جـامـعـة الـشـرقـيـة
A' SHARQIYAH UNIVERSITY

كـــلـــيـــة الـحـقـوق
قسـم القانـــون العـــام

مسؤولية جهة الإدارة عن قرارتها الإدارية غير المشروعة في سلطنة عُمان
(دراسة تحليلية وصفية مقارنة)

إعداد الباحث

عاصم بن صقر بن زايد البوسعيدي

رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

تخصص: القانون الإداري والدستوري

إشراف

الدكتور/ خالد بن عبد الله بن خميس الخميسي

لجنة المناقشة:

اسم عضو اللجنة	الرتبة الأكاديمية	جهة العمل	الصفة
د. خالد بن عبد الله بن خميس الخميسي	أستاذ مساعد	جامعة الشرقية	مشرفا ورئيسا
د. خليل بن حمد بن عبد الله البوسعيدي	أستاذ مشارك	جامعة الشرقية	مناقشا داخليا
د. سالم بن يحيى بن سالم الخروصي	أستاذ مساعد	جامعة السلطان قابوس	مناقشا خارجيا

سلطنة عُمان

(2025م / 1447هـ)

"مسؤولية جهة الإدارة عن قرارتها الإدارية غير المشروعة في سلطنة عمان- دراسة تحليلية وصفية مقارنة-"

أعدها الباحث:

عاصم بن صقر بن زايد البوسعيدي

الرقم الجامعي (2318385)

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ 8 من ربيع الآخر 1447هـ،

الموافق 01 من اكتوبر 2025م،

المشرف

د. خالد بن عبدالله بن خميس الخميسي

أعضاء لجنة المناقشة

م	صفته في اللجنة	الاسم	الرتبة الأكاديمية	التخصص	الكلية/ المؤسسة	التوقيع
1	رئيس اللجنة	د. خالد بن عبدالله بن خميس الخميسي	أستاذ مساعد	القانون الإداري	جامعة الشرقية	
2	المناقش الداخلي	د. خليل بن حمد بن عبدالله البوسعيدي	أستاذ مشارك	القانون الإداري	جامعة الشرقية	
3	المناقش الخارجي	د. سالم بن يحيى بن سالم الخروصي	أستاذ مساعد	القانون العام	كلية الحقوق جامعة السلطان قابوس	

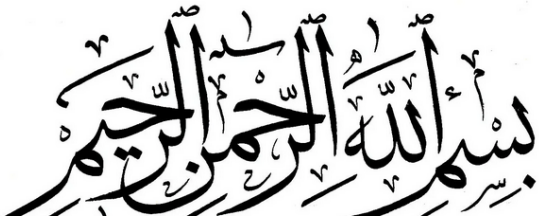
إقرار الباحث

أقر بأن المادة العلمية الواردة في هذه الرسالة قد حُدِدَ مصدرها العلمي، وأن محتوى الرسالة غير مقدم للحصول على أي درجة علمية أخرى، وأن مضمون هذه الرسالة يعكس آراء الباحث الخاصة، وهي ليست بالضرورة الآراء التي تتبناها الجهة المانحة.

ولا مانع لديّ من قيام الجامعة باستنساخ رسالة الماجستير أو أي جزء منها، وإهداء نسخ منها للجامعات والجهات الأخرى.

الباحث: عاصم بن صقر بن زايد البوسعيدي **الرقم الجامعي: 2318385**

التوقيع:



قال تعالى:

{وَقُل رَّبِّ زِدۡنِى عِلۡمًا}

[سُورَةُ طه: ١١٤]

إلى النور الذي أستضيء به طريقي في هذه الحياة..

والديَّ العزيزين

إلى رفيقة دربي وشريكة حياتي..

زوجتي

إلى من هم خير أنس وبهاء، لمن أشد به عضدي..

إخوتي وأخواتي

إلى كل من رافقتني دعواتهم بالتوفيق والتيسير دوما..

أهديكم جميعا هذا الجهد العلمي سائلا المولى جل جلاله أن يتقبله..

الباحث،،

شكر وتقدير

الحمد والشكر لله على عظيم نعمائه التي تعد ولا تحصى، له دائم الثناء والشكر في رخائي وعنائي على ما أنعم به عليَّ من توفيق وتيسير في إنجاز هذه الرسالة.

ثم:

إلى وزارة العدل والشؤون القانونية

التي منحتني الفرصة لمواصلة دراستي العليا..

إلى مشرف هذه الرسالة

الدكتور/ خالد بن عبدالله الخميسي

الذي كان خير معين لي بعد الله في إتمام هذه الرسالة؛ فكان الموجه والمرشد، فجزاه الله عنا خير الجزاء..

وإلى كل من أسهم في إتمام هذا العمل..

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين...

مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة في سلطنة عُمان (دراسة تحليلية وصفية مقارنة)

إعداد الباحث: عاصم بن صقر بن زايد البوسعيدي

إشراف: الدكتور/ خالد بن عبد الله بن خميس الخميسي

الملخص:

يُعدّ القرار الإداري من أهم الوسائل التي تستخدمها جهة الإدارة في سبيل ممارسة اختصاصاتها، والتعبير عن إرادتها الملزمة ابتغاء تحقيق المصلحة العامة، ومن ثَم يتعين على تلك القرارات الإدارية أن تتقيد بمبدأ المشروعية، وإلا كانت عُرضة للإلغاء من قِبل القضاء لعدم مشروعيتها، مع ما يترتب على ذلك من آثار.

وفي ضوء ما تقدم؛ جاءت هذه الدراسة لمعالجة الإشكالية المتمثلة في مدى مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة في سلطنة عمان، حيث تكمن أهمية هذه الدراسة في تحديد مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة، تزامنا مع توسع صلاحيات السلطات الإدارية، ثم عكس ذلك على الواقع القضائي في سلطنة عمان، كما تهدف الدراسة إلى بيان الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية، وأوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية التي تصلح أساسا للتعويض الإداري، وسلطة القاضي في تقدير ذلك التعويض، مستخدما الباحث المنهج التحليلي والوصفي والمقارن في سبيل معالجة الإشكالية المشار إليها، وتحقيق الأهداف المرجوة.

وقد خلصت الدراسة إلى أن القضاء في سلطنة عمان قد أقر مسؤولية جهة الإدارة عن القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة عنها، في حال ثبوت أركان تلك المسؤولية من خطأ وضرر وعلاقة السببية بينهما، مع مراعاة التمييز بين العيوب المؤثرة على مضمون القرار الإداري، والعيوب التي لا تؤثر على مضمونه؛ بحيث تكون جهة الإدارة مسؤولة في الحالة الأولى، بينما لا تكون كذلك في الحالة الثانية، وعليه يوصي الباحث بأنه يتعين على جهة الإدارة التمهل في إصدار القرارات الإدارية، والتأكد من مشروعيتها؛ لتجنب ثبوت مسؤوليتها الإدارية، فضلا عن ملاءمة إيجاد تنظيم تشريعي بشأن المسؤولية الإدارية، تزامنا مع تبلور واستقرار الفقه والقضاء الإداري على جملة من القواعد الأساسية لتلك المسؤولية.

الكلمات المفتاحية: المسؤولية الإدارية، التعويض، المشروعية.

The Liability of Administrative Authorities for Unlawful Administrative Decisions in Sultanate of Oman

(Analytical, Descriptive, and Comparative Study)

Prepared by the researcher: Asim Bin Saqer Bin Zayed AL- Busaidi.

Supervised by: Dr. Khalid Bin Abdullah Bin Khamis AL-khamisi.

Abstract:

Administrative decisions are considered one of the most important means employed by administrative authorities to exercise their competences and to express their binding will, aiming to achieve the public interest. Accordingly, these administrative decisions must comply with the principle of legality; otherwise, they are subject to annulment by the judiciary due to their unlawfulness, with all the legal consequences that follow.

In light of the above, this study addresses the issue of the extent of the liability of the administrative authority for unlawful administrative decisions in the Sultanate of Oman. The importance of this study lies in identifying the liability of the administrative authority in relation to unlawful decisions amidst the expansion of administrative powers under the umbrella of what is known as the "interventionist state." The study also examines the impact of this on the judicial reality in Oman. It aims to clarify the legal basis of administrative liability, the aspects of unlawfulness of administrative decisions that could serve as a basis for administrative compensation, and the role of the judiciary in assessing such compensation. The researcher employs an analytical, descriptive, and comparative approach to address the aforementioned problem and to achieve the study's objectives.

The study concludes that Omani courts have recognized the liability of administrative authorities for unlawful decisions issued by them, provided that the essential elements of liability — fault, damage, and causal relationship — are established. The court differentiates between defects affecting the substance of the administrative decision and those that do not; in the former case, the authority is liable, while in the latter, it is not. Based on this, the researcher recommends that administrative authorities should exercise caution when issuing decisions and thoroughly verify their lawfulness to avoid liability. Furthermore, it is appropriate to develop legislative regulations concerning administrative liability, in line with the evolving jurisprudence and judicial principles, which have established basic rules for such liability.

Keywords: administrative responsibility, compensation, legality.

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
قرار لجنة المناقشة	ب
إقرار الباحث	ج
الآية القرآنية	د
الإهداء	هـ
الشكر والتقدير	و
ملخص الرسالة باللغة العربية	ز
ملخص الرسالة باللغة الإنجليزية	ح
المقدمة	1
أهمية الدراسة	1
أهداف الدراسة	2
إشكالية الدراسة	2
حدود الدراسة	2
منهج الدراسة	3
الدراسات السابقة	3
خطة الدراسة	5
الفصل الأول: ماهية المسؤولية الإدارية وأركانها	6
المبحث الأول: مفهوم المسؤولية الإدارية وخصائصها	8
المطلب الأول: تعريف المسؤولية الإدارية	8
المطلب الثاني: خصائص المسؤولية الإدارية	15
المبحث الثاني: أركان المسؤولية الإدارية	17
المطلب الأول: ركن الخطأ	18
المطلب الثاني: ركن الضرر وركن العلاقة السببية	28
الفصل الثاني: أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية، والمسؤولية الإدارية المترتبة على ذلك	38

المبحث الأول: أسباب عدم مشروعية القرارات الإدارية	39
المطلب الأول: عدم مشروعية القرار الإداري من الناحية الشكلية	40
المطلب الثاني: عدم مشروعية القرار الإداري من الناحية الموضوعية	55
المبحث الثاني: أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية التي تصلح أساسا للتعويض كجزاء مترتب على المسؤولية الإدارية	63
المطلب الأول: عيوب القرارات الإدارية التي تصلح أساسا للتعويض	66
المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للتعويض في المسؤولية الإدارية وسلطة القاضي في تقديره	72
الخاتمة	83
النتائج	83
التوصيات	85
المصادر والمراجع	86

المقدمة

تُعدّ القرارات الإدارية من أهم الوسائل التي تستخدمها جهة الإدارة في ممارسة أعمالها، والتعبير عن إرادتها الملزِمة ابتغاء تحقيق المصلحة العامة، ومن ثَمَّ يتعين عليها مراعاة مبدأ المشروعية عند إصدارها للقرارات الإدارية، وإلا كانت عرضة للإلغاء من قبل القضاء، مع ما يترتب على ذلك من آثار.

إن القضاء الإداري ممثلا في قضائي: الإلغاء والتعويض، قد وُجد لضمان احترام مبدأ المشروعية بالنسبة لأعمال الإدارة، حيث يُعدّ هذا المبدأ من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة، والذي يقصد به خضوع جميع من في الدولة حكاما ومحكومين لسيادة القانون، وفي ضوء ذلك؛ تلتزم جهة الإدارة – بكونها جزءًا من الدولة – بضرورة تناغم قراراتها الإدارية مع صحيح حكم القانون، إلا أن جهة الإدارة قد تحيد عن مبدأ المشروعية، سواء بقصد أو عن طريق الخطأ، فتصطبغ قراراتها بعدم المشروعية، منتهكة حقوق وحريات ومصالح الأفراد؛ فتكون عرضة للإلغاء والتعويض عن الضرر المترتب على ذلك إن كان له مقتضى؛ وذلك تحت ظل ما يسمى بمسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة من ناحيتين: الأولى علمية، والثانية عملية، فمن الناحية العلمية جاءت هذه الدراسة لبيان مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة، تزامنا مع توسع صلاحيات السلطات الإدارية؛ وذلك لإيجاد نوع من التوازن بين مصلحتين متضادتين، تتمثل الأولى في مصلحة جهة الإدارة في ممارسة صلاحياتها من خلال إصدار القرارات الإدارية وتنفيذها، في حين تكمن المصلحة الثانية في حقوق الأفراد وحرياتهم؛ حيث يضمن هذا التوازن مساءلة جهة الإدارة عن أي قرار إداري غير مشروع ترتب بموجبه ضرر بالأفراد، كما تكمن أهمية هذه الدراسة في إثراء الحقل القانوني العماني بالمزيد من الدراسات المتعلقة بمسؤولية جهة الإدارة؛ لكونها مسؤولية حديثة النشأة.

أما الأهمية العملية لهذه الدراسة فتتمثل في الوقوف على التطبيقات القضائية في سلطنة عُمان حول مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها غير المشروعة، ومناقشتها، والتعريج على موقف المشرّع في سلطنة عمان من المسؤولية الإدارية.

أهداف الدراسة

1- إلقاء الضوء على ماهية المسؤولية الإدارية من حيث المفهوم والأنواع والخصائص.
2- التعرف على الأركان التي تقوم عليها المسؤولية الإدارية.
3- الاطلاع على التطبيقات القضائية في سلطنة عُمان حول مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة.
4- بيان أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية، والتعرف على ما يصلح منها أساسا للحكم بالتعويض.
5- التعرف على الأثر المترتب على المسؤولية الإدارية بالنسبة للقرارات الإدارية غير المشروعة.
6- بيان طبيعة التعويض في إطار المسؤولية الإدارية، وسلطة القاضي الإداري في تقديره.

إشكالية الدراسة

- ما مدى مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة في سلطنة عمان؟

ويتفرع عن ذلك مجموعة من التساؤلات، وهي:

1- ما مفهوم المسؤولية الإدارية؟ وما أنواعها؟
2- ما ي خصائص المسؤولية الإدارية؟
3- ما الأساس القانوني لقيام مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة؟
4- هل جميع أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية تصلح أساسا للتعويض؟
5- ما الأثر المترتب على المسؤولية الإدارية؟
6- هل يوجد تنظيم تشريعي في سلطنة عُمان بشأن المسؤولية الإدارية عن قراراتها الإدارية غير المشروعة؟
7- ما طبيعة التعويض الإداري؟ وما سلطة القضاء الإداري في تقدير التعويض لكل متضرر من قرار إداري غير مشروع؟

حدود الدراسة

تتعلق هذه الدراسة بمناقشة مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة من حيث المفهوم والخصائص والأركان، بالإضافة إلى أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية والتعويض المترتب على الضرر الناشئ عنها، وذلك في حدود التنظيم التشريعي والتطبيق القضائي في سلطنة عُمان، مع الاستئناس بتجارب بعض الدول المقارنة.

مناهج الدراسة

المناهج المتبَّعة في تقديم وكتابة هذه الدراسة المنهج التحليلي والمنهج الوصفي والمنهج المقارن، بحيث يقوم الباحث بالاطلاع على مختلف آراء الفقهاء والنصوص القانونية والأحكام القضائية حول مسؤولية جهة الإدارة، وتحليلها، ومقارنتها – كلما اقتضت الضرورة – مع التجارب الأخرى، بالإضافة إلى وصف الواقعين: التشريعي والقضائي في سلطنة عمان.

الدراسات السابقة

بالتأكيد لا تعتبر هذه الدراسة الأولى من نوعها في موضوع المسؤولية الإدارية؛ فقد تطرقت إليه مجموعة من الدراسات، والكتب، والبحوث، ومنها:

1- رسالة ماجستير بعنوان: مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي الناجم عن القرارات الإدارية غير المشروعة: دراسة مقارنة، للمؤلفة سارة عصام صائب الدباغ، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، المملكة الأردنية الهاشمية، 2022م.

تعالج هذه الدراسة الإشكالية المتمثلة في مناقشة الاختلاف في تقدير التعويض عن الضرر المعنوي الناتج عن القرارات الإدارية غير المشروعة، متخذة المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن في معالجة هذه الإشكالية، وتتمثل أهمية هذه الدراسة في التعرف على ما تناولته تشريعات الدول بشأن الضرر المعنوي بشكل خاص كأحد أركان المسؤولية الإدارية، وقد توصلت الباحثة إلى مجموعة من النتائج أهمها: أن تقدير التعويض عن الضرر المعنوي يجب أن يكون كافيا لجبر الضرر كاملا، وأن العبرة بالتقدير هو يوم صدور الحكم القضائي، وقد أوصت الباحثة بمجموعة من التعديلات التشريعية التي من شأنها إتاحة إمكانية رفع دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة بصفة أصلية أو تبعية أمام المحكمة الإدارية؛ بما يسهم في حفظ الحقوق والحريات العامة، وتسهيل إجراءات التقاضي.

وفي ضوء ما تقدم؛ سيسعى الباحث من خلال هذه الدراسة لاستعراض مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة بشكل كامل ومتكامل بما فيها ركن الضرر بنوعيه: المادي والمعنوي، دون الاقتصار على الضرر المعنوي فقط، بالإضافة إلى أن هذه الدراسة ستكون في ضوء التشريعات والقضاء في سلطنة عمان، وليس في المملكة الأردنية الهاشمية.

2- **رسالة ماجستير بعنوان: مسؤولية الإدارة عن أعمالها الإدارية المشروعة: دراسة مقارنة بين التشريع العماني والمصري، للمؤلف أنور الحضرمي، كلية الحقوق، جامعة السلطان قابوس، سلطنة عمان، 2022م.**

تعالج هذه الدراسة الإشكالية المتمثلة في بيان الأسس التي تقوم عليها المسؤولية الإدارية عن أعمالها الإدارية المشروعة ومدى تطبيق القضاءين في سلطنة عمان وجمهورية مصر العربية لهذه المسؤولية، كما تهدف إلى بيان الاختلاف الفقهي والقضائي بشأن المسؤولية الإدارية وموقف القضاءين – سالفَي الذكر – في ضوء التطورات القضائية المستمرة، وتتخذ هذه الدراسة المنهج التحليلي والمنهج المقارن بين سلطنة عمان وجمهورية مصر العربية؛ للوصول لأفضل النتائج والتوصيات المعالجة للإشكالية المشار إليها، ولعل أهم النتائج التي تم التوصل إليها تتمثل في أن القضاء الإداري في سلطنة عمان يأخذ بفكرة المسؤولية الإدارية عن أعمال الإدارة المشروعة في حالات محددة وضيقة، ومن ثَم يوصي الباحث القضاء في سلطنة عمان بتوسيع نطاق تلك المسؤولية بشكل أكثر جرأة؛ حفاظا على حقوق ومصالح الأفراد.

وعلى خلاف موضوع الدراسة آنفة الذكر، وفي إطار المسؤولية الإدارية، سيسعى الباحث في هذه الدراسة إلى معالجة الإشكالية المتمثلة في مدى مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة –وليست المشروعة–؛ لكون القرار الإداري من أكثر الوسائل القانونية استخداما من قبل جهة الإدارة، وهذا ما سنسلط عليه الضوء بنوع من التعمق في هذه الرسالة، كما سيسعى الباحث إلى استعراض مختلف التجارب المقارنة كلما اقتضى الأمر ذلك – وليست فقط تجربة جمهورية مصر العربية –؛ مما يجعل الدراسة أكثر إثراءً وتنوّعًا.

3- أطروحة دكتوراة بعنوان: مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية، للمؤلف إبراهيم خورشيد محمد المفرجي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2018م.

سلطت هذه الدراسة الضوء على الإشكالية المتمثلة في معرفة الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية الإدارية في القوانين المقارنة، وعلى الأخص القانون العراقي، وما القضاء المختص داخل الدولة بتقرير تلك المسؤولية، وتكمن أهمية الدراسة في معرفة متى يكون خروج جهة الإدارة عن مبدأ المشروعية جسيما يستلزم التعويض من عدمه، كما تم استخدام المنهج التحليلي والمنهج المقارن لمعالجة الإشكالية المشار إليها، وقد توصل الباحث إلى مجموعة من النتائج أهمها: أن مقومات ثبوت مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تكمن في: الخطأ، والسبب، والعلاقة السببية، وأن القضاء الإداري في العراق لم يُفصح عن مصطلحي الانعدام والبطلان بشكل صريح؛ حيث أشار ضمنًا

بعبارات تفيد الانعدام كعبارة "غير معتبر قانونا" أو "كأن لم يكن"، وقد أوصى المؤلف توصيات جمة أهمها: وضع تنظيم تشريعي بشأن المسؤولية الإدارية لتجنب الاجتهاد والتأويل، علاوة على ضرورة توسّع القضاء في العراق بنظر طلبات التعويض بصفة أصلية لا تبعية.

وعليه؛ سيسعى الباحث من خلال هذه الدراسة إلى استعراض مسؤولية جهة الإدارة في سلطنة عمان –وليس العراق – حصرا على القرارات الإدارية غير المشروعة، دون تلك القرارات المشروعة أو الأعمال المادية؛ وذلك للخروج بنتائج أكثر عمق ودقة، مستعرضا التنظيم التشريعي والتطبيق القضائي في سلطنة عمان، مع الاستئناس والمقارنة مع بعض التجارب المقارنة الأخرى، كما سيستخدم الباحث – بجانب المنهجين: التحليلي والمقارن– المنهج الوصفي لوصف الواقعين: التشريعي والقضائي في سلطنة عمان، وهو مالم يستخدمه مؤلف الدراسة المشار إليها.

خطة الدراسة

تتكون هذه الدراسة من فصلين وخاتمة، واقتضت هيكليته أن تكون على النحو الآتي:

- **الفصل الأول: ماهية المسؤولية الإدارية وأركانها.**
  - **المبحث الأول:** مفهوم المسؤولية الإدارية وخصائصها.
    - المطلب الأول: تعريف المسؤولية الإدارية.
    - المطلب الثاني: خصائص المسؤولية الإدارية.
  - **المبحث الثاني:** أركان المسؤولية الإدارية.
    - المطلب الأول: ركن الخطأ.
    - المطلب الثاني: ركن الضرر وركن العلاقة السببية.
- **الفصل الثاني: أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية، والمسؤولية الإدارية المترتبة على ذلك.**
  - **المبحث الأول:** أسباب عدم مشروعية القرارات الإدارية.
    - المطلب الأول: عدم مشروعية القرار الإداري من الناحية الشكلية.
    - المطلب الثاني: عدم مشروعية القرار الإداري من الناحية الموضوعية.
  - **المبحث الثاني:** أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية التي تصلح أساسا للتعويض كجزاء مترتب على المسؤولية الإدارية.
    - المطلب الأول: عيوب القرارات الإدارية التي تصلح أساسا للتعويض.
    - المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للتعويض في المسؤولية الإدارية وسلطة القاضي في تقديره.

الفصل الأول
ماهية المسؤولية الإدارية وأركانها

لقد مرت المسؤولية الإدارية بتطورات مستمرة ومتباينة، إذ لم تأتِ تلك المسؤولية بشكل مُطلَق مرة واحدة، بل تبلورت بشكل متدرج؛ حيث كانت الدولة قديما غير مسؤولة عن أعمالها على جميع الأصعدة، على سندٍ من الاعتقاد بأن الحكام يُنزَلون منزلة الآلهة، وأن الملك لا يخطئ أبدا؛ فلهم سلطات مطلقة دون قيود، ولهم مكانة تعلو الجميع؛ الأمر الذي أدى إلى استعباد الأفراد، وتجريدهم من حقوقهم وحرياتهم الأساسية[1].

وبعد عقود من الزمن، بدأت الشعوب تتخلص من العبودية وتقديس وتنزيه الملوك، حيث بدأت المسؤولية الإدارية تتبلور في بعض دول أوروبا الغربية، وتحديدا في بريطانيا بعد إصدار العهد الأعظم (الماجناكارتا) عام 1215م، ليكون شرارة تكريس مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها، حيث نص العهد الأعظم في المادة (40) منه على أنه: "لنرفض أو نتعصب أو نتساهل في تطبيق القانون وإيفاء العدالة"[2].

عقب ذلك وفي عام 1920م تم إنشاء لجنة قانونية في بريطانيا تختص في بحث مسؤولية الإدارة عن الأعمال التي يقوم بها الموظفون، وقد أسهمت هذه اللجنة في إصدار قانون بشأن الإجراءات المتعلقة بالملكيات، والذي عُمل به اعتبارا من عام 1948م؛ وبذلك تقررت مسؤولية الإدارة عن أعمالها بشكل قانوني وصريح[3].

تلا ذلك تقرير المسؤولية الإدارية في فرنسا بشكل رسمي في تاريخ 5 من يوليو 1970م بصدور قانون نُصَّ فيه على مسؤولية جهة الإدارة عن أعمالها التي تزاولها، وفي العام ذاته صدر قانون المرافعات الفرنسي، وتحديدا في 5 من ديسمبر 1970م، والذي أكد في المادة (505) منه على أن الدولة مسؤولة عن أخطائها المرتكبة في المرافق العامة، وعلى الأخص الأخطاء الجسيمة[4]، وبذلك

---

[1] عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية: دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998م، ص 34.

[2] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 41.

[3] قيس رمضان، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة: دراسة مقارنة ما بين القانونين الكويتي والأردني، رسالة ماجستير، 2018م، جامعة آل البيت، المفرق، ص 12- 13.

[4] قيس رمضان، المرجع السابق، ص 13- 14.

اقترب غروب شمس عدم مسؤولية جهة الإدارة، وبدأت شمس مسؤولية جهة الإدارة تشرق ويتوهج نورها يوم بعد يوم.

إن الحديث عن مفهوم المسؤولية الإدارية يقتضي – بداءة – بيان صور الأعمال التي تمارسها جهة الإدارة، حيث تنقسم أعمال الإدارة إلى نوعين، وذلك وفقا للآتي:

1- **الأعمال القانونية:** وهي تلك الأعمال التي تقوم بها الجهات الإدارية بقصد إحداث أثر قانوني محدد، سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو حتى إلغائه[1]، ويمكن لجهة الإدارة مباشرة تلك الأعمال من خلال وسيلتين: الأولى تتمثل في القرار الإداري[2]، والثانية تتمثل في العقود الإدارية[3].

---

[1] أبو بكر الزهيري، مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة والتعويض عنها بالتطبيق على القانون والقضاء البحريني، مجلة مصر المعاصرة، المجلد (114)، العدد (551)، 2023م، ص 195.

[2] إن وزارة العدل والشؤون القانونية – باعتبارها الجهة المنوط بها إصدار الفتاوى وإبداء الرأي القانوني في سلطنة عمان وفقا للمرسوم السلطاني رقم 88/ 2020 بدمج وزارة العدل ووزارة الشؤون القانونية في وزارة واحدة تسمى وزارة العدل والشؤون القانونية وتحديد اختصاصاتها واعتماد هيكلها التنظيمي- تُعرِّف القرار الإداري بأنه: " إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إحداث أثر قانوني معين إنشاءً أو تعديلا أو إلغاءً، متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة". للمزيد أنظر: المبدأ (21)، الفتوى القانونية رقم (222764674) المؤرخة في 27/ 6/ 2022م، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن وزارة العدل والشؤون القانونية لعام 2022م، الكتاب السابع والعشرون، وزارة العدل والشؤون القانونية، سلطنة عمان، 2023م، ص 180.

كما يُعرَّف القرار الإداري بأنه إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزِمة – بما لها من سلطة إدارية بمقتضى القوانين واللوائح – لإحداث أثر قانوني محدَّد، سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء؛ من أجل تحقيق مصلحة عامة. للمزيد أنظر: دانا شريف، مسئولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة والمشروعة: دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2017م، ص 30.

[3] "العقد الإداري هو ذلك العقد الذي يبرمه شخص من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره، وتظهر من خلاله نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام؛ وذلك بتضمين ذلك العقد شرطا أو أكثر من الشروط غير المألوفة في مجال عقود القانون الخاص". للمزيد أنظر: حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في دعوى البطلان رقم (773) لسنة (14)، بجلسة 10/ 11/ 2014م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاما، المكتب الفني، الطبعة الأولى، 2018م، ص 380.

2- الأعمال المادية: وهي تلك الأعمال التي تباشرها جهة الإدارة وهي بصدد القيام بوظائفها في إطار اختصاصها دون أن تتجه إرادتها إلى إحداث أثر قانوني محدد، كأعمال شق الطرق، أو هدم عقار، أو ترميم مبنى تراثي[1].

وبناء على ما تقدم؛ سيسلط الباحث الضوء في هذا الفصل على مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة، من حيث بيان مفهوم المسؤولية الإدارية وخصائصها في المبحث الأول، بالإضافة إلى الأساس القانوني الذي تقوم عليه تلك المسؤولية في المبحث الثاني.

المبحث الأول
مفهوم المسؤولية الإدارية وخصائصها

يُعدّ التنظيم القانوني للمسؤولية الإدارية عن قراراتها الإدارية غير المشروعة بأنه تنظيم قانوني قضائي حديث النشأة؛ إذ يقوم على تحقيق التوازن بين المصلحة العامة لجهة الإدارة والمصلحة الخاصة للأفراد، وعليه فإن دراسة هذا التنظيم يقتضي – بداءة – بيان مفهوم المسؤولية الإدارية، وخصائصها التي تميزها عن غيرها من المسؤوليات، وذلك وفقا للمطلبين الآتيين:

المطلب الأول: تعريف المسؤولية الإدارية

إن المسؤولية في الحقل القانوني يختلف مضمونها باختلاف القانون الذي تطبق في إطاره، فمثلا في القانون المدني تسمى المسؤولية المدنية[2]، أما في القانون الجزائي فتسمى المسؤولية

---

[1] حمود المحرزي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، 2016م، جامعة جرش، جرش، ص 8.

