البحـــــــث الرابـــــع

المرافق العامة الوقفية
المرافـــــق العامـــــة الوقفيـــــة ..
دراســـة فقهيـــــة قانونيــة تأصيلية مقارنة

د. عبدالله بن علي كردم العبدلي

مستخلص الدراسة

تبين الدراسة أن المرفق العام الوقفي وصف لكل كيان خدمي يهدف إلى تحقيق مصالح عامة، ويتم تمويل نشأته وتشغيله من ريع الأوقاف، ويتمتع بتنظيم إداري ونظام قانوني خاص، كما أن للمرفق العام الوقفي خمسة عناصر أساسية هي:

- أنه مؤسسة عامة غير هادفة إلى الربح.
- يتم تمويل إنشائه وتشغيله من ريع ما يوقفه الأفراد عليه.
- يهدف إلى تقديم خدمات عامة مجانية.
- يخضع في عمليات استبدال أصوله وملكية أعيانه لأحكام الوقف.
- كما يخضع إداريًّا لإشراف الهيئة العامة للأوقاف.

وبينت الدراسة بعض النتائج المهمة المترتبة على توفر هذه العناصر الخمسة في المرفق العام الوقفي.

انتهت الدراسة في شأن تحديد الوظائف العامة الوقفية إلى إمكانية أدائها لنفس وظائف المرافق العامة الإدارية والاقتصادية والمهنية والوطنية.

وأن التنظيم الإداري للمرفق العام الوقفي له قواعد، من أهمها: استهداف الشأن العام، والتمتع بامتيازات السلطة العامة، وبالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة.

واقترحت الدراسة في شأن النظام القانوني للمرفق العام الوقفي خضوعه لنظام قانوني خاص يمزج بين قواعد القانون العام والخاص، ويراعي اعتبارات إنشائه من حيث اعتراف دولة الوقف بوجود خدمة عامة ذات نفع عام واجبة الإشباع عن طريق الوقف، ووجود قواعد نظامية تحدد الجهة المعنية بإدارته والرقابة عليه، ونظام المالي، كما يراعي كيفية وطريقة إلقائه وأساليب إدارته.

المقدمة

فتعد فكرة النفع العام هي الصفة المميزة للمرفق العام عن غيره من المنشآت والهيئات والمؤسسات الخاصة أو العامة، التي تقوم بنشاط ذي نفع عام[1] مقرونًا بغاية تحقيق الربح المادي؛ فإن فكرة النفع العام المجرد عن غاية تحقيق الربح تعدُّ المعيار الرئيس للتفرقة بين المرافق العامة الخدمية والوقفية، وبين غيرها من المرافق العامة الاقتصادية والتجارية التي تستهدف تحقيق الربح، والتي تقترب إلى حد كبير من النشاط الخاص في إدارتها بالأسلوب التجاري.

ومن وجهة نظر هذه الدراسة ارتبطت نشأة المرافق العامة واستمرار وجودها في الدولة الإسلامية بتشريع الوقف من عهد رسول الله ﷺ.

وللوقف أركان أربعة، هي: الصيغة، الواقف، المال الموقوف، المستحقون[2]، والركن الأخير يتنوع نوعين، هما: بعض الأشخاص المعينين بالذات أو بالصفات، وبعض الجهات ذات الغرض والنشاط الاجتماعي الخدمي الهادف إلى تحقيق المنفعة العامة، وإشباع الحاجات العامة للموقوف عليهم المعينين بالذات أو بالصفات دون تخصيص[3]، حيث ينعقد الوقف بإقرار الواقف -مثلًا- أن هذه العمارة موقوفة على سكنى طلاب العلم من دولة موريتانيا في الجامعة الإسلامية، أو بإقراره أن هذه العمارة موقوفة على المسجد النبوي الشريف؛ فالعمارة في الصورة الأولى، والثانية هي المال الموقوف، أما الموقوف عليه فإنه في الصورة الأولى أشخاص معينون بالوصف، وفي الصورة الثانية مرفق عام وقفي ينفق

(١) أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢م، ص ٢٦٨.

(٢) حاشية ابن عابدين، دار الكتب العلمية، بيروت، ص ٣٦٦ وما بعدها بتصرف.

(٣) المادة الأولى من نظام الهيئة العامة للأوقاف في المملكة العربية السعودية، رقم م/١١، وتاريخ ١٤٣٧/٢/٢٦هـ، والمادة الثالثة من القانون الاسترشادي الوقفي الصادر عن الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت، بالتعاون مع البنك الإسلامي للتنمية، بتكليف من المؤتمر السادس لوزراء الأوقاف والشؤون الإسلامية للدول الإسلامية، المنعقد في جاكرتا، إندونيسيا في أكتوبر ١٩٩٧م.

ريع العمارة في مصالحه وصيانته.

إن نشأة المرافق العامة في الدولة الإسلامية قد صاحبت تشريع الوقف وتطورت مع تطور رسالته في الحياة الاجتماعية، ومع تطور الحاجات العامة التي يضطلع الوقف بإشباعها، وذلك دون الوقوف عند حدود معينة لهذه الحاجات والمراد إشباعها، حيث تعددت أشكال هذه المرافق لتشمل المدارس والجامعات والمساجد والمستشفيات وغيرها من المرافق التي يعهد إليها بنشاط عام يهدف إلى تحقيق مصالح عامة، وإشباع حاجات عامة مجانية مجردة عن القيام بمهام تجارية هادفة إلى الربح.

إن إضافة صفة المرفق العام على الكيانات المستفيدة من ريع الأوقاف التي تقوم بنشاط يهدف إلى تحقيق مصالح عامة، وذلك بحسب المدلول الوظيفي للمرفق العام، وهذا المدلول الذي ينصرف إلى كل نشاط موضوعه تلبية احتياج عام، وهدفه تحقيق مصالح عامة[1]؛ فإن ذلك لا يعني التطابق التام بين المرافق العامة الوقفية والمرافق العامة التابعة للدولة المعاصرة، والخاضعة للنظام القانوني للمرافق العامة الذي ينتمي في قواعده الأساسية للقانون الإداري فيها، حيث يوجد بينهما معايير للتفرقة، تشمل: الماهية، والعناصر، والتكوين أو الإنشاء، والطبيعة، والوظائف، والتنظيم الإداري، والنظام القانوني الذي يخضع له كل نوع.

وسوف تعنى هذه الدراسة بمناقشة وتناول هذه المعايير.

أهمية موضوع البحث:

تكمن أهمية موضوع هذا البحث في:

١. أنه محاولة للتأصيل العلمي للخروج بتشريع الوقف من دائرة النفع الخاص للموقوف عليهم إلى دائرة النفع العام للمجتمع بأسره.

(١) .د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانوني الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٨٠م، ص ٢٢.

٢. أنه محاولة لتكييف علمي دقيق لمشروعات الوقف التي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة من جانبي التنظيم الإداري والنظام القانوني لها.
٣. أنه محاولة لتحديد تبعية المرافق العامة الوقفية وشروط خضوعها للنظام القانوني للمرافق العامة الاقتصادية التي تنشئُها الدولة وتخضعها لأحكام القانون الإداري، وتهيمن على عمليات إنشائها وتنظيمها وإلغائها.
٤. أنه محاولة لحسم الخلاف الذي قد يثور حول الأداة القانونية التي تتحقق بها عملية إنشاء وإدارة وتنظيم وإلغاء المرفق الوقفي، وهل هذه الأداة هي إرادة الواقف وشروطه، أم هي قواعد القانون الإداري النافذ في دولة الوقف.
٥. أنه محاولة للتأصيل العلمي لتنظيم إدارة المرفق الوقفي وصياغة القواعد القانونية التي تحكم بناءه الداخلي، ونظام الموظفين والعاملين فيه، وأسلوب إدارته اليومية، وتحديد الصلاحيات والاختصاصات لموظفيه، وعلاقته بالموقوف عليهم.
٦. أنه محاولة للتأصيل العلمي لمصير المرفق الوقفي في مرحلتي وجوده وإلغائه، ومن هو المسؤول عن تحديد هذا المصير، وهل يترك لشرط الواقف، أم يسند إلى الجهة المشرفة على الأوقاف في الدولة.

أسباب اختيار موضوع البحث:

١. غياب المواد النظامية المشجعة للواقفين لإنشاء مرافق عامة وقفية، وخاصة المرافق ذات الطابع الصناعي أو التجاري، التي تعنى بإنتاج وبيع السلع والخدمات الأساسية للفقراء، وتسهم في خفض نسبة التضخم في المجتمع، ومحاربة الغلاء، وزيادة الدخول الحقيقية للفقراء.
٢. بيان مدى مشروعية تدخل جماعات الواقفين في الشأن الاقتصادي أو

التجاري بإنشاء المرافق العامة الوقفية وتنظيمها.

٣. محاولة وضع قواعد عامة لتنظيم إنشاء وإدارة وعمر واستمرارية المرافق العامة الوقفية، وضمان تحقيق المساواة بين المتعاملين معها.

٤. بيان مدى سلطة إدارة المرفق العام الوقفي في تعديل قواعد تنظيمه وعمله، وحدود هذه السلطات بصفة خاصة عند مخالفة شروط الواقفين.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى:

١. صياغة المبادئ الأساسية لإنشاء المرافق العامة الوقفية وتنظيماتها الإدارية.

٢. الكشف عن طبيعة نشاط المرافق العامة الوقفية وأنواعها وأساليب إدارة كل نوع.

٣. تحديد معايير التفرقة بين المرافق العامة الوقفية والمرافق العامة الحكومية.

٤. بيان النظام القانوني للمرافق العامة الوقفية.

٥. تحديد حقوق والتزامات وضمانات المرافق العامة الوقفية.

منهج البحث:

لما كان هذا البحث ذا طابع مقارن يجمع بين تشريع الوقف في الفقه الإسلامي ومقاصده الاجتماعية والحضارية، وبين نظرية المرفق العام في الفقه القانوني فإن الباحث يرى أن يجمع بين:

١. **المنهج الاستدلالي** الذي يقوم على التسلسل المنطقي المنتقل من مبادئ شرعية أو قانونية مُسلّم بصحتها إلى قضايا تستخلص منها بالضرورة وفقًا لقواعد المنطق التي تقضي بصدق القضايا المستخلصة[1].

وسوف يستخدم الباحث هذا المنهج في التعريفات التي تتدرج بإضافة

(١) أ.د. أحمد عيساوي وآخرون، منهج البحث في العلوم الإسلامية، دار الكتاب الحديث، عمان، الأردن، ص ٥١ وما بعدها بتصرف.

صفات المرفق الوقفي إلى صفات المرفق الحكومي المتميز بينهما، وصولاً إلى الاستبدال على جواز تسمية جهة الواقف باسم المرفق العام.

كما سيستخدم كذلك في البحث عن القواعد والمبادئ العلمية ذات الصلة بتفسير نشأة وغاية المرفق الوقفي ونظامه القانوني، وكذا في تفسير وتطبيق القواعد القانونية العامة والمجردة للمرافق الحكومية على المرافق الوقفية.

٢. **المنهج التاريخي**[١]، الذي يقوم على تحليل وتفسير صيغة وقف مال بعينه على مصالح جهة بر ونفع عام، حيث لا يتصور أن تكون هذه الجهة إلا مرفقًا عامًا ينفق المال أو ريعه في مصالحه.

وسوف يستخدم هذا المنهج أساساً لفهم ماهية وعناصر وطبيعة المرفق الوقفي.

وبلا ريب فإنّ أهمية دراسة الحقائق التاريخية للوقف، وفهم ماضي أفكار الوقف وحقائقه ومؤسسته ونظمه سوف يساعد كثيراً في محاولات البحث التوصل إلى صياغة المبادئ الأساسية لإنشاء وتنظيم المرافق الوقفية، وذلك في ضوء دراسة ماضي وتاريخ الوقف.

٣. **المنهج الاستقرائي**[٢]، الذي ينطلق من تتبع الجزئيات الفرعية في تشريع الوقف فيما يخص جهات البر الموقوف عليها، للوصول إلى حقائق وقواعد كلية عامة، ثم إلى نظام قانوني خاص بالمرافق الوقفية، مدعومًا بأدلة وأسانيد شرعية وقانونية.

وعلى ذلك سوف يأخذ الباحث في هذا البحث بثلاثة مناهج علمية هي:

المنهج التاريخي، ومنهج الاستقراء، ثم منهج الاستدلال أو الاستنباط، حيث

(١) د. فاضلي إدريس، الوجيز في المنهجية والبحث العلمي، ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر، ط٢، ص ٢١٥.

