# مسؤولية الإدارة التقصيرية
## (دراسة مقارنة)

د . أحمد الزين أحمد حامد[1]


### ملخص البحث

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على المبعوث بخير دين سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم ، وبعد يتناول موضوع هذا البحث مسؤولية الإدارة التقصيرية ، حيث نتعرف من خلاله على مفهوم مسؤولية الإدارة ونشأتها وتطورها في الشريعة الإسلامية والقانون ، ثمّ نحلل عناصر المسؤولية التقصيرية بوجهٍ عام والتي تنطبق أيضاً على مسؤولية الإدارة والأفراد تبعاً للنظام التشريعي والقضائي الموحد الذي يعتنقه المشرع والقضاء السوداني ، ثمّ يتناول البحث أيضاً المسؤولية الشخصية للموظف العام عندما يصدر منه فعل ضار خارج إطار الوظيفة العامة سواء كان بقصد تحقيق مصلحة شخصية أم كان فعلاً متعمداً منه ... الخ مما يرتب عليه التعويض في ماله الخاص دون الإدارة التابع لها ، ثمّ بعد ذلك يبحث موضوع البحث في مسؤولية الإدارية التقصيرية وحالاتها التي أوجبها القانون على سبيل الحصر حيث يترتب عليها عند توافرها التعويض من قِبل الإدارة وحدها دون الموظف العام الذي سبب الضرر، ثمّ نختتم البحث بالحديث عن مسؤولية الإدارة عن المخاطر ، أي دون تعدي أو خطأ من جانب الإدارة حيث تقوم هذه المسؤولية على تحقق الضرر فقط .

ثُمّ خاتمة البحث متضمنة أهم النتائج والتوصيات .

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين وصلى الله وسلم وبارك وأنعم على سيدنا محمد وآله وصحبه وسلم تسليماً كثيراً .


١ - أستاذ القانون المشارك – جامعة القرآن الكريم وتأصيل العلوم – كلية الشريعة – السودان



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

## مقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا وحبيبنا محمد صلى الله عليه وسلم ، وبعد ، فإنّ مما لاشك فيه أن أحكام الشريعة الإسلامية صالحة لكل زمان ومكان ، وأن في تطبيق هذه الأحكام سعادة البشر في الدنيا والآخرة لأنها شريعة رب العالمين الخالق العالم بشؤون عباده وخلقه ، قال تعالى : (أَلاَ يَعْلَمُ مَنْ خَلَقَ وَهُوَ اللَّطِيفُ الْخَبِيرُ)[٢][١] ، ومِن ما اختطته الشريعة الإسلامية الغراء من أحكام لمصلحة الفرد والجماعة ما يسمى بالمسؤولية الإدارية للحاكم ومعاونوه ، أو مسؤولية الإدارة التقصيرية في القانون ، وهذه المسؤولية تجاه ما اوكلوا به من أعمال وتصرفات يجب أن تكون مسندة إلى أحكام الشريعة الإسلامية والقانون ، وبالتالي محاسبتهم عليها إن هم قصروا في ذلك، ولكل ذلك كان اختيار عنوان هذا البحث مسؤولية الإدارة التقصيرية .

### أسباب اختيار البحث :

١/ أن التشريع السوداني أقام المسؤولية الإدارية كقاعدة عامة على الموظف العام باعتباره المعبّر عن إرادة الإدارة ككيان معنوي، وجعل مسؤولية الإدارة كمرفق عام يتبع له الموظف العام مسؤولية استثنائية خاصة وفي حالات معيّنة يعتورها الإجمال والإبهام مما يرتب صعوبة إثبات مسؤولية الإدارة التقصيرية ككيان معنوي مستقل عن الموظف العام.

٢/ تقرير المشرع السوداني بأن الإدارة كمرفق عام غير مسؤولة عن تعويض الضرر الذي يحدثه الموظف العام التابع لها إذا كان الفعل الضار الصادر منه بحسن نية أثناء خدمته أو بسببها استناداً لقاعدة تحمل الأعباء العامة ، وهذا التقرير يتنافي مع قواعد الضمان في المسؤولية الإدارية في الشريعة الإسلامية.

٣/ أن مسؤولية الإدارة عن المخاطر – أي بدون تعدي أو فعل ضار من الإدارة – مسؤولية استثنائية خاصة نصت عليها تشريعات معيّنة ، بينما تقيم الشريعة الإسلامية المسؤولية الإدارية والمسؤولية التقصيرية معاً و بوجهٍ عام على تحقق الضرر فقط .

### أهداف البحث :

يهدف هذا البحث إلى :

١/ دراسة أحكام مسؤولية الإدارة التقصيرية في التشريع والقضاء والفقه السوداني مع مقارنتها بالتشريع والقضاء والفقه المقارن.

٢-سورة الملك الآية (١٤)



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

٢/ بيان أن مسؤولية الإدارة التقصيرية في التشريع السوداني تقوم على المسؤولية الشخصية الوظيفية للموظف العام التابع للإدارة كقاعدة عامة .

٣/ أن مسؤولية الإدارة التقصيرية كشخصية معنوية هي مسؤولية استثنائية تثبت في حالات خاصة و بشروط معيّنة حددها القانون.

٤/ بيان أن المسؤولية الإدارية عن المخاطر – أي بدون تعدي أو فعل ضار من الإدارة – تثبت بتحقق الضرر فقط في الشريعة الإسلامية والقانون .

**مشكلة البحث :**

تكمن مشكلة هذا البحث في معالجة الموضوعات التالية :

المسؤولية الشخصية للموظف العام التابع للإدارة إذا ارتكب فعلاً ضاراً خارج إطار وظيفته إستغلالاً لها أو استهتاراً بها أو تحقيقاً لرغباته ونزواته الشخصية ، مما يستوجب التعويض في ماله الخاص دون أدنى مسؤولية للإدارة التابع لها.

مسؤولية الإدارة التقصيرية دون الموظف العام الصادر منه الفعل الضار أثناء تأديته لوظيفته أو بسببها وذلك في حالات معينة حددها القانون على سبيل الحصر.

عدم مسؤولية الإدارة في حالة الفعل الضار الصادر من الموظف العام بحسن نية وذلك أثناء تأديته لوظيفته أو بسببها.

مسؤولية الإدارة عن المخاطر بتحقق الضرر فقط وعلاقة السببية ، أي دون تعدي أو تقصير من الإدارة.

**منهج البحث :**

اعتمد الباحث في بحثه هذا على المنهج الاستقرائي والتحليلي والتاريخي ، الذي يقوم بتحليل وعرض آراء الفقهاء وشرّاح القانون فيما يتعلق بموضوعات هذا البحث ، مع المقارنة بالتشريعات الأخرى المقابلة والمقارنة في هذه الموضوعات مع بيان التعرض للمنهج التاريخي لنشأة وتطور أحكام مسؤولية الإدارة التقصيرية في الأنظمة الإسلامية والقانونية .

**هيكل البحث :**

قُسّم هذا البحث إلى مقدمة وستة مباحث وخاتمة على النحو التالي :

مقدمة : تشمل أسباب اختيار البحث وأهدافه ومشكلته ومنهجه وهيكله



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

المبحث الأول: تعريف المسؤولية الإدارية ونشأتها وتطورها

المبحث الثالث: أركان المسؤولية التقصيرية بوجهٍ عام

المبحث الرابع : المسؤولية الشخصية للموظف العام

المبحث الخامس : مسؤولية الإدارة التقصيرية

المبحث السادس : مسؤولية الإدارة عن المخاطر

خاتمة البحث : وتشتمل على أهم النتائج والتوصيات

فهرس المصادر والمراجع

فهرس الموضوعات



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

## المبحث الأول

## تعريف المسؤولية الإدارية ونشأتها وتطورها في الشريعة الإسلاميةوالقانون

### المطلب الأول : تعريف المسؤولية الإدارية التقصيرية لغة واصطلاحاً

#### الفرع الأول : تعريف المسؤولية في اللغة

المسؤولية من سأل فهو مسؤول والاسم مسؤولية ، وتعني إلزام شخص بضمان الضرر الواقع بالغير نتيجة لتصرف قام به [٣] ، والمسؤول من رجال الدولة هو المنوط به عمل تقع عليه تبعته ، والمسؤولية بوجه عام هي : حال أو صفة منْ يُسأل عن أمرٍ تقع عليه تبعته ويتحمل نتائجه ، يقال أنا بريئ من مسؤولية هذا الفعل ، وتطلق المسؤولية « أخلاقياً » على التزام الشخص بما يصدر عنه قولاً أو عملاً[٤].

ومن هذا التعريف يتضح أن المسؤولية في اللغة تعني إلزام الشخص أياً كانت صفته طبيعية أو إعتبارية بضمان أو تعويض الضرر الذي سببه للغير تعدياً .

#### الفرع الثاني : تعريف المسؤولية في الشريعة الإسلامية

تعني المسؤولية في الشريعة الإسلامية : الاستعداد الفطري الذي جبل الله سبحانه وتعالى عليه الإنسان ليصلح للقيام بما كلفه الله به من أمور تتعلق بدينه ودنياه ، فإن وفيّ ما عليه من الرعاية حصل له الثواب وإن كان غير ذلك حصل له العقاب [٥] .

ومن هذا التعريف نخلص أن المسؤولية في الشريعة الإسلامية يسبقها التزام أو تكليف للشخص واعتماد على سلطة أو صلاحيات ممنوحة له ويعقبها حساب وجزاء على هذا التكليف .

#### الفرع الثالث : تعريف المسئولية في القانون

المسؤولية في القانون هي: تعهد المرؤوس أو التزامه تنفيذ أعمال أو نشاطات معينة معهودة إليه بأقصى قدرته مع تحمله ما قد ينشأ عن هذا التعهد أو الالتزام[٦]، أو هي التزام الشخص سواء كان طبيعياً أو اعتبارياً بتعويض المضرور عما أصابه من ضرر[٧] وطبقاً لهذين التعريفين فإن المسؤولية في القانون هي عبارة عن التزامات وواجبات ملقاة على عاتق الشخص سواء كان طبيعياً أو اعتبارياً للقيام بأعمال معينة سواء كانت

---

٣- معجم لغة الفقهاء . د. محمد قلعجي . دار النفائس للطباعة والنشر . بيروت . ط١. ١٩٨٥م .ص٤٢٥

٤- المعجم الوسيط : إبراهيم مصطفى وآخرون. تحقيق مجمع اللغة العربية .دار الدعوة .ج١ .ص٤١١

٥- الأم : للإمام الشافعي . دار المعرفة . بيروت . ط ١٣٩٢هـ .ص٣٨

٦- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة . د. وجدى راغب . منشأة المعارف . ط ١٩٨٥م . ص ٨٩

٧-الدعوى الإدارية د. ماجد راغب الحلو . منشأة المعارف . الإسكندرية . ط٢٠٠٤ م .ص٢٤٦



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

هذه الأعمال مادية أو تصرفات قانونية مما يرتب على هذا الشخص جزاءات نص عليها القانون عند مخالفته لهذه الالتزامات أو الواجبات.

**الفرع الرابع : تعريف التقصيرية لغة**

التقصير من قَصَرَ عن الأَمر يَقْصُر قُصُوراً وأَقْصَر وقَصَّرَ وتَقَاصَر بمعنى انتهى ، وقيل التَّقاصُر هنا من القِصَر أَي قَصُر عُنُقُه عنها ، وقيل قَصَرَ عنه تركه وهو لا يقدر عليه، وأَقْصَرَ تركه وكف عنه وهو يقدر عليه ، والتَّقْصيرُ في الأَمر التواني فيه ، والاقْتصارُ على الشيء الاكتفاء به واسْتَقْصَره أَي عَدَّه مُقَصِّراً ، وكذلك إذا عَدَّه قَصيراً وقَصَّرَ فلانٌ في حاجتي إذا وَنى فيها[٨(١)] ، ونخلص من هذه المعاني إلى أَن التقصير هو التواني في شيء واجب على شخص أو تركه أمراً واجب عليه.

**الفرع الخامس : تعريف التقصيرية في الشريعة الإسلامية**

التقصير عند فقهاء الشريعة الإسلامية هو : «مجاوزة الحد أو الحق»[٩(٢)]، ومن الفقهاء من قيّده بمجاوزة غير المشروع أو غير الجائز أو بما ينبغي أن يقتصر عليه[١٠(٣)]، ويعبّر الفقهاء عن التقصير بألفاظ أخرى كالإهمال والتفريط وعدم التحرز أو الاحتياط ، وإن كانت هذه الألفاظ في مجموعها لا تخرج عندهم عن لفظ التقصير في معناه ومدلوله العام ، ويستعمل فقهاء الشريعة الإسلامية كذلك لفظ التعدي مقروناً بالتقصير ويكون مرادهم من اقترانه بالتقصير هو بيان وجه التعدي أو بيان علته أو الاستدلال على وجود التعدي[١١(٤)]

**الفرع السادس: تعريف التقصيرية في القانون**

التقصير في القانون يعني الإخلال بواجب عام مفروض على شخص معيّن سواء كان هذا الشخص طبيعياً أو اعتبارياً بحيث يفرض عليه هذا الواجب عدم الإضرار بالآخرين ، ومثاله واجب الجار في عدم العلو على جاره ليحجب عنه الهواء أو الضوء ، وواجب الإدارة في عدم الإخلال بحقوق الأفراد في معاملتهم معها ، ويرتب هذا التقصير من جانب الفرد العادي أو الإدارة حق المضرور في اقتضاء التعويض لمن سبب له الضرر[١٢(٥)].

**الفرع السابع : تعريف الإدارة لغة**

الإدارة أصلها من الفعل دار يدور دوْراً ( بسكون الواو ) ودَوَراناً ( بفتحها ) ، وتدوير الشئ جعله

٨-لسان العرب ، ابن منظور ، مؤسسة التأريخ العربي ، بيروت ، ط٢ ، ١٩٩٢م ، ج٥ . ص٩٥

٩-) النظرية العامة للمعاملات في الشريعة الإسلامية ، أحمد فهمي أبو سنة ، طبعة دار التأليف ، ١٣٨٧هـ ـ ١٩٦٧م ، ص٨٦

١٠-تبيين الحقائق شرح كنز الدقائق ، للزيلعي ج ٤ ص ١٤٥- ١٤٦

١١- المرجع نفسه ، ج٤، ص ١٤٧

١٢-القانون الإداري الليبي د . خالد عبد العزيز غريم .ط ١٩٦٩م .ج ١ .ص ١٥٢ ،



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

مدوراً ، والمداورة كالمعالجة ، والدّواري الدهر يدور بالإنسان أحوالاً ، والدّاري العطّار[١٣]، وداوره مداورة ودوراناً أي دار معه ، ومداورة الشؤون معالجتها ، والمداورة المعالجة[١٤].

