

بتاريخ ٢٠١٩/١١/١٤ م

١- جمعيات - جمعيات أهلية - أحكامها - الجهة المختصة بالرقابة عليها .

وضع المشرع أصلاً عاماً في قانون الرقابة المالية والإدارية للدولة ، بموجبه عدد الجهات الخاضعة لرقابة جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة ، وحصرها في وحدات الجهاز الإداري للدولة ، إلا ما استثني منها بنص خاص في مرسوم إنشائها ، والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة ، وصناديق الاستثمار ، وصناديق التقاعد ، وأي صناديق حكومية أخرى ، والشركات المملوكة للحكومة بالكامل ، أو تلك التي تساهم الحكومة فيها أو الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز منفردة أو مجتمعة بنسبة تزيد على (٤٠٪) أربعين بالمائة من رأس مالها ، والشركات التي منحتها الحكومة امتياز استغلال مرفق عام ، أو مورد من موارد الثروة الطبيعية ، والشركات والمؤسسات التي يتم التعاقد معها ، أو الترخيص لها بإدارة أو تشغيل أي من الأموال العامة ، والأموال الخاصة التي تديرها أو تشرف عليها أي من الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز ، الجهات غير الخاضعة لرقابة الجهاز بناء على طلب تلك الجهات ، إذا رأى الجهاز أن المصلحة العامة تقتضي ذلك ، وعرف المشرع الجمعية الأهلية بأنها كل جماعة ذات تنظيم مستمر تتألف من عدة أشخاص طبيعيين لغرض غير الحصول على الربح المادي ، وتهدف إلى القيام بنشاط اجتماعي أو ثقافي أو خيري ، ويشمل الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية وتلك التي تنشأ الهيئات الخاصة أو الشركات أو المؤسسات ، أي كانت التسمية التي تطلق عليها ، ولو كان من بين أنشطتها ممارسة الرياضة البدنية إذا لم تكن هذه الرياضة هي النشاط الرئيس للجمعية أو النادي - قضى المشرع بأن وزارة التنمية الاجتماعية هي الجهة الإدارية المختصة بالنسبة إلى الجمعيات والرقابة عليها - أثر ذلك - عدم خضوعها لجهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة - تطبيق .

٢- السجل التجاري - الجهات واجبة القيد به .

حدد المشرع حصرا الجهات الواجب قيدها به ، ويجمعها قاسم مشترك يتمثل في مزاولتها النشاط التجاري ، ومن بين تلك الجهات الأشخاص المعنوية العامة التي تباشر بنفسها نشاطا تجاريا ، وبموجب أحكام قانون السجل التجاري - قضى المشرع بأن السجل التجاري لا يعدو أن يكون أداة للنشر ، يستعمل كدليل على المعلومات المسجلة فيه - أثر ذلك - قيد الشخص الاعتباري العام في السجل المذكور ليس من شأنه تغيير طبيعته القانونية من حيث كونه أحد كيانات القانون الخاص إلى وحدة حكومية - تطبيق .

٣- وزارة الشؤون القانونية - مناط استنهاض ولايتها في إبداء الرأي القانوني .
استقر إفتاء وزارة الشؤون القانونية على أن اختصاصها بإبداء الرأي القانوني وإصدار الفتاوى والتفسيرات الرسمية المعتمدة في السلطنة للمراسيم السلطانية والقوانين واللوائح والقرارات الوزارية لا ينعقد إلا إذا ارتبط طلب الرأي بوجود نص في مرسوم سلطاني أو قانون أو لائحة أو قرار غم على الجهة طالبة الرأي وجه تطبيقه على حالة واقعية ماثلة لديها ، ومن ثم يلزم توافر إشكال قانوني صادف جهة الإدارة ، واقتضى استدعاء رأي الوزارة بشأنه - يقتضي ذلك بحكم اللزوم - أن تكون المسألة موضوع طلب الرأي مما يدخل الاختصاص القانوني المعقود للجهة طالبة الرأي - تطبيق .

