



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ديالى

كلية القانون والعلوم السياسية

## التنظيم القانوني للمرافق العامة

بحث تقدمت به الطالبة

حوراء اياد مهدي

إلى كلية القانون والعلوم السياسية في جامعة ديالى

وهو كجزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

بإشراف

م . م علا سامح لظفي

٢٠١٨ م

١٤٣٩ هـ

الآية القرآنية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ﴾

صدق الله العظيم

(البقرة: ٣٢)

# الاهداء

إلى من علمني النجاح والصبر

إلى من اقتنطه في مواجهة الصعاب

ولم تمهله الدنيا لأمر توي من حنانه . . أبي

وإلى من تتسابق الكلمات لتخرج معبرة عن مكنون ذاتها

من علمتني وعانت الصعاب لأصل إلى ما أنا فيه

وعندما تكسوني الهموم أسبح في بحر حنانها ليخفف من آلامي . . أمي

اهدي ثمرة جهدي لهم

الباحثة

## شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيد الخلق اجمعين نبينا محمد (ﷺ)  
خاتم النبيين وعلى ال بيته الطيبين الطاهرين وعلى صحبه اجمعين.

اما بعد ...

لابد لنا ونحن نخطو خطواتنا الأخيرة في الحياة الجامعية من وقفة نعود إلى أعوام  
قضيناها في رحاب الجامعة مع أساتذتنا الكرام الذين قدموا لنا الكثير باذلين بذلك  
جهودا كبيرة في بناء جيل الغد لتبعث الأمة من جديد وقبل أن نمضي نقدم أسمى آيات  
الشكر والامتنان والتقدير والمحبة إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة ... إلى  
الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة ... إلى جميع أساتذتنا الأفاضل .

الحمد لله وشكره على فضله واحسانه وعلى دعوته لي في اعداد هذا البحث العلمي  
المتواضع وأخص بالشكر والتقدير الى المدرس المساعد علا سامح لطفي التي كان لها  
الفضل الكبير على إتمام هذا البحث وقدمت لي العون ومدت لي يد المساعدة وزودتني  
بالمعلومات اللازمة لإتمام هذا البحث فكانت لي نورا يضيئ الظلمة التي تقف احيانا  
في طريقي هي من زرعت التفاؤل في قلبي وقدمت لي المساعدات والتسهيلات  
والافكار لها مني كل الشكر والامتنان .

وانه لمن واجب الامتنان والعرفان إن تتقدم الباحثة بوافر الشكر والتقدير الى  
جامعة ديالى / كلية القانون والعلوم السياسية – قسم القانون لإتاحتهم الفرصة للباحثة  
لإتمام بحثها .

الباحثة

## أقرار المشرف

أشهد أن أعداد هذا البحث المرسوم بعنوان ( التنظيم القانوني للمرافق العامة) جرى تحت اشرافي في كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة ديالى وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في قسم القانون .

## قائمة المحتويات

الصفحة	التنظيم القانوني للمرافق العامة	الموضوع
	الآية القرآنية	
	الاهداء	
	الشكر والتقدير	
	اقرار المشرف	
	قائمة المحتويات	
١	المقدمة	
١	اهمية البحث	
١	اشكالية البحث	
١	منهجية البحث	
١٠-٢	تعريف المرفق العام	المبحث الاول
٣-٢	ماهية المرفق العام	المطلب الاول
٦-٤	عناصر المرفق العام	المطلب الثاني
٤	المرفق العام مشروع عام تنشئه الدولة	الفرع الاول
٥	ان ينشأ المرفق العام بقصد اهداف عامة	الفرع الثاني
٦-٥	خضوع المرافق العامة للسلطة العامة	الفرع الثالث
٦	خضوع المشروع للنظام القانوني الخاص بالمرافق العامة	الفرع الرابع
١٠-٧	انواع المرفق العام	المطلب الثالث
٢٣-١١	التنظيم القانوني للمرافق العامة	المبحث الثاني
١٤-١٢	انشاء و الغاء المرافق العامة	المطلب الاول
١٣-١٢	انشاء المرافق عامة	الفرع الاول
١٤-١٣	الغاء المرافق العامة	الفرع الثاني
١٨-١٥	طرق ادارة المرفق العام	المطلب الثاني
١٥	طريقة الادارة المباشرة	الفرع الاول
١٧-١٦	اسلوب المؤسسات العامة	الفرع الثاني

١٨-١٧	اسلوب الالتزام او الامتياز	الفرع الثالث
١٨	اسلوب الاستغلال المختلط (شركات الاقتصاد المختلط)	الفرع الرابع
٢٣-١٩	المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة	المطلب الثالث
٢١-١٩	مبدأ سير المرفق العام بانتظام	الفرع الاول
٢٢-٢١	مبدأ قابلية المرفق العام ومواكبة الظروف المستجدة	الفرع الثاني
٢٣	مبدأ المساواة بين المنتفعين	الفرع الثالث
٢٥-٢٤		الخاتمة
٢٧-٢٦		المصادر

## المقدمة

تحقيق المصلحة العامة هو نشاط المرفق العام ويشترط أن لا يكون الهدف من النشاط تحقيق الربح وهذا الشرط نتيجة طبيعية لصفة المصلحة العامة التي تلازم نشاط المرفق العام و ممارسة الدولة لنشاط له طابع اقتصادي، ووضعت مبادئ تضمن السير الحسن للمرفق العام وضمان خدمة عمومية راقية ، فهي قيود للهيئة المسيرة وتمنع الخواص من تسيير هذه المرافق ، فما مدى توافق دور الدولة ونشاط المرفق العام ، ويعرف المرفق كونه كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة بما تحقق المصلحة العامة وهو كل مشروع يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة بحيث يظل أثناء نشاطه خاضعا للسلطة التي أنشأته أو من ينوب عنها ، اما إلغاء المرافق العامة في العراق فان طريقة إلغائها هي طريقة إنشائها فالمرفق الذي أنشئ بقانون لا يمكن إلغاؤه إلا بقانون والمرافق التي أنشئت بناء على قانون تستطيع الإدارة التي أنشأتها ان تلغيها بطريقة إنشائها نفسها .

### اولا :- اهمية البحث

يعتبر المرفق العام وسيلة في يد الدولة لتنفيذ الخدمة العمومية هدفه الأساسي تلبية الحاجات العامة فللمرفق العام علاقة مباشرة بالمواطنين وقد كان المرفق العام محور القانون الإداري والدولة بصفة عامة حتى أن مدرسة المرفق العام في فرنسا عرفت الدولة بمثابة جسم خلاياه المرفق العام .

### ثانيا :- اشكالية البحث

أن إنشاء المرافق العامة يدخل في الإطار التنظيمي من جهة وتحقيق المصلحة العامة يتطلب سرعة الإنشاء والتنظيم من جهة ثانية إضافة إلى ذلك فإن سياسة الدولة هي التي تبني المرافق العامة لكن من المنطلق القانوني نجد أن المرافق العامة تنشأ تلقائيا بالاعتماد على ما يحتاجه الأفراد في المجتمع .

### ثالثا :- منهجية البحث

استخدمت الباحثة المنهج الوصفي نظرا لطبيعة الموضوع الذي استلزم علينا ذلك فما كنا نستطيع الوقوف ومتابعة التطورات التي لحقت بالموضوع لولا الاستعانة بهذا المنهج .

## المبحث الاول

### تعريف المرفق العام

يعد المرفق العام المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة وتتولاه الإدارة بنفسها أو بالاشتراك مع الأفراد ، وتسعى من خلاله إلى إشباع الحاجات العامة وتعد فكرة المرافق العامة من أهم موضوعات القانون الإداري وترد إليها معظم النظريات والمبادئ التي ابتدعها القضاء الإداري كال عقود الإدارية والأموال العامة والوظيفة العامة وسيتم في هذا المبحث التطرق الى ما يلي :-

المطلب الاول / ماهية المرفق العام

المطلب الثاني / عناصر المرفق العام

المطلب الثالث / انواع المرفق العام

## المطلب الاول

### ماهية المرافق العام

المرفق العام لغة :- هو الشيء الذي يرتفق به او ينتفع به .(١)

اما المرفق العام في الاصطلاح فقد تعددت تعاريف أي انه ليس من السهل تعريف المرفق العام ، ولعل صعوبة تعريفه تعود إلى أن عبارة المرفق العام مبهمه ولها معنى عضوي و آخر موضوعي . المعنى العضوي ويفيد المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري ، أما المعنى الموضوعي فيتعلق بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجات عامة والذي يخضع لتنظيم وإشراف ورقابة الدولة وعلى ذلك يمكن القول بأن المرفق العام هو في حالة السكون المنظمة التي تقوم بنشاط معين ، أما في حالة الحركة فهو النشاط الذي يهدف إلى إشباع حاجات عامة بغض النظر عن الجهة التي تؤديه . (٢)

١- لسان العرب ، للأمام العلامة ابي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور الافريقي المصري ، بيروت ، ١٣٧٥ هـ ، ١٩٥٦ م ، ص٢١٨ .

