



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ديالى

كلية القانون والعلوم السياسية

قسم / القانون

## ركن الاختصاص في القرار الاداري

بحث تقدمت به الطالبة ( سرور حسام هادي ) الى جامعة ديالى / كلية القانون والعلوم السياسية وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

بأشراف

م . م حسام عبد اللطيف محي

٢٠١٧ م

١٤٣٩ هـ

## بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

( وَلَوْ لَا فَضْلُ اللّٰهِ عَلَیْكَ وَرَحْمَتُهُ لَهَمَّتْ طَائِفَةٌ مِنْهُمْ أَنْ یُضِلُّوكَ وَمَا یُضِلُّونَ  
إِلَّا أَنْفُسَهُمْ ۖ وَمَا یَضُرُّونَكَ مِنْ شَیْءٍ ۗ وَأَنْزَلَ اللّٰهُ عَلَیْكَ الْكِتَابَ وَالْحِكْمَةَ  
وَعَلَّمَكَ مَا لَمْ تَكُنْ تَعْلَمُ وَكَانَ فَضْلُ اللّٰهِ عَلَیْكَ عَظِیْمًا ﴿۱۱۳﴾ )

صدق الله العظيم

سورة النساء . الآية ۱۱۳

## الإهداء

باسم الخالق الذي اضاء الكون بنوره البهي وحده اعبد وله وحده اسجد خاشعا شاكرا لنعمته وفضله علي في

اتمام هذا الجهد

الى...

صاحب الفردوس الاعلى وسراج الامة المنير وشفيعها النذير البشير

محمد ( صلى الله عليه وسلم ) فخرا واعتزازا

الى...

من سهر الليالي ... ونسي الغوالي ... وظل سندي الموالي ... وحمل همي غير مبالي

بدر التمام ... والدي الغالي

الى...

من اثقلت الجفون سهرا ... وحملت الفؤاد هما ... وجاهدت الايام صبيرا ... وشغلت البال فكراً ... ورفعت

الايادي دعاءً ... وايقنت بالله املاً

اغلى الغوالي واحب الاحباب ... امي العزيزة الغالية

الى...

ورود المحبة ... وينايع الوفاء ... الى من رافقوني في السراء والضراء

الى اصدق الاصحاب ... اخوتي واخواتي

الى...

القلعة الحصينة التي الجأ اليها عند شدتي

صديقاتي العزيزات

## الشكر والتقدير

لابد لنا ونحن نخطو خطواتنا الاخيرة الحياة الجامعية من وقفة نعود الى اعوام قضيناها في رحاب الجامعة مع اساتذتنا الكرام الذين قدموا لنا الكثير باذلين بذلك جهوداً كبيرة في بناء جيل الغد لتبعث الامة من جديد .. اتقدم بجزيل الشكر والامتنان والتقدير والمحبة الى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة ... الى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة الى جميع اساتذتنا الافاضل ..

واخص بالتقدير والشكر م . م حسام عبد اللطيف محي الذي تفضل بالأشراف على هذا البحث والذي طالما حاولت الاستفادة من عمله النافع فجزاه الله عني خير الجزاء . والذي كان سنداً ومرشداً ومনিراً لطريقي طوال فترة اعدادي لهذا البحث وبات دربي اقل تعثراً بدعمه ومشورته

وكذلك نشكر كل من ساعدني على اتمام هذا البحث وقدم لنا العون ومد لنا يد المساعدة وزودنا بالمعلومات اللازمة لا تمام هذا البحث .

## اقرار المشرف

اشهد ان هذا البحث الموسوم ( ركن الاختصاص في القرار الاداري ) قد جرى تحت اشرافي في كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة ديالى وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون .

المشرف : م . م حسام عبد اللطيف محي

التوقيع :

التاريخ : / / ٢٠١٧

## الفهرست

رقم الصفحة	العنوان	التفاصيل	ت
أ		الآية القرآنية	١
ب		الاهداء	٢
ج		الشكر والتقدير	٣
١		المقدمة	٤
١١-٢	ماهية ركن الاختصاص في القرار الاداري	المبحث الاول	٥
٢	التعريف بركن الاختصاص	المطلب الاول	٦
٤	مصادر ركن الاختصاص	المطلب الثاني	٧
٩	عناصر ركن الاختصاص	المطلب الثالث	٨
٩	عنصر الاختصاص الشخصي والموضوعي	الفرع الاول	٩
١٠	العنصر الاختصاص الزماني والمكاني	الفرع الثاني	١٠
٢١-١٢	عيب عدم الاختصاص في القرار الاداري	المبحث الثاني	١١
١٢	مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الاداري	المطلب الاول	١٢
١٣	تعريف عيب عدم الاختصاص	الفرع الاول	١٣
١٤	خصائص عيب عدم الاختصاص في القرار الاداري	الفرع الثاني	١٤
١٦	صور عيب عدم الاختصاص في القرار الاداري	المطلب الثاني	١٥
١٦	عيب عدم الاختصاص الجسيم ( اغتصاب السلطة )	الفرع الاول	١٦
١٨	عيب عدم الاختصاص البسيط او العادي	الفرع الثاني	١٧
١٩	اهمية التميز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعدم الاختصاص البسيط	الفرع الثالث	١٨
٢٢		الخاتمة	١٩
٢٤		المصادر	٢٠

## المقدمة

تحدد النشاطات الادارية وتختلف من قطاع اداري الى قطاع اخر الا ان الوسيلة التي يمكن معها ممارسة هذه النشاطات هي القرار الاداري والذي يعرف بأن التصرف القانوني الذي تتخذه الادارة المختصة بارادتها المنفردة والملزمة بقصد احداث اثر قانوني مبتغياً من ذلك انشاء مركز قانوني جديد او تعديل مركز قانوني قائم وعليه لا يمكن اتخاذ القرار الاداري الا اذا كانت الادارة العامة او الموظف العام مختصاً بأصداره تماشياً مع مبدأ الفصل في السلطات هذا المبدأ الذي كان له الاثر الكبير في وجود قواعد الاختصاص ونتيجة لتعدد وظائف الدولة الحديثة واتساعها ازدادت مسؤوليات الحكام الامر الذي لم يعد معه مبدأ الفصل بين السلطات مقتضراً على الفصل بين السلطات الثلاث فقط بل تعداه الى فصل الاختصاصات داخل السلطة الواحدة وبما ان الوسيلة التي يمكن معها ممارسة هذه النشاطات هي القرار الاداري وجب ان يكون الاختصاص ركناً اساسياً في القرار الاداري لما في ذلك من اهمية تتجلى في ان وجود الاختصاص كركن اساس في القرار الاداري وتولي المشرع امر تنظيمه بنفسه وجعله من النظام العام فيه حماية للأفراد من تعسف الادارة في حقهم وعدم ضياع مصالحهم . كما ان الافراد يمكنهم معرفة من هو المختص بأصدار القرار الاداري حتى يتسنى لهم الطعن فيه قضائياً بكل سهولة ويسر ومن ناحية اخرى فوجود الاختصاص كركن في القرار الاداري يحمي الادارة من اعتداء ادارة اخرى على اختصاصها . وقصر الموظف على نوع معين من التصرفات يسمح له باجادتها بطول الممارسة فيتحقق بذلك سرعة انجاز الاعمال الادارية والسبب الدافع لاختيار هذا الموضوع كونه من المواضيع المهمة سواء على المستوى النظري الاكاديمي او على المستوى الدفعي التطبيقي فلا يمكن تصور دولة مهما كان شكلها او نظام حكمها دون ان يحكم هيئاتها ومؤسساتها خصوصاً الادارية منها قواعد توزيع الاختصاص وبناء على كل هذا يمكن طرح التساؤلات الآتية :

المقصود بركن الاختصاص في القرارات الاداري ؟ وماهي مصادره ؟ وماهي عناصر ركن الاختصاص ؟ وماهي العيوب التي تشوب ركن الاختصاص في القرار الاداري ؟ كل هذا الاشكاليات سيتم الاجابة عنها وفق منهج تحليلي وصفي تماشياً مع طبيعة الموضوع التي تقتضي ذلك ويكون ذلك في مبحثين :

المبحث الاول سيتم التطرق فيه الى ماهية ركن الاختصاص في القرار الاداري ويتم ذلك في ثلاث مطالب سنتناول في المطلب الاول التعريف بركن الاختصاص في القرار الاداري والمطلب الثاني مصادر ركن الاختصاص في القرار الاداري والمطلب الثالث نبين فيه عناصر ركن الاختصاص في القرار الاداري . اما المبحث الثاني سوف نتناول فيه عيب الاختصاص في القرار الاداري وذلك في ثلاث مطالب فيتضمن المطلب الاول تعريف عيب الاختصاص والمطلب الثاني نتناول فيه صور عيب عدم الاختصاص في القرار الاداري والمطلب الثالث نتطرق فيه الى التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط واهينا بحثنا بخاتمة تضمنت على اهم النتائج والمقترحات .

