخاص العامة المرفقية، وهو نفس الوصف الذى أطلقته الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري.

وتعد الهيئات المستقلة احدى صور الأشخاص العامة غير مسماه، فهي تمتع بالشخصية المعنوية، وتمتلك وسائل السلطة العامة، ولا تخضع للرقابة الرئاسية أو الوصائية، وضمن الدستور لها الاستقلال الاداري والفني والمالي.

فقد تناولنا في هذا البحث الأشخاص العامة غير مسماه، ووضحنا فيه الآثار العملية المترتبة على الطبيعة القانونية للشخص الاعتباري، ثم عرضنا بعض التطبيقات لصور أشخاص القانون العام غير المسماة.

وتبين لنا من خلال تلك الدراسة أن الهيئات المستقلة هي احدى صور الأشخاص العامة غير مسماه، والتي لا تخضع للسلطة الرئاسية ولا الوصاية الإدارية وتتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية عن السلطات التشريعية والتنفيذية، كما أن وضعها القانوني يثير الكثير من الإشكالات، والتي منها: أصل وجود هذه الهيئات من حيث نشأتها وتطورها، ومكانة تلك الهيئات ضمن سلطات الدولة، فضلا عن طبيعة علاقة هذه الهيئات مع السلطات الثلاث وحدود ومظاهر استقلالها.

أولاً: النتائج

١- هناك قناعة لدى جهات الافتاء بمجلس الدولة بضرورة رد كل شخص اعتباري إلى طائفة الهيئات العامة إذا توافرت فيه صفة الشخص الاعتباري العام، وهذا يؤدي إلى إخضاع مثل هذه الأشخاص الاعتبارية العامة إلى القواعد المقررة في شأن الهيئات العامة والواردة في قانون الهيئات العامة وأهمها الخضوع للوصاية الإدارية؛ في حين أن النظام القانوني المصري الحالي يزخر بالأشخاص الاعتبارية العامة التي تتأبى طبيعتها والخضوع لمثل هذه الوصاية بالنظر إلى طبيعة الدور الذي تقوم به وقد مثلنا لذلك بالأزهر الشريف والبنك المركزي وهما هيئتان مستقلتان كانت قد اعتبرتهم جهات الافتاء من الهيئات العامة،

بالرغم من أنهم يؤديان وظائف فنية محضة، فالأزهر يختص بنشر دعوة الإسلام، والبنك المركزي يهيمن على السياسة النقدية، وهما وظيفتان يخرجان عن حدود السياسة العامة، ومستقلان بطبيعتهما ولو لم يرد النص على ذلك.

٢-ضرورة التسليم بأن هناك فئات غير مسماة في الأشخاص الاعتبارية العامة وعلى المشرع أن ينتبه إلى هذه الحقيقة في تنظيمه لكافة المسائل، دون الاكتفاء بالنص على الهيئات العامة حين يرغب في امتداد أحكام ما يصدره إلى غيرها من أشخاص القانون العام التي لا يثبت لها هذا الوصف؛ حتى لا تجد جهات الإفتاء نفسها مضطرة إلى إلحاق أشخاص اعتبارية عامة بمفهوم الهيئات العامة دون أن تكون من صنفها حقيقةً، وأن يراعي وجود العديد من الأشخاص الاعتبارية العامة التي لا يمكن أن يجمعها جنس واحد.

٣-تعد الهيئات المستقلة احدى أشخاص القانون العام غير مسماه، مما يؤدي إلى خروجها من نطاق الهيئات العامة التابعة، حيث تفلت من فلك التدرج والتبعية والوصاية الوصاية الإدارية، ولقد تزايدت هذه الهيئات وتعددت انظمتها القانونية ومرجعياتها التشريعية والمبادئ التي تحكم عملها حتى شهدنا تراجعاً حاداً للنموذج الوحدوي لصالح نموذج جديد متعدد المراكز يحول تنظيم الجهاز الإداري للدولة من النموذج الهرمي إلى النموذج الشبكي الذي يعرف أجهزة مؤسسة على علاقات حرة وأفقية ومتبادلة بين عناصره الأساسية.