٢- د . عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري(ماهية القانون الإداري - التنظيم الإداري - المرفق العام)، ط٢ ، الطبع منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص١٣٤ .

وقد تراوح التعريف بين هذين المعنيين فقد أكد بعض الفقهاء على العنصر العضوي للمرفق العام ، بينما تناولوه البعض الآخر من الناحية الوظيفية أو الموضوعية ، وبعد أن كان القضاء الإداري في فرنسا ومصر يتبنى المعنى العضوي ، تطورت أحكامه للجميع بين المعنيين، ثم استقر فيما بعد على المعنى الموضوعي فعرف المرفق العام بأنه النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى مباشرة أو تعهد به لأخرين كالأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة ولكن تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام . وفي ذلك يعرف الأستاذ " عدنان " المرفق العام بمعناه الوظيفي بأنه نشاط يهدف إلى تحقيق الصالح العام . (١)

اما الدكتور طعيمة العرف بأنه " نشاط تتولاه الإدارة بنفسها أو يتولاه فرد عادي تحت توجيهها ورقابتها وإشرافها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور " وفي الحقيقة يمكن الجمع بين المعنى العضوي والوظيفي للوصول إلى تعريف سليم للمرفق العام لوجود التقاء بين المعنيين ، عندما تسعى الهيئات العامة التابعة لشخص من أشخاص القانون العام إلى تحقيق النفع العام وإشباع حاجات الأفراد، وهذا يحصل دائماً في المرافق العامة الإدارية غير أن تطور الحياة الإدارية والتغيرات الكبيرة التي طرأت في القواعد التي تقوم عليها فكرة المرافق العامة أدى إلى ظهور المرافق العامة الاقتصادية أو التجارية التي يمكن أن تدار بواسطة الأفراد أو المشروعات الخاصة مما قاد إلى انفصال العنصر العضوي عن الموضوعي وأصبح من حق الإدارة أن تنظم نشاط معين في صورة مرفق عام وتعهد به إلى الأفراد فيتوافر فيه العنصر الموضوعي دون العضوي . وقد اعترف مجلس الدولة في فرنسا للمرافق الاقتصادية والتجارية بصفة المرفق العام، بل أطلق هذه الصفة على بعض المشروعات الخاصة ذات النفع العام التي تخضع لترخيص أداري مقيد ببعض الشروط ، وفق ما يعرف بفكرة المرافق العامة الفعلية وفي الاتجاه ذاته اعترف القضاء الإداري في مصر للمرافق الاقتصادية بصفة المرافق العامة وأخضعها لنظام القانون العام . (٢)

١- د . عدنان عمرو ، مصدر سابق ، ص ١٣٥ .  
٢- د . عدنان طعيمة ، مواد القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٣٢-٣٣ .

## المطلب الثاني

### عناصر المرفق العام

يلزم لقيام المرفق العام عناصر معينة بمجرد توافرها فأنها تفصح بذات وجودها عن مصدر الدولة في جهل النشاط مرفقا عامة ويمكن بيانها كالآتي :-

#### الفرع الاول / المرفق العام مشروع عام تنشئه الدولة

ويقصد بذلك ان الدولة هي التي تتولى انشاء المرفق العام وهي التي تقرر اعتبار نشاط ما مرفقا عاما اي تقرر اخضاع هذا النشاط لأحكام المرافق العامة وادارته وفقا للأساليب المتبعة في ادارة المرافق العامة ، ويرى جاني من الفقه انه لتحديد هذه الصفة للمرفق العام يجب البحث عن ادارة المرفق في كل حالة على حدة حيث قد تكون هذه الارادة صريحة وواضحة وحاسمة وقد يمكن التعرف عليها بالقرائن المختلفة .

ويرى جانب من الفقه انه اذا تعذر الكشف عن حقيقة مقصد المشرع اعتبر المشروع مرفقا عامة في حين يرى آخرون ان المعمول عليه هو موضوع نشاط المشروع في اعتباره مرفق عام ام لا فقيام المشروع على اساس احتكار الدولة له دليل على قصد المشرع في جعله مرفقا عاما ، وعلى عكس من ذلك يكون منه السلطة العامة من المساس بحق الافراد في ممارسة نشاط معينة قرينة على اتجاه المشروع لإبقاء هذا النوع من النشاط في نطاق المشروعات الخاصة ويرى الفقيه الفرنسي De Laubadeve على انه اذا تعذر الكشف عن حقيقة مقصد المشرع فانه يمكن بوجه عام اعتبار المشروعات التي تنشئها وتديرها سلطة عامة مرافق عامة على اساس اقتراض وجود نية انشاء المرافق واذ قلنا انه يشترط لوجود المرفق العام ان تكون الدولة هي التي انشأته بقانون او بناء على قانون ، فليس معنى ذلك انه يلزم ان تكون الدولة هي التي انشأت المنظمة التي تدير المرفق العام وانما يكفي ان تكون الدولة هي التي قدرت اعتبار النشاط مرفقا عاما ولو كانت قد عهدت بإدارته الى شركة او هيئة خاصة ليست في ذاتها مرفق عام (١).

١- جورج فودال وبيار دولفولفيه ، القانون الاداري ، ج ١ ، ترجمة : منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠١ ، ص ٨٢ .

## الفرع الثاني / ان ينشأ المرفق العام بقصد تحقيق اهداف عامة

مما يضيف على المشرع صفة المرفق العام ان يستهدف تحقيق النفع العام اي ان يكون غرضه سد حاجات عامة مشتركة وتقديم خدمات عامة سواء اكانت هذه الحاجات والخدمات مادية كتوفير المياه والكهرباء ووسائل المواصلات وغيرها او كانت معنوية كتوفير الامم بعنصرية الداخلي والخارجي للأفراد والتعليم بمراحله المختلفة ويذهب الفقيه الفرنسي Bolland الى ان الدولة لا يمكن ان تقوم لها قائمة بدون المرافق العامة فان مجرد انشاء هذه المرافق يحقق المنفعة العامة باعتبار ذلك من وسائل حماية وجود الدولة وحسن تنظيمها . (١)

وترى اغلبية فقهاء القانون العام ان شرط النفع العام الذي يترتب عليه اعتبار المشروع مرفق عام لا يتحقق الا اذا كان من نوع النفع العام الذي يعجز الافراد والهيئات الخاصة في تحقيقه او لا يرغبون في تحقيقه او لا يستطيعون تحقيقه على الوجه الاكمل ، ومعنى هذا ان المشروعات التي تنشئها الدولة لا تعتبر مرافق عامة الا اذا كان الغرض من انشائها سد فراغ يعجز النشاط الفردي عن ملئه او يعجز عن سده على الوجه الاكمل ولا يشترط في كون المرفق العام يؤدي الى تحقيق النفع العام هو مجانية الخدمة التي يقدمها المرفق للجمهور حيث يجوز للسلطة العامة ان تعلق حق الجمهور في الانتفاع بخدمات بعض المرافق على دفع رسوم معينة دون ان يعتبر ذلك اخلافا بشرط المنفعة الا ان هذه الرسوم لم تفرض بقصد الربح وانما تفرض تطبيقا للسياسة العامة التي تنتهجها الدولة في توزيع اعباء المرافق العامة على المجموع كله . (٢)

## الفرع الثالث / خضوع المرافق العامة للسلطة العامة

لا يمكن اعتبار كل مشروع يؤدي للجمهور خدمة عامة او يستهدف هذه مرفقا عاما لان كثيرا من هذه المشروعات الخاصة بالأفراد تؤدي خدمات كبيرة للنفع العام ولكنها مع ذلك لا تكتسب صفة المرفق العام وانما تعتبر مشروعات خاصة ذات نفع عام والقاعدة انه يجب لكي يعتبر المشروعات التي تعمل للنفع العام مرافق عامة ان

١- جورج فودال وبيار دولفولفيه ، القانون الاداري ، ج ١ ، ترجمة : منصور القاضي ، مرجع سابق ، ص ٨٣-٨٤ .

٢- د. محمد فؤاد مهنا ، حقوق الافراد ازاء المرافق العامة والمشروعات العامة ، مطبعة الشاعر ، الاسكندرية ، ١٩٩٧ ، ص ٢٩٧ .