ولعلّ المقصود من هذه المعاني اللغوية لكلمة الإدارة أنها تعني المعالجة ، وهذا المعنى ينطبق على معالجة الشخص الإداري للأمور العامة المتعلقة بشئون الأفراد كتقديم الخدمات الإدارية من صحة وتعليم ... الخ ، والمكلّف بإنجازها لهم حسب الصلاحيات والسلطات الممنوحة له ، فكما الدهر يدور بالإنسان ويقلب أحواله بين اليسر والعسر والفرح والكره ، كذلك الشخص الإداري يعالج أمور الناس بما يصلحهم ويحقق رغباتهم ومطالبهم.

### الفرع التاسع : تعريف الإدارة في الشريعة الإسلامية

تعني الإدارة في الشريعة الإسلامية : قيام الحاكم المسلم ومعاونيه بتدبير شؤون الرعية في مختلف مناحي حياتهم ، كتقديم الخدمات لهم ، وتدبير شئون حياتهم اليومية ، استناداً لمسئولية الحاكم تجاه محكوميه أمام الله تعالى وأمام روؤساءه من البشر عن هذا التدبير ، مما يستوجب مساءلته في حالة تقصيره أو إهماله عن القيام بهذه المهام[١٥]

### الفرع العاشر : تعريف الإدارة في القانون

الإدارة في القانون هي: « بيان الهيكل التنظيمي للوحدة المعنية مع تفصيل اختصاصاتها وأنشطتها وفق مبدأ المشروعية » [١٦] أو هي « مجموعة الأنشطة التي تعنى بتوجيه المجهود البشري تنفيذاً للسياسة العامة وفق أساليب تحقيق الوظيفة الاجتماعية والغايات النهائية للجهاز الإداري ، وهي المصلحة العامة كما تفسرها وتحددها المؤسسات الحاكمة[١٧]، ويختلف تعريف الإدارة بحسب كل وجهة تقوم بها الإدارة سواء كانت اقتصادية أو محاسبية أو إدارية أو قانونية ... الخ .

ومن خلال هذين التعريفين يتضح أن معنى الإدارة في القانون يعني بيان الوحدات الإدارية من حيث تنظيم هياكلها مع توضيح سلطات وصلاحيات واختصاصات هذه الوحدات مع الوضع في الاعتبار تحقيق هذه الوحدات للمصلحة والمنفعة العامة من خلال هياكلها وأنشطتها الإدارية المختلفة مع الالتزام بمبدأ المشروعية في تحقيق هذه الأهداف والمصالح العامة.

---

١٣-مختار الصحاح للرازي . تحقيق محمود خاطر .مكتبة لبنان . بيروت .ط ١٩٩٥م .ص ٢١٨

١٤-لسان العرب ، ابن منظور، مرجع سابق ، ج ٤ .ص ١٧٦

١٥-الإدارة العامة (المبادئ والتطبيق ) د . محمد آدم علي و د . يوسف حسين .ط ١٩٩٨م .ص ١٨، مصنفة النظام الإسلامي. د.مصطفى كمال وصفى . مكتبة وهبة، القاهرة، ط ١٩٧٧م . ص١٠٦

١٦-المراجع السابقة على نفس الصفحات

١٧- القانون الإداري . د . محمد مصطفى المكي . منشورات جامعة السودان المفتوحة .ط ٢٠٠٧ .ص ١٧



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

ومن خلال هذه التعريفات نخلص إلى أن مسؤولية الإدارة التقصيرية تعني : جزاء الإخلال بالواجب العام الذي يفرض على الإدارة عدم الإضرار بالغير ، وبالتالي تترتب المسؤولية على الإدارة في حالة أي تعدي منها يقع على هذا الغير، ويكون هذا التعدي بمثابة الواقعة التي تنشيء الحق في التعويض تجاه الإدارة من قِبل الغير «المضرور» .

## المطلب الثاني : نشأة وتطور المسؤولية الإدارية في الشريعة الإسلامية والقانون

### الفرع الأول : نشأة وتطور المسؤولية الإدارية في الشريعة الإسلامية

منذ أن جاءت الشريعة الإسلامية بيّنت أن كل فرد مسؤول عما كلّف به من عمل وأن الحاكم الإداري من حيث موقعه الإداري يتحمل مسؤولية عظيمة في العمل الإداري لتحقيق أهداف الشريعة الإسلامية التي تتمثل في احترام العمل الذي كلّف من أجله.

وقد حثّ الإسلام على تحمل المسؤولية وانجازها بالشكل المطلوب وذلك لأن كل فرد مسلم سواء كان ذكراً أم أنثى يعتبر مسؤولاً عما كلّف برعايته وإدارته ، وأن يتقيد في هذه الرعاية باتباع مصالح الرعية وأحكام الإسلام ومبادئه وملتزماً بأنظمته الضابطة .

ودليل مسؤولية الحاكم أو الموظف الإداري في الشريعة الإسلامية ما ورد في القرآن الكريم من آيات تبيّن هذه المسؤولية ، منها قوله تعالي: (فَوَرَبِّكَ لَنَسْأَلَنَّهُمْ أَجْمَعِينَ) [١٨] حيث ذكر القرطبي في تفسير هذه الآية:» أي ليسألن هؤلاء الذين جرى ذكرهم عما عملوا في الدنيا .... « [١٩] والآية تدل بعمومها على سؤال الجميع وممن سبقهم كافرهم ومؤمنهم ، وأيضاً قوله تعالى:(وَإِنَّهُ لَذِكْرٌ لَّكَ وَلِقَوْمِكَ وَسَوْفَ تُسْأَلُونَ)[٢٠] ، وقوله تعالى:(وَلاَ تَقْرَبُواْ مَالَ الْيَتِيمِ إِلاَّ بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ حَتَّى يَبْلُغَ أَشُدَّهُ وَأَوْفُواْ بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْؤُولاً)[٢١] ، قال الزجاج [٢٢] : كل ما أمر الله به [٢٣].

ووجه الدلالة من هذه الآيات يتلخص في أن الإنسان ليس مسؤولاً إلاّ عن خطئه الشخصي ولا يسأل عن نتيجة خطأ غيره[٢٤](١)، إلاّ أن كثيراً من المبادئ الأساسية لا يخلو من مستثنيات

---

١٨- سورة الحجر الآية ٩٢

١٩- الجامع لأحكام القرآن . الإمام القرطبي . دار الغرب العربي .طبعة ١ . ١٤١٠هـ .ج١٠ .ص ٤٠

٢٠- سورة الزخرف الآية ٤٤

٢١- سورة الإسراء لآية ٣٤

٢٢- الزجاج : إبراهيم بن السري بن سهل، أبو إسحاق الزجاج (٢٤١ - ٣١١ هـ ، ٨٥٥ - ٩٢٣ م) . عالم بالنحو واللغة. ولد ومات في بغداد ، كان في فتوته يخرط الزجاج ومال إلى النحو فعلمه المبرد، من كتبه : معاني القرآن ، الاشتقاق ، خلق الإنسان ،الأمالي في الأدب واللغة. الأعلام . خير الدين الزركلي . دار العلم للملايين ، بيروت ، ط١٠. ص١١٧

٢٣- معاني القرآن . الزجاج . دار الشروق . بيروت . ط٢. ١٩٨٨م . ص٧٨

٢٤-مصنفة النظام الإسلامي .د. مصطفى كمال وصفي .ص ٤٢٨



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

يقتضيها العدل ويفرضها الإنصاف وذلك لتعارض المصالح والأحوال التي تقتضي الترجيح بينها وتفضيل الأهم منها على المهم ، مع ملاحظة تقلب الأحوال وتغيّر الأزمان ومن ضمن هذه المستثنيات التي نص عليها الشارع الحكيم في المسؤولية عن فعل الغير مسؤولية الراعي « الإدارة «عمن تحت رعايته في إطار مسؤولية المتبوع عن فعل تابعه ، وقد بيّنت السنة النبوية المطهرة هذه المسؤولية بكل وضوح وبيان فقد وردت أحاديث كثيرة وعديدة حرص فيها الرسول صلى الله عليه وسلم على تربية الشعور بالمسؤولية العظمى منها : عن ابن عمر رضي الله عنهما عن النبي صلى الله عليه وسلم أنه قال : « ألا كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته فالأمير الذي على الناس راع وهو مسؤول عن رعيته والرجل راع على أهل بيته وهو مسؤول عنهم ، والمرأة راعية على بيت بعلها وولده ، والعبد راع على مال سيده وهو مسؤول عنه ، ألا فكلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته «[٢٥](٢) ففي هذا الحديث الشريف بيّن الرسول صلى الله عليه وسلم أهمية المسؤولية وأن ما كلّف به الفرد الراعي من رعاية لمصالح رعيته يمثّل مسؤولية سوف يسأل ويحاسب عليها في الدنيا والآخرة، وعن أبي ذر الغفاري رضي الله عنه وأرضاه قال : «قلت يا رسول الله ألا تستعملني ، فضرب النبي صلى الله عليه وسلم بيده على منكبي ثم قال : يا أبا ذر إنك ضعيف وإنها أمانة وإنها يوم القيامة خزيٌ وندامة إلا الذي أخذها بحقها وأدّى الذي عليها فيه»[٢٦](٣) ، فالشعور بعظم المسؤولية الملقاة على عاتق المسؤول تولد لديه الإحساس بمراقبة الله تعالى في جميع الأمور سرها وعلنها ومحاسبة نفسه على كل مَنْ كلّف برعايتهم .

والنظام الإداري في الإسلام منذ نشأته لا يفرّق بين الحاكم والمحكومين فيما يتعلق بالخضوع لأحكام الشريعة الإسلامية من حيث المسؤولية والمحاسبة ، فالشريعة الإسلامية من النظم الموحدة التي لا تعرف الازدواج ، فليس هناك أحكام شرعية مستقلة ومفصّلة تسري على الحكام دون المحكومين فالكل سواءٌ ، ولقد عرف النظام الإداري في الإسلام نوعان من القضاء ، القضاء العادي وقضاء المظالم والأخير يقابل ما يسمى الآن بالقضاء الإداري ، حيث يختص - أي قضاء المظالم - بالفصل في المنازعات التي لها طابع إداري مثل النظر في إساءة استعمال السلطة من جانب الحاكم أو الوالي ضد المحكومين ، والنظر في منازعات كتاب الدواوين وإدارة شئونهم « المرافق العامة « إلاّ أن هذا القضاء في النظام الإسلامي لا ينشئ قواعد وأحكام منفصلة عن القواعد الأخرى كما هو الحال في القوانين الوضعية حيث إن الأحكام والقواعد في النظام الإسلامي لها

٢٥-صحيح مسلم بشرح النووي . دار إحياء الكتب العلمية. بيروت .ج١٢.ص٢١٢

٢٦-المرجع السابق ج١٢ص٢١٣



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

مصادرها التي تتألف منها المشروعية الإسلامية العليا [٢٧] .

**الفرع الثاني : نشأة وتطور المسؤولية الإدارية في السودان**

عندما بدأت الإدارة البريطانية في وضع وتطبيق القوانين الحديثة في السودان لم يكن يوجد في السودان ما يمكن أن يسمى قانوناً إدارياً بالمعنى الخاص وإنما كانت القاعدة المطبقة آنذاك للمسؤولية الإدارية وغيرها من المنازعات الإدارية هي قاعدة العدالة والوجدان السليم والمساواة ، وقد جاء أول تطبيق لها في المادة (٤) من قانون القضاء المدني الملغي لسنة ١٩٠٠ وتقرأ " في الحالات التي لا تحكمها المادة (٣) من هذا القانون أو أي قانون آخر تطبق المحاكم قاعدة العدالة والمساواة والوجدان السليم " [٢٨]

وأصبحت هذه القاعدة فيما بعد أساساً للقانون المدني في السودان [٢٩] ولذا أصبح القضاء السوداني أمام خيار واحد لا بديل له وهو معالجة كافة المنازعات العادية والإدارية رغم اختلاف طبيعتها بقاعدة قانون القضاء المدني المشار إليها آنفاً في غياب قانون إداري يغطي المسائل الإدارية ومن بينها المسؤولية الإدارية.

وقد كانت إلى جانب هذه المحاكم العادية التي تفصل في المنازعات العادية والإدارية آنذاك لجان خاصة تفصل في أمور إدارية فنية ذات طبيعة خاصة تقتضي إلماماً بأمور ليست في متناول المحاكم العادية ، وكان لهذه اللجان دور أشبه بدور المحاكم في الفصل في المنازعات ، حيث جاء تشكيل هذه اللجان الخاصة لكثرة القوانين المتعلقة بالنشاط الإداري ، مثل لجنة الإسكان وتخطيط الأراضي وتوزيعها ، ولجنة النزاعات العمالية ، واللجان التي تفصل في المسائل المتعلقة بالتأمينات الاجتماعية ..... الخ [٣٠] وكانت تخضع هذه اللجان الخاصة فيما تصدره من قرارات للرقابة القضائية حيث يمكن للمتظلم أن يستأنف قرار هذه اللجان أمام المحاكم العادية وتختلف سبل التظلم القضائي حسب التشريع الذي يحكم هذه اللجان [٣١]

---

٢٧- الأحكام السلطانية للما وردي . دار الكتب العلمية . بيروت. ط١٩٨٢م .ص ١١٦ ، المغني على مختصر الخرقي . ابن قدامه المقدسي . مكتبة الجمهورية العربية والكليات الأزهرية . القاهرة.ج٥. ص٣٤٢
مصنفة النظام الإسلامي .د. مصطفى كمال وصفي .ص ٤٣٠ ،القانون الإداري الليبي د . خالد عبد العزيز غريم .ط ١٩٦٩م .ج ١ .ص ١٥٦ ، القانون الإداري مبادئه ونظرياته في النظام الإسلامي « دراسة مقارنة « د . يوسف حسين محمد البشير .ط ٢٠٠٦م .ص ٩، أساس التعويض في الشريعة الإسلامية والقانون المصري . د٠ محمد نصر الدين . رسالة دكتوراه . جامعة القاهرة . ١٩٨٣م. ص٦٧

٢٨- وهي تقابل الآن نص المادة (٦) من قانون الإجراءات المدنية لسنة ١٩٨٣م

٢٩- نظرية الخطأ في المسئولية الإدارية في القانون السوداني د. وهبي محمد مختار .بحث منشور بمجلة الأحكام القضائية السودانية لعام١٩٨١م .ص٣٤٢

٣٠- نظرية الخطأ في المسئولية الإدارية في القانون السوداني د. وهبي محمد مختار . المرجع السابق . ص٣٤٣

٣١-القانون الإداري مبادئه ونظرياته في النظام الإسلامي « دراسة مقارنة « د . يوسف حسين محمد البشير .ص ٨٦



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

وبعد استقلال السودان أخذت المحاكم السودانية تراقب الجهاز الإداري من خلال ما يعرف بدعوى الإلغاء وذلك استناداً إلى نص المادة (٧) من دستور السودان المؤقت لسنة ١٩٥٦م والتي تنص على أن: ( تخضع الأشخاص الطبيعية والاعتبارية لحكم القانون ) ،وفي عام ١٩٧٢م صدر قانون المرافعات المدنية لسنة ١٩٧٢م حيث نظم ولأول مرة إجراءات الطعن في القرارات الإدارية بالإلغاء والتعويض وذلك بتحديد شروط قبول الطعن في القرار الإداري ومواعيد الطعن ، ثم نُصّ على نفس الشروط في قانوني الإجراءات المدنية لسنة ١٩٧٤م و ١٩٨٣م ، وفي العام ١٩٨٤م صدر قانون المعاملات لسنة ١٩٨٤م ونص على المسؤولية التقصيرية بصفة عامة والتي من بينها المسؤولية الإدارية للأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية حيث نص في المادة ١٣٨ منه:»كل فعل سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض ولو كان غير مميز»

وفي عام ١٩٩٦م صدر قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة ١٩٩٦م حيث جعل الاختصاص لقاضي المحكمة العليا في نظر الطعون الإدارية الصادرة من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء الاتحادي أو حكومة أي ولاية أو أي وزير سواء كان اتحادياً أم ولائياً ، وجعل الاختصاص لقاضي محكمة الاستئناف النظر في الطعون الإدارية عدا هذه الجهات الإدارية الواردة في اختصاص المحكمة العليا.