[2] تفرّق محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان بين المسؤولية الإدارية والمسؤولية المدنية بقولها أن: "المسؤولية الإدارية وإن كانت تقوم على ذات عناصر المسؤولية المدنية من خطأ وضرر وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، إلا أنه في نطاق المسؤولية الإدارية القائمة على الخطأ (في مجال التعويض عن القرارات الإدارية الخاطئة)؛ فإن ركن الخطأ فيها يتم استظهاره من وجود قرار إداري معيب ألحق ضررا بالغير، وقامت علاقة السببية بين الخطأ والضرر" للمزيد أنظر: حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (960) لسنة (14)، بجلسة 15/ 12/ 2014م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص541.

الجزائية[1]، وفي القانون الدولي تسمى المسؤولية الدولية[2]، وكذا هو الحال في القانون الإداري تُوجد المسؤولية الإدارية، وجميع هذه المسؤوليات تختلف من حيث طبيعتها وآثارها والأشخاص التي تستهدفهم بالحماية أو الذين يكونون سببًا في نشوئها؛ فتستهدفهم بالمسؤولية أيًّا كانت طبيعتها.

أولا: تعريف المسؤولية الإدارية لغة

مصطلح المسؤولية في اللغة مشتق من الفعل سأل، ويسأل سؤالا، وسألته عن شيء بمعنى استعملته واستخبرته به، والسائل هو الطالب[3]، وتأتي كلمة "سأل" في اللغة العربية على معانٍ عدة، فتأتي على معنى الاستفهام والسؤال [4]، وقد ورد هذا المعنى في القرآن الكريم في قوله تعالى: {يَسۡـَٔلُونَكَ عَنِ ٱلۡخَمۡرِ وَٱلۡمَيۡسِرِۖ}[5]، وقوله تعالى: {أَمۡ تُرِيدُونَ أَن تَسۡـَٔلُواْ رَسُولَكُمۡ كَمَا سُئِلَ مُوسَىٰ مِن قَبۡلُۗ}[6]، وقوله تعالى: {وَيَسۡـَٔلُونَكَ مَاذَا يُنفِقُونَۖ}[7].

---

[1] تفرّق وزارة العدل والشؤون القانونية في سلطنة عمان بين المسؤولية الجزائية والمسؤولية المدنية، في أحد الفتاوى القانونية الصادرة عنها والتي تنص على أنه: "إذا كان يجمع بين المسؤولية الجزائية عن الفعل غير العمدي والمسؤولية المدنية عنه وجوب وقوع خطأ وضرر وعلاقة سببية بين الخطأ والضرر؛ فإن ركن الخطأ في المسؤولية الجزائية يتحقق بعمل يكون مجرَّما طبقا لأحكام القانون الجزائي، أما في المسؤولية المدنية فإن الأعمال التي تشكل ركن الخطأ لا تقع تحت حصر، أيضا معيار علاقة السببية مختلف في المسؤوليتين، فهي تتوافر في المسؤولية الجزائية إذا كانت النتائج المترتبة على الخطأ من النتائج المألوفة للفعل، والتي لا بد لمرتكبه أن يتوقعها وفقا للمجرى العادي للأمور وأن تتخذ الحيطة والحذر لتفادي تلك النتائج، بينما علاقة السببية في المسؤولية المدنية مفترضة، كما أن هناك فارقًا جوهريًّا بين المسؤوليتين؛ إذ بينما يطالب المضرور في المسؤولية المدنية بتوقيع الجزاء (التعويض) فإن الذي يطالب بالجزاء (توقيع العقوبة) في المسؤولية الجزائية هو الادعاء العام". للمزيد أنظر: المبدأ (38)، الفتوى القانونية رقم: (و ش ق/ م و/ 10/ 1/ 881/ 98) المؤرخة في 18/ 7/ 1998م، المبادئ القانونية في فتاوى الشؤون القانونية لعام 1998، الكتاب الثالث، وزارة العدل والشؤون القانونية، سلطنة عمان، 1999م، ص 117.

[2] يُقصد بالمسؤولية الدولية: " الجزاء الذي يرتبه القانون الدولي العام على مخالفة أحكامه أو التزاماته بواسطة أحد أشخاص القانون الدولي لإصلاح ما ترتب عليها من أضرار". أنظر: حيدر شنيني، المسؤولية الدولية مفهومها وطبيعتها: دراسة مقارنة، مجلة العدل، العدد (55)، 2019م، ص 139.

[3] قيس رمضان، مرجع سابق، ص 15.

[4] محمد حلاوي، محمد سويد، محمود بزي، مريم سعد، معجم الوسيط (معجم عربي– عربي)، منشورات الرحيق، بيروت، الطبعة الأولى، 2011م، ص 303.

[5] الآية رقم (219)، سورة البقرة.

[6] الآية رقم (108)، سورة البقرة.

[7] الآية رقم (219)، سورة البقرة.

كما ترِد كلمة سأل في اللغة بمعنى آخر غير الاستفهام؛ فقد تعني المؤاخذة أو التبعية (المسؤولية) وهي ما يكون الشخص مطالَبا به نتيجة أمور وتصرفات قام بها[1]؛ حيث يقول الله تعالى: {وَقِفُوهُمْۖ إِنَّهُم مَّسْؤُولُونَ}[2]، وقوله سبحانه: {فَوَرَبِّكَ لَنَسْـَٔلَنَّهُمْ أَجْمَعِينَ}[3].

إن المعنى اللغوي الذي يعني الدراسة في هذا المقام بشأن مصطلح "المسؤولية" هو المعنى الأخير، الذي يفيد معنى المؤاخذة والتبعية.

أما مصطلح "الإدارة" فإنه يعني "السلطة المنوط بها السير على تطبيق القوانين وسير المصالح العامة؛ وفقا للقواعد المستمدة من سلطة الحكومة ..."[4].

ثانيا: تعريف المسؤولية الإدارية اصطلاحا

تُعرَّف "المسؤولية" بشكل عام في القانون بأنها "الموجب الذي يتحمله الشخص نتيجة لأفعاله أو لأفعال الآخرين المسؤول عنهم أو الأشياء التي يملكها أو يستعملها"[5]، كما يعرّفها البعض الآخر بأنها "من مصادر الموجبات، وتترتب عند توفر شروط نص عليها القانون، وتلزم من تقع عليه بإزالة الضرر الواقع على الغير إما بفعله الشخصي، أو بسببه، أو بفعل غيره، أو بسبب الأشياء التي تكون تحت حراسته"[6].

وباطلاع الباحث على مختلف المصادر؛ يجد العديد من التعريفات الاصطلاحية للمسؤولية الإدارية، إلا أن جميعها تشترك في ركيزة جوهرية واحدة تتمثل في إلزام جهة الإدارة بإصلاح الضرر الناتج عن عملها.

---

(1) لويس معلوف، المنجد في اللغة والإعلام، دار المشرق، بيروت، الطبعة 33، 1992م، ص 345.

(2) الآية رقم (24)، سورة الصافات.

(3) الآية رقم (92)، سورة الحجر.

(4) أحمد بدوي، معجم المصطلحات القانونية فرنسي- إنجليزي- عربي، دار الكتاب المصري، القاهرة، دار الكتاب اللبناني، بيروت، الطبعة الثانية، 2003م، ص 23.

(5) روحي البعلبكي، صلاح مطر، موريس نخلة، القاموس القانوني الثلاثي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2002م، ص 1521.

(6) أحمد بدوي، مرجع السابق، ص 23.

حيث تعرَّف المسؤولية الإدارية بأنها "حالة قانونية تضع الدولة أو المؤسسات العامة في الدولة ملتزمة بدفع التعويض عن الأضرار التي تتسبب للغير، من جراء أفعال مشروعة أو غير مشروعة على أساس الخطأ الإداري، أو على أساس نظرية المخاطر"[1].

كما تعرَّف بأنها: التزام الدولة بتعويض كل فرد يصيبه ضرر نتيجة لنشاط الإدارة، سواء كان المضرور شخصا طبيعيًّا أو معنويًّا، وسواء أكان نشاط جهة الإدارة قرارا إداريًّا أو عملا ماديًّا مشروعا أو غير مشروع[2].

كما تعرَّف أيضا بأنها نظام قانوني تلتزم بمقتضاه جهة الإدارة بتعويض من يصيبه ضرر، نتيجة ممارسة جهة الإدارة نشاطاتها؛ وفقا لأحكام المسؤولية الإدارية[3].

ويعرِّفها بعض الفقهاء بأنها "الالتزام النهائي من جانب الدولة بتعويض الضرر الناشئ عن الخطأ المنسوب إلى أحد أشخاصها الاعتبارية، أو الناجم عن نشاطها المشروع، متى ارتبط هذا الخطأ أو ذلك النشاط بعلاقة سببية قائمة"[4].

إضافة إلى ما سبق فإن القضاء لم يغفل عن تعريف المسؤولية الإدارية، فقد استقرت محكمة العدل العليا الأردنية على أن المسؤولية الإدارية هي حالة تلتزم فيها الدولة بدفع التعويض عن الأضرار الناجمة عن وجود خطأ أو فعل ضار في أعمالها الإدارية[5].

كما يمكن القول بأن محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان قد عرّفت ضمنا المسؤولية الإدارية بقولها: "من المستقر عليه فقها وقضاء أن أساس مسؤولية الإدارة عن القرارات التي

---

(1) قيس رمضان، مرجع سابق، ص 16.

(2) رأفت الخوالدة، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروع: دراسة مقارنة وتطبيقية في الأردن، رسالة ماجستير، 2015م، كلية الحقوق، جامعة مؤتة، الأردن، ص 19.

(3) إبراهيم المفرجي، مسئولية الإدارة عن قراراتها الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2018م، ص 49.

(4) محمد عبد المنعم، مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في القانون الفرنسي والمصري، أطروحة دكتوراة، 1995م، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ص 75.

(5) قيس رمضان، مرجع سابق، ص 17.

تصدرها هو ثبوت خطأ من جانبها، يترتب عليه ضرر بالغير، وأن تقوم علاقة السببية بين ذلك الخطأ والضرر الذي أصاب الغير، فيتعين للحكم بالتعويض إثبات أركان هذه المسؤولية"[1].

وبالبناء على جميع ما تقدم، ولما كان تعريف الشيء يجب أن يكون جامعا مانعا له؛ يمكن للباحث تعريف المسؤولية الإدارية على أنها التزام الدولة ممثَّلة في جهة الإدارة بالتعويض عن أي عمل يصدر من جانبها، سواء أكان مشروعا أو غير مشروع، وترتب عليه ضرر بالغير، وثبتت العلاقة السببية بين ذلك الفعل وذلك الضرر.

ثالثا: أنواع المسؤولية الإدارية

بعد أن تناول الباحث مفهوم المسؤولية الإدارية، يمكن القول بأن أهم ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري إلزام جهة الإدارة بتعويض المتضرر من أعمالها بعد توفر الشروط المحددة، وسواء أكانت تلك الأعمال مشروعة أو غير مشروعة، حيث ظهر نوعان من المسؤولية الإدارية هما: مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ (أعمال الإدارة غير المشروعة)، والمسؤولية الإدارية دون خطأ، وبيانهما بشيء من التفصيل في الآتي:

1- المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

تُعدّ هذه المسؤولية هي أول نوع ظهر من أنواع المسؤولية الإدارية، والتي تتلخص في مسؤولية جهة الإدارة عن أعمال موظفيها غير المشروعة، سواء أكانت أعمالًا قانونية أو أعمالًا مادية، ومن ثم التزامها بتعويض الفرد المتضرر على أساس الخطأ الذي يُعدّ سببا مباشرا يرتكن إليه المتضرر جراء مطالبته بالتعويض أمام المحكمة[2].

لقد استقر الفقه والقضاء على هذا النوع من المسؤولية تناغما مع القاعدة الشهيرة القاضية بأن كل إضرار بالغير يلزم فاعله بالتعويض، فنجد أن محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في سلطنة عمان تؤكد على أن المسؤولية الإدارية تقوم على أركان ثلاثة هي: الخطأ، والضرر، والعلاقة السببية، فقد قررت المحكمة في أحد أحكامها على أن: "مناط مسؤولية الإدارة عن الأعمال التي تصدر عنها هو قيام خطأ من جانبها بأن يكون تصرفها غير مشروع

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في الاستئناف رقم (55) لسنة (7)، بجلسة 24/ 6/ 2007م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 561.

[2] حمود المحرزي، مرجع سابق، ص 23- 24.

لعدم استناده لنص يبيحه أو أن يشوب تسييرها للمرفق العام خلل أو إفراط في استعمال السلطة، وأن يحيق بصاحب الشأن ضرر، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر"[1].

كما أن محكمة العدل العليا في المملكة الأردنية الهاشمية قد سارت على ذات النهج بقولها: "وحيث أن الفقه والقضاء قد استقرا على أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانبها، يترتب عليه ضرر لصاحب الشأن وتقوم علاقة السببية بين هذا الخطأ وذلك الضرر"[2].

2- المسؤولية الإدارية دون خطأ

وفقا لما سبق بيانه؛ فإن الأصل العام في المسؤولية الإدارية أنها تقوم على أساس الخطأ، أي وجود عمل خاطئ من قبل جهة الإدارة، إلا أنه وُجد أساس آخر تكميلي -على سبيل الاستثناء- بأن تكون جهة الإدارة مسؤولة حتى في حالة عدم الخطأ[3]، والسبب في ذلك ما تقتضيه العدالة من جبر للأضرار التي تلحق بالأفراد نتيجة لأعمال الإدارة المشروعة، ومثال ذلك: قيام جهة الإدارة بشق الطرق الذي قد ينتج عنه ضرر للعقارات والمزارع المجاورة بسبب أعمال الحفر والغبار المتطاير، فبالرغم من مشروعية العمل الإداري، إلا أنه ألحق ضررا بالغير يستوجب التعويض[4].

ويرى الباحث أن المسؤولية الإدارية دون خطأ ليست من القواعد العامة المستقر عليها والتي يتوسع في تفسيرها، بل إنها استثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره؛ حيث أسهم القضاء الإداري في تقريرها في حالات محددة واستثنائية في القدر الذي تقتضيه العدالة، حيث أُطلق عليها اسم المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر.

وباستقراء الباحث لأحكام القضاء الإداري في سلطنة عمان، يجد بأنه قد أخذ بمسؤولية جهة الإدارة دون خطأ في أحكام كثيرة، أحدها حكم محكمة القضاء الإداري -آنذاك- بأن: "مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تصدرها إنما تنعقد على أساس قيام خطأ من جانبها، بأن يكون القرار الإداري غير مشروع لعيب من عيوب عدم المشروعية، وأن يلحق

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في الاستئناف رقم (560) لسنة (12)، بجلسة 19/ 2/ 2013م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 541.

[2] حمود المحرزي، مرجع سابق، ص 24. نقلا عن: مجلة نقابة المحامين، 7/ 9/ 1995م، ص 9.

[3] رحاب الشبلي، مسؤولية الإدارة العامة بلا خطأ، أطروحة دكتوراة، 2005م، جامعة عمّان العربية، الأردن، ص 63.

[4] حمود المحرزي، مرجع سابق، ص 25.

بصاحب الشأن ضرر، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر، إلا أن اجتهاد القضاء إنما ينصرف كذلك إلى إقرار مسؤولية الإدارة ولو بدون خطأ عن كل ما يلحقه نشاطها في سبيل تحقيق المصلحة العامة من ضرر للأفراد، على نحو يؤمِّن لهم تعويضا عادلا ينأى عن الغبن والإثراء بلا سبب، ويكرس مقتضيات القاعدة الأصولية في فقهنا الإسلامي بأن (لا ضرر ولا ضرار)"[1].

ويرى الباحث بأن القضاء الإداري في سلطنة عمان كان موفَّقًا في التوسع آخذا بمسؤولية جهة الإدارة دون خطأ، فبجانب انسجامها مع القاعدة الأصولية بأنه "لا ضرر ولا ضرار"، وأن "كل إضرار بالغير يلزم فاعله بالتعويض"، يجد الباحث أن التشريعات في سلطنة عمان قد سارت في النهج ذاته خاصة في المسؤولية التقصيرية باعتبارها الشريعة العامة في هذا الشأن، وهذا ما قرره البند (1) من المادة (176) من قانون المعاملات المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 29/ 2013 بأنه: "١ – كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو كان غير مميز بالتعويض"[2]، ومفاد ذلك بأن المشرّع قد وضع معيارا واضحا للتعويض وهو الضرر، وليس الخطأ، ولو أراد المشرّع النص على الخطأ لما أعوزه النص، بحيث متى ما ثبت الضرر وُجد التعويض اللازم لجبره، بغض النظر عن مدى مشروعية الفعل المنشأ للضرر، ويشيد الباحث بما سار عليه المشرّع؛ إذ أن ذلك ما تقتضيه العدالة والقواعد العامة القاضية بأنه لا ضرر ولا ضرار، وفي هذا السياق، يؤكد القضاء الإداري بشأن التعويض في إطار المسؤولية الإدارية بأنه: "يشترط للقضاء بالتعويض أن يكون الضرر محقق الوقوع، وعلى صاحب الشأن أن يقيم بكافة طرق الإثبات الدليل على ما حاق به من ضرر بكافة عناصره وأنواعه، وللمحكمة وهي تقدر قيمة التعويض أن تزن بميزان القانون ما يقدم لها من أدلة على قيام الضرر وتعدد عناصره؛ ليكون عندها الحكم الذي تصدره محيطا بكافة عناصر الضرر الناتج عن خطأ المدعى عليه، شاملا ما لحق المضرور من خسارة، وما فاته من كسب"[3].

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (603) لسنة (12)، بجلسة 22/ 1/ 2013م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 546.

[2] قانون المعاملات المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 29/ 2013، العدد (1012) من الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ 12/ 5/ 2013م.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (560) لسنة (12)، بجلسة 19/ 2/ 2013م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 570.

المطلب الثاني: خصائص المسؤولية الإدارية

بعد أن تم استعراض مفهوم المسؤولية الإدارية، يجد الباحث بأن المسؤولية الإدارية تتفرد بمجموعة من السمات والخصائص التي تتميز بها عن غيرها من المسؤوليات التي تخرج عن إطار القانون الإداري؛ حيث يتفرد القانون الإداري عن غيره من فروع القانون بمجموعة من الخصائص كالطابع الإنشائي والاجتهادي؛ إذ جاء مستقلا عن القانون المدني، وموازنا بين كل من: امتيازات جهة الإدارة، وحقوق وحريات الأفراد.

وفي هذا الجانب، أدى مجلس الدولة الفرنسي الدور المحوري الأسبق في ترسيخ المبادئ الخاصة للمسؤولية الإدارية، بعيدا عن غيرها من مسؤوليات فروع القانون الأخرى، وذلك حينما بدأ مجلس الدولة الفرنسي في معارضة أحكام المحاكم العادية، وعلى رأسها محكمة النقض التي كانت تميل كثيرا لتطبيق قواعد المسؤولية المدنية على جهة الإدارة؛ حيث كانت تطبق أحكام المادة (1348) من القانون المدني الفرنسي المنظمة لقواعد المسؤولية المدنية على مسؤولية جهة الإدارة، ومن الأحكام الشهيرة التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي معارضا موقف محكمة النقض حكمه الشهير في قضية روتشيلد "rotchild" في جلسة 16 من ديسمبر 1855م، ولقد استمر هذا التعارض بين جهتي القضاء في فرنسا في تطبيق قواعد المسؤولية إلى أن تدخلت محكمة التنازع لتضع حدا لهذا التعارض، بأن تبنت موقف مجلس الدولة الفرنسي، وذلك في حكمها الشهير في قضية بلانكو "BLANCO" في تاريخ 8 من فبراير 1873م، إذ تبنّت محكمة التنازع ذات الألفاظ التي استعملها مجلس الدولة الفرنسي في حكم روتشيلد "ROTCHILD" المذكور[1]، حيث أكدت صراحة على أن: "..... مسئولية الإدارة عن الأضرار التي تلحق الأفراد بسبب تصرفات الأشخاص الذين تستخدمهم في المرافق العامة، لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقررها القانون المدني للعلاقات فيما بين الأفراد، وهذه المسئولية ليست بالعامة ولا المطلقة، بل لها قواعدها الخاصة التي تتنوع وفقا لحاجات المرفق، وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة"[2]، وقد كان لهذا التفرد – آنف الذكر– أثره المباشر في اكتساء المسؤولية الإدارية بمجموعة من الخصائص وهي:

---

[1] عبد اللطيف ماضي، مسئولية الدولة عن أعمال وقرارات موظفيها: دراسة مقارنة في القانونين الليبي والمصري، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2018م، ص 26.

[2] إبراهيم المفرجي، مرجع سابق، ص 49.

أولا: المسؤولية الإدارية مسؤولية قانونية

ويقصد بقانونية المسؤولية الإدارية بأنه يشترط لقيامها توفر شروط المسؤولية القانونية بشكل عام، والمتمثلة في الخطأ والضرر والعلاقة السببية – والتي سيتم بيانها تفصيلا في المبحث الثاني–، وعليه فإن هذه الخاصية تقتضي اختلاف جهة الإدارة مُصدرة الخطأ عن الشخص المضرور، سواء أكان شخصا طبيعيا أم اعتباريا، مع ضرورة توفر علاقة سببية بين ذلك الخطأ والضرر، كما يتطلب فيها تحمل تلك الجهة الإدارية دفع مبلغ التعويض المحدد بشكل نهائي للمضرور من الخزانة العامة للدولة [1].

ثانيا: المسؤولية الإدارية مسؤولية غير مباشرة

يفرق الفقه القانوني بين نوعين من المسؤولية القانونية، فقد تكون مسؤولية قانونية مباشرة كقيام شخص بأفعال تضر الطرف الآخر مباشرة، كما قد تكون مسؤولية قانونية غير مباشرة، وهي تلك المسؤولية المترتبة بناء على فعل الغير مثل: مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، ومسؤولية جهة الإدارة عن أعمال موظفيها[2]، فجهة الإدارة بكونها شخصا اعتباريا تمارس أعمالها بواسطة أشخاص طبيعيين وهم الموظفون؛ ومن ثم فإن مسؤولية جهة الإدارة بدفع التعويض جبرا للضرر الناتج عن قيام رئيس جهة الإدارة بإصدار قرار إداري غير مشروع مسببا ضررا لشخص آخر تُعدّ مسؤولية غير مباشرة؛ إذ أن جهة الإدارة تكون مسؤولة بشكل غير مباشر عن الأعمال التي يقوم بها رئيسها[3].

ثالثا: المسؤولية الإدارية مسؤولية ذات طابع قضائي مرن ومتطور

يتميز القضاء الإداري بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي كما هو الحال في القضاء العادي الذي يستمد أحكامه من النصوص التشريعية، بل يُعدّ – كذلك – بأنه قضاء إنشائي متطور؛ حيث يبتكر الحلول القضائية المناسبة للعلاقات القانونية التي تنشأ بين جهة الإدارة والأفراد، ولما كانت المسؤولية الإدارية إحدى نظريات القانون الإداري؛ فإنها تكتسي ما يكتسيه هذا القانون من خصائص تتمثل في المرونة والتطور [4].

---

[1] أحمد طوطح، المسؤولية الإدارية للمرافق العامة عن أخطاء موظفيها في التشريع الفلسطيني: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، 2016م، الجامعة الإسلامية، غزة، ص 64.

[2] عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 34.

[3] قيس رمضان، مرجع سابق، ص 18.

[4] عبد اللطيف ماضي، مرجع سابق، ص 31– 32.

رابعا: المسؤولية الإدارية مسؤولية مستقلة

تُعدّ المسؤولية الإدارية بأنها مسؤولية الدولة عن الأعمال الإدارية أو التنفيذية، أي أنها مسؤولية عامة للوزارات والهيئات أو أي مرافق إدارية تعمل على تحقيق المصلحة العامة وخدمة المجتمع، وفقا لما يسنده القانون من اختصاصات لهذه الجهات الإدارية ملتزمة بمبدأ المشروعية؛ مما يؤدي إلى اكتساء المسؤولية الإدارية بالرداء القانوني الخاص بها، فهي تتميز بالواقعية والتطور والمرونة السريعة؛ وذلك لارتباطها بالإدارة العامة للدولة التي تقدِّر الأمور بقدرها، من حيث الظروف والشروط، وفقا للمعطيات والوقائع والأحوال المعروضة، إذ تستقل الجهات الإدارية بالخضوع لتلك المسؤولية، وتلتزم بقواعد القانون الإداري، وتَفصل فيها محاكم القضاء الإداري بعيدا عن محاكم الدولة الأخرى[1].

المبحث الثاني
أركان المسؤولية الإدارية

بعد أن تم بيان مفهوم المسؤولية الإدارية وخصائصها، يتبين بأن الأصل العام في تلك المسؤولية أنها تقوم على فكرة الخطأ الإداري، بمعنى أن الشرارة الأولى لثبوت المسؤولية الإدارية هي قيام جهة الإدارة بتصرف خاطئ يترتب عليه ضررا بالغير، سواء أكان عملا ماديا أو تصرفا قانونيا يتأرجح بين العقد الإداري أو القرار الإداري[2]، وهذا الأخير هو محور حديث الباحث في هذه الدراسة.

إن محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان تفرّق بين كل من: المسؤولية الإدارية والمسؤولية المدنية في التعويض، حيث تشير إلى أن: "المسؤولية الإدارية وإن كانت تقوم على ذات عناصر المسؤولية المدنية من خطأ وضرر وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، إلا أنه في نطاق المسؤولية الإدارية القائمة على الخطأ (في مجال التعويض عن القرارات الإدارية الخاطئة)؛ فإن ركن الخطأ فيها يتم استظهاره من وجود قرار إداري معيب ألحق ضررا بالغير، وقامت علاقة السببية بين الخطأ والضرر"[3]، ولما كانت المسؤولية التقصيرية في القانون المدني تُعدّ الشريعة العامة في الحقل

---

[1] حمود المحرزي، مرجع سابق، ص 28.

[2] حمود المحرزي، المرجع السابق، ص 29.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (960) لسنة (14)، بجلسة 15/ 12/ 2014م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 541.

القانوني لكل ما يتعلق بالتعويض عن الأخطاء، فإن المسؤولية الإدارية لم تَجِد كثيرا عن المسؤولية التقصيرية، إذ اتفقتا على أركان ثبوت مسؤولية كل منهما[1]، بحيث يُشترط توفر ثلاثة أركان لتحقق المسؤولية الإدارية، وهي:

1- ركن الخطأ الصادر من جهة الإدارة.
2- ركن الضرر الذي يلحق بالشخص الطبيعي أو المعنوي.
3- ركن العلاقة السببية بين الخطأ والضرر.

وتؤكد محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في سلطنة عمان على الأركان الثلاثة -آنفة الذكر- بقولها إن: "مناط مسؤولية الإدارة عن التعويض عن القرارات التي تصدرها هو توافر أركان هذه المسؤولية المستقَر عليها فقها وقضاء، والمتمثلة في حدوث خطأ من جانب الإدارة، يؤدي إلى أن يلحق ضررا بالغير، وأن تقوم علاقة السببية بين ذلك الخطأ والضرر الذي أصاب الغير ..."[2].

وكذلك قولها بأن: "مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية الصادرة عنها تقوم على توفر أركان ثلاثة، وهي: الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية بينهما، وذلك بأن يكون القرار قد شابه عيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها في قانون محكمة القضاء الإداري، وأن يترتب على هذا الخطأ ضرر يلحق بصاحب الشأن، وأن تقوم علاقة سببية بين هذا الخطأ وذلك الضرر، فإذا تخلف ركن من هذه الأركان انتهت المسئولية الإدارية ..."[3].

وعليه؛ يسعى الباحث في المطلبين القادمين إلى بيان هذه الأركان الثلاثة بشيء من التفصيل، وذلك وفقا للآتي:

المطلب الأول: ركن الخطأ

يُعدّ الخطأ هو الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية الإدارية؛ حيث تؤكد محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في سلطنة عمان على ذلك في أحد أحكامها الذي نص على: "إن المحكمة وقد انتهت إلى مشروعية القرار المطعون فيه، فمن ثم ينتفي ركن الخطأ الذي هو أساس مسؤولية الإدارة عن القرارات

---

[1] إبراهيم المفرجي، مرجع سابق، ص 49.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في الاستئناف رقم (20) لسنة (7)، بجلسة 13/ 5/ 2007م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 538- 539.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في الاستئناف رقم (632) لسنة (12)، بجلسة 7/ 1/ 2013م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، المرجع السابق، ص 540- 541.

الإدارية التي تصدرها، ومن ثم يكون طلب التعويض غير قائم على سند صحيح من القانون خليقا بالرفض"[1]، وفي ضوء ما تقدم، سيتولى الباحث من خلال هذا المطلب بيان ركن الخطأ من حيث المفهوم، والأنواع ومعايير التفريق بين هذه الأنواع، وموقف القضاء الإداري في سلطنة عمان.

أولا: مفهوم الخطأ

يعرف الخطأ بشكل عام على أنه مخالفة قاعدة محددة أو نظام واجب الاتباع والاحترام، وبالتالي فإن ركن الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة يقصد به قيام جهة الإدارة بإصدار قرار إداري مخالف للقوانين واللوائح التي كان واجبا على جهة الإدارة الالتزام بها ومراعاتها عند إصدار ذلك القرار الإداري[2].