## المبحث الأول

### ماهية ركن الاختصاص في القرار الإداري

يقوم القرار الإداري على عدة أركان أساسية تتمثل في السبب والشكل والاجراءات والمحمل والغاية بالإضافة الى ركن الاختصاص ونظرا للاهمية التي يكتسبها هذا الركن الاخير من حيث ارتباطه بمبدأ الفصل بين السلطات ينبغي التطرق الى بيان ماهيته ومن اجل ذلك سوف يقسم هذا المبحث الى ثلاث مطالب يتم التطرق في المبحث الاول الى التعريف بركن الاختصاص والى مصادر ركن الاختصاص في المطلب الثاني والى عناصر الاختصاص في المطلب الثالث .

### المطلب الأول

#### التعريف بركن الاختصاص

الاختصاص هو القدرة القانونية على قيام بتصرف معين ، فيعني بركن الاختصاص في القرار الإداري قدرة الموظف قانوناً على اتخاذ القرارات التي تدخل في نطاق صلاحيته وبالتالي يكون القرار الإداري معيب من حيث الاختصاص نتيجة عدم قدرة الموظف قانوناً على اتخاذه ، ومعنى ادق عدم القدرة القانونية لسلطة من السلطات الادارية على اصدار قرار اداري ما لانه لايدخل في نطاق ماتملكه من صلاحيات مقررة لها قانوناً .

ويقصد بركن الاختصاص صدور القرار عن الشخص المختص قانوناً لا من غيره ذلك لان تنظيم الادارة العامة كما الادارة الخاصة يقوم على مبدأ التخصيص وتقسيم العمل ، والقاعدة ان تحديد الاختصاص من عمل المشرع وعلى الموظف او الهيئة المنوطة بها اصدار القرار الإداري ان تلتزم حدود الاختصاص كما رسمها المشروع (١) .

ويعني الاختصاص كركن من اركان القرار الإداري - القدرة القانونية على مباشرة عمل اداري معين جعله المشرع من سلطة هيئة او فرداً اخر والجهة المختصة باصدار القرار الإداري التي تجعل المشرع لها صلاحية اصداره فالمشرع يوزع الاختصاصات في الاجهزة الادارية مراعيماً في ذلك مستويات الوظيفة وطبيعة الاختصاصات الا ان الفئة الوظيفية التي تملك سلطة التقدير اي اصدار القرارات الادارية تكون محدودة نسبياً (٢) .

---

(١) د. عبد الناصر عبدالله ابو سمهدانه ، القرار الإداري في النظرية والتطبيق ، الطبعة الاولى ، المصدر القانوني للاصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص١٧٧ .

(٢) د . نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة ، ٢٠١٠ ، ص٢٥١ .

ويعتبر ركن الاختصاص من اهم اركان القرار الاداري واقدمها من الناحية التاريخية وذلك يرجع الى شدة وضوحه فضلاً عن ارتباطه بالنظام العام وما يترتب على هذا الارتباط من نتائج اهمها : ان القاضي اذا تبين له صدور القرار من غير صاحب الاختصاص من ان يتصدى للعب من تلقاء نفسه ولم يثيره رافع الدعوى وعدم استطاعة الجهة المختصة التنازل عن اختصاصها لجهة اخرى او تفويضها فيه ما لم يجيز القانون ذلك صراحة ، وعدم استطاعة الجهة المختصة تجاوز قواعد الاختصاص بحجة الاستعجال الذي قد تفوضه الظروف الاستثنائية<sup>(١)</sup> .

وهناك فريق من الفقه يرى ان فكرة الاختصاص في القانون العام تقابل فكرة الاهلية في القانون الخاص من حيث ان كلا منهما تعني القدرة على اتيان تصرف له نتائج قانونية .

وينتقد فريق اخر من الفقه تشبيه الاختصاص القانوني بالاهلية في القانون الخاص ، حيث ان هناك فارقاً جوهرياً وذلك ان الغاية من تحديد قواعد الاختصاص هي تحقيق المصلحة العامة بينما يرى في تحديد قواعد الاهلية مصلحة الفرد ، كما وانه بينما يكون الهدف من تحديد الاختصاص هو العمل على التخصص ويتصل مباشرة بالسلطة العامة وبالتنظيم المحدد من قبل المشرع حيث يتحقق سير العمل وسرعة انجازه وتحديد المسؤولية . فان الاهلية في القانون الخاص تركز على كفاية النضج العقلي للشخص او عدمه وقواعد الاختصاص من النظام العام يترتب على ذلك على انه لا يجوز للادارة الاتفاق مع الافراد على تعديلها كما وان لا يجوز للادارة التنازل على الاختصاص الممنوح لها بموجب القانون والقرار الذي يصدر مشوباً بهذا العيب يكون باطلاً لاتصححة الاجازة اللاحقة من صاحب الاختصاص<sup>(٢)</sup> .

---

(١) د. نواف كنعان ، مصدر سابق ، ص ٢٥٢

(٢) د. خالد سمارة الرغبي ، القرار الاداري بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الاولى ، عمان ، ١٩٩٣ ، ص ٦٥

## المطلب الثاني

### مصادر ركن الاختصاص في القرار الإداري

هناك مصادر مباشرة يستمد منها رجل الإدارة اختصاصه باتخاذ القرار الإداري تتمثل في التشريع والمبادئ العامة للقانون ومصادر غير مباشرة تتمثل بصورة أساسية في التفويض والحلول والإنابة .

#### أولاً : المصدر المباشرة للاختصاص

يشمل التشريع كمصدر مباشر للاختصاص القواعد الدستورية والقواعد التشريعية الأخرى ( القوانين والانظمة ) فالدستور هو الذي يحدد الاختصاصات الموكلة لكل سلطة من السلطات الدولة الثلاث انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات كما يبين الاطر العامة لاختصاصات السلطة التنفيذية كاحدى السلطات العامة في الدولة والتي انيط بها القيام باعباء الوظيفية الادارية ، اما القوانين والانظمة فتعتبر من اهم مصادر قواعد الاختصاص واوسعها تطبيقاً وذلك لان الصلاحيات التي يتمتع بها اعضاء السلطة الادارية انما تجد اساسها وبصورة مفصلة في هذه القوانين والانظمة والى جانب التشريع تشكل المبادئ القانونية مصدراً مباشراً لاختصاصات السلطة الادارية وكثيراً ما تكمل هذه المبادئ ما يعتري التشريع من قصور ومن الامثلة عليها قاعدة توازي الاختصاص التي تعني ان من يختص قانوناً بأصدار قرار اداري يختص بسحبه والغاءه شريطة ان لا يكون القانون قد نص على خلاف ذلك <sup>(١)</sup>

#### ثانياً : المصادر الغير المباشرة للاختصاص

الاصل يمارس صاحب الاختصاص الاختصاص الممنوح له بموجب التشريع او المبادئ العامة للقانون بنفسه الان هناك ضرورات عملية توجب الخروج على هذا الاصل العام ، فقد ينص القانون على السماح لصاحب الاختصاص بتفويض غيره في ممارسة بعض اختصاصات تيسير لاداء العمل الاداري ، كما ان صاحب الاختصاص قد يتغيب عن العمل ، او يقوم به مانع يحول دون ممارسه الاختصاصات الوظيفية وهذا يحل محل غيره من الموظفين في اداء عمله لعرقلة سير العمل الاداري <sup>(٢)</sup> .

لذلك سوف نعرض المصادر الغير مباشرة للاختصاص بالتتابع متناولين التفويض في الاختصاص (أ) والحلول في الاختصاص (ب) والانابة (ج) والمقارنة بينهم (د) .