وفي عام ٢٠٠٥م صدر قانون القضاء الإداري لسنة ٢٠٠٥م حيث نظّم طرق الطعن في القرار الإداري والاختصاص القضائي في المنازعات الإدارية وجزاءات المسؤولية الإدارية المترتبة على أعمال الإدارة المخالفة للقانون ومن بينها تعويض الإدارة للمضرور من أعمال الإدارة ، حيث نص في المادة ١٩ منه: ( يفصل القاضي في طلبات التعويض عن الضرر الناتج عن القرارات الإدارية أياً كانت قيمتها سواء رفعت بصفة أصلية أو بطريق التبعية لطلب إلغاء القرار الإداري ) ، وذلك دون تخصيص لمحاكم إدارية معينة حيث تمّ إنشاء دوائر قضائية متخصصة داخل القضاء العادي وتختص كل دائرة بنوع معين من أنواع المنازعات على مستوى المحكمة العليا الاتحادية أو الولائية[٣٢]

وبذلك أصبحت المسؤولية الإدارية في السودان خاضعة لقواعد القانون المدني ـ قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م ـ من حيث الموضوع وأمام القضاء العادي وبطرق إجرائية معينة لإثبات المسؤولية الإدارية تجاه الإدارة في القوانين الأخرى.

٣٢ – مبادئ القانون الإداري السوداني .مولانا محمد محمود أبو قصيصة.ط٢. ١٩٩٩م.ص ١١٤



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

## المبحث الثاني

## أساس المسؤولية الإدارية في الشريعة الإسلامية والقانون

### المطلب الأول : أساس المسؤولية الإدارية في الشريعة الإسلامية

أساس المسؤولية الإدارية في الشريعة الإسلامية هو تحقق الضرر ،وذلك لأن الضرر يعتبر فعلاً محظوراً نهى الشارع الحكيم عنه سواء وقع من كامل الأهلية أو ناقصها أو عديمها ، وسواء وقع من الشخص الطبيعي أو الاعتباري «الإدارة».

ودليل ذلك فيما يتعلق بمسؤولية الشخص الطبيعي ما جاء في السنة النبوية المطهرة عن أنس رضي الله عنه قال: أهدت بعض أزواج النبي صلى الله عليه وسلم له طعاماً في قصعة فضربت عائشة القصعة بيدها فأتلفت ما فيها فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم « طعام بطعام وإناء بإناء « [٣٣] وقوله صلى الله عليه وسلم» لا ضرر ولا ضرار « [٣٤]

أما فيما يتعلق بمسؤولية الشخص الاعتباري ( الإدارة) فقد روى الإمام الترمذي في سننه أن رسول الله صلى الله عليه وسلم بعث علياً ليدي قوماً قتلهم خالد بن الوليد ، فأعطاهم مليغة الكلب [٣٥] وعلية الحالب [٣٦] ثم قال لهم – أي علي:»هل بقى لكم شيء؟ ثم أعطاهم بروعة الخيل [٣٧] ثم بقيت معه بقية فأعطاهم إياها وقال : « وهذا لكم بروعة صبيانكم ونساءكم « [٣٨]

فمن هذا القضاء نخلص إلى أن سيدنا علي بن أبي طالب رضي الله عنه دفع ديات القتلى ثم دفع قيمة الأموال المتلفة حتى أقل شيء يمكن أن يتصور وجوده في المنزل في ذلك الزمن وهي مليغة الكلب وإناء الحلب ، ثم عوضهم عن الأضرار الأدبية الناتجة عن الرعب الذي أصاب نسائهم وصبيانهم بدخول الخيل عليهم وكل ذلك بأمر من رسول الله صلى الله عليه وسلم قائد ورئيس الدولة الإسلامية « الإدارة « مما يدل على أن الإدارة تعتبر مسؤولة مسؤولية إدارية في حال وقوع أضرار من عمالها أثناء خدمتهم لها حيث يترتب على الإدارة واجب تعويض هؤلاء المضرورين استناداً لقواعد الضمان ، وهذا يدل على أن تسبيب الضرر للغير في نفسه أو ماله يعد فعلاً ضاراً أو اعتداء يستوجب الضمان على من سببه.

---

٣٣- سنن الترمذي . للإمام الترمذي . تحقيق أحمد محمد شاكر وآخرون . دار إحياء التراث العربي . بيروت ج ٨ .ص ٣١٥

٣٤- سنن أبي داوود . للحافظ أبى داوود . دار إحياء السنة المحمدية.ج٤ .ص ٢٠٥

٣٥- وهو الظرف الذي يلغ فيه الكلب

٣٦-وهي محلبة من الخشب

٣٧-الرعب والخوف الذي أصاب نساءهم وصبيانهم حين وردت عليهم الخيل

٣٨- سنن الترمذي .ج ٨.ص ٣٣٨



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

## المطلب الثاني : أساس المسؤولية الإدارية في القانون

من الثابت أن الإدارة تمارس أعمالها وتقوم بوظائفها من خلال موظفيها وذلك لأنه لا يمكن أن يُنسب إلى الإدارة الفعل الضار أو التعدي لأنها ليست سوى شخصية معنوية لا تستطيع أن تمارس أعمالها الإدارية بنفسها ، ولذلك يُنسب الفعل الضار أو التعدي لأحد موظفيها سواء كانوا معروفين أو مجهولين [٣٩] وبالتالي فإن فعل الموظف العام التابع للإدارة يعتبر أساسي وضروري لقيام المسؤولية الإدارة والمسؤولية الشخصية للمستخدم معاً.

أما أساس مسؤولية الإدارة التقصيرية في القانون فتقوم على علاقة التبعية بين التابع والمتبوع ، فإذا قامت علاقة بين الإدارة « المتبوع » وبين التابع «الموظف العام » وارتكب التابع في حالة تأدية وظيفته أو بسببها فعلاً ضاراً بالغير وبالشروط التي حددها القانون تحققت مسؤولية الإدارة التقصيرية .

وقد اختلف الفقهاء في تكييف مسؤولية الإدارة «المتبوع» عن فعل تابعه « الموظف العام» على عدة آراء فمنهم: من يرى أن مسؤولية الإدارة تقوم على فعل الغير « وهي مسؤولية غير مباشرة « وذلك لأن الإدارة شخص اعتباري أو معنوي لا يستطيع القيام بمفرده بالأعمال والتصرفات القانونية وإنما تكون هذه الأعمال والتصرفات بواسطة مستخدميه ، فهنا مسؤولية الإدارة عن هؤلاء المستخدمين « الموظفين العموميين» ليست مسؤولية مباشرة وإنما هي مسؤولية غير مباشرة عن فعل الغير وهم « الموظفين العموميين»، وهذا الرأي يرى أن الإدارة لا يوجد من جانبها فعل ضار ولكن لابد أن تتحمل جريرة تبعية مستخدميها شخصياً لا تبعة نشاطهم ، فالإدارة هنا كمتبوع مسؤولة عن تابعيها مسؤولية الشخص عن غيره [٤٠]

ويُقيم البعض الآخر من الفقهاء هذه المسؤولية على أساس الضمان ، فالمتبوع يكفل التابع فيما يرتكبه من ضرر يصيب الغير ما دام للمتبوع حق الرقابة والتوجيه على التابع وما دام الفعل الضار الذي ارتكبه التابع قد وقع أثناء تأديته لوظيفته أو بسببها ، وبالتالي لا يستطيع المتبوع التخلص من هذه المسؤولية ولو أثبت أنه يستحيل عليه أن يمنع الفعل غير المشروع الذي سبّب الضرر ، فالتزام المتبوع هنا بتحقيق غاية لا ببذل عناية ، وهذا الاعتبار يُجيز أيضاً استبقاء مسؤولية المتبوع حتى ولو كان غير مميز[٤١] ، وهذا الرأي

---

٣٩- نظرية الخطأ في المسؤولية الإدارية في القانون السوداني . د . وهبي محمد مختار .( مرجع سابق ) . ص٣٤٦

٤٠- أنظر في عرض هذه الآراء : الوسيط في القانون المدني .د . السنهوري دار النهضة العربية . القاهرة . ط ١٩٦٤م .ج ١ .ص٢٨٨ ، المذكرة التفسيرية القانون المدني الملغي .الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية . القاهرة . ١٩٣٢هـ ـ ١٧٩١م ج ١ .ص ٣٨١

٤١- الوسيط في القانون المدني .د . السنهوري .ج ١ .ص ٨٦٨ ، المذكرة التفسيرية القانون المدني الملغي .ج ١ .ص ١٨٤



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

الأخير هو ما أخذ به المشرع السوداني في المسؤولية التقصيرية بوجه عام سواء طبيعية أو اعتبارية»إدارية» حيث نصت المادة (١٣٨) من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م بأن: « كل فعل سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض ولو كان غير مميز»

**شروط المسؤولية الإدارية وفقاً لعلاقة التبعية : حتى تتحقق المسؤولية الإدارية وفقاً لعلاقة التبعية لابد من توافر شرطين مهمين هما :**

**أولاً : علاقة التبعية بين المتبوع»الإدارة» والتابع»الموظف العام»**

تقوم علاقة التبعية بين التابع والمتبوع على السلطة الفعلية للمتبوع في الرقابة والتوجيه للتابع، وليس من الضروري أن يكون المتبوع قد اختار شخص تابعه مادامت هنالك سلطة فعلية للمتبوع على التابع[٤٢] ويجب أن تكون السلطة الفعلية منصبة على الرقابة والتوجيه للمتبوع على التابع ، وتطبيقاً لذلك قُضي في حكومة السودان ضد عبد الحميد كومي «[٤٣] يسأل المتبوع عن جبر الضرر بالتضامن والإنفراد إذا نتج ذلك الضرر من تابعه أثناء قيامه بما عهد إليه من عمل أو بسبب الوظيفة... الخ ».

إذن لابد أن تكون للمتبوع السلطة الفعلية في أن يصدر لتابعه من الأوامر ما يوجهه بها في عمله ولو توجيهاً عاماً وأن تكون هذه الرقابة عليه كذلك في تنفيذ هذه الأوامر ، فليس من الضروري أن يكون المتبوع قادراً على الرقابة والتوجيه من الناحية الفنية بل يكفي أن يكون قادراً على ذلك من الناحية الإدارية فقط بحيث يكون هو صاحب الرقابة والتوجيه ، وفي ذلك تنص المادة ٢/١٤٦ من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م على :»تقوم رابطة التبعية ولو لم يكن المتبوع حراً في اختيار تابعه متى كانت له عليه سلطة فعلية في رقابته وفي توجيهه»

**ثانياً : أن يرتكب الموظف العام فعلاً ضاراً أثناء تأديته لوظيفته أو بسببها**

تتحقق مسئولية المتبوع إذا ارتكب التابع فعلاً ضاراً بالغير ، ففي نص المادة (١/١٤٦) من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م: « يكون المتبوع مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعه بفعله الضار متى كان واقعاً منه في حال تأدية عمله أو بسببه « وهذا هو الضابط الذي يربط مسئولية المتبوع بعمل التابع وبالتالي يجب أن تكون هناك علاقة سببية وثيقة ومباشرة بين الفعل الضار والوظيفة بحيث يثبُت أن التابع «الموظف العام» ما كان يستطيع ارتكاب الفعل الضار أو ما كان ليفكر في ارتكابه لولا الوظيفة وبالتالي تعتبر الوظيفة هي السبب المباشر للفعل الضار[٤٤]

٤٢- الوسيط في القانون المدني د . عبد الرزاق .ج ١ . ص٨٦٩

٤٣-مجلة الأحكام القضائية السودانية لسنة ١٩٨٦م .ص١٥٥

٤٤-الوسيط في القانون المدني .د . السنهوري .ج ١ .ص٨٧٠



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

## المبحث الثالث

## أركان المسؤولية التقصيرية بوجهٍ عام

تقدم من خلال هذا البحث عند الحديث عن نشأة وتطور المسؤولية الإدارية في السودان أن التشريع السوداني- قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م - وفقاً للقواعد العامة يؤسس المسؤولية التقصيرية للإدارة على الفعل الضار الذي يحدثه الموظف العام التابع للإدارة أثناء تأدية وظيفته أو بسببها للغير وذلك استناداً لقاعدة التبعية ، وبالتالي فإن أركان المسؤولية التقصيرية بوجهٍ عام - والتي من ضمنها مسؤولية الإدارة التقصيرية - هي الفعل الضار والضرر وعلاقة السببية بينهما ، وذلك على التفصيل التالي :

### المطلب الأول : الفعل الضار

يأخذ قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م بفكرة التعويض للوصول إلى جبر الأضرار الناشئة عن الفعل الضار حيث نصت المادة (١٣٨) من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م بأن: « كل فعل سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض ولو كان غير مميز» ، وعبارة الفعل الضار تعتبر أشمل وأدق من عبارة الخطأ التي يستعملها التشريع والفقه والقضاء المقارن كأساس للمسؤولية التقصيرية، وذلك لأن الفعل الضار يشمل صوراً متعددة كالإتلاف و التعدي والتعييب والغصب والخطف والإهمال ، كما يمكن أن يكون هذا الفعل الضار من كامل الأهلية أو ناقصها أو عديمها بخلاف الخطأ الذي يشترط فيه شئ من الإدراك والتمييز

وهذا النص السابق الإشارة إليه يتفق مع أحكام الشريعة الإسلامية لجبر الأضرار حيث يقع الفعل الضار الموجب للضمان في الشريعة الإسلامية إما عن طريق المباشرة وفي هذه الحالة يعتبر المباشر ضامن وإن لم يتعمد الفعل الضار، وقد أشارت المادة ٥/ ر من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م إلى ذلك بقولها:» المباشر ضامن وإن لم يتعمد» ، وإما أن يقع الفعل الضار عن طريق التسبب وفي هذه الحالة لا يضمن المتسبب الفعل الضار إلا بالتعمد ، وقد أشارت المادة ٥/ ش من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م إلى ذلك بقولها:» المتسبب لا يضمن إلا بالتعمد».

