كلية الحقوق

إدارة الدراسات العليا

بحث بعنوان

مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ

بحث مستل من رسالة دكتوراه

مقدم ضمن متطلبات الحصول على الدكتوراه في الحقوق

كلية الحقوق – جامعة المنصورة

قسم القانون العام

مقدم من الباحث

حمود بن مبارك بن محمد العبري

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور/ وليد محمد الشناوي

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة المنصورة – عميد كلية الحقوق

٢٠٢٤

الملخص

تناولنا في هذه الدراسة، موضوع له أهميته على صعيد القضاء الإداري في مصر وسلطنة عمان، وهو موضوع أركان المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، ذلك أن الخطأ يعد الأساس في تأسيس مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، وأن فكرة الخطأ كانت محل جدل من حيث تكييفها وتمييزها، وتحديد نوع الخطأ الموجب لمسؤولية الإدارة، وكذلك عرضنا لقواعد الاختصاص بدعوى مسؤولية الإدارة الخطأية، وقد انتهينا لعدد من النتائج، والتي من أهمها أن المشرع الفرنسي قد أسس المسؤولية على أساس الخطأ، في فكرة تحمل التبعة، على أساس أن الإدارة تنهض مسؤوليتها من مبدأ الغرم بالغنم، فما دامت الإدارة تلجأ إلى الآخرين للاستفادة من نشاطهم فعليها أن تتحمل تبعة هذا النشاط، في حين أن المشرع والقضاء المصري والعماني قد أخذ بنظرية الضمان، على أساس أن الدولة تضمن الموظف فيما يرتكبه من أخطاء تصيب الغير بالضرر، ما دام أن الخطأ الذي ارتكبه وقع أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها، وأن الخطأ المرفقي هو الخطأ الذي لا يمكن فصله عن واجبات الوظيفة، فالخطأ المرفقي يقوم على أساس أن المرفق العام ذاته هو الذي تسبب في حدوث الضرر لأنه لم يؤدِ الخدمة العامة على وفق القواعد التي يسير عليها سواء كانت هذه القواعد خارجية سنها المشرع ليسير عليها المرفق العام، أم داخلية وضعها المرفق نفسه، أو حتى يقتضيها العرف والسير العادي للأمور. وأنه منذ إنشاء القضاء الإداري العماني فقد تم التمييز بين الخطأين الشخصي والمرفقي، حيث قررت المحكمة أن أساس مسؤولية الدولة هو ثلاث عناصر الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما، وهذا العناصر يجب توافرها سواء كنا بصدد مسؤولية عقدية أو مسؤولية تقصيرية.

الكلمات الرئيسية: مسؤولية، الإدارة، على أساس، الخطأ

Abstract

In the present study, we have dealt with an issue of interest to the administrative courts in Egypt and the Sultanate of Oman, which is the subject of the elements of administrative responsibility on the basis of error. The error is the basis for establishing the responsibility of the administration for the actions of its officials. The idea of fault was controversial in terms of adapting it and

distinguishing it, as well as defining the type of fault for the responsibility of the administration. We have also set out the rules of competence on the ground of responsibility for wrongful management. The most important of these are the fact that the French legislature has based responsibility on fault in the notion of responsibility, on the grounds that the administration assumes responsibility for the principle of sheep. As long as the administration resorts to others to benefit from its activity, it must assume responsibility for this activity. Since the establishment of the Omani administrative judiciary, a distinction had been drawn between personal and annexial errors, whereby the court had determined that the basis of State responsibility was three elements of fault, injury and causality, which must exist whether we were in the process of contractual or faulty liability.

Keywords: responsibility, management, based on, error

- **المقدمـــــــــــة**

تعتبر فكرة أو نظرية مسؤولية الإدارة بشكل عام أحد النظريات التي مصدرها يرجع لابتداع القضاء الإداري، حيث جاءت كنتيجة حتمية لزيادة دور الدولة وتدخلها وتوسع نشاطها في حياة الأفراد، وهو أمر عادة ما يصاحبه أخطاء تسفر عن ضرر للأشخاص جراء تدخل الدولة وزيادة نشاطها في الحياة العامة، وفكرة مسؤولية الإدارة تم إقرارها لجبر الضرر، وهو ما يلحق بالأشخاص نتيجة أعمال الإدارة العامة، وأن مسؤولية الإدارة الخطأية تعد مسألة طبيعية ومنطقية، ولا تثير جدلًا لتفسيرها أو تبريرها، ذلك أن المنطق والعقل يفرضان إلزام مرتكب الخطأ بإصلاح الضرر الناجم عن هذا الخطأ، سواء كان ارتكب الخطأ بنفسه أو بواسطة ممثليه الشرعيين.

أولًا: أهمية الموضوع:

تعد المسؤولية الإدارية أحد الموضوعات بالغة الأهمية، وتتمثل أهميتها في أنه لكي يتم تطبيق المسؤولية الإدارية على أكمل وجه، ولابد أن تتوافر أركان المسؤولية الإدارية التي تتمثل في الخطأ والضرر وعلاقة السببية، وتظهر في الواقع صعوبات بتكييف الخطأ وبيان أثره في المسؤولية، كذلك فإن القضاء العماني يستوجب توافر أركان الخطأ كاملة لقيام مسؤولية الإدارة، وجرت أحكامه على التمييز في تكييف الخطأ بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي الذي على أساس تقوم مسؤولية الإدارة.

ثانيًا: إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية البحث فيما يثيره من تساؤلات تتعلق بالخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، وطبيعته، ذلك أن القضاء يستوجب لقيام المسؤولية على أساس الخطأ صورة محددة من صور الخطأ، إذ يظهر في هذا الصدد، صعوبات تتعلق بتكييف الخطأ، ذلك أن القضاء يميز عادة في المسؤولية الإدارية بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وهنا تتمثل إشكالية الدراسة الرئيسة في ماهية وطبيعة الخطأ الذي يستوجب قيام المسؤولية، وما هي قواعد الاختصاص بدعوى مسؤولية الإدارة الخطأية؟ وما موقف القضاء العماني من هذه المسألة.

ثالثًا: منهج البحث:

يتناول الباحث موضوع هذا البحث من خلال المنهج التحليلي المقارن، حيث نعرض بالتحليل لموقف الفقهاء، ولأحكام القضاء في سلطنة عمان ومصر، وبيان موقف القضاء من هذه المسألة.

رابعًا: خطة البحث:

نتناول هذا البحث في خطة بحثية مكونة من مبحثين نعرض في المبحث الأول، للخطأ كركن أساسي من أركان تأسيس المسؤولية الإدارية، ثم نعرض في المبحث الثاني لركني الضرر وعلاقة السببية في مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، وذلك على التفصيل الآتي:

المبحث الأول: الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة.

المبحث الثاني: قواعد الاختصاص القضائي بدعاوى مسؤولية الإدارة الخطأية.

المبحث الأول

الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها

تمهيد وتقسيم:

تقوم مسؤولية الإدارة بصفة عامة على ثلاثة أركان رئيسة هي الخطأ والضرر والعلاقة السببية، ويعتبر الخطأ هو أهم هذه الأركان، بل هو الأصل والأساس الذي تقوم عليه مسؤولية الإدارة، وتمثل فكرة الخطأ وبحق القاعدة العامة والمبدأ الأصيل في مختلف فروع القانون، وهي شرطًا أساسيًا لقيام المسؤولية الإدارية عمومًا، وبحيث إذا انتفى الخطأ فلا مجال للحديث عن المسؤولية، وعليه، سنعرض في هذا المبحث لمفهوم الخطأ باعتباره أساس لمسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، ولكن قبل ذلك يجب علينا أن نوضح للأساس القانوني لاختيار الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، وعليه نعرض في هذا المبحث، للأساس القانوني مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، وذلك في المطلب الأول، ثم نعرض للتمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي كأساس للمسؤولية الإدارية، وذلك في المطلب الثاني، على التفصيل الآتي:

المطلب الأول: الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة الخطأية عن أعمال موظفيها.

المطلب الثاني: الخطأ الشخصي والمرفقي كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها.

المطلب الأول

الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة الخطأية عن أعمال موظفيها

تمهيد وتقسيم:

لقد كان لتطور نشاط الدولة، أثره في تحديد مفهوم الخطأ باعتباره أساساً لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، وفي هذا الصدد، ظهرت عدة نظريات قيلت في بيان الأساس القانوني الذي تقوم عليها مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، على أنه يمكن تقسيم هذه النظريات إلى قسمين، الأول أساس شخصي ينظر إلى الخطأ من خلال شخص مرتكبه باعتباره المتسبب في وقوع الضرر والمسؤول عنه، والثاني موضوعي يعتمد على النشاط الذي نتج من ممارسته وقوع الضرر، وسنعرض في هذا المطلب لكلا المذهبين، وذلك على التفصيل الآتي:

الفرع الأول

المذهب الشخصي في تحديد الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة

تمهيد وتقسيم:

يذهب جانب من الفقه إلى أن مسؤولية الدولة أساسها هو خطأ الموظف المفترض، وهو خطأ يفترض القانون ارتكابه من جانب الموظف، وبالتالي فهو يتعلق بشخص الموظف وينحصر إما في اختيار الدولة لموظفيها، وإما في الإهمال من جانبها في رقابته وتوجيهه[1] ، وفي المقابل يذهب جانب آخر إلى أن مسؤولية الدولة أساسها وحدة شخصية الدولة مع موظفيها بحيث تتحمل أخطائهم وكأنها هي من ارتكبتها، باعتبار أن الموظف نائب أو وكيل عن الإدارة ومن ثم فإن الخطأ ينسب للإدارة نفسها[2].

أولًا: نظرية النيابة كأساس لمسؤولية الإدارة:

ثمة اتجاه فقهي [3] يذهب إلى أن مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها ترجع إلى فكرة النيابة، وذلك على أساس أن الموظف يعتبر نائبًا أو وكيلًا عن الدولة، ومن ثم فإن ما يصدر

() ١خالصة بن سالم بن محمد الحاتمي: المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، رسالة ماجستير، جامعة السلطان قابوس، ٢٠١٤، ص١٤.

() ٢د. عادل أحمد الطائي: المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٩، ص ١٣٨.

() ٣د. عبد الودود يحيي: الموجز في النظرية العامة للالتزامات، بدون دار نشر، ١٩٨٢، ص ٢٢٦؛ ربيع ناجح أو الحسن: مسؤولية المتبوع عن فعل تابعه في مشروع القانون المدني الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة الفتح، فلسطين، ٢٠٠٨، ص ١١١.

عنه من أخطاء تعد وكأنها صادرة من الدولة الأمر الذي يترتب عليه اعتبار خطأ الموظف هو في ذات الوقت خطأ الدولة، وبالتالي فإنها تسأل عما يقع من موظفها من أخطاء وكأنها واقعة منها، إذ أن الموظف ليس إلا امتداداً لشخصيتها.

وقد تعرضت هذه النظرية لعدد من الانتقادات والتي من أهمها أن المجال الطبيعي لأعمال النيابة هو التصرفات القانونية دون الأعمال المادية، بالإضافة إلى أن النائب يقوم بالعمل المكلف به باسم الأصيل ولحسابه فليس هناك علاقة تبعية بين النائب والأصيل بل يتمتع بحرية واستقلال في القيام بالتصرف القانوني، وأخيراً يرد على هذا الاتجاه بأنه لا توجد جدوى من تأسيس المسؤولية إلى فكرة النيابة، لأن الفكرة نفسها تعاني من مشكلة في أساسها القانوني القائم على تبرير مسؤولية الأصيل عن الأضرار التي يلحقها نائبه بالغير المقررة قانوناً [٤].

ونظرية النيابة أو الحلول هذه تبناها الفقه المدني في تأسيس مسؤولية الإدارة المدنية عن أخطاء موظفيها، ومنها اشتق الفقه والقضاء الإداري فكرة المسؤولية الإدارية للدولة عن أخطاء موظفيها، بحيث يتم نسبة الخطأ إلى الإدارة في الأحوال التي لا يمكن فيها تحديد الموظف الذي ارتكب الخطأ، وإنما يمكن معرفة المرفق الذي ينتمي إليه، وذلك باعتبار هذا المرفق هو مرتكب الخطأ من الناحية الواقعية[٥]، وعليه فإن نظرية النيابة أو الخطأ المنسوب إلى الدولة في الفقه الإداري تقوم على أساس الخطأ المرفقي، الذي لا يمكن أن يُنسب إلى أحد مرافق الدولة إلا في الحالة التي لا يعرف فيها موظف أو موظفين معيين ارتكبوه، وفي هذه الحالة وحدها يُنسب الخطأ الى المرفق العام، ويعتبر هو مرتكبه مباشرة[٦].