(١) د . محمد علي الخلايلة ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الثقافة ، ٢٠١٥ ، ص ٢٧٩ .

(٢) د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرارات الادارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، شركة ناس للطباعة ، ٢٠٠٧ ، ص ٥٦ .

## أ - التفويض في الاختصاص

يتمثل تفويض الاختصاص في قيام موظف في مستوى اداري اعلى بتكليف موظف اخر في مستوى اداري ادنى بمباشرة بعض الاختصاصات المنوطة بما بموجب نص قانوني يأذن له بذلك .

ففي هذا النظام القانوني يعهد الرئيس الاداري ببعض اختصاصات التي يستمدها من القانون الى احد رؤسائه بناء على نص قانوني يجيز له ذلك<sup>(١)</sup> .

ولكن يشترط لصحة التفويض عدة شروط وهي كمايلي:

### الشرط الاول : استناد التفويض الى نص يجيزه

نظراً لان صاحب الاختصاص يستمد الحق في ممارسته من نص تشريعي اولائي فأنه لا يستطيع ان يفوض غيره في ممارسة هذا الاختصاص الا اذا سمح له بذلك نص تشريعي يكون في نفس قوة النص الذي منحه الاختصاص محل التفويض وقد تاكد ذلك بقضاء المحكمة الادارية العليا الذي ذهب فيه الى ان الاختصاص الذي يحدد بقانون لايجوز النزول عنه الا في الحدود على الوجه المبين في القانون<sup>(٢)</sup> .

ولا يكفي لصحة التفويض وجود نص يأذن به بل يجب ان يصل هذا النص قائماً حتى يصدر الاصيل قراره بتفويض جزء من اختصاصاته الى غيره<sup>(٣)</sup> .

### الشرط الثاني : صدور قرار بالتفويض

التفويض لا يكون صحيحاً الا بقرار تفويض يصدره الاصيل صراحة ينقل به بعض اختصاصاته الى المفوض اليه متضمناً لحدود التفويض ومدته وشروط ممارسته ويكون قرار التفويض باطلاً ومن ثم يبطل التفويض اذا خلا هذا القرار من اي من البيانات السابقة ومن ثم فأن التفويض لايفترض وانما يتعين ان يصدر به قراراً ادارياً صريحاً حيث ان استثناء على الاصل العام الذي

(١) د . رمزي الشاعر ، الادارة العامة ، دار النهضة العربية ، سنة ١٩٨٣ ، ص١٨٣ .

(٢) د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٥٨ .

(٣) د . بشار جميل يوسف ، التفويض في الاختصاص ، رسالة دكتورا ، جامعة عين الشمس ، ص١٨٧ .

بموجبه يتعين ان يمارس من أوكل اليه اختصاصاً ادارياً هذا بنفسه وعبء اثبات قيام التفويض يقع دائماً على عاتق الادارة المعنية بقرار التفويض<sup>(١)</sup>.

وما ذلك الا تطبيق للقاعدة العامة في مجال الاثبات التي بموجبها يلتزم المدعي اثبات صحة مايدعيه فاذا ما طعن على قرار الادارة الصادر عن احد رجالها مستنداً فيه الى تفويض في ممارسة الاختصاص صادر عن صاحب الاختصاص الاصيل على اساس ان هذا القرار مشوب بعيب عدم الاختصاص لاستناده الى تفويض غير صحيح فيقع عبء اثبات صحة التفويض على عاتق الادارة لنفي عيب عدم الاختصاص عن مصدر القرار وليس للمفوض اليه بحث مدى مشروعية قرار التفويض اذا كان هذا البحث يتطلب التطرق الى جوانب قانونية مختصة<sup>(٢)</sup>.

### الشرط الثالث : يجب ان يكون التفويض جزئياً

التفويض وسيلة استثنائية لممارسة اختصاص ما يقصد به تخفيف ثقل المسؤوليات عن الاصيل بالسماح له بنقل اختصاصاته لموظف اخر فالهدف من التفويض ليس سلب كل اختصاصات بنقلها الى من فوضه حيث يتنافى ذلك مع الهدف من اجازة التفويض ، ومن ثم فإن التفويض لا يكون الا جزئياً بحيث لايشمل كل اختصاصات الاصيل ، بحيث لايشمل صلاحيات الاصيل في تحديد الاهداف ووضع السياسات العامة ، حيث ان تلك الصلاحيات روعي في منحها شخص من منحت له بما يتمتع به من خبرات ادارية او مهارات فنية لاتتوافر بالضرورة لدى المفوض اليه (٣) .

### ب - الحلول في الاختصاص

يقصد بالحلول ان يصبح صاحب الاختصاص الأصيل لسبب من الأسباب عاجزاً عن ممارسة اختصاصه كأن يصاب بعجز دائم او بمرض فيحل محله موظف اخر يمارس جميع اختصاصاته ويختلف الحلول عن التفويض في الاختصاص إن الحلول يجعل من حق الموظف العام ان يباشر كل اختصاص الموظف الأصيل الذي حل محله بينما التفويض لايجوز إلا مباشرة كل اختصاص الموظف الأصيل ويقتصر اختصاصه على ما فوض فيه ويعتبر الحلول وسيلة لضمان سير المرافق العامة بانتظام ، فالحلول يكون في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصيل سواء ان كان الغياب اختيارياً كما في حالة الإجازة العادية أم اجبارياً كالمريض ويحل محله في ممارسة هذا الاختصاص عين المشرع وتكون اختصاصاته هي نفسها اختصاصات الاصيل

(١) د . مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري ، مجلس الدولة ، الطبعة الخامسة ، بدون سنة طباعة ، ص ٦٧٨ .

(٢) د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص ٦٠ .

(٣) د . سامي جمال الدين ، الدعاوي الادارية والاجراءات امام القضاء الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون سنة طباعة ، ص ٤٢٤ .

والحلول لا بد ان يقترن بنص وان تكون اسبابه صحيحة والحلول يكون بصورة مؤقتة في مزاولة الاختصاص لا بد ان ينظمه المشرع فأذا لم ينظمه المشرع اصبح الحلول مستحيلاً قانوناً ، ومن حق القضاء الاداري مراقبة مشروعية الحلول في الاختصاص فأن ثبت له عدم مشروعية الحلول قضى بالغاء القرار الاداري الصادر عن الذي حل مكان الموظف الاصلي استناداً لعب الاختصاص .

والموظف العام او الهيئة الادارية التي حددها المشرع يبقى لها الحق في ممارسة الاختصاص المعين لها ، مادامت لها الصفة التي تخوله حق ممارسة تلك الاختصاصات ، اما الموظف او الهيئة بهذا الصفة فإنه لا يجوز لها ممارسة الاختصاص المعين لها مادامت لها الصفة التي تخولها حق ممارسة تلك الاختصاصات اما اذا فقد الموظف او الهيئة هذه الصفة فإنه لا يجوز لها ممارسة الاختصاصاتهما هذه وذلك اما لان المشرع قد نقل هذه الاختصاصات لجهة اخرى او ان هذا الموظف او الهيئة قد فقدت الصفة نهائياً اما لايقاف الموظف عن عمله بسبب الاستقالة او اي سبب من الاسباب التي تجعله يفقد صفته كموظف عام او صدر قرار بحل الهيئة الادارية انهى اختصاصه اما في حالة كون الموظف العام في اجازة او في عطلة رسمية فأن الاختصاصات تبقى له وذلك لعدم فقدته لصفته العامة فالاختصاص اثناء الاجازة موجود ولكن لايمارس (١) .

والحلول في ممارسة الاختصاص عكس التفويض فيه بقوة القانون بمجرد قيام موجبته دون الحاجة الى صدور قرار به (٢) .

## ج - الانابة

ويقصد بها إسناد اختصاصات الأصيل لأخر وذلك عند غياب الأول فتصدر الجهة الإدارية الأعلى قراراً يندب من هو في مستواه أو أدنى منه أو حتى أعلى منه للقيام بمهام وظيفته طوال فترة غيابه .

مثال ذلك أن يسافر احد الوزراء إلى الخارج فيعهد رئيس الجمهورية إلى احد الوزراء القيام بمهام وظيفته طوال فترة غيابه<sup>(٣)</sup> .