تكون خاضعة للسلطة العامة اي ان تكون الكلمة النهائية في انشاء وتنظيم والغاء المرفق للسلطة العامة فلا يكفي لاعتبار المشروع مرفق عام ان يكون للسلطة العامة حق الرقابة على المشروع وانما يلزم لاعتبار المشروع مرفقا عاما ان يكون للسلطة العامة الرأي الاعلى في انشائه وتنظيمه والغائه وتشمل حقوق السلطة ازاء المرفق العام سلطة انشائه والغائه وهذا من حق المشرع وحق تنظيم المرفق وهو حق مقرر السلطة الادارية ويتمثل في تحديد رسوم الانتفاع بخدمات المرفق العام وتحديد خطوط سيره وواصفات ما يجب ان يتوافر فيه وضمانات تحقق مصالح الجمهور ، كذلك تتولى الادارة عمليات التنظيم الداخلي للمرفق من حيث التنظيم وتكوين اقسامها الادارية وفروع هذه الاقسام وعلاقة الاقسام والفروع ببعضها ومن حيث تعيين الاشخاص الذين يتولون ادارة المنظمة وعزلهم .(١)

#### الفرع الرابع / خضوع المشروع للنظام القانوني الخاص بالمرافق العامة

يرى جانب من الفقه ان هنالك عنصرا رابعا يجب توافره لاكتساب المشروع صفة المرفق العام وهو تطبيق النظام القانوني الخاص بالمرافق العامة علة هذا المشروع ويقصدون بذلك ان يخضع المشروع لأحكام ومبادئ القانون الاداري وان تنبع من ادارته وسائل القانون العام التي تعتمد على ما تتمتع به الادارة بوصفها سلطة عامة من حقوق واجتيازات علما ان هذا الاتجاه واجه نقدا من جانب كبير من فقهاء القانون العام لسببين هما :-

١- ان المرافق العامة في الوقت الحاضر لم تعد كلها مرافق ادارية بحته تخضع بشكل قاطع للنظام القانوني المقرر للمرافق العامة اذ توجد الى جوارها مرافق عامة اقتصادية تخضع لأحكام القانون الخاص في جانب من نشاطها ووسائل ادارتها مع احتفاظها بصفة المرفق العام .

٢- ان النظام القانوني الخاص بالمرافق العامة لا يطبق الا حيث يوجد مرفق عام ومعنى هذا ان لتطبيق هذا النظام هو نتيجة لثبوت خدمة المرفق العام للمشروع موضوع البحث وما لم يوجد مرفق عام فلا يكون هنالك محل لتطبيق النظام القانوني الخاص بالمرافق العامة ومتى كان الامر كذلك فان تعليق الاعتراف للمشروع بصفة المرفق العام على الخضوع للنظام القانوني الخاص بالمرافق العامة يبدو غير مقبول عقلا ومنطقا لان المفروض انه يجب ان تثبت هذه الصفة للمشروع اولا حتى يمكنه اخضاعه لهذا النظام القانوني الخاص . (٢)

١- د. محمد فؤاد مهنا ، مصدر سابق ، ص ٣٠١ .

٢- د. مازن ليلو ، القانون الاداري ، ط ٣ ، مطبعة جامعة دهوك ، ٢٠١٠ ، ص ١٠٧ .

## المطلب الثالث

### أنواع المرفق العام

لا تأخذ المرافق العامة صورة واحدة بل تتعدد أنواعها تبعاً للزاوية التي ينظر منها إليها ، فمن حيث طبيعة النشاط الذي تمارسه تنقسم إلى مرافق إدارية ومرافق اقتصادية ، ومرافق مهنية ، ومن حيث استقلالها تنقسم إلى مرافق ذات شخصية معنوية مستقلة ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن حيث نطاق نشاطها إلى مرافق قومية وأخرى محلية . ومن حيث مدى الالتزام بإنشائها تقسم إلى مرافق اختيارية ومرافق إجبارية . (١) وسيتم توضيحه :-

١. **المرافق الاقتصادية :-** بفعل الأزمات الاقتصادية وتطور وظيفة الدولة ظهر نوع آخر من المرافق العامة يزاول نشاطاً تجارياً أو صناعياً مماثلاً لنشاط الأفراد و تعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الخاصة ، وبسبب طبيعة النشاط الذي تؤديه هذه المرافق دعا الفقه والقضاء إلى ضرورة تحرير هذه المرافق من الخضوع لقواعد القانون العام . (٢) والأمثلة على هذه المرافق كثيرة ومنها مرفق النقل والمواصلات ومرفق توليد المياه والغاز ومرفق البري ، وقد اختلف الفقه حول معيار تمييز المرافق العامة الاقتصادية عن المرافق العامة الإدارية وعلى النحو التالي:-

أ- **المعيار الشكلي:-** يعتمد هذا المعيار على أساس شكل المشروع أو مظهره الخارجي فإذا اتخذ المشروع شكل المشروعات الخاصة كما لو تمت إدارته بواسطة شركة فإنه مرفق اقتصادي ، وبالعكس ذلك لو تمت إدارته بواسطة الإدارة أو تحت رقابتها وإشرافها وباستخدام أساليب السلطة العامة فهو مرفق عام إداري . (٣)

ب- **معيار الهدف :-** اتجه هذا المعيار إلى التمييز بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية على أساس الغرض الذي يستهدفه المرفق ، فالمرافق الاقتصادية تقوم بنشاط صناعي أو تجاري يهدف إلى تحقيق الربح مثلما هو الحال في المشروعات الخاصة . في حين لا تسعى المرافق الإدارية إلى تحقيق الربح بل تحقيق المنفعة العامة وإشباع حاجات الأفراد . غير أن هذا المعيار يتسم بالقصور من حيث أن الربح

١- د.عمار عوابدي ، القانون الإداري الجزء الأول ، ط٣ ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، ٢٠٠٥ ، ص٤٧ .

٢- د. محمد الصغير علي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤ ، ص٨٨ .

٣- د . عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، ط٢ ، الطبع منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥-٢٠٠٦ ، ص٤١٢ .

الذي تحققه المرافق الاقتصادية ليس الغرض الأساسي من إنشائها بل هو أثر من آثار الطبيعة الصناعية أو التجارية التي تمارسها فهي تستهدف أساساً تحقيق المنفعة العامة . كما أن المرافق الإدارية يمكن أن تحقق ربحاً من جراء ما تتقاضاه من رسوم تقوم بتحصيلها مقابل الخدمات التي تقدمها . (١)

**ج- معيار القانون المطبق:-** ذهب جانب من الفقه إلى التمييز بين المرافق العامة الاقتصادية والمرافق العامة الإدارية على أساس النظام القانوني الذي يخضع له المرفق فإذا كان يخضع لأحكام القانون الخاص اعتبر المرفق اقتصادياً وعلى العكس من ذلك إذا كان يخضع لأحكام القانون العام فهو مرفق عام إداري غير أن هذا المعيار غير سليم ولا يتفق مع المنطق لأن المطلوب هو تحديد نوع المرفق العام قبل إخضاعه لنظام قانوني معين، وليس العكس أي أن خضوع المرفق الاقتصادي لقواعد القانون الخاص هو نتيجة لثبوت الصفة الاقتصادية للمرفق كما أن خضوع المرفق العام للقانون الخاص مجرد قرينة على أن هذا المرفق ذو صفة اقتصادية ولكن لا يمكن الاعتماد عليها بثبوت هذه الصفة قطعاً .

**د - معيار طبيعة النشاط :-** ذهب رأي آخر من الفقه وهو الرأي الراجح إلى أن المرفق يكون اقتصادياً إذا كان النشاط الذي يقوم به يعد نشاطاً تجارياً بطبيعته طبقاً لموضوعات القانون التجاري، ويعتبر المرفق مرفقاً عاماً إدارياً إذا كان النشاط الذي يمارسه نشاطاً إدارياً ومما يدخل في نطاق القانون الإداري . وقد أخذ بهذا الرأي جانب كبير من الفقهاء ، ومع أن القضاء الإداري في فرنسا لم يعتمد معياراً واحداً منها وإنما أخذ بمعيار يقوم على فكرتين أو عنصرين :-

العنصر الأول :- ويعتمد على موضوع وطبيعة النشاط الذي يمارسه المرفق الاقتصادي الذي يتماثل مع النشاط الخاص .

العنصر الثاني :- يتعلق بالأساليب وطرق تنظيم وتسيير المرفق في ظل ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الصناعية . (٢)

١- د. علي محمد بدير وآخرون ، القانون الإداري ، ط ١ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ١٩٩٣ ، ص ١٤٢ .

٢- د . عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سابق ، ص ٤١٣ .