(٢) د. أحمد حسين الرفاعي، مناهج البحث العلمي، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن، ١٩٩٨م، ص ٨٣.

تستوجب طبيعة هذا البحث المزج بين هذه المناهج الثلاثة للحصول على المعرفة اليقينية فيما سيتناوله البحث من مسائل جزئية.

هيكل البحث وخطته:

بمشيئة الله تعالى سوف يقسم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث رئيسة على النحو التالي:

المبحث الأول: المرافق الوقفية (ماهيتها - عناصرها - إنشاؤها)، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: ماهية المرفق العام الوقفي.

المطلب الثاني: عناصر المرفق العام الوقفي.

المطلب الثالث: إنشاء المرفق العام الوقفي.

المبحث الثاني: طبيعة المرفق العام الوقفي ووظائفه، وفيه مطلبان:

المطلب الأول: طبيعة المرفق العام الوقفي.

المطلب الثاني: وظائف المرفق العام الوقفي.

المبحث الثالث: التنظيم الإداري للمرفق العام الوقفي ونظامه القانوني، وفيه مطلبان:

المطلب الأول: التنظيم الإداري للمرفق العام الوقفي.

المطلب الثاني: النظام القانوني للمرفق العام الوقفي.

الخاتمة، تتضمن ملخصًا للبحث ونتائجه.

فهارس الموضوعات والمراجع والمصادر.

المبحث الأول

المرافق العامة الوقفية (ماهيتها - عناصرها – إنشاؤها)

تمهيد:

إن مصطلح المرفق العام قد ورد بلفظه في قوله تعالى: ﴿وَيُهَيِّئْ لَكُم مِّنْ أَمْرِكُم مِّرْفَقًا﴾ [الكهف: ١٦]؛ أي أمرًا ترتفقون به[١].

وفي مقاييس اللغة، والمعجم الوسيط بمعنى: كل ما يستعان به من الأشياء.

ويطلق الوقف في اللغة على الحبس والمنع[٢].

وقد اختلف فقهاء الشريعة الإسلامية في مفهوم الوقف، ورجح الباحث ما عرّفه ابن قدامة بأنه تحبيس الأصل وتسبيل الثمرة[٣].

ولم يرد المرفق العام عند فقهاء المسلمين بالمعنى الذي يقصده علماء القانون الإداري المعاصرون، وإنما ذكر الفقهاء له مجموعة أخرى من المعاني، من أهمها:

١. أنه كل ما لا غنى عنه للمسلمين.
٢. أنه كل ما فيه مصلحة خاصة أو عامة مما تمس الحاجة إليه.
٣. أنه كل ما لا يملكه أحد مما تطلب المنفعة من عينه، ولا يملك بالإحياء.

المطلب الأول: ماهية المرفق العام في الفقه الإسلامي وفقه القانون الإداري:

أولاً: ماهية المرفق العام في الفقه الإسلامي:

من الثابت أن فقهاء المسلمين عادة ما يتوافقون في تعريفاتهم للمصطلحات مع المعاني اللغوية الموضوعة لها، ومن هنا يلزم الوقوف أولاً على المعنى اللغوي

(١) تفسير القرآن العظيم، للإمام الحافظ أبي الفداء إسماعيل بن كثير الدمشقي، مراجعة: أحمد بن إبراهيم زهوة، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٤٢٧هـ/٢٠٠٦م، الطبعة الثانية، ص١١٣٥.

(٢) لسان العرب، ابن منظور، مادة: (و ق ف).

(٣) المغني، لأبي عبد الله محمد بن أحمد بن محمد بن قدامة، دار هجر ١٨٦/٦.

للمصطلح قبل الانتقال منه إلى المعنى الاصطلاحي.

المرفق في اللغة:

جاء في المصباح المنير[1]: المِرْفَق - بكسر الميم وكسر الفاء - هو ما ارتفق به كمسجد، وجمع المرفق مرافق.

وجاء في لسان العرب[2]: المِرْفَق والمَرْفِق والمَرْفَقُ ما استعين به، وقد تَرَفَّقَ به وارتفق.

وجاء في مقاييس اللغة[3]: مرافق البلاد كل ما ينتفع به الناس ويستعينون بها.

الارتفاق بالمنافع العامة في اصطلاح فقهاء المسلمين:

جاء في الأحكام السلطانية للماوردي[4]: الإرفاق (العام): هو ارتفاق الناس بمقاعد الأسواق وأفنية الشوارع وحريم الأمصار ومنازل الأسفار.

وجاء في نهاية المحتاج للرملي[5]: إنّ من أخذ من المسجد مكانًا للإفتاء، وهو أهل لذلك فهو أولى (به) من غيره.

وجاء في المغني لابن قدامة[6]: قال أحمد في السابق إلى دكاكين السوق -أي الأماكن المعدة للباعة غير الدائمين- غدوة؛ فهو له إلى الليل. وكان هذا في سوق المدينة في زمن رسول الله ﷺ، ولأنه سبق إلى ما لم يسبق إليه غيره، وإن كان الجالس يضيق على المارة لم يحل له الجلوس فيه، ولا يحل للإمام تمكينه بعوض ولا بغيره.

---

(١) المصباح المنير، أحمد الفيومي، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٩٧م، ص ٨٩.

(٢) لسان العرب، ابن منظور، مادة (ر ف ق) ٢٥٨/٣.

(٣) مقاييس اللغة، دار إحياء الكتب العربية، بيروت، مادة (ر ف ق).

(٤) الأحكام السلطانية للمارودي، دار الكتاب العربي، بيروت، ص ٣٢٠ بتصرف يسير.

(٥) نهاية المحتاج، محمد بن أحمد الرملي، مطابع مصطفى الحلبي، مصر، ١٣٨٦م ٣٤٥/٥.

(٦) المغني، ابن قدامة، مرجع سابق ٥٧٦/٥.

وجاء في المبدع لابن مفلح[1]: وما قرب من العامر وتعلق بمصالحه كطرقه وفنائه وسيل مائه ومرعاه ومحتطبه وحريمه لم يملك بالإحياء بغير خلاف نعلمه، وذكر القاضي أن منافع المرافق لا يملكها المحيي بالإحياء.

١- أنواع الارتفاق عند الفقهاء:

الارتفاق -الانتفاع- بالأموال والمنافع العامة المملوكة لكل الناس ملكية عامة، والمحظور خضوعها للملكية الخاصة، وهذا الارتفاق يعدُّ في حكم الإباحة العامة التي تسمح لكل فرد من الناس أن ينتفع بها طالما لم يلحق الضرر بغيره، أو يحول دون انتفاع غيره بها.

ولهذه المرافق العامة أربعة أحكام، هي:

أ. أنها مملوكة ملكية عامة، ومحظور وقوعها في الملكية الخاصة.

ب. المساواة بين جميع الأفراد في الانتفاع بها.

ج. ورود حق الاختصاص بالانتفاع المباشر بها لكل من سبق إليها، دون الحق في تملك رقبتها.

د. حق الدولة في تنظيم طريقة الاستفادة - الانتفاع - بها وفقًا للغرض الذي أعدت له[2].

٢- الارتفاق الخاص:

يكون بين الأملاك الخاصة عندما تكون العقارات كلها مملوكة ملكية خاصة، وحينئذ تنظم المرافق العامة وحقوق الارتفاق برضا الملّاك، وإذا تنازعوا تدخّلت الدولة بما يحقق المصلحة والعدالة بينهم، وذلك حيث يعرّف حق الارتفاق الخاص

(١) المبدع في شرح المقنع، إبراهيم بن محمد بن عبد الله بن مفلح، تحقيق: زهير الشاويش، المكتب الإسلامي ٢٥١/٥.

(٢) الأستاذ محمد سعيد محمد البغدادي، المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي، رسالة ماجستير، دار البصائر، مصر، ٢٠٠٨م، ص ٤٢٤ بتصرف يسير.

بأنه: «حق مقرر على عقار - يسمى العقار الخادم - لمصلحة عقار آخر[1] - يسمى العقار المخدوم - بسبب الجوار، ومن أمثلة حق الارتفاق الخاص: حق الشرب، وحق المسير، وحق المرور، وحق المَطَلّ »[2].

ماهية المرفق العام في فكر القانون الإداري:

تحتل نظرية المرفق العام في الفكر القانوني الإداري مكانة بارزة؛ نظرًا إلى ما يتفرع عنها ويرتبط بها، ويرجع إليها من أمور ومسائل قانونية إدارية تتعلق بالموظف العام، والعقد الإداري، والمسؤولية الإدارية، والمال العام، والأشغال العامة؛ نظرًا إلى أن الكثير من المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد والإدارة العامة والتي يناط بالقضاء الإداري مهمة الفصل فيها، وتطبيق قواعد القانون الإداري عليها تتعلق بتنظيم أو بسير أو بعلاقة الأفراد مع المرافق العامة[3].

وبالنظر إلى أن فكرة المرفق العام من أكثر المفاهيم القانونية غموضًا وإثارة للجدل؛ فإنه يتنازع تعريف المرفق العام في فكر القانون الإداري ثلاثة اتجاهات، حيث يوجد من شراح القانون من يعرّف المرفق العام وفقًا للمدلول أو المعيار المادي أو الوظيفي أو الموضوعي، وهو معيار النشاط الهادف إلى تحقيق منفعة عامة دون نظر إلى الجهة التي تنشئُهُ أو تشرف عليه، أو يقوم بنشاطه لحسابها، وسواء أكانت هذه الجهة هي الدولة أم أحد أشخاص القانون العام الأخرى، أم كانت من أشخاص القانون الخاص[4].

كما يوجد من شراح القانون من يعرّف المرفق العام استنادًا إلى المعنى أو المعيار العضوي، أو الشكلي الذي يقوم على اعتباره منظمة إدارية أو مصلحة عامة

(١) الأحكام السلطانية، أبو يعلى محمد بن الحسين الفراء، مكتبة القرآن بالقاهرة، ص ٢٠٨.

(٢) د. علي محيي الدين القره داغي، المقدمة في المال والاقتصاد والملكية والعقد، دار البشائر الإسلامية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩م، ص ٢٣٦ بتصرف يسير.

(٣) د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٦م، ص ٢٦٠.

(٤) د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، ص ٢٨.

أو وزارة تنشئُها الدولة وتهيمن على إدارتها، وتقوم بنشاط يستهدف تحقيق منفعة عامة للمواطنين[١].

إن المرفق العام يمكن تعريفه وفقًا لمعيار النشاط الذي يزاوله بأنه: كل نشاط يباشره شخص معنوي عام - الدولة أو إحدى هيئاتها أو مؤسساتها العامة - يستهدف تحقيق منفعة عامة بقصد إشباع حاجة عامة للأفراد[٢].

ووفقًا لهذا التعريف فإنه يخرج عن نطاق فكرة المرفق العام ما يلي:

- المشاريع التي تنشئها الدولة أو إحدى هيئاتها العامة بغرض تحقيق الربح وتمويل خزانتها[٣].
- سائر مشاريع النشاط الخاص التي لا تستهدف مباشرة تحقيق النفع العام وإشباع الحاجات العامة، حتى لو حققت ذلك بطريق غير مباشر.

كما يمكن تعريف المرفق العام وفقًا للمعيار الشكلي والعضوي بأنه: «الهيئة أو المصلحة التي تنشئها الدولة أو إحدى سلطاتها العامة، وتهيمن على إدارتها والإشراف عليها، وتضطلع بنشاط يهدف إلى تحقيق نفع عام أو مصلحة عامة، ويقصد إلى إشباع حاجات عامة للأفراد[٤].

وقد عرّفه بعضهم بأنه[٥]: «كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته، ويعمل بانتظام واستمرار، ويعتمد سلطات الإدارة العامة، ويقدم الخدمات العامة، ويسهم في صيانة النظام العام وخدمة المصلحة العامة».

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ص ٢٦٨.

(٢) د. محمد فاروق عبد الله، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر، ١٩٨٧م، ص ٦.

(٣) د. حسن محمد عواضه، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٧م، ص ٨٦.

(٤) أ.د سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، ١٩٧٣م، ص ٢٠.

(٥) د. خالد خليل الظاهر، النظام الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد بالرياض، ٢٠٠٩م، ص ٢٤٥.

ويرى الباحث إمكان تعريف المرفق العام بأنه: منشأة أو مشروع أو هيئة أو مؤسسة عامة، تقوم بنشاط ذي نفع عام، يهدف إلى إشباع حاجة عامة لأكبر عدد من مواطني الدولة، ويتمتع بقدر من السلطة الآمرة، تمنحها إياه قواعد القانون الإداري في مواجهة الأفراد المنتفعين بخدمات نشاطه[1].