أما إذا اجتمع المباشر والمتسبب فإن الحكم يضاف إلى المباشر وقد نصت على ذلك المادة ٥/ت من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م بقولها :» إذا اجتمع المباشر والمتسبب يضاف الحكم إلى المباشر» ، وقد قضت المحاكم السودانية في قضية تسجيلات



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

أراضي أم درمان ضد نعيمة إسماعيل حسن[٤٥]» أن تعدد المسؤولين عن الضرر لا يعني تساوي مساهمة كل منهم في تسبيب الفعل الضار ، لهذا جاز للمحكمة تعيين نصيب كل منهم في التعويض بحسب مساهمته ، أما إذا اختلفت درجات المساهمة بحيث اجتمع المباشر مع المتسبب فيضاف الحكم إلى المباشر وحده كسياسة تشريعية».

والفعل الضار الموجب للمسؤولية وبالتالي يعتبر موجباً للتعويض كما ذكرنا يأخذ صوراً عدة كالإتلاف و التعدي والتعييب والغصب والخطف والإهمال[٤٦] والتقصير عن الحد الواجب والعمد[٤٧](٣) وعدم التحرز والتفريط وعدم الانتباه والحذر والتيقظ ....الخ ، وقد يكون الفعل الضار امتناعاً عن التزام يوجبه الشرع أو القانون وهذا ما يسمى بـ» الفعل السلبي»[٤٨]

والفعل الضار كما ينسب إلى الشخص الطبيعي كذلك يمكن أن ينسب إلى الشخص المعنوي أو الاعتباري ، ومسؤولية الشخص الاعتباري « الإدارة « لا تعني مسؤوليته في كيانه كجسم ثابت وإنما تعني في واقع الأمر مسؤولية القائمين عليه أو التابعين له ، أو بمعنى آخر ممثلوه ، فسائق القطار الذي يدهس شخصاً بإهماله فيسبب له ضرر أو مدير الشركة الذي يفصل أحد العمال فصلاً تعسفياً بقصد الإضرار به، أو عامل البريد الذي يُضيع رسالة عُهد إليه بتسليمها إلى صاحبها[٤٩] فكل أولئك تعتبر الإدارة مسؤولة عن فعلهم الضار الذي سبب ضرراً للغير إذا توافرت الشروط التي نص عليها القانون.

وخلاصة الأمر إن الإدارة تعتبر مسؤولة عن تعويض الفعل الضار الصادر من الموظف العام التابع لها أثناء تأدية وظيفته أو بسببها بشرط ألاّ يكون هذا الفعل خارج إطار الوظيفة العامة كما سيأتي بيانه لاحقاً خلال طيات هذا البحث إن شاء الله تعالى ، ويكون التعويض بإعادة الحال إلى ما كان عليه ما أمكن ذلك.

**المطلب الثاني : الضـــرر**

الضرر هو : كل أذى يصيب الإنسان سواء كان مادياً أم معنوياً ، ولكي تكون الإدارة مُلزمة بتعويض الضرر الذي أصاب الغير لابد من توافر شروط معينة هي:[٥٠]

٤٥-مجلة الأحكام القضائية السودانية لسنة ٢٠٠٠م ص١٢٩

٤٦-كمن يوقف سيارته دون أن يتخذ أي احتياطات ، أوعدم اتخاذ الإدارة للإجراءات اللازمة بوضع تحذير مثلاً بوجود مجاري للبلدية

٤٧-كتعمد الاصطدام بالغير

٤٨- كعدم إضاءة الأنوار ليلاً

٤٩-لوسيط في القانون المدني . د. السنهوري .ج١ . ص٦٤٤

٥٠-الوسيط في القانون المدني . د. السنهوري .ج١ . ص٧١٤، مسؤولية الدولة غير التعاقدية .د. أنور أحمد رسلان . ط١٩٨٢م. دار النهضة العربية.ص٢٨٤



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

**١ / أن يكون الضرر محققاً :**

ويكون الضرر محققاً إذا كان مؤكداً وواقعاً فعلاً أو مؤكد الوقوع في المستقبل كالإصابة التي تحدث للعامل فتقعده عن العمل في المستقبل فتفوّت عليه فرص الكسب العادي ، وذلك بخلاف الضرر المحتمل أو المفترض فلا يعوّض عنه لأن صحة الحكم يجب أن تبنى على الواقع لا على الفروض والاحتمالات ، وقد قرر القضاء السوداني في قضية المجلس البلدي بالخرطوم ضد ميشيل قطران التي تتلخص في أن السيد ميشيل قطران ( المدعى ) كان يقصد مبنى السفارة العراقية بالخرطوم التي تقيم احتفالاً في السابعة مساءً في ذلك اليوم ، وقع المدعى داخل مجرى بجوار بوابة السفارة العراقية أُعدّ لتصريف مياه الأمطار ، لم يكن ثمة غطاء للمجرى المذكور على أي وجه ، وتسبب ذلك في كسر قدم المدعي مما استدعى سفره لخارج السودان للعلاج ، فرفع دعوى في مواجهة المجلس البلدي بالخرطوم لتعويضه عن الأضرار التي لحقت به ، وأصبح السؤال المطروح أمام المحكمة هل هناك خطأ ارتكب من جانب الإدارة تسبب في الأضرار التي لحقت بالمدعى ، بحث القاضي من خلال البينات المعروضة التي أقامها المدعي وتوصل إلى أن الإدارة لم ترتكب خطأ في إنشاء مجاري بصورة صحيحة ولكنها لم تقم بوضع تحذير للكافة بوجود هذه المجاري وأن القانون لم يستبعد وجوب مباشرة السلطة بالحيطة اللازمة في حفرها ولحين إتمامها ، وفي ذات السياق ـ وهو مقصدنا ـ ذكرت المحكمة: « أن مهنة القاضي أو المحامي تعتمد أساسًا على فصاحة الشخص وحضور بديهته ، فإن لم يتأثر بذلك فليس هناك ما يعوق فعلاً مهنته»[٥١].

ومن القضايا السودانية كذلك التي نظرت في الضرر محقق أو مؤكد الوقوع قضية حكومة السودان ( وزارة الحكم الشعبي المحلي ) ضد سليمان حسن داؤود حيث حفر المستأنف مجرى تسربت منه مياه الأمطار إلى داخل منزل المستأنف ضده مما أدى إلى انهيار أجزاء منه ، فحكمت المحكمة بالتعويض للمضرور باعتبار أن احتمال وقوع الضرر كان معقولاً في نظر الظروف التي حُفر فيها المجرى[٥٢]

**٢ / أن يكون الضرر خاصاً :**

ومعنى ذلك أن يصيب الضرر فرداً معيناً أو أفراد معينين على وجه الخصوص ، أما إذا أصاب الضرر عدداً غير محدد من الأفراد فإنه يكون ضرراً عاماً يتحمله الجميع باعتباره

٥١-أشهر الأحكام السودانية .هنري رياض وكرم شفيق . دار الثقافة . بيروت. لبنان .ص٥٤

٥٢-مجلة الأحكام القضائية لسنة ١٩٧٦.ص ٤٧٢



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

من قبيل الأعباء العامة التي لا يعوّض عنها والواجب على الأفراد تحملها مثل إحداث تغيرات في الطرق العامة.

**٣ / أن يكون الضرر مما يمكن تقديره بالنقود :**

ويتحقق هذا الشرط في الأضرار المادية مثل الحرمان من كسب ربح أو ممارسة مهنة أو المساس بأحد الأملاك المنقولة أو العقارية ، والأضرار الأدبية كالضرر الذي يصيب العاطفة أو الشعور أو الشرف والاعتبار ، وقد نصت المادة ١٥٣/ ١ من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م على أنه :» يشمل التعويض الضرر الأدبي ، فكل تعدٍ على الغير في حريته أو في عرضه أو في شرفه أو في سمعته أو في مركزه الاجتماعي أو في اعتباره المالي يوجب مسؤولية المتعدي عن التعويض» ، وفي سابقة ميشيل قطران المشار إليها آنفاً ذكرت المحكمة أنه « ... مهما يكن من أمر ، فإننا لدى محاولة تقدير التعويض يجب ألاّ يغيب عن أذهاننا أنه تعويض جزافي ، إذ إن من الصعوبة بمكان التقدير بالنقد للعواطف البشرية ومشاعر القلق والألم والخوف ، كما يجب ألاّ ننسى القاعدة الأصولية وهي أن المدعي يجب ألاّ يتوقع ربحاً من مأساته فلا مكأفاة له بل إن ما يتحصل عليه إن هو إلاّ تعويض لإصلاح الضرر»[٥٣]

**المطلب الثالث: علاقة السببية بين الفعل الضار والضرر**

وهي عبارة عن رابطة بين الفعل الضار والضرر الذي أصاب المضرور ، ويعبر عن ذلك أحياناً بأن يكون الضرر مباشراً ، وتعني السببية أن يكون الفعل الضار هو الذي سبب الضرر دون تدخل أي سبب أجنبي آخر ، وتطبيقاً لذلك قضت المحاكم السودانية في قضية حمزة علي مختار ضد محمد حسين السواحلي بالتعويض لصالح المدعي ، حيث تتلخص وقائع هذه القضية :» في أن المدعي عليه أخطر المدعي أنه على وشك البدء في عمليات حفر الأساسات للبناء في أرض مجاورة لمنزل ( المدعي ) كانت الحفريات التي أجراها المدعى عليه عميقة وكانت تحت جدران بناء المدعي مباشرة مما أدى لسقوط جدران بناء المدعي وتشققت أبنية أخرى في نفس المنزل وبذلك توافر عنصر السببية بين الفعل والضرر الذي لحق بالمدعي[٥٤]

و تنتفي رابطة السببية بين الفعل الضار والضرر بوجود سبب أجنبي كقوة قاهرة أو فعل المضرور أو فعل الغير ، ففي هذه الحالات يكون المدعى عليه غير ملزم بتعويض هذا

٥٣-أشهر الأحكام السودانية .هنرى رياض وكرم شفيق.ص١٠٢

٥٤-مجلة الأحكام القضائية ١٩٥٦م.ص٧٤



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

الضرر ، وقد نصت على ذلك المادة ١٤١ من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م بأنه « إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه كقوة قاهرة أو فعل المضرور أو فعل الغير كان غير ملزم بتعويض هذا الضرر ما لم يوجد نص أو اتفاق على غير ذلك» ، ولكن قد لا يُعفى المدعى عليه من المسؤولية كلية إذا كان قد ساهم بفعله الضار في إحداث الضرر وهو ما يعرف بحالة الفعل المشترك حيث يُلزم المدعى عليه بجانب من التعويض يتناسب مع دوره في إحداث الضرر .

وتطبيقاً لكل ذلك فقد جاء في قضية البنك التجاري السوداني ضد داوود إدريس: «بضرورة قيام رابطة السببية بين الخطأ الذي ارتكبه المدعى عليه والضرر الذي أصاب المدعي ، وتنتفي هذه الرابطة إذا كانت نتيجة لعامل جديد وهو خطأ شخص ثالث ، ولا تنقطع رابطة السببية متى كان فعل الشخص الثالث على وجه المعقول»[٥٥] ، وتتلخص وقائع هذه القضية في أن المستأنف ضده سحب الشيك رقم ٣٧٨١٣ بتاريخ ١٩٧٩/٩/١٧م بمبلغ عشرة ألف جنيه لصالح مدير الجمارك وقام المستأنف( البنك التجاري ) باعتماد الشيك المذكور بناء على طلب المستأنف ضده ، غير أن المستأنف لم يسلّم المستأنف ضده الشيك المذكور بل سلّمه شيكاً آخر عن طريق الخطأ وهو الشيك الذي سبق أن صرفه مدير الجمارك حيث اتضح لمدير الجمارك أن هذا الشيك سبق صرفه فقام بفتح بلاغ جنائي - أي مدير الجمارك - ضد المستأنف ضده واتخذت ضده إجراءات القبض والتحقيق وغيرها ، أقام المستأنف ضده دعوى مطالباً بإلزام المستأنف بدفع تعويض قدره( ٣٠ ألف جنيه ) لما أصابه من ضرر نتيجة للخطأ الذي ارتكبه المستأنف ، فحكمت محكمة أول درجة للمستأنف ضده بمبلغ عشرة ألف جنيه وأيدت الحكم محكمة المديرية والاستئناف ،وجاء أيضاً في قضية خوجلي محمد تميم ضد طه رشيد محمد والتي تتلخص وقائعها :» في أن المدعى عليه كان يسير بعربته وأمامه المدعي حيث كان الأخير يركب دراجة وفجاءة غيّر المدعى سيره وعطف ليخرج من الطريق فصدمته سيارة المدعى عليه ونتيجة لذلك حدثت له بعض الأضرار فرفع دعوى ضد المدعى عليه مطالباً بالتعويض ، فقضت المحكمة للمدعي بالتعويض الكامل ، ولكن المحكمة العليا رأت أن المدعي كان مشتركاً في الخطأ وخفضت التعويض إلى النصف باعتبار أن كلاً من المدعى والمدعى عليه قد اشتركا في الخطأ الذي نتج منه الضرر بنسب متساوية» [٥٦]

---

٥٥- مجلة الأحكام القضائية ١٩٧٩م. ص٦٧

٥٦- مجلة الأحكام القضائية ١٩٦٣م. ص١٢٦



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

أما إذا كانت القوة القاهرة أو فعل الغير أو فعل المضرور هي وحدها المتسببة في الضرر فحينئذ يُعفي الشخص من المسؤولية.

