المرفق العام

المحاضرة رقم 08

المرفق العام

يعد المرفق العام المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة وتتولاه الإدارة بنفسها أو بالاشتراك مع الأفراد، وتسعى من خلاله إلى إشباع الحاجات العامة.

1. ماهية المرفق العام

تعريف المرفق العام وعناصره، أنواع المرافق العامة

تعريف وعناصر المرفق العام

تعريف المرفق العام

هناك تعريفان للمرفق العام أحدهما ينطلق من المعيار الشكلي (العضوي) له والآخر ينطلق من المعيار الموضوعي (الوظيفي) له.

المعنى الشكلي: ويعني الجهاز الإداري الذي تنشئه الدولة لخدمة الاحتياجات العامة وتحقيقاً للصالح العام.

والمعنى الموضوعي: ويعني النشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجات عامة والذي يخضع لإشراف ورقابة الدولة.

عناصر المرفق العام

من التعريف السابق يتضح أن هناك ثلاثة عناصر يجب توافرها حتى يكتسب المشروع صفة المرفق العام

1- عنصر المنفعة العامة- وهو الهدف الموكل إلى المرفق الذي يقوم بالنشاط

2- عنصر السلطة العامة (الإدارة)- ارتباط المشروع بالإدارة، ورقابتها على سير العمل فيه.

3- عنصر وجود امتيازات السلطة العامة.

1: عنصر المنفعة العامة

لابد أن يكون الغرض من المرفق العام تحقيق المنفعة العامة وإشباع حاجات الأفراد أو تقديم خدمة عامة وهذه الحاجات أو الخدمات قد تكون مادية كمد الأفراد بالمياه والكهرباء أو معنوية كتوفير الأمن والعدل للمواطنين.

وعلى ذلك يعد تحقيق النفع العام من أهم العناصر المميزة للمرفق العام عن غيره في المشروعات التي تستهدف تحقيق النفع الخاص أو تجمع بين هذا الهدف وهدف إشباع حاجة عامة أو نفع عام.

ولا تفقد المرافق العامة صفتها بتحقيقها الربح، طالما أن هدفها الرئيس ليس ذلك وإنما تحقيق النفع العام كما أن تحصيل بعض المرافق لعوائد مالية لقاء تقديمها الخدمات إلى المواطنين كما هو الحال بالنسبة لمرفق الكهرباء لا يفقدها وصفها كمرافق عامة وإنما يعد ذلك من قبيل توزيع الأعباء العامة على كل المواطنين.

2: عنصر السلطة العامة (الإدارة)

تقوم الدولة بإنشاء المرافق العامة ويجب أن يكون نشاط المرفق العام منظماً من جانب الإدارة وموضوعاً تحت إشرافها ورقابتها، وخاضعاً لتوجيهها لضمان عدم انحرافه عن المصلحة العامة لحساب المصالح الخاصة.

3: وجود امتيازات السلطة العامة

يلزم لقيام المرافق العامة أن تتمتع الجهة المكلفة بإدارة المرفق العام بامتيازات غير مألوفة في القانون الخاص تلائم الطبيعة الخاصة للنظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة.

أنواع المرافق العامة

لا تأخذ المرافق العامة صورة واحدة بل تتعدد أنواعها تبعاً للزاوية التي ينظر منها إليها ويتم تقسيمها إلى أربعة أنواع، وفق الآتي:

1- من حيث طبيعة النشاط الذي تمارسه: تنقسم إلى مرافق إدارية ومرافق اقتصادية ومرافق مهنية.

2- من حيث استقلالها: تنقسم إلى مرافق ذات شخصية معنوية مستقلة ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

3- من حيث نطاق نشاطها: تنقسم إلى مرافق وطنية وأخرى محلية.

4- من حيث مدى الالتزام بإنشائها: تنقسم إلى مرافق اختيارية ومرافق إجبارية.

أولاً: المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها

تنقسم المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها او موضوع هذا النشاط إلى ثلاثة أنواع:

1- **المرافق العامة الإدارية:** ويقصد بالمرافق العامة الإدارية تلك المرافق التي تتناول نشاطاً لا يزاوله الأفراد عادة أما بسبب عجزهم عن ذلك أو لقلة 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 أخر تتمتع المرافق العامة الإدارية باستخدام امتيازات السلطة العامة لتحقيق أهدافها.