ومن الصور التشريعية للإنابة ما نصت عليه المادة (٥٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة على انه في حالة غياب احد شاغلي الوظائف العليا دون ان يكون له نائب جاز للسلطة المختصة إنابة من يقوم بعمله على ان يكون شاغلاً لوظيفة من درجة معادلة او من الدرجة الأدنى مباشرة<sup>(٤)</sup> .

(١) د . خالد سمارة الزغيبي ، مصدر سابق ، ص ٧٢ .

(٢) د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص ٦٦ .

(٣) د . عبد الحكم فودة ، الخصومة الادارية ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، سنة ٢٠٠٥ ، ص ٤٩ .

(٤) نص المادة (٥٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعدل .

## د . المقارنة بين الانابة والتفويض والحلول .

- ان الانابة لاتكون الابقرار وهي في هذا تشبه التفويض وتختلف عن الحلول .
- وقرار الانابة مثل قرار التفويض قرار مؤقت بطبيعته يجوز انهاءه في اي وقت ولو لم يكن الاصيل قد عاد بعد .
- لايلزم ان يستند قرار الانابة الى نص يسمح به وهو في هذا يشبه الحلول ويختلف عن التفويض .
- تنتهي الانابة بقوة القانون بزوال سببها اي بعودة الاصيل ودون حاجة الى اصدار قرار اخر يلغي قرار الانابة وهي في هذا تشبه الحلول وتختلف عن التفويض .
- يقوم النائب بكافة اختصاصات الاصيل اثناء غياب الاصيل والمفوض اليه والانابة في ذلك تشبه الحلول وتختلف عن التفويض<sup>(١)</sup> .

---

(١) د . عبد الحكيم فودة ، مصدر سابق ، ص ٥٠ .

## المطلب الثالث

### عناصر ركن الاختصاص

إذا كان الاختصاص في القرار الإداري هو القدرة والأهلية التي يخولها القانون لرجل الإدارة أو السلطة الإدارية من أجل إصدار القرار الإداري فإن هذا الاختصاص يتقيد بما بعنصر شخصي وعنصر موضوعي سنتناوله في ( فرع أول ) وعنصر مكاني وعنصر زماني سنتناوله في الفرع الثاني .

### الفرع الأول

#### عنصر الاختصاص الشخصي والموضوعي

يعني هذا العنصر من عناصر ركن الاختصاص إن يصدر القرار عن الشخص أو الهيئة المخولة قانوناً بإصداره وفي النطاق المحدد قانوناً لهذا الاختصاص ويختلف عنصر الاختصاص الشخصي بحسب صفة ووضع العضو الإداري الذي يصدر القرار والذي قد يكون فرداً واحداً وقد يكون أكثر من فرداً واحداً كما أن مصدر القرار قد يمارس اختصاصه دون أن يستند إلى عنصر الاختصاص الشخصي كما هو الحال في ( الموظف الفعلي ) أو أن يصدر القرار استناداً إلى الاختصاص المشترك بين الرئيس الإداري والمؤوس إذا إن مثل هذه المشاركة لا تؤثر على عنصر الاختصاص الشخصي فمصدر القرار من فرد واحد : يعني أن يعهد المشرع إلى فرد واحد بممارسة اختصاص معين منفرداً وهي الصورة الغالبة في التطبيق العلمي كالقرارات الصادرة عن الوزراء والأمناء العامين ومدراء المؤسسات والهيئات العامة المختلفة .

كما إن صدور القرار من عضوين أو أكثر من أعضاء السلطة الإدارية في وقت واحد : يعني اشتراط القانون صدور قرار إداري معين من وزيرين معاً في نفس الوقت وتجتمع صفة هذين الوزيرين في شخص واحد<sup>(١)</sup> .

أما صدور القرار لايتوفر فيه عنصر الاختصاص الشخصي : فمثال حالة الموظف الفعلي الذي يشغل في ظروف معينة - عادية - أو استثنائية - أو صفة معينة ويمارس اختصاصاتهما ويتخذ القرارات التي تحوله إياها هذا الوظيفة دون سن القانوني ويعترف القضاء الإداري بمشروعية هذه القرارات على النحو الذي سبق بيانه في نظرية الموظف الفعلي<sup>(٢)</sup> .

(١) د . سامي جمال الدين ، المنازعات الادارية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ص ١٠٨

(٢) د . نواف كنعان ، مصدر سابق ، ص ٢٥٩ .

اما العنصر الموضوعي للاختصاص فإن القاعدة العامة إن تحديد الاختصاص من عمل المشرع فالمشرع هو الذي يقوم بتعيين الهيئة او الشخص المنوط به اصدار القرار الإداري كما ان يحدد لكل شخص الأعمال التي يجوز له ممارستها وعليه ان يلتزم حدود هذا الاختصاص كما حددها المشرع صراحة والدستور باعتباره هو القانون الأسمى في الدولة يحدد صلاحيات رئيس الدولة ومجلس الوزراء .

والمشرع عندما يحدد الاختصاصات بحيث يكون لكل موظف او هيئة عمل في موضوع معين ، يعتبر هذا الاختصاص حماية لها من تدخلات الهيئات الأخرى فإذا اصدر رجل الإدارة قراراً في موضوع جعل المشرع من اختصاص موظف آخر او هيئة أخرى يعتبر اعتداءً وخروجاً على ما حدده المشرع ويكون هذا القرار باطلاً ومشوب يعيب عدم الاختصاص من حيث الموضوع<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### عنصر الاختصاص الزماني والمكاني

يتحدد اختصاص كل جهة ادارية مختصة باتخاذ قرار اداري بزمن محدد فالموظف او الهيئة تتحدد اختصاصاتهم بفترة زمنية محدودة اذ يكون مباشرتهم اختصاصاتهم الوظيفية العامة لها من حيث الزمان نقطة بداية ونقطة نهاية وينبغي على من يتخذ القرار ان يتخذ خلال الفترة الزمنية التي يجوز من خلالها اتخاذه ييدا الاختصاص الزمني للموظف او الهيئة الادارية بتاريخ التعيين او الانتخاب ان كانت الهيئة منتخبة كقاعدة عامة الا ان هذا المبدأ ليس امراً حتماً فقد يحدد وقت معين لمباشرة الموظف او الهيئة الاختصاص المخول له<sup>(٢)</sup>.

وبممارسة الموظف او الهيئة اختصاصه حتى اخر لحضة من المدة المحددة للممارسة وعلى هذا الاساس فان الموظف عند تقديمه طلب للاستقالة فان المعول عليه هو تاريخ قبول الاستقالة وانفكاكه من العمل الوظيفي وليس تاريخ تقديم طلب الاستقالة ولكن ظروقات انتظام واستمرار سير المرافق العامة قد تتطلب استمرار الموظف او الهيئة في تسيير الامور العادية واتخاذ القرارات بشأن القضايا العاجلة والملحة لحين تولى الجهة الادارية التي تحل محل مهام اختصاصه ومباشرته ومن جانب اخر فإن الجهة الادارية محددة ومن حيث الزمن الذي تستطيع ان تمد اليه اثار قراراتها وعلى هذا الاساس بميت قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية وعدم إرجاع أثارها إلى المستقبل ويمكن تصور احتمالين بهذا الصدد الأول أن ينتج القرار أثاره بعد انتهاء مدة اختصاص من أصدره وبناء على ذلك فانه يكون غير مختص لأنه بهذا يكون قد اعتدى على اختصاص الموظف الأخر الذي يتولى مهام الوظيفة بعده .

إما الاحتمال الثاني فهو دخول القرار حيز التنفيذ ومتخذه لما يزل في مركزه الوظيفي وفي هذه الحالة فان تأخير التنفيذ لا يتضمن بالضرورة عيب عدم الاختصاص<sup>(٣)</sup>.

(١) د . خالد سمارة الزغي ، القرار الاداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة ، دار الثقافة ، ص ٧٥ .

(٢) د . ماهر صالح علاوي ، القرار الاداري ، بغداد ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، ١٩٩١ ، ص ٧٥ .

(٣) د . خالد سمارة الزغي ، مصدر نفسه ، ص ٧٥ .

اما عنصر الاختصاص المكاني فتحدد برقعة اختصاصات رجل الإدارة في كثير من الأحيان برفه جغرافية معينة فهناك اختصاصات تمتد على كامل إقليم الدولة مثل اختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وموظفي الهيئات المركزية كل حسب اختصاصه .