ونخلص مما تقدم أن المسؤولية التقصيرية بوجهٍ عام هي جزاء الإخلال بالواجب العام الذي يفرض على كل شخص عدم الإضرار بالغير ، وبالتالي يكون التعدي الذي يقع من الشخص الذي سبب الضرر موجباً لتعويض المضرور الذي وقع عليه الضرر ، وقد يكون الشخص الذي سبب الضرر له إرادة في إيقاعه كتعمد الإعتداء ، وقد يكون ليس له إرادة في إيقاعه كعديم التمييز ومن في حكمه ، وقد ساوى قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م بينهما متبعاً رأي جمهور الفقهاء كما سبق أن رأينا ؛ وذلك لأن الضمان شرع للجبر لا للعقوبة لعموم قوله صلى الله عليه وسلم :» لا ضرر ولا ضرار»[٥٧]

أما المسؤولية التقصيرية للإدارة فتعني : جزاء إخلال الإدارة بالواجب العام الذي يفرض عليها عدم الإضرار بالغير ، وبالتالي تترتب المسؤولية على الإدارة في حالة أي تعدي منها يقع على هذا الغير، ويكون هذا التعدي بمثابة الواقعة التي تنشيء الحق في التعويض تجاه الإدارة من قِبل الغير «المضرور» ، وبمقارنة المسؤولتين نجد أنه لقيام المسؤولية التقصيرية للإدارة والمسؤولية التقصيرية بوجهٍ عام يجب أن تتوافر عناصر الفعل الضار والضرر وعلاقة السببية بينهما.

٥٧-سبق تخريجه .ص١٤



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

## المبحث الرابع
## المسؤولية الشخصية للموظف العام ( الإضرار الشخصي الوظيفي)

ذكرنا فيما سبق أن الإدارة تمارس أعمالها وتصرفاتها بواسطة موظفيها ، إذاً فالذي يرتكب الفعل الضار هم أولئك الموظفون التابعون للإدارة وبما إنهم يمارسون أعمالهم نيابة عن الإدارة وباسمها ولمصلحتها لذلك يجب على الإدارة أن تتحمل مسؤولية تعويض الأضرار المترتبة عن هذه الأعمال والتصرفات بشرط أن لا يكون الفعل الضار الذي سببه هذا الموظف العام شخصياً ، أي خارج عن نطاق الوظيفة العامة بأن كان مُتعمداً مثلاً أو قصد به تحقيق مصلحة شخصية ... الخ وهذا ما يُعرف بـالإضرار الشخصي الوظيفي والذي يتحمل تبعته الموظف العام في ماله الخاص ، أما الإضرار المنسوب لمرفق الإدارة وهو ما يُعرف في الفقه المقارن بالخطأ المرفقي فتُسأل عنه الإدارة دون الموظف العام إذا توافرت الشروط التي حددها القانون[٥٨] ، وقد ميز قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م بين الإضرار الشخصي الوظيفي الناتج عن الفعل الضار الذي يرتكبه الموظف العام خارج نطاق الوظيفة العامة والإضرار المنسوب للإدارة ، كما سيأتي تفصيله خلال المباحث التالية.

### المطلب الأول: تعريف الإضرار الشخصي الوظيفي

عرّف بعض فقهاء القانون الإضرار الشخصي الوظيفي بأنه:» الفعل الواقع من الموظف العام خارج نطاق الوظيفة العامة[٥٩](٢)، فالموظف العام الذي يأتي بفعل يسبب ضرراً للغير ويكون هذا الفعل خارج إطار واجبات وظيفته فإن هذا الفعل يعتبر إضراراً شخصياً وظيفياً يسأل عنه هذا الموظف العام دون الإدارة التابع لها ، وعرّف البعض الآخر الإضرار الشخصي الوظيفي بأنه :» الخطأ الذي لا يمت بصلة إلى الوظيفة العامة» [٦٠] وأشار بعضهم إلى أنه : «الخطأ الواقع أثناء تأدية الوظيفة ولكن يمكن اعتباره فعلاً ضاراً مقصوداً»[٦١]

وقد جرى الفقه السوداني على اعتبار الفعل الصادر من الموظف العام يمثّل إضراراً شخصياً وظيفياً إذا تجاوز الموظف العام الوسائل المتاحة له والتي يمكن اعتبارها في

٥٨- محاضرات في القانون الإداري .د. وهبي محمد مختار ، لطلاب كلية الشريعة والقانون – جامعة أم درمان الإسلامية عام ١٩٩٢م

٥٩-نظرية الخطأ في المسؤولية الإدارية في القانون السوداني . د . وهبي محمد مختار . مرجع سابق .ص٣٣٢

٦٠- مسئولية الدولة غير التعاقدية د . أنور أحمد رسلان .ص ٢٠٧

٦١- الوسيط في القانون المدني د . السنهوري .ج ١ .ص٨٨٠



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

هذه الحالة بمثابة الخطأ الشخصي ومثال ذلك حوادث حركة المرور إذا تجاوز السائق السرعة القانونية [٦٢]، وبالتالي يترتب عليه التعويض شخصياً .

والقانون السوداني - أي قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م - وفقاً لقواعده العامة يقيم المسؤولية على شخص الموظف العام التابع للإدارة باعتباره معبّراً عن إرادتها[٦٣] ويقيم المسؤولية على الإدارة دون الموظف العام استثناء من هذه القواعد العامة، وقد أيدت المحكمة العليا هذا المسلك في قضية حكومة السودان ضد النور إبراهيم[٦٤] حيث قررت أنه : « ... لا وجود للخطأ الإداري إلا من خلال قواعد المسئولية المدنية في إطار قانون المعاملات المدنية حيث أن الإهمال وعدم الاهتمام يمكن أن يكونا كافيين لقيام المسؤولية الإدارية» ، وأيضاً في قضية ميشيل قطران السابق الإشارة إليها حيث اعتبرت :» أن الإهمال قد سبّب ضرراً يُقيم المسؤولية الإدارية في مواجهة الإدارة ، وقد أكد القاضي في هذه القضية خطأ المجلس البلدي بالخرطوم باعتباره قد أهمل في وضع ما يشير إلى وجود المجاري» [٦٥]

## المطلب الثاني : شروط الإضرار الشخصي الوظيفي

نصت المادة ١/١٦٠ من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م بأن : ( كل شخص يكون مستخدماً لدى آخر أو يتولى عملاً لآخر يسبّب إضراراً بالآخر أو بالغير استغلالاً لوظيفته أو استهتاراً بواجباتها أو إهمالاً غير مبرر في أدائها يلزم شخصياً بتعويض الضرر الذي سببه للغير ، ولأغراض هذا الفصل تشمل كلمة الغير الشخص الطبيعي والاعتباري).

فطبقاً لهذا النص فإن المستخدم (الموظف العام) لدى الإدارة إذا قام بعمل سبّب ضرراً للغير استغلالاً لوظيفة ....الخ يكون مسؤولاً شخصياً عن تعويض الضرر الذي سببّه في ماله الخاص ، ولا تكون الجهة الإدارية المخدمة مسؤولة عن ذلك الضرر [٦٦] ، والمسؤولية الشخصية للموظف العام في هذه الحالة هي النتيجة الطبيعية للفعل الضار الشخصي الذي لا علاقة له بطبيعة العمل المُوكل للموظف العام ، فالفعل الضار الشخصي يكون سبباً لانعقاد المسؤولية الشخصية للموظف العام .

---

٦٢- نظرية الخطأ في المسؤولية الإدارية في القانون السوداني . د . وهبي محمد مختار .ص٣٣٣

٦٣- المرجع السابق .ص٣٣٥

٦٤-مجلة الأحكام القضائية السودانية لسنة ١٩٧٧م .ص ١٨٩

٦٥- أشهر الأحكام السودانية .هنري رياض .ص ٨٢

٦٦- شرح قانون المعاملات المدنية السوداني د . محمد صالح علي .ج ٢.ص ٢٠٣



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

ولكي يسأل الموظف العام عن أخطائه الشخصية وفقاً للقواعد العامة الواردة في قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م لابد من توافر الشروط التالية : -

**أولاً : أن يكون الموظف العام تابعاً للإدارة أو يتولى عملاً لديها**

وهذا العنصر لازم لتحقق الإضرار الشخصي الوظيفي ، إذ إن عدم وجود رابطة بين الموظف العام والإدارة لا تجعل الإدارة مسؤولة عن أي تعويض، وهذه الرابطة يحكمها ويحدد مفهومها وواجباتها القانون ، وهي رابطة التبعية التي سبق الحديث عنها عند أساس المسؤولية الإدارية في القانون حيث تقوم هذه الرابطة على السلطة الفعلية للمتبوع « الإدارة»على التابع « الموظف العام» في الرقابة والتوجيه وإصدار الأوامر ومراقبة تنفيذها مع وجوب أن يكون الفعل المرتكب من الموظف العام حال تأدية وظيفته أو بسببها [٦٧].

**ثانياً : أن يسبّب الموظف العام ضرراً بالغير**

يجب أن يترتب على فعل الموظف العام ضرراً بالغير، وأن يكون هذا الضرر محدداً بحيث يمكن تقييمه وجبره بالتعويض وفي ذلك نصت المادة ١٦١ /١ من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م بأنه :» يجب أن يكون الإضرار محدداً بحيث يمكن تقييمه وجبره بالتعويض»

وقد يقع هذا الضرر عن طريق المباشرة أو التسبب [٦٨] ، ويشترط للتعويض عنه وجبره أن يكون محقق الوقوع سواء وقع فعلاً أم سيقع مستقبلاً ولكن كان محتم الوقوع كما في حالة الضرر الذي يصيب شخصاً بعجز يحول بينه وبين ممارسته مهنته في المستقبل ، ولا يشترط أن يقع الضرر على الشخص الطبيعي وإنما تتحقق المسؤولية إذا وقع الضرر على الشخص الاعتباري كالإدارة العامة مثلاً ، وقد أجاز المشرع في المادة ٥/١٦٢ من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م لأي مواطن سوداني أن يطلب من وزير العدل تحريك دعوى الإضرار الشخصي الوظيفي إذا كان الشخص المضرور هو الدولة أو مرافقها العامة .

ويخرج عن الإضرار الشخصي الوظيفي الموجب للتعويض كل ضرر يقع بسبب أجنبي كقوة قاهرة أو بفعل المضرور أو فعل الغير ، أو في حالة تنفيذ الموظف العام لأوامر صدرت إليه من رئيسه طبقاً للقانون وفي ذلك تنص المادة ( ١٤٤ ) من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م على أنه:» لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن فعله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيسه، متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبة عليه أو كان

٦٧- راجع ص ١٧ من هذا البحث

٦٨- راجع ص ١٤من هذا البحث



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

يعتقد أنها واجبة وأثبت أنه كان يعتقد مشروعية الفعل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة وأنه راعى في عمله جانب الحيطة والحذر اللازمين» ، أما إذا خالف الموظف العام أمر رئيسه طبقاً للقانون وترتب على فعله ضرر بالغير فإنه يكون مسؤولاً مسؤولية شخصية عن فعله الضار ولا مسؤولية على رئيسه ، أما إذا كان أمر الرئيس غير مشروع أو شكّل الأمر جريمة، ففي كلتا الحالتين يسأل الموظف العام شخصياً عن فعله الضار ويعتبر الرئيس محرضاً في الحالة الثانية.

والفعل الضار الذي يقع من الموظف العام ويكون بعيداً عن نطاق وظيفته التي يشغلها أو بسببها ، ويسبب ضرراً للغير مما يستوجب مساءلته شخصياً لابد أن تتوافر فيه الشروط التالية:

**١ / أن يكون الفعل الضار عمداً**

ويقوم هذا الفعل العمدي على النزوات الشخصية للموظف العام بعيداً عن نطاق الوظيفة أو بسببها ، حيث يستهدف الموظف العام تحقيق مصلحته الخاصة تغليباً على المصلحة العامة، وبالتالي يتحقق الإضرار الشخصي الوظيفي ويسأل الموظف العام عن الإضرار في ماله الخاص ، أما إذا وقع الفعل الضار من الموظف العام نتيجة لما يتعرض له من خطأ أو صواب أثناء تأدية عمله فإن هذا الفعل الضار لا يعتبر سبباً للتعويض وهذا ما جاءت به المادة ٢/١٦٢ من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م بأنه :» لا يعتبر الخطأ العادي الذي يتوقع حدوثه بحسن نية في ظروف العمل سبباً للحكم بالتعويض» وبالتالي لا يسأل عنه الموظف العام شخصياً في ماله الخاص وإنما تسأل عنه الإدارة طالما رتّب هذا الفعل ضرراً للغير.

٢/ أن يستغل الموظف العام وظيفته أو يستهتر بأداء واجباته أو يهمل إهمالاً غير مبرر:

واستغلال الموظف العام لوظيفته ، يعني أن يقوم بأفعال أو أعمال لا تمليها عليه واجبات وظيفته سواء عادت عليه هذه الأفعال بالفائدة لنفسه أو لأي شخص آخر أو حتى لم تعد عليه بفائدة طالما أنه لبس ثوب الوظيفة العامة وهو يقوم بذلك الفعل، مثل تصرف الموظف العام بنية إيذاء أحد الأفراد ، كالشرطي الذي يقوم بالقبض على أحد الأفراد وحجزه دون مبرر قانوني ، أو لتحقيق غرض شخصي كالموظف الذي يأخذ رشوة لقضاء حاجة أحد الأفراد ، أو لمحاباة أحد أقربائه أو أصدقائه كالموظف الذي يعمد إلى خدمة أحد أقربائه أو أصدقائه مفرقاً بينهم وبين الآخرين[٦٩](١) ، أما استهتار الموظف العام بواجبات وظيفته فهي حالة من عدم التقيد بواجبات الوظيفة على نحو ينّم عن التهور والاندفاع وعدم التحرز أو التحوط كمن يقوم بصرف مال المنشأة دون إيصال مالي

٦٩-شرح قانون المعاملات المدنية .د٠ محمد صالح على .ج٢.ص٢٠٦



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

بالاستلام ، وكمن يترك خزينة مكتبه مفتوحة أو يترك المفتاح معلقاً بها، وكالشرطي الذي يوجه سلاحه الناري على آخر مداعباً أو يتركه للأطفال[٧٠]

وقد ينتج الضرر عن الإهمال غير المبرر الصادر من الموظف العام ، ويرى بعض الفقهاء[٧١] - بحق- أن المشرع قد جانبه الصواب في اشتراط أن يكون الإهمال غير مبرر ، وذلك لأن كل إهمال يترتب عليه ضرر يوجب المسؤولية بغض النظر عن وجود سبب مبرر لهذا الإهمال أم لا ، وهذا ما يطلق عليه عند الفقهاء عبارة أن الإهمال يتحدث عن نفسه، فالعبرة إذن بما يترتب على الفعل من ضرر سواء تحقق الفعل بإهمال أم لم يتحقق.

