

(١)

٢٠٢٢/١/٥م

١ - القرار الإداري - الفرق بين القرار الإداري والعمل التنفيذي - أثر ذلك.
المستقر عليه قضاء وإفتاء أن جهة الإدارة في معرض تطبيقها لنصوص قانونية تتضمن تحديدا لمراكز قانونية محددة على أحوال واقعية معينة، إنما تتصرف وفقا لما ورد صراحة في النصوص - إذا كان البين من أحكام النصوص القانونية أن المركز القانوني الذاتي ينشأ من القاعدة القانونية مباشرة، دون سلطة للجهة الإدارية المختصة في المنح أو المنع على أي وجه كان، بحيث يقتصر عمل الإدارة على تطبيق هذه القاعدة على الأحوال الواقعية المعروضة عليها، فإن هذا العمل لا يعتبر قرارا إداريا بالمعنى الصحيح، وإنما في حكم العمل التنفيذي البحت، الذي لا ينجم عنه نشوء أو تعديل المراكز القانونية الفردية - أساس ذلك - أن هذه المراكز إنما تنشأ مباشرة من القاعدة ذاتها، وعمل الإدارة لا يعدو أن يكون كاشفا لا منشئا للمركز القانوني - أما إذا كان المركز القانوني لا ينشأ مباشرة من القانون ذاته، بل من القرار الإداري الذي تتخذه الإدارة بمقتضى ما لها من سلطة تقديرية في المنح أو المنع، فإن القرار الصادر عنها بمقتضى هذه السلطة التقديرية يكون قرارا إداريا بالمعنى القانوني الصحيح - أثر ذلك - لا يجوز سحبه لمخالفة القانون إلا خلال المدة المقررة للطعن فيه - تطبيق.

٢ - موظف - مناصب استرداد ما صرف بغير حق.

إن المسلم به في مجال علاقة الدولة بالموظفين ومرافقها العامة المتعددة، أنها هي علاقة تنظيمية من روابط القانون العام تدور في فلكه، وتخضع لأحكامه - مقتضى ذلك - أن الموظف عندما ينخرط في خدمة أحد مرافق الدولة نظير أجر معين، فإنه على هذا الأجر في أمر معيشته ونفقات أسرته التي يعولها، فيرتب

حياته، وتستقيم معيشته على أساس هذا الأجر - قيام جهة الإدارة بتسوية حالته على نحو زاد في أجره، أو صرف له ما ليس من حقه، ولم تقترن هذه التسوية أو الزيادة بسعي غير مشروع من الموظف أو بما يدخل به الغش على الجهة الإدارية - يقتضي القول بالأاسترد من الموظف ما سبق صرفه إليه بغير وجه حق إثر تسوية أو زيادة تبين أنه تم صرفها كلها أو جزء منها بالخطأ - أساس ذلك - دواعي الاستقرار التي ثقلت موازينها في القانون الإداري، والمبادئ العامة التي تمليها ضرورات سير المرافق العامة، وما تقتضيه من رعاية موظفي المرافق العامة وتأمينهم ضد المفاجآت التي تضرب بها حياتهم - ذلك منوط بتوفر حسن النية لدى الموظف والقائمين على أمره في الجهة الإدارية، فإذا أفصحت الأوراق عن غش أو تواطؤ أو مجاملة، فينهض حق جهة الإدارة في الاسترداد من الموظف لرد قصده عليه، فضلا عن المساءلة التأديبية للموظف، ولمن شاركوه هذا الإثم - تطبيق.

فبالإشارة إلى الكتاب رقم:..... بتاريخ.....هـ،
الموافق.....م، بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني حول مدى إمكانية نقل شاغلي وظيفة ملاحظ صحي إلى الجدول رقم (٣) من الملحق رقم (٢) المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣ بشأن الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة بالمؤسسات الطبية الحكومية (المدنية والعسكرية) وذلك بأثر رجعي اعتبارا من تاريخ ٢٠١٤/٢/٦م، وألية معالجة انخفاض رواتبهم.

وتتلخص وقائع الموضوع - حسبما يبين من كتاب طلب الرأي - في أنه بصدر المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣ بشأن الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة بالمؤسسات الطبية الحكومية (المدنية والعسكرية) فإن شاغلي

وظيفة ملاحظ صحي - والتي تعد وفقا للقرار الوزاري رقم ٨٤/٤ من الوظائف الطبية المساعدة - لم يتم نقلهم إلى الدرجات المالية الواردة في الملحق رقم (٢) المرفق بالمرسوم السلطاني المشار إليه، باعتبار أن هذا المرسوم لم يتضمن جدولا خاصا بوظائف الملاحظين الصحيين.