ثانياً: نظرية الخطأ المفترض كأساس لمسؤولية الإدارة:

تعني تلك النظرية أن مسؤولية الإدارة إنما تؤسس على خطأ ذاتي من جانبها، وهذا الخطأ مفترض في حقها إذ أنها هي من اختارت الموظف نفسه للوظيفة وهو غير مناسب له، أو أنها

() ٤د عدنان إبراهيم السرحان: شرح القانون المدني، العقود المسماة، مكتب دار الثقافة والنشر، عمان الأردن، ٢٠٠١، ص ١٠٦؛ د. محمد علي صاحب حسن، الخطأ الطبي المفترض، مجلة الحقوق، مج٤، ع١، الجامعة المستنصرية – كلية القانون، ٢٠١٢، ص ٥٥ – ٧٨

() ٥د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري، قضاء التعويض، (الجزء الثاني)، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٤، ص٤٠٦؛ د. سعاد الشرقاوي: المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة، دار المعارف المصرية، ١٩٧٣، ص١٣٢ وما بعدها.

() ٦ناصر بن عبد الله بن خلفان الرحبي: النظام القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة السلطان قابوس، سلطنة عمان، ٢٠١٨، ص٥٧.

أهملت في رقابته والإشراف عليه، ومن ثم فإن ارتكابه للخطأ ينعكس على الإدارة بصورة شخصية، وهذا الخطأ يكون مفترضاً في حق الإدارة، وبالتالي لا يكلف المضرور بعبء إثباته، فهو خطأ يفترض القانون وجوده لمجرد أن الموظف قد أخطأ وأوقع ضرراً بالغير[٧].

ويأخذ الخطأ المفترض صورتين، الأولى خطأ الإدارة في اختيار موظفيها، والثانية خطأ الإدارة في متابعة الإشراف والتوجيه للموظف المخطئ:

الصورة الأولى: الخطأ المفترض في اختيار الموظف:

الخطأ في هذه الصورة يفترض في حق الإدارة بناء على اختيارها للموظف المخطئ، وهو خطأ لا يقبل افتراض العكس، فالدولة إذا كانت حرة في اختيار موظفيها، فهي من تتحمل أخطائهم على أساس خطأها في اختيارهم[٨].

وقد انتقدت هذه النظرية من أكثر من جانب، أولهما أنه رغم أن مسؤولية الإدارة تكون مبنية على خطأ مفترض افتراضاً لا يقبل اثبات العكس وفقاً للنظرية، فإن التساؤل هو هل يمكن للدولة التخلص من هذه المسؤولية إذا أثبتت أن الضرر كان لابد واقعاً ولو قامت بواجبها في الاختيار؟ أي إذا انتفت علاقة السببية بين الضرر والخطأ المفترض من جانبها؟

وقد أجيب على هذا السؤال بالنفي على أساس أن مسؤولية الإدارة تبقى قائمة عن أخطاء موظفيها ولو نجحت في نفي علاقة السببية، وهو دليل على أن مسؤولية الدولة لا تقوم على أساس خطأ مفترض، بل تقوم بلا خطأ أصلًا إذ أن المسؤولية التي تقوم على خطأ حتى لو كان مفترضاً وغير قابل لإثبات العكس، فإن نسبة نفي علاقة السببية ترتفع، ومسؤولية الدولة لا ترتفع بنفي هذه العلاقة[٩].

الصورة الثانية: الخطأ المفترض في الرقابة والتوجيه:

() ٧د. محمد الشيخ عمر، مسؤولية المتبوع، دراسة مقارنة، مطابع سبل العرب، القاهرة، ١٩٧٠، ص٧٨.

() ٨د. أسامة أبو الحسن مجاهد، الاتجاهات الحديثة في الأساس القانوني للمسؤولية عن فعل الغير، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١٠؛ ناصر بن عبد الله بن خلفان الرحبي، النظام القانوني لمسؤولية الإدارة...، مرجع سابق، ص٥٤.

() ٩د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص٩٦٢.

الخطأ في هذه الصورة، وحسب اتجاه فقهي[١٠]يؤسس مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها على أساس ما ترتكبه الإدارة من أخطاء في الرقابة والتوجيه للموظف والإشراف عليه، وذلك على أساس أن إصدار الأوامر حق للإدارة، وعلى الموظف أن يقوم بتنفيذها، وللإدارة في سبيل ذلك الحق في مراقبة وتوجيه موظفيها حول كيفية تنفيذهم لتلك الأوامر الصادرة إليهم والأعمال المنوطة بهم، في منع ارتكابه لخطأ يضر بالغير، فإن وقع هذا الخطأ فذلك ليس إلا للإهمال أو التقصير في القيام بواجب الرقابة والتوجيه فيكون هذا الخطأ هو الأساس الذي تُبنى عليه مسؤولية الإدارة.

ومسؤولية الإدارة تقوم بناء على ما صدر منها من نقص في الرقابة على موظفيها، وذلك على أساس أنها لو أحكمت الرقابة الواجب فرضها عليهم، لما وقع منهم الخطأ الذي أحدث الضرر، ولعل هذا الرأي هو ما يعبر عنه من قبل البعض بأنه خطأ مفترض في رقابة وتوجيه الموظف [١١].

وقد شهدت هذه النظرية نقداً هي الأخرى، إذ أنها تؤدي لنتائج غير ممكن التسليم بها، والتي من ضمنها أنه لو كانت مسؤولية الإدارة مبنية على خطأ مفترض افتراضاً لا يقبل العكس، لكان بالإمكان للدولة دفع مسؤوليتها عن طريق نفس علاقة السببية بين خطئها المفترض وما وقع من ضرر، وذلك بإثباتها أن الضرر كان حتمي الوقوع ولو قامت الإدارة بواجباتها في الاختيار والتوجيه، وهو ما لا يمكن للإدارة القيام به بإجماع فقهي وقضائي، إذ لا تستطيع أن تنفي علاقة السببية إلا تلك التي بين الضرر وخطأ الموظف وليس خطئها هي، وأنها بهذا تستطيع التخلص من المسؤولية عن طريق نفسها علاقة السببية بين الضرر وخطئها المفترض، فهو ديلي قاطع على أن مسؤوليتها لا تقوم على خطأ إذ أن المسؤولية التي تقوم على الخطأ تنتفي بنفي علاقة السببية[١٢].

والواقع أن فكرة الخطأ المفترض لها مبرراتها التي بُنيت عليها، ولعل أهمها هو قصر قواعد المسؤولية التقليدية في توفير الحماية للمواطنين، ولعل هذا هو السبب في القول بأن نظرية الخطأ وصلت لأدنى درجاتها مع فكرة الخطأ فمن خطأ جسيم إلى خطأ بسيط إلى خطأ مفترض، ولذلك فإنه بموجب نظرية الخطأ المفترض، يقوم القاضي الإداري بافتراض الخطأ في تنظيم

() ١٠د. محمد فؤاد مهنا، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، بدون دار وتاريخ نشر، القاهرة، ص٣٠٢.

() ١١د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، ١٩٧٠، ص٣٦١.

() ١٢د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط...، ج ٢، مرجع سابق، ص٩٦٢.

وسير مرفق عام، لما يلاحظ من وجود ضرر نتج عن عمل المرفق، وباستنتاجه لهذه العلاقة السببية بقوم بإلزام إدارة المرفق بتعويض المضرور[١٣].

الفرع الثاني

المذهب الموضوعي في تحديد الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة

يرى أنصار هذا المذهب أن أساس مسؤولية الإدارة يعتمد على طبيعة النشاط الذي يلتزم الموظف بأدائه للإدارة إذا سبب ضرراً للغير، أي أن المعيار في هذا الجانب يكون موضوعياً، بحسب طبيعة العمل الذي أحدث الضرر[١٤]، فمسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، تنبع من طبيعة النشاط المعهود بأدائه للموظف ولحساب الإدارة، وذلك إذا تسببت ممارسته للنشاط الذي يمارسه ضرراً للغير[١٥]، وفي هذا الصدد ظهرت نظريتان عن أساس مسؤولية الدولة، الأولى هي نظرية تحمل التبعة، والثانية هي نظرية الضمان، وهو ما نتناوله على التفصيل الآتي:

أولًا: نظرية تحمل التبعة:

يؤسس جانب فقهي كبير مسؤولية الإدارة أو المتبوع على فكرة تحمل التبعة حتى يمكن تفادي الانتقادات التي وجهت إلى نظرية الخطأ المفترض باعتبارها أساساً لهذه المسؤولية، ووفقاً لهذه النظرية، فإن الإدارة تنهض مسؤوليتها من مبدأ الغرم بالغنم، فما دامت الإدارة تلجأ إلى الآخرين للاستفادة من نشاطهم فعليها أن تتحمل تبعة هذا النشاط[١٦].

وقد كان منطق هذه النظرية متفقاً مع قضاء الجمعية العامة لمحكمة النقض الفرنسية، في السابع عشر من يونيو ١٩٨٣، و١٥ من نوفمبر ١٩٨٥، حيث استبعد قضائها مسؤولية المتبوع

---

(13) Anne Marie-DUGUET, La faute médicale à l'hôpital, 2ème éd, Berger Levrault, 2000, p.177.

() ١٤د. حسن علي الذنون، المبسوط في المسؤولية المدنية، مرجع سابق، ص٣٨٠.

() ١٥د. سالم بن راشد العلوي: الوسيط في القضاء العماني، دارسة مقارنة، الطبعة الأولى، أكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة، سلطنة عمان، ٢٠١٦، ص١٢٥.

() ١٦د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط، مرجع سابق، ص ١٠٤٥.

في حالة خروج التابع عن وظائفه [١٧]، ويؤكد ذلك الاتجاه أن المشرع الفرنسي قد أخذ بفكرة تحمل الغنم بالغرم المبنية على تحمل التبعة في قانون ١٨٩٥ الذي جعل الدولة مسؤولة عن تعويض المحكوم عليه في جناية أو جنحة وفي الأحوال التي يجوز له فيها طلب مراجعة القضية ويُثبت أنه برئ[١٨]، وهذه النظرية سهلت الحصول على التعويض للمتضرر عملياً، ومع ذلك فإن لها مضار تفوق هذه الفائدة، لأن ما يترتب عليه من كون كل فعل يصدر عن المرء –ولو لم يكن خاطئًا– يؤدي لقيام مسؤوليته من شأنه أن يثبط همته ويؤدي إلى إحجامه عن أي نشاط، وفقد المصلحة في تفادي وقوع الخطأ، ولا يخفف من ذلك، سوى ظهور نظام التأمين عن المسؤولية، والذي تأخذ به بعض التشريعات بهدف تغطية المسؤولية من خلال نظام التأمين بل إن نظام التأمين يكون إجبارياً في بعض الأحوال[١٩].

ثانياً: نظرية الضمان:

يذهب بعض الفقه إلى تأسيس مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها على أساس فكرة الضمان أو الكفالة، وبالتالي فإن الدولة تضمن الموظف فيما يرتكبه من أخطاء تصيب الغير بالضرر، ما دام أن الخطأ الذي ارتكبه وقع أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها[٢٠]، وفيما يتعلق بمسؤولية الإدارة فإن المشرع قد منح المضرور حق مطالبتها إلى جانب حقه في مطالبة الموظف المخطئ وذلك لتوفير ضمانة له بتقديم مدين ممتلئ وغير مماطل يعوضه عن الضرر الذي أصابه، وبذلك

() ١٧فجاء في الحكم أن أحكام الفقرة الخامسة من المادة ١٣٨٤ من التقنين المدني الفرنسي لا تنطبق على المتبوع في حالة الأضرار التي يحدثها تابعه الذي تصرف دون إذن لأغراض أجنبية عن مهامه وخرج عن الوظائف التي استخدم من أجلها ومن ثم تكون محكمة الاستئناف قد صادفت صحيح القانون عندما قضت بعدم انعقاد مسؤولية المتبوع مستندة لأن سبب الإضرار يكمن في فعل عمدي أجنبي عن وظائفه ارتكبه التابع لأغراض شخصية وكان المحامي قد انتهى في مذكراته إلى اقتراح رفض الطعن بالنقض بسبب أن إساءة استخدام التابع للوقود ولاستخدام المركبة التي في عهدته لأغراض شخصية ودون إذن تعد بوضوح أفعالًا أجنبية عن وظائفه وأن التابع قد خرج عمداً عن رابطة التبعية على الرغم من أن الأفعال الضارة قد حدثت خلال ساعات عمله، خالصة الحاتمي، المسؤولية المدنية للدولة...، مرجع سابق، ص٢٥.

() ١٨محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص٦٤.

() ١٩من ذلك القانون رقم ٧٢ لسنة ٢٠٠٧ بشأن التأمين الإجباري عن المسؤولية الناشئة عن حوادث مركبات النقل السريع داخل جمهورية مصر العربية.

() ٢٠تبنى هذا الرأي الدكتور عبد الرزاق السنهوري بعدما عدل عن رأيه في نظرية الخطأ المفترض، الوسيط، مرجع سابق، ص ١١٨٥.

