

ABU DHABI UNIVERSITY
Deanship of Scientific Research
and Postgraduate Studies
College of Law
Master of Public Law



جامعة أبوظبي
عمادة البحث العلمي والدراسات العليا
كلية القانون
ماجستير القانون العام

عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

The defect of lack of jurisdiction in the administrative decision

(دراسة وصفية مقارنة)

إعداد الباحث

محمد يوسف أحمد خليفة الزعابي

1055307

إشراف

الأستاذ الدكتور / محمود سامي جمال الدين

قُدِّمَ هَذَا الْبَحْثُ إِسْتِكْمَالًا لِمُتَطَلِّبَاتِ الْحُصُولِ عَلَى دَرَجَةِ الْمَاجِسْتِيرِ فِي الْقَانُونِ الْعَامِ فِي كُليَّةِ الْقَانُونِ فِي
جَامِعَةِ أَبُو ظَبْيِي

ذو القعدة/1442هـ - يونيو/ 2021م

إقرار

أقر أنا الموقع أدناه الطالب/ محمد يوسف أحمد خليفة الزعابي طالب دراسات عليا في جامعة أبوظبي أن هذا البحث المقدم مني للحصول على درجة الماجستير في القانون (العام)، هو من نتاج عملي وجهدي العلمي الخالص، وأنه لم يسبق لي التقدم به لأي جهة علمية أو إدارية أو غيرها داخل الدولة أو خارجها للحصول على أي درجة علمية أخرى أو لأي سبب من الأسباب، وأن مضمون هذه الرسالة يعكس آراء الباحث الخاصة وهي ليست بالضرورة الآراء التي تتبناها الجهة المانحة للدرجة العلمية. كما أقر بقبول قيام الجامعة في حال إجازة الرسالة من قبل لجنة المناقشة والحكم بطباعة الرسالة ونشرها بالكيفية التي تراها محققة لأغراضها وأهدافها، دون أن يكون لي حق العدول عن هذا الإقرار بعد إجازة الرسالة.

اسم الطالب: محمد يوسف أحمد خليفة الزعابي

الرقم الجامعي: 1055307

التوقيع: 

قرار إجازة الرسالة

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ 2021/06/13، وقد قررت اللجنة اعتبار الطالب محمد يوسف أحمد خليفة الزعابي (الرقم الجامعي: 1055307) ناجحاً ومنحه درجة الماجستير في القانون العام.

أعضاء لجنة المناقشة:

الأستاذ الدكتور / محمود سامي جمال الدين	رئيساً ومشرفاً	التوقيع: 
الدكتورة / دينا عماد جنبلاط	عضواً	التوقيع: 

بسم الله الرحمن الرحيم

(وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ

إِلَى عَالَمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ)

سورة التوبة، الآية: 105

الإهداء

إلى (أبي العطوف)

قدوتي ومثلي الأعلى في الحياة فهو من علمني كيف أعيش بكرامة وشموخ.

إلى (أُمي الحنونة)

لا أجد كلمات يمكن أن تمنحها حقها فهي ملحمة الحب وفرحة العمر، ومثال التفاني والعطاء.

إلى (زوجتي)

أسمى رموز الإخلاص والوفاء ورفيقة الدرب

إلى (أولادي)

فلذات الأكباد.

إن إنّهائي عملي لم يكن ليتم لولا دعمكم، أهديكم خلاصة جهدي العلمي وأتمنى أن ينال رضاكم.

شكر وتقدير

بسم الله الرحمن الرحيم الرحيم، والحمد لله رب العالمين الذي وفقنا وأعاننا على إنهاء هذه الرسالة والخروج بها بهذه الصورة المتكاملة، فبالأمس القريب بدأنا مسيرتنا التعليمية ونحن نتحسس الطريق برهبة وارتباك، فرأينا أن التعليم هدفاً سامياً وحباً وغاية تستحق السير لأجلها.

وانطلاقاً من مبدأ أنه لا يشكر الله من لا يشكر الناس، فإنني أتوجه بالشكر الجزيل للأستاذ المعلم الدكتور (محمود سامي جمال الدين) الذي رافقني في مسيرتي لإنجاز هذا البحث وكانت له بصمات واضحة من خلال توجيهاته وانتقاداته البناءة والدعم الأكاديمي، كما أشكر عائلتي التي صبرت وتحملت معي ورفدنتني بالكثير من الدعم على جميع الأصعدة، وأشكر الأصدقاء والأحباب وكل من قدم لي الدعم.

كما لا أنسى الصرح الذي احتضن رسالة العلم، جامعتي الغراء، جامعة أبوظبي، ممثلة برئيسها وهيئتها الإدارية والأكاديمية، فلهم كل الشكر والتقدير على حمل رسالة العلم.

الرسالة

الباحث/ محمد يوسف أحمد خليفة الزعابي

ملخص

تم اختيار موضوع هذا البحث لأن القرارات التي تصدرها السلطة الإدارية أثناء ممارستها لوظائفها قد تتأثر بشيء من الخطأ والصواب والذي يؤدي إلى حرمان الأفراد من حقوقهم وواحد من أكثر العيوب تأثيراً على القرار الإداري هو عيب عدم الاختصاص الذي يصل إلى مستوى بطلان القرار الإداري أو انعدامه. تمثلت مشكلة الدراسة في "ما مدى إمكانية القضاء في مساءلة الإدارة عن قراراتها المشوبة بعيب عدم الاختصاص؟". كما أنه تتمثل أهمية الدراسة في أن القرار الإداري يتميز عن غيره من الأعمال القانونية الإدارية بمجموعة من الخصائص، حيث يعتبر فعلاً من الإجراءات القانونية الصادرة عن الإدارة كسلطة إدارية، حيث أنها سلطة عامة تتمتع بامتيازات محددة. لذلك على الدوائر المعنية بالنظر في الدعاوى الإدارية، باعتبارها وصية لمبدأ الشرعية، يجب أن تبذل جهداً لتحديد المصدر الحقيقي للقرار، وكما أنه لم يعد من المقبول الاكتفاء بالمظاهر التقليدية لعيب الاختصاص من حيث الافتقار إلى الاختصاص الموضوعي أو الزماني أو المكاني، لذلك فإن القرار يشوبه خلل في الاختصاص إذا كان تعبيراً عن إرادة طرف آخر غير السلطة المختصة. وقد هدفت هذه الدراسة إلى بيان عيب عدم الاختصاص في القرارات الإدارية الذي قد يؤدي إلى ضياع حقوق الأفراد بسبب هذه القرارات المعيبة، وللوصول إلى هذا الهدف تناولت المنهج الوصفي التحليلي مع المنهج المقارن، على أمل في الوصول إلى الحقائق العلمية مع التحري في الدقة والنقل، وتحليل مختلف الآراء القانونية والاجتهادات القضائية، والآراء الفقهية، ومحاولة تحليل تلك الآراء للواقع القانوني العملي، وبما يتلاءم مع موضوع الدراسة.

ولقد توصلت في هذه الدراسة على أن يشكل الاختصاص في القرار الإداري أحد العناصر الأساسية في بيان مفهوم القرار الإداري ويترتب على عدم توافره فقدان أحد الركائز الأساسية للقرار مما يتيح الطعن به أمام القضاء الإداري بهذا العيب وقد يكون العيب بسيطاً أو جسيماً حسب الأحوال. كما أن عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري يعد العيب الوحيد المرتبط بالنظام العام، لذلك تولى المشرع بنفسه وضع قواعد الاختصاص المرتبطة بالقرارات الإدارية، وأعطاهما الكثير من الموضوع بحيث أنه لم يدع أي مجال للتلاعب بها سواء بالزيادة أو النقصان فلم يحصر هذه القواعد في نوع واحد من القوانين فقد فرعه في قوانين متفرقة ومرتبطة وفقاً لقوتها الإلزامية تماشياً مع مبدأ تدرج القواعد القانونية.

الكلمات المفتاحية: قرار اداري، اختصاص، صلاحيات، رقابة قضائية

Abstract

The topic of this research was chosen because the decisions issued by the administrative authority during the exercise of its functions may be affected by something wrong or right, which leads to depriving individuals of their rights. One of the defects affecting the administrative decision is the defect of lack of jurisdiction that reaches the level of nullity or absence of the administrative decision. The study problem was represented in "to what extent is it possible for the judiciary to hold the administration accountable for its decisions tainted by a defect of lack of jurisdiction?".

The importance of the study is that the administrative decision is distinguished from other legal and administrative actions by a set of characteristics, as it is considered an act of legal procedures issued by the administration as an administrative authority, as it is a public authority with specific privileges. Therefore, the departments concerned with looking into administrative cases, as a guardian of the principle of legality, must make an effort to determine the true source of the decision, and just as it is no longer acceptable to be satisfied with the traditional manifestations of the defect of jurisdiction in terms of the lack of objective, temporal or spatial jurisdiction, so the decision is marred by a defect. In the jurisdiction if it is an expression of the will of a party other than the competent authority. This study aimed to show the defect of lack of jurisdiction in administrative decisions that may lead to the loss of the rights of individuals due to these flawed decisions, and to reach this goal I dealt with the descriptive and analytical approach with the comparative approach, hoping to reach scientific facts with an investigation of accuracy and transmission, and analysis Various legal opinions, judicial jurisprudence, and jurisprudential opinions, and an attempt to analyze those views of the practical legal reality, in a manner consistent with the subject of study. I have concluded in this study that the jurisdiction in the administrative decision constitutes one of the basic elements in explaining the concept of the administrative decision, and its lack of availability results in the loss of one of the basic pillars of the decision, which allows it to be challenged before the administrative court with this defect, and the defect may be simple or serious, depending on the circumstances.

The defect of lack of jurisdiction in the administrative decision is the only defect associated with the public order, so the legislator himself set the rules of jurisdiction related to administrative decisions, and gave them a lot of position so that he did not leave any room for manipulation, whether by increase or decrease, so he did not limit these rules to one type of Laws have lost its branch in separate laws that are arranged according to their mandatory power, in line with the principle of hierarchy of legal rules.

Key Words: Administrative decision, Terms of reference, Judicial oversight

المقدمة

القرار الإداري وسيلة إدارية مهمة، وله خمسة عناصر هي: الشكل، والسبب، والغاية، والمحل، والاختصاص. وهذه الركائز هي صلب القرار الإداري، كما أنها تُمثّل حدودًا لا يجوز للإدارة انتهاكها، وإلاّ تشوب قراراتها عيوب تفتح أبواب الطعن فيه أمام المحكمة المختصة بالنظر في الدعاوى الإدارية. وهو ما يُعرف بأوجه إلغاء القرار الإداري؛ بحيث تكون هذه العناصر هي أسباب إلغائه أو العيوب التي تجعله غير قانوني وقابلًا للطعن فيه بالإلغاء.

وإذا نظرنا إلى الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري فإننا نجد من الأفكار الرئيسية التي يتسم بها القانون العام، وتقوم فكرة الاختصاص على صدور قرار إداري من قِبَل الشخص المختصّ قانونًا بإصداره، وفق مبدأ التخصص؛ لأن لكل موظف عام مرخص له شرعًا أو قانونًا الحق في ممارسة أنشطة إدارية معينة على سبيل الحصر، ووفقًا لعناصر التخصص الشخصية والموضوعية والمكانية والزمنية، وقواعد التخصص مرتبطة بالنظام العام، لا يجوز الاتفاق على مخالفته، ولا يجوز إصدار القرار الإداري من غير المختص.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في أن القرار الإداري يتميز عن غيره من الأعمال القانونية الإدارية بمجموعة من الخصائص؛ حيث يُعتبر فعلاً من الإجراءات القانونية الصادرة عن الإدارة كسلطة إدارية؛ حيث إنها سلطة عامة تتمتع بامتيازات محددة منها: سلطة إصدار قرار إداري من جهة، وهي سلطة إدارية سواء كانت مركزية أو لا مركزية من ناحية أخرى، أي أنه عمل يهدف إلى أن يكون له أثر قانوني محدد، ويحدث هذا الأثر على الوضع القانوني إما عن طريق التعديل أو التقييد أو الإلغاء، والذي يختلف بهذه الطريقة عن الأعمال المادية للإدارة التي يكون موضوعها دائماً وقائع مادية، ويصدر القرار الإداري من جانب واحد وهو جانب السلطة الإدارية، وبالتالي فهو يختلف عن العقد الذي يستمدّ وجوده من اتفاق طرفين. فلا إصدار

القرار الإداري، لا تحتاج الإدارة إلى موافقة الطرف الآخر، وهذه الميزة من أهم وأخطر امتيازات الإدارة، ولتحقيق هذه الخاصية، يجب أن يكون تصرف الإدارة تعبيراً عن إرادتها وليس تنفيذاً لإرادة الفرد. وبما أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة استناداً إلى السلطة التي تمتلكها وفقاً للقوانين واللوائح بقصد أن يكون لها أثر قانوني محدد كلما كان ذلك ممكناً ومسموحاً قانوناً، لذلك فإن القرار الصادر تعبيراً عن إرادة الجهة الإدارية، لذلك تتجسد فيه إرادة الإدارة العامة في الإفصاح عن إرادتها. وهذا هو السبب في أن الدوائر المعنية بالنظر في الدعاوى الإدارية، باعتبارها وصيةً لمبدأ الشرعية، يجب أن تبذل جهداً لتحديد المصدر الحقيقي للقرار. كما أنه لم يعد من المقبول الاكتفاء بالمظاهر التقليدية لعيب الاختصاص من حيث الافتقار إلى الاختصاص الموضوعي أو الزماني أو المكاني؛ لذلك فإن القرار يشوبه خلل في الاختصاص إذا كان تعبيراً عن إرادة طرف آخر غير السلطة المختصة.

إشكالية الدراسة:

تتمثل إشكالية الدراسة فيما يلي:

بما أن القرارات الإدارية من أهم الوسائل القانونية التي تُمكن الإدارة من القيام بأنشطتها من أجل تحقيق الصالح العام، وإذا صدرت هذه القرارات من جانب واحد، ونُفذت بالإكراه، فهي يمكن أن تكون عرضة للخطأ الذي قد يؤثر على حقوق وحريات الأفراد أو المجتمعات؛ إذ قد تُرتكب في ظروف كثيرة بعض الأخطاء دون قصد، أو تجاهل بعض القواعد التي يسنّها المشرع لحماية مصالح الأفراد، والتي كان يجب مراعاتها في ذلك الوقت إلى القرارات التي أصدرتها، وستكون وسائلها في ذلك سحب القرار الذي تبين أنه مخالف للقانون أو غير مناسبة، ولكن هل هذا ينطبق على عيب عدم الاختصاص في القرارات الإدارية؟، لذلك اخترت الانطلاق من الإشكالية التالية: ما مدى إمكانية القضاء في مساءلة الإدارة عن قراراتها المشوبة بعيب عدم الاختصاص؟

تساؤلات الدراسة:

تشير الإشكالية المطروحة العديد من التساؤلات التي سنحاول الإجابة عليها من خلال هذه الدراسة، ولعل أبرزها ما يلي:

- ما مفهوم القرار الإداري؟
- وما مفهوم عيب عدم الاختصاص؟
- ما مصادر تحديد الاختصاص؟
- ما صور توزيع الاختصاص؟
- وما عوارض ممارسة الاختصاص الوظيفي؟
- ما الفرق بين انعدام القرار الإداري وبطلان القرار الإداري؟

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة بشكل خاص إلى:

- تبيان مفهوم القرار الإداري وعناصره.
- التعرف على مدلول عيب عدم الاختصاص وتمييزه.
- التعرف على آثار عدم الاختصاص ونتائجه.

منهجية الدراسة:

إجابةً على تساؤلات البحث المطروحة؛ سيعتمد الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن، على أمل في الوصول إلى الحقائق العلمية، مع التحري في الدقة والنقل، وتحليل مختلف الآراء القانونية والاجتهادات القضائية، والآراء الفقهية، ومحاولة تحليل تلك الآراء للواقع القانوني العملي، وبما يتلاءم مع موضوع الدراسة.

الدراسات السابقة:

الدراسة الأولى: دراسة سمير عبدالله السماعنة، بعنوان: "عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري"، دراسة تكميلية لنيل درجة الماجستير (منشورة) مقدمة إلى قسم القانون، عمادة البحث العلمي/ الجامعة الأردنية، 2015م. وقد هدفت الدراسة إلى بيان أهمية عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، وتبيان الحالات التي يكون فيها القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص، كما هدفت إلى إبراز عناصر الاختصاص في القرار الإداري. أهم النتائج التي انتهت إليها الدراسة هي أن عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري هو العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام، وبالتالي فإن المشرع تولى بنفسه وضع قواعد الاختصاص المتعلقة بالقرار الإداري.

الدراسة الثانية: دراسة القاضي/ د. عبد الوهاب عبدول، رئيس المحكمة الاتحادية العليا، بعنوان دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري في دولة الامارات، ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية. وفي هذه الورقة أوضح القاضي أنه يعتبر القضاء الإداري في مفهومه المعاصر حديث النشأة في الإمارات؛ إذ ظهر هذا النوع من القضاء مع قيام دولة الإمارات العربية المتحدة في الثاني من ديسمبر عام 1971م، ويمارس القضاء في دولة الامارات رقابته القضائية على أعمال الإدارة من خلال دعوى الإلغاء، ودعوى التعويض، ودعوى التأديب، لكنّ قضاء الإلغاء أو دعوى الإلغاء، هو من أبرز المجالات التي طوّرها القضاء الاتحادي. وفي الورقة الماثلة محاولة لإبراز دور المحكمة الاتحادية العليا بدولة الامارات في تعزيز وتطوير القضاء الإداري من خلال اجتهاداتها في مجال الرقابة على مشروعية القرار الإداري.

الدراسة الثالثة: دراسة نواف طلال فهيد العازمي، بعنوان ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري (دراسة مقارنة بين القانون الأردني والقانون الكويتي)، دراسة تكميلية لنيل درجة

الماجستير (منشورة) مقدمة إلى قسم القانون العام، كلية الحقوق في جامعة الشرق الأوسط، 2012م، وقد هدفت الدراسة إلى بيان الآثار القانونية لتطبيق الإدارة لركن الاختصاص في إصدارها للقرارات الإدارية، كما هدفت إلى التعرف على الوضع الحالي فيما يتعلق بمدى تطبيق الإداري لركن الاختصاص في القرار، ومدى خروج الإدارة عن تطبيق هذا الركن، ومن أهم النتائج التي انتهت إليها الدراسة هي أنه يمثل ركن الاختصاص في القرار الإداري أحد العناصر الأساسية في تعريف القرار الإداري، ويترتب على عدم توافره فقدان أحد الأركان الرئيسة للقرار، مما يتيح الطعن به أمام القضاء الإداري بهذا العيب، وقد يكون العيب بسيطاً أو جسيماً حسب الأحوال، وأن هناك بعض القواعد القانونية التي يجب مراعاتها عند تحديد ركن الاختصاص في القرار الإداري تتمثل في قاعدة التدرج، وقاعدة احترام التوزيع القانوني للاختصاص والقاعدة المتعلقة بالتفويض والحلول في الاختصاص.

محددات الدراسة:

سنقتصر في دراستنا على عنصر واحد من عناصر القرار الإداري وهو عنصر الاختصاص، ولكن سنحصره في هذه الدراسة في نطاق عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، وسنبين الأحكام القانونية لموضوع هذه الدراسة وموقف القضاء منها في دولة الإمارات وجمهورية مصر من مخالفة عنصر الاختصاص.

مصطلحات الدراسة:

- القرار الإداري: هو أحد الوسائل القانونية التي تمارس الإدارة من خلالها نشاطها الإداري الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة ليكون لها أثر قانوني محدد، ويحدث هذا التأثير على الوضع القانوني لموضوع القرار، إما عن طريق تعديله أو تحديده أو إلغائه⁽¹⁾.

(1) محمد ماهر أبو العينين، "دعوى الإلغاء أمام القضاء - شروط دعوى الإلغاء"، الجزء الأول، دار الكتب القانونية، مصر، (د.ط)، 1998م، ص18.

- عدم الاختصاص: هو عدم القدرة القانونية على إصدار القرارات الإدارية؛ لأن المشرع جعلها من اختصاص فرد أو هيئة معينة أخرى غير التي أصدرت القرار⁽²⁾.