أما بخصوص القانون الذي تخضع له المرافق الاقتصادية فقد استقر القضاء الإداري على أن تخضع لقواعد القانون الخاص في نشاطها ووسائل إدارتها ، مع خضوعها لبعض قواعد القانون العام من قبيل انتظام سير المرافق العامة والمساواة بين المنتفعين بخدماتها وقابليتها للتغيير بما يتلائم مع المستجدات وتمتعها ببعض امتيازات السلطة العامة اللازمة لحسن أدائها لنشاطها مثل نزع الملكية للمنفعة العامة ، والاستيلاء المؤقت ، وينعقد الاختصاص في هذا الجانب من نشاطها لاختصاص القضاء الإداري . وبهذا المعنى فهي تخضع لنظام قانوني مختلط يجمع بين أحكام القانون الخاص والقانون العام معاً، إلا أن العمل قد جرى في القضاء الليبي على استثناء المرافق العامة الاقتصادية التي تدار من قبل الشركات والمنشآت العامة من تطبيق أحكام القانون الإداري فلم يعتبر العاملين فيها موظفين عامين كما أن الأعمال الصادرة منها لا ترقى إلى مرتبة القرارات الإدارية ويخضع نظامها المالي لحكام القانون الخاصة وتعتبر العقود التي تبرمها عقوداً خاصة . (١)

**٢. المرافق المهنية :-** وهي المرافق التي تنشأ بقصد توجيه النشاط المهني ورعاية المصالح الخاصة بمهنة معينة ، وتتم إدارة هذه المرافق بواسطة هيئات أعضائها ممن يمارسون هذه المهنة ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة مثل نقابات المهندسين والمحامين والأطباء وغيرها من النقابات المهنية الأخرى . (٢)

وقد ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية لمواجهة المشاكل التي كان يتعرض لها أصحاب هذه المهن والدفاع عنهم وحماية مصالحهم ، لا سيما في فرنسا التي ظهرت فيها لجان تنظيم الإنتاج الصناعي عام (١٩٤٠م) وتخضع هذه المرافق لنظام قانوني مختلط فهي تخضع لنظام القانون العام واختصاص القضاء الإداري في بعض المنازعات المتعلقة بنشاطها غير أن الجانب الرئيس من نشاطها يخضع لأحكام القانون الخاص فالمنازعات المتعلقة بنظامها الداخلي وعلاقة أعضائها بعضهم ببعض وشؤونها المالية تخضع للقانون الخاص ولاختصاص المحاكم العادية ، أما المنازعات المتصلة بمظاهر نشاطها كمرفق عام وممارستها لامتيازات السلطة العامة فتخضع لأحكام القانون العام واختصاص القضاء الإداري ومن ثم فإن المرافق المهنية تتفق مع المرافق العامة الاقتصادية من حيث خضوعها لنظام قانوني مختلط ،

١- د. نواف كنعان ، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان- الأردن ، ٢٠٠٢ ، ص ١٠١ .

٢- د. عدنان عمرو ، مصدر سابق ، ص ١٤٢ .

غير أن نظام القانون العام يطبق بشكل أوسع في نطاق المرافق المهنية ويظهر ذلك في امتيازات القانون العام التي يمارسها المرفق في حين ينحصر تطبيقه في مجال تنظيم المرافق الاقتصادية . (١)

### ٣- المرافق العامة الإدارية

يقصد بالمرافق العامة الإدارية تلك المرافق التي تتناول نشاطاً لا يزاوله الأفراد عادة أما بسبب عجزهم عن ذلك أو لقلّة أو انعدام مصلحتهم فيه، ومثالها مرافق الدفاع والأمن والقضاء وتخضع المرافق الإدارية من حيث الأصل لأحكام القانون الإداري، فعمالها يعتبرون موظفين عموميين وأموالها أموالاً عامة وتصرفاتها أعمالاً إدارية، وقراراتها تعد قرارات إدارية وعقودها عقوداً إدارية، وبمعنى آخر تتمتع المرافق العامة الإدارية باستخدام امتيازات السلطة العامة لتحقيق أهدافها إلا أنها قد تخضع في بعض الأحيان استثناءً لأحكام القانون الخاص، وذلك عندما يجد القائمون على إدارتها أن هذا الأسلوب يكفي لتحقيق أهداف المرفق وتحقيق المصلحة العامة. (٢)

---

١- د. عمار عوايدي ، مصدر سابق ، ص ٥٣ .

٢- د. نواف كنعان ، مصدر سابق ، ص ١٠٢ .

## المبحث الثاني

### التنظيم القانوني للمرافق العامة

يقصد بتنظيم المرفق العام وضع القواعد التي تنظم العمل في المرفق بعد انشائه وتحدد اقسامه الادارية وعلاقتها ببعضها وتبين الاحكام الخاصة بموظفيه وعمال وأساليب العمل الاداري التي يتبعها في مباشرة نشاطه وهل سيحتكر هذا النوع من النشاط ام سيسمح للنشاط الخاص بممارسته وعند ذلك من القواعد والاحكام المنظمة للمرفق العام ، ومن المتفق عليه ان السلطة الادارية تملك حق تنظيم المرافق العامة أي وضع القواعد المنظمة لسير هذه المرافق كما تقوم بتعديلها بما يتناسب مع التطورات والتغييرات وكذلك لها ان تلغي هذه القواعد تحقيقا للمصلحة العامة ويت ذلك بواسطة مراسيم او قرارات صادرة من مجلس الوزراء او من رئيس الدولة او الوزير المختص او أي عضو او رئيس اداري يملك اصدار هذه القرارات ، اما في حالة وجود نص في القانون او الدستور يشترط ان يكون تنظيم مرافق عامة معينة بقانون فيجب الالتزام بذلك النص وفي هذه الحالة لا يجوز التعديل انها بقانون كذلك كما تملك السلطة التشريعية الحق في اصدار قوانين تنظم بها المرافق العامة لان ما يملك الاكثر وهو انشاء المرافق العامة يملك الاقل وهو تنظيم هذه المرافق ومع ذلك فمن الافضل ترك تنظيم المرافق العامة للسلطة التنفيذية لأنها اكثر خبرة ودراية بمقتضيات الصالح العام ومستلزمات سير العمل في المرافق العامة بانتظام .(١) وسوف يتضمن هذا المبحث ثلاث مطالب وهي :-

المطلب الاول / انشاء والغاء المرافق العامة .

المطلب الثاني / طرق ادارة المرفق العام .

المطلب الثالث / المبادئ التي تحكم المرافق العامة .

---

١- د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الاداري ، دار الكتب للطباعة والنشر ، ١٩٩٦ ، ص ٨٧ .

## المطلب الاول

### انشاء والغاء المرافق العامة

سنتناول في هذا المطلب كيفية انشاء والغاء المرافق العامة وعلى النحو الاتي :-

#### الفرع الاول / إنشاء المرافق العامة

عندما تجد السلطة المختصة أن حاجة الجمهور تقتضي إنشاء مرفقاً عاماً لإشباعها ويعجز الأفراد عن ذلك ، فإنها تتدخل مستخدمة وسائل السلطة العامة وتنشئ المرفق العام وحيث إن إنشاء المرافق العامة يتضمن غالباً المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم لاعتمادها أحياناً على نظام الاحتكار الذي يمنع الأفراد من مزاوله النشاط الذي يؤديه المرفق وفي أحيان أخرى يقيدهم بممارسة نشاطات معينة بحكم تمتع المرافق العامة بوسائل السلطة العامة وامتيازاتها التي تجعل الأفراد في وضع لا يسمح لهم بمنافسة نشاطات هذه المرافق ولأن إنشاء المرافق العامة يتطلب اعتمادات مالية كبيرة في الميزانية لمواجهة نفقات إنشاء هذه المرافق وإدارتها فقد درج الفقه والقضاء على ضرورة أن يكون إنشاء المرافق العامة بقانون أو بناء على قانون صادر من السلطة التشريعية أي أن تتدخل السلطة التشريعية مباشرة فتصدر قانوناً بإنشاء المرفق أو أن تعهد بسلطة إنشاء المرفق إلى سلطة أو هيئة تنفيذية وكان هذا الأسلوب سائداً في فرنسا حتى عام ١٩٥٨ عندما صدر الدستور الفرنسي دون أن يذكر أن إنشاء المرافق العامة ضمن الموضوعات المحجوزة للقانون، وأصبح إنشاء هذه المرافق في اختصاص السلطة التنفيذية دون تدخل من جانب البرلمان إلا في حدود الموافقة على الاعتمادات المالية اللازمة لإنشاء المرفق مع ضرورة التنبيه إلى أن إنشاء المرافق العامة يتم بأسلوبين :- (١)

الأول :- أن تقوم السلطة المختصة بإنشاء المرفق ابتداءً .

الثاني :- أن تعمد السلطة إلى نقل ملكية بعض المشروعات الخاصة إلى الملكية العامة ، كتأميمها لاعتبارات المصلحة العامة مقابل تعويض عادل .

---

١- د . عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، ط١ ، دار الريحانة للنشر، الاردن ، ٢٠٠٢ ، ص١٨٦ .