يكون مصالح المضرور هو الأساس الذي تقوم عليه مسؤولية الدولة، وهو أساس تمكين المضرور من مطالبة الدولة بتعويض الضرر الذي أحدثه أحد موظفيها(٢١).

وفكرة الضمان اتخذت كأساس في فقه القانون العام والخاص في مصر وفرنسا وسلطنة عمان كذلك، حيث تم تفسير النصوص التشريعية الخاصة بمسؤولية الإدارة على أساس أن عليها ضمان التعويض الذي ينجم عن خطأ موظفيها، بل إن بعض التشريعات أرادت أن تستفيد من تلك الأفكار الفقهية لتصرح بالأخذ بنظرية الضمان كأساس للمسؤولية عن خطأ الغير، كالمشرع المصري والعماني والفرنسي(٢٢).

وقد تسائل البعض – ناقداً هذه النظرية – عن مصدر تلك الضمانة، وعما إذا كانت لا تخرج عن كونها مجرد فرض تصوري لا أساس له من الواقع؟ فضلًا عن ذلك فإن فكرة الضمان لا تُلزم الشخص إلا بصفة فرعية، بينما المضرور له الحق في مقاضاة الدولة مباشرة مما يصعب معه مقارنة أو تشبيه تلك المسائلة بفكرة الضمان، بالإضافة إلى ذلك، فقد لوحظ أن فكرة الضمان ترمي إلى أهداف تختلف عن تلك التي ترمي إليها مسؤولية الدولة، فالضمان نظام مقرر في الأصل لمصلحة المدين أكثر من مصلحة الدائن، بينما مسؤولية الدولة تفرضها مصلحة المضرور أي الدائن(٢٣).

المطلب الثاني

الخطأ الشخصي والمرفقي كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها

تمهيد وتقسيم:

لما كانت الإدارة شخصاً اعتبارياً، فإن أعمالها التي تنسب إليها يتولاها في الواقع أشخاص طبيعيين، وهم فئة من أفراد الجماعة يطلق عليهم الموظفين، وهؤلاء يقومون بمهام الدولة وأعمال سلطاتها المختلفة، وذلك بهدف إشباع حاجة المواطنين وتحقيق المصلحة العامة، حيث ينظر للدولة ومؤسساتها الإدارية اليوم باعتبارها شخصاً قانونياً له حقوق وعليه واجبات، مثله مثل الأشخاص الطبيعيين(٢٤).

() ٢١د. سعاد الشرقاوي، القضاء الإداري، دار المعارف، القاهرة، بدون رقم طبعة، ١٩٧٠، ص٨٩.

() ٢٢د. عادل الطائي، مرجع سابق، ص١٩٣.

() ٢٣د. محمد الشيخ عمر، مرجع سابق، ص ١٠٦.

() ٢٤د. أنور رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص٦٨٠ وما بعدها.

وهناك ثلاث حالات يتصور فيها وقوع خطأ من الموظفين التابعيين للجهات الإدارية التي تمارس الأنشطة الإدارية المختلفة في الدولة مسبباً ضرراً ما للمتعاملين مع الجهات الإدارية أو للعاملين فيها، قد تأخذ أكثر من صورة، وتتمثل هذه الحالات في[٢٥]:

– وقوع الخطأ بصفة شخصية من الشخص التابع للجهة الإدارية وبالتالي يجب عليه تحمل تبعة الضرر الناتج عن هذا الخطأ، وهو ما يعرف بالخطأ الشخصي.

– وقوع الخطأ نتيجة لممارسة النشاط الإداري في حد ذاته، دون صدور خطأ شخصي من الموظف أو التابع للجهات الإدارية، أو وجود خطأ يمكن وصفه بالصفة الشخصية، وفي هذه الحالة يجب أن تتحمل الجهة الإدارية نتيجة هذا الخطأ، وهو ما يعرف بفكرة الخطأ المرفقي أو المصلحي.

– حالة حدوث الخطأ من الشخص التابع للإدارة ويكون هذا الخطأ جزء منه شخصي والجزء الأخر يكون للجهة الإدارية دوراً في وقوعه، ففي هذه الحالة يكون هناك اشتراك في إحداث الضرر نتيجة الاشتراك في ارتكاب الخطأين بمعنى الجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي[٢٦].

وعليه سنعرض لأساس مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، والجمع بين الخطأين وموقف الفقه والقضاء من ذلك على التفصيل الآتي:

الفرع الأول

مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ الشخصي

يقصد بالخطأ الذي يكون موضعاً للمؤاخذة، أي الخطأ القانوني المتمثل في الإخلال بالتزام قانوني، وأما الخطأ الشخصي فيقصد به الخطأ الذي ينسب لشخص الموظف نفسه، وليس لأي طرف آخر علاقة به، ويتحمل هذا الشخص أو الموظف الذي ارتكب هذا الخطأ النتائج المترتبة عليه دون أدنى تبعات على الإدارة[٢٧].

() ٢٥د. محمد أمين يوسف، المسؤولية الإدارية في النظام الإداري والفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص٣٥.

() ٢٦د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص٥٢٠.

() ٢٧د. محمد أمين يوسف، المسؤولية الإدارية في النظام الإداري والفقه الإسلامي، مرجع سابق، ص٣٧.

وعلى هذا الأساس، وضع بعض الفقه تعريفًا للخطأ الشخصي، فعرفه البعض بأنه: "الخطأ الذي يرتكب خارج نطاق الوظيفة الإدارية من قبل الموظف أو الخطأ الذي يرتكبه داخل نطاق هذه الوظيفة، ويكون مشوبًا بسوء النية"(٢٨).

وعليه، فإن الخطأ الشخصي هو الخطأ الذي يُنسب إلى الموظف، وتتحقق مسؤوليته الشخصية عنه، ويكون وحده مسؤولًا عن الأضرار التي نتجت عنه، وذلك بدفع تعويض من ماله الخاص، والخطأ الشخصي يأخذ أكثر من صورة، فقد يكون خطأ شخصيًا مرتكبًا أثناء ممارسة الوظيفة، وقد يكون خطئًا مرتكبًا خارج نطاق الوظيفة ولكنه ذا صلة بالمرفق، وقد يكون خطئًا جسيمًا:

أولًا: الخطأ الشخصي المرتكب أثناء أداء الوظيفة:

ويكون الخطأ كذلك إذا ارتكب أثناء ممارسة الموظف لمهام وظيفته أو بمناسبتها، إذا ارتكب في زمان ومكان معين، أو أثناء القيام بمهمة مرفقية، أو أن يكون صدر عن إهمال أو عدم تبصر أثناء ممارسة ذلك العمل، أو أثناء ممارسة واجبات وظيفته عمومًا(٢٩).

وهناك العديد من التطبيقات القضائية في مصر وفرنسا لهذه الحالة، فأقام مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي في واقعة تنظيم استعراض للرماية على أهداف عائمة في ترعة صغيرة، فلم يهتم العمدة باتخاذ التدابير الواجبة لحماية المواطنين ممن يمرون على الضفة الثانية للترعة، ما أدى إلى إصابة السيدة لومونير برصاصة جرحتها(٣٠)، وفي مصر قرر القضاء المصري إقامة مسؤولية الإدارة لقيام خفير باستدراج زوج عشيقته لإحدى الأماكن وقتله ليتمكن من الزواج بها، بعد ذلك قررت المحكمة أن الخطأ الذي ارتكبه المتهم تم بصفته خفيرًا، حيث استخدم السلاح الذي استلمه من الحكومة وسلطته المقررة له كخفير، وتذرعه بها ليضلل المجني عليه ويدفعه لطاعته، وذلك حتى تمكن من الفتك به، وهو ما يدل على أنه ارتكب الخطأ أثناء تأدية وظيفته، وأن الأخيرة هي ما سهلت له ارتكاب جريمته، وأن مسؤولية الحكومة

() ٢٨زهير قدورة، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص٢١٥.

() ٢٩حميدة محمد خليفة الساعدي، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في القانون الليبي والمقارن، مرجع سابق، ص٥٣.

() ٣٠قضية "lemonier" في ٢٦ حزيران، ١٩١٨، مشار إليه لدى، د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ٤٥٧.

عن تعوض الضرر الذي تسبب فيه المتهم باعتباره خفيراً معيناً، من قبلها ثابتة، وذلك سواء على أساس أن الفعل الضار وقع منه أثناء تأدية وظيفته، أو على أساس أن الوظيفة هي ما هيأت له الظروف لارتكاب الجريمة[٣١].

ثانيًا: الخطأ المرتكب خارج نطاق الوظيفة ولكنه غير منفصل عنها:

إذا قام الموظف بارتكاب خطئه خارج نطاق وظيفته، فإنه يكون خطأ شخصي، ولكن من صور هذا الخطأ أنه يكون غير منفصل عن كل صلة بالمرفق، ومن أمثلته وقوع الخطأ بمناسبة انجاز أو إتمام الوظيفة، وذلك كأن يقوم أحد سائقي السيارات في الحكومة، وبعد إنجازه مهمة مرفقية بزيادة لأحد أصدقائه، وخلال رحلته يصدم أحد الأشخاص، ففي هذه الحالة وبرغم إنجاز مهمته إلا أنه في طرق العودة ولأنه حاد عن طريقه الرسمي المقرر له، ارتكب خطأ، وهذا الخطأ لا يعد خطأ مرتكب أثناء المهام الوظيفية، وإنما بمناسبة إتمام هذه المهام، وكذلك الخطأ الذي يرتكبه الموظف خارج المرفق، ولكن بواسطة وسيلة أو أداة من أدوات المرفق التي يضعها الأخير تحت يد الموظف كي تساعده على إنجاز مهام الوظيفة[٣٢].

ويعد الاعتراف بالخطأ الشخصي المرتكب من قبل الموظف خارج نطاق الوظيفة، وإقامة مسؤولية الإدارة عنها، كان أحد مظاهر التطور في القضاء الفرنسي، حيث كان القضاء الفرنسي وحتى عام ١٩٤٩ يتبنى نظرية مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي للموظفين التي ترتكب أثناء الخدمة فقط، إلا أنه عدل عن هذا الموقف وقرر أن مسؤولية الإدارة تتحقق عن الخطأ الشخصي في حالات ارتكاب الموظف للخطأ بأدوات المرفق سواء أكانت تلك الأدوات سيارات عمومية أو أسلحة تعود ملكيتها للإدارة أو غيرها من الأدوات[٣٣].

وقد استقر القضاء المصري على مسؤولية وزارة الداخلية عن الأضرار التي تسبب في وقوعها أحد رجال الشرطة الذي كان يحمل مسدس حكومي أُذن له بحمله دائماً، وذلك بسبب إطلاقه النار في حفل عرس إظهاراً لمشاعره، وذكرت المحكمة بأنه لا يؤثر في إقامة المسؤولية

() ٣١مشار إليه لدى: محمد فؤاد مهنا، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، بدون دار نشر، ١٩٧٢، ص٢٤٣.

() ٣٢عبد الله محمد موسى: مسؤولية الإدارة العامة عن أعمال موظفيها في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة أم درمان، الخرطوم، ٢٠١٧، ص٦٢، ٦٣.

() ٣٣أحمد حسين درابيع، مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة القدس، فلسطين، ٢٠١٧، ص ٤٣.

الإدارية على الوزارة أن الشرطي قد حضر الحفل المذكور بصفته الشخصية ما دام عمله الضار غير المشروع متصلًا بوظيفته كونه استخدم أداة من أدوات المرفق العام[٣٤].

ثالثًا: الخطأ الجسيم:

تعد جسامة الخطأ دليلًا على شخصيته، حتى لو كان متصلًا بالوظيفة، أي أنه إذا وقع الخطأ بشكل جسيم وفادح، وبحيث يصل إلى حد ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات، فيعد شخصيًا في هذه الحالة، حتى لو كان مستهدفًا المصلحة العامة، وذلك مثلما إذا أمر أحد الموظفين بهدم حائط يملكه أحد الأفراد بدون سند قانوني، وقد يكون الخطأ نتيجة عدم تبصر الموظف أو عدم وجود مبرر لأدائه، مثل طبيب يعمل بوظيفة عامة يقوم بتطعيم الأفراد بطعون منتهية الصلاحية، ومسألة تقدير جسامة الخطأ تخضع لتقدير قاضي الموضوع[٣٥].

ولا يعتبر القضاء الفرنسي كل خطأ جسيم من قبيل الأخطاء الشخصية، فهو يتشدد في متطلبات الجسامة ودرجتها، وبحيث يكون الخطأ بالغ الجسامة وأن يكون بطبعته خطأ مرفقي يثير مسؤولية الإدارة إلا أن صفة الجسامة هي التي حدت به نحو تقرير المسؤولية الشخصية عنه [٣٦].