خطة الدراسة:

رغبةً منا في الفهم الكامل لمسألة عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري؛ فقد رأينا الحاجة إلى تقسيم هذه الدراسة إلى مبحث تمهيدي وفصلين. وبناء على ما سبق فإن دراسة هذا الموضوع سوف تكون على النحو التالي:

مبحث تمهيدي: التعريف بالقرار الإداري وعناصره:

- المطلب الأول: تعريف القرار الإداري.
- الفرع الأول: التعريفات الفقهية
- الفرع الثاني: التعريف القضائي للقرار الإداري
- المطلب الثاني: التمييز بين أركان القرار الإداري وعناصر مشروعيته.

الفصل الأول: ماهية عيب عدم الاختصاص وتمييزه:

- المبحث الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص وخصائصه
- المطلب الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص
- المطلب الثاني: خصائص عيب عدم الاختصاص
- الفرع الأول: صور توزيع الاختصاص
- الفرع الثاني: عوارض ممارسة الاختصاص الوظيفي

(2) عبد العزيز عبد المنعم، "القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة"، (د.ج)، منشأة المعارف، الإسكندرية، (د.ط)، 2007م، ص 49.

- المبحث الثاني مصادر تحديد الاختصاص وصور عيب عدم الاختصاص
- المطلب الأول: مصادر تحديد الاختصاص
- الفرع الأول: المصادر المباشرة للاختصاص
- الفرع الثاني: مصادر الاختصاص غير المباشرة
- المطلب الثاني: صور عيب عدم الاختصاص
- الفصل الثاني: آثار عدم الاختصاص ونتائجه:
- المبحث الأول: التمييز بين الانعدام والبطلان في القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص:
- المطلب الأول: انعدام القرار الإداري.
- المطلب الثاني: بطلان القرار الإداري.
- المبحث الثاني: الآثار التي تترتب على عيب عدم الاختصاص:
- المطلب الأول: تصحيح عيب عدم الاختصاص بإجراء لاحق.
- المطلب الثاني: التعويض عن القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص.

المبحث التمهيدي

التعريف بالقرار الإداري وعناصره

تمهيد

تمثل القرارات الإدارية جوهر عمل المسؤولين في الدوائر والهيئات الحكومية، وتستخدم السلطة الإدارية القرار الإداري كوسيلة قانونية لتحقيق أهدافها وممارسة نشاطها. وتحل دراسة القرار الإداري مكانة مميزة في مؤلفات القانون الإداري، باعتباره من الوسائل القانونية المفضلة التي تميز سلطة الإدارة في القيام بوظائفها المتعددة.

إذ يمثل القرار الإداري مظهرًا من مظاهر امتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة، وتستمدّها من القانون العام. وتستطيع السلطة الإدارية بواسطة القرار الإداري إنشاء الحقوق، وتعديلها وفرض الالتزامات، كما تستخدم القرار الإداري في سبيل القيام بنشاطات متعددة الجوانب متعلقة بمرافق الدولة؛ حيث يعتبر القرار الإداري محورًا أساسيًا لمعظم نظريات القانون الإداري⁽³⁾.

لذا سيقوم الباحث بتخصيص هذا المبحث وفق ما يلي:

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري.

المطلب الثاني: التمييز بين أركان القرار الإداري وعناصر مشروعيته.

⁽³⁾ (A.) De Labubader: ' J. C. Venezia et Y. "Gaudemet Traité de droit administratif"، ed 1984، T.L.G.D.L. Paris p. 327

المطلب الأول

تعريف القرار الإداري

القرار الإداري هو أبرز مظهر تتجسد فيه سلطة الإدارة يمكنها من خلاله وإرادتها الخاصة إصدار أوامر تُلزم الأفراد بفعل شيء ما أو الامتناع عن القيام بشيء ما، لذا فهم ملزمون بالخضوع لمثل هذه الأوامر طوعاً أو كرهاً. لذلك فإن القرار الإداري هو أهم جانب من جوانب اتصال الإدارة بالأفراد.

الفرع الأول

التعريفات الفقهية

لم يُحدّد المشرّع المقصود بالقرار الإداري، الأمر الذي دعا رجال الفقه للقيام بهذه المهمة، وذلك بمحاولة وضع تعريف للقرار الإداري، لكنهم لم يتفقوا على تعريف واحد؛ إذ اختلفت التعريفات وتم توضيحها بعبارات مختلفة وفقاً للزاوية المختلفة التي يتم عرضها منها كل منهم للقرار الإداري.

انطلاقاً من أن عمل الفقيه يختلف عن دور القاضي؛ فإن تعريف القرار الإداري كان عملاً من أعمال الفقه، ويلاحظ أن الفقه كان على مستوى هذه المسؤولية، لذلك ساهم كثير من الفقهاء في تعريف هذا العمل الإداري في بلدان مختلفة، وبالتالي نقدّم فيما يلي بعض التعاريف في الفقه الغربي والعربي للقرار الإداري.

أولاً: تعريف الفقه الغربي للقرار الإداري:

لا شك أن دراسة الفقه الغربي وخاصة الفرنسي للقرار الإداري تتميز بقدر كبير من الكثافة؛ من حيث دراسة طبيعتها والخلافات المتعلقة بها، لكن هذه الدراسة لم تكن هي نفسها الحجم المتعلق بتعريف هذا العمل الإداري، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب منها: يعتبر البعض القرار الإداري من بديهيات القانون الإداري التي لا تحتاج إلى إيضاح. على سبيل المثال، نجد أن الفقيه (لافريير) استخدم مصطلح القرار التنفيذي دون

أن يكلف نفسه عناء تعريفه؛ حيث كان في ذهنه أن هذا المصطلح بديهي، ومن طبيعة الأشياء التي تراجع الإبطال لتتجاوز حد السلطة غير مقبولة ما لم يجد قرارًا قابلاً للتنفيذ⁽⁴⁾.

ومن هذه الأسباب أيضًا قبول بعض الفقهاء، بمن فيهم (دي أندريه لوبير)، بصعوبة إعطاء تعريف للقرار الإداري؛ نظرًا للهيئات الإدارية العديدة التي تُصدره⁽⁵⁾. رغم كل هذه الأسباب، فقد أخذ جانب كبير من الفقه على عاتقه مهمة إعطاء تعريف للقرار الإداري، وعلى رأسها (Hauriou.M)، الذي عرفه بأنه: "كل إعلان عن الإرادة يتعلق بعملية إدارية بقصد إحداث أثر قانوني صادر عن سلطة إدارية وفي شكل تنفيذي" كما يتضح من هذا التعريف أن (Hauriou.M) رأى أن القرار الإداري يتكون من عناصر شكلية، وهي أنه يجب أن يصدر عن سلطة إدارية، وأن يتخذ شكلًا تنفيذيًا، وعناصر تتعلق بالمحتوى، وهو إعلان إرادة الإدارة، بقصد أن يكون لها أثر قانوني⁽⁶⁾.

ومع ذلك، فإن ما انتقده بعض الفقهاء لهذا التعريف هو أنه لا يحتوي على أي إشارة على أن اتخاذ القرار يتم أخذه بالإرادة المنفردة. فقد كان تعريف (L. DUGUIT) أحد أبرز التعريفات الموجودة لهذا العمل القانوني والتي تنص على أنه: "كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما كانت في وقت صدوره، أو كما ستكون في لحظة معينة في المستقبل"⁽⁷⁾. ويلاحظ في هذا التعريف أنه يخلو أيضًا من أي

(4) عصام نعمة إسماعيل، "الطبيعة القانونية للقرار الإداري"، (د.ج)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2009م، ص88.

(5) عمار بوضياف، "القرار الإداري - دراسة تشريعية، قضائية، فقهية"، (د.ج)، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007م، ص13.

(6) Maurice HAURIU, "PRICIS DE DROIT ADMINISTRATIF", RECUEIL SIREY. P.175

(7) حمدي ياسين عكاشة، "موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة"، الجزء الأول، دار أبو جواد، القاهرة، (د.ط)، 2001م، ص21.

إشارة إلى حقيقة القرار الإداري بأنه يتم إصداره بإرادة منفردة، ويَحُدُّ من الأثر القانوني للقرار الإداري في تأثير التعديل دون الإشارة إلى إمكانية ترتيب تأثير الإنشاء أو الإلغاء.

كما عرفه الفقيه (ROLLAND) بأنه: "الإعلان المنفرد لإرادة موظف عام، وينتج عنه قاعدة قانونية أو يخلق أو يعدل أو يلغي مركزاً قانونياً لفرد محدد"⁽⁸⁾. ما يعيب هذا التعريف هو أنه يُنسب إلى الإعلان المنفرد عن إرادة الموظف العام وليس إرادة الإدارة، ومن ثَمَّ أهمل ذُكر أهم عناصر القرار الإداري، وهو أنه صادر عن جهة إدارية؛ لأن التعبير عن الإرادة، حتى لو كان صادرًا بالفعل من الموظف، هو في النهاية يُنسب إلى الإدارة وليس له.

ثانياً: تعريف الفقه العربي للقرار الإداري:

ما يميز الفقه العربي عن الفقه الغربي أنه كان أكثر انكشافاً على تعريف القرار الإداري؛ إذ ذكر غالبية الفقهاء وعلماء القانون في كتبهم تعريفاً لهذا العمل الإداري القانوني. إلا أن مساهمة الفقهاء العرب في تحديد القرار الإداري لا تعني أنهم وافقوا على تعريف واحد، لكنهم اختلفوا في ذلك.

مثلاً نجد أن الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي اعتبر القرار الإداري أنه: "هو إفصاح الإدارة بالشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة مع سلطتها العامة وفقاً للقوانين واللوائح، بقصد خلق وضع قانوني محدد كلما كان ذلك ممكناً ومسموحاً قانونياً، والدافع وراء ذلك هو من أجل المصلحة العامة"⁽⁹⁾.

لكن كثيرين منهم وضعوا تعريفاً خاصاً بهم، ومن بينهم الدكتور حمدي ياسين عكاشة الذي عرفه بأنه: "عمل قانوني صادر عن الإدارة بسلطتها العامة ينشئ مركزاً قانونياً جديداً أو يمسّ وضعاً قانونياً سابقاً"⁽¹⁰⁾

(8) عصام نعمة إسماعيل، "الطبيعة القانونية للقرار الإداري"، 2009م، مرجع سابق، ص90.

(9) مصطفى أبو زيد فهمي، "قضاء الإلغاء"، (د.ج)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (ب.ط)، 2003م، ص7.

(10) حمدي ياسين عكاشة، "موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة"، 2001م، ص22.

أما الدكتور محمد مهنا فقد عرّفه بأنه: "عمل قانوني يصدر عن سلطة إدارية بقصد إحداث نتائج قانونية، وهو يُحدث بطبيعته آثارًا قانونية قد تكون إنشاء قاعدة قانونية أو مركزًا قانونيًا أو تعديلًا أو إلغاءً لقاعدة أو مركز قانون⁽¹¹⁾".

فيبدو من خلال هذه التعريفات أنها خلت من ذكر أهم الخصائص التي يقوم عليها هذا العمل القانوني وهو كونه يصدر بالإرادة المنفردة.

أما الدكتور محمد كامل ليله فقد عرّف القرار الإداري بأنه: "عمل واحد تقصّح الإدارة عن إرادتها من خلال موظف متخصّص بقصد إحداث آثار قانونية دون انقطاع بموافقة شخص طبيعي أو اعتباري"⁽¹²⁾. وكما يبدو فإن أهم ركائز القرار الإداري قد تم ذكرها في هذا التعريف، وهي أنه عمل واحد من جانب الإدارة، ويُحدث آثارًا قانونية ويصدر عن جهة إدارية.

(11) عصام نعمة إسماعيل، "الطبيعة القانونية للقرار الإداري"، 2009م، المرجع السابق، ص85.

(12) عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص86.

الفرع الثاني

التعريف القضائي للقرار الإداري

حدّد مجلس الدولة المصري القرار الإداري بأنه: "الإفصاح الإداري في الشكل الذي يحدده القانون لإرادته الملزمة من خلال سلطته وفقاً للقوانين واللوائح بهدف إنشاء وضع قانوني محدد كلما كان ذلك ممكناً ومسموحاً قانونياً، والدافع وراء ذلك هو المصلحة العامة"⁽¹³⁾.

ومن جانبها، فقد تبنت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات تعريفاً للقرار الإداري، استقر عليه قضاؤها بانتظام واطراد؛ إذ عرفته بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة وفقاً لأحكام القانون من إنشاء مركز قانوني أو إلغائه أو تعديله بقصد تسيير مرفق عام، ومن المقرر في قواعد القضاء الإداري أنه لا يُشترط في القرار الإداري أن يصدر بصيغة معينة أو بشكل محدد، ويكفي أن يكون صادراً من السلطة المختصة لإصداره في الحدود والصلاحيات المقررة له قانوناً، وأن يستوفي مكونات القرار الإداري"⁽¹⁴⁾. وبناءً على هذا التعريف، أرست المحكمة عدة مبادئ قانونية اعتبرت فيها أن القرار الإداري فعل قانوني من جانب واحد، وأن صلاحيته لازمة لأن تكون مبنية على سبب مشروع يبرّره، صادر عن السلطة المختصة، ضمن الصلاحيات المنصوص عليها في القانون، والمبرأة من التعسف أو الإهمال في استعمال السلطة، وخضوعها للرقابة القضائية، وتميزها عن أعمال السيادة التي تُصدرها السلطة الحاكمة داخل الدولة في نطاق وظيفتها السياسية، كما أنها تتميز عن الأعمال الجوهرية أو الإجراءات الأولية قبل إصدار القرارات. فقد أوضحت المحكمة الاتحادية العليا ذلك في الطعن رقم (152) لسنة (2010م) نقض إداري جلسة 2010/6/16م، والذي احتوى على: "... إن القرار الإداري ليس سوى إجراء قانوني تتخذه الإدارة بقصد إنشاء مركز قانوني

⁽¹³⁾ محكمة القضاء الإداري المصري - في القضية رقم 934 لسنة 2005م - جلسة 2005/1/6م. نُشر في شبكة قوانين الشرق.

⁽¹⁴⁾ المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 191 لسنة 29 قضائية عليا نقض إداري جلسة 2008/1/27.

أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم، لا يكون للقرار مثل هذا الأثر ما لم تتخذ الإدارة القرار المختص بإصداره ضمن الحدود التي يحددها القانون، وإذا تجاوزت حدود اختصاصها، يسقط قرارها، ويشوبه خلل في عدم الاختصاص⁽¹⁵⁾. وفي السياق ذاته، أكدت المحكمة الاتحادية العليا في حكم صدر مسبقاً قائلة: "تقرر في القضاء بهذه المحكمة أن القرار الإداري الذي يتمتع بالشرعية والحصانة هو إفصاح الإدارة بمحض إرادتها، وهي ملزمة بسلطانها وفقاً للقوانين واللوائح، بقصد إحداث تأثير أو موقف قانوني محدد، متى كان ذلك ممكناً ومسموحاً قانوناً، والدافع وراءه هو المصلحة العامة⁽¹⁶⁾". ويُلاحظ في تعريف المحكمة الاتحادية العليا للقرار الإداري، أنه لم يقتصر على تحديد معنى القرار الإداري لتوضيح عناصره، بل أيضاً توضيح شروط شرعيته، في حين أن هذه الشروط كان يجب أن تخرج عن ماهية القرار الإداري في ذاته، ويتضح من التعاريف السابقة أن العنصر المتفق عليه في الفقه والقضاء هو عنصر الإرادة؛ لأنه عنصر لا غنى عنه لوجود القرار الإداري وانعقاده، ولا يتعارض مع القانون الذي نص عليه أي شرط فيه، وهو ما لا يتدخل القانون باشتراط أي شرط فيه، وغير ذلك من عناصر فهي شروط صحة القرار أو شرعيته عندما يشترط اتفاقه مع القانون، وإلا فهو قابل للإلغاء، أما إذا لم يتدخل القانون بشأنها فإن الإدارة في هذه الحالة لها السلطة التقديرية إزاءها. وعليه يرى الباحث بأن تعريف القرار الإداري يجب أن يشمل عناصر الوجود وعناصر الصحة في شكل تعبير طوعي صادر عن سلطة إدارية (شخص خاضع للقانون العام) وإرادة أحادية، بقصد أن يكون لها أثر قانوني.

(15) اعتبرت المحكمة صدور قرار إنهاء خدمة أحد موظفي وزارة الصحة من قبل مجلس الخدمة المدنية، كصورة من صور عيب الاختصاص؛ حيث كان ذلك وثبت من الأوراق أن المدعى عليه من موظفي الطاعنة الثانية (وزارة الصحة) ومن شاغلي الحلقة الثانية، وكانت المادة (2/7) من القانون الاتحادي رقم 8 لسنة 1973م في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته، يعطي الوزير المختص التعيين في مناصب الدورتين الثانية والثالثة، ونصت الفقرة الأخيرة من المادة (89) من القانون المشار إليه على أن السلطة المختصة بإنهاء خدمة الموظف هي الجهة المختصة بتعيينه، وعليه فإن قرار إنهاء خدمة المدعى عليه الصادر عن مجلس الخدمة المدنية يُعتبر باطلاً؛ لأنه صادر عن جهة غير مختصة قانوناً..".

(16) المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 147 لسنة 23 نقض إداري، جلسة 2004/1/24م.

المطلب الثاني

التمييز بين أركان القرار الإداري وعناصر مشروعيته

يحاول بعض الكتّاب في مجال الأنظمة تحديد ركائز القرار الإداري وفي ضوء ذلك تحديد أركان التصرف القانوني؛ بحيث يحصرّون هذه الأركان على الإرادة، والمحل، والسبب، كما يعارض آخرون هذا، ويرون أن الزاوية الوحيدة للانعقاد في القرارات الإدارية تكمن في التعبير، أي الكشف عن إرادتها الملزمة من قبل الهيئة الإدارية، باستثناء هذا هو الذي يتم من خلاله تحديد القرار الإداري؛ حيث إنه يتعلق بغير شروط صحة هذه القرارات. ومعظم المتقدمين من شراح الأنظمة يرون أن أركان القرار الإداري خمسة، وهي⁽¹⁷⁾:

أ- ركن الاختصاص.

ب- ركن المحل.

ت- ركن الشكل.

ث- ركن السبب.

ج- ركن الغاية.

ومنهم من يضيف ركن الإجراءات، وهي الخطوات التي يجب أن يمر بها القرار الإداري قبل اتخاذه، ومنهم من يخالف هذا الركن الأخير (ركن الإجراءات)، ويضع بدلاً منه ركن إفصاح إرادة الإدارة، وبعض الفقهاء قالوا: إن ركن الإرادة هو الوحيد وما عدا ذلك فهي شروط⁽¹⁸⁾.

ويرى الباحث أن الركن هو الذي إذا انهار أو تخلّف فاختل البنيان وتهدم، والقرار الإداري هو العمل النظامي الصادر من الإدارة بإرادتها المنفردة.

(17) محمود حلمي، "القرار الإداري"، (د.ج)، دار الكتب، القاهرة، (د.ط)، 1970م، ص14

(18) سامي جمال الدين، "الدعوى الإدارية"، (د.ج)، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2003م، ص35، نواف كنعان، "اتخاذ القرارات الإدارية"، (د.ج)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، (د.ط)، 2000م، ص76

نلاحظ أن ما سبق ذكره ما هو إلا بيان لأركان القرار الإداري من ناحية الوجود، وأرى لتوضيح مشروعية القرار الإداري أو صحته لا بد من ذكر العناصر التالية:

1- **عنصر الاختصاص:** عنصر الاختصاص هو العنصر الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام، وقاعدة تحديد الجهة المختصة بصنع القرار من قبل المنظم من خلال توزيع الاختصاصات، وهذا العنصر في مصلحة الإدارة ومصلحة الأفراد، فيقوم موظف الإدارة بإنجاز أعماله بسهولة ويسر، ومن مصلحة الأفراد الاستفادة بسهولة من خلال توجيههم في مختلف أقسام الإدارة المتعددة خلال أداء مهامهم الوظيفية، وكذلك عنصر الاختصاص يفيد في تحديد منافع المسؤولية. وخلاصة القول: إن الاختصاص عنصر استلزمه توسع النشاط الإداري الذي أدى إلى ذلك تقسيمه، واعتبار أن القرار الصادر من جهة في حدود جهة أخرى يُعتبر قرارًا إداريًا، لكنّه معيب بعدم الاختصاص.

