(٢٠)

بتاريخ ٢٠١٦/٦/٥م

هيئة أو مؤسسة عامة - صلاحيات رئيس مجلس الإدارة والرئيس التنفيذي - حدودها وما يترتب عليها .

حظر المشرع بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٥/٤١ بشأن إعادة تنظيم الهيئات والمؤسسات العامة الجمع بين منصب رئيس مجلس الإدارة ، والرئيس أو الرئيس التنفيذي في الهيئات والمؤسسات العامة ، وذلك إعمالا لمبادئ الإدارة الرشيدة التي تقتضي فصل الجهة المعنية برسم السياسة العامة (مجلس الإدارة) ، عن الجهة التي تتولى تنفيذ هذه السياسة (الإدارة التنفيذية) ، وحتى لا يكون الشخص ذاته هو من يضع السياسة العامة ، ويقوم بتنفيذها ويراقب نفسه في الوقت ذاته ، إذ لا يجوز بحال من الأحوال للشخص أن يكون خصما وحكما في الوقت نفسه ، وهذا ما استقر عليه الرأي فقها وقضاء - مقتضى ذلك - أن الحظر يمتد ليشمل الجمع بين عضوية مجلس الإدارة ، وعضوية اللجان التنفيذية التي تشكل في الهيئات والمؤسسات العامة ، في ظل توافر العلة ذاتها التي تقتضي عدم جواز الجمع بين الجهة التي تتولى رسم السياسة العامة ، والإدارة التي تتولى تنفيذها - أساس ذلك - أن الأحكام تدور مع علتها وجودا وعدما - تطبيق .

فبالإشارة إلى الكتاب رقم : ..... بتاريخ ..... ، الموافق ..... بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني حول حدود صلاحيات مجلس إدارة المؤسسة ، ومدى جواز رئاسة وعضوية أعضاء مجلس الإدارة للجان المتعلقة بالأعمال التنفيذية للمؤسسة ، في ظل المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٥/٣٢ بإصدار نظام المؤسسة العامة للمناطق الصناعية .

وتتلخص وقائع الموضوع - حسبما يبين من الأوراق - في أنه ، بتاريخ ٢٢ من أكتوبر ٢٠١٢م أصدر ..... رئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة للمناطق الصناعية قرارا - بعد موافقة مجلس الإدارة - بتشكيل لجنتين ، الأولى بمسمى لجنة تنمية الموارد البشرية برئاسة ...../ مساعد رئيس الهيئة العامة للكهرباء والمياه للعلاقات والإعلام - عضو مجلس إدارة المؤسسة - ، وعضوية أحد أعضاء مجلس الإدارة (مدير عام الشؤون البيئية بوزارة .....) ، والثانية بمسمى لجنة التدقيق الداخلي بالمؤسسة برئاسة عضو مجلس الإدارة (مدير عام الحصر والاتفاقيات الضريبية بوزارة .....) ، وعضوية اثنين من أعضاء مجلس الإدارة (مدير عام الصناعة بوزارة ..... ، ورئيس لجنة الصناعة والترويج بغرفة تجارة وصناعة عمان) .

وبتاريخ ٢٠١٤/١/٢م أصدر ..... رئيس مجلس الإدارة قرارا - بعد موافقة مجلس الإدارة - بتشكيل لجنة المناقصات الداخلية بالمؤسسة برئاسة عضو مجلس الإدارة (مدير عام .....) ، وعضوية اثنين من أعضاء مجلس الإدارة (مدير عام تنمية القطاعات الإنتاجية بالمجلس ..... ، ومدير عام الشؤون البيئية بوزارة .....) .

كما تذكرون أن مجلس الوزراء الموقر أصدر قرارا في جلسته رقم ٢٠١٦/١١ المنعقدة بتاريخ ٩ من رجب ١٤٣٧هـ ، الموافق ١٧ من ابريل ٢٠١٦م بإعادة تشكيل مجلس إدارة المؤسسة العامة ..... ، الأمر الذي يعني إعادة تشكيل اللجان السالف ذكرها .

وإذ تستطلعون الرأي القانوني ، حول حدود صلاحيات مجلس الإدارة ، ومدى جواز رئاسة وعضوية أعضاء مجلس الإدارة للجان الأعمال المتعلقة بالأعمال التنفيذية في ضوء إعادة تشكيل مجلس إدارة المؤسسة العامة للمناطق الصناعية .

نفيد بأن المادة (١) من نظام المؤسسة العامة للمناطق الصناعية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٥/٣٢ تنص على أنه : " يكون للكلمات والعبارات التالية - في تطبيق أحكام هذا النظام - المعنى المبين قرين كل منها ، ما لم يقتض سياق النص معنى آخر :

المؤسسة : المؤسسة العامة للمناطق الصناعية .

الوزير : وزير التجارة والصناعة .

المجلس : مجلس إدارة المؤسسة .