الفرع الثاني

مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي

انتهينا إلى أن الخطأ يعد ركنًا أساسيًا من أركان قيام المسؤولية الإدارية، فإذا كان خطأ الموظف سيترتب عليه مسؤوليته عن الضرر الناجم عن تصرفاته، فإن ذلك معناه أن يتم تحميل الموظف مسؤولية مطلقة وإلزامه بالتعويض بشكل كامل، مما يشكل عبئًا عليه لا يستطيع أداؤه غالبًا، وقد يؤدي ذلك إلى إحجام الموظف عن أداء أعماله الوظيفية خشية أن يقع في خطأ يُلزمه بأداء التعويض.

() ٣٤حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم ٣٧٠ لسنة ٢٢ قضائية بتاريخ الثالث من مايو ١٩٥٦، مجموعة أحكام المحكمة السنة السابعة جنائية، ص٥٨٢.

() ٣٥د. رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٣٠٧.

() ٣٦د. رأفت فودة: دروس في قضاء المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١٥٥.

ولأن الدولة في حاجة لأداء واجباتها من خلال الموظفين، فإنهم بذلك يعتبرون نواب عنها وممثلين لها، ومن ثم يجب أن تتولى هي التعويض عن أخطائهم، إلا أن ذلك لا يكون إلا بشرط عدم القدرة على تمييز الخطأ الشخصي الذي يلتزم به الموظف وحده، وهنا ظهر ما يعرف بالخطأ المرفقي أو المصلحي، والذي يعد أحد أسس مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، وذهب الفقه الإداري إلى التسليم بصعوبة وضع تعريف دقيق ومحدد لفكرة الخطأ المرفقي أو المصلحي، فيذهب البعض إلى أنه لا يمكن تعيينه وتحديده إلا عن طريق سلبي، أي من خلال تعريفه بأنه كل خطأ غير شخصي، أي أن الخطأ المرفقي هو الخطأ الذي لا يمكن تكييفه عن أنه خطأ شخصي[٣٧].

والحق أن الفقهاء قد اختلفوا في تعريف الخطأ المرفقي بصورة محددة، فذهب البعض إلى أن الخطأ المرفقي هو "خطأ ينسب إلى المرفق مباشرة على اعتبار أن هذا المرفق قد قام بارتكاب الخطأ بغض النظر عن مرتكبه"[٣٨]، وذهب أخر إلى أن الخطأ المرفقي هو إخلال غير منفصل ماديًا أو معنويًا عن ممارسة أعمال الوظيفة، ويكون الإخلال غير منفصل ماديًا أو معنويًا إذا ارتكب الموظف خطئًا بحسن نية ولم يكن جسيمًا[٣٩]، وهذا التعريف يتفق مع الاتجاه الذي يذهب لتعريف الخطأ المرفقي بصورة سلبية، فهو كل خطأ لا يمكن تحديده بأنه خطأ شخصي.

إلا أن هذه التعريفات لم توضح متى يكون الخطأ مرفقيًا ومتى ينسب للمرفق العام، فهو كل خطأ ينسب للمرفق، ولكن كيف يمكن القول بأن هذا الخطأ ينسب للمرفق وهذا الخطأ لا ينسب للمرفق، ثم أنه بالتسليم بأن الخطأ ينسب للمرفق أليس كل خطأ يرتكبه موظف عام منتسب للمرفق سيكون خطئًا مرفقيًا على هذا النحو على أساس أن الموظف العام ينتسب للمرفق نفسه؟

ويرى الباحث أن الخطأ المرفقي هو الخطأ الذي لا يمكن فصله عن واجبات الوظيفة، فالخطأ المرفقي يقوم على أساس أن المرفق العام ذاته هو الذي تسبب في حدوث الضرر لأنه لم يؤدِ الخدمة العامة على وفق القواعد التي يسير عليها سواء كانت هذه القواعد خارجية سنها المشرع ليسير عليها المرفق العام، أم داخلية وضعها المرفق نفسه، أو حتى يقتضيها العرف

() ٣٧من ذلك: د. جابر جاد نصار، تطور فكرة الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، في قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص٢٥ وما بعدها.

() ٣٨د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢، ص٥٦٩.

() ٣٩حاتم سالم الشوابكة، مدى مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، رسالة ماجستير، جامعة جرش، الأردن، ٢٠٢٠، ٢٠٢٠، ص١٣.

والسير العادي للأمور. وبناء عليه فإن الخطأ المرفقي هو الخطأ الذي ترتكبه المرافق العمومية والذي قد يتعلق إما بتنظيمها أو سيرها.

النوع الأول: الخطأ المرفقي المنسوب إلى موظف بعينه أو موظفين معينين بذواتهم:

وتتحقق هذه الحالة كلما أمكن نسبة الخطأ الذي تقوم عليه مسؤولية الإدارة إلى موظف محدد بذاته أو معينين بذاتهم، كأن يجري أحد رجال الشرطة وراء مجرم هارب في الطريق العام بهدف إلقاء القبض عليها وأثناء جريه يقوم بصدم أحد المارة فيحدث له ضرراً فهذا الخطأ يعد مرفقياً حتى وإن صدر من شرطي محدد بذاته، لأن الضرر وقع أثناء تأدية الموظف لوظيفته وبسبب هذه الوظيفة(٤٠)، أو كان مرتكب الخطأ المرفقي عدة موظفين معينين بذواتهم مثل إهمال المشرفين على الصحة المرضى العقليين مما ترتب عليه هرب أحد المرضى وارتكابه أفعالاً أضرت بالغير ويسمى هذا الخطأ بخطأ المرفق العام(٤١).

النوع الثاني: الخطأ الذي ينسب إلى المرفق العام ذاته:

وتتحقق هذه الحالة في حالة عدم القدرة على معرفة مصدر الفعل الضار الذي أدى إلى قيام المسؤولية الإدارية، فقد يقع الخطأ ويترتب على وقوعه حدوث الضرر إلا أنه لا يمكن نسبة هذا الخطأ إلى موظف معين بالذات، ومثال ذلك أن يقوم شرطي بإلقاء القبض على أحد المتظاهرين وفي قسم الشرطة يعتدي عليه بالضرب فيحدث له ضرر فإذا تعذر معرفة الشرطي الذي اعتدى على المجني عليه بالضرب، عد هذا الخطأ مرفقياً على أساس أنه نتج عن سوء تنظيم المرفق العام(٤٢).

وبناء على ما سبق، يعد الخطأ المرفقي في هذه الحالة مجهول المصدر، ويعرف بأنه خطأ يرتكب من طرف مجموعة من الموظفين المجهولين الذين ارتكبوا مجموعة أخطاء وظيفية أو بمعنى أكثر دقة، الخطأ الذي ينتج عن أخطاء مرتكبة من طرق موظفين مجهولين والتي عبر عنها مجلس الدولة الفرنسي في قضية بواجار Dame veuve Boigard، وتتخلص في أن هذه

() ٤٠د. جورجي شفيق ساري، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها، قضاء التعويض، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٩٧؛ د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، بدون دار وتاريخ نشر، ص ٧٠٨. ناصر الرحبي، مرجع سابق، ص٩٨.

() ٤١نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ٢٠١٠، ص ٨٨.

() ٤٢د. محمود حلمي، القضاء الإداري، بدون دار نشر، الطبعة الثانية، ١٩٧٧، ص٢٢٩؛ د. قيدار عبد القادر صالح، فكرة الخطأ المرفقي، مرجع سابق، ص ٣١٥.

السيدة دخلت لمستشفى عام في يوم ما، ولم يتم فحصها إلا في آخر هذا اليوم، وزاد مرضها برغم العلاج، وتوفيت إثر نقلها إلى مستشفى آخر، وبعد التحقيق تبين أن سبب الوفاة نتج عن عدد من الأخطاء قامت بها المستشفى، مثل عدم المراقبة الكافية، وغياب الطبيب المختص في الإنعاش، والرقابة السيئة خلال نقل الضحية ولهذه الأسباب اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن هذه الأخطاء المرفقية تنسب إلى المستشفى كمرفق عمومي(٤٣).

الفرع الثالث

الجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي كأساس لمسؤولية الإدارة

يعد التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي هو الخيار الأول الذي استقر عليه القضاء، بحيث قرر أن يسائل الموظف عن دفع التعويض من ماله الخاص في الحالة الأولى، وتتولى الإدارة دفع التعويض في الحالة الثانية، بيد أنه في مرحلة لاحقة، وإثر ما شهده القضاء من تطور أسهم في ظهور قاعدة جديدة، هي الجمع بين المسؤوليات في حالة تعدد أو اشتراك الأخطاء المرفقية والشخصية، في حدوث الأضرار، ومع ذلك فإن القاعدة لم تلق قبول في البداية، نظراً لأهمية الفصل التام بين ما هو شخصي وما هو غير خطأ مرفقي(٤٤).

وعليه، يمكن القول بأن هذه المسألة قد شهدت مرحلتين الأولى مرحلة عدم الجمع بين المسؤوليتين كأساس لمسؤولية الإدارة، والمرحلة الثانية هي مرحلة الجمع بين المسؤوليتين، خصوصاً أنه من المتصور منطقاً وعملًا وجود حالات يتوافر فيها الخطأ الشخصي مع الخطأ المرفقي، وبالتالي فليس من المستحيل أن يكون الفعل مرفقي وشخصي في آن واحد، وسنعرض لمرحلة عدم الجمع بين الخطأ الشخصي والمرفقي، ثم لمرحلة الجمع بينهما على النحو الآتي:

أولًا: مرحلة عدم الجمع (الفصل) بين الخطأ الشخصي والمرفقي:

تبنى الفقه الغالب في فرنسا في أول الأمر الفصل بين الخطأين الشخصي والمرفقي بشكل تام، وبحيث إذا توافر أحد الخطأين كان كافياً لاستبعاد الآخر، وبالتالي يتحمل الموظف التعويض

() ٤٣رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٥، ص ١٩-٢٠.

() ٤٤عتيقة بلجبل، الخطأ المرفقي والشخصي كأساس في المسؤولية الإدارية الطبية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد ٢٤، جامعة محمد خيضر بسكرة، ٢٠١٢، ص٢٣٩ – ٢٤٧.

إذا كان الخطأ شخصيًا، من أمواله الخاصة، وأما إذا كان الخطأ مرفقيًا فإن الإدارة هي من تتحمل التعويض وليس ثمة علاقة للموظف بالأمر[٤٥].

وينتج عن هذا الرأي أن أحد الخطأين ينفي وجود الآخر، فالفعل الخاطئ لا يمكن أن يكون له طبيعتين في نفس الوقت، ومن ثم لا يمكن أن يكون الخطأ جسيمًا وبسيطًا في وقت واحد، أو أن يكون بحسن وسوء نية في أن معًا، بل هو خطأ مرفقي إذا لم يتعد حدودًا معينة، فإذا تعداها أصبح خطئًا شخصيًا جسيمًا[٤٦].

وهذا المبدأ، قد تعرض لنقد من قبل الفقه، حيث أن تبنى التفرقة بين نوعي الخطأ لم يكن إلا بغية توزيع الاختصاصات بين المحاكم الإدارية والعادية، وأن هذه التفرقة لا تفيد إلا في مجال تحديد مسؤولية الموظف وارتكاب الخطأ أثناء أداء الوظيفة أو الخدمة كاف لتقرير مسؤولية الإدارة[٤٧].

بالإضافة إلى ذلك، وجود صعوبة في التمييز بين الخطأين الشخصي والمرفقي بمعيار جامع مانع، إذ أن جميع المعايير التي قيلت في هذا الصدد تتسم بالغموض، وعدم الوضوح، إضافة إلى أن الخطأ سواء كان شخصيًا أو مرفقيًا فإن من يرتكبه هو الموظف العام كون المرفق العام شخًا معنويًا لا يتصور ارتكابه للخطأ بنفسه[٤٨].

وكذلك فإن عدم الجمع بين الخطأين قد ينتج عنه تمتع الخطأ اليسير بحماية وضمان أكبر من الخطأ الجسيم، لأن الإدارة تكون المسؤولة في الحالة الأولى، بينما يكون الموظف هو محل المساءلة في الحالة الثانية، ونظرا لأن الخطأ سلوك إنساني في المقام الأول، فإنه يصعب تحديد طبيعته بصورة مؤكدة، فلا شك أن فعل الخطأ تتداخل وتتضافر فيه عوامل كثيرة، قد تكون هذه العوامل راجعة للمرفق من ناحية، وقد تكون راجعة للموظف من ناحية أخرى، كما يصعب في الكثير من الأحيان تحديدها وتمييزها[٤٩].

() ٤٥محمد أمين يوسف، المسؤولية الإدارية..، مرجع سابق، ص٩٦، ٩٧.

() ٤٦د. رمزي الشاعر، قضاء التعويض، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص ٣٦٢.

() ٤٧د. محمد أمين يوسف، مرجع سابق، ص ١٠٠، ١٠١.

() ٤٨د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص ١٨٤.

() ٤٩د. محمد أمين يوسف، المسؤولية الإدارية..، المرجع السابق، ص ١٠١، ١٠٢.