ويعرف الاختصاص بأنه: "السلطة القانونية التي يتمتع بها صاحب القرار في إصدار قراره من حيث الناحية النوعية والزمانية والمكانية" كما يعرف بأنه: "المؤهل القانوني الذي بموجبه يستطيع الموظف أو هيئة إدارية جماعية القيام ببعض الإجراءات القانونية باسم شخص اعتباري عام، لمصلحته ونيابة عنه"⁽¹⁹⁾.

هناك أشكال عديدة لعنصر الاختصاص، قد يكون موضوعيًا (نوعيًا) أو شخصيًا أو مكانيًا أو زمنيًا، فقد يكون اختصاصًا مقيّدًا أو اختصاصًا تقديرًا. ويمكن القول: إن فكرة تحديد اختصاصات معينة للموظفين الإداريين هي نتيجة مبدأ الفصل بين السلطات؛ لأن هذا المبدأ يستلزم بالإضافة إلى توزيع وظائف الدولة على ثلاث سلطات، أن تتوزع الصلاحيات في نطاق السلطة الواحدة.

(19) علي خطار شنطاوي، "موسوعة القضاء الإداري"، (الجزء الثاني)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى،

ويُعد عنصر الاختصاص من أهم عناصر القرار الإداري، وهو يؤدي إلى تحقيق مصلحة الإدارة نفسها حتى يتمكن موظف الإدارة من إتقان العمل الذي يُكلّف بأدائه هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تحديد مسؤولية الموظف في حالة الخطأ أو الإهمال. وحتى يكون القرار الإداري مشروعاً، يجب أن يكون صادراً عن من له صلاحية إصداره، وأن تلتزم الجهة الإدارية بإصدار القرار في حدود الاختصاص على النحو المنصوص عليه في القوانين والأنظمة؛ فإذا تجاوز الموظف وأصدر قراراً خارج نطاق اختصاصه، وكان هذا من اختصاص شخص آخر، فإن هذا القرار مشوب بعيب عدم الاختصاص، حتى لو كان هذا القرار أحد القرارات التي تدخل في اختصاص الهيئة الإدارية التي ينتمي إليها مُصدرها²⁰.

وفي هذا السياق، قضت المحكمة الاتحادية العليا: "بأن القضاء بهذه المحكمة قرر أنه يشترط لصحة القرار الإداري أن يصدر عن من له سلطة إصداره في الحدود والصلاحيات المقررة له، وإلا كان القرار معيباً وفاقداً لعنصر الاختصاص، ولما ذلك كان، وقد ثبت من محاضر الحكم المطعون فيه، أنه ناقش دفاع الطاعن بشأن اختصاص مُصدر القرار، وخلص إلى أسباب وجيهة لها أصلها في المستندات وصالحة قانوناً، بأنه تم تعيين (الطاعن) بقرار من (المطعون ضده) مدير الجامعة بموجب المادة (15) من اللائحة، وأنه هو صاحب سلطة إنهاء الخدمة، وكذلك وفقاً للمادة (29) من نفس اللائحة، وبالتالي فإن النعي لهذا السبب في غير محله⁽²¹⁾".

2- **عنصر المحل:** جوهر القرار الإداري أو موضوع القرار الإداري هو الأثر الذي يتحقق منه إصدار القرار الإداري؛ حيث إنه المركز النظامي الموجّه لإرادة مصدر القرار الإداري إلى إنشاء القرار الإداري

(20) سليمان الطماوي، " النظرية العامة للقرارات الإدارية"، (د.ج)، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السابعة، 2017م،

(21) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (152) لسنة 2010م، نقض إداري، جلسة 2010/6/16م.

بشكل فوري ومباشر، ولا يمكن تصوّر وجود قرار إداري بدون موضوع، ويجب أن يكون هذا الموضوع مشروعًا ومتوافقًا مع النظام⁽²²⁾.

3- **عنصر الشكل:** يجب أن يتجسّد القرار الإداري في مظهر خارجي، والمبدأ أن الجانب الإداري غير مقيد بطريقة معينة لهذا الجانب ما لم يأمره المنظم باتباع شكل معين في إصدار قراراته، وفي هذه الحالة الإدارة ملتزمة باتباع هذا الشكل. والمقصود بالشكل هو الصورة التي يتخذ فيها القرار، سواء كانت هذه الصورة مكتوبة أو شفوية، صريحة أو ضمنية⁽²³⁾. لا يكون القرار الإداري باطلاً ولاغياً إلا بالشكل الذي أخلّت به الإدارة جوهرياً، ولكن إذا لم يكن جوهرياً، فلا يجوز الحكم على بطلان القرار في هذه الحالة؛ لأن ذلك يؤدي إلى الإخلال بالمصلحة العامة التي يقوم عليها عنصر الشكل في حالة التزام الإدارة به إلى حد كبير تجنباً لإلغاء قراراتها، مما يؤدي إلى زيادة التباطؤ الإداري. ومعيار التمييز بين ما إذا كان الشكل جوهرياً أم أن الشكل ثانوي هو أنه "إذا نص النظام على وجود شكل معين، وقرر أن يكون باطلاً عند مخالفته، فإن هذا الشكل يكون جوهرياً. ويجب على متخذي القرار الإداري ألا يخلطوا بين الإجراء وشكل القرار الإداري كعنصر يترتب عليه عدم الالتزام بالخطأ في القرار وبين الخطوات التي يمر بها القرار الإداري، فهذه الخطوات لا صلة لها بصحة القرار بل هي تنظيم مكتبي داخلي ولا يؤثر تجاوزها على شرعية القرار وصحته. وقد أدركت العديد من الدول الغربية أهمية تأثير الإفراط في الالتزام بهذا العنصر (عنصر الشكل) على ترشيد البيروقراطية⁽²⁴⁾ الإدارية في اتخاذ القرارات الإدارية، فعملت على تطوير أنظمة موحدة لأشكال القرارات الإدارية وإجراءاتها.

(22) عادل عبد المنعم عطية، "الرقابة القضائية على أركان القرار الإداري وعيوبه"، مجلة التنمية الإدارية، القاهرة، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، العدد ٥٥، (د.ت)، ص 31.

(23) نواف كنعان، "اتخاذ القرارات الإدارية"، (د.ج)، (ب.د.ن)، عمان، الأردن، (د.ت)، ص 78.

(24) نظرية البيروقراطية كما وصفها ماكس Weber هي بداية النظرية العلمية للتنظيم، واستهدف Weber في نظريته البيروقراطية لوصف الجهاز الإداري للمنظمات، وكيف يؤثر على الأداء والسلوك التنظيمي. وكان فيبر يقصد بمصطلح البيروقراطية لوصف النموذج المثالي للتنظيم القائم على أساس التقسيم الإداري والعمل المكتبي، ويُعتبر مفهوم البيروقراطية مفهوماً غامضاً

4- عنصر السبب: أعربت المحكمة الاتحادية العليا عن ضرورة أن يكون القرار الإداري مبنياً على سبب مشروع، بقولها: "حيث إن ذلك كان، وخلص الحكم المطعون فيه دعماً للحكم المستأنف -أن قرار الطرد صحيح لسببه غير المشروع وهو واقعة رشوة الطاعن، والتي تثبت من خلال التحقيقات التي تجريها جهة التحقيق المختصة من الطاعن ومثوله أمامها، وأن إجراءاته لا يتم الطعن فيها في الوقت المناسب بالطرق المقررة، وهذا ما استند إليه الحكم المطعون فيه في استخلاص سبب القرار وكان صحيحاً ومقبولاً وسائغاً وله أصله الثابت في الأوراق، ومن ثَمَّ فإن هذا النعي لهذا السبب يدخل في جدل موضوعي حول الأمر في محكمة تقديرية، والتي لا يجوز رفعها أمام المحكمة الاتحادية، ومن ثَمَّ يكون النعي خليفاً بالرفض"⁽²⁵⁾. إنَّ السبب، حتى لو كان عنصراً أساسياً من عناصر صحة القرار الإداري، إلا أن الإدارة مُطالبَة بالإفصاح عنه فور صدور القرار، اعتماداً على حقيقة أن كل قرار إداري له سبب مشروع، باستثناء إثبات العكس بإثبات أنه بلا سبب، وباستثناء حالة أخرى، وهي أن النظام يتطلب صراحةً أو ضمناً تعليل القرار، وإثبات العكس المشار إليه هو مسؤولية من يدعيه في الجملة وعبء إثبات عدم وجود سبب صحيح من مسؤولياته. ويجب أن يستمر السبب حتى صدور القرار، فإذا قام الموظف بتقديم طلب لإحالة إلى التقاعد المبكر فهذا سبب كافٍ لإحالة إلى التقاعد، ولكن إذا تراجع عن طلبه قبل صدور القرار الإداري بإحالة إلى التقاعد، فإن هذا القرار الإداري لا يُعتبر فيما إذا صدر بإحالة هذا الموظف إلى التقاعد، فيجب أن يكون السبب قائماً وظاهراً حتى تاريخ صدور القرار الإداري.

نسبياً بسبب معانيه المتعددة وفقاً للغرض من استخدامه. إذًا، تعني البيروقراطية أن التنظيم الإداري الضخم الذي يتميز بتقسيم وتوزيع العمل في شكل واجبات رسمية محددة على الوظائف؛ حيث يتم تنظيم العلاقات والسلطة بينهما بطريقة هرمية.

(25) المحكمة الاتحادية العليا- الطعن رقم (18) - لسنة 2011م إداري - جلسة الأربعاء 11/ مايو/2010م.

5- **عنصر الغاية:** عنصر الغاية من القرار الإداري يعني الهدف النهائي الذي يبحث مصدر القرار الإداري عن تحقيقه من وراء صدور القرار. فالقرار ليس غاية في حد ذاته، بل وسيلة لتحقيق هدف معين، فالغرض من قرار نقل موظف من إدارة إلى أخرى هو ضمان حُسن سير المنشأة العامة بما يتوافق مع متطلبات واحتياجات وظروف العمل. غالبًا ما يكون هناك ارتباط في العمل بين عنصري السبب والغاية، على الرغم من أن كلاهما مستقل عن الآخر؛ حيث إن عنصر السبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري، وهو الموقف الحقيقي أو القانوني الذي ينشأ ويحدث بعيدًا عن إرادة رجل الإدارة، بينما يمثل عنصر الغاية الجانب الشخصي من القرار؛ لأن من له سلطة إصدار القرار عند مواجهة موقف حقيقي معين، ويعتقد أن لديه الفرصة للتدخل واستخدام صلاحياته، كما أن تدخله سيكون وفقًا لتقديراته وتصوراتهِ للنتائج الناتجة عن تدخله، وإذا هُداً وشرح له الغرض الذي يجب تحقيقه، يتدخل ويتخذ قراره⁽²⁶⁾. إذا فإن غاية القرار الإداري يتم تحديدها وفقًا للاعتبارات التالية:

أ- **استهداف المصلحة العامة:** إن السلطة التي تمارسها الإدارة ليست غاية في حد ذاتها بل هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة، إذا انحرفت الإدارة عن هذا الهدف لتحقيق مصالح شخصية لا علاقة لها بتفضيل الآخرين أو تحقيق غرض سياسي أو استخدام السلطة بقصد الانتقام، فإن قراراتها معيبة، ويمكن إلغاؤها.

ب- **احترام قاعدة تخصيص الأهداف:** على الرغم من أن الإدارة تهدف دائمًا إلى تحقيق المصلحة العامة، إلا أن المشرع قد يحدد للإدارة هدفًا خاصًا يجب أن يسعى قرارها لتحقيقه، وقد تكون قراراتها معيبة بسبب

(26) جواد مطلق العطي، "القرار الإداري السلبي وأحكام الطعن فيه"، (د.ج)، (ب.د.ن)، المنصورة، الطبعة الأولى، 2015م،

إساءة استخدام السلطة، حتى لو ادعت الإدارة أنها قصدت تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما يُعرف بمبدأ تخصيص الأهداف.

ت- احترام الإجراءات المقررة: يجب أن تحترم الإدارة الإجراءات التي ينص عليها القانون لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه بالنسبة له، فإذا انحرفت الإدارة في الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار قرار محدد بشأن الإجراءات ولتحقيق الهدف الذي تسعى إليه، فإن سلوكها يشوبه خلل في إساءة استخدام السلطة في شكل انحراف في الإجراءات. وتلجأ الإدارة إلى هذه الطريقة؛ إما لأنها تعتقد أن الإجراء الذي اتبعته لا يؤدي لتحقيق أهدافها، أو سعت إلى التهرب من الإجراءات المطولة أو الشكليات المعقدة، على سبيل المثال، تقرر الإدارة نذب الموظف، بينما تهدف في الواقع إلى معاقبته واللجوء إلى قرار النذب لتقوم بتجريدته من الضمانات التأديبية. وفي هذا السياق، قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: "استقالة الموظف غير مقبولة على أساس ما تقتضيه المصلحة العامة التي تدخل في نطاق سلطتها التقديرية، وهو ما يعود إلى الوظيفة، أي إلى حد حاجة المنشأة للموظف للبقاء في الوظيفة أو تركها، وعليه عندما تسبب رغبة الموظف في ترك الوظيفة خللاً في سير عمل المنشأة العامة وإرباكاً في نظام العمل فيها، وتُحمّل السلطة الإدارية نفقات غير محسوبة أو أموراً ضارة أخرى، يَحِقّ لسلطة الإدارة رفض طلب الاستقالة؛ لأن هذا من صميم سلطتها التقديرية التي تمتلكها بهدف تحقيق المصلحة العامة؛ إذ لا يمكن للقضاء أن يراقب هذه السلطة ما لم تنكر الإدارة هذه المصلحة التي يجب أن تسعى إليها قرارها، وإذا أصدرت القرار بدافع لا علاقة له بتلك المصلحة، فقد كان قرارها في هذه الحالة مفقوداً في ركن الغاية، وبالتالي فهو مشوب بعيب استقلالية الرابط أو انحرافه، وهو أحد عيوب القرار الإداري المتعمد في السلوك الإداري الذي يبرر إلغاء القرار، باستثناء أن يتوقف على إثبات الدليل عليه لعدم افتراضه"⁽²⁷⁾.

(27) المحكمة الاتحادية العليا - الطعن رقم 292 لسنة 2014م - جلسة الأربعاء 2014/10/22م.

الفصل الأول: ماهية عيب عدم الاختصاص وتمييزه

المبحث الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص وخصائصه

المطلب الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص

المطلب الثاني: خصائص عيب عدم الاختصاص

المبحث الثاني: مصادر تحديد الاختصاص وصور عيب عدم الاختصاص

المطلب الأول: مصادر تحديد الاختصاص

المطلب الثاني: صور عيب عدم الاختصاص

الفصل الأول

ماهية عيب عدم الاختصاص وتمييزه

لا يخفى على أحد مدى خطورة سلطة إصدار القرارات الإدارية، فردية كانت أو تنظيمية؛ لتعلقها في الحالتين بحقوق الأفراد ومصالحهم. فلا يمكن ممارسة هذه السلطة من موظفي الإدارة إلا أفراد قلائل؛ نظراً لخطورتها، فالاختصاص هو الصلاحية أو القدرة القانونية التي يتمتع بها مُتخذ القرار في إصدار قراره للقيام بعمل معين.

إذاً فإن قواعد الاختصاص في مجال القانون الإداري بما في ذلك سلطة إصدار القرارات الإدارية لم تُوضع عبثاً، وإنما قُصدَ بها تحديد مَنْ يملك سلطة التصرف أو مَنْ يُكَلَّف بتلك السلطة، وأنه رُوعي في تحديد ذلك التقابل والتناسب بين مستوى السلطة التي هو مُكلف بها للتصرف ومدى جسامة أو خطورة ذلك التصرف.

ويترتب على الخروج عن قواعد الاختصاص بما في ذلك أحكام التفويض والحلول والإنابة في مباشرة الاختصاصات أن يضحى القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص. وهذا العيب كان أول العيوب التي بسط عليها القضاء الإداري رقابته.

سيقسم الباحث هذا الفصل إلى مبحثين وهما:

المبحث الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص وخصائصه.

المبحث الثاني: مصادر تحديد الاختصاص وصور عيب عدم الاختصاص.

المبحث الأول

مفهوم عيب عدم الاختصاص وخصائصه

تمهيد

يُعتبر القرار الإداري باطلاً إذا كان مخالفاً لقواعد الاختصاص، وإن عيب عدم الاختصاص هو أول جانب من جوانب الإلغاء أمام مجلس الدولة الفرنسي، الذي كان له ميزة إنشائه والبت في أساسه وتأسيسه.

المطلب الأول

مفهوم عيب عدم الاختصاص

اتجه فقه القانون العام التقليدي في فرنسا إلى الربط بين عدم الاختصاص وبين الموظف العام؛ بحيث يكون هناك عدم اختصاص عندما يصدر التصرف من موظف غير مختص بإصداره.

ولكن هذا الربط قد انتقد، فقد تصدر تصرفات وقرارات معيبة بعدم الاختصاص من غير الموظفين العموميين، كما في حالة صدور القرار من فرد عادي، أو من موظف عام، زالت عنه ولايته أو كان تعيينه في منصبه باطلاً⁽²⁸⁾.

ولهذا اتجه الفقه إلى تأييد التعريف الذي قال به العميد بونار والذي يعرف عيب عدم الاختصاص بأنه: "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين؛ لأن المشرع جعله من اختصاص سلطة أو هيئة أو فرد آخر"⁽²⁹⁾.

(28) عبد الغني بسيوني عبدالله، "القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، (د.ج)، منشأة المعارف، الإسكندرية، (د.ط)، 1992م، ص274.

(29) عبد الغني بسيوني عبدالله، "القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، 1992م، المرجع السابق، ص275.

يعرف عدم الاختصاص بأنه: "عدم الأهلية القانونية لسلطة إدارية في اتخاذ قرار أو أي تصرف لا يدخل في اختصاصاتها"⁽³⁰⁾.

ومع ذلك، قد تكون بعض الموضوعات خارج اختصاص جميع السلطات العامة في الدولة بواسطة الدستور أو القانون، وفي حالة انتهاك لهذه الموضوعات، لا يعتبر ذلك انتهاكًا للاختصاص، وإنما يدخل في نطاق مخالفة القانون، ويتجلى ذلك في النصوص الدستورية التي تحرم المصادرة العامة للأموال، وتلك التي تحظر إبعاد المواطنين عن وطنهم.

أدت صياغة التعريف السابق لعيب عدم الاختصاص إلى ربط البعض بين الاختصاص في القانون العام والأهلية في القانون الخاص، حيث أنهما يجمعان القدرة على أداء العمل القانوني.

ومع ذلك، فقد اعترض معظم فقهاء القانون العام على هذا الربط، بسبب الاختلاف بين قواعد الاختصاص في القانون العام التي تهدف إلى حماية المصلحة العامة، بينما يقتصر الغرض من قواعد الأهلية في القانون الخاص إلى حماية الفرد. ومن ناحية أخرى، فإن سبب عدم الأهلية يعود إلى عدم النضج العقلي للشخص، بينما يتمثل الباعث في تحديد الاختصاص في تحقيق التخصص في العمل، وتقسيم العمل بين أعضاء السلطة الإدارية بما يحققه من مزايا⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾ محمد كامل ليلة، "الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية"، (د.ج)، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ط)، 1970م، ص1151.

⁽³¹⁾ محسن خليل، "القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة - دراسة مقارنة"، (د.ج)، منشأة المعارف، (د.م.ن)، الطبعة الأولى، 1996م، ص452.

المطلب الثاني

خصائص عيب عدم الاختصاص

ذكرنا أن عيب عدم الاختصاص أقدم أسباب الإلغاء جميعها في الظهور، ثم تبعت بقية الأسباب، فكان الأصل الذي اشتقت منه العيوب الأخرى، وتميز عن كل منها بأنه الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام، ويترتب على ذلك ما يلي⁽³²⁾:

أ- لا يجوز للإدارة الاتفاق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص، وتعتبر كل اتفاقية من هذا القبيل باطلة ولا يترتب عليها أي أثر.