وتُعرِّف محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان ركن الخطأ بقولها : "أساس مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية هو وجود خطأ من جانبها، بأن يكون القرار الذي أصدرته غير مشروع، وأن يؤدي إلى إلحاق ضرر بصاحب الشأن، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر– إذا انتفى أحد أركان المسؤولية انتفى استحقاق التعويض المطالب به–. الوزارة المستأنف ضدها قامت بإنهاء خدمة المستأنف في ضوء صدور حكم ضده بإدانته بارتكاب جريمة التزوير في ورقة رسمية، وقبول الرشوة، وإساءة استعمال الوظيفة، والتدخل الفرعي فيما قارفه من المتهم الثالث من جرم التزوير، وتأييد هذا الحكم من المحكمة العليا، وقد صدر ذلك القرار استنادا إلى أحكام المادة (140/ و) من قانون الخدمة المدنية التي تنص على أن: "تنتهي خدمة الموظف بالحكم نهائيا بعقوبة جناية أو بعقوبة في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة"، وإلى المادة (218) من اللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه التي تنص على أنه: "إذا صدر على موظف حكم بعقوبة في جريمة ترى الجهة التابع لها الموظف أنها مخلة بالشرف أو الأمانة؛ تنتهي خدمة الموظف في هذه الحالة بقرار من رئيس الوحدة، اعتبارا من تاريخ الحكم عليه بالعقوبة" – يكون قرار إنهاء خدمة المستأنف قد صدر متفقا وصحيح حكم القانون،

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (31) لسنة (6)، بجلسة 19/ 11/ 2006م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع السابق، ص 544.

[2] إبراهيم عياد، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن قراراتها غير المشروعية: دراسة مقارنة في ضوء القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير، 2022م، الجامعة الإسلامية، غزة، ص 74.

وبالتالي ينتفي ركن الخطأ من جانب الجهة الإدارية المستأنف ضدها؛ مما يتخلف معه أحد أركان المسؤولية التي تستوجب التعويض، ومؤدى ذلك؛ القضاء برفض طلب التعويض"[1].

يتبين للباحث مما سبق بأن ركن الخطأ في المسؤولية الإدارية يتمثل في إصدار قرار إداري غير مشروع، أي مخالفا للقوانين واللوائح، ولما كان القرار الإداري – محل الطعن بالإلغاء– الصادر بإنهاء خدمة الموظف متفقا وصحيح أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 120/ 2004 ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار رقم 9/ 2010، أي أنه متناغم ومبدأ المشروعية، فإن ركن الخطأ ينتفي؛ ومن ثم تنتفي معه المسؤولية الإدارية الموجبة للتعويض.

ثانيا: أنواع الخطأ

لقد استقر الفقه والقضاء الإداري على التمييز بين نوعين من الخطأ: النوع الأول: الخطأ الشخصي، والنوع الثاني: الخطأ المرفقي (المصلحي)، ويمكن تعريف كل منهما على النحو الآتي:

1- الخطأ الشخصي

ويعرَّف بأنه "الخطأ الذي ينسب فيه الضرر إلى الموظف نفسه، وتقع المسؤولية على عاتقه الشخصي؛ فيدفع التعويض من ماله الخاص، وتكون المحاكم العادية هي صاحبة الاختصاص للحكم بهذا التعويض"[2]، كما يعرِّفه البعض بأنه الخطأ الذي يرتكبه الموظف العام إخلالا بواجبات والتزامات قانونية ينظمها إما القانون المدني، فيكون الخطأ مدنيا يرتب المسؤولية الشخصية للموظف العام؛ بحيث يتحمل دفع التعويض من ماله الخاص، وإما أن يكون إخلالا بواجبات والتزامات وظيفية ينظمها القانون الإداري؛ فيكون الخطأ تأديبيا، يرتب مسؤولية الموظف التأديبية[3].

وفي إطار المسؤولية الإدارية عن القرارات الإدارية غير المشروعة، يمكن القول بأن مسؤولية الموظف العام على أساس الخطأ الشخصي تتحقق في حالة ثبوت عدم مشروعية القرار الإداري من ناحيتين: الأولى: عيب عدم صحة السبب، والثانية: عيب

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (112) لسنة (9)، بجلسة 29/ 6/ 2009م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 539– 540.

[2] ماجد الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000م، ص 450.

[3] إبراهيم عياد، مرجع سابق، ص 75.

مخالفة القانون، بشرط أن تكون المخالفة متعمدة كما هو الحال في عدم تنفيذ جهة الإدارة للأحكام القضائية[1].

لقد اتجه القضاء الإداري في سلطنة عمان ممثلا في محكمة القضاء الإداري –آنذاك– إلى تقرير مسؤولية الدولة عن الأخطاء الشخصية لموظفيها؛ حيث تقضي المحكمة في أحد أحكامها على أنه: "الخطأ المرفقي هو ذلك الخطأ الذي يرجع لنشاط المرفق أو بسببه أثناء القيام بتسييره وإدارته، ويُسأل المرفق بالتعويض عنه متى ألحق ضررا بالغير، وتتحمل أعباءه الخزينة العامة، إذا تبين عدم قيام المرفق بأداء الخدمة المطالب بها، أو الامتناع عن القيام بأدائها، أو بإهماله وتقصيره في القيام بها، إلا أن ذلك لا يحول دون حق جهة الإدارة في الرجوع بالتعويض على الموظف المتسبب فيه، وذلك إذا كان خطؤه الشخصي يستغرق خطأها"[2].

كما أكدت محكمة القضاء الإداري –آنذاك– على ذلك في حكم آخر، حيث تقررت مسؤولية وزارة التربية والتعليم عن تعويض أحد المعلمين عن الضرر المعنوي الذي لحق به نتيجة للخطأ المرفقي الصادر من إحدى المديريات التابعة للوزارة آنفة الذكر، والذي يتمثل في الإهمال في الإشراف والرقابة على الموظفين التابعين لتلك المديرية، حيث أدى ذلك إلى إرسال كشف يتضمن ملاحظات وتقييمات سلبية على مجموعة من المعلمين إلى مديري المدارس، وكذلك الخطأ الشخصي المنسوب للمنسق في إحدى دوائر المديرية الذي يتمثل في إرسال وتعميم هذا الكشف على البريد الإلكتروني لغير ذوي الاختصاص، وقد ذكرت المحكمة في حيثيات حكمها بأنه: "جرت أحكام القضاء على التفريق بين نوعين من صور الخطأ وهما: الخطأ الشخصي الذي يُنسب إلى الموظف ويُسأل عنه في ماله الخاص، والخطأ المرفقي الذي يُنسب إلى المرفق ذاته (الجهة الإدارية)، وتقع المسؤولية بالتعويض عنه على عاتقها... وأن المتبوع يكون مسؤولا عن الضرر الذي يُحدثه تابعه بعمله غير المشروع، ويتحقق ذلك في مجال الوظيفة العامة، متى كان خطأ الموظف واقعا منه حال تأديته وظيفته أو بسببها؛ وهنا يتحمل المرفق التعويض عن ذلك الضرر"[3].

---

[1] إبراهيم عياد، مرجع سابق، ص 76.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (257) لسنة (15)، بجلسة 23/ 3/ 2015م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 547.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئنافين رقمي (75 و77) لسنة (10)، في جلسة 29/ 3/ 2010م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، المرجع السابق، ص 545.

وهديا بما تقدم؛ يتضح للباحث – وهو ما يتفق معه – بأن القضاء الإداري في سلطنة عمان اعتبر علاقة الموظف العام بالدولة تُكيَّف بأنها علاقة التابع بالمتبوع؛ إذ أن المحكمة استندت بشأن تقرير مسؤولية الإدارة عن الأخطاء الشخصية للموظفين إلى ذات الأحكام المقررة في القانون المدني، والتي ترتكن إلى فكرة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.

وباطّلاع الباحث على الشريعة العامة للمسؤولية ممثلة في قانون المعاملات المدنية يجد صدى "مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه" في حكم الفقرة (ب) من البند (1) من المادة (196) منه، والتي تنص على أنه: "1–لا يُسأل أحد عن فعل غيره، ومع ذلك للمحكمة بناء على طلب المضرور إذا رأت مبررا أن تلزم بأداء التعويض المحكوم به: أ– ... ب– من كانت له على من وقع منه الإضرار سلطةٌ فعلية في رقابته وتوجيهه ولو لم يكن حرًّا في اختياره إذا كان الفعل الضار قد صدر من التابع في حال تأدية وظيفته أو بسببها. 2– لمن أدى التعويض أن يرجع بما دفع على المحكوم عليه به"[1].

ومفاد ذلك بأن الأصل العام في المسؤولية أنها شخصية؛ فليس من العدالة محاسبة شخص بسبب خطأ شخص آخر، ويستثنى من ذلك الأصل العام بأن يكون المتبوع مسؤولًا عن أعمال تابعه، متى كان للمتبوع سلطة الرقابة والتوجيه على ذلك التابع مرتكب الخطأ[2]، ولما كانت الأحكام تدور مع فلك علتها وجودا وعدما؛ فإن غاية المشرّع من هذا الاستثناء هو ضمان حصول المتضرر على التعويض المناسب والجابر لضرره بأسرع وقت دون أي مشقة أخرى، دون الإخلال بحق من "دفع مبلغ التعويض"، بالرجوع على "المحكوم عليه بدفع الضرر"؛ وفقا لحكم البند (2) من المادة (196) آنفة الذكر.

---

[1] قانون المعاملات المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 29/ 2013.

[2] سعيد الراشدي، أساس التعويض عن أضرار القرارات الإدارية الإلكترونية: دراسة مقارنة، المجلة القانونية، المجلد (12)، العدد (6)، 2022م، ص 1513.

2- الخطأ المرفقي (المصلحي)

لما كانت نظرية الخطأ المرفقي – أو كما يسمى الخطأ المصلحي – من صنع القضاء الإداري؛ فإن من الصعب إيجاد تعريف جامع مانع بشأنها[1]؛ وذلك لاختلاف التطبيقات القضائية بين الدول، فيعرفه البعض على أنه ذلك الخطأ الذي يرتكبه الموظف العام بقصد تحقيق هدف من أهداف جهة الإدارة، مخالفا للالتزامات والواجبات المفروضة على المرفق العام؛ مما يسبب ضررا بالأفراد[2]، كما يُعرَّف بأنه ذلك الخطأ الذي يخالف التزامات وواجبات قانونية محددة بسبب تقصير وإهمال المرافق العامة، وعليه يكون الموظف العام في هذه الحالة بمنأى عن المسؤولية الإدارية، حتى وإن صدر الفعل من أحد الموظفين العموميين[3].

أما من الناحية القضائية فقد عرَّفت محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان الخطأ المرفقي بأنه: " الخطأ الذي يرجع لنشاط المرفق أو بسببه أثناء القيام بتسييره وإدارته، ويُسأل المرفق بالتعويض عنه، متى ألحق ضررا بالغير، وتتحمل أعباء التعويض عنه الخزينة العامة للدولة، وقد استقر الفقه والقضاء الإداري في تحديد حالات للخطأ المرفقي، من بينها عدم قيام المرفق بالخدمة المطالب بها، أو الامتناع عن القيام بأدائها، أو إهماله أو تقصيره في القيام بها، كما أن إلزام المرفق يختلف في الظروف العادية عن الظروف الاستثنائية، سواء في نفي الخطأ، أو التقليل من نسبة الضرر الناتجة عن خطأ المرفق"[4].

ومن كل ما تقدم من تعريفات؛ يرى الباحث بأنه يمكن تعريف الخطأ المرفقي على أنه إخلال جهة الإدارة بالتزاماتها المحددة قانونا أو القيام بأداء خدمة على نحو خاطئ، سواء من موظف معيّن بذاته أو مجهولا، وسواء أكان هذا العمل عملا قانونيا أو ماديا، وسواء أكان فعلا إيجابيا أو سلبيا.

---

(1) محمد عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012م، ص 226.

(2) إبراهيم المفرجي، مرجع سابق، ص 51.

(3) إبراهيم عياد، مرجع سابق، ص 76.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (525) لسنة (11)، بجلسة 5/ 12/ 2011م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 546.

وفي إطار القرارات الإدارية، فإن الخطأ المرفقي يتحقق في حالات مختلفة أهمها في حال عيب الانحراف بالسلطة كما لو كان مصدر القرار لا يستهدف الصالح العام بل يسعى للانتقام أو تحقيق نفع لفئة دون الأخرى، كما يتجسد الخطأ المرفقي كذلك في حال مخالفة القرار الإداري لقاعدة تخصيص الأهداف التي حددها المشرّع بشكل خاص؛ ومن ثم تكون جهة الإدارة هي المسؤولية عن تعويض الأضرار الناجمة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة وفقا لما سبق بيانه[1].

إن القضاء الإداري في سلطنة عمان ممثلا في محكمة القضاء الإداري –آنذاك– لم تغفل عن تعريف كل من الخطأين: الشخصي والمرفقي، والتفريق بينهما في أحكام عدة؛ حيث تنص المحكمة في أحد أحكامها بأنه: "جرت أحكام القضاء على التفريق بين نوعين من صور الخطأ وهما: الخطأ الشخصي الذي يُنسب إلى الموظف ويُسأل عنه في ماله الخاص، والخطأ المرفقي أو المصلحي، وهو الذي يُنسب إلى المرفق ذاته (الجهة الإدارية)، وتقع المسؤولية بالتعويض عنه على عاتقها– الخطأ المرفقي يتحمل نتائجه المرفق، لأنه من الأعمال الطبيعية لنشاطه الذي يمارَس من جانب موظفين كلٌ منهم معرَّض لأن يقع في الخطأ الناتج عن الإهمال العرضي البسيط، وعدم التبصر المحدود وغير المتعمد– كل خطأ سبب ضررا للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض، وأن المتبوع يكون مسؤولا عن الضرر الذي يُحدثه تابعه بعمله غير المشروع، ويتحقق ذلك في مجال الوظيفة العامة، متى كان خطأ الموظف واقعا منه حال تأديته وظيفته أو بسببها؛ وهنا يتحمل المرفق التعويض عن ذلك الضرر"[2].

وفي هذا الصدد، يتبادر في ذهن الباحث تساؤل مهم، وهو متى يُعدّ الخطأ شخصيا؟ ومتى يكون مرفقيا؟ بمعنى آخر: هل توجد معايير منضبطة يمكن من خلالها التمييز بين الخطأين آنفي الذكر؟

إن الإجابة على هذا التساؤل له أهمية كبيرة من ناحيتين: فمن الناحية الأولى حمايةً للمضرور الذي عانى من قرار إداري غير مشروع؛ بحيث يجب أن يُحدَّد من هو المسؤول عن ذلك الخطأ؟ سواء أكان الموظف أو جهة الإدارة، أما الناحية الثانية فتتمثل في إعانة ومساعدة القضاء في تحديد من يقع عليه عبء المسؤولية الإدارية ممثلة في التعويض.

---

[1] إبراهيم عياد، مرجع سابق، ص 77.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئنافين رقمي (75 و77) لسنة (10)، بجلسة 29/ 3/ 2010م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 545.

وفي هذا الإطار، يشير الباحث إلى أن المستقَر عليه في إفتاء وزارة العدل والشؤون القانونية في سلطنة عمان بشأن الأخطاء الشخصية والمرفقية على عدم وجود قاعدة عامة مجردة منضبطة تضع ضوابط محددة للتميز على وجه القطع بين الأخطاء المرفقية والأخطاء الشخصية التي يرتكبها الموظف، وإنما يتعين دراسة كل حالة على حدة؛ وفقا لظروف الحالة، وحيثياتها، وملابساتها، مع الاستهداء ببعض المعايير المستقَر عليها؛ حيث ينص المبدأ المستخلص من الفتوى القانونية رقم: (222757214) المؤرخة في 5 من أبريل 2022م على أن: "الأصل المقرر أنه لا يجوز لجهة الإدارة الرجوع إلى أي من موظفيها في ماله الخاص لاقتضاء ما تحملته من أضرار عن أخطائهم، إلا إذا اتسم هذا الخطأ بطابع شخصي، أساس ذلك أن الموظف لا يُسأل مدنيا عن أخطائه المرفقية، وإنما يُسأل فقط عن أخطائه الشخصية – لا توجد ثمة قاعدة عامة مجردة تضع ضوابط محددة تفصل بوجه قاطع فيما بين الأخطاء المرفقية والأخطاء الشخصية التي يرتكبها الموظف، وإنما يتحدد نوع الخطأ في كل حالة على حدة، تبعا لما يستخلص من ظروف الحالة، وملابساتها، مع الاستهداء بمعايير عدة، منها: نية الموظف، ومبلغ الخطأ من الجسامة، والدافع إلى ارتكابه – إذا كان العمل الضار غير مصطبغ بطابع شخصي، بل ينم عن تعرُّض الموظف للخطأ والصواب، فإن خطأه في هذه الحالة يعتبر مرفقيا، وكذلك الأمر في شأن الخطأ الذي يثبت في حق المرفق نفسه بسبب سوء تنظيمه وإدارته – أما إذا كان العمل الضار مصطبغا بطابع شخصي؛ فإن الخطأ في هذه الحالة يكون خطأ شخصيا"[1].

وفي ضوء المستقَرّ عليه سالف البيان، ونظرا لعدم وجود نصوص تشريعية واضحة لتمييز الأخطاء الشخصية عن الأخطاء المرفقية؛ فقد ظهرت مجموعة من الاجتهادات القضائية والإفتائية والفقهية لوضع جملة من المعايير التي تساعد على التمييز بين الخطأين المذكورين[2]، ومن هذه المعايير:

---

[1] المبدأ (9)، الفتوى القانونية رقم: (222757214) المؤرخة في 5/ 3/ 2022م، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن وزارة العدل والشؤون القانونية لعام 2022م، مرجع سابق، ص 102.

[2] إبراهيم عياد، مرجع سابق، ص 78.

1- معيار النزوات الشخصية

يُعدّ هذا المعيار من أقدم المعايير للتفريق بين الخطأين: الشخصي والمرفقي، وقد أوجده الفقيه الفرنسي (لافريير) حين قال بأنه إذا كان الفعل الخاطئ قد صدر من الموظف العام إبان قيامه بأعمال الوظيفة، وكان هذا الخطأ يُنبئ عن سوء نية الموظف، سواء من حيث ضعفه أو عدم تبصره أو نزوته أو انتقامه؛ فإن الخطأ يُعدّ شخصيا ويُسأل الموظف وحده عن الضرر المترتب على ذلك الخطأ[1].

وعليه؛ يلاحظ الباحث بأن هذا المعيار يتجسد في قصد الموظف، فمتى ما كان سيء النية عند قيامه بأعماله الوظيفية – كقصد النكاية بالآخرين أو الإضرار بهم لأهواء ودوافع شخصية بعيدا عن تحقيق الصالح العام – فإن هذا الخطأ يُعدّ شخصيا، كما يلاحظ الباحث بأن الواقع العملي يجعل من الصعب أحيانا إثبات سوء نية الموظف التي تعد من العوامل الداخلية التي يصعب تحديدها، خاصة وأن الأصل في أعمال الإدارة المشروعية وتناغمها مع أحكام القانون؛ ولذلك ومن أجل الخروج من هذه المشكلة فقد أوجد الفقهاء معيارا آخر أسماه معيار الخطأ الجسيم[2].

2- معيار الخطأ الجسيم

أوجد هذا المعيار مجموعة من الفقهاء وعلى رأسهم الفقيه "جيز"، ووفقا لهذا المعيار فإنه ينبغي ابتداءً التمييز بين نوعين من الأخطاء: الخطأ الجسيم والخطأ البسيط[3]؛ بحيث يعتبر خطأ الموظف شخصيا إذا كان جسيما، ويُعدّ خطئا مرفقيا إذا كان بسيطا –غير جسيم–.

ويرى الباحث بأن هذا المعيار غير منضبط؛ إذ أنه من المتصور أن يكون الخطأ بسيطا ونابعا عن سوء نية واضحة من الموظف، فلا يُتصور مساءلة جهة الإدارة وفقا لذلك، والعكس صحيح، كما أن من شأن هذا المعيار تبرير أخطاء جهة الإدارة والخروج من مسؤوليتها عند ارتكابها خطئًا جسيما؛ فيتحمله الموظف البسيط المغلوب على أمره.

---

[1] دانا شريف، مرجع سابق، ص 73– 74.

[2] حمود المحرزي، مرجع سابق، ص 40.

[3] دانا شريف، مرجع سابق، ص 74.

3- معيار الانفصال عن أعمال الوظيفة

أوجد هذا المعيار الفقيه "هوريو" عندما بيَّن بأن الخطأ يكون شخصيا عندما يمكن فصله عن الأعمال الوظيفية، وعلى العكس يكون الخطأ مرفقيا إذا كان لصيقا بأعمال الوظيفة، ولا يمكن فصلهما عن بعضهما البعض[1].

وقد انتُقد هذا المعيار – ويتفق الباحث مع هذا الانتقاد-؛ لأنه يجعل كل خطأ حتى وإن كان تافها خطئا شخصيا فقط لأنه يمكن فصله عن الأعمال الوظيفية للموظف، علاوة على أنه يستبعد الخطأ الشخصي وإن كان جسيما فقط لأنه متصل بالأعمال الوظيفية للموظف.

4- معيار طبيعة الالتزام

يُعدّ الفقيه "دوك راس" أول من أسس هذا المعيار، إذ جعل من تكييف طبيعة الالتزام الذي يخل به الموظف سبيلا لتحديد طبيعة الخطأ، سواء أكان شخصيا أو مرفقيا، حيث قسم هذا الالتزام إلى قسمين: الأول: يتمثل في الالتزامات العامة، بحيث إذا أخلَّ الموظف بها يكون قد ارتكب خطأ شخصيًّا يُسأل عنه بشخصه؛ بحسبان أن الالتزامات العامة هي التزام لجميع الموظفين؛ ومن ثم فإن أي إخلال بها يعد خطأ شخصيًّا، أما القسم الثاني: فيتمحور في الالتزامات المرتبطة بالإدارة، فمتى ما أخل بها الموظف عُدَّ خطئا مرفقيا تُسأل عنه جهة الإدارة[2].

واستخلاصا لما سبق بيانه من معايير؛ فإن تعدد المعايير للتمييز بين كل من الخطأين: الشخصي والمرفقي، إنما يُنبئ عن صعوبة وجود معيار جامع مانع من شأنه وضع خط واضح يفصل بوضوح بين الخطأين المذكورين، ومع التأكيد على عدم إمكانية الاكتفاء بمعيار واحد، يرى الباحث بأن معيار "النزوات الشخصية" هو الأقرب للتميز بين الخطأين سالفي البيان، وفقا لما سبق بيانه من تبرير.

---

[1] سامي سليمان، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1988م، ص 149.

[2] شعبان سلامة، مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة: دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، حولية كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، المجلد (2)، العدد (32)، 2016م، ص 167.

المطلب الثاني: ركن الضرر وركن العلاقة السببية

بعد أن تم بيان الركن الأول من أركان المسؤولية الإدارية ممثلا في الخطأ، سيسلط الباحث الضوء في هذا المطلب على ركني: الضرر والعلاقة السببية، –يرى الباحث مناسبة دمج الركنين سالفي البيان؛ لوجود نوع من الترابط بينهما من حيث تسلسل الأركان وبما يتناغم مع ثنائية التقسيم–، فمن المعلوم أن الخطأ الإداري الذي لا يرتب ضررا على الأفراد فإنه لا يرقى إلى مساءلة جهة الإدارة بشأنه؛ فالقاعدة الشهيرة بأن "الضرر يستوجب التعويض"؛ فالتعويض يدور وجودا وعدما في فلك الضرر، فمتى وُجد الضرر وُجد التعويض، وعليه، فإنه يتعين على ذوي الشأن إثبات الضرر والعلاقة السببية بينه وبين الخطأ حتى يُحكم لهم بالتعويض[1].

أولا: ركن الضرر

يُقصد بالضرر عامة بأنه إخلال بحق أو مصلحة لذوي الشأن[2]، كما يعرَّف بأنه الأذى الذي يلحق الفرد في بدنه أو ماله أو أي من حقوقه أو أي من مصالحه المشروعة[3]، كما يتوسع البعض في تعريفه بأنه كل ما يصيب الفرد من أذى في جسمه أو عرضه أو ماله أو عاطفته أو غير ذلك من الحقوق والمصالح المحمية قانونا[4].

أما محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان فقد عرّفت الضرر بأنه: "الضرر في مجال التعويض هو الأذى الذي يلحق بالمتضرر نتيجة خطأ الغير، سواء كان هذا الضرر ماديًّا يمس مصلحة مالية للشخص المتضرر، أو ضررا أدبيا (معنويا) يلحق بالشخص في سمعته أو كرامته أو شعوره أو عاطفته ..."[5].

ويرى الباحث بأن القضاء الإداري في سلطنة عمان كان موفقا في تعريف الضرر خاصة وأنه جمع بين الضررين: المادي والأدبي، إلا أن الباحث يرى أنه كان من الملائم لو لم يتم حصر الفعل على "الخطأ"؛ بحسبان أن الضرر قد يترتب بناء على فعل مشروع غير خاطئ، خاصة وأن القضاء الإداري يأخذ بالمسؤولية الإدارية دون خطأ، وفقا لما سبق بيانه في المطلب السابق.

---

[1] حمود المحرزي، مرجع سابق، ص 49.

[2] شعبان سلامة، مرجع سابق، ص 188.

[3] إبراهيم عياد، مرجع سابق، ص 86.

[4] أبو بكر الزهيري، مرجع سابق، ص 201.

[5] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (389) لسنة (13)، بجلسة 28/ 5/ 2013م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 559.

إن الفقه والقضاء الإداري يفرّق بين نوعين من الضرر وهما: الضرر المادي والضرر المعنوي، حيث يمكن التفريق بينهما وفقا للآتي:

1- **الضرر المادي:** وهو ما يصيب الفرد في جسده أو ماله، فيتمثل في الخسارة المترتبة على المساس بحق أو مصلحة، سواء أكان الحق ماليا مثل: الحقوق العينية، أو الملكية الفكرية، أو الملكية الصناعية، أو حق غير مالي مثل: الحقوق المتصلة بشخص الإنسان كالحرية الشخصية وحرية العمل وحرية الرأي، كما لو تم حبس شخص دون مبرر قانوني، أو منعه من السفر دون وجه حق؛ حيث أن جميع ذلك يرتب ضررا ماديا، شريطة أن يكون الحق أو المصلحة مشروعة[1].

2- **الضرر المعنوي:** ويسميه بعض الفقه بالضرر الأدبي، وهو الضرر الذي يصيب الشخص في كرامته أو في شرفه أو في شعوره أو في معتقداته الدينية، أو ما يصيب الشخص من عواطف سلبية نتيجة للفعل غير المشروع[2].

وفي إطار تعريف الضررين: المادي والمعنوي، تعرّف محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان الضررين المذكورين بقولها: " ... والضرر المادي هو الإخلال بمصلحة ذات قيمة مادية للمضرور، وبشرط أن يكون الإخلال بهذه المصلحة متحققا، أما الضرر الأدبي فهو الذي يصيب مصلحة غير مالية للمضرور، ويُشترط كذلك أن يكون هذا الضرر محققا"[3].

إن الحديث عن أنواع الضرر يثير تساؤلا حول ما هو الضرر الذي يعتد به القضاء الإداري في سلطنة عمان في إطار المسؤولية الإدارية؟

باستقراء الباحث لمختلف الآراء الفقهية والأحكام القضائية؛ يجد أنها تكاد تُجمع على أن المسؤولية الإدارية تشمل كل من الضررين: المادي والمعنوي، وهذا ما تؤكده محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان من عدم التمييز بين الضرر المادي والضرر المعنوي عند الحكم بالتعريض، طالما توفرت شروط استحقاق التعويض، حيث جاء في أحكامها على أنه:

---

[1] محمود البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1990م، ص 219.

[2] أنور سلطان، مصادر الالتزام في القانون المدني– دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، الطبعة العاشرة، 2018م، ص 243.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (665) لسنة (15)، بجلسة 25/ 5/ 2015م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 544.

""الضرر في مجال التعويض هو الأذى الذي يلحق بالمتضرر نتيجة خطأ الغير، سواء كان هذا الضرر ماديا يمس مصلحة مالية للشخص المتضرر، أو ضررا أدبيا (معنويا) يلحق بالشخص في سمعته أو كرامته أو شعوره أو عاطفته .."[1].

كما جاء في تسبيب محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان بأنه: ".... وحيث أنه عن ركن الضرر فإن المدعية قد أصابتها أضرار مادية تمثلت في عدم صرف المكرمة السامية لها التي قدرها (.....)، بالإضافة إلى حرمانها من راتب الوظيفة التي كان من الممكن لها شغلها بعد الترشح لها، هذا فضلا عن الأضرار الأدبية التي أصابتها نتيجة لذلك، والمتمثلة في الآلام النفسية بحرمانها من المنحة المذكورة، كذلك شعورها بالإحباط النفسي نتيجة عدم ترشيحها لإحدى الوظائف..."[2].

وعليه؛ يؤيد الباحث ما استقر عليه القضاء الإداري في سلطنة عمان بالتوسع في التعويض عن الضرر، سواء أكان الضرر ماديا أو معنويا، متى توفرت جميع الشروط المقررة في هذا الشأن؛ إذ أنه كثيرا ما تكون الأضرار المعنوية أكثر وقعا وأثرا عن الضرر المادي؛ ومن ثم يتعيَّن التعويض عنه حاله حال الضرر المادي.

ولما كانت الأمور تقدر بقدرها؛ فإن كذلك التعويض يقدَّر بقدر الضرر الثابت، فقد أكدت على ذلك محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان بأنه: "يتم تقدير التعويض بقدر الضرر الذي لحق بالمضرور، مع مراعاة الخطأ المشترك بين المدعى عليه والمضرور إن وجد– إذا ثبت هذا الخطأ المشترك يتم توزيع مقدار التعويض على المسؤولين عنه بالتساوي إلا إذا أمكن للمحكمة تحديد جسامة كل خطأ– في هذه الحالة يقدر التعويض وفقا لنسبة الخطأ الواقع من كل طرف"[3].

كما أنه متى ما كان المتضرر مشترِكا في خطأ جهة الإدارة فإنه يراعى ذلك في تقدير التعويض الناشئ عنه؛ حيث تؤكد محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان على ذلك بقولها

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (389) لسنة (13)، بجلسة 28/ 5/ 2013م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 559.