وكذلك فإن إعمال فكرة الفصل التام على إطلاقها غير مقبولة ولا صحيحة عملياً لأن الضرر قد يكون نتيجة مشتركة لخطأين شخصي ومرفقي، وقد يكون مرجعها عدة أخطاء شخصية ومرفقية [٥٠].

وبعد هذه الانتقادات سلم القضاء الفرنسي بفكرة الجمع بين الخطأين في إحداث ذات الضرر المرتب للمسؤولية:

ثانياً: مرحلة الجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي:

كنتيجة للانتقادات التي وجهت لفكرة الفصل بين الخطأين الشخصي والمرفقي، فقد عدل القضاء الفرنسي عن هذه الفكرة وذهب إلى التسليم بأن الضرر الذي يلحق بالأفراد قد يشترك في إحداثه على نوعين من الخطأ هما الخطأ الشخصي الذي يسأل عنه الموظف والمرفقي الذي تسأل عنه الإدارة، حيث أقر بذلك مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ٣ فبراير ١٩١١ فـــي قضية Anguet[٥١]، وفي عام ١٩١٨ أصدر مجلس الدولة الفرنسي قرار بالجمع بين مسؤولية الموظف الشخصية (رئيس البلدية) ومسؤولية الإدارة (البلدية)[٥٢].

() ٥٠ناصر الرحبي، مرجع سابق، ص ٩٤.

() ٥١عمار عوابدي: نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤، ص١٣٤ وما بعدها.

() ٥٢حيث قضي بأن كون الحادث نتيجة خطأ شخصي للوكيل، وبالتالي يمكن أن يؤدي إلى إدانته بتعويضات من قبل المحاكم، لم يحرم ضحية الحادث من الحق في رفع دعوى مباشرة ، ضد الشخص العام الذي يدير الخدمة المعنية، والتعويض عن الضرر، والأمر متروك للقاضي الإداري وحده للتحقيق فيما إذا كان الخطأ لا يخلو من أي صلة بالخدمة؛ سيكون بعد ذلك مثل إشراك مسؤولية الشخص العام، وعلى حد تعبير مفوض الحكومة ليون بلوم، إذا كان الخطأ الشخصي "قد ارتكب في الخدمة، أو فيما يتعلق بالخدمة، قد يتم فصل الخطأ عن الخدمة – إنها مسألة تقررها المحاكم– لكن الخدمة ليست منفصلة عن الخطأ، حتى لو كان المواطن المتضرر لديه دعوى ضد الضابط المذنب، على الرغم من أنه مارس هذا الإجراء، فإنه يمتلك ويمكنه تأكيد إجراء ضد الخدمة، وفي هذه القضية، ارتأى أن السلطات المحلية، بإذنها بإطلاق النار دون التأكد من أن ظروف المنشأة والموقع المختار يوفران ضمانات كافية لسلامة الطرق العامة، قد ارتكبت سوء سلوك جسيما وأنه ينبغي بالتالي تحميل البلدية المسؤولية عن الحادث." يراجع حكم مجلس الدولة الفرنسي:

Conseil d'tat, 26 juillet 1918, Epoux Lemonnier,

متاح عبر الموقع الرسمي لمجلس الدولة الفرنسي عبر الرابط الإلكتروني التالي:

https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-26-juillet-1918-epoux-lemonnier

ومسؤولية الإدارة هنا تقوم بصرف النظر عما إذا كان الفعل المنسوب إلى الموظف والذي أدى إلى مسؤوليته الشخصية قد ارتكبه أثناء تأديته الخدمة أو بمناسبتها أو خارج نطاق الخدمة، وذلك لأن مسؤولية الإدارة لا تقوم على أساس فعل الموظف والخطأ الشخصي الصادر عنه، ولكن على أساس خطأ المرفق الذي قام بجوار الخطأ الشخصي ومستقلًا عنه(٥٣).

والتطور القضائي في هذه المسألة لم يقتصر على ما سبق، وإنما اعتد بفكرة الجمع بين المسؤوليات، وذلك بقيام مسؤولية الإدارة إلى جانب مسؤولية الموظف الشخصية في حالة الخطأ الشخصي، كما أنه قد أقر عام ١٩٤٩ بفكرة ترتيب المسؤولية الإدارية، بجانب مسؤولية الموظف الشخصية، في حالة الخطأ الشخصي الذي يرتكب خارج الخدمة بحيث لم يكن ملبس بظروف معينة أو كانت له علاقة مادية أو معنوية بالمرفق(٥٤)، كأن يقع الخطأ بأدوات المرفق، وهو ما قرره مجلس الدولة الفرنسي في عدة أحكام متشابهة عام ١٩٤٩ وتعلقت جميعها بقيام سائقي سيارات عامة حكومية بالخروج في مهمات مصلحية إلا أنهم بدلًا من استخدامها في مهماتهم الوظيفية فقط، قاموا باستخدامها في مهمات خاصة لتحقيق أغراض شخصية، فصادف أن وقعت حوادث بتلك السيارات العامة سببت ضرر للغير(٥٥). وانحصر نتيجة لذلك مبدأ عدم الجمع أو الفصل بين المسؤوليتين في حالة عدم وجود علاقة بين الخطأ الشخصي والوظيفة(٥٦).

ويلاحظ هنا مبدأ هام آخر هو أنه ولئن كان يجوز الجمع بين المسؤوليتين فإنه لا يجوز بأي حال من الأحوال الجمع بين التعويضين، بمعنى أن للمضرور الحق في الحصول على تعويض واحد فقط عن الضرر الذي لحق به أو أصابه حتى لو تعددت المسؤولية عنه(٥٧).

() ٥٣د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص ١٨٧.

() ٥٤د. عمار عوابدي، مرجع سابق، ص ١٦٨-١٦٩.

() ٥٥من ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في إحدى القضايا والتي جاء فيها:

"بالنظر إلى أنه يتضح من المستندات الموجودة في الملف أنه إذا ، من خلال الخروج عن خط سير رحلته العادية لأسباب لا علاقة لها بمصالح الخدمة ، فإن السيد X ... استخدم مركبة الدولة لأغراض غير تلك التي تنطوي عليها مهمته، ولا يمكن، في ظروف القضية، اعتبار الحادث المعني الذي وقع نتيجة لمركبة عهد بها إلى سائقها لأداء خدمة عامة، خاليا من أي صلة بالخدمة؛ أنه يتبع من هذا أنه على الرغم من الخطأ الذي ارتكبه السيد X ... سيكون لها طابع الخطأ الشخصي ، لا يمكن للوزير الاعتماد بشكل صحيح على هذا الظرف ، لإنكار الفتاة Y ... أي حق في التعويض؛"

Conseil d'Etat, Assemblée, du 18 novembre 1949, 91864, publié au recueil Lebon.

() ٥٦د. محمد أمين يوسف، المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص ١٠٣.

)57 (André De laubdere: Traite de droit administratif, 8ed, L. G. D. J. , 1972, P.670.

وقد ترتب على نظام الجمع بين المسؤوليتين عدد من النتائج التي تمثلت أهمها في، جواز رفع دعوى المسؤولية على الموظف بصفة شخصية، وذلك أمام القضاء العادي، وفي الآن نفسه يحق للمضرور اللجوء إلى مسائلة الإدارة أمام القضاء الإداري، ويكون لرافع الدعوى أن يختار بين الوسيلتين والتي غالبًا ما يلجأ فيها إلى الجهة الإدارية باعتبار أن هذه الأخيرة هي الجهة الميسورة والقادرة على دفع التعويض، كذلك يترتب على هذا النظام جواز الحكم بالتعويض مرتين عن خطأ واحد، ولكن لا يحق للمضرور إذا تم إقراره بالتعويض أمام جهة قضائية أن يطالب بالتعويض عن نفس الخطأ أمام جهة قضائية أخرى، ولكن إذا حصل على تعويض مقابل ما تسبب فيه الموظف من خطأ شخصي، ودون أن يضع القاضي في اعتباره نسبة الخطأ المرفقي فيكون له اللجوء للقضاء الإداري للمطالبة بالتعويض عن الخطأ المرفقي للإدارة.

وأخيراً، إذا حدث ولجأ المضرور مباشرة إلى مسائلة الإدارة عن الأخطاء الشخصية للموظف، فيجوز للإدارة في هذه الحالة بعد القيام بدفع التعويض للمضرور، أن تعود أو أن ترفع دعوى المسؤولية عن أخطاء الموظف الشخصية الصادرة عنه، أي أن يتم توزيع قيمة التعويض المدفوع للمضرور على كل من الإدارة والموظف التابع لها بنسبة ما ينسب إلى كل منهما في الاشتراك بإحداث الضرر.

وقد ذهب القضاء المصري إلى الأخذ بمبدأ الجمع بين المسؤوليتين[1]، ونخلص من العرض العرض السابق، إلى أن المسؤولية تتحدد بشكل نهائي حسب المنسوب إليه الخطأ فتقوم مسؤولية الإدارة، وتتحمل التعويض إذا كان الخطأ مرفقي فقط، وأما إذا كان الخطأ مشتركًا بينها وبين الموظف، فكان خطأً مرفقيًا وشخصيًا، تحملت الإدارة قدراً من المسؤولية بقدر نسبة مساهمة الخطأ المرفقي في إحداث الضرر، وأما إذا كان الخطأ شخصيًا فإن الموظف هو من يتحمل عبء التعويض وحده في النهاية، فإذا حصل المضرور على مقدار التعويض من الإدارة يكون للأخيرة أن ترجع على الموظف بنصيبه في التعويض حسب إسهامه بخطئه الشخصي في

() ١حيث ذهبت محكمة القضاء الإداري المصري في حكم قديم لها بإمكانية توافر الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي معًا حيث قضت بأن: "...أن ذات الفعل أو الترك قد يكون خطأً شخصيًا ومصلحيًا في الوقت ذاته، إذ يعد الخطأ الشخصي متى وقع من الموظف أثناء تأدية وظيفته أو بمناسبة تأديتها دليلًا على خطأ مصلحي تسأل عن الحكومة لإهمالها الرقابة والإشراف على موظفيها، وعلى ذلك فليس في القانون ما يمنع من قيام مسؤولية الحكومة عن خطئها المصلحي بجانب مسؤولية الموظف عن الخطأ الشخصي، ولا يمنع أيضاً طلب التعويض عن أن يجمع بين هاتين المسؤوليتين معًا في قضية واحدة" حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٨٨ لسنة ٣ قضائية، جلسة ١٩٥٠/٢/٢، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري السنة الرابعة، ص ٣٠٤.

الضرر، وفكرة الجمع أو الاشتراك في تحمل المسؤولية وتحديد نسبة كل خطأ هي من الأمور الموضوعية التي يخضع تقديرها لقاضي الموضوع[1].

المبحث الثاني

قواعد الاختصاص القضائي بدعاوى مسؤولية الإدارة الخطأية

تمهيد وتقسيم:

تتأرجح النظم القضائية في الدول المختلفة بين نظامين هما نظام القضاء الموحد، ونظام القضاء المزدوج، ويقوم القضاء الموحد على وجود جهة قضائية واحدة تختص بجميع المنازعات، أما نظام القضاء المزدوج فيقوم على وجود جهتين قضائيتين، جهة مختصة بنظر الدعاوى التي تكون الدولة أحد أطرافها (الدعاوى الإدارية) ويطلق عليها القضاء الإداري، وعلى هذا الأساس فإن القضاء الموحد يختص بنظر دعاوى التعويض وله الحكم بمسؤولية الدولة، في حين يختص القضاء الإداري بنظر تلك الدعاوى في نظام القضاء المزدوج، ونظراً لأن فرنسا من أوائل الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج فإن الاختصاص ينعقد بدعاوى التعويض للقضاء الإداري، وفي مصر حدثت تطورات بدأت بتحديد اختصاص القضاء الإداري على سبيل الحصر ثم تقرر اختصاصه ببعض دعاوى المسؤولية كقاعدة عامة مع وجود بعض الاستثناءات التي ينعقد فيها الاختصاص للقضاء العادي، وقي سلطنة عمان، بدأ اختصاص نظر دعاوى المسؤولية للقضاء العادي، وذلك قبل إصدار قانون محكمة القضاء الإداري سنة ١٩٩٦، ومن ثم انتقال الاختصاص بالتعويض إليها، ومؤخراً صدر المرسوم بقانون رقم ٣٥ / ٢٠٢٢ بشأن تنظيم إدارة شؤون القضاء والذي ألغى محكمة القضاء الإداري[2]، وأعطى الاختصاص القضائي لما تنظره من دعاوى إلى الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية أو الاستئنافية، حيث تم إلغاء قانون محكمة القضاء الإداري رقم ٩٩/٩١، وعاد الاختصاص بنظر الدعاوى الإدارية للقضاء العادي، أي أن سلطنة عمان كانت تأخذ بنظام القضاء الموحد حتى عام ١٩٩٩ ، ومنذ صدور قانون محكمة القضاء الإداري عام ١٩٩٩ أخذت بنظام القضاء المزدوج، بإنشاء محكمة القضاء

() ١د. محمد أمين يوسف، المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص١٠٧.