وهناك اختصاصات تمارس على جزء محدد من إقليم الدولة مثل اختصاصات المحافظ وقائم مقام ومدير الناحية ورئيس البلدية ولا يجوز الموظف أن يتخذ قراراً تمتد آثاره خارج حدود الرقعة الجغرافية المحددة للممارسة اختصاصه وان خالف ذلك فان قراره يكون معيباً بعبء عدم الاختصاص وقد تكون مخالفة الاختصاص المكاني نادرة الوقوع لمعرفة كل موظف حدود اختصاصه من حيث المكان الا أن هذا لا يعني مثل هذه المخالفة لا تقع في الواقع العملي ومما تجدر الإشارة إليه ان اختصاص الوحدات الإدارية التي تقع على شواطئ البحار يمتد الى الحدود الخارجية للمياه الإقليمية هذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في القضية الصادرة بتاريخ ٢٠ / شباط / ١٩٨١<sup>(١)</sup> .

---

(١) د . ماهر صالح علاوي ، مصدر سابق ، ص ٧٦ .

## المبحث الثاني

### عيب عدم الاختصاص في القرار الاداري

ان المشرع عندما يحدد الاختصاصات بحيث يكون لكل موظف او هيئة العمل في موضوع معين يعتبر هذا الاختصاص حماية لها من تدخلات فاذا صدر رجل الادارة قراراً في موضوع جعله المشرع من اختصاص موظف اخر او هيئة اخرى يعتبر اعتداء او خروج على ماحدده المشرع ويكون هذا القرار باطلاً ومشوباً بعيب عدم الاختصاص من حيث الموضوع ولمعرفة عيب عدم الاختصاص تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين سيتم التطرق في المطلب الاول الى مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الاداري . اما المطلب الثاني فسيتم التطرق فيه الى صور عيب عدم الاختصاص .

## المطلب الاول

### مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الاداري

ليبان مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الاداري ينبغي تعريفه في الفرع الاول . اما الفرع الثاني سيخصص لدراسة خصائص هذا العيب .

### الفرع الاول

#### تعريف عيب عدم الاختصاص

يعني عدم الاختصاص عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لان المشرع جعله من اختصاص عضو او هيئة اخرى ، كما يعني خروج الجهة الادارية او المسؤول الاداري عند اتخاذه احد القرارات الادارية من السلطة او الصلاحيات المحددة له بموجب القوانين واللوائح ( الانظمة ) فهو يحدث عندما تتخذ سلطة ما قراراً اسند القانون ولاية اتخاذه الى سلطة اخرى او بتعبير اخر يحدث عيب عدم الاختصاص عن مخالفة قواعد الاختصاص وعيب عدم الاختصاص يمكن ان يكون ايجابياً كأن تقوم الجهة الادارية بعمل لايدخل ضمن اختصاصها قانوناً ، كما يمكن ان يكون عدم الاختصاص سلبياً وصورته ان تمتنع الادارة عن القيام بعمل اعتقاداً منه ان لايدخل في اختصاصهما<sup>(١)</sup> .

ويتحقق عيب عدم الاختصاص إذا لم يندرج القرار الاداري الصادر ضمن صلاحيات السلطة الادارية التي اصدرته بل يندرج ضمن صل وبعبارة اخرى يتحقق هذا العيب حينما تتم مخالفة قواعد توزيع الاختصاص لهذا يتعين لاحترام مبدأ المشروعية ان يقتصر نشاط اي عضو من اعضاء السلطة الادارية على ماينيط به من اختصاصات وعليه فأن مجاوزة قواعد الاختصاص يوصم القرار الصادر يعيب عدم الاختصاص صلاحيات سلطة ادارية اخرى .

وبالبناء على كل ماسبق يعرف عيب عدم الاختصاص : غياب التأهيل القانوني لاصدار قرار اداري معين ومعنى اخر عدم القدرة القانونية على اتخاذ قرار اداري معين لضرورة اصداره من موظف او سلطة اخرى .

كما بقصد بعيب عدم الاختصاص وفق المعنى الضيق عدم المشروعية التي تشوب القرار الاداري لمخالفته من حيث مصدره قواعد توزيع الاختصاص مهما كانت درجة هذه القواعد ( دستورية ، قانونية ، او تنظيمية ) فيقتصر عدم الاختصاص على الحالات التي يكون فيها القرار صادراً من شخص اخر ، غير الشخص الذي حددته وعينته قواعد توزيع الاختصاص<sup>(٢)</sup> .

(١) . د . وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، الطبعة الاولى ، دار السنهوري ، ص ٢٥٠ .

(٢) . د . علي خطار شطاوي ، موسوعة القضاء الاداري ، الجزء الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن لسنة ٢٠٠٤ ، ص ٦٨٩ .

كما يعرف ايضاً على انه : عدم القدرة علة مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص سلطة او فرد اخر<sup>(١)</sup> وانطلاقاً من هذه التعريفات فأن عيب عدم الاختصاص هو عيب عضوي ويعني عدم المقدرة القانونية لاي شخص او لاية جهة ادارية على اتخاذ قرار اداري هو في الاصل من اختصاص شخص او هيئة اخرى بتحويل من المشرع<sup>(٢)</sup> .

## الفرع الثاني

### خصائص عيب عدم الاختصاص في القرار الاداري

ان عيب عدم الاختصاص يعد من العيوب الجوهرية التي تلحق بالقرار الاداري ومن هنا يحرص المشرع على توزيع الاختصاصات الادارية بين الموظفين العموميين والجهات الادارية المختلفة بدقة تامة ، ولذلك يعتبر البعض ان فكرة الاختصاص هي اساس القانون العام كله .

ويتميز هذا العيب على انه اول اوجه الالغاء ظهوراً في فرنسا من الناحية التاريخية بأنه العيب الوحيد الذي يعد من النظام العام ، هو الامر الذي يثير مسألة امكانية تغطيه هذا العيب او تصحيحه<sup>(٣)</sup> .

### اولاً : عيب الاختصاص بالنظام العام

استقر الفقه والقضاء على ان عيب الاختصاص من النظام العام وذلك لارتباط قواعد تحديد الاختصاص بالنظام العام . ويترتب على ذلك مايلي :-

- ١- يستطيع القاضي بل ويجب عليه التصدي لهذا العيب واثارته والتمسك به من تلقاء نفسه وخاصة اذا لم يتأسس الطعن بالالغاء ضد القرار الاداري عليه اي ولو لم يثيره صاحب الشأن .
- ٢- يجوز للطاعن ابداء الدفع بعيب الاختصاص في اي حالة كانت عليها الدعوى دون ان يحتج عليه بأنه قدم طلبات جديدة .
- ٣- لايجوز الاتفاق بين الادارة والافراد على مخالفة قواعد الاختصاص في القانون او تعديلها .

(١) د . ابراهيم عبد العزيز شيخا ، مبادئ واحكام القضاء الاداري اللبناني ، الدار الجامعية ، لبنان ، ٢٠٠٦ ، ص٦٥٢ .

(٢) د . عمر محمد الشويكي ، القضاء الاداري ، الطبعة الاولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٦١ .

(٣) د . سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية ، الطبعة الاولى ، منشاء المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ص٣٩٨

٤- لا يجوز لجهة ادارية ان تنزل عن اختصاصاتها لادارة اخرى والا بناء على تفويض صحيح وقانوناً وذلك لان قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الادارة فتعدل منها كما تشاء ، وان اشترعت هذه القواعد الملزمة تحقيقاً للصالح العام ومن هنا فهي ليست حقوقاً للادارة وانما هي صلاحيات تلزم الادارة كأصل عام بمباشرتها بنفسها<sup>(١)</sup> .

### ثانياً :- مدى جواز تصحيح القرار المعيب بعدم الاختصاص

الاصل العام ان القرار الاداري المشوب بعيب عدم الاختصاص يعد مخالفاً لمبدأ المشروعية الذي يرتب بطلان القرار المعيب به ، بحيث لا يصحح هذا البطلان باجراء لاحق وهذه النتيجة ماهي الا تطبيق منطقي لتعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام<sup>(٢)</sup> .