اما في العراق فنلاحظ من خلال الاطلاع على الدساتير العراقية المتعاقبة تلاحظ الباحثة ان المشرع الدستوري لم يكن يمتلك فكرة موحدة واضحة عن المرافق العامة فهو يستخدم تعابير مثل " الدوائر" و " المصالح الرسمية " .... الخ بدلا من المرفق العام. (١)

الا ان المشرع قد ذكر بشكل صريح المرافق العامة وجعل سلطة الاشراف عليها لرئيس الجمهورية في دستور عام ١٩٧٠ فقد نصت المادة ان من بين الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية الاشراف على جميع المرافق والمؤسسات الرسمية وشبه الرسمية ومؤسسات القطاع العام وقد اعطى المشرع امكانية انشاء المرافق العامة الى السلطة التنفيذية بناء على القانون. (٢) حيث جاء في المادة (٨٦) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ ان من اختصاصات مجلس المحافظة " انشاء وتجهيز وادارة المرافق العامة للشباب وفق خطة الوزارة. (٣)

### الفرع الثاني / إلغاء المرافق العامة

بينما أن الأفراد لا يملكون إجبار الإدارة على إنشاء المرافق العامة ولا يستطيعون إجبارها على الاستمرار في تأدية خدماتها إذا ما قدرت السلطة العامة إن إشباع الحاجات التي يقدمها المرفق يمكن أن يتم بغير وسيلة المرفق العام أو لاعتبارات أخرى تقدرها هي وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة والقاعدة أن يتم الإلغاء بنفس الأداة التي تقرر بها الإنشاء ، فالمرفق الذي تم إنشاؤه بقانون لا يتم إلغاؤه إلا بنفس الطريقة وإذا كان إنشاء المرفق بقرار من السلطة التنفيذية فيجوز أن يلغى بقرار إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك وعندما يتم إلغاء المرفق العام فإن أمواله تضاف إلى الجهة التي نص عليها القانون الصادر بإلغائه ، فإن لم ينص على ذلك ، فإن أموال المرفق تضاف إلى أموال الشخص الإداري الذي كان يتبعه هذا المرفق أما بالنسبة للمرافق العامة التي يديرها أشخاص معنوية عامة مستقلة فإن مصير أموالها يتم تحديده من خلال معرفة مصدر هذه الأموال كأن تكون الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية الأخرى فيتم منحها لها . أما إذا كان مصدرها تبرعات الأفراد والهيئات الخاصة فإن هذه الأموال تأول إلى أحد المرافق العامة التي تستهدف نفس غرض

١- د. ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق ، ص ٩١ .

٢- انظر نص المادة (٥٧ / ف٤) من دستور العراق لعام ١٩٧٠ .

٣- انظر نص المادة (٨٦) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ .

المرفق الذي تم إلغاؤه أو غرضاً مقارباً له احتراماً لإرادة المتبرعين . (١) فقد صدر قانون المؤسسات العامة المرقم ١٦٦ لسنة ١٩٦٥ والذي ألغى بصدوره قانون المؤسسة الاقتصادية رقم ٩٨ لسنة ١٩٦٤. (٢) ومن الاسباب والمبررات من لإلغاء المرافق العامة ما يلي :-

- ١- ترك اشباع الحاجات العامة التي كان يتولاها المرفق العام للنشاط الخاص ويتحقق ذلك من خلال الخصخصة كمفهوم مقابل للتأميم وتعرف الخصخصة بأنها العملية التي يتم من خلالها تقليل دور الحكومة وزيادة دور القطاع الخاص .
- ٢- دمج مرفق عام مع مرفق عام آخر يمارس ذات النشاط او نشاطا مماثلا .
- ٣- اشباع حاجة جماعية عارضة ومؤقتة لا تتسم بطابع الديمومة حيث تحقق الغرض الذي انشأ المرفق من اجله .
- ٤- اسباب مالية حيث تقعر الدولة بدافع التوفير بأن الخدمة التي يقدمها المرفق العام ان يعهد بها الى مرفق عام آخر . (٣)

---

١- د. عدنان طعيمة ، مصدر سابق ، ص ٤٣ .  
٢- منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ١٢٠٠ في ١/١٢/١٩٦٥ .  
٣- اكثم وجيه عبد الرحمن سليمان ، تنظيم المرافق العامة دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة النجاح الوطنية ، ٢٠١٤ ، ص ٤٥-٤٦ .

## المطلب الثاني

### طرق ادارة المرفق العام

تتمتع الادارة بسلطة تقديرية في اختيار الطريقة التي تدير بها المرفق العام ولكن يؤثر في اختيارها عاملان :-

- ١- اتجاه الدولة وفلسفتها السياسية والاقتصادية .
- ٢- طبيعة بعض الانشطة تتطلب ان تدار بأسلوب معين ولا يمكن تصور ادارتها بطريقة معينة مثل مرفق الامن والدفاع والقضاء مثلا لا يصلح ان تكون ادارتهم الا بطريقة (الادارة المباشرة) واهم طرق ادارة المرافق ما يلي :-

#### الفرع الاول / طريقة الادارة المباشرة

تعني هذه الوسيلة في ادارة المرافق العامة قيام الهيئات العامة اي الدولة او الجماعات المحلية باستغلال مرافق عامة مباشرة مستخدمة في ذلك موظفيها واموالها ووسائلها القانونية مع تحملها جميع ما يمكن ان ينجم عنها بسبب ذلك من مخاطر ومسؤوليات وكانت هذه هي الطريقة الطبيعية التي تلجأ اليها الدولة لإدارة المرافق التقليدية بمعنى انها تظهر بصورة جلية في المرافق ذات الصبغة الادارية نظرا لأهميتها وارتباطها بالمصلحة العامة كما ان الافراد من جهتهم لا يتشجعون على تحمل مسؤولية أنشطة يكون نشاطها غير مألوف عندهم ولا يحقق في الغالب ارباحا ومكاسب مادية وينطبق هذا الوضع على الوزارات بمختلف انواعها وفي الوقت الحاضر اصبحت الكثير من المرافق الادارية تدار بهذه الطريقة وكذلك بعض المرافق الصناعية والتجارية متى وجدت الادارة ان من المناسب عدم ترك ادارتها لأشخاص القانون الخاص ، ولاشك ان هذا الاسلوب يسمح للإدارة بالإدارة المباشرة لنشاط المرفق ويوفر المقدرة المالية والفنية والحماية القانونية واستخدام اساليب السلطة العامة مما لا يتوفر لدى الافراد لكن الادارة المباشرة متقدمة من حيث ان الادارة عندما تقوم بالإدارة المباشرة للمرفق تنقيد بالنظم واللوائح والاجراءات الحكومية التي تعيق هذه المرافق عن تحقيق اهدافها في اداء الخدمات وأشباع الحاجات العامة ، ان هذا الاسلوب مهم بالنسبة للمرافق الادارية القومية بالنظر لخطورتها وتعلقها بسيادة وأمن الدولة والتي لا يمكن ان تدار بأسلوب اخر كما يعزف عن ادارتها الافراد لانعدام او قلة ارباحها .(١)

١- د. محمود ابو السعود ، القانون الاداري ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ٥٣ .

## الفرع الثاني / اسلوب المؤسسات العامة

المؤسسة العامة اسلوب اخر من اساليب ادارة المرافق العامة من قبل اشخاص عامة وهي تشبه طريقة ادارة المرافق العامة بالاستغلال المباشر من حيث انها ايضا مدارة من قبل الاشخاص العامة ولكن مع الفارق المتمثل في ان طريقة الاستغلال المباشر تعني الادارة المباشرة للمرفق العام من قبل اشخاص القانون العام ، بينما المؤسسة العامة تعني ذلك المرفق العام الذي يتمتع بالشخصية المعنوية ويكون لها بموجبها قدر من الاستقلال اتجاه الشخص العام الذي يرتبط به برابطة الخضوع لرقابته الوصائية ، ويبدو هذا الاسلوب كطريقة لتمكين المرافق العامة التي تحصل على الشخصية المعنوية ان تدير شؤونها وبصورة مستقلة عن السلطة العامة الادارية التي كانت تتبعها اصلا مما يحقق للمؤسسة العامة الاستقلال بإدارة شؤونها وتحقيق اغراضها ويبرز بجلاء الشق الاخر من اللامركزية الادارية هي اللامركزية المرفقية القائمة على استقلال المرافق العامة عن السلطات الادارية التي تتبعها ، وهكذا فالمؤسسات العامة هي من الاشخاص العامة المرفقية والمتخصصة في اشباع حاجات عامة معينة .(١) وسنتناول باختصار خصائص المؤسسة العامة :-

١- انه تقوم على تسير مرفق عام :- بمعنى انها تسير احد المرافق العامة والتي كان من الممكن ان تتولى تسييره الدولة بمفردها غير ان الدولة رأت انه من الافضل انشاء مؤسسة عامة مستقلة تتولى ادارة المرفق العام نيابة عنها ومثال ذلك المستشفيات والمؤسسات العامة تخضع لنفس القواعد الاساسية التي تحكم المرفق العام .

٢- خضوع المؤسسة العامة لمبدأ التخصص :- بمعنى ان المؤسسة العامة بحكم طبيعتها هي شخص اعتباري عام يتخصص في ادارة مرفق عام محدد بالذات او خدمة عامة نوعية يتخصص فيها فهو يتقيد في ممارسة اختصاصه وفقا للغرض المحدد في قانون انشائه .