(٢) يراجع المرسوم السلطاني رقم ٣٥ / ٢٠٢٢ بشأن تنظيم إدارة شؤون القضاء في سلطنة عمان.

الإداري، ثم عادت إلى نظام القضاء الموحد عام ٢٠٢٢، وفي مصر فإن مرت مراحل قواعد الاختصاص بدعاوى المسؤولية الإدارية في مصر بأكثر من مرحلة، ولكي نستطيع أن نوضح قواعد الاختصاص القضائي في مصر وسلطنة عمان، سنعرض كذلك لقواعد الاختصاص بالمسؤولية في فرنسا، وذلك على التفصيل الآتي:

المطلب الأول: قواعد الاختصاص القضائي بدعوى المسؤولية في مصر.

المطلب الثاني: قواعد الاختصاص القضائي بدعاوى المسؤولية في سلطنة عُمان.

المطلب الأول

قواعد الاختصاص القضائي بدعوى المسؤولية في مصر

إن مصر قد عرفت فكرة المسؤولية الإدارية عن أعمال موظفيها بشكل حقيقي منذ إنشاء مجلس الدولة المصري عام ١٩٤٦، حيث أصبح هو القضاء صاحب الاختصاص العام بنظر دعاوى المنازعات الإدارية عموماً منذ صدور قانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢، وهنا يثور تساؤل حول الجهات المختصة بنظر دعاوى المسؤولية في مصر في مرحلة ما قبل إنشاء مجلس الدولة من ناحية، ومرحلة ما قبل صدور قانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ من ناحية أخرى؟

وواقع الأمر، فإن يمكن القول بأن قواعد الاختصاص بدعاوى المسؤولية الإدارية في مصر قد مرت بمرحلتين:

المرحلة الأولى: وهي تبدأ بإنشاء المحاكم المختلطة في أواخر القرن الماضي ثم المحاكم الأهلية وذلك حتى إنشاء مجلس الدولة المصري عام ١٩٤٦، وهي ما تعرف بمرحلة القضاء الموحد، وفي هذه المرحلة، كانت المحاكم العادية هي التي تختص بنظر منازعات التعويض عن الأضرار الناجمة عن أعمال الإدارة سواء كانت عن قرارات إدارية أو أعمال مادية[١].

وقد تميزت تلك الفترة بتطبيق قواعد القانون المدني على قواعد مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها، ورفضت المحاكم تطبيق قواعد القانون الإداري، وترتب على ذلك حصر مسؤولية

---

(١) د. صفوت أحمد حسن محمد، دعوى التعويض في القانون الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، المجلد ٦٤، العدد الأول، ٢٠٢١، ص١٦، ١٧.

الدولة والأشخاص الإدارية الأخرى على حالات المسؤولية التقصيرية القائمة على أساس الخطأ[1].

المرحلة الثانية: وهي مرحلة القضاء المزدوج، والتي تبدأ بإنشاء مجلس الدولة المصري عام ١٩٤٦، حيث أصبح لمجلس الدولة الاختصاص العام بالمنازعات الإدارية بعد إلغاء المحاكم المختلطة والشرعية تنفيذًا لمعاهدة مونتريه عام ١٩٣٧، ودخلت مصر بذلك عصر القضاء المزدوج، على النمط الموجود في فرنسا، إلا أن الاختصاص بنظر دعاوى المسؤولية الإدارية بقي محل خلاف منذ إنشاء المجلس وحتى صدور قانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢، ونوضح ذلك على النحو الآتي:

- في ظل القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ والقانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩، كان الاختصاص بدعاوى المسؤولية الإدارية منعقدًا للقضاء العادي فيما يتعلق بدعاوى المسؤولية عن الأعمال المادية، وكان القانون المطبق في هذه الفترة هو القواعد العامة التي تحكم المسؤولية التقصيرية المطبقة في القانون المدني فكانت القواعد المدنية هي التي تطبق على هذه المنازعات، في حين أن مجلس الدولة كان يختص فقط بنظر دعاوى مسؤولية الدولة المتعلقة بالتعويض عن بعض القرارات الخاصة بالموظفين[2]، وذلك في ظل قانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦، ثم توسع هذا الاختصاص قليلًا في ظل قانون ٩ لسنة ١٩٤٩ حيث قرر توسيع اختصاص محكمة القضاء الإداري بدعاوى التعويض عن القرارات الصادرة بفصل الموظفين بالطريق التأديبي أو غير التأديبي، بالإضافة إلى قرارات الإحالة للمعاش أو الاستيداع وتعيين الموظفين وترقيتهم ومنح العلاوات ومنح المرتبات

---

(١) حميدة أمحمد خليفة: مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مرجع سابق، ص٣٩.

(٢) يراجع المادة ٤ من قانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦ الخاص بإنشاء مجلس الدولة.

والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين[١]، إلا أن هذه الاختصاصات كانت محددة على سبيل الحصر[٢].

- في مرحلة لاحقة، صدر قانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ والذي اعتبر طفرة مهمة في حياة المجلس، وتبعه في ذلك قانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩، حيث كان التغير الجوهري الذي تقرر بموجب هذين القانونين، والذي تمثل في إلغاء الاختصاص المشترك الذي كان قائماً بين جهتي القضاء في دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية التي يختص مجلس الدولة بإلغائها، وأصبح للمجلس بمفرده، دون شرط الفصل في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية التي يختص بإلغائها، حيث مثل الاختصاص المشترك وضعاً شاذاً كان يؤدي لتضارب الأحكام واختلاف الحلول في المسائل المتشابهة دون أساس قانوني[٣]، ومع ذلك بقي الاختصاص المقرر لمجلس الدولة اختصاص حصري مقرر بموجب القانون[٤]،

---

(١) د. سعيد السيد علي، التعويض عن أعمال السلطات العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠١١، ٢٠١٢، ص٢٠٠.

(٢) د. صفوت أحمد حسن محمد، دعوى التعويض في القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٧.

(٣) د. أنور رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠، ص١٧٨.

(٤) حيث نصت المادة ٨ من قانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ على أن: "يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في المسائل الآتية ويكون له فيها ولاية القضاء كاملة. أولا- الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الإقليمية والبلدية.

ثانيا- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.

ثالثا- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات.

رابعا- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

خامسا- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم من غير الطريق التأديبي.

سادسا- الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

سابعا- الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم. ويشترط في الطلبات المنصوص عليها في البنود "ثالثا" و"رابعا" و"خامسا" و"سادسا" أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة

وبقي الاختصاص العام للقضاء العادي باعتباره صاحب الولاية بنظر كافة المنازعات بما في ذلك المنازعات الإدارية.

وبناء على ذلك، بقي مجلس الدولة المصري يقضي بعدم اختصاصه خلال تلك الفترة بطائفتين من المنازعات[١]:

الطائفة الأولى: المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية إلغاءً وتعويضًا، وتتعلق ببعض القرارات الصادرة من الوظيفة العامة مثل قرارات الندب والنقل والترقية وغيرها.

الطائفة الثانية: فهي منازعات التعويض عن الأعمال المادية للإدارة، كحوادث السيارات التي يرتكبها سائقي الحكومة، ويترتب عليها إضرار بالغير.

- في ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، تنبه المشرع المصري للمشكلات التي أثارتها قوانين مجلس الدولة المتعاقبة في العمل، وإلى التناقض في الأحكام بين جهتي القضاء، ولذلك قرر المشرع في دستور ١٩٧١ الملغي، أن يصبح مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى [٢].

استعمال السلطة. ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين أو اللوائح.

وكل ذلك بحيث تختص محكمة القضاء الإداري وحدها بالفصل نهائيا فيما نص عليه في البندين "أولا" و"سادسا" وتختص بالاشتراك مع المحاكم الإدارية بالفصل فيما نص عليه في البنود "ثانيا" و"ثالثا" و"رابعا" و"خامسا" و"سابعا".

(١) حميدة الساعدي، مسؤولية الإدارة...، مرجع سابق، ص١٣١، ١٣٢.

(٢) يُراجع المادة ١٧٢ من دستور ١٩٧١ الملغي، وهو ما تبناه المشرع الدستوري المصري في دستور مصر النافذ لسنة ٢٠١٤ المعدل لسنة ٢٠١٩ حيث نصت المادة ١٩٠ منه على أن: "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية، التي تحال إليه ومراجعة مشروعات العقود التي يحددها ويحدد قيمتها القانون، وتكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى."

ثم قرر كذلك في قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ أنه: "فيما عدا المنازعات الإدارية التي يختص بها مجلس الدولة تختص المحاكم بالفصل في كافة المنازعات والجرائم إلا ما استثني بنص خاص"[١]، ثم جاء قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ليحدد في المادة العاشرة منه المسائل التي يختص به مجلس الدولة بهيئة قضاء الإداري، حيث حدد نحو ١٣ حالة، ثم قرر إضافة بند آخر ينص على اختصاص المجلس بسائر المنازعات الإدارية[٢]، ما

---

(١) يُراجع المادة ١٥ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٢) حيث نصت المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن: " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:

أولاً : الطعون الخاصة بانتخابات المجالس المحلية.

ثانياً : المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.

ثالثاً : الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن فى القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين فى الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات

رابعاً : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

خامساً : الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

سادساً : الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية فى منازعات الضرائب والرسوم وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة.

سابعاً : دعاوى الجنسية.

ثامناً : الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي ، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم فى منازعات العمل وذلك متى كان مرجع الطعن ، عدم الاختصاص أو عيبا فى الشكل أو مخالفة للقوانين واللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها.

تاسعاً : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميين بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

عاشراً : طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها فى البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية .

حادي عشر : المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأى عقد إداري آخر.

ثاني عشر : الدعاوى التأديبية المنصوص عليها فى هذا القانون

ثالث عشر : الطعون فى الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام فى الحدود المقررة قانوناً.

رابع عشر : سائر المنازعات الإدارية .

يعني إعطاء المجلس ولاية النظر في كافة المنازعات الإدارية التي تم النص عليها وغيرها مما لم يتم النص عليه، وأن ولاية المجلس بناء على ذلك تشمل ولاية الإلغاء وولاية التعويض[١].

وبناء على ما سبق، فإنه بصدور قانون مجلس الدولة المصري، ووفقًا لما تضمنته الدساتير المصرية المتعاقبة وحتى دستور ٢٠١٤ المعدل، فقد أصبح الاختصاص بنظر سائر المنازعات الإدارية منعقداً لمجلس الدولة المصري، وأصبح القاضي الإداري هو القاضي الطبيعي والملاذ في هذا النوع من المنازعات، وقاضي القانون العام في هذا الشأن، ولم يعد اختصاص مجلس الدولة محدوداً كما كان عليه الحال من قبل، بل أصبح هو صاحب الاختصاص العام الشامل لجميع النزاعات الإدارية بما فيها نزاعات ودعاوى المسؤولية الإدارية.

وبرغم انعقاد هذا الاختصاص العام بنظر المنازعات الإدارية، فقد ظل التساؤل يثور حول مدى الاختصاص بنظر دعاوى المسؤولية الإدارية عن الأعمال المادية الإدارية، فهل ينعقد الاختصاص لها للقضاء الإداري، أم يبقى الاختصاص منعقداً للقضاء العادي؟

وواقع الأمر، فإن هذه المشكلة قد بقيت محل خلاف لفترة من الزمن، بين القضاء العادي والقضاء الإداري، فمن ناحية قررت محكمة النقض المصرية اختصاصها الواضح والمحدد بنظر دعاوى المسؤولية الموجهة للإدارة، وتتعلق بالأفعال المادية الضارة، فقضت في أحد أحكامها باختصاص المحاكم المدنية بالفصل في منازعات التعويض الموجهة إلى الجهات الإدارية والناشئة عن حوادث السيارات الحكومية[٢].

في حين أن القضاء الإداري، لاسيما المحكمة الإدارية العليا، قد مرت بمرحلتين في هذا الصدد، الأولى كانت معارضة لاختصاص مجلس الدولة بنظر النزاعات الإدارية عن الأفعال المادية الضارة، فقضت في حكم لها بإلغاء حكم أصدرته محكمة القضاء الإداري، قضت فيه

---

(١) أحمد عدنان الشمري، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، دراسة مقارنة بين القانونيين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٣، ٢٠١٤، ص١١٤، ١١٥.

(٢) حكم محكمة النقض المصرية، في الطعن رقم ٢٠٨٦ لسنة ٥٩ قضائية، جلسة ١٩٩٤/٥/٢٦.

باختصاصها ولائياً بدعوى التعويض التي رفعها أحد الموظفين على إدارة الأزهر نتيجة فقد ملف خدمته[١].