**بعض أنواع الإضرار الشخصي الوظيفي:**

نصت المادة ١٦٢ من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م على بعض الأفعال التي تعتبر إضراراً شخصياً وظيفياً، وذلك على سبيل المثال لا الحصر منها: تعطيل الخدمات أو حرمان الغير من خدمة أو منفعة مشروعة عمداً أو دون عذر مشروع والمحاباة دون سبب مشروع إضراراً وظيفياً أو مهنياً بالغير ، إعطاء أدوية غير صحيحة تضر بصحة الشخص المعالج دون اتخاذ الحيطة والحذر اللازمين وكذلك الإضرار بالمريض عن طريق التفريط في الواجبات الوظيفية أو المهنية دون اعتبار لخطورة ذلك على صحة المريض أو إجراء عمليات إجهاض غير قانوني أو ختان غير قانوني أو إجراء عمليات جراحية بإهمال جسيم لا يتصور وقوعه من الشخص العادي في المهنة وفى ظروف الحال ، ومنها أيضاً تعطيل التحري أو الإعلان أو الفصل في القضايا أو إجراءات العدالة دون سبب مقبول وإصدار الأحكام ضد صريح النص استهتاراً بالقانون أو استهتاراً بقصد المشرع وخروجاً على ضوابط الاجتهاد الفقهي أو استخفافاً بحقوق المتقاضين ... الخ

**النتائج المترتبة عن الإضرار الشخصي الوظيفي :**

من النتائج المترتبة عن الإضرار الشخصي الوظيفي:

١/ أن الموظف العام يعتبر مسؤولاً عن نتائج فعله الضار الشخصي في مواجهة المضرور.

٢/ أن للمضرور الحق في إقامة دعوى المسؤولية الشخصية في مواجهة الموظف العام ، كما يمكن للمضرور أن يرفع هذه الدعوى في مواجهة الإدارة والموظف العام معاً بالتضامن، وفي هذه الحالة على المضرور أن يُثبت إلى جانب الفعل الضار الشخصي الصادر من الموظف العام العلاقة التي تربط بالإدارة بالموظف العام .

---

٧٠-شرح قانون المعاملات المدنية .د٠ محمد صالح على .ج٢.ص٢٠٦

٧١-المرجع السابق .ج٢ . ص ٢٠٧



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

٣/ إذا رفع المضرور دعوى المسؤولية الشخصية في مواجهة الإدارة والموظف العام بالتضامن فإن العادة جرت على تعويض الإدارة للمضرور ومن ثَمَّ للإدارة أن تعود على الموظف العام لاقتضاء حقها منه إذا ثبت الإضرار الشخصي الوظيفي ضد الموظف العام ، وهذا ما يفسر أن مسؤولية الإدارة تكون غير مباشرة[٧٢]

ويرى الباحث في هذه النقطة الأخيرة أنه يجب على محكمة الموضوع أن تضم الإدارة إلى جانب الموظف العام الصادر منه الفعل الضار الشخصي وإن لم يطلب المضرور ذلك لأن الموظف العام غالباً لا يملك مبلغ تعويض المضرور مقارنة بالإدارة التابع لها ، وبالتالي فإدخال الإدارة طرف أصيل يضمن للمضرور حقه في التعويض مع جواز أن ترجع الإدارة على الموظف العام بما دفعت على سبيل تقسيط مبلغ التعويض مثلاً .

٤/ إذا رجع المضرور على الموظف العام في الإضرار الشخصي دون الإدارة وقف الأمر عند هذا الحد ، أما إذا رجع المضرور على الإدارة دون الموظف العام فللإدارة أن ترجع بما دفعت على الموظف العام ، وقد يكون رجوع المضرور على الإدارة دون الموظف العام ، لأن الإدارة عادة تكون هي المليئة ، وفي هذه الحالة يجوز للإدارة أن تُدخل الموظف العام ضامناً في الدعوى ليحكم عليه بما عسى أن يحكم به على الإدارة [٧٣] ، على أنه قد ترجع الإدارة على الموظف العام ببعض ما دفعت من التعويض إذا اشتركت مع الموظف العام في الفعل الضار وحينئذ يقسّم التعويض بينهما وفقاً للقواعد العامة في تعدد المسؤولين ، وهنا لابد أن يُثبت الموظف العام أن الإدارة اشتركت معه في الفعل الضار كأنّ يكون قد أمرته به أو ساهمت معه فيه .

ويرى الباحث في خاتمة هذا المبحث أن قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م قد أسرف في وصف وتحليل الإضرار الشخصي الوظيفي ، وكان من الممكن أن ينص على الشروط التي يتحقق بها هذا الإضرار وبالتالي مسؤولية الموظف العام عنه في ماله الخاص ويترك المجال للمحكمة المختصة أن تطبق هذه الشروط على كل حالة تتوافر فيها بدلاً من سرد نماذج تشريعية على سبيل المثال لا الحصر لهذا الإضرار الشخصي الوظيفي، وهذا بالطبع يُرجع للقضاء الإداري وظيفته الأساسية في المنازعات الإدارية في أنه منشيء ومبتدع القواعد والأصول والمباديء المتعلقة بالمنازعات الإدارية والبت فيها والتي من ضمنها المسؤولية الإدارية.

٧٢-نظرية الخطأ في المسؤولية الإدارية في القانون السوداني . د . وهبي محمد مختار .ص٣٣٣

٧٣- شرح قانون المعاملات المدنية .د٠ محمد صالح على .ج٢.ص٢٠٩



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

## المبحث الخامس

## مسؤولية الإدارة التقصيرية

ذكرنا فيما سبق[٧٤](١) خلال طيات هذا البحث أن الإدارة تمارس أعمالها بواسطة موظفيها وأن الفعل الضار ـ غالباً ـ يُرتكب من أولئك الموظفين التابعين لها ، وبما أن هؤلاء الموظفون يمارسون أعمال الإدارة نيابة عنها وباسمها ولمصلحتها لذا يجب على الإدارة أن تتحمل مسؤولية تعويض الأضرار المترتبة عن هذه الأعمال بشرط أن لا يكون الفعل الضار الذي سببه الموظف العام شخصياً أي خارج نطاق الوظيفة العامة أو بسببها ، وقد حدد المشرع السوداني في قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م حالات معيّنة على سبيل الاستثناء من القاعدة العامة ـ وهي مسؤولية الموظف العام الشخصية ـ تكون فيها الإدارة مسؤولية عن الفعل الضار الذي يرتكبه الموظف العام التابع لها ، وقد جاءت هذه الحالات في رأي الباحث مجملة ومبهمة لا تفصيل فيها ، وتطبيقاً لكل ذلك نصت المادة ١٦٣ من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م بأنه : « لا يعتبر المخدم أو المتبوع مسؤولاً عن الإضرار الشخصي الوظيفي أو المهني إلا إذا كان الإضرار ناتجاً عن سياسته أو خطئه أو كان قد أعطى موافقة صريحة على إلحاق الإضرار أو إذا وجدت المحكمة أن الأحكام الخاصة بمسؤولية المتبوع هي الأولى بالتطبيق نظراً لكل ظروف الدعوى ودور المخدم أو المتبوع في وقوع الإضرار»

هذه المادة حصرت الحالات التي تجعل الإدارة مسؤولة عن الإضرار الشخصي الوظيفي الصادر من الموظف العام ، وتفصيل ذلك على النحو التالي:

١/ أن يكون الإضرار ناتجاً عن سياسة المخدم « الإدارة « أو خطئه ، ومثال ذلك إذا كان من خطة وزارة معينة أو مرفق عام معيّن منع تصدير سلعة أو سلع معينة خارج حدود البلاد فإن أي إضرار يترتب عن تلك الخطة لا يُسأل عنه الموظف العام المسؤول عن استخراج رخص التصدير ، وكذلك إذا أصدر مدير وحدة معيّنة قراراً بمنع تعيين أي موظف في هذه الوحدة مؤقتاً فإنّ قيام الموظف العام المسؤول برفض طلب أي متقدم للتعيين لا يعدُّ إضراراً يُسأل عنه الموظف العام[٧٥](٢)

وتعتبر قضية ميشيل قطران السابق الإشارة إليها من أهم السوابق السودانية التي تحدثت

---

٧٤-انظر ص ١١ من هذا البحث

٧٥-شرح قانون المعاملات المدنية د. صالح محمد علي .ج٢ .ص٣٢٢ وما بعدها



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

عن خطأ المخدم « الإدارة « حيث طرحت المحكمة في هذه القضية سؤالاً مهماً وهو هل كان هناك خطأ اُرتكب من جانب الإدارة تسبب في الأضرار التي لحقت بالمدعى ، بحث القاضي من خلال البينات المعروضة التي أقامها المدعي وتوصل إلى أن الإدارة لم ترتكب خطأ في إنشاء مجاري بصورة صحيحة ولكنها لم تقم بوضع تحذير للكافة بوجود هذه المجاري وأن القانون لم يستبعد وجوب مباشرة السلطة بالحيطة اللازمة في حفرها ولحين إتمامها[٧٦]

٢/ إذا كان الإضرار قد نتج بموافقة صريحة على إحداثه من المخدم « الإدارة ، ومثال ذلك ما ورد من أمثلة في الفقرة (١) أعلاه ، فموافقة المسؤول الإداري عن المرفق العام صراحة على منع تصدير سلعة معينة خارج البلاد ، أو موافقته صراحة على عدم تعيين أي موظف مؤقتاً إن ترتب عليه أي إضرار لا يسأل عنه الموظف العام وإنما يسأل عنه المخدم «الإدارة».

ومن الأمثلة أيضاً على هذا البند ما تقوم به سلطات الأراضي من نزع ملكية أحد الأشخاص أو الأمر بإعادة تخطيط إحدى المناطق السكنية ـ مثلاً ـ مما يترتب على ذلك إضراراً بملكية هؤلاء الأشخاص، فكل ذلك يرتب المسؤولية وبالتالي التعويض على الإدارة دون الموظف العام الذي يباشر الفعل الضار، وكل هذا بالطبع لا يمنع الإدارة من أن تُثبت أن تصرفها جاء تحقيقاً لمقتضيات القانون أو السياسة العامة للدولة أو أن تقدم من المبررات ما يقنع المحكمة بأن تصرفها كان بغرض المصلحة العامة[٧٧]، وقد اشترط المشرع في هذا البند أن تكون موافقة المخدم « الإدارة»على إلحاق الضرر صريحة ، وهذا يعني أن تكون هذه الموافقة مكتوبة أو مسجلة أو تمت في لقاء ضم الموظف العام ويمكن إثبات ذلك بجميع طرق الإثبات .

٣/ أما الحالة الثالثة فأمرها متروك للمحكمة فلها أن تصنفها من ظروف الدعوى المختلفة ودور كل من المخدم « الإدارة» أو التابع « الموظف العام « في وقوع الضرر وتخضع في تقديرها لرقابة المحاكم الأعلى درجة.

وخلاصة القول في هذه المادة أنه عند تحقق هذه الحالات الثلاث تكون الإدارة مسؤولة مسؤولية تقصيرية عن الإضرار الشخصي الوظيفي الذي أحدثه الموظف العام بالغير

٧٦-أشهر الأحكام السودانية .هنري رياض .ص ٨٣

٧٧-شرح قانون المعاملات المدنية د. صالح محمد علي . ج٢.ص٣٢٢



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

أثناء تأدية وظيفته أو بسببها تحت ما يسمى بمسؤولية المتبوع عن فعل تابعه وكل ذلك بعد التحقق من توافر الشروط التي حددها القانون والسابق بيانها ، أما فيما عدا هذه الحالات فإن الموظف العام يكون هو المسؤول مسؤولية شخصية عن الفعل الضار الذي أحدثه في ماله الخاص دون مسؤولية الإدارة التابع لها.

ويرى الباحث أن المشرع لم يوفّق في الفقرتين ( ١/ ٢) من المادة ١٦٣ من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م موضوع الشرح وذلك لأن من أهداف الإدارة العامة عند إنشائها مراعاة المصلحة العامة وتحقيق النفع العام وعدم الإضرار بالغير، ولذلك ليس من المتصور أن تكون من سياسة الإدارة العامة إلحاق الضرر بالغير ، أو إعطاء موافقة صريحة بإلحاق الضرر بالآخرين ، ولو فرضنا جدلاً أن الضرر ناتج من سياسة الإدارة الخاطئة أو أن الإدارة منحت الموظف العام إذناً صريحاً بالإضرار بالآخرين فإن هذا لا يمنع الإدارة من أن تُثبت أن تصرفها الضار جاء تحقيقاً لمقتضيات القانون أو السياسة العامة للدولة أو أن تقدم من المبررات ما يقنع المحكمة بأن تصرفها كان بغرض المصلحة العامة ، وهنا يبرز سؤالاً مهماً وهو إذا أقنعت الإدارة المحكمة بأن تصرفها كان وفقاً للمصلحة العامة أو ... الخ فمن ذا الذي يتحمل تعويض هذا الضرر ؟! وذلك لأن الإدارة حينئذٍ لا تكون مسؤولية عن هذا الضرر ومن قبلها الموظف العام لأن الإدارة أذنت له بارتكاب الضرر، إذن فمن ذا الذي يتحمل المسؤولية ؟! .

ولو فرضنا أن الإدارة هي التي تتحمل المسؤولية من باب مسؤولية الإدارة عن المخاطر - أي بدون خطأ أو تعدي من الإدارة - فهذا مما لا يصح إيراده في القواعد العامة المتعلقة بمسؤولية الإدارة التقصيرية في قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م وإنما يكون محله القوانين التي تنص على ذلك بدليل أن هذه هي السياسة التشريعية للمشرع في هذه الحالة .