وتذكرون أن بعض شاغلي وظيفة ملاحظ صحي تقدموا مؤخرا بطلب نقلهم إلى الدرجات المالية الواردة في الملحق رقم (٢) المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣ المشار إليه، وأنه بدراسة طلب نقلهم إلى الجدول رقم (٣) الخاص بوظائف المساعدين الصحيين والمضمدين من الملحق رقم (٢) المرفق بالمرسوم السلطاني المذكور تبين أن رواتب البعض منهم سوف تنخفض بحسبان أن أعلى درجة تضمنها الجدول رقم (٣) المشار إليه تقل عن الرواتب التي يتقاضاها حاليا شاغلو وظيفة ملاحظ صحي الذين تم تسكينهم وفقا لجدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨. وإزاء ما تقدم، تطلبون الإفادة بالرأي القانوني حول مدى إمكانية نقل شاغلي وظيفة ملاحظ صحي إلى الجدول رقم (٣) من الملحق رقم (٢) المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣ المشار إليه بأثر رجعي اعتبارا من تاريخ ٢٠١٤/٢/٦ م، وألية معالجة انخفاض رواتبهم.

وردا على ذلك، يسرني أن أفيد معاليكم بأن المادة الأولى من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣ بشأن الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة بالمؤسسات الطبية الحكومية (المدنية والعسكرية) تنص على أنه: "يعمل في شأن رواتب وبدلات وعلاوات شاغلي الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة في المؤسسات الطبية الحكومية (المدنية والعسكرية) بالملحقين رقمي (١) و(٢) المرفقين".

وتنص المادة الثالثة من المرسوم السلطاني ذاته على أنه: "... كما يستحق شاغلو الوظائف الطبية المساعدة بالمؤسسات الطبية الحكومية (المدنية والعسكرية) الرواتب والبدلات والعلاوات المبينة قرين الدرجات والوظائف المستحقة لهم وفقا للملحق رقم (٢) المرفق، اعتبارا من تاريخ صدور اللائحة المنصوص عليها في المادة الخامسة من هذا المرسوم".

وحدد الجدول رقم (٣) المرفق بالملحق رقم (٢) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣ بشأن الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة بالمؤسسات الطبية الحكومية (المدنية والعسكرية)، رواتب وبدلات وعلاوات شاغلي وظائف المساعدين الصحيين والمضمدین.

وتنص المادة الرابعة من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ بإصدار جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة على أنه: "مع عدم الإخلال بأحكام المادة (٤٥) من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٩/٩٠، والمادة (٥٥) من قانون محكمة القضاء الإداري الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٩/٩١، والمادة (٨) من قانون الادعاء العام الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٩/٩٢، والمادة الأولى من المرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣ بشأن الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة بالمؤسسات الحكومية (المدنية والعسكرية)، والمادة (٢١) من القانون المصرفي الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٠/١١٤، يسري الجدول المنصوص عليه في المادة الأولى من هذا المرسوم على كافة الموظفين العمانيين المدنيين بالدولة، وتسري على غير العمانيين أحكام العقود المبرمة معهم".

وتنص المادة الأولى من القرار الوزاري رقم ٢٠١٤/١٦ بإصدار اللائحة التنظيمية للشؤون الوظيفية لشاغلي الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة بالمؤسسات الحكومية (المدنية والعسكرية) على أنه: "يعمل بأحكام اللائحة التنظيمية للشؤون الوظيفية لشاغلي الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة بالمؤسسات الحكومية (المدنية والعسكرية) المرفقة".

وتنص المادة (٢) من اللائحة ذاتها على أنه: "تسري أحكام هذه اللائحة على الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة بالمؤسسات الطبية الحكومية (المدنية والعسكرية)، فيما عدا الموظفين الذين تنظم شؤون توظيفهم عقود خاصة فيما نصت عليه هذه العقود من أحكام...".

وتنص المادة (٥) من هذه اللائحة على أنه: "الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة إما دائمة، وإما مؤقتة، وتقسم الوظائف الدائمة إلى مجموعات نوعية، وتعد كل مجموعة نوعية وحدة متميزة في مجال التعيين والترقية والنقل والندب".

وتنص المادة (٦) من اللائحة ذاتها على أنه: "تحدد الوظائف الدائمة طبقاً للملحقين المرفقين بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣ والاعتمادات المالية المقررة في موازنة الوحدة".