٣- المؤسسة العامة لها شخصية اعتبارية مستقلة :- تعتبر شخصا اعتباريا يخضع كأهل عام للقانون العام ويترتب على الاستقلال الذي توفره الشخصية الاعتبارية من ناحية اولى ان يكون للمؤسسة العامة ذمة مالية مستقلة اي يكون لها ميزانية

---

١- محمود الاعرج ، القانون الاداري المغربي ، ج ١ ، العدد ٦١ ، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٤ .

مستقلة عن ميزانية الدولة ومن ناحية ثانية يمكن ان يخضع موظفو المؤسسة العامة للوائح خاصة بهم تنظم شؤونهم تعبيراً عن استقلال المؤسسة وللمؤسسة العامة حق التقاضي امام القضاء الاداري .

٤- خضوع المؤسسة العامة للرقابة او الوصاية الادارية :- بالرغم من تمتع المؤسسات العامة بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من اثار الا ان هذا لا يعني ان المؤسسات العامة تتمتع بالاستقلالية المطلقة بل يبقى هذا الاستقلال نسبي ، فالقاعدة العامة ان الادارة المركزية تمارس رقابتها على المؤسسات العامة ذلك ان القرارات الصادرة عن المؤسسة العامة لا تفلت من الرقابة من جانب الادارة المركزية .(١)

### الفرع الثالث / اسلوب الالتزام او الامتياز

تقوم الدولة بأسناد ادارة هذا المرفق الى شخص من اشخاص القانون الخاص سواء فرد او شركة عن طريق عقد يسمى عقد التزام او عقد امتياز لمدة محددة تنتهي بانتهاء العقد ويقوم الملتزم بتقديم امواله وموظفيه على مسؤوليته الخاصة مقابل تقاضي ارباح المشروع وعقد الالتزام عقد اداري بين الدولة وبين الجهة وبالتالي يخضع لإجراءات وشروط العقد الاداري ، ان هذا الاسلوب يصلح لإدارة المرافق الاقتصادية والصناعية والتجارية اما المرافق الادارية فلا تصلح كقاعدة عامة لأنها غير مربحة وبالتالي الافراد والشركات لا ينجذبون للاستثمار فيها ويترتب على ادارة المرفق بهذه الطريقة النتائج التالية :-

١- حقوق والتزامات الادارة :- للإدارة سلطة الاشراف والرقابة والتوجيه وان لم يذكر ذلك في العقد فهو حق مقرر للمصلحة العامة ولها سلطة تعديل العقد بإرادة منفردة وانهاء العقد للمصلحة العامة ولو لم يرتكب المتعاقد اي خطأ مع عدم الاخلال بحق المتعاقد .

٢- حقوق والتزامات المتعاقد(الملتزم) :- للملتزم الحصول على المقابل المادي المتفق عليه في العقد واي حقوق مالية تقرها نظريات اعادة التوازن المالي وفي المقابل يلتزم المتعاقد بتنفيذ خدمات المرفق على احسن وجه طبقاً للشروط المتفق عليها في العقد .(٢)

١- د. محمود رفعت عبد الوهاب ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٢٩-٣٣٠ .

٢- د. مازن ليلو ، مصدر سابق ، ص ١١٤-١١٦ .

وقد نظم المشرع العراقي هذه الطريقة في المادة والتي تنص على ان " التزام المرافق العامة عقد الغرض منه ادارة مرفق عام ذي منفعة اقتصادية ويكون هذا العقد بين الحكومة وبين فرد او شركة يعهد اليها باستغلال المرفق مدة من الزمن بمقتضى القانون ". (١)

#### الفرع الرابع / اسلوب الاستغلال المختلط (شركات الاقتصاد المختلط)

يقصد بأسلوب الاستغلال المختلط هو ادارة المرفق العام بواسطة شركة تجارية يساهم فيها كل من الافراد والسلطة العامة وتتخذ عادة صورة شركة المساهمة وتخضع للقانون التجاري ويتم انشائها بقانون كما هو الحال في انشاء المرافق العمومية ، وعليه فأنها تخضع لجميع المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية وبالنسبة الى خضوعها للقانون التجاري فانه يكون متعلقا بنشاطها وادارتها ، وعليه تتم ادارة المرفق العام من خلال هيئة مختلطة تتكون من اشخاص عامة واشخاص خاصة علما ان السلطة العامة تمتلك غالبية الاسهم والباقي يكون للأفراد ولهذا ظهرت هذه الطريقة لتفادي عيوب الاستغلال المباشر او الامتياز وإقامة نوع من التوازن بين الاشخاص العامة والاشخاص الخاصة والوصول الى ربح مفيد للطرفين ، ومنه نفرق بين شركات الاقتصاد المختلطة والشركة الوطنية لان هذه الاخيرة تكون السلطة العامة هي المساهمة والمالكة الوحيدة وازدادت اهمية هذه الطريقة في ادارة المرافق العامة لسببين :-

- ١- ينصب على اهداف تنسجم مع السياسة الاقتصادية التي تتبناها الدولة في الوقت الحاضر والمتمثلة في تشجيع استثمار رأس المال الوطني في الشركات ودعمها ورعايتها وفق ضوابط ومؤشرات خطط التنمية القومية والقرارات التخطيطية .
- ٢- ان هذا النمط من الادارة يعزز من رقابة الدولة الداخلية على المشروعات الاقتصادية باعتبار ان الرقابة الخارجية غير كفيلة في تحقيق اهداف الدولة في هذا المجال . (٢)

---

١- انظر نص المادة (٨٩١ ف ١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١  
٢- د. اعاد علي حمود القيسي ، الوجيز في القانون الاداري ، ط ١ ، دار وائل للنشر ، عمان ، ١٩٩٨ ، ص ١٨٦ .

## المطلب الثالث

### المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة

تنشأ المرافق العامة على اختلاف انواعها وتباين اشكالها لإشباع حاجات ذات نفع عام تهتم المواطنين وهي بذلك تخضع لمجموعة من المبادئ العامة التي تتفق مع وظيفتها في تحقيق المصلحة العامة ونتيجة لذلك ورغم تباين النظم القانونية التي تحكم سير هذه المرافق المختلفة حسب طبيعتها وما اذا كانت ادارية او اقتصادية او مهنية ... الخ فأنها تخضع جميعها لعدد من المبادئ العامة اللازمة لتحقيق مهمتها على افضل وجه لذا يعتبر سير المرافق العامة بانتظام واطراد اولى قاعدة تحكم سير المرافق العامة كما ان المرافق العامة من جهة ثانية تنشأ وتدار لمصلحة الجمهور بغير تفرقة او تمييز فلذا كان ولا يزال مبدأ المساواة للمنتفعين امام المرافق العمومية يعتبر تلك المبادئ ولما كانت الحاجات والخدمات التي تحدث المرافق العمومية من اجل اشباعها تختلف من دولة الى اخرى ومن وقت الى اخر بحسب الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ولهذا كان مبدأ مسايرة المرافق العامة للمقتضيات المستجدة ثالث القواعد التي تحكم سير المرافق العامة. (١)

### الفرع الاول / مبدأ سير المرفق العام بانتظام

تتولى المرافق العامة تقديم الخدمات للأفراد وإشباع حاجات عامة وجوهرية في حياتهم ويترتب على انقطاع هذه الخدمات حصول خلل واضطراب في حياتهم اليومية لذلك كان من الضروري أن لا تكتفي الدولة بإنشاء المرافق العامة بل تسعى إلى ضمان استمرارها وتقديمها للخدمات، لذلك حرص القضاء على تأكيد هذا المبدأ واعتباره من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري ومع أن المشرع يتدخل في كثير من الأحيان لإرساء هذا المبدأ في العديد من مجالات النشاط الإداري، فإن تقريره لا يتطلب نص تشريعي لأن طبيعة نشاط المرافق العامة تستدعي الاستمرار والانتظام ، ويترتب على تطبيق هذا المبدأ عدة نتائج منها : تحريم الإضراب ، وتنظيم استقالة الموظفين العموميين ونظرية الموظف الفعلي ونظرية

---

١- د. محمد بكر بوي ، الوجيز في القانون المغربي ، الكتاب الثاني ، نشاط الادارة وامتيازاتها ، بلا طبعة ، مراكش ، ١٩٩٤ ، ص ٨٣ .