أما الفقرة (٣) من نص المادة أعلاه ، وهي إذا وجدت المحكمة أن الأحكام الخاصة بمسئولية المتبوع هي الأولى بالتطبيق نظراً لكل ظروف الدعوى ودور المخدم أو المتبوع في وقوع الإضرار» فهي بلا شك تُعطي فرصة رائعة للمحاكم السودانية بابتداع قواعد ومباديء وأصول قانونية تتعلق بالمسؤولية الإدارية في النزاع المطروح أمامها وهو من أصل وظيفة القضاء الإداري .

ويرى الباحث أنه من الأجدى للمشرع السوداني أن ينص على مسؤولية الإدارة التقصيرية بصفة عامة عن كل فعل ضار بالغير صادر من موظف العام تابع للإدارة ما لم يثبت أن



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

هذا الفعل الضار كان شخصياً وظيفياً بالشروط التي حددها القانون والتي تحدثنا عنها في طيات هذا البحث بالتفصيل ، فعندئذ يجوز للإدارة أن ترجع بما دفعت من تعويض على الموظف العام.

**عدم مسؤولية الموظف العام عن الفعل الضار الصادر منه بحسن نية :**

بقيت نقطة مهمة يجب الإشارة إليها وهي عدم مسؤولية الموظف العام الشخصية عن الفعل الضار العادي الصادر منه بحسن نية أثناء تأدية عمله أو بسببه حيث نصت المادة ٢/١٦١ من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م بأنه :» لا يعتبر الخطأ العادي الذي يتوقع حدوثه بحسن نية في ظروف العمل سبباً للحكم بالتعويض» ، وهذه الفقرة وردت في المادة أعلاه بعنوان « حدود الإضرار الشخصي الوظيفي والمهني» وهذا يعني أن الموظف العام يعتبر غير مسؤول عن الضرر الذي يحدثه أثناء تأديته لوظيفته أو بسببها إذا كان الفعل الضار الصادر منه عادياً وبحسن نية !!

وهذا النص مما لا شك فيه ـ في رأي الباحث ـ أن فيه مخالفة صريحة للقواعد العامة المتعلقة بقواعد الضمان في الشريعة الإسلامية والتي ترتب الضمان بمجرد تحقق الضرر بغض النظر عما إذا الفعل الضار عادياً أم جسيماً، وسواء كان مصحوباً بحسن نية أم بسوء نية ، وسواء نُسب هذا الفعل إلى الموظف العام باعتباره إضراراً شخصياً وظيفياً أم لمرفق الإدارة وحدها دون الموظف العام ، لذا يري الباحث حذف هذا النص ليتوافق الأمر مع القواعد العامة للضمان في الشريعة الإسلامية والتي ترتب الضمان بمجرد تحقق الضرر فقط دون النظر إلى الشرائط التي حددها النص القانوني أعلاه محل التعليق .



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

## المبحث الخامس
## مسؤولية الإدارة عن المخاطر

### المطلب الأول : مفهوم مسؤولية الإدارة عن المخاطر وأساسها

قد يتعرض الأفراد لمخاطر خاصة أثناء أداء الإدارة لعملها وذلك دون فعل ضار أو خطأ أو تقصير من الإدارة[٧٨] ، ففي هذه الحالة تُسأل الإدارة عن هذه المخاطر استناداً على قاعدة التبعية والتي مفادها أن من يستفيد من نشاط معيّن عليه أن يتحمل ما يحدثه هذا النشاط لغيره من الأضرار دون البحث عما إذا كان هنالك خطأ أم لا وهذا ما يعرف في الفقه الإسلامي بقاعدة الغرم بالغنم[٧٩] ، إذن مفهوم مسؤولية الإدارة عن المخاطر يعني تحمل الإدارة للأضرار التي تصيب الأفراد أثناء أداء الإدارة لعملها دون تعدي أو خطأ أو تقصير منها.

والذي أدى إلى ظهور مسؤولية الإدارة عن الأضرار دون خطأ أو تعدي منها في نظر الفقه القانوني هو ظهور ما يسمى بالنهضة الصناعية الكبرى في القرن التاسع عشر حيث حمل هذا التطور أخطاراً كبيرة لنشاط الإنسان باتت تهدد حياته حيث أصبحت الآلات المستخدمة معقدة التركيب والتي من الصعب أن يستوعبها العامل وبالتالي ازدادت مخاطر العمل زيادة كبيرة كان من شأنها أن جعلت من العسير على العامل - في كثير من الأحوال - أن يثبت الخطأ أو الفعل الضار من جانب الإدارة حتى يستطيع الرجوع عليها بالتعويض ، مما أدى إلى ظهور هذه المسؤولية على أساس الضرر فقط لا على أساس الخطأ بناء على فكرة تحمل التبعة، وبذا فإن المسؤولية الإدارية عن المخاطر تتحقق بتوافر ركنين فقط هما: الضرر وعلاقة السببية حيث يُشترط في الضرر أن يكون مادياً واستثنائياً - أي غير عادي - وأن يكون مستمراً ودائماً.

وقد انتصر لهذه المسؤولية فريق غير قليل من فقهاء القانون الإداري ، ولكنّ الكثير منهم أخذ يتحول عنها لما رأى من أن الأخذ بها كمبدأ عام له خطره من الناحية الاجتماعية لما فيه من إعدام الدافع الشخصي لإقامة المشروعات عند الأفراد والإدارة ، والقضاء على الحافز الذاتي من شأنه إضعاف النزعة نحو العمل والنهوض نحو الكمال المتبقي لكل فرد يعمل ويجد في الحياة [٨٠]

٧٨-مسؤولية الدولة غير التعاقدية . د. أنور أحمد رسلان . ص ٢٥٩

٧٩-ضمان المتلفات في الفقه الإسلامي رسالة دكتوراه . د٠سليمان محمد أحمد٠ جامعة الأزهر ١٣٩٧هـ ٠مطبعة السعادة .ط أولى ١٤٠٥هـ - ١٩٨٥م . ص ٦٥، نظرية تحمل التبعة بين الشريعة والقانون . د٠عبد الحميد البعلي . رسالة دكتوراه . جامعة الأزهر. ط ١٣٩٧هـ .ص ١٥٣

٨٠-مسؤولية الدولة غير التعاقدية . د. أنور أحمد رسلان . ص ٢٦١



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

أما موقف المشرع والقضاء السوداني فقد استقر على أن أساس المسؤولية الإدارية بصورة عامة هو الفعل الضار، وأن قواعد المسؤولية التقصيرية بوجهٍ عام الواردة في قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م هي التي تطبق على دعاوي المسؤولية التقصيرية للإدارة وعلى هذا الأساس يجب على المدعي أن يثبت وجود الفعل الضار في مواجهة الإدارة.

وفلسفة المشرع السوداني في ذلك أنه قنع بتطبيق المسؤولية الإدارية على أساس الفعل الضار،أما المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر فلا توجد بشأنها سوى قوانين خاصة أوجبت وقوع المسؤولية على الإدارة بتعويض الشخص المضرور، ومن هذه القوانين : قانون التعويض عن إصابات العمل لسنة ١٩٨١م وقانون التخطيط العمراني لسنة ١٩٩٤م وغيرهما من القوانين.

وتطبيقاً لذلك قُضي :» بأن الإدارة غير مسؤولة بسبب تنفيذ مشروع «تحويل ترعة «إلا إذا ثبت خطأ من جانبها[٨١]، وفي قضية ميشيل قطران السابق الإشارة إليها ذكرت محكمة الموضوع في حيثياتها : « أن الإدارة في حدود سلطتها التقديرية لم تبذل العناية الواجبة ، واعتبرت المحكمة هذا تقصير من الطاعنة (الإدارة) وبالتالي فإن هذا الخطأ يستوجب مسؤولية الإدارة عن الضرر الذي أصاب المدعي»[٨٢]

وخلاصة الأمر أن التشريع والقضاء السوداني يرفضا الأخذ بمسؤولية الإدارة عن المخاطر ـ أي دون تعدي أو خطأ من الإدارة ـ وفقاً لقواعد المسؤولية التقصيرية الواردة بقانون المعاملات المدنية لسنة١٩٨٤م إلاّ في الحالات الاستثنائية التي يقررها المشرع بتشريعات خاصة.

ويرى الباحث أنه يجب عدم التضييق وحصر المسؤولية الإدارية عن المخاطر في إطار تشريعات خاصة معينة، بل يجب النظر إلى قواعد العدالة التي تستوجب تعويض المضرور عند تحقق الضرر ، وبالتالي يمكن أن تعتبر مسؤولية الإدارة عن المخاطر أساساً تكميلياً أو احتياطياً لمسؤولية الإدارة القائمة على الفعل الضار ، وأن تكون هنالك ضمانات لضبط هذه المسؤولية تتمثل في الموازنة بين مصالح الإدارة ومصالح الأفراد وتخضع لتقدير القضاء الذي يعتبر جهة مستقلة ومحايدة عن الأطراف ، فمثلاً في سابقة ميشيل قطران السابق الإشارة إليها استطاع القاضي أن يُثبت مسؤولية الإدارة في غياب الخطأ الإداري

٨١-مسؤولية الدولة غير التعاقدية . د. أنور أحمد رسلان . ص ٢٦٣

٨٢-أشهر الأحكام السودانية .هنري رياض .ص ٨٩



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

من ناحية ليقرر المسؤولية المشتركة بين الإدارة والمدعي من ناحية أخرى[٨٣]

## المطلب الثاني : نماذج للمسؤولية الإدارية عن المخاطر في التشريع والقضاء السوداني:

### أولاً : حوادث العمل

تؤسس فكرة المسؤولية الإدارية عن المخاطر في هذه الحالة على حماية العاملين لدى الإدارة ، وأيضاً على أساس مساواة المواطنين في الحقوق والواجبات العامة وهي قاعدة دستورية ، حيث لا يجوز أن يضار شخص دون خطأ منه لمجرد قيام الإدارة بنشاط غير عادي أو لمجرد الإصابة من آلة أثناء ساعات العمل ... الخ[٨٤].

وقد نص قانون التعويض عن إصابات العمل لسنة ١٩٨١م الذي ينظم تعويضات العمال عن حوادث العمل في المادة (٣) منه « تفسير» بأن إصابة عمل يقصد بها : الإصابة الناشئة في حادث وقع أثناء العمل أو بسببه أو الإصابة بأحد الأمراض المهنية الواردة في الجدول الملحق بقانون العمل لسنة ١٩٩٧م ، وأضاف هذا القانون بأن العامل المصاب لا يكون مستحقاً لأي تعويض بموجب أحكام هذا القانون عن أي إصابة عمل تنشأ عن سوء تصرف خطير ومقصود من جانب ذلك العامل ما لم تؤد تلك الإصابة إلى الوفاة أو عجز لا تقل نسبته عن ٤٠ ٪ (م٢/١٠) ، وبأنه لا يدفع أي تعويض بموجب أحكام هذا القانون عن العجز أو الوفاة الناتجة عن تعمد العامل إصابة نفسه (م٣/١٠).

### ثانياً : الأضرار الناشئة عن الأشغال والمنشآت العامة

ويقصد بالأشغال العامة التجهيز والإعداد لأحد العقارات أو المنشآت بهدف تحقيق منفعة عامة ، وذلك لخدمة مرفق عام أو لحساب أحد أشخاص القانون العام [٨٥] .

ويشترط للتعويض في هذه الحالة أن يكون الضرر مادياً واستثنائياً - أي غير عادي - وأن يكون دائماً ، مثل حفر نفق تحت المساكن لتسيير خط السكك الحديدية وإغراق أرض مجاورة بسبب إنشاء جسر عام للمرور[٨٦]

ومن الأضرار الناتجة عن الأشغال أو المنشآت العامة ما نص عليه قانون التخطيط

---

٨٣-أشهر الأحكام السودانية . هنري رياض . ص ٩٦

٨٤-مسؤولية الدولة غير التعاقدية . د. أنور أحمد رسلان . ص ٢٦٥

٨٥-القانون الإداري . د. يوسف حسين محمد البشير ( مرجع سابق) . ص١٩١

٨٦- القانون الإداري الليبي . د٠خالد عبد العزيز غريم . ط١٩٦٩م . ص ١١٣



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

العمراني لسنة ١٩٩٤م في المادة (١/٣٤) منه على أن « تقرر لجنة إعادة التخطيط بالمنطقة أي ضرر لأي شخص ذي مصلحة ، أو مدى الزيادة التي طرأت على قيمة أرضه نتيجة لأي أمر يصدر بموجب أحكام المادة ٣٣ « ، كما نصت المادة ١/٣٥ من ذات القانون على أنه « يجب على لجنة إعادة التخطيط بالمنطقة أن تطلب من الحكومة أن تدفع لأي شخص كل مبلغ التعويض عن الضرر الذي تمّ تقديره بموجب أحكام المادة ٣٤».

ويؤسس التعويض عن الضرر في هذه الحالة على أساس فكرة مساواة المواطنين في الحقوق والواجبات فمن فقد منزله أو أرضه أو انخفضت قيمتها ، فلا شك أن في هذا ضرر يجب التعويض عنه ، وبناء عليه يتم تعويض المضرورين من إعادة التخطيط دون إثبات خطأ من جانب الإدارة ولكن يجب على المضرور إثبات الضرر ، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة العليا «دائرة الولايات الوسطى والقضارف» في أنه « يقع على المدعي في دعوى التعويض عبء إثبات الضرر الذي سببه خطأ الإدارة حتى يستحق التعويض عنه... الخ «[٨٧]

وتؤسس المسؤولية الإدارية عن الأشغال أو المنشآت العامة على أساس مسؤولية حارس الأشياء ، حيث تنص المادة ١/١٤٨ من قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م بأن : « كل من يتولى حراسة شئ يكون مسؤولاً عما يحدثه هذا الشئ من ضرر للغير سواء أكان هذا الشئ حيواناً أم جماداً وسواء كان منقولاً أم عقاراً ، « وأيضاً نص المادة ١/١٤٩ من ذات القانون على أنه : « يعتبر حارساً للشئ من له لنفسه أو بواسطة غيره سلطة فعلية عليه في رقابته والتصرف في أمره ولحسابه الخاص ولو كان غير مميز «.

