

جامعة قطر

كلية القانون

الإختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه في القانون

القطري "دراسة مقارنة"

إعداد

شيخه عبد اللطيف علي المهدي

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات

كلية القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

يناير 2021م/1442هـ

© 2021 م. شيخه عبد اللطيف علي المهدي. جميع الحقوق محفوظة.

لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المقدّمة من الطالب/ة شيخه عبد اللطيف علي المهندي بتاريخ 26 نوفمبر 2020 ، ووُفِّقَ عليها كما هو آتٍ:

نحن أعضاء اللجنة المذكورة أدناه، وافقنا على قبول رسالة الطالب المذكور اسمه أعلاه، وحسب معلومات اللجنة، فإن هذه الرسالة تتوافق مع متطلبات جامعة قطر، ونحن نوافق على أن تكون جزءًا من امتحان الطالب.

أ.د. محمد فوزي النويجي

المشرف على الرسالة

أ.د. عبدالحفيظ الشيمي

مناقش

د. إسلام شيحا

مناقش

تمّت الموافقة:

الدكتور محمد بن عبد العزيز الخليفي، عميد كلية القانون.

المُلخَص

شيخه عبد اللطيف علي المهندي، ماجستير في القانون العام:

يناير 2021م.

العنوان: الإختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه في القانون القطري "دراسة مقارنة"

المشرف على الرسالة: أ.د. محمد فوزي النويجي

عيب عدم الاختصاص في إصدار القرار الإداري يُعتبر من أهم العيوب الرئيسية التي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري باعتباره من أهم أسباب إلغاء هذا القرار، كما أنه يُعد العيب الوحيد والمتعلق بالنظام العام، وهذا القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص لصدوره من سلطة غير مختصة بإصداره وليس صاحب الاختصاص الأصيل وفقاً للقانون، وقد تناولت هذه الدراسة استعراض مفهوم الاختصاص في القرار الإداري وعناصره الزماني والمكاني والشخصي والموضوعي، وكذلك الاستثناءات الواردة عليه والمسائل المرتبطة بركن الاختصاص والمؤثرة فيه كالتفويض والحلول، وأثر تلك الظروف الاستثنائية على ركن الاختصاص والتي كانت مناهجاً لوجود بعض النظريات، كنظرية الظروف الاستثنائية أو القوة القاهرة، ونظرية الموظف الفعلي أو الموظف الظاهر، كما تناولت الدراسة عيب عدم الاختصاص، من حيث مفهومه وعلاقة عيب عدم الاختصاص بغيره من العيوب وصوره المتمثلة في عيب عدم الاختصاص البسيط والجسيم وحالاته، واستعرضت الدراسة الرقابة القضائية على الاختصاص في القرار الإداري؛ وذلك لمعرفة الأثر المترتب على القرار الإداري في حالة تخلفه، ونطاق هذه الرقابة، مع توضيح أساليب الرقابة والطعن على القرار الإداري بعيب عدم الاختصاص، وذلك بالقانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل

في المنازعات الإداريَّة وقانون الموارد البشريَّة المدنيَّة القطريِّ رقم (15) لسنة 2016، بالإضافة إلى الأحكام الصادرة من المحاكم القطريَّة والمصريَّة، بالاستعانة بالمنهج المقارن بعرض بعض التشريعات المقارنة .

شكر وتقدير

﴿ يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ ﴾

[سورة المجادلة: 11]

أتقدم بخالص الشكر والتقدير لكلية القانون - جامعة قطر، وإلى أساتذتي أعضاء هيئة التدريس؛ وذلك لدعمهم الدائم والمستمر لي في مسيرتي العلمية.

ولا يسعني في هذا الموقف إلا الاعتراف بالفضل إلى الدكتور/ محمد فوزي نويجي، الذي شرفني بالإشراف على رسالتي كما أتقدم له بكل الشكر والتقدير على كل ما قدمه لي من توجيه ومساعدة خلال مراحل إنجازي للرسالة.

وأحمد الله -تعالى- الذي وفقني لإتمام هذا العمل، وأسأل الله -تعالى- أن يكون هذا العلم خالصاً لوجه الكريم وأن يكون علماً ينتفع به كل طالب علم.

الباحثة

شيخه عبد اللطيف علي المهندي

الإهداء

أهدي هذا العمل

إلى الروح التي علمتني معنا العطاء أمي..

إلى السند في الحياة أبي..

إلى اخوتي واهلي..

إلى كل من لهم معزة في قلبي..

إلى كل إنسان طالباً للعلم..

فهرس المحتويات

د	شكر وتقدير
هـ	الإهداء
1	المقدمة
1	أولاً: موضوع البحث
2	ثانياً: أهداف البحث
3	ثالثاً: أهمية البحث
4	رابعاً: سبب اختيار البحث
5	خامساً: إشكالية البحث
5	سادساً: تساؤلات وفرضيات البحث
6	سابعاً: منهجية البحث
7	ثامناً: الدراسات السابقة
12	تاسعاً: خطة البحث
13	الفصل الأول: مفهوم الاختصاص في القرار الإداري والاستثناءات الواردة عليه ..
13	تمهيد وتقسيم:
14	المبحث الأول: ماهية الاختصاص في القرار الإداري وعناصره
14	المطلب الأول: ماهية الاختصاص في القرار الإداري

18.....	المطلب الثاني: عَنَاصِر ركن الإختصاص
28.....	المبحث الثاني: الإستثناءات الوارِدة على ركن الإختصاص
29.....	المطلب الأول: التفويض في الإختصاص
55.....	المطلب الثاني: الحلول
66.....	المطلب الثالث: أثر الظُّروف الإستثنائية على ركن الإختصاص
80.....	الفصل الثاني: عيب عدم الإختصاص
80.....	تمهيد وتقسيم:
81.....	المبحث الأول: مفهوم عيب عدم الإختصاص
81.....	المطلب الأول: تعريف عيب عدم الإختصاص
88.....	المطلب الثاني: علاقة عيب عدم الإختصاص بغيره من العيوب
95.....	المبحث الثاني: صور عيب عدم الإختصاص
95.....	المطلب الأول: عيب عدم الإختصاص البسيط
109.....	المطلب الثاني: عيب عدم الإختصاص الجسيم
122.....	الفصل الثالث: الرقابة القضائية على الإختصاص في القرار الإداري
122.....	تمهيد وتقسيم:
125.....	المبحث الأول: الرقابة القضائية وعيب عدم الإختصاص
125.....	المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية

المطلب الثاني: نطاق الرقابة القضائية على عيب عدم الإختصاص	134
المبحث الثاني: أساليب الرقابة والطعن في الإختصاص	147
المطلب الأول: أسلوب الرقابة على عيب عدم الإختصاص	149
الخاتمة	157
أولاً: النتائج	157
ثانياً: التوصيات:	158
قائمة المراجع	160
المراجع باللغة العربية	160
أولاً: المراجع العامة	160
ثانياً: المراجع المتخصصة	168
ثالثاً: رسائل الماجستير والدكتوراة	170
رابعاً: الأبحاث والمقالات	172
خامساً: المجموعات	172
سادساً: كتب اللغة	172

المقدمة

أولاً: موضوع البحث

يُعد الجهاز الإداري في أي دولة من الدولة تعبيراً عن نظام الحكم؛ باعتبار أن الجهاز الإداري يمثل الإدارة العامة والأداة التنفيذية لسياسات الدولة بشكل لا يخرج عن مبدأ سيادة القانون، ومبدأ الشرعية، وهذا المبدأ يحمي حقوق الأفراد وحررياتهم من التعدي عليها، ويحميها من التدخلات الصارخة للإدارة؛ ما يهدد تلك الحقوق والحرّيات.

ويُعتبر القرار الإداري نشاطاً مهماً من الأنشطة الإدارية، وله أركان خمسة، وهي الاختصاص، والشكل، والسبب، والغاية، والمحل، وتلك الأركان تُعد جسداً للقرار الإداري، وتمثل أيضاً حدوداً لا يجوز للإدارة مخالفتها، وإلا فإن قراراتها تكون مشوبة بعيوب تفتح أبواب الطعن عليها أمام القضاء الإداري، وهو ما يُعرف بأوجه إلغاء القرار الإداري، بحيث تُعد هذه الأخيرة هي أسباب إغائه أو العيوب التي تشوبه فتجعله غير مشروع، ويكون محلاً للطعن بالإلغاء، وتجدر الإشارة إلى أن أوجه الإلغاء ظهرت بجهود مجلس الدولة الفرنسي خلال تطور تاريخي طويل، وأول ما ظهر فيها عيب عدم الاختصاص، ثم ظهر عيب الشكل، ثم عيب الغاية أو انحراف السلطة، ثم عيب المحل أو مخالفة القانون بالمعنى الضيق، وأخيراً عيب السبب الذي ظهر متأخراً.

ويُعد القرار الإداري أحد امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدّها من القانون العام، وبمقتضى هذه القرارات تستطيع الإدارة أن تنشئ حقوقاً وتفرض التزامات؛ وذلك بهدف حماية المصالح العامة، والتي يجب تغليبها على المصلحة الخاصة.

ويُعتبر ركن الإختصاص في القرار الإداري أحد العناصر الأساسية في تحديد مفهوم القرار الإداري، ويترتب على عدم توافره فقدان أحد الأركان الرئيسية للقرار؛ ما يتيح الطعن عليه أمام القضاء بهذا العيب، ويُعد ركن الإختصاص في القرار الإداري من الموضوعات المهمة في القانون الإداري كونه يسلط الضوء على عيوب القرار الإداري فيما يتعلق بالإختصاص، فيحدد قواعد الإختصاص في القرار الإداري وعناصره ودورها في تنظيم العمل الوظيفي والتخصص في مباشرة العمل الإداري، فتحدد المسؤوليات وتتحقق السرعة في إنجاز الأعمال الإدارية.

ثانياً: أهداف البحث

إنّ الهدف من عرض موضوع الإختصاص في القرار الإداري يتمثل في الآتي:

1- بيان قواعد الإختصاص في القرار الإداري في ظل قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم

(7) لسنة 2007 والإستثناءات التي ترد عليه من تفويض وحلول وإنابة وأثر الظروف

الإستثنائية على ركن الإختصاص.

2- تسليط الضوء على درجات عدم الإختصاص ودوره في التشريع القطري في ظل أحكام محكمة

التمييز القطرية والتشريعات المقارنة.

3- توضيح دور الرقابة القضائية على القرارات المعيبة بعدم الإختصاص وضرورة الارتقاء بهذه

الأحكام، ودور دعوى الإلغاء في البحث عن مشروعية القرار الإداري من عدمه فيما يتعلق

بركن الإختصاص.

ثالثاً: أهميّة البحث

تتمثل أهميّة البحث في تسليط الضوء على قواعد الإختصاص في القرار الإداري وصلاحيّة السُلطة الإداريّة في إصدار قراراتها دون التدخّل في صلاحيات إدارة أخرى، أو تعدي سلطة على إختصاص سلطة أخرى، وحماية حقوق الأفراد وحرّياتهم من اعتداء أو تغوّل الإدارة وتعسفها ضدهم بإصدار قرارات خارج نطاق إختصاصها، فيحق للفرد التظلم من قرار الإدارة والمحافظة على حقوقه من عسف وجور الجهة الإداريّة في إساءة استعمال سلطاتها وخروجها على قواعد الإختصاص. إنّ سلطة الإدارة في إصدار القرار الإداري مقيدة بالقواعد القانونيّة المنظمة للإختصاص؛ وذلك لأنّ النصوص المحددة له هي نصوص أمرّة، كما تجدر الإشارة إلى أنّ عيب عدم الإختصاص البسيط الذي يصيب القرار الإداري هو أقلّ خطورة من العيب الجسيم، ولا يتصف خروج القرار الإداري على مبدأ المشروعيّة بالجسامة إذا كان عيب الإختصاص بسيطاً؛ حيث يكون القرار الإداري قابلاً للإلغاء على عكس ذلك، فالقرار الإداري يصبح منعدماً إذا ما شابه عيب عدم الإختصاص الجسيم.

وأهميّة التّعرض لقواعد الإختصاص تحقق مبدأ مهم في القانون هو مبدأ الفصل بين السُلطات، ومعرفة درجات عدم الإختصاص، فإن كان بسيطاً فسيؤدي بالقرار الإداري إلى البطلان، وعدم الإختصاص الجسيم الذي يعدم القرار الإداري ويجعله هو والعدم سواء ويُعد مجرد عملٍ ماديّ، كما أن عيب عدم الإختصاص يحكم به القاضي الإداري من تلقاء نفسه كون ركن الإختصاص هو الركن الوحيد المتعلق بالنظام العام.

رابعًا: سبب اختيار البحث

تم اختيار موضوع هذا البحث؛ لأن القرارات التي تصدرها الجهات الإدارية أثناء ممارستها مهامها قد يتلبس بها شيء من الخطأ والصواب؛ ما يؤدي إلى سلب الأفراد حقوقهم. ومن أكثر هذه العيوب تأثيرًا على القرار الإداري هو عيب عدم الاختصاص الذي يصل إلى حد بطلان القرار الإداري.

يهدف هذا البحث إلى توضيح أهمية عدم الاختصاص في القرارات الإدارية التي قد تؤدي إلى ضياع الكثير من حقوق الأفراد نتيجة لهذه القرارات المعيبة، وكذلك حتى يتمكن القارئ من الإلمام بعيب عدم الاختصاص وطريقة الطعن في القرار الإداري.

وللوصول إلى تلك الأهداف، تناولت الباحثة في هذا البحث القانون الإداري القطري مع مقارنته بقوانين بعض الدول مثل فرنسا ومصر. وقد توصلت في هذا البحث إلى أن عيب عدم الاختصاص يشتمل على جميع العيوب الأخرى المتمثلة في (عيب إساءة استعمال السلطة - عيب مخالفة الشكل - عيب مخالفة القانون).

كما توصلت الباحثة أيضًا إلى أن عيب عدم الاختصاص البسيط الذي يصيب القرار الإداري هو أقل خطورة من عيب عدم الاختصاص الجسيم، وأنه إذا كان العيب جسيمًا يكون القرار معدومًا، أما إذا كان بسيطًا يكون القرار قابلاً للإبطال، كما توصلت أيضًا إلى أن عدم الاختصاص يترتب عليه عدة نتائج منها: (الإلغاء - التعويض - الإجبار - المنع - التقرير). وخلصت الباحثة إلى أنه لا بد من إنشاء مبادئ وقواعد جديدة بواسطة القضاء الإداري؛ لتواكب التطور في الأمور المستجدة؛ حتى يتحقق التوازن بين المصلحة العامة ومصحة الأفراد، كما خلصت إلى أنه يجب

على المُشَرَّع أن يدمج جزاء التعويض مع جزاء الإلغاء بأن يجعل جزاء التعويض أثرًا للإلغاء وليس جزاءً قائمًا بذاته، بأن يبيّن أن جزاء الإلغاء مرتبًا عليه التعويض.

خامسًا: إشكاليّة البحث

تكمن إشكاليّة البحث في أمور عدة، منها أن العديد من القضايا الإداريّة التي تعرض على الدائرة الإداريّة بالمحكمة الكليّة غالبًا ما تكون متعلقة بعيب ركن الإختصاص، الأمر الذي يجعل من الأهميّة معرفة الأسباب التي تدعو الإدارة إلى أن تكون قراراتها المعروضة أمام القضاء مشوبة بعيب عدم الإختصاص، كما أن ركن الإختصاص هو الركن الوحيد من أركان القرار الإداريّ المتعلق بالنظام العام، وهذه الخصيصة تميزه عن بقية الأركان؛ ما يتيح للقاضي الإداريّ حق التعرض له من تلقاء نفسه في حالة الطعن على القرار؛ ما يجعل القضاء دائمًا يقف بجوار الطاعن في القرار الإداريّ المشوب بعيب عدم الإختصاص، فضلًا عن أن فكرة الإختصاص ترتبط بمبدأ الفصل بين السُلطات ومبدأ المشروعيّة، فإذا كان هذا المبدأ يقوم على أساس توزيع الإختصاصات بين السُلطات الثلاث، فمحور هذا البحث يدور حول الإشكاليّة التي تتعلق بعدم تجاوز أي من هذه السُلطات على الأخرى؛ احترامًا لتوزيع الإختصاص فيما بينها؛ نظرًا للآثار القانونيّة المترتبة على مخالفة ركن الإختصاص في إصدار القرار الإداريّ.

سادسًا: تساؤلات وفرضيات البحث

وتسعى الدّراسة إلى الإجابة على بعض التساؤلات من خلال فرضياتها التي تعالج ركن الإختصاص وتوضح هذا العيب وأثره على القرار الإداريّ وكيفية تصحيح القرار الإداريّ المشوب بعيب عدم الإختصاص بالإضافة إلى ما تقتضيه الدّراسة من خلال دعوى الإلغاء وسحب القرار

وكيفية التظلم منه وتحديد الجهة المختصة، الأمر الذي جعل الدّراسة تسعى إلى فرض بعض التساؤلات والتي ستتم الإجابة عليها من خلال عرض موضوع الدّراسة وهذه التساؤلات تتمثل في الآتي:

- 1- من يحدد جهة الإختصاص في إصدار القرار الإداري؟
- 2- ما الآثار المترتبة على مزاوله الإختصاص في العمل الإداري؟
- 3- لماذا صرح المشرّع بالتفويض في الإختصاص؟ وهل التفويض يكون في جميع الإختصاصات أم في جزء منها؟ وإن كان المشرّع أجاز التفويض في الإختصاص فهل يجوز الحلول في الإختصاص؟ وما الآثار القانونيّة المترتبة على كل من التفويض والحلول؟
- 4- هل سلك القضاء القطريّ المسلك الصحيح في التصدي للقرارات الإداريّة المشوبة بعيب عدم الإختصاص؟
- 5- ما الجهة المختصة بالرقابة على الإختصاص في القرار الإداري؟
- 6- ما طريق الطعن في القرار الإداري المشوب بعيب عدم الإختصاص؟

سابعًا: منهجيّة البحث

تم الاعتماد على المنهج الوصفيّ التحليلي، والذي يتم من خلاله تحليل النصوص القانونيّة في التشريع القطريّ والتشريعات المقارنة التي تتعلق بعيب عدم الإختصاص، والعمل على تقسيم أو تجزئة المشكلات البحثيّة التي ترتبط بعيب عدم الإختصاص الذي يشوب القرارات الإداريّة، وتحليل الأحكام القضائيّة القطريّة، والمقارنة من خلال القيام بتفسيرها تفسيرًا موسعًا للتعرف على المسببات مع توضيح نقاط الضعف في الدّراسة؛ لكي تُستنبط المفاهيم والنتائج المرجوة، فهو منهج يقوم على تقسيم أو تجزئة الظواهر أو المشكلات البحثيّة إلى العنصر الأوليّة التي تكونها؛ لتسهيل عمليّة الدّراسة، وبلوغ الأسباب التي أدت إلى نشوئها، ويُستخدم بالتزامن مع طرق علميّة أخرى.

مع الاستعانة بالمنهج المقارن؛ حتى يتسنى للباحثة الاطلاع على التشريعات والأحكام القضائية في الدول الأخرى إلى جانب القانون الوطني؛ وصولاً إلى أهم النتائج التي توضح لنا مدى أهمية هذا العيب من عيوب القرار الإداري الذي ينتهي به إلى الانعدام في بعض الأحيان.

ثامناً: الدراسات السابقة

الدراسة الأولى: بعنوان عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه "دراسة تحليلية مقارنة"، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، للباحثة نزار عبد القادر أحمد الجباري.

تناولت الباحثة في هذه الدراسة عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري؛ حيث جاءت الدراسة في ثلاثة فصول، تناولت الباحثة في الفصل الأول الإطار العام للقانوني لعيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، من حيث مفهوم الاختصاص وعناصره ومصادره، وتعريف عيب عدم الاختصاص وخصائصه، والاستثناءات الواردة على ركن الاختصاص، من تفويض وحلول، كما خصصت الباحثة الفصل الثاني للتكييف القانوني لحالات عيب عدم الاختصاص في القرارات الإدارية، وأوضحت فيه حالات عيب عدم الاختصاص البسيط والجسيم (اغتصاب السلطة) موضحة جزاء عيب عدم الاختصاص والتصحيح اللاحق له، وفي الفصل الثالث والأخير استعرضت الباحثة رقابة القضاء الإداري على حالات عيب عدم الاختصاص في دراسة مقارنة بين كل من العراق ومصر وفرنسا، ثم الآثار المترتبة على انعدام القرارات الإدارية في حالات عيب عدم الاختصاص، والاختصاص القضائي بالنظر في القرار الإداري المنعدم، واختتمت الدراسة بحق الطاعن في إثارة الطعن في القرار الإداري المعدوم في حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم.

وباستعراض هذه الدّراسة نجد أنها جاءت بحسب العنوان جاعلة كل التركيز على حالات عيب الإختصاص الجسيم؛ حيث خصّصت الفصل الثالث بعرض هذا العيب، وبالنظر إلى دراستنا للإختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائيّة عليه في القانون القطريّ دراسة مقارنة جاءت مستعرضة الإختصاص استعراضاً عاماً، بسيطاً وجسيمياً وحالاته والرقابة القضائيّة على عيب عدم الإختصاص بأنواعه، دون الاقتصار على عيب معين.

الدّراسة الثانية: بعنوان ركن الإختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائيّة عليه "دراسة مقارنة" دراسة منشورة بمجلة الحُقوق بجامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، 2007، للدكتور / صبري محمد السنوسي.

تناولت هذه الدّراسة ركن الإختصاص باعتباره أهم الأركان الرئيسيّة في القرار الإداري، موضحة كفيّة تحديد الإختصاص، وبيان حدوده الزمنيّة والمكانيّة والموضوعيّة، والاستثناءات الواردة عليه موضحةً التفويض والحلول والإنابة، مستعرضة الرقابة القضائيّة على ركن الإختصاص، والأثر المترتب على تخلفه ومدى تصحيح العيب، كما تناولت الدّراسة الفرق بين عيب عدم الإختصاص البسيط وعيب عدم الإختصاص الجسيم والآثار المترتبة عليه من بطلان وانعدام في دراسة مقارنة بين التشريعين المصريّ والكويتيّ مستعينة بأحكام القضاء الإداري المصريّ ومحمّمة التمييز الكويتيّة، وذلك من خلال فصلين، تناولت في الفصل الأول المقصود بالإختصاص بوصفه عنصراً من عناصر القرار الإداري، وفي الفصل الثاني تناولت الدّراسة الرقابة القضائيّة على ركن الإختصاص في القرار الإداري.

وما يميز دراستنا للإختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائيّة عليه في القانون القطريّ أنها تتناول موقف المُشرّع القطريّ من ركن الإختصاص من خلال قانون الفصل في المنازعات

الإدارية القطري رقم (7) لسنة 2007، وقانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016، مستعينة بأحكام قضائية حديثة صادرة من الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية القطرية وأحدث الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري المصري وأحكام فرنسية وآراء فقهية فرنسية حديثة.

الدراسة الثالثة: بعنوان "الإختصاص في القرار الإداري دراسة مقارنة" رسالة دكتوراة، الناشر

دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، للدكتورة/سمية عبده هديهد.

تناولت هذه الدراسة موضوع الإختصاص في القرار الإداري، من خلال قسمين، استعرضت المؤلفة القسم الأول في مدلول الإختصاص في القرار الإداري وعناصره، من خلال بابين، تناولت في الباب الأول فكرة الإختصاص في القانون الإداري موضحة أهميته ومصادره وفقاً لمبدأ الشرعية، وفي الباب الثاني تناولت الدراسة عناصر الإختصاص والآثار المترتبة على انعدام هذا الركن، أما القسم الثاني من هذه الدراسة والمقسمة إلى أربع أبواب، فقد تناولت في الباب الأول الأحكام العامة لعيب عدم الإختصاص، وفي الباب الثاني صور عيب عدم الإختصاص ودرجاته إن كان عدم الإختصاص إيجابياً أم سلبياً، وتجاوز نطاق الإختصاص الموضوعي إن كان بسيطاً أم جسيماً، ثم تجاوز النطاق الزمني للإختصاص وتجاوز النطاق المكاني للإختصاص، أما الباب الثالث فقد تناولت بالدراسة كيفية محو عيب عدم الإختصاص في السحب والإلغاء، وكيفية تصحيح القرار المعيب بعيب عدم الإختصاص، وفي الباب الرابع والأخير من القسم الثاني تناولت بالدراسة مسؤولية الإدارة بالتعويض عن عيب عدم الإختصاص، مدعمة الدراسة بالتشريعات المصرية والكويتية وأهم الأحكام القضائية الصادرة من القضاء الإداري المصري والأحكام القضائية الصادرة من محكمة التمييز الكويتية، وأحكام مجلس الدولة الفرنسي.

وما يميز دراستنا أنها جاءت مدعمة بأحكام مجلس الدولة الفرنسي الحديثة والآراء الفقهية الفرنسية، بالإضافة إلى بعض التشريعات المقارنة، والمراجع الأجنبية الحديثة التي تفتقرها بعض الدراسات السابقة على دراستنا، فضلاً عن حداثة الأحكام القضائية الصادرة من محكمة التمييز القطرية ومجلس الدولة المصري ومجلس الدولة الفرنسي.

الدراسة الرابعة: بعنوان "عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري دراسة مقارنة ما بين القانون الأردني والليبي" رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، 2016، للباحث/ أحمد فرج الصادق دبوب.

تناولت هذه الدراسة موضوع عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، من خلال ثلاثة فصول، تناولت في الفصل الأول ماهية الاختصاص في القرار الإداري من حيث مصادره المباشرة وغير المباشرة، والطبيعة القانونية لقواعد الاختصاص، وفي الفصل الثاني تناول الباحث بالدراسة رقابة القضاء الإداري لركن الاختصاص في دعوى الإلغاء (عيب عدم الاختصاص) موضعاً ماهيته وصوره وحالاته، وفي الفصل الثالث والأخير استعرض الباحث زوال عيب عدم الاختصاص بالسحب والإلغاء، موضعاً كيفية تصحيح عيب عدم الاختصاص، مستعيناً بأحكام القضاء الفرنسي والمصري والأردني والليبي، ومدى صلاحية عيب عدم الاختصاص كأساس للمطالبة بالتعويض ومسؤولية الإدارة عن قراراتها المشروعة، وأخيراً موقف القضاء الإداري من التعويض عن عيب عدم الاختصاص.

وما يميز دراستنا أنها جاءت موضحة لعيب عدم الاختصاص من نواحي الوجهة التشريعية والقضائية، باحثاً هذا العيب بما ورد من تشريعات قطرية حديثة حسب القانون رقم (7) لسنة 2007

وتعدلاته لعام 2019، بالإضافة الى أحكام قانون الموارد البشرية المدنية القطري رقم (15) لسنة 2016.

الدراسة الخامسة: بعنوان "الاختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة" رسالة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العدالة الجنائية، عام 2012، للباحث/ عبد الله بن أحمد بن محمد الشريف.

تناولت هذه الدراسة موضوع الاختصاص في القرار الإداري، من خلال ثلاثة فصول، تناولت في الفصل الأول ماهية القرار الإداري من حيث مفهومه وأركانه وشروطه وشروط صحته ونفاذه، وفي الفصل الثاني تناولت الدراسة الاختصاص في القرار الإداري من حيث مفهومه ومصادره وحدوده، وعيب عدم الاختصاص، أما الفصل الثالث والأخير فقد استعرض فيه الباحث الرقابة القضائية على الاختصاص في القرار الإداري، من حيث مفهومه والجهة المختصة بالرقابة القضائية وأسلوب الرقابة وطريق الطعن في القرار الإداري بعدم الاختصاص، وأخيراً تنفيذ الحكم المتضمن إلغاء القرار بسبب عدم الاختصاص، ويلاحظ على هذه الدراسة عدم الاستعانة بمراجع أجنبية أو أحكام مجلس الدولة الفرنسي، وقصر اعتماده على مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية الصادرة عن ديوان المظالم بالرياض بالمملكة العربية السعودية.

أما ما يميز دراستنا فأنها جاءت شاملة من حيث التشريعات القطرية والمصرية والفرنسي، بالإضافة إلى الأحكام القضائية الصادرة من محكمة التمييز القطرية والدائرة الإدارية وأحكام مجلس الدولة الفرنسي وأحكام القضاء الإداري المصري، خاصة أن الآراء الفقهية المقارنة، والأحكام القضائية تمتاز بأنها حديثة الإصدار.

تاسعًا: خطة البحث

سوف تعتمد خطة الدراسة للإجابة عن الإشكالية والأسئلة التي تطرحها الدراسة، على مقدمة موجزة، وثلاثة فصول رئيسية، وخاتمة.

بحيث تتضمن المقدمة موضوع البحث، والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها وأهميته وأسباب اختياره، والأسئلة والفرضيات التي تثيرها، ومنهج البحث، وبعض الدراسات السابقة التي تناولت الموضوع، وأهم ما يميز الدراسة المطروحة من قبلنا عن غيرها من الدراسات.

وخصّصت الباحثة الفصل الأول تحت عنوان "مفهوم الاختصاص في القرار الإداري والإستثناءات الواردة عليه" وقسمته إلى مبحثين؛ حيث ستعرض في المبحث الأول: ماهية الاختصاص في القرار الإداري وعناصره، بينما ستعرض في المبحث الثاني: الإستثناءات الواردة على ركن الاختصاص.

بينما خصّصت الفصل الثاني تحت عنوان "عيب عدم الاختصاص"، وقسمته إلى مبحثين تتناول في المبحث الأول منه مفهوم عيب عدم الاختصاص، وفي المبحث الثاني صور عيب عدم الاختصاص.

وخصّصت الفصل الثالث للحديث عن "الرّقابة القضائية على الاختصاص في القرار الإداري". وقد قسمته إلى مبحثين، المبحث الأول: الرّقابة القضائية وعيب عدم الاختصاص، والمبحث الثاني: أساليب الرّقابة والطعن في الاختصاص.

وأخيرًا سوف تُدبّل هذه الدراسة بخاتمة تشتمل على أهم النتائج التي توصلت إليها الباحثة، وبعض التوصيات المقترحة.

الفصل الأول: مفهوم الإختصاص في القرار الإداري والإستثناءات

الواردة عليه

تمهيد وتقسيم:

يمكن القول بأن القرار الإداري الصحيح يتطلب بوجه عام توفر عناصر أو أركان خمسة، وهي: (الإختصاص، والشكل، والسبب، والمحل، والغاية)، وتختلف أي عنصر أو ركن من هذه الأركان يؤدي إلى بطلان القرار الإداري، وفي بعض الحالات إلى انعدامه، ونظرًا للأهمية التي يكتسبها ركن الإختصاص، ينبغي التطرق لماهيته، وعناصره، والإستثناءات الواردة عليه، ومن أجل ذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: ماهية الإختصاص في القرار الإداري وعناصره.

المبحث الثاني: الإستثناءات الواردة على ركن الإختصاص.

المبحث الأول: ماهية الإختصاص في القرار الإداري وعناصره

يحظى ركن الإختصاص بأهمية في القانون العام؛ لأن تحديد إختصاصات معينة لرجال الإدارة هي نتيجة من نتائج الفصل بين السلطات، والذي يتطلب أن تباشر كل سلطة الإختصاص المسند إليها طبقاً لأحكام الدستور، فلا تتجاوز في مزاوله نشاطها على إختصاص سلطة أخرى، وهذا بطبيعة الحال لا يؤدي إلى الاكتفاء بتحديد إختصاصات السلطات العامة الثلاث فحسب، وإنما يؤدي إلى توزيع الإختصاصات في نطاق السلطة الواحدة، وسوف نوضح فيما يلي ماهية ركن الإختصاص في القرار الإداري وعناصره، وذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: ماهية الإختصاص في القرار الإداري.

المطلب الثاني: عناصر ركن الإختصاص في القرار الإداري.

المطلب الأول: ماهية الإختصاص في القرار الإداري

الإختصاص في اللغة يأتي بمعنى الاصطفاء والانفراد، وخصوصية الشيء تعني خاصيته، ويُقال هذا الموضوع له خصوصية، أي له أهمية تميزه عن غيره، ويُقال تختص المحكمة أي تنفرد الجهة القضائية دون غيرها بموضوع النزاع المبني على إختصاصها الأصلي بنظر ذلك النزاع؛ حيث وجدت فيها ما جعلها تختص دون غيرها بنظرها والفصل في موضوعها⁽¹⁾.

(1) د. مروان العطية، المعجم الجامع، دار غيداء للنشر والتوزيع، القاهرة، 2008، ص174.

والخصوصية كما جاء في كتب الفقه، لا تكون إلا لصفة توجد في شيء ولا توجد في غيره⁽¹⁾، والإختصاص يعني تقسيم العمل داخل السلطة الواحدة؛ حيث يمنح كل موظف إداري إختصاصات معينة تتناسب مع كفاءته ووضعه الوظيفي، فلكي يحقق التخصص أهدافه في جهاز الدولة الإداري فلا يجوز لرجل الإدارة أن يعتدي على إختصاصات رجل آخر، ومن باب أولى كذلك لا يجوز لمن ليس بموظف أن يعتصب إختصاص الموظف ويصدر قراراً إدارياً⁽²⁾.

ويقول بعض الفقه⁽³⁾ إن فكرة الإختصاص أساس القرار الإداري بل هي مشروطة لمصلحة الإدارة؛ وذلك لكي يكون بمكنة رجل الإدارة أن يتفرغ لنوع من الأعمال، بحيث يجيده بمضي الزمن، فتتحقق بذلك سرعة إنجاز الأعمال الإدارية، وهي مشروطة بمصلحة الأفراد في أقسام الإدارة المختلفة⁽⁴⁾.

ويشترط لقيام القرار الإداري صدوره من الجهات الإدارية المختصة، والتي يقوم القانون بمعناه الواسع بتحديدتها، سواء في النصوص الدستورية أم العادية أم اللائحية، فيما يتصل بالنطاق المكاني لأعمالها، أو الزماني لاتخاذها، أو فيما يحدده من موضوعات، بحيث تلتزم كل سلطة أو جهة من الجهات الإدارية عند ممارستها لوظيفتها تلك الحدود ولا تتعداها؛ حتى لا تكون مغتصبة

(1) د. وجدي راغب فهمي، مبادئ القضاء المدني "قانون المرافعات"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986م، ص234.
(2) د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998م، ص94 وما بعدها.
(3) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966، ص148.
(4) أ. سالم بن سلمان الشكلي، نظرية سحب القرارات الإدارية، 2016، دار النهضة العربية، ص7.

لحق جهة أخرى ومتعدية على إختصاصها، الأمر الذي يؤدي إلى فقدان قرارها أحد أركانها الأساسية، وهو صدوره من غير مختص ويعاب عليه بـ "عيب عدم الإختصاص".

ولذلك يعرف الفقه قواعد الإختصاص بصفة عامة بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة⁽¹⁾. والإختصاص Compétence هو المقدرة القانونية على مباشرة عمل ما⁽²⁾.

فالإختصاص يحمل معنى القدرة أو الصلاحية أو الأهلية المعترف بها لبعض الأشخاص أو الهيئات من قبل المشرع، فهي ليست أي قدرة أو صلاحية، وإنما هي القدرة أو الصلاحية القانونية، أي التي تجد سنداً لها في القانون، ويؤخذ القانون هنا بمعناه الواسع؛ إذ إن توزيع الإختصاص ليس حكماً على مشرع دون آخر⁽³⁾، وإنما يفرض المنطق القانوني المجرد أن يكون المشرع هو الدستور فيما يتعلق بتحديد الإختصاصات لكل سلطة عامة في الدولة، فتوزيع العمل بين السلطات العامة في الدولة من أولويات المشرع الدستوري، أما توزيع العمل والإختصاصات داخل كل سلطة من هذه السلطات فيكون في حالة عدم تحديد الدستور له من إختصاص المشرع العادي، وذلك على ضوء وطبقاً لما قرره الدستور وعلى هدى منه⁽⁴⁾.

والإختصاص يعني السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره من الناحية النوعية والزمانية والمكانية⁽⁵⁾.

(1) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص304.

(2) د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1998، ص830.

(3) د. حمدي أبو النور السيد: مظاهر النشاط الإداري - دار النهضة العربية 2007-2008- ص146.

(4) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص283.

(5) محمد عبد العال السناري، أصول القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004م، ص397.

وركن الإختصاص في القَرارات الإداريّة هو ولاية إصدار تلك القَرارات، أو هو صلاحية رجل الإدارة للقيام بما عُهد إليه به في الحدود المَوْضوعيّة، والمكانيّة، والزمنيّة، التي يبينها القَانُون. وقواعد الإختصاص تعتبر من النظام العام، ومن ثمّ يمتنع على الجهة المختصة تعديلها أو النزول عنها أو الاتفاق على عكسها، بالإضافة إلى أن القاضي يتعرض لها من تلقاء نفسه حتى ولو لم يُطعن عليها أمامه⁽¹⁾. ويجوز للطاعن إبداء الدفع بعدم الإختصاص في أية حالة كانت عليها الدعوى دون أن يحتج عليه بأنه قدم طلبات جديدة⁽²⁾.

وقد استقر القَضاء في فرنسا ومصر على أن ركن الإختصاص هو الركن الوحيد الذي يتصل بالنظام العام، كما يعتبر عيب مخالفة الإختصاص من العيوب التي لا يجوز تصحيحها بإجراءات لاحقة، كالإجازة أو التصديق على القَرارات من الشخص المختص أصلاً بإصدارها⁽³⁾. على أنه يجب التنبيه إلى أن القَانُون هو الذي يحدد قواعد إختصاص أعضاء السلطة الإداريّة؛ حيث إن تحديد الإختصاص هو من عمل المُشرّع. وإذا قام المُشرّع بتنظيم إختصاص معين ولم يحدد صراحة الجهة الإداريّة أو الموظف العام المختص بممارسة ذلك التخصص، فإنه حسب المستقر عليه قضاءً يدخل في إختصاص الجهة أو الموظف الذي يكون هذا الإختصاص أقرب ما يمكن إلى طبيعة إختصاصاته الأصليّة، ويدخل ذلك في مجال السلطة التقديرية للإدارة تحت رقابة القَضاء.

(1) حكم المحكمة الإداريّة العليا المصرية في 18/6/1985 المجموعة، س30، ج2، ص1274.

(2) حكم محكمة القَضاء الإداري المصري في 27/1/1957 المجموعة، س11، ص172.

(3) انظر فيما سبق د. محمد فوزي نويجي. القَانُون الإداري. النشاط الإداري. طبعة دار مصر للنشر والتوزيع 2020 ص188 وما بعدها.

بيد أنه في بعض الحالات يجعل المُشَرِّع إختصاصًا معينًا مشاركة بين أكثر من مرفق أو أكثر من موظف في الوقت ذاته، بحيث يمكن لكل منهما ممارسة نفس التخصص بصفة منفردة عن الآخر، وحينئذٍ يكون القرار الإداري الصادر من أى منهما قرارًا سليمًا، أما إذا جعل المُشَرِّع الإختصاص مشاركة بين أكثر من جهة أو موظف، وجعل موافقة جميع تلك الجهات أو الموظفين ضرورةً لممارسة الإختصاص، فإن القرار الإداري الصادر تطبيقًا لذلك الإختصاص لا يكون قرارًا سليمًا إلا بموافقة جميع الأطراف المعنية عليه⁽¹⁾.

المطلب الثاني: عناصر ركن الإختصاص

لما كان الإختصاص في القرار الإداري عنصرًا لازمًا لصحة القرار، فكان يجب على الباحثة دراسة عناصره. وعناصر ركن الإختصاص تتكون من عناصر داخلية قد وضعها المُشَرِّع نصب عينيه عند تحديده لكيفية ممارسة الإدارة للإختصاص الممنوح لها. وهذه العناصر قد تنوعت واختلفت بحسب الزاوية التي ينظر للإختصاص منها، فإذا نظرنا إلى الشخص الذي منح الإختصاص بإصدار القرار الإداري، وجدنا للمشرع في هذه الناحية عدة مسالك تصب جميعها في مصب واحد، يتمثل مصدر القرار ذاته، بصرف النظر عن الموضوعات التي وقعت في إختصاصه، فالعبرة هنا بمن منح الإختصاص، لا بما منح له من الإختصاص، وهو ما يُسمى بالعنصر الشَّخصي في الإختصاص.

(1) د. محمد فوزي نويجي. القانون الإداري. النشاط الإداري. مرجع سابق، ص 189 وما بعدها.

أمّا إذا اتجهنا بالنظر للموضوعات التي يرد عليها الإختصاص الشّخصيّ، فيكون البحث هنا في العنصر المَوْضُوعِيّ للاختصاص، فإذا تغيرت الزاوية تجاه الزمان أو المكان دون النظر إلى الشخص الممارس للاختصاص أو الموضوعات التي انصب عليها، يظهر لنا هنا عنصرا الإختصاص الزماني والمكاني⁽¹⁾.