ب- إذا صدر القرار بشكل معيب بسبب عدم الاختصاص فلا يمكن للإدارة تصحيحه بإجراء لاحق عن طريق إجازته من المرجع المختص؛ لأن ذلك يعني إصدار تدبير بأثر رجعي، والرجعية غير جائزة ومع ذلك، يحق للجهة المختصة إصدار قرار إنشائي جديد بحيث يكون نافذاً من تاريخ صدوره وليس قبله.

ت- يجوز للطاعن أن يرفع اعتراضاً بعدم الاختصاص في أي وقت، ويمكن للمحكمة أن تحل عيب عدم الاختصاص من تلقاء نفسها حتى ولو لم يرفعها الخصم، وفي أي مرحلة كانت عليها الدعوى.

وبناءً على ما سبق سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ هما:

الفرع الأول: صور توزيع الاختصاص.

الفرع الثاني: عوارض ممارسة الاختصاص الوظيفي.

⁽³²⁾ سليمان محمد الطماوي، "القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السابعة، (د.ت)، ص 593-595

الفرع الأول

صور توزيع الاختصاص

يشترط لصحة القرار أن يكون القرار صادرًا من الشخص أو الهيئة المنوط بها إصدار القرار الإداري، ولكل قرار إداري جهة أو سلطة معينة يجوز لها اتخاذ القرار، يحددها القانون بحيث تكون هذه السلطة معبرة عن إرادة الدولة، وحيث إن السلطات موزعة داخل الإدارة بكيفية تقتضي مبدئيًا أن لا يتخذ هذا القرار إلا من الشخص أو الهيئة المؤهلة لذلك، وهذا التأهيل يكون بالنسبة للفرد هو قرار تعيينه وبالنسبة للهيئة هو قرار تشكيلها، وبالتالي فإنه تتوقف شرعية القرارات الصادرة من قبلهم على شرعية قرار التعيين أو تشكيل الهيئة.

1- الاختصاصات المنفردة والاختصاصات المشتركة:

إن الاختصاص يكون منفردًا أو مستقلاً، عندما يمارس رجل الإدارة أو السلطة الإدارية المختصة، اتخاذ قرارات بشكل منفصل ومستقل ولا يشاركها في ذلك من قبل أية جهة أو سلطة أخرى، فالقرار الإداري يرتدي عباءة القرار الفردي، وهذا هو المبدأ، كما هو الحال في التعيين أو القرار التأديبي. ويمكن أن يكون الاختصاص مشاركة أكثر من جهة إدارية لتحقيق الأهداف الموضوعية التي ينوي المشرع تحقيقها. يجبر هيئة إدارية معينة على المشاركة مع هيئة إدارية أخرى أو أكثر لإصدار قرار إداري واحد بشأن قضية ما، كما هو الحال، على سبيل المثال، فيما يتعلق بقرارات التوظيف والترقية والفصل، وقبول الاستقالة، والتي يشترك في إصداره الوزير صاحب العمل ووزير المالية والوزير المسؤول عن الوظائف العامة⁽³³⁾.

(33) عمار بو ضياف، "القرار الإداري - دراسة تشريعية، قضائية، فقهية"، 2007م، المرجع السابق، ص 109.

2- قرارات الموظف الفعلي:

إن القرار الإداري الصادر عن شخص لم يتم تعيينه لاتخاذ مثل هذا القرار، أو إذا كان قرار تعيينه غير صالح، فهو مشوبٌ بعيب عدم الاختصاص، وبالتالي فإن القرار الإداري الصادر منه باطل بسبب عدم وجود الاختصاص، إلا أنه مستبعد من ذلك الموظف الفعلي.

وابتكر القضاء الإداري نظرية الموظف الفعلي لتكون أساساً يبرر شرعية القرارات الصادرة عن هذا الموظف والتي تشير إلى المصلحة العامة لضمان استمرارية المرافق العامة حفاظاً على الغير في حسن نية الأطراف التي تعاملت مع الموظف كموظف عام في ظروف معينة⁽³⁴⁾.

والموظف الفعلي هو الشخص الذي يصدر قراراً بتعيينه باطلاً، أو لم يصدر قرار بتعيينه، ومع ذلك فإن القرارات الصادرة منه تعتبر سليمة لسببين:

السبب الأول: في الأوقات العادية، تبرز السلطة القضائية هذه النظرية بتقديم الشروط الظاهرة، وبالتالي لا يعتبر الموظف غير المختص موظفاً حقيقياً ما لم يكن قرار تعيينه غير صحيح معقولاً لأفراد المجتمع؛ بحيث لا يمكن فهم سبب بطلان قرار تعيينهم، بغض النظر عما إذا كان الموظف حسن النية أو سيئ النية؛ لأن هذا الأمر تم اختراعه لحماية مصالح الناس، وفي هذه الحالة يُعتبر عمل الموظف (الذي تم تعيينه تعييناً باطلاً) صحيحاً مع مراعاة الظروف الظاهرة التي يواجهها الجمهور⁽³⁵⁾.

السبب الثاني: في الظروف الاستثنائية فإنه تم تسويق سلامة قرارات الموظف الفعلي ومشروعيتها بنظرية الضرورة، وبناءً على مبدأ استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ففي حالة اختفاء السلطات الشرعية كحالة الغزو الخارجي للدولة، فعندئذ ليس من الضروري صدور مثل هذه القرارات من شخص قد عُيِّن

⁽³⁴⁾ سامي جمال الدين، "المنازعات الإدارية"، (د.ج)، دار المطبوعات الجامعية، (د.م.ن)، الطبعة الأولى، 1998م، ص216.

⁽³⁵⁾ محمد كامل ليلة، " الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية"، 1970م، المرجع السابق، ص1155.

تعييناً معقولاً، بل يجوز ألا يكون قد صدر بتعيينه قرار إطلاقاً⁽³⁶⁾. والأصل، أن الاختصاص شخصي، يجب أن يمارسه الموظف أو الهيئة التي لها ولاية الاختصاص كما حددها المشرع، بحيث لا يجوز لهيئة أخرى أن تمارس هذا الاختصاص حتى وإن كانت الهيئتان مُشكّلتين تشكيليّاً واحداً.

عندما يحدّد المشرع قواعد الاختصاص يكون هدفه تحقيق الصالح العام، وتلبية احتياجات أفراد المجتمع ككل؛ وذلك بضمان سير المرافق العامة بانتظام واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين وتطبيقها؛ ومع ذلك، فإن هذه الاختصاصات المحددة لكل سلطة ليست حقوقاً يمكن التصرف فيها دون قيود، فالاختصاص يتم تحديده لهيئة إدارية معينة؛ بحيث تؤدي هذه الهيئة وظيفتها وتحقق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد. وقد يكون تكليف الجهة الإدارية اختصاصات معينة واجبارها بأن تباشرها بنفسها، لا يحقق الأهداف المنشودة من منح هذه الاختصاصات، وخاصة للهيئات الإدارية العليا بسبب كثرة مسؤولياتها.

لذلك كان لا بد لهذه الجهات من تفويض بعض اختصاصاتها إلى جهات إدارية أخرى، لتحقيق الغاية التي من أجلها مُنحت هذه الاختصاصات⁽³⁷⁾.

3- قرارات اللجان:

يتم تشكيل لجنة أو أكثر في الدائرة بقرار من المدير العام تسمى "لجنة المخالفات الإدارية"، وتتكون من رئيس ونائب رئيس وثلاثة أعضاء يتم اختيارهم من بين موظفي الدائرة، على أن يكون من بينهم متخصصون في الموارد البشرية والشؤون القانونية. ويجوز للجنة المخالفات الإدارية أن تضم في عضويتها موظفين من خارج الدائرة في حالة عدم وجود متخصصين في الموارد البشرية أو الشؤون القانونية كما يمارس نائب

⁽³⁶⁾ سليمان الطماوي، "النظرية العامة للقرارات الإدارية"، (د.ج)، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السابعة، 2017م، ص310.

⁽³⁷⁾ سامي جمال الدين، "المنازعات الإدارية"، 1998م، مرجع سابق، ص223-224.

رئيس هيئة المخالفات الإدارية الصلاحيات المخولة لرئيسها في حالة غيابه أو وجود أي عائق يمنعه من ممارسة مهامه، ويشترط لأعضاء لجنة المخالفات الإدارية ألا تقل وظيفة أي منهم عن الدرجة (13) أو ما يعادلها، وألا يكون أيّ منهم عضواً في لجنة الشكاوى والشكاوى، وفي جميع الأحوال يكون ذلك. يشترط ألا تقل رتبة رئيس لجنة المخالفات الإدارية عن رتبة الموظف الذي تحيل إليه. كما يكون اجتماع لجنة المخالفات الإدارية صحيحاً بحضور أغلبية أعضائها على أن يكون من بينهم رئيسهم أو من ينوب عنه، وتصدر لجنة المخالفات الإدارية قراراتها وتوصياتها بأغلبية أصوات الحاضرين.

وعند تساوي الأصوات يرجح جانب رئيس الجلسة، ويكون للجنة المخالفات الإدارية مُقرّر يختاره المدير العام يتولى تنسيق اجتماعاتها وإعداد جدول أعمالها وتسجيل محاضرها ومتابعة تنفيذ قراراتها وتوصياتها والمهام الأخرى المنوطة بها. من قبل رئيس لجنة المخالفات الإدارية، وهذا ما نصت عليه المادة (4) من قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019م⁽³⁸⁾.

وتتولى لجنة المخالفات الإدارية عدة مهام وصلاحيات منها التحقيق مع الموظف بشأن المخالفة الإدارية المنسوبة إليه أو أي موظف آخر متعلق بهذه المخالفة، سماع شهادة الشهود والخبراء والمتخصصين، مراجعة الملفات والمستندات وطلب المعلومات والبيانات المتعلقة بموضوع المخالفة الإدارية المشار إليها، والحكم على المخالفة الإدارية التي تشير إليها، والتوصية للمدير العام بإنهاء خدمة الموظف تأديبياً على أن تستوجب المخالفة الإدارية توقيع هذه العقوبة التأديبية، وعلى الرئيس المباشر في حال ارتكاب الموظف التابع لوحدة التنظيمية مخالفة إدارية، إعداد تقرير مُفصل بشأنها، وإحالة هذا التقرير إلى مسؤول الوحدة التنظيمية، خلال خمسة أيام عمل من تاريخ علم الرئيس المباشر بالمخالفة الإدارية المرتكبة⁽³⁹⁾.

⁽³⁸⁾ قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019م باعتماد نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة دبي.

⁽³⁹⁾ نص المادة (1/6) من قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019م، المرجع السابق.

الفرع الثاني

عوارض ممارسة الاختصاص الوظيفي

تتولى السلطة الإدارية تنفيذ السياسة العامة للدولة، وتعمل الإدارة على تشغيل مرافقها العامة عن طريق عدد من الموظفين العموميين؛ فجميع هؤلاء الموظفين لهم نظام قانوني خاص يحكم مراكزهم وينظم شؤون وظائفهم، ويرتب مهامهم؛ فالموظفون كباراً كانوا أو صغاراً هم قوة لا يُستهان بها في بناء الدولة وأجهزتها، وفي أداء الخدمات العامة، وسير المرافق العامة وانتظامها.

فالوظائف العامة مركز قانوني يشغله موظف عام تستقل في وجودها عن يشغلها، وتبقى قائمة بحقوقها وواجباتها وأهدافها، ولا تنتهي أو تتأثر باستقالة الموظف أو موته، فمصيرها منفصل عن مصير من يشغلها، كما أن للوظيفة العامة مفهومي رئيسيين، كل منهما مطبق في عدد من الدول، ومعمول به وفقاً للنظام القانوني والسياسي والإداري والتاريخي لهذا البلد.

وقد عرف قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 17 لسنة 2016م الموظف العام في المادة الأولى بأنه: "كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة في الميزانية". وقد تبنت قوانين بعض الإمارات التعريف الذي أورده قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي رقم 6 لسنة 2016م بأنه "الشخص المعين بقرار من السلطة المختصة بالتعيين للاضطلاع بمهام إحدى الوظائف الواردة في الموازنة العامة لدى جهة حكومية"، إلا أن قانون الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 8 لسنة 2018م قد عرّفه على أنه "كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة ضمن موازنة الدائرة، ويشمل الذكر والأنثى".

إن الإجازات تعتبر من أحد عوارض ممارسة الاختصاص الوظيفي، فالإجازة هي حق وظيفي للموظف يستخدمها عندما تتوافر شروطها، وتمارس الإدارة سلطاتها التقديرية في حق منح الإجازة للموظف، بشكل لا يؤثر على مسؤولياته وواجباته الوظيفية، ويؤدي إلى ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد.

كما أن التمتع بالإجازة لا يقطع صلة الموظف بالسلطة الإدارية، وأن يكون ابتعاده عن المرفق بشكل مؤقت. فالموظف يستحق العديد من الإجازات وفقاً لما نصت عليه المواد 48، 64 من قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 17 لسنة 2016م، على سبيل المثال: الإجازة السنوية: يستحق الموظف إجازة سنوية اعتيادية لكي يرتاح من عناء العمل، وتُصرف الإجازة التي تُمنح للموظف بمقابل أو براتب إجمالي مقدماً عند القيام بها ويتعين على الموظف المصرح له بالإجازة أن يكتب إقراراً بقيامه بها، موضحاً تاريخ بدايتها ونهايتها. وقد حددت المادة 49 من قانون المواد البشرية الاتحادي مدة الإجازة السنوية بحسب المركز الوظيفي للموظف، يستحق الموظف سنوياً إجازة دورية براتب إجمالي يُصرف مقدماً بها وفقاً للمدة التالية⁽⁴⁰⁾:

أ- (30) يوماً في السنة لشاغلي الوظائف العليا.

ب- (22) يوماً في السنة لشاغلي باقي الوظائف.

ولا يجوز الترخيص بهذه الإجازة إلا بعد مضي فترة الاختبار بنجاح، ولا يستحق الموظف إجازة دورية عن المدة التي يقضيها في إجازة دراسية، كما لا يستحق الموظف إجازة عن انقطاعه عن العمل، وعن مدة سجنه تنفيذاً لحكم قضائي، وعن مدة الإعاقة⁽⁴¹⁾، وفي حالة عدم تمتع الموظف أو منحه الإجازة، فإنه يمنح راتباً نقدياً بما يعادل يوماً عن كل يوم لم يُمنحه من إجازته، محسوباً على أساس راتب الموظف الأساسي من تاريخ صرف البديل.

كما أن الوقف عن العمل يعد من أحد عوارض ممارسة الاختصاص الوظيفي فيوقف الموظف عن العمل مؤقتاً بإرادة جهة الإدارة، وليس بقوة القانون. فيجوز للإدارة أن توقف الموظف إذا كان متهماً في جريمة تأديبية؛ حيث تقتضي مصلحة التحقيق وقفه عن العمل في حدود شهر.

(40) قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 17 لسنة 2016م.

(41) المادتان (68، 71) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 1 لسنة 2018م.

وإن الوقف بقوة القانون، قد يمنع الموظف عن ممارسة عمله الوظيفي بمجرد حبسه؛ تنفيذًا لحكم قضائي نهائي، مما يؤدي إلى حرمانه من الراتب، وأيضًا من حق الترقية خلال مدة الحبس.

وقد قضت المادة 87 من قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 17 لسنة 2016م على أنه:

"فيما إذا أُحيل الموظف إلى القضاء لارتكابه جريمة جزائية تتعلق بالوظيفة أو بسببها فيجوز للوزير ومن يفوضه إيقاف الموظف عن العمل وإيقاف صرف رواتبه....". **وقد قضت المادة 86 من قانون الموارد البشرية الاتحادي على أنه:** "يجوز للوزير أو من يفوضه بناءً على توصية لجنة المخالفات -إذا قضت مصلحة التحقيق- إيقاف الموظف المخالف عن العمل احتياطيًا..."، ويترتب على وقف الموظف عن عمله وقف صرف نصف راتبه لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ابتداءً من تاريخ الوقف.

فإذا بُرئ الموظف أو حُفِظَ التحقيق أو عُوقِبَ بلفت النظر والإنذار؛ صُرفَ إليه ما يكون قد أُوقِفَ صرفه من راتبه؛ فإن عُوقِبَ بعقوبة أشد، فإن الأمر يعود لتقدير لجنة المخالفات.

ويخضع الوقف الاحتياطي، كإجراء وقائي مرتبط بالتحقيق التأديبي لتقدير السلطة الإدارية، تستطيع وحدها تقييم مدى ملاءمة إصدار قرار الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق، لكن سلطة الإدارة ليست مطلقة، وعليه فقد أوكل المشرع التشريعي صلاحية إصدار قرار الوقف الاحتياطي إلى السلطة المختصة لاتخاذ الإجراءات التأديبية، واللجوء إليه عندما تقتضي ذلك مصلحة التحقيق، وكذلك تحديد مدة الإيقاف التي لا يمكن تجاوزها. وقد عرّفه أحد الفقهاء بأنه: "تدبير احتياطي مؤقت، تلجأ إليه الإدارة، بقصد إبعاد الموظف عن المنشأة، عندما يتعرض لاتخاذ إجراءات تأديبية أو جنائية، ويُمْنَع من ممارسة وظيفته أثناء فترة الوقف"⁽⁴²⁾.

(42) عبد الحليم عبد الفتاح، "الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة"، رسالة دكتوراه، القاهرة، مصر، 1979م، ص143.

المبحث الثاني

مصادر تحديد الاختصاص وصور عيب عدم الاختصاص

تمهيد

المبدأ هو أن الشخص صاحب الاختصاص يستمد اختصاصه من قاعدة قانونية مكتوبة كانت أم غير مكتوبة، تمنح الاختصاص بإصدار القرار إلى شخص أو هيئة محددة. ومع ذلك لاعتبارات عملية تتطلب الرغبة في تحقيق أغراض الإدارة بكفاءة ويسر، فقد أجاز القانون أن يشارك موظفون آخرون صاحب الاختصاص الأصلي في مباشرة اختصاصه أو يحلون محله في مباشرة هذا الاختصاص.

لذلك سيقسم الباحث هذا المبحث إلى مطلبين وهما كالآتي:

- المطلب الأول: مصادر تحديد الاختصاص.
- المطلب الثاني: صور عيب عدم الاختصاص.

المطلب الأول

مصادر تحديد الاختصاص

بناءً على ما سبق، يمكننا القول بأن الاختصاص قد يكون له مصدر مباشر وهو الدستور أو القوانين واللوائح أو المبادئ العامة، كما قد يكون مصدره غير مباشر من خلال أنظمة قانونية محددة تعدل وتعيد توزيع الاختصاص حتى بصورة مؤقتة تتمثل في التفويض والحلول والإنابة.

الفرع الأول

المصادر المباشرة للاختصاص

يمارس الموظف اختصاصه من مصادر مباشرة ممثلة في قواعد قانونية مكتوبة أو غير مكتوبة. يستمد الموظف العام المخول بإصدار قرارات إدارية اختصاصه في إصدارها من مصدرين مكتوبين هما الدستور والتشريعات، ومن هذين المصدرين يُشتق مصدر ثالث لممارسة الاختصاص هو المبادئ العامة للقانون.

أولاً: الدستور: الدستور هو المصدر العام لقواعد تحديد الاختصاصات، وبيان ما يدخل منها في مجال اختصاصات السلطة الإدارية وحدود تلك الاختصاصات⁽⁴³⁾. وفي هذا المعنى تقول المحكمة الدستورية العليا بجمهورية مصر العربية: "وحيث إن الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يُرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، ويحدد السلطات العامة، ويرسم لها وظائفها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها، ويقرر الحريات والحقوق العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ومن ثمَّ فقد تميَّز الدستور بطبيعة خاصة تضيف عليه صفة السيادة والسمو بحسبانه كفيل بالحريات وموئله وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها، وحق لقواعده أن تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة، وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام باعتبارها أسمى القواعد الأمرة التي يتعين على الدولة التزامها في تشريعها وفي

(43) محمد عبد المجيد أبو زيد، "القضاء الإداري"، (د.ج)، دار الثقافة العربية، القاهرة، (د.ط)، 1988م، ص 84.

قضائها وفي ما تمارسه من سلطات تنفيذية. ودون أي تفرقة وتمييز في مجال الالتزام بها، بين السلطات العامة الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، ذلك أن هذه السلطات كلها سلطات مؤسسة أنشأها الدستور على درجة سواء. وتقف كل منها مع الأخرى على قدم المساواة، قائمة بوظيفتها الدستورية متعاونة فيما بينها في الحدود المقررة لذلك، خاضعة لأحكام الدستور الذي له وحده الكلمة العليا⁽⁴⁴⁾.

