

## إمكانية إيقاع الحجز الإداري على الشركات التابعة لصندوق الضمان الاجتماعي في

ظل معيار المنفعة العامة

علي محمد الزليطني

مقدمة

تدور فكرة هذا البحث حول عرض ما جاء به حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم (43/105 ق) والصادر بتاريخ 2001/1/1م والقاضي بعدم جواز الحجز على أموال الشركات التابعة لصندوق الضمان الاجتماعي لأنها مخصصة للمنفعة العامة، جاء فيه: " ولما كانت الأموال محل الدعوى هي مبالغ نقدية مملوكة لصندوق الضمان الاجتماعي وقد نصت المادة الثامنة من القانون رقم 13 لسنة 1980م بشأن الضمان الاجتماعي على أن تخصص أموال صندوق الضمان الاجتماعي للصرف منها على المنافع النقدية والمنافع العينية للضمان الاجتماعي فإن تلك الأموال تكون أموالاً عامة مخصصة للنفع العام، وبالتالي فإنها تكون جديرة بالحماية المنصوص عليها بالفقرة الثانية من المادة 87 سالف الذكر، ولا يغير من ذلك أن الصندوق يقوم باستثمار أمواله عن طريق ممارسة الأنشطة التجارية المختلفة إذ يبين من الرجوع إلى قراري اللجنة الشعبية العامة رقم 3 لسنة 1423 بشأن تنظيم صندوق الضمان الاجتماعي ورقم 176 لسنة 1988م باللائحة المالية للصندوق أن هذا الاستثمار يتم من خلال شركات تجارية مملوكة للصندوق وفي هذا الإطار صدر قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 913 لسنة 1993م بالإذن لصندوق الضمان الاجتماعي في تأسيس شركة لتشغيل وإدارة الوحدات الفندقية والقرى السياحية ونص على أن يكون لهذه الشركة الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وبالتالي فإن أموال هذه الشركات تكون مستقلة عن أموال الصندوق المخصصة للنفع العام ويسري بشأنها ما يسري على أموال الشركات التجارية ... لما كان ذلك وكانت النقود التي وقع الحجز عليها هي أموال عامة مخصصة للنفع العام على النحو السالف بيانه فإنها تكون محلاً لأعمال المادة 2/87

من القانون المدني... والقضاء برفع الحجز المذكور عملاً بأحكام المادتين 87 من القانون المدني و358 من قانون المرافعات<sup>(1)</sup>.

واللافت في هذا الحكم أنه بين بوضوح الطبيعة القانونية للشركات التابعة للصندوق والتي أنشأها لتحقيق أهدافه الاقتصادية بأنها شركات تجارية وبالتالي هي من أشخاص القانون الخاص، كما أن أموالها هي أموال خاصة إلا أنه رجح وقضى بأن تلك الشركات وأن كانت شركات خاصة وأن أموالها تدخل في مدارج الأموال الخاصة إلا أنها لا يجوز إيقاع الحجز عليها لأنها مخصصة للنفع العام. والجدير بالذكر أن هناك إجماع علي مستوي الفقه والقضاء في ليبيا ومصر علي أن المؤسسات والهيئات العامة، مثل صندوق الضمان الاجتماعي هي أشخاص اعتبارية عامة، كان علي العكس من ذلك بخصوص الشركات العامة، حيث انقسم الفقه إلي قسمين: أحدهما يعتبرها من الأشخاص الخاصة، والآخر يري أنها من الأشخاص الاعتبارية العامة، أما القضاء فأجمع علي أن هذه الشركات أشخاص خاصة شأنها شأن شركات الأفراد، مما جعلنا نطرح التساؤلين الآتيين هل هذه الشركات تنتمي إلى الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة؟ وهل كان القضاء موفقاً في اعتبارها من الأشخاص الاعتبارية الخاصة أم، لا؟.

وترجع صعوبة البحث إلى قلة تناول الفقهاء للموضوع - خصوصاً في ليبيا - لخلو مكتبائنا من المراجع اللازمة للبحث في هذا الموضوع.

وسيتمتع الباحث علي مصدرين أساسيين الأول: أراء الفقه سواء في مصر أو ليبيا، والثاني: هو أحكام القضاء وفي التعامل مع هذين المصدرين، اعتمدنا على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص وأراء الفقه وأحكام المحاكم، وصلنا إلي ما نرمي إليه، مستعينين بطرح أمثلة حقيقية من القوانين لتكوين رأي واضح وحاسم في الموضوع.

وفي تقدير الباحث نتوقع أهمية لهذا البحث والتي تتمثل في الرغبة في إضافة شيء في هذا الموضوع باعتباره مكاناً خصباً للبحث والدراسة والاجتهاد لما له من أهمية عملية في الدولة.

<sup>1</sup> - الطعن الإداري رقم 43/105 ق صادر بتاريخ 2001/1/1م، أشار إليه شعبان المجد طابقه و نوال المجد قريميدة و راوية بشير العجيل، بعض المبادئ التي أرسنها المحكمة العليا في المسائل المتعلقة بقانون الضمان الاجتماعي، منشورات صندوق التقاعد، بدون ذكر دار النشر، سنة 2009م، ص69.

وهو ما دعانا لتناوله وفق خطة البحث التي قسمت إلى مطلبين، حيث يخصص المطلب الأول لمفهوم الشركات العامة، من خلال التعريف بالشركات العامة (الفرع الأول)، وكيفية إنشائها وإنهائها (الفرع الثاني)، أما المطلب الثاني: فيتناول طبيعة هذه الشركات (الفرع الأول) والنتائج المترتبة على عدم منحها الشخصية الاعتبارية العامة (الفرع الثاني).

## المطلب الأول

### مفهوم الشركات التابعة لصندوق الضمان الاجتماعي

انتقلت ليبيا كغيرها من الدول من دولة حارسة إلى دولة خادمة تتدخل في جميع المجالات أيا كانت سيادية أو اقتصادية أو ثقافية أو اجتماعية عن مرافق ومؤسسات وهيئات عامة تنشئها بالخصوص، ففي مجال الشؤون الاجتماعية كلف المشرع الليبي في المادة (4) من القانون رقم 13 لسنة 1980م صندوق الضمان الاجتماعي مهمة القيام على شؤون الضمان الاجتماعي في بلادنا بما في ذلك التخطيط و إعداد الأبحاث ووضع الأنظمة والخطط المتعلقة بالضمان الاجتماعي، وكذلك والإشراف على تنفيذ القوانين المتعلقة بنظام الضمان الاجتماعي، ورعاية مصالح المضمونين من خلال ضمان مورد مالي يصرف بانتظام يضمن لهم حدا أدنى من المعيشة.

ولمقتضيات المصلحة ونزولا عنها، رأى القائمون على صندوق الضمان الاجتماعي ضرورة زيادة الموارد المالية للصندوق، لأن الاعتماد على مورد الاشتراك الضماني كمصدر وحيد لإيرادات الصندوق هو أمر في غاية الخطورة؛ باعتبار أن نظام الضمان الاجتماعي يكفل للمستفيدين منه حماية على الدوام، وأن الاشتراكات الضمانية تواجه مقاومة من الملمزين بأدائها خصوصا فئة العاملين لحساب انفسهم، إذ يعتبرونها ضرائب مفروضة عليهم ومن تم يحاولون التهرب من أدائها ما استطاعوا إلى ذلك سبيلا.

بل إن تراخيهم عن سداد الاشتراك الضماني هدد بشكل مباشر ضمانات استمرارية صرف المعاش الضماني، لذا وضمانا لتعزيز المركز المالي للصندوق اهتم المشرع بمورد آخر يعزز الموارد المالية - الفائضة - للصندوق ألا وهو عوائد استثمار أموال الصندوق من خلال إنشاء شركات تابعة له تمارس أعمالها وفق قواعد القانون التجاري .