ويرى الباحث أنه يلزم للوصول إلى التعريف الأقرب إلى الصحة للمرفق العام التفرقة بين ثلاثة أنواع من المرافق العامة، هي[2]:

١- **المرافق العامة الإدارية**، وهي في حقيقتها أجهزة إدارية عامة تتولى القيام بأحد أوجه نشاط الدولة في المجالات الاجتماعية، مثل أقسام ومراكز الشرطة والمستشفيات العامة والمدارس الحكومية والجامعات الحكومية وغيرها، وتتميز هذه المرافق بأربع خصائص رئيسة، هي[3]:

أ. تقديم خدمات مجانية أو شبه مجانية للأفراد.

ب. خضوع نشاطها وعلاقاتها بموظفيها والمنتفعين من خدماتها لأحكام القانون العام.

ج. ملكية الدولة التامة لها بما يمنع من الاستيلاء عليها أو توقيع الحجز الإداري عليها.

د. تمتعها بسيادة وسلطان الدولة في عقودها وقراراتها وحقها في فرض رسوم على خدماتها وجميع حقوق التقاضي.

٢- **المرافق العامة الاقتصادية**[4]، وهي جملة المشروعات الصناعية والزراعية والتجارية والسياحية والمالية التي تقيمها الدولة وتتملكها بالكامل لأغراض

(١) راجع في ذات المعنى: أ.د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٧٧م، ص ٣٦٨.

(٢) راجع في أنواع المرافق العامة: أ.د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المعارف بمصر، ١٩٧٨م، ص ٥٨٥ وما بعدها.

(٣) أ.د. ماجد راغب الحول، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية بالإسكندرية، ص ٣٧٩ بتصرف يسير.

(٤) أ.د عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩١م، ص ٣١٥، ٣١٦ بتصرف يسير.

التنميتين الاقتصادية والاجتماعية. ومن أمثلتها: السكك الحديدية والنقل الجماعي والبريد والبرق والهاتف والمياه والكهرباء والغاز وغيرها، ويتميز هذا النوع بخضوع نشاطه وعلاقاته لأحكام القانونين العام والخاص معًا.

٣- المرافق العامة المهنية، وهي الهيئات أو المنظمات التي تنظم شؤون مهنة أو طائفة معينة من المهنيين أو من المواطنين، وتتمتع في مواجهتهم ببعض الامتيازات وبعض سلطات القانون العام، وغالبًا ما تأخذ هذه الهيئات شكل النقابة، مثل نقابات الأطباء والصيادلة والمهندسين والمحامين والغرف التجارية والصناعية[١].

٤- وهناك تقسيمات أخرى للمرافق العامة لا يتسع المجال لذكرها، منها: المرافق العامة الوطنية، والمرافق المحلية، والمرافق التي تتمتع بالشخصية المعنوية والتي لا تتمتع بها[٢].

تطور فكرة المرفق العام:

في إطار فكرة القانون الإداري التقليدي لم يكن يعترف بالمشروع أو بالنشاط الذي يستهدف النفع العام وإشباع الحاجات العامة للمواطنين بصفة المرفق العام، إلا إذا توافرت فيه ثلاثة عناصر أساسية، هي:

١. إنشاء الدولة أو إحدى سلطاتها العامة له بناء على قانون أو قرار بقانون[٣].
٢. استهداف المرفق تحقيق نفع عام أو الوفاء بحاجة عامة للجمهور بصورة مباشرة.
٣. خضوع وتبعية المرفق العام لسلطة الدولة في إنشائه وإدارته وتنظيمه وإلغائه والرقابة عليه..

(١) أ.د. محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٩٢م، ص ٧٧ وما بعدها.
(٢) د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، ص ٢٧٤، مرجع سابق.
(٣) أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص ٢٦٩، مرجع سابق.

إلا أن فكرة المرفق العام في إطار فكر القانون الإداري الحديث قد تطورت[1]، فلم تعد المرافق العامة إدارية بحتة، ولم يعد نشاطها كله يخضع لقواعد القانون العام، فضلاً عن أن وسائل القانون العام أصبحت تستعمل لمصلحة النشاط الفردي إذا ما صار هذا النشاط له صلة بتحقيق النفع العام.

ووفقًا لهذا التطورأصبح العنصر الأساس في فكرة المرفق العام هو وجود المنفعة والخدمة العامة التي يهدف المنظم إلى أدائها، والتي يمكن أن تقوم الحكومة بمباشرتها، أو يقوم بها ملتزم تحت إشراف السلطة الإدارية المختصة في نطاق القانون العام[2].

ماهية المرفق العام الوقفي:

المرفق العام بكونه جهة موقوفًا عليها:

من المعلوم أن للوقف أربعة أركان رئيسة، هي: صيغة الوقف، والواقف، والمال الموقوف، والموقوف عليه.

وقد صنف فقهاء الشريعة الإسلامية الجهة الموقوف عليها إلى نوعين، تبعًا لتصنيفهم للوقف إلى ذري أو أهلي، وإلى وقف خير.

وقد عبّر الفقهاء عن هذه الجهة في الوقف الخيري بكونها جهة بر عامة معينة بالذات أو بالوصف، وهذا التعبير يتطابق في جوهره مع فكرة المرفق العام في القانون الإداري المعاصر؛ فإن كلاً من جهة البر العامة والمرفق العام منشآت أو مؤسسات اقتصادية تقوم بنشاط ذي نفع عام يوجه إلى إشباع حاجات عامة لكل المواطنين، أو لطوائف معينة بالوصف وغير محددة بالذات.

وبناء عليه لا يوجد ما يمنع من إطلاق مصطلح المرفق العام الوقفي على

(١) أ.د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، ص ٢٠، مرجع سابق.

(٢) د. خالد خليل الظاهر، النظام الإداري، ص ٢٤٥، مرجع سابق بتصرف يسير.

جهات البر العامة التي تُمَوَّلُ إقامتها وتشغيلها من الريع الذي تدره أعيان الأموال الموقوفة عليها، بحيث تُعَدُّ الأعيان مصدرًا للتمويل، بينما تُعَدُّ المرافق الوقفية طالبة أو متلقية للتمويل[1].

توجّه قوانين الوقف العربية في التعبير عن المرافق الوقفية بجهات البر العامة:

عرّفت المادة الأولى من نظام الهيئة السعودية العامة للأوقاف ذي الرقم م/١١ وتاريخ ١٤٣٧/٢/٢٦هـ الوقف العام بأنه: الوقف المشروط على أوجه بر عامة معينة بالذات أو بالوصف.

كما عرّفت الوقف الخيري بأنه: الوقف العام الموقوف على جهات خيرية عامة[2].

وعرّف القانون المصري ذو الرقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦م، ومن المرسوم بالقانون ذي الرقم ١٨٠ لسنة ١٩٥٢م الوقف الخيري بأنه ما كانت مصارفه على جهات نفع عامة معينة أو غير معينة[3].

وعرّفت الفقرة الأولى من المادة ١٢٣٤ من القانون المدني الأردني ذي الرقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦م الوقف الخيري بأنه: ما خصصت منافعه لجهة بر ابتداء[4].

وَعُنِيَتِ المادة الأولى من قانون الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية الأردني ذي الرقم ٣٢ لسنة ٢٠٠١م بتعريف الوقف الخيري بأنه ما خصصت منافعه لجهة

(١) أ.د. عطية عبد الحليم صقر، الوقف ودوره في تمويل المرافق العامة الخدمية عند عجز الموازنة العامة للدولة، بحث مقدم إلى المؤتمر الثالث للأوقاف بالجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة.

(٢) انظر: الأنظمة والقرارات الإدارية المتعلقة بالأوقاف في المملكة العربية السعودية، إعداد شركة الخضيري والهزاع (محامون ومستشارون)، إشراف فيصل بن محمد الخضيري، غرفة الشرقية، لجنة الأوقاف، الطبعة الثانية، ١٤٣٧هـ، ص ١٨٢.

(٣) انظر: موسوعة قوانين الوقف في مصر، إعداد: علي عيسى علي السيد، مطابع دار المعارف بمصر، ٢٠١٤م، ص ١٩، ٩١ بتصرف يسير.

(٤) انظر: د. منذر عبد الكريم القضاة، أحكام الوقف، دراسة قانونية فقهية مقارنة بين الشريعة والقانون، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، ٢٠١١م/١٤٣٢هـ الملحق الأول، ص ٢٠١.

بر ابتداء، كما عرّفت المادة الثالثة من القانون ذاته الأوقاف بأنها: الأراضي والعقارات والأموال المنقولة الموقوفة على جهة بر لا تنقطع ابتداء أو انتهاء، وتشمل المساجد والمقامات ودور الرفادة والمقابر وغيرها[1].

وعرّفت المادة الأولى من مدونة الأوقاف المغربية الصادرة في ٢٠١٠/٢/٢٣م الوقف بأنه: كل مال حُبِّسَ أصلُه بصفة مؤبدة أو مؤقتة، وخُصِّصَت منافعه لفائدة جهة بر وإحسان عامة أو خاصة[2].

كما عرّفت المادة ٥٠ من ذات المدونة الوقف العام بأنه: كل وقف خصصت منفعته ابتداء أو مآلاً لوجوه البر والإحسان وتحقيق منفعة عامة.

وعرّفت المادة الأولى من القانون الاسترشادي للوقف الصادر عن الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت بالتعاون مع البنك الإسلامي للتنمية بتكليف من المؤتمر السادس لوزراء الأوقاف والشؤون الإسلامية للدول الإسلامية المنعقد في العاصمة الإندونيسية جاكرتا في أكتوبر ١٩٩٧م، عرّفت الوقف الخيري بأنه: ما جعلت فيه المنفعة لجهة بر[3].

كما قسمت المادة الثالثة من القانون ذاته الوقف الخيري إلى نوعين[4]:

١. الوقف على الخيرات والمنافع العامة، وهي وفقًا لنص المادة السادسة من اللائحة التنفيذية لذات القانون: أوجه البر التي يستفيد منها المجتمع بأسره دون حصر أو تحديد للمستفيدين، مثل: المدارس والمستشفيات وغيرها من المرافق العامة التي يعم استخدامها جميع المواطنين.

(١) انظر: المرجع السابق نفسه، ص ٢٠٨.

(٢) انظر: د. مجيدة الزياني، مدونة الأوقاف المغربية، دار الأمان، الرباط، ١٤٣٥هـ، ص ٤١، والكتاب من منشورات الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت.

(٣) انظر: القانون الاسترشادي للوقف، النسخة التجريبية، من إصدارات الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠١٤م، مكتبة الكويت الوطنية للنشر.

(٤) انظر: القانون الاسترشادي للوقف، النسخة التجريبية، من إصدارات الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠١٤م، مكتبة الكويت الوطنية للنشر.

٢. الوقف الخيري على أشخاص محددين بالوصف لا بالاسم، مثل مرضى القلب، أو مرضى الفشل الكلوي، أو مرضى السرطان، أو طلاب العلم بجامعة كذا...

والمرفق الوقفي إنما هو:

١. منشأة أو مؤسسة خيرية غير حكومية وغير هادفة إلى الربح.
٢. تمويل إنشائها وتشغيلها من ريع وقفيات متنوعة الأغراض والأحجام.
٣. إدارتها بواسطة جهة إدارة خاضعة لرقابة الهيئة العامة للأوقاف.
٤. تهدف إلى تقديم خدمات مجانية أو شبه مجانية، وتحقيق نفع عام في عدد من المجالات الاجتماعية الدينية والصحية والتعليمية وغيرها.
٥. تخضع في نشاطها لإرادة الواقفين وشروطهم[1].
٦. تتحمل كامل المسؤولية عن حسن إدارة أموالها وأعيانها المادية.
٧. تتولى الهيئة العامة للأوقاف وضع تنظيمها الإداري، ونظامها القانوني بوصفها إحدى سلطات الدولة العامة، وبما يحقق المصالح العامة.

المطلب الثاني: عناصر المرفق العام الوقفي:

لما كان المرفق العام من وجهة النظر القانونية عبارة عن مشروع ذي نفع عام، أو صيغة من صيغ نشاط جهات الإدارة العامة، تتولى السلطات العامة إدارته مباشرة أو غير مباشرة؛ بهدف تحقيق مصلحة عامة، وإشباع حاجات عامة للمواطنين، ويتنوع بحسب تنوع طبيعة نشاطه ومجانية خدماته. فإن علماء القانون الإداري بما يتضمنه مفهوم المرفق العام من معاني وأهداف، ولتمييزه عن النشاط الخاص للدولة أو للأفراد الذي تتحقق من خلاله المصالح العامة بطريقة غير مباشرة قد جعلوا للمرفق العام ثلاثة عناصر رئيسة هي:

(١) راجع في نفس المعنى: د. إبراهيم البيومي غانم، الأوقاف والسياسة في مصر، دار الشروق بالقاهرة، ١٩٩٨م، ص ٦٦ وما بعدها.