إلا أنه في مرحلة لاحقة، أصدرت المحكمة الإدارية العليا حكمها في هذه المسألة وذلك في جلسة بتاريخ ٢٥ أبريل لسنة ١٩٨١، والذي جاء فيه أن: "..وإنما هي دعوى تعويض عن عمل مادي مدارها مدى مسؤولية الدولة عن أعمالها المادية في نطاق القانون العام ومجالاته إذ هي منازعة يتأكد اتصالها مباشرة بمرفق عام يدار وفقًا للقانون العام وأساليبه ويتبدى فيها واضحاً وجه السلطة العامة ومظهرها، وهي منازعة متعلقة بجهة الإدارة حيث تمارس نشاطًا يخضع للقانون العام وتحت مظلته وتمثل في خلال أجوائه ومناخه المتميز، ومن ثم فلا يجوز النأي بها عن القضاء الإداري قاضيها الطبيعي..."[٢]، وقد مثل هذا الحكم نقطة انطلاق نحو استقرار القضاء بنظر المنازعات الخاصة بالأعمال المادية للإدارة واختصاص القضاء الإداري المصري بنظرها والفصل فيها، إذ أرسى هذا الحكم اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في المنازعات الناشئة عن أعمال الإدارة المادية ما دامت المنازعة قد ارتبطت بمرفق عام يدار وفقًا للقانون العام وأساليبه ويظهر فيها بجلاء وجه السلطة العامة ومظهرها[٣].

ثم توالت بعد ذلك الأحكام في هذا السياق، وأصبح القضاء الإداري هو المختص بنظر دعاوى المسؤولية عن الأعمال المادية للإدارة[٤].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٦٤٧ لسنة ٢٢ قضائية عليا، جلسة ١٩٨٠/٢/٩، منشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً من ١٩٦٥-١٩٨٠، الجزء الأول، ص٨٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١١٨ لسنة ٢٨ قضائية عليا، جلسة ١٩٨١/٤/٢٥، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٢٦، ص٩٣٨.

(٣) فوزي أحمد حتحوت: المسؤولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٢٦.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٤٧٥ لسنة ٣٢ قضائية عليا، جلسة ١٩٩٣/١٢/٢٦.

المطلب الثاني

قواعد الاختصاص القضائي بدعوى المسؤولية الإدارية في سلطنة عُمان

انتهينا من قبل، إلى أن سلطنة عمان قد عرفت نظام القضاء المزدوج، وذلك بداية من عام ١٩٩٩ وحتى عام ٢٠٢٢، حيث تم إلغاء محكمة القضاء الإداري العماني بموجب المرسوم بقانون رقم ٣٥ /٢٠٢٢، وبموجبه تحولت محكمة القضاء الإداري إلى مجرد دائرة داخل المحكمة الابتدائية، ومع ذلك فقد بقيت الدوائر الإدارية مختصة بذات الاختصاصات التي كان يقررها قانون محكمة القضاء الإداري، حيث قرر قانون تنظيم السلطة رقم ٢٠٢٢/٣٥ الإبقاء على نصوص مواد قانون محكمة القضاء الإداري، وتسميته قانون الإجراءات الإدارية بالنسبة للمواد من (٣) إلى (٢٣)[١]، والتي تدخل ضمنها اختصاصات محكمة القضاء الإداري، وهنا يثور التساؤل حول اختصاصات هذه الدوائر الإدارية، ومدى اختصاصها بنظر دعاوى المسؤولية الإدارية؟

وواقع الأمر، فإنه قبل إنشاء محكمة القضاء الإداري، أي قبل مرحلة عام ١٩٩٩ كان القضاء العادي هو القضاء المختص بالفصل في جميع المنازعات التي تقوم بين الأفراد بل وكان التقاضي آنذاك يتم على درجة واحدة، حيث كان يتم اتباع نظام قضائي موحد، والمتمثل في القضاء العادي، ولم يكن هناك دوائر أو محاكم إدارية تختص بنظر المنازعات الإدارية، وذلك إلى أن صدر قانون رقم ٩٩/٩١ بإنشاء محكمة القضاء الإداري، وهو القانون الذي أعطى الاختصاص بنظر النزاعات الإدارية، إلى المحكمة الإدارية، ومن ثم ميز بين الدعاوى التي ينعقد الاختصاص بها للقضاء العادي، والدعاوى التي ينعقد الاختصاص بها للقضاء الإداري، إلا أنه خلال تلك الفترة، كان قانون محكمة القضاء الإداري ينص على اختصاصات محددة ينظرها القضاء الإداري، ولم تكن دعاوى المسؤولية لاسيما دعاوى المسؤولية عن الأعمال المادية للإدارة تخضع للقضاء الإداري، وبالتالي كان الأصل أن القضاء الإداري يختص بنظر النزاعات المنصوص عليها في المادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري على سبيل الحصر، في

---

(١) المادة التاسعة من قانون تنظيم السلطة القضائية رقم ٢٠٢٢/٣٥ بسلطنة عمان.

حين يبقى الاختصاص بنظر دعاوى المسؤولية غير المنصوص عليها ومن ضمنها دعاوى المسؤولية عن الأعمال المادية للقضاء العادي، أي أن اختصاص محكمة القضاء الإداري بدعاوى المسؤولية والتعويض كان اختصاص مقيد طبقًا لنص المادة السادسة من قانون المحكمة، حيث كانت تنص على أن: " تختص محكمة القضاء الإداري – دون غيرها – بالفصل في الخصومات الإدارية الآتية[1]:

١- الدعاوى الخاصة بالرواتب والمعاشات والمكافآت وما في حكمها المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.

٢- الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم إلى التقاعد أو بفصلهم بغير الطريق التأديبي.

٣- الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة الجزاءات التأديبية الموقعة عليهم.

٤- الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية.

٥- الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات النهائية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي، وذلك فيما عدا القرارات الصادرة من اللجنة المنصوص عليها في المادة (١٥) من قانون تنظيم الجنسية العمانية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٣ / ٨٣.

٦- دعاوى التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة، سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية.

٧- الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية.

٨- المسائل الأخرى التي تنص القوانين على اختصاص المحكمة بها.".

فبناء على ما جاءت به هذه المادة جرى قضاء محكمة القضاء الإداري على اشتراط أن تؤسس دعوى التعويض على ضرر مصدره قرار إداري وفقًا للمادة السادسة من قانونها رقم ٩١ لسنة ١٩٩٩، وبناء على ذلك قضت المحكمة بعدم اختصاصها ولائيًا بنظر دعاوى التعويض

---

(1) المادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري رقم ٩٩/٩١.

التي يكون سندها غير القرار الإداري، فقضت بأن: "البند ٦ من المادة ٦ من قانون محكمة القضاء الإداري قد حدد الحالات التي يجوز طلب التعويض عنها، وحيث أن التعويض الذي يطالب به المدعي ناتج عن خطأ طبي عن العملية الجراحية التي أُجريت لساقه وأدت إلى بترها إثر تأخر عملية نقل أو إسعاف المدعي من مستشفى صحار إلى مستشفى خولة، وكان من نتيجته بعد إجراء العملية الجراحية إصابة الرجل اليمني بتعفن (غرغينا)، مما أدى إلى بتر الساق في نهاية المطاف، وحيث أن هذا الفعل ليس من القرارات الإدارية التي تختص بنظرها هذه المحكمة بالتعويض عنها لذا يتعين الحكم بعدم اختصاص هذه المحكمة ولائيًا بنظر الدعوى الماثلة"[١].

ونفهم من ذلك، أن محكمة القضاء الإداري لم تكن مختصة بنظر دعاوى المسؤولية عن أعمال الإدارة المادية، أو غيرها من دعاوى المسؤولية التي لا تؤسس على قرار إداري، وإنما كان المختص بنظر هذه الدعاوى هي محكمة القضاء العادي، باعتبارها صاحبة الاختصاص العام، ومع ذلك فإن هذا التوجه رفضته محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها حيث قررت اختصاصها بنظر دعاوى التعويض عن الأعمال المادية في أحكام أحدث لها، فقضت المحكمة بأن: "التعويض وفقاً لقانون محكمة القضاء الإداري إمّا أن يكون عن القرارات الإدارية غير المشروعة، أو عن أعمال الإدارة المادية، وبشرط توفر أركان هذه المسؤولية من خطأ وضرر وعلاقة السببية بينهما، وعلى هذا الأساس فإن قيام جهة الإدارة بتدوين بيانات اسم الباحث عن العمل بخلاف الحقيقة يعدّ عملاً مادياً يقوم به الموظف المختص وفقاً لما يتبيّن له من أنّ هنالك حالة واقعيّة يتعيّن إثباتها في ذلك السجل؛ وعليه فإنّ المطالبة بالتعويض الناشئة عن ذلك تستند إلى عملٍ مادي"[٢].

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري العمانية في الدعوى رقم ٩٠ لسنة ٣ قضائية، جلسة ٢٠٠٤/٦/٧، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العامين الثالث والرابع القضائيين، ٢٠٠٣/٢٠٠٤، ص ٧٨٦.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري العمانية في الاستئناف رقم ٩٣٢ لسنة ١٤ قضاء استئنافي إداري، جلسة ٢٠١٤/١٢/١٥، منشور في مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عامًا، من العام القضائي الأول إلى العام القضائي الخامس عشر، المكتب الفني، سلطنة عمان، الطبعة الأولى، ٢٠١٨، ص٥٤٩.

وواقع الأمر، فإن المشرع العماني، كان قد حسم هذه المسألة، عندما أصدر في عام ٢٠٢٢، المرسوم السلطاني رقم ٢٠٢٢/٢٣ والذي نص على تعديل بعض أحكام قانون محكمة القضاء الإداري، والذي جاء ليعدل اختصاصات محكمة القضاء الإداري وقرر أن تختص المحكمة بنظر جميع دعاوى التعويض المتعلقة بنظر المنازعات الإدارية سواء التي رفعت بصفة أصلية أو بصفة تبعية، فتنص المادة السادسة من القانون والمعدلة بموجب هذا المرسوم على أن: "تختص المحكمة – دون غيرها – بالفصل في المنازعات الإدارية ومنها الآتي:

١- الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بسائر شؤونهم الوظيفية.

٢ – الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية

٣- الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات النهائية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي.

٤ – الدعاوى الخاصة بالرواتب والمعاشات والمكافآت وما في حكمها المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.

٥ – دعاوى التعويض المتعلقة بالمنازعات الإدارية، سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية.

٦- الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية، وذلك دون إخلال بحكم المادة (٦) مكررا من هذا القانون.

٧ – المسائل الأخرى التي تنص القوانين على اختصاص المحكمة بها.

ويعتبر في حكم القرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين (١)، (٢) من هذه المادة رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح وتقتصر سلطة المحكمة في الرقابة على القرارات الإدارية على بحث مدى مشروعيتها، دون التطرق إلى بحث مدى ملاءمتها."[١]

---

(١) المادة (٦) من قانون تعديل قانون محكمة القضاء الإداري العماني رقم ٢٢/٢٣.

ومن خلال هذا النص أصبح من اختصاص محكمة القضاء الإداري نظر الدعاوى المتعلقة بالمسؤولية الإدارية، أيًا كانت طبيعتها ومصدرها، وسواء كانت دعاوى مرفوعة بصفة أصلية أو تبعية، ومن ثم خرج الاختصاص من نطاق محكمة القضاء العادي إلى محكمة القضاء الإداري، وبرغم التحول التشريعي في السلطنة، والذي ترتب عليه إلغاء محكمة القضاء الإداري، وإحلال الدائرة الابتدائية بالمحاكم العمانية مكانها، فإن الاختصاصات المنصوص عليها في قانون محكمة القضاء الإداري الملغي، والذي حل محله قانون الإجراءات الإدارية قد تمت إحالته إلى الدائرة الإدارية بالمحكمة.

وبناء على ذلك أصبح الاختصاص بنظر دعاوى المسؤولية الإدارية، سواء كانت دعاوى مسؤولية عن القرارات الإدارية غير المشروعة أو غيرها من دعاوى المسؤولية كدعاوى المسؤولية عن الأعمال المادية منعقداً للدائرة الابتدائية بالمحكمة العمانية، وذلك بناء على قانون الإجراءات الإدارية المعدل بالقانون رقم ٢٠٢٢/٣٤ بشأن تنظيم السلطة القضائية في السلطنة.