وستناول في هذا المطلب تعريف الشركات التابعة لصندوق الضمان الاجتماعي، ثم نتناول كيفية إنشائها وإنهائها .

## الفرع الأول

### التعريف بالشركات التابعة للصندوق

لم يتناول القانون رقم 13 لسنة 1980م بشأن الضمان الاجتماعي مسألة تعريف الشركات التابعة لصندوق الضمان الاجتماعي، وأشار فقط في المادة (السابعة) أن إيرادات الصندوق - بالإضافة للاشتراكات الضمانية -- تتكون من العائد من استثمار أموال الصندوق من خلال الشركات التابعة له .

كما أشارت اللائحة المالية للصندوق الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقا) رقم 176 لسنة 1986م إلى وجود شركات تتبع الصندوق ومملوكة ملكية كاملة له، كما اكتفى في صكوك إنشاء جميع الشركات التابعة للصندوق بمختلف أنواعها بالقول أنها شركات مساهمة مملوكة بالكامل لصندوق الضمان الاجتماعي .

وبالتالي تدخل هذه الشركات في عداد " الشركات المساهمة العامة " الذي يعرفها بعض فقهاء القانون الليبي بأنها: " كل شركة يملك رأسمالها بالكامل شخص أو أكثر من الأشخاص الاعتبارية العامة"، وتفصيلا لذلك يذهب هؤلاء للقول بأن هذه الشركات تتخذ شكل الشركات العامة، ويسري عليها القانون رقم 3 لسنة 2006م بشأن شركات القطاع العام<sup>(1)</sup> .

<sup>1</sup> - د. سعد سالم العسيلي، شرح قانون النشاط التجاري الليبي الجديد ( قانون رقم 23 لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري)، الفضيل للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى 2010م، ص 455 .

كما تناول فقهاء القانون المدني تعريف الشركات العامة في العديد من مؤلفاتهم باعتبارها تطبق القانون المدني والتجاري، حيث عرفها الدكتور (عبد القادر مُجَّد شهاب) بأنها: " مجموعة أموال ترصد لتحقيق أهداف اقتصادية تعود بالنفع العام على المجتمع بأسره وتقوم بتوفير الحاجات المادية وتقديم الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع<sup>(1)</sup> .

بينما عرفها فقهاء القانون الإداري ومن بينهم، الدكتور (مُجَّد عبد الله الحراري) بأنها: "الوحدات الإدارية المرفقية أنشأها المشرع لتأمين وتنفيذ سياسته وإشباع الحاجات العامة في المجالات الاقتصادية<sup>(2)</sup> .

أما المشرع فعرفها في المادة الأولى من القانون رقم 3 لسنة 2006م بشأن شركات القطاع العام بأنها: " كل شركة تملك رأس مالها شخص أو أكثر من الأشخاص الاعتبارية العامة أو يساهم فيها بنسبة لا تقل 51% من رأسمالها<sup>(3)</sup> .

ومن ثم يمكن للباحث أن يعرف الشركات العامة بشكل عام بأنها: " هي أشخاص اعتبارية أنشأتها الدولة لتنفيذ سياستها الاقتصادية .

وبالتالي تكون الشركات التابعة للصندوق هي: أشخاص اعتبارية مملوكة لصندوق الضمان الاجتماعي وتمارس نشاطها وفق القانون التجاري .

## الفرع الثاني

### إنشاء الشركات التابعة للصندوق ونهايتها

يقول الدكتور (مُجَّد الشافعي أبو رأس) بخصوص إنشاء مثل هذه الشركات: " إن ظهور التيارات الاشتراكية والأفكار التدخلية، هي من فرضت على الدولة التزامات جديدة، تتمثل في توفير

1 - د. عبد القادر مُجَّد شهاب، أساسيات القانون والحق في القانون الليبي، منشورات جامعة قار يونس - ليبيا، الطبعة الرابعة، سنة 2001 م، ص 320.

1- د. مُجَّد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، منشورات المكتبة الجامعية الزاوية - ليبيا، ط السادسة، سنة 2010م، ص 113.

2- على عبد الرحيم الككلي، النظام القانوني لشركات القطاع العام، المرجع السابق، ص 9.

احتياجات المستهلكين فتدخلت الدولة في ميادين الاقتصاد وأنشأت مرافق عامة خصصتها للعمل في ميادين النشاط الصناعي والتجاري والزراعي وكذلك الإشراف عليها<sup>(1)</sup>.

ومن هنا تنشأ هذه الشركات كغيرها من الأشخاص الاعتبارية عن طريق المشرع، فمثلا في مصر كان حق إنشاء الشركات العامة للملك والذي يستمد هذا الاختصاص من دستور سنة 1923م، حيث جاء في نص المادة (4) منه (أن الملك يرتب المصالح العامة) ثم انتقل هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية، بموجب دستور سنة 1971م، ثم انتقل هذا الاختصاص إلى الجهة التنفيذية كالقرار رقم 246 لسنة 2006م بشأن إنشاء الشركة القابضة للتأمين<sup>(2)</sup>.

والأمر نفسه في ليبيا إذ أن المشرع صاحب الاختصاص الأصيل في منح الشخصية الاعتبارية العامة والذي قد يتنازل للجهات التنفيذية<sup>(3)</sup> لإنشاء شركة عامة عن طريق ما يسمى بالاعتراف الخاص<sup>(4)</sup>، سواء الصريح أو الضمني<sup>(5)</sup>.

والشركات العامة تنشأ بطريقتين فهي إما أن تنشأ الدولة شركة وتملك رأس مالها، أو تقوم بتأميم شركة خاصة مملوكة للدولة بالكامل وتصبح شركة عامة<sup>(6)</sup>.

كما بين القانون رقم 3 لسنة 2006م بشأن شركات القطاع العام (الملغي) كيفية تأسيس الشركات العامة في المادة (الثالثة) أنه: " يجوز لأي من الأشخاص الاعتبارية العامة أن يتقدم وحده أو مع شريك أو شركاء آخرين إلى أمين اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد والتجارة والاستثمار بطلب

3- د. محمد الشافعي بو راس، القانون الإداري، بدون ذكر دار النشر، وبدون تاريخ نشر، ص 224.

4- المرجع السابق، ص 13 وما بعدها.

3 - محمد عبد الله الحراري، المرجع السابق، ص 71.

4 - يري البعض أن هناك نوعين من الاعتراف الأول عام والثاني خاص عن طريق الإذن والموافقة المسبقة لإنشاء الشركة العامة، للمزيد عن الموضوع انظر، المرجع السابق، ص 72 وما بعدها.

5 - للمزيد عن الاعتراف الصريح أو الضمني راجع، شاكر على ناجي الشايف، الاتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم، دراسة مقارنة في بعض الدول العربية في المشرق والمغرب مع التطبيق على الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة، منشورة، س 2011م، ص 56، هامش 3.

6 - د. محمد الجبلاني الأزهرى، قانون النشاط الاقتصادي. الجزء الأول، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، ط الأولى، س 1997م، ص 184. وكذلك د. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك، س 2008م، ص 76.

تأسيس شركة مبينا به غرض الشركة وقيمة رأس المال اللازم لتحقيق هذا الغرض وطريقة أدائه ومرفقا به المستندات اللازمة قانونا لتأسيس الشركة ويتولى أمين اللجنة الشعبية العامة للاقتصاد والتجارة دراسة طلب التأسيس وإحالته مشفوعا برأيه إلى أمانة اللجنة الشعبية العامة لإصدار القرار الشركة " .