ورغم ان مجلس الدولة المصري هنا ينكر على السلطة مصدره القرار الحق في تصحيحه وتنقيته مما شابه من مخالفة لقواعد الاختصاص الا انه يحتفظ لها في ان تصدر قراراً جديداً في نفس القرار المعيب متلاشياً في اصداره ماشاب سابقاً من مخالفة لقواعد الاختصاص ، ومن الطبيعي ان يسري القرار الجديد من تاريخ صدوره لانه قرار جديد وليس استكمالاً وامتداداً لقرار سابق الا ان مجلس الدولة المصري قد خالف ذلك حيث تواترت احكامه في هذا الشأن على اجازة تصحيح القرار المعيب بعدم الاختصاص بأعماده من السلطة المختصة ومن ثم من قرار غير مشروع وباطل الى قرار مشروع وصحيح ، يسري من تاريخ صدور القرار المشروع وان كان قد اشترط لصحة ذلك الا يتضمن التصحيح تغييراً مضمون القرار او ملائمة اصداره<sup>(٣)</sup> .

وقد اعتنقت محكمة القضاء الاداري في مصر منذ نشأتها هذا الاصل العام فرفضت تصحيح القرار المعيب بعدم الاختصاص بالاجازة اللاحقة من الجهة المختصة قضت بان القرار المطعون فيه وقد صدر من غير الجهة المختصة بأصداره قانوناً ولايغير من هذا الوضع احاطة مدير المصلحة به او اعتماده له لان القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصحح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه بل يجب ان يصدر منه بمقتضى السلطة المخولة له ، ومقتضى هذا القضاء ان العبرة في مشروعية القرار الاداري اوعدم مشروعية القرار الاداري من حيث الاختصاص يتعين ان تكون دائماً بلحظة صدور القرار دون اعتبار لما يستجد بعد ذلك<sup>(٤)</sup> .

(٢) د . سامي جمال الدين ، مصدر سابق ، ص ٣٩٨ .

(٣) د . علي خطار شنطاوي ، مصدر سابق ، ص ٦٩١ .

(١) د . علي عبد الفتاح محمد ، الوجيز في القضاء الاداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مصر ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٤٠ .

(٢) د . سامي جمال الدين ، مصدر نفسه ، ص ٤٠٠ .

## المطلب الثاني

### صور عيب عدم الاختصاص في القرار الاداري

يأخذ عيب عدم الاختصاص في القرار الاداري صورتين اولى يتمثل في عيب عدم الاختصاص الجسيم وهذا ماسيتم التطرق اليه في الفرع الاول وثانية وتتمثل في عيب عدم الاختصاص البسيط وسيتم التطرق اليه في الفرع الثاني وللتمييز بينهما اهمية كبيرة وهذا ماسيتم التطرق تفصيله في الفرع الثالث .

### الفرع الاول

#### عيب عدم الاختصاص الجسيم ( اغتصاب السلطة )

يأخذ عيب عدم الاختصاص الجسيم او مايعرف باغتصاب السلطة حالات عدة اتفق عليها الفقه والقضاء الاداريين حيث تتمثل هذه الحالات في :-

#### اولاً : - صدور قرار اداري من فرد عادي لاصلة له بالادارة

في هذه الحالة نرى عدم وجود اي علاقة بين مصدر القرار واختصاص ممارسة الوظيفة الادارية لا بل وجود ( انتفاء كامل لتقليد الوظيفة ) مثال على ذلك ان يصدر القرار من فرد او شخص يتحكم بنفسه على الادارة دون سند ودون صفة . وعلى هذا الاساس يعتبر القرار الصادر من الفرد العادي غير مشروع لكونه صادراً من غير مختص ولما كان عيب عدم الاختصاص الذي يصبه جسيماً فان القرار لايعد باطلاً فحسب وانما يعتبر من اغتصاب السلطة ينزل بالقرار الى درجة الانعدام وبالتالي لا اثر قانوني له .

وإذا كان ذلك مايقضيه المنطق القانوني لفكرة القرار الاداري المعدوم المشوب بعيب عدم الاختصاص ، الان الاعترافات العلمية ادت الى الاخذ بنظرية الموظفين الفعليين تلك النظرية التي حققت من حدة النتائج قانونية المترتبة عليه . وخلاصة القول ان صدور القرار من شخص ليس له اي ولاية لاصدار القرارات الادارية يعتبر اهم مظهر لاغتصاب السلطة باتفاق الفقه والقضاء الاداريين<sup>(١)</sup> .

---

(١) خضر عكوي يوسف ، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الاداري ، رسالة ماجستير ، الطبعة الاولى ، جامعة بغداد ، ١٩٧٦ ، ص١٠٧

## ثانياً : حالة صدور القرار الاداري من شخص لم يصبح تعيينه بعد نهائياً

تظهر هذه الحالة عندما تقوم السلطة الادارية بترشيح او باختيار بعض الاشخاص لاشغال وظائف معينة وقبل ان تصدر الادارة قراراً نهائياً بتعيينهم تعهد اليهم القيام بواجبات وظائفهم فتؤدي هذه الممارسة الى ان يقوم هؤلاء الاشخاص بأصدار قرارات ادارية حيث ان مما لا شك فيه ان ممارسة اختصاص اصدار قرارات ادارية من قبل شخص لا ينتمي قانوناً الى السلطة العامة ، ادارية يعتبر اغتصاباً للسلطة لانه من المعلوم ان انشاء المركز القانوني للموظف لا يتم الا بصدور القرار التعيين اما قبل صدور هذا القرار وان كان الشخص قد تسلم عملة فعلاً - فلا زال غير متمتع بصفة الموظف العام بل لازال بحكم الفرد العادي ومن ثم تاخذ القرارات الصادرة منه حكم القرارات الصادرة من الفرد العادي<sup>(١)</sup> .

ثالثاً : حالة ما اذا كان الشخص العادي قد تمتع بصفة الموظف العام الا ان السند القانوني الذي منح له هذه الصفة لم يكن سنداً مشروعاً

فتقرر الادارة سحبه او يقرر القضاء الاداري الغاء بعد مدة من توليه وظيفة حيث ان القرارات الادارية الصادرة من شخص لم تكن له صفة الموظف العام اصدارها يعتبر اغتصاباً لسلطة لان ذلك يتضمن بشكل ما اعتداءً على قواعد القانونية المنظمة للاختصاص ما لم يتدخل المشرع لتقرير صحة تلك التصرفات .

وتأخذ الحكم نفسه القرارات الصادرة من بعد صدور قرار الادارة بسحب قرار التعيين غير المشروع ابو بعد صدور الحكم القضائي بالغاءه حيث تعتبر تلك القرارات مشوبة بعيب اغتصاب السلطة لانها قد تكون صدرت من شخص لا اختصاص قانوني له في اصدارها اطلاقاً ويطرد هذا الحكم على القرارات الصادرة من الموظف بعد انتهاء او انهاء سنة تقليده للوظيفة العامة لاي سبب كالفصل - العزل - الاحالة الى التقاعد وذلك لانقطاع صلة الموظف بالادارة وصورته بحكم الفرد العادي حيث تاخذ القرارات الصادرة منه حكم القرارات الصادرة من الفرد العادي ومن التالي تعتبر من القرارات المشوبة بسبب عيب عدم الاختصاص الجسيم<sup>(٢)</sup> .

---

(١) خضر عكوي يوسف ، مصدر سابق ، ص ١٠٨ .

(٢) خضر عكوي يوسف ، مصدر نفسه ، ص ١٠٩ .

## الفرع الثاني

### عيب عدم الاختصاص البسيط او العادي

وتقتصر حالاته على مخالفة قواعد الاختصاص المتعلقة بالوظيفة الادارية وينقسم الى عدم الاختصاص من جهة الموضوع وعدم الاختصاص من جهة المكان وعدم الاختصاص من جهة الزمن ، سنتناول شرحها بالتتابع كمايلي :

#### اولاً : عدم الاختصاص الموضوعي

وتتحقق صورته عندما يصدر قراراً ادارياً في موضوع معين يكون من اختصاص موظف او هيئة غير التي قامت باصداره وتأخذ هذه الصورة عدة اوضاع :-

أ - اعتداء سلطة ادارية على اختصاص سلطة ادارية اخرى موازية لها ومعنى ذلك قيام سلطة ادارية بالتجاوز على اختصاص سلطة ادارية اخرى تكون على قدم المساواة معها .