ولا ريب أن المقصود بالقانون في هذا الشأن هو القانون بمعناه الأعم الذي يشمل كل قاعدة عامة مجردة أيًا كان مصدرها، ويأتي على رأسها وفي الصدارة منها الدستور بوصفه أعلى القوانين وأسمائها.

ثانياً: التشريع:

1- **القوانين:** يستمدّ الموظف اختصاصه في إصدار القرار من القانون الذي يحدّد جهة إصدار القرار وضوابط إصداره. ولا يكفي أن يصدر القرار من الجهة التي يُحدّدها المشرّع، بل يجب أن يصدر القرار في حدود الاختصاص الممنوح لتلك الجهة⁽⁴⁵⁾. ويُقصد بالقوانين مجموعة القواعد التي تصدر عن السلطة التشريعية، وهذه القواعد في منزلة واحدة من حيث مرتبة الإلزام ووجوب التطبيق كأصل عام، ويهمن أن نشير إلى القواعد الآتية في حالة التعارض بين هذه القواعد وبعضها البعض:

أ- إن النص اللاحق يلغي السابق، ويكون هذا الإلغاء إما صريحاً أو ضمناً⁽⁴⁶⁾.

ب- إن النص الخاص يقيّد العام.

ت- عدم جواز التعديل في القوانين الموضوعية بقانون الميزانية.

(44) الحكم الصادر بجلسة 19 مايو سنة 1990 في القضية رقم 37 لسنة 9 قضائية دستورية - أحكام المحكمة، القاعدة رقم 233، ص 256.

(45) المحكمة الاتحادية العليا - الطعن رقم 244 لسنة 2009م إداري - جلسة 29 / 3 / 2010م.

(46) تنص المادة 4 من قانون المعاملات المدنية بدولة الامارات رقم 1 لسنة 1987م على أنه: "لا يجوز إلغاء نص تشريعي أو وقف العمل به إلا بتشريع لاحق ينص صراحةً على هذا الإلغاء أو يشتمل على نص يتعارض مع نص تشريعي قديم، أو ينظم من جديد الموضوع الذي سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع".

2- **اللوائح:** لقد رأينا أن الاختصاص يمكن أن يكون مستمدًا من القانون، لكن هذا لا يمنع القانون من أن

يكون تشريعًا فرعيًا، وكذلك مصدرًا للموظف لممارسة اختصاصه بإصدار قرارات إدارية⁽⁴⁷⁾.

وتُعد اللوائح بأنها القواعد العامة التي تُصدرها السلطة التنفيذية بقرارات منها من دون أن يحتاج الأمر إلى إعادة عرضها على السلطة التشريعية، فاللوائح قرارات إدارية في شكلها وطريقة إصدارها، بينما تعتبر تشريعًا بالمعنى الواسع في موضوعها، باعتبارها تنطوي على قواعد عامة مجردة⁽⁴⁸⁾.

وتتعدد هذه اللوائح في أنواعها وتباين في أحكامها. والذي يهمنا في هذا المجال أن هذه اللوائح عليها أن تحترم القواعد القانونية الأعلى، سواء الدستورية أو التشريعية، الصادرة عن السلطة التشريعية، فإن اعتدت على الأولى وقعت في حومة المخالفة الدستورية، وإن تعارضت مع الثانية أو خرجت عليها شابها عيب عدم المشروعية القانونية.

3- **المبادئ العامة للقانون:** المبادئ العامة للقانون هي تعبير عن روح التشريع، ودورها يكمن في سد النقص التشريعي من خلال كشف القاضي عنها، ووفقًا لهذا الموقف مع المبادئ العامة للقانون؛ فإنه له أصل أساسي في منح الاختصاصات.

ومن الأمثلة على الاختصاصات التي تستند إلى المبادئ العامة للقانون ما يسمى بقاعدة توازي الاختصاص، والتي بموجبها يحق لمن لديهم سلطة أن يقوموا بإصدار قرار ما وإلغائه أو سحبه أو تعديله⁽⁴⁹⁾.

(47) محمد رفعت عبد الوهاب، "القضاء الإداري"، (د.ج)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، (د. ط)، 2007م، ص103.

(48) عليوة مصطفى فتح الباب، " الوسيط في القانون الإداري "، الجزء الثالث، مكتبة الخليج، (د.م)، الطبعة الأولى، 2016م، ص1661.

(49) رمزي الشاعر، " مبادئ الإدارة العامة"، (د.ج)، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ط)، 1984م، ص183.

الفرع الثاني

مصادر الاختصاص غير المباشرة

القاعدة العامة هي أن صاحب الاختصاص يمارس الاختصاص الممنوح له بموجب التشريع أو المبادئ العامة للقانون بنفسه، ولكن هناك احتياجات عملية تفرض الخروج على هذا الأصل العام، فقد ينص القانون على أن يفوض صاحب الاختصاص غيره في ممارسة بعض اختصاصاته، وذلك لتسهيل أداء العمل الإداري، كما أن صاحب الاختصاص قد يتغيب عن العمل، أو يقوم به عائق يحول دون ممارسته لاختصاصاته الوظيفية، فهنا يحل محله غيره من الموظفين في أداء عمله؛ تجنباً لعرقلة سير العمل الإداري. وقد وجد الفكر القانوني ضالته لنقل الاختصاص من الأصل إلى غيره في طرق ثلاثة، وهذه الطرق الثلاثة هي: التفويض، والحلول والإنابة.

وثمة أوجه يتفق فيها كل من التفويض والحلول والإنابة في مباشرة الاختصاصات، والتي تتمثل في أن كلاً من التفويض والحلول والإنابة طريق استثنائي لمباشرة اختصاصات الوظائف، وهذا يستوجب الخضوع بشأنها لما هو معروف من أحكام بالنسبة للاستثناء.

وفي هذه الأحوال الثلاثة يباشر اختصاصات الوظيفة شخص آخر غير شاغلها الأصلي، لضرورة دعت إلى ذلك، ومن ثمَّ يجب أن تقدّر هذه الضرورة بقدرها، وأن تكون ممارسة غير الأصل لاختصاصات الأصل في حدود هذه الضرورة.

أولاً: التفويض:

يتعين وفقاً للقواعد القانونية التقليدية أن يمارس صاحب الاختصاص اختصاصه بنفسه، وبالتالي فلا يمكنه التفويض فيه أصلاً، إذ يتوجب على كل سلطة أن تمارس وظائفها المقررة لها بصفة شخصية وبالتالي فلا يجوز لها أن تنتازل عن هذه الاختصاصات الممنوحة لها. ويقع عبء تحديد السلطة المنوط بها اختصاص

معين على السلطة التي تملك منح الاختصاص بداءة (السلطة التأسيسية الأصلية)، وهذه السلطة هي وحدها التي يمكنها أن تأذن لأي هيئة أو سلطة أن تفوض بعض اختصاصاتها⁽⁵⁰⁾.

وتتميز قواعد توزيع الاختصاص بين كل الهيئات والسلطات داخل الدولة بالطبيعة الآمرة، المتعلقة بالنظام العام وبالتالي لا يمكن مخالفتها أو الخروج عليها إلا بنص تشريعي صريح، ومن ثم فالأصل ألا يسمح بالتفويض بوصفه يمثل خروجاً على قواعد توزيع الاختصاص وبالتالي يتوجب على صاحب الاختصاص ممارسة الاختصاصات التي خولها له القانون بحكم وظيفته وفق الشكل والإجراءات القانونية المحددة، وعندها فقط يستطيع فرض إرادته وقراراته⁽⁵¹⁾.

ولكن نظراً للضرورات العملية ولتطورات الحياة وتعدد وظائف الدولة بدت الحاجة ماسة إلى ممارسة الاختصاص من غير صاحبه الأصلي، تحقيقاً لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، ومن هنا ظهر التفويض استثناء على مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، ليتم تطبيقه في كل المرافق وعلى كل المستويات، حيث يتم اللجوء إليه لمواجهة حالة غياب الأصل إذا ما تعذر إعمال فكري الحلول والإنابة. وأصبح وسيلة قانونية للتخفيف من حدة التركيز في الوظيفة الإدارية، اقتضته الاعتبارات العملية اللازمة لتنفيذ الوظيفة.

يعرف التفويض بأنه: "إنابة موظف صاحب اختصاص فرداً آخر أو سلطة أخرى في مباشرة جزء من اختصاصاته بناءً على نص قانوني يُجيزه"⁽⁵²⁾.

(50) عمرو فؤاد بركات، "التفويض في القانون العام - دراسة مقارنة"، (د.ج)، (د.ن)، القاهرة، (د.ط)، 1989م، ص120

(51) بشار عبد الهادي، "التفويض في الاختصاص - دراسة مقارنة"، (د.ج)، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، 1982م، ص98

(52) داود عبد الرازق الباز، "أصول القانون الإداري - دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي"، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ط)، 1996م، ص134.

كما أنه يعرف: " أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه، سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر" (53).

وينظر آخرون إلى التفويض الإداري على أنه: "صورة من صور توزيع الوظيفة الإدارية والمشاركة في أعبائها إثر تزايد اختصاصات الإدارة وصعوبة مباشرتها دفعة واحدة" (54).

وهكذا، فإن أهم ما يميز التفويض أنه ينقل الاختصاص من الأصل إلى المفوض إليه، بناءً على رغبة الأول وبقرار منه. وبناء على ذلك سنذكر صور التفويض كالآتي:

1- التفويض التشريعي والتفويض الإداري:

يُقصد بالتشريع عموماً سنّ أو وضع قواعد عامة مجردة سواء جاءت هذه القواعد في صورة قوانين أو لوائح. والأصل أن سنّ التشريع هو من اختصاص السلطة التشريعية، غير أن العادة جرت على أن تعهد الدساتير إلى السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح باعتبارها الأقدر على ذلك لمعرفة تفاصيل الأمور.

فضلاً على أن هذه اللوائح تنصب - غالباً - على تفاصيل يفضل تركها للسلطة التنفيذية تعديّلها بقرار منها، نزولاً على مقتضيات المرونة وثمة حالات أخرى قد تعهد الدساتير فيها بسلطة التشريع إلى السلطة التنفيذية. فالتفويض التشريعي هو أن تعهد السلطة التشريعية ببعض اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية

(53) سليمان الطماوي، "القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، (د.ج)، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السابعة، 2015م، ص 615.

(54) شمس ميرغني، مقال بعنوان "المركزية والنظم الإدارية الأخرى - دراسة مقارنة"، مجلة العدالة التي تصدرها وزارة العدل في دولة الإمارات العربية المتحدة، العدد 36، ص 49.

ممثلة في رئيسها في الحدود التي ينص عليها الدستور⁽⁵⁵⁾، وأما التفويض الإداري فإنه ينصبّ على الاختصاصات الإدارية المخوّلة للسلطات الإدارية وممثليها والعاملين بها بموجب القوانين واللوائح.

2- تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع "التفويض الشخصي":

تفويض الاختصاص، وفيه يعهد صاحب الاختصاص بجزء من اختصاصاته إلى الغير متى كان هناك نص يسمح بذلك. تفويض التوقيع وينصبّ التفويض فيه من المفوض إلى المفوض إليه على مجرد التوقيع فيوقّع المفوض إليه وبموجب هذا التفويض -عن المفوض- في حدود ما تضمّنه هذا التفويض⁽⁵⁶⁾.

كما يؤدي تفويض الاختصاص إلى نقل الاختصاص من المفوض إلى المفوض إليه، فلا يجوز لمن فوّض في اختصاصه أن يباشره خلال فترة التفويض، بينما لا يحظر على من فوّض في مجرد التوقيع مباشرة ذلك رغم التفويض.

كما أن في تفويض الاختصاص يكتسب القرار أو التصرف القوة الإلزامية المقررة لدرجة الموظف المفوض إليه في السلم الإداري. أما في تفويض التوقيع فيكون لتوقيع المفوض إليه ذات المرتبة والقوة والأثر لتوقيع صاحب الاختصاص الأصيل، فيعتبر التصرف صادرًا من الأصيل مع ما يترتب على ذلك من آثار. ولهذا

⁽⁵⁵⁾ بشار عبد الهادي، "التفويض في الاختصاص"، 1982م، المرجع السابق، ص49.

⁽⁵⁶⁾ يطلق البعض على هذا النوع من التفويض: "التفويض الشخصي"، ويعرفه بأنه: "هو الذي يتم إلى أعوان الأصيل المباشر من الذين لا يملكون أية سلطات أصلية ومستقلة، وإنما يستمدون اختصاصاتهم وسلطاتهم من نفس الأصيل، فإذا كانت للمفوض إليه اختصاصات وسلطات مستقلة وأصلية كنا بصدد تفويض وظيفي - أي تفويض في الاختصاصات. ينظر في ذلك: بشار عبد الهادي، المرجع السابق، ص 75.

الأثر أهمية بالغة في الواقع العملي، ولا سيما بالنسبة للطعن في القرارات الإدارية؛ إذ يترتب عليه تحديد مصدر القرار⁵⁷.

إذاً يمكن أن نقول: بأن المشرع الإماراتي لم يُفرد الأحكام العامة في التفويض بقانون مستقل، كما فعل المشرع في مصر، وإنما وردت الإشارة إلى القاعدة العامة في التفويض في المادة (21) من قانون اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزراء.

فقد نصت هذه المادة على أنه: "يمارس كل وزير اتحادي السلطات والإصلاحات التالية ضمن وزارته⁵⁸:

- أ- اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها.
 - ب- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك.
 - ت- تنفيذ الميزانية العامة للاتحاد ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته.
 - ث- حق تحويل بعض صلاحياته إلى وكيل الوزارة أو المدراء العامين أو كبار موظفي وزارته.
 - ج- أية صلاحيات أخرى تخوله إياها القوانين، والأنظمة، واللوائح والقرارات الاتحادية الصادرة بمقتضاها".
- وكان قرار وزير المالية والصناعة رقم (14) لسنة 1978م، والذي كان قد عُـدِلَ عدة مرات هو الذي ينتظم بأحكامه قواعد إبرام وتنفيذ عقود الإدارة، ثم صدر بتاريخ 2000/2/22م قرار وزير المالية والصناعة رقم

(57) على سبيل المثال، فلو أن رئيس الدولة فوّض رئيس مجلس الوزراء في بعض اختصاصاته كسلطة إصدار قرارات إعارة أعضاء الهيئات القضائية إلى الدول والحكومات الأجنبية، فإن القرار يصدر في هذه الحالة من رئيس مجلس الوزراء ويوقع منه، وتكون له ذات المرتبة المقررة لقرارات رئيس مجلس الوزراء في مراتب التدرج القانوني.

(58) القانون الاتحادي رقم (1) لسنة 1972م المعدل بقانون اتحادي رقم (14) لسنة 2016 بشأن الوزارات وصلاحيات الوزراء.

(20) لسنة 2000م بشأن نظام عقود الإدارة، والذي قضت المادة (1) منه بأن تنظم قواعد وإجراءات شراء المواد ومقاولة الأعمال والأشغال وعقود الإدارة الأخرى وفقاً لما هو وارد في النظام المرفق⁽⁵⁹⁾.

ثانياً: الحلول:

يُعرّف الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي الحلول بقوله: "أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصل أو يقوم به مانع يُحول دون ممارسته لاختصاصه، فحينئذ يحل محله في ممارسة اختصاصه مَنْ عيّنه المشرع لذلك، وتكون سلطاته هي عين سلطات الأصل، بعكس المفوض إليه الذي تقتصر سلطاته على ما فوّض فيه"⁽⁶⁰⁾. وقد يرد النص على الحلول في صلب نصوص الدستور، أو في التشريعات العادية⁽⁶¹⁾.

إن الاختصاص وإن كان الأصل فيه أن يباشره صاحبه إلا أن الأصول العامة تقتضي عند الضرورة أن ينحدر مباشرة اختصاص الأصل إلى من يليه متى قام بالأصل مانع أو عذر حتى لا يتعطل سير العمل، فالاختصاص لا ينتقل إلى وكيل المصلحة إلا إذا كان هناك مانع يحول دون مباشرة مدير المصلحة لهذا الاختصاص، فإذا غاب رئيس المصلحة أو قام لديه مانع حل محله في مباشرة هذا الاختصاص من يقوم مقامه في العمل، وهو في هذه الحالة وكل المصلحة⁽⁶²⁾.

⁽⁵⁹⁾ ينظر في شرح أحكام هذا النظام: "موسوعة الإمارات القانونية الإدارية"، الكتاب الأول (نظام عقود الإدارة)، الطبعة الأولى، 2005م.

⁽⁶⁰⁾ سليمان الطماوي، "مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة"، الجزء الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 2014م، ص112.

⁽⁶¹⁾ يجب في كل الأحوال أن يكون النص الذي يُنظم الحلول من ذات مرتبة النص الذي يُحول الاختصاص للأصل.

⁽⁶²⁾ عليوة فتح الباب، "التفويض والحلول والإنابة في مباشرة الاختصاصات - دراسة مقارنة"، (د.ج)، دائرة القضاء-أبو ظبي، الإمارات، الطبعة الأولى، 2014م، ص219.

ورأينا فيما سبق، أنه لا تفويض بغير نص يأذن به، وقد ثار التساؤل حول مدى سريان ذلك على الحلول، فذهب بعض الفقه إلا أنه لا حلول في مزولة الاختصاص إلا إذا نظمها المشرع بحيث إذا أغفل المشرع تنظيمه أصبح الحلول مستحيلاً قانونياً⁽⁶³⁾.

كما رأى البعض أن الحلول يجب أن يستند إلى نص يجزيه، كما هو الشأن بالنسبة للتفويض، فإن لم يوجد نص صريح يجزيه، فإنه يستحيل تطبيقه كقاعدة عامة⁶⁴.

فالحلول يتحقق بمجرد تحقق سببه، بغياب الأصل لقيام مانع لديه سواء كان هذا المانع إرادياً كالقيام بإجازة، أو غير إرادي كالمرض وغيره، فإذا تحقق هذا المانع حلّ الحال محل الأصل في ممارسة اختصاصاته ودون حاجة إلى صدور قرار بذلك، وفي هذا الشأن يختلف الحلول عن التفويض.

حيث يتم التفويض بقرار من المفوض يعبر فيه عن إرادته بنقل بعض من اختصاصاته إلى المفوض إليه وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أنه إذا صدر قرار من الأصل ينص فيه على حلول من عينة النص ليحل محله أثناء غيابه لمانع معين، كما لو كان في مهمة خارج البلاد مثلاً، فإن مثل هذا القرار يكون مجرد تنفيذ لحكم القانون، أي محض قرار تنفيذي وليس هو سند حلول الحال محل الأصل؛ لأن السند الحقيقي في ذلك هو نص القانون.

وقد أثير التساؤل حول مدى جواز قيام الأصل بتفويض اختصاصاته أثناء غيابه لمانع معين، إلى غير من عيّنه النص لحلول محل هذا الأصل في حالة غيابه. والقاعدة أن الحلول يكون في سائر الاختصاصات، وهذا من أهم ما يميز الحلول عن التفويض، غير أنه يرد على هذه القاعدة استثناءان؛

(63) سليمان الطماوي، "مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة"، 2014م، المرجع السابق، ص112.

(64) عبد الغني بسبوني، "القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، 1992م، مرجع

سابق، ص191.

فالاستثناء الأول هو أن يحدد نص القانون الذي يقرّر الحلول اختصاصات معينة دون غيرها يحل فيها الحال محل الأصل، وإن كان هذا الفرض نادر الحدوث، أما الاستثناء الثاني فهو ما يتعلق بطبيعة الاختصاص، وظروف الحلول.

كما أنه من المتصور أن يكون الحلول كاملاً إذا كان الأصل مفقوداً أو بعيداً جداً عن العمل فالحال، عند سكوت النص، لا يستطيع أن يقوم بعمل من اختصاص الأصل الغائب إلا بشرطين؛ هما: أن يكون العمل مستعجلاً لا يحتمل الانتظار حتى عودة الأصل، وأن يكون غياب الأصل من شأنه أن يحول بينه وبين القيام به⁽⁶⁵⁾.