فبالإشارة إلى الكتب المتبادلة ، والمنتهية بالكتاب رقم :
المؤرخ ، الموافق ، بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني حول مدى أحقية أعضاء مجلس إدارة في الجمع بين بدلات حضور الجلسات الشهرية لمجلس إدارة ، والمكافآت

السنوية ، ومدى صحة صرف مكافآت مجلس إدارة
بالزيادة عما هو مقرر في قرار مجلس رقم ٢٠٠٣/١٩ .
وتتحصل وقائع الموضوع - حسبما يبين من الأوراق - في أن
جهاز خلال فحصه لبعض الأعمال المالية والإدارية للهيئة
العامة تبين له قيام مجلس إدارة الهيئة بصرف بدل حضور
جلسات شهرية ومكافآت سنوية لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة لكونهم أعضاء
في مجلس إدارة نادي
وتشيرون إلى أن الجهاز كان قد خاطب الهيئة بموجب
كتابه رقم بتاريخ متضمنا التوصية
باسترداد ما تم صرفه بالزيادة دون وجه حق ، بيد أن الهيئة قد أبانت - في
معرض ردها على الجهاز - بأن صرف مكافآت وبدلات الحضور قد تم بقرار صادر
من مجلس إدارة نادي السابق ، وأن النادي قد قام بعملية
تطوير لمنشآته والخدمات التي يقدمها لمرتاديه مما تحتم معه وجود رئيس
المجلس والأعضاء بشكل شبه يومي لمتابعة مختلف الأعمال والمشاريع ، كما أن
اللجان المنبثقة من مجلس إدارة النادي تجتمع بشكل دوري ، ومستمر من أجل
متابعة توصيات وأعمال المجلس ، وهو ما يبرر صرف بدل شهري لرئيس ،
وأعضاء المجلس ، وذلك لتجنب صرف مبالغ إضافية عن كل اجتماع للجان التي
يحضرونها .
وقد أفاد جهاز ، ردا على كتاب وزارة الشؤون القانونية
رقم : بتاريخ م ٢٠١٩ ، بأن المكافآت
موضوع التساؤل تم صرفها لأعضاء مجلس إدارة نادي
من الميزانية الخاصة لنادي ، وتذكرون أن النادي مقيد في
السجل التجاري كجهة حكومية .

وإزاء الخلاف في الرأي بين جهاز والهيئة العامة..... على النحو السالف بيانه ، فإنكم تطلبون استطلاع الرأي القانوني في الموضوع .

وردا على ذلك ، يسرني أن أفيد معاليكم بأن المادة (٤٢) من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٦/١٠١ تنص على أنه : "يقوم السلطان بالمهام التالية : - إنشاء وتنظيم وحدات الجهاز الإداري للدولة وإغائها ."

وتنص المادة (١) من قانون السجل التجاري رقم ٧٤/٣ معدلا بالمرسوم السلطاني رقم ٨٨ / ٨٦ على أن " تنشأ في وزارة التجارة والصناعة أمانة للسجل التجاري تدون فيه المعلومات المتعلقة بالتجار والشركات والأشخاص المعنوية العامة وفقا لأحكام هذا القانون ."

وتنص المادة (٢) من القانون ذاته على أنه : " يعتبر السجل التجاري أداة للنشر يستعمل كدليل على المعلومات المسجلة فيه . ويجوز لأي شخص أن يحصل من مكتب السجل التجاري على صورة مستخرجة من القيد أو شهادة ببعض البيانات أو شهادة سلبية بعدم القيد لقاء رسم تحدده وزارة التجارة والصناعة "

وتنص المادة (٤) من القانون ذاته على أنه : " يجب أن يسجل في السجل التجاري :

- ١ - التجار الذين مركز عملهم الرئيسي في عمان .
- ٢ - الشركات التجارية التي مركز عملها الرئيسي في عمان .
- ٣ - الفروع والوكالات التي أنشأها في عمان تجار أو شركات تجارية مركز عملهم الرئيسي في الخارج .

٤ - الفروع والوكالات التي أنشأها في عمان تجار أو شركات تجارية مركز عملهم الرئيسي مسجل في عمان في منطقة لا تشمل على الصعيد الإداري هذه الفروع والوكالات .

٥ - التجار والشركات التجارية والفروع والوكالات القائمة بصورة قانونية في عمان والتي تمارس نشاطا تجاريا فيها بتاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية .

٦ - الأشخاص المعنوية العامة التي تبشر بنفسها نشاطا تجاريا " .