[2] حمود المحرزي، مرجع سابق، ص 55. نقلا عن: مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثالث عشر 2012/ 2013، ص 723.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (110) لسنة (7)، بجلسة 14/ 1/ 2008م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 545.

إن: "صدور قرار بنقل المستأنف (المدعي) من وظيفة مدير عام إلى وظيفة مستشار بالمخالفة للقانون، سوف يحرمه مستقبلا من ميزات مالية أهمها: حصوله على ترقيات إلى درجات مالية بطريقة أسرع عن غيره من شاغلي الوظائف الأخرى، ومنها حصوله على الدرجة الرابعة من الحلقة الأولى بعد عشرة أشهر تقريبا من تاريخ صدور القرار المطعون فيه وفقا لأحكام المادة (26) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، يتحقق معه الضرر المادي من جراء صدور القرار المطعون فيه – المستأنف ساهم من جانبه في وقف هذا الضرر عندما طلب إحالته إلى التقاعد المبكر بناء على اختياره وإرادته الحرة التي لم يثبت أنه شابها إكراه عند تقديم هذا الطلب، مؤدى ذلك استحقاق الموظف للتعويض بالقدر الذي يجبر الضرر ويرعى مساهمته في وقفه"[1].

لقد بيّنت محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان الشروط الواجب توفرها في الضرر لكي يكون ركنا يرتكن إليه في مساءلة جهة الإدارة، وذلك بقولها إن : "القضاء بالتعويض إنما يُشترط معه أن يكون الضرر محقق الوقوع في الحال أو الاستقبال، أي وقع بالفعل أو تأكد وقوعه حتما في المستقبل، وعلى صاحب الشأن أن يقيم بكافة طرق الإثبات على ما حاق عليه من الضرر بكافة عناصره وأنواعه، وللمحكمة وهي تقدر قيمة التعويض أن تزن بميزان القانون ما يقدَّم لها من أدلة عن قيام الضرر وتعدد عناصره، ليكون عندها الحكم الذي تُصدره محيطا بكافة عناصر الضرر الناتج عن خطأ المدعى عليه، شاملا ما لحق المضرور من خسارة، وما فاته من كسب، أو ما يستحقه من أذى نفسي عند الاقتضاء."[2]، وفي ضوء ذلك؛ يمكن إيراد شروط ركن الضرر وفقا للقضاء في سلطنة عمان، على النحو الآتي:

1- أن يكون الضرر منسوبا للنشاط الإداري (القرار الإداري)

ويُقصد بذلك أن يكون الضرر نتيجة لنشاط الإدارة ممثلا في قرارها الإداري، وعليه؛ إذا كان الضرر ناتجا عن فعل شخص آخر لا تربطه أي علاقة بجهة الإدارة؛ فلا يمكن مساءلة هذه الأخيرة عن ذلك الضرر، ويمكن القول بعبارة أخرى بأنه يجب أن ينسب الضرر إلى جهة الإدارة، أو ممن يعملون تحت سلطتها، أو ما يكون مرتبطا بالأشياء التي تمتلكها أو

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئنافين رقمي (2 و4) لسنة (4)، بجلسة 27/ 3/ 2004م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 503.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (125) لسنة (13)، بجلسة 5/ 3/ 2013م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، المرجع السابق، ص 557.

تستعملها أو تخضع لإشرافها أو في حوزتها[1]، ويجد الباحث في ذلك منطقًا وعدالة وإنصافًا، حيث إن المسؤولية شخصية ولا يُسأل الشخص عن ما يرتكبه الآخر – كأصل عام– ، حيث يقول الله تعالى : {وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ}[2]، وقوله تعالى: {كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ}[3].

2– أن يكون الضرر مؤكدا ومحققا

إن الضرر الاحتمالي لا مكان ولا اعتبار له في قضاء التعويض، وعليه يُشترط أن يكون الضرر المنسوب لجهة الإدارة قد حدث فعلا أو مؤكد الوقوع في المستقبل، ومثال ذلك: الضرر المتمثل في الحرمان المالي الذي يحيق بأحد الموظفين نتيجة قرار إداري غير مشروع يحرمه من الترقية، أو القرار الإداري غير المشروع الذي يتسبب بعاهة مستديمة لأحد الموظفين تحول بينه وبين ممارسة حياته الطبيعية مستقبلا، ومنها كسب المال[4].

3– أن يكون الضرر مباشرا

ويُقصد بذلك أن يكون الضرر نتيجة مباشرة لقرار جهة الإدارة غير المشروع، كما لو قامت جهة الإدارة بإصدار قرار إداري بدافع الانتقام يتمثل في إغلاق أحد المداخل المرورية المحاذية لأحد المحلات التجارية؛ مما ترتب على هذا الأخير أضرار فادحة، أما لو كان الضرر ناتجا بشكل غير مباشر عن القرار الإداري غير المشروع؛ فإن المسؤولية الإدارية لا تتحقق، ولا يُحكم في ضوء ذلك بالتعويض للشخص المتضرر[5].

ويرى الباحث أن هذا الشرط هو ترجمة أخرى لركن العلاقة السببية بين خطأ الإدارة والضرر الذي حاق بالفرد، والذي سيتم بيانه تفصيلا لاحقا.

---

(1) دانا شريف، مرجع سابق، ص 95.

(2) الآية رقم (18)، سورة فاطر.

(3) الآية رقم (38)، سورة المدثر.

(4) محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 256.

(5) محمد الفوزان، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الثالثة، 2014م، ص 395.

4- أن يكون الضرر قد وقع على حق مشروع

ويُعنى بذلك أن يقع الضرر على حق أو مصلحة يُسبِغ عليها القانون حمايته، فمتى ما كان جميع ما سبق قد وقع على حق غير مشروع – رغم ثبوت الضرر عليه –؛ فإن المسؤولية الإدارية لا تقوم؛ ومن ثم لا مناط للحكم بالتعويض عن ذلك الضرر[1].

فعلى سبيل المثال: لو صدر قرار إداري بإغلاق دار للقمار، وكان ذلك القرار الإداري مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية، ونتيجة لذلك أصاب صاحب الشأن ضررا في ذلك الدار، فإن جهة الإدارة لا تكون مسؤولة عن تعويض المتضرر؛ لأن الضرر قد صادف حقا غير مشروع، وغير جدير بالحماية القانونية.

5- أن يكون الضرر خاصا

إن من مقتضيات مساءلة جهة الإدارة بالتعويض عن قرارها غير المشروع تحديد على وجه الدقة الفرد أو الأفراد الذين حاق بهم الضرر الناتج عن ذلك القرار الإداري، إذ أن التعويض المالي لا يكون عائما وضبابيا، بل يجب أن يكون واضحا محدَّدا من حيث السبب والكمية والمنتفعين به، فمتى ما كان الضرر عاما يصيب عددًا غير محدد من الأشخاص؛ فإن المسؤولية الإدارية لا تقوم، ومن ثَم يُعدّ ذلك من الأعباء العامة والمفترضة التي يجب على هؤلاء الأشخاص تحمل ذلك الضرر بعيدا عن التعويض[2].

وقد اعترض بعض الفقهاء على هذا الشرط بقولهم أنه إذا كان الأصل أن الضرر يجب أن يكون خاصا، فإن عمومية الضرر لا تجعل جهة الإدارة غير مسؤولة عن خطأها، بل من شأن تلك العمومية أن تؤكد على جسامة ذلك القرار الإداري غير المشروع واتساع دائرة المتضررين منه، الأمر الذي يستلزم محاسبة جهة الإدارة، لا التساهل والتهاون معها[3].

من جهة الباحث وإن كان يتفق مع الاعتراض –آنف الذكر– بشكل مجرد من حيث التحليل، لكن لا يجد في ذلك نتيجة إيجابية واضحة، بل الدخول في حلقة مفرغة تُشتت القاضي وتربكه عند الحكم بالتعويض من حيث قيمة ذلك التعويض أولا، والمنتفعين من ذلك التعويض ثانيا، فضلا عن ازدياد نسبة احتمال الإثراء بلا سبب مما يشكِّل إهدارا للمال العام.

---

[1] شعبان سلامة، مرجع سابق، ص 191.

[2] علي شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر، عمّان، الأردن، الطبعة الأولى، 2008م، ص 296.

[3] شعبان سلامة، مرجع سابق، ص 191.

6- أن يكون الضرر مما يمكن تقديره بالمال النقدي

ويُقصد بذلك إمكانية تقدير التعويض الجابر للضرر بالمال النقدي بغض النظر عن نوع وشكل الضرر؛ إذ أن التعويض في القانون الإداري لا يكون إلا نقدا، فالتعويض الإداري العيني لا يكون إلا في حدود ضيقة جدا، وذلك على خلاف المعمول به في القانون المدني[1].

ويرى الباحث أن التقدير النقدي وإن كان سهلا بالنسبة للضرر المادي، إلا أنه ليس كذلك بالنسبة للضرر المعنوي؛ حيث يصعب على القاضي تقدير المبلغ النقدي الجابر لذلك الضرر المعنوي الذي يكون ضبابيا ونسبيا من شخص إلى آخر.

ثانيا: ركن العلاقة السببية

تتمثل العلاقة السببية في إطار مسؤولية جهة الإدارة عن قرارتها غير المشروعة، وتحمّلها لعبء التعويض في وجوب قيام علاقة مباشرة بين القرار الإداري غير المشروع والضرر الثابت، بمعنى آخر إثبات أن الضرر ما كان ليحصل لولا صدور القرار الإداري غير المشروع؛ ومن ثَم فإن انعدام العلاقة السببية بين هذا الخطأ – القرار الإداري غير المشروع – وذاك الضرر؛ يفقد المسؤولية الإدارية ركنها الثالث، وبالتالي عدم إمكانية مساءلة جهة الإداري وإلزامها بالتعويض[2].

وتُعدّ العلاقة السببية قاسما مشتركا بين نظم المسؤولية في مختلف فروع القانون، وليست في القانون الإداري فقط؛ وذلك نظرا لأهمية العلاقة السببية المتمثلة في تحديد الفعل الذي سبَّب الضرر، لا سيما عند تعدد وتداخل الأفعال في الواقعة الواحدة، ومن ثم سهولة تحديد الشخص الذي يجب عليه دفع التعويض وجبر الضرر، كما أن العلاقة السببية تؤدي دورا فعالا حتى في مسؤولية جهة الإدارة دون خطأ؛ حيث أن علاقة السببية تكون بين الفعل المشروع والضرر الحاصل[3].

إن المستقر عليه فقها وقضاء بأن الأصل في أعمال جهة الإدارة أنها مشروعة ومتناغمة مع صحيح حكم القانون، وأن من يدعي غير ذلك وجب عليه الإثبات، وتبعا لذلك؛ فإن المتضرر هو من يقع عليه إثبات العلاقة السببية بين قرار جهة الإدارة غير المشروع والضرر الذي لحقه جراء عدم

---

(1) شعبان سلامة، مرجع سابق، ص 192.

(2) إبراهيم عياد، مرجع سابق، ص 93.

(3) أسعد محمد، دعوى التعويض في القرار الإداري: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، 2018م، كلية الدراسات العليا، جامعة النيلين، السودان، ص 51.

مشروعيته، أو على الأقل إقامة قرينة تثبت ذلك، حتى ينتقل عبء إثبات انتفاء تلك العلاقة السببية على المدعى عليه ممثلة في جهة الإدارة مصدرة القرار الإداري [1].

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه عند حدوث الضرر نتيجة لسبب واحد مباشر؛ فليس ثمة صعوبة في تحديد وإثبات العلاقة السببية، إلا أنه كثيرا ما ينشأ الضرر متأرجحا بين مجموعة من الأسباب مع اختلاف قوة تأثير أحدهما عن الآخر؛ الأمر الذي يطرح تساؤلا حول المعالجة العادلة في حالة تعدد الأسباب المحدثة للضرر

للإجابة على التساؤل سالف البيان؛ يتعين على الباحث بيان أشهر النظريات الفقهية المنظمة لهذا الشأن، حيث أوجد الفقه الكثير من النظريات، إلا أن أكثرها قبولا ووجاهة هي نظريتي: تعادل الأسباب، والسبب المنتج، وبيانهما في الآتي:

1- نظرية تعادل الأسباب

أسّس هذه النظرية الفقيه الألماني "فون بيري"، وذلك على مبدأ المساواة بين جميع الأسباب التي تضافرت وترابطت لإحداث الضرر بغض النظر عن قوة تأثير كل منهم، حيث اعتقد "فون بيري" بأن الضرر ما كان ليحدث لولا تجمّع وتضافر جميع هذه الأسباب، وأن تخلّف أحد الأسباب كان كافيا لمنع حدوث الضرر، وبالتالي يرى هذا الفقيه أهمية الأخذ بجميع الأسباب، واعتبارها أسبابا مباشرة لإحداث الضرر [2].

ويرى الباحث أن هذه النظرية تؤدي إلى توسيع نطاق المسؤولية الإدارية بشكل كبير، إذ أنها لا تحصر الأسباب الرئيسة المباشرة المحدِثة للضرر، بل تجمعهم جميعا وتساوي بينهم، وهذا يتعارض مع مبدأ العدالة في توزيع عبء المسؤولية؛ الأمر الذي سيؤدي إلى نجاة مرتكبي الأسباب المباشرة والأساسية، وزياد عبء التعويض دون مبرر على مرتكبي الأسباب الفرعية.

---

[1] إبراهيم عياد، مرجع سابق، ص 93.

[2] إبراهيم المفرجي، مرجع سابق، ص 58- 59.

2- نظرية السبب المنتج (السبب الملائم)

وفحوى هذه النظرية بأنه في حالة تعدد وتشابك الأسباب المؤدية للضرر؛ فإنه لا يعوَّل إلا على السبب الذي يُحدِث الضرر بشكل مباشر في المجرى العادي والطبيعي للأمور؛ لكونه السبب المباشر للضرر، وبالتالي تُستبعد جميع الأسباب العارضة والفرعية الأخرى، ومن ثم فإن جهة الإدارة لا تُسأل إلا إذا كان قراراها الإداري غير المشروع هو السبب المباشر لحدوث الضرر[1].

وتشترط نظرية السبب المنتج لثبوت المسؤولية بأن يكون الخطأ أو السبب الذي صدر عن الشخص كافيا بذاته لإحداث الضرر، وفي حال تعدد الأسباب المباشرة؛ فإنه يتم توزيع المسؤوليات، كلٍّ بحسب إسهامه في إحداث ذلك الضرر، وبالتالي إذا أسهم المضرور بأي شكل من الأشكال في إحداث أو تفاقم الضرر الناتج عن قرار الإدارة غير المشروع، فإن ذلك يقتضي تخفيف مسؤولية جهة الإدارة عن ذلك الضرر[2].

وعلى عكس نظرية تعادل الأسباب، يرى الباحث بأن نظرية السبب المنتج أكثر قبولا ووجاهة؛ إذ أنها تضمن العدالة في توزيع المسؤوليات، كل بحسب إسهامه في إحداث الضرر، سواء أكان الشخص "مسبب الضرر" أو حتى "الشخص المضرور"، ومن ثم تجنّب إثراء أي من الأطراف على حساب الآخر بدون سبب.

وفي هذا المقام، تجدر الإشارة بأن القضاء الإداري في سلطنة عمان قد أخذ بنظرية "السبب المنتج" في العديد من أحكامه، منها حكم محكمة القضاء الإداري -آنذاك- الذي جاء فيه: "... فركن الخطأ يتمثل في صدور قرار من الإدارة بالمخالفة للقانون، وركن الضرر يُقصد به الأذى المادي والأدبي الذي يلحق بصاحب الشأن من صدور القرار، وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر تؤكد وتفيد أنه لولا الخطأ المنسوب للإدارة ما تحقق الضرر على النحو الذي حدث"[3].

ويتفق الباحث فيما استقر عليه القضاء في سلطنة عمان بشأن الأخذ بنظرية "السبب المنتج"؛ باعتبارها النظرية الأكثر عدالة في توزيع المسؤوليات، كل بحسب مساهمته في إحداث الضرر، علاوة

---

(1) حمود المحرزي، مرجع سابق، ص 96.

(2) إبراهيم عياد، مرجع سابق، ص 96.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في الاستئناف رقم (29) لسنة (4)، بجلسة 8/ 10/ 2005م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 549.

على أن ذلك ينسجم والتشريعات في سلطنة عمان، حيث تنص المادة (177) من قانون المعاملات المدنية على أنه: "إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه، كآفة سماوية أو حادث فجائي أو قوة قاهرة أو فعل الغير أو فعل المضرور؛ كان غير ملزم بالتعويض، ما لم يقض القانون أو الاتفاق بغير ذلك"[1].

وباطّلاع الباحث على مختلف التجارب القضائية، يكاد أن تجمع جميعها على الأخذ بنظرية "السبب المنتج"؛ فمثلا: يجد الباحث أن محكمة النقض المصرية قد اعتنقت هذه النظرية صراحة؛ حيث جاء في أحد أحكامها على أن: "رابطة السببية في المسؤولية التقصيرية تقوم على الخطأ المنتج للضرر، والخطأ المنتج هو ما كانت مساهمته لازمة في إحداث الضرر، ولم يكن مجرد نتيجة خطأ آخر"[2].

---

[1] قانون المعاملات المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 29/ 2013.

[2] أنور الحضرمي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الإدارية المشروعة: دراسة مقارنة بين التشريع العماني والمصري، رسالة ماجستير، 2022م، كلية الحقوق، جامعة السلطان قابوس، سلطنة عمان، ص 23. نقلا عن: الطعن رقم (647) لسنة (45)، بجلسة 6/ 2/ 1986م، أحكام محكمة النقض، المكتب الفني، الجزء الأول، سنة 37، ص 181.

الفصل الثاني

أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية، والمسؤولية الإدارية المترتبة على ذلك

سبق أن تمت الإشارة إلى أن القرار الإداري يُعدّ الوسيلة القانونية الأبرز لممارسة جهة الإدارة نشاطها الإداري في سبيل تسيير وتشغيل المرافق العامة للدولة، إلا أن المشرّع قد وضع حدودا لتلك القرارات، وأخضعها لما يسمى بمبدأ المشروعية[1]، وهذا ما يؤكده النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 6/ 2021 حيث قررت المادة (97) منه على أنه: "لا يجوز لأي جهة في الدولة إصدار لوائح، أو قرارات، أو تعليمات تخالف أحكام القوانين والمراسيم السلطانية النافذة، أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تُعدّ جزءا من قانون البلاد."[2]، وعليه؛ فإن أي قرار إداري يصدر من إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة مخالفا أيًّا من أحكام القوانين أو المراسيم أو المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية[3] يكون عرضةً للإلغاء؛ وذلك لعدم مشروعيته، وبالتالي يمكن القول بأن مبدأ المشروعية يُعدّ أصلا ثابتا في النظام القانوني لسلطنة عُمان أكد عليه النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان؛ ومن ثم يتعين على جميع الوحدات الحكومية أن تنهض إلى تنفيذ أحكام القوانين تنفيذا صحيحا.

---

[1] القضاء في سلطنة عمان يتحدث بشأن أهمية مبدأ المشروعية على أنه: "إعمال المشروعية والحرص على فرضها هو المبدأ الرئيسي الذي ينظم عمل الجهاز الإداري للدولة في كل ما يصدر عنه من قرارات أو تصرفات مادية تجسيدا منه لسمو القانون وتكريسا لدولة المؤسسات، وما شُرعت دعوى مراجعة القرارات الإدارية إلا لإرجاع الأمور إلى نصابها بتخليص المنظومة القانونية مما قد يكون شابها من قرارات خرجت بها الإدارة عن قصد أو عن غير قصد عن حدود المشروعية وضوابطها، ومن ثم فإن تغليب أحد المبادئ الأخرى على مبدأ المشروعية لا يمكن أن يتنزل إلا في إطار الاستثناء، والاستثناء لا يتم تأويله إلا بصفة ضيقة وفي نطاق الحدود المقررة له". أنظر: حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (115) لسنة (13)، بجلسة 12/ 3/ 2013م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 572.

[2] النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 6/ 2021، العدد (1374) من الجريدة الرسمية، الصادر في 12/ 1/ 2021م.

[3] تعد المرتبة القانونية للمعاهدات والاتفاقيات الدولية بمجرد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية مساوية للمرتبة القانونية للقوانين العادية؛ وذلك وفقا لحكم المادة (93) من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 6/ 2021 والتي تنص على أنه: " لا تكون للمعاهدات والاتفاقيات الدولية قوة القانون إلا بعد التصديق عليها، ولا يجوز في أي حال أن تتضمن المعاهدة أو الاتفاقية شروطا سرية تناقض شروطها العلنية". أنظر: النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 6/ 2021.

وفي هذا الصدد، وعلى افتراض أن القضاء المختص بصدد مراجعة قرار إداري غير مشروع مخالفا مبدأ المشروعية؛ فإن القارئ يتساءل عن المقصود بـ "أوجه عدم المشروعية"؟

باطلاع الباحث على مختلف الآراء الفقهية والتطبيقات القضائية في هذا الشأن، فإن مصطلح "أوجه عدم المشروعية" يرِد على مسميات مختلفة مثل: أسباب الطعن بالإلغاء، أو حالات البطلان، أو عيوب القرار الإداري[1]، إلا أن جميعها تنصب في معنى واحد يتمثل في العيوب التي يمكن أن تصيب القرارات الإدارية وتجعلها غير مشروعة؛ فتكون عرضة للطعن أمام القضاء الإداري للحكم ببطلانها وإلغائها، ثم تعويض المتضرر منها إن كان له مقتضى[2].

وفي ضوء ما تقدم، يستعرض الباحث في المبحث الأول من هذا الفصل أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية من الناحيتين: الشكلية والموضوعية، ثم سيبين في المبحث الثاني موقف القضاء الإداري في سلطنة عمان بشأن أوجه عدم المشروعية التي تصلح أساسا للتعويض تحت مظلة المسؤولية الإدارية، وطبيعة ذلك التعويض وسلطة القاضي في تقديره.

المبحث الأول
أسباب عدم مشروعية القرارات الإدارية

إن الاجتهادات الفقهية والقضائية، تلتها التشريعات القانونية المعاصرة قد حصرت أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية، حيث تم حصرها في خمسة عيوب أساسية، وهذا ما قررته المادة (8) من قانون الإجراءات الإدارية[3] الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 91/ 99 بأنه: "يتعيَّن أن يكون سند الدعوى في الدعاوى المتعلقة بمراجعة القرارات الإدارية، عدم الاختصاص أو عيبا في شكل القرار أو

---

[1] سليمان الطماوي، القضاء الإداري– قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الثانية، 1996م، ص 587.

[2] رمضان بطيخ، مدى مسئولية الدولة عن الخطأ في القرارات الإدارية والأعمال المادية، مؤتمر القضاء الإداري: القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية وديوان المظالم، الرياض، السعودية، 2005م، ص 189.

[3] تجدر الإشارة إلى أن قانون محكمة القضاء الإداري قد صدر بموجب المرسوم السلطاني رقم 91/ 99، إلا أنه قد مر بالعديد من التعديلات، آخرها المرسوم السلطاني رقم 35/ 2022 بشأن تنظيم إدارة شؤون القضاء، حيث تم تعديل اسم القانون –آنف الذكر– إلى قانون الإجراءات الإدارية، كما تم تعديل مسمى "محكمة القضاء الإداري" إلى "الدائرة الإدارية الابتدائية أو الدائرة الإدارية الاستئنافية" وفقا لما يقتضيه سياق المعنى.

سببه، أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة"[1]، وعليه يتبين بوضوح أن المشرّع في سلطنة عمان قد حدد حصرا أوجه وأسباب عدم مشروعية القرارات الإدارية، وهي:

1- عيب عدم الاختصاص.
2- عيب الشكل والإجراءات.
3- عيب السبب.
4- عيب مخالفة القانون (عيب المحل).
5- عيب إساءة استعمال السلطة (عيب الغاية).

وتطبيقا للقاعدة القاضية بأن الشكل قبل الموضوع، وتسهيلا للدراسة الفقهية والتطبيق القضائي؛ فقد تم تقسيم هذه العيوب الخمسة -آنفة الذكر- إلى قسمين[2]:

1- **العيوب الشكلية، وتشمل عيبي:** الاختصاص، والشكل والإجراءات.
2- **العيوب الموضوعية، وتشمل عيوب:** السبب، ومخالفة القانون (عيب المحل)، وإساءة استعمال السلطة (عيب الغاية).

وفي ضوء ما تقدم، سيتولى الباحث بيان كل قسم منهما وفقا للمطلبين الآتيين:

المطلب الأول: عدم مشروعية القرار الإداري من الناحية الشكلية

يُقصد بعيوب القرار الإداري الشكلية هي تلك العيوب التي تتعلق بالشكل الخارجي للقرار الإداري دون موضوعه وفحواه[3]، وتشمل عيبي: الاختصاص، والشكل والإجراءات، واللذين سيتولى الباحث بيانهما بشيء من التفصيل، وذلك وفقا للآتي:

---

[1] قانون الإجراءات الإدارية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 91/ 99، العدد (660) من الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ 1/ 12/ 1999م.

[2] محمد أبو حسين، الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، رسالة ماجستير، 2017م، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، ص 6.

[3] إبراهيم المفرجي، مرجع سابق، ص 76.

أولا: عيب عدم الاختصاص

يُعرَّف الاختصاص في إطار القرار الإداري بأنه الصلاحية الموضوعية والقانونية والمكانية التي يخوِّلها المشرّع لممثل الجهة الإدارية للتعبير عن إرادتها الملزمة[1]، وبالتالي يمكن تعريف عدم الاختصاص بأنه عدم القدرة القانونية للشخص على ممارسة اختصاص إصدار قرار إداري محدَّد باعتباره يدخل في اختصاص فرد آخر أو جهة أخرى[2]، كما يُعرِّف القضاء الإداري في سلطنة عمان عيب عدم الاختصاص فيما نصه: "... فإذا فقد القرار الإداري أحد أركانه الأساسية وهو ركن الاختصاص عُد قرارا معيبا، ومؤدى ذلك أنه إذا صدر القرار من جهة غير منوط بها إصداره قانونا، أو غير مفوضة في إصداره؛ وُصم القرار في هذه الحالة بعيب عدم الاختصاص"[3]، كما عُرّف عدم الاختصاص من قبل محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه: "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معيَّن جعله المشرّع من سلطة أو فرد آخر"[4].

وبالبناء على ما تقدم من تعريفات؛ يمكن القول بأن الاختصاص يأتي على أشكال ثلاثة[5]، وهي:

1- **الاختصاص النوعي (الموضوعي):** وهو ما يتعلق بنوع المسائل التي تنظِّمها جهة الإدارة، بحيث لا يجوز لوزير الإسكان مثلا أن يصدر قرارا بتنظيم المهن الطبية في المستشفيات الحكومية.
2- **الاختصاص الزماني:** وهو الفترة الزمنية التي يمكن لرجل جهة الإدارة خلالها ممارسة الاختصاص المسند له، فعلى سبيل المثال لا يجوز لرئيس الوحدة الذي أُحيل رسميا للتقاعد أن يُصدر قرارا بفصل موظف كان يعمل تحت إشرافه.

---

(1) إبراهيم المفرجي، مرجع سابق، ص 90.

(2) وليد جمعة، مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة: دراسة مقارنة في القضاء الإداري الفرنسي والمصري والعماني، دار الكتاب الجامعي، الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، 2022م، ص 108.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (28) لسنة (15)، بجلسة 2/ 2/ 2015م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 471– 472.

(4) دانا شريف، مرجع سابق، ص 51. نقلا عن: حكم محكمة القضاء الإداري في مصر في القضية رقم (1967) لسنة (8)، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في السنة الحادية عشرة، ص 356.

(5) إبراهيم المفرجي، مرجع سابق، ص 95– 97.

3- **الاختصاص المكاني:** وهو المكان الجغرافي الذي يمكن ممارسة ذلك الاختصاص في حدوده دون تجاوزه، فمثلا لا يمكن لمحافظ إحدى المحافظات في الدولة أن يصدر قرارا إداريا يتعلق بمحافظة أخرى تخرج عن إشرافه.

إن أكثر ما يميز عيب عدم الاختصاص عن غيره من العيوب -اللاحق بيانها- بأنه يُعدّ من النظام العام، وقد استقر على ذلك كل من: القضاء الإداري والإفتاء القانوني في سلطنة عمان؛ حيث تؤكد وزارة العدل والشؤون القانونية في الفتوى القانونية رقم (222759123) المؤرخة في 29 من مارس 2022م على: "إن المستقر عليه أن قواعد الاختصاص من النظام العام، وأن المشرّع حينما يوسد إلى أي جهة اختصاصات محددة؛ فإن ذلك يفيد وجوبية مباشرة هذا الاختصاص ممن عيَّنه القانون بذاته دون غير"[1].

وكذا هو الحال بالنسبة للقضاء الإداري ممثلا في محكمة القضاء الإداري -آنذاك- والتي تقضي في أحد أحكامها بأن: "عيب عدم الاختصاص الذي يعيب القرار الإداري هو العيب الوحيد من عيوب القرار الإداري الذي يعتبر من النظام العام، وإن للمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها، وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى"[2].

ولما كان ذلك؛ فقد يتساءل القارئ عن النتيجة المترتبة على اعتبار قواعد الاختصاص من النظام العام؟ يجيب الباحث بأن هناك العديد من النتائج المترتبة على ذلك[3]، وأهمها:

1- يجب على القاضي أن يتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسه، حتى وإن لم يتمسك به صاحب المصلحة، ولا يُعدّ ذلك مخالفا للقاعدة الأصولية بأن القاضي لا يحكم إلا بما يطلبه الخصوم؛ بحسبان أن قواعد الاختصاص مقررة للصالح العام، كما يحق لذوي المصلحة التمسك بهذا العيب في أي مرحلة من مراحل التقاضي.
2- لا يجوز لأي جهة إدارية أسند لها المشرّع مباشرة اختصاص معيَّن بأن تتنازل عنه لجهة أخرى إلا وفقا لما هو مقرر قانونا؛ ذلك أن الاختصاص إنما هو سلطة يمنحها المشرّع

---

[1] المبدأ (7)، الفتوى القانونية رقم (222759123) المؤرخة في 29/ 3/ 2022م، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن وزارة العدل والشؤون القانونية لعام 2022م، مرجع سابق، ص 93.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في الاستئناف رقم (57) لسنة (4)، بجلسة 14/ 5/ 2005م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 471.