١- التبعية المباشرة لإحدى سلطات الدولة العامة[١] في الإشراف على إنشائه والسيطرة على نشاطه، وفي إخضاعه لقواعد القانون الإداري، بحيث يلزم أن يتوافر فيه ما يأتي:

أ. خضوعه للنظام القانوني الذي يحكم إنشاء المرافق العامة في الدولة وإدارتها.

ب. خضوعه في تنظيمه وهيكلته وقواعد تسييره ونشاطه وعلاقاته بالآخرين وسبل الانتفاع بخدماته، وتعيين موظفيه والرقابة عليه لإدارة السلطة العامة التابع لها[٢].

والمعنى المقصود من هذا العنصر هو: أن يكون للسلطة العامة - جهة الإدارة العامة - المنشئة للمرفق القامة الكلمة العليا في إنشائه وإدارته وإلغائه، وفي إضفاء صيغة النفع العام على خدماته[٣].

٢- عنصر الهدف أو الغرض: يقتضي هذا العنصر إنشاء المرفق العام لتحقيق منافع أو مصالح عامة يفتقر المجتمع إلى تحقيقها لأفراده، بحيث لا تقتصر هذه الأهداف على فئة أو طائفة اجتماعية معينة، وينتهي غرض إنشائه بأداء هذه المنافع أو تلبيتها لطائفة المستفيدين المعينين منها.

كما يقتضي هذا العنصر لدى غالبية علماء القانون الإداري أن لا يهدف المرفق العام مباشرة إلى تحقيق الربح أو إلى منافسة المشروعات الخاصة في تحقيق الكسب المادي؛ حيث من المفترض أن يقدم المرفق العام خدماته للجمهور مجانًا، أو على أكبر تقدير مقابل رسوم رمزية تمثل التكلفة الحقيقية للخدمة، وذلك مع

(١) د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص ٢١٩، مرجع سابق بتصرف يسير.
(٢) د. غسان مدحت خير الدين، مدخل في القانون الإداري، ص ١٢٥، مرجع سابق.
(٣) د. ماجد راغب الحول، القانون الإداري، ص ٣٧١، مرجع سابق بتصرف يسير.

جواز تحقيق هامش ربح يسير يوجّه إلى صيانة المنشأة وتجهيزها[1].

٣- وأما العنصر الرئيس الثالث للمرفق العام فهو: النظام القانوني الخاص والمتميز الذي يحكم إنشاءه ونشاطه، أي نظامه الداخلي أو لائحته الداخلية، حيث يجب أن يخضع كل مرفق لنظام قانوني خاص يتناسب مع وظائفه، فإن ما يصلح من القواعد والأحكام والآليات لمرفق معين ربما لا يصلح لمرفق آخر؛ فمرفق القضاء أو مرفق الشرطة تقتضي طبيعة وظائفه ونشاطه الحياد والعدالة والاستقلال التام دون الخضوع لأية جهة أيًا كان نفوذها، وهذه الطبيعة تقتضي أن يكون له نظام قانوني خاص يختلف عن النظام القانوني الذي يحكم مرفق التعليم أو الصحة أو الضمان الاجتماعي[2] والبريد والنقل والطرق وغيرها.

غير أن هذا لا يمنع من خضوع جميع المرافق العامة لأحكام القانون الإداري في القواعد العامة والمبادئ الأساسية التي تحكم إنشاءها وتسييرها وعلاقاتها الداخلية بموظفيها وعمالها، وإلغاءها، حيث من المفترض أن تكون هذه القواعد المشتركة مغايرة لقواعد النظام القانوني الخاص بكل مرفق[3].

وإن هذه العناصر الثلاثة هي العناصر التي يلزم وجودها في المرفق العام، بحيث إذا تخلّف أحدها تخلف وصف المرفق العام عن النشاط الذي تقوم به الجهة الإدارية.

وعلى سبيل المثال: يمكن لنشاط الجمعيات الخيرية والدينية ومنظمات المجتمع المدني والأندية الرياضية والمنتديات الأدبية يمكن أن تلبي احتياجات عامة، وأن تحقق منافع ومصالح عامة، إلا أنه ومع هذه الاعتبارات يظل نشاطًا خاصًا من حيث شخص القائم به، ومن حيث خضوعه لأحكام القانون الخاص.

(١) د. حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، ص ٨٧، مرجع سابق بتصرف.

(٢) د. غسان مدحت خير الدين، مدخل في القانون الإداري، ص ١٤٢، مرجع سابق بتصرف.

(٣) د. محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام، دروس لطلبة دبلوم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة لعام ١٩٦٤، ص ١٦ وما بعدها بتصرف.

عناصر المرفق العام الوقفي:

يمكن للباحث تعريف المرفق العام الوقفي بأنه: «منشأة أو مؤسسة اقتصادية -طبية أو تعليمية أو إسكانية أو تجارية- تتمتع بالشخصية الاعتبارية، تنشئُها الهيئة العامة للأوقاف بكونها سلطة عامة وفقًا لنظام الهيئة من فائض أموال الأوقاف، وتستهدف تحقيق نفع عام للموقوف عليهم ولغيرهم بطريقة مباشرة، وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي والفني في تسيير أمورها، وتخضع في إنشائها وتنظيمها والرقابة عليها وتصفيتها للهيئة العامة للأوقاف».

ويمكن تحديد عناصر التعريف للمرفق العام الوقفي من وجهة نظر الباحث فيما يلي:

العنصر الأول: أخذه لشكل أو لصيغة المنشأة أو المؤسسة أو النشاط الخيري غير الحكومي وغير الهادف مباشرة إلى تحقيق الربح أو إلى منافسة النشاط الخاص.

العنصر الثاني: تمويل إنشائه وتشغيله من ريع ما وقفه أو يقفه الأفراد عليه من عقارات أو منقولات أو حقوق مالية.

العنصر الثالث: استهدافه تقديم خدمات مجانية أو شبه مجانية وتحقق نفعًا عامًا لجميع طوائف المجتمع أو لطوائف اجتماعية معينة بالوصف لا بالاسم في كل مجالات الخدمات الاجتماعية بما يتفق مع طبيعة كل مرفق.

العنصر الرابع: خضوعه لأحكام الوقف من حيث استبدال أصوله وأعيانه وشروط الواقفين، وملكية الأعيان باعتبار أن هذه الأحكام هي نظامه الخاص.

العنصر الخامس: خضوعه لإشراف الهيئة العامة للأوقاف بوصفها إحدى سلطات الدولة العامة من حيث إنشاؤه وتصفيته واستبداله والرقابة على موارده، وتنظيم تسييره وتحديد نشاطه، بحيث يكون للهيئة السلطة في إنشائه وفي إدارته

وفي إلغائه أو استبداله، بناء على سلطتها التقديرية عند عدم الحاجة إليه وزوال دواعي استمراريته في موالته لنشاطه، ومن أمثلة المرافق الوقفية التي اندثرت لعدم الحاجة إليها: أسبلة سقاية الماء في المدن، وأربطة إقامة الحجاج في مكة المكرمة والمدينة المنورة.

النتائج التي تترتب على توافر العناصر الخمس السابقة في المرفق العام الوقفي من وجهة نظر الباحث:

١. اعتبار المرفق العام الوقفي، سواء أكان مؤسسة علمية أم تعليمية، أم منشأة صحية علاجية أم غير ذلك، اعتباره منظمة مكونة من وسائل ومواد موقوفة مرتبة ترتيبًا إداريًا خاصًا لأداء منفعة عامة وتوفير خدمة عامة.

٢. اعتباره نشاطًا منظمًا تتولى الهيئة العامة للأوقاف مسؤوليات توجيهه ورسم سياساته ووضع خطط وبرامج تشغيله والرقابة على حسن نشاطه وحفظ أمواله.

٣. اعتبار الموظفين والعاملين فيه موظفين عموميين يخضعون في توظيفهم وامتيازاتهم ومسؤولياتهم لأحكام وقواعد القانون العام.

٤. اعتبار أموال المرفق العام الوقفي وممتلكاته أموالاً موقوفة على حكم ملك الله تعالى، لا تجب فيها الزكاة، ولا يجوز لأحد الاستيلاء عليها.

٥. اعتبار المرفق الوقفي مرفقًا عامًا حتى لو اقتصرت خدماته على الموقوف عليهم طالما كان الموقوف عليهم غير معينين بذواتهم، وطالما كانت خدماته متاحة للجميع.

٦. اعتبار المرفق الوقفي مرفقًا عامًا حتى لو تولى الواقف أو من ينيبه عنه إذا كان غرضه تحقق نفع عام وأداء خدمة عامة وإشباع حاجة جماعية مهمة في حياة أفراد المجتمع بصورة دائمة ومنتظمة، دون استهداف تحقيق

الربح على حساب ما يقدمه من خدمات.

٧. اعتبار المرفق الوقفي مرفقًا عامًا حتى لو تقاضى على بعض خدماته رسومًا أو إسهامات رمزية من المنتفعين بها، إما على سبيل تنظيم وترشيد الانتفاع بهذه الخدمات، وإما على سبيل الإسهام في تحمل جزء من تكاليف ونفقات تشغيله، طالما كانت هذه الرسوم أقل من تكلفة إنتاج وتقديم الخدمة لطالبيها.

٨. تمويل جميع نفقات المرفق العام الوقفي من ريع أعيان الأوقاف الموقوفة عليه، ومن موارده الخاصة كالرسوم التي للعوامل الإجتماعية مُنْطَلَقٌ كبير في تقديرها.

٩. يتركب العنصر المُمَيِّز للمرفق العام الوقفي عن غيره من مرافق الدولة من أربعة عناصر فرعية هي: تبعيته للهيئة العامة للأوقاف، وتمويله الخاص من ريع الأوقاف الموقوفة عليه، ومجانية الخدمات التي يقدمها للأفراد، واستهدافه لتحقيق النفع العام.

١٠. الشرط الجوهري في إنشاء المرفق العام الوقفي هو: وجود ضرورة أو حاجة اجتماعية إلى الخدمة العامة التي يهدف المرفق إلى إشباعها تحت إشراف جهة متخصصة وقصور الميزانية العامة للدولة عن إنشاء أو عن تسيير هذا المرفق، وعلى سبيل المثال: يوجد في كل دولة إسلامية عشرات الآلاف من المساجد والأراضي الخاضعة للهيئات العامة للأوقاف، والتي يعد وجودها وتشغيلها ضرورة دينية واجتماعية، وتنوء الميزانية العامة في غالبية الدول الإسلامية بأعباء نفقات تسييرها واستمراريتها، فهي تصلح نموذجًا للمرفق العام الوقفي.

المطلب الثالث: إنشاء المرافق العامة:

القاعدة العامة في فقه القانون الإداري أن إنشاء المرافق العامة مما يدخل السلطة التقديرية للدولة، تنشئُها أو لا تنشئُها طبقًا لإمكاناتها والظروف التي تمر بها[1]، غير أنه يجب على الدولة أن لا تسيء استعمال هذه السلطة، فتمتنع بالكلية عن إنشاء المرفق العام رغم الحاجة الماسة إلى وجوده، أو تحابي بعض المحافظات بالتوسع في إنشاء المرافق فيها على حساب حرمان المحافظات الأخرى.

غير أن هذه السلطة التقديرية لا تمنع من القول إنّ هناك مرافق عامة تجبر الدولة على إنشائها[2] وتقديم خدماتها بالمجان، كمرفق إطفاء الحرائق ومرفق الشرطة ومرفق القضاء.

متطلبات إنشاء المرفق العام:

إن إنشاء مرفق عام يعهد إليه بتحقيق حاجة عامة أو جماعية يلتزم توفر متطلبات رئيسة، هي:

١. وجود حاجة جماعية ملحة تبلغ مستوى عالياً من الأهمية في حياة المجتمع إلى خدمة عامة يقتضي تحقيقها تدخل الدولة لتوفيرها باستخدام وسائل القانون العام.

٢. ألا ينتج عن إقامة المرفق العام تهديدٌ خطيرٌ للنشاط الفردي، أو يقتضي فرض أعباء ضريبية باهظة على الأفراد لتوفير المال اللازم لإنشاء وتسيير المرفق[3].

٣. أن يصدر بإنشاء المرفق قانون من السلطة التنفيذية المختصة[4]، أو بناء

(١) د. القطب محمد القطب طبلية، نظام الإدارة في الإسلام، دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة، دار الفكر العربي بالقاهرة، ١٩٧٨م، ص ٢٤٩.

(٢) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٩٦م، ٥٩٦/٢ بتصرف يسير.

(٣) د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص ٢٣٠، مرجع سابق.

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص ٢٧٤، مرجع سابق بتصرف.

على قانون.

٤. عـزوف أو عجـز النشـاط الخـاص عـن إنشـاء المرفـق أو عـن تسـييره عـلى الوجـه الأكمـل رغـم وجـود المصلحـة العامـة التـي تقتـضي إنشـاءه(١).

٥. اعـتراف الحكومـة بـأن هـذا النشـاط بعينـه يأخـذ صفـة المرفـق العـام، فـإذا لم يحصـل هـذا الاعـتراف لهـذا النشـاط بصفـة المرفـق العـام؛ فإنـه يظـل مجـرد مـشروع عـادي، حتـى وإن كان يحقـق مصلحـة عامـة ويسـتهدف النفـع العـام، وذلـك مثـل الجامعـات الخاصـة التـي تتمتـع ببعـض امتيـازات السـلطة العامـة؛ كنـزع الملكيـة، أو التنفيـذ المبـاشر(٢)، حتـى لـو كان هـذا النشـاط ينـدرج في عـداد المرافـق العامـة الفعليـة، أو المرافـق العامـة بطبيعتهـا.

النتائـج المترتبـة علـى منـح النشـاط أو المنظمـة الإداريـة صفـة المرفـق العـام:

١. ثبوت حق الجهة الإدارية التي أنشأته ومنحته صفة المرفق العام في إلغائه.

٢. ثبـوت حـق الجهـة التـي أنشـأته في أن تكـون لهـا الكلمـة العليـا في إدارتـه بـكل مـا تنطـوي عليـه عمليـة الإدارة مـن مفاهيـم، وبصفـة خاصـة تحديـد مواصفـات الخدمـة التـي يقدمهـا المرفـق، ومقـدار رسـوم الانتفـاع بخدماتـه وتحديـد نشـاطه وتعيـين موظفيـه.

٣. خضوعـه لأحـكام القانـون الإداري، وتمتعـه بامتيـازات السـلطة العامـة(٣)، وذلـك فيـما لـه صلـة بالقواعـد والأحـكام المشـتركة التـي تحكـم نشـاط جميـع المرافـق العامـة، أمـا فيـما لـه صلـة بهـذا المـشروع أو النشـاط عـلى وجـه الخصـوص فإنـه يخضـع لمـا يناسـب طبيعتـه مـن النظـام القانـوني الخـاص بـه.

(١) د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دراسة تطبيقية، القاهرة، ٢٠٠٥م، ص ٤١٦ بتصرف.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ص ٣٧٣، مرجع سابق بتصرف.

(٣) المرجع السابق نفسه، ص ٣٧٦.

أحكام إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العامة في المملكة العربية السعودية:

لما كان مجلس الوزراء السعودي، واستنادًا إلى نصوص المواد من ١٩-٢٤ من نظامه الصادر بالأمر الملكي ذي الرقم أ/١٣ والتاريخ ١٤١٤/٣/٣هـ يملك السلطتين التنظيمية والتنفيذية معًا؛ فإن المادة ٢٤٥ من نظام المجلس قد أسندت إليه إنشاء المرافق العامة الوطنية، وذلك فيما نصت عليه بقولها: «للمجلس باعتباره السلطة التنفيذية المباشرة؛ الهيمنة التامة على شؤون التنفيذ والإدارة، ويدخل في اختصاصاته التنفيذية إحداث وترتيب المصالح العامة»[١].

ولما كانت المصالح العامة على نحو ما سبق مصطلحًا مرادفًا للمرافق العامة؛ فإن النص السابق يخوّل للمجلس باعتباره سلطة تنفيذية إنشاء المرافق العامة.

ومع صدور الأمر السامي الرقم ٧/ب/٦٦٢٩ والتاريخ ١٤٢٠/٥/٧هـ بإنشاء اللجنة الوزارية العليا للتنظيم والإصلاح الإداري؛ فإنه قد أسند إليها مسؤولية إحداث وترتيب المرافق العامة وإلغائها.

ويمكن القول: إن تنظيم المرافق العامة في المملكة العربية السعودية حق أصيل لمجلس الوزراء، وفقًا للمادة ٢٤ من نظامه، إلا أنه جرى تفويض لجنة الإصلاح الإداري في هذا الاختصاص، وذلك مع بقاء السلطة التقديرية في إنشاء وإلغاء المرافق العامة بيد مجلس الوزراء، ومع استمرارية حق مجلس الوزراء بصفته السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة واللوائح التنظيمية للمرافق العامة في المملكة[٢].

(١) موقع هيئة الخبراء بمجلس الوزراء على الشبكة العنكبوتية.

(٢) راجع في نفس المعنى: د. خالد خليل الظاهر، النظام الإداري، ص ٧٥٢-١٦٢، مرجع سابق.

أحكام إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العامة في الفقه الإداري الإسلامي:

المرفق العام يقصد به واحد من معنيين أو هما معًا، فهو قد يقصد به نشاط خدمي نفعي معين تقوم به جهات الإدارة العامة في الدولة تحقيقًا للصالح العام للمواطنين، وقد يقصد به في معناه الثاني المنظمة أو الهيئة أو المؤسسة أو المشروع الخدمي الذي يقوم بهذا النشاط.

فالمعنى العام للمرفق العام يتسع لكي يشمل كل مشروع إنتاجي أو خدمي تنشئُه إحدى جهات الإدارة العامة في الدولة، أو تشرف على إنشائه وإدارته، ويعمل بانتظام واستمرار، وتستعين به جهة إنشائه في إشباع الحاجات العامة للمواطنين، بناء على ما تملكه من سلطات عامة.

ولم تغب هذه المعاني عن مفهوم فقهاء المسلمين في حديثهم عن الارتفاق العام؛ فقد خصص الماوردي[1] الباب السادس عشر من كتابه: « الأحكام السلطانية » للحديث في الحِمَى والإرفاق، كما خصص أبو يعلى محمد بن الحسين الفراء الحنبلي[2] مبحثًا مستقلًا للحديث في الإرفاق.

وقد جاءت كلمة «الأرفاق» عند الماوردي بهمزة فوق الألف، وعند الفراء بهمزة تحت الألف.

وقد عرف الماوردي الأرفاق بما يفيد انتفاع الناس بكل ما يرتفق به وينتفع به من مرافق المكان وملحقاته وتوابعه، بما يدل على أن هناك قدراً مشتركاً بين تعريف الماوردي للمرفق العام وتعريف القانون الإداري الحديث له، وهو الانتفاع العام المباح بالمرفق، وهذا القدر المشترك هو جوهر ولب المرفق العام في الفكر

(١) الأحكام السلطانية للماوردي، ص ١٨٧.

(٢) الأحكام السلطانية للقاضي أبي يعلى الفراء، تحقيق محمد حامد الفقي، دار الكتب العلمية، بيروت، ص ٢٢٤.

القانوني الحديث.

غير أنه يلاحظ أن إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العامة في الفكر القانوني الحديث يعد صلب نشاط الإدارة العامة، وجوهر عملها، والأمر على خلاف ذلك في الفقه الإداري الإسلامي؛ فإن القاعدة العامة فيه أن إنشاء المرافق العامة لا ينفرد بيت مال المسلمين وحده بعبئها إلا إذا وجدت فيه أموال فائضة عن جهات استحقاقها، فإن عدمت فيه الأموال؛ أصبح إنشاء المرافق العامة من فروض الكفاية على كل المسلمين؛ كالجهاد[1] كل بقدر مكنته، وقد يكون الإنشاء فرض عين إذا كانت خدمات المرفق ضرورية لحياة العامة، ولا غنى للناس عنها.

المبحث الثاني

طبيعة المرفق العام الوقفي ووظائفه

المطلب الأول: طبيعة المرفق العام الوقفي:

تقدم أن المرفق العام في الفكر القانوني ينظر إليه من زاويتين، هما:

١. زاوية النشاط الذي تزاوله المنشأة أو المؤسسة النفعية أو الخدمية التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، والذي يستهدف تحقيق منفعة عامة بقصد إشباع حاجة عامة للأفراد.

٢. زاوية الكيان الإداري أو الهيكلي للهيئة أو المؤسسة التي تضطلع بالنشاط ذي النفع العام.

وتوضيحًا لذلك يمكن القول: إن الجامعة مرفق عام من حيث ما تزاوله وتؤديه من نشاط تعليمي ذي نفع عام، وهي مرفق عام من حيث كونها تتكون من مجموعة إدارات تتضافر جميعها في القيام بالنشاط التعليمي.

(١) الأحكام السلطانية، لأبي يعلى، ص ٢٥٢ بتصرف يسير.

وكذلك المرفق العام الوقفي هو:

١. منشأة أو مؤسسة اقتصادية تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة.

٢. تخضع في إنشائها وتنظيمها والرقابة عليها وتصفيتها للهيئة العامة للأوقاف.

٣. تمويل إنشائها وتشغيلها من فائض أموال الأوقاف.

٤. تستهدف تحقيق نفع عام، وتلبية حاجات عامة محققة لمصالح عامة.

٥. تخضع لنظام قانوني خاص.

وهذه العناصر الرئيسة الخمسة هي من وجهة نظر هذا البحث أهم العناصر المميزة لطبيعة المرفق العام الوقفي.

وتطبيقًا لذلك كان وقف المغفور له بإذن الله تعالى الملك عبد العزيز على المسجد الحرام بمكة المكرمة نموذجاً للوقف الخيري، يمكن النظر إليه على أنه:

١. نشاط إسكان منظم يدار من خلال مجموعة بشرية مزودة بوسائل مادية وقانونية للقيام به خدمة لحجاج بيت الله الحرام، وتمويلاً لنفقات وتجهيزات المسجد الحرام، باستخدام أساليب القانون الخاص في استخدام العمال، وفي إبرام العقود التجارية والمدنية وفي عمليات المحاسبة، وفي إدارة موارده المالية.

٢. نشاط يلبي احتياجات عامة لطوائف غير محصورة من الحجاج والمعتمرين على مدار السنين، ويحقق حاجات عامة لهم، كان يجب على الحكومة إشباعها لهم؛ بحكم مسؤوليتها عن إدار الحرم المكي وعن إدارة حشود الحجاج والمعتمرين، ويعجز الأفراد العاديون عن تحقيقها لهم، وتنوب الهيئة العامة للأوقاف عن الدولة والأفراد في القيام بهذه المسؤولية.

٣. نشاط يحقق مصلحة عامة، وهي صيانة المسجد الحرام وديمومة جاهزيته لاستقبال الحجاج والمعتمرين، وهي مصلحة يعم نفعها لملايين غير متناهية

من الحجاج والمعتمرين غير معلومي الهوية والجنسية.

٤. ولا يقدح في اعتبار هذا الموقف مرفقًا عامه أنه يحقق عوائد مالية ما دام الهدف المباشر من نشاطه هو تحقيق المصلحة العامة؛ فإن الأرباح أو العوائد المالية التي يحققها الوقف ليست هي الهدف المباشر له، وإنما هي أثر مترتب على طبيعة نشاطه بكونه وقفًا سكنيًا تجاريًا.

٥. نشاط يخضع في تشغيله وتسييره وإنشائه وبقائه وإدارته للهيئة العامة للأوقاف مباشرة أو غير مباشرة بكونها ممثلة للدولة في إدارة الوقف الخيري والنظارة عليه، أي أن السلطة في إقامة وإنشاء هذا المرفق الوقفي وفي تنظيمه وتشغيله وإدارته إنما هي لحكومة المملكة، وهي وحدها التي تملك اعتبار هذا النشاط مرفقًا عامًا، حتى لو عهدت في إدارته لهيئة خاصة.

٦. نشاط يخضع لنظام قانوني متميز يجمع في قواعده بين قواعد الوقف في الفقه الإسلامي، وقواعد المرفق العام في القانون الإداري، ولعل خضوع المرفق العام الوقفي لهذا النظام القانوني المتميز يشكل العنصر الرئيس في أي تعريف للمرفق العام الوقفي، وذلك حيث يتجه الرأي الذي نرجحه إلى اعتبار خضوع المرفق العام لنظام قانوني معين عنصرًا أساسيًا من عناصر تكوين المرفق العام[1].

ويقتضي خضوع المرفق العام الوقفي لنظام قانوني استثنائي ومميز يجمع بين قواعد الفقه الإسلامي للوقف، وقواعد القانون الإداري للمرافق العامة القول بأن يكون إنشاء المرفق العام الوقفي طبقًا لقواعد الفقه الإسلامي، وأن يُدارَ باستعمال وسائل القانون الإداري.

(١) أ.د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي بالقاهرة، ١٩٧٩م، الكتاب الثاني، ص ٢٤، ٢٤.

معايير تمييز المرافق العامة الوقفية من المرافق العامة الإدارية والاقتصادية العامة:

يمكن في هذه الدراسة التوصل إلى معرفة هذه المعايير عن طريق ما يأتي:

١. وجود نص في النظام الأساس للمنشأة أو المشروع الوقفي يحدد طبيعة نشاط هذا المشروع أو صفته، ويفصح عن كونه مرفقًا عامًا وقفيًا.

٢. إذا لم يوجد هذا النص فإنه يمكن اللجوء إلى طبيعة النشاط الذي يزاوله المشروع الوقفي، فإذا كانت طبيعة هذا النشاط أو كان موضوعه هو النفع العام والمصلحة العامة، وكان تمويل إنشائه وتشغيله من أموال الأوقاف؛ فإنه يكون مرفقًا عامًا وقفيًا.

٣. معيار الهدف أو الغرض من إنشاء المشروع؛ فإذا كان يهدف إلى تحقيق مصالح أو منافع عامة لأشخاص موقوف عليهم غير محددين بالذات، ومحددين بالوصف؛ مثل الطلاب الوافدين من خارج المملكة العربية السعودية في الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة مثلاً؛ فإنه يكون مرفقًا عامًا وقفيًا.

٤. معيار الهيئة التي تتولى إدار المشروع، فإذا كانت هي الهيئة العامة للأوقاف، كان المرفق مرفقًا عامًا وقفيًا.

٥. معيار الجهة التي أقامت وأنشأت وموّلت إقامة المرفق، فإذا كانت هذه الجهة هي الهيئة العامة للأوقاف، أو كان أحد الأغنياء قد أقامه بحجة وقف رسمية موثقة كان مرفقًا عامًا وقفيًا.

٦. معيار النظام القانوني الذي يخضع له المرفق في إنشائه وتشغيله وتمويله وإدارته، فإذا كان هذا النظام يجمع بين قواعد الفقه الإسلامي للوقف وبين قواعد القانون الإداري للمرافق العامة، كان هذا المرفق مرفقًا عامًا وقفيًا.

ويجب لاعتبار المرفق العام الوقفي مرفقًا عامًا أن يخضع للسلطة العامة

للدولة أو من تنيبه عنها لإدارته والرقابة عليه، والتفتيش على أعماله ونشاطه، حيث يعد ذلك من قبيل الضبط الإداري لكل ما يوجد في الدولة من أنشطة ومشروعات ذات نفع عام.

المطلب الثاني: وظائف المرفق العام الوقفي:

في فقه القانون الإداري أن المرافق العامة التي تنشئُها السلطات العامة تتنوع وتنقسم إلى أنواع أو تقسيمات متعددة، وأهم تقسيم للمرافق العامة ينبني على أساس طبيعة نشاطها، والمرافق العامة وفقًا لهذا المعيار تنقسم إلى:

١. مرافق عامة إدارية.
٢. مرافق عامة اقتصادية.
٣. مرافق عامة مهنية أو نقابية.
٤. مرافق عامة وطنية ومحلية أو بلدية.
٥. مرافق عامة اختيارية وأخرى إجبارية.
٦. مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، وأخرى لا تتمتع بالشخصية المعنوية[1].

ولكل نوع من هذه الأنواع وظائف منوطة به، ولكن إلى أي نوع من هذه الأنواع تنتمي المرافق العامة الوقفية.

إن المرافق العامة الوقفية تجمع بين صفات وخصائص ووظائف جميع هذه الأنواع الآنفة الذكر، ولبيان ذلك يمكن القول:

أولاً: إن المرافق العامة الوقفية مرافق إدارية غير سيادية، أي أنها لا صلة بها بأعمال السيادة، وهي طائفة الأعمال التي لا تخضع فيها السلطة التنفيذية القائمة بها لرقابة القضاء الإداري، حيث لا يتصور أن يؤدي المرفق الوقفي

(١) أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ص ٣٨٢، مرجع سابق.

وظائف الدفاع الوطني والشرطة والقضاء.

وإنما من المتصور أن يمارس المرفق العام الوقفي نشاطًا يصير في ذاته من صميم نشاط الدولة، التي يمكن للسلطة القائمة عليها أن تستخدم في إدارتها أساليب القانون العام، وأن تطبق قواعد القانون الإداري على إدارتها والاعتداء عليها[1]، ولكن ليس بالضرورة جعل العاملين في المرافق العامة الوقفية موظفين عموميين، أو أن تكون أموالها من الأموال العامة.

ومن أبرز مجالات النشاط التي يمكن للمرافق الوقفية ممارستها من وجهة نظر الباحث:

١. مجالات التعليم والبحث العلمي بجميع أنواعه ومراحله (مدارس ومعاهد وجامعات).

٢. مجالات الصحة المجانية وشبه المجانية[2]، ومعامل الأبحاث الدوائية والصحية.

ومن المتصور عند خلع صفة المرافق العامة الإدارية على المرافق الوقفية أن تتمتع بالخصائص والمزايا التالية:

١. عدم جواز الاستيلاء عليها إلا من جانب السلطة العامة في الدولة وبصفة مؤقتة ولأغراض النفع العام، أو في مقابل تعويض عادل إذا كان الاستيلاء دائمًا.

٢. خضوع المنازعات التي تثار بمناسبة نشاطها لأحكام القانون الإداري، ولاختصاص القضاء الإداي، ما عدا النشاط الخاص الذي تمارسه لصالح الموقوف عليهم المعينين بالاسم؛ فإنها تخضع فيه لشروط الواقفين، ولاختصاص القضاء العادي.

(١) د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، ص ٠٨ بتصرف، مرجع سابق، وراجع كذلك: أ.د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، القاهرة، ٨٧٩١م، ص ٩٣٥ بتصرف، وراجع: أ.د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية، ص ٣٩٢ بتصرف.

(٢) برسوم رمزية.

٣. جعل العقود التي تبرمها بمقتضى ممارستها لنشاطها عقودًا إدارية.

٤. خضوع جهة إدارتها لإشراف ورقابة الهيئة العامة للأوقاف سلطةً عامةً.

٥. اكتساب الموقوف عليهم المنتفعين بالذات أو بالصفة من هذه المرافق مركزًا تنظيميًا لا تعاقديًا، بما يتيح لهم استعمال الحقوق التالية:

أ- استمرارية الانتفاع بمنافع هذه المرافق الوقفية.

ب- اتخاذ كل ما يضمن سير هذه المرافق بانتظام واضطراد.

ج- مساواتهم مع الآخرين في الانتفاع بهذه المرافق.

د- طلب التعويض عن أية أضرار ناتجة عن امتناع المرفق عن تقديم الخدمة لهم .

٦. خضوع المرافق العامة الوقفية لنظام قانوني مزدوج يسمح بتفعيل قواعد القانون العام فيما يتصل بأوجه النشاط التي يكون من صالح المرفق استخدام وسائل القانون العام فيها(١)، وتفعيل قواعد الوقف في الفقه الإسلامي فيما يتصل بعمليات الإنشاء والنظار، والإلغاء، والعلاقة مع الموقوف عليهم، والاستبدال، واحترام شروط الواقفين.

ثانيًا: كما يمكن أن تنتمي المرافق العامة الوقفية إلى طائفة المرافق العامة الاقتصادية (الصناعية والتجارية)، التي يكون موضوع نشاطها ذا طبيعة اقتصادية أو استثمارية غير خدمية، وذلك مثل: مرافق تحلية وتعبئة مياه البحار، ومرافق جمع وتدوير مخلفات القمامة، ومرافق نقل الحجاج والمعتمرين دوليًا بالسفن والطائرات والسيارات، وداخليًا بالسيارات، ومرافق إقامة وتشغيل الفنادق والدور الخاصة بإسكان الحجاج والمعتمرين والزوار، وغيرها من المرافق التي يتصف نشاطها بالطابع التجاري أو الصناعي المماثل

(١) تعرف هذه الوسائل بامتيازات السلطة العامة، أو بامتيازات القانون العام، ومنها الحق في إصدار الأوامر والقرارات الملزمة للأفراد دون رضاهم، وحق الحصول على حقوقها قبل الأفراد بالتنفيذ المباشر دون حكم قضائي، وعدم جواز الحجز على أموالها.

لنشاط الأفراد في المشروعات الخاصة التي تستخدم ذات أساليب ووسائل الإدارة والمحاسبة والميزانية في المشروعات الخاصة على سبيل الأصل، وليس على سبيل الاستثناء.

النظام القانوني الذي يخضع له المرفق العام الوقفي التجاري أو الصناعي:

يخضع هذا المرفق فيما يتصل بإنشائه وإدارته واستبدال أصوله وأعيانه وعلاقته بالموقوف عليهم المعينين بالاسم، أو بالصفة لقواعد الفقه الإسلامي، أما فيما يتصل بنشاطه وعقوده وتعاملاته مع غير الموقوف عليهم فإنه يخضع فيها لقواعد الهيئة العامة للأوقاف، وأنظمة الاستثمارات النافذة في دولة موقع المرفق، ويختص القضاء المدني بالفصل في المنازعات الناشئة بينه وبين المتعاقدين والمتعاملين معه، بمن فيهم العاملون فيه، كما تكون مسؤوليته عن الأضرار الناشئة عن نشاطه مسؤولية مدنية تختص بالفصل فيها المحاكم المدنية، وليست مسؤولية إدارية يختص بها القضاء الإداري التي تحكم سير المرافق العامة الإدارية، التي تنشئُها الدولة، حيث يرى الباحث إمكان بل ولزوم خضوعها لثلاثة أحكام رئيسة، هي:

١. مبدأ أو قاعدة دوام سير المرفق العام الوقفي بانتظام واضطراد بكونه مبدأ جوهريًا تمليه طبيعة إنشاء المرفق الوقفي ليكون صدقة جارية، وبكونه يؤدي خدمات ضرورية للموقوف عليهم، ولكل طوائف المجتمع؛ تحقق حاجاتهم الأساسية، حيث تقتضي هذه الاعتبارات ضمان سير المرفق الوقفي بانتظام واضطراد دون انقطاع.
٢. مبدأ أو قاعدة المساواة بين الموقوف عليهم وبين غيرهم في الانتفاع بخدمات المرفق الوقفي، سواء أكانت في المعاملة أو في الحقوق والواجبات،

متى ما توافرت في المنتفع شروط الانتفاع التي نص عليها النظام الأساس للمرفق، وذلك مع إمكان إعطاء الأولية للموقوف عليهم المعنيين بالذات أو بالصفة في الانتفاع بحسب شرط الواقف، وتفضيل بعضهم على بعض بناء على اختلاف مراكزهم القانونية، وعلى سبيل المثال إذا كان المرفق الوقفي مستشفى لعلاج سرطان الأطفال بمنطقة القصيم مثلاً فإن الأولية في العلاج تكون لأطفال القصيم، فإذا لم يوجد أحد منهم، وكانت به أَسِرَّة شاغرة؛ فإن على المرفق أن يسوي في المعاملة بين جميع الأطفال الراغبين في الانتفاع بخدماته من جميع مناطق المملكة الأخرى، وإن المساواة هنا لا تعني المساواة المطلقة، بل المساوة النسبية بين الأفراد المتساوين في المراكز القانونية الذين توفرت فيهم شروط الانتفاع بالمرفق الوقفي.

٣. مبدأ أو قاعدة قابلية نظام المرفق العام الوقفي للتعديل والتغيير، حتى لو اقتضى الأمر مخالفة شرط الواقف ومنعه استبدال العين الموقوفة، ويقتضي وجود هذا المبدأ عددًا من الاعتبارات، منها:

أ- تحقيق ديمومة واستمرارية الوقف صدقةً جاريةً.

ب- أن المرفق العام الوقفي إنما يستهدف الوفاء بحاجات عامة أساسية لفئات عريضة من المواطنين، وأن جموده عن مسايرة تطورات العصر واكتشافاته وطرقه وأساليبه الفنية الإنتاجية الجديدة يضر بفكرته ويعطل مقصوده وحكمة مشروعيته التسليم بمبدأ قابلية النظام الأساس واللائحة الداخلية للمرفق الوقفي للتعديل والتغيير بحسب متطلبات العصر، ومن الأمثلة على ذلك أنّ وقف عين زبيدة لسقيا الحجاج والمعتمرين في مدينتي جدة ومكة المكرمة كونه مرفقًا عامًا وقفيًّا صناعيًّا وتجاريًّا لم يعد بلائحته ونظام إنشائه وشروط وقفه ملائمًا لمتطلبات العصر، فيلزم إخضاعه لمبدأ قابلية نظامه الأساس للتعديل والتغيير.

فهذه المبادئ أو القواعد الثلاث المستمدة من أحكام القانون العام، يلزم إخضاع المرافق العامة الوقفية في سيرها وتشغيلها لها، كما يلزم إخضاع المنازعات المتصلة بها لاختصاص القضاء الإداري.

ثالثًا: المرافق العامة الوقفية المهنية:

ليس من المتصور من وجهة نظر الباحث إنشاء مرافق عامة مهنية؛ أي نقابات لأصحاب المهن الحرة، مثل: الأطباء والصيادلة والمهندسين والمحامين وغيرهم، بحيث يكون لكل نقابة سلطة تنظيم المهنة وضبط ممارستها، وتمثل أعضائها أمام أجهزة الدولة، والمحافظة على مصالحهم وحقوقهم، ووضع لوائح لآداب وواجبات المهنة، وينبني هذا الرفض على الاعتبارات التالية:

١. أن المرفق العام الوقفي المعني بالدراسة في هذا البحث مرفق خدمي أو استثماري لصالح الموقوف عليهم إن وجدوا، أو بكونه جهة برعاية أي جهة نفع عام.
٢. أما النقابة المهنية فإنها تنظيم إداري يتولى مهام ضبط ممارسة مهنة معينة، ولا يتولى بنفسه ممارسة هذه المهنة أو تقديم خدمات عينية لأعضائها، وإنما هو فقط مراقب وموجه ومنظم لحسن ممارسة أصحاب المهنة لمهنتهم.
٣. مع التنبيه على أن النقابة إن أنشأت صندوق معاشات التقاعد لأعضائها، أو أنشأت مستشفى أو ناديًا اجتماعيًّا لتقديم الخدمات الصحية والترفيهية والاجتماعية، وموّلت هذه الأنشطة من أموالها الخاصة؛ أمكن كون هذا النشاط مرفقًا وقفيًّا.

المبحث الثالث

التنظيم الإداري للمرفق العام الوقفي

يقصد بالتنظيم الإداري للمرفق العام الوقفي[1]: مجموعة القواعد الإدارية التي يسير عليها المرفق العام الوقفي بعد إنشائه، ومن أبرزه هذه القواعد:

١. تبعية المرفق الوقفي للهيئة العامة للأوقاف واستقلاليته بشخصية معنوية مستقلة.

٢. أسلوب استغلال المرفق العام الوقفي، وهل سيدار بأسلوب احتكار الهيئة العامة للأوقاف لنشاطه، أم أنه سيدار بأسلوب المنافسة الحرة.

٣. القواعد التي تتبع في تعيين وترقية وعزل عمال المرفق وتأديبهم، وتحديد السلطة المختصة بذلك.

٤. السلطة المختصة بإصدار اللوائح الداخلية والتنظيمية للمرفق الوقفي.

٥. صفة المرفق العام الوقفي ومركزه القانوني، وهل يدخل في عداد المرفق المحلي الذي تقوم على إدارته مديريات الأوقاف المحلية نيابة عن الهيئة العامة للأوقاف وتحت إشراف السلطات الحكومية المركزية، أم يدخل في عداد المرفق الوطني.

٦. طبيعة الخدمة التي يؤديها المرفق العام الوقفي، وهل هي ذات إطار ومضمون خاص بالموقوف عليهم، أم ذات إطار ومضمون إقليمي شامل لسكان الإقليم وخاضع لاحتياجات ورغبات السكان، أم أنه يحقق حاجات عامة لكل مواطني الدولة.

(١) استنباط واقتباس من: أ.د. سليما الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام والإدارة العامة، ص ٣٢ وما بعدها، ومن أ.د. محمد محمود حافظ، نظرية المرفق العام، ص ١٢٣ وما بعدها، ومن: أ.د. وحيد رأفت، مذكرات في القانون الإداري، بدون ناشر، ١٩٣٨م، ص ١٩٥ وما بعدها، ومن أ.د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٣م، ص ١١١ وما بعدها، ومن أ.د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٧٢م، ص ١٩٣ وما بعدها، ومن: د. حاتم علي لبيب جبر، في نظرية الخطأ المرفقي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٦٨، ص ١٥٧ وما بعدها.

أما النظام القانوني للمرفق العام الوقفي فإنه بحكم طبيعته الخاصة، وبحكم كونه ينشأ في الأصل استجابة لحاجات جماعية تعم الموقوف عليهم ومن هم على شاكلتهم من المستحقين للبر؛ تحقيقًا للمحصلة الجماعية، بحكم كونه يخضع لإشراف الهيئة العامة للأوقاف، سواء بصفة مباشرة أم غير مباشرة، فإنه ولأجل هذه الاعتبارات يجب أن يختص بنظام قانوني خاص يميزه عن المرافق العامة الإدارية والاقتصادية والمهنية والوطنية والمحلية وغيرها من أنواع المرافق العامة[1].

وسوف يعنى هذا المبحث من خلال مطلبين بالحديث عن التنظيم الإداري للمرفق العام الوقفي، وعن النظام القانوني المقترح له، منتهجًا في بحث هذين المطلبين المنهج العلمي الاستنباطي القائم على القياس والاستنتاج؛ نظرًا إلى انعدام الدراسات السابقة في هذين الموضوعين.

المطلب الأول: التنظيم الإداري للمرافق العامة الوقفية:

المرفق العام الوقفي نشاط خيري تقيمه وتقوم به الهيئة العامة للأوقاف، ويهدف إلى تحقيق حاجات عامة تتصل بإحدى المصالح العامة للموقوف عليهم التي تعترف بها الدولة بأنها حاجات عامة لا تستطيع الأوقاف الفردية الخاصة تحقيقها أو توفيرها.

مثال ذلك: مستشفيات علاج السرطان بالمجان، ومراكز تأهيل المعوقين، فإن المرفق العام الوقفي بجب أن يحتوي على العناصر التالية:

١. كونه مشروعًا خيريًا ذا نفع عام.
٢. كونه مقامًا بأموال الأوقاف.
٣. كونه محققًا لمصالح عامة تقر لها الدولة لصفة الحاجات العامة.

(١) راجع في النظام القانوني للمرفق العام: أ.د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، ١٩٧٩م، وراجع كذلك: أ.د. عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٣م، ص ١١١ وما بعدها، وراجع كذلك: د. عبد الفتاح أبو ليل، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية بالقاهرة، ٢٠٠٠م، ص ٧٩ وما بعدها.

٤. كونه خاضعًا للسلطة التي أنشأته أو من ينوب عنها.

معالم التنظيم الإداري للمرفق العام الوقفي:

ترى هذه الدراسة أن المرفق العام الوقفي يجب أن يتميز بعدة معالم أو خصائص ترتبط بنشأته والرقابة عليه وامتيازاته، وهذه المعالم هي:

١- استهداف الشأن العام[١]:

حيث يلزم أن يكون الغرض من إنشائه هو تحقيق النفع العام وإشباع الحاجات العامة لجماعة الموقوف عليهم، سواء في ذلك النفع المادي؛ كمد الموقوف عليهم بالمياه المحلاة، أو النفع المعنوي؛ كتوفير خدمة العلاج المجاني من الأمراض المزمنة أو المستعصية للمعوزين من الفقراء.

فالنفع العام من أهم المعالم أو الخصائص المميزة للمرفق العام الوقفي، حتى لو حقق المرفق الوقفي بعض العوائد المالية لقاء تقديم خدماته لبعض الموقوف عليهم، طالما أنه لا يسعى إلى كسب عوائد مالية.

٢- عنصر الإدارة:

تقوم الهيئة العامة للأوقاف أو جمعية جماعة الواقفين عند عدم وجود الهيئة بإنشاء المرفق العام الوقفي وإخضاع نشاطه لإشرافها ورقابتها، وتوجيهاتها ضمانًا لعدم انحرافه عن أغراض إنشائه.

٣- تمتع إدارة المرفق العام الوقفي بامتيازات السلطة العامة:

وذلك بما يتلاءم مع الطبيعة الخاصة بكل مرفق، والنظام القانوني الداخلي الذي يحكمه وتتمتع جهة الإدارة بتلك الامتيازات من لحظة إنشاء المرفق العام الوقفي إلى لحظة إلغائه أو تعديل نشاطه، أو التصرف في أمواله.

---

(١) راجع في استنتاج واستنباط هذه المعالم كلًا من: أ.د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٩٥م، ص ١٥٠ وما بعدها، ومن لدن: أ.د. محمود حافظ، المرافق العامة، دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٨٢م، ص ٩١ وما بعدها، ومن لدن: أ.د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية للنشر، ١٩٩٢م، ص ١٠٦ وما بعدها.

٤- تمتع المرفق العام الوقفي بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة عن الدولة وعن الهيئة المنشئة له، بحيث يكون له الحق فيما يلي:

أ. الاستقلال بإيرادته ومصروفاته، والاحتفاظ بفائض إيرادته.

ب. قبول الهبات والوصايا والوقف عليه.

ج. حق التعاقد والتقاضي مدعيًا ومدعى عليه.

د. تحمل المسؤولية عن أفعاله الضارة بغير المتعلقة بنشاطه.

هـ. حق التمتع بالاسم والموطن المستقل.

و. خضوعه لنظام قانوني متميز يتناسب مع طبيعة أهدافه.

المطلب الثاني: النظام القانون المقترح للمرفق العام الوقفي:

لما كان المرفق العام الوقفي يمارس نشاطًا ذا طبيعة خاصة، ويحصل تمويل إنشائه وتشغيله من أموال الأوقاف؛ فإنه يتطلب أن تحكمه مجموعة خاصة من القواعد والمبادئ القانونية اللازمة لإنشائه وتنظيمه وإلغائه، وضبط سيره وتشغيله، قد تتوافق وقد تختلف مع النظام القانوني للمرافق العامة غير الوقفية.

وإذا كانت فكرة المرفق العام بطبيعتها فكرة متطورة وغير منضبطة، بحيث يصعب الوقوف على جميع جوانبها من الوهلة الأولى؛ نظرًا إلى الخلاف الجاري بين علماء القانون الإداري حول ما إذا كان المرفق العام جهازاً إدارياً منوطاً به تسيير نشاط ذي نفع عام، أو كان متمثلاً في النشاط الإداري أو الاقتصادي أو الاجتماعي الذي يهدف إلى تحقيق النفع العام، أو بعبارة أخرى: هو ذلك النشاط المحقق للنفع العام الذي تباشره هيئة عامة.

فإن المرفق العام الوقفي من وجهة نظر الباحث، ونظرًا إلى طبيعته الخاصة من حيث تمويل إنشائه وتشغيله وإدارته ونوعية المنتفعين من منافعه يجب خضوعه

لنظام قانوني خاص يميزه عن أنواع المرافق العامة والهيئات الخاصة الأخرى، نظام يجمع ويمزج بين أحكام القانونين العام والخاص، نظام قانوني يراعي الاعتبارات التالية:

١. طبيعة النشاط الذي يمارسه المرفق العام الوقفي.
٢. طبيعة الجهة الإدارية المهيمنة والمراقبة لنشاط المرفق الوقفي، وكونها إحدى السلطات العامة في الدولة - الهيئة العامة للأوقاف أو من تنيبه عنها -.
٣. طبيعة الغرض الذي أنشئ المرفق الوقفي لتحقيقه.
٤. طبيعة جماعة المنتفعين من خدمات المرفق الوقفي.

ولا يمنع المرفق العام الوقفي أن يخضع لنظام قانوني خاص يمزج بين قواعد القانونين العام والخاص؛ فإن المرافق العامة لا تسير في نظمها القانونية على نمط واحد، ولا تدار بطريقة واحدة، ولكن تجمع بينها بعض القواعد العامة، وينفرد كل نوع منها بقواعده الخاصة[1].

اعتبارات خضوع المرفق العام الوقفي لنظام قانوني خاص:

إن المرفق العام الوقفي بحكم كونه ينشأ استجابة للحاجات الجماعية للموقوف عليهم المعينين بالوصف لا بالذات، وبحكم كونه ينشأ ويسير بأموال الأوقاف، وبحكم كونه يخضع لإشراف ورقابة الهيئة العامة للأوقاف، يجب أن يختص بنظام قانوني خاص يجعله مختلفًا ومتميزًا عن أنواع المرافق العامة الأخرى والهيئات والمؤسسات العاملة في مجال نشاطه.

هناك ثلاثة اعتبارات رئيسة للزوم خضوع المرفق العام الوقفي لنظام قانوني خاص، هي:

(١) راجع في ذات المعنى: أ.د. عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٣م، ص ١١٧ وما بعدها، وراجع: د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مطبعة الإيمان بالقاهرة، ص ٢٧٨ بتصرف.

١. اعتبارات إنشائه.
٢. اعتبارات تشغيله وتسييره.
٣. اعتبارات إلغائه، وفي بيان هذه الاعتبارات أقول:

أولاً: اعتبارات الإنشاء:

يتطلب إنشاء المرفق العام الوقفي اعترافًا من دولة الوقف بوجود خدمة عامة ذات نفع عام للموقوف عليهم واجبة الإشباع عن طريق الهيئة العامة للأوقاف، مع الترخيص للهيئة باستعمال وسائل النظام العام في إنشاء المرفق الذي يتولى تحقيق هذه الحاجة في نطاق جغرافي معين، سواء أكان على المستوى الوطني، أم على المستوى المناطقي[1].

ومع الاعتراف والترخيص يتطلب إنشاء المرفق العام الوقف أمرين أساسين، هما:

١. الترخيص للهيئة العامة للأوقاف بوضع النظام الأساس للمرفق الوقفي بما يتيح لها إدارته والرقابة عليه.
٢. توفر التمويل اللازم لعمليات الإنشاء والتشغيل لدى الهيئة من مال الأوقاف.

ثانيًا: اعتبارات التشغيل والتسيير:

إن تنظيم المرفق العام الوقفي، أي تشغيله وتسييره يتطلب إيجاد مجموعة من القواعد النظامية التي يسير عليها المرفق بعد إنشائه، التي تعنى ببيان وتحديد الجهة المعنية بإدارته وأجهزة الإشراف والرقابة عليه، والوضع النظامي لعماله ومستخدميه، والنظام المالي له، وهذه القواعد هي التي ستبين مدى تبعية المرفق الوقفي للهيئة العامة للأوقاف ومدى تمتعه بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

(١) أي مثلًا يكون نطاق الجغرافي على مستوى المملكة العربية السعودية، أو على مستوى منطقة معينة؛ كالرياض، أو جازان، أو القصيم.

ثالثًا: اعتبارات إلغاء المرفق العام الوقفي:

يعني إلغاء المرفق العام الوقفي: وضع حد زماني لنشاط هذا المرفق، بحيث يتوقف هذا النشاط ببلوغ هذا الحد الزماني، ومن الطبيعي أن يكون للسلطة التي تولت عملية الإنشاء الاختصاص في إصدار قرار الإلغاء، وأن يتبع في عملية الإلغاء نفس الطريقة المتبعة في الإنشاء.

أساليب إدارة المرفق العام الوقفي:

إذا كان للهيئة العامة للأوقاف السلطة التقديرية الكاملة في مجال إنشاء وإلغاء المرفق العام الوقفي؛ فإنها لا تتمتع بهذه السلطة التقديرية ذاتها في اختيار أسلوب إدارة المرفق الوقفي، حيث يتحكم في تحديد هذا الأسلوب مجموعة من العوامل، أهمها:

١. طبيعة نشاط المرفق.
٢. شروط الواقفين.
٣. مصالح الموقوف عليهم.
٤. القيود التي تضعها السلطات العامة المركزية والمحلية على نشاط المرفق.
٥. المبادئ العامة الضابطة لنشاط المرافق العام، وعلى الأخص منها:

أ. مبدأ سير المرفق الوقفي بانتظام واضطراد، وهو المبدأ الذي يفرد على السلطة المسؤولة عنه بأن تستمر في إدارته دون انقطاع، ومهما كانت الصعوبات التي تواجهه، حيث يعد توقفه عن إشباع الحاجات التي أنشئ من أجل إشباعها للموقوف عليهم بمثابة إنكار لهذه الحاجات، يلحق أضرارًا بالمنتفعين، ويحمل سلطة الإدارة مسؤولية التعويض عن هذه الأضرار، ويمكن مقاضاتها على ذلك أمام المحاكم المختصة.

ب. مبدأ تحريم الإضراب أو التوقف المؤقت عن العمل على عمال المرفق الوقفي أيًا كان سبب هذا الإضراب.

ج. مبدأ عدم قابلية أموال المرفق العام الوقفي للحجز عليها أو بيعها أيًا كانت أسباب هذا الحجز أو البيع.

د. مبدأ المساواة بين جميع المنتفعين من خدمات المرفق الوقفي في الانتفاع بخدماته دون تفرقة.

هـ. مبدأ قابلية نشاط المرفق الوقفي للتغيير والتبديل بحسب مقتضيات حاجات المنتفعين من خدمات.

الخاتمة والتوصيات

في ختام هذا البحث يتبين للقارئ الكريم أن فكرة المرفق العام فكرة متطورة، مرت بعدة مراحل، وتطورت بمتغيرات الحياة وحاجة المجتمع.

ولهذه المرافق العامة أحكام: أنها مملوكة ملكية عامة، ومحظور وقوعها في الملكية الخاصة، وتساوي بين جميع الأفراد في الانتفاع بها، وورود حق الاختصاص بالانتفاع المباشر بها لكل من سبق إليها، دون الحق في تملك رقبتها، وحق الدولة في تنظيم طريقة الاستفادة -الانتفاع- بها وفقًا للغرض الذي أعدت له.

وتطبق فيها قواعد القانون الإداري التي تتصل بتنظيم أو بسير أو بعلاقة الأفراد مع المرافق العامة.

وتبين أنه لا يوجد ما يمنع من إطلاق مصطلح المرفق العام الوقفي على جهات البر العامة.

وميز المرفق الوقفي عناصر من أهمها: التبعية المباشرة لإحدى سلطات الدولة، والهدف والغرض الذي أنشئ من أجله، والنظام القانوني الخاص الذي يحكم إنشاءه ونشاطه.

ويتركب العنصر المُمَيِّز للمرفق العام الوقفي عن غيره من مرافق الدولة من أربعة عناصر فرعية هي: تبعيته للهيئة العامة للأوقاف، تمويله الخاص من ريع الأوقاف الموقوفة عليه، مجانية الخدمات التي يقدمها للأفراد، استهدافه لتحقيق

النفع العام.

ومن أهم معايير تمييز المرافق العامة الوقفية من المرافق العامة الإدارية والاقتصادية العامة وجود نص في النظام الأساس للمنشأة أو المشروع الوقفي يحدد طبيعة نشاط هذا المشروع أو صفته، ويفصح عن كونه مرفقًا عامًا وقفيًا، مع التأكيد على أن هذا النظام يجمع بين قواعد الفقه الإسلامي للوقف وبين قواعد القانون الإداري للمرافق العامة.

التوصيات:

١. تشجيع الواقفين على إنشاء مرافق وقفية عامة بِسَنِّ أنظمة مرنة تسهل ممارسة نشاط هذه المرافق العامة.

٢. عدم اعتبار المرافق العامة الوقفية مرافق إدارية سيادية؛ لكونها لا صلة لها بأعمال السيادة، فهي طائفة الأعمال التي لا تخضع فيها السلطة التنفيذية القائمة بها لرقابة القضاء الإداري.

٣. أن يمارس المرفق العام الوقفي نشاطًا يكون في ذاته من صميم نشاط الدولة.

٤. أن يتاح للمرافق العامة الوقفية أن يكون نشاطها ذا طبيعة اقتصادية أو استثمارية غير خدمية.

٥. أن يخضع المرفق العام الوقفي لنظام قانوني خاص من حيث الإنشاء والتشغيل والإلغاء.

٦. أن تراعي أساليب إدارة المرفق العام الوقفي طبيعة نشاط المرفق وشروط الواقفين ومصالح الموقوف عليهم وصيغة الوثيقة الوقفية والقيود التي تضعها السلطات العامة المركزية والمحلية على نشاط المرفق.

قائمة المصادر والمراجع

- أ.د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، ١٩٧٣م
- أ.د. أحمد عيساوي وآخرون، منهج البحث في العلوم الإسلامية، دار الكتاب الحديث، عمان، الأردن
- أ.د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٩٥م
- أ.د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، ١٩٧٩م
- أ.د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي بالقاهرة، ١٩٧٩م، الكتاب الثاني
- أ.د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانوني الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٨٠م
- أ.د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، القاهرة، ١٩٧٨م
- أ.د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٣م
- أ.د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية
- أ.د. عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٣م
- أ.د. عطية عبد الحليم صقر، الوقف ودوره في تمويل المرافق العامة الخدمية عند عجز الموازنة العامة للدولة، بحث مقدم إلى المؤتمر الثالث للأوقاف بالجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة
- أ.د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٧٧م
- أ.د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٧٢م
- أ.د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية بالإسكندرية

- أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢م
- أ.د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المعارف بمصر، ١٩٧٨م
- أ.د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة بالإسكندرية
- أ.د. محمود حافظ، المرافق العامة، دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٨٢م
- أ.د. محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٩٢م
- أ.د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية للنشر، ١٩٩٢م
- أ.د. وحيد رأفت، مذكرات في القانون الإداري، بدون ناشر، ١٩٣٨م
- الأحكام السلطانية، أبو يعلى محمد بن الحسين الفراء، مكتبة القرآن بالقاهرة
- الأحكام السلطانية للمارودي، دار الكتاب العربي، بيروت
- الأستاذ محمد سعيد محمد البغدادي، المال العام وأحكامه في الفقه الإسلامي، رسالة ماجستير، دار البصائر، مصر، ٢٠٠٨م
- الأنظمة والقرارات الإدارية المتعلقة بالأوقاف في المملكة العربية السعودية، إعداد شركة الخضيري والهزاع (محامون ومستشارون)، إشراف فيصل بن محمد الخضيري، غرفة الشرقية، لجنة الأوقاف، الطبعة الثانية، ١٤٣٧هـ
- تفسير القرآن العظيم، للإمام الحافظ أبي الفداء إسماعيل بن كثير الدمشقي، مراجعة: أحمد بن إبراهيم زهوة، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٤٢٧هـ/٢٠٠٦م، الطبعة الثانية
- حاشية ابن عابدين، دار الكتب العلمية، بيروت

- د. إبراهيم البيومي غانم، الأوقاف والسياسة في مصر، دار الشروق بالقاهرة، ١٩٩٨م
- د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت
- د. أحمد حسين الرفاعي، مناهج البحث العلمي، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن، ١٩٩٨م
- د. القطب محمد القطب طبلية، نظام الإدارة في الإسلام، دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة، دار الفكر العربي بالقاهرة، ١٩٧٨م
- د. حاتم علي لبيب جبر، في نظرية الخطأ المرفقي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٦٨م
- د. حسن محمد عواضه، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٧م
- د. خالد خليل الظاهر، النظام الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد بالرياض، ٢٠٠٩م
- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٩٦م
- د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دراسة تطبيقية، القاهرة، ٢٠٠٥م
- د. عبد الفتاح أبو ليل، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية بالقاهرة، ٢٠٠٠م
- د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري
- د. علي محيي الدين القره داغي، المقدمة في المال والاقتصاد والملكية والعقد، دار البشائر الإسلامية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩م

- د. غسان مدحت خير الدين، مدخل في القانون الإداري، دار الراية للنشر، عمان، الأردن، ٢٠١٣م
- د. فاضلي إدريس، الوجيز في المنهجية والبحث العلمي، ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر، ط٢
- د. مجيدة الزياني، مدونة الأوقاف المغربية، دار الأمان، الرباط، ١٤٣٥هـ، ص ٤١، والكتاب من منشورات الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية
- د. محمد فاروق عبد الله، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر، ١٩٨٧م
- د. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، مطبعة الإيمان بالقاهرة
- د. محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام، دروس لطلبة دبلوم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة لعام ١٩٦٤م
- د. منذر عبد الكريم القضاة، أحكام الوقف، دراسة قانونية فقهية مقارنة بين الشريعة والقانون، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، ٢٠١١م/١٤٣٢هـ
- د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٦م
- سنن الترمذي، تحقيق أحمد محمد شاكر وآخران، المكتبة الثقافية، بيروت
- القانون الاسترشادي للوقف، النسخة التجريبية، من إصدارات الأمانة العامة للأوقاف بدولة الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠١٤م، مكتبة الكويت الوطنية للنشر

لسان العرب، ابن منظور

المبدع في شرح المقنع، إبراهيم بن محمد بن عبد الله بن مفلح، تحقيق: زهير