ويرى الباحث أنه عند سكوت النص يحل الحال محل الأصل في جميع الاختصاصات، إلا ما استثنى بنص خاص، أو كان على قدر من الأهمية، وليس له صفة الاستعجال أي ليس مستعجلاً أي يمكن إرجاؤه لحين وصول الحال. وهذه أمور يخضع تقديرها لسلطة من حل محل الأصل في ضوء ما يحيط به من ظروف.

وقد رأى الباحث أن للحلول في مباشرة الاختصاصات الإدارية على هذا النحو قواعده وأحكامه التي إذا خُولفت أصبح العمل صادراً ممن لا اختصاص له مع ما يترتب على ذلك آثار في شأن مدى مشروعيته. ويختلف الأمر في حالة حدوث ظروف استثنائية عامة كحالة الحرب أو حالة الثورات الكبرى المسلحة أو الفيضانات الشديدة، على نحو يختفي معه بعض الموظفين أو جميعهم من أولئك الذين يقومون على أمر المرفق، فكان حتماً مقضياً تبعاً لمقتضيات الضرورات التي تبيح المحظورات أن يسمح لغير هؤلاء الموظفين الذين غابوا عن وظائفهم أو مواقع عملهم لهذه الظروف الاستثنائية أن يحلوا محلهم.

(65) حسن عبد الفتاح، "التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة"، (د.ج)، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ط)، 1971م، ص43.

ثالثاً: الإنابة:

يقصد بالإنابة أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصل؛ لوجود مانع يحول بينه وبين ممارسة اختصاصاته، فتتصدى سلطة أعلى، وتحدد آخر ليتولى ممارسة اختصاصات الأصل، إلى أن يزول هذا المانع. وهذا المانع قد يكون لفترة قصيرة، كالقيام بإجازة أو مهمة في الخارج، وقد يكون طويلاً نسبياً كما هو الشأن في حالة خلو المنصب، وما قد يستغرقه شغله من بعض الوقت.

إن الاختصاص 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⁽⁶⁶⁾.

والإنابة في القانون الإداري لا تجوز إلا بنص القانون. فالإنابة في القانون الإداري لا تجوز إلا حيث ينص القانون على ذلك، وعندئذ لا تجوز إلا في الأحوال التي حوّل القانون الإنابة فيها، ولا يجوز القياس عليها، ولأنها مقيدة لا يجوز الأخذ فيها بطريق القياس أو التماثل أو التشابه، وما إلى ذلك؛ لأن القوانين واللوائح قد عينت السلطة المختلطة بمباشرة أعمال الدولة، ونظمت طرق إدارتها".

(66) عليوة فتح الباب، " التفويض والحلول والإنابة في مباشرة الاختصاصات - دراسة مقارنة"، 2014م، المرجع السابق،

المطلب الثاني

صور عيب عدم الاختصاص

يقتصر العيب هنا على مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية، ويتخذ العيب في هذه الحالة صوراً ثلاثة، وهي: عيب الاختصاص الموضوعي، وعيب الاختصاص المكاني، وعيب الاختصاص الزمني. وهذا ما سنوضحه كالآتي:

1- عيب الاختصاص الموضوعي:

يقصد به أن يصدر موظف أو هيئة قراراً من اختصاص موظف أو هيئة أخرى⁽⁶⁷⁾. وهذا هو عدم الاختصاص الإيجابي، وهناك عدم الاختصاص السلبي إذا امتنعت سلطة إدارية عن مزاوله اختصاصها خطأ، كما لو قام أحد المديرين بإصدار قرار يدخل في اختصاصه لاعتقاده بأن قراراً صادراً من لجنة معينة يمنعه من ذلك، في حين أن مهمة تلك اللجنة استشارية بحتة أو امتنع أحد الوزراء عن ممارسة سلطته الرئاسية لاعتقاده خطأ أنه لا يملك تلك السلطة. والأصل في هذا الخصوص أن ينسب القرار إلى الموظف الذي يحمل القرار توقيع، ولو تصرف بناءً على أمر من رئيسه.

أما القرار السلبي فيُعتبر صادراً من السلطة التي وُجّه إليها التظلم. ولكن يجب في جميع الحالات أن تكون السلطة المختصة قد مارست اختصاصاتها حقيقة. فإذا ثبت مثلاً أن السلطة المختصة قد اقتضرت على تبني القرار الصادر من سلطة غير مختصة، وتأثرت بذات الاعتبارات التي قام عليها قرار تلك السلطة، فإن القرار الجديد يُعتبر معيباً.

⁽⁶⁷⁾ يطلق بعض الفقهاء على هذه الصورة تسمية " عيب الاختصاص الشخصي " بالنسبة إلى شخص ولكننا نفضل التسمية الأخرى، لأن عيب الاختصاص في جميع الحالات يمكن نعتة بالشخصي.

وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا على أنه: "يجب أن يصدر القرار الإداري من الهيئة التي حددها المشرع أي من جهة مختصة بإصداره تتوافر لها الصلاحية القانونية للتعبير عن إرادة الدولة والقيام بما عهد به إليها، وأن تضطلع بهذه الصلاحية في إطار الحدود التي بيّنها القانون وفي الدائرة التي يحددها⁽⁶⁸⁾".

2- عيب الاختصاص المكاني:

يُتّخذ به أن يصدر أحد موظفي الإدارة قراراً يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية الموضوعة لمزاولة اختصاصه. ذلك أنه إذا كان لبعض موظفي الإدارة أن يمارسوا اختصاصهم على إقليم الدولة كله كرئيس الدولة ونائبه، ورئيس مجلس الوزراء ونوابه، والوزراء ونوابهم كلّ فيما يدخل في اختصاصه، فإن المشرع كثيراً مما يحدد النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتعداه حين يمارس اختصاصه.

وبهذا المعنى لا يجوز مدير جهة إدارية موجود في إمارة أن يصدر قرارات إدارية للعمل بها في نطاق إمارة أخرى وحالات الاختصاص التي من هذا القبيل نادرة؛ لأن الحدود المكانية لمزاولة الاختصاصات الإدارية تكون عادةً من الوضوح بدرجة كافية، ومن ثم فإن معظم التطبيقات القضائية في هذا الصدد تتعلق بأفراد غيروا محل إقامتهم من مكان لآخر بدون علم الإدارة.

ومن الأمثلة على حالة المخالفات الجسيمة للاختصاص، كحالة الاعتداء المادي الجسيم، أو صدور قرار من فرد عادي لا يمت بصلته للإدارة، أو لا يملك أصلاً إصداره، وتسمى بحالة اغتصاب السلطة، مقارنة بعيب الاختصاص البسيط الذي لا تقبل فيه مخالفة قواعد الاختصاص إلى هذا الحد، أو صدور قرار يتعلق باختصاص نطاق مكاني محدد لا يدخل في اختصاص مصدر أو متخذ القرار، كما في حالة صدر قرار

(68) المحكمة الاتحادية العليا - الطعن رقم 127 لسنة 2010 إداري - جلسة 2010/10/20م.

من رئيس بلدية العين، لتنظيم أمور تتعلق ببلدية أبوظبي، فأصدر مثل هذا القرار، يشكّل مخالفة أو عيباً بعدم الاختصاص المكاني⁽⁶⁹⁾.

3- عيب الاختصاص الزمني:

ليس لموظف الإدارة أن يمارس سلطاته، إلا في زمن محدود، فإن هو مارسها دون مراعاة القيود الزمنية الموضوعة له كان ذلك مخالفة منه لاختصاصه، وعندئذ يكون قراره الصادر باطلاً، وتأسيساً على ذلك فإن القرار الذي يصدره فرد قبل استكمال إجراءات تعيينه في الوظيفة أو بعد قطع علاقته بها، أو القرار الصادر من موظف في وظيفته بعد نقله منها، أو في أثناء إجازته يكون قراراً مخالفاً لقاعدة الاختصاص الزمني، وبالتالي يكون قراراً غير مشروع. فليس للوزير مثلاً ممارسة اختصاصه إلا خلال مدة تقلده وظيفته، حتى إذا استقال أو أُقْصِيَ عن منصبه، أو أُحِيلَ على التقاعد، وجب عليه الانقطاع عن مباشرة اختصاصه السابق، وإلا اعتبرت قراراته مشوبة بعيب عدم الاختصاص، ومثل ذلك يقال بالنسبة للمجالس أو الهيئات التي تساهم في السلطة الإدارية، فإنها ليس لها أن تزاوِل اختصاصها إلا خلال الفترة الزمنية المحددة لها بحيث يزول اختصاصها بإنهاء أجل مدتها، وتطبيقاً لذلك فإن مجلس الوزراء المستقيل ممنوع من إصدار القرارات الإدارية، إلا أن العمل قد جرى على أنه يستمر في تصريف شؤون الدولة إلا أن يعين مجلس جديد.

وفي خلال ذلك فإن له أن يصدر من القرارات بالقدر اللازم لسير المرافق العامة، فإذا تدخل في غير تلك الأمور التي تنسم بالضرورة والاستعجال فإن قراراته مشوبة بعيب عدم الاختصاص⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁹⁾ المحكمة الاتحادية العليا - الطعن رقم 703 لسنة 2008م إداري - الجلسة 2009/3/25م.

⁽⁷⁰⁾ سليمان الطماوي، "القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، 2015م، المرجع السابق، ص778.

الفصل الثاني: آثار عدم الاختصاص ونتائجه

المبحث الأول: التمييز بين الانعدام والبطلان في القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص

المطلب الأول: انعدام القرار الإداري

المطلب الثاني: بطلان القرار الإداري

المبحث الثاني: الآثار التي تترتب على عيب عدم الاختصاص

المطلب الأول: تصحيح عيب عدم الاختصاص.

المطلب الثاني: التعويض من الإدارة عن القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص

الفصل الثاني

آثار عدم الاختصاص ونتائجه

إن النتيجة المنطقية لربط عيب الاختصاص بالنظام العام أنه لا يجوز تصحيحه، سواء كان العيب المذكور جسيماً أم بسيطاً. كما أن العيب الناتج عن القرار الصادر من غير المختص قد يترتب عليه ضرر مادي أو معنوي للشخص الصادر بحقه القرار.

فالضرر يُعتبر هو الركن الثاني من مسؤولية الهيئة الإدارية في القرارات الإدارية من خلال الإضرار بالمصلحة التي يشرعها القانون، وبالتالي، لا يكفي أن يكون هناك خطأ من قبل الإدارة لحدوث المسؤولية، ولكن من الضروري أن يتعرض الغير للضرر بسبب ذلك. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر قائلة: "... من حيث إن التعويض يحدث في الوجود ولا شيء مع الضرر ومقدر في نطاقه..."⁽⁷¹⁾.

وسنبين فيما يأتي:

المبحث الأول: التمييز بين الانعدام والبطلان في القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص.

المبحث الثاني: الآثار التي تترتب على عيب عدم الاختصاص.

⁽⁷¹⁾ جابر جاد نصار، "مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية - قضاء التعويض"، (د.ج)، دار النهضة العربية،

القاهرة، (د.ط)، 1995م، ص283.

المبحث الأول

التمييز بين الانعدام والبطلان في القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص

تمهيد:

بيّنّا فيما سبق أن قواعد الاختصاص في مجال القانون الإداري - بما في ذلك سلطة إصدار القرارات الإدارية - لم تُوضَع عبثًا، وإنما قُصِدَ بها تحديد مَنْ يملك سلطة التصرف أو مَنْ أُنيطَ به تلك السلطة، وإنه رُوعيَ في تحديد ذلك التقابل والتناسب بين مستوى السلطة التي نيطَ بها التصرف ومدى جسامته أو خطورة ذلك التصرف. لذلك، فلا غرو أن نقول: إن قواعد تحديد الاختصاص إنما شُرِعت لتضع قواعد عامة ملزمة تحقيقًا للصالح العام. ولقد صاحبت ظهور فكرة القرار الإداري ومشروعيته مشكلة التمييز بين القرارات الباطلة أو القابلة للبطلان، والقرارات المنعقدة. وقد قام الباحث بالبحث في هذه المسألة حبر الأقلام، ولم يجتمع فيها الرأي على كلمة سواء، سواء في الفقه أو القضاء، فقد تشعبت بالفقه السبل، وتعددت حولها أحكام القضاء، حتى انتهى الرأي ببعض الفقه إلى القول بأنه لا يمكن وضع نظرية عامة في هذا الشأن، ولا يعني هذا عدم جدوى البحث في هذا الموضوع، وإنما يعني دقته وصعوبته وضرورة التزام الحيطة والحذر. فمشكلة التمييز بين القرار الباطل والقرار المنعقد تعتبر من أدق وأعقد وأهم موضوعات القرار الإداري⁽⁷²⁾. ولعل مرجع ذلك هو عدم وجود معيار واضح ومحدد في شأنها من ناحية، وجسامته الآثار والنتائج التي تترتب على التمييز بين القرار الباطل والقرار المنعقد من ناحية أخرى. وبناءً على ذلك قسمنا المبحث إلى مطلبين وهما:

المطلب الأول: انعدام القرار الإداري.

المطلب الثاني: بطلان القرار الإداري.

(72) ماجد راغب الحلو، "القضاء الإداري"، (د.ج)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، (د.ط)، 2008م، ص8.

المطلب الأول

انعدام القرار الإداري

تصدر أعمال عن الإدارة هذه الأعمال لا تكفي إطلاقاً أن يطلق عليها مصطلح البطلان، ولكنها تصل إلى نقطة الانعدام، وقد تنشأ قرارات على يد الإدارة تكون مشوبة بعيب جسيم يوصلهم إلى مستوى الانعدام، وهذه الأعمال لا تُكسب حقاً ولا تُؤد أثرًا ولا تحترم القضاء. فالقرار الإداري المنعدم يعرف بأنه: "القرار المنعدم هو القرار والعدم سواء، فهو غير موجود على الساحة القانونية"⁽⁷³⁾. وقد عرفه الدكتور محمد الديلمي على أنه: "إن القرار الإداري يكون منعدمًا عندما يفقد عنصرًا جوهريًا من عناصر تكوينه"⁽⁷⁴⁾.

ومن حالات انعدام القرار الإداري:

1- حالة القرار الإداري الصادر عن فرد عادي: يعتبر هذا العيب من قبيل اغتصاب السلطة إذا ما كان القرار الإداري صادرًا من فرد عادي ليست له أية صفة عامة، باعتباره لا يملك أصلاً حق مباشرة الاختصاصات الإدارية؛ أي تعوزه صفة الموظف في أعمال الإدارة، وهنا يكون القرار الصادر منعدمًا ولا قيمة له ولا أثر⁽⁷⁵⁾. هذا بالنسبة للشخص العادي، بالإضافة إلى الشخص الذي يتمتع بصفة الموظف في حالة اغتصاب الوظيفة الإدارية، ويكون ذلك في حالة إصدار القرار من قبل شخص ليس له أي سلطة على الإطلاق، أو في حالة صدور القرار من شخص لا يتمتع بالأهلية الإدارية لإصدار القرار الإداري، وهذا إما لعدم تقلده الوظيفة أصلاً أو أن القرار الإداري في وقت تمت فيه إقالته وضعه كموظف عام لسبب ما.

⁽⁷³⁾ عمار بوضياف، "القرار الإداري - دراسة تشريعية، قضائية، فقهية"، المرجع السابق، 2007م، ص239.

⁽⁷⁴⁾ محمد عبدالله محمود الديلمي، "تحول القرار الإداري"، (د.ج)، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2001م، ص74.

⁽⁷⁵⁾ فهد عبد الكريم أبو العثم، "القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق"، (د.ج)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الإمارات، (د.ط)، 2005م، ص317.

2- حالة اعتداء الإدارة على اختصاص السلطة التشريعية: تتمثل في صدور قرار عن السلطة الإدارية

في حين أنه من اختصاص السلطة التشريعية بموجب أحكام الدستور. فمهمة السلطة التنفيذية هي تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، وإذا خالفت السلطة التنفيذية هذا الاختصاص وتجاوزته دون نص قانوني، فإن قراراتها الصادرة تُعتبر اغتصاباً لسلطة المشرع⁽⁷⁶⁾. وقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا إلى قولها: "فقد القرار صفته الإدارية وصيرورته معدوماً لا يكون إلا إذا شاب القرار عيب عدم الاختصاص الجسيم.. ومن صور صدور القرار من سلطة غير معنية في شأن اختصاص سلطة أخرى"⁽⁷⁷⁾.

3- حالة اعتداء الإدارة على اختصاص السلطة القضائية: أشارت المحكمة الاتحادية العليا على أنه: "

كان النزاع بين الطاعنة والمطعون ضدها يدور حول ما إذا كانت الأولى قد استوردت ووزعت بضاعة موكول إلى الثانية حق تمثيل الموكلة فيها، مما يدعو أن وزارة الاقتصاد غير متصلة بموضوع النزاع اتصالاً مؤثراً فيه، فهي لم تُفصح فيه عن إرادتها بما لها من سلطة في إحداث أثر قانوني معين بقرار إيجابي صادر عنها، كما أنها لم تمتنع عن اتخاذ إجراء كان متعيناً عليها اتخاذه حتى يكون هناك قرار سلبي محل لطلب الإلغاء، ومن ثم اختصاص القضاء الاتحادي للفصل فيه، ولا يُغيّر من ذلك ما أصدر عن وزارة الاقتصاد؛ إذ لا يدعو أن يكون نتيجة لبحث شكويين قُدمتا إليها، وانتهت فيهما إلى ثبوت مخالفة مرتبطة بنشاط يخص وكالة تجارية. ووجهت فيها الطرفين إلى القضاء للفصل فيها؛ لانطوائه على عيب عدم الاختصاص"⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁶⁾ محمد عبد الكريم شريف، "القرار الإداري المنعقد"، 2014م، المرجع السابق، ص121.

⁽⁷⁷⁾ المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الإدارية - الطعن رقم 129 لسنة 2014م قضائية - جلسة 2014/5/28م.

⁽⁷⁸⁾ المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الإدارية - الطعن رقم 291 لسنة 2017م قضائية - جلسة 2017/9/13م.

المطلب الثاني

بطلان القرار الإداري

يُعتبر الحكم المشوب بعدم المشروعية في عنصر الاختصاص باطلاً، وعندما يتأكد القاضي من عدم المشروعية يُعتبر القرار الباطل كأنه لم يكن موجوداً، بالإضافة إلى هذه الصيغة العادية لعدم الصحة التي تتفق مع البطلان المطلق للقانون المدني، فإن القانون الإداري أيضاً يحدد استثناء صيغة عدم صحة أقل جسامته وهو البطلان النسبي⁽⁷⁹⁾.

ويترتب على التمييز بين البطلان المطلق والبطلان النسبي نتائج عدة يتمثل أهمها في أن القاضي يقضي بالبطلان المطلق من تلقاء نفسه، بينما لا يحكم بالبطلان النسبي إلا إذا تمسك به مَنْ له حق التمسك به، كما أن البطلان المطلق يستطيع أن يتمسك به كلّ ذي شأن، وأما البطلان النسبي فلا يستطيع التمسك به إلا مَنْ شرع البطلان لمصلحته.

- حالات بطلان القرار الإداري:

1- الاعتداء على اختصاص سلطة إدارية موازية:

هو أن تعتدي سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا تربطها بها صلة تبعية أو رقابة. كأن يعتدي مدير إدارة على اختصاص مدير إدارة أخرى، وقد بينا أن هذه الحالة قد تؤدي إلى بطلان القرار الإداري. فعيب الاختصاص البسيط هو الذي يتحقق عندما يكون هناك غموض وتداخل في الاختصاصات⁽⁸⁰⁾، أو أن يصدر وزير قرار بترقية موظف أصبح تابعاً لوزارة أخرى بسبب الغموض الذي

(79) عبد الحكيم فودة، "البطلان في القانون المدني"، (د.ج)، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 1998م، ص53.

(80) سليمان علي سليمان الحاطي، "دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام القضاء الإداري الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة

- دراسة تطبيقية"، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، رسالة ماجستير في القانون العام، 2019م، ص118.

رافق نقل الموظف، فمثل هذا القرار شابه عدم الاختصاص، ومن ثمّ يكون باطلاً لفقدانه أحد مقوماته وهو عدم الاختصاص، وبالتالي يُصبح ملغياً كأن لم يكن. والغالب أن يكون المشرّع قد جعل السلطتين (المعتدية والمعتدى عليها) على قدم المساواة فيما يتعلق بممارسة اختصاص كل منهما. ومن ثم فقد أطلق الفقهاء على هذه الصورة تسمية (الاعتداء الجانبي على السلطة).