[3] إبراهيم المفرجي، مرجع سابق، ص 91- 92.

للجهات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة، وليس حقًّا يجوز للجهة الإدارية المختصة التنازل عنه بناء على رغباتها وأهوائها.

3- إذا صدر القرار الإداري معيبا بعدم الاختصاص، فإن ذلك يحول بين جهة الإدارة وتصحيحه بإجراء لاحق، حتى وإن جاز لها إصدار قرار آخر بذات مضمون القرار المعيب؛ بحسبان أن الأصل هو صدور القرار صحيحا من المختص بإصداره[1].

4- الأصل العام بأن على القاضي أن يبحث مسألة الاختصاص في القرار الإداري ابتداء، قبل التطرق إلى موضوع القرار، إلا أنه على سبيل الاستثناء قد يجد القاضي نفسه مضطرا ومجبرا على البحث في موضوع القرار، متى كان ذلك معينا ومساعدا له على تحديد مدى اختصاص الجهة الإدارية من عدمه.

إن الفقه والقضاء الإداري يميز بين نوعين من عيب عدم الاختصاص وفقا لجسامة المخالفة، فقد يكون عيب عدم الاختصاص بسيطا، إلا أنه قد يكون جسيما في حالات أخرى[2]، وبيان ذلك وفقا للآتي:

1- عيب عدم الاختصاص البسيط

إن هذا العيب يجعل من القرار الإداري معرَّضا للبطلان[3]، وهو مرتبط بتجاوز مصدر القرار الإداري لاختصاصاته المحددة قانونا مع بقاء المقومات الأخرى المكونة للقرار، بمعنى آخر ينشأ هذا العيب في حال مخالفة قواعد الاختصاص في مجال الوظيفة الإدارية[4].

---

[1] سليمان الطماوي، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 594.

[2] إبراهيم المفرجي، مرجع سابق، ص 92.

[3] إن مخالفة القرار الإداري لمبدأ المشروعية يرتب جزاءً يتراوح بين كل من: البطلان والانعدام، وقد ظهرت مجموعة من الاجتهادات للتمييز بينهما، إلا أن القضاء في سلطنة عمان قد وضع بعض المعايير لتقرير انعدام القرارات الإدارية، تتمثل في حالة غصب السلطة وكذلك في حالة انتفاء أحد أركان القرار الإداري، ومن أحكام محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في هذا الشأن حكمها بأنه: "انعدام القرار الإداري يتحقق في حالة غصب السلطة أو تهدم أحد أركان القرار الإداري، سواء في ذلك ركن الإرادة أو السبب أو الغاية". أنظر: حكم محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في الاستئنافين رقمي (302 و307) لسنة (8)، بجلسة 30/ 6/ 2008م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 468.

[4] ماجد الحلو، مرجع سابق، ص 385.

وتسهيلا للتمييز بين المخالفات البسيطة والجسيمة لعيب الاختصاص؛ فقد أوجد الفقه والقضاء الإداري عدة صور لعيب عدم الاختصاص البسيط[1]، تتمثل في الآتي:

أ- اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى موازية لها، دون أن ترتبط بها أي علاقة.

ب-اعتداء سلطة إدارية عليا على اختصاص سلطة إدارية دنيا، فإذا كانت القاعدة العامة بأن للرئيس ممثلا في السلطة العليا حق التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال مرؤوسيه ممثلين في السلطات الدنيا، فإن هناك حالات محددة يسنِد فيها القانون للمرؤوس مباشرة إصدار قرارات محددة حصرا دون أن تخضع لاعتماد الرئيس، وبالتالي يمتنع على الرئيس إصدار القرار ابتداء، كما لا يجوز له تعديله، وإلا كان القرار معيبا بعيب عدم الاختصاص البسيط وعرضة للبطلان.

فعلى سبيل المثال: لو أناط المشرّع بوكيل إحدى الوزارات إصدار قرار محدد؛ فإنه لا يحق للوزير إصدار هذا القرار بدلا عنه أو حتى تعديله، مع مراعاة قدرة الوزير على إلغاء القرار الإداري بما له من سلطة الإشراف والرقابة العامة على أعمال مرؤوسيه، بحيث يقتصر دور الرئيس على التصديق أو إلغاء قرارات المرؤوسين دون أن يتعدى ذلك إلى تعديله من الناحية الموضوعية؛ لأن ذلك يعد بمثابة إصدار قرار جديد، وهو ما لا يملكه الوزير، ويدخل في هذا الإطار – كذلك – اعتداء السلطات الإدارية المركزية في العاصمة على اختصاص السلطات الإدارية المحلية.

ت-اعتداء السلطات الدنيا على اختصاص السلطات العليا، وفي هذه الحالة تقوم السلطة الإدارية الأدنى بالاعتداء على اختصاصات السلطة الإدارية العليا، كاعتداء الوزير على اختصاصات رئيس الوزراء.

ومن التطبيقات القضائية في سلطنة عمان بشأن عيب عدم الاختصاص البسيط، حكم محكمة القضاء الإداري -آنذاك- القاضي بأن: "القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط لا تعد من القرارات المنعدمة، مما يجوز الطعن عليها خارج الميعاد، وإنما هي قرارات باطلة تتحصن بفوات ميعاد الطعن عليها، وتتقيد بمواعيد وإجراءات رفع الدعوى- صدور قرار الإبعاد من السلطنة من مساعد

[1] عبد الله طلبه، القانون الإداري- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة "القضاء الإداري"، منشورات جامعة حلب، الطبعة الثانية، 2009م، ص 260.

المفتش العام للشرطة والجمارك عند غياب الأصيل في إجازة اعتيادية دون تفويض أو نص يسمح له بالحلول لا يصبغ عليه صفة الانعدام، وإنما يظل باطلا حتى يتم الطعن عليه في المواعيد التي قررتها المادة (9) من قانون محكمة القضاء الإداري، أو يتحصن بفوات تلك المواعيد، ورفع المدعي دعواه ضد القرار خارج الميعاد المقرر قانونا يستلزم معه الحكم بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد"[1].

وبهذا يتبين بأن عيب عدم الاختصاص البسيط لا يترتب عليه انعدام القرار، بل يترتب عليه بطلان القرار، ومن ثم تتحصن تلك القرارات بفوات ميعاد الطعن، وتتقيد بمواعيد وإجراءات رفع دعوى الإلغاء.

2- عيب عدم الاختصاص الجسيم

ويُقصد به اغتصاب حق إصدار القرار الإداري من قِبل من لا يملك هذا الحق، أو اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية في إصدار قرارات محددة[2].

حيث يظهر عيب عدم الاختصاص الجسيم عندما يصدر القرار الإداري من شخص لا صلة له بالإدارة إطلاقا، أو أدخل نفسه في الإدارة بدون سند أو كان تعيينه غير مشروع أو إذا صدر القرار الإداري من موظف زالت عنه الصفة الوظيفية لأي سبب كان، أو إذا صدر القرار من جهة إدارية ليس لها علاقة بالجهة المختصة إطلاقا [3]؛ الأمر الذي يترتب عليه اعتبار القرار الإداري منعدما كأن لم يكن[4].

وباطّلاع الباحث على التطبيق القضائي في سلطنة عمان بشأن عيب عدم الاختصاص بشكل عام؛ يجد بأن القضاء الإداري قد أبدع في العديد من أحكمها، أخصّه الحكم التالي سرده الذي وضع ملخَّصا موجَزا لعيبَي عدم الاختصاص: البسيط والجسيم، حيث يقضي الحكم على أنه: "كلما كان العيب الذي شاب القرار الإداري بسيطا كان القرار باطلا، ويتحصن إذا لم يُطعن عليه خلال الميعاد المقرَّر قانونا في المادة (9) من قانون محكمة القضاء الإداري، أما إذا بلغ العيب درجة كبيرة من

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في الاستئنافين رقمي (25 و26) لسنة (3)، بجلسة 14/ 2/ 2004م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 319.

[2] عبد الله طلبه، مرجع سابق، ص 260.

[3] خالد الخميسي، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري: دراسة تطبيقية على القضاء الإداري العماني، مجلة الأندلس للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد (101)، 2024م، ص 127.

[4] إبراهيم عياد، مرجع سابق، ص 33.

الجسامة؛ انحدر القرار إلى حد الانعدام ولا يتحصن، ويكون معه الطعن على ذلك القرار غير مقيّدٍ بذلك الميعاد. القرار المطعون فيه وإن كان قد صدر من وكيل التدريب المهني وهو غير مفوض قانونا في إصداره، إلا أن العيب الذي اعتوَره هو عيب اختصاص بسيط، وليس عيبا جسيما ينزل بالقرار إلى حد الانعدام؛ مما يتعين معه تقيَّد الطعن بالميعاد المقرَّر له قانونا"[1].

ثانيا: عيب الشكل والإجراءات

لركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري أهمية بالغة في إظهار الإرادة الملزمة لجهة الإدارة المخفية في اتخاذ قرار إداري محدد في صورة واضحة ومفهومة لدى المخاطَبين بأحكامه، وقبل التطرق إلى مفهوم عيب الشكل والإجراءات، يرى الباحث أهمية بيان مفهوم ركن الشكل والإجراءات – محل المخالفة – والذي يعرَّف بأنه وجوب تقيُّد جهة الإدارة إبان إصدار قراراتها الإدارية بالشكل والإجراءات المحددة قانونا[2]، كما يعرِّفه البعض الآخر بأنه المظهر أو الشكل الخارجي للقرار، أو طريقة تعبير جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة في القرار الصادر[3]، وعليه؛ فإنه يمكن تعريف عيب الشكل والإجراءات بأنه عدم تقيُّد جهة الإدارة بالشكل أو الإجراء المحددة قانونا أثناء إصدار القرار الإداري[4]، وعليه؛ إذا صدر القرار الإداري دون مراعاة الشكل أو الإجراءات المحددة قانونا أو عدم صحتها؛ يكون ذلك القرار غير مشروع وعرضة للبطلان[5].

وباستقراء الباحث لمختلف المصادر؛ يجد أن كثيرا ما يميز الفقهاء بين كلٍّ من: الشكل والإجراءات، حيث كما أسلفنا بأن الشكل هو المظهر الخارجي للقرار الإداري كالكتابة والتسبيب، في حين تُعرَّف الإجراءات بأنها: مجموعة المراحل والخطوات التي يجب أن يتّبعها مصدر القرار الإداري

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (6) لسنة (3)، بجلسة 1/ 6/ 2002م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 471.

[2] عمر التركماني، عدم مشروعية الشكل والإجراءات والمحل في القرار الإداري، مجلة جامعة الإسراء للعلوم الإنسانية، العدد (1)، 2016م، ص 178.

[3] الدين بوزيد، عيب الإجراء والشكل في القرار الإداري وتطبيقاتها في قضاء ديوان المظالم: دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، المجلد (41)، العدد (4)، 2017م، ص 312.

[4] زهير صالح، ركن الشكل في القرار الإداري، مجلة منازعات الأعمال، العدد (42)، 2019م، ص 66.

[5] وليد عبة، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، رسالة ماجستير، 2015م، جامعة قاصدي مرباح– ورقلة، الجزائر، ص 15.

بدءا من مرحلة تحضيره وإعداده قبل صدوره إلى العالم الخارجي، كما لو اشترط المشرّع إجراء التحقيق مع الموظف قبل إصدار قرار العقوبة[1].

وقد انقسم الفقهاء في تحديد مفهوم الشكل والإجراءات إلى رأيين، وهما:

■ **الرأي الأول:** يرى بأن الإجراءات الإدارية التي يمر بها القرار الإداري تندرج ضمن نطاق الشكل، فلا يفرقون بين كلٍّ من: الشكل والإجراءات، وقد استند هذا الرأي إلى أن عيب الشكل يتحقق عند مخالفة القواعد الشكلية أو الإجرائية المقرَّرة قانونا، مؤكدين على أن الشكل ما هو إلا المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار لإفصاح جهة الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة، فلا مجال للفصل بين الإجراء المتبع لإصدار القرار وبين شكله[2].

■ **الرأي الثاني:** يفرّق هذا الرأي بين الشكل الذي يَصدر فيه القرار وبين الإجراءات المتبعة في إصداره، فيُخرج الإجراءات من نطاق الشكل، حيث يعتبِر شكل القرار هو المظهر الخارجي له كالكتابة، أو طريقة تعبير جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بموجب القرار كالتسبيب، في المقابل نجد أن الإجراءات تعني الخطوات والمراحل التي يجب أن يتّبعها القرار الإداري في مرحلة تحضيره وإعداده قبل صدوره إلى المخاطبين بأحكامه، ومثال ذلك: اشتراط المشرّع أخذ رأي لجنة محددة قبل إصدار القرار، وسندهم في ذلك بأن ماهية وطبيعة الإجراءات تختلف عن ماهية وطبيعة الشكل؛ فالإجراءات في حقيقتها مجموعة الخطوات والمراحل التي يمر بها القرار قبل إصداره، وإلى ما قبل وضعه في القالب الذي يتجلى فيه شكل القرار الإداري[3].

وفي هذا المقام، يؤيد الباحث الرأي الثاني سالف البيان، ويرى بأن هناك فرقًا جليًّا بين شكل القرار وإجراءاته؛ إذ يقتصر الشكل على طريقة تعبير جهة الإدارة عن إرادتها المنفردة الملزمة، في حين

---

[1] عمر التركماني، مرجع سابق، ص 178.

[2] ياسين سعيداني، ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري، رسالة ماجستير، 2017م، جامعة زيان عاشور، الجزائر، ص 32. وكذلك: إبراهيم عياد، مرجع سابق، ص 75. وكذلك: ضياء عثمان، الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مجلة العلوم التربوية والدراسات الإنسانية، العدد (21)، 2022م، ص 494. وكذلك: برفين أحمد، الأشكال والإجراءات في اتخاذ القرار الإداري: دراسة مقارنة (فرنسا، مصر، قطر، الأردن)، أطروحة دكتوراة، 2008م، جامعة عمّان العربية، الأردن، ص10.

[3] إكرام حسن، تأثير ركن الشكل على صحة القرار الإداري، مجلة قطاع الشريعة والقانون، العدد (15)، 2024م، ص 3788. وكذلك: زهير صالح، مرجع سابق، ص 67.

أن الإجراءات هي الخطوات التي يمر بها القرار الإداري إلى حين صدوره بشكل نهائي للعالم الخارجي؛ الأمر الذي يُتصوَّر معه أن يمر القرار بمحطات متعددة، وتأخذ وقتا من الزمن، بعكس شكل القرار، ويؤكد الباحث بأن القضاء الإداري في سلطنة عمان قد سار على هذه التفرقة في العديد من أحكامه، أحدها حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– الذي قرر بأنه: "لئن كان رأي لجنة شؤون الموظفين استشاريا تملك السلطة المختصة بإصدار القرار الأخذ به أو طرحه جانبا، غير أنه يلزم لصحة القرار الالتزام بأحكام القانون في هذا الشأن من وجوب عرضه على تلك اللجنة قبل إصداره؛ فذلك أمر لازم يترتب على إغفاله إهدار ضمانة جوهرية كفلها القانون للموظف، وتتمثل هذه الضمانة في الدراية والخبرة الكافية التي تتوفر لأعضاء هذه اللجنة بأحوال الموظفين، فوجودها بجانب مصدر القرار يعينه لا ريب، بعد مشورتها، على اتخاذ القرار السليم، وبالتالي فإن صدور القرار دون العرض على لجنة شؤون الموظفين يعيبه بالبطلان لعيب إجرائي"[1]، حيث يتضح بأن المحكمة قد استخدمت مصطلح "عيب إجرائي"، وليس "عيب شكلي"، فهي بذلك تخرج الإجراءات عن نطاق الشكل من حيث المعنى؛ إذ أن المغايرة في اللفظ تقتضي المغايرة في المعنى.

وعلى صعيد متصل، يرى الباحث بأن المشرّع في سلطنة عُمان قد أخذ بالرأي الأول المشار إليه، معتبرا بأن الإجراءات ما هي إلا جزءا من شكل القرار، حيث تنص المادة (8) من قانون الإجراءات الإدارية بأنه: "يتعين أن يكون سند الدعوى في الدعاوى المتعلقة بمراجعة القرارات الإدارية، عدم الاختصاص أو عيبا في شكل القرار أو سببه، أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة"[2]، حيث يتضح بأن المشرّع قد نص على مصطلح "الشكل" فقط، دون مصطلح "الإجراءات"، ولا يتفق الباحث في ذلك حيث من الأنسب النص على "الشكل والإجراءات" وليس فقط "الشكل"؛ لوجود فرق بينهما وفقا للأسباب سالفة البيان.

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئنافين رقمي (356 و380) لسنة (13)، بجلسة 13/ 5/ 2013م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 475.

[2] قانون الإجراءات الإدارية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 91/ 99.

ويأتي ركن الشكل والإجراءات على صور مختلفة، ومن أبرز تلك الصور ما يأتي:

1- الكتابة

إن القرار الإداري قد يكون مكتوبا كما قد يكون شفويا، بحيث إذا اشترط القانون إصدار القرار الإداري مكتوبا فيتعين على جهة الإدارة أن تحترم حكم القانون بأن تصدر القرار في صيغة مكتوبة، وغاية المشرّع من اشتراط الكتابة وضوح القرار والشفافية وتسهيل إثباته، وعليه؛ يمكن تقسيم القرارات الإدارية إلى قرارات إدارية مكتوبة، وقرارات إدارية غير مكتوبة، وتُعدّ من القرارات الإدارية غير المكتوبة القرارات التي تصدر بالإشارة، والقرارات الشفوية، وكذلك القرارات الضمنية[1].

ومن الأمثلة على القرارات المكتوبة: نص المادة الثامنة من القرار الوزاري رقم 301/ 2020 بتشكيل المجلس المركزي للمساءلة الإدارية وتحديد نظام عمله بأن: "على المجلس المركزي للمساءلة الإدارية أن يصدر قراره على وجه السرعة، ويجب أن يكون القرار **مكتوبا**، ومسبَّبا."[2]، وكذلك المادة (1) من القرار الوزاري رقم 272/ 2023 بإصدار اللائحة التنظيمية لتصنيع مسحوق وزيت السمك بأن: "الترخيص: الموافقة **الكتابية** الصادرة من السلطة المختصة للشركات لتصنيع مسحوق وزيت السمك."[3] بحيث يجب أن يصدر قرار الترخيص بالموافقة مكتوبا، وإلا عُدَّ قرارا غير مشروع –عيب الشكل والإجراءات–، ومن ثم يتصدى له القضاء المختص بالإلغاء، وتعويض المتضرر إن كان له مقتضى.

2- التسبيب

قد يشترط المشرّع تسبيب القرارات الإدارية؛ ومن ثم يصبح هذا الإجراء شكلا أساسيا في القرار يترتب على إهماله بطلان القرار الإداري، والأصل العام أن جهة الإدارة غير ملزَمة بتسبيب قراراتها، مالم ينص المشرّع صراحة على ذلك؛ لوجود قرينة أن الأصل في أعمال جهة الإدارة تحقيق المصلحة العامة[4]، ومثال ذلك نص المادة (107) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم

---

[1] ضياء عثمان، مرجع سابق، ص 496.

[2] القرار الوزاري رقم 301/ 2020 بتشكيل المجلس المركزي للمساءلة الإدارية وتحديد نظام عمله، العدد (1366) من الجريدة الرسمية، الصادر في تاريخ 15/ 11/ 2020م.

[3] القرار الوزاري رقم 272/ 2023 بإصدار اللائحة التنظيمية لتصنيع مسحوق وزيت السمك، العدد (1522) من الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ 3/ 12/ 2023م.

[4] ضياء عثمان، مرجع سابق، ص 497.

120/ 2004 بأنه : "لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة **مسبَّبا**"[1]، وكذلك المادة (7) من القرار الوزاري رقم 34/ 2024 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون حماية البيانات الشخصية، والتي تنص على أنه: "تتولى الإدارة المختصة دراسة طلب التصريح والبت فيه خلال مدة لا تتجاوز (٤٥) خمسة وأربعين يوما من تاريخ استيفاء البيانات والمستندات المطلوبة، وفي حال رفض الطلب يجب أن يكون القرار **مسبَّبا**، ويعتبر انقضاء تلك المدة دون رد رفضا للطلب"[2].

ويؤكد الباحث في هذا الصدد أن تسبيب القرار الإداري يجب أن يرِد في صلبه، باعتباره شكلًا خاصًّا للقرار اشترطه المشرّع، فلا يصح إحالة التسبيب إلى قرار آخر أو وثيقة أخرى مستقلة. وبتتبع النهج التشريعي في هذا الشأن؛ يستنتج الباحث أن القرارات الإدارية التي يشترط المشرّع –غالبا – تسبيبها، هي تلك القرارات التي تقيد ممارسة الحقوق والحريات، أو تشكل إجراءً ضبطيا، أو جزاء إداريا، أو تلغي قرارا أنشأ مركزا قانونيا.

ويشير الباحث إلى الخلط الذي يقع فيه بعض رجال القانون بين ركن سبب القرار الإداري وشكلية تسبيب القرار الإداري، فإذا كان يتعين على الإدارة تسبيب بعض قراراتها باعتبار أن الأصل العام هو عدم إلزام جهة الإدارة بتسبيب قرارتها مالم ينص المشرّع على ذلك استثناءً؛ فإن لكل قرار إداري سببا يقوم عليه، ويتمثل في مجموعة الوقائع المادية والقانونية التي تدفع بالإدارة لإصدار القرار الإداري[3]، ويمكن للباحث إيجاز أوجه الاختلاف بين سبب وتسبيب القرار الإداري في الآتي:

أ- يجب أن يرتكز القرار الإداري دائما على سبب يبرره، في حين أن جهة الإدارة غير ملزمة كأصل عام بتسبيب قراراتها.

ب- إن تسبيب القرار الإداري يرتبط بالمظهر الخارجي للقرار ضمن المشروعية الشكلية للقرار الإداري، في المقابل يجد الباحث أن أسباب القرار ترتبط بعدم المشروعية الموضوعية.

---

[1] قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 120/ 2004، العدد (782) من الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ 1/ 1/ 2005م.

[2] القرار الوزاري رقم 34/ 2024 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون حماية البيانات الشخصية، العدد (1531) من الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ 4/ 2/ 2024م.

[3] سليمان الطمّاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2023م، ص 358.

3- الإجراءات الاستشارية

قد يفرض المشرّع على جهة الإدارة قبل إصدار القرار الإداري، استشارة فرد أو إحدى الجهات الإدارية في الدولة، وحينئذ يتعين القيام بهذا الإجراء قبل إصدار القرار وإلا كان معيبا بعيب الشكل والإجراءات[1]، واستنادا إلى قاعدة توازي الإجراءات؛ فإن القرار الإداري الذي يصدر مستندا إلى رأي جهة محددة؛ لا يمكن – كأصل عام – إلغاؤه أو تعديله إلا بعد الرجوع إلى هذه الجهة كما لو كان رأي الجهة الاستشارية ملزما بنص القانون، وتؤكد على ذلك محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان بقولها: "أي قرار صادر بتعديل أو إلغاء قرار إداري سابق عليه في الوجود لابد أن يصدر إعمالا لقاعدة توازي الشكليات، من نفس السلطة المخوَّلة قانونا بذلك، وأن يكون له نفس الطبيعة القانونية، وأن يتبع في اتخاذه ذات القواعد الإجرائية المقررة بموجب القوانين واللوائح والمشكلة لمراحل إصدار القرار المراد تعديله أو إلغاؤه"[2].

ويُعرِّف الفقه العمل الاستشاري بأنه أحد الشكليات الإجرائية التي تتضمن التعبير عن رأي جهة ذات اختصاص بإرشاد الجهة مُصدرة القرار لمبدأ معيّن أو أساليب معينه لممارسة اختصاصها بشكل سليم، وهو إجراء جوهري يترتب على إغفاله تعريض القرار الإداري للإلغاء؛ باعتباره معيبا بعيب الشكل والإجراءات[3].

إن الجهة الاستشارية تتميز بأنها جهة محايدة بالنسبة لمشروع القرار الإداري؛ باعتبارها أحد الجهات الإدارية في الدولة، تضع نصب أعينها تحقيق المصلحة العامة في الاستشارة التي تقدمها، وتسهر على رعايتها، بعيدا عن المصالح الفردية والشخصية، ومن خلال تعريف الإجراء الاستشاري آنف الذكر؛ فإن الإجراء الاستشاري يمتاز بالآتي[4]:

أ- أن الإجراء الاستشاري يعد من الإجراءات الجوهرية والمهمة التي يتضمنها شرط الشكل والإجراءات في القرار الإداري.

ب-أن إغفال الإجراء الاستشاري يجعل القرار الإداري معيبًا بعيب الشكل والإجراءات.

---

(1) ضياء عثمان، مرجع سابق، ص 500.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (276) لسنة (15)، بجلسة 23/ 3/ 2015م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 474.

(3) ضياء عثمان، مرجع سابق، ص 500.

(4) شعبان سلامة، عيب الشكل في القرار الإداري: دراسة تحليلية مقارنة بأحكام مجلس الدولة المصري، حولية كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، العدد (31)، 2015م، ص 668.

ت–أن الإجراء الاستشاري إجراء قوامه التعاون والمشاركة في مجال اختصاصي فني محدد؛ لتوجيه الجهة الإدارية مصدرة القرار للطريق السليم.

ومن الأمثلة على الإجراءات الاستشارية: حكم المادة (31) من قانون الإسكان الاجتماعي الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2010/37، والتي تنص على أن: "للوزير أن يقرر **بعد موافقة وزارة المالية** إعفاء المقترض من سداد أقساط القرض إذا قلّ دخله الشهري بعد منحه القرض عن المبلغ الذي تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون، وكانت ظروفه المعيشية تبرر ذلك"[1]. بالإضافة إلى المادة (8) من نظام الزراعة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 48/ 2006 والتي تنص على أنه: "يحظر تغيير الغرض المحدد لاستغلال الأرض الزراعية إلى غرض آخر غير زراعي أو إقامة منشآت ثابتة عليها أو إجراء تعديل في هذه المنشآت **إلا بعد الحصول على موافقة المديرية العامة للزراعة**، وذلك دون الإخلال بالحصول على التراخيص اللازمة من الجهات المختصة الأخرى"[2].

4– قواعد الشكل والإجراءات بالنسبة للجان

قد يتطلب المشرّع في بعض الأحيان ألا يصدر القرار الإداري إلا بعد استطلاع رأي مجلس أو لجنة أنشأها المشرّع بنفسه في مجال محدد، وتمارس اختصاصاتها وفق صحيح القانون مثل لجنة شؤون الموظفين في قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 120/ 2004، حيث يرمي المشرّع من ذلك ضمان صحة القرار الإداري بعد عرضه على مجموعة من المختصين في مجال محدد، بعيدا عن القرارات الارتجالية والمتسرعة[3].

وتؤكد ذلك محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عُمان على بأنه: "لقد عهد قانون الخدمة المدنية إلى لجنة محايدة هي لجنة شؤون الموظفين بحكم تشكيلها واختصاصاتها وقربها من واقع الموظفين، وما يتعلق بتوفير البيانات المستقاة من ملفات خدمتهم الاختصاصَ بالنظر في المسائل التي تمس الموظفين العموميين، ومن ضمن الاختصاصات المسندة لها النظر في التعيين والترقية والنقل ومنح العلاوات التشجيعية يبرز إسناد القانون تلك الاختصاصات للجنة شؤون الموظفين حرصه

---

[1] قانون الإسكان الاجتماعي الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (2010/37)، العدد (909) من الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ 17/ 4/ 2020م.

[2] نظام الزراعة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 48/ 2006، العدد (815) من الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ 15/ 5/ 2006م.

[3] سليمان الطمّاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 380.

على توفير الضمانات الكفيلة بتوفير الطمأنينة للموظف في بيئة العمل، ولما توفره تلك اللجان أيضا من وضع متخذ القرار في أفضل الظروف القانونية والواقعية لإصدار قرار نطاق رقابة هذه المحكمة لشكل القرار المطعون فيه، وإذ لم يعرض موضوع الترقية المطعون فيه على لجنة شؤون الموظفين، فإن صدور القرار دون إتباع ذلك الإجراء الجوهري يكون قد أهدر مرحلة هامة من مراحل تكوين القرار الإداري، وهي العرض على الجهة التي أناط بها القانون إبداء الرأي بشأنه؛ ويكون بالتالي مشوبا بعيب الشكل"[1].

ومن الأمثلة على قواعد الشكل والإجراءات بالنسبة للجان، حكم المادة (26) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه والتي تنص على أنه: "يُعرض أمر الموظف الذي يُقدَّم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف **على لجنة شؤون الموظفين**، فإذا تبين لها أنه كفء لشغل وظيفة أخرى في ذات درجة وظيفته أوصت بنقله إليها، أما إذا تبين عدم كفاءته اقترحت إنهاء خدمته، وفي جميع الأحوال يُرفع الأمر إلى رئيس الوحدة لاتخاذ القرار"[2]، بالإضافة إلى المادة (17) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه والتي تنص بأنه: "فيما عدا المعيَّنين في الوظائف المحدد لها الدرجة الثانية وما يعلوها يوضع المعيَّنون ابتداء تحت الاختبار لمدة أربعة أشهر من تاريخ تَسلُّمهم العمل، وتتقرر خلال هذه المدة مدى كفاءتهم للاستمرار في العمل، ويُعِدّ الرئيس المباشر تقريرا مسبَّبا عن الموظف تحت الاختبار الذي لم تثبت كفاءته، ويصدر بإنهاء خدمته قرار من رئيس الوحدة **بعد العرض على لجنة شؤون الموظفين** خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوما من تاريخ انتهاء فترة الاختبار"[3].