والأمر نفسه ينسحب على الشركات التابعة للصندوق فتنشأ هذه الشركات من الحكومة أي السلطة التنفيذية بعد استشارة صندوق الضمان الاجتماعي، فمثلا أنشأت شركة الضمان للاستثمارات بموجب نص المادة (الأولى) من القرار اللجنة الشعبية العامة (سابقا) رقم 32 لسنة 2007م بحيث أُذن لصندوق الضمان الاجتماعي بتأسيس هذه الشركة على أن تكون شركة مساهمة وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتتبع صندوق الضمان الاجتماعي وتخضع للقانون التجاري.

أما بخصوص نهايتها فتنتهي الشخصية القانونية للشركات العامة إما بإلغائها أو حلها نھايا، سواء بالاستغناء عن الخدمة التي تقدمها الشركة أو باندماجها مع مرفق آخر<sup>(1)</sup>.

كما تنتهي شخصيتها الاعتبارية أيضا، بزوال مجموعة الأفراد أو الأموال باعتبارها الأساس القانوني لقيامها ، أو تنتهي بتحقيق الغرض الذي أنشأت لأجله ، وذلك بأن أصبح لا مبرر لوجودها لفقدتها ركن مهم من أركان وجودها، وتنتهي أيضا باستحالة تحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله، أو أن الغرض من إنشائها مخالف للنظام العام والآداب العامة .

كما تنتهي بانتهاء الأجل المحدد في سند إنشائها ، أو تنتهي بقرار من الإدارة أو القضاء . وعند زوال الشخصية الاعتبارية للشركة تنتقل أموالها إلى الجهة التي حددها القانون أو تنتقل إلى الجهة التي تتبعها الشركة .

وتنتهي شركات الصندوق حيث تنتهي (الشركة العامة لصيانة وإدارة الاملاك) بانتهاء مدتها ، أو تُحل قبل الأجل وفي هذه الحالة لا وتحل قبل انتهاء مدتها إلا بقرار من اللجنة الشعبية (سابقا) بناء على طلب من مجلس إدارة الشركة ويعين مصفي لها .

## المطلب الثاني

### بيان طبيعتها القانونية

1 - نظمت المادة (640) من القانون المدني الليبي عملية الدمج بين الشركات.

لم يكن هناك اتفاق على طبيعة هذه الشركات باعتبار أنها مملوكة لشخص اعتباري عام سواء أكانت الدولة أو أحد مرافقها، حيث يرى فريق منهم، أنها شركات عامة تتبع الدولة شأنها شأن المؤسسات العامة لها ما لها وعليها ما عليها، ولهم حجج منطقية (من وجهة نظرهم) لذلك، بينما يرى فريق آخر خلاف ذلك أن هذه الشركات أشخاص اعتبارية خاصة، ولهم حججهم لما وصلوا إليه، وحيث إنه يصعب التوفيق بينهما نستعرض آرائهم سواء في مصر أو ليبيا ونسقط الأمر على الشركات التابعة لصندوق الضمان الاجتماعي.

## الفرع الأول

### الشركات التابعة للصندوق شخص اعتباري خاص

إن المطلع على صكوك إنشاء الشركات التابعة لصندوق الضمان الاجتماعي يصل إلى أنها شركات مساهمة باعتبارها مملوكة بالكامل لصندوق الضمان الاجتماعي، كما أنه بخضوعها لقواعد القانون التجاري تدخل في عداد الشركات الخاصة رغم ملكيتها للصندوق. ورغم أن الشركات التابعة للصندوق هي شركات مساهمة في نظر بعض الفقهاء باعتبار أن يملك رأسمالها بالكامل شخص أو أكثر من الأشخاص الاعتبارية العامة،<sup>(1)</sup> وهي في نهاية المطاف تعتبر شخصا اعتبارية خاصة تشبه شركات الأفراد الخاصة وتخضع لقواعد القانون المدني والقانون التجاري، وأن أموالها خاصة ولا تتمتع بامتيازات السلطة العامة.<sup>(2)</sup>

وعلي رأس الفقه المصري يرى العلامة الدكتور (عبد الرزاق السنهوري): أن شركات القطاع العام هي من أشخاص القانون الخاص وأن أموالها خاصة ولا ترقى لمرتبة الأموال العامة، وينظم إليه في

<sup>1</sup> - د. سعد سالم العسيلي، المرجع السابق، ص 455.

<sup>2</sup> - للمزيد عن الموضوع. راجع د. محفوظ على تواتي. محاضرات في مادة العقود الإدارية. لطلبة القانون العام بأكاديمية الدراسات العليا - مصراته. سنة 2014م. غير منشورة (ثم أخذ الموافقة منه للاستعانة بها في البحث). ص 20 وما بعدها.



هذا الاتجاه العميد الدكتور (سليمان مُجَّد الطماوي) الذي يرى - وبحق - أن شركات القطاع العام هي من أشخاص القانون الخاص باعتبار أن أعمالها تجارية<sup>(1)</sup>، ويستند هذا الرأي إلى ما ذهب إليه المشرع المصري بالقانون رقم (117) لسنة 1961م بشأن التأميم.

ويضيف فريق آخر من الفقهاء ومنهم الدكتور (محمود حلمي) و الدكتور (مُجَّد فؤاد مهنا) أن هذه الشركات أشخاص اعتبارية خاصة، لأنها تمارس نشاطا اقتصاديا شبيها بنشاط الشركات التجارية الخاصة، وهو ما دعا المشرع إلى عدم الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية العامة، بل أخضعها لأحكام القانون التجاري<sup>(2)</sup>.

بل يرى الدكتور (مُجَّد الشافعي أبو رأس) أن الرأي الغالب في الفقه المصري هو خضوع الشركات العامة لأحكام القانون الخاص، مستندا في ذلك على نص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم 48 لسنة 1982م والتي جعلت من اختصاص القضاء الإداري بالطعن في القرارات التأديبية للمرافق الاقتصادية فقط، الأمر الذي يعلن إسناد باقي المنازعات للقضاء العادي، وهكذا تخضع شركات القطاع العام للقانون الخاص بصفة أصلية، وأنها لا تخضع للقانون العام إلا استثناءا وبنص خاص<sup>(3)</sup>.

ثم جاء المشرع المصري وبصراحة وأزال الغموض واللبس عن الطبيعة القانونية لشركات القطاع العام عندما سن القانون رقم 97 لسنة 1983م، والذي نص في المادة الثانية بخضوع عل شركات القطاع العام للقوانين التي تخضع لها الشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية الصادرة بالقانون رقم 159 لسنة 1981م<sup>(4)</sup>.

وما حصل من جدل بين فقهاء القانون في مصر نفسه وواجهه فقهاء القانون في ليبيا، وانحصر الخلاف في رأيين لا ثالث لهما<sup>(5)</sup> : حيث رأي أحدهما: أن هذه الشركات تملك مقومات

1 - على عبد الرحيم الككلي، المرجع السابق ، ص 56 .

2 - أشار إلى رأيهما د. مُجَّد عبد الله الحراري، المرجع السابق ، ص 113.

3 - للمزيد راجع د. مُجَّد الشافعي أبو رأس، المرجع السابق، ص 224 .

4 - أشار إلى القانونين د ، محفوظ على توائي، مرجع سابق . ص 21.

3- يراجع مؤلف الباحث المبسط في قانون الضمان الاجتماعي، مطبعة سوا للخدمات الاعلامية، طرابلس، الطبعة الاولى، سنة 2016م، ص 177.

الشخص الاعتباري العام فهي تملك كل مقومات الشخص الاعتباري العام، فهي جزء لا يتجزأ من الجهاز التنفيذي للدولة وحلقة من حلقاته، وأن الدولة هي من تنشئها وتعطيها امتيازات السلطة العامة وأمواها عامة لا يجوز الحجز عليها، وهي معفاة من الضرائب والرسوم، بل إن الدولة هي من تمويلها وتتحمل خسائرها، وتخضع لرقابتها وإشرافها<sup>(1)</sup>، ومن تم هي مرافق عامة شأنها شأن المؤسسات العامة لها ما لها وعليها ما عليها<sup>(2)</sup>.