ب - اعتداء سلطة ادارية دنيا على اختصاص سلطة ادارية عالية ، ويجب ان تتحقق هذه الصورة ان يكون القرار الصادر من السلطة الدنيا او المرؤسة ادارياً بالمعنى الدقيق .

ج - اعتداء سلطة ادارية عليا على اختصاص سلطة ادارية دنيا فاذا كان للسلطة الرئاسية حق الاشراف والتوجيه والرقابة على اعمال مروؤسيها من دون حاجة الى نص ، فأن هناك حالات يكون المرؤوس فيها ممارسة اختصاص معين دون ان يكون للرئيس السلطة المساس به بالغاء وتعديلها .

د - اعتداء السلطة المركزية على اختصاصات الهيئات اللامركزية<sup>(١)</sup> .

#### ثانياً : عدم الاختصاص المكاني

يحدد القانون لجهات الادارة حدود مكانية او نطاق اقليمي لمزاولة اختصاصاتها فلا يحق لها ان تتجاوزه والا اصبح عملها معيياً بعدم الاختصاص المكاني .

#### ثالثاً : عدم الاختصاص الزمني

الى جانب النطاق الاقليمي او المكاني هناك نطاق زمني يتعين على السلطة الادارية التقييد بها والا كان قراره مشوباً بعيب عدم الاختصاص الزمني المسلم به ان مزاولة الاختصاصات الممنوحة لاعضاء السلطة الادارية محدودة لاجل معين وتنتهي بانتهاء هذا الاجل قد لايمكن ان تكون ممارسة الاختصاصات مؤبدة<sup>(٢)</sup> .

(١) د . وسام صبار العاني ، مصدر سابق ، ص ٢٥٣ .

(٢) د . وسام صبار العاني ، مصدر نفسه ، ص ٢٥٤ .

## الفرع الثالث

### اهمية التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعدم الاختصاص البسيط

ان اهمية التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعدم الاختصاص البسيط يكمن في الاثر المترتب على كل منهما ، فالقرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم بعد قراراً منعماً .

والقرار المنعّم هو القرار الذي تتوافر فيه احد العيوب الجسيمة التي تنحدر به الى مرتبة العدم ففي هذه الحالة يتجرد القرار من صفته كقرار ويتحول الى مجرد عمل مادي لا تسري بشانه الاحكام الجزائية المتعلقة بالطعن بالالغاء . اما القرار المشوب بالعيب عدم الاختصاص البسيط فان مثل هذا القرار يبقى متصرفاً قانونياً الا انه بسبب هذا العيب يتم ابطاله والغاءه من قبل قاضي الالغاء (١) .

ويميز الفقه والقضاء الاداريين بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وبين عيب عدم الاختصاص البسيط ويتوقف ذلك التمييز على درجة مخالفة قواعد الاختصاص فاذا كانت مخالفة قواعد الاختصاص كبيرة مفرطة في الجسامه اطلق على عيب الاختصاص في هذه الحالة اصطلاح اغتصاب السلطة ويترتب عليه تحول القرار الاداري لمجرد عمل مادي وهو ما يسمى انعدام القرار الاداري اما اذا كانت مخالفة قواعد الاختصاص بسيطة لاتصل الى درجة اغتصاب السلطة اطلق على عيب الاختصاص في هذه الحالة عدم الاختصاص او عيب الاختصاص البسيط او العادي ولا يترتب عليه عندئذ انعدام القرار الاداري بل بطلاناً ، وغير انه يوجد من يفرق بين الاغتصاب السلطة او غصبها وبين احوال عدم الاختصاص الجسيم ويرى ان الفقه والقضاء والاداريين يخلط بين المصطلحين ويرى بأن اغتصاب السلطة يتعلق بركن من اركان القرار الاداري وهو ركن الادارة المنفردة للجهة الادارية فاغتصاب فرد عادي لسلطة الادارة مثلاً كان لانعدام القرار الاداري اما عيب عدم الاختصاص الجسيم فلا علاقة له بركن الادارة المنفردة بحيث يفترض انه صادر عن جهة ادارية غير انه قد اصابه عيب يتصل بشرط الاختصاص لان النظام قد حدد شخصاً يعينه لاصدار القرار داخل السلطة الادارية ومع ذلك فأن الفقه والقضاء يخلطان بينهما وذلك لان القرار الاداري ينعدم في رابهما ايضاً في حال عيب الاختصاص الجسيم ومع ذلك لا يوجد معيار جامع مانع تم وضعه للتمييز بين المخالفة البسيطة والجسيمة لعيب الاختصاص فمصطلح اغتصاب السلطة تم وضعه للتدليل على فداحة المخالفة وجسامتها من حيث انها تمثل اعتداء على ابسط القواعد النظامية واكثرها اولوية (٢) .

---

(١) كنتاوي عبدالله ، ركن الاختصاص في القرار الاداري ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابو بكر بلقايد ، قسم القانون العام ، سنة ٢٠١١ ، ص ١٧٣ .

(٢) كنتاوي عبدالله ، مصدر نفسه ، ص ١٧٤ .

ويترتب على هذا الاعتبار اي اعتباره جسيماً انعدامه وفقدانه لصفة النظامية بحيث يصبح عملاً مادياً لا يحتج به ولا ينشأ عنه حقوق لصاحب العلاقة ولا يتحصن بمرور مدة الطعن فيكون حراً بالطعن فيه قضائياً في اي وقت دون التقييد بمواعيد انقضاء الطعون ويتعرض له القاضي العادي او الاداري حتى لو لم يثيره اطراف الدعوى بينما عيب عدم الاختصاص البسيط ينحصن القرار المشوب به بمرور مدة الطعن بالالغاء<sup>(١)</sup> .

وان اغتصاب السلطة هو في حقيقتها عيب يشوب ركن الادارة في القرار الاداري وذلك عندما يغتصب فرد عادي ليس بينه وبين السلطة الادارية اي العلاقة وظيفية اختصاص اداري ويصدر بشانه قرار دون سند او صفة وعندما تختص سلطة عامة بخلاف السلطة الادارية مثل السلطة التشريعية او السلطة القضائية او احد الهيئات الشعبية او السياسية كالحزب والجمعيات سلطة الادارة او اختصاصاتها الادارية ففي مثل هذه الحالة لا يعد ما يصدر عن هذا الفرد او تلك السلطات من القرارات الادارية لتخلف شرط ركن الادارة بان يكون تعبيراً او افصاحاً عن ارادة سلطة ادارية والتصرف الصادر في الحالات المشار اليها يعد تعبيراً لغير السلطة الادارية عن ارادة الادارة التي لا يملك التعبير عنها بسواها ومن ثم ينعدم وجود القرار الاداري ولانعدام ارادة السلطة الادارية فيه فلا يعتد فية كقرار اداري ولا يحتج فيه على الغير ، ويكون للقاضي الحق في تقرير انعدامه عندما يطرح امره عليه ، اما عيب الاختصاص والذي لاعلاقة له بركن الارادة في القرار الاداري فانه يتصل لعنصر الاختصاص اي انه يفترض انما صدر عن الجهة الادارية او الموظف من قرارات ادارية يشوبها عدم المشروعية كونها ليس من اختصاصات هذا الموظف او تلك الجهة الادارية وانما تدخل ضمن اختصاصات موظف اخر او جهة ادارية اخرى ، فالاختصاصات المخولة في مجموعها لسلطة ادارية لاتكون صحيحة لمجرد صدورها عن اي جهة ادارية او موظف عام يملك التعبير عن ارادة السلطة الادارية اذا تنوع اختصاصات الادارة قانوناً بين موظفي هذه الادارة في الجهات الادارية المختلفة التي تتكون منها السلطة الادارية في الدولة<sup>(٢)</sup> .

وإذا كان صحيحاً ان كل منهم يملك سلطة التعبير عن ارادة الادارة الا ان لسلطة كل موظف او جهة ادارية بعض الحدود الموظوعية والزمانية والمكانية التي يفرضها القانون لضمان حسن سير العمل في الجهاز الاداري ومنع التضارب بين قرارات موظفيها وتوفير التنسيق اللازم لتحقيق السلطة الادارية الاهداف المبتغى من تأسيسها .