الظروف الطارئة ، وعدم جواز الحجز على أموال المرفق وسيتم توضيح ذلك من خلال ما يلي :-

١- **تحريم الإضراب :-** يقصد بالإضراب توقف بعض أو كل الموظفين في مرفق معين عن أداء أعمالهم لمدة معينة كوسيلة لحمل الإدارة على تلبية طلباتهم دون أن تنصرف نيتهم إلى ترك العمل نهائياً وللإضراب نتائج بالغة الخطورة على سير العمل في المرفق وقد تتعدى نتائجها إلى الأضرار بالحياة الاقتصادية والأمن في الدولة وليس هناك موقف موحد بشأن الإضراب ، ومدى تحريمه فهناك من الدول التي تسمح به في نطاق ضيق غير أن أغلب الدول تحرمه وتعاقب عليه ضماناً لدوام استمرار المرافق العامة . (١) ولقد حرص المشرع العراقي على نوعية هذا المبدأ بمقتضى نص المادة (١٦٤) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة ترك عمله ولو بصورة الاستقالة أو امتنع عمداً عن واجب من واجبات وظيفته أو عمله متى ما كان من شأن تركه أو الامتناع أن يجعل حياة الناس في خطر أو اضطراباً أو فتنه بين الناس " . (٢)

٢- **تنظيم استقالة الموظفين :-** الاستقالة كأحد أسباب انتهاء خدمة الموظف بالإدارة تعني رغبة الموظف في ترك الخدمة نهائياً بإرادته قبل انتهاء المدة القانونية المحددة له وهي بذلك تختلف عن الإضراب وهو التوقف عن العمل مع التمسك بالوظيفة والأسباب التي قد تدعو الموظف للاستقالة عديدة فقد ترجع إلى اعتبارات موضوعية خاصة بالعمل وقد ترجع إلى ظروف الموظف الشخصية وإذا كان الشخص لا يجبر على تقلد الوظيفة كقاعدة عامة فإنه لا يمكن كذلك إجباره كقاعدة عامة أيضاً على البقاء فيها رغم إرادته وتعتبر الاستقالة عملاً مشروعاً وحقاً من حقوق الموظف العام غير أن الفقه والقضاء الإداري يرى أن هذا الحق مقيد بمدى تطبيق قاعدة سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، الأمر الذي يستوجب من الموظف عدم ترك المنصب قبل قبول هذه الاستقالة من الجهة المختصة أي أن علاقة الموظف بالمرفق العام لا تنقطع بمجرد اعلانه الصريح عن الاستقالة وإنما تنقطع هذه العلاقة عندما توافق

---

١- د . رمضان محمد سعيد ، الوسيط في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص ١١١ .

٢- انظر نص المادة (١٦٤) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ .

الإدارة على طلب الاستقالة . (١) وقد نظم المشرع العراقي هذا الموضوع بموجب نص المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .

**٣- نظرية الظروف الطارئة :-** تفترض نظرية الظروف الطارئة أنه إذا وقعت حوادث استثنائية عامة غير متوقعة بعد إبرام العقد وأثناء تنفيذه وخارجه عن إرادة المتعاقد وكان من شأنها أن تؤدي إلى إلحاق خسائر غير مألوفة وإرهاق للمتعاقد مع الإدارة فإن للإدارة أن تتفق مع المتعاقد على تعديل العقد وتنفيذه بطريقة تخفف من إرهاق المتعاقد وتحمل بعض عبئ هذا الإرهاق بالقدر الذي يمكن المتعاقد من الاستمرار بتنفيذ العقد فإن لم يحصل هذا الاتفاق فإن للقضاء أن يحكم بتعويض المتعاقد تعويضاً مناسباً . وهذه النظرية من خلق مجلس الدولة الفرنسي ، أقرها خروجاً على الأصل في عقود القانون الخاص التي تقوم على قاعدة " العقد شريعة المتعاقدين " ضماناً لاستمرار سير المرافق العامة وللحيلولة دون توقف المتعاقد مع الإدارة عن تنفيذ التزاماته وتعطيل المرافق العامة . (٢)

### الفرع الثاني / مبدأ قابلية المرفق للتغيير ومواكبة الظروف المستجدة

إذا كانت المرافق العامة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد وكانت هذه الحاجات متطورة ومتغيرة باستمرار فإن الإدارة المنوط بها إدارة وتنظيم المرافق العامة تملك دائماً تطوير وتغيير المرفق من حيث أسلوب إدارته وتنظيمه وطبيعة النشاط الذي يؤديه بما يتلاءم مع الظروف والمتغيرات التي تطرأ على المجتمع ومسايرة لحاجات الأفراد المتغيرة باستمرار ومن تطبيقات هذا المبدأ أن من حق الجهات الإدارية القائمة على إدارة المرفق كلما دعت الحاجة أن تتدخل لتعديل إدارتها المنفردة لتعديل النظم واللوائح الخاصة بالمرفق أو تغييرها بما يتلاءم والمستجدات دون أن يكون لأحد المنتفعين الحق في الاعتراض على ذلك والمطالبة باستمرار عمل المرافق بأسلوب وطريقة معينة ولو أثر التغيير في مركزهم الشخصي وقد استقر القضاء والفقهاء على أن هذا المبدأ يسري بالنسبة لكافة المرافق العامة أيّاً كان أسلوب إدارتها بطريق الإدارة المباشرة أم بطريق الالتزام ، كما أن علاقة الإدارة بالموظفين التابعين لها في المرافق علاقة ذات طبيعة لائحة فلها دون الحاجة إلى موافقتهم نقلهم من وظيفة إلى أخرى أو من مكان إلى آخر تحقيقاً لمقتضيات المصلحة

١- د. عمار عوادي ، مصدر سابق ، ص ٧٧ .

٢- د. عبد الفتاح ابو الليل ، الوجيز في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ١٧٧

العامة ومن تطبيقات هذا المبدأ أيضاً حق الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة دون أن يحتج المتعاقد " بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين " إذ أن الطبيعة الخاصة للعقود الإدارية وتعلقها بتحقيق المصلحة العامة، تقتضي ترجيح كفة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها، ومن مستلزمات ذلك أن لا تنقيد الإدارة بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين وأن تتمكن من تعديل عقودها لتتمكن من تلبية التغير المستمر في المرافق التي تديرها. (١)

وسلطة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية أثناء تنفيذها تشمل العقود الإدارية جميعها دونما حاجة إلى نص في القانون أو شرط في العقد وقد اعترف القضاء والفقه بهذه الفكرة ولاقت القبول تأسيساً على أن طبيعة احتياجات المرافق العامة المتغيرة باستمرار هي التي تقتضي بتعديل بعض نصوص العقد، على أن لا يمس هذا التعديل النصوص المتعلقة بالامتيازات المالية، وفي هذا الاتجاه يذكر الدكتور " سليمان الطماوي " إن الأساس الذي تقوم عليه سلطة التعديل مرتبطة بالقواعد الضابطة لسير المرافق العامة ومن أولها قاعدة قابلية المرفق العام للتغيير والمرفق العام يقبل التغيير في كل وقت متى ثبت أن التغيير من شأنه أن يؤدي إلى تحسين الخدمة التي يقدمها إلى المنتفعين وفكرة التعديل هي فكرة ملازمة للقاعدة السابقة . (٢)

وتتبع هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الإدارية القومية بصفة أساسية ويرجع ذلك إلى أهمية هذه المرافق واتصالها بسيادة الدولة كمرفق الأمن والدفاع والقضاء، وفي الوقت الحاضر أصبحت الكثير من المرافق الإدارية تدار بهذه الطريقة وكذلك بعض المرافق الصناعية والتجارية متى وجدت الإدارة أن من المناسب عدم ترك إدارتها لأشخاص القانون الخاص، ولا شك أن هذا الأسلوب يسمح للإدارة بالإدارة المباشرة لنشاط المرفق ويوفر المقدر المالية والفنية والحماية القانونية واستخدام أساليب السلطة العامة مما لا يتوفر لدى الأفراد لكن الإدارة المباشرة منتقدة من حيث أن الإدارة عندما تقوم بالإدارة المباشرة للمرفق تنقيد بالنظم واللوائح والإجراءات الحكومية التي تعيق هذه المرافق عن تحقيق أهدافها في أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة. (٣)

١- د . سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، نظرية المرفق العام وعمال الادارة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٢٧ .

٢- المصدر اعلاه ، ص ٢٨ .

٣- د. عدنان طعيمة ، مصدر سابق ، ص ٥٢ .