وعلى صعيد متصل، يمكن القول بأن جهة الإدارة – كأصل عام – ليست ملزَمة بشكل أو إجراء محدد تفصح من خلاله عن إرادتها الملزِمة، مالم ينص القانون على ذلك، ومن ثم فلا اجتهاد في شكل القرار الإداري إذا نص القانون عليه[4]، وهذا ما تؤكده محكمة القضاء الإداري – آنذاك – في سلطنة عمان في أحد أحكامها بأنه: "لا يُشترط في القرار الإداري – كأصل عام – أن يصدر في شكل معيَّن بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أوضحت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين، وذلك ما لم يفرض المشرّع على الإدارة أن تفرغ إرادتها في

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (285) لسنة (9)، بجلسة 2/ 11/ 2009م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 516.

(2) قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 120/ 2004.

(3) قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 120/ 2004.

(4) عمر التركماني، مرجع سابق، ص 179.

شكل معين وإذا فرض ذلك فإن القرار يكون معيبا إذا لم يصدر بالشكل المقرر قانونا – إذا اقتصرت الجهة الإدارية في نقل المستأنف إلى مدرسة .... بناء على الخطاب الموجَّه من مدير دائرة الشؤون المالية والإدارية إلى مدير مدرسة .... دون أن تثبت سابق تقيدها بإجراءات النقل المقررة قانونا، وإصدارها لقرار النقل بالشكل الصحيح، ومن السلطة المختصة بإصداره الأمر الذي يغدو معه القرار المذكور فاقدا للمشروعية."[1].

كما تؤكد ذلك فتاوى وزارة العدل والشؤون القانونية في سلطنة عمان، أحدها الفتوى القانونية رقم: (192721973) بتاريخ 12 / 09 / 2019م بأن: "الأصل أنه لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة معينة، أو في شكل معين، بل ينطبق هذا الوصف، ويجري حكما كلما أفصحت جهة الإدارة في أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معيَّن في حق الأفراد – إثر ذلك – أن الموافقة الصادرة من صاحب الاختصاص الأصيل في إصدار قرار التعيين معبَّرة عن إرادته تعبيرا صريحا في إحداث الأثر القانوني تعتبر قرارا إداريا منتجا لآثاره القانونية في حق الأفراد، حتى ولو لم تفرغ في صياغة معينة، وتكون نافذة في هذه الحالة من تاريخ هذه الموافقة"[2].

وخلاصة ما تقدم؛ فإن عيب الشّكل والإجراءات يُعدّ سببا من أسباب إلغاء القرارات الإدارية، وذلك عند تجاوز الجهة الإدارية الشكليات والإجراءات المقررة قانونا، كما أن عيب الشكل والإجراءات لا يُعدّ من النظام العام– بعكس عيب الاختصاص– أي أن المحكمة لا تثيره من تلقاء نفسها مالم يثيره أحد الخصوم صاحب المصلحة.

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (10) لسنة (12)، بجلسة 16/ 1/ 2012م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 473.

[2] المبدأ (31)، الفتوى القانونية رقم: (192721973) المؤرخة في 12/ 9/ 2019م، المبادئ القانونية في فتاوى الشؤون القانونية لعام 2019م، الكتاب الرابع والعشرون، وزارة العدل والشؤون القانونية، سلطنة عمان، 2020م، ص 238.

المطلب الثاني: عدم مشروعية القرار الإداري من الناحية الموضوعية

بعد أن تم استعراض أوجه عدم مشروعية القرار الإداري من الناحية الشكلية، سيسلَّط الضوء في هذا المطلب على أوجه عدم المشروعية من الناحية الموضوعية، والتي يُقصد بها تلك العيوب التي قد تصيب القرار الإداري في موضوعه وفحواه[1]، وتتمثل في عيوب: السبب، ومخالفة القانون (عيب المحل)، وإساءة استعمال السلطة (عيب الغاية).

أولا: عيب السبب

يُقصد بسبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع جهة الإدارة إلى إصدار القرار الإداري، بحيث تكون هذه الحالة سابقة على إصدار ذلك القرار؛ وبالتالي فإن عدم وجود سبب يبرر إصدار القرار الإداري من شأنه أن يجعل القرار معيبا بعيب السبب؛ فيكون عرضة للإلغاء، والتعويض إن كان له مقتضى[2].

وتعرِّف محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان ركن السبب في أحد أحكامها بأنه: "الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع الإدارة إلى إصدار قرارها بقصد إحداث أثر قانوني معين"[3]، كما تؤكد المعنى ذاته محكمة العدل العليا في الأردن بقولها: "استقر الفقه والقضاء الإداريان أن كل قرار إداري – أيًّا كانت السلطة التي يصدر عنها مقيَّدة كانت أم تقديرية – يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره، وهذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري، وشرط لصحته"[4].

وتأسيسا على ما تقدم؛ فإنه يمكن تعريف عيب السبب بأنه عدم مشروعية السبب أو الأسباب التي بُني عليها القرار الإداري، أو لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي بُني عليها ذلك القرار[5]، وفي السياق ذاته تُبيِّن ذات المحكمة المقصود بعيب السبب في أحد أحكامها بأن: "القرار الإداري يكون مشوبا بعيب السبب وقابلا للحكم بعدم صحته، إذا ثبت أن الإدارة قد استندت في تبريره إلى وقائع غير

---

[1] محمد أبو حسين، مرجع سابق، ص 39.

[2] إبراهيم عياد، مرجع سابق، ص 41.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (361) لسنة (8)، بجلسة 22/ 12/ 2008م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 479.

[4] حمود المحرزي، مرجع سابق، ص 73. نقلا عن: فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، 2005م، ص 363.

[5] دانا شريف، مرجع سابق، ص 59.

صحيحة من الناحية المادية، سواء أكانت سلطة الإدارة بصدده تقديرية أم مقيدة، وسواء أكانت الإدارة حسنة النية (أي اعتقدت خطأ بقيام الوقائع التي تدعيها)، أم كان تعلم بعدم توفرها"[1].

وفي هذا المقام، يؤكد الباحث بأن ركن السبب في القرار الإداري يجب أن يستوفي مجموعة من الشروط كي يكون مشروعا، وهي:

1- أن يكن السبب قائما وقت إصدار القرار الإداري

وفقا لما سبق بيانه؛ فإن سبب القرار الإداري هو تلك الحالة الواقعية أو القانونية الباعثة لإصدار القرار، ولزوم ذلك أن يكون السبب سابقا على إصدار القرار الإداري وقائما وقت إصداره، وبالتالي إذا تحقق السبب ثم زال وقت إصدار القرار الإداري؛ فإن ذلك القرار يكون معيبا بعيب السبب[2].

2- أن يكون السبب مشروعا من الناحية القانونية

الأصل العام أن جهة الإدارة لها الحرية في تحديد واختيار ما يناسب قراراتها الإدارية من أسبابٍ تدفعها لإصدار تلك القرارات، إلا أنه استثناءً من ذلك قد يحدد المشرّع حصرا الأسباب التي يجب أن تتقيد فيها جهة الإدارة إبان إصدار قرارات محددة[3]، ومن ثم يتعين على جهة الإدارة عدم الخروج عن تلك الأسباب، وإلا كان القرار الصادر عنها معيبا بعيب السبب.

3- أن يكون السبب محددا بوقائع واضحة يقوم عليها

لكي يكون سبب القرار الإداري منتجا وفعالا؛ فإنه يجب أن تكون وقائعه واضحة وظاهرة؛ وذلك بهدف تبصير صاحب الشأن واختياره، إما بقبول القرار أو رفضه والطعن عليه بالإلغاء، علاوة على تمكين القاضي من إعمال رقابة المشروعية بكل سهولة ويسر [4].

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (878) لسنة (13)، بجلسة 24/ 12/ 2013م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 485.

[2] إبراهيم المفرجي، مرجع سابق، ص 107.

[3] حمود المحرزي، مرجع سابق، ص 74.

[4] أحمد هارون، ركن السبب في القرار الإداري، رسالة ماجستير، 2019م، جامعة النيلين، الخرطوم، ص 35.

ويشير الباحث بأن الأصل في سبب القرار الإداري أنه مشروع ومتناغم وصحيح حكم القانون، وعليه فإنه من يدعي خلاف ذلك وجب عليه الإثبات، وتؤكد على ذلك محكمة القضاء الإداري – آنذاك– في سلطنة عمان بأنه: "جرى قضاء هذه المحكمة أن الأصل هو سلامة الأسباب التي قام عليها القرار الإداري، إلى أن يثبت مخالفتها للقانون، أو أن يكون القرار قد صدر مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة"[1].

ثانيا: عيب مخالفة القانون (عيب المحل)

إن من أهم مقتضيات مشروعية القرار الإداري بأن يكون ذلك القرار مطابقا للقواعد القانونية، سواء المكتوبة كالدستور والقانون واللوائح، أو غير المكتوبة كالأعراف الإدارية والمبادئ العامة للقانون، ويُقصد بمحل القرار الإداري هو موضوع وفحوى ذلك القرار، والذي يتمثل في الأثر القانوني لذلك القرار[2]، وبالتالي يمكن للباحث أن يعرِّف القرار الإداري المعيب بعيب المحل بأنه القرار الذي يتضمن فحواه خروجا عن أحكام صحيح القانون.

ويرد عيب مخالفة القانون على صور متعددة، فقد تكون المخالفة مباشرة للقاعدة القانونية، كما قد ترد على الخطأ في تفسير القاعدة القانونية، وتكون تارة أخرى خطئا في التطبيق السليم للقاعدة القانونية، وسيتولى الباحث بيان تلك الصور في الآتي:

1- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية

تعتبر هذه الصورة هي الأشهر في عيب المحل، وتتحقق عندما تتجاهل جهة الإدارة القاعدة القانونية الناظمة لمحل القرار الإداري إبان إصداره، سواء أكان هذا التجاهل عمديا كما لو قامت جهة الإدارة بمنح شخص ترخيص مزاولة نشاط محدد وهي تعلم أنه لم يستوفي الشروط المحددة قانونا لذلك الترخيص، أو تكون المخالفة غير عمدية كما لو لم تكن جهة الإدارة تعلم بعدم استيفاء شروط الترخيص المحدَّدة قانونا[3].

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (303) لسنة (8)، بجلسة 23/ 6/ 2008م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 479.

[2] عبد العزيز خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في الدعاوى والمرافعات الإدارية، الكتاب الأول دعوى الإلغاء والتعويض في الفقه وقضاء مجلس الدولة، النقابة العامة للمحامين، لجنة الفكر القانوني، 2011م، ص 635.

[3] إبراهيم المفرجي، مرجع سابق، ص 103.

إضافة إلى ما سبق، فإن المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية قد تكون إيجابية تتمثل في قيام جهة الإدارة بتصرف مخالف للقانون كما لو قامت بتعيين شخص دون استيفاء الشروط المحددة قانونا، كما قد تكون المخالفة سلبية كما لو امتنعت الإدارة عن إصدار قرار أوجب عليها لقانون إصداره[1]، ومثال ذلك: امتناع جهة الإدارة عن منح ترخيص لمن استوفى جميع شروطه.

2- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية

وتتحقق هذه الصورة عندما تقوم جهة الإدارة بتأويل وتفسير القاعدة القانونية بغير ما أراده المشرّع؛ ففي هذه الحالة تكون جهة الإدارة معترفة بالقاعدة القانونية من حيث وجودها وإلزاميتها، ولكنها تفسرها تفسيرا خاطئا؛ فتقع في عيب مخالفة القانون[2].

ومن الأمثلة على ذلك محاولة جهة الإدارة التوسع في تطبيق القاعدة القانونية، بحيث تدخل حالات جديدة لمنح الترخيص غير تلك الحالات المحددة حصرا في القانون، أو تضيف شروطا إضافية غير تلك الشروط المحددة قانونا؛ مما يؤدي إلى رفض جهة الإدارة لطلب الحصول على الترخيص.

3- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية

تتحقق هذه الصورة عند قيام جهة الإدارة بإصدار قرار إداري تستند فيه إلى وقائع مادية محددة دون مراعاة الشروط القانونية الناظمة لتلك الوقائع؛ بحيث تكون رقابة القضاء في هذه الحالة التحقق من وجود وصحة تلك الوقائع من الناحية المادية والقانونية[3].

فعلى سبيل المثال: تنص المادة (142) من قانون الخدمة المدنية على أن: " للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته كتابة دون أن تكون مقيَّدة بشرط، ولا تكون الاستقالة مقبولة إلا بموافقة رئيس الوحدة. ويجب البت في طلب الاستقالة بالقبول أو الرفض خلال

---

[1] إبراهيم المفرجي، مرجع سابق، ص 103.

[2] محمد أبو خريص، أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري لعيب مخالفة القانون وفقا للتشريع الليبي، المجلة الأفروآسيوية للبحث العلمي، المجلد (1)، العدد (4)، 2023م، ص 237.

[3] محمد أبو خريص، المرجع السابق، ص 237.

ثلاثين يوما من تاريخ تقديمها وإلا اعتبرت مقبولة بحكم القانون، ويجوز خلال هذه المدة إرجاء قبول الاستقالة لموعد آخر لأسباب تتعلق بمصلحة العمل"[1].

ومفاد ما تقدم، أن الاستقالة الصريحة للموظف يجب أن تبدأ رحلتها بطلب مكتوب من الموظف وأن تكون غير مشروطة بشرط، وبحيث يجب على جهة الإدارة البت في هذا الطلب خلال (30) ثلاثين يوما، كما أجاز المشرّع لجهة الإدارة مدّ هذا الميعاد وفقا لما تقتضيه مصلحة العمل، كما جعل المشرّع أداة انتهاء خدمة الموظف في الاستقالة الصريحة وفقا لما سبق هي قرار جهة الإدارة الصريح بقبول الاستقالة، أو قرارها الحكمي من خلال قبولها الضمني المتمثل في انتهاء الميعاد المشار إليها دون البت في الطلب.

وهديا بما تقدم؛ فإنه يتبين أن من مقتضيات الاستقالة الصريحة هو وجود واقعة سابقة حددها المشرّع، تتمثل في قيام الموظف بتقديم طلب مكتوب يكشف عن رغبته في الاستقالة، وبالتالي فإن قيام جهة الإدارة بإصدار قرار إداري بقبول استقالة الموظف ظنًّا منها بأنه طلب ذلك شفاهة – دون وجود طلب مكتوب مقدم من الموظف – يجعل القرار الإداري معيبًا بعيب مخالفة القانون (الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية)؛ مما يعرِّضه للبطلان، وتعويض الموظف عن ذلك إن اقتضى الأمر وثبت الضرر.

ثالثا: عيب إساءة استعمال السلطة

يعرَّف عيب إساءة استعمال السلطة بأنه استعمال رجل الإدارة سلطاته التقديرية لتحقيق أهداف وغايات غير تلك التي منحت له الصلاحيات الإدارية لتحقيقها[2]، كما يعرِّفه البعض على أنه خروج جهة الإدارة إبان إصدار قراراها الإداري عن المصلحة العامة، أو الغايات والأهداف التي حددها المشرّع[3].

ومن خلال التعريفين آنفي الذكر؛ يتضح للباحث بأن الأصل في إصدار القرار الإداري هو تحقيق المصلحة العامة، إلا أنه في حالات أخرى – وبجانب المصلحة العامة – يحدد المشرّع أهدافا إضافية خاصة يتعين بموجبها أن تسعى جهة الإدارة إلى تحقيقها ومراعاتها عند إصدار القرار الإداري، وتلك هي صورتان لعيب إساءة استعمال السلطة وبيانهما في الآتي:

---

[1] قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 120/ 2004.

[2] حمود المحرزي، مرجع سابق، ص 115.

[3] عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 637.

1- مخالفة جهة الإدارة للمصلحة العامة

إن الغاية المتوخاة من وراء إصدار أي قرار إداري هو تحقيق المصلحة العامة؛ بحسبان أن جميع الجهات الإدارية في الدولة إنما تسعى إلى خدمة المجتمع كل في إطار اختصاصاته المحددة قانونا، فمتى ما أقدمت جهة الإدارة من خلال قرارها الإداري إلى تحقيق مصلحة لا تتصل بالمصلحة العامة، بل اتجهت إلى تحقيق مصالح خاصة تخدم رجل الإدارة أو فئة أخرى؛ فإن ذلك القرار يكون عرضة للإلغاء لعدم مشروعيته لإساءة استعمال السلطة[1].

وتؤكد محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في سلطنة عمان على ما سبق بقولها على أنه: "يُعدّ القرار الإداري مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة بالنظر إلى أنه افتقر إلى الدافع المعقول الذي يقوى على حمله على الصحة، والذود به عن حمى عدم المشروعية، فليس صحيحا أنه صدر مستهدفا مصلحة العمل كما تدعي الجهة الإدارية؛ ذلك أن واقع الحال وملابساته يؤكد بما لا يدع مجالًا للشك أن القرار المطعون فيه صدر بدوافع شخصية لا تمتّ للمصلحة العامة بصلة؛ فالمصلحة العامة ليست كلمة تطلق على عواهنها دون عقال"[2].

إن تحديد مدى انحراف جهة الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة يُعدّ من الأمور الصعب إثباتها، خاصة أن الأصل في قرارات جهة الإدارة تَحقق المصلحة العامة، ما لم يتم إثبات العكس، وأن من يدعي ذلك عليه الإثبات، وهذا ما استقرت عليه محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في سلطنة عمان في أحد أحكامها بأنه: "المستقر عليه أن إثبات إساءة استعمال السلطة والانحراف بها من العيوب المتعلقة بالغاية من القرار الإداري والباعث عليه، ويقع عبء الإثبات على من يدعي في هذا الشأن"[3].

وفي ضوء استقراء الحكم آنف الذكر؛ الجدير بالملاحظة أنه من الصعب إثبات الانحراف بالسلطة في إصدار القرار الإداري؛ ذلك أن القصد بإساءة استعمال السلطة إنما هو شيء معنوي غير ملموس يقبع في نفس رجل الإدارة، ومن أجل تسهيل وتمهيد الطريق أمام

---

[1] حابس الشبيب، عيب إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، 2002م، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمّان العربية، عمّان، ص 83.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في الاستئناف رقم (1120) لسنة (14)، بجلسة 19/ 1/ 2015م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 493.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في الاستئناف رقم (42) لسنة (5)، بجلسة 8/ 4/ 2006م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، المرجع السابق، ص 493.

صاحب المصلحة أولا والقضاء ثانيا، فقد أوجد الفقه الإداري مجموعة من الصور لانحراف جهة الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة[1]، وهي:

أ- إصدار القرار بعيدًا عن المصلحة العامة.

ب-إصدار القرار بهدف الانتقام والإضرار بالغير.

ت-إصدار القرار لتحقيق مصالح حزبية وسياسية تخدم فئة دون أخرى.

ث-التهرب عن تنفيذ الأحكام القضائية.

2- مخالفة جهة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف

كثيرا ما يقيِّد المشرّع جهة الإدارة بوجوب تحقيق غايات وأهداف محددة عند إصدار نوع محدد من القرارات الإدارية، وذلك بجانب الغاية الأسمى وهي المصلحة العامة، ومن ثم فإن قيام جهة الإدارة بإصدار القرار الإداري متجاهلة الأهداف المحددة قانونا من شأنه أن يجعل ذلك القرار معيبًا بعيب إساءة استعمال السلطة[2].

ومن أحكام محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في سلطنة عمان بشأن قاعدة تخصيص الأهداف كأحد صور عيب إساءة استعمال السلطة حكمها بأن: "السلطات الممنوحة ليست هدفا في ذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق الصالح العام؛ فالمشرّع حين قرر للإدارة اختصاصا معينا، فهو يحدد صراحة أو ضمنا الهدف الذي من أجله قرر هذا الاختصاص، فإن المشرّع كثيرا ما يحدد لجهة الإدارة في إطار فكرة المصلحة العامة هدفا مخصَّصا بذاته، لا يجوز لها أن تسعى إلى تحقيق هدف آخر غيره باستعمال الوسائل التي قررها المشرّع لهذا الهدف، وذلك احتراما لقاعدة تخصيص الأهداف، فإذا ما تغيَّا مصدِر القرار أهدافا غير التي حددها القانون على وجه التخصيص؛ كان القرار مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة، وإذ يتمسك المستأنف ضده بقرار جهة الإدارة المؤرخ 4/ 9/ 2011م، بالموافقة على تمليكه بالقيمة لقطعة الأرض المشغولة والمتداخلة مع المخطط في ظل عدم توزيعها، ولما كان المشرّع قد أناط بوزارة الإسكان سلطة اعتماد المخططات السكنية العامة وتعديلها أو تغييرها، على نحو يحقق التنمية العمرانية للدولة، ويضمن الاستخدام الأمثل للأراضي الحكومية؛ فإن الفصل في

---

[1] إبراهيم المفرجي، مرجع سابق، ص 121- 122.

[2] محمد البديري، أوجه عيب إساءة استعمال السلطة ودور القاضي الإداري في بيانها والحد منها: دراسة مقارنة، المجلة القانونية، المجلد (6)، العدد (3)، 2019م، ص 133.

مشروعية القرار المطعون فيه يتوقف على بيان مدى مشروعية القرار سالف الذكر، وحيث إن القرار الذي يعتصم به المستأنف ضده مؤداه إلغاء المخطط جزئيا في القطع المتداخلة مع المساحة محل النزاع بغية الاستجابة لطلبه بتملكه إياها، بمعنى آخر التضحية بالمصلحة العامة –الهدف من إعداد المخطط– بعدما تمت دراسته واعتماده من قبل السلطات المختصة توفير (40) قطعة أرض سكنية، ابتغاء إرضاء المستأنف ضده وتفضيلا لمصلحته الخاصة على المصلحة العامة– وهو ما لا يجوز أصلا–، على الرغم من أن حيازته لها متعدية ويده عليها يد غاصب، وعليه فإنه مما لا شك فيه أن قرار وزير الإسكان المشار إليه يكون قد خالف قاعدة تخصيص الأهداف، فبدلا من استهداف المصلحة العامة بإنفاذ المخطط وهي مصلحة قومية، آل إلى تحقيق مصلحة فردية خاصة للمستأنف ضده، ومن المقرر أن القرار يكون غير مشروع إذا تنكّب غايات الصالح العام، أو استهداف غاية من غايات الصالح العام؛ يكون ظاهرا ومؤكدا أنها أدنى في أولويات الرعاية من غايات قومية أسمى وأظهر، وهو ما يصيب هذا القرار بعيب الانحراف في استعمال السلطة"[1].

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئنافين رقمي (707 و739) لسنة (15)، بجلسة 1/ 6/ 2015م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 495.

المبحث الثاني

أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية التي تصلح أساسا للتعويض كجزاء مترتب على المسؤولية الإدارية

إن الحديث عن التعويض في إطار المسؤولية الإدارية عن القرارات الإدارية غير المشروعة يقتضي بيانا موجزا للقضاء المختص بدعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، وطبيعة هذه الدعوى؛ باعتبار أن دعوى التعويض تُعدّ من المواضيع المهمة والواسعة، إلا أن الباحث سيتطرق لها بالقدر الذي تقتضيه هذه الدراسة.

فبالاطلاع على البند (5) من المادة (6) من قانون الإجراءات الإدارية والتي تنص على أن: "تختص المحكمة – دون غيرها – بالفصل في المنازعات الإدارية ومنها الآتي: ... 5- دعاوى التعويض المتعلقة بالمنازعات الإدارية، سواء رُفعت بصفة أصلية أو تبعية"[1]، يستبين للباحث بأن القضاء الإداري في سلطنة عمان لم يقتصر على النظر في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة فقط، بل تمتد ولايته إلى تعويض كل من يتضرر نتيجة لتلك القرارات الإدارية غير المشروعة، وباستقراء الصياغة التي ورد بها البند (5) سالف البيان يتضح بأنها جاءت عامة دون حصر لنوع محدد من تصرفات جهة الإدارة، سواء كانت تصرفات قانونية أو أعمالًا مادية؛ حيث جاء مصطلح "المنازعات الإدارية" عامًّا، والعامّ يبقى على عمومه مالم يُخصَّص، ويشيد الباحث بهذه الصياغة التي تمنح القضاء الإداري مكنة التوسع في تعويض الأفراد جراء أي تصرف يصدر من جهة الإدارة بما يحفظ حقوق وحريات الأفراد، وهذا ما يؤكده التطبيق القضائي في سلطنة عمان، حينما قضت محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان على أنه: "التعويض وفقا لقانون محكمة القضاء الإداري إما أن يكون عن القرارات الإدارية غير المشروعة، أو عن أعمال الإدارة المادية، وبشرط توفر أركان هذه المسؤولية من خطأ وضرر وعلاقة السببية بينهما"[2].

---

[1] قانون الإجراءات الإدارية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 91/ 99.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (932) لسنة (14)، بجلسة 15/ 12/ 2014م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 549.

ويُقصد بدعوى التعويض الدعوى القضائية التي يرفعها أحد الأشخاص للمطالبة بتعويض عما أصابه من ضرر نتيجة لتصرف جهة الإدارة[1]، كما تُعدّ دعوى التعويض أحد أهم صور دعوى القضاء الكامل بجانب دعوى الاستحقاق[2]، ولعل هذه الأهمية تكمن في الآتي:

1- قضاء التعويض يكمل الحماية التي يستهدفها قضاء الإلغاء على حقوق الأفراد، فإذا كان قضاء الإلغاء يستهدف إلغاء القرار الإداري غير المشروع، فإن قضاء التعويض يتولى جبر الأضرار المترتبة على صاحب الشأن، بدءا من صدور ذلك القرار الإداري وحتى الحكم بالتعويض[3].

2- إن انغلاق باب الطعن بالإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية سواء بمضيّ المدة المقررة قانونا (60) يوما أو تحصُّن القرار الإداري ضد دعوى الإلغاء –وتسمى في سلطنة عمان بدعوى مراجعة القرارات الإدارية– بالنص على عدم جواز الطعن فيه، لا يستتبع إغلاق باب دعوى التعويض عما أصاب صاحب الشأن من ضرر[4]؛ حيث تؤكد محكمة القضاء الإداري – آنذاك– في سلطنة عمان على أن لكل من القضائين: الإلغاء والتعويض، أساسه الخاص الذي يقوم عليه – مع مراعاة أن القضاء الإداري في سلطنة عمان يأخذ بمسؤولية جهة الإدارة دون خطأ – وفقا لما سبق بيانه–؛ حيث قضت المحكمة في أحد أحكامها على أن: "... من المستقر عليه أيضا في قضاء هذه المحكمة أن الحكم بعدم صحة القرار الإداري لا يستتبع بالضرورة القضاء بالتعويض، بل لكلٍّ من القضائين أساسه الخاص الذي يقوم عليه"[5].

3- دعوى الإلغاء لا تكون مجدية بالنسبة لآثار القرار الإداري السابقة على إلغائه، في حين أن دعوى التعويض تتولى تعويض المتضرر عن جميع الأضرار المترتبة على صاحب الشأن، سواء أكانت مادية أو معنوية، وذلك من يوم صدور القرار وحتى الحكم بالتعويض[6].

---

[1] أبو بكر الزهيري، مرجع سابق، ص 220.

[2] دعوى الاستحقاق هي: "الدعوى المستمدة مباشرة من القانون مثل: الدعاوى المتعلقة بمنازعات الرواتب وما في حكمها والمكافآت والمعاشات والعلاوات المنصوص عليها في القانون". أنظر إلى: محمد الشوابكة، يوسف شباط، القضاء الإداري وتطبيقاته، دار الكتاب الجامعي، العين، الجزء الأول، الطبعة الأولى، 2017م، ص 187.

[3] محمد الشوابكة، يوسف شباط، المرجع السابق، ص 187.

[4] دانا شريف، مرجع سابق، ص 21.

[5] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئنافين رقمي (26 و28) لسنة (7)، بجلسة 1/ 4/ 2007م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 554.

[6] دانا شريف، مرجع سابق، ص 22.

4- دعوى الإلغاء تستهدف القرارات الإدارية غير المشروعة، في حين أن دعوى التعويض تستهدف جميع تصرفات جهة الإدارة سواء أكانت تصرفات قانونية أو مادية، وسواء أكانت مشروعة أو غير مشروعة، إذ يتبين أن دعوى التعويض أوسع نطاقا مقارنة بدعوى الإلغاء[1].

وبالعودة إلى البند (5) من المادة من (6) من قانون الإجراءات الإدارية المشار إليه؛ فإن المشرّع قد خيّر المتضرر من أي قرار إداري أن يطلب التعويض بإحدى طريقتين وهما:

1- **بصفة أصلية:** ويكون ذلك من خلال قيام المضرور بمخاصمة جهة الإدارة مباشرة طالبا التعويض عما أصابه من ضرر نتيجة قرار إداري، بغض النظر عن مدى مشروعيته من عدمه، بحيث تكون دعوى التعويض في هذه الحالة هي الأصل[2].
2- **بصفة تبعية:** ويتحقق ذلك عند قيام صاحب الشأن بالطعن في صحة قرار إداري محدد طالبا إلغاءه، بالإضافة إلى طلبه بالتعويض عما أصابه من أضرار نتيجة لذلك القرار الإداري، ومن ثم يكون القضاء أمام دعوتين: دعوى أصلية تتمثل في دعوى إلغاء القرار الإداري، ودعوى تبعية تتمثل في دعوى التعويض عن الضرر المترتب على ذلك القرار[3].