الخاتمة

تناولنا في هذا البحث، موضوع له أهميته على صعيد القضاء الإداري في مصر وسلطنة عمان، وهو موضوع أركان المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، ذلك أن الخطأ يعد الأساس في تأسيس مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، وأن فكرة الخطأ كانت محل جدل من حيث تكييفها وتمييزها، وتحديد نوع الخطأ الموجب لمسؤولية الإدارة، وكذلك عرضنا لقواعد الاختصاص بدعوى مسؤولية الإدارة الخطأية، وقد انتهينا لعدد من النتائج، والمقترحات نجملها فيما يلي:

أولًا: النتائج:

١. أن المشرع الفرنسي قد أسس المسؤولية على أساس الخطأ، في فكرة تحمل التبعة، على أساس أن الإدارة تنهض مسؤوليتها من مبدأ الغرم بالغنم، فما دامت الإدارة تلجأ إلى الآخرين للاستفادة من نشاطهم فعليها أن تتحمل تبعة هذا النشاط، في حين أن المشرع والقضاء المصري والعماني قد أخذ بنظرية الضمان، على أساس أن الدولة تضمن الموظف فيما يرتكبه من أخطاء تصيب الغير بالضرر، ما دام أن الخطأ الذي ارتكبه وقع أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها.
٢. أن الخطأ المرفقي هو الخطأ الذي لا يمكن فصله عن واجبات الوظيفة، فالخطأ المرفقي يقوم على أساس أن المرفق العام ذاته هو الذي تسبب في حدوث الضرر لأنه لم يؤدِ الخدمة العامة على وفق القواعد التي يسير عليها سواء كانت هذه القواعد خارجية سنها المشرع ليسير عليها المرفق العام، أم داخلية وضعها المرفق نفسه، أو حتى يقتضيها العرف والسير العادي للأمور.
٣. أنه منذ إنشاء القضاء الإداري العماني فقد تم التمييز بين الخطأين الشخصي والمرفقي، حيث قررت المحكمة أن أساس مسؤولية الدولة هو ثلاث عناصر الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما، وهذا العناصر يجب توافرها سواء كنا بصدد مسؤولية عقدية أو مسؤولية تقصيرية.
٤. أن الخطأ ما زال هو الأساس العام والوحيد في المسؤولية الإدارية في مصر، ولا تتقرر المسؤولية إلا بناء على خطأ، وذلك ما عدا الحالات المحددة التي قررها المشرع المصري في بعض التشريعات، وأن القضاء العماني قد أسس المسؤولية بشكل عام على فكرة الخطأ، وإن كان قد أخذ بفكرة الخطأ كأساس للمسؤولية.

ثانيًا: المقترحات:

١. نوصي بالعمل على رفع كفاءة الموظفين العاملين في المرافق العامة، وتوعيتهم بطبيعة الأخطاء المرفقية والشخصية، وذلك حتى يتجنبوا الوقوع فيها، وحتى يضمن حسن أداء الخدمات في هذه المرافق، مع تبصيرهم بحدود المسؤولية الناتجة عن أداء مهامهم الوظيفية.
٢. نقترح بأن يبقى المشرع في مصر وعمان مسألة تحديد الخطأ الشخصي والمرفقي للقضاء، بحيث يفصل القاضي في هذه المسألة في كل حالة على حدة، وحسب ظروف ووقائع كل قضية، نظراً لصعوبة وضع معيار محدد ودقيق للتمييز بين الخطأين.

قائمة المراجع:

أولا: الكتب العامة والمتخصصة:

١. أسامة أبو الحسن مجاهد، الاتجاهات الحديثة في الأساس القانوني للمسؤولية عن فعل الغير، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
٢. أنور رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
٣. أنور رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠.
٤. بلال أمين زين الدين، المسؤولية الإدارية التعاقدية وغير التعاقدية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٥،
٥. جابر جاد نصار، تطور فكرة الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، في قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
٦. جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
٧. جورجي شفيق ساري، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها، قضاء التعويض، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٨. حمدي أبو النور السيد عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١.
٩. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء – قضاء التعويض، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، ١٩٩٩.
١٠. رأفت فودة: دروس في قضاء المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
١١. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٥.
١٢. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار التيسير للطباعة، القاهرة، الطبعة الثالثة بدون تاريخ.

١٣. رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
١٤. سعاد الشرقاوي: المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة، دار المعارف المصرية، ١٩٧٣.
١٥. سعاد الشرقاوي، القضاء الإداري، دار المعارف، القاهرة، بدون رقم طبعة، ١٩٧٠.
١٦. سعيد السيد علي، التعويض عن أعمال السلطات العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠١١، ٢٠١٢.
١٧. سليمان الطماوي: القضاء الإداري، قضاء التعويض، (الجزء الثاني)، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٤.
١٨. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، ١٩٧٠.
١٩. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرف الطعن في الأحكام، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، ١٩٩٦ .
٢٠. طارق عبد الرؤوف صالح رزق، دعوى الإلغاء في القانون الإداري الكويتي، دار السلاسل للنشر والتوزيع، الكويت، ٢٠١٢.
٢١. زهير قدورة، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١.
٢٢. عادل أحمد الطائي: المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٩.
٢٣. عبد الحفيظ علي الشيمي، تطور المسؤولية الإدارية الطبية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
٢٤. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.
٢٥. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، المركز القومي للإصدارات القانونية، طبعة ٢٠٠٨.
٢٦. عبد الودود يحيي: الموجز في النظرية العامة للالتزامات، بدون دار نشر، ١٩٨٢.
٢٧. عدنان إبراهيم السرحان: شرح القانون المدني، العقود المسماة، مكتب دار الثقافة والنشر، عمان الأردن، ٢٠٠١.

٢٨. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨.
٢٩. عمار عوابدي: نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤.
٣٠. فؤاد العطار، القضاء الإداري، بدون دار وتاريخ نشر.
٣١. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، ٢٠١٠.
٣٢. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢.
٣٣. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مكتبة النصر، بدون تاريخ، الزقازيق، مصر.
٣٤. محمد الشيخ عمر، مسؤولية المتبوع، دراسة مقارنة، مطابع سبل العرب، القاهرة، ١٩٧٠.
٣٥. محمد أمين يوسف، المسؤولية الإدارية في النظام الإداري والفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية، الطبعة الأولى، ٢٠١٧.
٣٦. محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ٢٠٠٧.
٣٧. محمد فؤاد مهنا، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، بدون دار وتاريخ نشر، القاهرة.
٣٨. محمد فؤاد مهنا، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، بدون دار نشر، ١٩٧٢.
٣٩. محمود حلمي، القضاء الإداري، بدون دار نشر، الطبعة الثانية، ١٩٧٧.
٤٠. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.

ثانيًا: الرسائل العلمية:

١. إبراهيم طه الفياض، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٣.
٢. أحمد حسين درابيع، مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة القدس، فلسطين، ٢٠١٧.
٣. أحمد عدنان الشمري، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، دراسة مقارنة بين القانونيين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٣، ٢٠١٤.

٤. حاتم سالم الشوابكة، مدى مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، رسالة ماجستير، جامعة جرش، الأردن، ٢٠٢٠.
٥. خالصة بن سالم بن محمد الحاتمي: المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، رسالة ماجستير، جامعة السلطان قابوس، ٢٠١٤.
٦. ربيع ناجح أو الحسن: مسؤولية المتبوع عن فعل تابعه في مشروع القانون المدني الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة الفتح، فلسطين، ٢٠٠٨.
٧. عبد الله محمد موسى: مسؤولية الإدارة العامة عن أعمال موظفيها في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة أم درمان، الخرطوم، ٢٠١٧.
٨. فريد بن مشيش: المسؤولية الإدارية عن أخطاء الموظف العام، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠١٣، ٢٠١٤.
٩. فوزي أحمد حتحوت: المسؤولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، القاهرة، ٢٠٠٦.
١٠. مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية– قضاء التعويض، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٧.
١١. ناصر بن عبد الله بن خلفان الرحبي: النظام القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة السلطان قابوس، سلطنة عمان، ٢٠١٨.
١٢. نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ٢٠١٠.
١٣. النذير علي الحسين السني، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرار الإداري المعيب، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النيلين، السودان، ٢٠١٨.

ثالثًا: المجلات البحثية والدوريات:

١. خديجة زروقي، الخطأ المرفقي كأساس المسؤولية الإدارية للمرافق العمومية الاستقصائية، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، العدد ٥، مركز جيل البحث العلمي، ٢٠١٦.
٢. سالم بن راشد العلوي: الوسيط في القضاء العماني، دارسة مقارنة، الطبعة الأولى، أكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة، سلطنة عمان، ٢٠١٦.
٣. سعاد بوزيان، خصوصية ركن الضرر في المسؤولية الإدارية، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد الثالث عشر، العدد الأول، الجزائر، ٢٠٢١.

٤. صفوت أحمد حسن محمد، دعوى التعويض في القانون الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، المجلد ٦٤، العدد الأول، ٢٠٢١.
٥. عتيقة بلجبل، الخطأ المرفقي والشخصي كأساس في المسؤولية الإدارية الطبية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد ٢٤، جامعة محمد خيضر بسكرة، ٢٠١٢.
٦. قيدار عبد القادر صالح، فكرة الخطأ المرفقي، مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، كلية الحقوق، العدد ٣٧، المجلد العاشر، العراق، ٢٠٠٨.
٧. محمد علي صاحب حسن، الخطأ الطبي المفترض، مجلة الحقوق، مج٤، ع١، الجامعة المستنصرية – كلية القانون، ٢٠١٢.
٨. محمد مصطفى حسن، خصائص مسؤولية الإدارة في القضاء الإداري الفرنسي، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، السنة السادسة عشر، أكتوبر – ديسمبر، ١٩٧٢.

رابعًا: مجموعات الأحكام:

١. أحكام محكمة النقض في العاشر من أبريل ١٩٣٣، مجلة المحاماه، السنة الرابعة عشر، العدد الأول.
٢. حكم المحكمة العليا في سلطنة عمان، الأحكام الصادرة عن الدائرة المدنية، المكتب الفني للمحكمة العليا، السنة القضائية الثالثة، ٢٠٠٣.
٣. عمر أبو شادي مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات.
٤. محكمة القضاء الإداري العماني مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في العام القضائي التاسع، ٢٠٠٩.
٥. محكمة القضاء الإداري العماني مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن، ٢٠٠٧– ٢٠٠٨.
٦. محكمة القضاء الإداري العماني مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي العاشر، ٢٠٠٩ – ٢٠١٠.
٧. محكمة القضاء الإداري العمانية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام القضائي الثاني عشر، ٢٠١٢.
٨. محكمة القضاء الإداري العمانية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العام القضائي الرابع عشر (٢٠١٣– ٢٠١٤).
٩. محكمة القضاء الإداري المصرية، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة،

١٠. محكمة القضاء الإداري المصرية، مجموعة المبادئ القانونية للعامين القضائيين الثالث والرابع، ٢٠٠٣، ٢٠٠٤.

11. Conseil d'tat, 26 juillet 1918, Epoux Lemonnier.

متاح عبر الموقع الرسمي لمجلس الدولة الفرنسي عبر الرابط الإلكتروني التالي:
https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-26-juillet-1918-epoux-lemonnier

12. C.E, 20 Nov. 1931, Franz et demoiselle Charny, Rec. p. 452.

13. C. E. 27 Janvier 1933, Azibert, REC. P. 135 .

14. Conseil d'tat 24 avril 1942 Morell : RDP 1943 p. 80.

15. Conseil d'Etat, Assemblée, du 18 novembre 1949, 91864, publié au recueil Lebon.

خامساً: المراجع الأجنبية:

1. André De laubdere: Traite de droit administratif, 8ed, L. G. D. J. , 1972.
2. Anne Marie-DUGUET, La faute médicale à l'hôpital, 2ème éd, Berger Levrault, 2000 .
3. Philippe Mouron: La dégradation du droit au respect d'une œuvre monumentale, Dalloz IP/IT, , juillet-août 2020.

فهرس المحتويات

المقدمـــــــــة ٢
أولًا: أهمية الموضوع: ٤
ثانيًا: إشكالية البحث: ٤
ثالثًا: منهج البحث: ٤
رابعًا: خطة البحث: ٥
المبحث الأول ٥
الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها ٥
المطلب الأول ٥
الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة الخطأية عن أعمال موظفيها ٦
الفرع الأول ٦
المذهب الشخصي في تحديد الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة ٦
الفرع الثاني ١٠
المذهب الموضوعي في تحديد الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة ١٠
المطلب الثاني ١٢
الخطأ الشخصي والمرفقي كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها ١٢
الفرع الأول ١٣
مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ الشخصي ١٣
الفرع الثاني ١٦
مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي ١٦
الفرع الثالث ١٩
الجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي كأساس لمسؤولية الإدارة ١٩
المبحث الثاني ٢٤
قواعد الاختصاص القضائي بدعاوى مسؤولية الإدارة الخطأية ٢٤
المطلب الأول ٢٥
قواعد الاختصاص القضائي بدعوى المسؤولية في مصر ٢٥
المطلب الثاني ٣٢
قواعد الاختصاص القضائي بدعوى المسؤولية الإدارية في سلطنة عُمان ٣٢
الخاتمة ٣٧
فهرس المحتويات ٤٤