Democratic Arabic Center
For Strategic, Political & Economic Studies

المرفق العام بين الواقع والقانون

(جامعة حلب في المناطق المحررة أنموذجاً)

تأليف : أحمد محمد الخالد

2024

المرفق العام بين الواقع والقانون (جامعة حلب في المناطق المحررة أنموذجاً)

DEMOCRATIC ARABIC CENTER
Germany: Berlin

PUBLIC SERVICE BETWEEN REALITY AND LAW

University of Aleppo in Liberated Areas As a Sample

VR . 3383-66846 .B

DEMOCRATIC ARABIC CENTER
Germany: Berlin
TEL: 0049-CODE
030-89005468/030-898999419/030-57348845
MOBILTELEFON: 00491742Z7427871

المركز الديمقراطي العربي
للدراسات الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية
Democratic Arab Center
for Strategic, Political and Economic Studies

عنوان الكتاب:

المرفق العام بين الواقع والقانون

(جامعة حلب في المناطق المحررة أنموذجاً)

تأليف: أحمد محمد الخالد

الطبعة الأولى
2024

عنوان الكتاب: المرفق العام بين الو اقع والقانون (جامعة حلب في المناطق المحررة أنموذجاً)

مؤلف الكتاب: أحمد محمد الخالد

رئيس المركز الديمقراطي العربي: أ. عمار شرعان

مدير النشر: د. أحمد بوهكو

رئيس اللجنة العلمية: د. ربيعة تمار

الإشراف والتنسيق:

الطبعة: الأولى

السنة: 2024م

عدد الصفحات: 117 صفحة

رقم تسجيل الكتاب: VR . 3383-66846 .B

الناشر: المركز الديمقراطي العربي للدراسات السياسية والاستر اتيجية والاقتصادية | برلين – ألمانيا

المركز الديمقراطي العربي

لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو أي جزء منه أو تخزينه في نطاق استعادة المعلومات أو نقله بأي شكل من الأشكال، دون إذن مسبق خطي من الناشر

جميع حقوق الطبع محفوظة

الآراء الواردة أدناه تعبّر عن رأي الكاتب ولا تعكس بالضرورة وجهة نظر المركز الديمقراطي العربي

Democratic Arabic Center

For Strategic, Political and Economic Studies

Berlin 10315

Tel : 0049-Code Germany

030-54884375

030-91499898

030-86450098

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	3
أولاً: التعريف بموضوع البحث	3
ثانياً: أهمية البحث	4
ثالثاً: إشكالية البحث	4
رابعاً: أهداف البحث	4
خامساً: نطاق البحث	5
سادساً: منهجية البحث	5
سابعاً: خطة البحث	5
المبحث التمهيدي: تطورفكرة المرفق العام ومكانة المرفق العام في القانون الإداري ومكانة القانون الإداري في القانون العام	7
المطلب الأول: تطورفكرة المرفق العام	7
المطلب الثاني: مكانة المرفق العام في القانون الإداري ومكانة القانون الإداري في القانون العام	10
الفصل الأول: أركان المرفق العام وأعماله وطرق إدارته	15
المبحث الأول: التعريف بالمرفق العام	16
المطلب الأول: إعادة تشغيل جامعة حلب في المناطق المحررة	18
المطلب الثاني: أنواع المر افق العامة	35
المبحث الثاني: عناصر المرفق العام والنتائج المترتبة على التمتع بالشخصية المعنوية العامة	36
المطلب الأول: أركان المرفق العام وعناصره	37
المطلب الثاني: النتائج التي تترتب على منح الشخصية المعنوية العامة لجامعة حلب في المناطق المحررة	39

المبحث الثالث: طرق إدارة المرفق العام وامتيازات الإدارة العامة	42
المطلب الأول: أنواع إدارة المرفق العام الإدارية	42
المطلب الثاني: امتيازات الإدارة العامة	45
المبحث الرابع: أنشطة إدارة جامعة حلب في المناطق المحررة	47
المطلب الأول: القرارات الإدارية	47
المطلب الثاني: العقود الإدارية	52
المطلب الثالث: الأعمال المادية للإدارة	62
الفصل الثاني: المبادئ التي تحكم المرفق العام	75
المبحث الأول: مبدأ استمرارية جامعة حلب في المناطق المحررة بانتظام واضطراد	75
المطلب الأول: الضمانات التشريعية	75
المطلب الثاني: الضمانات القضائية	79
المبحث الثاني: مبدأ الالتزام بالتشغيل الصحيح لجامعة حلب في المناطق المحررة	80
المطلب الأول: ارتباط جامعة حلب في المناطق المحررة بحق مكفول بالتشريعات	83
المطلب الثاني: المصلحة العامة معيارلوجود جامعة حلب في المناطق المحررة	85
المبحث الثالث: مبدأ المساواة بين المنتفعين من جامعة حلب في المناطق المحررة	85
المطلب الأول: جامعة حلب في المناطق المحررة والمنتفعين منها	87
المطلب الثاني: تأثيرالوضع الراهن على مبدأ المساواة	88
المبحث الرابع: مبدأ قابلية جامعة حلب في المناطق المحررة للتغيرلدواعي المصلحة العامة ومقتضياتها	89
المطلب الأول: الوسائل البشرية لتسييرجامعة حلب في المناطق المحررة	94
المطلب الثاني: الوسائل المالية لتسييرجامعة حلب في المناطق المحررة	97
المطلب الثالث: حق الجامعة في الاستملاك ومدى خضوعها للقضاء الإداري	101
النتائج	104
التوصيات	107
الخاتمة	111
المراجع	113

المركز الديمقراطي العربي
للدراسات الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية
Democratic Arabic Center
for Strategic, Political & Economic Studies
D.A.C

المقدمة:

أولاً: التعريف بموضوع البحث:

لقد تطور مفهوم المرافق العامة مع تطور مفهوم الدولة، وعندما توسعت مهام الدولة من دولة حامية إلى دولة راعية تطورت المرافق العامة وظهرت مرافق عامة جديدة، كما أن نشاط المرافق العامة مرهون بخدمة الجمهور وتأدية الخدمات الأساسية من خلاله، وبالتالي لابد من إخضاع المرفق العام لنظام قانوني، والذي يمثل مجموعة الأحكام والقواعد والأساليب والمبادئ القانونية سواء المتعلقة بإنشاء المرافق العامة وتنظيمها وإلغائها من جهة وإدارتها وتسييرها والرقابة التي تخضع لها من جهة أخرى، فالنظام القانوني يضمن للمرفق العام تحقيق الهدف الذي أنشئ من أجله ومعه تتحقق المصلحة العامة ويتم الحفاظ على حقوق الأفراد الأساسية وحرياتهم.

المرافق العامة تنشأ تلقائياً بالاعتماد على ما يحتاجه الأفراد في المجتمع وهو ما يساعد على التنمية المحلية وصولاً للتنمية المستدامة، فالمرفق العام هو حاجة وقيمة، وهو الضامن لمفهوم التشاركية من خلال المؤسسات والهيئات المتعددة وبالتالي لابد من حفظه من العبث والفساد وفقاً لمبدأ الحفاظ على الثروة الوطنية ومقدرات الأمة، وللمرافق العامة الدور الأكبر في تحقيق المنفعة العامة وتلبية احتياجات المواطنين.

المرفق العام وسيلة لتنفيذ الخدمات العامة وهدفه الأساسي تلبية الحاجات العامة وبسبب تطور وظيفة السلطة تنوعت المرافق العامة من حيث طبيعتها إلى إدارية واقتصادية واجتماعية ومهنية وتنوع النظام القانوني الذي تخضع له.

وتخضع كافة المرافق العامة لمبادئ عامة تتجلى في حسن سير المرفق والقدرة على إشباع حاجات المواطنين وتحقيق الصالح العام وتتمثل في مبدأ المساواة والاستمرارية وقابلية المرفق للتغيير ولابد من تنمية المرفق ليواكب الحاجات العامة والكثافة السكانية وتحسين علاقة المرفق العام بالمواطن.

يوجد المرفق العام لتحقيق مصلحة عامة ضمن إطار تنفيذ مهمته، وهناك أساليب متعددة لإدارة المرفق العام، ولكن لابد من توافر أركانه والنظم التي تحكم سيره، فالجهاز الإداري القائم على العمل لابد له من

الارتباط بكيان سياسي وقانوني، أي خضوعه للسلطة المختصة من حيث الإنشاء والتنظيم والتسيير والرقابة، وهنا لابد من مراعاة الوضع الاستثنائي الذي تخضع له المناطق المحررة من غياب المرجعية أو تعددها.

وبالإضافة إلى النشاط الذي يؤديه المرفق العام يتضح الأسلوب الذي يسير به هذا المرفق، وبالتالي هناك عدة طرق وأساليب لتسيير المرافق العامة.

ثانياً: أهمية البحث:

تسليط الضوء على المرافق العامة الموجودة في المناطق المحررة والنظام القانوني الذي يحكمها ويحكم نشاطها، وما أساليب السلطة العامة التي يمتاز بها؟ وهل تتوافر فيه أركان قيام المرفق العام في ظل السياسة السائدة في المناطق المحررة ومدى تحقيقها للمصلحة العامة التي تكون عادة متلائمة مع الطبيعة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة في المجتمع؟ وسيتم التركيز على جامعة حلب في المناطق المحررة، فالجامعات هي هيئات عامة علمية ذات طابع إداري، لكل منها شخصية اعتبارية واستقلال إداري ومالي وفق قانون تنظيم الجامعات (القانون رقم 6 لعام 2006).

ثالثاً: إشكالية البحث:

مدى التزام جامعة حلب في المناطق المحررة بقانون تنظيم الجامعات (القانون رقم 6 لعام 2006) وما الأنظمة والضوابط التي تحكم سير هذه الهيئة العامة العلمية؟

مدى تأثير تعدد السلطة السياسية والسلطة المشرعة أحياناً وانعدام وجودها أحياناً أخرى على سير المرفق العام الذي يجب أن يستمر بالعمل في ضوء الواقع الممكن لتحقيق المصلحة العامة.

رابعاً: أهداف البحث:

- تسليط الضوء على المرافق العامة الموجودة في المناطق المحررة وضرورة التزامها بضوابط محددة.
- مدى الالتزام بالمبادئ التي تحكم سير المرافق العامة.
- الوصول للفكر القانوني السليم في إحداث المرفق العام وتسييره.

خامساً: نطاق البحث:

المكان هو المناطق المحررة والتركيز على الهيئة العامة (جامعة حلب في المناطق المحررة) كنموذج للدراسة خلال الفترة الممتدة منذ إعلان تأسيس الجامعة وحتى تاريخ إنجاز البحث.

سادساً: منهجية البحث:

تم اتباع المنهج الاستنباطي من خلال استنباط الأحكام من النصوص القانونية المتعلقة بالمرفق العام وما يخص منها مرفق الجامعة والقيام بمناقشتها وتحليل النصوص التشريعية ذات الصلة.

وكذلك اتباع المنهج الوصفي لحالة المرفق العام في المناطق المحررة ووصف مرفق جامعة حلب في المناطق المحررة والخدمات التي تقدمها وآليات العمل، كما أن التعامل مع المتغيرات يتطلب ضرورة إحداث تغيرات جذرية في أسلوب الإدارة وكيفية تقديم الخدمة العامة للمواطنين.

سابعاً: خطة البحث:

لقد تم تقسيم موضوع البحث إلى فصلين رئيسين مع خاتمة، ونسبق هذين الفصلين، بمبحث تمهيدي، على النحو الآتي:

المبحث تمهيدي: نتحدث فيه عن تطور فكرة المرفق العام ومكانة المرفق العام في القانون الإداري ومكانة القانون الإداري في القانون العام، وقسم إلى مطلبين كما يأتي:

المطلب الأول: تطور فكرة المرفق العام.

المطلب الثاني: مكانة المرفق العام في القانون الإداري ومكانة القانون الإداري في القانون العام.

الفصل الأول: أركان المرفق العام وأعماله وطرق إدارته، وقسم إلى أربعة مباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: التعريف بالمرفق العام.

المبحث الثاني: عناصر المرفق العام والنتائج المترتبة على التمتع بالشخصية المعنوية العامة الاعتبارية.

المبحث الثالث: طرق إدارة المرفق العام وامتيازات الإدارة العامة.

المبحث الرابع: أنشطة إدارة جامعة حلب في المناطق المحررة.

الفصل الثاني: المبادئ التي تحكم المرفق العام، وقسم إلى أربعة مباحث:

المبحث الأول: مبدأ استمرارية جامعة حلب في المناطق المحررة بانتظام واضطراد.

المبحث الثاني: مبدأ الالتزام بالتشغيل الصحيح لجامعة حلب في المناطق المحررة.

المبحث الثالث: مبدأ المساواة بين المنتفعين من جامعة حلب في المناطق المحررة.

المبحث الرابع: مبدأ قابلية جامعة حلب في المناطق المحررة للتغير لدواعي المصلحة العامة ومقتضياتها.

خاتمة: نسبقها بنتائج البحث وتوصياتنا بشأنه.

المبحث التمهيدي: تطور فكرة المرفق العام ومكانة المرفق العام في القانون الإداري ومكانة القانون الإداري في القانون العام

القانون الإداري: هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم علاقة الإدارة العامة بالأفراد، وعلاقة الإدارات المختلفة فيما بينها، كما يتضمن القواعد التي تنظم وتحكم نشاط الإدارة العامة من خلال ما تملكه الإدارة من وسائل وامتيازات في سبيل إشباع الحاجات العامة.

يعد المرفق العام من أحد المواضيع الأساسية التي يدرسها القانون الإداري وهو نواة القانون الإداري حيث تحتل نظرية المرفق العام مكان الصدارة في القانون الإداري فالموظف العام والعقد الإداري والمال العام والمسؤولية الإدارية والأشغال العامة ترجع لفكرة المرفق العام.

المطلب الأول: تطور فكرة المرفق العام:

تطور فكرة المرفق العام في التشريعات الأجنبية (فرنسا):

مع تطور مهام الدولة نتيجة انتشار المبادئ الاشتراكية والاقتصاد الموجه كان لزاما على الدولة أن تتدخل لإشباع الحاجيات العامة الضرورية للأفراد، كالتعليم والصحة وتوزيع الماء والكهرباء والنقل ... لذلك أنشأت الدولة مشروعات عامة تقوم بتسييرها أو تشرف عليها.

من هنا ظهرت فكرة المرفق العام كأساس جديد لتحديد مجال القانون والقضاء الإداريين حيث أن ما يتعلق بنشاط المرفق العام يتصل بالقانون الإداري فيخضع لاختصاص القضاء الإداري، وما لا يتعلق به فيتصل بالقانون الخاص ويخضع لاختصاص القضاء العادي.

وتأكدت فكرة المرفق العام منذ أواخر القرن التاسع عشر عبر سلسلة أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة التنازع الفرنسي وعلى رأسها:

• الحكم الشهير في قضية بلانكو المطالبة بتعويض عن إصابة ابنته من جراء حادث سببته عربة تابعة لمصنع تبغ تابع للدولة حيث قضت محكمة التنازع بأن القضاء الإداري هو المختص في البت في القضية.

• قضية تريي أقام دعوى ضد مجلس البلدية الذي رفض تسليمه مكافأة مقابل قتله لعدد من الأفاعي التي كانت تهدد أمن السكان والذي كان المجلس قد وعد بها، وذلك لأن المبلغ المخصص قد نفد، وقد أقر مجلس الدولة اختصاص القضاء الإداري.

• قضية فوتري طالب محافظ لواز بتعويضه عن الخسائر التي لحقت مخزنه جراء إقدام مجنون بإضرام النار في المخزن وذلك لسوء مراقبة إدارته للمجانين، وحكمت محكمة التنازع بأن الدعوى تتعلق بمرفق عام وأن المحاكم الإدارية هي المختصة.

تعتبر فرنسا أول دولة خصت الإدارة بمحاكم خاصة وبقواعد متميزة عن القواعد التي تحكم علاقات الأفراد، حيث أنه بعد الثورة الفرنسية تم الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ولكن تم تفسيره تفسير خاص، واعتبروا أن إخضاع الدعاوى والمنازعات التي تكون الإدارة طرف فيها للمحاكم العادية يمس باستقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية ولمنع التدخل في أعمال الإدارة وإعاقتها، وهذا أوصل إلى الإدارة القاضية عام 1790 حيث أصبحت الهيئات الإدارية تقوم إلى جانب الوظيفة الإدارية بالوظيفة القضائية وهنا أصبحت خصما وحكما، ثم أدى هذا إلى إنشاء قضاء إداري خاص يتولى مهمة الفصل بالمنازعات الإدارية عام 1797، ثم تم إنشاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم وهي مرحلة القضاء المقيد عام 1806، ومن ثم تم الانتقال إلى مرحلة القضاء المفوض عام 1872.[1]

تطور فكرة المرفق العام في التشريعات العربية (مصر-سورية):

تطور فكرة المرفق العام في مصر:

تم التمهيد لقيام القانون الإداري المستقل منذ صدور دستور عام 1923 كما نوه القضاء إلى التفرقة بين القانون الخاص الذي يطبقه والقانون العام، حيث أن محكمة الاسكندرية المختلطة اعترفت بحكمها الصادر عام 1928 في قضية ترام الرمل بوجود قانون إداري في كل دولة متحضرة بها نظام للمرافق العامة، وأكد بعض الفقهاء أن القانون الإداري ظهر في مصر من قبل نشأة مجلس الدولة؛ أي قبل عام 1946.

وفي عام 1946 صدر القانون رقم 112 الذي أنشأ مجلس الدولة كجهة قضاء إداري مستقل تختص بالفصل في أغلب المنازعات الإدارية دون التقييد بأحكام القانون الخاص، وثم حل محله القانون رقم 9 لعام 1949، ثم القانون رقم 165 لعام 1955، ثم القانون رقم 55 لعام 1959 وأخيرا صدر القانون رقم 47 لعام 1972 مقرر اختصاص مجلس الدولة بالنظر في سائر المنازعات الإدارية.[2]

ويتبين لنا الفارق واضحا بين النظام الفرنسي الذي يخضع النشاط الإداري لقواعد خاصة خارجة على الشريعة العامة، وبين النظام المصري فيما قبل سنة 1946 الذي كان يخضع النشاط الإداري لأحكام القانون

[1] للمزيد راجع: ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1988، ص 59-69.

[2] للمزيد راجع: ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص42-44.

المدني، إلا في حالات استثنائية محدودة، حيث كان يلجأ إلى قواعد القانون الإداري التي استخلصها الفقه والقضاء في فرنسا.[3]

ولما كان تأثير القوانين والنظم الفرنسية واضحا في تشريعاتنا وفي التكوين القانوني لغالبية شراحنا، ولما كان نظام القضاء الإداري في فرنسا قد أثبت نجاحا منقطع النظير في تحقيق الموازنة بين امتيازات السلطة الإدارية وبين حقوق الأفراد، محتفظا للإدارة بقدر كبير من حرية العمل وسلطة التقدير، وموائما بين حاجاتها وحاجات الأفراد، ومحققا للأفراد في نفس الوقت الضمانات التي تكفل لهم الدفاع عن حقوقهم، وصد الإدارة كلما اعتدت عليها أو نالت منها.[4]

تطور فكرة المرفق العام في سورية:

1. ديوان المظالم:

كانت سورية جزء من الدولة الإسلامية التي ساد فيها فرع من فروع القضاء وهو قضاء المظالم ويتولاه الخليفة أو الحاكم والهدف منه إرضاء المحكومين من ظلم الحاكمين واعتدائهم.

2. مجلس الشورى الأول (1918-1922) وتم منحه بعض اختصاصات القضاء الإداري.

3. مجلس الشورى الثاني (1925) ومنح صلاحية البت في بعض المنازعات الإدارية وفي عام 1934 أعيد تنظيمه ومنح سلطة القضاء المفوض.

4. الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز (1938).

5. مجلس الشورى الثالث (1941) ومنح اختصاصات استشارية وأخرى قضائية.

6. المحكمة العليا (1950) أسند لها اختصاصات القضاء الإداري.

7. مجلس الدولة (1959) ومنح ولاية القضاء الإداري كاملة (الإلغاء والتعويض).[5]

[3] للمزيد راجع: ثروت بدوي، مرجع سابق، ص82.

[4] للمزيد راجع: نفس المرجع، ص84.

5 عبد الله طلبه، القانون الإداري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة -القضاء الإداري-، منشورات جامعة حلب، ط2، ب.ت، ص102-108.

وقد عرفت الشريعة الإسلامية المرفق العام بالمفهوم العام حسب الماوردي[6] بأنه كل نشاط تقوم به الإدارة لصالح الجمهور، ومن ذلك إرفاق الناس في الأسواق وأبنية الشوارع، والرسوم عبر الجسور ورسوم النظافة.[7]

المطلب الثاني: مكانة المرفق العام في القانون الإداري ومكانة القانون الإداري في القانون العام:

مكانة المرفق العام في القانون الإداري:

إن أحكام القانون الإداري ونظرياته تدور حول فكرة المرفق العام، وتكتسب صفتها العامة من ارتباطها بهذه الفكرة. فالموظف العام يكتسب هذه الصفة لأنه يعمل في خدمة مرفق عام. والعقود الإدارية تحكمها قواعد خاصة مختلفة عن القواعد التي تطبق على العقود المدنية لأنها تتعلق بنشاط المرافق العامة، والأموال المملوكة للمرفق العام تصبح أموالاً عامة تتمتع بحماية خاصة وأحكام مستقلة عن الأموال الخاصة. والمسؤولية الإدارية تخضع لأحكام مختلفة عن قواعد المسؤولية المدنية لأنها ناتجة عن أخطاء الإدارة في أثناء إدارتها للمرافق العامة، كما أن القضاء الإداري يختص بالنظر في كافة المنازعات المتعلقة بنشاط المرافق العامة وإدارتها.[8]

وتجدر الإشارة إلى أنه يعد المرفق العام من المواضيع الأساسية في القانون الإداري وهو نواة القانون الإداري حيث تحتل نظرية المرفق العام مكان الصدارة في القانون الإداري فالموظف العام والعقد الإداري والمال العام والمسؤولية الإدارية والأشغال العامة مرجعها إلى فكرة المرفق العام، كما تم العمل في المرافق العامة المحلية (المجالس المحلية-المحافظات...).

ويعرف المرفق العام بأنه: مشروع يستهدف النفع العام، تديره جهة عامة بصورة مباشرة أو غير مباشرة[9]، وتمثل المرافق العامة الغاية الأولى من النشاط الإداري، فوجود الإدارة في حد ذاته لا يمكن تفسيره إلا بضرورة

[6] أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري البغدادي (٣٦٤ - ٤٥٠هـ، ٩٧٤- ١٠٥٨م).

[7] مصطفى السيد دبوس، تثمين خدمات الدولة في إطار ما يقدمه المرفق العام من خدمات: "دراسة تحليلية"، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019، ص71.

[8] محمد إبراهيم الحسن، القانون الإداري (الجزء الأول) المبادئ العامة، منشورات جامعة حلب، 2004، ص 71.

[9] يعرب محمد الشرع، دور القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة الاقتصادية دراسة مقارنة، دار الفكر، دمشق، 2010، ص27.

تدخلها لإشباع حاجة من الحاجات العامة، أما طبيعة هذه الحاجات فهي مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بسياسات الدولة وبدورها في المجتمع.[10]

مكانة القانون الإداري في القانون العام:

القانون العام هو مجموعة القواعد التي تنظم العلاقات التي تظهر فيها الدولة باعتبارها صاحبة السيادة والسلطان. وهو بذلك يتفرع إلى قانون عام خارجي (القانون الدولي العام) وآخر داخلي يشتمل على كل من القانون الدستوري، والقانون المالي، وقانون العقوبات، والقانون الإداري.[11]

أما القانون الإداري: فهو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة (بمفهومها الواسع) في تنظيمها وممارستها لنشاطها مستخدمة في تحقيق أهدافها امتيازات السلطة العامة.[12]

وتعددت تعريفات القانون الإداري بحسب الزاوية التي ننظر له منها:

فعرفه بعضهم: بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تنظم علاقة الإدارة العامة بالأفراد، وعلاقة الإدارات المختلفة فيما بينها، كما يتضمن القواعد التي تنظم وتحكم نشاط الإدارة العامة من خلال ما تملكه الإدارة من وسائل وامتيازات في سبيل إشباع الحاجات العامة.[13]

وعرفه آخر بأنه أحد فروع القانون العام الداخلي، يتضمن القواعد التي تحكم إدارة الدولة من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطة عامة.[14]

[10] محمد رضا جنيح، القانون الإداري، ط2، مركز النشر الجامعي، تونس،2008، ص283.

[11] للمزيد راجع: بلماحي زين العابدين، محاضرات في مقياس: المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم الإداري، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2016/2015، ص 13.

[12] عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري (الجزء الأول)، منشورات جامعة حلب، د.ت، ص36.

[13] سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة) الجزء الأول، منشورات جامعة البعث، 2013/2012، ص23.

[14] ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص8.

كما تم تعريفه بأنه ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يتضمن القواعد القانونية التي تحكم السلطات الإدارية في الدولة من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطات عامة تملك حقوق وامتيازات استثنائية في علاقتها بالأفراد.[15]

وعرّف أيضاً: بأنه ذلك الفرع من القانون العام الداخلي الذي يتناول تنظيم الإدارة العامة ويهتم ببناء الجهاز الإداري في الدولة وتكوينه بكل ما يدخل في هذا الجهاز من هيئات وسلطات، كما يتناول بالدراسة والتحديد، اختصاصات هذا الجهاز في درجات تكوينه المختلفة مع ما يتعلق بهذه الاختصاصات من سلطات وامتيازات وما ينشأ عن كل ذلك من روابط وعلاقات وما يتصل بها من نتائج وآثار قانونية مختلفة سواء في مواجهة الإدارة العامة أو في مواجهة الأفراد العاديين.[16]

وبالتالي نستنتج أن:

القانون الإداري هو أحد فروع القانون العام الذي يشمل نوعين من القواعد:

1-قواعد تتعلق بتنظيم الدولة وسلطاتها وهيئاتها المختلفة، وهذه لا يمكن أن يوجد لها مثيل في نطاق قواعد القانون الخاص.

2-قواعد تنظم علاقات الدولة بالأفراد، وهذه قد لا تختلف في مظهرها عن القواعد التي تنظم علاقات الأفراد فيما بينهم، لأن الدولة تتعاقد كما يتعاقد الأفراد، وتتملك الأموال كما يتملك الأفراد أموالهم ...[17]

المعايير المختلفة لتحديد الأساس القانوني للقانون الإداري: حيث تعددت النظريات التي تحدد هذه المعايير كما يأتي:

1-نظرية السلطة كأساس لبناء القانون الإداري وتحديد نطاق تطبيقه:

[15] محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص11.

[16] طعيمة الجرف، القانون الإداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة)، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970، ص-ص:9-10.

[17] عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري (الجزء الأول)، مرجع سابق، ص53.

تقوم نظرية السلطة العامة على أساس أن الدولة تتمتع بحق السيادة والسلطان، ولها تبعاً لذلك إرادة ذاتية أعلى من إرادة المحكومين، ولا يخضع سلطانها لأي قيد، إلا ما تفرضه على نفسها بإرادتها من قيود.[18]

2-نظرية المرفق العام كأساس لبناء القانون الإداري وتحديد نطاق تطبيقه:

والقانون الإداري وفقا لهذه النظرية هو قانون المرافق العامة يستمد قوته الإلزامية من موافقته لحاجات المرافق العامة وصلاحيته لتحقيق أغراض هذه المرافق وضمان سيرها بانتظام واطراد في خدمة المجتمع وتوفير المقومات لحياة اجتماعية سليمة.[19]

القانون الإداري هو أحد فروع القانون العام الداخلي، ومن ثم يتكون من بين القواعد التي تنظم العلاقات التي يكون أحد طرفيها –على الأقل- شخصاً من الأشخاص العامة. ولكن لا تعد جميع القواعد المنظمة للعلاقات التي تدخل الدولة أو أحد الأشخاص العامة طرفاً فيها من قواعد القانون الإداري. فالقانون الإداري يكون جزءاً فقط من بين هذه القواعد، وذلك لسببين: أولهما أن القانون الإداري ليس إلا فرعاً من فروع القانون العام، وثانيهما أن القواعد القانونية التي تحكم نشاط الأشخاص العامة ليست جميعاً من طبيعة واحدة.[20]

والقانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية غير المألوفة، المتميزة عن قواعد القانون الخاص، التي تتعلق بالإدارة العامة حينما تتصرف كسلطة عامة.[21]

[18] المرجع السابق، ص 66.

[19] نفس المرجع، ص 70.

[20] ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 57.

[21] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص6.