وبذلك تخضع فكرة تحديد الإختصاص لمجموعة عناصر أو صور هي⁽²⁾: (الإختصاص الشّخصيّ، الإختصاص المَوْضُوعِيّ، الإختصاص المكانيّ، والإختصاص الزمانيّ)، ونوضح ذلك فيما يلي:

أولاً: العنصر الشّخصيّ في تحديد الإختصاص

يجب على صاحب الإختصاص أن يمارسه بنفسه ولا يعهد به إلى غيره إلا في الحدود التي يسمح بها القانون نفسه، وبنفس الأداة التي وُضِعَ بها الإختصاص، فالإختصاص المقرّر بقانون لا يجوز الإذن بالتفويض فيه بأداة أدنى من القانون⁽³⁾. وهذا ما يُعرف بالعنصر الشّخصيّ في تحديد الإختصاص، ويخرج عن هذه القاعدة فقط الموظفين الفعلين الذين يعينون تعييناً معيّناً

(1) د. رأفت فوده. القضاة الإداري - دعوى الإلغاء - دعوى التعويض، دار النهضة العربية 1997، ص 562 وما بعدها، وانظر د. عبد الفتاح حسن - مبادئ القانون الإداري - جامعه الكويت - 1996، ص 18، د. فاروق أحمد خماس، محمد عبد الله الدليمي: الوجيز في النظرية العامّة للعقود الإداريّة، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1992، ص 17. د. سعاد الشراقي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، 1984. ص 158 وما بعدها.

(2) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 308. د. صلاح الدين فوزي، المبسوط، مرجع سابق، ص 835. De Laubadère. droit Administratif. 1980. I. 1. P. 302.

(3) انظر على سبيل المثال حكم المحكمة الإداريّة العليا في 19/3/1983 المجموعة، ص 28، ص 583.

أو لم يصدر لهم قرار بالتعيين أو صدر قرار بعزل أحدهم ولم يعلم به، فإن الأعمال الصادرة منهم تعتبر سليمة وتُعد استثناءً على قاعدة الإختصاص⁽¹⁾.

ويتمثل العنصر الشَّخصي في تحديد الإختصاص بالأفراد أو الأشخاص الذين يجوز لهم دون غيرهم أن يباشروا أعمال إدارية معينة، وهو ما يعرف (بالإختصاص المانع)⁽²⁾، فالقاعدة أن يتم تحديد الإختصاص بقانون أو بناء على قانون، وعلى العضو الإداري المنوط به إصدار القرار الإداري أن يلتزم حدود الإختصاص المرسوم، والغالب أن ينص القانون صراحة على عضو الإدارة الذي يملك ممارسة الإختصاص، ولكنه أحياناً ينظم بعض الإختصاصات، ويعهد بها إلى إدارة معينة، فيكون ممثل هذه الإدارة أو رئيسها هو المختص بإصدار القرارات التي تدخل في تلك الإختصاصات⁽³⁾.

وعليه فقد جعل المُشرع القطري من إختصاص وزير الداخلية دون سواه إصدار قرار بترحيل الأجنبي (الوافد) من البلاد إذا ثبت أن في وجوده ما يهدد أمن الدولة وسلامتها داخلياً أو خارجياً

(1) لمزيد من التفاصيل حول العنصر الشَّخصي في تحديد الإختصاص، انظر: د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص308 وما بعدها.. د. صلاح الدين فوزي، المبسوط، مرجع سابق، ص835 وما بعدها.

(2) ويعرف الإختصاص المانع: بأنه يسند المُشرع إلى شخص معين أو جهة معينة دون غيرها مهمة إصدار القرار، أي إن المُشرع يمنح هذا العضو (فرد، أو جهة) هذا الحق يكون قد قصره عليه فقط، وبالتالي منع أي جهة أو فرد آخر الاقتراب أو المساس به، فلا يحق لغيره إصدار قرار يدخل في إختصاصه، وهو ما أكده القضاء القطري في أحكامه، انظر حكم محكمة التمييز، جلسة 16 من يناير سنة 2007، الطعن رقم 84 لسنة 2006 تمييز مدني.

(3) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص240، وانظر كذلك: د. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مكتبة النصر، القاهرة، ص256. د. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ص236، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2012م، ص69.

أو يضر الاقتصاد أو الصحة أو الآداب العامة⁽¹⁾، كما منح المُشرع وزير الدّاخلية سلطة منح الوافد الذي صدر أمر بترحيله وله مصالح في الدّولة مهلة تسعين يوماً لمدة أو مدد أخرى بشرط تقديم ضمان قبول⁽²⁾.

ثانياً: العنصر الموضوعي في تحديد الاختصاص

يقوم العنصر الموضوعي على تحديد الأعمال والقرارات التي يجوز لصاحب الاختصاص ممارستها، ويجب لصحة القرار الإداري أن يصدر من سلطة تملك إصدار القرار موضوعياً، بحيث إذا تعدّتها أصبحت قراراته معيبة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي. ويحدد الاختصاص عادة في القوانين واللوائح التي تنظم قواعد الاختصاص، وفي حالة عدم احترامها يكون القرار معيباً - كما قلنا - بعيب عدم الاختصاص، وعيب عدم الاختصاص الموضوعي قد يكون بسيطاً، وقد يكون جسيماً، وفي هذه الحالة الأخيرة يطلق عليه "اغتصاب السلطة"⁽³⁾.

ويحدد هذا العنصر الموضوعات التي يجوز للجهة الإدارية المختصة أن تصدر بشأنها القرارات الإدارية، فلا يكفي المُشرع بتعيين الأشخاص الذين لهم ممارسة الاختصاصات الإدارية وفق العنصر الشخصي، وإنما يحدد لكل منهم الأعمال التي يجوز له ممارستها. وبالتالي يتعين

(1) تنص المادة (25) من قانون تنظيم دخول وخروج الوافدين وإقامتهم رقم (21) لسنة 2015 على أنه "استثناء من أحكام أي قانون آخر، للوزير أن يصدر أمراً بترحيل أي ووافد يثبت أن وجوده في الدّولة ما يهدد أمنها أو سلامتها في الداخل أو الخارج أو يضر بالاقتصاد الوطني أو الصحة العامة أو الآداب العامة".

(2) تنص المادة (27) من قانون تنظيم دخول وخروج الوافدين وإقامتهم رقم (21) لسنة 2015 على أنه "يجوز للوزير، أو من ينيبه أن يمنح الوافد الذي صدر أمر بترحيله وله مصالح في الدّولة تقتضي وقتاً لتصفيتها مهلة لا تتجاوز تسعين يوماً قابلة للتجديد لمدة أو مدد أخرى مماثلة بشرط أن يقدم ضماناً مقبولاً".

(3) د. محمد فوزي نويجي. القانون الإداري. النشاط الإداري. طبعة دار مصر للنشر والتوزيع 2020 ص 190 وما بعدها.

عليه أن يقتصر على ما ذكره المُشَرِّع صراحة، فإذا ما خرج على هذه القواعد، محاولاً أن يصدر قراراً لم يجعله المُشَرِّع من إختصاصه، فقراره باطل⁽¹⁾.

فإذ كان المُشَرِّع قد قام بتحديد الأشخاص المؤهلين لتولي مهمة إصدار القَرَار الإداري، واضعاً في اعتباره القيود والضوابط التي تحكم عملية الاختيار، وكذا ممارسة الإختصاص من الناحية الشَّخصيَّة، فإنه لم يكتفِ بذلك، وإنما يقوم بتحديد الأعمال والمهام المنوط بتلك الممارسة، وهي جوهر الإختصاص المَوْضُوعِي⁽²⁾، فما ذاك الأخير إلا إطاراً موضوعياً للإختصاص الشَّخصي، فإذا صدر أي قرار خارج هذا الإطار، فإنه يعتبر صادرًا عن غير مختص وقابلًا للإلغاء بعبء في الإختصاص المَوْضُوعِي وليس الشَّخصي، لتخطيه النطاق المحدد له وتجاوزه حدود الموضوعات المحددة له سلفاً بالنص المنظم للإختصاص المَوْضُوعِي. كإختصاص وزير الدَّاخِلِيَّة بإصدار اللائحة التنفيذية والقَرارات اللازمة لتنفيذ أحكام قانون تنظيم دخول وخروج الوافدين وإقامتهم في دولة قطر⁽³⁾.

وقد يُعهد بسلطة إصدار القَرَار الإداري لفرد أو هيئة معينة دون مشاركة كإختصاص رئيس الجمهورية للوزراء والمحافظين والمحددة تحديداً حصرياً، مثال ذلك "ما فعله المُشَرِّع الدُسْتُورِي المصري من إعطاء رئيس مجلس الوزراء صراحة سلطة إصدار اللوائح التنفيذية في المادة (170)

(1) فقد يُعهد بسلطة إصدار القَرَار الإداري إلى فرد أو إلى هيئة معينة بدون مشاركة، وهذه الصورة الغالبة في تحديد الإختصاصات الإداريَّة. انظر: د. صبري محمد السنوسي، الإجراءات أمام القَضَاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص122.

(2) د. ثروت بدوي، المرجع السابق، ص425 وما بعدها.

(3) نصت المادة (48) من قانون تنظيم دخول وخروج الوافدين وإقامتهم رقم (21) لسنة 2015 على أنه "يصدر الوزير اللائحة التنفيذية والقَرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، وإلى حين صدورهما يستمر العمل باللوائح والقَرارات المعمول بها حالياً بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون".

من الدُستور⁽¹⁾. وهذا النص جعل الإختصاص الأصيل في إصدار مثل هذه اللوائح لرئيس مجلس الوزراء فهو العضو المختص أصلاً بإصدارها.

وفي قطر فإن إصدار مثل هذه اللوائح من إختصاص سمو الأمير بعد اعتمادها من مجلس الوزراء؛ حيث يتم رفعها لسمو الأمير للتصديق عليها وإصدارها وفقاً للمادة (125) من الدُستور والتي تنص على أن "ترفع إلى الأمير قرارات المجلس المتعلقة بالشؤون التي يصدر بتحديدتها قرار أميري للتصديق عليها وإصدارها وفقاً لأحكام الدُستور".

وقد صدر القرار الأميري رقم 29 لسنة 1996 بشأن قرارات مجلس الوزراء التي ترفع للأمير للتصديق عليها وإصدارها، فنصَّ على أن من هذه القرارات اللوائح التنفيذية⁽²⁾.

ثالثاً: العنصر الزمني في تحديد الإختصاص

مرده إلى أن جهة الإختصاص تمارس صلاحياتها وإختصاصاتها خلال فترة زمنية معينة، بحيث إذا ما انتهت الفترة المحددة أو اعترها عارض، فلا يجوز ممارسة الإختصاص. فإذا كان الموظف العام من حقه إصدار قرارات في فترة ولايته الوظيفية بمقتضى نصوص القوانين واللوائح، فإنه ليس من حقه بعد إحالته للمعاش أو فصله من الخدمة إصدار أي قرارات إدارية على أساس

(1) تنص المادة (170) من الدُستور المصري الحالي على أن "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه".

(2) انظر: د. حسن السيد. المدخل لدراسة القانون الدُستوري. كلية القانون. جامعة قطر 2016 ص 276.

أنه أصبح غير مختص. وعلى ذلك فالإختصاص الزمني يعني تقيد الجهة الإدارية في مباشرة إختصاصاتها بمدة ولايتها أي بالفترة الزمنية التي تقع بين تاريخ هذه الولاية وتاريخ انتهائها⁽¹⁾. ويتفق الإختصاص الزمني مع تأقيت الوظائف العامة، وعدم أبديتها، ويتحقق عيب عدم الإختصاص الزمني سواء قبل شغل الوظيفة أم بعد شغل الوظيفة. ومن قبيل الحالة الأولى، أن يصدر قرار من شخص بتعيينه إلا أنه لم يتول مهام الوظيفة بعد. ومن أمثلة الحالة الثانية، أن الشخص كان مختصاً بإصدار القرار إلا أنه انتهت ولايته لإصدار هذا القرار لبلوغه سن المعاش، أو صدور قرار أو حكم يفصله من الوظيفة العامة⁽²⁾.

ويتمثل هذا العنصر ببساطة شديدة، في تحديد النطاق الزمني الواجب ممارسة الإختصاص فيه، ابتداءً وانتهاءً فإذا صدر القرار الإداري متجاوزاً هذا النطاق سواء قبل بدايته، أو بعد انتهاء مدته، أصبح القرار الصادر معيباً بعيب عدم الإختصاص الزمني.

ويتحدد بذلك في الزمان صدور القرار ووقت بدء نفاذه، أي تحديد المدة الزمنية لممارسة السلطة الإدارية إختصاصها، بحيث لا يمكن لتلك السلطة إصدار قرار إداري إلا خلال المدة التي تزاول فيها عملها أو المدة التي يسري فيها القانون⁽³⁾، ويتحدد وقت صدور القرار بالوقت الذي يكون فيه العضو الإداري ولاية العمل الإداري، فليس للعضو الإداري أن يمارس إختصاصاً ما في غير

(1) د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ص440. وحكم محكمة القضاء الإداري في 3 يناير 1961 المجموعة، س 15، ص87، د. محمد فوزي نويجي. النشاط الإداري. مرجع سابق ص195، د. عبد الحفيظ الشيمي. مبادئ القانون الإداري. دار النهضة العربية 2013/2012 ص351.

(2) د. محمد فوزي نويجي. النشاط الإداري. مرجع سابق ص195، د. عبد الحفيظ الشيمي. مبادئ القانون الإداري. دار النهضة العربية 2013/2012 ص351.

(3) د. حسام مرسي، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2013، ص517.

الوقت المحدد لممارسة هذا الاختصاص، فالقرار الإداري يجب أن يصدر مستنداً إلى قانون أو مرسوم أو لائحة قائمة، فإذا بدأت الإدارة في اتخاذ الإجراءات لإصدار قرار إداري تطبيقاً أو تنفيذاً لقانون معين، فعلى الإدارة أن تمتنع عن إصدار القرار إذا انتهى العمل بالقانون الذي يستند إليه القرار، فالقرارات الإدارية يجب أن تكون مطابقة للقانون الساري المفعول وقت صدورها، فإذا عدل المشرع الإجراءات الضرورية لاستصدار قرار معين، فإنه يجب إعادة الإجراءات وفقاً للقانون الجديد⁽¹⁾، ويشترط كأصل عام لسلامة عنصر الاختصاص الزمني توافر شرطين أساسيين هما:

الأول: أن يكون مصدر القرار مختصاً قانوناً.

الثاني: صدور القرار خلال المدة الزمنية المحددة قانوناً لإصداره.

وهذا الميعاد هو ميعاد تنظيمي لا يترتب على مخالفته البطلان، ولا إهدار لقواعد الاختصاص الزمني، فهو ميعاد الغرض منه التنظيم والتوجيه وتعجيل البت في القرارات الإدارية⁽²⁾. هذا هو المبدأ العام في الاختصاص الزمني، ولكن الإدارة وإن كان لها سلطة تقديرية في اختيار وتحديد وقت تدخلها واتخاذ القرارات التي تندرج في نطاق اختصاصها، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل مقيدة تخضع لرقابة القضاء؛ حيث إن ضرورة استقرار المعاملات يستلزم ألا تبقى المراكز القانونية مهددة مدة طويلة⁽³⁾، فإذا ما تراخت الإدارة عن استصدار القرار في الوقت المناسب فإن القرار يكون معيباً بمخالفته للقانون ويجعله جديراً بالإلغاء، ولكن هناك حالات تستوجب الالتزام

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص503.

(2) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991، ص340.

(3) د. عاطف البناء، الوسيط في القرار الإداري، الطبعة الثانية، 1999، ص359.

بالميعاد وعدم الخروج عنها، ورتب المُشَرِّع الإداري قرارات وجزاء على مخالفة هذه المواعيد، وهذه الحالات هي:

الحالة الأولى: إذا نصَّ المُشَرِّع صراحة على البطلان كجزاء لمخالفة الميعاد الذي حدده لمباشرة الإختصاص.

الحالة الثانية: يعتبر القأون فوات المدة المحددة حصراً دون إجابة الإدارة على طلب ذوي الشأن قراراً بالقبول.

الحالة الثالثة: أن ينصَّ القأون على عدم مزاولة إختصاص إلا بعد مرور مدة معينة، فكل قرار يصدر قبل حلول هذا الأجل يعد باطلاً.

الحالة الرابعة: في حالة الحكومة المستقلة فلا يملك الوزراء المستقيلون إلا تصريف الأمور الجارية وأي قرار بخلاف ذلك يعد اعتداء على سلطات الوزارة الجديدة، وليس له مبرر إلا إثبات وجود حالة الاستعجال الملحة، وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي مخالفة هذه القاعدة يُعد غصباً للسلطة⁽¹⁾.

رابعاً: العنصر المكاني في تحديد الإختصاصات

يقصد به تحديد النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتعداه حين يمارس إختصاصه، بحيث لو جاوز قراره النطاق المحدد له بمقتضى القأون أصبح قراره معيباً بعبء عدم الإختصاص المكاني⁽²⁾.

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1952/4/4م، نقلا عن د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص327. وحكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1968/11/27 - مجموعه الثلاث سنوات - ص415، وانظر أيضاً: د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة 2010 الجزء الأول، ص421.
(2) د. محمد فوزي نويجي. القأون الإداري. النشاط الإداري. طبعة دار مصر للنشر والتوزيع 2020 ص194 وما بعدها.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك أشخاصاً يمتد إختصاصهم لكل إقليم الدولة، كرئيس الدولة، ورئيس الوزراء، والوزير بالنسبة لوزارته، والنائب العام. وهناك أشخاص يتحدد إختصاصهم بمكان جغرافي معين. ومن ثم يتحقق عدم الإختصاص المكاني على كافة موظفي الإدارات المختلفة باستثناء بعض أعضاء السلطة الإدارية السابق ذكرهم، وذلك عندما تباشر جهة إدارية إختصاصها خارج النطاق الإقليمي أو الجغرافي المحدد لها، ولذلك فإن المحافظ لا يجوز له أن يصدر قرارات إدارية لتطبق خارج نطاق محافظته، وكذلك لا يجوز للعمدة أن يباشر إختصاصه خارج النطاق الجغرافي للعمدية. ويعد وقوع عيب عدم الإختصاص المكاني أمرًا نادرًا بالمقارنة لعيب عدم الإختصاص الموضوعي⁽¹⁾.

وهذا العنصر على خلاف من عناصر الإختصاص السابقة، فلا يثير العنصر المكاني فيه مشكلات كثيرة؛ لأن لكل عضو من أعضاء الإدارة مجال مكاني معين لإختصاصه، أي إن كل جهة إدارية لها إختصاص إصدار القرارات الإدارية تعتبر سلطة إدارية، وعليه فيعتبر سلطة إدارية كل عضو إداري له إختصاص إصدار القرارات الإدارية سواء أكان العضو وزيراً أم رئيساً إدارياً لأحد الأقسام الإدارية، كما يمكن أن يصدر القرار داخل إقليم الدولة، ويمكن أن يمتد الإختصاص في إصدار القرارات الإدارية خارج إقليم الدولة، مثلما يحدث في القرارات التي يصدرها وزير الخارجية التي تتعلق بالسفارات والفتيات التابعة للوزارة خارج النطاق الإقليمي والمعتمدة لدى الدول الأجنبية⁽²⁾.

(1) انظر فيما سبق: د. محمد فوزي نويجي. القانون الإداري. النشاط الإداري. طبعة دار مصر للنشر والتوزيع 2020 ص194 وما بعدها.

(2) انظر: د رافت فوده، المرجع السابق، ص585، د. عبد الفتاح حسن. القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق، ص368، د. بنار سردار زهدي، عنصر الإختصاص في القرار الإداري، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2017، ص41 وما بعدها.

المبحث الثاني: الإستثناءات الواردة على ركن الإختصاص

إذا كان الأصل أن تباشر السلطة الإداريّة بنفسها الإختصاص المنوط بها وفقاً للقوانين، إلا أنها ليس لها الحق المطلق بل لا بد أن يكون وفقاً للقواعد والأصول التي رسمها القانون، وبناء على ذلك فإنه لا يجوز لأي جهة إداريّة أن تصدر قراراً إداريّاً مما يدخل في إختصاص جهة إداريّة أخرى إلا بناء على تفويض أو حل قانوني صحيح وإلا كان قرارها مشوباً بعدم الإختصاص⁽¹⁾.

وإذا كانت القوانين الوطنيّة -ومنها القانون القطري- أجازت ذلك حفاظاً على سير المرافق العامّة بانتظام واطراد، إلا أن هناك بعض الإستثناءات تتمثل في التفويض والحلول والإنابة، وما يهمننا في هذا المقام هو التفويض والحلول، كما أن هناك بعض الظروف الإستثنائية التي قد تؤثر أيضاً على ركن الإختصاص، والتي من بينها، القوة القاهرة، ونظريّة الموظف الفعلي أو الظاهر.

لذلك ترى الباحثة تقسيم المبحث إلى ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: التفويض في الإختصاص.

المطلب الثاني: الحلول.

المطلب الثالث: أثر الظروف الإستثنائية على ركن الإختصاص.

(1) د. صبري محمد السنوسي، ركن الإختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه، دراسة مقارنة، 2007، ص12.

المطلب الأول: التفويض في الاختصاص

تقضي القواعد العامة للاختصاص بأنه إذا أناط المشرع شخصاً عاماً باختصاصات محددة فإنه ينبغي له تنفيذها بنفسه، وعدم تفويض غيره في ممارسة جزء منها، إلا إذا أجاز المشرع ذلك، وإلا كان عمله غير مشروع؛ وذلك لأن المشرع عندما خصَّ هذا الشخص العام بهذه الاختصاصات فإنه قد استند في ذلك إلى اعتبارات عديدة منها، مؤهلاته العلمية، وخبراته العملية، ووصوله لسن معينة اكتسب بموجبها القدرة على القيام بهذه الاختصاصات، وطريقة اختياره وترتيبه في التنظيم الإداري... إلخ⁽¹⁾.

ومن ثم إذا لم يمارس الشخص هذه الاختصاصات بنفسه فإنه يكون قد تخلَّى عن ممارسة الاختصاص المسند إليه، أي تخلَّى عن أداء وظيفته، وهو أمر ممنوع عليه، إلا أنه يُستثنى من ذلك حالة منح المشرع صاحب الاختصاص حق تفويض جزء من اختصاصاته لمؤوسيه ليمارسوها نيابة عنه، إذ إن ضرورة قيام صاحب الاختصاص بمباشرة الاختصاص بنفسه تؤدي في بعض الحالات إلى إعاقة العمل الإداري وجعله غير ملائم مع التطورات الهائلة لنشاط الإدارة في جميع المجالات، من ثم أجاز المشرع التفويض في السلطة الإدارية⁽²⁾.

(1) د. محمد فوزي نويجي. القانون الإداري. التنظيم الإداري. طبعة دار مصر للنشر والتوزيع 2020، ص 205.

(2) انظر بشأن التفويض: د. محمود إبراهيم أحمد الوالي. نظرية التفويض الإداري. رسالة دكتوراة عين شمس 1979، د. بشارة جميل يوسف عبد الهادي. التفويض في الاختصاص دراسة مقارنة. حُوق عين شمس 1979، د. عبد الفتاح حسن. التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة طبعة. 1970-1971، د. محمد فتوح عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية دراسة مقارنة 1986، د. عبد الغني بسيوني عبد الله. التفويض في السلطة الإدارية 1986، د. عمرو بركات. التفويض في القانون العام دراسة مقارنة 1989، د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة 1970 ص 159 وما بعدها، د. سليمان محمد الطماوي. القضاء الإداري، قضاء الإلغاء 1976 ص 705 وما بعدها، د. عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، 1996 ص 25 وما بعدها.

وقد أصّلت مَحَكَمَةُ الْقَضَاءِ الْإِدَارِيِّ الْمِصْرِيَّةِ هَذِهِ الْقَاعِدَةَ الْعَامَّةَ بِقَوْلِهَا: "إِنَّ الْقَاعِدَةَ الْعَامَّةَ الَّتِي يَأْخُذُ بِهَا الْفَقْهُ وَالْقَضَاءُ أَنَّهُ إِذَا خُوِّلَ لِسُلْطَةٍ مِنَ السُّلْطَاتِ الْإِدَارِيَّةِ إِخْتِصَاصًا مَعِيْنًا بِمَقْتَضَى الْمَبَادِئِ الدُّسْتُورِيَّةِ أَوْ الْقَوَانِينِ وَاللَّوَاخِ، فَلَا يَجُوزُ لَهَا أَنْ تَنْزَلَ عَنْهُ أَوْ تَفُوضَ فِيهِ إِلَى سُلْطَةٍ أَوْ جِهَةٍ أُخْرَى؛ لِأَنَّ مَبَاشَرَةَ الْإِخْتِصَاصِ عِنْدُنَا يَكُونُ وَاجِبًا قَانُونِيًّا عَلَيْهَا، وَلَيْسَ حَقًّا لَهَا يَجُوزُ أَنْ تَعْتَدَ بِهِ"⁽¹⁾.

ويحتل موضوع التفويض في السلطة الإدارية مكانة مهمة بين موضوعات القانون الإداري بوجه عام، وموضوعات الإدارة العامة بوجه خاص، على اعتبار أنه الأسلوب الأمثل لتحقيق عدم التركيز الإداري، سيما بعد زيادة وتشابك وضخامة الأعمال الإدارية عن ذي قبل.

ودراسة هذا الموضوع الواسع تتطلب منا قدر الإمكان، الإلمام في عجالته، لماهية التفويض، والشروط التي تحكمه، وإبراز المزايا التي يحققها الأخذ به، وذلك على النحو التالي:

أولاً: ماهية التفويض

يعد التفويض في الاختصاص من أهم الاستثناءات التي أوردها القانون على ركن الاختصاص في إصدار القرارات الإدارية؛ وذلك حفاظاً على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وتوفير الخدمات اللازمة لأفراد المجتمع، والتفويض يعني تكليف الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصلي إلى مرؤوسه في بعض الاختصاصات لإنجازها دون الرجوع إلى الأصل، على أن يظل الرئيس الإداري مسؤولاً عن تلك الاختصاصات المفوضة، وهذا يفترض وجود الأصل إلى جانب الشخص الذي تم تفويضه في بعض اختصاصات الأصل، أي وجود الرئيس بجانب

(1) حكم مَحَكَمَةُ الْقَضَاءِ الْإِدَارِيِّ فِي 14/3/1955 المجموعة س 9 ص 367.

المرؤوس سعيًا من الجميع إلى ضمان إنجاز العمل بسرعة وفعاليّة وكفاءة، على أن يبقى حق الأصيل في إلغاء التفويض في أي وقت يشاء أو تعديله وفق مقتضيات العمل داخل المرفق العام⁽¹⁾. ونظرًا لما حظي به موضوع التفويض في السلطة الإداريّة من دراسة متعمقة من كثير من الدارسين، أو دراسة سريعة ومجمله في نطاق القانون الإداريّ والإدارة العامّة فقد وقع تحت أيدينا عشرات التعريفات للتفويض نختار منها.

ما عرفه بعض الفقه⁽²⁾ بأنه نقل الرئيس الإداريّ لجانب من إختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليمارسوها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤوليته عن هذه الإختصاصات أمام الرئاسات العليا.

وعرفه بعض الفقه⁽³⁾ بأنه الإجراء الذي بمقتضاه يعهد صاحب إختصاص بجزء من هذا الإختصاص سواء في مسألة معينة أم نوع معين من المسائل إلى فرد آخر.

كما عرفه بعض الفقه⁽⁴⁾ بأنه "أن تعهد سلطة إداريّة ببعض إختصاصاتها لسلطة إداريّة أخرى بناء على نص يجيز ذلك مع احتفاظها بهذه الإختصاصات بصفة أصلية".

ولا تخرج جميع التعريفات عن أن التفويض عمليّة إداريّة ذات طبيعة قانونيّة، تقوم على إعطاء الرئيس الإداريّ الحق في تفويض بعض إختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه الأدنى منه على

(1) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 308 وما بعدها، د. محمد ماهر أبو العينين، القرار الإداريّ، دار النهضة العربية، 1999، ص 325.

(2) د. عبد الغني بسيوني، التنظيم الإداريّ مرجع سابق، ص 116.

(3) د. سليمان الطماوي، علم الإدارة العامّة، طبعة 1987 ص 117.

(4) د. سليمان الطماوي، النظرية العامّة للقرارات الإداريّة، مرجع سابق، ص 308، د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداريّ. دار الفكر العربي، القاهرة 1981، ص 125. د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداريّ - الكتاب الثاني. دار المسيرة للنشر، عمان 1997. ص 155.

السلم الإداري، للقيام ببعض الإختصاصات بصفة مؤقتة، على أن تكون قرارات المفوض إليه بصفة نهائية دون الرجوع للمفوض، مع إعطاء الأخير الحق في سحب التفويض أو تعديله بالحذف أو الإضافة، شريطة أن يعطي الرئيس الإداري الرخصة القانونية وفقاً للشروط الدستورية أو القانونية أو اللائحة المقررة لذلك. ومن مجمل تعريفات التفويض نستطيع الوقوف على الأمور التالية:⁽¹⁾

1- التفويض عبارة عن علاقة بين شخصين: أحدهما، المفوض -كسر الواو مع تشديدها-

وهو صاحب الإختصاص الأصلي وفقاً لنصوص القوانين واللوائح، وثانيهما، المفوض إليه

- بفتح الواو مع تشديدها - بمقتضاه يقوم الثاني الذي لم يكن من سلطته قبل التفويض

ممارسة إختصاص يدخل أصلاً في إختصاص الأول.

2- التفويض في الإختصاص عمل إداري منظم بعلاقة قانونية ذو طبيعة مؤقتة؛ حيث يحدد

القانون أوضاعه ونطاقه وحدوده، فهو علاقة قانونية يرجع إلى كونه لا يجوز أن يتم إلا

بنص يجيزه، وسوف نوضح ذلك عند حديثنا عن شروطه. أما أنه ذو طبيعة مؤقتة فذلك

لقابليته للإلغاء أو التقييد أو التعديل أو الاسترداد، أو تغير نطاقه بالزيادة أو بالنقصان في

أي وقت يشاء المفوض.

3- يُعد إستثناء من مبدأ وجوب الممارسة الشخصية. فإذا كان الأصل - كما ذكرنا - أن يؤدي

الموظف العام العمل المنوط به بدقة وأمانة ولا يجب أن يتخلى عنه، إلا أن كثرة الأعباء

الإدارية على الموظف، وسرعة إنجاز الأعمال الإدارية تطلبت كواقع عملي فرض نفسه

جواز التفويض، فإذا كان الإختصاص وظيفة أو واجب يعهد به القانون للموظف على

(1) د. محمد فوزي نويجي. القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 207 وما بعدها.

اعتبار أنه أهل لتوليّه، وينبغي له القيام به بنفسه وعدم إسناده إلى غيره، فإن القانون أيضاً هو الذي يعطي هذه الرخصة لذلك الموظف بتصريح له في بعض الحالات، بأن يسند هذا الإختصاص بعض الوقت، وفي بعض الموضوعات لأحد مرؤوسيه؛ حتى تتحقق مصلحة الإدارة ولا يعني ذلك تخلياً من الموظف عن القيام بعمله، إذ إنه رخصة قانونية.

4- باعتبار التفويض علاقة قانونية بين من يملك إختصاص أكثر ومن يملك إختصاص أقل، فهو عادة ما يقع من شخص يحتل مرتبة أعلى على السلم الإداري إلى شخص آخر يحتل درجة تدنوه على ذات السلم، إلا أن هذا لا يمنع وقوعه في بعض الصور من مستوى مواز للمفوض.

5- إذا كان التفويض يقوم على نقل بعض إختصاصات المفوض للمفوض إليه، فإن هذا لا يعني على الإطلاق نقل الإختصاص وتخلي المفوض عن مباشرة مهام عمله، إذ إن القول بذلك يؤدي إلى جعله وسيلة لهروب المفوض من مباشرة الإختصاصات، وبالتالي يظل هو صاحب الإختصاص الأصلي؛ لأن منع المفوض من ممارسة الإختصاصات التي فوض غيره في ممارستها، أو تقييد سلطته في نطاقها يخرجنا عن نطاق قواعد التفويض إلى قواعد إعادة توزيع الإختصاصات، ومع ذلك يجب على المفوض أثناء فترة التفويض عدم ممارسة الإختصاصات المفوضة؛ لأن ذلك لو حدث لأدى إلى تضارب القرارات الإدارية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، لا يعني نقل الإختصاصات للمفوض إليه تقييد سلطة المفوض ومنعه من التعقيب على قرارات المفوض إليه فيما فوض فيه من إختصاصات، إذ إن التفويض لا يعفي الرئيس الإداري من المسؤولية؛ حيث يظل هو المسؤول عن إختصاصاته المفوضة؛ لأنه صاحب الإختصاص الأصلي، ومن هنا جاءت القاعدة المشهورة بأنه "لا

تفوض في المسؤولية"؛ وبناءً على ذلك يظل للمفوض الحق في سحب أو تعديل أو إلغاء القرارات التي يتخذها المفوض إليه⁽¹⁾.

ثانياً: شروط التفويض ومزاياه

ذكرنا أنه من المبادئ الأساسية في القانون الإداري أن ممارسة الاختصاص ليست حقاً شخصياً لصاحبه، بل مكنة أو رخصة قانونية تسمح له بالتصرف على نحو معين، فهي وظيفة تمارس لحساب المصلحة العامة وليس لحساب شاغل هذه الوظيفة، وإذا كان على الموظف أن يؤدي العمل المنوط به ولا يجوز له ترك ما نيظ بالوظيفة التي يشغلها لا للسلطة الرئاسية ولا للسلطات التي تمارس سلطة الرقابة عليه. إلا أن الالتزام بذلك على إطلاقه قد يؤدي - كما قلنا - لتعطيل سير المرافق العامة بانتظام واطراد، كما يؤدي إلى نتائج وخيمة لا يمكن في بعض الأحوال تدارك نتائجها؛ لذلك استبعد القضاء هذا المبدأ في بعض الأوقات كما في حالة الظروف الاستثنائية وحالة الحلول ومن ضمن هذه الحالات حالة التفويض.

وباعتبار أن التفويض هو الاستثناء من القاعدة، فكان لا بد للمشرع من أن يضع لهذا الاستثناء حدوداً وضوابط يمارس من خلالها، وفي نطاقها، كأى نظام قانوني آخر؛ ما يسهل مهمة الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التي تصدر في كنفه، وتحكم قاضي الإلغاء على كل ما يخرج عن تلك الضوابط والقواعد التي تمثل الشروط الواجب مراعاتها عند أعمال التفويض، وحتى

(1) لمزيد من التفاصيل. د. عبد الفتاح حسن. المرجع السابق ص189، د. بشار جميل عبد الهادي. رسالته سالفه الذكر ص152، د. بكر القباني. الوسيط في الإدارة العامة. 1980 ص221، د. إبراهيم درويش. الوسيط في الإدارة العامة، 1995 ص128.

ينتج التفويض آثاره ويحقق أهدافه ومزاياه لا بد من شروط معينة يمارس فيها التفويض؛ حتى تتحقق مزاياه، ونعرض أولاً لشروط التفويض، ثم نعقبها بالمزايا التي يحققها هذا التفويض.

أ: شروط التفويض:

ينبغي أن يخضع التفويض لشروط معينة؛ حتى نضمن نجاحه ومشروعيته وتحقيقه للأهداف المرجوة منه، وقد أجمع الفقه سواء فقه القائلون العام أم الإدارة العامة في مصر وفرنسا على ضرورة توافر شروط معينة يجب توافرها في التفويض، يمكن إجمالها فيما يأتي⁽¹⁾.

1. وجود نص قانوني يجيز التفويض:

حتى يكون التفويض صحيحاً يلزم أولاً أن يستند في وجوده على نص يجيزه، يستوي أن يكون هذا النص تشريعياً أم لائحياً؛ نظراً لأن القوانين واللوائح هي مصدر الاختصاصات التي يباشرها جميع العاملين في الدولة، وهي التي تلزمهم بمباشرة اختصاصاتهم بأنفسهم، وعدم التصرف فيها إلى غيرهم إلا في الأحوال التي تجيزها.

ويبطل التفويض في حالة عدم وجود نص يبيحه، وفي حالة وجود النص، ينبغي فيه أن يكون من نفس درجة النص المانح للاختصاص، فإن كان الاختصاص قد تم بناءً على نص دستوري فلا بد أن يكون التفويض بنص دستوري مماثل⁽²⁾. على أن يحدد الجهة التي تملك الترخيص فيه، وإن كان الاختصاص صدر من المشرع العادي وجب أن يكون التفويض من المشرع ذاته،

(1) حول شروط التفويض بالتفصيل انظر: د. محمد فوزي نويجي. القانون الإداري. التنظيم الإداري. مرجع سابق ص 208 - 216.

(2) د. رأفت فوده. المرجع السابق. ص 551، د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دار الفرقان، 1981. ص 235. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 200.

فلو صدر التفويض من غير وجود نص دستوري كما في الحالة الأولى أو من غير المُشَرِّع كما في الحالة الثانية، فإنه يقع باطلاً ولا يعمل به، فيلزم قيام السلطة المختصة التي أسندت إليها القوانين أو اللوائح الإختصاص أن تأذن بالتفويض، وعلى ذلك يقع التفويض باطلاً إذا رخصت به جهة أخرى؛ لأن هذا يعد اعتداءً على السلطة المختصة، ويقع باطلاً شأنه شأن ممارسة الإختصاص من غير مختص.

ولقد استقرت أحكام القَضَاءِ الفرنسيِّ والمصريِّ على هذا الشرط، ففي فرنسا صدرت عدة أحكام عن مجلس الدَّوْلَة الفرنسي قضت فيها بعدم جواز التفويض لعدم وجود نص يجيزه، فقد قضى المجلس بعدم مَشْرُوعِيَّة قرارات الوزير الصادرة بتفويض بعض إختصاصاته لسكرتير الدَّوْلَة المساعد أو لمدير أحد المرافق العامَّة التابعة له أو لمدير مكتبه لعدم وجود نص. كما قضى ببطلان قرار وزير الزراعة بتفويض مدير مكتبه في ممارسة بعض إختصاصاته لذات السبب، كما قضى بعدم جواز تفويض حاكم عام الجزائر بعض إختصاصاته لمؤوسيه لعدم وجود نص قَانُونِي يجيز له ذلك⁽¹⁾.

وفي مصر قضت مَحْكَمَة القَضَاءِ الإِدَارِي في حكمها الشهير الصادر في 14 مارس 1955 بأن "القاعدة التي أخذ بها الفقه والقَضَاء أنه، إذا أنيطت بسلطة من السُّلْطَات الإِدَارِيَّة إختصاص معين بمقتضى المبادئ الدُّسْتُورِيَّة أو القوانين واللوائح فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى؛ لأن مباشرة الإختصاص عندئذ يكون واجباً قَانُونِيًّا عليها، وليس حقاً لها يجوز أن تعهد به لسواها، إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القَانُون يتضمن تفويض

(1) د. محمد فوزي نويجي. القَانُون الإِدَارِي. التنظيم الإِدَارِي، مرجع سابق، ص 210.

في الإختصاص؛ حيث تكون مباشرة الإختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوضة إليها مستمدة مباشرة من القانون⁽¹⁾.

كما أوضحت محكمة القضاء الإداري "أن الإنابة في القانون الإداري لا تجوز إلا حيث ينص القانون على ذلك، وعندئذ لا تجوز إلا في الأحوال التي خول القانون الإنابة فيها، ولا يجوز القياس عليها؛ ولأنها مقيدة لا يجوز الأخذ فيها بطريق القياس أو التماثل أو التشابه وما إلى ذلك"⁽²⁾. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا تلك القاعدة بقضائها "إن الإختصاص الذي يتحدد بقانون لا يجوز النزول عنه أو الإنابة فيه، إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون، كما لو كان ثمة قانون يرخص في التفويض"⁽³⁾. كما أكدت على أن "أحكام التفويض بالإختصاصات ذات طابع استثنائي تخضع لقاعدة التفسير الضيق... ولا يجوز لصاحب الإختصاص الأصيل استعمال سلطة التفويض فيما عهد إليه من إختصاصات بغير نص صريح بذلك، إذ إن الإختصاص واجب يلزم صاحبه أن يمارسه بنفسه، وليس بغيره، وليس حقاً يسوغ له أن يعهد به إلى سواه"⁽⁴⁾.

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في 1955/3/14 في الدعوى رقم 144 لسنة 5 ق المجموعة س 9 ص 367. مشار إليه لدى د. محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص 210.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري في 1957/5/20 المجموعة س 11 ص 476. مشار إليه لدى د. محمد فوزي نويجي. المرجع السابق، ص 210.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا في 1959/9/27 المجموعة س 4 ص 1564. مشار إليه لدى د. محمد فوزي نويجي. المرجع السابق، ص 210.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا في 1968/6/15 في الطعن رقم 682 لسنة 13 ق، المجموعة ص 1055. حكم المحكمة الإدارية العليا في 1990/7/8 في الطعن رقم 200 لسنة 35 ق، وانظر فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في 1963/6/15 مجموعة أبو شادي مبدأ رقم 13 ص 34 والتي ورد بها "إنه في مسائل الإختصاص والتفويض فإنه يتعين التزام التفسير الضيق بحيث لا يقرر الإختصاص بغير نص صريح لا شبهة في معناه". د. محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص 210.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "تفويض المحافظ لغيره في بعض اختصاصاته نظمه القانون رقم 37 لسنة 1968 تنظيمًا حدد فيه الأشخاص الذين يجوز تفويضهم في ممارسة هذه الاختصاصات، ولم يرد به ذكر لمساعد المحافظ؛ ولذلك يُعد صدور قرار جمهوري بالإذن للمحافظ في تفويض مساعده في بعض الاختصاصات غير جائز؛ أساس ذلك أنه لا يجوز الخروج على حدود التفويض المقررة بالقانون إلا بأداة من ذات المرتبة أي بقانون وليس بقرار جمهوري، وبناء عليه فإن صدور قرار مساعد المحافظ بناء على تفويضه بمجازاة موظف مخالف للقانون لصدوره ممن لا يملك إصداره"⁽¹⁾.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا ببطلان تفويض مجلس الدراسات العليا والبحوث في إصدار قرار بإلغاء قيد طالب ماجستير بناء على طلب مجلس الكلية، حيث إن إصدار قرار بهذا الشأن من اختصاص مجلس الدراسات العليا والبحوث المستمدة من قانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية، ولا يوجد بهذا القانون نص يجيز التفويض في ممارسة هذا الاختصاص⁽²⁾.