وفي الجانب الآخر يرى أغلب الفقهاء<sup>(3)</sup> أن هذه الشركات هي أشخاص اعتبارية خاصة تمارس أعمالا هي في الأصل نشاطا اقتصاديا شبيها بنشاط الأفراد والشركات الخاصة، ويستدل البعض منهم على ذلك بما ورد في المادة الثانية من قانون الجرائم الاقتصادية الذي ميز بين موظفي الجهات العامة ومستخدمي وعمال الشركات العامة بأن وصفهم بعمال أسوة بعمال الشركات الخاصة<sup>(4)</sup>.

وينظم إلى هذا الاتجاه الدكتور (مُجد الجيلاني الأزهرى) حيث يرى أن الشركات العامة قد تكون في الأصل شركات خاصة تم تأمينها فتحفظ بزبائنها وشكلها الخارجي، ولكن مملوكة للدولة وتخضع للقانون المدني والتجاري على وجه الخصوص<sup>(5)</sup>.

كما يرى الدكتور (مازن راضي ليلو) أن: الشركات العامة مرافق اقتصادية استقر القضاء على خضوعها لقواعد القانون الخاص في نشاطها ووسائل إدارتها مع خضوعها لبعض قواعد النظام العام في حالات تتطلبها المصلحة العامة باعتبارها تتبع مرفق عام<sup>(6)</sup>.

4- صاحب هذا الرأي د. مُجد عبد الله الحراري، المرجع السابق، ص118.

2 - ذهب صاحب هذا الاتجاه إلى ترتيب جميع الآثار المترتبة على هذا الرأي بأن اعتبروا عمال هذه الشركات موظفين عاميين والعقود التي تبرمها عقود إدارية وغيرها من الآثار. للمزيد عن ذلك راجع، المرجع السابق، ص 23 وما بعدها . وكذلك نفس المؤلف : الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، ط الثالثة، س 1999 م . ص123 وما بعدها .

6- أشار إليهم د. مُجد الحراري ، المرجع السابق ، ص 23 .1

4 - سبق وان رد د. مُجد عبد الله الحراري على الاستناد على المادة الثانية في قانون الجرائم الاقتصادية وذكر أن هذا التعريف قاصر على هذا القانون ولا ينطبق على غيره، وانه تعريف موسع لا يصلح الاستناد عليه في تحديد مدلول الموظف العام، وأنه يخالف اتجاه القضاء في عدم تبني تعريف محدد، للمزيد راجع . المرجع سابق . ص 361 وما بعدها.

5 - د. مُجد الجيلاني الأزهرى ، قانون النشاط الاقتصادي ، مرجع سابق . ص 184.

6 - د. مازن راضي ليلو ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص92.

وإن كان الباحث يميل إلى الرأي الأخير الذاهب إلى أن الشركات العامة هي من أشخاص القانون الخاص، إذ أن المشرع لم يعترف لها بالشخصية الاعتبارية العامة وذلك لظروف قدرها المشرع ومن أهمها عدم تكبيلها بالروتين الإداري الذي قد يقيد عملها الأساسي وهو تنفيذ سياسة المشرع في المجال الاقتصادي، ونستدل عن رأينا بالقانون رقم (87) لسنة 1971م بشأن إدارة قضايا الحكومة حيث جاء في المادة (الرابعة) بأن تنوب إدارة القضايا عن الحكومة وهيئات والمؤسسات العامة فيما يرفع منها أو عليها، ويجوز أن تنوب إدارة القضايا عن الشركات والمنشآت التي تملك الدولة رأس مالها أو غالبية وغيرها من الجهات الخاضعة لإدارة الدولة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوي وذلك بقرار من وزير العدل يصدر بموافقة الشركة أو المنشأة أو الجهة المذكورة .

ومن استقراء هذا النص يظهر لنا جليا - باستعمال مفهوم المخالفة - أن المشرع ميز بشكل واضح بين الحكومة وهيئات والمؤسسات العامة وبين الشركات العامة إذ جعل إنابة إدارة القضايا عن الأولى إجبارية وجوازيه بالنسبة للشركات العامة، وهنا فإن إدارة قضايا الدولة تنوب عن صندوق الضمان الاجتماعي، أما الشركات التابعة له يمثلها أمام القضاء محامي خاص .

كما أن القرار رقم (171) لسنة 2006م والصادر بشأن مزاولة الأنشطة الاقتصادية عدد في المادة الثانية الجهات الاعتبارية الخاصة وهي: النشاط الفردي، والنشاط الأسري، والتشاريكات ، والشركات المساهمة، الشركات العامة، الشركات المنصوص عليها في القانون التجاري .

وكتيجة مترتبة لما سلف بيانه فيعتبر العاملون بصندوق الضمان الاجتماعي - قولا واحدا- موظفون عامون تربطهم بالصندوق علاقة تنظيمية لائحية تحكمه القوانين واللوائح السارية منها قانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل ولائحته التنفيذية، ويتمتعون بالحقوق المالية وغير المالية المقررة للموظف العام كما يتحملون الواجبات التي نص عليها القانون<sup>(1)</sup>، أما العاملين بالشركات التابعة للصندوق فهم معارون لها ويعاملون معاملة العمال فيما يتعلق بالمرتبات والإجازات وغيرها من البديل المتعلقة بالعمل .

<sup>1</sup> - على محمد الزليطني، المرجع السابق، ص 179 .

كما أن التصرفات الأحادية والتي يبغى الصندوق من خلال إصدارها وجه المصلحة العامة تكون "قرارات إدارية" وتخص بنظرها دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف،<sup>(1)</sup> كما أن العقود التي يبرمها الصندوق سواء مع الأفراد أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة هي تدخل في عداد "العقود الإدارية" التي يعلو فيها كعب المركز القانوني للصندوق عن الأفراد.<sup>(2)</sup>

أما ما يصدر عن الشركات التابعة للصندوق فهي أعمال لا ترقى لمرتبة القرار الإداري وبالتالي يختص القضاء الإداري بنظرها الغاء وتعويضاً، وأيضاً فإن ما تبرمه هذه الشركات من عقود هي عقود خاصة ما لم تبرم مع شخص اعتباري عام .

وتجدر الإشارة هنا أن القانون رقم (3) لسنة 2006م بأن شركات القطاع العام قد ألغى بموجب القانون رقم (23) لسنة 2010م بشأن القانون التجاري، مما يعني توجه المشرع لاعتبار هذه الشركات شركات خاصة .

كما أن الواقع عندنا في الشركات التابعة للصندوق يظهر مدى الاختلاف في المعاملة بين الصندوق وشركاته بحيث يعامل العاملون بالصندوق معاملة الموظفين العامين فيحالون على التقاعد الاختياري بلوغهم عشرين سنة، ويتمتعون بالتأمين الصحي الوارد في القانون رقم 12 لسنة 2010م، كما أن موظفي الصندوق يحصلون على العلاوات الاجتماعية، بينما لا يستفيد العاملون بالشركات من هذه الميزات ويخضعون لقانون علاقات العمل في شقه المشترك.

ونظيف أيضاً أن المشرع نص صراحة على خضوعها للقانون التجاري، بل إنه لم يمنحها امتيازات السلطة العامة الممنوحة للدولة فلا يحق لها نزع الملكية للمنفعة العامة<sup>(3)</sup>، ولا يحق لها ايقاع الحجز الإداري وبالمقابل يجوز نزع ملكية أموالها للمنفعة العامة أو الحجز عليها إلا بنص خاص من المشرع .

<sup>1</sup> - للمزيد عن القرارات الإدارية تراجع مؤلف د. سليمان مُجد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، سنة 1976م، ص 176 وما بعدها وكذلك مؤلف د. مُجد عبد الله الحراري، مرجع سابق، ص 543 .