وتنص المادة (١) من نظام الهيئات والمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ١٩٩١/١١٦ ، على أنه : " تهدف الهيئات والهيئات العامة إلى إدارة مرفق يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ، دون السعي إلى تحقيق ربح أو فائض مالي ، وتهدف المؤسسات العامة إلى المشاركة في تنمية الاقتصاد القومي ، وتكون لها طبيعة تجارية " .

وتنص المادة (٢) من النظام ذاته على أنه " تنشأ الهيئات والهيئات العامة والمؤسسات العامة بمرسوم سلطاني وتعتبر من وحدات الجهاز الإداري للدولة ، وتخضع لإشراف الجهة التي يحددها مرسوم إنشائها " .

وتنص المادة (١) من قانون الجمعيات الأهلية ، الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٠/١٤ ، على أنه : " في تطبيق أحكام هذا القانون ، يكون للكلمات التالية المعنى الموضح قرين كل منها ما لم ينص على خلافه أو يقتض سياق النص معنى آخر : ٣- الجمعية : كل جماعة ذات تنظيم مستمر تتألف من

عدة أشخاص طبيعيين لغرض غير الحصول على الربح المادي وتهدف إلى القيام بنشاط اجتماعي أو ثقافي أو خيري ، ويشمل الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية ، وتلك التي تنشئها الهيئات الخاصة أو الشركات أو المؤسسات أيا كانت التسمية التي تطلق عليها ، ولو كان من بين أنشطتها ممارسة الرياضة البدنية إذا لم تكن هذه الرياضة هي النشاط الرئيس للجمعية أو النادي .

وتنص المادة (٣) من القانون ذاته على أنه : " تعتبر وزارة التنمية الاجتماعية الجهة الإدارية المختصة بالنسبة إلى الجمعية " .

وتنص المادة (١٠) من القانون ذاته على أنه : " تتولى الوزارة شهر الجمعية ، وذلك بقيد نظامها في السجل الذي تعده لهذا الغرض ، وينشر ملخص النظام ورقم القيد في الجريدة الرسمية دون مقابل ، وتكتسب الجمعية الشخصية الاعتبارية من تاريخ النشر " .

وتنص المادة (١٧) من القانون ذاته على أنه : " تخضع الجمعيات لرقابة الوزارة ، وتتناول هذه الرقابة فحص تقارير تدقيق الحسابات السنوية التي تجريها تلك الجمعيات على حساباتها ، والتحقق من مطابقة أعمال الجمعية للقوانين ونظامها وقرارات الجمعية العمومية ، ويتولى هذه الرقابة موظفون يكون لهم حق دخول مقر الجمعية ، والاطلاع على سجلاتها ودفاترها ووثائقها ومكاتباتها " .

وتنص المادة (٢٠) من قانون الرقابة المالية والإدارية للدولة ، الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١١/١١١ ، على أنه " تخضع الجهات التالية لرقابة الجهاز : (١) وحدات الجهاز الإداري للدولة إلا ما استثني منها بنص خاص في مرسوم

إنشائها ، (٢) الهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة ،
(٣) صناديق الاستثمار وصناديق التقاعد وأي صناديق حكومية أخرى ،
(٤) الشركات المملوكة للحكومة بالكامل أو تلك التي تساهم فيها ، بنسبة تزيد
على (٤٠٪) من رأس مالها ، الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز منفردة أو مجتمعة
وتلك التي منحتها الحكومة امتياز استغلال مرفق عام أو مورد من موارد الثروة
الطبيعية ، والشركات والمؤسسات التي يتم التعاقد معها أو الترخيص لها بإدارة
أو تشغيل أي من الأموال العامة (٥) الأموال الخاصة التي
تديرها أو تشرف عليها أي من الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز ، (٦) الجهات
غير الخاضعة لرقابة الجهاز ، بناء على طلب تلك الجهات ، إذا رأى الجهاز أن
المصلحة العامة تقتضي ذلك " .