وفي قطر: قد أكد المشرع القطري على ذلك في أحكام قانون الموارد البشرية القطري رقم (15) لسنة 2016 على أن تفويض الاختصاص المحدد بنص قانوني يجب أن يكون بنفس مستوى النص القانوني الذي أسند الاختصاص المفوض؛ حيث نصت المادة (121) من قانون الموارد البشرية القطري رقم (15) لسنة 2016 على أنه "يجوز للرئيس والرئيس التنفيذي والوكلاء المساعدين

(1) المحكمة الإدارية العليا. الطعن رقم 208 لسنة 24 ق - جلسة 1983/3/19 - مشار إليه في. حمدي ياسين عكاشة. مرجع سابق - ص 616، د. نزار عبد القادر أحمد الجباري، عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه "دراسة تحليلية مقارنة"، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2018، ص 88 وما بعدها.

(2) المحكمة الإدارية العليا - طعن رقم 200 لسنة 5 ق جلسة 1990 / 7/8.

ومديري الإدارات تفويض بعض إختصاصاتهم أو مهامهم المخولة إليهم بموجب أحكام هذا القانون لمن يليهم في الدرجة مباشرة، وذلك وفقاً لما يقتضيه صالح العمل".

وأجاز قانون حماية المستهلك القطري ضمن أحكامه للوزير أو من يفوضه سلطة التصالح في أي من الجرائم المنصوص عليها في قانون حماية المستهلك؛ حيث نصت المادة رقم (22) من قانون حماية المستهلك رقم (8) لسنة 2008 والمعدل بموجب المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2011 على أنه "يجوز للوزير أو من يفوضه التصالح في أي من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون قبل تحريك الدعوى الجنائية أو أثناء نظرها وقبل الفصل فيها بحكم نهائي، وذلك مقابل أداء مبلغ لا يقل عن مثلي الحد الأدنى للغرامة ولا يجوز مثلي الحد الأقصى، ويترتب على التصالح انقضاء الدعوى الجنائية".

2. أن يكون التفويض مكتوباً:

نظراً للآثار الخطيرة التي تنتج عن التفويض، ولاستقرار المراكز القانونية التي تترتب على القرارات الصادرة بناءً على التفويض، ينتهي معظم الفقه إلى ضرورة أن يكون التفويض مكتوباً⁽¹⁾. وذلك بصدوره في قرار إداري مكتوب يصدر من الأصل، يحدد فيه اسم المفوض إليه، والإختصاصات المفوضة، ومدة التفويض، بحيث يعرف المفوض إليه حدود الإختصاصات المفوض فيها، والمدة الزمنية لممارستها، فلو خرج عن هذه الإختصاصات وتلك الفترة الزمنية باتت القرارات الصادرة منه باطلة. وما من شك في سهولة إثبات التفويض المكتوب والاحتجاج به في مواجهة

(1) د. محمود إبراهيم الوالي. المرجع السابق ص336، د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق ص127، د. عمرو بركات، المرجع السابق، ص92.

الغير وتحديد الإختصاصات المفوضة، وإمكانية مراقبة المفوض للمفوض إليه، ومدى التزامه بما فوضه من عدمه.

وقد استقر القضاة الإداري الفرنسي على ضرورة أن يكون قرار التفويض مكتوباً من الأصل، وأن يتم نشر قرار التفويض بإحدى الطرق التي تملكها جهة الإدارة⁽¹⁾.

وبناءً عليه فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم قدرة المحافظ في تفويض إختصاصه لسكرتير عام المحافظة إلا بعد إصدار قرار التفويض كتابة ويكون واضحاً وليس ضمناً⁽²⁾.

وبناءً على ذلك التزمت الحكومة الفرنسية بما استقر عليه المجلس وصدور المنشور العام سنة 1964 الموجه إلى المحافظين، والذي نص على أن قرارات التفويض الصادرة من المحافظين لا تكون تنفيذية إلا بعد نشرها، وفي حالة عدم حدوث النشر فإنه لا يمكن الاحتجاج بها في مواجهة الغير، كما أن القرارات الإدارية الصادرة بناءً على هذا التفويض تكون غير مشروعة. ومن ثم فيجب العمل على النشر الفوري لقرارات التفويض في مجموعة القرارات الإدارية داخل المحافظة⁽³⁾.

وفي حالة صدور قرار إداري فردي آخر استناداً لقرار التفويض غير المنشور، فقد اعتبره القضاة الفرنسي كما لو كان صادراً من سلطة غير مختصة، ومن ثم فإنه يكون مشوباً بالبطلان، ولا يمكن أن يصحح من هذا البطلان النشر اللاحق لقرار التفويض. أما إذا كان القرار الصادر هو

(1) C.E. 4/7/1955 , Mourat. Rec. P. 387. C.E. 2/12/1959. Ste Bordeaux export. Rec. P. 641. C.E. 17/2/1950, Meynier, Rec. P. 112.

مشار إليه لدى د. محمد فوزي نويجي. المرجع السابق. ص211.
(2)

C.E. 13/5/1949, couvrat. D. 1950. P. 77.

مشار إليه لدى د. محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص211.
(3) د. عمرو بركات، المرجع السابق، ص94.

قرار تنظيمي استنادًا إلى قرار التفويض غير المنشور فإن هذا القرار يكون مشروعًا طالما أنه لم يدخل حيز التنفيذ إلا بعد نشر قرار التفويض. وقد التزمت الحكومة الفرنسية بما استقر عليه القضاء الفرنسي فأصدرت المنشور العام في سنة 1964 والموجه للمحافظين بأن قرارات التفويض الصادرة عنهم لا تكون تنفيذية إلا بعد نشرها؛ حيث يجب النشر الفوري لهذه القرارات في مجموعه القرارات الإدارية داخل المحافظة⁽¹⁾.

وفي مصر: قد استقر مجلس الدولة على أن التفويض هو استثناء من الأصل العام، ولذلك ينبغي أن يكون صريحًا وواضحًا ومكتوبًا، ولا يجوز افتراضه ضمنيًا أو شفاهاً، إلا إذا اتبعه الأصل بقرار مكتوب. فمنذ بكورة أحكامها قضت محكمة القضاء الإداري بأنه "لا يلتفت إلى القول بصدور تفويض شفوي من مجلس الوزراء إلى وزير المالية في شأن وقف العمل بقواعد مجلس الوزراء؛ لأن مثل هذا التفويض لا يكون إلا بقرار يصدره مجلس الوزراء بالطرق المعتادة ثم يبلغه إلى وزارة المالية". وتؤكد المحكمة الإدارية العليا على ضرورة كتابة التفويض؛ حيث قضت "وغني عن البيان أن التفويض في الإختصاص عندما يجوز قانونًا فإنه لا يفترض ولا يستدل عليه بأدوات استنتاج لا تعبر عنه صراحة ولا تؤدي إليه باليقين؛ لأن التفويض إسناد للسلطة ونقل للولاية، ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته ويلزم في التعبير عنه أن يكون صريحًا لا تشوبه مظنة ولا تعتريه خفية، وأن يكون استظهاره مباشرًا من مسنده"⁽²⁾.

(1) انظر د. عمر فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، دراسة مقارنة، ص 123.
(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في 24 / 1 / 1981 في الطعن رقم 820 لسنة 20 ق.

كما أكد القضاة الإداري المصري أن "التفويض في الاختصاص لا يفترض ولا يستدل عليه بأدوات استنتاج لا تعبر عنه صراحة، ولا تؤدي إليه باليقين، ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته، ويلزم في التعبير عنه أن يكون صريحاً لا تشوبه مظنة"⁽¹⁾.

وفي قطر: قضت محكمة التمييز القطرية بالدائرة الجنائية بأنه "... وجوب تحقق المحكمة من تفويض وزير الاقتصاد والتجارة لمدير إدارة حماية المستهلك في تحريك الدعوى الجنائية عن الجريمة محل الطعن إعمالاً لما توجبه المادة (22) من القانون رقم (8) لسنة 2008 لما ورد ذكره رداً على الدفع بعدم جواز نظر الدعوى الجنائية لعدم صدور إذن كتابي بذلك من الوزير المختص، وهو ما كان يوجب على محكمة الإعادة أن تلتزم بتلك المسألة التي فصلت فيها محكمة التمييز، وأن تمضي في تحقيق كان عليها أن تسلكه بلوغاً إلى غاية الأمر فيه لا أن تعيد تأييد الحكم المستأنف الذي تجاهل هذا الدفع وسكت عنه ولم يرد عليه مخالفاً بذلك أحكام القانون، ولا يغير من ذلك النظر أو يقدر فيه أو يؤثر في سلامته ما تذرعه به الحكم المطعون فيه بما أضافه في أسبابه المكملة من أن تفويض وزير الاقتصاد والتجارة لمؤوسيه من ذوي الاختصاص هو تفويض افتراضي باعتبار أن ولايته ولاية عامة، وهو ما لا يصلح رداً على دفع كهذا يؤثر على مسار الدعوى الجنائية فيما يتصل بقبولها من عدمه ولا مجال لافتراض وجود تفويض"⁽²⁾.

(1) المحكمة الإدارية العليا. طعن رقم 820 لسنة 20 ق - جلسة 1981/5/28 - السنة 16 - ص 1016 - طعن رقم 1218 لسنة 35 ق - جلسة 1994/1/20.

(2) حكم محكمة التمييز القطرية رقم (2013/275)، جلسة 2014/1/20.

وخروجًا على مبدأ كتابة التفويض يجيز جانب من الفقه⁽¹⁾. أن يكون التفويض شفويًا، وذلك عن طريق التليفون، أو التلغراف وفي المسائل البسيطة والعاجلة، التي لا تحمل كتابة قرار التفويض.

في حين يري بعض الفقه⁽²⁾ - ونحن نؤيده - أن التفويض يجب أن يكون مكتوبًا؛ لأنه كما سبق القول إستثناء من أصل عام وهو مبدأ الممارسة الشخصية، ومن ثم يجب أن يخضع هذا الإستثناء لقاعدة التفسير الضيق، وبالتالي لا يتم التوسع فيه، بالإضافة إلى أن إثبات تحقق التفويض الشفوي فيه صعوبة شديدة، وغالبًا ما يرفضه بعض المرؤوسين، وعلى الرغم من ذلك فإننا لا نرفض التفويض الشفوي على الإطلاق، إذ إن هناك بعض الحالات الضرورية قد تستدعي إنجاز بعض الأعمال التي لا تحمل التأخير، وبالتالي يجب أن يتم فيها التفويض حتى ولو شفاهاً عن طريق التليفون أو أي وسيلة، شريطة ألا يوجد نص يوجب أن يكون التفويض مكتوبًا، وعلى أن يتبع الأصل هذا التفويض بإصدار قرار بهذا التفويض ولو في تاريخ لاحق، أو اعتماد القرارات التي أصدرها المفوض إليه خلال هذا الظرف من المفوض، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. وقد طبق ذلك مجلس الدولة الفرنسي⁽³⁾. والمصري⁽⁴⁾ في بعض الحالات.

(1) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة 1968 ص 1160، د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، 1967 ص 407، د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 44.

(2) د. محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص 212.

(3) Rec. P. 193., IBRY, C.E. 20/3/1953

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا في 1990/3/31 في الطعن رقم 2683 لسنة 32 ق.

3. أن يكون التفويض جزئياً:

الأصل أن يقتصر التفويض على بعض إختصاصات المفوض، بمعنى أن يكون جزئياً وليس شاملاً لها جميعاً، إذ إن التفويض الشامل يعد بمثابة نزول عن السلطة وهو غير جائز، ولا يملكه المفوض، ما لم يجز المشرع في حالات إستثنائية تفويض السلطة بتمامها، إذ في هذه الحالة لا مناص من احترام إرادة المشرع؛ لأنه الذي يحدد الإختصاص ومن يتولى ممارسته. فإذا أجاز المشرع التفويض الشامل صراحة فإن ذلك جائز ويعتبر في هذه الحالة خروجاً على القواعد العامة في التفويض. وعلى ذلك إذا صرح المشرع بالتفويض ولم ينص على كونه جزئياً أو شاملاً فإنه في هذه الحالة يقع جزئياً؛ لأن ذلك هو الذي يتسق مع القواعد العامة في التفويض، والأسانيد عديدة في إقرار شرط التفويض الجزئي منها:

أ. تعارض التفويض الكامل مع الحكمة من إجازته وهي تخفيف العبء عن المفوض حتى يتفرغ للمهام الأساسية، لذلك يعد قيام الرئيس الإداري بالتفويض كلية عن إختصاصه بمثابة تنازل عن السلطة، وهو غير جائز هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، يؤدي إلى زيادة الأعباء الملقاة على عاتق المفوض إليه، وبالتالي عرقلة سير العمل الإداري.

ب. أنه لو سمح للأصيل بأن يفوض في جميع إختصاصاته؛ لتمكن من التنصل من واجباته القانونية التي ينبغي عليه القيام بها والتي لا تعد حقاً له يمكنه التخلي عنها، بالإضافة إلى حصوله على مخصصاته المالية دون أن يقوم بأداء الأعمال المكلف بها، ومن المعلوم أن الأجر نظير العمل.

ج. يحدد المشرع إختصاص كل مستوى إداري طبقاً لاعتبارات معينة يراعيها في شاغل الوظيفة، وفي حالة التفويض الكلي يتخلى الأصيل عن كافة إختصاصاته ويسندھا

لعضو هو في وجهة نظر القأون غير كفاء لممارسة هذا العمل، وذلك لافتقاده الشروط

الخاصة بمستوى الوظيفة التي يؤدي مهامها⁽¹⁾.

4. أن يكون التفويض مؤقتاً:

ينبغي أن يكون التفويض مؤقت المدة وليس على سبيل الدوام، يستوي في ذلك أن يكون التأقيت مرتبط بمدة زمنية معينة لا تتجاوز بأي حال من الأحوال المدة التي حددها القأون لسريان التفويض، أو كان هذا التأقيت مرتبطاً بتحقيق غرض محدد، مثل تفويض الأصل للمفوض إليه مهمة إنجاز عملية معينة، فالتفويض لا بد وأن يكون مؤقتاً، سواء ورد التأقيت في النص المجيز بالتفويض أو في قرار التفويض الصادر ممن يملكه.

وكون التفويض مؤقتاً يوضح عدم تخلي المفوض عن إختصاصاته أو مسؤولياته إذا ما رغب في أن يشاء القيام بها، وبالتالي فله حق الإلغاء أو التقييد أو التعديل أو الاسترداد أو تغيير نطاق التفويض بالزيادة أو النقصان في أي وقت⁽²⁾.

5. أن يكون التفويض في الإختصاصات الأصلية:

يشترط لصحة التفويض أن يقع على الإختصاصات الأصلية المقررة قأوناً للأصيل، وليس على الأعمال المسندة إليه بالتفويض؛ إذ المفوض لا يملك التفويض فيما فوض فيه إعمالاً للقاعدة التي تقضي بأن "تفويض التفويض باطل"؛ وذلك لأن التفويض في الإختصاص استثناء من مبدأ

(1) لمزيد من التفاصيل انظر: د محمد فوزي نويجي، المرجع السابق ص213، د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق ص260، د. بشار جميل. المرجع السابق ص191، د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص241.

(2) انظر د. بشار جميل. المرجع السابق ص193 وما بعدها، وقارن د. إبراهيم درويش، المرجع السابق، ص128، د. ماجد الحلو. القأون الإداري، مرجع سابق، ص106.

الممارسة الشَّخصيَّة للإختصاص، وينبغي ألا يرد استثناء على استثناء أو يقاس عليه أو يتوسع في تفسيره، إلا إذا سمح بذلك النص الإذن بالتفويض أو نص أعلى منه مرتبة أو مواز له. بالإضافة إلى أن ممارسة الأصيل للإختصاص المفوض له من جهات أخرى بنفسه يؤدي إلى المحافظة على الاعتبارات التي أدت تفويضه شخصياً، إلى جانب أن التفويض يتيح لشخص يحتل مرتبة أو في ممارسة إختصاص شخص في مرتبة أعلى، أي لم تتوافر فيه شروط ومواصفات الوظيفة، فإذا أجاز تفويض التفويض فإنها تصبح عملية بلا نهاية؛ ما يؤدي إلى ضياع المسؤولية بين عدد كبير من الإداريين، وعدم قدرة السلطة الأصليَّة على مباشرة رقابتها على الإختصاصات المفوضة⁽¹⁾.

وبناء على ذلك لا يجوز التفويض في الإختصاصات المفوضة، أي إنه لا يجوز للشخص الذي تم تفويضه أن يفوض غيره فيما فُوض فيه فتفويض المفوض إليه لآخر يعد مخالفاً للقانون⁽²⁾، فلا يجوز للمفوض إليه أن يعود فيفوض غيره فيما سبق أن فوضه هو فيه، فالتفويض لا ينصب إلا على إختصاص أصيل يستمده رجل الإدارة من القانون مباشرة، بعبارة أخرى لا يجوز أن يكون موضوع التفويض محل تفويضاً آخر ما لم يرد نص يجيز ذلك⁽³⁾.

وقد استقرت أحكام القضاة المصريين والمصريين والفرنسيين⁽⁴⁾. على أن المفوض في الإختصاص لا يملك من جانبه أن يفوض في الإختصاص المفوض إليه إلا بنص يجيز له ذلك؛ حيث قضت

(1) حول مبررات شرط عدم جواز تفويض الإختصاصات المفوضة، د. محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص214، د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص87، د. محمود الوالي، المرجع السابق، ص265، د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص740، د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص47.

(2) د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى إلغاء أمام القضاء الإداري أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام 1996 - الكتاب الثاني - 1998 - دار الكتب القانونيَّة، ص125.

(3) د. محمد فتوح محمد عثمان، أصول القانون الإداري لإمارة دبي، دراسة مقارنة، طبع بكلية شرطة دبي، 1996، ص150.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا في 1969/11/20 القضية رقم 234 لسنة 9 ق س 12، ص2161.

المَحْكَمَة الإِدَارِيَّة العُلْيَا بَأَن "صَدُور القَّرَار من نَائِب الوَزِير يَعتَبَر غَصبًا لِّلسلطة حَتَّى لو كان النَائِب مَفُوضًا في ذَلِكَ من قَبَل الوَزِير أو من السُّلطة الَّتِي فُوضَهَا رَئِيس الجُمهُورِيَّة، أَسَاس ذَلِكَ: القَاعِدة الَّتِي تَقْضِي أَن من فُوضَ في إختِصَّاص ما لا يَمِلك التَّفويض فِيه، نَتِيجَة ذَلِكَ أَن قَرَار الوَزِير يَعتَبَر مَجْرَد عَمَل مَادِي يَكُون لِحِجَة الإِدَارَة سَحْبِه في أَي وَقت دُون التَّقِيد بِمواعيد السَحْب أو الإلغَاء"⁽¹⁾.

6. أَلَا يَقع التَّفويض عَلى الإختِصَّاصات الشَّخْصِيَّة أو المَحجُوزَة:

من شُرُوط التَّفويض عَدم وَقوعه عَلى الإختِصَّاصات الشَّخْصِيَّة أو المَحجُوزَة الَّتِي يَحَدِّدها القَانُون لِشَاغِل الوَظِيفَة وَيَحْتَم مَبَاشِرَتَه لَهَا بِنَفْسِه؛ حَيْث يَرْتَبِط الإختِصَّاص في هَذِهِ الحَالَة بِشَخْص شَاغِل الوَظِيفَة، وَبالتَّالِي لا يَجُوز لَه التَّفويض فِيه.

فَقَد يَأْتِي الإختِصَّاص المَحجُوز بِنَص دَسْتُورِيٍّ مِثْل ما وَرَد النَص عَليه في المَادَة 157 من الدُّسْتُور المِصرِيّ المَعْدَل عَام 2014 وَالَّتِي تَتَنص عَلى أَن "الرَّئِيس الجُمهُورِيَّة أَن يَدْعُو النَاخِبِينَ لِلاِسْتِغْتَاء في المَسَائِل الَّتِي تَتَصَل بِمِصَالِح البِلَاد العُلْيَا، وَذَلِكَ فِيما لا يَخَالِف أَحْكَام الدُّسْتُور". وَمن ذَلِكَ ما نَصت عَليه المَادَة (75) من دَسْتُور دَوْلَة قَطْر لِعَام 2004 من أَن "لِلأَمِير أَن يَسْتَفْتِي الشَّعْب في القَضَايا المَهْمَة الَّتِي تَتَصَل بِمِصَالِح البِلَاد، وَيَعتَبَر مَوْضُوع الاسْتِغْتَاء مَوافِقًا عَليه إِذَا أَقرَّتْه أَغْلَبِيَّة من أَدْوَا بِأصَوَاتِهِمْ، وَتَكُون نَتِيجَة الاسْتِغْتَاء مَلْزَمَة وَنافِذَة من تَارِيخ إِعْلَانِهَا، وَتَنشُر في الجَرِيدَة الرَسْمِيَّة".

C.E. 15/12/1967, Secrétaire d'état au logement, Cisieur fredou. Rec. P. 499.

⁽¹⁾ المَحْكَمَة الإِدَارِيَّة العُلْيَا، في الطَعْن رَقْم 7988 لِسَنَة 45 ق - جَلِيسَة 2001/3/21.

ومن ذلك أيضًا إعطاء الحق لرئيس مجلس الوزراء وحده في إصدار لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء، كما ورد بالمادة 172 من الدستور المصري، والحق في إصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة بعد موافقة مجلس الوزراء وفقًا للمادة م 171 من الدستور المصري، فلا يجوز لرئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء التفويض في مثل هذه الاختصاصات.

وقد يأتي الاختصاص المحجوز بنص قانوني، والأمثلة على ذلك كثيرة، نذكر منها ما نصت عليه المادة 60 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 من أنه "تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها".

7. أن يكون التفويض في الحدود التي حددها المشرع:

من المبادئ المستقرة لدى القضاء أن الاختصاص يجب أن يمارس في النطاق المحدد له قانونًا، ولا يخرج التفويض باعتباره قرارًا إداريًا عن هذا النطاق، ومن ثم يجب ممارسته في الحدود المرسومة له، وإلا اعتبر المفوض إليه مجاوزًا حدود التفويض.

وبالتالي تصبح تصرفاته باطلة وغير مشروعة وقابلة للطعن فيها بالإلغاء، ومن ثم إذا حدد قرار التفويض شروطًا معينة لممارسة الاختصاص للمفوض، التزم المفوض إليه بهذه الشروط وتعد مخالفته لها مجاوزة منه لحدود التفويض.

وهذا الشرط يفرض التزامات معينة على كل من المفوض والمفوض إليه يجب مراعاتها، أما المفوض فيجب عليه أن يلتزم حدود النص التشريعي الذي يأذن بالتفويض من حيث الاختصاصات المسموح بتفويضها، ومن ثم لا يجوز له إجراء التفويض خارج هذه الموضوعات،

وإلا اعتبر التفويض غير مشروع، وبالتالي إذا لم يحدد المُشَرِّع الموضوعات التي يجوز التفويض فيها، فإن للمفوض قَانُونًا الحق في أن يحدد هذه الموضوعات⁽¹⁾.

وهناك بعض الأمثلة على هذه الحالة الأخيرة منها ما ورد النص عليه في المادة 27 من قَانُونِ الإِدَارَةِ المحليَّة رقم 43 لسنة 1979 المعدل بالقَانُون 50 لسنة 1981 من أنه "يجوز لكل وزير ممن لم تنقل إختصاصات وزارتهم إلى الوحدات المحليَّة أن يفوض المحافظ في بعض إختصاصاته"، وأيضًا ما ورد النص عليه بالمادة 31 من ذات القَانُون من "أن للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته وإختصاصات إلى نوابه أو إلى سكرتير عام المحافظة أو السكرتير العام المساعد أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات المحليَّة الأخرى".

ومن التزامات المفوض أيضًا أن يلتزم بإسناد إختصاصاته للأشخاص الذين حددهم القَانُون، وبنفس الأسبقيَّة في الترتيب إذا ما حدد القَانُون ترتيبًا معينًا للأفراد، كما يلتزم بأن يصدر قرارًا محددًا بالتفويض؛ إذ إنه لو أصدر قرار بتفويض عام؛ لأدى هذا إلى الخلط في توزيع الإختصاصات بينه وبين المفوض إليه. أما عن التزامات المفوض إليه، فمن البديهي أنه لا يجوز من السُلطات أكثر مما يحوزه المفوض فيما يتعلق بالإختصاصات المفوضة، كما أنه يخضع لذات القيود التي يخضع لها المفوض، مع الالتزام بالموضوعات التي حددها له المفوض والفترة الزمنيَّة للتفويض⁽²⁾.

(1) د. محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص215.

(2) انظر: د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص319 وما بعدها، د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص133، د. بشار جميل، المرجع السابق، ص193 وما بعدها، د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص48.

8. أن يكون التفويض في الإختصاصات دون المسؤولية:

يبين هذا الشرط أن التفويض يرد على بعض إختصاصات الأصل، دون أن يكون التفويض في المسؤولية؛ حيث تظل مسؤولية الأصل (المفوض) عن الإختصاصات التي فوض فيه المرؤوس أي أنه يبقى الأصل مسؤولاً عن تلك الإختصاصات التي فوض فيها مرؤوسه، ويتم ذلك في علاقة الأصل بالسلطات الرئاسية، والعلاقة التي تنشأ بموجب التفويض بين الأصل والشخص الذي فوضه الأصل في بعض إختصاصاته⁽¹⁾.

أ. مزايا التفويض:

كشف الفقه عن أهمية التفويض في تحقيق الأهداف التي شرع من أجلها كنظام قانوني تخرج من بينه قرارات إدارية صحيحة وملزمة، والحاجه إلى التفويض جاء نظراً لتشعب الحياة الإدارية وكثرة الأجهزة الإدارية بالدولة وزيادة الأعباء الموكولة للسلطات مع تزايد حاجات المجتمع؛ ما يؤثر ذلك بالسلب على توفير الخدمات وتعطيها⁽²⁾. وأصبح التفويض في الإختصاص ضرورة من ضرورات حسن تنظيم العمل الإداري في المنظمات الإدارية لعدم قدرة هذه المنظمات على تحقيق أهدافها بدون استخدامه، وترجع أهمية التفويض لمزايا عديدة منها، ما يرجع للمنظمة الإدارية ذاتها، ومنها ما يرجع إلى المفوض أو الأصل، ومنها ما يرجع إلى المفوض إليه.

(1) د. محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص256 د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2015، ص292.

(2) د. صبري محمد السنوسي، المرجع السابق، ص101.

ب. مزايا التفويض للمنظمة الإداريّة:

يحقق التفويض مزايا عديدة للمنظمة الإداريّة نذكر منها:⁽¹⁾

1- أنه وسيلة لتفادي نظام التركيز الإداريّ: فقد سبق أن ذكرنا التركيز الإداريّ ورأينا عيوبه، ومن ثم فالتفويض هو وسيلة يتم من خلالها البعد عن نظام التركيز الإداريّ، والأخذ بنظام عدم التركيز الإداريّ، فصدور القرار مباشرة من الموظف المرؤوس دون الرجوع إلى رئيسه عن طريق التفويض يحقق فائدة كبيرة في توفير الوقت والضائع والمجهود المفقود لو أنه كان مضطراً إلى انتظار صدور القرار من الرئيس.

2- توفير المرونة في ممارسة الاختصاص: يؤدي التفويض إلى توفير المرونة للإدارة في ممارستها لإختصاصاتها، صحيح أن إعادة توزيع الاختصاص من الممكن أن تؤدي إلى تحقيق النتائج المرجوة من التفويض، إلا أن إعادة توزيع الاختصاص تقضى تدخل جهات أخرى خارج المنظمة، كصدوره بقائون، أو قرار جمهوريّ، أو قرار إداريّ، أو فتح اعتمادات ماليّة جديدة غير متوافرة، أو إجراءات طويلة... إلخ، من الممكن أن تكتنفها صعوبات كثيرة، وتعقيدات إداريّة، أو تشريعيّة، واستغراق وقت طويل لصدورها، بينما يتم التفويض الإداريّ بقرار من الأصل وحده ولا يحتاج إلى تدخل جهات خارجة عن المنظمة، فهو عمليّة تتم داخلياً، وبالتالي فهو أكثر مرونة من عمليّة إعادة توزيع الاختصاصات.

3- التفويض وسيلة للكشف عن القيادات الإداريّة بالمنظمة: فمما لا شك فيه أن قيام الأصل بإسناد بعض إختصاصاته لأحد مرؤوسيه وسيله خلاقة لتأهيل هذا المرؤوس وتدريبه على

(1) د. محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص217، وما بعدها.

تولي الوظائف الرئاسية وإعداده وتجهيزه للقيادة في المستقبل، وكشف قدرته على تحمل مسؤولية الوظيفة الأعلى، فضلاً عن تنمية وتقوية قدراته القيادية العملية والفنية والإدارية في صنع القرارات الإدارية.

4- التفويض يؤدي إلى تخفيض تكلفة العمل الإداري: لأنه يوفر الوقت لاختصاره المراحل الإدارية التي يمر بها العمل؛ لأن العامل الذي يؤديه مرتبه أقل من رئيسه، بالإضافة إلى سرعة أداء العمل؛ ومن ثم فهو يؤدي إلى توفير الوقت الضائع، والمجهود المفقود في إنجاز هذه السلسلة من العمليات، وما يترتب عليها من أعباء مالية متمثلة في الأجور والمكافآت المستحقة للعاملين، وتكاليف الوثائق، فكلما كان المستوى الذي يتخذ فيه القرار قريباً من الواقعة المولدة له كلما قلت التكاليف المالية لهذا القرار.

5- التفويض يحقق ديمقراطية الإدارة: يسهم التفويض في تحقيق ديمقراطية الإدارة من خلال قضائه على العديد من المشكلات الإدارية، وخاصة المنظمات كبيرة الحجم، وعلى رأسها مشكلة البيروقراطية الإدارية وإساءة استعمال السلطة، وذلك من خلال تدريب العاملين في المستويات الدنيا على اتخاذ القرارات الإدارية؛ ما يؤدي في النهاية إلى جعل إدارة هذه المنظمة جماعية وليست فردية، وبذلك يؤدي التفويض إلى خلق مناخ مناسب للعمل لما يوفره من ثقة بين الرؤساء والمرؤوسين⁽¹⁾.

(1) حول مزايا التفويض بالنسبة للمنظمة الإدارية انظر: د. عبد الغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، 1986 ص 50 وما بعدها، د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 58، د. فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، 1997 ص 191، د. محمود الوالي، رسالته سالفة الذكر، ص 104.

ج. مزايا التفويض بالنسبة للأصيل:

لا شك أن التفويض يوفر الوقت والجهد للرئيس الإداري، ويجعله يتفرغ للوظائف ذات الأهمية الكبيرة للمنظمة من وضع الخطط، وتنظيم العمل، والتوجيه، والإشراف، والتنسيق للنهوض بها، وتحقيق أهدافها. كما أنه يؤدي إلى استمرار العمل في حالة غياب الأصيل لوجود من يحل محله في أداء العمل، أو معاونته في أدائه عند وجوده، الأمر الذي يؤدي إلى عدم تعطيل الأعمال الإدارية أو بطئها.

د. مزايا التفويض بالنسبة للمفوض إليه:

يؤدي التفويض إلى تحقيق مزايا عديدة للمرؤوسين، منها تدريب المرؤوسين على سرعة إصدار القرارات الإدارية الخاصة بالمنظمة، وإتاحة الفرصة للمستويات الدنيا في المشاركة في حل المشكلات؛ ما يزيد في ثقة المرؤوسين في أنفسهم، مما يدفعهم لأداء العمل بروح معنوية عالية، وبالتالي إيجاد مناخ تنظيمي يحقق المودة والألفة بين مستويات الإدارة، ويؤدي إلى إشباع حاجات المرؤوسين النفسية، فضلاً عن تطويره لقدراتهم الذهنية، وتنمية روح المبادرة لديهم من خلال إشعارهم بالمشاركة في صياغة القرارات في المستوى الأعلى. كما يؤدي التفويض إلى اعتياد المفوض إليهم عند ترقيةهم إلى المناصب العليا على تفويض سلطاتها بدلاً من الاستئثار بها، إلى جانب أنه يؤدي إلى إشباع حاجات المرؤوسين النفسية وبث روح الاهتمام بالعمل لديهم والتفاني فيه؛ ما يؤثر إيجابياً على المنظمة.

بالإضافة إلى أن التفويض يؤدي إلى إشباع غرور العامل، وينمي فيه روح الأمل في المستقبل، وحرية في التعبير عن ذاته، إلى جانب أنه يؤدي إلى تغيير نظرة القادة لمرؤوسيه من حيث كفاءتهم وقدرتهم على تحقيق ما يُكَلَّفون به من أعمال⁽¹⁾.

ويجب أن ننوه أخيراً إلى أن التفويض وإن كان يتم اللجوء إليه كوسيلة لتخفيف العبء على الرئيس الإداري، بيد أنه في الوقت ذاته يحقق ميزة أساسية للمواطنين، وهي زيادة درجات التظلم، وذلك يرجع إلى أن التفويض يقوم أساساً على تفويض الرئيس لبعض إختصاصاته للمرؤوس، وهو ما يؤدي إلى زيادة درجات التظلم من القرار، فمن المعروف أن التظلم قد يكون رئاسياً، وقد يكون ولائياً، والولائي هو الذي يقدم إلى من له الولاية على القرار، وهو دائماً صاحب الإختصاص في إصدار القرار، في حين أن التظلم الرئاسي، هو الذي يُقدَّم إلى الجهة الرئاسية لمصدر القرار، فإذا لم تكن بصدد التفويض وصدر القرار من الرئيس الأعلى فإن أمام المتظلم درجة واحدة للتظلم، وهو التظلم الولائي، في حين أنه في حالة التفويض يكون أمام المتظلم درجتان: تظلم ولائي إلى مصدر القرار، وهو في الحالة التي نحن بصدها المفوض إليه؛ لأنه بالتفويض أصبح في حكم صاحب الإختصاص، فإذا لم يستجب مصدر القرار إلى التظلم كان له الحق في أن يلجأ إلى الرئيس الأعلى وهو هنا الأصيل، وذلك له أهميته الكبيرة بالنسبة للمواطنين الذين لم يمسهم القرار خصوصاً في الحالات التي لا يكون الطعن في هذا القرار جائزاً أمام القضاء كما لو كان القرار مشروعاً إلا أنه غير ملائم، كما هو الأمر فيما لو صدر القرار في نطاق السلطة التقديرية لمصدره،

(1) د. محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص218 وما بعدها.

أو كان المُشَرَّع قد منح الطعن فيه أمام القَضَاء، ومن ثم يفتح التفويض بابًا جديدًا قد يجدي في إلغاء القَرَار عن طريق تعدد درجات التظلم⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الحلول

انتهينا فيما سبق إلى أن التفويض عملية إدارية تقوم على إعطاء الرئيس الإداري الحق في تفويض بعض إختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه بصفة مؤقتة يمارسها بصفة نهائية مع إعطائه الحق في سحب التفويض أو تعديله في أي وقت يشاء، بيد أن هناك بعض الأنظمة القانونية المشابهة تستدعي أن نفرق بينها وبين التفويض، مثل الحلول، والإنبابة، وتفويض التوقيع، حتى نتعرف على أوجه الشبه والاختلاف بينها وبين التفويض، إلا أن دراسة جميع هذه الموضوعات سوف تخرجنا عن موضوع الدراسة، لذلك سوف نقتصر فقط على الحديث عن الحلول، باعتباره هو والتفويض ذوي صلة جوهرية بركن الإختصاص، ونعرض فيما يلي للفروق بين التفويض والحلول فيما يلي:

أولاً: تعريف الحلول:

يتحقق الحلول في الإختصاص إذا ما توفر ظرف معين يحول بين الأصيل وبين إختصاصاته، وفي هذه الحالة يحل محله غيره بمقتضى نص أو قاعدة عامة تجيز هذا الحلول. لذلك عرفه جانب من الفقه⁽²⁾. بأن يتغيب صاحب الإختصاص الأصيل أو أن يقوم به مانع يحول

(1) د. فؤاد محمد النادي، مبادئ علم الإدارة العامة، 1995، ص 149، 150.

(2) د. إبراهيم شيجا. المرجع السابق ص 283، د. ماجد الحلو. المرجع السابق ص 108. د. بكر القباني. المرجع السابق ص 224، د. سليمان الطماوي. النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 325.

دون ممارسته لإختصاصاته، فيحل محله في ممارستها شخص يُعيّنه المُشرّع وتكون سلطاته هي نفس سلطات الأصيل.

وواضح أن الحلول عمل قانُوني يتمثل في قيام من يُعيّنه القَانُون بممارسة كافة الإختصاصات التي يقوم بها الأصيل في حالة قيام مانع لديه يحول دون قيامه بها، وهذا على خلاف التفويض الإداري الذي يُعد عملاً إدارياً.

فالحلول يقوم على أساس وجود مانع يمنع صاحب الإختصاص الأصيل من القيام بما كلف به من إختصاصات، وأن يتغيب عن مقر عمله، وتكون سلطات هذا الموظف هي ذات سلطات وإختصاصات الأصيل⁽¹⁾، ويستوي أن يكون هذا المانع مؤقتاً كالإجازة أو الوقف عن العمل، أو أن يكون بصفة دائمة، كالفصل من الخدمة، أو الإحالة إلى المعاش، أو الوفاة، فمجرد الغياب يؤدي إلى إحلال شخص آخر محل الغائب لينوب عنه في مباشرة جميع إختصاصاته، شريطة أن ينص القَانُون على ذلك، بمعنى أن الحلول يأتي تلقائياً دون حاجة إلى صدور قرار إداري به؛ لأن المُشرّع يحدد ذلك سلفاً.

والحلول يجب أن ينظمه المُشرّع، فإذا أغفل المُشرّع تنظيمه أصبح الحلول مستحيلاً قانُوناً⁽²⁾. يتضح من ذلك أن الحلول ينظمه القَانُون، وبالتالي يكون الإختصاص الوظيفي قد تم بطريقة غير مباشرة، وبمقتضى هذا الحلول تتم إحالة إختصاصات الأصيل العاجز عن القيام بها إلى الشخص الذي أُحلّ محله للقيام بهذه الإختصاصات وفقاً للقَانُون، وعليه فإن صاحب

(1) انظر: د. صبري محمد السنوسي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 100 وص 116 وما بعدها، محمد محمد بدران، الموجز عن القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 125.

(2) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 299.

الإختصاص في الحلول لا يملك أي حق في اختيار الحال؛ لأن النص التشريعي يتحدد بموجبه الشخص الذي سيحل محل الأصل مسبقاً، ويكون هذا الشخص قد استمد صلاحيته في ممارسة الإختصاصات من النص التشريعي مباشرة⁽¹⁾.

وبالتالي يعد القرار الإداري الصادر بتكليف الحال قراراً إدارياً كاشفاً وليس منشئاً⁽²⁾، فلا يتصور في الحلول أي قدر من حرية التقدير بشأن ممارسة الإختصاص؛ إذ يتولى القانون تحديد حالاته وأسبابه، فإذا تحقق أيٌّ منها حل الحال محل الأصل، وذلك بصورة آلية بقوة القانون دون حاجة لصدور قرار من الأصل ولا من غيره⁽³⁾.

وهنا يتشابه الحلول مع التفويض في استناد كل منهما إلى نص قانوني يسمح به، كما يتشابهان في أن كل منهما علاقة قانونية بين جهتين إداريتين إحداهما أعلى مرتبة من الأخرى ينتقل بموجبها إختصاصات الأعلى مرتبة إلى الأدنى منه بصفة مؤقتة وليست دائمة⁽⁴⁾.

والقاعدة في الحلول تختلف في الظروف العادية عن الإستثنائية، ففي الأحوال العادية لا بد من وجود نص صريح يجيز الحلول، فلا يجوز الحلول إلا بناء على قانون، فإذا لم يوجد هذا القانون وغاب الرئيس الإداري عن عمله فإنه يستحيل تطبيقه لعدم استناده على نص يجيزه، وبالتالي فلا يجوز لنائب الرئيس الغائب أن يحل محله في مباشرة الإختصاص.