<sup>2</sup> - للمزيد عن العقود الإدارية تراجع مؤلف د. مُجد عبد الله الحراري، مرجع سابق، ص 636 .

1- د. سليمان مُجد الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) الكتاب الثالث، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، سنة 1979م، ص 27.

وبالتالي فلا يغير من طبيعتها القانونية أن المشرع ألزم صندوق الضمان الاجتماعي بتوحيد اللوائح والنظم المالية والإدارية بين الصندوق وشركاته مع مراعاة الاختلافات في طبيعة نشاط كل منها وإصدار لائحة موحدة للإيفاد وعلاوة المبيت للصندوق والشركات المملوكة له، مراعاة التكامل في نشاط الشركات والتنسيق والتعاون فيما بينها إلى أقصى حدٍ ممكن وكذلك التنسيق مع الجهات ذات العلاقة في نطاق قطاع الضمان الاجتماعي أو خارجه من أجل تحقيق الاستثمار الأمثل للإمكانات المادية والبشرية المتاحة وتحقيق التوازن بين هذه الشركات .

وبالتالي فإن حجج من دعا إلى اعتبار هذه الشركات من المرافق العامة - تتمتع بالشخصية الاعتبارية مثل المؤسسات العامة - إن كان رأيهم مرجوح فهو مرجح فيه الخطأ، بل تتناقض آرائهم مع نفسها<sup>(1)</sup>،

أو قد تتصادم مع نصوص قانونية صريحة، أو قواعد فقهية ، بل ومع أحكام تحمل وجه الحقيقة وعنوان العدالة.

كما اتخذ نظر القضاء إلى طبيعة الشركات العامة بشكل عام أن الشركات العامة هي شخوص اعتبارية خاصة ، إذ بمطالعة هذه الأحكام وغيرها نجد أن القضاء - خصوصا في ليبيا - قد حسم أمره بكل وضوح في اعتبار الشركات العامة أشخاصا اعتبارية خاصة وتسحب عليها جميع الآثار القانونية لعدم إعطائها الشخصية الاعتبارية العامة، وبالتالي كان موقفا إلى حد كبير ولا يقدر في ذلك ان المحكمة العليا حرمت الحجز على أموال الشركات التابعة لصندوق الضمان الاجتماعي؛ لأنها

---

2- ومن هؤلاء الفقهاء د. محمد عبد الله الحراري: الذي يرى أن هذه الشركات مرافق عامة خلافا ما وصل إليه الرأي الغالب في الفقه وإجماع القضاء باعتبارها شركات خاصة ، ولكنه حين سرد معايير لتمييز المرفق العام عن غيره والتي من أهمها : هو أن تنشئه وتديره الدولة، وان يستهدف الصالح العام، وان يخضع لقواعد القانون العام، ثم يصف في نفس الوقت المشروعات التي تنشأها الدولة لتحقيق النفع العام سواء أكانوا أفراد أو شركات خاصة يدير المرفق العام بأسلوب عقد الامتياز أو بالنسبة للشركات العامة لا يمكن اعتبارها من المرافق العامة وبالتالي لا يسري بشأنها قواعد القانون الإداري إلا في حدود ضيقة للغاية ، ورد ذلك في مؤلفه : أصول القانون الإداري الليبي. المرجع السابق، ص255، وكذلك يتناقض مرة ثانية عندما يقر أن معيار التمييز ما بين الجهات الاعتبارية العامة وغيرها من الوحدات الاعتبارية الخاصة هو إرادة المشرع - أي النص القانوني المنشئ لها - فعندما ينص المشرع صراحة على اعتبار جهة ما بأنها تتمتع بشخصية اعتبارية عامة كانت كذلك، أما عندما ينشئ وحدة إدارية ولا يعترف لها بالشخصية الاعتبارية العامة لا صراحة ولا ضمنا فبالتالي يجب النزول عند إرادة المشرع ولا يلزم البحث عن أي معايير أخرى في الخصوص...وبما أن الشركات العامة في كثير من الأحيان لم يعترف لها بالشخصية الاعتبارية العامة فبالتالي وجب الوقوف عند هذا ولا داعي للاجتهاد مع صراحة النص . المرجع السابق . ص95.

مخصصة للمنفعة العامة في الطعن الإداري رقم (43/105 ق) - محل الدراسة - لأن الأموال ليست مملوكة لهذه الشركات بل هي مملوكة لصندوق الضمان الاجتماعي الشخص اعتباري عام، أمواله عامة لا يجوز تملكها أو الحجز عليها، وأكد على ذلك مرارا وتكرارا في العديد من أحكامه، وسار على نفس النهج في أحكامه الحديثة آخرها بتاريخ 2010/1/31م جاء فيه : " ولما كان هذا الصندوق - صندوق الضمان الاجتماعي - يتمتع بشخصية اعتبارية عامة" (1) ،

كما يتمتع الصندوق بالذمة المالية المستقلة بنص المادة (6) من القانون رقم 1980/13م والمادة (3) من اللائحة المالية للصندوق على الذمة المالية المستقلة، وتؤيد بحكم من المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم (42/19 ق) بتاريخ 1977/6/22م على " إن أموال صندوق التقاعد العقارية المنقولة هي أموال عامة باعتبارها مخصصة للنفع العام، مما تكون جديرة بالحماية المنصوص عليها في المادة 87 من القانون المدني " .

وبالمقابل - وترتبا على ما سبق - لا يمكن إيقاع الحجز على صندوق الضمان الاجتماعي لسبب بسيط هو أن الصندوق لن يحقق هدفه ألا وهو دوام صرف المعاشات الضمانية للمضمونين أن أجيز إيقاع الحجز عليه، وهو ما أكدته المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (43/105 ق) جاء فيه أنه : " ولما كانت الأموال محل الدعوى هي مبالغ نقدية مملوكة لصندوق الضمان الاجتماعي وقد نصت المادة الثامنة من القانون رقم 13 لسنة 1980م بشأن الضمان الاجتماعي على أن تخصص أموال صندوق الضمان الاجتماعي للصرف منها على المنافع النقدية والمنافع العينية للضمان الاجتماعي فإن تلك الأموال تكون أموالا عامة مخصصة للنفع العام، وبالتالي فإنها تكون جديرة بالحماية المنصوص عليها بالفقرة الثانية من المادة (87) سالفة الذكر، ولا يغير من ذلك أن الصندوق يقوم باستثمار أمواله عن طريق ممارسة الأنشطة التجارية المختلفة...لما كان ذلك وكانت النقود التي وقع الحجز عليها هي أموال عامة مخصصة للنفع العام على النحو السالف بيانه فإنها تكون محلا

<sup>1</sup> - الطعن الإداري رقم 55/228 ق صادر بتاريخ 2010/1/31م وهو غير منشور .

لأعمال المادة 2/87 من القانون المدني... والقضاء برفع الحجز المذكور عملاً بأحكام المادتين 87 من القانون المدني و358 من قانون المرافعات<sup>(1)</sup>.

وصفوة القول أن المشرع هو صاحب القول الفصل في اعتبار جهة أو شركة ما من أشخاص القانون العام أو الخاص، وذلك بالاعتراف لها صراحة بذلك في سند إنشائها فمثلاً عندما أنشأ (شركة الضمان للاستثمارات) بموجب القرار رقم 32 لسنة 2007م نص صراحة في المادة (الأولى) من صك الإنشاء على انطباق القانون التجاري على هذه الشركة فالمشرع اعتبرها صراحة شركة خاصة وليست عامة .

والجدير بالذكر أنه في السابق كانت الطبيعة القانونية للشركات التابعة للصندوق محل شك فعندما أنشأ المشرع ( الشركة العامة لصيانة وإدارة الاملاك) بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة نص صراحة على منحها الشخصية الاعتبارية العامة، حيث قال في المادة (الأولى) منه بأن " يأذن لصندوق الضمان الاجتماعي في تأسيس شركة عامة لصيانة وإدارة الاملاك وهي شركة مساهمة عامة<sup>(2)</sup> .