ثانياً: التوصيات

١-نوصي المشرع بضرورة تحديد الطبيعة القانونية للأشخاص الاعتبارية التي ينشئها تحديداً ينحسم معه كل خلاف قد يثور في تحديد الآثار القانونية التي تختلف باختلاف الطبيعة القانونية للشخص الاعتباري، لما يترتب على ذلك من آثار عملية كثيرة.

المراجع

المراجع العربية:

- د. ابراهيم كامل الشوابكة، هيئات التنظيم الإدارية المستقلة في النظام القانوني الأردني بين مبررات الوجود ومقومات النجاح، بحث منشور فى مؤتمركلية القانون جامعة الامارات بعنوان "هيئات التنظيم المستقلة والحوكمة الإدارية في الدول العربية آفاق إقليمية ودولية"، أبريل ٢٠٢٠.
- د. أحمد ابراهيم دهشان، أثر صناديق الثروة السيادية على تمويل المشروعات في مصر: دراسة مقارنة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، عدد ٥١٧، ٢٠١٥.
- د. ايمن عبدالحميد جاهين، تقييم تجربة الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص في جمهورية مصر العربية :دراسة حالة لمشروعات توصيل الغاز الطبيعى، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم الاقتصادية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨.
- د. برهان زريق، السلطة الادارية، بدون دار نشر، الطبعة الأولى، ٢٠١٦.
- د. حسن محمود عبدالرؤف، دور الزكاة في تحقيق التنمية المستدامةً بيت الزكاة والصدقات المصري أنموذجا، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، عدد خاص بالمؤتمر الدولى الحادى والعشرون، ٢٠٢٢.
- د. حمدي علي عمر، الاتجاهات الحديثة للقضاء في الرقابة على أعمال السيادة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر.
- د. حمدي علي عمر، مبادئ علم الإدارة العامة، بدون دار نشر، طبعة ٢٠١٦.
- د. طعيمه الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، طبعة ١٩٧٠.

- د. عليوة مصطفي فتح الباب، الوسيط في القانون الإداري، الكتاب الثاني، مكتبة الخليج، ٢٠١٦.
- د. ليلى تكلا، دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلماني، مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٧١.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، طبعة ٢٠١٢.
- د. محمد عبدالعال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الادارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية دراسة مقارنة، بدون سنة نشر.
- د. محمود حمدي عباس عطية، مجلس الدولة وولاية الإفتاء القانوني لجهات الإدارة طبعة ٢٠١٦.
- د. يحيى اكرام ابراهيم بدر، صناديق الثروة السيادية والقانون الدولى الخاص دراسة تأصيلية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٩.
- عزالدينعيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات".مجلة الاجتهاد القضائي ع٤، ٢٠٠٨.

المراجع الأجنبية:

- Prof. Nadia Bernoussi ,"Independent Constitutional Authorities in Morocco: Regulation versus Protection: The APALD* Case", (in English) Independent Regulatory Bodies and Administrative Governance in the Arab Countries conference, the United Arab Emirates University in cooperation with the Arab Organization for Constitutional Law, (April 2020).
- Lexique des termes juridiques est à jour, dans sa 25e édition, des textes publiés au 1er mai 2017.

- J. Chevallier, "Régulation et polycentrisme dans l'administration française", Revue Administrative, 1998, n° 301 .
- Jean Waline, Droit administratif, Dalloz, 27e edition, 2018.
- Montesquieu, De l'esprit des lois (1758) disponible sur le lien suivant:
- Aurore Granero, Les personnes publiques spéciales, L'Harmattan, 2016.
- Francis Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, 42e edition, LGDJ,2014.
- Pierre-Laurent Frier, Droit Administratif, LGDJ, 12eedition 2020.