أما في الظروف الإستثنائية: فيمكن أن يتحقق الحلول بغير نص استناداً إلى حالة الضرورة، فإذا كان الإختصاص الأصل فيه أن يباشره صاحبه، إلا أن الأصول العامة تقضي عند

(1) د. صبري محمد السنوسي، ركن الإختصاص في القرار الإداري الكويتي. مرجع سابق، ص 116.

(2) د. مصطفى أبو زيد فهمي، ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 224.

(3) د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 168.

(4) د. محمد فوزي نويجي. القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق ص 220 وما بعدها.

الضرورة أن يتحدد مباشرة إختصاص الأصل إلى من يليه، متى قام بالأصل مانع أو عذر؛ حتى لا يتعطل سير العمل⁽¹⁾.

ثانياً: الشروط الواجب توافرها في الحلول

لكي يكون الحلول صحيحاً ومنتجاً لآثاره يجب أن تتوفر فيه شروط معينة تتمثل في الآتي:

أ. وجود نص تشريعي:

في هذه الحالة يحل الموظف محل صاحب الإختصاص الأصل في جميع إختصاصاته بموجب نص تشريعيّ بسبب وجود مانع ماديّ أو قانونيّ يستحيل بموجبها على الأصل القيام بمهامه الوظيفيّة، ويتم ذلك استناداً إلى نص تشريعيّ، والحال يستمد سلطاته كاملة بحكم القانون مباشرة.

ومن أمثلة النصوص الدستوريّة التي تنظم الحلول في مصر ما ورد النص عليه في المادة 160 من الدستور المعدل عام 2014 والتي تنص على أنه "إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهوريّة لسلطاته، حل محله رئيس مجلس الوزراء. وعند خلو منصب رئيس الجمهوريّة للاستقالة، أو الوفاة، أو العجز الدائم عن العمل، يعلن مجلس النواب خلو المنصب. ويكون إعلان خلو المنصب بأغليبيّة ثلثي الأعضاء على الأقل، إذا كان ذلك لأي سبب آخر. ويُخطر مجلس النواب الهيئة الوطنيّة للانتخابات، ويباشر رئيس مجلس النواب مؤقتاً سلطات رئيس الجمهوريّة. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، تحل الجمعية العامّة للمحكمة الدستوريّة العليا ورئيسها، محل المجلس ورئيسه، فيما تقدم. وفي جميع الأحوال، يجب أن يُنتخب الرئيس

(1) حكم المحكمة الإداريّة العليا في 1957/11/30، المجموعة س 3، ص 216. مشار إليه لدى د. محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص 221.

الجديد في مدة لا تتجاوز تسعين يوماً من تاريخ خلو المنصب، وتبدأ مدة الرئاسة في هذه الحالة من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب. ولا يجوز لرئيس الجمهورية المؤقت أن يترشح لهذا المنصب، ولا أن يطلب تعديل الدستور، ولا أن يحل مجلس النواب، ولا أن يقيل الحكومة".
ومن أمثلة النصوص العادية، ما ورد في المادة 34 من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 والتي تنص على أن "يحل أقدم نواب المحافظ وفقاً لترتيب أقدميتهم محل المحافظة في حالة غيابه، وفي حالة غيابهم يحل مدير الأمن ثم أقدم رؤساء المصالح محل المحافظ، ويأشرف من يحل محل المحافظ جميع إختصاصاته".

ومن أمثلة النصوص التي تضع قاعدة عامة ما فعله المشرع المصري في المادة 34 من قانون الخدمة المدنية لسنة 2016 بنصه على أنه "عند غياب شاغل وظيفة من الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية عن العمل، يحل محله في مباشرة واجبات ومسؤوليات وظيفته من يليه مباشرة في ترتيب الأقدمية ما لم تُحدد السلطة المختصة من يحل محله، على أن يكون من ذات مستواه أو من المستوى الأدنى مباشرة".

ومن أمثلة النصوص الدستورية في قطر ما جاء في الدستور الدائم لدولة قطر ليوضح الحل في حالة خلو منصب الأمير عند وفاته أو إصابته بعجز كلي يمنع من ممارسة مهامه بنصه على أنه "يقرر مجلس العائلة الحاكمة خلو منصب الأمير عند وفاته أو إصابته بعجز كلي يمنع من ممارسة مهامه، ويعلن مجلس الوزراء ومجلس الشورى بعد جلسة سرية مشتركة بينهما خلو المنصب وينادي بولي العهد أميراً للبلاد"⁽¹⁾.

(1) المادة (15) من الدستور الدائم لدولة قطر عام 2004.

ومن أمثلة النصوص القَانُونِيَّةِ فِي دولة قطر التي تجيز الحلول ما نصت عليه المادة (22) من قَانُونِ السُلْطَةِ الْقَضَائِيَّةِ الْقَطْرِيِّ رَقْم (10) لسنة 2003 على أنه "ينشأ مجلس يسمى (المجلس الأعلى للقضاء) يشكل على الوجه الآتي:

1- رئيس مَحْكَمَةِ التَّمْيِيزِ رَئِيسًا.

2- أقدم نواب الرئيس بمَحْكَمَةِ التَّمْيِيزِ نَائِبًا للرئيس.

3- أقدم القضاة بمَحْكَمَةِ التَّمْيِيزِ عَضْوًا.

4- رئيس مَحْكَمَةِ الاستئناف عضواً.

5- أقدم نواب الرئيس بمَحْكَمَةِ الاستئناف عضواً.

6- أقدم القضاة بمَحْكَمَةِ الاستئناف عضواً.

ويحل نائب الرئيس محل الرئيس عند غيابه أو خلو منصبه.

ومن ذلك أيضًا ما نصت عليه المادة (1/11) من اللائحة الداخليَّةِ لمجلس الشورى القَطْرِيِّ الصادرة بموجب القَانُونِ رَقْم (69) لسنة 1079 على أنه "عند غياب الرئيس لأي سبب من الأسباب، يحل محله نائب الرئيس، وعند غيابهما معًا تكون الرئاسة لأحد المراقبين بالتناوب بينهم أسبوعيًا، فإن غاب هؤلاء جميعًا عقدت الرئاسة لأكبر الأعضاء الحاضرين سنًا".

ب. وجود مانع ماديّ أو قَانُونِيّ لدى الأصيل:

وهذا الشرط يؤكد وجوب أن يكون لدى الأصيل مانع يمنعه من مباشرة مهامه الوظيفيَّة، وذلك بسبب مانع يعتريه، وهذا المانع يمكن أن يكون ماديًّا كما لو أصيب الأصيل بمرض يجعله عاجزًا بشكل مؤقت أو دائم عن أداء عمله، وقد يكون المانع قَانُونِيًّا كما لو قام الأصيل بإجازة سنويَّة، فيأتي شخص آخر ليحل محله في جميع إختصاصاته الوظيفيَّة بسند من القَانُون، أي

إن المُشَرَّع ذكر هذا الشخص مسبقاً وقبل أن يصاب الأصل بأي من الموانع المذكورة، وبذلك يكون الحلول قد تم بناء على نص قَانوني صريح وفي مهام حددها القَانون، أو بناء على امتناع صاحب الإختصاص الأصل عن القيام بمهامه الوظيفية التي ألزمه القَانون القيام بها⁽¹⁾.

ج. أن يكون الحلول كلياً:

يجب أن يكون الحلول كلياً وشاملاً لجميع إختصاصات الأصل، ويحل الحال محل الأصل الغائب في كافة إختصاصاته وليس في بعضها، وتكون سلطاته ذات سلطات الأصل، إلا إذا وجد نص خلافاً لذلك⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن القَرارات الصادرة في حالة الحلول تأخذ ذات المرتبة القَانونية التي يصدرها الأصل، وتنتج ذات الآثار التي ترتبها قرارات الأصل، وليست المرتبة التي تحتلها قرارات الموظف الحال⁽³⁾.

ثالثاً: حالات الحلول

أ. حالة غياب صاحب الإختصاص الأصل، أو وجود مانع حال دون ممارسته لإختصاصاته:

الأصل أن الرئيس هو صاحب الإختصاص الأصل والمرؤوس هو ما يحل محله في حالة غيابه أو وجود مانع يحول دون ممارسته لإختصاصاته، فالرئيس الإداري هو صاحب الحق في الإختصاص، ومن باب أولى أن يحل الرئيس محل المرؤوس باعتباره رقيباً على

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص55.

(2) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القَرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص66.

(3) د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2015، ص295.

د. محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص223.

أعمال المرؤوس اللاحقة على حلوله، ويُعد ذلك مظهرًا من مظاهر السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس، وبموجبها يحق للرئيس أن يحل محل المرؤوس إذا ما تقاعس الأخير أو امتنع عن القيام بالأعمال أو التصرفات الذي كان يتوجب عليه القيام بها، ويحدث ذلك بمقتضى سلطة الرئيس الإداري الذي يملك سلطة الرقابة الرئاسية على أعمال المرؤوس؛ ضمانًا لحسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد⁽¹⁾.

وفي حالة غياب الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصلي يحل محله الموظف الإداري الذي يليه في الدرجة الوظيفية بقوة القانون؛ لكي يقوم بمباشرة مهام واختصاصات الأصل الذي اعتراه مانع جعله لا يستطيع القيام بمهامه الوظيفية، ويتحقق هذا الغياب أما قيامه بإجازة سنوية أو استقال من عمله أو تم إيقافه عن العمل أو لسفره في مهمة رسمية، وتكمن مشروعية الحل في الحفاظ على سير المرفق العام بانتظام واضطراد وتحقيق المصلحة العامة للمواطنين، وقد أكد ذلك المشرع القطري، ففي قانون السلطة القضائية بحلول نائب رئيس محكمة التمييز محل الرئيس في حال غياب أو خلو منصب الرئيس⁽²⁾، أيضًا ما منحه المشرع القطري لنائب رئيس مجلس الشورى بحلوله محل رئيس المجلس في حالة غيابه، وفي حالة غيابهما وغياب المراقبين تعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سنًا⁽³⁾.

(1) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 175، محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 251.

(2) المادة (22) من قانون السلطة القضائية القطري، رقم (10) لسنة 2003.

(3) المادة (1/11) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري والصادرة بموجب القانون رقم 69 لسنة 1079.

ب. حلول السلطة المركزيّة محل السلطة اللامركزيّة:

تُعد السلطة المركزيّة سلطة وصاية على السلطة اللامركزيّة إلى جانب سلطاتها الأساسيّة والمتمثلة في الرقابة، وأهم ما في هذه الرقابة هي حلول السلطة المركزيّة محل السلطة اللامركزيّة في القيام بالتصرفات، وفي حالة امتناع اللامركزيّة أو تراخيها في إصدار القرارات الإداريّة التي كان يتوجب عليها إصدارها وتدخل في صميم اختصاصها، وذلك بعد أن تتحقق المركزيّة الإداريّة من أن اللامركزيّة لم تقم بإصدار هذه القرارات التي هي ضمن اختصاصاتها، وفي حالة قيام اللامركزيّة بأعمالها الإداريّة وفقاً للقانون دون تراخي، فلا يجوز للمركزيّة الإداريّة الحلول محلها في أي من أعمالها، وفي جميع الأحوال وبعد إنجاز تلك المهام ينسب هذا الإنجاز إلى اللامركزيّة الإداريّة حتى ولو كان القائم بهذه الأعمال المركزيّة؛ وذلك إعمالاً بالقواعد العامّة للحلول والتي تقضي بارتباط القرارات الإداريّة بمرتبّة القرارات الصادرة عن الأصيل وقوتها⁽¹⁾.

وعلى ذلك قُضي بأنه "إذا غاب المحافظ أو قام به مانع يحول دون مباشرته لإختصاصاته أو شغل منصبه لسبب الوفاة أو الإحالة إلى المعاش حل محله في مباشرة اختصاصاته نائب المحافظ في المحافظة، فإذا قام هذا المانع أيضاً لمدير الأمن حل محله الحكمدار في مباشرة كافة اختصاصاته الأصليّة منها وتلك المُحالة إليه بحكم القانون، وفي هذا تحقيق لمبدأ سير المرافق العامّة بانتظام واضطراد وعدم تعطّلها بسبب قيام مثل هذه

(1) د. صبري محمد السنوسي، المرجع السابق، ص 119 وما بعدها، حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 245.

الموانع التي تعتبر من حالات الضرورة والتي يسوغ معها طبقاً للأصول العامّة وبغير نص ينحدر مباشرة إلى إختصاص الأصيل منها إلى من يليه"⁽¹⁾.

ولعل هذا الحكم يشرح مفهوم الحلول والذي بموجبه يحال إختصاص الأصيل كاملاً وبقوة القانون لموظف آخر هو المحال إليه مع منح قراراته ذات القوة الملزمة الممنوحة لقرارات الأصيل، وعليه فالحلول يقصد به أن يطرأ على صاحب الإختصاص الأصيل ما يجعله عاجزاً عن مزاوله إختصاصه فينتقل هذا الإختصاص بقوة القانون إلى موظف آخر.

وفي الحالتين ينتهي الحلول بقوة القانون بزوال سببه، مثل عدول الأصيل عن الاستقالة مثلاً أو انتهاء فترة الإجازة، أو شفائه، أو تعيين خلفاً له، أو زوال ظرف الطارئ... إلخ، لذلك صرح الدستور الدائم لدولة قطر بحلول سمو الأمير محل مجلس الشورى في حالة عدم انعقاد الأخير وذلك في الأحوال الإستثنائية⁽²⁾.

وينظم المشرع سواء الدستوري أم العادي الحلول بالنسبة لكل وظيفة على حدة، وقد يتم تنظيمها بتشريع عادي بوضع قاعدة عامة تطبق في كل حالة لم يرد فيها نص خاص بالحلول.

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1322 لسنة 12 ق جلسة 2012/2/21م.
(2) تنص المادة (70) من الدستور الدائم لدولة قطر الصادر بتاريخ 2004/6/8م على أنه "يجوز للأمير في الأحوال الإستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير ويقتضي اتخاذها اصدار قوانين ولم يكن مجلس الشورى منعقداً أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون، وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له وللمجلس في موعد أقصاه أربعون يوماً من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أيّاً منها أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون اجرائه".

وعلى الرغم من اتفاق الحلول - كما ذكرنا - مع التفويض في استناد كل منهما على نص يجيزه وأنه يأتي من رئيس إداري أعلى إلى مرؤوس أدنى بصفه مؤقتة، إلا أن بينهما فروقاً يمكن إيجازها فيما يلي⁽¹⁾.

ج. التفويض عمل إداري يقوم بناءً على إجازة نص تشريعي بحيث يلزم قيام المفوض بإصدار قرار تنفيذي يوضح فيه وقت التفويض، وشخص المفوض إليه وموضوع التفويض... إلخ، فهو عمل إداري يتوقف على إرادة المفوض الذي يمكنه سحبه أو إلغائه أو تعديله في أي وقت، أما الحلول فهو عمل قانوني يتم بقوة القانون عند تحقق سببه، فلا يسوده الطابع الشخصي؛ حيث يتم بطريقة مجردة، ولأسباب يحددها القانون سلفاً، ولا دخل للأصيل في تحديد وقت الحلول أو الشخص الحال لجهالته شخصيته واسمه عند تحقيق سبب الحلول.

د. التفويض في الاختصاص لا يكون إلا في جزء من الاختصاصات وليس كلها خلال فترة زمنية محددة، أما الحلول فهو يشمل انتقال جميع الاختصاصات للحال فترة غياب الأصيل، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك فيكون الحلول عندئذ جزئياً.

هـ. في نظام التفويض لا يمارس المفوض إليه من الاختصاصات إلا ما فوض فيه ولا يجوز تفويضها للغير، وذلك وفقاً لمبدأ (الاختصاصات المفوضة لا تفوض ولا تقبل التفويض). ويخضع عند ممارستها لإشراف الأصيل الذي يظل مسؤولاً عما يصدره من قرارات، ومن ثم يستطيع الأصيل التعقيب على قرارات وتصرفات المفوض. أما في الحلول فإن الشخص الحال يقوم بممارسة جميع اختصاصات وسلطات الأصيل بقوة القانون كما لو كان له

(1) حول الفروق بين الحلول والتفويض انظر: د. محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص 222 وما بعدها.

سلطة أصليّة فيها، ويخضع للسلطة الرئاسيّة وليس للشخص الغائب، وإذا رأى الأصل أن تلك التصرفات غير مشروعة أو غير ملائمة ورأى إلغائها أو تعديلها فعليه اللجوء للسلطة الرئاسيّة المشتركة أو الجهة القضايّة المختصة بحسب الأحوال⁽¹⁾.

و. تتمتع القَرارات الصادرة من المفوض إليه بالقيمة القانونيّة المقررة لقراراته الصادرة في اختصاصاته الأصليّة وليس بدرجة القَرارات التي يصدرها المفوض. أما القَرارات الصادرة من المحال إليه فإنها تتمتع بدرجة القَرارات الصادرة من الأصل لاحتلاله نفس مرتبة الأصل.

ينتهي التفويض بانتهاء مدته، أو بانتهاء المهمة المحددة له، أو بصدور قرار من السلطة الأصليّة بإنهائه أو بزوال الطرف الذي حدث بسببه. أما الحلول فينتهي عادة بعودة الأصل ومباشرته لإختصاصاته بنفسه، لانتهاء الإجازة، أو الشفاء، أو بصدور قرار بتعيين من يحل محله في منصبه في حالة تقديم الاستقالة، أو الفصل، أو الوفاة.

المطلب الثالث: أثر الظُّروف الإستثنائيّة على ركن الإختصاص

تتناول الباحثة في هذا الفرع الظُّروف الإستثنائيّة وأثرها على ركن الإختصاص، وذلك بالحديث عن نظريّة الظُّروف الإستثنائيّة، ونظريّة الموظف الفعليّ تبعاً.

(1) جدير بالذكر أن القضاة الإداري لا يمنع من مراقبة مشروعية الحلول في الإختصاص أو في القَرارات التي يصدرها الحال وإذا ثبت له عدم مشروعيتها قضى بإلغاء الحلول وإلغاء القَرارات التي صدرت استناد إليه بعبء عدم الإختصاص. انظر على سبيل المثال حكم المحكمة الإداريّة العليا في 21/2/1970 في الطعن رقم 1232 لسنة 12 ق. المجموعة س 15، ص 197.

أولاً: نظرية الظروف الاستثنائية

إن تعبير الظروف الاستثنائية تترادف في معناها مع تعبير الضرورة⁽¹⁾. فكل منهما يقصد في فحواه ما هو استثنائي يجتاح الأمة، ويتطلب كل محاولة - على وجه السرعة - لمواجهة. لذلك جاءت النصوص الدستورية في هذا الشأن بصياغة عامة تجيز اتخاذ كافة التدابير الملائمة. وإذا كان القانون ليس غاية في ذاته، بل هو وسيلة لضبط حركة المجتمع، وضمان أمنه وسلامته والحفاظ على كيانه واستقراره، وانطلاقاً من ذلك نجد أن بعض أعمال السلطة التنفيذية والتي تُعد غير مشروعة في الظروف الطبيعية تلبس ثوب الشرعية، ومن ثم يمتنع على القاضي الإداري الحكم بإلغائها، وذلك عندما تظهر ضرورتها للحفاظ على النظام العام، وحسن سير المرافق العامة.

ونظرية الظروف الاستثنائية أنشأها مجلس الدولة الفرنسي أثناء الحرب العالمية الأولى، وكانت تعرف بنظرية سلطات الحرب، وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي بعض القرارات التي اتخذتها السلطة الإدارية غير مشروعة في الظروف العادية مشروعة إذا ما تحققت بعض الظروف التي يرى مجلس الدولة فيها أنها استثنائية، وذلك ضمناً لإمكان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وحماية النظام العام، فاذا كانت القواعد القانونية المقررة تتناسب والأوقات العادية فإنها قد تبدو

(1) حول نظرية الظروف الاستثنائية انظر على سبيل المثال: المراجع التالية المتخصصة في الموضوع: د. أحمد مدحت علي. نظرية الظروف الاستثنائية. رسالة دكتوراه حُفوق القاهرة سنة 1977. د. محمد شريف إسماعيل. سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية. رسالة دكتوراه حُفوق عين شمس سنة 1985. د. حامد التهامي كرات. نظرية سلطات الحرب والظروف الاستثنائية في القوانين الحديثة والإسلام، رسالة دكتوراه حُفوق عين شمس، سنة 1979.

عاجزة عن مواجهة الظروف الاستثنائية، فالقانون أعطى صلاحية لجهة الإدارة التحرر من هذه القواعد لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية⁽¹⁾.

وبمقتضى هذه النظرية تصبح أعمال السلطة الإدارية غير الشرعية في الظروف العادية والطبيعية مشروعة في الظروف الاستثنائية إذا كانت ضرورية والغرض منها تأمين النظام العام وحسن سير المرافق العامة، ففي هذه الظروف الاستثنائية تحل محل الشرعية العادية شرعية خاصة استثنائية تدوم بدوام هذه الظروف وتزول بزوالها، وهذه الشرعية الخاصة تملو فوق الشرعية العادية⁽²⁾.

ولم يتردد الفقه الدستوري الفرنسي - منذ الحرب العالمية الأولى - في قبول نظرية الضرورة سواء باعتبارها نظرية واقعية، أو بحسبانها نظرية قانونية على غرار الفقه الألماني. فالفقيه "أسمان" يرى أن الضرورة لا تحل محل القانون، ولكنه لا ينكر على الحكومة أن تتخذ من القرارات غير القانونية ما تراه ضرورياً للمحافظة على وجود الدولة، بل من الواجب عليها أن تتخذ مثل هذه القرارات مع انعقاد مسؤوليتها الجنائية التي لا يعفيها منها إلا إصدار قانون بالتضمينات⁽³⁾.

(1) د. محسن خليل، مبادئ القانون الإداري اللبناني، الجزء الثاني، مكتب كريدبه إخوان، جامعة بيروت العربية، 1966، ص131.

(2) انظر: د. محمد محمد بدران، المرجع السابق. ص254، د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص119 وقد أقرتها المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها واستقر قضائها على أن "النصوص التشريعية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية فإذا طرأت ظروف استثنائية ثم أجبرنا الإدارة على تطبيق النصوص العادية، فإن ذلك يؤدي حتماً إلى نتائج غير مستساغة تتعارض ونية واضعي تلك النصوص"، انظر حكمها في 14 أبريل سنة 2012 س 12- ص601.

(3) انظر: د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، طبعة دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر 2016 ص150 حيث أشار سيادته إلى:

Esmein, A.: Elements de droit const. T. 11.1921. P. 92.

وانظر أيضاً: د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة. دار النهضة العربية سنة 1975. ص34.

ويميز الفقيهان "بارتلمي ودويز" في دراستهما لنظرية الضرورة بين قيام الضرورة من أجل سلامة الدولة نفسها، وقيام الضرورة داخل الدولة لصالح أحد أجهزة الدولة. ويريان أن الصورة الأولى التي تتحلل فيها الدولة من التزاماتها تجاه الأفراد، هي أخطر الصورتين، ويؤكدان رفضها لضرورة سمو المطلق للقاعدة القانونية. أما الصورة الثانية لحالة الضرورة والتي تتصل بمسألة توزيع الاختصاصات الدستورية على أجهزة الدولة بمقتضى دستورها - وعملاً - لصالح الجهاز التنفيذي فإنه لا يمكن إنكارها، ذلك أن الأزمات تثير مشاكل تقتضي التدخل السريع من قبل السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

أما الفقيه "ديجي" فإنه يقر بنظرية الضرورة، كنظرية قانونية محكومة بشروط معينة؛ حيث ناقش الفقيه "ديجي" هذه النظرية في حدود مناقشته موضوع لوائح الضرورة، تلك اللوائح التي تصدرها الحكومة في ظروف استثنائية دون أن تستند في إصدارها إلى قانون معين أو إلى نص دستوري، وإنما تستند في إصدارها إلى الضرورة، والتي تستطيع أن توقف أو أن تعدل أو أن تلغي القوانين القائمة. لذلك تطلب الفقيه "ديجي" توفر ثلاثة شروط مجتمعة لإمكانية أعمال نظرية الضرورة: أن تكون هناك حرب خارجية، أو عصيان مسلح أو إضراب عام للموظفين، وأن تكون هناك استحالة مادية لانعقاد البرلمان، وأن تخضع هذه اللوائح لتصديق البرلمان وإجازته، عندما يصبح اجتماعه ممكناً⁽²⁾.

(1) Traité de droit const. Paris, Dalloz, P. 240 et. s. : P., J. et Duez, Barthélemy

أشار إليه د. محمد فوزي نويجي. الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، مرجع سابق، ص 151.

(2) Duguit, L.: Traité de droit const. Paris, 2ed. T. 111. 1923, P. 697.

مشار إليه لدي د. محمد فوزي نويجي. المرجع السابق ص 151، وانظر أيضًا: د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري. مرجع سابق، ص 46 وما بعدها.

ولذلك نجد أن تعريفات الفقه - على الرأي الراجح في نظرنا - لنظريّة الطُّروف الإستثنائيّة تلك التي تذهب إلى أنها فكرة تتضمن أن بعض الإجراءات الإداريّة التي تعد غير مشروعة في الأوقات العادية يمكن أن تعتبر مشروعة في بعض الطُّروف؛ حيث تكون ضروريّة لحماية النظام العام أو لاستمرار المرافق العامّة، ويتسع نطاق المَشروعِيّة العادية في الطُّروف الإستثنائيّة، ليجد ما يسمى بالمَشروعِيّة الإستثنائيّة التي تتمتع السلطة الإداريّة على أساسه باختصاصات واسعة لم يكن يعطيها لها القانُون من قبل⁽¹⁾.

أو أنها عبارة عن وضع غير عاديّ وخطير يحتم ضرورة التصرف على وجه السرعة للمحافظة على المصلحة العامّة مع عدم إمكان إعمال القواعد العادية⁽²⁾.

وتعد نظرية الضرورة من النظريات العامّة في القانُون، فالقانُون الجنائيّ يعرف نظريّة حق الدفاع الشرعيّ، والقانُون الإداريّ يعرف نظريّة الطُّروف الإستثنائيّة، والتي يخلط البعض بينها وبين نظريّة الضرورة في القانُون الدُسُوريّ، وإن كان هذا الخلط - على ما يبدو لنا - يجد تبريره في اتفاق كل من المصطلحين في المعنى والجوهر. كذلك يقال في القانُون الدوليّ بوجود حالة الضرورة إذا ما قدرت الدوّلة أنها لا تستطيع حماية مصالحها الجوهريّة إلا بالاعتداء على حُقوق دولة أخرى⁽³⁾.

⁽¹⁾ . Laubadere: droit administrative. 1984. p. 94

⁽²⁾ . Vedel: droit administrative 1971. p. 200

⁽³⁾ P. de Visscher, les lois de la guerre et la thèarie de la nécessité, R.G.D.I.P. 1917, P. 95.

مشار إليه لدى د. محمد فوزي نويجي. المرجع السابق ص152، وانظر أيضًا: د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانُون الدُسُوريّ، مرجع سابق، ص17.

ثانياً: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

نظراً لخطورة السلطات غير العادية التي تتمتع بها الإدارة خلال توافر الظروف الاستثنائية واتساعها، مع التخلي عن القواعد القانونية المستقرة في ظل الظروف العادية، فقد حرص الفقه والقضاء في كل من فرنسا ومصر على ضرورة توافر شروط معينة ينبغي توفرها لقيام حالة الظروف الاستثنائية، إذ إن كل حالة استثنائية لا تتوافر فيها هذه الشروط لا تستوجب من الإدارة استخدامها هذه النظرية.

ورغم اعتراف الفقه والقضاء في فرنسا ومصر بنظرية الظروف الاستثنائية لما تمثله من أهمية للدول؛ حيث لا غنى عنها لمواجهة ما ينتج من ظروف استثنائية وأزمات، إلا أن تطبيق هذه النظرية من شأنه المساس بالحقوق والحريات العامة، وتقييدها والتعدي عليها في بعض الأحيان، ومن خلال الآثار الخطيرة لتطبيق هذه النظرية سعى الفقه في فرنسا لوضع شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية؛ وذلك حتى يمكن أن تحدد ضوابط استخدامها كضمان للأفراد يؤدي إلى توفير الحماية اللازمة لهم لكفالة حقوقهم وحرياتهم العامة، وذلك من خلال منع اللجوء لتطبيق النظرية عن طريق إرادة سلطة الإدارة دون ضوابط أو حدود، واستخدام قواعدها وأحكامها التي تؤدي في النهاية إلى المساس بحقوقهم وحرياتهم. وتتنحصر هذه الشروط فيما يلي:

1. وجود خطر جسيم وحال يهدد المصلحة العامة:

يتفق الفقه الدستوري على قيام الضرورة على وجود خطر جسيم وحال يهدد كيان الدولة أو سلامتها، بحيث لا تجدي القواعد القانونية القائمة لمواجهة، ويكون هذا الخطر خارجياً أو داخلياً⁽¹⁾.

(1) د. يسري العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية 1995، ص8؛ د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، ط 1988، ص476-480؛ د. عاطف البناء، الوسيط في النظم

يستوي في ذلك أن يكون هذا الخطر مصدره الطبيعة، مثل الكوارث الطبيعيّة من سيول، وفيضانات، وبراكين، وزلازل، أو انتشار أوبئة، أو يكون مصدره اقتصادياً مثل حدوث إضرابات داخلية تخل بالأمن إخلالاً جسيماً، أو يكون مصدره أجنبياً مثل الحروب، وقد يكون متعلق بالأمن العام، مثل العصيان المسلح وما شابه.

ويجب أن يكون الخطر الجسيم الحال غير مألوف من حيث النوع، وكبير من حيث المدى⁽¹⁾، واشتراط كون الخطر حالاً، فإن ذلك يعني استبعاد الخطر المستقبلي، والخطر الحال هو الذي يكون قد بدأ فعلاً أو هو وشيك الوقوع دون أن يكون قد انتهى بعد، أما إذا وقع الخطر وانتهى الفعل فلا يُعد خطراً، بل مجرد واقع له آثاره.

وليس من الضروري أن يكون هذا الخطر عامّاً يشمل إقليم الدولة كله، بل يكفي أن يكون تطبيق قواعد المشروعية العادية من شأنه أن يهدد الأمن والنظام العام بأخطار جدية.

2. استحالة مواجهة الخطر بالوسائل العادية:

بمعنى أن يتعذر على السلطة العامّة من خلال وسائلها العادية مواجهة الظروف غير العادية أو عدم كفايتها، بحيث تضطر إلى الالتجاء للوسائل الإستثنائية، فإذا ما عجزت الوسائل القانونيّة الموجودة تحت تصرف الإدارة في الظروف العادية، وأصبحت قاصرة

السياسية، دار الفكر العربي، ط 1994، ص88؛ د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية 2009، ص800؛ د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، ط 2005، ص250.
(1) انظر: د. سامي جمال الدين. الرقابة على أعمال الإدارة 1992. ص59. د. طعيمة الجرف. مبدأ المشروعية. مرجع سابق. ص116 وما بعدها، د. عزيزة الشريف. دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي. دار النهضة العربية 1989 ص166 وما بعدها.

عن مواجهة الخطر المحقق، أمكن للإدارة أن تتخطى وسائل المشروعية العادية، وتتخذ التصرف المناسب السريع الذي يمكنها من السيطرة عليه؛ حتى لا يختل الأمن أو النظام العام⁽¹⁾.

فإذا ما كان بإمكان الإدارة مواجهة هذه الظروف الاستثنائية من خلال التدابير التي تكفلها قواعد المشروعية العادية، فلا يكون هناك مبرر لتجاوزها، إذ لو لجأت الإدارة إليها في هذه الحالة عدت تصرفاتها غير مشروعة.

وللتأكد من تحقق هذا الشرط يبحث القضاة عما إذا كان في قدرة الإدارة ومكنتها مواجهة تلك الظروف بالوسائل العادية، أم أن استخدامها كان يعرض النظام العام ومرافقها للخطر، فإذا ثبت ذلك لا يمكن إجبار الإدارة على تطبيق النصوص العادية؛ لأنه على حد قول المحكمة الإدارية العليا: "إن ذلك يؤدي حتماً إلى نتائج غير مستساغة تتعارض... ونية واضعي تلك النصوص العادية"⁽²⁾.

3. يجب أن يكون الهدف من وراء تصرف الإدارة هو تحقيق الصالح العام:

يشترط للأخذ بالمشروعية الاستثنائية أن يكون دافع الإدارة وهدفها من اتخاذ التصرف الاستثنائي، هو تحقيق المصلحة العامة، وتأمين سير المرافق العامة، بحيث إذا حادت الإدارة عن هذا الهدف وابتغت تحقيق أهداف أخرى، مثل تحقيق مصالح شخصية، أو رغبات خاصة دون اكتراث بالمصلحة العامة، فإن تصرفها عندئذ يكون مشوباً بعيب الانحراف، ويكون من سلطة القضاء الحكم بإلغائه، أو التعويض عن الضرر الذي ترتب

(1) انظر: د. محمد كامل ليلة. الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 85.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في 14/4/1962 المجموعة، السنة السابعة، ص 601.

عليه أو بهما معاً؛ لأن المناط في هذه الحالة لا يقوم على أساس التحقق من مشروعية القرار من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون، وإنما على أساس توافر الضوابط الواجبة لقيام حالة الظروف الاستثنائية⁽¹⁾.

4. يجب أن تقدر الضرورة بقدرها:

يجب أن تكون ممارسة السلطات الاستثنائية بقدر ما تتطلبه حاله الضرورة، فلا تستخدم الإدارة التدابير الاستثنائية إلا بقدر ما يتطلبه الظروف الاستثنائية، وفي إطار ما يقتضيه من أحوال لعلاج ما يطرأ من أحوال دون زيادة، بمعنى أن تتناسب الإجراءات التي تتخذها الإدارة في شدتها مع تلك الظروف في خطورتها، حتى لو كان في اتخاذها مساساً بحقوق الأفراد الخاصة أو حرياتهم، طالما تم تقدير الضرورة بقدرها، وتصرف الإدارة في حدود سلطتها تصرفاً مشروعاً، ما لم تتم مجاوزة الحدود الضرورية.

وفي ذلك تؤكد المحكمة الإدارية العليا على أنه "ولئن كانت الإدارة في الأصل تملك حرية وزن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها، إلا أنه حينما تختلط مناسبة العمل الإداري بمشروعيته، ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور خصوصاً فيما يتعلق بالحريات العامة، وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية تبرره، فالمناط والحالة هذه في مشروعية القرار الذي تتخذه الإدارة، هو أن يكون التصرف لازماً لمواجهة حالات معينة من رفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام باعتبار هذا الإجراء الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر، وللقضاء الإداري حق الرقابة على

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في 14/4/1992. أشار إليه د. محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص 156.

قيام هذا المسوغ أو عدم قيامه، فإذا ثبتت جدية الأسباب التي تيرر هذا التدخل كان القرار بمنجاة من أي طعن، أما إذا اتضح أن الأسباب لم تكن جدية، ولم يكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل كان القرار باطلاً⁽¹⁾.

5. عدم تجاوز التدابير الاستثنائية مدة قيام الظروف الاستثنائية:

يجب أن تلتزم الإدارة عند اتخاذها التدابير الاستثنائية المدة الزمنية التي يوجد فيها الظروف الاستثنائية، ولا تمتد إلى خارج حدود الطرف الاستثنائي الزمنية، بحيث تنتهي هذه التدابير أو تلك الإجراءات وتزول بزوال الطرف الاستثنائي، وتتم العودة مرة أخرى إلى نطاق مبدأ المشروعية العادية، مع التزام الإدارة بإعادة الأمور إلى حالتها الطبيعية، وإلا اعتبر إصرارها على استخدام الإجراءات الاستثنائية تصرفاً غير مشروع⁽²⁾.

وبناءً على ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار صادر من محافظ "السين" بغرض فرض قيود على تداول مواد غذائية لمدة غير محددة. وألغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً صادراً من أحد المحافظين برفض تنفيذ حكم خلال مدة حددها المحافظ سلفاً⁽³⁾.

وحكم مجلس الدولة المصري بإلغاء قرار الإدارة بعلق أحد الأسواق بسبب حدوث مشاجرة بين قبيلتين، وقد جاء في حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 22 يناير 1952 أنه "لا تثريب على قيام حادث بين قبيلتين إغلاق السوق، لا سيما بعد أن انقضى أكثر من سنة ونصف منذ وقوع الحادث، دون أن يتم الصلح بين القبيلتين، وقد كان في مقدور

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم 1517 لسنة 2 ق جلسة 1957/4/13 المجموعة، السنة الثانية، ص 886.

(2) د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1981، ص 275.

(3) انظر هذه الأحكام في مؤلف د. محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص 156.

الإدارة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع الحوادث دون الالتجاء إلى إغلاق السوق، حتى إذا ما اضطرتها الظروف إلى اتخاذ هذا الإجراء الشديد كان هذا بالقدر المناسب ولمدة قصيرة من الزمن⁽¹⁾.

ثانياً: نظرية الموظف الفعلي

أو كما عُرف عنها بنظرية الموظف الظاهر، وهي تُعتبر حالة إستثنائية أو كما عبر عنها البعض⁽²⁾ هي مصححات عدم الإختصاص، فهي من هذا المنظور تعد صورة من صور ممارسة الإختصاصات المشروعة قانوناً، والذي أفرد لها المُشرع نظاماً قانونياً دقيقاً؛ لتظل القرارات الصادرة في ظلها صحيحة وسليمة.

ويقصد بالموظف الفعلي الشخص الذي تم تعيينه بشكل معيب أو لم يصدر قرار تعيين بشأنه، وتعتبر الأعمال الصادرة من الموظف الفعلي باطلة لصدورها من غير مختص أو من مغتصب للسلطة، ولكن إستثناء من هذه القاعدة في بعض الأحيان تُعتبر هذه الأعمال الصادرة من الموظف الفعلي سليمة⁽³⁾. وقد بررت أعمال مثل هؤلاء الموظفين على أسس مختلفة.

والأساس المبني عليه صحة هذه القرارات والأعمال الصادرة من الموظف الفعلي في الأحوال العادية يستند القضاء الإداري على نظرية الأوضاع الظاهرة، أي التعامل الظاهر مع

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في 1952/1/22. أشار إليه د. محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص 157.

(2) د. فتحي فكري، الموجز في القانون الإداري، مكتبة الشروق، القاهرة، ص 253.

(3) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ص 432، د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 431.

الجمهور؛ وذلك حفاظًا على حُقوق الأفراد واستقرار المراكز القانونيّة وحماية من تعامل مع هذا الموظف باعتباره موظفًا حقيقيًا⁽¹⁾. والموظف الفعليّ هو ابتكار من القضاة⁽²⁾.

ويرى بعض الفقه⁽³⁾ أن الفضل في وجود هذه النظرية هو سير المرافق العامة وحماية الغير حسن النية مما دفع القضاة الإداريّي الاعتراف بالصفة الشرعيّة للأعمال والتصرفات عن الموظف الفعلي⁽⁴⁾.

ولكي ليوّجّد لدينا وضع ظاهر يبرر كل تصرفات الموظفين الفعليين، لا بد أن يتحقّق

العنصران التاليان:

1-العنصر المنظور: L'élément Visible حيث إن الفرد الذي يتصرف في تصرفه ممارسته إختصاص ما ضد الإدارة يجب أن يظهر في إطار تصرفه هذا علامات خارجيّة تدل على أهليته لممارسة هذا الإختصاص، والتي من شأنها أن تجعل ممارسته للإختصاص مقبولة ظاهرًا.

2-العنصر النفسي: L'élément Psychologique وهذا العنصر يعتمد على حسن النية Bône foi من جانب الغير المتعامل مع الإدارة؛ حيث يجب أن يخدع بالمظاهر، كما يجب ألا يعلم بعدم صحة المظاهر، والعلاقات التي يقدمها الموظف غير المختص عندما يتصرف باسم

(1) د. صبري محمد السنوسي، المرجع السابق، ص122 وما بعدها.

(2) د. حسين بن الشيخ ملويا، دروس في المنازعات الإداريّة، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2007، ص94.

(3) د. ثروت بدوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص424 وما بعدها.

(4) لمزيد من التفصيل عن نظرية الموظف الفعلي انظر: د. مجدي عزالدين يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، مقدّمة لحقوق عين شمس، 1990. د. عاطف نصر مسلمي، نظرية الأوضاع الظاهرة في القانون الإداري، رسالة دكتوراة مقدّمة لحقوق عين شمس، دون سنة، ص125.

الإدارة؛ ما يعني أنه يجب أن يتولد لديه اقتناع تام - على أساس حسن النية هذا- بصواب المركز القانوني للموظف الذي يتعامل معه⁽¹⁾.