### الفرع الثالث /مبدأ المساواة بين المنتفعين

إن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة هو امتداد للمبدأ العام هو مساواة الأفراد أمام القانون والذي بات يمثل اليوم حقا من حقوق الإنسان وحقا دستوريا أعلنت عنه مختلف الدساتير ويترتب على هذا القول نتائج تتمثل في مبادئ فرعية هي المساواة المنتفعين من خدمات المرفق والمساواة في الالتحاق بالوظائف العامة ويقوم هذا المبدأ على أساس التزام الجهات القائمة على إدارة المرافق بأن تؤدي خدماتها لكل من يطلبها من الجمهور ممن تتوافر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي ويستمد هذا المبدأ أساسه من الدساتير والمواثيق وإعلانات الحقوق التي تقتضي بمساواة الجميع أمام القانون ولا تمييز بين أحد منهم غير أن المساواة أمام المرافق العامة مساواة نسبية وليست مطلقة ومن مقتضياتها أن تتوافر شروط الانتفاع بخدمات المرفق فيمن يطلبها وأن يتواجد الأفراد في المركز الذي يتطلبه القانون والقواعد الخاصة بتنظيم الانتفاع بخدمات المرفق ثم يكون لهم الحق بالمعاملة المتساوية سواء في الانتفاع بالخدمات أو في تحمل أعباء هذا الانتفاع وبمعنى آخر على الإدارة أن تحترم مبدأ المساواة بين المنتفعين متى تماثلت ظروفهم وتوافرت فيهم شروط الانتفاع التي حددها القانون ، أما إذا توافرت شروط الانتفاع في طائفة من الأفراد دون غيرهم . (١)

فإن للمرفق أن يقدم الخدمات للطائفة الأولى دون الأخرى أو أن يميز في المعاملة بالنسبة للطائفتين تبعاً لاختلاف ظروفهم كاختلاف رسوم مرفق الكهرباء والمياه بالنسبة لسكان المدينة وسكان القرى ومع ذلك فإن هذا المبدأ لا يتعارض مع منح الإدارة بعض المزايا لطوائف معينة من الأفراد لاعتبارات خاصة كالسماح للعجزة أو المعاقين بالانتفاع من خدمات مرفق النقل مجاناً أو بدفع رسوم مخفضة أو إعفاء أبناء الشهداء من بعض شروط الالتحاق بالجامعات أما إذا أخلت الجهة القائمة على إدارة المرفق بهذا المبدأ وميزت بين المنتفعين بخدماته فإن للمنتفعين أن يطلبوا من الإدارة التدخل لإجبار الجهة المشرفة على إدارة المرفق على احترام القانون ، إذا كان المرفق يدار بواسطة ملتزم ،فإن امتنعت الإدارة عن ذلك أو كان المرفق يدار بطريقة مباشرة فإن من حق الأفراد اللجوء إلى القضاء طالبين إلغاء القرار الذي أخل بمبدأ المساواة بين المنتفعين وإذا أصابهم ضرر من هذا القرار فإن لهم الحق في طلب التعويض المناسب. (٢)

١- د. عبد الفتاح أبو الليل ، مصدر سابق ، ص ١٧٩ .

٢- د. محمد علي جواد ، مبادئ القانون الإداري ، ط ١ ، جامعة بابل ، ٢٠٠١ ، ص ٧٣ .

## الخاتمة

يبدو المرفق العام من المواضيع الأساسية في القانون الإداري حيث أنه أخذ كمعيار لتحديد مفهوم هذا الأخير وعليه فإن المرفق العام يعتبر نواة القانون الإداري من الجانب القانوني ، إن ما يمكن أن نستخلصه مما سبق أنه لا يمكن أن يكون للمرفق العام مفهوم جامع ومانع وبشكل مجرد وحيادي إلا في ضوء الأهداف والغايات الإدارية ، الاجتماعية ، والاقتصادية التي تحدد له مسبقا ومع ضرورة تعيين الجهة التي تختص بإنشائه وهي كما سبقت الإشارة إليه تأرجحت في الفقه بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وقد تكون إلى هذه الأخيرة أقرب باعتبار أن إنشاء المرافق العامة يدخل في الإطار التنظيمي من جهة وتحقيق المصلحة العامة يتطلب سرعة الإنشاء والتنظيم من جهة ثانية إضافة إلى ذلك فإن سياسة الدولة هي التي تبني المرافق العامة لكن من المنطلق القانوني نجد أن المرافق العامة تنشأ تلقائيا بالاعتماد على ما يحتاجه الأفراد في المجتمع بغض النظر ودون الدخول في الجدل الفقهي حول أي السلطتين أولى بإنشاء المرافق العامة التشريعية أم التنفيذية فإن تسيير هذه المرافق يحتاج إلى أساليب وطرق تم حصرها .

### اولا / النتائج

- ١- النزاهة والتجرد في اتخاذ القرارات مستهدفة المصلحة العامة دون المصلحة الخاصة والالتزام بما يقضي به القانون .
- ٢- الاستقامة بعدم الخضوع لأي ضغط خارجي يمكن أن يؤثر على أداء المسؤول لوظيفته .
- ٣- الموضوعية في كل ما يتعلق بالوظيفة العمومية (تعيين، عقود، تعويضات ، امتيازات...) من حيث استناد الاختيار دائما على استحقاق المرشح .
- ٤- المسؤولية في التصرفات والقرارات.

## ثانيا / التوصيات

- ١- الالتزام الذي يفرض التشبث بهذه المبادئ والرقى بها وإعطاء المثل الأعلى في هذا الاتجاه .
- ٢- الالتزام بالقيم الأخلاقية وتحكم الإنسان في غرائزه ، يحقق المزيد من السعادة وهذا هو طريق الخير وإذا ما مات الضمير ماتت غرائز الإنسان بلا رادع وهذا هو طريق الشر .
- ٣- إرساء دعائم دولة القانون عن طريق إخضاع الدولة وإجبارها على احترام القانون بمفهومه الواسع بحيث تكون جميع تصرفاتها قانونية أولا ثم بعد ذلك حماية حقوق الأفراد وحررياتهم بحيث لا يمكن النيل منها إلا عند الضرورة القصوى وحفاظا على المصلحة العامة ولتحقيقها يجب على السلطات العامة أن تساوي في المعاملة بين جميع المواطنين المتوفرة فيهم نفس شروط الانتفاع من خدمات المرفق العام .

## المصادر

القران الكريم

الكتب

- ١- د. اعداد علي حمود القيسي ، الوجيز في القانون الاداري ، ط١ ، عمان ، دار وائل للنشر ، ١٩٩٨ .
- ٢- جورج فودال وبيار دولفولفيه ، القانون الاداري ، ج١ ، ترجمة : منصور القاضي ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ٢٠٠١ .
- ٣- د . رمضان محمد سعيد ، الوسيط في القانون الاداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٧ .
- ٤- د . سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ،الكتاب الثاني ،نظرية المرفق العام وعمال الادارة العامة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٩ .
- ٥- د . عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري(ماهية القانون الإداري – التنظيم الإداري – المرفق العام)، ط٢ ، الطبع منشأة المعارف الإسكندرية ، ٢٠٠٢ .
- ٦- د. عدنان طعيمة ، مواد القانون الاداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨
- ٧- د. عمار عوايدي ، القانون الإداري الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثالثة ، الجزائر، ٢٠٠٥ .
- ٨- د . عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الطبع منشأة المعارف الإسكندرية ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٥-٢٠٠٦ .
- ٩- د. علي محمد بدير وآخرون ، القانون الاداري ، ط١ ، بغداد ، المكتبة القانونية ، ١٩٩٣ .
- ١٠- د . عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، ط١ ، الاردن ، دار الريحانة للنشر، ٢٠٠٢ .
- ١١- د. عبد الفتاح ابو الليل ، الوجيز في القانون الاداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ .
- ١٢- د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الاداري ، الموصل ، دار الكتب للطباعة والنشر ، ١٩٩٦ .
- ١٣- د. محمد علي جواد ، مبادئ القانون الاداري، ط١ ، جامعة بابل ، ٢٠٠١ .

- ١٤- د. محمد الصغير علي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٤ .
- ١٥- د . مازن ليلو ، القانون الاداري ، ط٣ ، مطبعة جامعة دهوك ، ٢٠١٠ .
- ١٦- د. محمد فؤاد مهنا ، حقوق الافراد ازاء المرافق العامة والمشروعات العامة ، الاسكندرية ، مطبعة الشاعر ، ١٩٩٧ .
- ١٧- د. محمد بكر بوي ، الوجيز في القانون المغربي ، الكتاب الثاني ، نشاط الادارة وامتيازاتها ، بلا طبعة ، مراكش ، ١٩٩٤ .
- ١٨- د. محمود ابو السعود ، القانون الاداري ، القاهرة ، دار الثقافة الجامعية ، ١٩٩٩ .
- ١٩- محمود الاعرج ، القانون الاداري المغربي ، ج١ ، العدد ٦١ ، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية ، ٢٠٠٩ .
- ٢٠- د. محمود رفعت عبد الوهاب ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٥ .
- ٢١- د. نواف كنعان ، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان- الأردن ، ٢٠٠٢ .

#### ثانيا / الرسائل والاطاريح

- ١- اكثم وجيه عبد الرحمن سليمان ، تنظيم المرافق العامة دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة النجاح الوطنية ، ٢٠١٤ .

#### ثالثا / القوانين

- ١- دستور العراق لعام ١٩٧٠ .
- ٢- قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ .
- ٣- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ .
- ٤- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩

#### رابعا / الجرائد

- جريدة الوقائع العراقية العدد ١٢٠٠ في ١٢/١/١٩٦٥ .