ومفاد هذه النصوص ، أن المشرع وضع أصلا عاما في قانون الرقابة المالية
والإدارية للدولة ، بموجبه عدد الجهات الخاضعة لرقابة جهاز الرقابة المالية
والإدارية للدولة ، وحصرها في وحدات الجهاز الإداري للدولة - إلا ما استثني
منها بنص خاص في مرسوم إنشائها - والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها
من الأشخاص الاعتبارية العامة ، وصناديق الاستثمار وصناديق التقاعد ، وأي
صناديق حكومية أخرى ، والشركات المملوكة للحكومة بالكامل ، أو تلك التي
تساهم الحكومة فيها أو الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز منفردة أو مجتمعة
بنسبة تزيد على (٤٠٪) من رأس مالها ، والشركات التي منحها الحكومة امتياز
استغلال مرفق عام أو مورد من موارد الثروة الطبيعية ، والشركات والمؤسسات
التي يتم التعاقد معها أو الترخيص لها بإدارة أو تشغيل أي من الأموال العامة ،

والأموال الخاصة التي تديرها أو تشرف عليها أي من الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز ، وأخيرا الجهات غير الخاضعة لرقابة الجهاز ، بناء على طلب تلك الجهات ، إذا رأى الجهاز أن المصلحة العامة تقتضي ذلك .

وقد أبان النظام الأساسي للدولة أن إنشاء وتنظيم وإلغاء وحدات الجهاز الإداري للدولة هو اختصاص جلالته السلطان - حفظه الله ، ورعاه - .

وبموجب أحكام قانون الجمعيات الأهلية عرف المشرع الجمعية الأهلية بأنها كل جماعة ذات تنظيم مستمر تتألف من عدة أشخاص طبيعيين لغرض غير الحصول على الربح المادي ، وتهدف إلى القيام بنشاط اجتماعي أو ثقافي أو خيري ، ويشمل الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية ، وتلك التي تنشئها الهيئات الخاصة أو الشركات أو المؤسسات أيا كانت التسمية التي تطلق عليها ، ولو كان من بين أنشطتها ممارسة الرياضة البدنية إذا لم تكن هذه الرياضة هي النشاط الرئيس للجمعية أو النادي ، وقضى باعتبار وزارة التنمية الاجتماعية الجهة الإدارية المختصة بالنسبة إلى الجمعيات ، وناط بها شهر الجمعية بقيد نظامها في السجل الذي تعده لهذا الغرض ، ونشر ملخصه ورقم القيد في الجريدة الرسمية ورتب على ذلك أثرا قانونيا يخلص في اكتساب الجمعية الشخصية الاعتبارية من تاريخ النشر ، كما قضى بخضوع الجمعيات لرقابة وزارة التنمية الاجتماعية ، وتشمل تلك الرقابة ، فحص تقارير تدقيق الحسابات السنوية التي تجريها تلك الجمعيات على حساباتها ، والتحقق من مطابقتها أعمالها للقوانين ونظامها وقرارات الجمعية العمومية ، ويتولى هذه الرقابة موظفو الوزارة ممن يحق لهم قانونا دخول مقر الجمعية ، والاطلاع على سجلاتها ودفاترها ووثائقها .

وبموجب أحكام قانون السجل التجاري قضى المشرع بأن السجل التجاري لا يعدو أن يكون أداة للنشر يستعمل كدليل على المعلومات المسجلة فيه ، وحدد حصرا الجهات الواجب قيدها به ، ويجمعها قاسم مشترك يتمثل في مزاولتها النشاط التجاري ، ومن بين تلك الجهات الأشخاص المعنوية العامة التي تباشر بنفسها نشاطا تجاريا .

ووفقا لأحكام نظام الهيئات والمؤسسات العامة ، فإن المشرع عرف المؤسسة العامة بأنها وحدة من وحدات الجهاز الإداري تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، ومن ثم بالاستقلال المالي والإداري ، وتهدف إلى المشاركة في تنمية الاقتصاد القومي ، وتكون لها طبيعة تجارية ، وتنشأ بمرسوم سلطاني ، ليبين جليا من أهدافها أن تزاوُل أنشطة تجارية ، ومن ثم تضحى هي الشخص الاعتباري العام المخاطب بأحكام قانون السجل التجاري ، ومن ثم واجب قيده في هذا السجل .