أما في الأحوال الاستثنائية، والتي يقصد بها حالات الحرب والغزو الأجنبي والتي تكون فيها السلطات الإدارية منعدمة أو مختفية لا وجود لها بسبب تلك الظروف، وبالتالي ليس هناك سلطة تعيين فيأتي أفراد عاديون لا علاقة لهم بالعمل داخل الإدارات ولم يصدر بحقهم قرار تعيين، ويقوم هؤلاء الأفراد بمهام السلطات الإدارية وممارسة الأعمال الضرورية من أجل الحفاظ على بقاء المرافق العامة وسيرها بانتظام واضطراد وتوفير حاجيات المجتمع المدني ومتطلباته، فتكون الأعمال الإدارية والخدمية الذين يمارسها هؤلاء الأفراد العاديون مشروعة وصحيحة⁽²⁾.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بمجلس الدولة المصري بأن نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الأحوال الاستثنائية البحتة تحت إباح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الأوقات ضماناً لانتظام المرافق العامة، وحرصاً على تأدية خدماتها للمنتفعين بها باضطراد دون توقف، وتحتم الظروف غير العادية أن تعهد جهة الإدارة إلى هؤلاء الموظفين بالخدمة العامة؛ إذ لا يتسع أمامها الوقت لاتباع إجراءات التعيين في الوظيفة في شأنها،

(1) د. عبد الحفيظ الشيمي، د. مهند نوح. القانون الإداري في ضوء القانون القطري، كلية القانون جامعة قطر، 2017 ص360 وما بعدها.

(2) د. مجدي عز الدين يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة عين شمس، 1987، ص79، أ. كنتاوي عيد الله، في مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام بعنوان "ركن الإختصاص في القرار الإداري، كلية أبو بكر بالقائد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، عام 2011، ص118 وما بعدها.

ونتيجة لذلك لا يحق لهم طلب تطبيق أحكام الوظيفة العامة كما لا يحق لهم الاستفادة من مزاياها، لأنهم لا يخضعون لأحكامها ولا يعينون وفقاً لأصول التعيين فيها⁽¹⁾.

وتعتبر تصرفات هؤلاء الأشخاص صحيحة رغم أنها صادرة من أشخاص ليس لديهم صفة قانونية في مباشرتها استناداً إلى نظرية الموظف الفعلي تأسيساً على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، فالمنطق والقواعد القانونية يقضيان ببطلان جميع التصرفات التي قام باتخاذها هذا الشخص، ولكن قد يلحق هذا البطلان ضرراً جسيماً بالأفراد الذي تعاملوا مع هذا الشخص بحسن نية معتمدين على المظاهر الخارجية التي تؤكد صفته الرسمية، ولكن استناداً لهذه النظرية التي أوجبت سلامة هذه التصرفات غير المشروعة التي قام بها الموظف الفعلي، وهذا الاستثناء شرع للمصلحة العامة المقررة لصالح المتعاملين مع هذا الشخص⁽²⁾.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 216، جلسة 2000/11/29.

(2) د. محمد عبد العال السناري، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 347.

الفصل الثاني: عيب عدم الإختصاص

تمهيد وتقسيم:

يعد عيب عدم الإختصاص أول العيوب التي أخذ بها القضاء الإداري، لما يتمتع به من أهمية؛ كونه يتعلق بتحديد إختصاصات كل موظف عام أو هيئة إدارية، ويُعتبر أكثر العيوب المتعلقة بالقرار الإداري وضوحًا، وتقوم الوحدات الإدارية في الدولة على فكرة الإختصاص، فمصلحة الإدارة أن يقسم العمل على مختص؛ حتى يقوم كل موظف بأداء دوره المنوط به على أفضل وجه ممكن، وبالتالي يحدد مسؤوليّة كل موظف مكلف بعمل من حيث قواعد الإختصاص، وبالتالي تحقق المصلحة لكل من الإدارة والمتعاملين معها، بحيث إذا تجاوز أي مختص عن حدود إختصاصه نكون أمام عيب من عيوب الإختصاص.

وعيب عدم الإختصاص يتميز عن غيره من العيوب ويعود ذلك إلى طبيعته الخاصة، فمنها ما هو جسيم ومنها ما هو بسيط، وعليه سوف تكون دراستنا في هذا الفصل، من خلال بحثين نتناول في المبحث الأول منه مفهوم عيب عدم الإختصاص، تعرض فيه الباحثة تعريف عيب عدم الإختصاص وعلاقته بغيره من العيوب الأخرى، ثم نتناول في المبحث الثاني صور عيب عدم الإختصاص، وتعرض من خلاله عيب عدم الإختصاص البسيط بفروعه الثلاثة الموضوعي، والزمني، والمكاني، ثم نتناول عيب عدم الإختصاص الجسيم وفكرة غصب السلطة، وذلك فيما يلي:

المبحث الأول: مفهوم عيب عدم الإختصاص

سبق أن ذُكر في الدراسة أن الإختصاص هو قدرة الموظف العام على اتخاذ القرارات التي تدخل في نطاق صلاحياته كموظف عام، وبالتالي إذا خرج من حدود هذه الصلاحيات وتجاوز في اتخاذ قراره وتغول على إختصاص موظف آخر نكون أمام عيب هو عيب عدم الإختصاص، فالقرار الإداري الصادر من موظف عام لا بد أن يكون مكتمل الأركان بما فيها ركن الإختصاص. وفكرة تحديد الإختصاصات هي من نتاج مبدأ الفصل بين السلطات، فكل سلطة لها إختصاصات معينة تنفرد بها عن باقي إختصاصات السلطة الأخرى ولا يحق لأي سلطة أن تجور على إختصاص السلطة الأخرى، وإذا حدث ذلك نكون خرجنا عن مبدأ المشروعية، والتجاوز غير المبرر على إختصاص سلطة أخرى.

وقد تعددت التعريفات الفقهية والقضائية لعيب عدم الإختصاص، وفيما يلي سوف أتناول هذه التعريفات وعلاقة عيب عدم الإختصاص بغيره من العيوب الأخرى، وذلك في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف عيب عدم الإختصاص.

المطلب الثاني: علاقة عيب عدم الإختصاص بغيره من العيوب.

المطلب الأول: تعريف عيب عدم الإختصاص

يعتبر عيب عدم الإختصاص أقدم عيوب القرار الإداري ظهوراً؛ حيث يرى بعض الفقه أن هذا العيب يُعتبر هو الباعث على إنشاء القضاء الإداري، فقد كانت أوائل الأحكام القضائية التي أصدرها القضاء الفرنسي مبنية على عدم إختصاص مصدرى القرارات الإدارية المطعون عليها

بعدم مشروعيتها أمامه، ومن هنا يعد عيب عدم الإختصاص عميد عيوب الإلغاء في القرارات الإدارية، ويرجع الفضل في اكتشاف هذا العيب إلى العميد "بونار" الذي اجتهد في تقسيم القرار الإداري إلى عناصر وألحق هذه العيوب بتلك العناصر بعيداً عن وجود أو عدم وجود رقابة قضائية على القرار رابطاً بين كل عنصر والعيب الذي قد يصيبه، ثم نقله عنه باقي الفقه في فرنسا ومصر (1).

وقد تعددت تعريفات عيب عدم الإختصاص، فمنها ما هو فقهي ومنها القضائي، وفيما يلي نوضح ذلك.

أولاً: التعريف الفقهي

يعرف الإختصاص بأنه القواعد التي تحدد الأشخاص والهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة، وبمفهوم المخالفة يمكن تعريف عدم الإختصاص بأنه عدم القدرة القانونية على القيام بتصرف معين (2).

وعرف الفقيه "دو لوبادير" عيب عدم الإختصاص بأنه "عدم الإختصاص ينشأ عندما تتولى سلطة أخرى غير السلطة المختصة التصرف مخالفة لقواعد الإختصاص"، وعرفه الفقيه "فيدل" بأنه "عدم قدرة الموظف على إتمام عمل قانوني معين كان من المفروض إتمامه بواسطة موظف آخر" (3).

(1) د. رأفت فوده، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء - دعوى التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 533.
(2) د. محمد إبراهيم المسلماني، القرارات الإدارية، دار الفكر العربي، 2017، ص 157.
(3) مشار إلى هذه التعريفات لدى د. محمد وليد العبادي، قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1995، ص 88.

كما عرفه الفقيه "لافرير" بقوله "عدم القدرة القانونيّة لسلطة من السُلطات الإداريّة على إصدار قرار أو إجراء عمل؛ لأنه لا يدخل في نطاق ما تملكه من إمكانيات قررت لها قانونياً"⁽¹⁾. وعرفه "رولاند" بأنه "عدم قدرة الموظف قانوناً على اتخاذ قرار من القرارات"، وقد عرفه اتجاه آخر من الفقه بأنه "عدم القدرة على ممارسة عمل قانوني لكونه من إختصاص عضو آخر"⁽²⁾.

وبنفس التعريف ذهب رأى آخر إلى أنه "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المُشرّع من سلطة هيئة أو فرد آخر"، كما عرفه البعض بأنه "غياب التأهيل القانوني للقيام بالعمل الإداري"⁽³⁾، وفي تعريف آخر يذهب إلى أنه "وإذا كان الإختصاص عمومًا هو "القدرة القانونيّة على القيام بتصرف معين فإنه بالنسبة للقرارات الإداريّة يعنى "قدرة الموظف العام قانوناً على اتخاذ القرارات التي تدخل في نطاق صلاحياته"⁽⁴⁾.

والقرّار يكون معيَّبًا من حيث الإختصاص نتيجة "عدم صلاحية الموظف العام على اتخاذ القرّار وعدم القدرة القانونيّة لسلطة من السُلطات الإداريّة على إصدار قرار إداري؛ نظرًا لأنه لا

(1) ذكره د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، حدود سلطات القضاة الإداري في دعوى الإلغاء، دار الجامعي الجديدة، الإسكندرية، سنة 2013، ص120.

(2) ذكره د. نصار عبد القادر أحمد الجباري، عيب عدم الإختصاص الجسيم في القرّار الإداري والرّقابة القضائيّة عليه دراسة تحليلية. نقلًا عن محمود محمد حافظ، القرّار الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1975، ص633.

(3) ذكره د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاة الإداري، الطبعة الرابعة، أبو العز للطباعة، سنة 2009، ص177.

(4) د. على خطار شطناوي، مقال في عيب عدم الإختصاص الخفي، الجامعة الأردنية، المقال منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة لسنة 46 قضائيّة، 2001، ص40.

يدخل في نطاق ما تملكه هذه السلطة من صلاحيات مقرره لها قانوناً، ويتميز هذا التعريف لعيب الإختصاص بالدقة؛ حيث إنه يحدد نطاقه بأعمال الموظفين والسلطات الإدارية⁽¹⁾.

ثانياً: التعريف القضائي

عرفت محكمة الاستئناف القطرية عيب عدم الإختصاص في حكم لها بأنه "... متى عهد القانون إلى جهة معينة إصدار القرارات اللازمة لتنفيذه في نطاق هذا التفويض استقل من عينه القانون دون غيره بإصداره، بحيث يتمتع على من عاдам ممارسة الإختصاص التشريعي وإلا وقع مشوباً بعيب لصدوره من سلطة غير مختصة بإصداره⁽²⁾.

كما عرفته محكمة التمييز القطرية بأن الإختصاص يكون منعدماً لصدوره من جهة غير مختصة؛ حيث قضت في أحد أحكامها بأنه "لما كان البين من الأوراق أن طلبات المطعون ضدها الأولى بصحيفة دعواها وإن لم تتضمن تحديداً لسنة التقييم التي طالبت بإلغائه إلا أن المذكرتين المقدمتين منها أمام محكمة أول درجة دار دفاعها فيهما حول المنازعة في تقييم أدائها عن عام 2011، بما ينفي التجهيل في طلباتها الذي شاب صحيفة دعواها، كما أن طلباتها بمذكرتها المقدمة أمام محكمة الاستئناف بجلسة 2013/4/28 انحصرت في طلب الحكم بإلغاء القرار الصادر بتقييم الأداء عن عام 2011. لما كان ذلك، وكان الحكم المطعون فيه قد التزم في قضائه بحدود طلبات المطعون ضدها الأولى بحسبان أن تقييم أدائها محل المنازعة هو التقييم عن عام 2011، وخلص إلى أنها تم إعارتها من المجلس الأعلى للتعليم للعمل لدى المطعون ضدها الثانية- مدرسة...- وبتاريخ 2011/7/11 تم وضع تقرير تقييم أدائها عن عام 2011 من قبل المدرسة

(1) د. سامي جمال الدين، دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، سنة 2014، ص181.

(2) حكم محكمة الاستئناف القطرية، الاستئناف رقم 106 لسنة 2010، إداري، جلسة 2013/3/26.

الذي تم توقيعه من قبل الرئيس المباشر (نائبة المديرية للشؤون الأكاديمية) واعتماده من قبل الرئيس التنفيذي، وأن هذا التقرير فضلاً عن أنه تم وضعه في منتصف العام وليس نهايته بالمخالفة للأسس والضوابط التي أوجبها المُشرِّع، فإنه قد تم وضعه من جهة لا تختص به هي الجهة المستعيرة وليس الجهة الإداريّة المُعيّرة، وذلك بالمخالفة الجسيمة لأحكام القّانون على نحو يصيب القّرّار بتقييم أداء المطعون ضدها الصادر في 2011/7/11 بالعوار الذي ينحدر به إلى درجة الانعدام الموجب لإلغائه، وكان هذا الذي خلص إليه الحكم سائغاً وله أصله الثابت بالأوراق وكافياً لحمل قضائه، فإن النعي لا يعدو أن يكون جدلاً فيما لمَحْكَمَة الموضوع من سلطة في تقدير أدلة الدعوى لا يجوز إثارته أمام مَحْكَمَة التمييز، ولا يغير من ذلك ما تضمنه الحكم الابتدائيّ بأسبابه أن الدعوى انصبت على قرار تقييم أداء المطعون ضدها الأولى عن عام 2010 وقضى في منطوقه على هذا الأساس؛ إذ لا يعدو أن يكون ذلك من قبيل الخطأ المادي استدركه الحكم المطعون فيه استناداً إلى أن الحكم الابتدائيّ سلط رقابته في أسبابه على التقدير المودع بالأوراق عن عام 2011، وخلص إلى انعدامه لصدوره من جهة غير مختصة⁽¹⁾.

أما قضاء مجلس الدوّلة الفرنسيّ وصف عيب عدم الإختصاص بأنه من العيوب الجسيمة التي تشوب القّرّار الإداريّ، وتشكل وسيلة طعن من النظام العام، حيث قضى مجلس الدوّلة بأن "عدم نشر قرار العمدة الصادر بتفويض وظائف لأحد معاونيه، يؤدي إلى أن مجموع القّرّارات الصادرة عن هذا الأخير يشوبها عيب عدم الإختصاص. ويثبت عيب عدم الإختصاص متى لم يكن صاحب القّرّار يملك سلطة شرعيّة لإصدار هذا القّرّار، بينما تملك سلطة إداريّة أخرى صلاحية

(1) حكم مَحْكَمَة التمييز القَطْرِيّة، الدائرة المدنية والتجارية، طعن رقم (224) لسنة 2013، جلسة 2014/1/21.

إصدار هذا القرار ذاته. فعدم الاختصاص من العيوب الجسيمة التي تشوب القرار الإداري، وتشكل وسيلة طعن من النظام العام، ويتعين على القاضي الإداري التصدي له⁽¹⁾.

كما عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر عيب عدم الاختصاص بأنه "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر"⁽²⁾.

وعرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه "صدور قرار إداري ممن لا يملك سلطة إصداره"⁽³⁾.

رأي الباحثة: يتضح من هذه التعاريف أن عيب عدم الاختصاص يقع في حالة كون الاختصاص بإصدار التصرف مسندًا إلى هيئة أخرى أو إلى عضو آخر غير الذي قام بإصداره، فالاختصاص هو القدرة أو الصلاحية القانونية للقيام بعمل معين، وعلى كل هيئة أن تراعي قواعد الاختصاص وإلا أصبح عملاً معيباً أو غير سليم من الناحية القانونية لصدوره من غير مختص، وعلى ذلك يصبح عدم الاختصاص هو عدم القدرة أو الصلاحية القانونية للقيام بعمل معين لدخوله في اختصاص جهة أخرى، وبناءً على ذلك فإن عدم الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية يعني أن تصدر سلطة إدارية قرارًا لا يدخل في اختصاصها المقرر قانونًا.

(1)

« Le défaut de publication de l'arrêté du maire donnant délégation de fonctions à l'un de ses adjoints vicie pour incompetence (moyen d'illégalité externe) l'ensemble des décisions qui prises par ce dernier. Il y a incompetence lorsque l'auteur de l'acte n'avait pas pouvoir légal de prendre cette décision, ce pouvoir étant dans les attributions d'une autre autorité. L'incompétence constitue le vice le plus grave pouvant entacher une décision administrative et elle constitue un moyen d'ordre public que le juge doit en principe soulever d'office ». CE 26/09/2008 n° 294021.

(2) القضية رقم 1867 لسنة 8 ق مجموعة س 11، ص 172، جلسة 1957/1/27.

(3) حكم المحكمة الإدارية المصرية العليا رقم 1365 لسنة 12 ق بتاريخ 1969/11/29.

كما يتضح أن الاختصاص في القرارات الإدارية هو ولاية إصدار تلك القرارات أو هو صلاحية رجل الإدارة للقيام بما عهد إليه في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي يحددها القانون.

فالإختصاص في القانون الإداري يعنى الصلاحية التي يمنحها القانون لفرد أو جهة لإصدار قرار إداري معين وعندما يفقد الفرد أو الجهة الصلاحية القانونية لإصدار القرار فيكون فاقداً للاختصاص، ويعد مشوباً بعيب عدم الاختصاص.

ومن الواضح سلفاً أن عيب الاختصاص يُعد من العيوب المتعلقة بالنظام العام، ويعد هو العيب الوحيد من عيوب القرار الإداري الذي يتعلق بالنظام العام، ويترتب على ذلك نتائج متعددة هي:

- 1- أن المحكمة تتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسها ولو لم يثره أو يتمسك به أحد خصوم الدعوى.
- 2- يجوز الدفع به في أي مرحلة من مراحل الدعوى.
- 3- لا يجوز الاتفاق بين الإدارة والأفراد على تعديل قواعد الاختصاص؛ لأنها شرعت لتضع قواعد ملزمة للإدارة تحقيقاً للصالح العام.
- 4- لا يجوز تصحيح هذا العيب بإجراء لاحق كالتصديق عليه أو إقراره من السلطة المختصة.
- 5- لا يبرر الاستعجال للإدارة حق الخروج على قواعد الاختصاص؛ حيث يظل العيب موجود بالقرار حتى ولو كانت في حالة استعجال ماعدا حالة توافر شروط نظرية الظروف الاستثنائية⁽¹⁾.

(1) د. محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم مجلس الدولة، دعوى الالغاء، دار الفكر والقانون، المنصورة، القاهرة، ص 481 وما بعدها.

وأخيراً لا يجوز تصحيح عيب عدم الاختصاص إلا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية ولاعتبارات عملية رأيت الاعتداد بالتصحيح اللاحق لعيب عدم الاختصاص وإجازته من الجهة المختصة شريطة أن يتم ذلك قبل صدور الحكم، وألا يتضمن التصحيح تغييراً في مضمون أو ملاءمة إصدار القرار⁽¹⁾.

وترى الباحثة أن الاعتداد بالتصحيح اللاحق قد ينتج بعض الإشكالات القانونية، فيما يتعلق ببعض الحقوق والمراكز القانونية التي قد تُكتسب، أو الأضرار المادية أو المعنوية الناتجة عن الإجراءات التي تم اتخاذها من السلطة الإدارية إلى أن وصلت إلى المحكمة؛ ولذلك نرى أنه يجب على المحكمة أن تسير في إجراءاتها وإصدار قراراتها بأن القرار الإداري معيب، وإن أخذت المحكمة بتصحيح القرار فعلياً أن تفرض جزاء على الإدارة لإصدارها قراراً معيباً.

المطلب الثاني: علاقة عيب عدم الاختصاص بغيره من العيوب

يُعد عيب عدم الاختصاص من أهم وأقدم عيوب القرار الإداري، ويعد عميد هذه العيوب؛ نظراً لأهميته وقدمه؛ لكونه يتعلق بالنظام العام، وهذا ما سبق بيانه، ولا يعني ذلك أن هذا العيب له استقلالية عن بقية العيوب، ولكن هذه العيوب تتداخل مع بعضها البعض؛ وذلك لسببين:

السبب الأول: أن جميع العيوب تدخل في نطاق فكرة واحدة، وهي مخالفة القانون، ولا

يخرج عيب عدم الاختصاص عن إطار هذه الفكرة، فإذا صدر القرار من غير مختص فهو مخالف للقانون، وكذلك إذا لم يتبع الإجراءات المقررة لإصداره، فهو مخالف للشكل الذي يصدر فيه، فيعد

(1) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2002، ص 8.

مخالفاً للقانون، وكذلك إذا بني على سبب غير مشروع، أو بغية تحقيق مصلحة غير المصلحة العامة، فإذا ما خولفت أركان القرار الإداري، سواء في الاختصاص أو الشكل أو الغاية أو المحل أو السبب تُعد هذه المخالفات مخالفة قانونية⁽¹⁾.

السبب الثاني: أن عيب عدم الاختصاص يرتبط مع غيره من العيوب في تقسيم أوجه الطعن بالإلغاء؛ حيث ظهرت عدة تقسيمات لأوجه الطعن فيها يستند لرقابة المشروعية الخارجية، وتشمل عيب عدم الاختصاص والشكل، ومنها يستند لرقابة المشروعية الداخلية، وتشمل مخالفة القانون أو انحراف السلطة، ومنها ما هو شكلي ومنها ما هو موضوعي، وقد وجد تداخلاً واضحاً بين عيب عدم الاختصاص وغيره من العيوب⁽²⁾، وفيما يلي توضيح ذلك:

أولاً: تداخل عيب عدم الاختصاص مع عيب السبب

بعد استعراض مفهوم عيب عدم الاختصاص يتبين أن عيب عدم الاختصاص له مفهومان: مفهوم ضيق: يتمثل في صدور القرار من شخص غير مختص في إصدار القرار الإداري؛ حيث كان يستوجب أن يصدر من ذلك الشخص الذي نص عليه القانون بإصدار القرار الإداري، وبهذا المعنى يكون القرار صحيحاً من حيث المضمون، بحيث يمكن أن يصبح مشروعاً عندما يصدر من الشخص المختص.

(1) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم مباشرة السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 488.

(2) د. سعاد الشراوي، دروس في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980، ص 66.

مفهوم واسع: فإنه إلى جانب صدور القرار من غير مختص فإنه يكون معيباً أيضاً، من حيث المضمون والمحتوى ونضرب مثلاً لذلك؛ حيث إن السلطة المختصة بإصدار قرار معين تتصلت من إصداره ووقفت موقفاً سلبياً كان من المفترض عليها أن تتصرف في هذا القرار⁽¹⁾.

وهذا ما أشارت له محكمة الاستئناف القطرية في الاستئناف رقم (١٨) لسنة ٢٠١٦م، فقد قضت بأن "القرار الذي يتعين أن تنصب عليه دعوى الإلغاء هو إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح؛ وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً؛ ابتغاء مصلحة عامة ولا يلزم صدوره في صيغة معينة أو بشكل معين، فهو قد يكون شفاهاً أو مكتوباً صريحاً أو ضمناً إيجابياً أو سلبياً، ولما كان من المقرر أنه يُعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، وكان مناط اعتبار امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه هو أن تكون هناك قاعدة قانونية عامة تقرر حقاً أو مركزاً قانونياً لاكتساب هذا الحق أو المركز القانوني، بحيث يكون تدخل الإدارة لتقريره أمراً واجباً عليها اتخاذه، وعندئذٍ يكون تخلفها امتناعاً عن أداء هذا الواجب بمثابة قرار إداري سلبي يجوز الطعن عليه بدعوى الإلغاء، وهو ما نصت عليه المادة الرابعة من القانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية من أنه "... ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض الجهات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه".

(1) د. أحمد فرج الصادق ديوب، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري دراسة مقارنة ما بين القانون الأردني والليبي، جامعة الشرق الأوسط، 2016، ص21.

نستنتج مما سبق أنه لو كان هناك عيب في الإختصاص بالمفهوم الضيق، فلا مجال لتداخل عيب السبب معه؛ لأن القرار هنا صدر، ولكن من غير مختص، فالسلطة التي أصدرت القرار تصرفت تصرفاً إيجابياً في القرار، ولكنها غير مختصة، ففي هذه الحالة يعد هذا العيب عيباً في عدم الإختصاص فقط، أما في الحالة الثانية وهي حالة التعريف الواسع لعيب عدم الإختصاص، وجدنا أن جهة الإدارة وقفت موقفاً سلبياً ولم تصدر القرار الذي كان ينبغي عليها اتخاذ قرار فيه، ففي هذه الحالة يتداخل عيب عدم الإختصاص مع عيب السبب⁽¹⁾.

ثانياً: عيب عدم الإختصاص وعيب الإجراءات

ويظهر هذا التداخل في الحالات الآتية:

1- قد يحدد القانون للسلطة المختصة أسلوب وطريقة ممارسة سلطاتها، فمثلاً قد يحدد القانون

استشارة هيئة معينة في حالة اتخاذ قرار، واستشارة هذه الهيئة غير ملزمة.

2- أن تعلق السلطة المختصة بإصدار القرار قرارها على تدخل أو موافقة هيئة أخرى دون

سند قانوني لهذا التعليق.

3- أن تخرج السلطة المختصة بإصدار القرار عن قواعد الإختصاص فيما يتعلق بالإختصاص

الزمني للقرار سواء كان للقرار أثر رجعي أم أثر فوري، ففي هذه الحالات السابق ذكرها

يتأرجح عيب عدم الإختصاص مع عيب الإجراءات، ويتداخلان مع بعضهما البعض⁽²⁾.

(1) د. سعاد الشراوي، دروس في دعوى الإلغاء. الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص112.

(2) د. سعاد الشراوي، دروس في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص112.

ثالثاً: عيب عدم الإختصاص وعيب الشكل

يرجع سبب التداخل بين عيب عدم الإختصاص وعيب مخالفة الشكل والإجراءات إلى منتصف القرن التاسع عشر؛ حيث إن ركن الشكل والإجراءات كان مندمجاً مع ركن الإختصاص ثم أخذ يتضح تدريجياً أن الشكليات ليست مجرد قواعد إجرائية غير ذات قيمة، وإنما تنطوي على ضمانة مهمة لكل من متخذ القرار والصادر ضده، وذلك لحماية الطرفين ضد التسرع واتخاذ قرارات غير مدروسة تستوجب الإلغاء لما اعترها من عيب⁽¹⁾، ويتداخل عيب عدم الإختصاص مع عيب الشكل، وذلك في الحالات الآتية:

1- عندما يلزم القانون صراحة بالاقترح باتخاذ القرار من قبل جهة معينة.

2- حالة ما إذا كان القانون يشترط أخذ رأي جهة معينة قبل إصداره.

ففي هاتين الحالتين تكون الإدارة مقيدة في عملية اتخاذ القرار، ويجب عليها الانتظار؛ حتى تبادر الجهة التي منحها القانون حق الاقتراح أو الرأي قبل إصدار القرار⁽²⁾، وإذا خالفت جهة الإدارة ذلك يكون العيب عيباً في الشكل على الرغم من أن مصدر القرار مختصاً إدارياً، ويظهر هذا التداخل في حالة أن يعطي الإختصاص بموضوع معين لأكثر من جهة أو عضو، بحيث يتوجب على الإدارة أخذ الرأي أو المشورة من جهة معينة سواء كان رأيها ملزماً أو غير ملزم، فإذا خالفت الإدارة هذا الشرط وصدر القرار كان القرار معيباً من حيث الشكل، وليس عيباً في الإختصاص، فبالرغم من أن عملية إصدار القرار اشترط فيها المشرع أخذ رأي الجهة قبل إصداره

(1) د. سعاد الشراوي، دروس في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 64 وما بعدها.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 484.

فإن خالف يكون عيباً في الإختصاص على الرغم من أن عملية أخذ الرأي أو المشورة يمثل إجراءً شكلياً يترتب عليه العيب في الشكل لا في الإختصاص، وعليه فقد قضت مَحْكَمَةُ الْقَضَاءِ الْإِدَارِيِّ الْمَصْرِيَّةِ في حكم لها يتعلق بأخذ رأي لجنة شؤون العاملين قبل إصدار قرار الترقية "أن إغفال عرض الترقيات على لجنة شؤون العاملين ولو أن رأيها استشاري وغير ملزم إلا أن ذلك لا يسوغ بحال عدم أخذ الرأي، ومن ثم يكون القَرَارُ المطعون فيه قد انطوى على مخالفة قَانُونِيَّةٍ تعيبه بعيب جوهري، ويتعين على ذلك الإغاؤه"⁽¹⁾.

وقد قضت المَحْكَمَةُ الْإِدَارِيَّةُ الْعَلِيَا لمجلس الدَّوْلَةِ الْمَصْرِيَّ بأن "حل الجمعيات الخاصة دون توجيه إنذار بالحل يترتب عليه مخالفة القَرَارِ لإجراء جوهري مما يبطل وقف تنفيذه"⁽²⁾.

كما ذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدَّوْلَةِ الْمَصْرِيَّ بضرورة إرسال الإنذار قبل أعمال قرينة الاستقالة الضمنية فهو إجراء جوهري لا يجوز إغفاله على سند من القول باستقالة أمر انقطاع العامل عن العمل أو بصدور القَرَارِ بإنهاء الخدمة دون إرسال الإنذار بعدم القَرَارِ"⁽³⁾.

كما يظهر التداخل أيضاً بين عيب عدم الإختصاص وعيب مخالفة الشكل والإجراءات في حالة خلو القَرَارِ الصادر من السلطة المختصة من التوقيع المجاور، فقد يعهد القَانُونُ إصدار القَرَارِ لعدد اثنين أو أكثر من المختصين لصلاحياتهم في توقيع القَرَارِ، وقد اختلف الأمر في هذه الحالة

(1) مجموعة أحكام القَضَاءِ الْإِدَارِيِّ الْمَصْرِيَّ، القضية رقم 607 لسنة 5 قَضَائِيَّةٍ، مجموعة السنة السابعة، ص 921.

(2) حكم المَحْكَمَةُ الْإِدَارِيَّةُ الْعَلِيَا الْمَصْرِيَّةِ، الطعن رقم 6017 لسنة 47 قَضَائِيَّةٍ، جلسة 2005/2/12.

(3) انظر في ذلك فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدَّوْلَةِ الْمَصْرِيَّ بتاريخ 2006/1/4 والتي جاءت على خلاف الاتجاه السائد في المَحْكَمَةُ الْإِدَارِيَّةُ الْعَلِيَا الْمَصْرِيَّةِ بعدم ضرورة الإنذار حال انقطاع العامل مدة طويلة عن العمل وذلك قبل صدور قرار بإنهاء خدمته.

بين عيب في الإختصاص وعيب الشكل والإجراءات، وانتهى الأمر إلى أن هذا العيب يعد عيباً في الشكل لمخالفته إجراءً جوهرياً⁽¹⁾.

(1) د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص331.

المبحث الثاني: صور عيب عدم الإختصاص

لعيب الإختصاص صورتان تتحدد بمخالفة قواعد الإختصاص، فإذا كانت مخالفة قواعد الإختصاص كبيرة مفرطة في الجسامة أطلق على عيب الإختصاص في هذه الحالة عيب عدم الإختصاص الجسيم، ويتحول القرار الإداري إلى مجرد عمل مادي، وهو ما يؤدي إلى انعدام القرار الإداري ويصبح مجرد واقعة مادية لا تلحق حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه، أما إذا كانت مخالفة قواعد الإختصاص بسيطة لا تصل إلى درجة اغتصاب السلطة أطلق على عيب عدم الإختصاص في هذه الحالة عيب عدم الإختصاص البسيط أو العادي، ولا يترتب عليه انعدام القرار الإداري بل يترتب عليه البطلان، ولكن القرار الإداري في هذه الحالة لا يفقد مقوماته كقرار ويتحصن ضد الطعن بالإلغاء بمرور ستين يوماً المحددة للطعن فيه وفقاً للقانون، وبناء عليه يتخذ عيب عدم الإختصاص صورتين هما: الصورة الأولى: عيب عدم الإختصاص البسيط. والصورة الثانية: عيب عدم الإختصاص الجسيم. وفيما يلي توضيح صور هذه العيوب، وذلك في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: عيب عدم الإختصاص البسيط.

المطلب الثاني: عيب عدم الإختصاص الجسيم.

المطلب الأول: عيب عدم الإختصاص البسيط

يقع عيب عدم الإختصاص البسيط داخل السلطة التنفيذية وبين إدارتها وموظفيها، ويقصد به مخالفة قواعد توزيع الإختصاص في مجال الوظيفة الإدارية، فإذا ما وقع تعدى من هيئة أو

إدارة أو موظف لهذه الحدود فعندئذ تكون القرارات الصادرة في هذه الحالة مشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط⁽¹⁾.

ويختلف عيب عدم الاختصاص البسيط من عيب عدم الاختصاص الجسيم في أنه لا يؤدي إلى انعدام القرار الإداري كما يحدث في العيب الجسيم، وإنما يجعله قابلاً للإلغاء فقط، فالقرار الإداري يبقى محتفظاً بمقوماته كقرار إداري، ويبقى نافذاً حتى يصدر القضاء حكمه بالإلغاء، وعيب عدم الاختصاص البسيط يعد أقل خطورة من عيب عدم الاختصاص الجسيم، لذا فإن القرار المشوب به عيب عدم الاختصاص البسيط يتحصن من الطعن بعد فوات مدة الستين يوماً المحددة بالطعن بالإلغاء⁽²⁾.

ولقد ميزت الدائرة الإدارية الاستئنافية بمحكمة الاستئناف القطرية عيب عدم الاختصاص البسيط عن عيب عدم الاختصاص الجسيم في أحد أحكامها بقولها "كما أنه ليس صحيحاً أن قراري الجزاء صدرا معيبين بالانعدام؛ ذلك أن وعلى فرض صدورهما من غير مختص....، فهذا العيب في الاختصاص لا يعد أن يكون من العيوب البسيطة التي قد تبطل القرار، ولكن لا ينحدر به إلى درك الانعدام الذي لا يكون إلا في حالة عدم الاختصاص الجسيم، وذلك حال صدور القرار من جهة أخرى غير الجهة المختصة، الأمر الذي كان يتعين معه الطعن عليهما خلال المواعيد القانونية المقررة، وإذا تم الطعن عليهما بعد مضي تلك المواعيد فإن قضاء الحكم المستأنف بعدم قبول دعوى الطعن عليهما يكون مصادفاً لصحيح حكم القانون مما يتعين معه رفض الطعن"⁽³⁾.

(1) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوة إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص40.

(2) د. مازن ليلو ماض، القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، سنة 2015، ص241.

(3) محكمة الاستئناف القطرية، الدائرة الإدارية، الاستئناف رقم 39، سنة 2011، جلسة 2012/11/26.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في قضائها للتمييز بين العيوب إلى أنه "ومن حيث إنه لما كان المقرر أن القرارات الإدارية المشوبة بأحد العيوب البسيطة من شأنه أن يجعل القرار باطلاً مما يتعين معه على جهة الإدارة المبادرة إلى سحبها أو تعديلها خلال الميعاد وإلا أصبحت حصينة من السحب أو التعديل والإلغاء طالما لم تتحدر المخالفة بها إلى حد الانعدام بما يفقدها صفة القرار الإداري، وذلك بأن يبلغ العيب الذي يلحق بالقرار درجة كبيرة من الجسامه، بحيث يحيله إلى مجرد عمل مادي لا يتمتع معه بشيء من الحصانة المقررة للقرارات الإدارية، وذلك مرجعه إلى عدم زعزعة المراكز القانونية الذاتية المستقرة التي اكتسبها أربابها بمقتضى هذه القرارات..."⁽¹⁾.

ومن الأمور المستقرة في القضاء الإداري أن هناك ثلاث حالات مختلفة لعدم الاختصاص البسيط، وهي عدم الاختصاص من حيث المكان، وعدم الاختصاص من حيث الزمان، وغيب عدم الاختصاص من حيث الموضوع، وفيما يلي سوف تتناول الباحثة هذه الحالات الثلاث في الفروع التالية:

الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص الموضوعي.

الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص الزماني.

الفرع الثالث: عيب عدم الاختصاص المكاني.

(1) انظر في ذلك حكم المحكمة الإداري العليا المصرية، طعن رقم 4032، لسنة 37 قضائية، عليا، جلسة 1995/1/18.

الفرع الأول: عيب عدم الإختصاص الموضوعي

يظهر عيب عدم الإختصاص الموضوعي سواء كان إيجابياً أ سلبياً، فيكون إيجابياً عندما يصدر من موظف أو هيئة قراراً يكون من إختصاص موظف أو هيئة أخرى، فبذلك يتحقق اعتداء هذه الهيئة أو الموظف على إختصاص هيئة أو موظف آخر، أما عدم الإختصاص السلبي فهو أن تمتنع جهة الإدارة عن إختصاصها ظناً منها أنها غير مختصة، وهناك خمس حالات لعدم الإختصاص الموضوعي، نوضحها فيما يلي:

1- اعتداء سلطة إدارية على إختصاص سلطة إدارية أخرى موازية أو مساوية:

ففي هذه الحالة تقوم جهة إدارية بالاعتداء على إختصاص جهة إدارية أخرى مساوية لها أو موازية لها، ولا تكون هناك أي علاقة تبعية رئاسية أو رقابية بين هاتين الجهتين، وكل منهما مستقلة عن الأخرى⁽¹⁾.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "إذ انتهى الحكم المطعون فيه إلى نتيجة مغايرة استناداً لصدور قرار لاحق لمجلس الجامعة بجلسته رقم 381 في 1 / 1 / 1997 والذي اشترط لمنح الطاعنة الدرجة العلمية ضرورة اجتيازها الامتحان في تلك الأجزاء العشرة من القرآن الكريم، مما يعد سحباً لقرار مجلس الجامعة السابق بإعفائها من اجتياز هذا الامتحان، وحيث إن ذلك مردود بأن قراري مجلس الجامعة بالإعفاء من اجتياز هذا الامتحان لطلبة الدراسات العليا والطاعنة بجلسته رقمي 355 و374 قد صدرا صحيحين عن يختص قانوناً بإصدارهما، ويستعصيان بالتالي على السحب أو الإلغاء؛ حيث إن الأصل هو عدم

(1) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976م، ص717.

جواز سحب القرار الإداري الصحيح، فضلاً عن أنهما ليسا منعدمين - حسبما ذهب الحكم المطعون فيه - حتى يمكن سحبهما في أي وقت، وعلى فرض أنهما مشوبان بالبطلان فقد تحصنا بمضي المدة وتجردا بالتالي من أية شائبة أو عوار، وبالتالي يتأبى كلاهما على السحب، إذ استعصم القرار بفوات مواعيد الطعن عليه، ويكون الحكم المطعون فيه مخالفاً للتطبيق الصحيح للقانون جديراً بالإلغاء والزام الجامعة الطاعنة المصروفات عملاً بالمادة 184 من قانون المرافعات⁽¹⁾.

ومن أمثلة ذلك أيضاً أن يصدر قرار من مدير الشؤون القانونية هو من اختصاص مدير شؤون العاملين، فالواضح من هذه الحالة أن الاعتداء تم من سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى موازية لها ومساوية لها مما استوجب معه أن يكون القرار معيباً ويستوجب بطلان القرار، ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بأن " صدور القرار من غير مختص بإصداره - وهو مدير الإدارة التعليمية بغرب القاهرة - هو عيب من عيوب عدم الاختصاص البسيط الذي يترتب عليه فقط اعتبار القرار مخالفاً للقانون، ويكون محلاً للطعن في المواعيد القانونية، وأن عيب عدم الاختصاص الجسيم هو الذي ينحدر بالقرار إلى درجة الانعدام، الذي من أثره عدم تقيد الطعن عليه بالميعاد القانوني، مؤدى ذلك أن عيب عدم الاختصاص الجسيم لا يكون إلا في حالة اغتصاب مصدر القرار اختصاص سلطة أخرى ناطق بها المشرع سلطة إصداره، وهو نوع من أنواع اغتصاب السلطة - مثال ذلك - إصدار السلطة التنفيذية قراراً هو أصلاً من اختصاص السلطة التشريعية أو أن

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم (4759) لسنة 46 قضائية عليا، الدائرة السادسة، جلسة 2008/5/21.

تصدر وزارة معينة قرارًا في شأن من شؤون وزارة أخرى لا تدخل في اختصاصها - غير ذلك من حالات عدم الاختصاص التي تعتري القرار الإداري بسبب تداخل الاختصاصات أو تفسيرات القوانين أو قرارات التفويض، فإنها تعيب القرار بعبء مخالفة القانون ولا تتحدر به إلى درجة الانعدام⁽¹⁾.

2- اعتداء جهة إدارية دنيا على اختصاص جهة إدارية عليا:

تعد هذه الحالة من أكثر الحالات شيوعًا لعدم الاختصاص في العمل الإداري، وفيه أن يصدر القرار من المرؤوس، ويكون من اختصاص الرئيس دون أن يكون مفوضًا في ذلك، ومثالًا لذلك أن يصدر قرار من نائب محافظ هو من اختصاص المحافظ نفسه، أو قرار يصدر من وزير من اختصاص رئيس الوزراء، أو قرار رئيس الوزراء في نطاق اختصاص رئيس الجمهورية، فكل هذه الحالات تكون مشوبة بعبء عدم الاختصاص البسيط الذي يستوجب إلغاء القرار الصادر من السلطة الدنيا⁽²⁾.