---

(١) عبد الله بن احمد ، الاختصاص في القرار الاداري ، رسالة ماجستير ، مقدمة الى كلية الدراسات العليا جامعة نايف العربية ، قسم العدالة الجنائية ، الرياض ، سنة ٢٠١٢ ، ص ١٦٥ .

(٢) عبد الله بن احمد ، مصدر نفسة ، ص ١٦٦ .

وعليه فان كل موظف او جهة ادارية قدر من اختصاصات السلطة الادارية وله في صدور هذا القرار ان يعبر عن ارادة الادارة باصدار مايلزم من قرارات ادارية بصددها فاذا تعدى موظف او اعتدت جهة ادارية على اختصاص موظف اخر او جهة ادارية اخرى فانه يشوب القرار الاداري المتصل بهذا الاختصاص والصادر عن الجهة المعتدية عيب عدم الاختصاص وهو عيب لا يتصل بركن الارادة لانه يصدر ايضاً عن تعبيراً عن ارادة منفردة لسلطة ادارية ولاكنه عيب يتصل بعنصر الاختصاص بوصفه من العناصر التي اذا شابها عدم المشروعية فانه يؤدي الى قابلية هذا القرار للالغاء لمخالفة القواعد القانونية التي تحدد الاختصاص او صلاحيات موظفي السلطة الادارية في ممارسة الاعمال الادارية<sup>(١)</sup>.

---

(١) د . سامي جمال الدين ، مصدر سابق ، ص ٣٩٣ .

## الخاتمة

ينبغي لنا مما تقدم بحثه ان القرار الاداري لايعتبر صحيحاً ومشروعاً الا اذا صدر من سلطات ادارية خولها القانون الكفاءة لذلك فالقاعدة التي تهيمن على سير الادارة العمومية هي انه لايمكن لاي عضو اداري القيام بأعمال ادارية باسم الجماعة الادارية اذا لم يقلد الاختصاص المطابق ، فالقرار لايستوي ولايستقيم الا بوجود ركن الاختصاص وعليه فأن النتائج التي يمكن استنباطها من خلال هذا البحث تتمثل في :-

### اولاً : النتائج

- ١- يمثل ركن الاختصاص في القرار الاداري احد العناصر الاساسية في تعريف القرار الاداري ويترتب على عدم توفره فقدان احد الاركان الاساسية للقرار مما يتيح الطعن به امام القضاء الاداري بهذا العيب ، وقد يكون العيب بسيطاً او جسيماً حسب الاحوال .
- ٢- ان فكرة الاختصاص ترتبط بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية ومن ثم لايجوز لاي سلطة ان تتجاوز الاخرى احتراماً لتوزيع الاختصاص فيما بينهما بمقتضى نصوص الدستور .
- ٣- ان ركن الاختصاص في القرار الاداري يرتبط ببعض القواعد القانونية الاخرى التي تؤثر فيه ومن ابرز هذه القواعد مايسمح به المشروع من تفويض او حلول في الاختصاص او أنابة .
- ٤- يشترط في القرار الاداري ان يصدر من السلطة المختصة مكانياً وزمانياً وموضوعياً في اصدار القرار .
- ٥- لايتصف خروج القرار الاداري على مبدأ المشروعية بالجسامة اذا كان عيب الاختصاص بسيطاً حيث يكون القرار الاداري قابلاً للالغاء على عكس ذلك ، فالقرار الاداري يضحى منعماً اذا ماشابه عيب عدم الاختصاص الجسيم .
- ٦- ان عيب الاختصاص في القرار الاداري هو العيب الوحيد المتصل بالنظام الجسيم .
- ٧- وما يمكن استنتاجه ايضاً ان قواعد الاختصاص المتعلقة بالقرار الاداري لاتتسم بالجمود رغم تعلقها بالنظام العام فلو كان الامر كذلك وطبقت قواعد الاختصاص بكل صراحة فلن يمارس الاختصاص الا من صاحبه الاصلي دون سواه مهما كانت الظروف بل تتسم بالمرونة ، ومعنى ذلك انه يمكن ان تمارس الاختصاص اشخاص اخرى من غير صاحب الاختصاص الاصيل بتطبيق انظمة التفويض والحلول والاناة لما في ذلك من سهولة ويسر وسرعة في انجاز الاعمال الادارية واستمرارية المرافق العامة بانتظام واطراء .

## ثانياً : المقترحات

- ١ - عمل ندوات للموظفين لتعريفهم بحقوقهم الكاملة في التقاضي امام المحاكم الادارية والطعن في القرارات الادارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص .
- ٢ - نرى من الافضل على المشرع العراقي انشاء قسم مستقل داخل ديوان المظالم يعني بمشكلة عدم تنفيذ الاحكام القضائية الادارية .
- ٣- نرى من الافضل على المشرع العراقي انشاء اكثر من محكمة قضاء اداري وذلك لتقليل النفقات على المتضرر من اعمال الادارة ولتسهيل الاجراءات اللازمة عند رفع الدعوى امام القضاء الاداري .
- ٤- نرى من الافضل على المشرع العراقي مد اختصاص محكمة القضاء الاداري الى قضايا اخرى تشمل منازعات العقود الادارية والمنازعات المادية .

## قائمة المصادر

### القران الكريم

#### اولاً : المصادر القانونية

#### أ - الكتب

- ١- د . ابراهيم عبد العزيز شبخا ، مبادئ واحكام القضاء الاداري اللبناني ، الدار الجامعية ، بغداد ، بدون سنة طباعة.
- ٢- د.خالد سمارة الزغبي ، القرار الاداري بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الاولى عمان ، ١٩٩٣ .
- ٣- د.خالد سمارة الزغبي ، القرار الاداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة ، دار الثقافة ، بدون سنة طباعة .
- ٤- د . رمزي الشاعر ، الادارة العامة ، دار النهضة العربية ، سنة ١٩٨٣ .
- ٥- د . سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية ، الطبعة الاولى ، منشاء المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- ٦- د . سامي جمال الدين ، الدعاوي الادارية والاجراءات امام القضاء الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون سنة طباعة .
- ٧- د . سامي جمال الدين ، المنازعات الادارية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون سنة طباعة .
- ٨- د . عبد الحكم فودة ، الخصومة الادارية ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، سنة ٢٠٠٥ .
- ٩- د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرارات الادارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، شركة ناس للطباعة ، ٢٠٠٧ .
- ١٠- د . عمر محمد الشويكي ، القضاء الاداري ، الطبعة الاولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٦ .
- ١١- د . علي خطار شنتاوي ، موسوعة القضاء الاداري ، الجزء الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن لسنة ٢٠٠٤ .
- ١٢- د . علي عبد الفتاح محمد ، الوجيز في القضاء الاداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مصر ، ٢٠٠٩ .
- ١٣- د . ماهر صالح علاوي ، القرار الاداري ، بغداد ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، ١٩٩١ .

- ١٤- د . محمد علي الخلايلة ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الثقافة ، ٢٠١٥ .
- ١٥- د . مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري ، مجلس الدولة ، الطبعة الخامسة ، بدون سنة طباعة .
- ١٦- د . نواف كنعان ، القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة ، ٢٠١٠ .
- ١٧- د . وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، الطبعة الاولى ، دار السنهوري ، بدون سنة طباعة .

### ب- الرسائل والاطاريح الجامعية .

- ١- د . بشار جميل يوسف ، التفويض في الاختصاص ، رسالة دكتورا ، جامعة عين الشمس
- ٢- خضر عكوبي يوسف ، موقف القضاء العراقي من الرقابة على القرار الاداري رسالة ماجستير ، الطبعة الاولى ، جامعة بغداد ، ١٩٧٦ .
- ٣ - عبد الله بن احمد ، الاختصاص في القرار الاداري ، رسالة ماجستير ، مقدمة الى كلية الدراسات العليا جامعة نايف العربية ، قسم العدالة الجنائية ، الرياض ، سنة ٢٠١٢ .
- ٤ - كنتاوي عبدالله ، ركن الاختصاص في القرار الاداري ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابو بكر بلقايد ، قسم القانون العام ، سنة ٢٠١١ .

### ج - القوانين

- ١- نص المادة (٥٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعدل .