

المحاضرة الثانية والعشرون المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة

ا.د. حنان محمد القيسي
مقتطفات من كتابي "الوجيز في مبادئ القانون الإداري"

حيث أن المرافق العامة تهدف إلى تحقيق خدمات هامة للجمهور، لذلك يجب إخضاعها لعدد من المبادئ والقواعد التي تضمن ضرورة استمرار سير هذه المرافق بعملها وتقديم خدماتها للأفراد على قدم المساواة، وتكون قابلة للتغيير والتبديل في أي وقت. وهذه المبادئ هي:

أولاً- مبدأ دوام سير المرافق العامة.

لما كانت المرافق العامة تؤدي خدمات مهمة وأساسية للجمهور، كان لابد أن تعمل منتظمة من دون انقطاع، إذ أن الأفراد يعتمدون عليها بصورة كلية ويرتبون عليها حياتهم وأعمالهم، كما هو الحال في مرفق المياه أو الكهرباء أو النقل.

فتوقف المرفق عن أداء خدماته أو عدم تسييره سيراً منظماً ينجم عنه اختلال في نظام المجتمع، نتيجة للارتباك الذي يصيبه نتيجة القصور في إشباع الحاجات العامة. ولهذا فأن من أهم واجبات السلطة العامة أن تعمل على ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد. ولذا يلتزم الموظفون الذين يعملون في خدمة هذه المرافق بالعمل لتحقيق هذا الغرض.

وهذا المبدأ يعتبر من المبادئ الأساسية التي لا يحتاج تقريرها إلى نص تشريعي خاص، لان طبيعة المرافق العامة تستلزم ضمان سيرها بانتظام واضطراد في خدمة النفع العام. ويتربط على إقرار هذا نتائج عديدة في مجال الوظيفة العامة وفي مجال العقد الإداري، وكما سيأتي بيانه:

(أ) في مجال الوظيفة العامة.

ويتمثل ذلك في حالات ثلاثة:

١- تحريم إضراب الموظفين أو تقييد حق الإضراب لحماية هذه المرافق من التوقف عن العمل. والإضراب هو توقف الموظفين عن القيام بأعمالهم أو الامتناع عن أدائها لمدة معينة وبصفة مؤقتة، من دون انصراف نيتهم إلى ترك وظائفهم بصفة نهائية.

ويشكل الإضراب موقفاً خطيراً يهدد سير المرافق العامة ويلحق بالمجتمع ضرراً بليغاً لإخلاله بحاجاته الملحة. ولهذا قضى مجلس الدولة الفرنسي أكثر من مرة باعتبار الإضراب عملاً غير مشروع يبيح فصل الموظف أو فسخ عقد العمل ولو لم يوجد نص يقضي بذلك. وهذا الحكم عام بالنسبة لموظفي الحكومة وعمال المرافق العامة التي تدار بطريق الامتياز أو بطريق اخر.

٢- تنظيم استقالة الموظفين: وذلك لإبقاء العدد الكافي من الموظفين الذين يستطيعون إدارة منظمات أو مرافق الدولة وتنفيذ خططها وبرامجها التنموية. فإذا كان من الجائز للموظف العام أن يقدم استقالته من وظيفته، إلا أن هذا الحق ليس مطلقاً، حيث ينظمه المشرع بما يحقق ضمان سير العمل في المرافق العامة وعدم الإضرار بالمصلحة العامة. وعليه فإذا كان من حق الموظف تقديم استقالته في أي وقت يشاء، فإن هذه الاستقالة لا تكون نافذة وسارية المفعول إلا بعد قبولها من جهة الإدارة.

٣- تبرير نظرية الموظف الفعلي: الموظف الفعلي هو ذلك الفرد الذي يتولى مهام وظيفة عامة من دون سند قانوني. كما لو عين تعيين معيباً، أو لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقاً. والقاعدة العامة تفرض بطلان كل الأعمال التي تصدر عنه لعدم اختصاصه، فهو مغتصب للسلطة. لكن واستثناء على القاعدة العامة، تعتبر الأعمال الصادرة عن الموظف الفعلي سليمة في بعض الحالات في الظروف العادية على أساس الظاهر، حيث تعامل معه الأفراد على اعتبار أنه الموظف الرسمي المكلف بأداء العمل وذلك لضمان سير المرافق العامة. وتعتبر أعمال الموظف الفعلي سليمة في الظروف الاستثنائية لذات الاعتبارات، نظراً لما يسود السلطة الشرعية من اضطراب وارتباك في مثل هذه الظروف يبرر قيام الأفراد العاديين بالتصدي لإدارة المرافق العامة.

(ب) في مجال العقود الإدارية.