وفي ذلك أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها هذه المبادئ بشأن توقيع جزاء على موظف؛ حيث قررت أنه متى كان الثابت أن القرار المطعون فيه صدر من مدير الإدارة الزراعية بمنوف وهو دون مستوى شاغلي وظائف الإدارة العليا، فمن ثم لا يكون توقيع الجزاء لا أصالة ولا تفويضًا ويكون القرار المطعون فيه قد صدر من غير مختص، الأمر الذي يعيب القرار ويستوجب القضاء بإلغائه، كما قررت أيضًا بأن تظلم الشخص من

(1) انظر في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1889 لسنة 38 قضائية، جلسة 1996/3/19.
(2) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي، دار النهضة العربية، سنة 1966، 1967، ص 650.

القرار الطعين إلى السيد محافظ المنوفية؛ حيث أشر سيادته على التظلم بعبارة "يبقي الجزاء" فإن عيب عدم الاختصاص يكون قد تصحح باعتماد القرار ممن يختص بإصداره، ذلك أن المستقر عليه أن تصحیح جهة الإدارة لما شاب القرار من عيب عدم الاختصاص قبل صدور الحكم بإلغائه جائز قانوناً، ومرتب لأثره طالما احتفظ القرار بمضمونه دون تعديل⁽¹⁾. وترى الباحثة أنه يؤخذ على هذا الحكم أن الإجراءات التي تم اتخاذها حيال الموظف من قبل الإدارة مدير الإدارة الزراعية باعتباره غير مختص بإصدار القرار والتي أسفر عنه قرار معيب، فتعتبر تلك الإجراءات وما ترتب عليها من أضرار مادية ومعنوية مبنية على قرار إداري معيب، فهي في الأصل إجراءات معيبة توصم بالبطلان والقرار المعيب باطل، وبالتالي ما بني على باطل فهو باطل؛ لأن ما هو شأن الإجراءات التي حيال الموظف في فترة تعيب القرار الإداري.

3- اعتداء جهة إدارية عليا على اختصاص جهة إدارية دنيا:

الرئيس الإداري يتولى حق الرقابة والإشراف والتوجيه على أعمال مرؤوسين ضمناً لحسن سير المرفق العام الذي يديره ويشرف عليه، فإذا منح المشرع بعض الصلاحيات لمرؤوس في إصدار قرار معين دون تعقيب لرئيسه فلا يجوز للرئيس أن يحل محل المرؤوس في مباشرة هذه الاختصاص وإلا اعتبر متعدياً على حدود اختصاص السلطة الأدنى منه، وإذا كان المشرع أعطى للرئيس حقه على مرؤوسيه في الإشراف والتوجيه والرقابة إلا أن هذه السلطة لها حدود ولا تتعداها، وقد يحدث أن يكون الاختصاص مشتركاً، بحيث يقوم بممارسته

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 779، لسنة 30 قضائية، جلسة 1988/3/5.

الرئيس والمرؤوس وفي هذه الحالة لا يجوز أن يستقل الرئيس الإداري بممارسة الاختصاص إلا إذا مارسه بصحبة رؤوسه وإلا اعتبر القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص⁽¹⁾.

4- اعتداء سلطة مركزية على اختصاص سلطة لامركزية:

يقوم نظام اللامركزية الإدارية على توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية سواء كانت إقليمية (كالمحافظات والمدن والقرى) أو مرفقية (الهيئات، والمؤسسات العامة) وكل من هذه الأجهزة الإدارية لها اختصاصات وتمارس السلطة المركزية نوع من الرقابة عليها ما يسمى (بالوصايا الإدارية)، وهي سلطة التصديق على قرارات السلطة اللامركزية وإذا تدخلت السلطة المركزية في تعديل القرار الصادر من السلطة اللامركزية يكون تدخله هذا اعتداءً منها، ويكون قرارها مشوباً بعيب عدم الاختصاص⁽²⁾.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الشأن بأنه "من المسلم به فقهاً وقضاً أن علاقة المركزية بالمجالس البلدية والقروية ما هي إلا وصاية وليست سلطة رئاسية، وبناءً عليه فإن الأصل أن وزير الشؤون البلدية والقروية لا يملك بالنسبة لقرار هذه المجالس سوى التصديق عليها كما هي أو عدم التصديق عليها كما هي دون أن يكون له حق تعديل هذه القرارات⁽³⁾.

كما أكد القضاء القطري في أحد أحكامه الصادرة من محكمة التمييز القطرية بأنه "إذا انتوى القرار الإداري على مخالفة صارخة للقانون تتحدر به إلى مجرد العمل المادي المعدوم

(1) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1965، ص 369 وما بعدها.

(2) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 44.

(3) محكمة القضاء الإداري المصري جلسة 1958/2/20، السنة 12، 13 ق، ص 72.

الأثر فإنه لا تلحقه حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن عليه، ويجوز رفع الدعوى بشأنه دون التقيد بميعاد الطعن فيه؛ حيث جاء في الحكم بأنه "إذ كان الحكم الابتدائي المؤيد بالحكم المطعون فيه قد خلص إلى أن تقييم الأداء محل الدعوى قد وضع من قبل المدرسة المستقلة- المطعون ضدها الثانية- رغم عدم إختصاصها قانونًا بوضع التقييم مما يعد ما صدر عنها تعولاً على إختصاص منوط بجهة إدارية حددها المشرع، وهو ما يجعل تقييم أداء المطعون ضدها الأولى محل الطعن مشوبًا بمخالفة جسيمة تتحدر به إلى درجة العدم بما من شأنه ألا تلحقه حصانة ولا يتقيد الطعن عليه بميعاد، ورتب على ذلك قضاءه بقبول الطلب بإلغاء تقييم الأداء شكلاً- رغم رفعه بعد الميعاد -، فإنه يكون طبق القانون على وجهه الصحيح...". وخلص إلى انعدامه لصدوره من جهة غير مختصة⁽¹⁾.

5- صدور القرار بناء على تفويض أو حلول مخالف للقانون:

تعرضنا فيما سبق للتفويض ورأينا أن صاحب الإختصاص الأصيل يفوض غيره في بعض إختصاصاته.

وهكذا الحلول بأنه إحلال موظف إداري مجلس الرئيس الإداري عند غيابه في ممارسة مهامه بقوة القانون على أن يكون المحال أقل من الأصيل في المرتبة أو الدرجة المباشرة⁽²⁾. وبناءً عليه إذا صدر قرار إداري بناء على تفويض باطل أو حلول مخالف للقانون يستوجب من القضاء إغائه؛ لأنه مشوب بعيب عدم الإختصاص.

(1) انظر في ذلك حكم محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، طعن رقم 2013/224، جلسة 2014/1/21.

(2) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، طبعة دار المطبوعات الجامعية، مصر، سنة 1996، ص 175.

الفرع الثاني: عدم الإختصاص الزمني

قد يحدد القأون مدة معينة لإصدار القَرار، وبالتالي إذا صدر القَرار قبل أن تبدأ هذه المدة أو بعد انقضائها كان القَرار مشوباً بعيب عدم الإختصاص الزمني، ويتحقق عدم الإختصاص الزمني عندما يصدر القَرار الإداري من غير مختص قأوناً فمن أصدره أثناء فتره زمنيّة لا يكون فيها مختصاً قأونياً بإصداره، سواء صدر في وقت سابق على منحه سلطة إصدار هذا القَرار أو في وقت لاحق لذلك، وقد جرى قضاء مجلس الدّولة الفرنسي على الحكم بإلغاء القَرارات التي تتخذ للتعين مقدماً في وظائف غير شاغرة؛ وذلك لأن القَرارات تعد تجاوزاً للإختصاص الزمني⁽¹⁾.

وتجاوز الإختصاص الزمني يسري أيضاً على القَرارات الصادر في وقت يلي ترك الوظيفة بأية وسيلة لانقضاء الرابطة الوظيفيّة سواء بالإحالة أو المعاش أو الفصل من الخدمة أو الاستقالة أو النقل، والعبرة في انقضاء الرابطة الوظيفية في حالة الاستقالة وبتاريخ قبول هذه الاستقالة، وبالتالي فالقَرارات التي يتخذها الموظف في الفترة بين تقديم الاستقالة وقبل قبولها تعد صحيحة⁽²⁾.

وفي ذلك تقول مَحكمة القَضاء الإداري المصري "أنه وإن كان القَرار المطعون فيه قد صدر حقيقة من وزير التجارة والصناعة في خلال الفترة الواقعة بين استقالة جميع الوزراء وبين صدور قرار رئيس الجمهورية بتشكيل الوزارة الجديدة غير أن ذلك لا يصم القَرار المذكور بعيب عدم الإختصاص؛ لأنه من المبادئ المسلم بها في الفقه الإداري أن مجرد تقديم الاستقالة من

(1) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص192.

(2) انظر في ذلك نص المادة (109) من قأون الموارد البشريّة المدنية القطري رقم 15 لسنة 2016، حيث نصت على أنه "للموظف أن يستقيل من وظيفته..... ويجب قبول الاستقالة خلال 30 يوم من تاريخ تقديمها وإلا اعتبرت مقبولة بحكم القأون ومع ذلك يجوز خلال هذه المدة تأجيل قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل لمدة ماثلة وإذا أحيل الموظف إلى المسألة التأديبية فلا تقبل استقالته إلا بعد صدور قرار في المسألة بغير جزاء الفصل".

الوظيفة العامّة لأيهما علاقة الموظف بها ولا يرفع عنه تبعاتها بل يظل ملزماً بالبقاء فيها متمتعاً بسلطته وإختصاصه حتى تقبل استقالته وذلك تحقيقاً للمبدأ القائل بوجود دوام سير المرافق العامّة بانتظام حتى لا تتعطل مصالح الناس، ومن ثم فإن الوزير المستقيل لا تزول عنه سلطاته او إختصاصه الا بقبول استقالته⁽¹⁾.

وقد ذهب المُشَرِّع القَطْرِيّ في صريح نص المادة (109) من قَانُون الموارد البشريّة المدنيّة القَطْرِيّ رقم (15) لسنة 2016، على التأكيد على ذلك؛ حيث نصت هذه المادة على أنه "للموظف أن يستقيل من وظيفته، وتكون السلطة المختصة بقبول الاستقالة هي السلطة المختصة بالتعيين، ويشترط لقبول الاستقالة أن تكون مكتوبة وخالية من أي قيد أو شرط ومحددًا بها تاريخ انتهاء الخدمة.

ويجب قبول الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها، وإلا أعتبرت مقبولة بحكم القَانُون. ومع ذلك، يجوز خلال هذه المدة تأجيل قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل لمدة مماثلة. وإذا أحيل الموظف إلى المساءلة التأديبية، فلا تقبل استقالته إلا بعد صدور قرار في المساءلة بغير جزاء الفصل".

فالقَرَارَات الصادرة من الوزراء في الفترة ما بين تقديم الاستقالة والقبول تتعلق بتصريف الأمور الخارجية والتي لها صفة الاستعجال، أما إذا خرجت من هذا الإطار فتعد هذه القَرَارَات مشوّباً بعيب عدم الإختصاص الزمني، وهو ما أعتبر كذلك مجلس الدّولة الفرنسي⁽²⁾.

(1) محكّمة القَضَاء الإداريّ المصريّ القضية رقم 1804 لسنة 10 ق مجموعة السنة 15 جلسة 1961/1/13، ص 87.

(2) CF 22 Avrie 1966 FED Nat dessyndicats despolices Aj 1966 35 conclgaemot.

نقلًا عن د. هزاع على هزاع سالم أبو شريفة، الرّقابة القَضائيّة على القَرَارَات الإداريّة في دولة قطر دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، عام 2018، ص 399.

وخلص ما سبق أن الموظف أثناء إصداره قرارات إدارية لا بد أن تكون في إطار زمني محدد لممارسة هذا الاختصاص، وإلا أعتبر متعدياً على اختصاص الموظف السالف أو الموظف الذي يخافه، وبالتالي يكون هذا القرار معيب بعيب عدم الاختصاص الزمني لصدوره مجاوزة لفترة ولايته الوظيفية، فالإختصاص الزمني يعين تقيد الجهة الإدارية في مباشرة اختصاصاتها بمدة ولايتها أي الفترة الزمنية التي تقع بين تاريخ هذه الولاية وتاريخ انتهائها⁽¹⁾.

أيضاً عندما يتم تعيين الموظف المسؤول، ولكنه لم يحصل بعد على التثبيت في الوظيفة المعين عليها، هنا نجد أن اختصاصه رهن بالزمن⁽²⁾.

وتعد قضية "بيجو" من أهم وأقدم القضايا التي أشير فيها إلى عيب عدم الاختصاص الزمني سنة 1907 بحيث قضى فيها بإلغاء قرارات تعيين بعض التلاميذ فيما تضمنه من رجعية باعتبار أن العيب الذي لحق بهذه القرارات هو عيب عدم الاختصاص الزمني، وقد قرر المفوض المتولي هذه القضية أن السلطة الإدارية لا تملك أن تصدر قراراً في أي زمن بل في وقت وزمن محدد ولا تملك تعيين موظف إلا لوظيفة خالية في الوقت التي يصدر منه قرار التعيين، وليس لها أن تعدل الحقائق السابقة وأن تهياً عن طريق التعينات المباشرة لوظائف لم تخل من شاغلها بعد. وقد أيد الفقيه الفرنسي "جيز" ذلك وأعتبر أن أي قرار يرتب أثراً رجعياً يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص من حيث الزمان حتى إن الفقه الفرنسي اعتبر عيب عدم الاختصاص الزمني هو الأساس لتحريم الرجعية في القرار الإداري⁽³⁾.

(1) د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، سنة 1988، ص440.

(2) CE Ass, 27 avrile 1973 Dalle Serre, p.302, p.487, note H. Maisl.

(3) د. محمود حلمي، القرار الإداري، دار الاتحاد العربي، الطبعة الأولى، 1970، ص166.

ومن المستقر عليه في القضاء الإداري القطري، ويعتبر من المسلمات أن القضاء يحدد ولايته بالزمان والمكان والموضوع، وهذه الولاية تقوم على مبادئ وأسس النظام العام، وأن البحث في ولاية المحكمة ومدى اختصاصها بنظر النزاع والفصل فيه، إنما يكون سابقاً على البحث في شكل الدعوى والخوض في موضوعها، ومن ثم يعد مطروحاً على المحكمة ولو لم يبد بشأنه أي من الخصوم ثمة دفع أو دفاع، فذلك مما يدور مع ولاية المحكمة بنظر الدعوى وجوداً وعدمًا حتى لا تقضي المحكمة في موضوع منازعة مما يخرج عن اختصاصها المحدد قانونياً⁽¹⁾.

الفرع الثالث: عدم الاختصاص المكاني

يترتب هذا العيب في حالة تجاوز جهة الإدارة للنطاق الإقليمي أو الجغرافي المحدد قانوناً لممارسة اختصاصه، فمثلاً لا يجوز للمحافظ أن يتخذ قرار خارج النطاق الجغرافي للمحافظة فإذا اتخذ قراراً يدخل ضمن حدود محافظة أخرى فإنه يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص المكاني لصدوره خارج النطاق الإقليمي المحدد له ويعد اعتداء منه على اختصاص جهة أخرى التي يتبعها المكان الذي صدر بشأنه القرار الإداري؛ لأن الاختصاص الوظيفي منوطاً بمكان معين لا يتعداه⁽²⁾. والواقع أن مثل هذا العيب نادر الوقوع؛ نظراً لأن الحدود الإقليمية واضحة مما يجعل الدائرة المكانيّة للاختصاص محددة ولا يسمح بالتداخل أو التضارب بينهما وسهولة التعرف على النطاق المكاني المحدد لكل جهة إدارية، ومعظم التطبيقات القضائيّة في هذه الحالة تكون متعلقة

(1) حكم المحكمة الابتدائية القطرية، المحكمة المدنية، مدني كلي الدائرة الإدارية، دعوى رقم 230 لسنة 2019 جلسة 2019/10/24.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القضاء الإداري، منشأة الإسكندرية، سنة 2006، ص 502.

بالمشاريع التي تقام على حدود فاصلة بين إقليمين إداريين أو تتعلق بأفراد غيروا أماكن إقامتهم من مكان لآخر دون علم السلطة الإدارية وعند صدور القرارات بشأنهم من السلطة التي يتبعها محل الإقامة الذي كان يقيم فيها هؤلاء الأفراد لينشأ عيب عدم الإختصاص المكاني البسيط⁽¹⁾.
ويلاحظ أن عيب عدم الإختصاص المكاني لا يتحقق بالنسبة للسلطات الإدارية المركزية التي لها سلطة عامة على نطاق الدولة كلها مثل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء أو الوزارات فالقرارات الصادرة من تلك السلطات المركزية لا يثور بشأنها عيب عدم الإختصاص المكاني، وإنما قد يشوبها عيب عدم الإختصاص الموضوعي أو الزماني⁽²⁾.

وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى أن الإختصاص الوظيفي لكل موظف منوط بالمكان المعين له، ومن ثم لا يجوز لأي موظف تخطى حدود هذا الإختصاص إلا بتكليف من الجهة القائمة على شؤون المرفق، وبشرط أن يكون حلول الموظف محل زميله المختص في حالة غيابه عن عمله، وأن تعين هذه الجهة من يقوم بالعمل مكان الموظف الأول أو أن يكون ذلك بالإضافة إلى عمله الأصلي⁽³⁾.

وعلى ذات المنوال في فرنسا، يتحقق عدم الإختصاص المكاني في حالة ما إذا بادرت سلطة إدارية بمباشرة إختصاص في غير المكان الذي يقع فيه مقرها، بيد أن هذه الصورة لعدم الإختصاص نادراً ما تحدث؛ ذلك لأن السلطات الإدارية الفرنسية تباشر سلطاتها ووظائفها في المكان المعتاد لها مرتبطة في ذلك بذات المكان الذي يقع فيها مقرها، فضلاً عن ذلك لا توجد

(1) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 318.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، سنة 1995، ص 479.

(3) محكمة القضاء الإداري المصري، القضية رقم 1082، سنة 21 ق، مجموعة السنوات من 1966 حتى 1969، جلسة 1968/11/27، ص 415.

تنظيمات إلزامية في هذا الصدد، ولعل هذا ما يسمح لرئيس الجمهورية أن يوقع على المراسيم حتى وهو خارج قصر الإليزيه، بل وحتى خارج القطر الفرنسي⁽¹⁾، ويتحقق أيضًا حالة عدم الإختصاص المكاني في حالة إصدار مدير الضبط الإداري لتدابير من تدابير البوليس متعلق بشخص مقيم في إقليم آخر، غير الإقليم الذي يقع به مقر عمله، أو أن تقوم اللجنة القروية لتقسيم الأراضي الزراعية بإنجاز بعض العمليات على أراضٍ تقع في قرى مجاورة⁽²⁾.

هذه هي صور عيب عدم الإختصاص البسيط والأصل فيها أن يصدر القرار الإداري من الشخص الذي يملك إصداره من حيث المكان والزمان والموضوع، فإذا صدر القرار ممن ليس مختص بالموضوع أو صدر في زمان ليس لها ولاية إصداره في هذا التوقيت أو خرج عن حدود ولايته المكانيّة فإن القرار الإداري يكون معيبًا بعيب عدم الإختصاص البسيط.

المطلب الثاني: عيب عدم الإختصاص الجسيم

تعد الجسامة أعلى درجات العيوب في الإختصاص في القرار الإداري، فهذا العيب الجسيم يؤدي إلى انعدام القرار الإداري، وما يترتب عليه من آثار، وما بني عليه من قرارات، وما أسند إليه من إجراءات، بحيث يصبح العمل الصادر من جهة الإدارة غصب للسلطة، ويعد هو والعدم سواء وفاقداً لصفته الإداريّة، فلا يتحصن ضد الطعن بالإلغاء أو سحبه لفوات ميعاد، فهذه القرارات لا ترتقي إلى درجة القرار الإداري السليم، وإنما تنحدر إلى درجة العدم فما ولد ميتًا لا يبعث حيًا.

⁽¹⁾CE 27 janvier1950, perrin, p.64

⁽²⁾.CE 31 janvier1955, Vve Thomas, p.56

ويتحقق عيب عدم الإختصاص الجسيم حينما يكون القرار الإداري صادراً من شخص عادي غير موظف أو من سلطة إدارية في موضوع من إختصاص إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية⁽¹⁾.

وقد جرى العمل على ذلك في القضاء الإداري القطري؛ حيث أخذت الدوائر الإدارية بمناسبة رقابتها على تقييم أداء تم وضعه من جهة متخصصة، حيث إن الدائرة الإدارية جعلت هذا التقييم الصادر من جهة غير مختصة مشوباً بالعيب الجسيم وأنزلته منزل العدم وجرده من الحماية التي يقرها القانون للأعمال الإدارية، وعليه قضي بأن القرار الإداري هو ذلك الذي تفصح به الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه القانون بما لها من سلطة مستمدة من القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني يكون ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، ولسلامة هذا القرار توافر أركان خمسة هي الإختصاص والشكل والغاية والسبب والمحل، ولأن اختلال ركن أو أكثر من هذه الأركان يتفاوت بين الجسامة واليسر بحسب الأحوال فقد يؤدي إلى انعدام القرار الإداري كلية إذا كان بالغ الجسامة بحيث يجرده من صفته كقرار إداري وينزل به إلى منزلة العمل المادي الذي لا يعد أن يكون مجرد عقبة مادية ليصبح معه القرار الإداري غير جدير بالحماية التي يقرها القانون لأعمال الإدارة إذ يعتبر والحالة هذه معيباً بخلل جسيم ينحدر به إلى حد العدم واستخلاص ما إذا كان القرار الإداري منعدماً أم لا، هو من اطلاقات محكمة الموضوع دون معقب عليها في ذلك من محكمة التمييز متى كان استخلاصها سائغاً وله أصله الثابت في الأوراق⁽²⁾.

(1) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص36.

(2) حكم محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، الطعن رقم 224 لسنة 2013، جلسة 2014/1/21.

وكان القضاة المصري سابقاً في هذا الأمر؛ حيث قضت محكمة القضاء الإداري المصري بأن صدور قرار نزع الملكية بطريق التنفيذ المباشر من غير رئيس الجمهورية أو من يفوضه في ذلك يجعله منعدماً حيث قالت المحكمة: "ومن حيث إن قرار وزير التعليم رئيس مجلس إدارة الهيئة الطاعنة رقم 27 لسنة 1992 المطعون فيه قد صدر بالاستيلاء على عدة قطع من الأراضي ومنها القطعة محل التداعي لإقامة مدارس عليها؛ نظراً لندرة المواقع وعدم وجود أراضي فضاء في المنطقة - ولم تفصح الأوراق ولم تقدم جهة الإدارة أن ثمة تفويضاً من رئيس الجمهورية لمصدر القرار بالاستيلاء على العقار إعمالاً للمادة 14 من القانون المشار إليه، كذلك فإن الدفاع الذي تبناه القرار المطعون فيه للاستيلاء المؤقت لا يندرج تحت إحدى الحالات الواردة في المادة 15 سالفه البيان - فمن ثم يكون القرار المطعون فيه قد صدر بالمخالفة الجسيمة لأحكام القانون لحرمانه المطعون ضدهم من ملكهم من غير السلطة المختصة وفي غير الأحوال المقررة قانوناً الأمر الذي يهبط به إلى مرتبة الانعدام ولا يعدو أن يكون سوى عقبة مادية يتعين إزالتها⁽¹⁾.

وباستقراء هذه الأحكام القضائية نجد أنها تؤكد أن عيب الاختصاص الجسيم يؤدي إلى انعدام القرار الإداري، وبالتالي لا يجوز الاحتجاج به مطلقاً ولا يكون واجب التنفيذ كما لا يقبل التصحيح ولا الإجازة؛ لأنه ولد ميتاً، كما لا يتحصن بمضي المدة وكل ما يترتب عليه من نتائج تكون باطلة، وإذا دخل في عملية مركبة فإن العملية التالية له تعتبر باطلة بدورها، فإذا كان القرار المعدوم جزءاً من عدة إجراءات إدارية فإن جميع الإجراءات التالية له والمترتبة عليه تعتبر مشوبة بالبطلان، وهذا البطلان من النظام العام ويمكن للقاضي أن يثيره في أي وقت.

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 11695 لسنة 47 قضائية، جلسة 2006/5/13.

وعلى ضوء ما سبق ذكره فقد حدد القضاء الإداري الحالات التي يمكن اعتباره القرار مشوباً فيها بعيب عدم الاختصاص الجسيم، وهذه الحالات هي: صدور القرار من فرد عادي أو هيئة خاصة أو اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية، أو صدور القرار من جهة إدارية اعتداءً على اختصاص جهة إدارية أخرى لا تمت إليها بصله. وأخيراً توسع القضاء في تطبيق فكرة غصب السلطة، وعليه سوف نتناول حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم، وذلك على النحو التالي:

حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم

تتمثل حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم في حالة اعتداء فرد عادي على سلطة إصدار القرار، أو حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، وفيما يلي بيان هذه الحالات:

أولاً: صدور القرار الإداري من شخص عادي لا صلة له بالإدارة

في هذه الحالة يقوم أحد الأفراد ممن لا يتمتعون بصفة الموظف العام بإقحام نفسه في مباشرة الاختصاصات الإدارية، وتمثل هذه الحالة أشد حالات اغتصاب السلطة جساماً؛ حيث يكون القرار صادراً عن شخص مجرد الصفة لكونه غير منتمي للوظيفة الإدارية⁽¹⁾، فتعتبر هذه القرارات الصادرة عن هذا الشخص معدومة ولا أثر لها. وصور هذه الحالة تتمثل فيما يلي:

أ. صدور القرار الإداري من موظف عام لا يتمتع بسلطة إصدار القرارات الإدارية.

(1) د. رأفت فودة. القضاء الإداري، دعوى الإلغاء - دعوى التعويض، مرجع سابق، ص 599.

ففي هذه الحالة يعتبر مصدر هذا القرار مغتصباً للسلطة ومتجاوزاً تجاوزاً جسيم للإختصاص يستوجب انعدام ما صدر عنه من تصرفات وقرارات؛ حيث إن المشرع لم يمنحه هذا الإختصاص، وغصب السلطة يمثل عيباً خطيراً وصارخاً لا يخطئه أحد⁽¹⁾.

وحالة غصب الوظائف تكمن في حالة إنجاز تصرف إداري خارج الإطار الخاص بالسلطة الشرعية؛ حيث يتدخل في الوظائف العامة مجموعة من الأفراد ممن لا ينطبق عليهم وصف "الموظفون العموم"، كذلك الحال ينطبق وصف غصب الوظائف على حالة تدخل موظف عام في وظائف أخرى مختلفة جد الاختلاف عن وظيفته، وهو ما يتحقق على سبيل المثال حينما يتدخل في وظائف المشرع، أو السلطة القضائية، أو أن يتدخل موظف التنفيذ في الصلاحيات الخاصة بالجمعية التشريعية، وهذا الشكل لانعدام الإختصاص يعتبر أشد جسامة؛ حيث ينطوي وبوجه خاص على طابع الجسامة⁽²⁾.

ب. صدور القرار من شخص لا علاقة له بالوظيفة ولا ينتمي للجهاز الإداري.

وهذا الشخص الذي لا علاقة له بالجهاز الإداري، يمكن أن يكون هذا الشخص لم يعين على أي وظيفة مطلقة أو أنه ترك العمل الحكومي بعد أن كان موظفاً حكومياً وانتهت خدمته لأي سبب من أسباب انتهاء الخدمة⁽³⁾، فهذه القرارات الصادرة عن هذا الشخص هي قرارات منعقدة ولا أثر لها من الناحية القانونية.

(1) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2008، ص 63.

(2) A. De Laubadere. Trait de droit administrative, op. cit., p. 287.

(3) انظر في ذلك نص المادة (107) من قانون الموارد البشرية القطري رقم (15) لسنة 2016 والتي تحدد حالات انتهاء خدمة الموظف العامة.

وإستثناء من ذلك وطبقاً لنظرية الموظف الفعلي التي أقامها مجلس الدّولة الفرنسي، تعتبر بعض القَرارات الصادرة من فرد عادي لا تتوافر فيها صفة الموظف العام صحيحة ومنتجة لآثارها، وذلك في ظروف عادية أو ظروف إستثنائية؛ وذلك لحماية الغير حسن النية الذي يحكم بالظاهر في حالة الطُّروف العادية وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد في حالة الطُّروف الإستثنائية - الحروب والكوارث الطبيعية وغيرها - إذا استدعى الأمر ذلك⁽¹⁾.

وبالمقابل، فإن عدم الإختصاص يمكن تغطيته بسبب حالة الاستعجال، التي تتمثل في الطُّروف الإستثنائية، أو نظرية الموظف الفعلي، فمثل هذه الحالة ترخص للسلطة غير المختصة أن تحل محل السلطة صاحبة الإختصاص، وبالتالي فإن التدابير الصادرة بطريق أشخاص من الغير بالنسبة للإدارة تعتبر صحيحة، بالإضافة إلى ذلك، من الممكن تغطية عدم الإختصاص من خلال نظرية الموظف الفعلي حتى لو ارتبطت بنظرية الظاهر القانونيّة، والفرض يتمثل في الآتي، أن يبادر موظف تم تعيينه بقرار غير صحيح، بإصدار عدد من القَرارات، وعلى الرغم من الأثر الرجعي، فإن بطلان تعيينه لا ينعكس على القَرارات التي أصدرها، بمعنى أن هذه القَرارات لا تعتبر كما لو أنها قد صدرت بطريق سلطة غير مختصة، فهذا الموظف يعتبر أمام الجميع يحوز سلطة صحيحة⁽²⁾.

(1) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص42.

(2)

Sur le Principe, v. CE 2 novembre 1923, Assoc. Des fonctionnaires de l'administration centrale des postes, p.699. V. de plus, CE 27 octobre 1961, Comm. Du Moule, p355, note C.M. et Ass. 2d, cembre 1983, Charbonnel, p.474, concl. M. Roux, AJ 1984, chron. B. Lasserre et J.M. Delarue; décisions prises par un mair (1 aff) et par le bureau d'un conseil général (2 aff) don' t l'élection a été ultérieurement annules, V. aussi, CE 24 janvier 1953, perchel, p.312.

وقد ذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري إلى أن فقد القرار صفته الإدارية وصيرورته معدومًا لا يكون إلا إذا كان مشوبًا بمخالفة جسيمة، ومن ثم فإن صدور قرار السلطة المختصة بالتعيين دون عرض الأمر على لجنة شؤون الموظفين يعدم القرار لإغفاله مرحلة مهمة من مراحل تكوين القرار⁽¹⁾.

وقد قضت محكمة الاستئناف القطرية بأنه وحيث إنه تأسيسًا على ما ذكر تجد هذه المحكمة أن القرار المشكو منه قد صدر من شخص لا يخوله القانون أو منصبه إصداره، وبذلك يضحى هذا القرار معدوم الوجود ولا يرتب أثرًا قانونيًا تجاه الغير وينقلب إلى عمل مادي غير مشروع يتحمل مصدره تبعاته المقررة في الفصل الثاني من قانون المواد المدنية والتجارية رقم (16) لسنة 1971 وخاصة المادة (68) منه التي حملت الشخص المسؤولية الناشئة عن أعماله غير المشروعة متى صدرت منه وهو مميز والزمته بتعويض المضرور⁽²⁾.

ثانيًا: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطين التشريعية والقضائية

يحدد المشرع غالبًا اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاثة التشريعية والقضائية والتنفيذية، فإذا أصدرت السلطة التنفيذية قرارًا من اختصاص أي من السلطين، فإن قرارها هذا يكون من قبيل اغتصاب السلطة، وقد حددت معظم الدساتير اختصاصات كل سلطة من سلطات الدولة الثلاثة، بحيث لا تعدي أيًا منهم على اختصاصات غيرها، وقد نصت المادة (60) من الدستور الدائم لدولة قطر الصادر عام 2004 بأن "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات

(1) انظر في ذلك فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدولة المصري رقم (189) في 1993/3/7، ملف رقم 877/3/86.

(2) حكم محكمة الاستئناف القطرية، استئناف رقم (67، 68) جلسة 1990/5/20.

مع تعاونها على الوجه المبين في هذا الدستور"، وعلى هذا الأساس فليس للسلطة التنفيذية أن تتناول موضوعاً هو من إختصاص المشرع أو القضاء، وإلا أعتبر مسلكها وتصرفها منعدماً⁽¹⁾، فإذا ما صدرت جهة الإدارة قراراً لا يملك إلا أن ينظمه المشرع وفقاً لأحكام الدستور كان هذا القرار معيباً لدرجة الجسامة ويستوجب الانعدام ويكون تعدياً من جانب السلطة التنفيذية على إختصاص السلطة التشريعية، وعلى جانب آخر إذا تدخلت السلطة التنفيذية لحسم منازعات من إختصاصات القضاء الإداري بقرارات إدارية، فهذا التدخل يمثل اعتداء من السلطة التنفيذية على إختصاصات السلطة القضائية، وبناء عليه سيتناول البحث هذه الحالة بشقيها، وذلك من خلال عنصرين:

العنصر الأول: اعتداء السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

تعد هذه الحالة من أوضح الحالات التي يظهر فيها الاعتداء لكونها تمثل إخلالاً جسيماً بمبدأ الفصل بين السلطات والذي هو يعد مبدأ مهماً من المبادئ التي تقوم عليه الدولة. ومظاهر هذا الاعتداء أن تقوم الإدارة المحلية ممثلة في رئيس أو محافظ المدينة بإصدار قرارات إدارية تمس إختصاص البرلمان. وفي ذلك تقول الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري في فتوى لها بأن القرارات التي تصدر بناء على حالة الطوارئ لا يجوز أن تتناول عملاً تشريعياً دائماً وإلا كان غصباً لسلطة المشرع⁽²⁾.

(1) د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1997، ص 300 وما بعدها.

(2) انظر في ذلك فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري رقم (861) بتاريخ 2004/11/20 ملف رقم 2008/2/7م.

وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا المصرية قضت فيه أن تقرير رئيس مصلحة الضريبة العامة على المبيعات زيادة بعض أسعار فئة الضريبة على بعض المنتجات يعد غصباً لسلطة التشريع واعتداء من السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية⁽¹⁾؛ لأن هذا الاختصاص من صميم عمل السلطة التشريعية والبرلمان هو الذي له الحق في زيادة ضريبة جديدة من عدمه.

وعلى ذات المنوال ذهبت محكمة الاستئناف القطرية الدائرة الإدارية في صدد أن القانون أسند لجهة إدارية ما اصدار لائحة لتفعيل قانوناً ما ثم تقوم جهة غير التي تم تعيينها بإصدار تلك اللائحة، فهذا الأمر يمثل تعدياً من السلطة الإدارية على أعمال السلطة التشريعية، وفي ذلك تقول المحكمة إن تلك القرارات اللائحية قد صدرت مشوبة بعيب عدم الاختصاص ودون سند من القانون يخولها إصدارها وتضمنت تعديلاً في الاحكام الواردة في التشريعات المنظمة لمعادلة الشهادات، والأصل أن السلطة التنفيذية لا تتولى التشريع، وإنما يقوم اختصاصها أساساً على تنفيذ القوانين وأعمال أحكامها إلى جانب إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية للدولة...، وأخيراً قالت المحكمة أنه ومن المقرر أنه متى عهد القانون إلى جهة معينة اصدار القرارات اللازمة لتنفيذه في نطاق هذا التفويض استقل من عينة القانون دون غيره بإصداره، بحيث يتمتع على من عداهم ممارسة الاختصاص التشريعي وإلا وقع مشوباً بعيب لصدوره من سلطة غير مختصة بإصداره⁽²⁾.

(1) انظر في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم (1055) لسنة 34 قضائية عليا، جلسة 1999/6/27.
(2) انظر في ذلك حكم محكمة الاستئناف القطرية "الدائرة الاستئنافية بالمحكمة الكلية"، الاستئناف رقمي (148، 161) لسنة 2013 إداري جلسة 2013/12/11.

ومفاد هذا الحكم أن التشريع إذا أناط بجهة إدارية ممارسة إصدار لائحة في موضوع معين فلا يحق لأي جهة إدارية أن تصدر هذه اللائحة، وإلا عد تدخله هذا يمثل اعتداء على السلطة التشريعية، فالتفويض يخول لجهة الإدارة بعينها ويمتدح على ما عداها ممارسة هذا الاختصاص وإلا اعتبر مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم لصدوره من سلطة غير مختصة.

العنصر الثاني: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة القضائية

فاعتداء جهة الإدارة على أمر من اختصاص القضاء يعد من قبيل غصب السلطة وانتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات ويستوجب انعدام أي قرار صادر عن جهة الإدارة في هذا الشأن فتتصدى جهة الإدارة للبت في موضوع من اختصاص ولاية القضاء المدني أو الجنائي أو الإداري أو التأديبي يعتبر تعدياً غير مشروع لتجاوز السلطة الإدارية حدود اختصاصها.

وتطبيقاً لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها إلى أنه "... ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن القرار المطعون فيه الصادر بفصل الطاعن من الخدمة رقم (1030) لسنة 1994 بتاريخ 1994/8/3 قد صدر من الهيئة القومية للبريد المطعون ضدها استناداً لأحكام لائحة العاملين بالهيئة التي خالفت نص القانون بشأن سلطة الفصل من الخدمة وعليه فإن القرار الصادر بفصل الطاعن استناداً لتلك اللائحة يكون مخالفاً للقانون مخالفة جسيمة تنحدر به إلى درجة الانعدام لكونه مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم⁽¹⁾.

وفي حكم حديث آخر للمحكمة الإدارية العليا المصرية، قضت بأنه "اختصاص وزير الزراعة بالنسبة لمخالفة البناء على أرض زراعية يقف عند حد إزالة أسباب المخالفة دون إزالة

(1) انظر في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 4246 لسنة 44 قضائية عليا الدائرة الخامسة جلسة 2003/3/22.

المباني إدارياً باعتبار أن الإختصاص منوط بالمحكمة الجنائية ومؤدى ذلك أن صدور القرار من وزير الزراعة يكون مشوباً بعيب عدم الإختصاص الجسيم⁽¹⁾.

وقد ذهبت أيضاً المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأنه "القرار الصادر من جهة الإدارة بوقف تنفيذ حكم صادر من محكمة القضاء الإداري لحين الفصل في الطعن المقام ضدها أمام المحكمة الإدارية العليا هو قرار منعدم؛ وذلك لأنه انطوى على غصب إختصاص مقصور على دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا ولا تملك جهة الإدارة أية سلطة تقديرية في هذا الشأن لتعلق الموضوع بالنظام العام القضائي⁽²⁾".

وباستعراض موقف القضاء الإداري في مصر يتضح أنه لم يكن ثابتاً بشأن حالات اعتداء السلطة التنفيذية على إختصاصات السلطة القضائية، فالقضاء يتأرجح في هذا الشأن فتارة يحكم بعدم قبول الدعوى، وتارة أخرى يحكم برفض الإلغاء، وتارة ثالثة تحكم بإلغاء القرار الصادر لصدوره من غير مختص، وفي حالات قليلة يقرر اعدام القرار الصادر من جهة الإدارة صراحة وليس مجرد إلغاء لخروجه على قواعد الإختصاص، ولأنه مشوب بعيب عدم الإختصاص الجسيم⁽³⁾.

وبعد هذا العرض يتضح أن حالات التجاوز التي تم استعراضها فيما سبق واضحة وضوحاً جلياً من ناحية قيام الإدارة بالتجاوز الجسيم لإختصاصها والاعتداء على إختصاص سلطات أخرى، حيث إن ما صدر من قرار مجرد من صفته كقرار إداري ويفتقد كل عناصر وجوده مما يؤدي إلى انعدامه، غير أن هناك حالات ذهب فيها القضاء إلى انعدام القرار الإداري وإن كانت الإدارة لم

(1) انظر في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 5256 لسنة 41 قضائية، جلسة 2000/2/20.

(2) انظر في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 3 لسنة 32 قضائية، جلسة 1989/5/20.

(3) مستشار. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، 2010، الجزء الأول، ص 640 وما بعدها.

تخرج فيها عن حدود إختصاصها المخول اليها، إلا أنها قد تجاوزت الإختصاص للفصل في مسألة تختص فيها جهة إدارية أخرى مستقلة عنها⁽¹⁾.

وعليه فإن القضاء قد اتخذ بفكرة غصب السلطة واسبغها على بعض الحالات، وفيما يلي استعراض لأمثلة من القضاء الإداري المصري وما قضت به محكمة التمييز القطرية في الطعون الإدارية، وذلك على النحو التالي:

أولاً: القضاء القطري

قضت محكمة التمييز القطرية الدائرة المدنية في أحد أحكامها بأنه "قيام هيئة تأديبية بالاعتداء على إختصاصات هيئة تأديبية أخرى يعد قراراً معدوماً لصدوره من جهة غير ذات ولاية، فعندما قامت لجنة التأديب المنشأة بسوق الدوحة للأوراق المالية بإصدار قرار في الدعوى التأديبية رقم 4 لسنة 2008 بمجازاة الطاعنة عما نسب إليها من مخالفات بمصادرة مبلغ مليون ريال من قيمة الكفالة المصرفية المودعة لدى السوق، وذلك بعد أن انحسرت عنها ولاية التأديب ثم رصدت لهيئة قطر للأسواق المالية، وقد ارتأت المحكمة أن قرار لجنة التأديب لسوق الدوحة للأوراق المالية قراراً منعديماً لصدوره من جهة زالت ولايتها عليه قبل إصداره⁽²⁾.