وتدار هذه الشركة بمجلس إدارة بقرار من اللجنة الشعبية (سابقاً) وتخضع لرقابة ديوان المحاسبة ولكن ومع هذا الاعتراف فإن المشرع لم يعطيها مميزات الشخص الاعتباري العام كما أن هذا القرار قد ألغى ولا مكان له الآن .

ولعل في تقدير الباحث أن السبب الأساسي لعدم تنفيذ الحجز على الشركات التابعة للصندوق في الطعن محل الدراسة هو أن الشركة التابعة للصندوق لا تملك العقار أصلاً وإنما هو ملك للصندوق والأخير هو شخص اعتباري عام لا يجوز الحجز على أمواله، ونستدل على ذلك بحكم لمحكمة زليتن الابتدائية في الدعوى رقم (2007/271م) بتاريخ 2007/11/21م عندما قضت " أن المشرع قد نص في المادة 87 من القانون المدني المعدلة بالقانون رقم 1970/138م على أنه: " 1- تعتبر اموالاً عامة ، العقارات والمنقولات التي للدولة او الاشخاص الاعتبارية العامة ، والتي تكون

<sup>1</sup> - الطعن الإداري رقم 43/105ق صادر بتاريخ 2001/1/1م أشار إليه شعبان الحجد طليقة ونوال الحجد قريمية وراوية بشير العجيل، المرجع السابق، ص69.

2 - مجموعة تشريعات الضمان الاجتماعي، الجزء الثاني، المؤسسة العربية للنشر الاعلام، سنة 1979م، ص243 .

مخصصة للمنفعة العامة بالفعل او بمقتضى قانون او قرار من مجلس قيادة الثورة او من مجلس الوزراء او من الوزير المختص .

2- وهذه الاموال لا يجوز التصرف فيها او الحجز عليها او تملكها بالتقادم )، وحيث إن العقار محل التنفيذ الجبري مملوك لصندوق الضمان الاجتماعي حسب الثابت بمذكرة مدير ادارة التسجيل العقاري والاشتراكي والتوثيق بزليتن المرفقة بملف التنفيذ وانه محل كراسة التصديق رقم (3390) وانه تم التنفيذ حجز عليه بصحيفة تنبيه بنزع ملكية جزء منه لصالح الهيئة العامة للأوقاف وحيث إن صندوق الضمان الاجتماعي من الاشخاص الاعتبارية العامة وان اموله معدة للمصلحة العامة لأداء اغراض الصندوق التي انشئ من اجلها ، وبالتالي فان ايقاع الحجز على احدى عقاراته للشروع في التنفيذ الجبري لبيعه بالمزاد باطل قانونا ، ولا محل لما دفع به دفاع المدعى عليهم من ان محل هذه الدعوى مملوكة لأحدى شركات الصندوق القائمة بتشغيل وإدارة الوحدات الفندقية والقرى السياحية ، وان لهذه الشركات الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة ، وأن اموالها بالتالي مستقلة عن اموال الصندوق العامة، فهو غير سديد ولا سند له بالأوراق، إذ الثابت على نحو ما اسلفنا ان العقار مسجل لدى مصلحة التسجيل العقاري باسم صندوق الضمان الاجتماعي ، وتكون ملكيته الثابتة للصندوق ولو انه كان مملوكا لشركة كما يدعي دفاع الدعي عليهم لثم تسجيله<sup>(1)</sup>.

وفي الختام فإن صفة الطبيعة الخاصة لشركات الصندوق يترتب عليه أن أموالها خاصة بفقدانها أحد شرطا المال العام وهو أن يكون المال مملوكا للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة كالهيئات والمؤسسات العامة<sup>(2)</sup>، ولكن ماذا لو خصص مال هذه الشركات للمنفعة العامة فهل يجوز الحجز على أموالها أم لا؟ وهذا ما سنتناوله بالشرح في الفرع الثاني .

<sup>1</sup> - الحكم رقم 2007/233م غير منشور.

<sup>2</sup> - د. ميلاد منصور يونس، مبادئ المالية العامة، بدون ذكر اسم دار النشر، سنة 2013م ، ص 71 .



## الفرع الثاني

### النتائج المترتبة على عدم منحها الشخصية الاعتبارية العامة

بالرغم من تمتع الشركات التابعة للصندوق باسم خاص بها وموطن وذمة مالية مستقلة وأهلية قانونية تؤهلها لممارسة حق التقاضي وإبرام العقود مع الغير، إلا أن هذه النتائج لا تمكنها أو تصبغ عليها وصف الجهة الاعتبارية العامة ما تتمتع بمميزات الشخص العام .

إذ أنها ولو كانت تتمتع باستقلال إداري فهو غير مطلق إذ أن القرار يكون للصندوق باعتبارها جزءا من وتخضع لإشرافه وتوجيهه، كما أن استقلالها المالي باعتبار وجود أموال مستقلة عن أموال الصندوق وبالتالي لا تخضع هذه الشركات لقواعد القانون العام - ومن اهم هذه القواعد أن اموالها عامة لا يجوز الحجز عليها أو اكتسابها بالتقادم أو بمضي المدة - وإنما تخضع لقواعد القانون التجاري .

ومن هنا فإمكانية الحجز على أموال الشركات التابعة للصندوق - في تقدير الباحث - يتوقف على أمرين :

الأول: على الطبيعة القانونية للشركات التابعة للصندوق هل هي أشخاص اعتبارية عامة أو خاصة، وظهر لنا أنها شركات خاصة وتخضع لقواعد وأحكام القانون التجاري او المدني.

والثاني: على وظيفة أموال هذه الشركات .

وتفصيلا لذلك وبما أن الأموال العامة كما عرفتها المادة (87) من القانون المدني والمعدلة بالقانون رقم (138) لسنة 1970م بأنها 1- تعتبر اموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او الاشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار من مجلس قيادة الثورة أو من مجلس الوزراء أو من الوزير المختص .

2- وهذه الاموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم " .

والظاهر من هذا النص أنه يشترط لكي يكون المال عاما أن مملوكا لشخص اعتباري عام، وأن يكون مخصصا للمنفعة العامة بالفعل، أو بناء على رغبة المشرع عندما يجعل من ذاك المال عاما بنص من القانون .

ولعل القضاء يؤيدنا في ذلك عندما تقول المحكمة العليا بتاريخ 1975/6/22م بأن المستفاد من نص المادة (87) من القانون المدني أن المال لا يعتبر من الأموال العامة إلا إذا كان ملكا للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ... وإن كان صندوق التوفير لا يعتبر من الأشخاص الاعتبارية العامة ... فإن العقارات التي يملكها لا تعد من الأموال العامة ويجوز التصرف فيها والحجز عليها وتملكها بالتقادم (1).

وبما أن الشركات التابعة للصندوق هي شخوص خاصة ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ولا بميزات الدولة فطبقا للمعيار العضوي يجوز الحجز على أموالها؛ لأنها أموال مملوكة لشخص اعتباري خاص وليس شخص اعتباري عام، ولكن ذهب بعض الفقهاء بالقول بأن على المشرع الليبي هجر هذا المعيار والأخذ بمعيار أكثر توسعا ليشمل أموال الشركات العامة استنادا لمعيار التخصيص للمنفعة العامة، كما أن بعضا من الفقه المصري يدعو المشرع لترك المعيار العضوي لما فيه من عيوب ومثالب، وتبني نظام قانوني موحد للمال وحماية واحدة له (2).