وتنص المادة (١٩٤) من اللائحة ذاتها على أنه: "ينقل شاغلو الوظائف الطبية المساعدة إلى الوظائف الواردة بالملحق رقم (٢) المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣، كما ينقل شاغلو الوظائف الطبية المساعدة غير الواردة بهذا الملحق غير المستوفين للشروط المنصوص عليها في الملحق رقم (١) المرفق بهذه اللائحة، إلى الدرجات المالية الواردة بالملحق رقم (٢) المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣ المعادلة لدرجاتهم المالية، مع احتفاظهم بمسمياتهم الوظيفية إلى حين استيفاء شروط شغل الوظيفة المقابلة للدرجة التي نقلوا إليها".

وينص الجدول رقم (١٠) من الملحق رقم (١) المرفق باللائحة المشار إليها على "اشتراطات شغل وظيفة مساعد صحي/مضمد وتدرجاتها".

ومفاد النصوص المتقدمة، أن المشرع قد أفرد تنظيمًا خاصًا لشاغلي الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة في المؤسسات الطبية الحكومية (المدنية والعسكرية)، ووضع لهم جدولًا خاصًا في شأن رواتبهم وبدلاتهم وعلاواتهم، وأوجب المشرع استحقاق شاغلي الوظائف الطبية المساعدة في المؤسسات الحكومية (المدنية والعسكرية) الرواتب والبدلات والعلاوات المبينة قرين الدرجات والوظائف المستحقة لهم وفقًا للملحق رقم (٢) المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣ المشار إليه اعتبارًا من تاريخ صدور اللائحة المنصوص عليها في المادة الخامسة من هذا المرسوم، وتاريخ ٦ من فبراير ٢٠١٤م، صدرت اللائحة التنظيمية للشؤون الوظيفية لشاغلي الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة في المؤسسات الحكومية (المدنية والعسكرية) والتي تضمنت جميع الأحكام الخاصة بالشؤون الوظيفية لشاغلي الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة، كما نظمت اللائحة المذكورة آلية نقل شاغلي الوظائف الطبية المساعدة إلى الملحق رقم (٢) المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣ المشار إليه، ومايزت في هذا الشأن بين حالتين، الأولى تتعلق بفئة الموظفين الواردة وظائفهم في الملحق رقم (٢) المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣ المشار إليه، وفي هذه الحالة يتم نقل هؤلاء الموظفين بصفة آلية إلى تلك الوظائف والدرجات المالية المقابلة لها، والحالة الثانية تتعلق بفئة الموظفين شاغلي لوظائف طبية مساعدة غير واردة في الملحق رقم (٢) المشار إليه، وغير مستوفين في الوقت ذاته اشتراطات شغل الوظائف المنصوص عليها في الملحق رقم (١) المرفق باللائحة التنظيمية المشار إليها، فيتم نقلهم إلى الدرجات المالية المعادلة للدرجات شاغلي لها ويحتفظون

بصفة شخصية بمسمياتهم الوظيفية إلى حين استيفاء كل منهم شروط شغل الوظيفة المعادلة للدرجة التي نقل إليها.

وحيث إن المستقر عليه قضاء وإفتاء أن جهة الإدارة في معرض تطبيقها لنصوص قانونية تتضمن تحديدا لمراكز قانونية محددة على أحوال واقعية معينة، إنما تتصرف وفقا لما ورد صراحة في تلك النصوص، فإذا كان البين من أحكام النصوص القانونية أن المركز القانوني الذاتي ينشأ من القاعدة القانونية مباشرة، دون سلطة للجهة الإدارية المختصة في المنح أو المنع على أي وجه كان، بحيث يقتصر عمل الإدارة على تطبيق هذه القاعدة على الأحوال الواقعية المعروضة عليها، فإن هذا العمل لا يعتبر قرارا إداريا بالمعنى الصحيح، وإنما في حكم العمل التنفيذي البحت، الذي لا ينجم عنه نشوء أو تعديل المراكز القانونية الفردية، وما ذلك إلا لأن هذه المراكز إنما تنشأ مباشرة من القاعدة ذاتها، وعمل الإدارة لا يعدو أن يكون كاشفا لا منشئا للمركز القانوني. أما إذا كان المركز القانوني لا ينشأ مباشرة من القانون ذاته، بل من القرار الإداري الذي تتخذه الإدارة بمقتضى ما لها من سلطة تقديرية في المنح أو المنع، فإن القرار الصادر عنها بمقتضى هذه السلطة التقديرية يكون قرارا إداريا بالمعنى القانوني الصحيح، فلا يجوز سحبه لمخالفة القانون إلا خلال المدة المقررة للطعن فيه.