2- اعتداء المرؤوس على سلطات رئيسه:

يُعتبر القرار معيّباً بعبث الاختصاص في حالة صدور قرار من المرؤوس في مجال اختصاص رئيسه أي أن تباشر جهة إدارية الاختصاصات التي أوكّلها المشرّع لجهة إدارية أعلى منها في سلم التدرج الوظيفي⁽⁸¹⁾. فلا يستطيع مدير إدارة مثلاً أن يُصدر قراراً من اختصاص الوزير، كما لا يجوز للوزير أن يُصدر قراراً من اختصاص مجلس الوزراء، أو من اختصاص رئيس الدولة.

3- اعتداء الرئيس على اختصاصات المرؤوسين:

وهي حالة عكسية للحالة السابقة، ومثال على ذلك كأن يحدد القانون لجهة إدارية اختصاصات لا تملكها الجهة الإدارية التي تتبعها تلك الجهة، وخاصة بالنسبة للهيئات التي تتمتع بقدر من الاستقلالية في عملها كالجامعات، فإن باشرت الجهة الإدارية العليا تلك الاختصاصات شاب تصرفها البطلان، وفي إطار جهة إدارية معينة قد يحصل أن يعتدي الرئيس على اختصاص مرؤوسيه⁽⁸²⁾.

فإذا كانت القاعدة أن للرئيس الإداري هيمنة تامة على أعمال مرؤوسه، وبهذه المثابة يستطيع أن يراقب أعماله بعد صدورها، وأن يوجّه على سبيل الإلزام قبل اتخاذ قراراته، بل وأن يمارس اختصاصاته إذا اقتضى

(81) سليمان علي سليمان الحاطي، "دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام القضاء الإداري الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة

– دراسة تطبيقية"، 2019م، المرجع السابق، ص119.

(82) سليمان علي سليمان الحاطي، 2019م، المرجع السابق، ص120.

الصالح العام ذلك؛ فإن هناك حالات معينة، يخول المشرع فيها المرؤوسين سلطة اتخاذ قرار معين بدون معقب من رئيسه، وحينئذ لا يكون للرئيس أن يحل نفسه محل المرؤوسين في اتخاذ هذا القرار، ولا أن يعدل فيه أو يعقب عليه إذا كان القانون يمنعه من ذلك.

فقد ينظم المشرع اختصاصًا مشتركًا يمارسه الرئيس والمرؤوس معًا؛ بحيث يتوجب اشتراك الاثنين معًا في ذات العمل الأمر الذي يؤدي إلى تقرير اختصاص الجانبين، ويحول دون استقلال أحدهما عن الآخر وانفراده في العمل الإداري، وإلا اعتُبر القرار مشوبًا بعيب عدم الاختصاص لاعتداء السلطة الرئاسية على سلطة المرؤوس.

4- اعتداء الإدارة اللامركزية على اختصاص الإدارة المركزية وبالعكس:

من المعلوم أن نظام اللامركزية في الإدارة يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين هيئات لامركزية إقليمية أو محلية وبين السلطات المركزية التي لها حق الرقابة والوصاية على تلك الهيئات.

وإذا كان الأصل في هذا النظام هو استقلال الهيئات المركزية، وإن الإدارة المركزية ليس لها حق الوصاية والرقابة إلا طبقًا لما ورد عليه النص صراحة في القانون، إلا أنه ليس لها أن تحل محل مجلس الهيئات اللامركزية في اتخاذ أي قرار إداري يخضع لإشرافها، بل ولا أن تلغي أو تعدل أو تستبدل به غيره، وكل ما لها هو الموافقة عليها أو رفضها خلال المدة المحددة في القانون، فإن هي تجاوزت حدود اختصاصها المقررة كان ذلك اعتداء على اختصاص الهيئات اللامركزية، واعتبر القرار الصادر بهذا الصدد مشوبًا بعيب عدم الاختصاص⁽⁸³⁾.

(83) حمدي عكاشة، "موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة"، الجزء الأول، منشأة المعارف، (د.م.ن)، الطبعة

المبحث الثاني

الآثار التي تترتب على عيب عدم الاختصاص

تمهيد:

معنى أن يكون الضرر محققاً هو أن يكون الضرر قد حدث بالتأكد؛ بحيث يكون قد حدث بالفعل أو أنه حقيقي حتماً، والضرر الحال قد يجتمع مع الضرر المستقبلي في حالة واحدة.

أما بالنسبة للضرر المحتمل، فلا يكفي اعتباره أساساً للتعويض، وإثبات أن الضرر يجب تقديره نقداً، وهو أمر غير ممكن إلا في حالة وجود ضرر مثبت أو حقيقي؛ حيث إن الحق لا يقوم على اشتباه أو خطر أو تهديد. ومعنى أن يكون الضرر مباشراً هو أنه يكون نتيجة طبيعية لخطأ إداري حتى إن المضرور لا يتمكن من منع الضرر.

إذا تم الإقرار بأن الإدارة سُئلت عن قرارات مشوبة بعيب عدم الاختصاص في دعوى الإلغاء، فهل من مسؤوليتها تعويض القرارات المعيبة بسبب عدم الاختصاص، والتي قد تسبب ضرراً للغير؟، وإلى أي مدى يمكن تصحيح قرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص إذا وافق عليه الشخص المختص أو صادق عليه، أو إذا أصبح غير المختص بإصدار القرار مختصاً بعد صدور قانون يجيز له أن يصدرها؟

وللإجابة عن هذه التساؤلات سوف نعرض مطلبين، وذلك كالآتي:

- المطلب الأول: تصحيح عيب عدم الاختصاص.
- المطلب الثاني: التعويض من الإدارة عن القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص.

المطلب الأول

تصحيح عيب عدم الاختصاص

قد يبرز في ذهن سؤال حول جدوى هذا التصحيح، بينما تتمتع الجهة الإدارية بصلاحيّة إصدار قرار جديد صحيح يأخذ في الاعتبار ما تمّ التغاضي عنه، ويعالج ما تمّ التغاضي عنه، وحقيقة الموقف هو أن هذا الأمر له أهمية كبيرة خاصة فيما يتعلق بتحديد موعد القرار وتاريخ نفاذه وتنفيذه؛ حيث يبقى القرار الأول الباطل محل التصحيح ساريًا بتاريخه السابق بعد تصحيحه، في حين أنه يختلف الوضع إذا تم سحب هذا القرار الباطل وصدور قرار جديد، فلا يحق للإدارة في هذه الحالة الرجوع عن تاريخ قرارها الجديد إلى تاريخ القرار الباطل، وإلا فإن قرارها سينطوي على الرجعية المحظورة بموجب القانون.

وتجدر بنا الإشارة إلى أن القرار المنعّم لا يرد عليه التصحيح، بينما يجوز تصحيح القرار الباطل، فالقرار المنعّم لا يرد عليه التصحيح بالإجازة أو الإقرار؛ لأنه عدم، والعدم لا يعود إلى الحياة، بينما يدق الأمر بالنسبة للقرار الباطل⁽⁸⁴⁾.

لقد اختلف الفقهاء في هذا الموضوع، كما أن التطبيقات القضائية مشوشة ومتناقضة؛ إذ إن بعض التطبيقات وآراء بعض الفقهاء تصل إلى أن الحكم الناجم عن خلل عدم الاختصاص يصبح باطلاً بشكل مطلق فيما يتعلق بموضوع النظام العام، لكن آراء بعض الفقهاء الأخرى تستند إلى بعض تطبيقات السلطة القضائية الإدارية التي ترى أن القرار الإداري المعيب بهذا العيب يمكن تصحيحه والموافقة عليه من قبل الشخص المختص، وبالتالي تزول عنه صفة عدم الشرعية، ويصبح قرارًا صحيحًا⁽⁸⁵⁾.

(84) عليوة فتح الباب، " الوسيط في القانون الإداري"، 2016م، المرجع السابق، ص2207.

(85) أمل المرشدي، "بحث قانوني مهم حول عيب عدم الاختصاص في القرارات الإدارية"، انظر:

<https://www.mohamah.net/law>، تاريخ: 2021/5/1

ومع ذلك، فإن هذا هو الأصح والذي يتماشى مع طبيعة قواعد الاختصاص التي تعتبر من قبيل النظام العام. لذلك لا يجوز تصحيح القرار بعيب عدم الاختصاص سواء بتصحيحه أو باعتماده من قبل صاحب الاختصاص.

كما عارض غالبية الفقه الإداري المصري جواز تصحيح القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص، ويرجع ذلك لكون قواعد الاختصاص من النظام العام، كما أن جواز تصحيح القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص يعني سريانه بأثر رجعي مما يؤدي لمخالفته للقاعدة العامة التي تقضي بعدم رجعية القرارات الإدارية؛ إلا أن هناك جانباً من الفقه يرى عدم الفائدة من إلغاء القرار الإداري؛ ذلك لأن صاحبه سوف يبقى على رأيه، هذا ما قال به الأستاذ الدكتور عبد اللطيف محمد محمد في مؤلفه (قانون القضاء الإداري)، وهذا القول مردودٌ بحجة أنه لو افترض حدوثه فإن القرار سوف يسري بأثر مباشر، فإذا قضى بإلغاء القرار المعيب؛ فإن الجهة الإدارية قد تعدل عن القرار الإداري الذي يحكم بإلغائه باعتباره معيباً بعيب عدم الاختصاص، وبإصدار قرار آخر ربما يختلف مضمونه عن القرار الأول⁽⁸⁶⁾.

وقد يصدر القرار ممن ليس مختصاً بإصداره، ثم يعدل المشرع في أحكام الاختصاص بإصدار هذا القرار على نحو ينيط إصداره بمن أصدره بالفعل، الأمر الذي يثير التساؤل عما إذا كان عيب عدم الاختصاص يظل لاحقاً بالقرار أم أنه يكون قد صُحِّح، ولا جدوى من القضاء بإلغائه لعدم الاختصاص، ما دامت سلطة إصدار القرار الجديد الذي سيحل محله قد نيطت بمن أصدر القرار الطعين.

وقد استقر قضاء المحكمة الاتحادية العليا في أحكامها على جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص، وذلك إذا ما كان السبب وموضوع القرار صحيحين.

(86) عبد اللطيف محمد محمد، "قانون القضاء الإداري"، الجزء الثاني، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة،

فقد قضت في أحد أحكامها بالقول بأنه: "... لما كان ذلك وكان القرار المطعون فيه لم يَشُبْه عدم المشروعية لقيامه على سبب صحيح، وأن ما شابه هو عيب عدم الاختصاص قبل تصحيحه ولم ينل هذا العيب من سلامة السبب الذي بني عليه القرار، ولا من صحته موضوعياً، وأن الأسباب التي بني عليها تبرر صدوره، وقد قامت جهة الإدارة بتصحيحه بإقراره من الجهة المختصة بإصداره، وكان الضرر الذي لحق بالمطعون ضده من جراء القرار المعيب لا محالة لاحقاً به؛ نتيجة لما انتهى إليه ذلك القرار فيما لو صدر من الجهة التي تختص بإصداره، ولا توجد ثمة رابطة سببية بين عيب عدم الاختصاص وبين الضرر الذي لحق بالمطعون ضده، وإنما سبب الضرر هو قرار صحيح من ناحية الموضوع، ومن ثم تتنفي المسؤولية من جهة الإدارة⁽⁸⁷⁾.

ولا يكفي للقول بتصحيح القرار مجرد صدور قرار بتفويض السلطة الصادر عنها القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص سلطة إصداره، بزعم أن قرار التفويض يسري بأثر رجعي مما يصحح به قرار التفويض، ذلك أن المعتبر قانوناً في هذا الشأن هو التصحيح الذي يتم عن طريق السلطة المختصة أصلاً بإصدار القرار، فضلاً عن أن الأصل العام المقرّر في سريان القرارات الإدارية هو سريانها بأثر فوري ومباشر.⁽⁸⁸⁾

(87) محمد عبد العال السناري، "مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة - دراسة

مقارنة"، (د.ج)، العين، الإمارات، الطبعة الثانية، 2000م، ص423.

(88) المحكمة الإدارية العليا المصرية - الطعن رقم 1942 لسنة 43 القضائية - جلسة 2004/5/22م.

المطلب الثاني

التعويض من الإدارة عن القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص

إن التعويض هو عقوبة المسؤولية، أي الأثر أو الحكم الناتج عنه؛ فإذا توفر عنصر المسؤولية تم تنفيذ المسؤولية وترتب عليها أثرها، وهو التزام الشخص المسؤول بتعويض الطرف المتضرر بجبر الضرر الذي لحق به من القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص⁽⁸⁹⁾، وبالتالي فإن الحق في التعويض لا ينبع من الفعل الضار، وهو منصوص عليه في مسؤولية الشخص المسؤول عن التزامه بالتعويض من وقت تحقق عناصر المسؤولية، والحكم هو فقط المُتمن لهذا الحق، وليس المنشئ له.

والأصل هو أن دعوى الإلغاء⁽⁹⁰⁾ تضمن حماية حقوق الأشخاص ومصالحهم من عدوان الإدارة بإلغاء القرار الإداري غير المشروع، فهي قضية مشروعية تهدف إلى النظر في قانونية القرار الصادر عن الإدارة، وتمكين القضاء الإداري من مراقبة أعمال الإدارة. ومع ذلك لا يُعتبر هذا كافياً لجبر الضرر المادي أو المعنوي الذي قد يلحق بالأفراد نتيجة نشاط الإدارة⁽⁹¹⁾.

(89) محمود عاطف البنا، "الوسيط في القضاء الإداري"، (د.ج)، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، 1992م، ص478.

(90) من حق المواطن الصادر بحقه قرار إداري والمتضرر منه ويرى أنه مخالف للقانون أن يرفع دعوى أمام السلطة القضائية الإدارية التي تنتهي بالقرار الصادر عن الإدارة وتستمع المحكمة إلى مرافعات كل من الخصوم ودفاعهم وتعلم ملابسات وظروف إصدارها. أو يصدر حكماً برفض الدعوى إذا قرر القضاء أن قرار الإدارة مبني على القانون أو يقضي بإلغاء القرار المثير للجدل لمخالفته لمبدأ الشرعية.

(91) عبيد محمد كامل، "الرقابة على أعمال الإدارة دراسة مقارنة في النظم القانونية المعاصرة والنظام القانوني لدولة

الإمارات"، كلية الحقوق-جامعة القاهرة، كلية شرطة دبي، 1999م، ص697

وبذلك يُعدّ التعويض مكملاً لدعوى الإلغاء في ضمان وحماية حقوق الأفراد تجاه الإدارة، ويرجع ذلك إلى ما يلي:

1- يمكن إغلاق باب الطعن بالإلغاء القرار الإداري في بعض الحالات وذلك لأن ميعاد الطعن على إلغاء القرار الإداري هو (60) يوماً، لكن باب المطالبة بالتعويض مفتوح لفترة طويلة؛ حيث إن المطالبة بالتعويض تنقضي بمضي (15) عاماً كحد أقصى مما يدل على أن التعويض هو الطريق لجبر الضرر عن الضرر الناجم عن القرار الإداري.

2- إن دعوى الإلغاء ليست موجهة إلى الأعمال الإدارية المادية، ولكنها موجهة فقط إلى قرار إداري نهائي، أما بالنسبة لدعوى التعويض فإن وظيفتها هي حماية الأشخاص من الأعمال غير المشروعة وغير القانونية التي تنتج عن الإدارة⁹².

3- في بعض الحالات يكون إجراء الإلغاء عديم الجدوى كما هو الحال بالنسبة لتنفيذ القرار الإداري وقت صدوره واستحالة تصحيح آثار تنفيذه؛ مثل صدور قرار بحرمان الطالب من دخوله الامتحان، لذا فإن الحكم بأن القرار غير صالح لن يفيد بعد أن نُفذ القرار بالفعل، وفاته الاختبار، لذلك عليه الانتظار حتى العام التالي⁽⁹³⁾. وهنا تتبين أهمية التعويض لجبر الضرر الذي لحق بالطالب.

(92) عبد اللطيف محمد محمد، "قانون القضاء الإداري"، 2002م، ص 240

(93) محكمة التمييز - الطعن رقم 703 لسنة 2005م إداري، جلسة 26 / 12 / 2006م، يشار إليه في: "المبادئ القانونية التي قررتها محكمة التمييز"، في الفترة من 1972/10/1م حتى 2011/12/31م، مج القسم الخامس، المجلد التاسع، ص ٤٢١.

4- لا يؤدي تقديم دعوى الإلغاء إلى وقف تنفيذ القرار⁽⁹⁴⁾ المطعون عليه، بل من حق الإدارة الاستمرار في تنفيذه حتى صدور حكم قضائي بوقف أو إلغاء تنفيذه، وتكون دعوى التعويض هي الوسيلة التي يلجأ إليها الأفراد لتعويضهم عن الأضرار التي لحقت بهم نتيجة تنفيذ القرار والذي يكون الضرر فيه ما بين صدور القرار والحكم بإلغائه.

إن دولة الإمارات العربية المتحدة تأخذ بنظام القضاء الموحد، وبالتالي لا توجد بها جهة قضاء إداري مستقل للنظر في التعويض. إلا أن عدم وجود قضاء إداري مستقل في الدولة لم يمنع من وجود دعاوى إدارية قد ينشأ عنها التعويض.

فقد نصت المادة (102) من الدستور على أنه: "يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر، تعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة، أو في بعض عواصم الإمارات؛ لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية: المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد، سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها.." (95).

كما نصت المادة (105) من الدستور ذاته على أنه: " صدور قانون اتحادي بناءً على طلب الإمارة المعنية، نقل كل أو بعض الاختصاصات التي تتولاها هيئاتها القضائية المحلية إلى المحاكم الاتحادية". والسند القانوني لاختصاص القضاء بالنظر في المنازعات الإدارية: ففي قانون المحكمة الاتحادية العليا

(94) يعد وقف التنفيذ ضرورياً لأن التنفيذ قد يكون له عواقب لا يمكن إصلاحها، وحتى إذا تم عكس القرار واكتمل التنفيذ، فإن قرار الإلغاء عديم الفائدة وقرار الوقف لا يعني التنفيذ، إذا حكم به بإبطال القرار الإداري، ولو لم يتم النطق به، وهذا لا يعني عدم قبول الطعن.

(95) دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام 1971م شاملاً تعديلاته لغاية عام 2009م.

نصت المادة الثالثة على أنه: "تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الاتحاد بالنظر في جميع المنازعات الإدارية بين الاتحاد والأفراد، سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها (96)".

وعندما صدر قانون الإجراءات المدنية نص في المادة 25 على أنه: "تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الدولة بالنظر في جميع المنازعات التي تنشأ بين الدولة والأفراد سواء كانت الدولة مدعياً أو مدعى عليه فيها..." (97).

واستناداً للنصوص السابقة بأشر القضاء في دولة الإمارات على المستويين الاتحادي والمحلي اختصاصه بالنظر في فض المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد؛ فعلى مستوى القضاء الاتحادي باشرت المحكمة الاتحادية العليا النظر في المنازعات الإدارية على مستوى الاتحاد. أما على مستوى القضاء المحلي فتختص المحاكم المحلية بالنظر في المنازعات الإدارية على المستوى المحلي (98).

وفي مجال التعويض عن القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص؛ أوجب القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة أن يكون القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص جسيماً ومؤثراً في موضوع القرار لانعقاد مسؤولية الإدارة بالتعويض.

(96) قانون اتحادي رقم 10 لسنة 1973 في شأن المحكمة الاتحادية العليا.

(97) قانون الإجراءات المدنية رقم 11 لسنة 1992م.

(98) هي المنازعات التي تكون السلطة الإدارية في إحدى الإمارات طرفاً فيها، ويختص نظرها القضاء المحلي في الإمارة المعنية. وذلك استناداً لنص المادة 104 من الدستور الاتحادي الذي يقضي بأن: تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة جميع المسائل التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور.