وبالرجوع للمادة (87) من القانون المدني والمعدلة بالقانون رقم (138) لسنة 1970م والتي اعتبرت أموالا عامة بنص من القانون العقارات والمنقولات التي تكون مملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة فماذا لو لم تكن المال العام مملوكا لشخص اعتباري عام أي مملوكا لشخص اعتباري خاص أو فرد وهذا المال مخصص للمنفعة العامة هل يتمتع بالحماية التي أقرها المشرع للمال العام أم لا؟ وهنا يجيبنا العميد (سليمان مُجَد الطماوي) بالقول أنه يشترط لكي يعتبر المال عاما توافر شرطين هما: أن يكون المال مملوكا للدولة أو احد اشخاص القانون العام، وأن يُخصص هذا المال للمنفعة العامة، ولكن إن كان مملوكا لشخص اعتباري عام وخصص فعلا فهو مال عام، كما أنه إن

1 - أشار إليه د. مُجَد عبد الله الحراري، المرجع سابق، ص500.

2 - يتمتع المال العام بحماية مدنية وجنائية للمزيد عن هذه الحماية يراجع خالد سعيد كعوان، الطبيعة القانونية لأموال المنشأة العامة، مجلة دراسات قانونية، كلية القانون - جامعة قارونس، المجلد العاشر سنة 1981م، ص166، أشار إليه المرجع السابق، ص509، وللمزيد عن الحماية الجنائية يراجع د. سليمان مُجَد الطماوي، المرجع سابق، ص34، وأيضاً بشوني مُجَد الطاهر، الحماية الجنائية للمال العام، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، سنة 2013/2012م، ص 17 وما بعدها.

كان المال مملوكا شخص اعتباري خاص أو فرد فإن تملكته الدولة أو أحد أشخاصها العامة وخصص لمنفعة عامة أصبح المال عاما (1).

وتطبيقا لذلك فأموال الشركات التابعة للصندوق هي في الأصل أموال الصندوق بل إنه غالبا ما يكون العقارات مملوكة للصندوق لا لشركاته، كما أن المشرع في قانون الضمان الاجتماعي ولائحته المالية اعتبر أموال الصندوق أموالا عامة، وفي الوقت نفسه اعتبر عوائد استثمار شركاته من إيرادات الصندوق التي لا يجوز الحجز عليها أو تملكها بالتقادم .

وما دام المال التابع لهذه الشركات مخصصا للمنفعة العامة فهو مال عام ويتمتع بالحماية القانونية التي يتمتع بها الأموال العامة، ومن ثم لا يجوز الحجز عليه، وهذا الرأي اعتنقته المحكمة العليا في الحكم محل الدراسة بقولها ولما كانت الأموال محل الدعوى هي مبالغ نقدية مملوكة لصندوق الضمان الاجتماعي وقد نصت المادة الثامنة من القانون رقم 13 لسنة 1980م بشأن الضمان الاجتماعي على أن تخصص أموال صندوق الضمان الاجتماعي للصرف منها على المنافع النقدية والمنافع العينية للضمان الاجتماعي فإن تلك الأموال تكون أموالا عامة مخصصة للنفع العام، وبالتالي فإنها تكون جديرة بالحماية المنصوص عليها بالفقرة الثانية من المادة 87 سالفه الذكر، ولا يغير من ذلك أن الصندوق يقوم باستثمار أمواله عن طريق ممارسة الأنشطة التجارية المختلفة إذ يبين من الرجوع إلى قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 3 لسنة 1423 بشأن تنظيم صندوق الضمان الاجتماعي ورقم 176 لسنة 1988م باللائحة المالية للصندوق أن هذا الاستثمار يتم من خلال شركات تجارية مملوكة للصندوق (2).

وبخصوص إمكانية ايقاع الحجز على أموال الشركات ذكر بعض الفقه إلى أن الفقهاء ذهبوا إلى عدة آراء: (3)

1 - د سليمان مُجَّد الطماوي، أموال الادارة العامة وامتيازاتها، المرجع سابق، ص 19 وما بعدها .

2 - الطعن الإداري رقم 43/105 ق صادر بتاريخ 2001/1/1م، سبق الإشارة إليه.

3 - على عبد الرحمن الككلي، النظام القانوني لشركات القطاع العام، دراسة مقارنة بين القانونين الليبي والمصري، دار ومكتبة الفضيل، الطبعة الأولى، سنة 2010م، ص 186.

الأول: يقول بجواز الحجز على أموال هذه الشركات؛ لأنها أموال خاصة ولا تتمتع بالحماية التي منحها المشرع في المادة (87) من القانون المدني .

والرأي الثاني: يذهب عكس الرأي الأول ويقرر أن أموال الشركات العامة أموال عامة لأنها أجهزة فرعية للجهاز الإداري للدولة الذي يتولى القيام بالوظيفة الاقتصادية في الدولة وتعمل تحت رقابته لذا تعتبر من أشخاص القانون العام وبالتالي لا يجوز الحجز على أموالها .

وحاول بعض الفقهاء التخفيف من الرأي الأول بأخذ رأي وسط بين الرأيين ليكون رأي ثالث من خلال التخفيف من غلو الرأي الأول بحيث اعتبروا أموال الشركات والأدوات والآلات تخرج من نطاق أموال التي لا يجوز الحجز عليها بينما يجوز الحجز على باقي الأموال .

وفي نفس الاتجاه يضيف آخرون بأنه يجب النظر في وظيفة أموال هذه الشركات فإذا كان المال من أموال التأسيس ومتعلق بالإنتاج أو بتقديم الخدمات فإنها تخرج من قاعدة جواز الحجز عليها لأن إباحة الحجز عليها سيؤدي لتعطيل عمل هذه الشركة ومن ثم الجهة العامة التي تتبعها الشركة، وعداها من الأموال كأموالها المنقولة والمنتجات الاستهلاكية فيمكن الحجز عليها وإباحة الحجز عليها - من وجهة نظرهم - يجد مبرره في أن تحرص هذه الشركات على أموالها ويؤيدون وجهة نظرهم تلك بحكم لمحكمة استئناف بنغازي في الدعوى رقم (3/1996م) عندما حجز على أموال الشركة العامة للكهرباء وبدفع تعويضات مالية<sup>(1)</sup>، لذا فهم يميزون بين أموال الشركات العامة بحيث تعتبر أموال رأس المال الثابت والمباني والتي يتعذر على الشركة القيام بوظائفها بدونها هي أموال عامة، بينما أموالها المتحركة والمتمثلة في رأس المال المتحرك هي أموال خاصة يجوز الحجز عليها<sup>(2)</sup>.

كما لا يجوز الحجز على أموال الشركات المنحلة لأنها تدخل في عداد الأموال لعامة بموجب القرار رقم (96) لسنة 2007م والتي اعتبرت أموال الأجهزة والشركات المنحلة العقارية أو المنقولة

<sup>1</sup> - صاحب هذا الرأي على عبد الرحمن الككلي، المرجع سابق، ص 188 .

<sup>2</sup> - في ليبيا انظر د. محمد عبد الله الحراري، المرجع السابق، ص 505، وفي مصر د. إبراهيم عبد العزيز شيبعا، أصول القانون الإداري، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، منشأة المعارف، 59، د. خالد سعيد كعوان، المرجع السابق، ص 166 .

وكذلك الأموال المودعة بحسابات التصفية ولا يجوز الحجز عليها عملاً بأحكام المادة (87) من القانون المدني<sup>(1)</sup>.

وترتباً لذلك فإن أموال الإدارة ليست كلها سواء من حيث المعاملة فمنها ما تملكه مليّة عامة ومنها ما تملكه ملكية خاصة وتخضع الأول للحماية من المشرع بينما تخضع الأخيرة للقواعد التي يخضع لها أموال الأفراد ما لم يرد نص خاص بعكس ذلك<sup>(2)</sup>.