وحيث إن المسلم به في مجال علاقة الدولة بالموظفين بمرافقتها العامة المتعددة، أنها علاقة تنظيمية من روابط القانون العام تدور في فلكه، وتخضع لأحكامه، وأن الموظف وهو ينخرط في خدمة أحد مرافق الدولة نظير أجر معين، فإنه يعتمد - بحسب الغالب الأعم - على هذا الأجر في أمر معيشته، ونفقات أسرته التي يعولها، فيرتب حياته، وتستقيم معيشته على أساس هذا الأجر، فإذا ما قامت جهة الإدارة بتسوية حالته على نحو زاد في أجره، أو صرف

له ما ليس من حقه، ولم تقترن هذه التسوية أو الزيادة بسعي غير مشروع من الموظف أو بما يدخل به الغش على الجهة الإدارية، فإن دواعي الاستقرار التي ثقلت موازينها في القانون الإداري، والمبادئ العامة التي تمليها ضرورات سير المرافق العامة، وما تقتضيه من رعاية موظفي المرافق العامة وتأمينهم ضد المفاجآت التي تضرب بها حياتهم، يقتضي القول بالألا يسترد من الموظف ما سبق صرفه إليه بغير وجه حق إثر تسوية أو زيادة تبين خطأها كلها، أو في جزء منها، ولا جرم أن ذلك كله منوط بتوفر حسن النية لدى الموظف والقائمين على أمره في الجهة الإدارية، سدا لكل ذريعة نحو التحايل أو المجاملة، فإذا أفصحت الأوراق عن غش أو تواطؤ أو مجاملة، فينهض حق جهة الإدارة في الاسترداد من الموظف لرد قصده عليه، فضلا عن المساءلة التأديبية للموظف، ولن شاركوه هذا الإثم، ومرد الأمر في ذلك إنما يكون في ضوء كل حالة واقعية وفقا لظروفها وملابساتها.

وبتطبيق ما تقدم، ولما كان الثابت أن شاغلي وظيفة ملاحظ صحي لم يتم نقلهم إلى الدرجات المالية الواردة في الملحق رقم (٢) المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣ المشار إليه، وكان مبرر عدم النقل إلى الملحق المذكور مرده عدم وجود جدول خاص بوظائف الملاحظين الصحيين، وكان الثابت أن اللائحة التنظيمية للشؤون الوظيفية لشاغلي الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة في المؤسسات الحكومية (المدنية والعسكرية) قد نظمت آلية نقل شاغلي الوظائف الطبية المساعدة إلى الملحق رقم (٢) المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣ المشار إليه، وعالجت الفرضية التي ساقتها وزارة الصحة كمبرر لعدم نقل شاغلي وظيفة ملاحظ صحي، إذ قضت بنقل الموظفين شاغلي لوظائف طبية مساعدة غير

واردة في الملحق رقم (٢) المشار إليه، وغير مستوفين في الوقت ذاته اشتراطات شغل الوظائف المنصوص عليها في الملحق رقم (١) المرفق باللائحة التنظيمية المشار إليها إلى الدرجات المالية المعادلة للدرجات الشاغلين لها وبحيث يحتفظون بصفة شخصية بمسمياتهم الوظيفية إلى حين استيفاء شروط شغل الوظيفة المعادلة للدرجة التي نقلوا إليها، وعليه يضحى مسلك وزارة الصحة بعدم نقلهم إلى الملحق رقم (٢) المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣ المشار إليه وتسكينهم على جدول الدرجات والرواتب الموحد للموظفين العمانيين المدنيين بالدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٧٨ غير قائم على سند صحيح، وهو ما يتطلب - بحكم اللزوم - تسوية حالة المعروضة حالتهم منذ تاريخ العمل باللائحة التنظيمية المشار إليها وفقا لحكم المادة (١٩٤) منها، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها انخفاض رواتب بعض المعروضة حالتهم، ويمكن لوزارة الصحة في سبيل معالجة تلك الآثار التنسيق مع وزارة المالية، أو عرض الموضوع على مجلس الوزراء الموقر؛ لاتخاذ ما يراه مناسبا.

لذلك؛ انتهى الرأي إلى وجوب تسوية وضع شاغلي وظيفة ملاحظ صحي وفقا للملحق رقم (٢) المرفق بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٣٣ بشأن الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة بالمؤسسات الطبية الحكومية (المدنية والعسكرية) اعتبارا من تاريخ العمل باللائحة التنظيمية للشؤون الوظيفية لشاغلي الوظائف الطبية والوظائف الطبية المساعدة في المؤسسات الحكومية (المدنية والعسكرية)، مع ما يترتب على ذلك من آثار.

فتوى رقم (٢١٢٧٥١٥٧٩) بتاريخ ٥ من يناير ٢٠٢٢م