ويتجلى ذلك في ناحيتين:

١- امتيازات الإدارة في مواجهة المتعاقد معها: فلما كان مبدأ سير المرافق العامة بانتظام يفرض على المتعاقد مع الإدارة تنفيذ التزاماته بعناية فائقة مهما كانت الصعوبات والعقبات التي يواجهها، لان التقصير من جانبه في تنفيذ العقد يلحق ضرراً بالمرفق العام ويؤدي إلى حرمان الجماعة من خدمات أساسية وضرورية، عليه تتمتع الإدارة في مواجهة المتعاقدين معها بسلطات واسعة أقر بها القضاء، كحقها في توقيع الجزاءات على المتعاقد الذي يخل بالتزاماته الناشئة عن العقد.

١. نظرية الظروف الطارئة: أسس القضاء الإداري هذه النظرية في العقود الإدارية، كي تتيح للمتعاقد مع الإدارة الذي يتعرض إلى ظروف طارئة تجعل تنفيذ العقد مرهقاً، من طلب التعويض عن الخسائر التي سببتها تلك الظروف التي لم تكن معلومة أو متوقعة وقت إبرام العقد الإداري، وبالتالي يمكنه من الاستمرار في تنفيذ التزاماته ومن ثم عدم توقف المرفق العام وسيره سيراً منتظماً.

ثانياً- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

يعتبر مبدأ المساواة حجر الزاوية والمبدأ الأساسي الذي يحكم قواعد القانون العام بصفة عامة، وهو امتداد لمبدأ دستوري شامخ هو مبدأ المساواة أمام القانون. ومضمون مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، هو أن الأفراد متساوون أمام هذه المرافق سواء فيما يتعلق بالانتفاع بخدماتها أو بتحمل أعبائها.

عليه لا يجوز للقائمين على أمرها أن يضعوا لهم شروطاً تميز بين المنتفعين بسبب اللغة والأصل أو الدين أو الجنس مثلاً. فلا يتصور - مثلاً - وضع شروط على استهلاك الأفراد للمياه أو التيار الكهربائي تتعلق بالعرق أو الدين، لأن من شأن ذلك إيجاد تفرقة بينهم من دون سند من القانون، إلا أن هذا المبدأ نسبي وليس مطلق، إذ يجب أن يتواجد الأفراد الراغبون في الانتفاع بخدمات المرافق العامة في المركز الذي يتطلبه القانون، وأن تتحقق فيهم الشروط التي استلزمها، حتى تتم معاملتهم معاملة متساوية سواء بالنسبة لخدمات المرافق العامة، أو فيما بمقابل هذه الخدمات، أي التحمل بأعباء الانتفاع. ويجوز للمشرع أن يقر استثناءات قانونية لمبدأ المساواة لاعتبارات إنسانية، كمنح امتيازات خاصة كلامتيازات الخاصة بأولاد الشهداء والمعوقين.

وجزاء الإخلال بمبدأ المساواة هو حق الفرد المضرور في اللجوء إلى القضاء لإجبار الإدارة على الالتزام بحكم القانون وإجراء المساواة، وسبيل ذلك هو الطعن في قرار الإدارة الذي تنكب جادة الصواب بطلب الحكم بإلغائه، فضلاً على الحق في طلب التعويض الجابر للضرر الذي أصاب الطاعن من جراء القرار الإداري الخاطيء.

ثالثاً- مبدأ قابلية المرافق العامة للتغير مع الوقت.

فلما كانت القواعد القانونية واللائحية المنظمة لسير المرافق العامة، إنما توضع بقصد تمكين المرافق العامة من تحقيق النفع العام الذي أنشئت من أجله، ولما كانت الظروف والأحوال الاقتصادية تتغير مع الزمن ولدواعي كثيرة ومتنوعة، فقد ترى الإدارة بعد إنشاء المرفق وتشغيله إدخال بعض التعديلات على تنظيمه أو نشاطه تحقيقاً للمصلحة العامة ومسايرة للحاجات المتجددة والمتطورة لجمهور المنتفعين. ومن ثم كان هذا المبدأ، مبدأ قابلية المرافق للتغيير أو التعديل. ودواعي التغيير - كما سبق القول - متعددة ومتنوعة، فقد ترى الإدارة إعادة تنظيم المرفق، أو تغيير أسلوب إدارته، أو قد ترى زيادة أو إنقاص أو الغاء مقابل الخدمة، أو قد تغير شروط الانتفاع بالمرفق أو غيرها.

ومبدأ التغيير مبدأ عام يسري على جميع أنواع المرافق العامة، مهما اختلفت طرق إدارتها، فللإدارة أن تتدخل بالتعديل في النظام المتفق عليه مع الجهة المشرفة على المرفق الذي يدار بطريق الالتزام، وإن أدى ذلك إلى زيادة أعباءه المالية، مع حقه في طلب إعادة التوازن المالي للعقد من خلال حقه في مطالبة السلطة العامة بالتعويض المالي الكافي.

ويسري التغيير في مواجهة العاملين بالمرفق وفي مواجهة المنتفعين به، فلا يستطيع أي منهم أن يدعي أن هنالك حقاً مكتسباً له في استمرار العمل بنظام معين يحول من دون إجراء التعديل الجديد.