والأمر عندنا في الشركات التابعة للصندوق إذا يمكننا الأخذ بالرأي الوسط والذي ينادى بالتمييز بين أموال الشركة التي تعتبر من إيرادات الصندوق وفق المادة الثامنة من القانون رقم 13 لسنة 1980م بشأن الضمان الاجتماعي واعتبرها المشرع بنص من القانون في حكم الأموال العامة بموجب المادة (43) من اللائحة المالية للصندوق فهي أموال عامة لا يجوز الحجز عليها، لأنها مخصصة للمنفعة العامة، كما أن إباحة الحجز على أموال شركات الضمان الاجتماعي معناها المساس المباشر أو غير المباشر بأموال المتقاعدين<sup>(3)</sup>.

أما عداها من الأموال والتي تخرج من إطار (عوائد الاستثمار) لهذه الشركات فهي ليست من إيرادات الصندوق ولا تتمتع بحماية المال العام لأنها ليست مخصصة للمنفعة العامة ومن ثم يجوز على هذه الأموال .

<sup>1</sup> - يراجع د. على أحمد شكورفو، مقال بعنوان (بعض ملامح التطور في القانون الليبي)، مجلة البحوث القانونية، السنة الثانية، العدد الأول، أكتوبر سنة 2014م، ص177.

<sup>2</sup> - د. سليمان محمد الطماوي، المرجع سابق، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، ص8.

<sup>3</sup> - قد تمس أموال الصندوق بشكل غير مباشر لأن الصندوق يستثمر أمواله الفائضة وبالتالي لا تتأثر أمواله بشكل مباشر إذ حجز عليها لأنه يستطيع الإيفاء بالتزاماته لمدة ثلاثة أشهر ومع ذلك يهدد الحجز على أمواله في إيفائه بباقي التزاماته الضمانية .

### الخلاصة

نستخلص في نهاية بحثنا أن المشرع هو صاحب القول الفصل في اعتبار شركة ما من أشخاص القانون العام أو الخاص وذلك بالاعتراف لها صراحة بذلك في سند إنشائها، وفي حال منحها تلك الشخصية تغيرت طبيعة المال المملوك لها لأنه مملوك لشخص اعتباري عام .

وبخصوص ذلك كانت الطبيعة القانونية للمال المملوك للشركات التابعة للصندوق محل غموض بعد أن منحها المشرع الصفة الاعتبارية العامة، أما في الوقت الحالي فإن هذه الشركات هي شركات خاصة بكل ما تعنيه الكلمة بعد أن جردها من امتيازات الدولة ومع ذلك لم تتغير صفة المال المملوك لها لأنه مخصص للمنفعة العامة بالفعل، كما أن المشرع اعتبرها جزء مهم من إيرادات الصندوق والتي من خلالها يستطيع تقديم المنافع الضمانية لمستحقيها وفي وقتها.

وبخصوص ذلك يوصي الباحث بأن على القضاء لعب الدور المناط به والالتزام بالمعيار الشكلي بخصوص هذه الشركات، وعليه فإن الالتزام بمبادئه السابقة وأن يتعد عن محاكاة القضاء المصري الذي يتبنى المعيارين الشكلي والموضوعي .

كما نأمل من المشرع الليبي أن يشق طريقه لوحده بعيدا عن التأثر بالمشرع المصري، وأن يحسم أمره بصراحة حول طبيعة هذه الشركات وأموالها، وعلى القضاء الوقوف على مسافة واحدة من طبيعة هذه الاموال مراعيًا في ذلك ظروف الدولة السياسية والاقتصادية أو قد ما ينتج من آثار تجميد عن هذا الموقف مما قد يزعزع أو يمس بالأوضاع القانونية المستقرة للأفراد.

وعلى الفقهاء الليبيين زيادة البحث في موضوع طبيعة أموال هذه الشركات من خلال التواصل الحقيقي مع الشركات على أرض الواقع وتبني معيار يفرق بين أموالها، وأيضاً من خلال المؤلفات والبحوث والمؤتمرات العلمية حتى تظهر ملامح هذه الأموال بشكل جلي وتكون مؤلفاتهم نبراساً يهتدي به المشرع والقضاء .

### المراجع...

#### أولاً / الكتب :

- الدكتور / عبد القادر مُجَّد شهاب ، أساسيات القانون والحق في القانون الليبي ، منشورات جامعة قار يونس بنغازي ، ليبيا ، الطبعة الرابعة ، سنة 2001 م .
- الدكتور / مُجَّد عبد الله الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي . منشورات المكتبة الجامعية الزاوية. ليبيا. الطبعة السادسة ، سنة 2010 م .
- الدكتور/ مُجَّد عبد الله الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، الطبعة الثالثة، المركز القومي للبحوث والدراسات. سنة 1999م.
- الدكتور/ مُجَّد الشافعي أبو رأس ، القانون الإداري ، بدون ذكر دار النشر ، بدون ذكر سنة النشر.
- الدكتور/ ميلاد منصور يونس ميلاد ، مبادئ المالية العامة، بدون ذكر اسم دار النشر، سنة 2013 م .
- الدكتور/ مُجَّد الشافعي أبو رأس ، العقود الإدارية ، بدون ذكر دار النشر ، بدون ذكر سنة النشر.

- الدكتور/ مازن راضي ليلو : القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية ، الدنمارك ، سنة 2008 م .
  - الدكتور/ مُجَّد الجيلاني الأزهري : قانون النشاط الاقتصادي . الجزء الأول ، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية ، الطبعة الأولى ، سنة 1997م .
  - الدكتور/ سعد سالم العسبلي ، شرح قانون النشاط التجاري الليبي الجديد ( قانون رقم 23 لسنة 2010م بشأن النشاط التجاري) ، الفضيل للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى 2010م .
  - الدكتور/ سليمان مُجَّد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة )، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، سنة 1976م .
  - الدكتور/ سليمان مُجَّد الطماوي، مبادئ القانون الاداري ( دراسة مقارنة) الكتاب الثالث، أموال الادارة العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، سنة 1979م .
  - على عبد الرحمن الككلي، النظام القانوني لشركات القطاع العام ،دراسة مقارنة بين القانونين الليبي والمصري، دار ومكتبة الفضيل، الطبعة الاولى، سنة 2010م .
  - على مُجَّد الزليطني، المبسط في قانون الضمان الاجتماعي، مطبعة سوا، مصراتة، الطبعة الاولى، سنة 2016م .
  - شعبان مُجَّد اطيقة و نوال مُجَّد قريميدة و راوية بشير العجيل، بعض المبادئ التي أرستها المحكمة العليا في المسائل المتعلقة بقانون الضمان الاجتماعي، منشورات صندوق التقاعد، بدون ذكر دار النشر، سنة 2009م .
  - مجموعة تشريعات الضمان الاجتماعي، الجزء الثاني، المؤسسة العربية للنشر والإعلام، سنة 1979م .
- ثانيا / الرسائل :
- على عبد الرحيم الككلي : النظام القانوني لشركات القطاع العام ، دراسة مقارنة في القانونين الليبي والمصري، رسالة ماجستير في القانون العام ، أكاديمية الدراسات العليا فرع بنغازي (غير منشورة ) ، س 2009م .



- شاكِر على ناجي الشايف : الاتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم ، دراسة مقارنة في بعض الدول العربية في المشرق والمغرب مع التطبيق على الجمهورية اليمنية ، رسالة دكتوراه ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، (منشورة) ، س 2011م .
  - بشوني مُجَّد الطاهر، الحماية الجنائية للمال العام ، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، سنة 2013/2012م، ص 17 وما بعدها.
- ثالثا / البحوث :
- الدكتور / محفوظ على تواتي . محاضرات في مادة العقود الإدارية . لطلبة القانون العام بأكاديمية الدراسات العليا - مصراته . سنة 2014م .
  - الدكتور/ على أحمد شكورفو، مقال بعنوان (بعض ملامح التطور في القانون الليبي) ، مجلة البحوث القانونية، السنة الثانية، العدد الاول، أكتوبر سنة 2014م .