وفي ضوء الطرح الموجز للتنظيم القضائي بشأن دعوى التعويض في سلطنة عمان، يعود الباحث ليتساءل حول مدى إمكانية الارتكان إلى أي من أوجه عدم المشروعية للمطالبة بالتعويض؟ بمعنى آخر هل جميع أوجه عدم المشروعية سالفة البيان تستوجب الحكم بالتعويض؟ وما طبيعة هذا التعويض؟ وما سلطة القاضي في تقديره؟

---

[1] أسعد محمد، مرجع سابق، ص 11.

[2] سالم العلوي، الوسيط في القضاء الإداري العماني: دراسة مقارنة، أكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة، نزوى، سلطنة عمان، الجزء الأول، الطبعة الأولى، 2021م، ص 238.

[3] سالم العلوي، المرجع السابق، ص 239.

المطلب الأول: عيوب القرارات الإدارية التي تصلح أساسا للتعويض

لقد تباينت التطبيقات القضائية والآراء الفقهية بشأن العيوب التي تلحق بالقرار الإداري من حيث مدى إمكانية الاستناد عليها جميعا للمطالبة بالتعويض، فمثلا: سار كل من القضاءين: الفرنسي والمصري في بدايتيهما إلى التوسع في التعويض بحيث يُكتفى لتقرير مسؤولية الإدارة صدور قرارها معيبا بأي عيب من العيوب الخمسة، إلا أن القضاءين سالفي البيان قد عدلا لاحقا عن هذا التوجه حيث استقرا على أن عيوب: الاختصاص، والشكل والإجراءات، والسبب، لا تصلح أساسا للمطالبة بالتعويض، في حين أن عيبي: الانحراف بالسلطة، ومخالفة القانون (المحل)، يمكن الارتكان إليهما للمطالبة بالتعويض[1].

وعليه؛ سيبين الباحث في هذا المطلب موقف القضاء الإداري في سلطنة عمان مدى حجية عيوب القرار الإداري الشكلية والموضوعية لتقرير مسؤولية جهة الإدارة والمطالبة بالتعويض.

أولًا: موقف القضاء الإداري في سلطنة عمان حول التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة بعيبي: الاختصاص والشكل والإجراءات

إن المستقَر عليه في قضاء سلطنة عمان بأن عيبي: الاختصاص، والشكل والإجراءات، باعتبارهما عيبين شكليّين، لا يستتبعان بالضرورة الحكم بالتعويض؛ حيث قضت محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان بأن: "عيب عدم الاختصاص الذي يشوب القرار الإداري لا يصلح – حتما وبالضرورة – أساسا للتعويض، ما لم يكن عيبا مؤثرا في موضوع القرار. عندما يكون قرار إيقاف العمل بالكسارة سليما في موضوعه لابتغاء الإدارة منه تطبيق القانون والمحافظة على البيئة والصحة العامة؛ فإنه لا يكون ثمة محل لمساءلة الجهة التي أصدرت القرار والقضاء عليها بالتعويض؛ لأن القرار كان سيصدر على أي حال بذات المضمون لو أن قاعدة الاختصاص قد روعيت، ومن ثم تكون المطالبة بالتعويض عنه على غير أساس من القانون"[2] .

---

[1] إبراهيم عياد، مرجع سابق، ص 46– 47.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (29) لسنة (4)، بجلسة 8/ 10/ 2005م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 549.

كما قضت محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان على أن: "الحكم بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بعدم صحة القرارات الإدارية بل لكل من القضاءين أساسه الخاص الذي يقوم عليه، فعيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل الذي قد يشوب القرار الإداري؛ فيؤدي إلى الحكم بعدم صحته في دعوى عدم الصحة لا يصلح حتما وبالضرورة أساسا للتعويض، مالم يكن العيب مؤثرا في موضوع القرار، أما إذا كان القرار سليما في مضمونه، محمولا على أسباب تبرره رغم مخالفة قاعدة الاختصاص أو الشكل؛ فإنه لا يكون ثمة محل لمساءلة الجهة الإدارية عنه والقضاء بالتعويض؛ لأن القرار كان سيصدر على أي حال بذات المضمون لو أن القاعدة الشكلية قد روعيت من قبل الإدارة"[1].

وحكمها بأن: "... عيب عدم الاختصاص أو الشكل الذي يشوب القرار الإداري فيؤدي إلى الحكم بعدم صحته لا يصلح حتما وبالضرورة أساسا للتعويض، ما لم يكن العيب مؤثرا في موضوع القرار– إذا كان القرار صحيحا في مضمونه محمولا على أسبابه المبررة له رغم مخالفة قاعدة الاختصاص أو الشكل، فإنه لا يكون هناك مبررا للحكم بالتعويض؛ لأن القرار كان سيصدر على أي حال بذات المضمون لو أن تلك القاعدة قد روعيت"[2].

وعليه؛ يتضح للباحث جليا بأن محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان في إطار تقرير مسؤولية الإدارة عن قراراتها المعيبة بأحد أوجه عدم المشروعية الشكلية (الاختصاص، والشكل والإجراءات)، فإنها تفرق بين كل من "العيوب الشكلية المؤثرة على مضمون القرار"، وبين تلك "العيوب الشكلية التي لا تؤثر على مضمون القرار"؛ بحيث تكون جهة الإدارة مسؤولة في الحالة الأولى، بينما لا تكون كذلك في الحالة الثانية؛ باعتبار أن القرار الإداري كان سيصدر بالمضمون ذاته سواء تمت مراعاة الشكلية أو تم إهمالها.

ويتفق الباحث فيما استقر عليه القضاء الإداري في سلطنة عمان؛ إذ أن في ذلك تجنبا للإثراء بلا سبب، فليس كل قرار معيب في الاختصاص أو الشكل والإجراءات يستوجب القضاء بالتعويض، فمثلا لو كان من المفترض صدور القرار من وزير الوزارة في حين أنه صدر من وكيل الوزارة مع بقاء

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (92) لسنة (6)، بجلسة 18/ 2/ 2007م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 551.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (92) لسنة (10)، بجلسة 24/ 5/ 2010م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، المرجع السابق، ص 553.

المضمون واحدا، فإنه لا مقتضى من الحكم بالتعويض، والقول بغير ذلك إهدار للمال العام في التعويض عن كل قرار إداري غير مشروع، كما سيدفع الأفراد إلى تصيّد أخطاء جهة الإدارة للحصول على التعويض.

وبالاطلاع على بعض التجارب القضائية المقارنة؛ يجد الباحث بأن معظمها – إن لم يكن جميعها – تتجه في الاتجاه ذاته الذي سار عليه القضاء الإداري في سلطنة عمان، فمثلا: مجلس الدولة الفرنسي قد قضى بأن مخالفة الشكل لا تكفي لانعقاد المسؤولية الإدارية، وأن إلغاء القرار لمجرد عدم اتباع الإجراءات الشكلية لا يؤدي بذاته إلى تقرير مسؤولية الدولة عن ذلك القرار[1]، وكذا هو الحال بالنسبة لمجلس الدولة المصري الذي اتبع نظيره الفرنسي، حين ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أنه إذا كانت المخالفة الشكلية التي تؤدي إلى إلغاء القرار المعيب لا تنال من صحته من الناحية الموضوعية، فإنها لا تنهض سببا للحكم بالتعويض، طالما أن القرار من حيث موضوعه ووقائعه التي يقوم عليها تبرر صدوره[2]، كما سار القضاء في الأردن بالاتجاه ذاته حينما حكمت محكمة العدل العليا الأردنية على أن إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب شكلي يتعلق بمخالفة الاختصاص أو عيب الشكل والإجراءات لا ينهضا سببا للحكم بالتعويض[3].

---

[1] وليد جمعة، مرجع سابق، ص 112.

[2] وليد جمعة، المرجع السابق، ص 113.

[3] إبراهيم عياد، مرجع سابق، ص 47. نقلا عن: قرار محكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى الإدارية رقم (556/ 1999).

ثانيا: موقف القضاء الإداري في سلطنة عمان حول التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة بعيوب: السبب، ومخالفة القانون (المحل)، وإساءة استعمال السلطة.

إن المستقَرّ عليه في قضاء سلطنة عمان بأن لكل من قضائي الإلغاء والتعويض أساسه الخاص الذي يقوم عليه[1]؛ إذ أن الحكم بعدم صحة القرارات الإدارية لا يستتبع بالضرورة وجوب الحكم بالتعويض، وقد تواتر على إثر ذلك العديد من الأحكام القضائية في هذا الشأن، فمثلا تقضي محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في أحد أحكامها بأنه: "الحكم بعدم صحة القرار الإداري لا يستتبع بالضرورة القضاء بالتعويض، بل لكل من القضاءين أساسه الخاص الذي يقوم عليه، مالم يكن العيب مؤثرا في موضوع القرار، وتحققت جميع أركان المسؤولية من خطأ وضرر وعلاقة سببية"[2].

وكذلك حكمها على أن: "الحكم بعدم صحة القرار الإداري لا يستتبع بالضرورة الحكم بالتعويض، بل لكل من القضاءين أساسه الخاص الذي يقوم عليه، فالعيب الذي يشوب القرار الإداري، والذي يؤدي إلى الحكم بعدم صحته، لا يصلح حتما أساسا للتعويض، إلا إذا كان العيب مؤثرا في موضوع القرار، وتحقق الضرر منه للغير، على أن يُقدَّر التعويض بقدر الضرر الذي لحق بالمضرور، دون أن يؤدي ذلك إلى إثراء طرف على حساب الطرف الآخر"[3].

وتأسيسا على ما تقدم؛ يتبين للباحث بأن القضاء الإداري في سلطنة عمان وفي إطار تقرير مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية المعيبة بأحد أوجه عدم المشروعية، فإنها قد وضعت مبدأ عاما مفاده أن الحكم بعدم صحة القرارات الإدارية لا يستتبع بالضرورة وجوب الحكم بالتعويض، ثم وضعت معيارا منضبطا لتوجيه القاضي نحو الحكم بالتعويض من عدمه، والمتمثل في مدى تأثير هذا العيب على مضمون القرار الإداري، فضلا عن تحقق أركان المسؤولية الإدارية التي سبق بيانها في الفصل الأول من هذه الدراسة.

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئنافين رقمي (26 و28) لسنة (7)، بجلسة 1/ 4/ 2007م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 554.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (5) لسنة (8)، بجلسة 18/ 2/ 2008م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، المرجع السابق، ص 552.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (14) لسنة (10)، بجلسة 25/ 1/ 2010م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، المرجع السابق، ص 552.

ولما كان ذلك، وحيث أن أوجه عدم المشروعية الموضوعية ممثلة في عيوب: السبب، ومخالفة القانون (المحل)، وإساءة استعمال السلطة، جميعها تؤثر على مضمون القرار كأصل عام؛ باعتبارها عيوبًا ترد على فحوى القرار الإداري وموضوعه –وليس كما هو الحال في العيوب الشكلية التي تتعلق بالمظهر الخارجي للقرار الإداري–؛ فإنه يمكن للباحث أن يستنتج بأن الأصل في العيوب الموضوعية أنها تستتبع مسؤولية جهة الإدارة بالتعويض عن ذلك القرار الإداري المعيب في موضوعه وفحواه، طالما أن أركان المسؤولية الإدارية قد ثبتت من خطأ وضرر وعلاقة سببية بينهما، مالم يثبت أن ذلك العيب الموضوعي لا يؤثر على موضوع القرار الإداري ومضمونه.

حيث جاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري –آنذاك– على أنه: "جرى القضاء الإداري المقارن في مقام تحديده للخطأ، الذي تنعقد بموجبه مسؤولية الإدارة بالتعويض عن الأضرار المترتبة على قراراتها غير المشروعة على القول بأن ذلك إنما يقتضي الوقوف عند سلوك الإدارة، والتحقق من طبيعة الخطأ الصادر منها، فإذا كان القرار مشوبا بعيب مخالفة واضحة ومباشرة للقاعدة القانونية، أو أفصح عن وجه إساءة استعمالها لسلطتها؛ فإن ذلك لا شك أنه يرتب مسؤوليتها عن تعويض الأضرار الناشئة عنه، أما إذا تعلَّق الأمر بمجرد خطأ في التأويل القانوني أو في اعتماد رأي فني، مما يحتمل اختلاف وجهات النظر بشأنه؛ فلا تثريب على جهة الإدارة إن كان قرارها مرتكنًا إلى اجتهاد قُضي بعدم صحته؛ ذلك أن حكم عدم الصحة كفيل لوحده بتأمين الحماية الكاملة لحقوق صاحب الشأن، وعليه لا يجوز لهذا الأخير أن يتخذ من ذلك القضاء تكأةً للمطالبة بتعويضات تفصح عن رغبة جامحة للإثراء بدون سبب على حساب المال العام"[1].

وباستقراء الباحث للحكم سالف البيان؛ الجدير بالذكر أن القضاء الإداري في سلطنة عمان قد ذهب إلى أن القرار الإداري المعيب بعيب المحل الناتج عن الخطأ في التأويل القانوني، أو في اعتماد رأي فني، لا يصلح أن يكون سببا لتقرير مسؤولية جهة الإدارة عن ذلك القرار– رغم أن الحكم ذاته قد أقر مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها المعيبة بعيب المخالفة المباشرة للقانون وعيب إساءة استعمال السلطة–؛ إذ يستبين أن القضاء الإداري اكتفى بالحكم بعدم صحة القرار الإداري، معتبرا ذلك كافيا لحماية صاحب الشأن وتأمين حقوقه؛ ومن ثم فلا مقتضى من التعويض. ولكن هل يمنع ذلك من الحكم بالتعويض في حال ثبت الضرر؟ بمعنى آخر: هل يتحمل صاحب الشأن الضرر الناتج عن خطأ جهة الإدارة في تأويل قاعدة قانونية أو الخطأ في اعتماد رأي فني محدد؟

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئنافين رقمي (573 و579) لسنة (11)، بجلسة 2/ 1/ 2012م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 565.

بمطالعة الباحث للأحكام القضائية في هذا الشأن، يتبيّن بأن القضاء الإداري يؤكد في معظم أحكامه بأن لكل من قضائي: الإلغاء والتعويض أساسه الخاص، بحيث يراعى في كل قضية وقائعها وظروفها، فمتى ما تحققت أركان المسؤولية الإدارية جاز الحكم بالتعويض، فمثلا تقضي محكمة القضاء الإداري –آنذاك– على: "إنه وإن كان قد قضت هذه المحكمة في قضاء سابق بأن صدور قرار بإعادة الموظف إلى عمله تنفيذا للحكم الصادر بعدم صحة قرار إنهاء خدمته، هو خير تعويض له عما أصابه من ضرر، إلا أن هذا القضاء ليس على إطلاقه، بل يختلف من حالة إلى أخرى حسب وقائع وظروف كل حالة على حدة، فمتى ما تحقق الضرر الفعلي للموظف من جراء إنهاء خدمته، وتوافرت في حالته جميع أركان المسؤولية الأخرى؛ جاز الحكم له بالتعويض المناسب"[1].

وفي ضوء ذلك، فإنه يفهم ضمنا بأن القرار الإداري المعيب بعيب المحل الناتج عن الخطأ في تفسير القاعدة القانونية يمكن أن يكون سببا لتقرير مسؤولية جهة الإدارة عن ذلك القرار، وإلزامها بالتعويض في حال ثبوت الضرر، وتحققت أركان المسؤولية الإدارية من خطأ وضرر وعلاقة سببية بينهما.

وباطّلاع الباحث على التطبيقات القضائية المقارنة – أخصها جمهورية مصر العربية – نجد أن القضاء المصري كان أكثر وضوحا في هذا الشأن، حيث أقر القضاء ثَمّ مسؤولية جهة الإدارة عن القرار الإداري غير المشروع في محله الناتج عن الخطأ في تفسير القاعدة القانونية بشكل واضح ومباشر، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر على أنه: "لا يشفع في إعفاء الإدارة من المسؤولية وقوعها في خطأ فني أو قانوني في تفسير مدلول النصوص؛ ذلك أن الخطأ واقعة مجردة قائمة بذاتها، متى تحققت أوجبت مسؤولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشئ عنها... فالخطأ في فهم الواقع أو القانون ليس بعذر دافع للمسؤولية"[2].

ويتفق الباحث فيما سار عليه القضاء في جمهورية مصر العربية؛ فلا يمكن أن يكون جهل الإدارة في تفسير النصوص القانونية أو المسائل الفنية عذرا يعفيها عن الضرر المترتب على ذلك، ففضلا عن أن جهة الإدارة هي المسؤول الأول عن تطبيق القوانين التي تدخل في إطار اختصاصها

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (14) لسنة (10)، بجلسة 25/ 1/ 2010م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 553.

[2] وليد جمعة، مرجع سابق، ص 81. نقلا عن: حكم المحكمة الإدارية العليا، بجلسة 12/ 7/ 1958م، لسنة (3)، مجموعة المبادئ، ص 1574.

وتسهر على ضمان تنفيذها تنفيذا صحيحا، وهذا يقتضي علمها بتفاصيل تفاصيل تلك القوانين مع ما يتعلق بها من مسائل فنية، فإن المستقَر عليه أن لكل من قضاء الإلغاء وقضاء التعويض أساسه الخاص؛ إذ لا يمكن القول بأن الحكم بعدم صحة القرار يكفي صاحب الشأن لتأمين حقوقه، وأنه لا يجوز له أن يتخذ من ذلك الحكم تكأة للمطالبة بالتعويض، بل إنه متى ما ثبت الضرر ثبت التعويض الذي يجبر ذلك الضرر؛ تناغما مع القاعدة الشهيرة بأن كل إضرار بالغير يلزم فاعله بالتعويض، كما أنه لا يستقيم الحال بأن يكون خطأ الإدارة في تفسير النص القانوني هو الذي يعفيها عن مسؤوليتها الناتجة عن ذلك الخطأ، فلا يُتصور أن يكون خطأ الإدارة دافعا ومانعا لمسؤوليتها عن ذلك الخطأ، ذلك أن الخطأ يستوجب المسؤولية والمحاسبة.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للتعويض في المسؤولية الإدارية وسلطة القاضي في تقديره

إن التعويض في المجال الإداري كأثر مترتب على مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة يحظى بأهمية بالغة جدا؛ إذ أنه يضع جهة الإدارة في كفة مساوية للأفراد؛ وذلك بجعلها مسؤولة عن أي ضرر يلحق بهؤلاء الأفراد نتيجة لتصرفاتها؛ الأمر الذي يدفع بجهة الإدارة إلى الالتزام بمشروعية قراراتها الإدارية وتحري الدقة في تنفيذها؛ تجنبا لمساءلتها في هذا الشأن.

أولا: طبيعة التعويض في المسؤولية الإدارية

إن التعويض في الحقل القانوني يأخذ إحدى صورتين: الأولى: التعويض العيني، والثانية: التعويض بمقابل، والذي يتأرجح بين النقدي وغير النقدي[1]، والتعويض في القانون المدني يختلف عن التعويض في القانون الإداري؛ حيث إن التعويض في القانون المدني إما أن يكون نقدا أو عينا، ويُعدّ التعويض العيني هو الأصل في القانون المدني[2] وتؤكد ذلك المادة (258) من قانون المعاملات المدنية على أنه: "١ – يجبر المدين بعد إعذاره على تنفيذ التزامه تنفيذا عينيا متى كان ذلك ممكنا.٢ –إذا كان في التنفيذ العيني إرهاق للمدين جاز للمحكمة – بناء على طلب المدين – أن تقصر حق

---

[1] دانا شريف، مرجع سابق، ص 110.

[2] نداء أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، 2010م، جامعة الشرق الأوسط، عمّان، الأردن، ص 120.

الدائن على اقتضاء تعويض نقدي، إذا كان ذلك لا يلحق به ضررا جسيما"[1]، وكذلك المادة (264) من القانون ذاته والتي تنص على أنه: "إذا استحال على المدين تنفيذ الالتزام عينا حُكم عليه بالتعويض؛ لعدم الوفاء بالتزامه ما لم يثبت أن استحالة التنفيذ قد نشأت عن سبب أجنبي لا يد له فيه، ويكون الحكم كذلك إذا تأخر المدين في تنفيذ التزامه، وتقدِّر المحكمة التعويض بما يساوي الضرر الذي أصاب الدائن فعلا حين وقوعه"[2]، أما تحت مظلة القانون الإداري؛ فإن الأصل في التعويض هو التعويض النقدي، ويستثنى التعويض العيني في حدود ضيقة جدا[3]؛ ذلك أن الطبيعة الفلسفية للقانون الإداري ترفض فكرة التعويض العيني.

وفي هذا المقام، يتساءل الباحث عن مبررات ذلك الاستثناء الذي قد يصل إلى عدم جواز التعويض العيني في إطار المسؤولية الإدارية؟

ويمكن الإجابة على هذا السؤال من ناحيتين وفقا للآتي:

1- من الناحية القانونية

إن مبدأ الفصل بين السلطات يُعدّ من المبادئ القانونية التي تقوم عليها الدول الحديثة، والذي يقتضي الفصل المرن بين اختصاصات السلطات الثلاث في الدولة (التنفيذية، والقضائية، والتشريعية)، ومن ثَم عدم جواز تدخل إحدى السلطات في اختصاصات السلطة الأخرى، وبناء على ذلك؛ فإن حكم القضاء بالتعويض العيني بالنسبة لمسؤولية جهة الإدارة يتنافى مع مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات سالف البيان[4]؛ إذ أن قيام القاضي المختص بإصدار أمر لجهة الإدارة باتخاذ إجراءً عينيا محددا يُعدّ تدخلا من السلطة القضائية في أعمال السلطة التنفيذية، وهذا ما ردده مجلس الدولة الفرنسي في أحكام كثيرة أشهرها حكمه في قضية "Alexis et welff" في تاريخ 7 من نوفمبر 1947م، حينما طلب المدعي نشر القرار الإداري في الراديو وإحدى الصحف اليومية، حيث رفض المجلس ذلك الطلب مبررا ذلك بأن المجلس لا يملك الصلاحية بإلزام جهة الإدارة بالقيام بأعمال معيَّنة[5]، وهو النهج ذاته الذي سار عليه مجلس الدولة المصري في أحد أحكامه حين نص على أنه: "... إن القانون إذ خوَّل

---

[1] قانون المعاملات المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 29/ 2013.

[2] قانون المعاملات المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 29/ 2013.

[3] عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 489.

[4] عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 493.

[5] دانا شريف، مرجع سابق، ص 20.

هذه المحكمة سلطة إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، قد جعل منها أداة لرقابة تلك القرارات قضائيا في الحدود التي رسمها، دون أن يجعل منها هيئة من هيئات الإدارة، وبهذه المثابة ليس للمحكمة أن تحل محلها في إصدار أي قرار، أو أن تأمرها بأي أمر معين أو بالامتناع عنه ... إذ يجب أن تظل للإدارة حريتها الكاملة في اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الإدارية، وفقط تكون تلك القرارات خاضعة لرقابة المحكمة قضائيا إذا وقعت مخالفة للقانون"[1]، وفي ضوء ذلك حكم مجلس الدولة المصري بأنه: "إن المحكمة لا تملك إصدار الأمر بإعادة الموظف إلى عمله؛ لأنه لا يحق لها أن تصدر أمرا إلى جهات الإدارة العامة بإجراء شيء معيّن بذاته"[2].

وعلى النهج ذاته سار القضاء الإداري في سلطنة عمان، حينما حكمت محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في أحد أحكامها بأنه: "التعويض من جانب الجهة الإدارية– يُعدّ تعويضا عينيا رضائيا إذا قامت به وطواعية وبرغبة منها، وهو بذلك يختلف عن التعويض الملزم عليها، وفقا لنصوص تشريعية، أو حكم قضائي؛ إذ يقتضي منها الأمر في هاتين الحالتين الأخيرتين تنفيذ ما ألزمت به كما وكيفا. أما التعويض الرضائي – فإنه يتحدد وفقا لما تنصرف إليه إرادتها، وفي حدود التشريعات المنصوص عليه في اللوائح والقوانين والقرارات المنظِّمة لعملها، وتلتزم في إعماله وجه التعليمات المالية– لا يسوغ إجبارها على غير ما ارتضته أو إلزامها به بمعزل عن تلك التشريعات"[3]، حيث يتضح للباحث بأن التعويض العيني يقتضي رضا جهة الإدارة بأن تبادر بهذا التعويض من تلقاء ذاتها، وبرغبة خالصة منها في إطار اختصاصاتها المحددة قانونا، ومن ثَم لا يجوز إلزامها بذلك قضاءً، إذا لم تبادر الجهة الإدارية؛ لما يمثله ذلك من خرق لمبدأ الفصل بين السلطات.

---

[1] دانا شريف، مرجع سابق، ص 112.

[2] دانا شريف، المرجع السابق، ص 112.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (699) لسنة (14)، بجلسة 23/ 6/ 2014م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 568.

2- من الناحية العملية

إذا كان التعويض العيني هو التعويض المحكوم به، فإنه قد يتم على حساب المصلحة العامة، ويُعنى بذلك تحقق مصلحة خاصة لأحد الأفراد على حساب المصلحة العامة؛ بحسبان أن جهة الإدارة هي الأدرى والأعلم بمقتضيات ومتطلبات المصلحة العامة فيما تتخذه من تصرفات، فالمحكمة حينما تحكم بالتعويض العيني فإنها لا ترى ذلك إلا من منظور قانوني بحت، في حين أن جهة الإدارة هي الأعلم بواقع الحال ومتطلباته من الناحية الواقعية[1].

علاوة على ذلك، فإن التعويض قد لا يقف عند التعويض العيني، بل يكون مصحوبا بتعويض نقدي طالما تحققت أركان المسؤولية الإدارية، والتي سبق بيانها في الفصل الأول؛ ذلك أن التعويض العيني إذا أزال آثار الضرر بالنسبة للمستقبل، فإنه لا يزيلها بالنسبة للماضي، وعلى أثر ذلك تأتي أهمية التعويض النقدي لجبر آثار الضرر السابقة، خاصة أن الحكم بالتعويض العيني لا يمنع المحكمة من الحكم بالتعويض النقدي إن كان له مقتضى[2]، وتؤكد على ذلك محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في سلطنة عمان بأنه: "إقرار الإدارة بالتعويض العيني للمضرور لا يحول دون المطالبة بالتعويض النقدي عما ألحقه تصرف الإدارة الخاطئ من ضرر بالغير، وعليه؛ فإنه يتعين على القاضي الإداري- متى طلب منه جبرا للضرر إلزام الإدارة بالتعويض النقدي- أن يتحقق من كفاية التعويض العيني جبرا للضرر الذي لحق بذوي الشأن، أو إلزام الإدارة بالفارق كتعويض نقدي"[3].

وعلى صعيد متصل، وباطلاع الباحث على بعض التشريعات المقارنة في هذا الشأن، يجد بأن المشرّع العراقي قد منح القضاء الإداري سلطة ومكنة تجاه السلطة التنفيذية إلى حد تمكِّنه من توجيه أوامر لجهة الإدارة بالقيام بعمل معيَّن أو الامتناع عنه؛ حيث ينص البند (ثامنا/ أ) من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة على أنه: "تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم إليها، ولها أن تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار

---

(1) قيس رمضان، مرجع سابق، ص 62.

(2) سارة الدباغ، مرجع سابق، ص 60.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في الاستئناف رقم (960) لسنة (14)، بجلسة 15/ 12/ 2014م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 568.

المطعون فيه مع الحكم بالتعويض، إن كان له مقتضى بناء على طلب المدعي"[1]، وعلى إثر ذلك حكمت محكمة القضاء الإداري العراقية بالتعويض العيني في أحكام كثيرة، منها الحكم بأنه: "... قررت المحكمة وبالاتفاق الحكم بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، وإلزام المدعى عليه الأول (إضافة لوظيفته) بتزويد المدعي بالتأييد المطلوب؛ كونه مسجَّلا في بغداد ضمن إحصاء عام 1934 ..."[2]، حيث يتضح بأن المشرّع العراقي قد منح القضاء العراقي سلطة على الجهات الإدارية تمكِّنه من الحكم بالتعويض العيني، بغض النظر عن رضا جهة الإدارة من عدمه؛ ويكون بذلك مخالفا لمسلك القضاء العماني والمصري والفرنسي.

وفي هذا المقام، لا يتفق الباحث مع المسلك القضائي في العراق، ويشيد الباحث باتجاه القضاء الإداري في سلطنة عمان حينما جعل من التعويض النقدي هو الأصل العام في إطار المسؤولية الإدارية، ومن التعويض العيني استثناءً حينما تبادر جهة الإدارة بهذا التعويض من تلقاء ذاتها وبرغبة خالصة منها، في إطار اختصاصاتها المحددة قانونا، فلا يجوز إلزامها بذلك قضاءً إذا لم تبادر الجهة الإدارية؛ باعتبار أن ذلك يمثل خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات، علاوة على أن جهة الإدارة هي الأعلم بما يحقق المصلحة العامة عند مباشرتها لتصرفاتها القانونية والمادية، فمتى ما كان التعويض العيني يتصادم مع المصلحة العامة؛ فإن الجهة الإدارية ستكون بين مطرقة وجوب تنفيذ الحكم القضائي وبين سندان رعايتها للمصلحة العامة.

---

[1] https://archive.parliament.iq/ar3/ ، تم الاطلاع بتاريخ 1/ 9/ 2025م، قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل، الموقع الإلكتروني لمجلس النواب في جمهورية العراق.

[2] نقلا عن: دانا شريف، مرجع سابق، ص 115.

ثانيا: سلطة القاضي في تقدير التعويض الإداري

يفرّق الفقه القانوني بين نوعين من طرق تقدير التعويض، فقد يتولى المشرّع بذاته تقدير التعويض، ولا يكون للمحكمة سلطة في هذا الشأن إلا تطبيق القانون، إلا أن الغالب هو خلو التشريعات من الأحكام المقدِّرة للتعويضات؛ بحيث يُترَك تقديره للقاضي وفقا لحيثيات كل قضية[1]، والطريقة الأخيرة هي التي سار عليها القضاء الإداري في سلطنة عمان بشأن التعويض الإداري، حيث قضت محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان على أنه: "للمحكمة وهي تقدِّر قيمة التعويض أن تزن بميزان القانون ما يقدم لها من أدلة على قيام الضرر وتعدد عناصره؛ ليكون عندها الحكم الذي تُصدره محيطا بكافة عناصر الضرر الناتج عن خطأ المدعى عليه، شاملًا ما لحق المضرور من خسارة، وما فاته من كسب، أو ما لحقه من أذى نفسي عند الاقتضاء"[2].