ثانياً: القضاء المصري

قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها "ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن القرارات الإدارية التي تولد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد لا يجوز سحبها في أي

(1) د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 139.

(2) انظر في ذلك حكم محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، الطعن رقم 45 لسنة 2009، تمييز مدني قطري جلسة 2009/6/16.

وقت متى صدرت سليمة استجابة لدواعي المصلحة العامة التي تقتضي استقرار تلك القرارات، أما القرارات الفردية غير المشروعة فالقاعدة فيها عكس ذلك إذ يجب على جهة الإدارة أن تسحبها التزاماً منها بحكم القانون وتصويباً للأوضاع المخالفة إلا أن دواعي المصلحة العامة تقتضي أيضاً إذا صدر قرار معيب من شأنه أن يولد حقاً أن يستقر هذا القرار عقب فترة معينة من الزمن، بحيث يسري عليه ما يسرى على القرار الصحيح، وقد اتفق على تحديد هذه الفترة بستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلانه قياساً على مدة الطعن القضائي، بحيث إذا انقضت هذه الفترة اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل ويصبح عندئذٍ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه من هذا القرار وكل إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد أمراً مخالفاً للقانون يعيب القرار الأخير ويبطله بيد أن ثمة استثناءات من موعده الستين يوماً هذه تتمثل أولاً فيما إذا كان القرار المعيب معدوماً أي لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانوني لتنزل به إلى حد غصب السلطة وتحدرد به إلى مجرد الفعل المادي المنعدم الأثر قانوناً فلا تلحقه أية حصانة، وثانياً فيما لو حصل أحد الأفراد على قرار إداري نتيجة غش أو تدليس من جانبه فهذه الأحوال الاستثنائية تجيز سحب القرار دون التقيد بموعده الستين يوماً ولجهة الإدارة أن تصدر قرارها بالسحب حتى بعد فوات هذا الموعد⁽¹⁾.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم (14341) لسنة (50) قضائية، جلسة 2007/7/7.

الفصل الثالث: الرقابة القضائية على الاختصاص في القرار

الإداري

تمهيد وتقسيم:

القرار الإداري متى صدر مستوفياً أركانه أصبح صحيحاً ومشروعاً طبقاً للقواعد القانونية ولا مطعن عليه، والإدارة عند قيامها بعملية إصدار القرار تلتزم بما فرضه القانون من شروط وإجراءات في جميع مراحل إصداره حتى يخرج القرار في نهاية الأمر كما أراد القانون، وفي إطار من الشرعية الداخلية والخارجية تضمن له حصانة ومنعه من أن تمتد له يد الإلغاء، أما إذا شابته القرار الإداري شائبه في أحد أركانه، أصبح القرار معيباً ويستوجب الطعن عليه.

وقد تتشدد المشروع في مراقبة الإدارة في التزاماتها؛ وسبب ذلك هو أن الإدارة بأجهزتها المختلفة وهي أداة المشرع في تطبيق ما وضعه من قواعد ونصوص، لا بد أن تلتزم بهذه القواعد والنصوص، فسلطات الإدارة مستمدة من سلطة المشرع الذي تنازل لها عن جزء من هذه السلطات لتمارسها تحت رقابته وبواسطة الجهات التي أعطاها حق الرقابة على أعمال الإدارة وحفاظاً على أعمال الإدارة حفاظاً على الضمانات المقررة للأفراد المتعاملين معها⁽¹⁾.

والرقابة لها صور متعددة منها ما هو سياسي وما هو إداري وما هو قضائي، فالرقابة السياسية تتمثل في رقابة السلطة التشريعية أو البرلمان على أعمال الإدارة، أما الرقابة الإدارية

(1) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 1117 وما بعدها.

فهي رقابة ذاتية إذا تقوم الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها، فتقوم بتصحيح ما تكتشفه من أخطائها في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشف عند الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها.

وأخيراً الرقابة القضائية التي نحن بصدها في بحثنا هذا، وتعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعال للأفراد؛ لذا يهرعون إلى القضاء عندما تتجاوز الإدارة حدود وظيفتها وتتسبب في استخدام سلطاتها وتخرج عن إطار مبدأ الشرعية الإدارية فتتعدى على حقوق الأفراد وحياتهم وتلحق بهم ضرراً، ويقوم القضاء بمهمة المدافع عن مبدأ الشرعية والحفاظ عليها إذا ما توافرت الضمانات التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته، بحيث يتمكن من الرقابة على أكل وجهه⁽¹⁾.
وأحكام الرقابة على القرارات الإدارية يتطلب أساليب معينة، وتتمثل هذه الأساليب في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، فمقتضى دعوى الإلغاء أعطى المشرع لمن له الحق في التظلم من قرار إداري الحق في إلغاء هذا القرار أمام المحاكم الإدارية، وقد تشدد المشرع في شروط هذه الدعوى؛ حتى لا يفتح المجال أمام كل من لديه غرض أو فرص في الإساءة للإدارة وتعطيل عملها.

وأيضاً دعوى التعويض فيما يتعلق بمسؤولية الإدارة عن عملها غير المشروع، وتطلب المشرع في هذه الدعوى أن يكون خطأ الإدارة جسيماً؛ حتى يتمكن القاضي بالحكم بتعويض المضرور عن هذا الخطأ الجسيم الصادر من جهة الإدارة.

وعليه سوف تكون دراستنا في هذا الفصل في بحثين، ندرس في المبحث الأول: الرقابة القضائية على الاختصاص في القرار الإداري، من خلال مطلبين: المطلب الأول يستعرض:

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، لبنان، بيروت، 1996، ص194.

مفهوم الرقابة القضائية، والمطلب الثاني يستعرض: نطاق هذه الرقابة على عيب عدم الاختصاص، ونلقي الضوء من خلال هذا المطلب أيضاً على الإجراءات المنظمة للطعن في القرار الإداري وفقاً لأحكام القانون رقم (7) لسنة 2007، والقرارات الإدارية التي أخرجها المشرع من الولاية القضائية طبقاً لهذا القانون.

ثم المبحث الثاني: الذي يتناول أساليب الرقابة والطعن في الاختصاص بالنسبة لكل من

دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: الرقابة القضائية وعيب عدم الاختصاص.

المبحث الثاني: أساليب الرقابة والطعن في الاختصاص.

المبحث الأول: الرقابة القضائية وعيب عدم الاختصاص

تعتبر الرقابة القضائية أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة إذ يعد القضاء أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية والدفاع عن الحقوق والحريات الفردية إذا ما توافرت له الضمانات الضرورية التي تكفل للقضاء القيام بواجباته، وبالتالي تتحقق بشأنه الحيادة المطلقة، وبالتالي يتمكن القضاء من القيام بدور الرقابة المنوط به بشكل جيد، وتتولى هذه الرقابة المحاكم باختلاف أنواعها في الدولة سواء كانت محاكم عادية أو إدارية مدنية أم جنائية، وتختص السلطة القضائية بفحص منازعات الأفراد فيما بينهم، وبين الأفراد والإدارة، عن طريق تشكيل دوائر متخصصة لكل نوع من أنواع النزاع، وذلك في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد، أما الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج فنخصص للأفراد وقضاء خاص بهم وللإدارة قضاء خاص بها، وبناء عليه سوف تتناول الباحثة هذه الرقابة القضائية في مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية.

المطلب الثاني: نطاق الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية

تعد الرقابة القضائية التي تمارس على أعمال الإدارة والتي تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها من أفضل أنواع الرقابة وأكثرها أهمية وفاعلية؛ نظرًا لأنه يتولاها قضاة يتصفون بالحياد والموضوعية، ويكفل لهم القانون ضمانات تكفل لهم الاستقلال في أداء وظيفتهم، علاوة على علمهم بالقانون وخبرتهم ومرانهم على العمل به.

والرّقابة القَضائيّة تعمل على حماية الأفراد من اعتداءات الإدارة، وتحمي مبدأ المشروعيّة، وتصون حُقوق وحرّيات الأفراد، وذلك عن طريق إلغاء قرارات الإدارة المخالفة لمبدأ المشروعيّة، والحكم بالتعويض عن الأضرار التي تمس الأفراد من جراء سير المرافق العامّة أو التي تحدث بفعل العاملين لدى الإدارة العامّة⁽¹⁾.

والرّقابة القَضائيّة على خلاف الرقابتين السياسية والإداريّة لا تتحرك من تلقاء نفسها، وإنما لا بد من رفع دعوى أمام القَضاء من ذوي الشأن لكي يستند إليها القاضي في ممارسته للرقابة على الأعمال التي تثار مشروعيتها نتيجة هذه الدعوى، فرغم أن القاضي الإداري هو القاضي الطبيعي للإدارة حامي الحُقوق والحرّيات الفردية ومجسداً لمبدأ سيادة القانون في علاقات الإدارة بالأفراد، إلا أنه لا يتدخل من تلقاء نفسه لحماية تلك الحرّيات حتى ولو وقع اعتداء عليها بل الأمر يتوقف على تحريك دعوى قَضائيّة من الطرف المتضرر.

وتتميز الرّقابة القَضائيّة عن كل من الرّقابة البرلمانية والإداريّة في:⁽²⁾

1- أنها رقابة ليست تلقائية، حيث لا تمارس إلا بناءً على تظلم الأفراد عن طريق رفع دعوى من صاحب المصلحة أمام القَضاء، والقاضي ملزم بالفصل في الدعوى المرفوعة أمامه وإلا كان مرتكباً لجريمة إنكار العدالة، بخلاف الحال في التظلم الإداري الذي يلزم رجل الإدارة بالرد على تظلم صاحب الشأن في الأغلب الأعم.

(1) د. محمد فوزي نويجي، القَضاء الإداري، مرجع سابق، ص 200.

(2) انظر في ذلك د. محمد فوزي نويجي، القَضاء الإداري، مرجع سابق، ص 206 وما بعدها.

2- أنها رقابة مَشْرُوعِيَّة في الأصل؛ حيث يقتصر دور القاضي فيها على مَشْرُوعِيَّة القَرَار الإداري من حيث مدى مطابقته للقواعد القَانُونِيَّة المطبقة دون أن تمتد هذه الرَقَابَة إلى بحث مدى ملاءمة هذا التصرف أو مدى مناسبته لظروف إصداره؛ حيث يترك ذلك للإِدَارَة بما لها من سلطة تقديرية.

3- تقتصر سلطة القاضي في مجال ممارسته للرقابة على أعمال الإِدَارَة على الحكم بمشروعيتها أو إلغائها أو التعويض عنها، ومن ثم ليس له الحق في أن يتدخل في عمل الإِدَارَة بأن يحل محلها في اصدار أي قرار أو أن يأمرها بأداء أمر معين أو بالامتناع عنه، ولا أن يكرهها على شيء من ذلك عن طريق الحكم بالتهديدات المالية.

4- تمتع أحكام القَضَاء بحجية الشيء المقضي فيه، فالحكم القضائي يعد عنوانًا للحقيقة، ويفترض صدوره بناءً على إجراءات سليمة.

5- وتتميز الرَقَابَة القَضَائِيَّة بمجموعة من المميزات تجعلها تختلف عن كل من الرَقَابَة البرلمانية والإِدَارِيَّة، ويفضل الأفراد هذا النوع من الرَقَابَة؛ لأنها أجدى لضمان حُقُوقهم وحرّياتهم لأسباب يمكن أجمالها فيما يلي:

أ. أنها رقابة تصدر عن جهة مستقلة ومحايدة سواء في مواجهة الحكومة أو المتقاضين.

ب. صدورها عن رجال قَانُون وعلماء به ومدربين على أعماله وفهم نصوصه.

ج. دقة الإجراءات المتبعة أمام القَضَاء تضمن حُقُوق المتقاضين.

د. تعتبر الرَقَابَة القَضَائِيَّة على أعمال الإِدَارَة أقل تأثرًا لاعتبارات سياسية من أنواع الرَقَابَة

الأخرى السياسية والإِدَارِيَّة.

هـ . رقابة حاسمة لموضوع النزاع، حيث لا تستطيع الإدارة إصدار قرار جديد بذات مضمون القرار الملغى من القضاء، كما أن صيرورة حكم القضاء نهائياً تؤدي إلى تمتعه بحجية الشيء المقضي فيه، ويجوز تنفيذه بالقوة الجبرية إذا لزم الأمر، على عكس الحال بالنسبة للقرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها خلال مدة معينة.

وهناك بعض الأمور أتاولها للوقوف على مفهوم الرقابة:

1- فالقاضي لا يحق له أن يتدخل من تلقاء نفسه لفرض رقابته على الإجراءات المتخذة قبل جهة الإدارة حتى لو وقع مساس خطير بالحقوق والحريات المصونة للأفراد بحكم الدستور، بل يبقى الأمر متوقفاً على تحريك دعوى من طرف المتضرر من تلك الإجراءات، وهذا ما أكده المشرع القطري⁽¹⁾.

والأصل في الرقابة القضائية أنها رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة كما ذكرنا سابقاً، فدور القاضي في هذه الرقابة هو فحص التصرف الإداري، من حيث مطابقته لمبدأ المشروعية من عدمه ومدى مطابقته للقواعد القانونية، أما رقابة الملائمة فهي متروكة لجهة الإدارة، فهي سلطة تقديرية لها وسلطة القاضي في الرقابة القضائية تقف عند فحص الأعمال الإدارية عند حد المشروعية دون تجاوزها إلى وزن مناسبات القرار.

وهذا ما أكدته محكمة التمييز القطرية، وفي ذلك تقول: إن "نشاط القضاء في نطاق رقابته القانونية على القرارات الإدارية ينبغي أن يقف عند حد المشروعية، فلا يجاوزها إلى وزن

⁽¹⁾ نصت المادة (1/5) من القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية على أنه "لا تقبل الطلبات التالية: 1- الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية مباشرة..."

المناسبات والاعتبارات التي دعت الإدارة إلى إصدار قرارها والتي تدخل في نطاق سلطة جهة الإدارة في الملائمة بمعنى أن السلطة التقديرية للإدارة لا تخضع عنّا صرّ التقدير فيها لرقابة القضاء وإلا انقلبت رقابة القضاء إلى مشاركة الإدارة في سلطتها التقديرية، وإذا كان للإدارة سلطة اتخاذ القرارات بما يلائم إصدارها إلا أنها، وهي في سبيل ذلك يتوجب عليها أن تلتزم القانون، وأن يكون ما تتخذه من قرارات قائماً على أسباب مشروعة غير مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة التي تبرر إلغاء القرار الإداري⁽¹⁾.

فالقاضي يهتم بغاية القرار الإداري ومدى مشروعيته، فإن تبين له أن قراراً إدارياً مخالفاً للشرعية القانونية وتم رفع دعوى إلغاء ضد ذلك القرار حكم القاضي بإلغاء ذلك القرار الإداري المخالف للشرعية القانونية، ويطلب التعويض عند الضرورة.

2- ودور القضاء في ممارسة الرقابة يتمثل في الحكم بمشروعية التصرف الإداري أو الحكم ببطلانه، وبالتالي يتم إلغاؤه وفقاً لدعوى الإلغاء والتعويض عن الأضرار الناجمة عن القرار إذا كان له مقتضى، فالقاضي لا يتدخل في عمل الإدارة ولا يحل محلها في إصدار أي قرار، فليس له أن يأمر بأداء أمر معين أو الامتناع عن أمر ما، فالوظيفة الإدارية لا تكون إلا للإدارة، وكل ما هنالك أن القاضي يمارس على القرار رقابته بمشروعية أو عدم المشروعية وتظل للإدارة حريتها الكاملة في اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الإدارية خاضعة في ذلك لرقابة القضاء إذا وقعت عن الإدارة مخالفة قانونية.

(1) حكم محكمة التمييز القطرية، طعن رقم (215) لسنة 2010، جلسة 2011/2/15.

3- الحكم هو عنوان الحقيقة، الحكم القضائي يحوز حجية الأمر المقضي فلا يمكن أن يصير الحكم نهائياً أن يكون محلاً لنزاع، ويجوز تنفيذه بالقوة إذا اقتضى الأمر، ولكي يتمتع بهذه الحجة لا بد من الطعن فيه خلال مده معينه، فالحكم بإلغاء القرار الإداري المعيب يحوز حجية الأمر المقضي لجهة الإدارة والأفراد على حد سواء، ويمكن التمسك به في مواجهه الكافة، ولا تجوز إثارة النزاع بشأنه مرة أخرى، حتى لو أقيمت دعوى جديدة من خصوم جدد، فدعوى الإلغاء تنصب على قرار إداري وليس دعوى شخصية، ولا تملك جهة الإدارة حيايل ذلك إلا تنفيذ الحكم أو إلغاء قرارها طالما أنها استنفدت طرق الطعن فيه⁽¹⁾.

وهذا ما قرره محكمة الاستئناف (الدائرة الإدارية)، حيث قررت أن الخصومة في دعوى إلغاء خصومة عينية مناطها اختصام القرار الإداري في ذاته استهدافاً لمراقبة مشروعيته، ولما كان القرار الإداري على هذا النحو هو موضوع الخصوم ومحلها في دعوى الإلغاء فإنه يتعين أن يكون هذا القرار قائماً ومنتجاً لآثاره عند إقامه الدعوى⁽²⁾، وقد أقرت المادة 11 من قانون رقم (7) لسنة 2007م، بشأن الفصل في المنازعات الإدارية على أن "الأحكام الصادرة بإلغاء تكون لها حجية عينية في مواجهه الكافة، وتكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة التالية" على رؤساء الجهات الإدارية تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه".

4- وتختلف أسس تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من دولة لأخرى وفقاً للتنظيم القضائي وهل هو القضاء الموحد أو القضاء المزدوج، وقد ساد نظام القضاء الموحد معظم

(1) حكم محكمة الاستئناف القطرية الدائرة الإدارية الاستئنافية، طعن رقم (2) لسنة 2009، جلسة 2009/10/27م.
(2) د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000م، ص 232.

دول العالم منذ وقت بعيد، إلا أنه منذ مقتضى القرن الماضي لجأت دول كثيرة إلى نظام القضاء المزدوج مثل فرنسا ومصر، ومازالت دول تأخذ بنظام القضاء الموحد، وهو يطلق عليه النظام الأنجلوسكسوني مثل إنجلترا وأمريكا⁽²⁾.

أما الوضع في فرنسا، فإن الرقابة القضائية تنطوي على طريقتين أساسيتين يتمثلان في الطعن بالبطلان والدفع بانعدام المشروعية، وكلاهما يختلفان من وجوه عدة، فمن ناحية الآثار نجد أن الغاية الأساسية للطعن بالبطلان تكمن في إبطال التصرف غير المشروع بطريق القاضي، بينما الغاية الأساسية من الدفع بانعدام المشروعية في استبعاد تطبيق القرار غير المشروع فقط، فالشخص الذي صدر ضده القرار هو الذي يبادر أمام القضاء بالدفع بعدم مشروعيته، حتى يعرقل تطبيق هذا القرار. والنتيجة المترتبة على ذلك، حيثما تصح حجة الطاعن هي أن القاضي يتمتع عن تطبيق القرار على الحالة المعروضة أمامه، ولكن القرار غير المشروع يبقى، ومن ثم لا يمكن استبعاده مرة أخرى إلا في قضية جديدة، إلا إذا كان صاحب القرار قد بادر بإلغائه⁽¹⁾.

بالإضافة إلى ذلك، ومتى تعلق الطعن بقرار تنظيمي، أي بنص لائحة ففي هذه الحالة بحسب النصوص اللائحية، فإن القرار المطعون فيه يعدل، أو يتم إلغاؤه⁽²⁾. على أن ثبوت عدم مشروعية القرار التنظيمي (اللائحة) لا يترتب هذه النتيجة⁽³⁾.

⁽¹⁾ Y. Gaudemet, Droit administratif, 19ème éd., L.G.D.J., 2010, P.123

⁽²⁾ CE, Ass., 13 juillet 1963, Syndicat national des ingénieurs-conseils inspecteurs du contrôle de la prévention, Rec. Lebon, p.429 ; ceci doit cependant être nuancé: avis CE 10 janvier 2008, RDP 2009, p.1299, comme. D. Chau Vaud.

⁽³⁾ .CE, Ass., 18 janvier 1980, Bar gain, AJDA, 1980, p.101

ومن حيث الإختصاص فإن الطعن بالبطلان لا يرفع إلا أمام قاضٍ وحيد، حيث يعتبر القاضي الإداري هو قاضي رقابة مشرُوعِيَّة القَرَار المطعون فيه، أي القَرَار موضوع الخصومة. والرَّقَابَة التي تتم في الغالب هي رقابة الطعن بتجاوز حدود السلطة. ومن الجائز أن يتم الدفع بعدم المشرُوعِيَّة أمام كل مَحْكَمَة تم الاحتجاج أمامها على القَرَار موضوع الطعن بمناسبة قضية تنظرها ذات المَحْكَمَة. ومن حيث المدد ينحصر الطعن بالبطلان في المدد القصيرة المخصصة لمباشرة هذا الطعن⁽³⁾، بينما لا يتقيد الدفع بعدم المشرُوعِيَّة بشرط المدة، بمعنى أن من الممكن تقديم هذا الطعن في كل وقت. على هذا النحو، ومتى انقضت مهلة الطعن بالبطلان، فإن القَرَار المعيب بعيب عدم المشرُوعِيَّة يتحصن من الطعن القضائي، ولكن جهة الإدارة تستطيع التوصل من تطبيق هذا القَرَار غير المشروع؛ حيث يمكن وبمناسبة نظر القضايا، التي يمكن الاحتجاج فيها بهذا القَرَار أن تدفع بعدم مشروعيته، فهذه الإمكانية غير محققة الوجود إلا بالنسبة للقرارات الإداريَّة التنظيميَّة (اللوائح)⁽¹⁾، ولا يمكن الاحتجاج بانعدام مشرُوعِيَّة قرار فردي متى ثبت انقضاء مهلة الطعن بالبطلان⁽²⁾.

أما الوضع في قطر فقد صدر قَانُون رقم (7) لسنة 2007، بشأن الفصل في المنازعات الإداريَّة منشئة قضاءً إداريًّا في كنف القَضَاء العادي في شكل دائرة أو أكثر بالمَحْكَمَة الابتدائيَّة وأخرى بمحكمة الاستئناف، أسوة بما هو متبع في دولة الكويت، ولم يتخذ القَضَاء الإداري شكل مجلس دولة مستقل عن القَضَاء العادي على النحو المعمول في بعض الدول العربيَّة والأوروبيَّة

⁽³⁾ .CE, 1er avril 1955, Harrach

⁽¹⁾ . Y. Gaudemet, Droit administratif, op. cit., P.124

⁽²⁾ .CE, 28 juillet 1951, Anziani, Rec. Lebon, p.467 ; 6mai 1955, Esch-Chadely

مثل مصر وسوريا ولبنان والجزائر، وأصبحت هذه الدوائر المدنيّة والتجاريّة لها ولاية الفصل في المنازعات الإداريّة، وحدد القانون لهذه الدوائر إختصاصات معينة على سبيل الحصر، وقصر إختصاصها بنظر المنازعات الإداريّة للموظفين بشأن المرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين وورثتهم، ودعاوى الإلغاء ودعوى التعويض، وغيرها من الإختصاصات التي وردت في نصوص هذا القانون 7 لسنة 2007⁽¹⁾.

وقد شهدت دوله قطر بموجب هذا القانون ولادة نظام الفصل في المنازعات الإداريّة، استقى أحكامه من التطورات التشريعيّة والقضائيّة المعاصرة خاصة في الوطن العربي، آخذاً في الاعتبار طبيعة المجتمع القطريّ، وتتيح للفرد مقاضاة الدولة، والطعن فيما يصدر عنها من قرارات إداريّة مخالفه للقانون وتخضع لرقابه القضاء؛ ليقول كلمته وكلمة القانون في هذا الشأن، ومظاهر هذه الرقابة تظهر في أمور كثيرة مثل نطاق إختصاص الدوائر الإداريّة بالمحكمة الابتدائية، وكذلك إجراءات ومواعيد الطعن في القرارات الإداريّة، والحق في مخاصمة القرارات الإداريّة غير المشروعة، والمطالبة بالتعويض أمام القاضي الإداري، وهذا فيما يتعلق بقضاء الإلغاء والتعويض، وفيما يلي سندرس ذلك تفصيلاً، فالشاهد من هذا أن القضاء الإداري القطري شهد طفرة كبيرة ومسيرة نهوض في هذا المجال مقارنة عن ذي قبل، وإن كان الأمر يتطلب تدخل المشرّع لتعديل المسار أكثر وأكثر.

(1) انظر في ذلك نص المادة الثالثة من القانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإداريّة.

المطلب الثاني: نطاق الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص

يترتب على عدم توافر ركن الاختصاص أن يكون القرار مشوباً بعيب من عيوب عدم المشروعية وتجعله عرضة للطعن عليه أمام القضاء الإداري خلال مدة الطعن المقررة لها في دعوى الإلغاء؛ وذلك ما لم يكن عيب عدم الاختصاص جسيماً؛ حيث يكون في هذه الحالة القرار منعماً ولا يتقيد بأي مواعيد، ولا يتحصن ضد الطعن بالإلغاء مهما مر عليه الزمن وتزول عنه آثار القرار، ويمكن تصحيح عيب عدم الاختصاص وذلك بصدور القرار من السلطة المختصة التي منحها القانون سلطة إصدار القرار ابتداءً؛ ذلك أن جهة الإدارة إذا ما صدر عنها قرار مشوب بعيب عدم الاختصاص الحق في تصحيح هذا العيب باعتبار العيب لا يتعلق بصحة القرار من الناحية الموضوعية، وذلك بإصدار القرار عن السلطة المختصة قانوناً بإصداره⁽¹⁾.

والعبرة بوجود هذا القرار هو من تاريخ تصحيح العيب سواء لبدء حساب مواعيد الطعن بالإلغاء أو بدء احتساب مدة السقوط أو التقادم، ويلزم صدور قرار جديد في هذا الشأن عن السلطة المختصة، والعلة في ذلك واضحة، وهي عدم السماح بسريان القرار بأثر رجعي.

ولكي نتعرف بشيء من التفصيل على هذه الرقابة في التشريع القطري لا بد من التطرق للقرارات التي أدخلها المشرع في نطاق ولاية القضاء الإداري (اختصاص الدائرة الإدارية والدائرة الاستئنافية)، وسوف يتطرق البحث أيضاً إلى القرارات الإدارية التي أخرجها المشرع من ولاية القضاء الإداري، في ظل القانون رقم 7 لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، وذلك على النحو التالي:

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 5633 لسنة 43 ق جلسة 2000/4/18.

أولاً: إختصاصات الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية وفقاً لنص المادة الثالثة من القانون رقم

7 لسنة 2007م.

أعطى المشرع القطريّ الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية (الكلية) سلطة الفصل في

المنازعات الإداريّة المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون الفصل في المنازعات الإداريّة

رقم 7 لسنة 2007، والتي تتمثل في الآتي:

1 - المنازعات الخاصة بالمرتببات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين أو لورثتهم

أيّاً كانت درجاتهم الوظيفيّة.

2 - الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القَرارات الإداريّة النهائية الصادرة بترقية الموظفين من

الدرجة الأولى فيما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم والقَرارات التأديبية الصادرة بشأنهم.

3 - الطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القَرارات الإداريّة النهائية.

4 - طلبات التعويض عن القَرارات المنصوص عليها في البند 2, 3 من هذه المادة سواء رفع

بصفة أصلية أم تبعية.

5 - منازعات العقود الإداريّة⁽¹⁾.

وقد وردت هذه الإختصاصات على سبيل الحصر، وبالتالي فإن القَرارات التي لم تندرج

ضمن المسائل المحدودة بقانون (7) لسنة 2007، لا تخضع لرقابة المَشْرُوعِيَّة كقرارات التعيين

والنقل والندب والإعارة وغيرها من القَرارات الأخرى التي تعيب الموظفين والقَرارات التي لم يرد

نكرها في المادة (3) وكذلك المادة (8) الخاصة بإختصاصات الدائرة الاستئنافية، والملاحظ أيضاً

(1) انظر في ذلك نص المادة الثالثة من القانون رقم (7) لسنة 2007م بشأن الفصل في المنازعات الإداريّة.

على هذا القانون أنه استثنى بعض الأوامر والقرارات من دائرة إختصاص المحكمة، وعلى الرغم من ذلك بسط القضاء الإداري رقابته على بعض الموضوعات وأخضعها لرقابته رغم عدم ورودها في نص المادة سالفة الذكر؛ على اعتبار أنها قرارات إدارية تحدث أثر مثل القرارات الخاصة بتقييم أداء الموظفين العموميين.

أما فيما يتعلق بإختصاصات الدائرة الإدارية والاستئنافية، فكما ذكرنا من قبل أن الدائرة الإدارية الاستئنافية تمارس ولايتها القضائية من خلال درجتين من درجات التقاضي؛ حيث أسند المشرع للدائرة الاستئنافية كمحكمة أول درجة ولاية الفصل في المنازعات التالية وفقاً للقانون رقم (7) لسنة 2007.

- 1 - الطعون التي يقدمها هذا الشأن على الأحكام الصادرة من الدائرة الإدارية.
- 2 - الطعون الخاصة بالقرارات المتعلقة بانتخاب مجلس الشورى وانتخابات المجلس البلدي المركزي.
- 3 - طلبات الإلغاء والتعويض عن قرارات مجلس التأديب وقرارات الجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائي⁽¹⁾.

ثانياً: وقد أخرج المشرع قرارات من ولايته القضائية فيما يلي نعرض لها.

(أ) الأوامر والقرارات والمراسيم من الأميرية.

(1) انظر في ذلك نص المادة (8) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية القطري رقم (7) لسنة 2007.

(ب) القَرارات الصادرة بموجب القَانُون رقم 17 لسنة 2002 بشأن حماية المجتمع المتعلقة

بقرارات التحفظ على المتهم في الجرائم المتعلقة بأمن الدَوْلَة أو العرض أو خدش الحياء أو

الأداب العامّة وأيضًا قرارات إغلاق المكان التي وقعت فيه الجريمة⁽¹⁾.

ثالثًا: القَرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة بالمراكز الدينية.

رابعًا: القَرارات الصادرة بالمطبوعات والنشر وتراخيص اصدار الصحف والمجلات.

خامسًا: القَرارات الصادرة بتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات.

سادسًا: القَرارات الصادرة بنزع الملكية للمنفعة العامّة؛ حيث يفيد ذلك بعدم الإختصاص الولائي

بطلب تعويض عن إزالة عقار للمنفعة العامّة، وهذا ما أقرته المادة الثالثة من قَانُون الفصل في

المنازعات الإداريّة القَطْرِيّ رقم (7) لسنة 2007؛ مما يدل على أن القَضاء العادي بقي وحده

مختصًا بنظر المنازعات المتعلقة بالتعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامّة دون غيره⁽²⁾.

سابعًا: القَرارات المتعلقة بتحديد العنوان الدائم للناخب.

ثامنًا: القَرارات المتعلقة بالألقاب والانتساب للقبائل والعائلات. وهذا ما أكدته مَحْكَمَة التمييز القَطْرِيّ

بقولها "المقرر بموجب المادة الرابعة من قَانُون المرافعات 1990/13 المعدل بالقَانُون رقم (12)

لسنة 2005 على أن «تختص المحاكم بالفصل في الدعاوى والمنازعات المدنية والتجارية...»،

كما تختص الدوائر الإداريّة بها بنظر المنازعات الإداريّة على النحو المحدد بالمادة الثالثة من

ذلك القَانُون، ثم بصدور القَانُون رقم (12) لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام القَانُون رقم 2007/7

(1) القَرارات الصادرة من وزارة الدّاخِلِيّة في هذا الشأن والمتعلقة بالقَانُون رقم (17) لسنة 2002.

(2) القاضي/ فهد عبد الله المنصوري، موجز الخصومة الإداريّة في ضوء قَانُون رقم (7) لسنة 2007، والمبادئ القَضائيّة الصادرة عن أحكام مَحْكَمَة التمييز القَطْرِيّ " تطبيقات عملية"، بدون سنة نشر ودار نشر، ص42.

ليصبح على النحو التالي: (مادة 3 بند 3) «الطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، عدا الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم (17) لسنة 2002 بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمراكز الدينية، والمطبوعات والنشر وتراخيص إصدار الصحف والمجلات، وتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ودخول وإقامة الأجانب وإبعادهم، ونزع الملكية للمنفعة العامة، والقرارات المتعلقة بتحديد العنوان الدائم للناخب، والقرارات المتعلقة بالألقاب والانتساب للقبائل والعائلات»، ومؤدى ذلك أن جهة القضاء هي صاحبة الولاية العامة والإختصاص الأصلي في نظر كافة المنازعات أيًا كان نوعها، ولا يخرج عن هذا الأصل العام إلا ما أستثني بنص خاص في الدستور أو القانون، وليست العبرة في هذه الحالة بثبوت العلة أو الوقوف عليها، وإنما المعول عليه في هذا الشأن هو وجود النص الذي يستثني منازعات بعينها من إختصاص القضاء. لما كان ذلك، وكان المشرع وعلى نحو ما تضمنه البند الثالث من المادة الثالثة من القانون رقم 2007/7 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية السالف الإشارة إليه، والمعدل بالقانون رقم (12) لسنة 2013 على النحو الآنف بيانه قد عمد إلى إخراج بعض المنازعات الإدارية، ومنها طلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالألقاب والانتساب للقبائل والعائلات من نطاق الإختصاص العام للقضاء، وهو ما يكشف عن اتجاه المشرع إلى قصر إختصاص القضاء بالنسبة للمنازعات الإدارية على النحو الوارد بقانون المنازعات الإدارية رقم (7) لسنة 2007 بعد تعديله بموجب القانون رقم (12) لسنة 2013 سالف الإشارة إليه⁽¹⁾.

(1) حكم محكمة التمييز القطرية، طعن رقم (194) لسنة 2013، جلسة 2014/2/4.

تاسعًا: القَرارات المتعلقة بدخول وإقامة الأجانب وإبعادهم⁽¹⁾.

أما فيما يتعلق بأعمال السيادة فقد نصت المادة (3) من القَانُون (7) لسنة 2007 في مطلعها "مع مراعاة حكم المادة 13 من قَانُون السلطة القَضائيَّة"، والمادة (13) من قَانُون السلطة القَضائيَّة رقم (10) لسنة 2003 بشأن السلطة القَضائيَّة بأنه "ليس للمحاكم أن تنتظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة ومسائل الجنسية".

ونود أن نلقي الضوء على ما تحتويه نص المادة (3) من القَانُون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإداريَّة، نوضح إلى أي مدى سار المُشَرع القَطري، فنص المادة (3) سالفة الذكر تم تعديلها بموجب القَانُون رقم (12) لسنة 2013، غير أن المُشَرع القَطري مد ظلال الحصانة لقرارات أخرى عام 2019 بموجب القَانُون رقم (15) لسنة 2019، وتحديدًا في تاريخ 2019/8/7، وخص قرارات أخرى بالتحصين وأخرجها من ولاية إختصاص القَضاء الإداري تتمثل في:

1- القَرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة باللجوء السياسي.

2- القَرارات المتعلقة بالإقامة الدائمة.

⁽¹⁾ وقد تم تعديل هذه القَرارات الخاصة بالأجانب بالقَانُون رقم (12) لسنة 2013، حيث تم استبدال البند رقم (3) من المادة رقم (3) من القَانُون رقم (7) لسنة 2007، حيث نصت على أنه "الطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القَرارات الإداريَّة النهائيَّة، عدا الأوامر والقَرارات والمراسيم الأميريَّة، والقَرارات الصادرة بموجب القَانُون رقم (17) لسنة 2002 بشأن حماية المجتمع، والقَرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمراكز الدينيَّة، والمطبوعات والنشر وترخيص إصدار الصحف والمجلات، وترخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ودخول وإقامة الأجانب وإبعادهم، ونزع الملكية للمنفعة العامَّة، والقَرارات المتعلقة بتحديد العنوان الدائم للناخب، والقَرارات المتعلقة بالألقاب والانتساب للقبائل والعائلات".

وبذلك نرى أن المشرع القطريّ بجملة هذه التحصينات لقرارات عدة، يكون مخالفاً للمبادئ الدستورية التي قررها الدستور الدائم لدولة قطر، فعلى الرغم من أن المشرع الدستوري القطريّ قد حرص بوضع صياغات واضحة وصريحة تؤكد على مبدأ استقلال القضاء وأن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأية جهة التدخل في القضايا أو في سير العدالة، إلا أن المشرع القطريّ أصدر عدة تشريعات إستثنائية على مبدأ المساواة أمام القضاء، وقيد وحدد مصادر حق التقاضي بشأن بعض المنازعات، ومنع القضاء من نظرها وسلبه ولاية اختصاصه الأصلي المقرر دستورياً، وأنشأ جهات أخرى للنظر في منازعات معينة هي بحسب الأصل من اختصاص السلطة القضائية صاحبة الولاية العامة في نظر جميع المنازعات التي تنشأ في الدولة، وبذلك يكون المشرع القطريّ قد منع القضاء من فرض رقابته القضائية على تلك القرارات التي خصها بالتحصين من الطعن عليها بالإلغاء أو التعويض عنها أمام القضاء وفحص مشروعيتها ومدى اتفاقها مع مبدأ المشروعية، الذي يعتبر عنصراً أساسياً من عناصر الدولة القانونية، فإذا ما تحللت الإدارة من قيود القوانين فإن الرقابة القضائية التي تجبرها على التقيد بالحدود التي رسمها القانون، فإذا ما انعدمت هذه الرقابة، فتصبح الإدارة حرة طليقة فيما تصدره من قرارات، وبالتالي تحصين قراراتها الخاطئة، وتتعدم بالتالي وسائل تصحيح تلك القرارات، وتعود بالأضرار الجسيمة على الأفراد وتنال من حقوقهم وحياتهم⁽¹⁾.

(1) يوسف أحمد الزمان، حق التقاضي وتحصين القرارات الإدارية في قطر، بحث تمت مناقشته في لقاء الإثنيين، وهو لقاء لقطريين معنيين بضرورة الإصلاح، يناقشون في هذا اللقاء الشهري قضايا الإصلاح والتنمية، الدورة الثالثة، الإثنيين الرابع والعشرين بتاريخ 2013/6/3.

وعلى الرغم من ذلك نرى أن المُشَرِّعَ القَطْرِيَّ عندما حصن هذه القَرارات من الطعن أمام الدائرة الإداريَّة بالمَحْكَمَة الكليَّة، فليس معنى ذلك أنه أخرج هذه القَرارات من نطاق إختصاصه تمامًا من أجل تحصين تلك القَرارات، والعلَّة من استبعاد هذه القَرارات من ولاية القَضاء الإداريِّ وإن كان فيها الصفة الإداريَّة يرجع إلى:

1- المُشَرِّع أعطى الحق للمحاكم المدنيَّة الإختصاص فيما يتعلق بالقَرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصَّة، ولم يعطها الحصانة من الطعن عليها، ففي مثل هذه القَرارات المتعلقة بالجمعيات، الأصل فيها أن المُشَرِّع جعل وسيلة الطعن في القَرارات الصادرة من الجمعيات العمومية أو مجلس الإدارة أو مدير الجمعية تتم برفع دعوى أمام المحاكم المدنيَّة، واستثناء من ذلك أجاز للجهة الإداريَّة المختصة في حالة الاستعجال فقط وقف تنفيذ القَرار لا الإلغاء، فليس ثمة ما يلزم الجهة الإداريَّة بوقف تنفيذ القَرار في حالة الاستعجال، وإنما الأمر في ذلك متروك لمحض تقديرها إن شاءت تدخلت وإن شاءت لم تتدخل⁽¹⁾.

2- إجراءات التقاضي الإداريَّة كثيرة ومعقَّدة ويطول أمدُها بعض الشيء في بعض الدول، ومثل هذه القَرارات تكون لها صفة الاستعجال والبت فيها فوراً، وتحتاج إلى قرار سريع وفوري فيها، فقرار وزير الدَّاخليَّة بالتحفظ على المتهم أو إغلاق المكان الذي وقعت فيه

(1) المَحْكَمَة الإداريَّة العليا المصريَّة، طعن رقم 1066 لسنة 10 ق جلسة 1967/12/23، مشار إليه لدى المستشار. أحمد منصور، بحث بعنوان دراسة تأصيلية للتطور التاريخي للإختصاص بالمنازعات الإداريَّة في دولة قطر، منشور بالمجلة القانونيَّة والقضائيَّة، صادرة عن مركز الدراسات القانونيَّة والقضائيَّة، وزارة العدل، دولة قطر، "عدد خاص"، يونيو 2011، هامش ص57.