وبناء على ما تقدم ، ولما كان البين من نصوص المادتين رقمي (٢) ، (٢٠) من اللائحة الداخلية لنادي الصادرة بقرار وزير النقل والاتصالات رقم ١٧٦ / ٢٠٠٩ المرفقة صورتها بكتابكم الأخير ، أن النادي المذكور يهدف إلى توفير المكان والجو المناسب لأعضائه وتشجيعهم على ممارسة هواياتهم وأنشطتهم الاجتماعية والثقافية والترفيهية والرياضية ، وتنمية الروح الإبداعية عندهم ، وإقامة المهرجانات والأسواق الخيرية ، وتقديم العروض الفنية والحفلات الترفيهية والأمسيات الاجتماعية ، وتوفير الخدمات المختلفة للأعضاء مثل تقديم الأطعمة والتغذية ووسائل ممارسة الهوايات كالملاعب

والأدوات الرياضية والصحية الحديثة ، وتوفير مرافق لأصحاب القوارب لإطلاق وإعادة القوارب الشراعية ، وتلك التي تعمل بالمحركات ، كما أن العضوية فيه مفتوحة لكل من تتوافر فيه الشروط ، وليست مغلقة على العاملين في الهيئة العامة للطيران المدني ، وتتكون موارده من اشتراكات الأعضاء والهبات والتبرعات وإيرادات إقامة وتنظيم الحفلات المرخص بها والمبالغ المحصلة من الشركات والمؤسسات المختلفة التي تعرض إعلاناتها في النادي ، ومن ثم فإنه لا يخرج عن كونه جمعية تخضع لأحكام قانون الجمعيات الأهلية مما يخضع لرقابة وإشراف وزارة التنمية الاجتماعية على النحو السالف بيانه ، دون جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة ، لا ينال من ذلك أن تأسسه لم يراع فيه اتباع أحكام قانون الجمعيات الأهلية - على النحو المبين بالأوراق - ، إذ من شأن ذلك وقوع القائمين على شؤونه تحت طائلة القانون ، كما لا ينال من ذلك أيضا قيده في السجل التجاري كجهة حكومية ، إذ إنه فضلا عن كونه ليس من بين الجهات الواجب قانونا قيدها في السجل التجاري في ضوء الأغراض التي أنشئ لأجلها ، وليس من بينها ممارسة الأعمال التجارية مما يجعل من قيده مخالفا للقانون ، ومن ثم يعرض القائمين على السجل التجاري للمساءلة القانونية ، فإن قيده في السجل المذكور ليس من شأنه تغيير طبيعته القانونية من حيث كونه أحد كيانات القانون الخاص إلى وحدة حكومية ، إذ فضلا عن أن الأخيرة تنشأ ، وتنظم ، وتلغى بمرسوم سلطاني فإن الغرض من القيد في السجل التجاري هو مجرد النشر ، ويستعمل كدليل على المعلومات المسجلة فيه .

وحيث إن إفتاء وزارة الشؤون القانونية استقر على أن اختصاصها بإبداء الرأي القانوني وإصدار الفتاوى والتفسيرات الرسمية المعتمدة في السلطنة للمراسيم السلطانية والقوانين واللوائح والقرارات الوزارية لا ينعقد إلا إذا ارتبط طلب الرأي بوجود نص في مرسوم سلطاني أو قانون أو لائحة أو قرار غم على الجهة طالبة الرأي وجه تطبيقه على حالة واقعية ماثلة لديها ، ومن ثم يلزم توافر إشكال قانوني صادف جهة الإدارة ، واقتضى استدعاء رأي الوزارة بشأنه "فتوى وزارة الشؤون القانونية رقم وش / م / و ٥٨ / ١ / ٤٩٠ / ٢٠١٥ بتاريخ ٢٠١٥/٣/١١ منشورة " ، الأمر الذي يقتضي - بحكم اللزوم - أن تكون المسألة موضوع طلب الرأي مما يدخل الاختصاص القانوني المعقود للجهة طالبة الرأي .

وهديا بما تقدم ، ولما كانت المسألة موضوع طلب الرأي مما يخرج عن اختصاص جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة على نحو ما سلف بيانه .
لذلك انتهى الرأي ، إلى عدم اختصاص وزارة الشؤون القانونية بإبداء الرأي القانوني في الموضوع المعروض ، وقد ترون أنه من الملائم - باعتبار جهاز الرقابة المالية والإدارية هو المنوط به حماية المال العام - مخاطبة وزارة ووزارة لإعمال شؤونها حيال النادي المذكور وفقا لصحيح حكم القانون .

فتوى رقم (١٩٢٧٢٣٩١٦) بتاريخ ٢٠١٩/١١/١٤ م