قضت محكمة الإستئناف الاتحادية بإمارة أبوظبي في حكم لها بتعويض المتضرر جبراً لقرار نقله المشوب بعيب عدم الاختصاص لصدوره من غير مختص باعتباره غصباً للسلطة، مما ينحدر به لدرجة الانعدام، وما ترتب عليه من أضرار. وقد جاء في الحكم: "إذا كان القرار الإداري،.. بنقل المستأنف عليه قد صدر من غير مختص؛ إذ لا يملك وكيل الوزارة أن يفتات على اختصاص وزير العمل، ويغتصب سلطته، ويُصدر قراراً بنقل المستأنف عليه، ومن ثَمَّ فإن هذا القرار قد تردى في حومة عيب الاختصاص.. مما نتج عنه أن أضرار المستأنف عليه من هذا القرار الباطل؛ إذ أضرار في سمعته وشرفه، بنقله من وظيفته في إمارة الفجيرة إلى وظيفة في إمارة الشارقة دون سبب كما أضرار ماديّاً؛ إذ تكبد المستأنف عليه مشاق الطريق، بالانتقال لمقر عمله إلى الشارقة يومياً من محل إقامته بالفجيرة، ناهيك عن تكبده مصروفات انتقال، وإهلاك سيارته مدة تطبيق القرار التي تجاوزت خمس سنوات، وعليه فإن مسؤولية المستأنفة قد توافرت في الأضرار بالمستأنف عليه بالتسبب تعدياً، مما يجب تعويض المستأنف عليه تعويضاً أدبياً بمبلغ خمسين ألف درهم، وتعويضاً مادياً بمبلغ خمسين ألف درهم، وإذ لم يلتزم الحكم الطعين هذا النظر، وقضى برفض طلب التعويض على أساس أن إلغاء قرار النقل يعد تعويضاً كافياً لجبر الأضرار المعنوية، في حين أن إلغاء القرار المطعون لا يُعد جبراً للضرر المادي أو المعنوي، مما يتعين القضاء بإلغاء الحكم المستأنف في هذا الجزء، وإلزام المستأنفة أن تؤدي للمستأنف عليه مبلغ مئة ألف درهم تعويضاً مادياً وأدبياً⁽⁹⁹⁾.

(99) حكم محكمة استئناف أبوظبي الاتحادية - في الاستئناف رقم 86 لسنة 2006م إداري بجلسة 2007/5/5م (حكم غير منشور)، يشار إليه في: جاسم عبدالله بن عمير، " ركن الاختصاص في القرار الإداري - دراسة مقارنة وتطبيقية في فرنسا

الخاتمة

(النتائج والتوصيات)

الخاتمة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، والشكر له والصلاة والسلام على أفضل البشر سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين. لقد أنهيت -بفضل الله- هذا البحث، وأسأل الله أن ينال رضا أساتذتي الأجلاء.

وقد تناولت في بحثي هذا عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري؛ حيث قسمت هذا البحث إلى مبحث تمهيدي وفصلين، وقسمت الفصول إلى مباحث؛ وقد تناولت في المبحث التمهيدي تعريف القرار الإداري وعناصره، وفي الفصل الأول تناولت مدلول عيب عدم الاختصاص وتمييزه، ثم تناولت في الفصل الثاني والأخير آثار عدم الاختصاص ونتائجه. وقد توصل الباحث -بعد عون الله وتوفيقه- إلى مجموعة من النتائج، وتلاها توصيات أوصى بها الباحث؛ لعل يكون لها صدد -بإذن الله- وذلك على النحو الآتي:

النتائج:

- 1- يُعتبر القرار الإداري باطلاً إذا كان مخالفاً لقواعد الاختصاص.
- 2- يُشكل الاختصاص في القرار الإداري أحد العناصر الأساسية في بيان مفهوم القرار الإداري، ويترتب على عدم توافره فقدان أحد الركائز الأساسية للقرار مما يتيح الطعن به أمام القضاء الإداري بهذا العيب، وقد يكون العيب بسيطاً أو جسيماً حسب الأحوال.
- 3- عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري يُعد العيب الوحيد المرتبط بالنظام العام، لذلك تولى المشرع بنفسه وضع قواعد الاختصاص المرتبطة بالقرارات الإدارية، وأعطاه الكثير من الوضوح؛ بحيث إنه لم يدع أي مجال للتلاعب بها سواء بالزيادة أو النقصان، فلم يحصر هذه القواعد في نوع واحد من القوانين؛ فقد فرّعه في قوانين متفرقة ومرتبطة وفقاً لقوتها الإلزامية تماشياً مع مبدأ تدرج القواعد القانونية.
- 4- لا يمكن للإدارة تصحيح القرار المعيب بسبب عدم الاختصاص بإجراء لاحق عن طريق إجازته من المرجع المختص؛ لأن ذلك يعني إصدار تدبير بأثر رجعي، والرجعية غير جائزة، ومع ذلك يحق للجهة المختصة إصدار قرار إنشائي جديد بحيث يكون نافذاً من تاريخ صدوره وليس قبله. كما أن القرار

المعدوم لا يرد عليه التصحيح، بينما يجوز تصحيح القرار الباطل، فالقرار المعدوم لا يرد عليه التصحيح بالإجازة أو الإقرار؛ لأنه عدم، والعدم لا يعود إلى الحياة، بينما يدق الأمر بالنسبة للقرار الباطل.

5- إن المهام الموكلة للسلطة القضائية هي حلّ الخلافات، فإذا قامت السلطة التنفيذية بهذه المهمة ومارست هذه الصلاحية، يعتبر قرارها معدوماً ومغتصباً للسلطة.

6- يعتبر الحكم المشوب بعدم الشرعية في عنصر الاختصاص باطلاً، وعندما يتأكد القاضي من عدم المشروعية يعتبر القرار الباطل كأنه لم يكن موجوداً، بالإضافة إلى هذه الصيغة العادية لعدم الصحة التي تتفق مع البطلان المطلق للقانون المدني، فإن القانون الإداري أيضاً يحدد استثناء صيغة عدم صحة أقل جسامته وهو البطلان النسبي.

7- إن دولة الإمارات العربية المتحدة تأخذ بنظام القضاء الموحد، وبالتالي لا توجد بها جهة قضاء إداري مستقل للنظر في التعويض.

8- إن دعوى الإلغاء ليست موجهة إلى الأعمال الإدارية المادية، ولكنها موجهة فقط إلى قرار إداري نهائي، أما بالنسبة لدعوى التعويض؛ فإن وظيفتها هي حماية الأشخاص من الأعمال غير المشروعة المادية التي تنتج عن الإدارة.

التوصيات:

- 1- يوصي الباحث بأن تتبنى عدالة دولة الإمارات معيارًا واضحًا لتحديد مدى خطورة العيب الذي أصاب القرار الإداري، والذي نزل به إلى مستوى الانعدام؛ نظرًا لما يترتب على ذلك من تبعات خطيرة على الأفراد والإدارة.
- 2- يوصي الباحث بضرورة الموازنة بين مصلحة الإدارة ومصلحة الأفراد؛ وذلك من خلال وعي القضاة الإداريين بالدور الذي ينبغي أن يمارسوه في الدعاوى الإدارية.
- 3- تعيين قضاة متخصصين لديهم معرفة وإدراك كافيين بطبيعة المنازعات الإدارية، وذلك لأهمية مثل هذه المنازعات في الوقت الحالي وتنوعها وتعددتها؛ لتولي مسؤولية الفصل فيها؛ بناءً على آراء وتوجهات موحدة وواضحة وصحيحة.
- 4- يوصي الباحث الإدارة بأن تتخذ قراراتها على أساس أسباب كافية وصحيحة وواضحة وألا تكون معيبة أو غامضة.

قائمة

المصادر والمراجع

المراجع

المراجع العربية:

• الكتب العامة:

- 1- إعاد علي حمود القيسي، " القانون الإداري - تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة"، الجزء الأول، (ب.د.ن)، الإمارات، الطبعة الأولى، 2017م.
- 2- عبد الغني بسيوني عبدالله، " القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، (د.ج)، منشأة المعارف، الإسكندرية، (د.ط)، 1992م.
- 3- علي خطر شنطاوي، "موسوعة القضاء الإداري"، (الجزء الثاني)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2004م.
- 4- ماجد راغب الحلو، " القضاء الإداري"، (د.ج)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، (د.ط)، 2008م.
- 5- محمد رفعت عبد الوهاب، " القضاء الإداري"، (د.ج)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، (د.ط)، 2007م.
- 6- محمد عبد المجيد أبو زيد، "القضاء الإداري"، (د.ج)، دار الثقافة العربية، القاهرة، (د.ط)، 1988م.

• المؤلفات المتخصصة:

- 1- بشار عبد الهادي، " التفويض في الاختصاصات"، (د.ج)، دار الفرقان، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1982م.
- 2- جابر جاد نصار، " مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية - قضاء التعويض"، (د.ج)، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ط)، 1995م.

- 3- جاسم عبدالله بن عمير، " ركن الاختصاص في القرار الإداري - دراسة مقارنة وتطبيقية في فرنسا ومصر والإمارات"، (د.ج)، مكتبة الشارقة، الإمارات، الطبعة الأولى، 2010م.
- 4- جواد مطلق محمد العطي، " القرار الإداري السلبي وأحكام الطعن فيه"، (د.ج)، (ب.د.ن)، المنصورة، الطبعة الأولى، 2015م.
- 5- حسن عبد الفتاح، " التأديب في الوظيفة العامة"، (د.ج)، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ط)، 1964م.
- 6- حسن عبد الفتاح، " التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة"، (د.ج)، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ط)، 1971م.
- 7- حمدي عكاشة، " موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة"، الجزء الأول، منشأة المعارف، (د.م.ن)، الطبعة الأولى، 2000م.
- 8- داوود عبد الرازق الباز، " أصول القانون الإداري - دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي"، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ط)، 1996م.
- 9- رمزي الشاعر، " مبادئ الإدارة العامة"، (د.ج)، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ط)، 1984م.
- 10- سامي جمال الدين، " المنازعات الإدارية"، (د.ج)، دار المطبوعات الجامعية، (د.م.ن)، الطبعة الأولى، 1998م.
- 11- سامي جمال الدين، "الدعوى الإدارية"، (ب.ج)، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2003م.
- 12- سليمان الطماوي، " مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة"، الجزء الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 2014م.

- 13- سليمان الطماوي، " القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، (د.ج)، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السابعة، 2015م.
- 14- سليمان الطماوي، " النظرية العامة للقرارات الإدارية"، (د.ج)، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السابعة، 2017م.
- 15- عبد الحكيم فودة، " البطلان في القانون المدني"، (د.ج)، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 1998م.
- 16- عبد الغني بسيوني عبدالله، " القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - قضاء الإلغاء"، (د.ج)، منشأة المعارف، الإسكندرية، (د.ط)، 1992م.
- 17- عصام نعمة إسماعيل، "الطبيعة القانونية للقرار الإداري"، (ب.ج)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2009م.
- 18- عمار بوضياف، "القرار الإداري- دراسة تشريعية، قضائية، فقهية"، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007م.
- 19- علي خطار شنتاوي، " موسوعة القضاء الإداري"، (الجزء الثاني)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2004م.
- 20- عليوة فتح الباب، "التفويض والحلول والإجابة في مباشرة الاختصاصات - دراسة مقارنة"، (د.ج)، دائرة القضاء - أبوظبي، الإمارات، الطبعة الأولى، 2014م.
- 21- عمرو فؤاد بركات، "التفويض في القانون العام- دراسة مقارنة"، (د.ج)، (د.ن)، القاهرة، (د.ط)، 1989م.
- 22- فهد عبد الكريم أبو العثم، "القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق"، (د.ج)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الإمارات، (د.ط)، 2005م.

- 23- محسن خليل، "القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة - دراسة مقارنة"، (د.ج)، منشأة المعارف، (د.م.ن)، الطبعة الأولى، 1996م.
- 24- محمد رفعت عبد الوهاب، "القضاء الإداري"، (د.ج)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، (د.ط)، 2007م.
- 25- محمد عبد العال السناري، "مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة - دراسة مقارنة"، (د.ج)، العين، الإمارات، الطبعة الثانية، 2000م.
- 26- محمد عبد الكريم شريف، "القرار الإداري المنعقد"، (د.ج)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2014م.
- 27- محمد عبد المجيد أبو زيد، "القضاء الإداري"، (د.ج)، دار الثقافة العربية، القاهرة، (د.ط)، 1988م.
- 28- محمد كامل ليلة، "الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية"، (د.ج)، دار النهضة العربية، القاهرة، (د.ط)، 1970م.
- 29- محمد ماهر أبو العينين، "دعوى الإلغاء أمام القضاء - شروط دعوى الإلغاء"، الجزء الأول، دار الكتب القانونية، مصر، (د.ط)، 1998م.
- 30- محمود حلمي، "القرار الإداري"، (د.ج)، دار الكتب، القاهرة، (د.ط)، 1970م.
- 31- محمود عاطف البنا، "الوسيط في القضاء الإداري"، (د.ج)، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، 1992م.
- 32- مصطفى أبو زيد فهمي، "قضاء الإلغاء"، (ب.ج)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (ب.ط)، 2003م.
- 33- نواف كنعان، "اتخاذ القرارات الإدارية"، (د.ج)، (ب.د.ن)، عمان، الأردن، (د.ت).

• الدوريات:

- 1- شمس ميرغني، مقال بعنوان "المركزية والنظم الإدارية الأخرى - دراسة مقارنة"، مجلة العدالة التي تصدرها وزارة العدل في دولة الإمارات العربية المتحدة، العدد 36.
- 2- عادل عبد المنعم عطية، "الرقابة القضائية على أركان القرار الإداري وعيوبه"، مجلة التنمية الإدارية، القاهرة، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، العدد ٥٥، (د.ت.).
- 3- "موسوعة الإمارات القانونية الإدارية"، الكتاب الأول (نظام عقود الإدارة)، الطبعة الأولى، 2005م.

• الرسائل العلمية:

- 1- سليمان علي سليمان الحاطي، "دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام القضاء الإداري الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة - دراسة تطبيقية"، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، رسالة ماجستير في القانون العام، 2019م.
- 2- عادل النجار، "النظام القانوني لوقف الموظف العام احتياطياً"، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، 1997م.
- 3- عبد الحليم عبد الفتاح، "الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة"، رسالة دكتوراه، القاهرة، مصر، 1979م.
- 4- برهان شلال، "القرار الإداري المنعقد"، مذكرة تكميلية لنيل شهادة الماستر، جامعة العربي بن مهيدي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016-2017م.

• القوانين:

- 1- القانون الاتحادي رقم (1) لسنة 1972م المعدل بقانون اتحادي رقم (14) لسنة 2016م بشأن الوزارات وصلاحيات الوزراء .
- 2- القانون الاتحادي رقم 8 لسنة 1973 في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.
- 3- اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية رقم 1 لسنة 2018م.
- 4- دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام 1971م شاملاً تعديلاته لغاية عام 2009م.
- 5- قانون اتحادي رقم 10 لسنة 1973 في شأن المحكمة الاتحادية العليا.
- 6- قانون المعاملات المدنية بدولة الامارات رقم 1 لسنة 1987م.
- 7- قانون الموارد البشرية الاتحادي رقم 17 لسنة 2016م.
- 8- قانون الإجراءات المدنية رقم 11 لسنة 1992م.
- 9- قرار المجلس التنفيذي رقم (4) لسنة 2019م باعتماد نظام التأديب والتظلمات والشكاوى لموظفي حكومة دبي.

• الأحكام القضائية:

- 1- المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 147 لسنة 23 نقض إداري، جلسة 2004/1/24م.
- 2- المحكمة الإدارية العليا المصرية - الطعن رقم 1942 لسنة 43 القضائية - جلسة 2004/5/22م.
- 3- المحكمة القضائية الإدارية المصرية في القضية رقم 934 "المجلة القضائية" بتاريخ 2005/1/6م.
- 4- المحكمة الاتحادية العليا - الطعن رقم 703 لسنة 2008م إداري - الجلسة 2009/3/25م.
- 5- المحكمة الاتحادية العليا - الطعن رقم 244 لسنة 2009م إداري - جلسة 2010/ 3 / 29م.
- 6- المحكمة الاتحادية العليا- الطعن رقم (18) - لسنة 2011م إداري - جلسة الأربعاء 11/ 2010/5م.

- 7- المحكمة الاتحادية العليا - الطعن رقم (152) لسنة 2010م، نقض إداري، جلسة 2010/6/16م.
- 8- المحكمة الاتحادية العليا - الطعن رقم 127 لسنة 2010 إداري - جلسة 2010/10/20م.
- 9- المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الإدارية - الطعن رقم 129 لسنة 2014م قضائية - جلسة 2014/5/28م.
- 10- المحكمة الاتحادية العليا - الطعن رقم 292 لسنة 2014م - جلسة الأربعاء 2014/10/22م.
- 11- المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام الإدارية - الطعن رقم 291 لسنة 2017م قضائية - جلسة 2017/9/13م.
- 12- محكمة استئناف أبوظبي الاتحادية - في الاستئناف رقم 86 لسنة 2006م إداري بجلسة 2007/5/5م.
- 13- محكمة التمييز - الطعن رقم 703 لسنة 2005م إداري، جلسة 2006 / 12 / 26م.

• المواقع الإلكترونية:

- 1- أمل المرشدي، " بحث قانوني مهم حول عيب عدم الاختصاص في القرارات الإدارية"، انظر:

<https://www.mohamah.net/law>، تاريخ: 2021/5/1.

المراجع الأجنبية:

، J. C. Venezia et Y. "Gaudemet Traité de droit administratif"، 1- De Labubader T.L.G.D.L. Paris، ed 1984

Librairie ، " Précis de droit administratif et de droit public"، 2- Maurice Hauriou 1999، Huitième Edition، Paris، Larose et Tenin، de la Societé du Recueil Sirey

قائمة المحتويات

فهرس المواضيع

م	الموضوع	رقم الصفحة
1	الإهداء	أ
2	شكر وتقدير	ب
3	الملخص (Abstract)	ج - د
4	الإطار العام للبحث	
5	المقدمة	1
6	أهمية الدراسة	2-1
7	إشكالية الدراسة	2
8	تساؤلات الدراسة	3
9	أهداف الدراسة	3
10	منهجية الدراسة	4
11	الدراسات السابقة	5-4
12	محددات الدراسة	5
13	مصطلحات الدراسة	6-5
14	خطة الدراسة	7-6
15	مبحث تمهيدي: التعريف بالقرار الإداري وعناصره	8
16	المطلب الأول: تعريف القرار الإداري	9
17	الفرع الأول: التعريفات الفقهية للقرار الإداري	12-9
18	الفرع الثاني: التعريف القضائي للقرار الإداري	14-13
19	المطلب الثاني: التمييز بين أركان القرار الإداري وعناصره مشروعيتها	21-15
20	الفصل الأول: مدلول عيب عدم الاختصاص وتمييزه	
21	الفصل الأول: ماهية عيب عدم الاختصاص وتمييزه	22
22	المبحث الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص وخصائصه	23
23	المطلب الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص	24-23
24	المطلب الثاني: خصائص عيب عدم الاختصاص	25

29-26	الفرع الأول: صور توزيع الاختصاص	25
32-30	الفرع الثاني: عوارض ممارسة الاختصاص الوظيفي	26
33	المبحث الثاني: مصادر تحديد الاختصاص وصوره	27
34	المطلب الأول: مصادر تحديد الاختصاص	28
36-34	الفرع الأول: المصادر المباشرة للاختصاص	29
45-37	الفرع الثاني: مصادر الاختصاص غير المباشرة	30
48-46	المطلب الثاني: صور عيب عدم الاختصاص	31
	الفصل الثاني: آثار عدم الاختصاص ونتائجه	32
49	الفصل الثاني: آثار عدم الاختصاص ونتائجه	33
50	المبحث الأول: التمييز بين الانعدام والبطلان في القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص	34
52-51	المطلب الأول: انعدام القرار الإداري	35
55-53	المطلب الثاني: بطلان القرار الإداري	36
56	المبحث الثاني: الآثار التي تترتب على عيب عدم الاختصاص	37
59-57	المطلب الأول: تصحيح عيب عدم الاختصاص	38
64-60	المطلب الثاني: التعويض عن القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص	39
	الخاتمة (النتائج والتوصيات)	40
66-65	النتائج	41
67	التوصيات	42
	قائمة المصادر والمراجع	43
74-68	المراجع	44
	قائمة المحتويات	45
76-75	فهرس المواضيع	46