ويرى الباحث بأن تخويل القاضي سلطة تقدير التعويض الإداري بشكل مطلق قد تكتنفه بعض التحديات، لعل أهمها اختلاف التقدير المالي بين قاضٍ وآخر في الواقعة ذاتها؛ فقد يرى الأول بأن هذا الضرر يقتضي مبلغا ماليا ضخما لجبره، في حين لا يرى غيره ذلك إذ يعتمد ذلك على الاعتقاد والفكر الشخصي للقاضي، كما أنه يُخشى من تعسف القاضي وعدم حياده عند تقدير التعويض لأسباب شخصية فيحكم بمبلغ زهيد لا يعادل الضرر الواقع، وبالرغم من وجود قاعدة عامة لتقدير التعويض نص عليها قانون المعاملات المدنية في المادة (181) منه بنصها على أنه: "يقدَّر التعويض في جميع الأحوال بقدر ما لحق المضرور من ضرر، وما فاته من كسب، بشرط أن يكون ذلك نتيجة طبيعية للفعل الضار"[3] حيث يتضح بأن المشرّع قد وضع حجر الأساس بشأن تقدير التعويض يتمثل فيما لحق المضرور من أضرار، وما فاته من كسب ومصلحة كان سيتحصل عليها لولا الفعل الضار، إلا أن ذلك لا يكفي، مما حدا بالفقه والقضاء الإداري إلى وضع مجموعة من الأسس والقواعد تُعينهم على تقدير التعويض العادل لكل من يتضرر جراء قرار إداري غير مشروع، بما يحقق عدالة التعويض، ودرء الإثراء بلا سبب.

---

[1] أسعد محمد، مرجع سابق، ص 66.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئنافين رقمي (92 و96) لسنة (9)، بجلسة 19/ 10/ 2009م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 570.

[3] قانون المعاملات المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 29/ 2013.

وعليه؛ سيبيّن الباحث أهم القواعد والأسس التي يتعيّن مراعاتها عند قيام القاضي بتقدير التعويض الإداري:

1- أن يغطي التعويض المقرر كامل الضرر

ويُقصد بذلك أن يشمل التعويض كامل الضرر الذي لحق بالمضرور سواء أكانت أضرارًا مادية أو معنوية، علاوة على ما فاته من كسب ومصالح كان سيتحصل عليها لولا خطأ جهة الإدارة[1]، ويعبِّر عنه بعض الفقهاء بمصطلح (التعويض الشامل)؛ بمعنى أنه يشمل كل الضرر، حيث قضت محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في سلطنة عمان على أنه: "من المستقر عليه أن يكون التعويض مقابل ما لحق المضرور من خسارة وما فاته من كسب ..."[2]، وكذلك حكمها بأنه: "من المسلَّم به أيضا أن التعويض عن الضرر المادي إنما يشتمل على عنصرين أساسيين هما: الخسارة التي لحقت بمدعي الضرر، والكسب الذي فاته، وأن المحكمة تزن بميزان القانون ما يقدم لها من أدلة وبيانات على قيام الضرر، وتقدِّر التعويض المناسب له بمراعاة الظروف والملابسات التي أحاطت بالموضوع"[3]؛ إذ يتضح جليًّا بأن التطبيق القضائي في سلطنة عمان جاء متناغما مع التشريعات، من خلال التأكيد على ضرورة أن يكون التعويض لكامل الضرر الذي لحق بالمضرور، سواء أكانت أضرارًا مادية أو معنوية، وما فاته من كسب ومصالح كان سيتحصل عليها لولا ذلك الضرر.

2- ألا يتجاوز التعويض مقدار ما طالب به المتضرر

استنادا إلى القاعدة الشهيرة القاضية بأن القاضي لا يحكم إلا بما يطلبه الخصوم؛ فإن على المحكمة أن تتقيد بما يقدّم إليها المضرور من طلبات، فلا تتجاوز مبلغ التعويض الذي طلبه المضرور لجبر الضرر الواقع عليه[4]، فمثلا إذا طلب المضرور أمام عدالة المحكمة

---

[1] حمود المحرزي، مرجع سابق، ص 96.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في الاستئنافات أرقام (25 و27 و30) لسنة (6)، بجلسة 24/ 12/ 2006م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 569.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري -آنذاك- في الاستئناف رقم (67) لسنة (6)، بجلسة 25/ 2/ 2007م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، المرجع السابق، ص 540.

[4] أبو بكر الزهيري، مرجع سابق، ص 230.

مبلغا للتعويض قدره (1000) ألف ريال عماني؛ فإنه لا يجوز للمحكمة أن تحكم بالتعويض مبلغا يتجاوز المبلغ المطلوب.

ويتفق الباحث مع هذه القاعدة؛ بحسبان أن المتضرر هو الأعلم بالتعويض الجابر للضرر الذي يعاني منه، فهو يطلب ما يراه الأصلح والأنفع له، فلا يُتصور أن يطلب المتضرر مبلغا لا يرتضيه.

3- أن يحدد قيمة التعويض يوم الحكم به وليس يوم وقوع الضرر

تتمثل أهمية هذه القاعدة عندما توجد فجوة زمنية طويلة تفصل بين وقت وقوع الضرر وبين الحكم بالتعويض، حيث من المتصور أن تتخلل تلك الفترة تغيرات مالية واقتصادية تتدهور من خلالها القوة الشرائية للنقود؛ الأمر الذي يستوجب على القاضي مراعاة هذه الظروف في يوم إصدار الحكم بما يخدم مصلحة المتضرر الذي عانى كثيرا من تأخير إجراءات التقاضي؛ فالعبرة في الحكم بالتعويض هو يوم صدور الحكم، وليس يوم وقوع الضرر أو رفع الدعوى[1].

إن التطبيقات القضائية كانت متباينة بشأن هذه القاعدة، فمثلا نجد أن القضاء المصري قد أخذ بهذه القاعدة، وأكدت على ذلك الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في فتوى قانونية لها بأنه: "لما كان الغرض من التعويض هو جبر الأضرار، وكانت قيمة الضرر هي العامل الأساسي في تعيين التعويض؛ فإن ذلك يقتضي أن يتم تقدير قيمة الضرر وقت صدور الحكم به أو الاتفاق على التعويض عنه، وليس وقت وقوع الخطأ أو بدء تحقق الضرر، فمع تغير الظروف والأوضاع تتغير قيمة الأضرار بالزيادة أو النقص، الأمر الذي يلزم معه أن يتم تقدير التعويض على ضوء هذه المتغيرات وفي وقت أدائه"[2]، في حين أن القضاء العراقي يخالف هذه القاعدة حينما قررت محكمة التمييز العراقية في أحد أحكامها بأن: "على الخبير أن يراعي في تقديره لقيمة الضرر الأسعار السائدة في السوق المحلية والفترة التي حصل فيها الحادث وأن تكون تقديراته لا مغالاة فيها ولا إجحاف"[3].

---

[1] أبو بكر الزهيري، مرجع سابق، ص 232.

[2] دانا شريف، مرجع سابق، ص 122. نقلا عن: الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في جمهورية مصر العربية، جلسة 21/ 6/ 1992.

[3] دانا شريف، المرجع السابق، ص 122. نقلا عن: محكمة التمييز في العراق، الدعوى 1512/ مدنية أولى/ 92، بجلسة 23/ 1/ 1993م.

وفي سلطنة عمان أخذ القضاء الإداري بهذه القاعدة في أحكام كثيرة، حيث يكون تقدير التعويض يوم صدور الحكم، وليس تاريخ وقوع الضرر، ومن هذه الأحكام حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– بأنه: "... إذا كانت العبرة في تقدير التعويض عن الأضرار بتاريخ صدور الحكم، إلا أنه إذا ثبت أن المسؤول عن الخطأ قد تدارك خطأه بما يترتب عليه وقف الضرر، وكان باستطاعة المضرور بعد ذلك أن يتلافى الأضرار اللاحقة، فإنه لا يسأل مرتكب الخطأ عن الأضرار التي حدثت أو زادت بعد تصحيح خطأ المسبب للضرر"[1]، ويُستخلص مما تقدم بأن القضاء الإداري في سلطنة عمان قد وضع أصلا عاما مفاده بأن تقدير التعويض يكون في يوم صدور الحكم، واستثنى من ذلك إذا كان مسبب فعل الضرر قد تدارك هذا الفعل بما يترتب عليه وقف استمرار الضرر، وكان بإمكان المضرور تلافي تلك الأضرار؛ فإن مسبب الضرر لا يتحمل أي تبعات تترتب بعد تداركه لذلك الفعل.

ويتفق الباحث فيما سار عليه القضاء الإداري في سلطنة عمان؛ حيث إن تقدير التعويض يوم صدور الحكم هو ما تقتضيه العدالة، خاصة مع تأخر إجراءات التقاضي التي لا يد للمضرور فيها، كما أن وضع استثناء في هذا الشأن – وفقا لما سبق بيانه – يجعل من مبلغ التعويض أكثر انضباطا وعدالة؛ فلا مغالاة ولا إجحاف ولا إثراء طرف على حساب الآخر، فمثلا إذا كان المضرور هو المتسبب في تأخير إجراءات التقاضي؛ فإنه يتحمل ذلك بنفسه نتيجة لما فعل.

4– أن يرتبط التعويض بقدر مسؤولية جهة الإدارة عن الفعل الذي سبب الضرر

في إطار المسؤولية الإدارية، قد ينشأ الضرر نتيجة لفعل جهة الإدارة وحدها، فتتحمل جهة الإدارة مسؤوليتها الإدارية الكاملة، إلا أن الضرر قد ينشأ نتيجة أفعال اشترك فيها المضرور نفسه أو الغير، وعليه؛ فإن العدالة تقتضي أن يتحمل كل من اشترك بهذا الضرر نصيبه من التعويض نسبةً وتناسبًا[2].

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئنافين رقمي (60 و65) لسنة (4)، بجلسة 26/ 2/ 2005م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 569.

[2] قيس رمضان، مرجع سابق، ص 69.

ويتفق الباحث مع هذه القاعدة فلا يمكن أن تتحمل جهة الإدارة تعويضا لأضرار لا يد لها فيها، والقول بغير ذلك إهدار للمال العام، وإثراء بلا سبب لمن شارك في ذلك الضرر، ولم يُلزم بجبر الضرر الذي تسبب فيه.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن، حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان والقاضي بأنه: "ثبت أمام هذه المحكمة بدائرتيها الابتدائية والاستئنافية وجود خطأ من جانب المستأنف الأصلي أسهم في حدوث الضرر الذي أصابه، تمثل في تقديم طلب الامتداد بسوء نية، الأمر الذي لا يحق له المطالبة بتعويض معنوي عن ضرر تسبب فيه بنفسه"[1]، وحكمها بأنه: "يتم تقدير التعويض بقدر الضرر الذي لحق بالمضرور، مع مراعاة الخطأ المشترك بين المدعى عليه والمضرور – إن وُجد –. إذا ثبت هذا الخطأ المشترك يتم توزيع مقدار التعويض على المسؤولين عنه بالتساوي، إلا إذا أمكن للمحكمة تحديد جسامة كل خطأ؛ ففي هذه الحالة يقدر التعويض وفقا لنسبة الخطأ الواقع من كل طرف"[2]

وباطلاع الباحث على التشريعات في سلطنة عمان، يجد بأن موقف القضاء الإداري سالف البيان جاء متناغما مع تلك التشريعات؛ إذ تنص المادة (177) من قانون المعاملات المدنية على أنه: "إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه كآفة سماوية أو حادث فجائي أو قوة قاهرة أو فعل الغير أو فعل المضرور كان غير ملزم بالتعويض ما لم يقض القانون أو الاتفاق بغير ذلك".[3]

5– أن يكون تقدير التعويض متناسبا مع الضرر والحالة الشخصية للمضرور

يتعين على القاضي إبان تقدير التعويض الإداري أن يراعي حالة المضرور الشخصية، ومدى تأثير ذلك الضرر على حياته الاجتماعية والاقتصادية، بحيث يجب على القاضي أن يتحرى الدقة في تقدير التعويض حتى لا يتحول التعويض إلى وسيلة لإثراء الأفراد بلا سبب على حساب جهة الإدارة والمال العام، كما يجب عليه ألا ينزل بالتعويض إلى حد

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئنافين رقمي (41 و44) لسنة (9)، بجلسة 30/ 3/ 2009م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 563.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئناف رقم (110) لسنة (7)، بجلسة 14/ 1/ 2008م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، المرجع السابق، ص 545.

[3] قانون المعاملات المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 29/ 2013.

يكون غير ذي جدوى بالنسبة للمضرور، وتنجو جهة الإدارة من مسؤوليتها الإدارية[1]، حيث تقضي محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في سلطنة عمان بأنه: "نظرية الإثراء بلا سبب هي قاعدة مستمَدة من المصدر الأول لكل القواعد القانونية ألا وهي العدالة، التي تأبى في كل الأحوال أن يثري طرف على حساب طرف آخر، حتى وإن كان مصدر الالتزام مشوبا بعيب في شكله أو إجراءات انعقاده، طالما أن جوهر الحق قائم تجاه الطرف المثري بما يجعله ملزَما بتعويض المفتقر في حدود ما أثرى به"[2].

وعليه؛ يمكن للباحث القول بأن التعويض ينبغي أن يكون متناسبا مع الضرر الثابت، مع مراعاة حيثيات الواقعة والحالة الشخصية للمضرور، وذلك بغض النظر عن جسامة خطأ جهة الإدارة، فالعبرة بالضرر ليس إلا؛ فكثيرا ما يكون الخطأ جسيما في حين أن ضرره يسير، والعكس صحيح؛ فقد يكون الخطأ يسيرا إلا أنه أسفر عن ضرر كبير.

---

[1] أسعد محمد، مرجع سابق، ص 68.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري –آنذاك– في الاستئنافين رقمي (111 و128) لسنة (14)، بجلسة 17/ 3/ 2014م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، مرجع سابق، ص 570.

الخاتمة

نظرا لما تتمتع به جهة الإدارة من سلطات واسعة تخوّلها إصدار قرارات إدارية قد تحيد عن مبدأ المشروعية فتسبب ضررا بالغير؛ جاءت أهمية هذه الدراسة لبيان مدى مسؤولية الجهات الإدارية في الدولة عن الأضرار الناتجة عن قراراتها الإدارية المعيبة بأحد أوجه عدم المشروعية الشكلية أو الموضوعية؛ حيث إن إلغاء القرار الإداري غير المشروع لا يعني بالضرورة زوال الأضرار الناتجة عنه.

وفي ضوء ما تقدم؛ فقد توصل الباحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، وهي:

- **النتائج**

1- توجد العديد من التعريفات الفقهية والقضائية للمسؤولية الإدارية، إلا أن جميعها تنصبّ في معنى واحد، يتمثل في التزام الدولة – ممثلة في جهة الإدارة – بالتعويض عن أي عمل يصدر من جانبها، سواء أكان مشروعا أو غير مشروع، وترتب عليه ضرر بالغير، وثبتت العلاقة السببية بين ذلك الفعل وذلك الضرر.

2- تأتي المسؤولية الإدارية على نوعين: النوع الأول: مسؤولية جهة الإدارة على أساس الخطأ، والنوع الثاني: مسؤولية جهة الإدارة دون خطأ.

3- تتميز المسؤولية الإدارية عن غيرها من المسؤوليات في الحقل القانوني بجملة من الخصائص وهي:

أ- مسؤولية قانونية.

ب-مسؤولية غير مباشرة.

ت-مسؤولية ذات طابع قضائي مرن ومتطور.

ث-مسؤولية مستقلة.

4- تقوم مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة بتوفر ثلاثة أركان أساسية وهي:

أ- الخطأ ممثلا في قيام جهة الإدارة بإصدار قرار إداري غير مشروع.

ب- الضرر سواء أكان ذلك الضرر ماديا أو معنويا؛ حيث استقر القضاء الإداري في سلطنة عمان على التعويض عن الضررين: المادي والمعنوي.

ت- العلاقة السببية بين الخطأ والضرر.

5- وفقا لقانون الإجراءات الإدارية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 91/ 99، فإن الدائرة الإدارية في سلطنة عمان هي الجهة القضائية المختصة بالنظر في قضايا التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة بأحد أوجه عدم المشروعية، وهي:

أ- عيب عدم الاختصاص.

ب-عيب الشكل والإجراءات.

ت-عيب السبب.

ث-عيب مخالفة القانون (عيب المحل).

ج- عيب إساءة استعمال السلطة (عيب الغاية).

6- في إطار تقرير مسؤولية جهة الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة، استقر القضاء الإداري في سلطنة عمان على التمييز بين تلك العيوب المؤثرة على مضمون القرار الإداري، وبين تلك العيوب التي لا تؤثر على مضمون القرار، بحيث تكون جهة الإدارة مسؤولة في الحالة الأولى، بينما لا تكون كذلك في الحالة الثانية.

7- الأصل في التعويض الإداري هو التعويض النقدي، ويستثنى التعويض العيني في حدود ضيقة جدا؛ وذلك لتعارض هذا الأخير مع مبدأ الفصل بين السلطات، فضلا عن احتمالية أن يكون التعويض العيني يتعارض مع مقتضيات المصلحة العامة.

8- للقاضي الإداري السلطة في تقدير التعويض الإداري، إلا أن تلك السلطة ليست مطلقة، بل يجب أن يكون ذلك التعويض عادلًا جابرًا للضرر بعيدًا عن الإثراء بلا سبب، ولا يتحقق ذلك إلا بتقيّد القاضي بجملة من القواعد التي من شأنها تحقيق عدالة ذلك التعويض وهي:

أ- أن يغطي التعويض كامل الضرر.

ب-ألا يتجاوز التعويض مقدار ما طالب به المتضرر.

ت- أن يكون تقدير التعويض يوم صدور الحكم.

ث- أن يرتبط التعويض بقدر مسؤولية جهة الإدارة عن ذلك الضرر.

ج- أن يكون التعويض متناسبا مع الضرر والحالة الشخصية للمضرور.

- **التوصيات**

1- عدم تسرّع جهة الإدارة في إصدار القرارات الإدارية، والتأكد من تناغمها مع القوانين واللوائح؛ وذلك لتجنب الطعن على أحد تلك القرارات الإدارية بعدم المشروعية، ومن ثَم ثبوت مسؤولية جهة الإدارة بدفع تعويض من الخزانة العامة للدولة لكل متضرر من ذلك القرار، كان من الأفضل استثمار تلك الأموال في تطوير المرفق العام، حيث أن ذلك لا يتحقق إلا بتأهيل الموظفين العموميين قانونيا وإلحاقهم بالدورات القانونية اللازمة لذلك، فضلا عن ضرورة اتباع آلية عمل تكفل مرور مشروعات القرارات الإدارية على مراحل مراجعة مكثفة تضمن مشروعيتها قبل إصدارها بشكل نهائي.

2- على القضاة تحرّي الدقة في تقدير التعويض الإداري العادل لكل متضرر من قرار إداري غير مشروع، فلا يُبخَس مبلغ التعويض بأن يكون غير ذي جدوى بالنسبة للمتضرر، كما لا يُثرى المتضرر من الخزانة العامة للدولة بدون سبب، فلا إفراط ولا تفريط، حيث يتعين إلحاق القضاة بالدورات والورشات القضائية اللازمة لمناقشة القواعد المقرَّرة بشأن تقدير التعويض، وبشكل سنوي بما يحقق عدالة التعويض خاصة مع التغيرات المعيشية والاقتصادية المتسارعة.

3- ملاءمة إيجاد تنظيم تشريعي بشأن مسؤولية جهة الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية؛ لما في ذلك من تسهيل للقضاء في القضاء في هذا النوع من النزاعات الإدارية، حيث بدأ الفقه والقضاء الإداريين الاستقرار على أهم الأحكام والقواعد المتعلقة بالمسؤولية الإدارية؛ الأمر الذي يسهّل تنظيمها في قانون يُعنى بهذا الشأن.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: الكتب القانونية العامة

1- أنور سلطان، مصادر الالتزام في القانون المدني- دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، الطبعة العاشرة، 2018م.

2- سالم العلوي، الوسيط في القضاء الإداري العماني: دراسة مقارنة، أكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة، نزوى، سلطنة عمان، الجزء الأول، الطبعة الأولى، 2021م.

3- سليمان الطماوي، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الثانية، 1996م.

4- سليمان الطمّاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2023م.

5- عبد العزيز خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في الدعاوى والمرافعات الإدارية، الكتاب الأول دعوى الإلغاء والتعويض في الفقه وقضاء مجلس الدولة، النقابة العامة للمحامين، لجنة الفكر القانوني، 2011م.

6- عبد الله طلبه، القانون الإداري- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة "القضاء الإداري"، منشورات جامعة حلب، الطبعة الثانية، 2009م.

7- ماجد الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000م.

8- محمد الشوابكة، يوسف شباط، القضاء الإداري وتطبيقاته، دار الكتاب الجامعي، العين، الجزء الأول، الطبعة الأولى، 2017م.

9- محمد عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012م.

10- محمود البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1990م.

ثانيا: الكتب القانونية المتخصصة

1- إبراهيم المفرجي، مسئولية الإدارة عن قراراتها الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2018.

2- دانا شريف، مسئولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة والمشروعة: دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2017.

3- سامي سليمان، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1988م.
4- عبد اللطيف ماضي، مسئولية الدولة عن أعمال وقرارات موظفيها: دراسة مقارنة في القانونين الليبي والمصري، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2018م.
5- علي شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر، عمّان، الأردن، الطبعة الأولى، 2008م.
6- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية: دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998م.
7- محمد الفوزان، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الثالثة، 2014م.
8- وليد جمعة، مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة: دراسة مقارنة في القضاء الإداري الفرنسي والمصري والعماني، دار الكتاب الجامعي، الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، 2022م.

ثالثا: الرسائل العلمية المتخصصة

أ- أطروحات الدكتوراة

1-برفين أحمد، الأشكال والإجراءات في اتخاذ القرار الإداري: دراسة مقارنة (فرنسا، مصر، قطر، الأردن)، أطروحة دكتوراة، 2008م، جامعة عمّان العربية، الأردن.
2- رحاب الشبلي، مسؤولية الإدارة العامة بلا خطأ، أطروحة دكتوراة، 2005م، جامعة عمّان العربية، الأردن.
3- محمد عبد المنعم، مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في القانون الفرنسي والمصري، أطروحة دكتوراة، 1995م، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة.

ب- رسائل الماجستير

1- إبراهيم عياد، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن قراراتها غير المشروعية: دراسة مقارنة في ضوء القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير، 2022م، الجامعة الإسلامية (غزة)، غزة.
2- أحمد طوطح، المسؤولية الإدارية للمرافق العامة عن أخطاء موظفيها في التشريع الفلسطيني: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، 2016م، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.

3- أحمد هارون، ركن السبب في القرار الإداري، رسالة ماجستير، 2019م، جامعة النيلين، الخرطوم.
4- أسعد محمد، دعوى التعويض في القرار الإداري: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، 2018م، كلية الدراسات العليا، جامعة النيلين، السودان.
5- أنور الحضرمي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الإدارية المشروعة: دراسة مقارنة بين التشريع العماني والمصري، رسالة ماجستير، 2022م، كلية الحقوق، جامعة السلطان قابوس، سلطنة عمان.
6- حابس الشبيب، عيب إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، 2002م، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمّان العربية، عمّان.
7- حمود المحرزي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، 2016م، جامعة جرش، جرش.
8- سارة الدباغ، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن الضرر المعنوي الناجم عن القرارات الإدارية غير المشروعة: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، 2022م، جامعة الشرق الأوسط، عمان.
9- قيس رمضان، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة: دراسة مقارنة ما بين القانونين الكويتي والأردني، رسالة ماجستير، 2018م، جامعة آل البيت، المفرق.
10- محمد أبو حسين، الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، رسالة ماجستير، 2017م، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.
11- نداء أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، 2010م، جامعة الشرق الأوسط، عمّان، الأردن.
12- وليد عبة، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، رسالة ماجستير، 2015م، جامعة قاصدي مرباح- ورقلة، الجزائر.
13- ياسين سعيداني، ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري، رسالة ماجستير، 2017م، جامعة زيان عاشور، الجزائر.

رابعا: البحوث والمقالات القانونية

1- أبو بكر الزهيري، مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة والتعويض عنها بالتطبيق على القانون والقضاء البحريني، مجلة مصر المعاصرة، المجلد (114)، (العدد 551)، 2023م.

2- إكرام حسن، تأثير ركن الشكل على صحة القرار الإداري، مجلة قطاع الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، العدد (15)، 2024م.

3- حيدر شنيني، المسؤولية الدولية مفهومها وطبيعتها: دراسة مقارنة، مجلة العدل، العدد (55)، 2019م.

4- خالد الخميسي، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري: دراسة تطبيقية على القضاء الإداري العماني، مجلة الأندلس للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد (101)، 2024م.

5- الدين بوزيد، عيب الإجراء والشكل في القرار الإداري وتطبيقاتها في قضاء ديوان المظالم: دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، المجلد (41)، العدد (4)، 2017م.

6- زهير صالح، ركن الشكل في القرار الإداري، مجلة منازعات الأعمال، العدد (42)، 2019م.

7- سعيد الراشدي، أساس التعويض عن أضرار القرارات الإدارية الإلكترونية: دراسة مقارنة، المجلة القانونية، المجلد (12)، العدد (6)، 2022م.

8- شعبان سلامة، عيب الشكل في القرار الإداري: دراسة تحليلية مقارنة بأحكام مجلس الدولة المصري، حولية كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، العدد (31)، 2015م.

9- شعبان سلامة، مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة: دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، حولية كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، المجلد (2)، العدد (32)، 2016م.

10- ضياء عثمان، الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مجلة العلوم التربوية والدراسات الإنسانية، العدد (21)، 2022م.

11- عمر التركماني، عدم مشروعية الشكل والإجراءات والمحل في القرار الإداري، مجلة جامعة الإسراء للعلوم الإنسانية، العدد (1)، 2016م.

12- محمد أبو خريص، أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري لعيب مخالفة القانون وفقا للتشريع الليبي، المجلة الأفروآسيوية للبحث العلمي، المجلد (1)، العدد (4)، 2023م.

13- محمد البديري، أوجه عيب إساءة استعمال السلطة ودور القاضي الإداري في بيانها والحد منها: دراسة مقارنة، المجلة القانونية، المجلد (6)، العدد (3)، 2019م.

خامسا: مجموعة المبادئ القضائية

1- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر عاما، المكتب الفني، الطبعة الأولى، 2018م.

سادسا: مبادئ الفتاوى القانونية

1- المبادئ القانونية في فتاوى الشؤون القانونية لعام 1998، الكتاب الثالث، وزارة العدل والشؤون القانونية، سلطنة عمان، 1999م.
2- المبادئ القانونية في فتاوى الشؤون القانونية لعام 2019م، الكتاب الرابع والعشرون، وزارة العدل والشؤون القانونية، سلطنة عمان، 2020م.
3- مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن وزارة العدل والشؤون القانونية لعام 2022م، الكتاب السابع والعشرون، وزارة العدل والشؤون القانونية، سلطنة عمان، 2023م.
4- مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن وزارة العدل والشؤون القانونية لعام 2022م، الكتاب السابع والعشرون، وزارة العدل والشؤون القانونية، سلطنة عمان، 2023م.
5- مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن وزارة العدل والشؤون القانونية لعام 2022م، الكتاب السابع والعشرون، وزارة العدل والشؤون القانونية، سلطنة عمان، 2023م.

سابعا: التشريعات

أ- الدساتير

1- النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 6/ 2021.

ب- القوانين

1- قانون الإجراءات الإدارية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 91/ 99 وتعديلاته.
2- قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 120/ 2004 وتعديلاته.
3- قانون الإسكان الاجتماعي الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2010/37.
4- قانون المعاملات المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 29/ 2013.

ج- المراسيم السلطانية

1- نظام الزراعة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 48/ 2006 وتعديلاته.

د- اللوائح

1- القرار الوزاري رقم 272/ 2023 بإصدار اللائحة التنظيمية لتصنيع مسحوق وزيت السمك.

2- القرار الوزاري رقم 34/ 2024 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون حماية البيانات الشخصية، وتعديلاتها.

ثامنا: المعاجم

1- أحمد بدوي، معجم المصطلحات القانونية فرنسي- إنجليزي- عربي، دار الكتاب المصري، القاهرة، دار الكتاب اللبناني، بيروت، الطبعة الثانية، 2003م.

2- روحي البعلبكي، صلاح مطر، موريس نخلة، القاموس القانوني الثلاثي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2002م.

3- لويس معلوف، المنجد في اللغة والإعلام، دار المشرق، بيروت، الطبعة 33، 1992م.

4- محمد حلاوي، محمد سويد، محمود بزي، مريم سعد، معجم الوسيط (معجم عربي- عربي)، منشورات الرحيق، بيروت، الطبعة الأولى، 2011م.

تاسعا: المؤتمرات القانونية

1- رمضان بطيخ، مدى مسئولية الدولة عن الخطأ في القرارات الإدارية والأعمال المادية، مؤتمر القضاء الإداري: القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية وديوان المظالم، الرياض، السعودية، 2005م.

عاشرا: المواقع الإلكترونية

1- الموقع الإلكتروني لمجلس النواب في جمهورية العراق، الرابط الإلكتروني: https://archive.parliament.iq/ar3/.