الفصل الأول: أركان المرفق العام وأعماله وطرق إدارته:

تعد جامعة حلب في المناطق المحررة مرفقاً عاماً بالمعنى العضوي بالنسبة للجهاز الإداري والتعليمي في الجامعة (رئيس الجامعة –وكلاء الجامعة-أعضاء الهيئة التدريسية-الموظفون)، وتعد مرفقاً عاماً بالمعنى المادي أيضاً بالنسبة للنشاط والبحث العلمي ومستوى التعليم فيها.

فالجامعات تتولى مرفق التعليم العالي، وهي هيئات مستقلة وتخضع للمبادئ العامة التي تخضع لها النظرية العامة للمؤسسات العامة.

وهي تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتشارك الدولة بالسلطة العامة وهي ترتبط بوزارة التعليم العالي وتمارس الأخيرة عليها الرقابة الإدارية.

وتقسم المرافق العامة إلى عدة أنواع: المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الاقتصادية والمرافق العامة المهنية.

وتتجلى أركان المرفق العام بكون المرفق العام:

1. مشروعاً.
2. وهذا المشروع تتولاه الإدارة (يخضع لهيمنة السلطة العامة).
3. يستهدف تحقيق النفع العام.
4. يخضع لنظام قانوني خاص.[22]

يشترك المرفق العام بالنتائج التي يتمتع بها الأشخاص المعنوية في نطاق القانون الخاص من ذمة مالية مستقلة وأهلية قانونية وحق التقاضي وموطن مستقل ونائب يعبر عن إرادته لتمتعه بالشخصية المعنوية العامة، ولكنه كشخص معنوي عام ينفرد بالصفات الآتية:

هي أشخاص إدارية تشارك الدولة في السلطة العامة، فلها حق اتخاذ القرارات الملزمة في حق الأفراد، ولها حق تنفيذها جبراً ودون اللجوء إلى القضاء مسبقاً في حالات معينة. كذلك يجوز لها استخدام امتياز نزع الملكية للمنفعة العامة أو الاستيلاء المباشر، كما أنه يجوز لها إبرام العقود الإدارية والسلطات التي يمنحها القانون

[22] للمزيد راجع: إبراهيم الهندي وعبسي الحسن وسعيد نحيلي، المرافق العامة، منشورات جامعة حلب، 2004، ص-ص:25-34.

الإداري للإدارة المتعاقدة إزاء المتعاقد الآخر ومالها عام إذا كان مخصصاً للمنفعة العامة مباشرة وهو يخضع للحماية التي يقررها القانون الإداري والقانون الجنائي للمال العام سواء أكان عقاراً أم منقولاً، والموظفون عموميون وتربطهم رابطة تنظيمية ويخضعون للقانون الإداري ونشاط الشخص المعنوي العام المتعلق بالمرافق العامة تحكمه القواعد الإدارية التي ترسم النظام القانوني للمرافق العامة، والقضاء الإداري هو المختص بالمنازعات مع الأفراد والشخص المعنوي العام مسؤول بالتعويض عن أخطاء موظفيه وفقا لقواعد المسؤولية الإدارية ويدفع من ميزانيته ويخضع للوصاية الإدارية.

المبحث الأول: التعريف بالمرفق العام:

يمكن تعريف المرفق العام من خلال ثلاثة اتجاهات الأول: يأخذ بالمفهوم العضوي أو الشكلي للمرفق العام، والذي يركز على الهيئة التي تمارس النشاط، والثاني: يتبنى المفهوم المادي أو الوظيفي للمرفق العام، والثالث: يجمع بين المفهومين العضوي والمادي للمرفق العام.[23]

يقصد بالمفهوم العضوي أو الشكلي للمرفق العام الجهاز الإداري أو الهيئة التي تقدم خدمات عامة أو تشبع حاجات عامة للجمهور كالجامعات.

وينظر أنصار المفهوم المادي أو الوظيفي للمرفق العام إلى طبيعة الخدمة أو النشاط الذي يمارسه المرفق، والهدف النهائي للنشاط ومدى تحقيقه للنفع العام للجمهور، بغض النظر عن طبيعة الهيئة التي تؤدي هذا النشاط، وفيما إذا كانت من أشخاص القانون العام أم من أشخاص القانون الخاص، على أن يخضع النشاط لإشراف السلطة العامة وهيمنتها.

وذهب الاتجاه الغالب إلى تبني معيار مزدوج عند تعريف المرفق العام وذلك بالجمع بين المدلولين العضوي والمادي للمرفق العام، بحيث يشمل النشاط موضوع المرفق والهيئة التي تتولى هذا النشاط.

ويمكن تعريف المرفق العام بطريقتين: بطريقة تنظيمية أو شكلية وطريقة مادية. فوفقاً للمعنى التنظيمي أو الشكلي يتميز المرفق العام بتنظيم معين: المرفق العام مؤسسة تديرها الإدارة. ويرتبط التعريف المادي بطبيعة

[23] سعيد نحيلي وعبسي الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب، 2007، ص103.

النشاط المنظور إليه بالاستقلال عن التنظيم الذي يمارس النشاط بموجبه، ونرى تعريف المرفق العام بأنه النشاط الذي ينزع إلى تلبية حاجة من المصلحة العامة.[24]

يعرف بعضهم المرفق العام بأنه "نشاط تتولاه الإدارة لأداء خدمة عامة" مع التركيز على كلمة "النشاط" بوصفه العنصر الموضوعي الذي يمثل المعيار الأساسي في تحديد المرفق العام، في حين يعرفه آخرون بأنه "مشروع تتولاه الإدارة لأداء خدمة عامة" مع التأكيد على كلمة "المشروع" أو "المنظمة" أو "الجهاز" أو "الهيئة" تعبيراً عن العنصر العضوي الذي يعول عليه في تحديد المرفق العام.[25]

المرافق العامة هي مشروعات تهدف إلى تحقيق النفع العام، وتحتفظ الحكومة بحق إنشائها وإدارتها وإلغائها[26]، ويستعمل اصطلاح "المرفق العام" للدلالة على معنيين اثنين: فقد يقصد به –من وجهة نظر عضوية-الهيكل الذي يتولى هذا النشاط، وقد يقصد به –من وجهة نظر وظيفية-النشاط الخاص الذي تتولاه الإدارة لتحقيق الصالح العام، وهذا المعنى الأخير هو الذي يعتمد عادة لتعريف المرفق العام.[27]

ويمكن تعريف المرفق العام بأنه نشاط تتولاه الإدارة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بغية إشباع حاجة من حاجات الأفراد على أساس المصلحة العامة.[28]

فجامعة حلب تعد مرفقا عاما بالمعنى العضوي بالنسبة للجهاز الإداري والتعليمي في الجامعة (رئيس الجامعة –وكلاء الجامعة-أعضاء الهيئة التدريسية-الموظفون)، وتعد مرفقا عاما بالمعنى المادي أيضا بالنسبة للنشاط والبحث العلمي ومستوى التعليم فيها.[29]

[24] للمزيد راجع: جورج فوديل وبيار دلفولفيه، ترجمة منصور القاضي، القانون الإداري (الجزء الثاني)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008، ص538.

[25] سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري-نظرية العمل الإداري-، شركة مطابع الطوبجي التجارية، دمشق،1993، ص 189.

[26] للمزيد راجع: ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص404.

[27] محمد رضا جنيح، مرجع سابق، ص 284.

[28] توفيق بوعشبة، مبادئ القانون الإداري التونسي (التنظيم الإداري-النشاط الإداري-القضاء الإداري)، ط2، المدرسة القومية للإدارة-مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، 1995، ص165.

[29] إبراهيم الهندي وعبسي الحسن وسعيد نحيلي، المرافق العامة، مرجع سابق، ص21.

المطلب الأول: إعادة تشغيل جامعة حلب في المناطق المحررة:

يقصد بتنظيم المرافق العامة وضع القوانين التي تكفل حسن سيرها وتبين طريقة إدارتها وكيفية تكوين الهيئات التي تتولاها وتحديد اختصاص كل منها، وبيان ما إذا كان المرفق الجديد سيلحق بشخص إداري أم ستكون له شخصيته المستقلة وطريقة استغلاله وهل سيكون احتكار للسلطة الإدارية بحيث لا يباح لغيرها مزاولة نشاط من نفس النوع أم لا كما تحدد القواعد التي تتبع في تعيين عمال المرفق وتأديبهم وعزلهم...[30]

ويتجلى النظام القانوني للمرفق العام بمجموعة من المبادئ القانونية التي تتعلق بتنظيمه من حيث تحديد أغراض المرفق وأهدافه ووظائفه وكيفية شغله والهيئة المسيرة للمرفق ويراعى أن لكل مرفق خصوصيته، ولكن بالنهاية هناك مبادئ أساسية تلتزم فيها كل المرافق العامة.

كما تقتضي نظرية الظروف الاستثنائية أنه إذا بادر شخص أو مجموعة أشخاص في حالات استثنائية كالحروب والكوارث بالقيام بأعمال فهي تنتج آثارها القانونية رغم أنها صادرة عن شخص أو أشخاص لا يكتسبون صفة الموظف القانوني.

ويقصد بالظروف الاستثنائية أنها ظروف غير عادية تطرأ في البلاد أو تطرأ في وجه إدارة ما بصورة تحتم اتخاذ إجراءات خاصة تفادياً للنتائج أو للأوضاع الوخيمة أو الخطيرة التي قد تترتب على تلك الظروف.[31]

فإذا حلت بالبلدية ظروف استثنائية كالحرب مثلاً وتخلى عن أداء الوظيفة أعضاء من المجلس البلدي وحل محلهم مواطنون فقاموا بعمل تحت عنوان السلطة، فإن عملهم ينتج آثاره القانونية.[32]

يفيد التاريخ البعيد والقريب أن المجتمعات لا تكون في مأمن من الحروب والانتفاضات والثورات والاضطرابات التي تهدد السير الطبيعي لدواليب الدولة، وبما أن القوانين قد وضعت أساساً لتنظيم العلاقات داخل المجتمع في الظروف العادية فإنها غالباً ما تكون غير متماشية مع الظروف غير الاعتيادية، لذا يكون من

[30] سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 203.

[31] توفيق بوعشبة، مرجع سابق، ص201.

[32] بلواضح إلياس ومرزوك سعد الدين، رسالة ماجستير، جامعة زيان عاشور -الجلفة -كلية الحقوق والعلوم السياسية، النظام القانوني للمرافق العامة في الدول المغاربية،2017/2016، ص41.

الطبيعي أن تتحرر الإدارة في هذه الحالة من قيود الشرعية العادية. ولكن حتى لا تتستر الإدارة وراء هذه الظروف لتتخلص تماماً من مقتضيات الشرعية وضع القاضي نظرية تعرف بنظرية الظروف الاستثنائية.[33]

كان إنشاء هذه المرافق في المناطق المحررة تلبية للمتطلبات وتخفيفاً للضغوط التي يمارسها المواطنون ولذا افتتحت الجامعات في المناطق المحررة، وتخرج عدد من الطلاب منها ودخلوا سوق العمل، حيث تستمر الجامعات برفد المجتمع بالكوادر المؤهلة، وتم قبول عدد منهم في الدراسات العليا في الجامعات التركية. حيث إن المهتمين بحقل التعليم استطاعوا منحها الأهمية في ظل الوضع الصعب الذي نعيش فيه.

فالجامعات تتولى مرفق التعليم العالي، وهي هيئات مستقلة وتخضع للمبادئ العامة التي تخضع لها النظرية العامة للمؤسسات العامة. وهي وإن كانت مرتبطة بوزارة التعليم العالي، إلا أن هذا الارتباط لا يصل إلى حد التبعية، بل يجب أن يفهم في نطاق الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية.[34]

انطلقت جامعة حلب في المناطق المحررة في شهر كانون الأول من العام 2015، حيث تم تشكيل اللجنة العليا لإدارة جامعة حلب وتشغيلها من عدد من الأكاديميين بالتنسيق مع الحكومة السورية المؤقتة، وفي 12 تموز عام 2016 تم إحداث وزارة التعليم العالي في الحكومة السورية المؤقتة، وهي نفسها جامعة حلب التي تأسست عام 1958 حيث افتتحت جامعة حلب في المناطق المحررة بالتزامن مع جامعة إدلب وأشرفت على إدارة وتشغيل الجامعة لجنة وكانت منتشرة في أغلب المناطق المحررة بخلاف جامعة إدلب المقتصرة جغرافيا على إدلب فكان لها امتداد في كل من: حلب وإدلب وحمص ودمشق ودرعا.

إن إعادة تشغيل جامعة حلب في المناطق المحررة وإدارتها في عهد الثورة السورية كان لبناء دولة العدل والحرية، وإقامة مجتمع المعرفة والإنسانية؛ فجامعة حلب في المناطق المحررة، جامعة حكومية وشعلة حرية ومعرفة، وستندمج بجامعة حلب عندما تتحرر من استبداد الأسد وتسلط أجهزة مخابراته، وتوحش جنوده

[33] محمد رضا جنيح، مرجع سابق، ص406.

[34] سعيد نحيلي، مرجع سابق، ص218.

فالجامعة تأسست عام 1958 بأموال الشعب ومن أجل مستقبل أبنائهم والوطن، ومن الواجب تحريرها وإعادتها إلى أصحابها.

وصدر القرار الوزاري رقم (36) M0.1/104 لعام 2016 المتضمن اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة الصادر عن وزير التربية والتعليم.

وهنا لابد من تعريف اللائحة التنظيمية:

فالقرار التنظيمي أو اللائحي هو القرار الذي يتضمن قاعدة عامة مجردة، فلا يتعلق بشخص أو شيء أو حالة على سبيل التحديد والتعيين بالذات، وإنما بمسائل متحددة تحدد بأوصافها وشروطها.[35]

واللوائح التنظيمية هي اللوائح التي تصدر غالباً لتنظيم المرافق العامة، ويبدو أن هناك اعترافاً من الجميع بحق السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من اللوائح، وذلك لأن تسيير المرافق العامة يعد من مهام السلطة التنفيذية واختصاصاتها، كما أن أثر هذه اللوائح على حقوق وحريات الأفراد عادة لا يكون أثراً مباشراً.

ومن ذلك يتضح أن اللوائح التنظيمية تعد لوائح مستقلة، إذ لا تستند الهيئة التنفيذية في إصدارها على قانون معين تساعد على تنفيذه كما هي الحال في اللوائح التنفيذية. وقد تنص الدساتير على حق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنظيمية، أو تسكت عن النص عن ذلك الحق.[36]

ولقد ورد في اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة توضيح مهام اللجنة العليا لإدارة جامعة حلب في المناطق المحررة وتشغيلها على النحو:

تقوم اللجنة العليا لإدارة جامعة حلب في المناطق المحررة وتشغيلها مقام مجلس التعليم العالي وتتولى كافة اختصاصاته وذلك إلى حين صدور الصك القانوني القاضي بتسمية أعضاء مجلس التعليم العالي.[37]

وعرفت الجامعة وفقاً للنظام الداخلي لجامعة إدلب:

---

[35] محمد إبراهيم الحسن وعيسى عبد القادر الحسن، القرارات الإدارية، منشورات جامعة حلب، 2006، ص84.

[36] نفس المرجع، ص-ص:93—94.

[37] اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016، المادة 99.

جامعة إدلب هي مؤسسة عامة للتعليم العالي مركزها مدينة إدلب.[38]

ولقد تم تعريف الجامعة في قانون تنظيم الجامعات رقم 27 لعام 2019 على النحو:

الجامعات هيئات عامة علمية ذات طابع إداري، لكل منها شخصية اعتبارية واستقلال إداري ومالي على الوجه المبين في هذا القانون ولائحته التنفيذية، وترتبط برئيس مجلس التعليم العالي ضمن الحدود المنصوص عليها في هذا القانون واللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات.[39]

ولقد ورد تعريف الجامعة في القانون رقم 6 لعام 2006:

الجامعات هيئات عامة علمية ذات طابع إداري، لكل منها شخصية اعتبارية واستقلال إداري ومالي على الوجه المبين في هذا القانون ولائحته التنفيذية، وترتبط بالوزير ضمن الحدود المنصوص عليها في هذا القانون واللائحة التنفيذية.[40]

وبالعودة إلى اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016 فقد ورد تعريف جامعة حلب في المناطق المحررة فيها:

جامعة حلب هيئة عامة ذات طابع إداري وتتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال إداري ومالي، وترتبط بالوزارة ضمن الحدود المنصوص عليها في هذه اللائحة.[41]

ولقد جاء في القانون رقم 32 لعام 1957:

[38] النظام الداخلي لجامعة إدلب لعام 2020، المادة الرابعة.

[39] قانون تنظيم الجامعات رقم 27 لعام 2019 المصادق عليه من مجلس الشورى العام، المادة 10.

[40] القانون رقم 6 لعام 2006، المادة العاشرة.

[41] اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016، المادة الثانية.

تضع الهيئات العامة لوائح داخلية لتنظيم أعمالها تتضمن القواعد التي تتبع في إدارتها والتي يجرى عليها العمل في حساباتها وإدارة أموالها وذلك في حدود الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون وفي قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشائها.[42]

وفيما يخص النظام الداخلي للجامعة فقد جاء في النظام الداخلي لجامعة إدلب:

يعد مجلس الجامعة النظام الداخلي للجامعة ويقره في أحد اجتماعاته بأغلبية ثلثي أعضائه. وإذا تعذر الحصول على أغلبية الثلثين يتم العمل مؤقتاً بالنظام الداخلي إلى حين عرضه في جلسة ثانية للمجلس ويتم إقراره حينئذ بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس (50 + 1)، وإذا تعذر الحصول على الأغلبية المطلقة في هذه الجلسة يتم عرضه في جلسة استثنائية ويتم إقراره بالأغلبية النسبية لأعضاء المجلس الحاضرين.[43]

ولقد ورد في النظام الداخلي لجامعة إدلب:

يدخل النظام الداخلي حيز التنفيذ بعد موافقة مجلس الجامعة عليه والمصادقة من قبل مجلس التعليم العالي.[44]

أما فيما يخص الأمور المالية في جامعة إدلب وبالنسبة للميزانية فقد نص النظام الداخلي لجامعة إدلب على أنه:

جامعة إدلب لها شخصية اعتبارية مستقلة مالياً وإدارياً،[45]وكذلك جاء في قانون تنظيم الجامعات رقم 27 لعام 2019:

رئيس الجامعة هو عاقد النفقة وآمر الصرف، وله أن يوزع ما يراه من الاعتمادات المرصودة في الموازنة أو في الحسابات المستقلة كما له أن يفوض ببعض صلاحياته المالية إلى من يشاء وفق القوانين والأحكام النافذة.[46]

[42] القانون رقم 32 لعام 1957، المادة الرابعة.
[43] النظام الداخلي لجامعة إدلب لعام 2020، المادة 43.
[44] نفس المرجع، المادة 46.
[45] نفس المرجع ، المادة الخامسة.
[46] قانون تنظيم الجامعات رقم 27 لعام 2019 المصادق عليه من مجلس الشورى العام، المادة 125.

أما فيما يتعلق بإدارة جامعة إدلب ونظامها الداخلي فقد نص قانون تنظيم الجامعات رقم 27 لعام 2019 على أن:

يتولى إدارة كل جامعة:

أ- مجلس الجامعة.

ب- رئيس الجامعة.[47]

وفيما يتعلق باختصاصات رئيس الجامعة فقد جاء في قانون تنظيم الجامعات رقم 27 لعام 2019:

ولرئيس الجامعة إدارة شؤون الجامعة العلمية والإدارية والمالية، ويتولى رئيس الجامعة إدارة شؤون الجامعة العلمية والإدارية والمالية وهو الذي يمثلها أمام القضاء وغيره، وهو مسؤول عن تنفيذ القوانين واللوائح الجامعية وقرارات مجلس التعليم العالي والمجالس الجامعية في حدود القوانين واللوائح، وله في حال الإخلال بالنظام أن يوقف الدراسة كلها أو بعضها، على أن يعرض ذلك على رئيس مجلس التعليم العالي وعلى مجلس الجامعة خلال مدة أقصاها / 3 / أيام.[48] كما ورد في قانون تنظيم الجامعات رقم 27 لعام 2019:

يمارس رئيس الجامعة بالنسبة لجميع العاملين في الجامعة صلاحيات رئيس مجلس التعليم العالي المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة،[49]وجاء في القانون رقم 32 لعام 1957: مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شؤونها وتصريف أمورها ووضع السياسة العامة التي تسير عليها وله أن يتخذ مما يراه لازماً من القرارات لتحقيق الغرض الذي قامت من أجله وذلك وفقا لأحكام هذا القانون.

وفي الحدود التي بينها قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء الهيئة ويختص بما يأتي:

1. إصدار القرارات واللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشؤون المالية والإدارية والفنية المهنية وتحديد اختصاصات المدير مع مراعاة ما هو منصوص عليه في هذا القانون.

[47] المرجع السابق، المادة 23.

[48] قانون تنظيم الجامعات رقم 27 لعام 2019 المصادق عليه من مجلس الشورى العام، المادة 26.

[49] نفس المرجع، المادة 27.

2. وضع اللوائح المتعلقة بتعيين موظفي الهيئة وعمالها وترقيتهم ونقلهم وفصلهم وتحديد مرتباتهم وأجورهم ومكافآتهم ومعاشاهم وفقاً لأحكام هذا القانون وفي حدود قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء الهيئة.
3. الموافقة على مشروع الميزانية السنوية للهيئة.
4. النظر في كل ما ترى الجهة الإدارية أو المدير عرضه عليه من المسائل الخاصة بإدارة الهيئة وتنظيم العمل بها وكل ما يؤدي إلى تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله.

ويجوز لمجلس الإدارة أن يشكل من بين أعضائه لجنة يعهد إليها ببعض اختصاصاته ويجوز له أن يعهد إلى الهيئة أو لجنة يبين تشكيلها في القرار الصادر منه تتولى عمل مدير الهيئة.[50]

وجاء في القانون رقم 32 لعام 1957: يمثل المدير الهيئة في صلاتها بالهيئات والأشخاص الأخرى وأمام القضاء ويكون مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يقرها مجلس الإدارة لتحقيق أغراض الهيئة وعليه أن يقدم إلى المجلس في فترات دورية تقريراً عن سير العمل بالمؤسسة وحالتها من الناحية المالية كما يجب عليه أن يقدم إلى الجهة الإدارية المختصة في نهاية كل سنة مالية تقريراً عن نشاط الهيئة.[51]

ولقد جاءت المادة 14 من اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة وفقاً لما نصت عليه المادة التاسعة من القانون رقم 32 لعام 1957:

يتولى رئيس الجامعة إدارة شؤون الجامعة العلمية والإدارية والمالية وهو الذي يمثلها أمام القضاء وغيره، وهو مسؤول عن تنفيذ القوانين واللوائح الجامعية وقرارات مجلس التعليم العالي والمجالس الجامعية في حدود اللوائح، وله في حال الإخلال بالنظام بعد موافقة مجلس الجامعة أن يوقف الدراسة كلها أو بعضها على أن يعرض ذلك على مجلس التعليم العالي خلال ثلاثة أيام من موافقة مجلس الجامعة.[52]

[50] القانون رقم 32 لعام 1957، المادة السابعة.
[51] نفس المرجع، المادة التاسعة.
[52] اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016، المادة 14.

ولقد نص قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على أنه تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون بمرسوم وتتضمن بوجه خاص تنظيم الأمور الآتية:

1- جميع القواعد التفصيلية اللازمة لوضع هذا القانون موضع التنفيذ بما لا يتعارض مع أحكامه.

2- أنظمة التعليم المتبعة.

3- اختصاصات الوظائف الإدارية العلمية في الجامعات واختصاصات أمنائها وهيئاتها وقواعد التفويض بها ضمن الحدود المبينة في هذا القانون.

4- أسس نظام تقديم الخبرة والمشورة وممارسة المهنة.

5- القواعد والشروط العامة لقبول الطلاب في الجامعات.

6- نظام انضباط الطلاب.

7- القواعد العامة لنظام الامتحانات.

8- نظام الدراسات العليا.

9- مدد الدراسة والامتحان والعطلة.

10- قواعد الندب.

11- القواعد الناظمة للأنشطة الثقافية والاجتماعية والرياضية للطلاب.

12- نظام النصاب التدريسي ونظام ساعات العمل لجميع العاملين العلميين في الجامعات بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون.

13- إدارة المنشآت الجامعية كالمشافي والمطابع والمعارض والكتب الجامعية والمدن الجامعية وغيرها.

14- تحديد أنواع الرسوم الجامعية وغيرها من الرسوم وكيفية أدائها وشروط الإعفاء منها...[53]

ولقد تم النص على التعاون من قبل الوزارات والهيئات والمؤسسات مع الجامعة في اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016 حيث جاء فيها:

على الوزارات والهيئات والمؤسسات ضمن إمكانياتها توفير الفرص والوسائل اللازمة لتدريب طلاب الجامعات على الأعمال التي تتصل باختصاصهم.[54]

أما التعاون مع الجامعة من قبل الهيئات والمؤسسات في مناطق نفوذ حكومة الإنقاذ السورية فقد نص قانون تنظيم الجامعات رقم 27 لعام 2019:

على الوزارات والهيئات والمؤسسات ضمن إمكانياتها توفير الفرص والوسائل اللازمة لتدريب طلاب الجامعات على الأعمال التي تتصل باختصاصهم.[55]

وجاء في قانون تنظيم الجامعات رقم 6 لعام 2006:

على الوزارات والهيئات والمؤسسات ضمن إمكانياتها توفير الفرص والوسائل اللازمة لتدريب طلاب الجامعات على الأعمال التي تتصل باختصاصهم.[56]

ويتولى إدارة كل جامعة وفقاً للقانون رقم 6 لعام 2006:

أ- مجلس الجامعة.

ب- رئيس الجامعة.[57]

كما نصت اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016 على هذا.

---

[53] القانون رقم 6 لعام 2006، المادة 149.

[54] اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016، المادة السابعة.

[55] قانون تنظيم الجامعات رقم 27 لعام 2019 المصادق عليه من مجلس الشورى العام، المادة 19.

[56] القانون رقم 6 لعام 2006، المادة 21.

[57] المرجع السابق، المادة 25.

ويتألف مجلس الجامعة وفقاً للقانون رقم 6 لعام 2006 من رئيس الجامعة رئيساً وعضوية كل من:

1 - نواب رئيس الجامعة.

2 - عمداء الكليات.

3 - عمداء المعاهد العليا.

4 - مديري المراكز الملحقة بالجامعة.

5- ممثل للوزارة، يسميه الوزير.

6 - رئيس المكتب الفرعي للنقابة في الجامعة ممثلاً عن النقابة.

7 - ثلاثة طلاب يمثلون الاتحاد، أحدهم من طلاب الدراسات العليا ما أمكن ذلك، هذا إذا كان عدد الأعضاء الآخرين يتجاوز العشرة، ومن طالبين اثنين إذا كان العدد عشرة فأقل.

8 - أمين الجامعة ويتولى أمانة سر المجلس.[58]

أما وفقاً للائحة جامعة حلب في المناطق المحررة فقد ورد فيها:

ويتألف مجلس الجامعة وفقا للقانون رقم 6 لعام 2006 من رئيس الجامعة رئيساً وعضوية كل من:

1 - نواب رئيس الجامعة.

2 - عمداء الكليات.

3 - عمداء المعاهد العليا (في حال وجودها).

4 - مديري المراكز الملحقة بالجامعة (في حال وجودها).

[58] المرجع السابق، المادة 37.

5- ممثل للوزارة، يسميه الوزير.

6 - ممثل عن النقابة.

7 - ثلاثة من اتحاد الطلبة، أحدهم من طلاب الدراسات العليا.

8 - أمين الجامعة ويتولى أمانة سر المجلس.[59]

وبالنسبة لطريقة إحداث المرافق العامة في سورية:

بموجب قانون الموظفين الأساسي رقم 135 لعام 1945 كانت تحدث المصالح العامة والوظائف العامة وتلغى بقانون، أما الإدارات العامة المؤقتة فتحدث بمرسوم لدى مجلس الوزراء ضمن حدود الاعتمادات الإجمالية المفتوحة في الموازنة.[60]

أما في القانون الموحد للعاملين في الدولة رقم 1 لعام 1985 فقد نص على الآتي:

-يتم إحداث الجهة العامة على الشكل الآتي:

1. يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري بقانون.
2. يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بمرسوم.
3. يتم إحداث البلديات ووحدات الإدارة المحلية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن.[61]

ولقد ورد في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004:

- يتم إحداث الجهة العامة، على الشكل الآتي:

1. يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري، بقانون.

[59] اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016، المادة 22.
[60] قانون الموظفين الأساسي رقم 135 لعام 1945، المادة الرابعة.
[61] القانون الموحد للعاملين في الدولة رقم 1 لعام 1985، المادة الثانية.

2. يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي، بمرسوم.

3. يتم إحداث البلديات ووحدات الإدارة المحلية، وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن.[62]

ولقد نص النظام الأساسي للعاملين في الحكومة السورية المؤقتة رقم 1 لعام 2015:

أولا-تحدث الجهات العامة بقرار من مجلس الوزراء.[63]

ووفقاً لقانون العاملين الأساسي لعام 2021 المعمول به في مناطق نفوذ حكومة الإنقاذ السورية يتم إحداث الجهات العامة وتنظيمها على النحو:

1. يتم إحداث الجهات العامة بقانون.
2. يتم إحداث المديريات الفرعية والدوائر بقرار من الوزير المختص.
3. يتم إحداث البلديات ووحدات الإدارة المحلية وفقا للقوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن.[64]

تعد اللامركزية المرفقية أسلوباً من أساليب إدارة المرافق العامة، وهو على وجه التحديد مرفق عام أو عدد محدد من المرافق العامة ذات الأهداف الموحدة، بوساطة هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية وتكون تبعاً لذلك مستقلة إدارياً ومالياً وفنياً عن السلطة الإدارية التي أنشأتها.[65]

ولا تخضع أشخاص اللامركزية المرفقية لأحكام موحدة، لأنه لا يوجد قانون عام واحد يسري عليها جميعاً في غالب الأحيان، بل ينطبق على كل نوع منها الأحكام التي تضمنها قانون إنشائه.[66]

أما فيما يتعلق بنظام الهيئة الإداري فيتولى إدارة الهيئة العامة مجلس إدارة (قيادة تقريرية جماعية) ورئيس مجلس إدارة (قيادة تنفيذية فردية). ويعد المجلس هو السلطة العليا في الهيئة، ويبين القانون كيفية

[62] القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004، المادة الثانية.
[63] النظام الأساسي للعاملين في الحكومة السورية المؤقتة رقم 1 لعام 2015، المادة الثانية.
[64] قانون العاملين الأساسي رقم 53 لعام 2021، المادة الثانية.
[65] عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري (الجزء الأول)، مرجع سابق، ص255.
[66] نفس المرجع، ص256.

تشكيله وطريقة اختيار أعضائه وهو يتولى تصريف شؤون الهيئة ورسم سياستها كما أنه يتخذ كافة القرارات المهمة المتعلقة بالهيئة.[67]

كما أن إلغاء المرفق العام يكون بنفس طريقة إنشائه أي بأداة قانونية لها نفس القوة لأداة الإنشاء أو أقوى منها احتراماً لقاعدة توازي الأشكال.

يطبق على الهيئات العامة في سورية القانون رقم 32 لعام 1957 الذي طبق زمن الوحدة بين سورية ومصر حيث ورد في القانون رقم 2 لعام 2005:

أ-يقتصر تطبيق قانون المؤسسات العامة رقم 32 لعام 1957 وتعديلاته على المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري.

ب-يستعاض عن عبارة (المؤسسة العامة) أينما وردت في القانون المشار إليه في الفقرة أ السابقة من هذه المادة بعبارة (الهيئة العامة) وكذلك في جميع القوانين والأنظمة الخاصة بها.[68]

حيث تم الإبقاء على القانون رقم 32 لعام 1957 وتطبيقه على المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري (الهيئات العامة) حيث ورد التعريف للهيئة العامة بالمرسوم التشريعي رقم 92 لعام 1967 (القانون المالي الأساسي) باعتبار أن القانون رقم 32 لعام 1957 لم يرد فيه تعريف لها، فالمؤسسة العامة ذات الطابع الإداري (الهيئة العامة) تلك التي تنهض بعبء إدارة مرفق عام يقوم على خدمة عامة ويتمتع بالشخصية الاعتبارية.

ولقد عرف المرسوم التشريعي رقم 92 لعام 1967 (القانون المالي الأساسي) المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري:

- يقصد بالتعابير الآتية الواردة في هذا القانون ما يأتي:

[67] إبراهيم الهندي وعبسي الحسن وسعيد نحيلي، مرجع سابق، ص159.

[68] القانون رقم 2 لعام 2005، المادة 48.

المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري: هي شخص إداري عام (أو جهاز من أجهزة القطاع العام) يدير مرفقاً يقوم على خدمة عامة ويتمتع بالشخصية الاعتبارية.[69]

وعرفها المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006 المتضمن القانون المالي الأساسي الجهة العامة ذات الطابع الإداري:

- يقصد بالتعابير الآتية الواردة في هذا المرسوم التشريعي ما يأتي:

الجهة العامة ذات الطابع الإداري: هي شخص اعتباري إداري عام يقوم بتأدية الخدمات العامة من أمن ودفاع وعدل وخدمات صحية وتعليمية وخدمات اجتماعية والحفاظ على الممتلكات العامة من خلال أجهزته التنفيذية.[70]

ولقد ورد في النظام المالي الأساسي لعام 2018 في مناطق نفوذ حكومة الإنقاذ السورية تعريف الجهة العامة ذات الطابع الإداري كما يأتي:

يقصد بالتعابير الآتية الواردة في هذا النظام ما يأتي:

الجهة العامة ذات الطابع الإداري: هي شخص اعتباري عام يقوم بتأدية الخدمات العامة من أمن ودفاع وعدل وخدمات صحية وتعليمية وخدمات اجتماعية أو يمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو زراعياً أو سياحياً أو مالياً ويحافظ على الممتلكات العامة من خلال أجهزته التنفيذية، ويقوم بهذا النشاط مباشرة أو بوساطة من ينشئه أو يسهم فيه أو يرتبط به من شركات أو منشآت.[71]

كما ورد تعريف الجهة العامة في القانون رقم 51 لعام 2004 ما يأتي:

- يقصد بالتعابير الواردة أدناه، في معرض تطبيق أحكام هذا النظام المعاني المبينة جانب كل منها.

[69] المرسوم التشريعي رقم 92 لعام 1967، المادة الأولى.
[70] المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006، المادة الأولى.
[71] القانون رقم 2 لعام 2018 (النظام المالي الأساسي المصادق عليه من الهيئة التأسيسية للمؤتمر السوري العام)، المادة الأولى.

3-الجهة العامة: هي إحدى الوزارات أو الإدارات العامة أو الهيئات العامة أو الوحدات الإدارية المحلية أو البلديات أو المصالح البلدية أو الدوائر الوقفية أو المؤسسات العامة أو الشركات العامة أو المنشآت العامة.[72]

ووفقا لما ورد في قانون العاملين الأساسي لعام 2021 فإن تعريف الجهة العامة:

الجهة العامة: إحدى الوزارات والإدارات والهيئات العامة أو المؤسسات أو وحدات الإدارة المحلية أو أية جهة من جهات القطاع العام الأخرى.[73]

كما جاء تعريف الجهات العامة في نظام العقود للجهات العامة لعام 2020 ما يأتي:

3-الجهات العامة: إحدى الوزارات، والإدارات، والهيئات العامة، والمؤسسات والشركات العامة، والبلديات أو المؤسسات البلدية، أو إحدى وحدات الإدارة المحلية، والدوائر الوقفية.[74]

وعرف النظام المالي الأساسي للحكومة السورية المؤقتة قرار رقم (3) م.و لعام 2017 الجهة العامة ذات الطابع الإداري: يقصد بالتعابير الآتية الواردة أدناه المعنى المبين بجانب كل منها:

5-الجهة العامة ذات الطابع الإداري: هي شخص اعتباري إداري عام يقوم بتأدية الخدمات العامة من أمن ودفاع وعدل وخدمات صحية وتعليمية وخدمات اجتماعية والحفاظ على الممتلكات العامة من خلال أجهزته التنفيذية.[75]

وجاء في النظام الأساسي للعاملين في الحكومة السورية المؤقتة رقم 1 لعام 2015 تعريف الجهة العامة: يقصد بالتعابير الواردة في معرض تطبيق هذا النظام المعنى الوارد بجانب كل منها.

[72] القانون رقم 51 لعام 2004، المادة الأولى.
[73] قانون العاملين الأساسي رقم 53 لعام 2021 المصادق عليه من مجلس الشورى العام، المادة الأولى.
[74] القانون رقم 37 لعام 2020 (نظام العقود للجهات العامة التابعة لحكومة الإنقاذ السورية)، المادة الأولى.
[75] النظام المالي الأساسي للحكومة السورية المؤقتة رقم 3 لعام 2017، المادة الأولى.

الجهة العامة: هي إحدى الوزارات، أو الهيئات العامة، أو المؤسسات، أو الإدارات العامة أو المجالس المحلية أو أية جهة أخرى تابعة للحكومة السورية المؤقتة أو أحد أجهزتها.[76]

ونص نظام العقود للحكومة السورية المؤقتة لعام 2017:

- يقصد بالجهة العامة في معرض تطبيق أحكام هذا النظام:

3 - الجهة العامة: هي إحدى الوزارات، أو الإدارات العامة، أو الهيئات العامة، أو الوحدات الإدارية المحلية، أو البلديات أو المصالح البلدية أو الدوائر الوقفية أو المؤسسات العامة أو الشركات العامة أو المنشآت العامة.[77]

وبالتالي نلاحظ اختلاف التعريفات للجهة العامة في كل من نظام العقود للحكومة السورية المؤقتة لعام 2017 والنظام الأساسي للعاملين في الحكومة السورية المؤقتة رقم 1 لعام 2015

وفي النظام المالي الأساسي للحكومة السورية المؤقتة.

يتم إنشاء الهيئات العامة في سورية بقانون لأن في إنشائها تقييداً للحريات العامة ويجب أن يشتمل قانون إحداثها على عدة بيانات أهمها وفقا للقانون رقم 32 لعام 1957:

الهيئات العامة شخصية اعتبارية ويكون إنشاؤها بقرار رئيس الجمهورية وفقا للأحكام المنصوص عليها في هذا القانون. ويجب أن يشتمل هذا القرار على البيانات الآتية:

1. اسم الهيئة ومركزها.
2. الغرض الذي أنشئت من أجله.
3. بيان بالأموال التي تدخل في الذمة المالية للهيئة.
4. تنظيم إدارة الهيئة ومدى علاقتها بالجهة الإدارية المختصة.[78]

[76] النظام الأساسي للعاملين في الحكومة السورية المؤقتة رقم 1 لعام 2015، المادة الأولى.
[77] نظام العقود للحكومة السورية المؤقتة لعام 2017، المادة الأولى.
[78] القانون رقم 32 لعام 1957، المادة الأولى.

ووفقا للقانون رقم 32 لعام 1957 يتولى إدارة الهيئات العامة:

1. مجلس إدارة الهيئة.
2. مدير الهيئة.

ويبين قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء الهيئة تشكيل مجلس الإدارة وطريقة اختيار أعضائه وعزلهم وطريقة تعيين المدير وعزله، وكذلك الأحكام الخاصة بمرتباتهم ومكافآتهم، كما يحدد المدة التي يباشرون فيها عملهم بالهيئة.[79]

وتنص اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016 على أن يتولى إدارة الجامعة:

أ- مجلس الجامعة.

ب- رئيس الجامعة.[80]

وتتمتع الهيئات العامة بالشخصية الاعتبارية حيث ورد في القانون رقم 32 لعام 1957:

للهيئات العامة أن تتعاقد وأن تجري جميع التصرفات والأعمال التي من شأنها تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله.[81]

المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة:

1. المرافق العامة الإدارية:

وهي تلك المرافق التي يتفق نشاطها مع الوظيفة الإدارية البحتة، وهي التي كان يقتصر نشاط الدولة حتى أوائل القرن الحالي عليها، حيث لم تكن الدولة تنشئ من المرافق إلا ما يتفق مع الأغراض الإدارية ويدخل في نطاق الوظيفة الإدارية للدولة، كمرفق الدفاع الخارجي والأمن الداخلي وإقامة القضاء وجباية الضرائب والصحة العامة والتعليم، وعموماً كافة المرافق التي تقرر الدولة ضرورة احتكارها وعدم تركها للنشاط الفردي الخاص،

[79] المرجع السابق، المادة السادسة.
[80] اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016، المادة 11.
[81] القانون رقم 32 لعام 1957، المادة الثالثة.

أو تلك التي يعزف عنها الأفراد لكونها غير مربحة لهم أو يعجز عن القيام بها النشاط الخاص لما تتطلبه من إمكانيات ضخمة لا قبل لهم بها.[82]

فالمرافق العامة الإدارية إنما تخضع بصفة أساسية لقواعد القانون الإداري، فموظفوها يعدون موظفين عموميين، وأموالها عامة ونزع الملكية والاستيلاء عليها تعد كلتاهما من الطرق العادية التي يمكن اللجوء إليها كلما دعت الحاجة وعقودها تعد عقود إدارية ...[83]

إن علاقة المنتفعين مع المرافق الإدارية علاقة تنظيمية لا تعاقدية، وبالتالي تستطيع الإدارة تعديل قواعد المرفق في أي وقت دون إمكانية الاحتجاج بالحقوق المكتسبة أي للإدارة سلطة تعديل القواعد المتعلقة بالمرفق دون الاعتداد بإرادة المنتفع، وكذلك للمنتفعين الحق بالتقدم للمرافق العامة والحق في ضمان سير تلك المرافق بانتظام واضطراد والحق في المساواة بالانتفاع مع الآخرين من المرفق العام.

2. المرافق العامة الاقتصادية:

يمكن تعريف المرافق العامة الاقتصادية بأنها مشروعات تجارية أو صناعية أو زراعية تمارس نشاطاً اقتصادياً يشبه النشاط الذي يقوم به الأفراد والهيئات الخاصة (أشخاص القانون الخاص) وتتضمن جميع العناصر المميزة للمرافق العامة وتخضع لقواعد القانون الخاص والقانون العام معاً، كلّ في مجال معين.[84]

3. المرافق العامة المهنية:

ويقصد بها المرافق التي يكون موضوعها رقابة النشاط المهني وتوجيهه، والتي يعهد بإدارتها عادة إلى هيئات مهنية يرخص لها القانون بعض حقوق السلطة الإدارية وامتيازاتها بهدف تنظيم المهنة ورعاية مصالح أعضائها حيث يكون لها وضع القواعد اللازمة لتنظيم ممارسة المهنة ومراقبة القيد في جداول المشتغلين بالمهنة، وتوقيع الجزاءات التأديبية على الأعضاء المخالفين لقواعد مزاولة المهنة.[85]

---

[82] سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 194.

[83] رحمة الله أبو القاسم رحمة الله، طرق إدارة المرافق العامة (دراسة مقارنة)، الخرطوم، جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا، قسم القانون، 2019، ص44.

[84] إبراهيم الهندي وعبسي الحسن وسعيد نحيلي، مرجع سابق، ص77.

[85] سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص195.

المبحث الثاني: عناصر المرفق العام والنتائج المترتبة على التمتع بالشخصية المعنوية العامة:

تتجلى عناصر المرفق العام بأنه مشروع، وتتولاه الإدارة، ويستهدف تحقيق النفع العام، وأضاف بعض فقهاء القانون العام عنصراً رابعاً لكي يعد المشروع من المرافق العامة، وهو أن يخضع إلى نظام قانوني خاص يتبلور في تطبيق أحكام القانون الإداري وقواعده واتباع أساليب القانون العام والتمتع بامتيازات السلطة العامة بصفتها قواعد وأساليب غير مألوفة بالقانون العادي.

ومن آثار تمتع المرفق العام بالشخصية المعنوية العامة:

- ممارسة جزء من سلطة الدولة الإدارية.
- استقلال مسؤوليته عن مسؤولية الدولة.
- استقلال ذمته المالية.
- استقلال موظفي الشخص المعنوي العام عن موظفي الدولة.
- الاستقلال النسبي للأشخاص المعنوية العامة.

المطلب الأول: أركان المرفق العام وعناصره:

يعتبر القانون الإداري هو قانون المرافق العامة ويستمد قوته الإلزامية من موافقته لحاجات المرافق العامة وصلاحيته لتحقيق أغراض هذه المرافق وضمان سيرها بانتظام واطراد في خدمة المجتمع، وفقا لنظرية المرفق العام كأساس لبناء القانون الإداري وتحديد نطاق تطبيقه.

وفقا لنظرية المرفق العام فالمرافق العامة هي التي تؤسس وجود قانون مستقل يحكم النشاط الإداري، وتحدد التصرفات التي تدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري، ولكن بعد تطور معيار المرفق العام أصبح وجود المرفق العام شرط ضروري للاختصاص ولكنه غير كافي.

أركان المرفق العام:

1. المرفق العام مشروع:

أي أن المرفق العام يظهر في شكل مشروع، أو جهاز، أو هيئة، أو منظمة تتكون من مجموعة من الأشخاص الموظفين والعمال ومجموعة من الأموال والأدوات والأجهزة، علاوة على التنظيمات القانونية والفنية والإدارية

اللازمة لقيام هذا المشروع قانوناً وصلاحيته لمباشرة النشاط المستهدف من إنشائه، وهو الأمر الذي يميز هذا النشاط عن الضبط الإداري.[86]

ومعنى القول: إن المرفق العام هو مشروع، أنه مكون من أشخاص وأموال، أما الخدمة العامة التي يشبعها فقد تكون ذات طبيعة إدارية كالتعليم الجامعي والمستشفيات، وقد تكون ذات طابع اقتصادي كالحاجة إلى الطاقة من غاز وكهرباء والحاجة إلى المياه. وهو يرتبط عضوياً، على الأقل في مفهومه التقليدي، بالسلطة العامة، ومظهر ذلك أن هذه الأخيرة تملك فيه سلطة الكلمة الأخيرة، أي أنها تهيمن عليه من حيث إنشاؤه وإلغاؤه وسيره.[87]

2. المرفق العام تتولاه الإدارة (خضوعه لهيمنة السلطة العامة):

ويقصد بخضوع المشروع لهيمنة السلطة العامة أن تكون الكلمة النهائية والأخيرة في إنشاء المرفق العام وتنظيمه وسيره وإلغائه للسلطة العامة، فلا يكفي لجعل المشروع مرفقاً عاماً

أن يكون للسلطة العامة حق الرقابة والإشراف على المشروع، والذي تمارسه بموجب سلطة الضبط الإداري المقررة لها على كافة الأشخاص العامة منها والخاصة...[88]

وبالتالي يخضع المرفق العام للسلطة العامة في الدولة أو غيرها من الأشخاص الإدارية سواء من حيث الرأي الأعلى أو إنشاء هذا المرفق العام وتنظيمه وإلغاؤه وخضوع المرفق لنظام قانوني خاص أي لأحكام القانون الإداري ومبادئه وأن تتبع في إدارة هذه المرافق وسائل القانون العام وأن تتمتع الجهة المكلفة بإدارة المرفق العام بامتيازات السلطة العامة.

3. المرفق العام يستهدف تحقيق النفع العام:

[86] سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 191.

[87] حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص63.

[88] إبراهيم الهندي وعبسي الحسن وسعيد نحيلي، مرجع سابق، ص30.

إن العلاقة بين المرفق العام والنفع العام علاقة وجود حيث يرتبط المرفق العام بالنفع العام وجوداً وعدماً، ولكن لا يشترط أن يشمل النفع العام الذي يحققه المرفق العام كل أفراد الدولة حيث يكفي تحقيق مصلحة سكان إقليم معين كالمرافق العامة المحلية، أو مجموعة معينة من الأفراد غير محددين بذواتهم.

ولا يترتب على شرط استهداف النفع العام أن يؤدي المرفق العام خدماته مجاناً دون مقابل، فتقرير رسوم معينة (الرسوم الجامعية والرسوم القضائية) مقابل الانتفاع بخدمات المرفق العام لا يتعارض مع هدف المرفق العام، مادام القصد منها تنظيم الانتفاع بخدمات المرفق وتغطية جزء من تكاليفه وتوزيع أعبائه على الجمهور، علاوة على أن هذه الرسوم رمزية لا تغطي التكلفة الحقيقية لخدمات المرفق العام ونفقاته.[89]

ولا يعد المشروع مرفقاً عاماً إلا إذا كان يستهدف تحقيق النفع العام، وذلك من خلال تقديم خدمات عامة أو إشباع حاجات عامة للجمهور، وتظهر هذه الخدمات والحاجات العامة في صورتين، الأولى مادية والأخرى معنوية: فقد تكون بصورة خدمات مادية مثل تقديم النور وتوفير وسائل المواصلات عن طريق مرفقي الكهرباء والمواصلات، وقد تكون بصورة خدمات معنوية تؤدي نفعاً عاماً بشكل غير مباشر مثل مرفق القضاء الذي يحقق العدالة بين الأفراد.[90]

4. خضوعه لنظام قانوني خاص:

يعد هذا العنصر محل خلاف بين الفقهاء على عكس عناصر المرفق العام السابقة التي هي محل اتفاق بين الفقهاء، وبالتالي ظهر اتجاهان في الفقه:

- موسع لنطاق المرافق العامة والذي اكتفى بالعناصر الثلاثة.
- مضيق لدائرة المرافق العامة واشترط توافر هذا العنصر.

[89] المرجع السابق، ص29.

[90] نفس المرجع، ص-ص:26-27.

ويذهب بعض فقهاء القانون العام إلى أنه لكي يعد المشروع من المرافق العامة يجب أن يخضع إلى نظام قانوني خاص يتبلور في تطبيق أحكام القانون الإداري وقواعده واتباع وسائل القانون العام والتمتع بامتيازات السلطة العامة بصفتها قواعد وأساليب غير مألوفة في القانون العادي.[91]

المطلب الثاني: النتائج التي تترتب على منح الشخصية المعنوية العامة لجامعة حلب في المناطق المحررة:

إن الشخصية المعنوية لها عنصران: أحدهما مادي أو موضوعي، ويقصد به وجود مجموعة من الأفراد أو الأموال التي تهدف إلى تحقيق غرض مشروع على سبيل الاستمرار، وثانيهما شكلي، وهو اعتراف المشرع أو الدولة بالشخصية المعنوية، وقد يتم هذا الاعتراف صراحة، وقد يتم ضمناً، وقد يتم بطريق الاعتراف العام، أو بطريق الاعتراف الخاص.[92]

والشخصية المعنوية في القانون هي:

كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً، أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين، بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص المكونين لهذه المجموعة ومستقلة عن العناصر المالية لها، أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، بحيث تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية الفردية لأفراد المجموعة.[93]

وقد يرى المشرع ولاعتبارات تتعلق بالمصلحة العام أن تتمتع المرافق العامة بالشخصية المعنوية وذلك كي يوفر لها الاستقلال الذاتي وبمكانتها من التخصص في نشاط معين أو أنشطة متقاربة، وعندها تصبح هذه المرافق بوصفها تتمتع بالشخصية المعنوية من الأشخاص الإدارية إلى جانب الدولة والبلديات والمحليات، وتعرف هذه المرافق في القانون الإداري بالمؤسسات العامة.[94]

وعندما تتولى المؤسسات العامة تنظيم المرافق العامة ذات النشاط الإداري وإدارته تصبح هيئة عامة.

---

[91] إبراهيم الهندي وعبسي الحسن وسعيد نحيلي، مرجع سابق، ص32.

[92] حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص18.

[93] عوابدي عمار، سلسلة دروس العلوم القانونية، دروس في القانون الإداري، معهد العلوم القضائية والإدارية، جامعة الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية،2000، ص99.

[94] رحمة الله أبو القاسم رحمة الله، مرجع سابق، ص55.

وتقوم السلطة بمنح الشخصية الاعتبارية للمرفق العام في صك إنشائه وجعله يتمتع بخصائص ذاتية مستقلة وتجعلها من أشخاص القانون العام التي تقوم إلى جانب السلطة والهيئات المحلية وهي ما تسمى حالياً بالمؤسسات العامة أو الهيئات العامة.

حيث إن إدارة المرافق العامة عن طريق الهيئات والمؤسسات العامة يعد تجسيداً لفكرة اللامركزية الإدارية المرفقية.

ويلحق المرفق العام الذي لا يتمتع بالشخصية الاعتبارية بأحد أشخاص القانون الإداري الذي يتولى إدارتها والإشراف عليها، فيلحق المرفق العام الوطني عادة بإحدى الوزارات التي لها النشاط نفسه بخلاف المرفق المحلي حيث تعد معظم المرافق العامة في الدولة من هذا النوع فهي لا تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة وتكون مندمجة بالشخص العام الذي تتبعه ولا تتميز بأية خصائص ذاتية مستقلة عنه.

والمرافق التي ليست لها شخصية معنوية: هي المرافق العامة الملحقة بأحد أشخاص القانون العام لكي يشرف على إدارتها ويكون مسؤولاً عنها، وذلك إذا كان المرفق العام قومياً كالدفاع والأمن والصحة والتعليم وذلك باعتبار هذه المرافق قومية، أما إذا كان المرفق إقليمياً أو محلياً فيلحق بالمحافظة أو البلدية حسب مقتضى الحال...[95]

والشرط الرئيس لقيام المرفق العام هو ظهور مصلحة عامة للمواطنين أو خدمة عامة أو حاجة أساسية وأن تستهدف السلطة هذه المصلحة وتقوم بإشباعها عن طريق إدارة لها تنظيم إداري ونظام قانوني.

فالقانون الإداري: هو مجموعة القواعد القانونية غير المألوفة، المتميزة عن قواعد القانون الخاص، التي تتعلق بالإدارة العامة حينما تتصرف كسلطة عامة.[96]

إن إدارة المرافق العامة عن طريق الهيئات والمؤسسات العامة يعد تجسيدا لفكرة اللامركزية الإدارية المرفقية، ويحقق المزايا الآتية:

[95] المرجع السابق، ص57.

[96] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص6.

1. التحرر من القيود والتعقيدات الحكومية المركزية وحدة بيروقراطيتها.
2. اتباع أساليب إدارية واقتصادية توافق طبيعة النشاط الذي يقوم به المرفق.
3. تشجيع الأفراد والهيئات الخاصة على تقديم الهبات والوصايا لهذه الأشخاص العامة لكي تخصص للغرض الذي يقوم به الشخص المرفقي.
4. التخفيف من العبء الواقع على كاهل السلطة المركزية، إذ يقتصر دور هذه على ممارسة الرقابة على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة.[97]

النتائج التي تترتب على التمتع بالشخصية المعنوية العامة بالإضافة إلى النتائج المشتركة بينها وبين الأشخاص المعنوية في القانون الخاص من ذمة مالية مستقلة وأهلية قانونية وحق التقاضي وموطن مستقل ونائب يعبر عن إرادته فهي كشخص معنوي عام تنفرد بالصفات الآتية:

وهي أشخاص إدارية تشارك الدولة في السلطة العامة، فلها حق اتخاذ القرارات الملزمة، ولها حق تنفيذها جبراً. كذلك يجوز لها استخدام امتياز نزع الملكية للمنفعة العامة أو الاستيلاء المباشر، كما أنه يجوز لها إبرام العقود الإدارية والسلطات التي يمنحها القانون الإداري للإدارة المتعاقدة، ومالها عام إذا كان مخصصاً للمنفعة العامة مباشرة، والموظفون عموميون ونشاط الشخص المعنوي العام المتعلق بالمرافق العامة تحكمه القواعد الإدارية التي ترسم النظام القانوني للمرافق العامة والقضاء الإداري هو المختص بالمنازعات مع الأفراد، والشخص المعنوي العام مسؤول بالتعويض عن أخطاء موظفيه وفقاً لقواعد المسؤولية الإدارية ويدفع من ميزانيته ويخضع للوصاية الإدارية.[98]

[97] سعيد نحيلي وعبسي الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص119.

[98] للمزيد راجع: محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص-ص:123-127.

المبحث الثالث: طرق إدارة المرفق العام وامتيازات الإدارة العامة:

تدار المرافق العامة القومية من قبل هيئة عامة ليس لها شخصية معنوية وتكون ملحقة بالدولة (الوزارة) هي التي تشرف على إدارتها عن طريق وزاراتها ومندمجة فيها وتابعة لها تبعية كاملة، وليس للمرفق كيان مستقل إنما يذوب في كيان الشخص المعنوي العام.[99]

وتوجد إدارة مباشرة عندما تقوم الدولة ذاتها بإدارة المرفق، بحيث تضع بين يديها وعلى عاتقها مهمة تسيير المرفق بأموالها، وبواسطة موظفيها، وباستخدام أساليب القانون العام، وتدار بهذه الطريقة جميع المرافق الإدارية، وتفضل الدولة اللجوء إلى هذه الطريقة إما لأن الأفراد لا يقبلون على إدارة مثل هذه المرافق لأنها لا تدرّ عليهم ربحاً، وإما لأن هذا المرفق على درجة من الأهمية فتحرص الدولة على إدارة هذه المرافق بنفسها، مستبعدة الأفراد من مجالها.

وتستفيد الهيئة العامة كأي شخص إداري من بعض الامتيازات الإدارية لأجل تسيير المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة.

المطلب الأول: أنواع إدارة المرفق العام الإدارية:

1. الإدارة المباشرة بوساطة السلطة المركزية ووحدات الإدارة المحلية:

ومن خلال هذا الأسلوب في الإدارة تقوم الدولة أو هيئاتها بإدارة المرفق بنفسها مستعملة في ذلك أموالها وموظفيها ومستخدمة وسائل القانون العام.

المرافق العامة الإدارية المركزية: تدار بطريقة الإدارة المباشرة أو الاستغلال المباشر عن طريق الوزارات المختلفة والإدارات التابعة لها والمنتشرة في أقاليم الدولة، أما المرافق العامة المحلية فتدار كذلك ذات الطبيعة الإدارية منها بطريقة الإدارة المباشرة فالوحدات الإدارة المحلية، ليست إلا جزءاً من السلطة التنفيذية في الدولة وإن كانت متمتعة بالشخصية الاعتبارية وبالتالي الاستقلال الإداري والمالي.[100]

[99] للمزيد راجع: إبراهيم الهندي وعبسي الحسن وسعيد نحيلي، المرافق العامة، مرجع سابق، ص-ص:141-145.

[100] إبراهيم الهندي وعبسي الحسن وسعيد نحيلي، مرجع سابق، ص148.

2. الإدارة بوساطة الهيئات العامة:

وينتمي هذا الأسلوب إلى أساليب الإدارة المباشرة بالمعنى الواسع لأن الهيئات العامة ماهي إلا أشخاص إدارية عامة، وتشكل جزءاً لا يتجزأ من الجهاز الإداري في الدولة وإن كانت تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، حيث لا يعد هذا الاستقلال إلا شرطاً لكي تقوم الهيئات العامة بمباشرة مهامها التي أحدثت من أجلها بشكل بعيد عن توجيهات السلطة الإدارية المركزية.[101]

والهيئة هي ما يطلق عليه اللامركزية المرفقية، وطبعاً في نص الإنشاء تمارس نشاطاً محدداً كما أنها تخضع لنظام الرقابة الإدارية من قبل الإدارة العامة المركزية التي لها مراقبة نشاطها للتأكد من عدم خروجها عن المجال المحدد لها لما تتطلبه مقتضيات المصلحة العامة ومدى مشروعيتها وقد تقوم بالمصادقة أو الإلغاء أو الحلول وتخضع لرقابة القضاء الإداري.

والإدارة بوساطة الأشخاص المرفقية، وهو يعد من ضمن أساليب الإدارة المباشرة لأن الهيئات والمؤسسات العامة هي أشخاص عامة وتشكل جزءاً من الجهاز الإداري في الدولة وإن كانت تتمتع بالاستقلال المالي والإداري لتتمكن من مباشرة مهامها التي أحدثت من أجلها بعيداً عن توجيهات سلطة الإدارة المركزية.

ويترتب على الاستغلال المباشر:

- الموظفون عموميون.
- الأموال عامة وتخضع لقواعد المحاسبة العامة.
- أعمالها(قرارات-عقود) إدارية.
- خضوعها للقضاء الإداري.

[101] المرجع السابق، ص151.

والمؤسسة العامة: مرفق عام يقوم على إدارته هيئة أو منظمة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية التي تكفل تحقيق استقلالها النسبي عن الدولة.[102]

وتعد الجامعة من المؤسسات العامة الإدارية فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالتعليم العالي.

واعتبار المؤسسات العامة الإدارية مستقلة متميزة عن الاستغلال المباشر في إدارة المرافق العامة حتى تتملص هذه الأخيرة من التعقيدات والصعوبات الإدارية وذلك من خلال السرعة في الآراء، بالإضافة إلى الكفاءة الفنية في الإدارة نظراً للطابع الفني أو التكنولوجي للمرفق.[103]

والمؤسسة العامة تحرر الإدارة المركزية من عبء الإدارة المباشرة للمرفق، مع ضمان تحقيق أهداف الدولة وأغراض الصالح العام، نظراً لاحتفاظ السلطة المركزية بسلطة الوصاية الإدارية على قرارات وأعمال المؤسسات العامة القائمة بالتسيير.[104]

لكن تتميز الهيئات العامة عن المؤسسات العامة من حيث إن أموال الأخيرة تعود ملكيتها للدولة ملكية خاصة ولا تلحق بالغالب في الميزانية العامة للدولة، في حين تعد أموال الهيئات العامة أموالاً عامة وتلحق ميزانيتها بميزانية الدولة. ورقابة الدولة على الهيئات أكثر اتساعاً.

المصلحة العامة ما هي إلا علة وجود المرفق العمومي وسبب إنشائه فهي إذاً الهدف والغرض الأساسي الذي من أجله وجد وأنشئ المرفق العام. والمصلحة العامة هي تتفاعل مع المتحولات الاجتماعية وتشكل الإطار الذي يحدد مشروعية أعمال الدولة ويمكن الاستناد إليها للحد من التدخل المفرط للمرافق العامة بشكل يؤدي إلى المساس بحرية المبادرة لدى الأفراد.[105]

---

[102] مسيود سلام وبوبنيدر فؤاد، طرق إدارة المرافق العامة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة 8 ماي 1945-قالمة-كلية الحقوق والعلوم السياسية،2018/2017، ص20.

[103] المرجع السابق، ص38.

[104] نفس المرجع، ص38.

[105] عزوز محمد الطيب وسعودي عامر، رسالة ماجستير، تأثير الإدارة الإلكترونية على أداء وتحسين سير المرفق العام-دراسة حالة: مصلحة الوثائق البيومترية لبلدية مقرة ولاية المسيلة-، جامعة زيان عاشور الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية،2017/2016، ص32.

وهناك طرق الإدارة غير المباشرة كالإدارة بأسلوب التعاقد مع أشخاص القانون الخاص وكذلك الإدارة بأسلوب الترخيص وهناك أساليب حديثة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية.

المطلب الثاني: امتيازات الإدارة العامة:

عناصر الهيئة العامة:

1. الهيئة العامة مرفق عام إداري لامركزي.
2. الهيئة العامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية.
3. خضوع الهيئة العامة لمبدأ التخصص.

إن مجالات تدخل المرفق محددة بدقة وقد تكون هناك مجالات أساسية ومجالات ثانوية مكملة للنشاط الرئيس ومساعدة له ولا يجوز أن تكون منفصلة عنه تماماً، والسلطة المركزية تراقب النشاط للتأكد من عدم الخروج عن المجال المحدد لها وضماناً لسلامة أعمالها ومشروعيتها، ولكن لا وصاية من دون قانون وقد تكون على الأشخاص أو الأعمال فهي وصاية.

ويترتب على هذا العنصر:

- بطلان جميع الأعمال التي قامت بها الهيئة العامة والتي تخرج عن نطاق اختصاصها.
- عدم استطاعة الهيئة العامة قبول هدايا أو هبات أو وصايا لتحقيق أغراض وغايات تخالف تلك المنوط بها تحقيقها.
- عدم قبول ادعائها أمام القضاء للدفاع عن مصالح غير التي نص عليها قانون إنشائها.[106]

4. الاستقلال الإداري والمالي.
5. الامتيازات الإدارية للهيئة العامة.

وتستفيد الهيئة العامة كأي شخص إداري من بعض الامتيازات الإدارية:

[106] إبراهيم الهندي وعبسي الحسن وسعيد نحيلي، مرجع سابق، ص157.

- فلا تستعمل في مواجهتها طرق التنفيذ الجبري ولا تطبق عليها قواعد الحجز.
- وتعد الأشغال التي تباشرها الهيئة العامة أو التي تتم لصالحها أشغالاً عامة، مما يترتب عليه التزام الأفراد بتحمل الأعباء الضرورية لتنفيذ هذه الأعمال.
- ويستطيع القائمون على الهيئة العامة اتخاذ القرارات الإدارية الإلزامية في مواجهة الأشخاص الذين يتعاملون مع الهيئة العامة.
- ويمكن أن يمنح القانون أحياناً الهيئة العامة حق الاحتكار القانوني أو حق الاستيلاء.[107]

لقد ورد تعريف السلطة المركزية والأجهزة المركزية في اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية في وزارة الإدارة المحلية والإغاثة وشؤون اللاجئين التابعة للحكومة السورية المؤقتة:

يقصد بالتعابير الواردة في معرض تطبيق هذه اللائحة المعاني المبينة بجانب كل منها:

السلطة المركزية: هي الوزارات والإدارات والمؤسسات والشركات والهيئات العامة والجهات المرتبطة بها.

الأجهزة المركزية: مديريات الوزارات والإدارات والمؤسسات والشركات والهيئات العامة التي لم تنقل اختصاصاتها إلى السلطة المحلية وتعمل في نطاق الوحدة الإدارية.[108]

المبحث الرابع: أنشطة إدارة جامعة حلب في المناطق المحررة

الوظيفة التنفيذية تختص بها السلطة التنفيذية التي تمارس أعمالاً مختلفة منها الأعمال المادية كبناء المنشآت العامة وتعبيد الطرق أو بناء الجسور، كما تصدر أعمالاً قانونية وهذه الأخيرة منها ما يصدر بإرادتها المنفردة دون مشاركة الأفراد وهذه القرارات الإدارية، ومنها الأعمال القانونية التعاقدية التي تصدر باتفاق إرادتين.[109]

[107] المرجع السابق، ص158.

[108] اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية في وزارة الإدارة المحلية والإغاثة وشؤون اللاجئين التابعة للحكومة السورية المؤقتة، المادة الأولى.

[109] مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص152.

إن عمل الإدارة ينقسم إلى نوعين كبيرين: هناك نوع من الأعمال الإدارية لا يترتب عليه أي أثر قانوني في مواجهة الأفراد، أي أنه لا يغير في العلاقات القانونية القائمة وقت إصداره، وتجمع هذه الأعمال -على تعددها وتنوعها-تسمية واحدة هي "الأعمال غير القانونية"

أما النوع الآخر من الأعمال-أي الأعمال القانونية-فهي التي تنتج عنها مباشرة آثار قانونية، أي أنها تغير في المراكز القانونية للأفراد، سواء أكان ذلك بالتعديل، أم بالإضافة، أم بالحذف، وهذه الأعمال تأخذ إحدى صورتين: القرار الإداري أو العقد الإداري.[110]

المطلب الأول: القرارات الإدارية:

تعد القرارات الإدارية من أهم الوسائل لمباشرة الإدارة نشاطها الإداري.

فالقرار إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وبالتالي يمكن أن يكون الإفصاح إلكترونياً.

عرفت محكمة القضاء الإداري السورية، القرار الإداري في قولها: "إنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بناء على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح حين تتجه إرادتها إلى إنشاء مركز قانوني يكون جائزاً وممكناً قانوناً، وبباعث من المصلحة العامة التي يبتغيها القانون".[111]

أركان القرار الإداري:

1. الاختصاص:

ويعد عنصر الاختصاص من النظام العام، حيث لا يجوز الاتفاق على مخالفته، أو التنازل عنه من قبل الأفراد أو تصحيح القرار بإجراء لاحق من قبل الإدارة كالإجازة أو التصديق من جانب المختص أصلاً بإصدار القرار، ويملك القاضي أن يتصدى من تلقاء نفسه بإثارة هذا العيب وفحصه دون طلب من أحد الخصوم.[112]

---

[110] حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص484.

[111] سعيد نحيلي وعبسي الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص232.

[112] نفس المرجع ص236.

2. المحل:

محل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه مباشرة؛ فالأثر القانوني هو ما يترتب على القرار الإداري من آثار على التنظيم القانوني نتيجة إنشاء مركز قانوني معين أو تعديل أو إنهاء مركز قانوني قائم. ولكن مضمون هذا الأثر الذي تحقق هو أمر يتصل بعنصر المحل في ذلك القرار، فلكل قرار إداري محل معين، فإذا لم يوجد للقرار أثر قانوني، فإن القرار يكون منعدماً لتخلف أحد أركانه وهو المحل...[113]

ويشير الفقه إلى رقابة القضاء الإداري لملائمة القرار الإداري، بالرغم من اتساع نطاق الملائمة ليشمل كل جوانب السلطة التقديرية، ولعل مرجع ذلك يعود إلى أن رقابة القاضي لا تستند هنا إلى موقف المشرع بقدر ما تستند إلى القواعد القانونية الأخرى، وذلك بملاحظة أن مخالفة محل القرار للقانون لا تقتصر على مخالفة التشريع الصادر عن السلطة التشريعية فحسب وإنما تمتد إلى أية مخالفة لقاعدة قانونية سواء كانت دستورية أم تشريعية أم لائحية أم عرفية أم مستمدة من المبادئ القانونية العامة فكلها مخالفة للقانون بمعناه الواسع العام.[114]

3. الشكل:

يقصد بركن الشكل المظهر الخارجي والإجراءات التي تتبعها الإدارة في إصدار القرار الإداري، وعليه فإن صدور القرار دون التزام الإدارة بالشكليات التي ينص عليها القانون أو دون اتباع للإجراءات المقررة قانوناً، يصيب القرار بعيب الشكل ويجعله قابلاً للإلغاء لعدم المشروعية.[115]

ويكون الشكل جوهرياً إذا وصفه المشرع صراحة بذلك، أو رتب جزاء البطلان على مخالفته.[116]

4. السبب:

مجموعة العناصر الواقعية والقانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار الإداري.

---

[113] نفس المرجع، ص 237.

[114] محمد إبراهيم الحسن وعبسي عبد القادر الحسن، مرجع سابق، ص 72.

[115] سعيد نحيلي وعبسي الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص237.

[116] نفس المرجع، ص239.

ويفترض دوماً أن هناك سبباً للقرار يبرره والأصل أن الإدارة غير ملزمة بذكر سبب القرار الإداري صراحة، ولكنه يخضع لرقابة القضاء بكل الأحوال.

ويختلف السبب عن التسبيب الذي يقصد به ذكر الأسباب في متن القرار الإداري، فهو إجراء شكلي، أما السبب فهو ركن من أركان هذا القرار حيث من الواجب أن يكون لكل قرار إداري سبب صحيح يبرره، أما تسبيب القرار فلا يكون لازماً إلا إذا استلزمه نص قانوني صريح.[117]

5. الغاية:

والغاية تختلف عن النتيجة المباشرة للقرار أو الأثر القانوني المترتب عليه وهو ما يسمى بمحل القرار.[118]

وتحديد الغاية أو الغرض من القرار الإداري، يتم وفقا لقاعدتين أساسيتين:

أولهما: يخضع رجل الإدارة لقاعدة عامة هي أن يهدف في جميع أعماله إلى تحقيق المصلحة العامة، فإذا خرج على هذا المبدأ وسعى إلى تحقيق مصلحة شخصية فإنه يفقد صفته كرجل إدارة ويصبح عمله اعتداء مادياً.

ثانيهما: قد يحدد المشرع أهدافاً معينة لبعض أنواع القرارات الإدارية، ومن ثم يجب أن تلتزم الإدارة بتحقيق تلك الأهداف المخصصة والمحددة لها في القانون، فلا يكون لها أن تبتغي هدفاً آخر ولو رأت أو ادعت أنه يندرج في نطاق المصلحة العامة...[119]

أنواع القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها:

- القرارات الفردية:

القرارات الإدارية الفردية تنشئ مراكز قانونية خاصة بأفراد معينين بذواتهم، وتستنفد موضوعها بمجرد تطبيقها لمرة واحدة.[120]

---

[117] نفس المرجع، ص240.

[118] المرجع السابق، ص241.

[119] سعيد نحيلي وعبسي الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص241.

[120] نفس المرجع، ص244.

- القرارات التنظيمية(اللوائح):

القرار الإداري التنظيمي أو اللائحي هو القرار الذي يتضمن قواعد عامة مجردة، فلا يتعلق بشخص، أو أشخاص، أو حالة، أو حالات معينة على سبيل التحديد والتعيين بالذات، وإنما بمسائل متجددة تحدد بأوصافها وشروطها.[121]

أنواع القرارات التنظيمية(اللوائح):

1. اللوائح التنفيذية أو التكميلية:

تساعد اللوائح التنفيذية على تنفيذ القوانين، أو تفصيل مجملها، أو إيضاح المبهم والغامض فيها، أو تحديد الإجراءات الكفيلة بوضعها موضع التطبيق. ولذلك تعرف باسم "اللوائح التكميلية"، وذلك على أساس أنها تكمل القانون.[122]

ومن ثم تعد اللوائح التنفيذية من الناحية الموضوعية "تشريعات ثانوية"، وإن كانت تعد من الناحية الشكلية أعمالا إدارية، وذلك لصدورها عن الإدارة.[123]

2. اللوائح التنظيمية:

هي قرارات إدارية تنظيمية يتم إصدارها في الغالب لأجل تنظيم المرافق العامة.

كلائحة الجامعة التي صدرت بالقرار 36 لعام 2016 (اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة).

3. لوائح الضبط:

هي قرارات إدارية تنظيمية تصدر للمحافظة على النظام العام التقليدي بمدلولاته الثلاثة الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة.[124]

---

[121] نفس المرجع، ص244.

[122] المرجع السابق، ص247.

[123] محمد إبراهيم الحسن وعبسي عبد القادر الحسن، مرجع سابق، ص 92.

[124] سعيد نحيلي وعبسي الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص248.

وإن ما تتمتع به السلطة التنفيذية من حق في وضع لوائح الضبط، لا يسلب السلطة التشريعية حقها في سن قوانين بشأن الأمور الضابطية.[125]

4. لوائح الضرورة:

هي قرارات إدارية تنظيمية تتمتع بقوة القانون تصدر لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة، تقتضي معالجة سريعة من أجل الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها.[126]

5. اللوائح التفويضية:

هي قرارات إدارية تنظيمية تصدر عن الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية وتتمتع بقوة القوانين، بناء على تفويض من السلطة التشريعية رغم قيامها ووجودها، وهو ما يعرف باسم قوانين التفويض أو قوانين السلطة المطلقة، على ألا يتم ذلك إلا في أحوال معينة، ولمدة محددة، وطبقاً لشروط وأسس خاصة.[127]

ويكون لهذه اللوائح قوة القانون من حيث تعديل أو إلغاء القوانين، دون أن يغير ذلك من طبيعة هذه اللوائح كقرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، ما دامت لم تعرض على البرلمان فإذا أقرها تحولت إلى تشريعات عادية.[128]

المطلب الثاني: العقود الإدارية

عقود الإدارة هي جميع العقود التي تكون الإدارة طرفاً فيها بغض النظر عن النظام القانوني وبالتالي قد تكون عقوداً مدنية أو عقوداً إدارية. أما العقود الإدارية فهي العقود التي تظهر فيها الإدارة بمظهر السلطة العامة من خلال تضمينها للعقد شروط استثنائية غير مألوفة في نطاق القانون الخاص.

ويعرف العقد الإداري بأنه اتفاق بين شخص من أشخاص القانون العام (كالدولة أو إحدى وحدات الإدارة المحلية أو إحدى المؤسسات العامة أو إحدى الهيئات العامة) مع شخص آخر من أشخاص القانون الخاص

[125] محمد إبراهيم الحسن وعبسي عبد القادر الحسن، مرجع سابق، ص 95.
[126] سعيد نحيلي وعبسي الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص249.
[127] نفس المرجع، ص252.
[128] محمد إبراهيم الحسن وعبسي عبد القادر الحسن، مرجع سابق، ص 100.

(الطبيعيين أو الاعتباريين) أو العام بهدف تسيير إحدى المرافق العامة وإدارتها على أن تقوم الإدارة بتضمين هذا الاتفاق شروطاً استثنائية غير مألوفة في قواعد القانون الخاص.[129]

كما يمكن تعريف العقد الإداري بأنه: اتفاق يبرم بين إحدى الجهات العامة وجهة عامة أخرى أو خاصة فرداً كان أم شركة، بهدف تسيير مرفق عام، متضمناً شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، تحقيقاً لمصلحة عامة.[130]

وعرف القضاء الإداري السوري العقد الإداري متأثراً بغيره بأنه العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره وأن تظهر نيته في هذا العقد بالأخذ بأسلوب القانون العام وأحكامه وذلك بتضمين العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص.[131]

مقومات العقد الإداري:

- الشخص المعنوي العام:

يتمتع الشخص المعنوي بعدة خصائص سواء كان من أشخاص القانون العام أم من أشخاص القانون الخاص. إلا أنه توجد بعض الخصوصيات التي تتمتع بها الأشخاص الاعتبارية العامة وتميزهم عن الأشخاص الاعتبارية الخاصة.

الآثار التي تترتب على الاعتراف بالشخص الاعتباري العام:

1. تمتع الأشخاص الاعتبارية العامة بامتيازات القانون العام عندما تمارس سلطاتها، فقراراتها تعد قرارات إدارية وعقودها تعد عقوداً إدارية إذا تحققت فيها بقية الشروط الأخرى.
2. استقلال مسؤولية الشخص المعنوي العام عن مسؤولية الدولة، واستقلال ذمته المالية عن الذمة المالية للدولة. فله أموال عامة مستقلة عن أموال الدولة الخاصة والعامة.

[129] سعيد نحيلي وعبسي الحسن، العقود الإدارية، منشورات جامعة حلب، 2008، ص54.
[130] يعرب محمد الشرع، مرجع سابق، ص53.
[131] سعيد نحيلي وعبسي الحسن، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص-ص:21-22.

3. للشخص الاعتباري العام موظفون مستقلون عن العاملين في الدولة، ولا يخضعون بالتالي للسلطة الرئاسية لموظفي الدولة.[132]

الشخص الاعتباري العام يمكن أن يكون شخصاً مركزياً أو لامركزياً سواء أكان شخصاً محلياً أم شخصاً مرفقياً والشخص الاعتباري العام المرفقي يمكن أن يكون ذات طبيعة اقتصادية وقد يكون ذات طبيعة إدارية.

- تعلق العقد بمرفق عام:

إن العقد الذي يبرمه شخص اعتباري عام يجب أن يتصل بالمرفق الذي يملكه هذا الشخص بغض النظر عن صورة اتصال العقد بالمرفق والتي تتنوع بتنوع النشاط المرفقي ذاته.[133]

- تضمين العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص:

أكد القضاء الإداري السوري في أكثر من حكم على ضرورة توافر شرطين:

اتصال العقد بالمرفق العام وأن تضمنه الإدارة شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص.

صور مهمة من العقود الإدارية:

1. عقد الأشغال العامة:

هو اتفاق بين شخص معنوي عام مع أحد أشخاص القانون الخاص أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، من أجل تنفيذ أشغال على عقارات لحساب شخص معنوي عام، وبهدف تحيق المصلحة العامة، مقابل ثمن يحدد في العقد.[134]

2. عقد التوريد الإداري:

[132] نفس المرجع، ص29.

[133] المرجع السابق، ص41.

[134] سعيد نحيلي وعبسي الحسن، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص-ص:59-60.

وعرفت محكمة القضاء الإداري المصرية عقد التوريد الإداري بأنه "اتفاق شخص معنوي من أشخاص القانون العام وفرد أو شركة يتعهد بمقتضاه الفرد أو الشركة بتوريد منقولات معينة للشخص المعنوي لازمة لمرفق عام مقابل ثمن معين".[135]

3. **عقد تقديم المعاونة**

عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه" عقد إداري يتعهد بموجبه شخص برضائه بالمساهمة نقداً أو عيناً في مشروعات الأشغال العامة أو المرافق العامة".[136]

أما في سورية فقد عدها الاجتهاد القضائي عقوداً خاصة خاضعة لقانون العمل على اعتبار أن هذه العقود" لا تستلزم من المدعي اشتراكاً دائماً في تسيير المرفق العام...".[137]

طرق إبرام العقود الإدارية:

نص القانون رقم 51 لعام 2004 الخاص بنظام العقود للجهات العامة في سورية على طرق تأمين احتياجات الإدارة حيث جاء فيه:

تعقد النفقات الناجمة عن تأمين احتياجات الجهة العامة بإحدى الطرق الآتية:

1. الشراء المباشر
2. المناقصة (المزايدة)
3. طلب العروض
4. المسابقة
5. العقد بالتراضي
6. تنفيذ الأشغال بالأمانة

[135] نفس المرجع، ص70.
[136] المرجع السابق، ص73.
[137] نفس المرجع، ص74.

الفقرة/ب/

ويعود لآمر الصرف تحديد طريقة تأمين الاحتياجات المطلوبة.[138]

كما نص نظام العقود للحكومة السورية المؤقتة لعام 2017 على أن:

أ- تعقد النفقات الناجمة عن تأمين احتياجات الجهة العامة بإحدى الطرق الآتية:

1. الشراء المباشر.
2. المناقصة.
3. طلب العروض.
4. المسابقة.
5. العقد بالتراضي.
6. تنفيذ الأشغال بالأمانة.

ب - مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا الباب يعود لآمر الصرف تحديد طريقة تأمين الاحتياجات المطلوبة.[139]

أما التعاقد مع الجهات العامة في مناطق نفوذ حكومة الإنقاذ السورية فقد نص نظام العقود للجهات العامة لعام 2020 على أن:

يطبق هذا النظام على الجهات الآتية:

1. الوزارات والإدارات العامة والهيئات.
2. المؤسسات العامة والشركات.
3. الوحدات الإدارة المحلية أو المؤسسات البلدية.
4. الدوائر الوقفية.[140]

[138] القانون رقم 51 لعام 2004، المادة الثانية.

[139] نظام العقود للحكومة السورية المؤقتة لعام 2017، المادة الثانية.

[140] القانون رقم 37 لعام 2020 (نظام العقود للجهات العامة التابعة لحكومة الإنقاذ السورية)، المادة الثانية.

وجاء في نظام العقود للجهات العامة لعام 2020:

أ- تعقد النفقات الناجمة عن تنفيذ الأشغال وتأمين الخدمات وشراء المواد وجميع الاحتياجات العائدة للجهات العامة بإحدى الطرق التالية:

1. الشراء المباشر.
2. المناقصة.
3. طلب عروض أسعار.
4. العقد بالتراضي.
5. المسابقة.
6. التنفيذ بالأمانة.

ب - مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا الباب يعود لآمر الصرف المختص تحديد طريقة تأمين الاحتياجات المطلوبة.[141]

- **طريقة المناقصة(والمزايدة):**

المناقصة(والمزايدة) هي طريقة للتعاقد تستهدف الوصول إلى أفضل الشروط المالية والفنية.[142]

يعد أسلوب المناقصة الأسلوب العام للتعاقد أما بقية الطرق فهي على سبيل الاستثناء ويتم اللجوء إليها في حالة الضرورة.

تتعدد أنواع المناقصات العامة فقد تكون مفتوحة لا تقتصر على عدد محدد من المتنافسين أو مقيدة أو محدودة تقتصر على عدد معين من المتنافسين، كما يمكن أن تكون داخلية مقتصرة على المتنافسين الذين

[141] المرجع السابق، المادة الثالثة.

[142] سعيد نحيلي وعبسي الحسن، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص92.

يتمتعون بجنسية الدولة التي يراد تنفيذ العقد فيها، ويمكن أن تكون خارجية يشارك فيها الجميع من داخل الدولة وخارجها دون الاعتداد بجنسية المتناقص.[143]

ولقد نص القانون رقم 51 لعام 2004:

يُلجأ إلى المناقصة عندما تكون الاحتياجات المطلوب تأمينها قد حددت مواصفاتها بشكل دقيق متى جاوزت القيمة التقديرية الحدود المقررة للشراء المباشر.[144]

كما ورد نفس النص في نظام العقود للحكومة السورية المؤقتة لعام 2017.

- **طريقة الشراء المباشر:**

نص القانون رقم 51 لعام 2004 على أنه:

يتم تأمين احتياجات الجهة العامة بطريقة الشراء المباشر في إحدى الحالات الآتية:

أ - إذا كانت الاحتياجات المطلوب تأمينها تستند إلى تعرفة رسمية.

ب - إذا كانت تأمين الاحتياجات المطلوبة سيتم من إحدى الجهات العامة المنتجة لها أو المحصور بها بيعها أو توزيعها أو تقديم خدماتها.

ج - إذا كانت قيمة النفقة الواحدة لا تتجاوز مئة ألف ليرة سورية ولكل حالة على حده، ويمكن عند الاقتضاء رفع هذا السقف إلى ثلاثمئة ألف ليرة سورية بموافقة الوزير كما يمكن تعديل هذه السقوف بقرار من مجلس الوزراء.[145]

كما نص نظام العقود للحكومة السورية المؤقتة لعام 2017 على أن يتم تأمين احتياجات الجهة العامة بطريقة الشراء المباشر في إحدى الحالات الآتية:

---

[143] سعيد نحيلي وعبسي الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص320.

[144] القانون رقم 51 لعام 2004، المادة السادسة.

[145] نفس المرجع، المادة الثالثة.

أ - إذا كانت الاحتياجات المطلوب تأمينها تستند إلى تعرفة رسمية.

ب - إذا كانت تأمين الاحتياجات المطلوبة سيتم من إحدى الجهات العامة المنتجة لها أو المحصور بها بيعها أو توزيعها أو تقديم خدماتها.

ج - إذا كانت قيمة النفقة الواحدة لا تتجاوز1000 دولار أمريكي ولكل حالة على حدة، ويمكن عند الاقتضاء رفع هذا السقف إلى 3000 دولار أمريكي بموافقة الوزير كما يمكن تعديل هذه السقوف بقرار من مجلس الوزراء.[146]

وجاء القانون رقم 51 لعام 2004 بما يأتي:

ب - يجوز لآمر الصرف الموافقة على تأمين بعض الاحتياجات التي لا تتجاوز قيمة كل منها خمسين ألف ليرة سورية عن غير طريق لجان الشراء المباشر، وذلك في الحالات التي يعود تقديرها إليه.

ج - تصدق فواتير النفقات المعقودة وفق أحكام البند /ب/ السابق من آمر الصرف.[147]

ولقد نص نظام العقود للحكومة السورية المؤقتة لعام 2017:

ب - يجوز لآمر الصرف الموافقة على تأمين بعض الاحتياجات التي لا تتجاوز قيمة كل منها 50 دولاراً شهرياً أو ما يعادلها عن غير طريق لجان الشراء المباشر، وذلك في الحالات التي يعود تقديرها إليه.

ج - تصدق فواتير النفقات المعقودة وفق أحكام البند /ب/ السابق من آمر الصرف.[148]

- **طريقة عروض الأسعار:**

نص القانون رقم 51 لعام 2004 على أن:

يُلجأ إلى طلب العروض عندما يتعذر على الجهة العامة تحديد مواصفات وشروط موحدة

[146] نظام العقود للحكومة السورية المؤقتة لعام 2017، المادة الثالثة.
[147] القانون رقم 51 لعام 2004، المادة الخامسة.
[148] نظام العقود للحكومة السورية المؤقتة لعام 2017، المادة الخامسة.

للاحتياجات المطلوب تأمينها وذلك للتميز بين العروض واختيار أفضلها في ضوء الجودة والأسعار وسائر الشروط الأخرى.[149]

ولقد ورد نفس النص في نظام العقود للحكومة السورية المؤقتة لعام 2017.

- **طريقة المسابقة:**

نص القانون رقم 51 لعام 2004 على أن:

أ - يجوز للوزير اللجوء إلى طريقة المسابقة سواء لوضع دراسات أو مخططات لمشروع معين أم لتنفيذ مشروع أعدت له مخططات أو دراسات سابقة أم للأمرين معاً وذلك عندما تكون هناك أسباب مبررة تتطلب اللجوء إلى هذا الأسلوب.

ب - تتم المسابقة على أساس برنامج موضوع مسبقاً يحدد أغراضها بالتفصيل ويمكن تحديد الحد الأعلى للمبالغ المقدرة لتنفيذ المشروع.

ج - يتم الإعلان عن المسابقة بالطريقة التي يعلن فيها عن طلبات الشراء يطلب العروض ويمكن اشتراط عدم قبول اشتراك أي شخص في هذه المسابقة قبل عرض وثائقه أو ما قام بتنفيذه من أعمال، على الجهة العامة والموافقة على قبول اشتراكه فيها.[150]

ولقد ورد نفس النص في نظام العقود للحكومة السورية المؤقتة لعام 2017.

- **طريقة العقد بالتراضي:**

نص القانون رقم 51 لعام 2004 على أنه:

أ - يجوز التعاقد بالتراضي في الأحوال الآتية:

[149] القانون رقم 51 لعام 2004، المادة 27.

[150] نفس المرجع، المادة 33.

1. عندما تكون احتياجات الجهة العامة المطلوبة محصور صنعها أو اقتناؤها أو الاتجار بها أو تقديمها، أو استيرادها بشخص معين، أو شركة معينة، أو جهة معينة أو عندما تقضي الضرورة شراءها في أماكن إنتاجها.
2. عندما تكون هناك أسباب فنية أو مالية أو عسكرية مهمة تستوجب قيام جهات معينة بتأمين احتياجات الجهة العامة.
3. عندما تكون احتياجات الجهة العامة المطلوبة تستهدف القيام بأبحاث أو تجارب مما يتطلب اتباع أسلوب معين في التنفيذ بعيداً عن الأسلوب المعتاد.
4. في شراء العقارات عندما لا يكون هناك نفع عام يجيز استملاكها وبعد الاستناد لتقديرات تضعها لجنة مختصة في مجال شراء العقارات يشكلها آمر الصرف لهذا الغرض.
5. في استئجار العقارات.
6. في حال فشل المناقصة أو طلب العروض لمرتين متتاليتين على أن يتم التعاقد بالتراضي بنفس الشروط والمواصفات المحددة في دفتر الشروط الخاصة والإعلان.
7. في عقود الشحن وفي عقود التأمين على البضائع المشحونة.
8. عندما يتم التعاقد مع الشركات العامة والمؤسسات العامة والمنشآت العامة وذلك مع مراعاة البند/ب/ من المادة / 3/ من هذا النظام.
9. في الحالات الطارئة التي تستوجب سرعة مبررة عندما لا يمكن تقديم المواد أو إنجاز الخدمات أو تنفيذ الأشغال بالطرق الأخرى بالسرعة المطلوبة.
10. عقود توريد المواد الخاضعة لبورصة عالمية.
11. عندما يكون تنفيذ الاحتياجات المطلوبة استكمالاً لمشروع معين قيد التنفيذ بتعهد سابق إذا كانت هناك ضرورات فنية وواقعية تستدعي استمرار المتعهد في القيام بالأشغال الجديدة.

ب - يعود تقدير الأحوال المبنية في البند /أ/ السابق إلى آمر الصرف.

ج - يجوز التعاقد بالتراضي في الحالات الأخرى التي يعود تقديرها للوزير المختص نتيجة دراسة تبريرية توضح الحاجة التي تدعو لاتباع هذا الأسلوب متضمنة الأسس الواجب اعتمادها في تحديد السعر وسائر الشروط الأخرى.

د- ينبغي في الحالة المنصوص عليها في الفقرة / 11 / من البند /أ/ من هذه المادة التثبت من أن هناك أسباباً فنية أو مالية استدعت عدم لحظ الأشغال الجديدة في التعهد السابق وينص دفتر الشروط العامة على التدابير التي يجب اتخاذها لحصر الأعمال التي أنجزها المتعهد مدة التعهد السابق.[151]

ولقد ورد نفس النص في نظام العقود للحكومة السورية المؤقتة لعام 2017.

- **طريقة تنفيذ الأشغال بالأمانة:**

لقد جاء في القانون رقم 51 لعام 2004 ما يأتي:

أ – في كل مرة تقتضيها مصلحة الجهة العامة أو ضرورة السرعة أو استحالة تنفيذ الأشغال

بوساطة متعهدين يمكن أن تنفذ هذه الأشغال بطريق الأمانة على مسؤولية الجهة العامة التي تتولى التنفيذ مهما كانت مبالغ نفقاتها.

ب - تتم الموافقة على تنفيذ الأشغال بالأمانة –بقرار من الوزير- بناء على تقرير من الجهة العامة ذات العلاقة يتضمن الأسباب الموجبة التي تبرر الأشغال بالأمانة ترفق به إضبارة المشروع كاملة مع كشف تقديري يتضمن أنواع الأعمال وكمياتها وأسعارها وغيرها من المستندات التوضيحية.[152]

كما جاء النص نفسه في نظام العقود للحكومة السورية المؤقتة لعام 2017.

[151] القانون رقم 51 لعام 2004، المادة 39.

[152] نفس المرجع، المادة 44.

المطلب الثالث: الأعمال المادية للإدارة:

قد تكون الأعمال المادية مشروعة مثل الأعمال الفنية التي يقوم بها رجال الإدارة المختصون بحكم وظائفهم الفنية كالمهندسين والمدرسين، كما قد تكون غير مشروعة مثل الأعمال التي تقع نتيجة خطأ من جانب عمال السلطة الإدارية، وتؤدي إلى الإضرار بالآخرين...[153]

وقد تتم الأعمال المادية تنفيذاً لنصوص القانون أو لقرارات إدارية معينة ...[154]

كما قد يتحول العمل القانوني إلى عمل مادي، وهو ما يحدث بصدد الأعمال القانونية غير المشروعة، والتي تصل درجة عدم مشروعيتها من الجسامة ما يؤدي إلى اعتبارها من الأعمال المنعدمة، ومن ثم تتحول حكماً إلى عمل مادي، وقد يتحول العمل المادي إلى عمل قانوني، إذا ما تبين أن الإدارة قد قصدت من بعض أعمالها المشابهة للقرار الإداري مثلاً، ترتيب بعض الآثار القانونية، مما يتعين معه ضرورة اعتبارها من الأعمال القانونية.[155]

ويعد العمل المادي مجرد واقعة مادية غير مؤثرة في المراكز القانونية التي تتصل بها، فإذا كان وجود الأثر القانوني هو معيار القرارات الإدارية، فإن غيبة هذا الأثر تصبح هي معيار الأعمال المادية. والأعمال المادية إما أن تكون أفعالاً إرادية أرادتها الإدارة وتدخلت لتحقيقها، مثل الإجراءات التنفيذية التي لا تسمو لمرتبة القرار الإداري كهدم المنازل الآيلة للسقوط تنفيذاً لقرار الإدارة بالهدم. وقد تكون أفعالاً غير إرادية تقع بطريق الخطأ والإهمال مثل حوادث السير التي يسببها أحد موظفي الإدارة. والأعمال المادية لا تعد من قبيل الأعمال القانونية الإدارية لأنها لا ترتب آثاراً قانونية مباشرة وتخرج هذه الأعمال عن نطاق الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.[156]

ومن أهم الأعمال التي قد تختلط بالقرارات الإدارية، في حين أنها من الأعمال المادية التي لا أثر قانوني لها بذاتها ما يأتي:

---

[153] سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 372.

[154] نفس المرجع، ص 372.

[155] للمزيد راجع: سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 372.

[156] مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص157.

1. الإجراءات التنفيذية التي تتم تطبيقاً للقوانين والقرارات الإدارية كهدم المنازل والقبض على الأفراد والتذكير بأحكام بعض النصوص القانونية والاستيلاء على عقار.

الإجراءات التنظيمية الداخلية مثل المنشورات والتعليمات الإدارية والمصلحية التي توجهها السلطات الرئاسية في الإدارات والمصالح إلى مرؤوسيهم، وعلى إجراءات تندرج ضمن "التدابير الداخلية" ومثالها المنشورات أو القرارات التفسيرية التي تتضمن فقط شرحاً أو توضيحاً للنصوص القانونية واللائحية، وكيفية وضعها موضع التنفيذ، علاوة على كافة التصرفات غير المعدة لإحداث آثار قانونية وإنما يقصد بها إعلان وجهة نظر الإدارة في صورة آراء أو ادعاءات أو نوايا أو مقاصد أو رغبات أو توجيهات.[157]

ويرى الدكتور ماجد راغب الحلو أن الأعمال المادية للإدارة هي الأعمال التي تقع من الإدارة إما بصفة إرادية تنفيذاً لقواعد القانون أو لقرارات وعقود الإدارة دون قصد إنشاء حقوق أو التزامات جديدة، وإما بصفة غير إرادية عن طريق الخطأ أو الإهمال.[158]

كما يرى الدكتور محمد فؤاد مهنا أن الأعمال المادية تشمل ما يأتي:

1. الأعمال الفنية التي يقوم بها العاملون في الإدارة بحكم وظائفهم.
2. الأعمال التي تقوم بها الإدارة تنفيذاً لقرارات إدارية.
3. الأعمال المشروعة التي تقوم بها الإدارة فتحدث أثراً قانونياً دون أن تكون أعمالاً قانونية كالوفاء بالدين.
4. المنشورات والتعليمات التي لا تعد قرارات إدارية.
5. الأعمال القانونية غير المشروعة التي تبلغ درجة عدم مشروعيتها حداً يفقدها طبيعتها القانونية.
6. الأعمال غير الإدارية التي تقع من الإدارة نتيجة خطأ.[159]

تخضع أعمال المرفق العام للوصاية الإدارية:

---

[157] سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص-ص:372-373.

[158] ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص495.

[159] نفس المرجع، ص-ص:494-495.

تكون الوصاية إما وصاية مالية كمصادقة السلطة العامة المركزية على حسابات المرافق العامة وإما مشروع موازنة لمرفق، وقد تكون الوصاية على الأشخاص فتملك سلطة الوصاية حق تعيين أعضاء مجلس الإدارة وحق تنحيتهم وتأديبهم وعزلهم، وقد تكون الوصاية كذلك على مجلس إدارة المؤسسات والمنظمات المستقلة فيكون للسلطة العامة الحق في الحل والترخيص بإصدار القرارات والتصديق عليها والحق في إلغائها.[160]

ولقد نص القانون رقم 32 لعام 1957 على الرقابة بالقول:

للجهات الإدارية المختصة سلطة الرقابة على الهيئات العامة التابعة لها من الناحيتين الإدارية والمالية وتكون ممارستها لهذه الرقابة على الوجه المبين في هذا القانون وفي القانون الصادر بإنشائها.[161]

بينما نص القانون رقم 32 لعام 1957 على آلية التصديق والنفاذ لقرارات مجلس الإدارة والمدير كما يأتي:

تكون قرارات مجلس الإدارة والمدير نافذة من تلقاء ذاتها إلا في الأحوال التي ينص القرار الصادر بإنشاء الهيئة على وجوب تصديق الجهة الإدارية المختصة عليها. وفي هذه الأحوال يكون للجهة الإدارية المختصة حق طلب إعادة النظر في القرارات الصادرة من مجلس الإدارة أو المدير إذا رأت أن الصالح العام يستدعي ذلك. وعندئذ لا تعد هذه القرارات نافذة إلا إذا وافق عليها المجلس بأغلبية خاصة. ويحدد القرار الصادر بإنشاء الهيئة المدة التي يجب فيها إبلاغ الجهة الإدارية بقرارات المجلس والمدير وكذلك المدة التي يجوز فيها لهذه الجهة ممارسة حقها في الاعتراض على هذه القرارات والأغلبية الواجب توافرها لنفاذ قرارات المجلس عند إعادتها عرض الموضوع عليه.[162]

وفيما يخص إعداد الميزانية وإقرارها فقد نص القانون رقم 32 لعام 1957:

[160] قليل حسناء، رسالة ماجستير، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015/2014، ص 48.

[161] القانون رقم 32 لعام 1957، المادة الخامسة.

[162] نفس المرجع، المادة 11.

يقوم مدير الهيئة بإعداد ميزانياتها وفقا للقواعد المنصوص عليها في القرار الصادر بإنشائها ويتولى عرضها على مجلس إدارة الهيئة للموافقة عليها وتقديمها إلى الجهة الإدارية المختصة لإقرارها.[163]

إن استقلالية الهيئات اللامركزية (محلية أو مرفقية) لا يعني الانفصال المطلق عن السلطة المركزية فالهيئات تخضع لرقابة السلطة المركزية وإشرافها عن طريق الرقابة الإدارية.

في الرقابة الإدارية لا تملك السلطة المركزية صلاحية التوجيه للهيئات اللامركزية كما أن هذه الرقابة لا تتقرر إلا بوجود نص قانوني كما للأخيرة حق الطعن قضائياً في قرارات السلطة المركزية وتكون هذه الرقابة على الأعمال:

أ-الترخيص أو الإذن: صورة من صور الرقابة السابقة ويجب أن يكون الترخيص أو الإذن صريحاً وليس ضمنياً.

ب- التصديق: صورة من صور الرقابة اللاحقة وفق نص القانون وقد تكون صريحة أو ضمنية.

ج-الإلغاء: ويكون بأثر رجعي، ولكن يقتصر الإلغاء على التصرفات المشوبة بعدم المشروعية.

د-الحلول: يتقرر على سبيل الاستثناء وفقا للقانون عندما تمتنع الهيئات اللامركزية عن مباشرة تصرف أو اتخاذ قرار يفرضه عليها القانون.

الرقابة على الأشخاص: وتكون بالصورتين الآتيتين: إسقاط العضوية عن شخص أو حل المجلس بأسره.[164]

وهي تخضع للقوانين والأنظمة النافذة فيها، لذا فهي تخضع لرقابة الدولة كسلطة مركزية، بيد أن هذه الرقابة تكون محصورة برقابة المشروعية، أي الرقابة القانونية، فتهدف إلى التحقق من التزام الأشخاص المعنوية العامة بالقوانين والأنظمة النافذة، ولا تمتد لتشمل نواحي الملاءمة. وتملك الجهات الرقابية في ذلك كثيراً من الوسائل في سبيل تحقيق هذا الهدف ومن أهمها:

1. سلطة إلغاء التصرفات التي يجريها الأشخاص المعنوية العامة إذا كانت مخالفة للقوانين والأنظمة.

[163] المرجع السابق، المادة 16.

[164] للمزيد راجع: بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص 115-118.

2. سلطة الحلول محلها إذا امتنعت عن القيام بتصرف ألزمها القانون القيام به، وغير ذلك.[165]

وإذا كانت القاعدة تجري على ضرورة خضوع الوحدات اللامركزية للوصاية الإدارية، بمعنى أن يكون للهيئات اللامركزية حق الرقابة والإشراف على الهيئات اللامركزية فإن القاعدة في وجهها الآخر تقرر أنه لا يجوز أن تبلغ الوصاية أو الرقابة إلى الحد الذي ينتهي معه استقلال الهيئات اللامركزية. وما ذلك إلا لأن استقلال الوحدات اللامركزية أساس في الأسلوب اللامركزي ينهار الأسلوب بانهياره، بمعنى أن الأسلوب اللامركزي يدور مع استقلال اللامركزيات وجوداً وعدماً.[166]

والاستقلال الممنوح للهيئات العامة القائمة على إدارة المرافق العامة، ليس استقلالاً مطلقاً، ولكنه استقلال مقيد بقيدين مهمين، يتمثل الأول في تحديد هدف المرفق ونشاطه، إعمالاً لقاعدة تحديد الأهداف أو الأغراض، والتي تعني أن صك إنشاء أي مرفق يتضمن دائماً تحديد نشاطه والهدف الذي يجب عليه أن يسعى لتحقيقه، ولا يجوز للمرفق أن يتجاوز هذا النشاط، ولا أن يخرج عن الغرض الذي أنشئ من أجله. وأما القيد الثاني، فهو الوصاية الإدارية التي يمنحها القانون للهيئات المركزية في مواجهة اللامركزيات.[167]

ولقد نص قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على أن:

أ- الوزير هو الرئيس الأعلى للجامعات ويشرف عليها بحكم منصبه، وله أن يطلب إلى المجالس أو اللجان الفنية بحث موضوعات معينة أو دراستها ولاسيما الموضوعات المتعلقة بالسياسة العامة للتعليم والبحث العلمي.

ب- للوزير أن يطلب من مجالس الجامعات إعادة النظر في قراراتها إذا كان يرى فيها مخالفة لأحكام القوانين والأنظمة النافذة.[168]

ولا يوجد نص مشابه لهذا في اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة.

[165] سعيد نحيلي، مرجع سابق، ص113.

[166] محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، غير منشور، د.ت، ص179.

[167] نفس المرجع، ص-ص:232-233.

[168] القانون رقم 6 لعام 2006 (قانون تنظيم الجامعات)، المادة 13.

كما نص قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على أن:

أ- يعين رئيس الجامعة من الأساتذة بمرسوم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة بمرسوم.

ج- تؤول للوزير اختصاصات وظيفة رئيس الجامعة عند شغورها.[169]

أما وفقا للائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة فتؤول لنائب رئيس الجامعة حيث جاء فيها:

تؤول لنائب رئيس الجامعة للشؤون العلمية اختصاصات وظيفة رئيس الجامعة عند شغورها.[170]

وفي قرار رئيس الحكومة السورية المؤقتة رقم (7) م.و لعام 2020 المتضمن النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي جاء ما يأتي:

يرتبط مجلس التعليم العالي بالوزير.[171]

كما نص على أنه:

ب- يصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً بتسمية أعضاء المجلس بناء على اقتراح الوزير.

ج- يحق للوزير أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس من يراه مناسباً من ذوي الخبرة دون أن يكون له حق التصويت.

د- ينوب عن الوزير في حال غيابه في رئاسة اجتماعات المجلس من يفوضه من رؤساء الجامعات.[172]

كما نص النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي التابع للحكومة السورية المؤقتة على أنه:

يصدر النظام الداخلي للمجلس بقرار من الوزير بناء على اقتراح مجلس التعليم العالي.[173]

---

[169] المرجع السابق، المادة 27.

[170] اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016، المادة 13.

[171] القرار رقم 7 لعام 2020(النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي التابع للحكومة السورية المؤقتة)، المادة الثانية.

[172] نفس المرجع، المادة الثالثة.

[173] نفس المرجع، المادة التاسعة.

ولقد ورد في النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي التابع للحكومة السورية المؤقتة:

أ- الوزير هو الرئيس الأعلى للجامعات ويشرف عليها بحكم منصبه، وله أن يطلب إلى المجالس أو اللجان الفنية بحث موضوعات معينة أو دراستها ولاسيما الموضوعات المتعلقة بالسياسة العامة للتعليم والبحث العلمي.

ب- للوزير أن يطلب من مجالس الجامعات إعادة النظر في قراراتها إذا كان يرى فيها مخالفة لأحكام القوانين والأنظمة النافذة.[174]

وجاء في النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي التابع للحكومة السورية المؤقتة:

يكلف رئيس الحكومة أحد أعضاء المجلس برئاسة المجلس على أن يكون أكاديمياً يحمل درجة دكتوراه، ويكلف أحد الأعضاء نائباً لرئيس المجلس.[175]

كما نص النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي التابع للحكومة السورية المؤقتة:

يتبع المجلس لرئيس الحكومة مباشرة ويكون مقره في سورية (مدينة أعزاز).[176]

ونص النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي التابع للحكومة السورية المؤقتة على اختصاص المجلس:

11-إعداد قانون تنظيم الجامعات وتعديله ورفعه لرئيس الحكومة من أجل إقراره.[177]

ولقد صدر القرار 36 لعام 2016 المتضمن اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة عن وزير التربية والتعليم وأصبح وضع هذه اللوائح وتعديلها من اختصاصات مجلس التعليم العالي التابع للحكومة السورية المؤقتة وفقا للمادة السابعة من النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي.

وجاء في النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي التابع للحكومة السورية المؤقتة:

[174] القرار رقم 7 لعام 2020(النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي التابع للحكومة السورية المؤقتة)، المادة 13.
[175] نفس المرجع، المادة الرابعة.
[176] نفس المرجع، المادة السادسة.
[177] نفس المرجع، المادة السابعة.

يختص المجلس باقتراح تعيين أو تكليف رؤساء الجامعات ونوابهم وعمداء الكليات ونوابهم ومديري المعاهد، وتصدر قرارات التعيين والتكليف من رئيس الحكومة.[178]

ونصت اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة على أنه:

ب-يكون لجامعة حلب رئيس ولكل فرع مدير يعين كل منهما بقرار من رئيس الوزراء بناء على اقتراح مجلس التعليم العالي لمدة سنتين قابلة للتجديد مرة واحدة.[179]

وهي توافق ما جاء في النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي، ولكن مرة ذكر رئيس الحكومة ومرة رئيس الوزراء.

ولكن بالنسبة لتعيين عميد الكلية فقد ورد في اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة ما يأتي:

أ-يعين عميد الكلية بقرار من الوزير بعد موافقة مجلس التعليم العالي ...[180]

وهذا يخالف ما جاء به النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي.

وكذلك بالنسبة لتعيين نائب عميد الكلية حيث نصت اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة على أنه:

يعين نائب عميد الكلية بقرار من الوزير بعد موافقة مجلس التعليم العالي ...[181]

ووفقا لقانون تنظيم الجامعات لعام 2006:

أ-يعين رئيس الجامعة من الأساتذة بمرسوم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة بمرسوم.[182]

كما نص قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على أنه:

---

[178] المرجع السابق، المادة 32.

[179] اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016، المادة الثالثة.

[180] نفس المرجع، المادة 34.

[181] نفس المرجع، المادة 37.

[182] القانون رقم 6 لعام 2006، المادة 27.

أ - يعين عميد الكلية بقرار من الوزير لمدة سنتين قابلة للتجديد مرة واحدة، من بين الأساتذة أو الأساتذة المساعدين في الكلية. وفي حال عدم توفر ذلك يتم تكليفه من بين المدرسين.[183]

ولقد جاء في قانون تنظيم الجامعات لعام 2006:

ب-يعين نائب رئيس الجامعة من بين الأساتذة بمرسوم لمدة سنتين قابلة للتجديد مرة واحدة بمرسوم.[184]

أما في مناطق نفوذ حكومة الإنقاذ السورية وفقا لقانون تنظيم الجامعات:

أ-يعين رئيس الجامعة من أعضاء الهيئة التدريسية بمرسوم من رئيس الحكومة بناء على اقتراح رئيس مجلس التعليم، ولمدة سنتين، قابلة للتجديد لمرة واحدة.[185]

وفي النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي التابع للحكومة السورية المؤقتة فإن الاقتراح يكون من المجلس وليس من رئيس المجلس.

ووفقا لقانون تنظيم الجامعات في مناطق نفوذ حكومة الإنقاذ السورية:

ب-يعين نائب رئيس الجامعة من بين أعضاء الهيئة التدريسية بقرار من رئيس مجلس التعليم العالي بناء على اقتراح من رئيس الجامعة ولمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة.[186]

أما في النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي التابع للحكومة السورية المؤقتة فإن الاقتراح يكون من المجلس وليس من رئيس المجلس.

ووفقا لقانون تنظيم الجامعات في مناطق نفوذ حكومة الإنقاذ السورية:

[183] المرجع السابق، المادة 50.
[184] نفس المرجع، المادة 33.
[185] قانون تنظيم الجامعات رقم 27 لعام 2019 المصادق عليه من مجلس الشورى العام، المادة 25.
[186] نفس المرجع، المادة 31.

أ - يعين عميد الكلية بقرار من رئيس مجلس التعليم العالي مدة سنتين قابلة للتجديد بناء على مقترح من رئيس الجامعة، من أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعة.[187]

أما بالنسبة لاختصاص مجلس الجامعة فقد جاء في اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة:

9 - وضع قواعد الإيفاد لمهمات البحث العلمي.

14 - الموافقة على إحداث مراكز متخصصة ملحقة بالجامعة أو بإحدى كلياتها أو أحد معاهدها.[188]

أما النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي التابع للحكومة السورية المؤقتة فقد نص على اختصاصات مجلس التعليم:

3-الموافقة على إحداث مراكز علمية متخصصة ملحقة بالجامعات أو بإحدى كلياتها أو أحد معاهدها.

14-وضع قواعد الإيفاد بمهمات للبحث العلمي لعضو الهيئة التدريسية، وإعادة إيفاده للاستفادة من المهمة.[189]

نلاحظ أن هناك تعارضاً في الاختصاص في عمل مجلس الجامعة وعمل مجلس التعليم العالي

الفقرتين 9، 14 من المادة 23 مع الفقرتين 14، 3 من المادة السابعة.

أما بالنسبة لتعديل اللائحة التنظيمية للجامعة فإن الهيئة العامة للجامعة تقدم ما تراه من مقترحات إلى مجلس التعليم العالي في شؤون التعليم عامة وفي تعديل اللائحة التنظيمية للجامعة وفقا لما جاء في اللائحة:

أ- يكون للجامعة بالإضافة إلى مجلسها مجلس الشؤون العلمية ومجلس شؤون الطلاب ومجلس البحث العلمي والدراسات العليا ومجلس التعليم المفتوح.

[187] المرجع السابق، المادة 49.

[188] اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016، المادة 23.

[189] القرار رقم 7 لعام 2020(النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي التابع للحكومة السورية المؤقتة)، المادة السابعة.

ب-تجتمع المجالس المذكورة في الفقرة السابقة مشتركة برئاسة رئيس الجامعة مرة كل سنة على الأقل، مؤلفة بذلك الهيئة العامة للجامعة، ويكون اجتماعها للمداولة في سياسة التعليم الجامعي وتقديم ما تراه من مقترحات إلى مجلس التعليم العالي في شؤون التعليم عامة وفي تعديل اللائحة التنظيمية للجامعة.[190]

ولقد نصت اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة على وضع القواعد الناظمة من قبل مجلس التعليم العالي بما لا يخالف أحكام هذه اللائحة:

ج-يضع مجلس التعليم العالي الهيكلية التنظيمية والادارية والقواعد الناظمة العلمية والإدارية والمالية اللازمة لعمل فروع الجامعات بما لا يخالف أحكام هذه اللائحة.[191]

كما نصت على أن:

يضع مجلس التعليم العالي التعليمات التنفيذية لتطبيق ذلك.[192]

وكذلك نصت على:

يضع مجلس التعليم العالي التعليمات التنفيذية لتطبيق ذلك.[193]

ونصت أيضاً على:

يضع مجلس التعليم العالي التعليمات التنفيذية لتطبيق ذلك.[194]

وكذلك جاء فيها:

يضع مجلس التعليم العالي التعليمات التنفيذية لتطبيق ذلك.[195]

---

[190] اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016، المادة 12.

[191] المرجع السابق، المادة الثالثة.

[192] نفس المرجع، المادة 56.

[193] نفس المرجع، المادة 57.

[194] اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016، المادة 58.

[195] نفس المرجع، المادة 59.

ومن خلال ذكر ما سبق ذكره نستنتج أن اللائحة هي بمنزلة قانون تنظيم الجامعات وتمت إحالة وضع اللائحة التنفيذية لهذا القانون لمجلس التعليم العالي؛ وبالتالي تعد اللائحة من حيث الموضوع أعلى مرتبة من النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي، ولكن من حيث الشكل وبحكم صدورها من قبل الوزير فهي أدنى من النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي الصادر عن رئيس الحكومة السورية المؤقتة حيث يفترض أن يحال وضع التعليمات التنفيذية للائحة التنظيمية للهيئة العامة للجامعة أو لنفس الجهة مصدرة اللائحة حيث صدر القرار 36 لعام 2016 (اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة) عن وزير التربية والتعليم وأصبح وضع هذه اللوائح وتعديلها من اختصاصات مجلس التعليم العالي التابع للحكومة السورية المؤقتة وفقاً للمادة السابعة من النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي.

الفصل الثاني: المبادئ التي تحكم المرفق العام:

هي القواعد الأساسية لسير المرافق العامة، وتمثل القاسم المشترك بين مختلف المرافق العامة على أنّ تطبيقها لا يكون بنفس الشدة، حيث تنشأ المرافق العامة لتقديم خدمات ضرورية وتلبية حاجات أساسية لأفراد المجتمع وهي تتغير وفقا لظروف المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية وبالرغم من خضوعها لأنظمة متعددة ومتنوعة واتباع أساليب مختلفة في إدارة هذه المرافق إلا أنها جميعها تلتزم بهذه المبادئ لتحقيق الغاية من وجودها.

وتطبق المبادئ القانونية على جميع المرافق العامة دون الحاجة للنص عليها في القانون أو اللوائح سواء كانت مرافق عامة إدارية أو مرافق عامة اقتصادية أو مرافق عامة مهنية وسواء كانت تدار بطريقة الإدارة المباشرة أو غير المباشرة أو عن طريق المؤسسات العامة.

المبحث الأول: مبدأ استمرارية جامعة حلب في المناطق المحررة بانتظام واضطراد:

إن أي انقطاع أو إعاقة أو تأخير في الخدمات التي يقدمها المرفق العام يعني المساس بمصالح الجمهور ولهذا تم العمل بما يأتي:

- تنظيم ممارسة حق الإضراب.
- تنظيم الاستقالة.
- الموظف الفعلي.
- نظرية الظروف الطارئة.
- عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام.

المطلب الأول: الضمانات التشريعية

- تنظيم الاستقالة

إذا كانت الاستقالة حقا من حقوق الموظف العام فإن هذا الحق ليس مطلقاً، بل يخضع لضوابط وقيود معينة أملتها ضرورة دوام استمرار سير المرفق العام بانتظام واضطراد ولذلك ذهبت معظم القوانين الوضعية إلى

تنظيم حق الاستقالة بحيث لا يستطيع العامل –كقاعدة-ترك وظيفته قبل موافقة الإدارة على الاستقالة خلال فترة محددة.[196]

ولقد تم تنظيم الاستقالة في النظام الأساسي للعاملين في الحكومة السورية المؤقتة رقم 1 لعام 2015 حيث نص على الاستقالة وما في حكمها:

1. الاستقالة: هي تقديم الموظف طلباً خطياً إلى مرجعه بإعفائه من الخدمة، ويتم قبول طلب الاستقالة من قبل الرئيس الإداري الأعلى للجهة التي يتبع لها الموظف.
2. يجب البت في طلب الاستقالة بالقبول أو الرفض خلال مدة (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها وفي حال مضي المدة المذكورة دون البت بها تعد الاستقالة مقبولة حكماً.
3. يحق للموظف سحب طلب الاستقالة قبل انتهاء المدة المحددة في الفترة السابقة وقبل قبول طلب استقالته وفي هذه الحالة يعد طلب الاستقالة ملغًى.[197]

ولقد نص النظام الأساسي للعاملين في الحكومة السورية المؤقتة رقم 1 لعام 2015 على الآتي:

1. يعد الموظف بحكم المستقيل عند عدم وجود أسباب مبررة تقبلها الجهة العامة وفق الآتي:

أ-الموظف المعين حديثاً لدى الحكومة الذي لا يباشر عمله خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه صك التعيين.

ب-الموظف المنقول الذي لا يلتحق بوظيفته المنقول إليها خلال مدة (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه قرار النقل مع مراعاة أحكام الفقرة (1) من المادة (15).

ج-الموظف المجاز الذي لا يستأنف عمله خلال مدة (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء إجازته.

[196] إبراهيم الهندي وعبسي الحسن وسعيد نحيلي، مرجع سابق، ص107.

[197] النظام الأساسي للعاملين في الحكومة السورية المؤقتة رقم 1 لعام 2015، المادة 40.

د-الموظف الذي يترك وظيفته من دون إجازة قانونية ولا يستأنف عمله خلال مدة (10) عشرة أيام من تاريخ تركه الوظيفة أو الذي يتغيب أكثر من (20) عشرين يوماً بصورة متقطعة خلال السنة الواحدة.

2. في حال عودة الموظف إلى عمله قبل انقضاء المدة المحددة في الفقرة (1) السابقة أو في حال إعادته إليه بعد انقضاء المدة المذكورة بسبب اعتبار غيابه مبرراً من قبل الجهة العامة، يعد هذا الغياب إجازة إدارية محسوبة على إجازاته الإدارية السنوية المستحقة وعند عدم كفايتها يعد الباقي إجازة بلا أجر.[198]

ووفقا لقانون العاملين الأساسي لعام 2021 المطبق في مناطق نفوذ حكومة الإنقاذ السورية:

1-للعامل أن يقدم طلب استقالته من وظيفته.

2-ولا تنتهي خدمة العامل إلا بقرار صادر بقبول الاستقالة من قبل الجهة صاحبة الحق في التعيين، ويجب البت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه وإلا عدت الاستقالة مقبولة بحكم القانون، ويحق للعامل الرجوع عن طلب الاستقالة قبل صدور القرار.

3-إذا أحيل العامل إلى مجلس تأديب أو محكمة فلا تقبل استقالته إلا بعد الحكم في الدعوى ويجب على العامل أن يستمر في عمله إلى أن يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة.[199]

كما ورد في قانون العاملين الأساسي لعام 2021 أيضاً:

1. يعد العامل بحكم المستقيل عند عدم وجود أسباب مبررة تقبلها الجهة العامة:

أ-العامل المعين أو المسمى أو المنقول أو المندب الذي لا يباشر عمله خلال (15) يوماً من تاريخ تبلغه صك التعيين أو التسمية أو النقل أو الندب.

ب-العامل الذي ينهى ندبه ولا يلتحق بوظيفته خلال (15) يوماً من تاريخ تبليغه صك إنهاء الندب

[198] المرجع السابق، المادة 41.

[199] قانون العاملين الأساسي رقم 53 لعام 2021 المصادق عليه من مجلس الشورى العام، المادة 71.

ج-العامل الذي يترك وظيفته من دون إجازة قانونية ولا يستأنف عمله خلال (15) يوماً من تاريخ تركه الوظيفة أو الذي يتغيب أكثر من (30) يوماً بصورة متقطعة خلال السنة الواحدة.

د-العامل المعار أو المجاز إجازة خاصة بلا أجر الذي لا يضع نفسه تحت تصرف الجهة العامة التي يتبع لها خلال (30) يوماً من تاريخ انتهاء الإعارة أو الإجازة

2. في حال عودة العامل إلى عمله قبل انقضاء المدة المحددة في الفقرة (1) السابقة أو في حال إعادته إليه بعد انقضاء المدة المذكورة بسبب اعتبار غيابه مبرراً من قبل الجهة العامة فيعد هذا الغياب إجازة إدارية محسوبة من إجازاته الإدارية السنوية المستحقة وعند عدم كفايتها يعد الباقي إجازة خاصة بلا أجر.[200]

- تحريم إضراب العاملين في المرفق العام:

والإضراب هو ترك العاملين في المرافق العامة لعملهم فترة من الزمن بقصد حمل الدولة على تحسين ظروفهم وتحقيق مطالبهم ودون أن تتجه إرادتهم للتخلي عن عملهم بشكل نهائي ويعد الإضراب بهذا المعنى إجراءً خطيراً يهدم مبدأ دوام استمرار المرفق العام بانتظام وخاصة إذا استعمل الإضراب لتحقيق غايات سياسية أو نقابية الأمر الذي دفع بمعظم القوانين الوضعية إلى تحريمه واعتباره جريمة جنائية يعاقب عليها القانون أو إباحته بشروط معينة.[201]

وتقرير سلطات فعالة للإدارة في العقود الإدارية التي تبرمها بصدد نشاط المرفق العام حيث يكون لها سلطة توقيع الجزاءات بإرادتها المنفردة على المتعاقد معها متى أخل بالتزاماته أو أهمل في تنفيذها أو تراخى في التنفيذ، وذلك بهدف إجباره على تنفيذ التزاماته بكل دقة وفي المواعيد المحددة وبذل أقصى درجات العناية والحرص في تنفيذ تلك الالتزامات.[202]

[200] المرجع السابق، المادة 72.

[201] إبراهيم الهندي وعبسي الحسن وسعيد نحيلي، مرجع سابق، ص104.

[202] سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص213.

المطلب الثاني: الضمانات القضائية:

- نظرية الموظف الفعلي:

الموظف الفعلي هو شخص عادي يمارس أعمالاً وظيفة عامة دون أن يعين بشكل قانوني ويعترف له القضاء بصحة تصرفاته في نطاق المرافق العامة مع أن الأصل طبقاً للقوانين والأنظمة النافذة هو بطلان جميع تصرفاته لأن أعمال الوظيفة العامة يجب أن تزاول من قبل موظف معين بشكل قانوني من السلطة المختصة.[203]

ولقد تعددت تعريفات الفقه الفرنسي للموظف الفعلي فهناك من يعرفه بأنه كل من يقوم بعمل الموظف العام دون توافر سند صحيح، وهناك من يقول هو كل من يشغل الوظيفة في ظروف معينة بطريقة غير مشروعية ويمارس اختصاصاتها، ويرى آخر بأنه الشخص الذي يتدخل في الوظيفة العامة عند غياب السلطة الشرعية أو بناء على تعيين غير صحيح تم إلغاؤه ويقوم بالأعمال اللازمة لسير المرفق العام ودون منازعة من أحد؛ وبالتالي لا يوجد اختلاف جوهري بين هذه التعريفات المتعددة، كما أن الأفراد مضطرين للخضوع لتصرفات الموظف الفعلي.

فالثوار الذين ينتزعون السلطة من أيدي الحكومة أعمالهم مشروعة وخاصة فيما يتعلق بالمرافق العامة التي لا يمكن أن تتوقف.

أما المرفق الحكمي أو الفعلي هو عبارة عن مشروع يستهدف النفع العام ويديره أشخاص القانون الخاص بناء على ترخيص مسبق من الإدارة ويخضع للنظام القانوني للمرافق العامة مع أنه لم ينشأ بقانون أو بناء على قانون وإنما بمجرد تصريح من الإدارة.[204]

وذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في 28 حزيران 1964 إلى أن: نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الأحوال الاستثنائية البحتة تحت إلحاح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب

[203] إبراهيم الهندي وعبسي الحسن وسعيد نحيلي، مرجع سابق، ص109.
[204] نفس المرجع، ص43.

العمل في بعض الوظائف ضمانا لانتظام المرافق العامة، وحرصا على تأدية خدماتها للمنتفعين بها باطراد ودون توقف.

وبتقديري بالنسبة للحالة السورية تعتبر الثورة الشعبية لاستعادة السلطة المسلوبة حيث أن السلطة الحاكمة قامت بمخالفة الشرعية والمشروعية بشكل فاضح وعلني ومتكرر.

- نظرية الظروف الطارئة على عقود المرافق العامة:

ويشترط القضاء الإداري لتطبيق نظرية الظروف الطارئة أن يكون الظرف الطارئ غير متوقع عند إبرام العقد وأن يكون ظرفاً استثنائياً قد حدث أثناء تنفيذ العقد ولا يمكن دفعه وأن يكون خارجا عن إرادة المتعاقد مع الإدارة وأن يؤدي إلى قلب اقتصاديات العقد بحيث يلحق بالمتعاقد خسائر فادحة.[205]

ولقد أثرت الظروف الطارئة على استمرار المرفق العام كالنزوح والتهجير القسري والحصار حيث كان امتداد جامعة حلب في المناطق المحررة جغرافيا في كل من: حلب وإدلب وحمص ودمشق ودرعا، وكذلك كان هناك أثر لجائحة كورونا حيث تعد جائحة كورونا ظرفاً طارئاً، فالجائحة حدث غير مألوف، حيث تطلبت فرض حجر صحي على الأفراد، وانعكس ذلك على المرافق العامة فهي غير متوقعة ولا يمكن دفعها، كما أن حالة الطوارئ الصحية مرتبطة بالمحافظة على النظام العام (الأمن والصحة والسكينة العامة).

- تحريم الحجز على أموال المرفق العام:

باعتبار أن المال يعد عصب المرفق العام فإن الحجز عليها سيحدث خللاً ويعيق استمرارها في تقديم خدماتها للمنتفعين.

المبحث الثاني: مبدأ الالتزام بالتشغيل الصحيح لجامعة حلب في المناطق المحررة:

يتعين على الإدارة القيام بكل الأمور التي تضمن استمرار تأدية الخدمات المرفقية للمنتفعين، فمثلاً على جامعة حلب كمرفق عام أن تؤمن القاعات والمعدات والمخابر والأجهزة اللازمة للعملية التعليمية وأن توجد هيئة

[205] إبراهيم الهندي وعبسي الحسن وسعيد نحيلي، مرجع سابق، ص112.

تدريسية قادرة على مواكبة التقدم والبحث العلمي وأن تعد جهازاً من الموظفين المؤهلين لتسيير أمور الجامعة بشكل جيد ومناسب.[206]

ولقد أضاف بعض الفقهاء مبدأ الالتزام بالتشغيل الصحيح للمرافق العامة:

ومن المبادئ التي تحكم المرافق العامة على اختلاف أنواعها كذلك مبدأ التزام الإدارة بتشغيل المرافق العامة تشغيلاً صحيحاً. فيجب عليها أن تقيم المرافق الاجبارية، وألا تحرم الأفراد دون مقتض من الاستفادة من خدمات المرافق القائمة، فإذا رفضت الإدارة إقامة مرفق عام يجب عليها بحكم القانون إنشاؤه، أو رفضت قبول الأفراد كمنتفعين أو مستعملين لمرافقها، جاز لهم الطعن بالإلغاء في قرار الرفض، وكذلك بالتعويض عما قد يصيبهم من ضرر نتيجة لهذا الرفض.[207]

وبالتالي لابد من استمرار تأدية الخدمة للطلاب واستمرار الجامعة في المناطق المحررة في ظل الثورة، وفي ظل جائحة كورونا والتطور التقني وجب على إدارة المرفق أن تطور وسائل الخدمة وأشكالها عن طريق تسخير هذه التقنيات خاصة بسب جائحة كورونا.

تهدف المرافق العامة بصفة أساسية إلى تقديم الخدمات الضرورية إلى جمهور المنتفعين من الخدمات التي يؤديها المرفق، وكل انقطاع أو تعطل في سير مرفق من المرافق يؤدي إلى اضطراب داخل المجتمع...[208]

ولقد نص دستور الجمهورية العربية السورية لعام 1973 على أن:

1. يسهر رئيس الجمهورية على احترم الدستور وهو يضمن السير المنتظم للسلطات العامة وبقاء الدولة...[209]

وبسبب توقف هذه المرافق العامة كفرع إدلب التابع لجامعة حلب كعقوبة من السلطة للمواطنين والهيمنة العسكرية والأمنية على قطاع التعليم العالي في سورية والانتهاكات المستمرة بحق الطلبة والعاملين في قطاع التعليم العالي وكذلك غياب حرية البحث العلمي وحرية التفكير والمناقشة والمشاركة في الشأن العام وتعطيل

[206] المرجع السابق، ص103.
[207] ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص440.
[208] محمد رضا جنيح، مرجع سابق، ص-ص: 295-296.
[209] دستور الجمهورية العربية السورية لعام 1973، المادة 93.

العلاقة بين الجامعة والمجتمع، كما أن الاتحاد الوطني لطلبة سورية هو يد لحزب البعث الحاكم القائد للدولة والمجتمع بسبب ذلك فإن بعض الكوادر ضمن هذه المنظومة ترك العمل عند انطلاق الربيع السوري، كما أن تخوف الطلاب المشروع من هذا الاستبداد تسبب في ترك دراستهم وضياع مستقبلهم بسبب السطلة الحاكمة التي جعلت من المفكرين والطلبة هدفاً لها.

ولقد جاءت الجامعات في المناطق المحررة استجابة تنموية لبناء دولة المواطنة والهوية السورية الجديدة حيث يفترض أن تكون الغاية من التعليم العالي ربط مخرجاته بالتنمية المحلية المستدامة وهي استمرار للفرع وتوسعة له حيث إن المرفق العام كان موجوداً واستمر في تقديم الخدمة للطلبة.

وأصبحت جامعة إدلب هيئة علمية مستقلة مالياً وإدارياً وتتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة عام 2017 حيث جرى انتخاب رئيس الجامعة من قبل الهيئة العامة للأكاديميين الأحرار في جامعة إدلب في آب 2017 وانضمت إلى مجلس التعليم العالي الذي تشكل في آب 2017، حيث تم التعاقد مع عدد من الكادر الذي كان يعمل في وزارة التعليم العالي السورية وتركوا العمل فيها بعد أن تخلت سلطة أسد عن واجبها تجاه الشعب، كما تخلت عن العمل الخدمي عقوبةً لمن شارك في الربيع السوري ولقد شغلت الجامعة المباني القديمة التي كان يشغلها فرع جامعة حلب في إدلب سابقاً وتم اعتماد نفس المناهج السابقة مع تغيير طفيف في مقررات بعض الكليات.

ولقد كان إنشاء هذه المرافق في المناطق المحررة أو إعادة تشغيلها تلبية للمتطلبات وتخفيفاً للضغوط التي يمارسها المواطنون، ولقد بدأت الجامعات في المناطق المحررة بفكرة ثم أصبحت واقعاً ملموساً وتخرج عددً منها ودخلوا سوق العمل، حيث تستمر الجامعات برفد المجتمع بالكوادر المؤهلة وتم قبول عدد منهم في الدراسات العليا في الجامعات التركية. بالرغم من انشغال الجهات المعنية بالقضايا الإنسانية والأمنية الضرورية إلا أن المهتمين بحقل التعليم استطاعوا منحها الأهمية في ظل الوضع الصعب الذي نعيش فيه.

ولقد جاء في قانون تنظيم الجامعات رقم 27 لعام 2019:

التعليم الجامعي حق لكل إنسان مؤهل له، ويحدد مجلس التعليم العالي مستوى هذا التأهيل ونوعيته، وتراعى في قبول الطلاب القواعد التي يضعها مجلس التعليم العالي مع الأخذ بالاعتبار رغبات الطلاب واستعداداتهم في ضوء حاجات خطط التنمية المستدامة في المناطق المحررة.[210]

لقد تم اتخاذ مجموعة من التدابير الاحترازية للوقاية من الوباء والحد من انتشاره في الوسط التعليمي وأبرز هذه التدابير التحول إلى أسلوب العمل والتعليم عن بعد في المرفق العام.

إن توقف المرفق العام أو تعطله يعد إنكاراً للمصلحة العامة التي هي أساس وجود المرافق العامة

بالتالي عندما تم توقيف الدراسة الحضورية تم الاعتماد على أسلوب التعليم عن بعد، ولذا تم إنجاز العمل خارج أماكن العمل الرسمية وحتى خارج الأوقات الرسمية المتعارف عليها بما يضمن استمرارية المرفق العام في إنجاز المهام وتقديم الخدمات في ظل الحالة الصحية الطارئة

أي إيصال المادة التعليمية إلى المتعلم عبر وسائط أو أساليب الاتصالات التقنية المختلفة

حيث إن تحقيق المصلحة العامة مقترن بالاستمرارية وبالدوام.

وإن الاعتماد على الوسائل الحديثة في إدارة المرفق العام تضمن سير المرفق العام بانتظام واضطراد فرض على المرفق العام أن يواكب الظروف والتطورات المستجدة والتكيّف معها ليستمر في تقديم خدماته، وللسلطة المختصة أن تعدل وتطور نظام المرفق العام بما يحقق الصالح العام ويواكب التطورات الحديثة.

المطلب الأول: ارتباط جامعة حلب في المناطق المحررة بحق مكفول بالتشريعات:

لابد من مسايرة الإدارة والمرافق العامة للتطلعات المشروعة والتي ترتبط بالمصلحة العامة، فجامعة حلب في المناطق المحررة هي مرفق عام يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحقوق الانسان، فالحق في التعليم والحق في أن تكون المرافق العامة منتشرة في كل الجغرافية السورية، ويعد مرفق التعليم من المرافق العامة الإدارية التي تحتفظ

[210] قانون تنظيم الجامعات رقم 27 لعام 2019 المصادق عليه من مجلس الشورى العام، المادة 11.

السلطات العامة في إدارته وقلما تعهد إدارته إلى القطاع الخاص لما في ذلك من خطورة تمتد آثارها للمستفيدين منه.

وإن قيام قطاع التعليم العالي بإنشاء جامعة حلب في المناطق المحررة يلبي احتياجات المجتمع في مجال التعليم العالي والبحث العلمي والمساهمة في تطوير البحث ونشر المعرفة ورفع المستوى العلمي والثقافي والمهني للمواطنين.

إن المصلحة العامة ما هي إلا علة وجود المرفق العام وسبب إنشائه فهي إذاً الهدف والغرض الأساسي الذي من أجله وجد وأنشئ المرفق العام، كما أن المصلحة العامة تتفاعل مع المتحولات الاجتماعية وتشكل الإطار الذي يحدد مشروعية أعمال السلطة وخاصة أن إنشاء جامعة حلب في المناطق المحررة لا يؤدي إلى المساس بحرية الأفراد.

كما نص دستور الجمهورية العربية السورية لعام 1973 على أن:

الدولة في خدمة الشعب وتعمل مؤسساتها على حماية الحقوق الأساسية للمواطنين وتطوير حياتهم كما تعمل على دعم المنظمات الشعبية لتتمكن من تطوير نفسها ذاتياً.[211]

كما ورد في دستور الجمهورية العربية السورية لعام 1973:

ينظم القانون الملكية وهي ثلاثة أنواع:

ملكية الشعب: وتشمل الثروات الطبيعية والمرافق العامة ...[212]

ونص دستور الجمهورية العربية السورية لعام 1973 على أن:

التعليم حق تكفله الدولة وهو مجاني في جميع مراحله.[213]

---

[211] دستور الجمهورية العربية السورية لعام 1973، المادة 12.

[212] نفس المرجع، المادة 14.

[213] نفس المرجع، المادة 37.

كما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

1-لكل شخص حق في التعليم. ويجب أن يوفر التعليم مجاناً، على الأقل في مرحلتيه الابتدائية والأساسية. ويكون التعليم الابتدائي إلزامياً. ويكون التعليم الفني والمهني متاحاً للعموم. ويكون التعليم العالي متاحاً للجميع تبعا لكفاءتهم...[214]

من حق المواطنين في المناطق المحررة أن تستمر هذه المرافق ويستمر حصولهم على الخدمات.

وهكذا تتجلى الصبغة الظرفية للمصلحة العامة، فالمرفق العام ليس له محتوى موضوعي لأنه مرتبط بالأفكار الرائجة وبالسياسات المعتمدة، وهو ما يفسر اتساع مجال المرافق العامة أو تضييقه بالتوازي مع تطور سياسة الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي.[215]

المطلب الثاني: المصلحة العامة معيار لوجود جامعة حلب في المناطق المحررة:

تمثل المصلحة العامة الركن الصلب في المرافق العامة، فلا يمكن أن نتصور قيام مرفق عام دون وجود حاجة من الحاجات المتصلة بالمصلحة العامة، وهذه الحاجة تكون على قدر من العمومية والأهمية وإلا تركت للمشروعات الخاصة.[216]

يعود للمشرع عموماً أن يحدد، بالدقة الضرورية، معظم العناصر التي تؤلف المصلحة العامة، أما الإدارة فهي صاحبة الصلاحية لتحديد غايات المصلحة العامة في المجال غير المحتفظ به للمشرع.[217]

المبحث الثالث: مبدأ المساواة بين المنتفعين من جامعة حلب في المناطق المحررة:

المساواة أمام المرفق العام والنتائج المترتبة على تطبيق هذا المبدأ وما جزاء مخالفته؟ هو عبارة عن امتداد لمبدأ المساواة أمام القانون المضمون في الدستور.

---

[214] الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 26.

[215] محمد رضا جنيح، مرجع سابق، ص287.

[216] نفس المرجع، ص285.

[217] للمزيد راجع: جورج فوديل وبيار دلفولفيه، ترجمة منصور القاضي، القانون الإداري (الجزء الأول)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001، ص431.

أما على صعيد المرافق العامة فإن مبدأ المساواة يرتب نتائج في غاية من الأهمية حيث يفرض واجب معاملة كل المنتفعين أو المعنيين بخدمات المرفق على قدم المساواة. فلا يجوز لإدارة المرفق أن تفضل بعضهم على الآخر إذا كان المتعاملون مع المرفق يلبون الشروط الموضوعية المطلوبة أو إذا كانوا في أوضاع مماثلة.[218]

وتنحدر هذه القاعدة من مبدأ المساواة أمام القانون الذي نجده في أغلب الدساتير، فالقانون بطبيعته يضع قواعد عامة ومجردة لا تراعي الأشخاص بذاتها، ولهذا كان الجميع أمامه سواء، ولما كانت المرافق العامة تنشأ لفائدة الكافة، فقد اقتضى هذا بالتبعية أن يتساوى لديها الأفراد.[219]

وإن الاعتماد على التعليم عن بعد تطلب إطاراً قانونياً ومنظومة تقنية وبنية تحتية لكي تتمكن من أداء هذه المهمة كما أن المساواة عند الحصول على الخدمة عن بعد فالمعاملة واحدة للجميع وبشكل محايد كما يجب على المرفق العام مساعدة الذين لا يستطيعون الدخول للأنترنت واستخدام التطبيقات ليتمكنوا من الاستفادة من خدمات المرفق ولا يحرموا منها بسبب وضعهم الاقتصادي أو الاجتماعي وهذا من مبدأ المساواة بين المواطنين للانتفاع من الخدمات العامة.

ولابد من تحدي الفجوة الرقمية والإمكانية بين المقيمين والنازحين في المخيمات كما أن التعليم عن بعد ليس بديلاً عن الحضور الفيزيائي، ولكن الهدف منه تجاوز الظرف الطارئ الصحي والوضع الحالي للبلد.

ومن أهم نتائج تطبيق مبدأ المساواة:

- مساواة المنتفعين من خدمات المرفق العام.
- المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة.
- حياد المرفق العام.

وبالنسبة للمساواة في دستور الجمهورية العربية السورية لعام 1973 فقد نص على أن:

[218] توفيق بوعشبة، مرجع سابق، ص-ص: 170-171.

[219] محمد رضا جنيح، مرجع سابق، ص 298.

1. الحرية حق مقدس وتكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية وتحافظ على كرامتهم وأمنهم.

2. سيادة القانون مبدأ أساسي في المجتمع والدولة.

3. المواطنون متساوون أمام القانون في الحقوق والواجبات.

4. تكفل الدولة مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين.[220]

ونص دستور الجمهورية العربية السورية لعام 1973 على أن:

تكفل الدولة للمرأة جميع الفرص التي تتيح لها المساهمة الفعالة والكاملة في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية وتعمل على إزالة القيود التي تمنع تطورها ومشاركتها في بناء المجتمع العربي الاشتراكي.[221]

وتساعد الإدارة الإلكترونية في التخلص من حالات المحاباة والواسطة وكل مظاهر الفساد الإداري عند الحصول على الخدمة وتعزز حيادية المرفق العام في عدم التمييز بين المنتفعين من المرفق بسبب الانتماء السياسي، أو الجنس، أو المذهب الديني، أو لأي اعتبار آخر.

المطلب الأول: جامعة حلب في المناطق المحررة والمنتفعين منها:

نص قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على أن:

على الوزارات والهيئات والمؤسسات ضمن إمكانياتها توفير الفرص والوسائل اللازمة لتدريب طلاب الجامعات على الأعمال التي تتصل باختصاصهم.[222]

كما نص قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على الآتي:

---

[220] دستور الجمهورية العربية السورية لعام 1973، المادة 25.

[221] نفس المرجع، المادة 45.

[222] القانون رقم 6 لعام 2006 (قانون تنظيم الجامعات)، المادة 21.

أ- للجامعات أن تقدم خدمات اجتماعية ومهنية ودراسات ومشورات للمواطنين وللجهات العامة والخاصة وذلك بما لا يتعارض مع أهدافها.

ب- للجامعات أن تتصدى لمعالجة المشكلات التقنية والاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدولة والقطاع العام في مختلف الميادين لإيجاد الحلول العلمية والعملية لها بالتنسيق مع الجهات المختصة.[223]

المطلب الثاني: تأثير الوضع الراهن على مبدأ المساواة:

بما أن الصحة العامة من النظام العام فيجب اتخاذ كافة الاجراءات الكفيلة بالمحافظة على صحة المواطنين ووقايتهم من الأخطار والأمراض وانتشار الأوبئة عن طريق اتخاذ التدابير اللازمة لمنع انتشار المرض وذلك عن طريق إجراءات قانونية ومادية.

فكلما استجدت أوضاع أو متطلبات وجب على المرفق العام أن يتأقلم معها وأن يساير على النحو الذي يضمن استمرارية المرفق وحسن سيره.[224]

حتى إن من خصائص القانون الإداري مرونة قواعد القانون الإداري وتطورها باستمرار

وكذلك عدم تقنين قواعد القانون الإداري فقواعد القانون الإداري تتطور وتستوعب كل ما يطرأ على النشاط الإداري من تحديث وتغيير لطالما هو يحقق الصالح العام ومتفق مع مبدأ المشروعية.

وتتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية فيما يتعلق بالمساواة بين الذكور والإناث بالنسبة لشغل الوظائف العامة وفقا لظروف البيئة والتقاليد والحالة الاجتماعية، ولكن هذه السلطة مقيدة بالمصلحة العامة وحسن سير المرفق العام.

والمساواة أمام المرافق العامة هي مساواة نسبية وليست مطلقة لأن هذه المساواة مرهونة بحدود طاقة المرفق العام ولا سيما في هذه الظروف الحالية.

---

[223] المرجع السابق، المادة 23.

[224] توفيق بوعشبة، مرجع سابق، ص173.

وإذا كان المال العام مخصصاً للمنفعة العامة، فإن ذلك لا يعني أن الجمهور يستطيع استعماله دون تنظيم، ذلك أن الأفراد-في انتفاعهم بالمال العام-يختلفون بسبب وضع الأموال بالنسبة لهم، وبالنظر لحاجتهم لاستعمالها. فإذا كان المال العام مخصصاً لمرفق عام، خضع انتفاع الأفراد به للقواعد المنظمة لنشاط المرفق العام.[225]

ولقد نص قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على أن:

التعليم الجامعي حق لكل مواطن مؤهل له، ويحدد مجلس التعليم العالي مستوى هذا التأهيل ونوعيته، وتراعى في قبول الطلاب القواعد التي يضعها مجلس التعليم العالي مع الأخذ بالاعتبار رغبات الطلاب واستعداداتهم في ضوء حاجات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومطالب النمو المتوازن الاقتصادي والاجتماعي والثقافي في مختلف المحافظات.[226]

ولقد صدر قرار رئيس مجلس التعليم العالي التابع للحكومة المؤقتة رقم 177/ م.ت.ع بتاريخ 10 تشرين الأول 2021 في ظل جائحة كورونا للتحويل إلى نظام التعليم عن بعد حيث جاء فيه:(تحويل التعليم الفيزيائي في الجامعات المرخصة بمجلس التعليم العالي إلى نظام التعليم عن بعد لمدة (15) يوماً).[227]

المبحث الرابع: مبدأ قابلية جامعة حلب في المناطق المحررة للتغير لدواعي المصلحة العامة ومقتضياتها:

تدار المرافق العامة بموجب أنظمة توضع لتتلاءم مع طبيعة هذه المرافق العامة وحسب إدارتها في فترة زمنية معينة ونظراً لارتباط الخدمات التي تؤديها المرافق العامة بالاحتياجات الأساسية للمواطنين، فإن أساليب إدارة هذه المرافق تتطور وتتغير بتطور الحياة الاجتماعية في المجتمع مما يستدعي تدخل الإدارة من فترة إلى أخرى لتبين هذه التغيرات والتعديل في أساليب تنظيم وطرق إدارة المرافق العامة حسب ما تقتضيه ضرورات الصالح العام.[228]

---

[225] حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص431.

[226] القانون رقم 6 لعام 2006 (قانون تنظيم الجامعات)، المادة 11.

[227] قرار رئيس مجلس التعليم العالي التابع للحكومة المؤقتة رقم 177/ م.ت.ع، 10 تشرين الأول 2021، المادة الأولى.

[228] رحمة الله أبو القاسم رحمة الله، مرجع سابق، ص41.

وللإدارة الحق في تعديل قواعد تشغيل المرفق العام أو أن تعدل في طبيعة العلاقة مع المستفيدين من الخدمة ولا يحق لهم الاعتراض أو التمسك بحقوق مكتسبة لضرورة سير المرفق العام بانتظام، ولكن لا يعني ذلك حرمانهم من الخدمة أو حرمان موظفي المرفق العام من حقوقهم كما أن أي تغيير لا يسري بأثر رجعي.

ويقتضي التطوير، تحديث الأدوات والآلات، ويقتضي كذلك تطوير أساليب الإدارة وأساليب تقديم الخدمات وغير ذلك من النظم التي يلجأ إليها المرفق. وفي كلمات أخرى، فإن التطوير والتحديث مجالهما الماديات والنظم والأساليب جميعاً.[229]

ولا يمكن لأحد من موظفي المرفق العام الادعاء بحق مكتسب وعدم تغيير طريقة الإدارة فهم يخضعون لمركز تنظيمي، أما المستفيدون فهم في مركز تعاقدي ووضعهم لا يحول دون تطبيق نظام جديد تقره الإدارة خدمة للصالح العام، ولكن يحق لهم المطالبة بالتعويض المناسب نتيجة لتغيير نظام العمل وتحملهم التزامات جديدة.

والأصل في المرافق العامة هو أن إنشاءها وطرق تنظيمها وسيرها يعود إلى السلطة التقديرية للإدارة التي تراعي في ذلك طبيعة المرفق ونوع الخدمات وكيفية انتفاع الجمهور به، فإذا ما ظهر لها أن هذا التنظيم لم يعد يتفق مع المنفعة المرجوة من المرفق، وأن هناك تنظيماً آخر أو نظاماً آخر يكفل أداءها على وجه أفضل، كان لها أن تغير ما يتعين تغييره في سير المرافق العامة، ولا يقيدها في ذلك إلا مراعاة المصلحة العامة دون إمكانية معارضتها باعتبارات مستمدة من حق يدعي اكتسابه موظفو المرفق أو مستعملوه.[230]

ويهدف المرفق العمومي إلى الاستجابة إلى حاجيات المواطنين ومتطلبات الصالح العام وتأمينها. وبما أن هذه المتطلبات وهذه الحاجيات تتطور بالضرورة، لهذا يجب على المرفق العمومي أن يدخل التغيرات ليلبي المتطلبات والحاجيات الجديدة.[231]

---

[229] محمد الشافعي ابو راس، مرجع سابق، ص 246.

[230] محمد رضا جنيح، مرجع سابق، ص301.

[231] ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، د.ت، ص158.

وباعتبار أن الإدارة جزء من البيئة فهي تؤثر وتتأثر بكافة التغييرات الحاصلة من حولها وبكافة العناصر السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصحية، والاعتماد على التكنولوجيا تمكن المواطن من الاتصال الدائم بالمرفق العام والسرعة وقلة التكاليف والتخلص من البيروقراطية،

والوضوح والدقة بالإجراءات الإدارية وزيادة الشفافية بين إدارة المرفق العام والمواطن والقضاء على المحاباة والتمييز والابتزاز، حيث تمت إقامة مواقع للجهات الحكومية على شبكة المعلومات ويتم تدفق المعلومات من الإدارة للمواطنين لتمكينهم من الحصول على المعلومات التي تتعلق بالخدمة وعليهم بعد ذلك التوجه للجهة الإدارية المقصودة للحصول على الخدمة.

ولقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية في وزارة الإدارة المحلية والإغاثة وشؤون اللاجئين التابعة للحكومة السورية المؤقتة على:

ينفذ مديرو المؤسسات وشركات القطاع العام والمشترك ومديرو فروعها في المحافظة ومديرو الأجهزة المحلية والمركزية والهيئات العامة والمديريات العامة طلبات رئيس مجلس المحافظة الخطية المتعلقة بالأمن العام والصحة العامة والراحة العامة على ألا تؤدي إلى مخالفة الأنظمة النافذة.[232]

ولكن لابد من توفر الطاقة الكهربائية والنت والمعدات الإلكترونية وتمكين المجتمع على التعامل مع معطيات العصر التقني حيث إن الانتقال باتجاه العمل الإلكتروني في المرفق العام هي استجابة للمصلحة العامة التي تقتضي تطوير المرفق ليستمر في الوصول للغاية التي خلق لأجلها في ظل جائحة كورونا.

ويوجد بعض التفاعل بين الجهة الحكومية والمتعاملين معها عبر الإنترنت، ولكن فقط فيما يخص بعض الخدمات وبالتالي للتقدم في هذا المجال لابد من إزالة العوائق الإدارية القائمة لصالح المتعاملين مع الحكومة ليتمكنوا من الحصول على الخدمة بأي وقت وبأي مكان في ظل الوضع الأمني والاستهداف المستمر وبسبب جائحة كورونا وهذا يكون من خلال تطوير البنية التحتية وسن التشريعات وسد الفجوة الرقمية.

[232] اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية في وزارة الإدارة المحلية والإغاثة وشؤون اللاجئين التابعة للحكومة السورية المؤقتة، المادة 30.

ما زال يعاني المرفق العام في المناطق المحررة من أزمة مستمرة منذ الإنشاء وحتى كتابة البحث من الوضع الأمني والقصف المستمر والتهجير الممنهج وهذا ينعكس على أداء الخدمات وكذلك إصابة واستشهاد عدد من العاملين في المرافق العامة وعدد من المستفيدين منه، فبالرغم من المساعي والجهود المبذولة بقيت النتائج غير كافية أو مرضية من وجهة نظر من يرغب بمجاراة التطور في دول الجوار، وذلك بالرغم من انفتاح الإدارة على المواطن التي أسهمت في التخفيف من الإجراءات الإدارية.

ولقد استطاع مرفق التعليم خلق توازن بين استمرارية المرفق من جهة والحفاظ على النظام العام من جهة أخرى، فالتحلي بالمسؤولية الملقاة على الكادر التعليمي والإداري في الجامعة مع الإحساس بالظروف الحالية للبلاد فرض التعليم عن بعد داخل البيئة الرقمية لاستمرار مرفق التعليم، ولكن لابد من تشريعات تواكب الواقع وتجهيز الجامعة بالمعدات اللازمة وتطوير الكوادر التعليمية والفنية والإدارية.

تعد جائحة كورونا ظرفاً طارئاً، فالجائحة حدث غير مألوف، حيث تطلبت فرض حجر صحي على الأفراد ليس له مثيل، وانعكس ذلك على المرافق العامة فهي غير متوقعة ولا يمكن دفعها، وسرعة انتشارها وجعلتها قوة قاهرة، وأيضاً هي ظرفٌ طارئٌ، كما أن حالة الطوارئ الصحية مرتبطة بالمحافظة على النظام العام (الأمن والصحة والسكينة العامة) وبالتالي لابد من التوفيق بين الصالح العام وبين الظرف الاستثنائي، ولكن التعليم عن بعد في ظل كورونا يتطلب تعليم الموظف والمستفيد وتدريبهما على كيفية التعامل مع الأجهزة والأنظمة الإلكترونية لتحسين وصول الخدمة وتلقيها.

وأجبرت إدارة المرفق العام على استخدام التقنيات الإلكترونية في إدارة المرفق العام وتقديم الخدمات وهذه الوسائل أصبحت ضرورة حتمية لما لها من مزايا، وبالمقابل لابد من مكافحة الأمية الإلكترونية لدى المواطنين وتوفير الأجهزة والمعدات للكوادر والاستفادة من تجارب الدول ومواكبة التشريعات، ولكن لا يمكن القول: إن الاعتماد على الإدارة الإلكترونية في تسيير المرفق العام يغني عن الإدارة التقليدية أو أفضل منها إلا بعد توفير البيئة التشريعية والتقنية والبشرية اللازمة لهذه الإدارة لتتمكن من استخدام وسائل الاتصال والتكنولوجيا في إدارة المرفق العام.

والمصلحة العامة هي الخدمة التي تكون على قدر من الأهمية وإلا تركت للأفراد.[233]

ويجب على المرفق العام أن يواكب الظروف والتطورات المستجدة والتكييف معها ليستمر في تقديم خدماته، وللسلطة المختصة أن تعدل وتطور نظام المرفق العام بما يحقق الصالح العام ويواكب التطورات الحديثة.

وصدر القرار رقم 40 بتاريخ 4 تشرين الأول لعام 2021 عن رئيس الحكومة السورية المؤقتة المتضمن:

إيقاف الدوام الفيزيائي في المدارس والجامعات والتحول للتعليم عن بعد.[234]

أما في مناطق نفوذ حكومة الإنقاذ السورية فقد صدرت عدة قرارات تمنح الجامعة حرية تحديد الآلية المناسبة لاستئناف العملية الامتحانية ومنها قرار مجلس التعليم العالي التابع لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حكومة الإنقاذ السورية رقم 1 لعام 2020 الذي نص على أن:

تستأنف العملية الامتحانية في الجامعات العامة والخاصة اعتباراً من يوم السبت تاريخ 14 آذار 2020 وتترك لكل جامعة تحديد الآلية المناسبة.

وذلك بسبب صدور تعميم بتاريخ 1 آذار لعام 2020 بتعليق الامتحانات للفصل الأول للعام الدراسي 2020/2019 نتيجة العدوان الوحشي للاحتلال الروسي والإيراني ونظام أسد على المناطق المحررة.

كما صدر قرار عن وزير التعليم العالي والبحث العلمي في حكومة الإنقاذ السورية رقم 225 بتاريخ 10 تموز لعام 2020 الذي نص على:

أولا: إيقاف كافة المحاضرات في الجامعات والمعاهد العامة والخاصة ومتابعة المقررات الدراسية عن بعد من خلال وسائل التواصل الاجتماعي.

وهناك تعميم صادر عن وزارة التعليم العالي في حكومة الإنقاذ السورية بتاريخ 2020/1/1 ينص على أنه:

---

[233] ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف الردودية حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1-بن يوسف بن خدة-كلية الحقوق بن عكنون، 2012/2011، ص37.

[234] قرار رئيس الحكومة السورية المؤقتة رقم 40، 4 تشرين الأول 2021، المادة الرابعة.

"يحق للطلاب الذين تعرضت قراهم وبلداتهم للقصف والتهجير والاحتلال التقدم إلى الامتحان العملي في حينه، أو يؤجله الطالب لنفس تاريخ الامتحان النظري، ويترك للعمداء وضع الترتيبات اللازمة لذلك".

المطلب الأول: الوسائل البشرية لتسيير جامعة حلب في المناطق المحررة:

نص القانون رقم 6 لعام 2006 (قانون تنظيم الجامعات) على أنه:

"يمارس رئيس الجامعة بالنسبة لجميع العاملين في الجامعة صلاحيات الوزير المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة".[235]

ونفس النص ورد في اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة.

كما نص قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على تطبيق قانون العاملين الأساسي: في كل ما لم يرد عليه نص في هذا القانون يطبق القانون رقم 50 لعام 2004.[236]

وفيما يخص أحكام الإجازة الخاصة بلا أجر والاستقالة فقد نص قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على أن: تطبق أحكام الإجازة الخاصة بلا أجر والاستقالة المنصوص عليها في القانون رقم 50 لعام 2004 على أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات.[237]

وكذلك بالنسبة لأحكام الإجازات الصحية حيث نص قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على أن: يخضع أعضاء الهيئة التدريسية إلى أحكام الإجازات الصحية الواردة في القانون رقم50 لعام 2004.[238]

وكذلك بالنسبة للإجازات الإدارية حيث نص قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على أن: يخضع الإداريون العلميون إلى القواعد المنصوص عليها في القانون رقم 50 لعام 2004 بشأن إجازاتهم الإدارية.[239]

---

[235] القانون رقم 6 لعام 2006 (قانون تنظيم الجامعات)، المادة 29.

[236] نفس المرجع، المادة 157.

[237] نفس المرجع، المادة 83.

[238] نفس المرجع، المادة 88.

[239] نفس المرجع، المادة 89.

وكذلك تخضع للقانون رقم 50 لعام 2004 فيما يتعلق بمنح الهيئة التدريسية سلفة على الراتب وما يتعلق بتعويض الانتقال اليومي الذي يمنح للعامل العلمي المكلف بمهمات مقابل انتقاله ضمن الأراضي السورية.

ولقد جاء في اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016 إحالة أحكام العطل والإجازات للنظام الأساسي للموظفين في الحكومة السورية المؤقتة وفقاً للمادتين 66-67.

وبالنسبة للعاملين الإداريين فقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات لعام 2007:

يؤلف العاملون الإداريون من مختلف الفئات ملاكاً مشتركاً فيما بينهم ويتم نقلهم من إدارة إلى ثانية أو من كلية إلى ثانية في الجامعة ومن الإدارات الجامعية إلى الكليات أو بالعكس بقرار يصدر عن:

- رئيس الجامعة بالنسبة للفئة الأولى.
- نائب رئيس الجامعة للشؤون الإدارية بالنسبة لباقي الفئات.[240]

أما بالنسبة للدوام الرسمي للعاملين الإداريين فنصت اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات لعام 2007 على أن:

يخضع العاملون الإداريون فيما يتعلق بالدوام اليومي إلى الدوام الرسمي المطبق على أمثالهم في الجهات العامة، ولإدارة الجامعة حسب طبيعة العمل (المشافي والكليات... إلخ)، أن تحدد لبعض العاملين دواماً خاصاً، على ألا يقل عدد ساعات الدوام اليومي عن عدد ساعات الدوام الرسمي.[241]

وجاء في اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة:

يمارس رئيس الجامعة بالنسبة لجميع العاملين في الجامعة صلاحيات الوزير المنصوص عليها في اللوائح والأنظمة النافذة.[242]

[240] اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الصادرة بالمرسوم 250 لعام 2007، المادة 79.
[241] نفس المرجع، المادة 80.
[242] اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016، المادة 15.

ونص قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على أن:

يتولى رئيس الجامعة إدارة شؤون الجامعة العلمية والإدارية والمالية وهو الذي يمثلها أمام القضاء وغيره، وهو مسؤول عن تنفيذ القوانين واللوائح الجامعية وقرارات مجلس التعليم العالي والمجالس الجامعية في حدود القوانين واللوائح، وله في حال الإخلال بالنظام أن يوقف الدراسة كلها أو بعضها على أن يعرض ذلك على الوزير خلال ثلاثة أيام وعلى مجلس الجامعة خلال أسبوع.[243]

كما نص قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على أن:

يمارس رئيس الجامعة بالنسبة لجميع العاملين في الجامعة صلاحيات الوزير المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.[244]

أما العاملون العلميون وفقاً للائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة في الجامعات فهم:

أ-أعضاء الهيئة التدريسية

ب- أعضاء هيئة التدريس العرب والأجانب

ج-المتعاقدون والمحاضرون

د- أعضاء الهيئة الفنية

هـ- المعيدون[245]

أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات وفقاً لما نصت عليه اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة هم:

[243] القانون رقم 6 لعام 2006، المادة 28.

[244] نفس المرجع، المادة 29.

[245] اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016، المادة 49.

ولقد جاء التعريف نفسه في القانون رقم 6 لعام 2006 في المادة 65.

أ- الأساتذة.

ب-الأساتذة المشاركون.

ج-الأساتذة المساعدون.

د- المدرسون[246]

أما في القانون رقم 6 لعام 2006 فإن أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات هم:

أ- الأساتذة.

ب-الأساتذة المساعدون.

ج- المدرسون[247]

أعضاء الهيئة الفنية في الجامعات وفقاً للقانون رقم 6 لعام 2006 هم:

- مديرو الأعمال.

- المشرفون على الأعمال.

- القائمون بالأعمال.

-القائمون بالأعمال المعاونون.[248]

وجاء التعريف نفسه لأعضاء الهيئة الفنية في الجامعات في اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016.

المطلب الثاني: الوسائل المالية لتسيير جامعة حلب في المناطق المحررة:

استقر رأي الفقه والقضاء على أن المال العام هو المال المملوك لإحدى الجهات الإدارية والمخصص للمنفعة العامة، ولقد جاء تعريف المال العام في القانون المدني السوري للعام 1949:

[246] المرجع السابق، المادة 50.
[247] القانون رقم 6 لعام 2006، المادة 66.
[248] نفس المرجع، المادة 116.

1. تعد أموالاً عامة، العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل، أو بمقتضى قانون أو مرسوم.
2. وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها، أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم.[249]

يكون المال العام مخصصاً بالفعل لمنفعة عامة أو بمقتضى القانون أو المرسوم ولا يجوز التصرف فيه أو الحجز عليه أو تملكه بالتقادم، وكذلك الأموال العامة تزول بذات الطريقة التي نشأت بها أي بالفعل أو بنص القانون أو المرسوم ولقد نص القانون المدني السوري على ذلك:

تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة. وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال لمنفعة عامة.[250]

ويشترط في المال حتى يعد من الأموال العامة للجامعة أن تكون:

1. ملكية المال للجامعة.
2. أن يخصص هذا المال لمنفعة عامة إما بالفعل وإما بموجب القانون.

لقد نص قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على أن:

رئيس الجامعة هو عاقد النفقة وآمر الصرف.[251]

وفيما يتعلق بقواعد قبول الهبات والتبرعات نص قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على:

1- قواعد قبول الهبات والتبرعات التي لا تتعارض مع أهداف الجامعات.

2- كيفية إحداث حسابات مستقلة في الأحوال التي تتطلب تخصيص موارد معينة لتحقيق أهداف محددة وذلك بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون ويوفر السرعة والمرونة في إنجاز أعمال الجامعات.[252]

---

[249] القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 للعام 1949، المادة 90.
[250] نفس المرجع، المادة 91.
[251] القانون رقم 6 لعام 2006، المادة 144.
[252] نفس المرجع، المادة 146.

وفيما يخص الإعفاءات فقد نص قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على أن:

تعفى الجامعة من جميع الضرائب والرسوم المالية والجمركية والبلدية والتكاليف العامة على اختلاف أنواعها ومن جميع القيود المفروضة على الاستيراد، وذلك عن كل ما تستورده من المعدات والأدوات والآليات والسيارات غير السياحية والتجهيزات الفنية والمخبرية والطبية والمطبوعات العلمية والمواد المخبرية والطبية وعن كل ما يرد إليها من منح أو هبات أو قروض بما يخدم سياسة التعليم العالي.[253]

وأكد قانون تنظيم الجامعات لعام 2006 على أن أموال الجامعة من أموال الدولة العامة: "تعد أموال الجامعة من أموال الدولة العامة".[254]

وبالنسبة للموازنة فقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات لعام 2007 على أن:

يكون لكل جامعة موازنة خاصة بها تطبق عليها أحكام القوانين واللوائح المالية النافذة في ما لم يرد فيه نص خاص في قانون تنظيم الجامعات وفي هذه اللائحة.[255]

وبالنسبة لقبول الهبات والتبرعات فقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات لعام 2007 على أن:

يجوز لمجلس الجامعة قبول هبات عينية ونقدية وتبرعات لا تتعارض شروطها مع الغرض الأساسي الذي أنشئت الجامعة من أجله، ويتم التصرف فيها وفقاً لشروط الواهب أو المتبرع، وإذا كانت التبرعات نقدية بالعملة المحلية أو الأجنبية من جهات وأفراد وطنية أو عربية أو أجنبية يفرد لها حساب خاص يتم الصرف منه وفقاً لأحكام نظام المحاسبة العامة. وتودع الأموال في المصرف التجاري السوري، ويكون الصرف بموجب شيكات موقعة من المحاسب وآمر الصرف أو من يفوضه. ويقدم المحاسب في نهاية السنة المالية تقريراً إلى مجلس الجامعة يبين فيه وضع هذه الحسابات.[256]

---

[253] المرجع السابق، المادة 147.

[254] نفس المرجع، المادة 148.

[255] اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الصادرة بالمرسوم 250 لعام 2007، المادة 189.

[256] نفس المرجع، المادة 190.

وجاء في اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات لعام 2007 تحديد الموارد الذاتية للجامعات كما يأتي:

أ- تحدد الموارد الذاتية للجامعات كما يأتي:

1- الرسوم الجامعية الآتية: ...

2 - الرسوم المستوفاة للإقامة في المدينة الجامعية.

3- عوائد المنشآت الجامعية.

4- بدلات استثمار المطاعم والمنتديات والمباني والمقاصف والأكشاك في المدن الجامعية وفي المرافق الجامعية الأخرى.

5- المنح والإعانات والهبات والوصايا التي يقبلها مجلس الجامعة وفق القوانين والأنظمة النافذة...[257]

ولقد نص النظام الداخلي لجامعة إدلب على أن:

ب-رئيس الجامعة هو عاقد النفقة وآمر الصرف، وله أن يوزع ما يراه من الاعتمادات المرصدة في الميزانية أو في الحسابات المستقلة، كما له أن يفوض ببعض صلاحياته المالية إلى من يشاء وفق القوانين والأحكام النافذة.

ج. تودع أموال الجامعة المخصصة لها في الموازنة العامة، ولا يجوز تحريكها إلا من قبل آمر الصرف المختص أو من يفوضه وفق الأنظمة المالية النافذة.

د. تتكون موارد الجامعة من:

1. الرسوم الجامعية.
2. الموارد الذاتية للجامعة.
3. ريع أموالها المنقولة وغير المنقولة.

[257] اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الصادرة بالمرسوم 250 لعام 2007، المادة 196.

4. الهبات والإعانات والتبرعات والمنح الرسمية وغير الرسمية الأخرى.[258]

ويعد رئيس الجامعة عاقد النفقة وآمر الصرف وفقاً لما جاء في اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016:

رئيس الجامعة هو عاقد النفقة وآمر الصرف وله أن يفوض ببعض صلاحياته المالية إلى أحد نوابه.[259]

وجاء في اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة:

توضع الموارد المالية التي تستوفيها الجامعة كموارد ذاتية في حساب مستقل في أحد البنوك.[260]

ولقد ورد في القانون رقم 32 لعام 1957: يكون للهيئات العامة ميزانيات خاصة بها. ويبين القرار الصادر بإنشائها نظامها المالي وكيفية تحضير ميزانياتها وتنفيذها ومراجعتها ومدى ارتباطها بميزانية الدولة.[261]

المطلب الثالث: حق الجامعة في الاستملاك ومدى خضوعها للقضاء الإداري:

يستلزم تنفيذ المشروعات العامة من جانب الإدارة في بعض الأوقات إقامتها على أموال خاصة ولكن قد يصعب على الإدارة الحصول على هذه الأموال عن طريق التراضي مع الملاك الذين في الغالب يفضلون مصالحهم الشخصية على المصلحة العامة ولمنع تعطيل المشروعات العامة التي غرضها المنفعة العامة فقد أباح المشرع للإدارة حق نزع ملكية العقارات المملوكة للأفراد جبراً عنهم.

والاستملاك هو امتياز ممنوح للإدارة تستطيع بوساطته حرمان مالك العقار من ملكه الخاص جبرا من أجل تحقيق المنفعة العامة وذلك مقابل تعويض عادل. بهذا يعد الاستملاك حالة استثنائية تلجأ إليها الإدارة فقط في حال عدم تمكنها من الحصول على العقار بالطريقة العادية، كأن يمتنع مالك العقار عن بيع عقاره، الأمر

[258] النظام الداخلي لجامعة ادلب لعام 2020، المادة 38.
[259] اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016، المادة 97.
[260] نفس المرجع، المادة 96.
[261] القانون رقم 32 لعام 1957، المادة 15.

الذي يضطر الإدارة إلى إرغامه على النزول للدولة عن ملكية عقاره إذا كان هذا العقار ضرورياً لإشباع الحاجات العامة.[262]

ولقد ورد في قانون الاستملاك لعام 2019 المعمول به في مناطق نفوذ حكومة الإنقاذ السورية ما يأتي:

يجوز للوزارات وللإدارات والمؤسسات العامة والجهات الإدارية ولجهات القطاع العام أن تستملك العقارات المبنية وغير المبينة سواء كانت ملكاً صرفاً أم ملكاً للوقف، أم مثقلة بحق وقفي وذلك لتنفيذ مشاريعها ذات النفع العام المنصوص عليها في هذا القانون.[263]

وجاء في قانون الاستملاك لعام 2019:

يقصد بالمشاريع ذات النفع العام كل ما يتعلق بالأعمال الآتية:

ب-إنشاء المساجد والثكنات العسكرية والمطارات والمرافئ والسكك الحديدية والمخافر والمستشفيات والمراكز الصحية والمدارس والمعاهد والجامعات والمذابح ودور الأيتام وملاجئ العجزة وأبنية المراكز الثقافية والأندية الرياضية وبشكل عام جميع المباني والإنشاءات التي تخصص للأعمال العامة أو المنافع العامة.[264]

أما بالنسبة للقضاء الإداري:

فالقضاء الإداري في سورية وفق تعريف القانون رقم 50 لعام 2004

هو السلطة المختصة بالنظر في جميع المنازعات الناشئة عن تطبيق هذا القانون بما في ذلك الخلافات المالية الناجمة عن الأجور والتعويضات للعاملين وسائر المنازعات التي تنشأ بينهم وبين أي من الجهات العامة.[265]

[262] سعيد نحيلي وعبسي الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص185.

[263] القانون رقم 8 لعام 2019 (قانون الاستملاك المصادق عليه من الهيئة التأسيسية للمؤتمر السوري العام)، المادة الثانية.

[264] نفس المرجع، المادة الثالثة.

[265] ورد النص نفسه في المادة 144 من القانون رقم 1 لعام 1985.

نظام القضاء الموحد هو قضاء واحد يختص بكافة المنازعات التي تتعلق بالأفراد أو المنازعات الناجمة عن نشاط الإدارة. أما نظام القضاء المزدوج فيتضمن بالإضافة للقضاء العادي قضاء إداري يختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الجهات الإدارية أو بين الإدارة بصفتها سلطة عامة والأفراد.

ووفقا للقرار رقم 35 لعام 2018 الصادر عن وزير العدل في مناطق نفوذ حكومة الإنقاذ السورية:

تحدث في المناطق المحررة المحكمة الإدارية، وتتبع إجراءات التقاضي فيها إجراءات التقاضي أمام محاكم المعاملات المالية.[266]

حيث تم حل هيئة قضايا الحكومة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 320 لعام 2020 وتم إحداث القضاء الإداري حيث ورد في قانون نظام السلطة القضائية لعام 2019 المعمول به في مناطق نفوذ حكومة الإنقاذ السورية:

مقر المحكمة الإدارية في مدينة دمشق، وتتخذ مقراً مؤقتاً لها في مدينة إدلب، ويجوز إنشاء محاكم إدارية في المناطق بقرار يتخذ من المجلس الأعلى للقضاء، ويرأس المحكمة الإدارية أحد قضاتها، وتصدر أحكامها عن رئيس وعضوين بالأغلبية، ويمكن أن يلحق بهم عدد آخر من الأعضاء حسب الحاجة.[267]

ولقد نص نظام السلطة القضائية رقم 17 لعام 2019 على أن تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالفصل في الدعاوي الآتية:

1. طلبات إلغاء القرارات الإدارية التي تصدر عن الجهات الإدارية المختصة بكافة أنواعها ودرجاتها، بما فيها الطعن بقرارات تأديب الموظفين متى كانت صادرة عن جهة إدارية.
2. طلبات التعويض عن:

- القرارات الإدارية غير المشروعة.
- الأضرار الناجمة عن نشاط الإدارة سواء بمناسبة تسيير المرافق العامة أم القيام بالأشغال العامة.

[266] قرار وزير العدل رقم 35 لعام 2018، المادة الأولى.

[267] قانون نظام السلطة القضائية رقم 17 لعام 2019 المصادق عليه من الهيئة التأسيسية للمؤتمر السوري العام، المادة 40.

- الأخطاء الشخصية المرتكبة من قبل الموظفين في أثناء ممارستهم الوظيفة، والتي سببت ضرراً للآخرين أو للإدارة.
- المنازعات المتعلقة بالعقود أو الالتزامات أو الامتيازات التي تجريها الإدارة العامة لتأمين سير المرافق العامة أو لتنفيذ الأشغال العامة.
- الطعن بالقرارات المتعلقة بقضايا الضرائب والرسوم.
- المنازعات المتعلقة بانتخاب المجالس والهيئات الإدارية على جميع أنواعها.
- المنازعات المتعلقة بنزع الملكية والحيازة من أجل المصلحة العامة.[268]

النتائج:

- هناك خصوصية لجامعة حلب في المناطق المحررة علماً أنه تتوافر فيها أركان المرفق العام، كما أنها تتمتع بالشخصية المعنوية العامة وبالنتائج المترتبة على ذلك ولها امتيازات الإدارة العامة.
- يوجد مبادئ تحكم جامعة حلب في المناطق المحررة كمبدأ استمرارية جامعة حلب في المناطق المحررة بانتظام واضطراد ومبدأ الالتزام بالتشغيل الصحيح لجامعة حلب في المناطق المحررة ومبدأ المساواة بين المنتفعين من جامعة حلب في المناطق المحررة ومبدأ قابلية جامعة حلب في المناطق المحررة للتغير لدواعي المصلحة العامة ومقتضياتها.
- النظام القانوني للمرفق العام هو مجموع من المبادئ القانونية التي تتعلق بتنظيمه من حيث تحديد أغراض المرفق وأهدافه ووظائفه وكيفية شغله والهيئة المسيرة للمرفق ويراعى أن يكون لكل مرفق خصوصيته، ولكن بالنهاية هناك مبادئ أساسية تلتزم فيها كل المرافق العامة، ولابد من مراعاة خصوصية المرفق العام في المناطق المحررة.
- جاءت الجامعات في المناطق المحررة استجابة تنموية لبناء دولة المواطنة والهوية السورية الجديدة، حيث يفترض أن تكون الغاية من التعليم العالي ربط مخرجاته بالتنمية المحلية المستدامة وهي

[268] المرجع السابق، المادة 41.

استمرار للمرفق العام وتوسعة له، حيث إن المرفق العام كان موجوداً واستمر في تقديم الخدمة للطلبة.

- القرار 36 لعام 2016 (اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة) هو بمنزلة قانون تنظيم الجامعات وتمت إحالة وضع اللائحة التنفيذية له لمجلس التعليم العالي، وبالتالي تعد اللائحة من حيث الموضوع أعلى مرتبة، ولكن من حيث الشكل وبحكم صدورها من قبل الوزير فهي أدنى من النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي الصادر عن رئيس الحكومة السورية المؤقتة.
- لقد تم تنظيم الاستقالة في النظام الأساسي للعاملين في الحكومة السورية المؤقتة رقم 1 لعام 2015.
- إن قيام قطاع التعليم العالي بإنشاء جامعة حلب في المناطق المحررة يلبي احتياجات المجتمع في مجال التعليم العالي والبحث العلمي والمساهمة في تطوير البحث ونشر المعرفة ورفع المستوى العلمي والثقافي والمهني للمواطنين.
- إن توقف المرفق العام أو تعطيله يعد إنكاراً للمصلحة العامة التي هي أساس وجود المرافق العامة وللإدارة الحق في تعديل قواعد تشغيل المرفق العام أو أن تعدل في طبيعة العلاقة مع المستفيدين من الخدمة ولا يحق لهم الاعتراض أو التمسك بحقوق مكتسبة لضرورة سير المرفق العام بانتظام، ولكن لا يعني ذلك حرمانهم من الخدمة أو حرمان موظفي المرفق العام من حقوقهم كما أن أي تغيير لا يسري بأثر رجعي.
- الأصل في المرافق العامة هو أن إنشاءها وطرق تنظيمها وسيرها يعود إلى السلطة التقديرية للإدارة التي تراعي في ذلك طبيعة المرفق ونوع الخدمات وكيفية انتفاع الجمهور به، فإذا ما ظهر لها أن هذا التنظيم لم يعد يتفق مع المنفعة المرجوة من المرفق، وأن هناك تنظيما آخر أو نظاماً آخر يكفل أداءها على وجه أفضل، كان لها أن تغير ما يتعين تغييره في سير المرافق العامة، ولا يقيدها في ذلك إلا مراعاة المصلحة العامة.
- المرفق العام في المناطق المحررة ما يزال يعاني من أزمة مستمرة منذ الإنشاء وحتى كتابة هذا البحث من ناحية الوضع الأمني والقصف المستمر والتهجير الممنهج وهذا ينعكس على أداء الخدمات وكذلك إصابة واستشهاد عدد من العاملين في المرافق العامة وعدد من المستفيدين منه.

- لقد استطاع مرفق التعليم خلق توازن بين استمرارية المرفق من جهة والحفاظ على النظام العام من جهة أخرى في ظل جائحة كورونا لأن حالة الطوارئ الصحية مرتبطة بالمحافظة على النظام العام (الأمن والصحة والسكينة العامة) وبالتالي لابد من التوفيق بين الصالح العام وبين الظرف الاستثنائي.
- بسبب الضغط المجتمعي وطول فترة الاستبداد بدأ المجتمع بالمطالبة والبحث عن حل لموضوع التعليم العالي واستمراره في هذه الظروف، فالمجتمع الثوري مجتمع حي وحيوي ولم يقف مكتوف الأيدي في ظل الثورة كما لم يسمح بالقضاء على مستقبل جيل، وكذلك بالنسبة لجائحة كورونا تم الاعتماد على التقنية الحديثة بالاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتحول نحو التعليم عن بعد.
- يوجد فراغ تشريعي وقانوني ومقاومة للتغيير من قبل بعض العاملين التي أعاقت الانتقال من النمط التقليدي الى النمط الرقمي بسبب ضعف قدرتهم على إتقان التطبيقات الإلكترونية الحديثة.
- تتلقى عادة الجامعات الدعم من خلال مؤسسات ومنظمات بالإضافة لتوفير المنح للتعليم فالتمويل هو أحد أهم التحديات ويضاف إليه الحصول على الاعتراف بالشهادة من الناحية العلمية دولياً، وهو أمر مرتبط بالاعتراف الدولي بالحكومة السورية المؤقتة أو الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة السورية ممثلاً وحيداً للشعب السوري.
- من أبرز التحديات للتعليم ضعف أو عدم توفر أو تقطع الإنترنت في بعض المناطق وضعف الإمكانية العائلية لتوفير التعليم عن بعد وقلة الاستيعاب وضعف وعي الموظفين بأهمية التكنولوجيا ومواقفهم السلبية المسبقة منها.
- عدم التناسب بين عدد الطلاب والأكاديميين بسبب الهجرة المتزايدة خارج البلد واستهدافهم من سلطة أسد مما أدى لتعيينات جديدة للمحاضرين الذين ليس لديهم خبرة كافية.
- لا يمكن تصور انقطاع الخدمات العامة أو حتى توقفها لفترة زمنية محددة حيث يلحق بالمواطنين أضرار كثيرة ويحدث خلل في المجتمع، ولكن في ظل كورونا يساعد المرفق على انتشار الوباء حيث

يصبح مصدراً للعدوى وبالتالي فالصحة من النظام العام ولهذا تم تحقيق التوازن بين استمرار المرفق العام والحفاظ على النظام العام.

- إن إدارة المرفق بغرض تحقيق المصلحة العامة وتطوير العمل الإداري قامت بتأدية مهامها بالأساليب التقليدية والإلكترونية على حد سواء لتقديم الخدمات للمنتفعين فالإدارة الإلكترونية للمرفق العام اختصرت الكثير من الإجراءات والوقت والتكاليف فأصبح الإعلان عن الشاغر الوظيفي لدى المرفق العام يتم عبر الموقع الإلكتروني واستقبال الطلبات والابلاغ عن موعد الاختبارات الكتابية والشفوية والاختيار والتعيين بطريقة إلكترونية ووفرت سهولة التواصل بين الموظفين والإدارة وفيما بينهم وبين المواطن.

التوصيات:

- يجب تعديل النصوص القانونية التي تعالج إنشاء المرافق العامة وإلغاءها.
- سن قوانين تنظم الإضراب وتنظيم القضاء الإداري.
- الاعتماد على الوثائق الإلكترونية وتعميم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التعليم.
- سد الثغرات القانونية والنقائص التي تتعلق بالرقابة بمختلف جوانبها.
- بناء قدرات العاملين في قطاع التعليم العالي والمنتسبين للجامعات في المجال الإلكتروني والتدرج بالاعتماد على الأساليب الإلكترونية في المجال الإداري والفني والتدريسي والتشجيع على التغيير والتطوير.
- الاعتماد على المقررات الرقمية وتوفير مكتبة إلكترونية والاستفادة من التجارب الناجحة في مجال التعليم عن بعد.
- سهولة التحديث والتطوير في قطاع التعليم العالي في المناطق المحررة بسبب عدم وجود سلطة أمنية أو حزبية عليه.
- تفعيل دور منظمات المجتمع المدني والسلطة المحلية لمساندة الجامعة في محيطها.

- توفير بيئة عمل قانونية وإدارية وأكاديمية لتوفير العمل الرقمي والاعتماد على الأنظمة الحديثة التي تلبي احتياجات المجتمع والظروف الراهنة.
- التعليم الجامعي ضرورة وليس ترفاً فالجامعة هي وسيلة من وسائل نهضة المجتمع فقطاع التعليم العالي هو الركيزة الأساسية لتحقيق التقدم والنمو بكافة مجالات الحياة.
- تمثيل المعلومات ونقلها إلكترونياً وضمان دقتها وسريتها وتنفيذ المعاملات والخدمات عن بعد وتوفير البنية التحتية من تكنولوجيا معلومات واتصالات وتوفير الأجهزة والمعدات والبرامج اللازمة وإتاحتها للاستخدام على نطاق واسع.
- يحتاج التعليم عن بعد للكثير من الإعداد الثقافي والتقني والبشري وتوفير قنوات إلكترونية للتواصل وقلة المحتوى العلمي الرقمي للمناهج والمشكلة الأكبر بالنسبة للكليات العملية التي تعتمد على المخابر والجانب التدريبي العملي.
- ضعف المرافق حيث لا يوجد مرافق للترفيه أو للرياضة أو للأنشطة كما أن مرافق التعليم كان هدفاً لسلطة الأسد طوال سني الثورة.
- تأمين فرص العمل للخريجين الجامعيين والتي هي في حقيقة الأمر نادرة بسبب غياب المركزية ومحدودية النشاط للسلطات والمنظمات الموجودة وعدم التوافق بين البرامج الجامعية وسوق العمل.
- تحقيق التناسب بين عدد الطلاب والأكاديميين.
- التعليم الإلكتروني لابد له من مقدمات تشريعية وتقنية فهو ليس مجرد رغبة إنما أصبح من متطلبات العصر استخدام الوسائل الحديثة في إدارة المرفق العام وإلا قد ينهار المرفق العام أو يتعطل، كما أن التعليم عن بعد يناسب ظروف الطلاب الذين اضطرتهم ارتفاع رسوم الدراسة في الجامعات وتكلفة الدراسة بشكل عام للعمل لتغطية تكاليف المعيشة بسبب التضخم وبالتالي يصعب على الطالب الحضور الفيزيائي.

الخاتمة:

لابد من تعيين الجهة التي تختص بإنشاء المرفق العام وهي في المناطق المحررة تأرجحت وفق الواقع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وقد تكون أقرب إلى هذه الأخيرة باعتبار أن إنشاء المرافق العامة يدخل في الإطار التنظيمي من جهة وتحقيق المصلحة العامة يتطلب سرعة الإنشاء والتنظيم من جهة ثانية.

إضافة إلى ذلك فإننا نجد أن المرافق العامة في المناطق المحررة تنشأ تلقائياً بالاعتماد على ما يحتاجه الأفراد في المجتمع لتحقيق مصلحة عامة.

لا يمكن القول بأن جميع المرافق العامة يمكن أن تقدم خدماتها بالأسلوب الإلكتروني بشكل كامل، ولكن يمكن أن تستخدم المرافق العامة الأساليب الإلكترونية في تسيير بعض الأمور للمرفق العام؛ فاستخدام الوسائل التكنولوجية وإقرار الخدمات الرقمية عن بعد لاسيما في الإدارات العامة الهدف منه هو ضمان استمرارية سير هذه المرافق.

ويمكن اتباع أسلوب جديد يعتمد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إدارة المرفق العام أي هو تطور للإدارة التقليدية والاعتماد على وسائل حديثة لتحسين مستوى الخدمة المقدمة وتسهيل الحصول عليها وهي أكثر ديمقراطية سواء بين الإدارة نفسها أم بين الإدارة والمواطن

تكريس المسار الديمقراطي وحق المواطن في استمرار الخدمة وتطويرها وتحديثها بالتزامن مع تطوير المرفق العام وترقيته.

وبالتالي لابد من مسايرة الإدارة والمرفق العام للتطلعات المشروعة والتي ترتبط بالمصلحة العامة

المرفق العام يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحقوق الإنسان كالحق في التعليم والحق في الصحة والحق في الأمن، وأن تكون المرافق العامة منتشرة في كل الجغرافية السورية، كما يعد مرفق التعليم من المرافق العامة الإدارية التي تحتفظ السلطات العامة في إدارته، وقلما تعهد إدارته إلى القطاع الخاص لما في ذلك من خطورة تمتد آثارها للمنتفعين.

إن قطاع التعليم العالي هو تلبية لاحتياجات المجتمع في مجال التعليم العالي والبحث العلمي والمساهمة في تطوير البحث ونشر المعرفة ورفع المستوى العلمي والثقافي والمهني للمواطنين.

ولا شك أن الظروف الطارئة المتعلقة بالحالة الوبائية للبلاد وما صاحبها من تداعيات انعكست على جودة الإدارة ومردوديتها، وهو أمر مرتبط بتراجع مختلف الأنشطة للمواطنين وللمرافق والإدارات العامة، والاستمرارية تكون في إطار تحقيق التوازن بين المتطلبات والحاجات الضرورية للمواطنين من خلال بعض المرافق العامة، وحفظ النظام العام الصحي الذي يعد أولوية وطنية في هذه الظروف.

إن مسألة نجاعة الخدمات الرقمية المقدمة من طرف الإدارة في ظل هذه الظرفية تبقى نسبية نوعاً ما لاعتبارات متعددة، منها ما هو مرتبط بالمرفق نفسه، فليس جميع المواطنين قادرين على الاستفادة من الخدمات الرقمية عن بعد، أو لاعتبارات متعلقة بطبيعة الخدمات الرقمية المقدمة عن بعد. كما تجدر الإشارة إلى أنه ليس جميع الإدارات العمومية قادرة على تلبية حاجيات المنتفعين من خدماتها بالجودة المطلوبة في هذه

الظروف، لكن يتم التركيز على ضرورة ضمان استمرارية المرافق العامة في الأحوال الاستثنائية كما الظروف العادية، بما يتيح لجميع المواطنين تلبية حاجاتهم العامة.

المراجع:

الكتب:

1. إبراهيم الهندي وعبسي الحسن وسعيد نحيلي، المرافق العامة، منشورات جامعة حلب، 2004.
2. بلماحي زين العابدين، محاضرات في مقياس: المدخل للقانون الإداري ونظرية التنظيم الإداري، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2016/2015.
3. توفيق بوعشبة، مبادئ القانون الإداري التونسي (التنظيم الإداري-النشاط الإداري-القضاء الإداري)، ط2، المدرسة القومية للإدارة-مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، 1995.
4. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة،1988.
5. جورج فوديل وبيار دلفولفيه، ترجمة منصور القاضي، القانون الإداري (الجزء الثاني)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت ،2008.

6. جورج فوديل وبيار دلفولفيه، ترجمة منصور القاضي، القانون الإداري (الجزء الأول)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت،2001.

7. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010

8. رحمة الله أبو القاسم رحمة الله، طرق إدارة المرافق العامة (دراسة مقارنة)، الخرطوم، جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا، قسم القانون،2019.

9. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري-نظرية العمل الإداري-، شركة مطابع الطوبجي التجارية، دمشق،1993.

10. سعيد نحيلي، القانون الإداري (المبادئ العامة) الجزء الأول، منشورات جامعة البعث، 2013/2012.

11. سعيد نحيلي وعبسي الحسن، العقود الإدارية، منشورات جامعة حلب، 2008.

12. سعيد نحيلي وعبسي الحسن، القانون الإداري (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب، 2007.

13. طعيمة الجرف، القانون الإداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة)، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970.

14. عبد الله طلبه، القانون الإداري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة -القضاء الإداري-، منشورات جامعة حلب، ط2، ب.ت.

15. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري (الجزء الأول)، منشورات جامعة حلب، د.ت.

16. عوابدي عمار، سلسلة دروس العلوم القانونية، دروس في القانون الإداري، معهد العلوم القضائية والإدارية، جامعة الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية،2000.

17. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.

18. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك،2008.

19. محمد إبراهيم الحسن وعبسي عبد القادر الحسن، القرارات الإدارية، منشورات جامعة حلب، 2006.

20. محمد إبراهيم الحسن، القانون الإداري (الجزء الأول) المبادئ العامة، منشورات جامعة حلب، 2004.

21. محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، غير منشور، د.ت.

22. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

23. محمد رضا جنيح، القانون الإداري، ط2، مركز النشر الجامعي، تونس،2008.

24. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.

25. مصطفى السيد دبوس، تثمين خدمات الدولة في إطار ما يقدمه المرفق العام من خدمات: "دراسة تحليلية"، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019.

26. ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، د.ت.

27. يعرب محمد الشرع، دور القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة الاقتصادية دراسة مقارنة، دار الفكر، دمشق، 2010.

الرسائل الجامعية:

1. بلواضح الياس ومرزوك سعد الدين، رسالة ماجستير، جامعة زيان عاشور -الجلفة -كلية الحقوق والعلوم السياسية، النظام القانوني للمرافق العامة في الدول المغاربية،2017/2016.

2. ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف الردودية حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1-بن يوسف بن خدة-كلية الحقوق بن عكنون،2012/2011.

3. عزوز محمد الطيب وسعودي عامر، رسالة ماجستير، تأثير الإدارة الإلكترونية على أداء وتحسين سير المرفق العام-دراسة حالة: مصلحة الوثائق البيومترية لبلدية مقرة ولاية المسيلة-، جامعة زيان عاشور الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2016.

4. قليل حسناء، رسالة ماجستير، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015/2014.

5. مسيود سلام وبوبنيدر فؤاد، طرق إدارة المرافق العامة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة 8 ماي 1945-قالمة-كلية الحقوق والعلوم السياسية،2018/2017.

التشريعات:

1. دستور الجمهورية العربية السورية لعام 1973.
2. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.
3. قانون الموظفين الأساسي رقم 135 لعام 1945.
4. القانون الموحد للعاملين في الدولة رقم 1 لعام 1985.
5. القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004.
6. المرسوم التشريعي رقم 84 للعام 1949 (القانون المدني السوري).
7. القانون رقم 32 لعام 1957.
8. المرسوم التشريعي رقم 92 لعام 1967.
9. القانون رقم 51 لعام 2004.
10. القانون رقم 6 لعام 2006 (قانون تنظيم الجامعات).
11. المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006.
12. القانون رقم 2 لعام 2018 (النظام المالي الأساسي المصادق عليه من الهيئة التأسيسية للمؤتمر السوري العام).
13. القانون رقم 8 لعام 2019 (قانون الاستملاك المصادق عليه من الهيئة التأسيسية للمؤتمر السوري العام).
14. قانون نظام السلطة القضائية رقم 17 لعام 2019 المصادق عليه من الهيئة التأسيسية للمؤتمر السوري العام.
15. قانون تنظيم الجامعات رقم 27 لعام 2019 المصادق عليه من مجلس الشورى العام.
16. القانون رقم 37 لعام 2020 (نظام العقود للجهات العامة التابعة لحكومة الإنقاذ السورية).
17. قانون العاملين الأساسي رقم 53 لعام 2021 المصادق عليه من مجلس الشورى العام.
18. اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الصادرة بالمرسوم 250 لعام 2007.
19. النظام الأساسي للعاملين في الحكومة السورية المؤقتة رقم 1 لعام 2015.
20. اللائحة التنظيمية لجامعة حلب في المناطق المحررة لعام 2016.

21. نظام العقود للحكومة السورية المؤقتة لعام 2017.

22. النظام المالي الأساسي للحكومة السورية المؤقتة رقم 3 لعام 2017.

23. اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية في وزارة الإدارة المحلية والإغاثة وشؤون اللاجئين التابعة للحكومة السورية المؤقتة.

24. النظام الداخلي لمجالس الوحدات الإدارية ومكاتبها التنفيذية التابعة لوزارة الإدارة المحلية والإغاثة وشؤون اللاجئين في الحكومة السورية المؤقتة، د.ت.

25. النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي التابع للحكومة السورية المؤقتة لعام 2020.

26. قرار وزير العدل في حكومة الإنقاذ السورية رقم 35 لعام 2018.

27. قرار رئيس مجلس الوزراء (حكومة الإنقاذ السورية) رقم 320 لعام 2020.

28. قرار مجلس التعليم العالي التابع لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حكومة الإنقاذ السورية رقم 1 لعام 2020.

29. قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي في حكومة الإنقاذ السورية رقم 225 بتاريخ 10 تموز 2020.

30. قرار رئيس الحكومة السورية المؤقتة رقم 40 بتاريخ 4 تشرين الأول 2021.

31. قرار رئيس مجلس التعليم العالي (الحكومة السورية المؤقتة) رقم 177/ م.ت.ع بتاريخ 10 تشرين الأول 2021.

32. تعميم صادر عن وزارة التعليم العالي في حكومة الإنقاذ السورية بتاريخ 2020/1/1.

ملخص البحث:

يوجد مجموعة من المبادئ القانونية التي تتعلق بتنظيم جامعة حلب في المناطق المحررة من حيث تحديد أغراضها وأهدافها ووظائفها وكيفية شغلها والهيئة المسيرة لها كما أن هناك مبادئ أساسية تلتزم فيها جامعة حلب في المناطق المحررة.

إن جامعة حلب في المناطق المحررة تعد مرفقاً عاماً بالمعنى العضوي بالنسبة للجهاز الإداري والتعليمي في الجامعة (رئيس الجامعة –وكلاء الجامعة-أعضاء الهيئة التدريسية-الموظفون)، وتعد مرفقاً عاماً بالمعنى المادي أيضاً بالنسبة للنشاط والبحث العلمي ومستوى التعليم فيها.

للإدارة الحق في تعديل قواعد تشغيل المرفق العام أو أن تعدل في طبيعة العلاقة مع المستفيدين من الخدمة.

وللهيئات العامة أن تتعاقد وأن تجري جميع التصرفات والأعمال التي من شأنها تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله.

كما يجوز للوزارات وللإدارات والمؤسسات العامة والجهات الإدارية ولجهات القطاع العام أن تستملك العقارات المبنية وغير المبينة.

الكلمات المفتاحية: المرفق العام-جامعة حلب في المناطق المحررة-القانون رقم 6 لعام 2006.

Abstract

There are a set of legal principles related to the organizing of the University of Aleppo in Liberated Areas in terms of defining its purposes, objectives, functions, how to be run and the governing body. There are also basic principles that the University of Aleppo in Liberated Areas is committed to.

The University of Aleppo in Liberated Areas is a public service in the organic sense for the university's administrative and educational system (the president of the university - university vice-rectors - faculty members - employees), and it is a public service in the physical sense also with regard to activity, scientific research and the level of education in it.

The administration has the right to amend the running rules of the public service or to amend the nature of the relationship with the service beneficiaries.

Public bodies may contract and carry out all actions and works that would achieve the purpose for which it was established.

Ministries, administrations, public institutions, administrative bodies, and public sector entities may also expropriate built and not built real- estate.

Key words: Public Service - University of Aleppo in Liberated Areas-Law No.6 of 2006.