ومن التطبيقات القضائية السودانية في المسؤولية عن الأشياء قضية مؤسسة النيل الأزرق للتشييد ضد إخلاص الصادق ضو البيت ، حيث أكدت المحكمة بأن « المسؤولية الناشئة عن الأشياء هي مسؤولية يفترضها القانون ولا تقبل إثبات العكس، حيث يفترض القانون أن مالك الشئ هو حارسه ويلزم الحارس وحده تعويض الضرر...الخ «[٨٨]

### ثالثاً : الأضرار الناشئة عن الأنشطة أو استعمال الأشياء الخطرة

من الأشياء الخطرة استعمال الأسلحة النارية أو المفرقعات أو انفجار مخازن الذخيرة ، ومن الأنشطة الخطرة مخاطر الجوار غير العادية ، حيث قضت المحاكم الفرنسية بتعويض ملاك منازل مجاورة أُصيبت بأضرار بسبب انفجار كمية من المفرقعات التي

٨٧-قضية ضابط إعادة تخطيط التكيلات ضد عثمان الحاج معلا ، م ع / ط أ / ٢١ / ٢٠١١م.

٨٨-مجلة الأحكام القضائية السودانية لسنة ٢٠٠٠م . ص١٥٥



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

جمعت في إحدى القلاع العسكرية بضواحي باريس رافضة تأسيس المسؤولية على أساس الخطأ ومقررة المسؤولية على أساس الخطر ، ومثالها أيضاً انفجار المصانع الحكومية ، وانفجار عربة سكة حديد محملة بالمتفجرات إلى المنازل المجاورة ، كذلك إذا استعمل شرطياً سلاحاً فأصاب شخصاً غير مقصود فالسلاح بطبيعته أداة خطرة يتضمن استخدامه مخاطر استثنائية حيث لا يشترط فيها الخطأ ، وأيضاً الأضرار الناتجة عن حوادث السيارات الحكومية[٨٩] .

**رابعاً : امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية**

وهي إحدى مجالات تطبيقات مسؤولية الإدارة على أساس المساواة أمام التكاليف العامة والذي يتطلب مساهمة المواطنين في التكاليف والأعباء المترتبة على إدارة وتسيير المرافق العامة طبقاً لما يحدده القانون ، مع عدم جواز تحملهم بأية أعباء أخرى خارج هذه الحدود ، وإلاّ عدّ ذلك إخلالاً لمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة ، ومن ثم يجب تعويض المضرور من قبل الإدارة حيث تعتبر مسؤولية الإدارة متحققة بدون وجود خطأ أو تعدي منها على هذا الأساس .

ومن أمثلة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية عدم تنفيذ الإدارة لحكم صادر من القضاء بطرد العمال المقيمين في مصنع المدعي حفاظاً على النظام العام ، وكذلك امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم بطرد مستأجر من مسكنه بسبب أزمة المساكن، ويشترط للتعويض في هذه الحالة أن يكون الضرر خاصاً وغير عادي ، فمثلاً إذا أصاب الضرر غالبية السكان نتيجة لرفع الأسعار أو تغيير سعر الصرف فلا يتوافر الضرر الخاص ، وينظر إلى الضرر بأنه غير عادي لوضع من أصابه الضرر[٩٠] ، وامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الواجبة النفاذ يعتبر خطأً يترتب عليه التعويض ، إلاّ أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم قد يكون له ما يبرره من اعتبارات تتصل بالصالح العام مما لا يمكن معه تكييف الامتناع بأنه خطأ ، ولكن رغم ذلك تعتبر الإدارة مسؤولة عن عدم تنفيذ حكم القضاء استناداً لمساواة المواطنين أمام التكاليف العامة، وذلك لأن عدم التنفيذ من الإدارة يعتبر أمراً استثنائياً وغير مألوف.

٨٩-مسؤولية الدولة غير التعاقدية . د. أنور أحمد رسلان . ص ٢٧١

٩٠-المرجع السابق . ص٢٧٤



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

## خاتمة البحث

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات والصلاة والسلام على نبي الهدى والبركات ، وبعد فقد رسا بنا مطاف هذا البحث الذي تناولنا فيه مسؤولية الإدارة التقصيرية حيث تعرفنا فيه على مفهوم المسؤولية الإدارية ونشأتها وتطورها في الشريعة الإسلامية والقانون ،وأساسها، وأركان المسؤولية التقصيرية بوجهٍ عام ، ثمّ تحدثنا عن مسؤولية الموظف العام الشخصية فيما يعرف بالإضرار الشخصي الوظيفي ، ومسؤولية الإدارة التقصيرية في إطار الحالات والشروط التي حددها القانون ، ومسؤولية الإدارة عن المخاطر أو ما يُعرف بمسؤولية الإدارة دون تعدي أو فعل ضار منها، وقد توصل الباحث من خلال هذا البحث لأهم النتائج والتوصيات الآتية :

### أولاً: النتائج

١/ أن الشريعة الإسلامية بيّنت في إطار المسؤولية التقصيرية بوجه عام أن كل إنسان مسؤول عن فعله الضار وهذا يُرتب ألاّ تُسأل الإدارة عن الفعل الضار الصادر من الموظف العام إذا كان شخصياً إلاّ استثناء ومراعاة لمقتضيات العدل والإنصاف وتعارض المصالح وتغلب الأحوال والأزمان.

٢/ أن النظام الإداري في الشريعة الإسلامية لا يفرّق بين الإدارة والموظفين العموميين والأفراد العاديين في خضوع جميعهم لأحكام الشريعة الإسلامية سواء في المنازعات الإدارية أم العادية ، أو من حيث المسؤولية أو المحاسبة ، لذلك تعتبر الشريعة الإسلامية من النظم الموحدة التي لا تعرف الازدواج ، وهذا ما يأخذ به التشريع والقضاء السوداني في المسؤولية الإدارية.

٣/ أن أساس المسؤولية التقصيرية للإدارة في الشريعة الإسلامية هو تحقق الضرر، أما أساس المسؤولية الإدارية في القانون فتقوم على رابطة التبعية بين الموظف العام والإدارة إذا ارتكب الأول فعلاً ضاراً أثناء تأدية وظيفته أو بسببها بشرط ألاّ يكون هذا الفعل مشوباً بتحقيق مصلحة شخصية للموظف العام.

٤/ أن أركان المسؤولية الإدارية في القانون السوداني هي أركان للمسؤولية التقصيرية بوجهٍ عام في الشريعة الإسلامية، وذلك بتحقق الفعل الضار والضرر وعلاقة السببية بينهما ، بخلاف القوانين الوضعية المقارنة التي تقيم هذه المسؤولية على أساس الخطأ لتحقق هذه المسؤولية.



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

٥/ تتحقق المسؤولية الإدارية عن المخاطر بتوافر عنصري الضرر وعلاقة السببية استثناء من القاعدة العامة التي تقيم المسؤولية الإدارية بوجهٍ عام على الفعل الضار والضرر وعلاقة السببية بينهما.

٦/ يجوز للمضرور أن يقيم دعوى التعويض عن الضرر في مواجهة الموظف العام أو الإدارة أو كليهما معاً ، وللإدارة أن ترجع على الموظف العام بما دفعته من تعويض بسبب الفعل الضار الصادر منه ، كما للموظف أن يرجع على الإدارة بما دفع من تعويض إذا أثبت أن الإدارة هي التي سببت الفعل الضار أو شاركت فيه.

## ثانياً : التوصيات

١/ يوصي الباحث بأن يكتفي التشريع السوداني « قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م « بتحديد شروط الإضرار الشخصي الوظيفي وموجباته ، ويترك للقضاء الإداري تطبيق هذه الشروط على كل حالة تتوافر فيها ، مما يتيح للقضاء الإداري السوداني المجال في إبراز موهبته في ابتداع وابتكار قواعد ومبادئ وأصول إدارية تتعلق بالمنازعات الإدارية وهو دور أساسي للقضاء الإداري منذ نشأته وحتى الآن وذلك لتجدد حاجات الإدارة والأفراد المستمر ، ويجنب في نفس الوقت المشرع من الإسهاب في إيراد نماذج تشريعية لهذا الإضرار.

٢/ يوصي الباحث بعدم النظر إلى حسن نية الموظف العام أو سوءها في الفعل الضار الصادر منه طالما كان هذا الفعل أثناء تأديته لوظيفته أو بسببها ، وهذا يستوجب مسؤولية الإدارة وتحملها للضرر الذي سببه الموظف العام التابع لها تحقيقاً للعدالة وحفظاً لحقوق الغير في التعويض.

٣/ يوصي الباحث إلى التوسع في التشريعات الخاصة التي تحدد مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر بحيث تصبح هذه المسؤولية في هذه التشريعات الموسعة مكملة للقواعد العامة في المسؤولية الإدارية بوجهٍ عام ، وهذا الأمر يمكّن من تغطية كل الأضرار والتعويض عنها وهو ما يحقق العدالة في أسمى معانيها.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين وصلى الله وسلم وأنعم على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم .



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

## فهرس المصادر والمراجع

### أولاً : القرآن الكريم

### ثانياً : كتب تفسير القرآن الكريم

١/ الجامع لأحكام القرآن، للإمام شمس الدين أبى عبد الله محمد بن أحمد بن أبى بكر بن فرح الأنصاري القرطبي . دار الغرب العربي . طبعة أولى ١٤١٠هـ ـ ١٩٩٠م ٠

### ثالثاً: كتب الحديث النبوي الشريف

٢/ سنن الترمذي . للإمام الحافظ أبي عيسى محمد بن عيسى بن سورة بن موسى السلمي الترمذي . تحقيق أحمد محمد شاكر وآخرون . دار إحياء التراث العربي . بيروت

٣/ صحيح مسلم بشرح النووي، للإمام أبو الحسين مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري النيسابوري بشرح النووي للإمام محي الدين أبى زكريا يحي بن شرف بن مري النووي . دار إحياء الكتب العلمية . بيروت .

٤/ سنن أبى داوود . للحافظ أبى داوود سليمان بن الأشعث السجستاني الأزدى . دار إحياء السنة المحمدية .

### رابعاً : كتب الفقه الإسلامي

٥/ المغني على مختصر الخرقي . ابن قدامه المقدسي . مكتبة الجمهورية العربية والكليات الأزهرية . القاهرة.

٦/ نظرية تحمل التبعة بين الشريعة والقانون . د٠عبد الحميد البعلي . رسالة دكتوراه . جامعة الأزهر. ط ١٣٩٧ه.

٧/ الأحكام السلطانية لأبى الحسن على بن حبيب الماوردي . دار الكتب العلمية. بيروت ١٩٨٢م.

٨/ مصنفة النظام الإسلامي . د. مصطفى كمال وصفي . مكتبة وهبة . القاهرة . ط١٩٧٧م

### خامساً : كتب القانون

٩/ المذكرة التفسيرية لمشروع القانون المدني لسنة ١٩٧١م . القاهرة. الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية . ط ١٣٩١هـ / ١٩٧١م.

١٠/ الوسيط في القانون المدني . د٠ عبد الرزاق السنهوري . دار النهضة العربية . القاهرة . ط ١٩٦٤م .



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

١١/ الدعوى الإدارية . د. ماجد راغب الحلو. منشأة المعارف .الأسكندرية . ط٢٠٠٤م

الإدارة العامة « المباديء والتطبيق» . د. محمد آدم علي ود. يوسف حسين . ط١٩٩٨م

١٢/ القانون الإداري . د٠ محمد مصطفى المكي . منشورات جامعة السودان المفتوحة . ط٢٠٠٧م

١٣/ القانون الإداري الليبي . د٠خالد عبد العزيز غريم . ط١٩٦٩م

١٤/ القانون الإداري « مبادئه ونظرياته في النظام الإسلامي. دراسة مقارنة» . د. يوسف حسين محمد البشير . ط٢٠٠٦م.

١٥ / مبادئ القانون الإداري السوداني . مولانا محمد محمود أبو قصيصة . ط٢. ١٩٩٩م.

١٦/ مسؤولية الدولة غير التعاقدية . د.أنور أحمد رسلان . دار النهضة العربية . ط١٩٨٢م.

١٧/ أشهر الأحكام السودانية (عشرة أحكام ) . هنري رياض وكرم شفيق . ط١٩٦٧م. دار الثقافة . بيروت.

١٨/ شرح قانون المعاملات المدنية . د. محمد صالح علي. بدون تأريخ ومكان الطبعة .

**سادساً: كتب اللغة**

١٩/ القاموس المحيط ، للفيروزآبادي . مؤسسة الحلبي للتوزيع والنشر . القاهرة .

٢٠/ لسان العرب . ابن منظور . مؤسسة التأريخ العربي . بيروت . ط٢ . ١٩٩٢م.

٢١/ معجم لغة الفقهاء. د٠محمد قلعجي . دار النفائس للطباعة والنشر. بيروت . لبنان . ط١. ١٩٨٥م.

٢٢/المعجم الوسيط .إبراهيم مصطفى وآخرون. تحقيق مجمع اللغة العربية . دار الدعوة . القاهرة .

٢٣/ مختار الصحاح . الرازي . تحقيق محمود خاطر . مكتبة لبنان . بيروت . ط١٩٩٥م.

**سابعاً : الرسائل والبحوث العلمية في الفقه الإسلامي والقانون**

٢٤/ أساس التعويض في الشريعة الإسلامية والقانون المصري . د٠محمد نصر الدين . رسالة دكتوراه . جامعة القاهرة . ١٩٨٣م.

٢٥/ أساس المسؤولية التقصيرية في الشريعة الإسلامية والقانون المدني . د٠محمد صلاح الدين حلمي . رسالة دكتوراه . جامعة القاهرة . ١٩٧٨م.



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com

٢٦/ دراسات في القانون الإداري " نظرية الخطأ في القانون السوداني" . د٠ وهبي محمد مختار . بحث منشور بمجلة الأحكام القضائية السودانية لسنة ١٩٨١م.

**ثامناً : القوانين و المجلات والدوريات**

٢٧/ مجلة الأحكام العدلية . تأليف لجنة من كبار ديوان الأحكام العدلية . تنسيق المحامي نجيب هواويني . مطبعة شعاركو . بيروت . ط٥ . ١٣٨٨ه ـ ١٩٦٨م.

٢٨/ مجلة الأحكام القضائية السودانية ( أعداد متنوعة)

٢٩/ قانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م

٣٠/ قانون التخطيط العمراني لسنة ١٩٩٤م

٣١/ قانون التعويض عن إصابات العمل لسنة١٩٨٦م

٣٢/ قانون الإجراءات المدنية لسنة ١٩٨٣م

٣٣/ قانون القضاء الإداري والدستوري لسنة١٩٩٦م

٣٤/ قانون القضاء الإداري لسنة ٢٠٠٥م



PDF created with pdfFactory trial version pdffactory.com