2- **المرافق العامة الاقتصادية:** بفعل الأزمات الاقتصادية وتطور وظيفة الدولة ظهر نوع أخر 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. والأمثلة على هذه المرافق كثيرة ومنها: مرفق النقل والمواصلات ومرفق توليد المياه والغاز ومرفق البريد.

الفرق بين المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الاقتصادية

اختلف الفقه حول معيار تمييز المرافق العامة الاقتصادية عن المرافق العامة الإدارية على النحو الآتي:

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 فانه مرفق اقتصادي، وبعكس ذلك لو تمت إدارته بواسطة الإدارة أو تحت رقابتها وإشرافها وباستخدام أساليب السلطة العامة فهو مرفق عام إداري.

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.

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.

د- **معيار طبيعة النشاط**: ذهب رأي أخر 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

3- 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.

2: المرافق من حيث استقلاليتها

تنقسم المرافق العامة من حيث استقلالها إلى مرافق تتمتع بالشخصية المعنوية أو الاعتبارية ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

1- المرافق العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية:

وهي المرافق التي يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية ويكون لها كيان مستقل كمؤسسة أو هيئة عامة مع خضوعها لقدر من الرقابة أو الوصاية الإدارية.

أمثلة: هيئة الاستثمار، الجامعات .

2- المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية:

وهي المرافق العامة الملحقة بأحد أشخاص القانون العام فإذا كان المرفق قومياً الحق بالدولة من خلال أحد وزاراتها المختلفة، وإذا كان المرفق محلياً الحق بأحد الوحدات المحلية (الولايةأو البلدية)

أمثلة: المستشفيات الحكومية تلحق بوزارة الصحة، ومديريات التربية والتعليم تلحق بوزارة التربية والتعليم.

3: المرافق العامة من حيث نطاق نشاطها

تنقسم المرافق العامة من حيث نطاق نشاطها إلى مرافق قومية ومرافق محلية.

1- **المرافق الوطنية:** يقصد بالمرافق الوطنيةتلك المرافق التي يتسع نشاطها ليشمل كل أقليم الدولة. كمرفق الدفاع ومرفق القضاء ومرفق الصحة.

ونظراً لعمومية وأهمية النشاط الذي تقدمه هذه المرافق فإنها تخضع لإشراف الإدارة المركزية في الدولة من خلال الوزارات أو ممثليها أو فروعها في المدن، ضماناً لحسن أداء هذه المرافق لنشاطها وتحقيقاً للمساواة في توزيع خدماتها.

وتتحمل الدولة المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب فيها المرافق القومية بحكم إدارتها لها والإشراف على شؤونها.

2- **المرافق المحلية:** ويقصد بها المرافق التي يتعلق نشاطها بتقديم خدمات لمنطقة محددة أو إقليم معين من أقاليم الدولة، ويعهد بإدارتها إلى الوحدات المحلية، كمرفق النقل، أو مرفق توزيع المياه أو الكهرباء وغيرها من المرافق التي تشبع حاجات محلية.

4: المرافق العامة من حيث مدى الالتزام بإنشائها

تنقسم المرافق العامة من حيث حرية الإدارة في إنشائها إلى مرافق اختيارية وأخرى إجبارية:

1- **المرافق الاختيارية:** الأصل في المرافق العامة أن يتم إنشائها بشكل اختياري من جانب الدولة. وتملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار وقت ومكان إنشاء المرفق ونوع الخدمة أو النشاط الذي يمارسه وطريقة إدارته.

ومن ثم لا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء مرفق عام معين ولا يملكون الوسائل القانونية التي يمكنهم حملها على إنشاء هذا المرفق أو مقاضاتها لعدم إنشائها له. ويطلق الفقه على المرافق العامة التي تنشئها الإدارة بسلطتها التقديرية اسم المرافق العامة الاختيارية.

2- **المرافق العامة الإجبارية:** إذا كان الأصل أن يتم إنشاء المرافق العامة اختيارياً فإن الإدارة استثناء تكون ملزمة بإنشاء بعض المرافق العامة عندما يلزمها القانون أو جهة إدارية أعلى بإنشائها ومثال ذلك إنشاء الإدارة لمرفق الأمن والصحة فهي مرافق إجبارية بطبيعتها وتهدف لحماية الأمن والصحة العامة وغالباً ما تصدر القوانين بإنشائها.