الجريمة وإن كان يفهم منه أنه قرار إداري، إلا أنه قرار قضائي وليس إدارياً، والغرض منه أعمال الضبط الذي تقوم به السلطة العامة ويحتاج لقرار فوري⁽¹⁾، وفي ذلك قضي بأنه "النيابة العامة هي في حقيقة الأمر شعبة أصلية من شعب السلطة القضائية تجمع بين طرف من السلطة القضائية وآخر من السلطة الإدارية...، وهذه التصرفات تعد من الأعمال القضائية التي تخرج من دائرة رقابة المشروعية التي يختص مجلس الدولة بهيئة إدارية بمباشرتها على القرارات الإدارية، أما التصرفات الأخرى التي تباشرها النيابة العامة بصفتها سلطة إدارية وتخضع تصرفاتها في هذه الحالة لرقابة المشروعية التي للقضاء الإداري حق الرقابة على القرارات الإدارية متى توافرت لها مقومات القرار الإداري بمعناه الاصطلاحي المقرر قانوناً⁽²⁾.

3- أخيراً استبعاد المشرع القطري القرارات الصادرة بترقية وإنهاء خدمات وتأديب الموظفين من تزيد درجاتهم الوظيفية على الدرجة الأولى فيه إهدار لضمان استقرار هذه الفئة من الموظفين واستقرار حياتهم الوظيفية، وبالتالي ضمان استمرار حسن سير العمل في المرافق العامة وإشاعة روح القلق والخوف على حقوقهم من انحراف الإدارة، بالإضافة إلى الإهدار الصارخ لمبدأ المساواة بين أفراد المجتمع كحق دستوري كفه الدستور الدائم لدولة قطر، وتأسيساً على ذلك قضي بأنه "ولما كان الثابت من الأوراق أن المنازعة في الدعوى الماثلة تتعلق بالطعن على القرار الصادر من المؤسسة المدعى عليها بإنهاء خدمة المدعي والذي ثبت

(1) محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، بحث منشور بمجلة مجلس الدولة المصري، س11، 1962، ص112.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 3253 لسنة 23 ق، جلسة 1987/4/11.

بالمستندات أنه ووفقاً لإقراره - يشغل الوظيفة التي تلي مباشرة وظيفة العضو المنتدب وأنه كان يشغل إحدى وظائف كبير موظفي... وأن راتبه الأساسي وقت إنهاء خدمته بلغ 51825 ريالاً قطرياً، وبالتالي فإنه وبالنظر إلى راتب المدعي الأساسي ومقارنته بجدول رواتب الموظفين المدنيين بالدولة والمرفق بقانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية يبين أن الراتب الأساسي للمدعي يزيد عن الراتب الأساسي لشاغل وظائف الدرجة الأولى، ومن ثم تخرج الدعوى الماثلة من الإختصاص الولائي لهذه الدائرة، ولم ينظم المشرع ثمة طريق قضائي لنظرها، الأمر الذي يتعين معه والحال كذلك الحكم بعدم إختصاص هذه المحكمة ولائياً بنظر الدعوى⁽¹⁾.

عاشراً: أعمال السيادة

الأصل العام أن كل قرار إداري نهائي يخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً أو تعويضاً، ومع ذلك فإن هناك بعض المنازعات الإدارية التي أخرجها المشرع صراحة من نطاق رقابة القضاء الإداري، وأوضح مثال لها "أعمال السيادة"، وعلى ذلك تمثل أعمال السيادة ثغرة حقيقية في مبدأ المشروعية، ونقطة سوداء في مجال تطبيقه، واعتداء على حقوق وحرقات الأفراد العامة الذين لا يستطيعون طلب إلغاء القرارات المتعلقة بأعمال السيادة أو طلب التعويض عنها⁽²⁾.

ونظرية أعمال السيادة في أصلها الفرنسي قضائية النشأة ولدت في ساحة القضاء الإداري، وتطورت به قواعدهما، وأنها في مصر وقطر ذات أساس تشريعي يرجع إلى بداية التنظيم القضائي

(1) المحكمة الكلية القطرية، الدائرة الإدارية، قضية رقم 65 لسنة 2008 جلسة 2009/1/29.

(2) د. محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 159.

الحديث، الذي أقرها بنصوص صريحة في صلب التّشريعات المتعاقبة المنظمة للمحاكم، وكذلك الدّستور وإذا كانت الرّقابة القضائيّة تجد أساسها كحاصل عام في مبدأ الشرعية وخضوع الدّولة له إلا أنه يرد على هذا الأصل استبعاد لأعمال السيادة من مجال الرّقابة القضائيّة.

وإلى جانب الاعتبارات التاريخيّة التي جعلت النظرية نوعاً من السياسة القضائيّة التي لجأ إليها مجلس الدّولة الفرنسي للتعايش مع الحكومة؛ حيث تنازل عن حقه في رقابة بعض أعمال الحكومة مقابل الحفاظ على كيانه وبقائه رقيباً على بقية أعمال الإدارة، حاول أنصار أعمال السيادة أن يبرروا تحصين بعض القرارات ضد الرّقابة القضائيّة، ووجدت عدة آراء في بيان أساس حصانة أعمال السيادة⁽¹⁾.

وقد عرفت محكمه القضاة الإداري المصري أعمال السيادة بأنها تلك الأعمال التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة فتباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقاتها بالسلطات العامّة الأخرى داخلية كانت أو خارجية⁽²⁾.

وقد قررت محكمة النقض المصرية أيضاً أن المحاكم هي المختصة بتقرير الوصف القانوني للعمل الصادر عن السلطات وما إذا كان يعد من أعمال السيادة، وحينئذ لا يكون لها أي اختصاص بالنظر فيه ومحكمه الموضوع تخضع فيه تكيفها في هذا الخصوص لرقابة محكمة النقض⁽³⁾.

(1) انظر في هذه المبررات د. محمد فوزي نويجي، القضاة الإداري، مرجع سابق، ص 165 وما بعدها.

(2) محكمة القضاة الإداري القضية رقم 587 لسنة 5 ق جلسة 1951/6/26.

(3) حكم محكمة النقض المصرية، القضية رقم 10 لسنة 14 ق دستورية جلسة 1993/6/19.

وفي ذلك قضت محكمه الاستئناف القطريّة الدائرة الجنائية بأن المستقر عليه في قضاء محكمة الاستئناف أنه ليس للمحاكم العدلية أن تنظر بطريقه مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة؛ إذ تعتبر هذه الأعمال أعمال سياسية من شأن السلطة العليا في الدولة؛ لكونها تمس كيان الدولة الداخلي أو الخارجي وتكون مسؤولية الحكومة عن هذه الأعمال مسؤولية سياسية، وليست قانونية ينظرها القضاء⁽¹⁾.

فالنظام القانوني القطريّ قد أخرج أعمال السيادة من ولاية القضاء عمومًا سواء كان القضاء عاديًا أو إداريًا أو جهة ذات إختصاص قضائي وبكافة درجات التقاضي، أو استبعاد أعمال السيادة من رقابة القضاء يشمل أيضًا قضاء الإلغاء والتعويض وسواء اتخذت المنازعة صورة دعوى أصلية أو فرعية، فدور القضاء فيما يخص أعمال السيادة يقتصر على فحص عمل السيادة - طبيعة العمل - فإذا كان عملاً إداريًا خضع لرقابه القضاء، أما إذا كان عملاً حكوميًا أخرجه من دائرة إختصاصه ويقضي بعدم الإختصاص؛ لأن أعمال السيادة خارجة عن دائرة إختصاص القضاء⁽²⁾.
نخلص مما سبق أن أعمال السيادة هي أعمال تصدر عن السلطة التنفيذية بصفتها سلطه حكم، على أن تكون هذه الأعمال تتصل وتتعلق بالشؤون العليا للدولة سواء في الشأن الداخلي أو الخارجي، وبالتالي تخرج من نطاق الرقابة القضائية سواء القضاء الإداري أو القضاء العادي، وهي تمثل خروجًا عن مبدأ المشروعية التي توجب خضوع الأحكام والمحكومين لأحكام القانون، فلو نظرت الدائرة الإدارية دعوى متعلقة بأعمال السيادة تقضي بعدم إختصاصها، فتتنظيم العلاقة

(1) محكمة الاستئناف القطريّة، استئناف رقم 2206، لسنة 2003، جلسة 2004/7/14.

(2) د. سليمان الطماوي، النظرية العامّة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 161.

بين السُّلطات العام والأعمال المتصلة بالشأن الخارجي للدولة والأعمال المتصلة بالحرب والعمليات الحربية والأمن الداخلي⁽¹⁾.

وترى الباحثة أنه وإن كنا نتفق مع استبعاد أعمال السيادة من ولاية القضاة، إلا أننا نستشعر خوفاً من تعسف وتجاوز الإدارة حدودها، تحت مظلة أعمال السيادة، بمعنى أن كل عمل تقوم به الإدارة وترى أنه لا يخضع هذا العمل لرقابه القضاة وتعتبر من أعمال السيادة، فذلك قد يفتح البابا لإخراج أعمال الإدارة التي تتجاوز فيها، وبالتالي يهدر ضمانه كبيرة من ضمانات حقوق الأفراد لمراقبه قرار إداري تجاوزت فيه الإدارة؛ ولذا نرى أن توضع معايير منضبطة لهذا الأمر حتى نضمن قضاء عادلاً، وتضمن للأفراد حقوقهم وحياتهم بألا تتعدى عليها ولا تتجاوز جهة الإدارة في أمرها، ومن ثم نرى تضيق نطاق هذه النظرية وعدم التوسع في تفسيرها باعتبارها استثناء على تطبيق مبدأ المشروعية، والاستثناء كما هو معلوم لا يجب التوسع في تفسيره.

(1) د. محمد محمد بدران، رقابة القضاة على أعمال الإدارة، الكتاب الأول، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص136.

المبحث الثاني: أساليب الرقابة والطعن في الاختصاص

كما ذكرنا من قبل أن الرقابة القضائية تباشرها المحاكم على اختلاف أنواعها، فالقضاء يراقب تصرفات الإدارة ويوجهها إلى ضرورة احترام مبدأ الشرعية؛ ذلك لأن رجال السلطة التنفيذية بحكم عملهم أكثر احتكاكًا بالجمهور عن رجال السلطة القضائية، ومثل هذا الاحتكاك يجعلهم يتأثرون في عملها وتتحرف قراراتهم عن دائرة الصالح العام في بعض الأحيان، لذا يتدخل القضاء بصفته رقيبًا على عمل جهة الإدارة وتتميز هذه الرقابة عن غيرها لما يتوافر للقضاء من خبرة قانونية وحيدة واستقلال في أداء وظيفتها، المتعلقة بالفصل في المنازعات بين الأفراد بعضهم ببعض، أو بين الأفراد والإدارة، فأساليب الرقابة القضائية، إما أن توقف تنفيذ قرار إداري، أو تلغيه، أو تحكم بالتعويض للأفراد، عما لحقهم من جراء تصرف الإدارة أو يقوم القضاء بفحص مشروعية التصرف الإداري سواء أكان قرار فرديًا ام تنظيميًا.

وعليه سوف نتعرض لأساليب الرقابة في كل من دعوى الإلغاء وقضاء التعويض، وإزاء أهمية هذين الأسلوبين في رقابة القضاء الإداري، فقد عهد المشرع القطري إلى الدائرة الاستئنافية الإدارية بمحكمة الاستئناف القطرية، الاختصاص في النظر في طلبات الإلغاء والتعويض عن القرارات الإدارية⁽¹⁾.

وإختصاص الدوائر الإدارية بنظر دعاوى التعويض في القرارات المنصوص عليه في المادة (2/3) من قانون رقم (7) لسنة 2007م، ذلك لأهمية هاتين الأسلوبين من أساليب الرقابة فدعوى الإلغاء لا يقتصر أثرها على الدعوى المطروحة أمام القضاء، والتي صدر الحكم بشأنها،

(1) انظر في ذلك نص المادة (3/8) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية القطري رقم (7) لسنة 2007م.

وإنما يسري أثرها وينفذ بالنسبة للكافة؛ لأن طلب الإلغاء يتضمن معنى اختصام القرار الإداري المطعون فيه، والحكم يصيبه في صميمه ويعدمه نهائياً بالنسبة للجميع.

وأيضاً بالنسبة لقضاء التعويض، فقد يلجأ الأفراد إلى القضاء للمطالبة بتعويضهم عن الأضرار التي تصيبهم من جراء سير المصالح العمومية أو تصرفات الموظفين العموميين، أو إخلال الإدارة بشروط عقد مبرم بينها وبين الأفراد، وهذه الدعاوى تتيح للقضاء أن يمارس دوره الرقابي في النزاع قبل الحكم بالإلغاء أو التعويض لفحص تصرف الإدارة، والوقوف على ما إذا كان قد انطوى تصرفها على خطأ أم لا، وهل خرج عن مبدأ المشروعية من عدمه، فإذا ما مارس القضاء دوره الرقابي وكان القرار مخالفاً للقانون أصدر حكم بإلغائه، وإن لم يكن كذلك حكم برفض الدعوى، هذا فيما يتعلق بدعوى الإلغاء، أما إذا بحث الموضوع ورأي أن الإدارة أخطأت في تصرفها وخالفت القانون، حكم بالتعويض المناسب عليها؛ وذلك لجبر الضرر الذي أصاب الفرد، ونبه على الإدارة مراعاة الخطأ حتى تحتاط لنفسها ولا ترتكب خطأ مستقبلاً يستوجب المسؤولية والتعويض عنه وذلك في دعوى التعويض، وهناك شروط شكلية وموضوعية للطعن في القرارات الإدارية.

وعليه سوف نقصر دراستنا في هذا المبحث على أسلوب الرقابة على عيب عدم الاختصاص في ضوء كل من دعوى الإلغاء وقضاء التعويض، ونحيل فيما يتعلق بميعاد الطعن والتظلم من القرار محل الطعن وإجراءاته.... إلخ إلى القواعد العامة في نظرية دعوى الإلغاء.

المطلب الأول: أسلوب الرقابة على عيب عدم الاختصاص

تختلف دعوى الإلغاء الموجهة لمخاصمة القرار الإداري عن دعوى التعويض التي تهدف إلى تعويض المدعي من ضرر أصاب مصلحته الخاصة، وتختلف كل من الدعويين في الطبيعة وسلطة القاضي فيهما، والمواعيد والإجراءات، ومدى حجبه الحكم الصادر، وأخيرًا من ناحية الاختصاص.

1- من حيث الطبيعة: فدعوى الإلغاء دعوى عينية، أما دعوى التعويض فهي شخصية، فالأولى تتعلق بالقرار الإداري المطعون فيه بعدم المشروعية، والثانية تقوم على أساس المساس بحق الشخص المدعي.

2- سلطه القاضي: فالقاضي في دعوى الإلغاء تكون سلطته إما إلغاء القرار الإداري كليًا أو جزئيًا، أما دعوى التعويض فهي دعوى القضاء الكامل يحكم فيها بالتعويض للمدعي مقابل خطأ المدعى عليه.

3- المواعيد والإجراءات: دعوى الإلغاء مدتها 60 يومًا من تاريخ إعلان القرار أو نشره أو العلم اليقيني، بحيث إذا لم ترفع خلال هذه المدة تحصن القرار ضد الطعن عليه ما عدا القرارات المنعقدة، وقد اشترط فيها المشرع التظلم قبل رفعها في بعض الحالات، أما دعوى التعويض لم يحدد فيها المشرع ميعادًا معينًا لرفعها فهي تخضع لمدته التقادم العادية.

4- حجبه الحكم: الحجية في دعوى الإلغاء على الكافة، فتزول آثار القرار المطعون بالنسبة للجميع، أما دعوى التعويض فهي نسبية قاصرة على أطراف النزاع.

5- من حيث الإختصاص: يختص القضاة الإداري وحده بالنظر في دعوى الإلغاء، أما دعوى التعويض فالأصل فيها القضاة الإداري وهو صاحب الإختصاص، ولكن في بعض الحالات يترك فيها الإختصاص للقضاء العادي⁽¹⁾، وفيما يلي نتعرف على كل من الدعويين وأسلوب الرقابة على عيب عدم الإختصاص في الدعويين.

أولاً: دعوى الإلغاء

دعوى قضائية موضوعية ترفع للمطالبة بالحكم بإلغاء قرار إداري صدر مخالفاً للقانون، فهي دعوى عينية، الغرض منها مخاصمه القرار الإداري، وإلغائه إذا كان مخالفاً لمبدأ المشروعية، وهذه الدعوى لها شروط موضوعية، وشروط إجرائية، فهناك شروط تتعلق بطبيعته القرار المطعون فيه بالإلغاء، فلا بد أن يكون القرار المطعون فيه قراراً إدارياً وصادراً عن سلطة إدارية وطنية، وأن يكون نهائياً، وقد عرفت محكمه التمييز القطرية نهائية القرار الإداري بأنه يعتبر القرار الإداري نهائياً عندما يتحقق شروطه بأن يتحقق أثره فور صدوره، وإلا يتعلق نفاذه على اعتماد سلطة رئاسية للسلطة التي أصدرته⁽²⁾.

ولا بد من توافر شرط المصلحة في رافع الدعوى، وأن تكون له مصلحة شخصية ومباشرة في إقامتها وإلا تقضي بعدم قبولها، وذلك تطبيقاً للقاعدة المقررة ضمن مبادئ إجراءات التقاضي

(1) د. محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2016، ص351 وما بعدها.

(2) حكم محكمة التمييز القطرية، الطعن رقم 41 لسنة 2013، جلسة 2013/4/16.

أنه لا دعوى حيث لا مصلحة باعتبار أن المصلحة هي الحاجة إلى حماية القانون، ولا بد أن تكون مصلحة شخصية ومشروعة ومباشرة وتكون مصلحة محققة وقائمة⁽¹⁾.

فدعوى الإلغاء هي وسيلة لحماية المشروعية، وقد ذهبت محكمة التمييز القطرية إلى أنه من المقرر قانوناً أن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصوم عينية مناطها اختصاص القرار الإداري في ذاته استهدافاً لمراقبة مشروعيته، ومن ثم فإنه يتعين لقبول دعوى الإلغاء أن تنصب على قرار إداري نهائي قائماً ومنتجاً لآثاره القانونية عند إقامة الدعوى وأن يستمر كذلك حتى الفصل فيها، فإذا تخلف هذا الشرط كانت الدعوى غير مقبولة والقرار الذي يتعين أن تنصب عليه دعوى الإلغاء وعلى ما استقر عليه قانوناً وقضائياً هو إفصاح الإدارة في الشكل التي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح؛ وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة، ولا يلزم صدوره في صيغة معينة أو بشكل معين، فهو قد يكون شفوياً أو مكتوباً صريحاً أو ضمناً إيجابياً أو سلبياً⁽²⁾.

وقد اشترط المشرع القطري شروطاً، وهي شروط عامة في دعوى الإلغاء منها، أن يكون القرار الإداري، صادر من سلطه وطنية ونهائية، وماساً بالمركز القانوني لرافع الدعوى، وشرط المصلحة الشخصية والمباشرة للمدعي رافع الدعوى التي يثير طلب الإلغاء، وذلك بعد العمل بالقانون رقم (7) لسنة 2007 والمعدل بالقانون رقم (12) لسنة 2013 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.

(1) د. سامي جمال الدين، دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مؤسسة حورس الدولية، القاهرة، 2014، ص 81 وما بعدها.
(2) حكم محكمة التمييز القطرية الطعن رقم 66 لسنة 2013، جلسة 2013/5/21 المجموعة العشرية المدنية الأولى للقواعد المدنية التي قررتها محكمة التمييز في المواد المدنية من 2005/1/1م - حتى ديسمبر 2014 الجزء الثالث ص 26 و 28.

تناولنا دعوى الإلغاء فيما سبق بشكل مختصر، والآن نتعرف على دور دعوى الإلغاء فيما يتعلق بعيب عدم الإختصاص، فقد اشترطت التشريعات المختلفة في القرار الإداري المطعون عليه بالإلغاء، كما سبق أن أوضحنا أن يكون صادرًا من جهة إدارية وطنية فينبغي أن يصدر القرار من جهة أو سلطه إدارية تابعة لشخص من أشخاص القانون العام في الدولة والأشخاص العامة اللامركزية محلية أو مرفقية والأشخاص العامة المهنية مثل النقابات⁽¹⁾.

وقد سائر التشريع القطري هذه التشريعات، واشترط لقبول دعوه الإلغاء، أن يكون القرار المطعون فيه صادرًا عن واحد من الجهات الإدارية في الهيكل الإداري للدولة، والتي يتمتع بصفة الشخص المعنوي العام كالوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة في الدولة؛ حيث تستمر إختصاصها وصلاحياتها من سيادة القانون بوصفها معبرة عنها، وبالتالي لا يصلح لأن يكون محلاً لدعوى الإلغاء كل ما يصدر عن أشخاص القانون الخاص، سواء كان شخصاً عادياً أو كان أحد الأشخاص المعنوية الخاصة بالشركات والجمعيات، ويؤدي ذلك إلى استبعاد التصرفات الصادرة عن غير السلطة التنفيذية من نطاق القرارات الإدارية حتى لو وصف بهذا الوصف⁽²⁾، ولا بد أن تكون الجهة إدارية وطنية، فمناطق إختصاص الدائرتين الإدارية الابتدائية والاستئنافية في التشريع القطري طبقاً للقانون رقم (7) لسنة 2007، أن يكون القرار صادر من جهة إدارية وطنية، وعليه فإن القرار الصادر من سلطات دولة أجنبية أو منظمة دولية أو من لجنة

(1) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعملها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي، قضاء الإلغاء، القضاء الكامل، القضاء التأديبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص591.

(2) محمود سامي جمال الدين، دعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص59.

دولية مشتركة أو موظفين قطريين يستخدمون إختصاصاتهم في جهات أجنبية فيتبع قانون أجنبي لا يعد القرار الصادر منها قراراً إدارياً وطنياً وبالتالي لا يكون محلاً دعوى الإلغاء⁽¹⁾.

ثانياً: قضاء التعويض

دعوى التعويض هي دعوى تعويض الضرر المترتب على العمل الإداري، سواء كان العمل الإداري قراراً إدارياً، أو واقع مادية وهي دعوى محلها حق شخص يطالب فيه المدعي بالتعويض، وكما ذكرنا سابقاً، أن دعوى تسمى في القضاء، بالقضاء الكامل؛ لأن القاضي يتمتع بسلطات أكبر؛ حيث يكون له سلطة تحديد المركز القانوني للمدعي وتحديد قيمة التعويض المستحق له، فالدائرة الإدارية القطرية تختص دون غيرها بنظر المنازعات الإدارية الخاصة بطلبات التعويض، ويلزم لأن تتعقد مسؤوليه الإدارة عن التعويض، أن تتوافر أركان المسؤولية الثلاثة وهما الخطأ، وضرر، علاقة السببية بين الخطأ والضرر، ولأعمال الرقابة على عيب عدم الإختصاص فيما يتعلق بقضايا التعويض فهناك بعض اعتبارات يجب التنويه إليها في هذا الشأن، وتتمثل في الآتي:

- التعويض لا يستحق تلقائياً بمجرد إلغاء القرار المطعون فيه، بل يتعين الوقوف على

طبيعة الخطأ الذي يترتب مسؤوليه الإدارة عن قرارها، وفي ذلك قررت محكمه الاستئناف القطرية أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن صدور القرار مشوباً بعيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها في قانون الفصل في المنازعات الإدارية القطري، يفقده المشروعية، إلا أن ذلك لا يعني تحقق ركن الخطأ الموجب للتعويض، فليس هناك تلازم

(1) المجلة القانونية والقضائية، وزارة العدل القطرية، مركز الدراسات القانونية والقضائية، العدد الثاني، السنة الثانية، 2009م، بحث بعنوان الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام القانون رقم (7) لسنة 2007، بشأن الفصل في المنازعات الإدارية باسم الباحثة المتدربة، هيا عبد الله محمد الكبسي، ص210 وما بعدها.

بين ثبوت عدم مشرُوعِيَّةِ القَرَارِ الإداريِّ وتحقق ركن الخطأ الموجب للتعويض، ولذلك فإنه يتعين الوقوف على طبيعة الخطأ الذي يرتب مسؤولية الإدارة عن قراراتها، فالخطأ في السلوك الإداريِّ هو وحده الذي يرتب المسؤولية كأن يصدر القَرَار مشوبًا بعيب إساءة استعمال السلطة، فيكون بذلك خطأ عمدياً وليد إرادة أئمة للجهة الإداريَّة، أو أن يصدر القَرَار دون دراسة كافية على نحو ينبئ عن رعونة الجهة الإداريَّة، أو عدم رشدها بالألا تضع نفسها في أفضل الظُرُوف التي تمكنها من اتخاذ القَرَار الصحيح أو عدم أخذها بالأسباب التي تكفل للقرارات التي تصدرها الضمانات الكافية لسلامتها؛ مما يضر فعلاً بالموقف العادل لذوي الشأن، ففي هذه الحالات يتحقق الخطأ في السلوك الإداريِّ الموجب للتعويض، فخطأ الإدارة المرفقي يستوجب مسؤوليتها، وبالتالي يستوجب إلزامها بالتعويض⁽¹⁾.

- مسألة تقدير التعويض فيظهر دور الرقابة القضائيَّة أيضاً في ذلك؛ حيث إن هذا الأمر من اطلاقات المحكِّمة، بحيث يكون متوازناً مع حجم الضرر، وفي ذلك تقول الدائرة الإداريَّة بمحكمة الاستئناف القطريَّة، أن مناط مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإداريَّة قيام خطأ من جانبها، بأن يكون القَرَار غير مشروع بسبب عيب لحقه من عيوب عدم المشرُوعِيَّة المنصوص عليه في المادة الرابعة من القانون رقم (7) لسنة 2007م،...

(1) محكِّمة الاستئناف القطريَّة، الدائرة الإداريَّة، القضية رقم 4 لسنة 2009، جلسة 2010/6/8.

وحيث إن المَحَكَمَة في مقام تقديرها التعويض الذي تراه جابراً لما حاق بالمدعى من أضرار...⁽¹⁾.

• دعوى التعويض عن القَرَار الإداري قد تقام بصفه أصلية أو بصفة تبعية فهي لا تتقيد بميعاد لرفعها، وذلك الصفة الأصلية، أما الصفة التبعية فيتقيد رفعها بموعد دعوى الإلغاء الستين يوماً، وإذا تحسن القَرَار بمضي مدة الستون يوماً فلا يؤثر ذلك على إمكانية رفعها، وذلك تقول الدائرة الإدارية الاستئنافية بحكمة الاستئناف القطرية، بأنه "حيث إنه فيما يتعلق بالتعويض المقترضى به فإن من المسلمات في القضاء الإداري أو عدم قبول طلب إلغاء القَرَار الإداري شكلاً لرفعه بعد الميعاد لا يحول دون البحث في مشروعيته بمناسبة نظر طلب التعويض عنه باعتبار أن يكون القَرَار معيباً بأحد العيوب المنصوص عليها في قانون الفصل في المنازعات الإدارية يمثل ركن الخطأ في مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة، وقد جرى قضاء هذه المَحَكَمَة على أنه أسس مسؤولية الإدارة عن القَرَارات الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها ومن يلحق لصاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة السبب بين الخطأ والضرر⁽²⁾."

وعلى ذلك فالقضاء القطري لم يشأ أن يربط بين دعوى التعويض ودعوى الإلغاء مطلقاً لتقصير المدة التي ترفع خلالها دعوى الإلغاء والمحددة بستين يوماً ينتهي الحق في رفعها بعد فواتها، في حين أن دعوى التعويض لا ينتهي الحق فيها سريعاً؛ حيث تمتد فيها المواعيد إلى مدد

(1) مَحَكَمَة الاستئناف القطرية، الدائرة الإدارية، القضية رقم (35) لسنة 2012، جلسة 2013/3/27.
(2) مَحَكَمَة الاستئناف القطرية، الدائرة الإدارية، القضية رقم (139) لسنة 2013، جلسة 2013/11/27.

تقادم الحق المدعى به أو مسقطه خطأ فطالما أن الحق في التعويض لم يسقط، فإنه يمكن رفع الدعوى دون التقيد بدعوى الإلغاء، ولذا أجاز المشرع لصاحب الشأن أن يرفع دعوى التعويض من ميعاد الطعن بالإلغاء وبصفة تبعية لهذا الطعن.

الخاتمة

تعرضنا في هذه الدراسة لماهية ركن الإختصاص وعناصره في القرار الإداري والإستثناءات الواردة على ركن الإختصاص من حلول وتفويض وأثر الظروف الإستثنائية على ركن الإختصاص. كما تعرضنا لصور عيب عدم الإختصاص سواء كان عيباً بسيطاً أو جسيماً، وعلاقة عيب عدم الإختصاص بغيره من عيوب القرار الإداري (السبب - المحل - الشكل) وتعرفنا على عيب عدم الإختصاص الجسيم من خلال عرض فكرة اغتصاب السلطة وصورة عيب عدم الإختصاص البسيط الموضوعي والزمني والمكاني، كما تناولنا الرقابة القضائية على هذا العيب ودور دعوى الإلغاء كأسلوب من أساليب الرقابة على القرار الإداري فيما يتعلق بركن الإختصاص، واستعرضنا بشيء من التفصيل قانون الفصل في المنازعات الإدارية القطري رقم (7) لسنة 2007 وتعديلاته ونطاق إختصاص الدوائر الإدارية في هذا القانون والقرارات الإدارية التي تخرج عن ولايته، وفي ختام هذه الدراسة توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نستعرضها على النحو التالي:

أولاً: النتائج

- 1- يعد ركن الإختصاص من أهم أركان القرار الإداري، وفيها يتجلى مبدأ الفصل بين السلطات وتحديد إختصاص كل سلطة على حدة.
- 2- عيب عدم الإختصاص له صورتان يتمثلان في عدم إختصاص بسيط سواء كان موضوعياً أو زمانياً أو مكانياً والذي يؤدي إلى بطلان القرار الإداري، وعدم الإختصاص الجسيم الذي يعدم القرار الإداري ويجعله بمثابة واقعة مادية.

3- تمثل دعوى الإلغاء أسلوب من أساليب الرقابة القضائية على مبدأ المشروعية ومدى موافقة القرار الإداري للاختصاص من عدمه.

4- قانون الفصل في المنازعات الإدارية القطري رقم (7) لسنة 2007 وتعديلاته تم تحديد القرارات الإدارية التي تدخل في اختصاص الدوائر الإدارية والقرارات المحصنة التي تخرج من نطاق اختصاصه والتي أوجدها المشرع في صريح نص المادة الثالثة من ذلك القانون.

ثانياً: التوصيات:

1- نهيب بالمشروع الإداري القطري بضرورة سرعة التدخل التشريعي من أجل وضع معايير دقيقة ومحددة نستطيع من خلالها التفرقة بين صور الاختصاص المختلفة، حتى لا يتدخل اختصاص سلطة على سلطة أخرى.

2- نوصي المشرع القطري بضرورة تنظيم التفويض في الاختصاص بموجب قانون خاص على غرار ما هو معمول به في بعض الدول مثل مصر والكويت وغيرها؛ نظراً لأهمية هذا الموضوع في ركن الاختصاص في القرار الإداري.

3- نوصي السلطات المختصة العمل على وضع برامج تدريبية تهدف إلى تنمية قدرات أصحاب القرار وتدريبهم على الأساليب الإدارية الأمثل، وتوعيتهم من حيث تحديد الاختصاصات الإدارية الممنوحة لهم من قبل القانون حتى لا يتجاوز ولا يتعدى اختصاصه.

4- نهيب بالمشرع القطريّ بعدم التوسع في تحصين القرارات الإداريّة بل ومن الأفضل عدم تحصين أي قرارات إداريّة، ويجب سلوك طريق القضاء واللجوء إلى القاضي الطبيعي للطعن عليها؛ لأن القضاء هو الجهة المنوطة بها حماية حقوق وحرّيات الأفراد من التعدي عليها.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية

أولاً: المراجع العامّة

1. د. إبراهيم درويش. الوسيط في الإدارة العامّة. 1995.
2. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاة الإداري، منشأة الإسكندرية، سنة 2006.
3. د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، حدود سلطات القضاة الإداري في دعوى الإلغاء، دار الجامعي الجديدة، الإسكندرية، سنة 2013.
4. د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري. دار الفكر العربي، القاهرة 1981.
5. د. أيمن محمد شريف، الأزواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، طبعة 2005.
6. د. بكر القباني. الوسيط في الإدارة العامّة. 1980.
7. د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، سنة 1988.
8. د. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية. سنة 1971.

9.د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية

.2009

10. د. حسام مرسي، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2013.

11. د. حسين بن الشيخ ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، الطبعة الثالثة، دار هومة،

الجزائر، 2007.

12. د. حمدي أبو النور السيد: مظاهر النشاط الإداري - دار النهضة العربية 2007-2008.

13. د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري - الكتاب الثاني. دار المسيرة للنشر، عمان

.1997

14. د. رأفت فوده. القضاء الإداري - دعوى الإلغاء - دعوى التعويض، دار النهضة العربية

.1997

15. د. رأفت فوده، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء - دعوى التعويض، دار النهضة العربية،

القاهرة، 1997.

16. د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القَرارات الإداريَّة دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1997.
17. د. سامي جمال الدين. الرقابة على أعمال الإدارة. طبعة 1992.
18. د. سامي جمال الدين، دعوى إلغاء القَرارات الإداريَّة، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندريَّة، سنة 2014.
19. د. سامي جمال الدين، أصول القَانُون الإداريِّ، طبعة دار المطبوعات الجامعية، مصر، سنة 1996.
20. د. سعاد الشرقاوي، القَانُون الإداريِّ، الطبعة الأولى، 1984 .
21. د. سعاد الشرقاوي، دروس في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.
22. د. سعاد الشرقاوي، القَانُون الإداريِّ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
23. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامَّة للقَرارات الإداريَّة، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة 1966، وطبعة 1991.

24. د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، طبعة

1988.

25. د. سليمان محمد الطماوي. علم الإدارة العامة. طبعة 1987.

26. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976م.

27. د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية. طبعة 1998.

28. د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء. طبعة 1970.

29. د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم مباشرة السلطات الإدارية،

دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.

30. د. عاطف البناء، الوسيط في القرار الإداري، الطبعة الثانية، 1999.

31. د. عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، طبعة 1994.

32. د. عبد الحفيظ الشيمي. مبادئ القانون الإداري. دار النهضة العربية، 2013/2012.

33. د. عبد الحفيظ الشيمي، د. مهند نوح. القانون الإداري في ضوء القانون القطري، كلية

القانون، جامعة قطر، 2017.

34. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامّة للقرارات الإداريّة، المكتب الجامعي

الحديث، القاهرة، 2012م.

35. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامّة للقرارات الإداريّة، دار الفكر العربي،

الإسكندريّة، 2008.

36. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة،

منشأة المعارف، الإسكندريّة، 2004.

37. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار

الفكر الجامعي، الإسكندريّة، مصر، 2002.

38. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون

الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندريّة، 2005.

39. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، أبو العز للطباعة، سنة

2009.

40. د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، جامعه الكويت، قسم التزويد العربي، 1996.

41. د. فاروق أحمد خماس، محمد عبد الله الدليمي: الوجيز في النظرية العامة للعقود الإداريّة،

دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1992.

42. د. فتحي فكري، الموجز في القانون الإداري، مكتبة الشروق، القاهرة، دون سنة طبع.

43. د. فؤاد العطار. مبادئ علم الإدارة العامة. طبعة. 1997.

44. د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة

وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي، دار النهضة العربية، سنة 1966، 1967.

45. د. فؤاد محمد النادي، مبادئ علم الإدارة العامة، طبعة 1995.

46. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1965.

47. د. مازن ليلو ماض، القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، سنة 2015.

48. د. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،

2015.

49. د. محسن خليل، مبادئ القانون الإداري اللبناني، الجزء الثاني، مكتب كريدية اخوان،

جامعة بيروت العربية، 1966.

50. د. محمد إبراهيم المسلماني، القَرارات الإداريَّة، دار الفكر العربي، 2017.
51. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القَانُون الإداريِّ، دار الجامعة الجديدة، سنة 1995.
52. د. محمد الشافعي أبو راس، القَضَاء الإداريِّ، مكتبة النصر، القاهرة. بدون تاريخ.
53. د. محمد عبد العال السناري، أصول القَانُون الإداريِّ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004م.
54. د. محمد فتوح محمد عثمان، أصول القَانُون الإداريِّ لإمارة دبي، دراسة مقارنة، طبعة كلية شرطة دبي، 1996.
55. د. محمد فوزي نويجي، القَانُون الإداريِّ. النشاط الإداريِّ، طبعة دار مصر للنشر والتوزيع، 2020.
56. د. محمد فوزي نويجي، القَانُون الإداريِّ، التنظيم الإداريِّ، طبعة دار مصر للنشر والتوزيع، 2020.

57. د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، طبعة دار الفكر

والقانون، المنصورة، مصر، 2016.

58. د. محمد فوزي نويجي، القضاء الإداري "مبدأ المشروعية" - تنظيم مجلس الدولة. دعوى

الإلغاء، دار الفكر والقانون، المنصورة، القاهرة، 2016.

59. د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، 1970.

60. د. محمد كامل ليلة. الرقابة على أعمال الإدارة، 1968.

61. د. محمد ماهر أبو العينين، القرار الإداري، دار النهضة العربية، 1999.

62. د. محمد محمد بدران، الموجز عن القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1994.

63. د. محمد وليد العبادي، قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،

الأردن، 1995.

64. د. محمود حلمي، القرار الإداري، دار الاتحاد العربي، الطبعة الأولى، 1970.

65. د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مكتبة دار الثقافة للنشر

والتوزيع، عمان، الأردن، 1998م.

66. د. مصطفى أبو زيد فهمي، ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإداريّة، دار الجامعة الجديدة،

الإسكندريّة، 2005.

67. د. مصطفى أبو زيد فهمي. القضاة الإداري، 1967.

68. د. وجدي راغب فهمي، مبادئ القضاة المدني "قانون المرافعات"، دار الفكر العربي،

القاهرة، 1986م.

ثانياً: المراجع المتخصصة

1. د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص. دار الفرقان، 1981.

2. د. بنار سردار زهدي، عنصر الاختصاص في القرار الإداري، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي

الحقوقية، بيروت، لبنان، 2017.

3. سالم بن سلمان الشكيلي، نظرية سحب القرارات الإداريّة، دار النهضة العربية، 2016.

4. د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندريّة،

2014.

5. د. صبري محمد السنوسي، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة،

1998.

6. د. صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية

علية، دراسة مقارنة، 2007.

7. د. عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، 1996.

8. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، طبعة 1986.

9. د. عبد الغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، طبعة 1986.

10. د. عبد الفتاح حسن. التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة طبعة، 1970 -

1971.

11. د. عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية

1989.

12. د. عمرو بركات، التفويض في القانون العام دراسة مقارنة، طبعة 1989.

13. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، طبعة 1977.

14. د. محمد فتوح عثمان، التفويض في الإختصاصات الإدارية دراسة مقارنة، طبعة 1986.

15. د. نزار عبد القادر أحمد الجباري، عيب عدم الإختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة

القضائية عليه" دراسة تحليلية مقارنة"، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2018.

16. د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار

النهضة العربية، سنة 1975.

17. د. يسري العصار، نظرية الضرورة والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار

النهضة العربية، 1995.

ثالثاً: رسائل الماجستير والدكتوراة

1. د. أحمد فرج الصادق ديوب، عيب عدم الإختصاص في القرار الإداري دراسة مقارنة ما بين

القانون الأردني والليبي، جامعة الشرق الأوسط، 2016.

2. د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الإستثنائية، رسالة دكتوراة، حُوق القاهرة سنة 1977.

3. د. بشارة جميل يوسف عبد الهادي. التفويض في الإختصاص دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة،

حُوق عين شمس 1979.

4. د. حامد التهامي كرات. نظرية سلطات الحرب والظروف الإستثنائية في القوانين الحديثة

والإسلام، رسالة دكتوراه حُفوق عين شمس، سنة 1985.

5. د. عاطف نصر مسلمي، نظرية الأوضاع الظاهرة في القانون الإداري، رسالة دكتوراه مقدمة

لحُفوق عين شمس، 1992.

6. د. محمد شريف إسماعيل. سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية دراسة مقارنة،

رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1979.

7. د. محمود إبراهيم أحمد الوالي، نظرية التفويض الإداري، رسالة دكتوراه عين شمس، 1979.

8. د. مجدي عزالدين يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، رسالة دكتوراه مقدمة

لحُفوق عين شمس، 1990.

9. د. هزاع على هزاع سالم أبو شريفة، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في دولة قطر

دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، عام 2018.

رابعاً: الأبحاث والمقالات

1. د. علي خطر شطناوي، مقال في عيب عدم الإختصاص الخفي، الجامعة الأردنية، المقال منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة لسنة 46 قضائية، 2001.

خامساً: المجموعات

1. مستشار. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة الجزء الأول،

سنة 2010.

2. د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى إلغاء أمام القضاء الإداري أسباب إلغاء القرارات الإدارية

وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام 1996- الكتاب الثاني -1998- دار الكتب

القانونية.

سادساً: كتب اللغة

1. د. مروان العطية، المعجم الجامع، دار غيداء للنشر والتوزيع، القاهرة، 2008م.