الرئيس : رئيس المجلس .

الرئيس التنفيذي : الرئيس التنفيذي للمؤسسة .

..... " .

وتنص المادة (٥) من النظام ذاته على أنه : " يشكل المجلس من رئيس و (٧) سبعة أعضاء ، يصدر بتعيينهم وتحديد مكافآتهم قرار من مجلس الوزراء ، بناء على توصية الوزير .

وتكون مدة عضوية المجلس (٣) ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمدة أو لمدد مماثلة" .

وتنص المادة (٦) من النظام ذاته على أنه : " يتولى المجلس إدارة المؤسسة وتنظيم شؤونها ، وتكون له كافة الصلاحيات اللازمة لممارسة المؤسسة اختصاصاتها وتحقيق أهدافها ، وله بصفة خاصة ما يأتي :

١ - رسم السياسة العامة للمؤسسة ، ومتابعة تنفيذها بعد إقرارها من مجلس الوزراء .

٢ - اعتماد الهيكل التنظيمي للمؤسسة والتقسيمات الإدارية الفرعية بها ، وتحديد اختصاصاتها .

٣ - اعتماد اللوائح المالية والإدارية ، وغيرها من اللوائح التي تقتضيها حاجة العمل في المؤسسة .

٤ - اعتماد الخطط والبرامج الخاصة بتطوير المناطق وتنميتها ، وذلك بعد التنسيق مع الجهات المختصة .

٥ - اعتماد مشروعي الميزانية السنوية ، والحساب الختامي للمؤسسة .

٦ - الموافقة على إنشاء فروع أو مكاتب للمؤسسة داخل السلطنة وخارجها .

٧ - إنشاء مناطق جديدة وتوسعة القائم منها ، بعد موافقة مجلس الوزراء .

٨ - اعتماد لائحة المناقصات التي تطبقها المؤسسة والشركات المملوكة لها .

٩ - الموافقة على القروض والتسهيلات الائتمانية وفقا للقواعد والأنظمة المطبقة في السلطنة .

١٠ - اعتماد التقرير السنوي للمؤسسة ، ورفعه إلى الوزير" .

كما تنص المادة (١٢) من النظام ذاته على أنه : " يكون للمؤسسة رئيس تنفيذي ، يصدر بتعيينه قرار من مجلس الوزراء" .

وتنص المادة (١٣) من النظام ذاته على أنه : " يمثل الرئيس التنفيذي المؤسسة أمام القضاء ، وفي صلاتها بالغير" .

وتنص المادة (١٤) من النظام ذاته على أنه : " يكون للرئيس التنفيذي كافة الصلاحيات المقررة لرئيس الوحدة ، وفقا للقوانين المعمول بها في الجهاز الإداري للدولة ، وله بصفة خاصة ما يأتي :

١ - تنفيذ السياسة العامة للمؤسسة والقرارات التي يصدرها المجلس .

٢ - إدارة المؤسسة والإشراف على موظفيها .

٣ - إعداد مشروعي الميزانية العامة ، والحساب الختامي للمؤسسة ، وعرضهما على المجلس للاعتماد .

٤ - إعداد مشروعات اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ هذا النظام ، وعرضها على المجلس لاعتمادها .

٥ - اقتراح إنشاء فروع ومكاتب للمؤسسة داخل السلطنة وخارجها .

٦ - إعداد تقارير دورية وسنوية عن أداء المؤسسة ورفعها إلى المجلس .

٧ - أي صلاحيات أخرى يفوضها إليه المجلس ، أو تنص عليها اللوائح والأنظمة التي تصدر استنادا إلى هذا النظام" .

وتنص المادة الثالثة من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٥/٤١ بشأن إعادة تنظيم الهيئات والمؤسسات العامة على أنه : " لا يجوز الجمع بين منصب رئيس مجلس الإدارة ، والرئيس أو الرئيس التنفيذي في الهيئات والمؤسسات العامة ، ويتولى مجلس الوزراء تسوية أوضاع الهيئات والمؤسسات العامة القائمة بما يتفق وأحكام هذه المادة" .

ويستفاد من النصوص المتقدمة أن المشرع أوكل إدارة المؤسسة العامة للمناطق الصناعية وتنظيم شؤونها إلى مجلس إدارة يشكل من رئيس ، وسبعة أعضاء ، يصدر بتعيينهم وتحديد مكافآتهم قرار من مجلس الوزراء ، ومنح هذا المجلس كافة الصلاحيات اللازمة لممارسة المؤسسة اختصاصاتها وتحقيق أهدافها ، والتي من بينها رسم السياسة العامة ، واعتماد اللوائح المالية والإدارية ، واعتماد مشروعي الميزانية السنوية والحساب الختامي للمؤسسة ، فضلا عن اعتماد لائحة المناقصات التي تطبقها المؤسسة والشركات المملوكة لها ، كما نص المشرع على

أن يكون للمؤسسة رئيس تنفيذي يصدر بتعيينه قرار من مجلس الوزراء ، ووسد إليه مسؤولية تمثيل المؤسسة أمام القضاء ، وفي صلاتها بالغير ، وناط به كافة الصلاحيات المقررة لرئيس الوحدة وفقا للقوانين المعمول بها في الجهاز الإداري للدولة ، وعلى رأسها إدارة المؤسسة ، والإشراف على موظفيها ، كما أن المشرع حظر بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٥/٤١ المشار إليه الجمع بين منصب رئيس مجلس الإدارة ، والرئيس أو الرئيس التنفيذي في الهيئات والمؤسسات العامة ، وذلك إعمالا لمبادئ الإدارة الرشيدة التي تقتضي فصل الجهة المعنية برسم السياسة العامة (مجلس الإدارة) ، عن الجهة التي تتولى تنفيذ هذه السياسة (الإدارة التنفيذية) ، ولما كانت الأحكام تدور مع علتها وجودا وعدما ، وكانت العلة من حظر الجمع بين منصب رئيس مجلس الإدارة ، والرئيس أو الرئيس التنفيذي في الهيئات والمؤسسات العامة هي الفصل بين سلطة رسم السياسة ، وسلطات الإدارة التنفيذية ، وذلك حتى لا يكون الشخص ذاته هو من يضع السياسة العامة ، ويقوم بتنفيذها ويراقب نفسه في الوقت ذاته ، إذ لا يجوز بحال من الأحوال للشخص أن يكون خصما وحكما في الوقت نفسه ، وهذا ما استقر عليه الرأي فقها وقضاء ؛ ومن ثم فإن الحظر يمتد ليشمل الجمع بين عضوية مجلس الإدارة ، وعضوية اللجان التنفيذية التي تشكل في الهيئات والمؤسسات العامة ، في ظل توافر العلة ذاتها التي تقتضي عدم جواز الجمع بين الجهة التي تتولى رسم السياسة العامة ، والإدارة التي تتولى تنفيذها .

وحيث إن الرئيس التنفيذي هو - رئيس الوحدة - الذي يتولى إدارة المؤسسة والإشراف على موظفيها ، الأمر الذي يستفاد منه أن تشكيل لجنة تنمية الموارد البشرية ، و لجنة التدقيق الداخلي ، ولجنة المناقصات وغيرها من اللجان ، يكون بقرار من الرئيس التنفيذي ، باعتباره رئيسا للوحدة .

وبالبناء على ما تقدم ، فإن حدود صلاحيات مجلس الإدارة تكون في إدارة المؤسسة العامة للمناطق الصناعية ، وتسيير شؤونها من خلال رسم السياسة العامة للمؤسسة ومتابعة تنفيذها ، واعتماد الهيكل التنظيمي للمؤسسة والتقسيمات الإدارية والفرعية بها وتحديد اختصاصاتها ، فضلا عن اعتماد ما يرفع إليه من الرئيس التنفيذي من مشروعات اللوائح المالية والإدارية والميزانية السنوية والحساب الختامي للمؤسسة ، واعتماد الخطط والبرامج الخاصة بتطوير المناطق وتنميتها ، والموافقة على إنشاء فروع أو مكاتب للمؤسسة داخل السلطنة وخارجها ، وإنشاء مناطق جديدة وتوسعة القائم منها ، واعتماد لائحة المناقصات والتقرير السنوي للمؤسسة ، والموافقة على القروض والتسهيلات الائتمانية ، وذلك كله وفقا لما أبانت عنه المادة (٦) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٥/٣٢ المشار إليه ، ووفقا لمفهوم الإدارة الرشيدة على النحو المبين سلفا ، والذي يقتضي عدم الجمع بين عضوية مجلس إدارة المؤسسة ، وعضوية اللجان التنفيذية بها ، فإنه لا يجوز لرئيس مجلس الإدارة ، أو أعضاء مجلس إدارة المؤسسة أن يكونوا أعضاء في لجنة تنمية الموارد البشرية ، ولجنة التدقيق الداخلي ، ولجنة المناقصات ، وأن الرئيس التنفيذي للمؤسسة بوصفه رئيسا للوحدة وفقا للقوانين المعمول بها في الجهاز الإداري للدولة بما فيها إدارة المؤسسة والإشراف على موظفيها ، فإن تشكيل تلك اللجان يكون من صميم اختصاصاته ، باعتبارها من قبيل الأعمال التنفيذية للمؤسسة .

لذلك انتهى الرأي ، إلى أن تشكيل تلك اللجان يندرج في عموم اختصاص الرئيس التنفيذي للمؤسسة ، وعدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الإدارة ، وعضوية اللجان التنفيذية للمؤسسة ، وذلك على النحو المبين بالأسباب .

فتوى رقم (و ش ق /١٦٣٧٠٠٠١٧٤٩٥) بتاريخ ٥ /٢٠١٦/٦م