مفهومُ الاختصاصِ في القرارِ الاداريّ

The Concept of Jurisdiction in the Administrative Decision

م. سيف علاء حسين العبيديّ

Inst. Saif Alaa Hussein

جامعةُ الإمامِ جعفرٍ الصادقِ عليه السلام/ كلية القانون

Imam Ja`afar Al-Sadiq University/ College of Law

الملّخصُ

يعدّ موضوعُ الاختصاصِ منَ الركائزِ الأساسيّةِ في إصدارِ القرارِ الاداريّ إذْ ينعكسُ ذلكَ بشكلٍ مباشرٍ في منظومةِ العملِ الإداريّ، لِمَا يُمَثِّلُهُ مِنْ مساحةٍ فاعلةٍ في إنتاجِ إجراءٍ مُعيّنٍ مِنَ السُّلْطَةِ الإداريّةِ. ولا يَخْفَى مَا لِرُكْنِ الاختصاصِ مِنْ دورٍ مركزيٍّ في تنظيمِ العملِ الإداريّ على مستوى التخَصُّصِ والأعمالِ أداءً وتطويراً. إضافةً إلى أنّهُ يُعدُّ الركنَ الوحيدَ المرتبطَ بالنظامَ العامِّ الّذي يَنْبَنِي عليهِ فتحُ مساحةٍ للقاضِي للتعرُّضِ لَهُ وإنْ لَمْ يَقُمْ المدَّعِي بطرحِهِ أوْ استحصالِهِ. ناهيكَ عَنْ أنّهُ يُمثِّلُ حالةً صحيّةً لاستقرارِ المعاملاتِ بينَ الأفرادِ والإدارةِ في بعضِ الآلياتِ القانونيّةِ، لِمَا تتمتّعُ بهِ الإدارةُ في إصدارِها للقراراتِ الإداريّةِ اتّكالاً على سُلْطَتِها التقديريّةِ، الأمرُ الّذي يجعلُها متمكّنةً مِنْ إلقاءِ المسؤوليّةِ على الأفرادِ مِنْ خلالِ تجاوزِ السُّلْطةِ المَمْنُوحةِ لَهَا.

الكلماتُ المفتاحيّةُ: القرارُ الإداريّ، القضاءُ الاداريّ، سلطةُ الادارةِ، الاختصاصُ، الوظيفةُ.

Abstract

The subject of Jurisdiction is one of the main pillars in the issuance of the administrative decision, as this is directly reflected in the administrative work system, because it represents an effective space in producing a specific procedure of the administrative authority. It is no secret that the pillar of Jurisdiction plays a central role in organizing administrative work at the level of Jurisdiction and business (Performance and Development). In addition, it is the only element related to the public order on which it is based to open space for the judge to challenge it, even if the plaintiff did not propose it or obtain it. Not to mention that it represents a healthy condition for the stability of transactions between individuals and administration enjoys in issuing administrative decision, relying on its discretionary power, which makes it able to place responsbility on individuals. By exceeding the authority conferred on it.

Keywords: administrative decision, administrative judiciary, administrative authority, jurisdiction, function.

المُقدِّمةُ

يُعدُّ القرارُ الإداريُّ مِنْ أهمِّ الوسائلِ القانونيّةِ الّتي تَستخدمُها الإدارةُ لُممارسةِ نشاطِها وتحقيقِ أهدافِها، إذْ يُعدُّ مِنْ أهمِّ مظاهرِ امتيازاتِ السُّلطةِ العامّةِ الّتي تتمتّعُ بهَا الجِهاتُ الإداريَّةُ. وهذا مَا يُميِّزُ الإدارةَ في علاقاتِهَا معَ الأفرادِ، ففي طريقةِ القرارِ الإداريّ تتمكّنُ الإدارةُ منَ التعبيرِ عَنْ سلطَتِها الآمرةِ في توجيهِ الأوامرِ والنواهي للأفرادِ بإرادتِها المنفردةِ، وبمَا تمنحُهُ لهُمْ مِنْ حقوقٍ وما تفرضُهُ عليهمْ مِنْ التزاماتٍ، مِنْ دونِ حاجةٍ لموافقتِهِم متَى ما كانتْ مشروعةً.

ففي إطارِ القانونِ الخاصِّ تقومُ العلاقاتُ على تساوي الإراداتِ الإنسانيّةِ، وإنّ أحدَ أطرافِ العلاقةِ القانونيّةِ لا يُمكنُ – كقاعدةٍ عامّةٍ – أنْ يرى مركزَه قدْ جرَى عليهِ تعديلٌ أوْ تغييرٌ دونَ موافقتِهِ على ذلكَ وبالإرادةِ المنفردةِ لطرفٍ آخرَ، أمّا فِيْ القانونِ الإداريّ فإنّ الإدارةَ تستطيعُ تعديلَ المراكزِ القانونيّةِ بإرادتِها المنفردةِ منْ دونِ حاجةٍ لموافقةِ الطرفِ المعنيّ.. وسُلطَتُها هذهِ تتمثّلُ في قدرتِها أوْ حقِّها في إصدارِ قراراتٍ بإرادتِها المنفردةِ، وإلزامِ الأفرادِ بمَا يترتّبُ عليها مِنْ آثارٍ قانونيّةٍ (حقوقاً والتزاماً) دونَ حاجةٍ لموافقَتِهم.

أوّلاً: أهميّةُ البحثِ:

تكمنُ أهميّةُ البحثِ مِنْ خلالِ وجودِ القواعدِ المنظّمةِ للسلطةِ الإداريّةِ لتمكُّنِها مِنْ إصدارِ قراراتِها الإداريّةِ لتحقيقِ النفعِ العامِّ وخدمةِ جمهورِ المواطنينَ.

ثانيا: إشكاليّةُ البحثِ: تتمثّلُ إشكاليّةُ الدراسةِ بما يأتِي:

١- إيرادُ تعريفٍ للقرارِ الإداريّ يُميِّزُهُ عَنْ باقي أعمالِ الإدارةِ القانونيّةِ، ومشتملٌ للجانبِ الشكليّ والموضوعيّ للقرارِ.

٢- تحديدُ أهمِّ عناصرِ القرارِ الإداريّ الّتي تجعلهُ قراراً مُلزِماً تجاهَ الأفرادِ، ومعرفةُ مدى سلطةِ الإدارةِ في فرضهِ على الأفرادِ بإرادتِها المنفردةِ.

٣- بيانُ أركانِ القرارِ الإداريّ الّتي يجبُ أنْ تتوفّرَ فيهِ لضمانِ عدمِ إلغائهِ.

٤- ماهيّةُ الاستثناءاتِ الّتي تَرِدُ على رُكنِ الاختصاصِ للقرارِ الإداريّ.

ثالثا: فرضيّةُ البحثِ:

تنطلقُ الدراسةُ مِنْ افتراضِ لا بُدَّ مِنْ وضعِ النصوصِ القانونيّةِ على أرضِ التطبيقِ ودمجِهَا في الواقعِ الوظيفيّ، وبِما يُولِّدُ للموظّفِ أو المواطنِ القناعةَ بأنّ حقوقَهُ مُصانةٌ وغيرُ قابلةٍ للانتقاصِ مِنْ أيِّ شخصٍ أوْ مؤسّسةٍ، وإنّ الدولةَ بكافّةِ مؤسَّساتِها ودرجاتِ حُكّامِها مهما علَتْ يسمُو عليها ويحكُمها ويُنظِّمُها القانونُ.

رابعا: منهجُ البحثِ:

لغرضِ الإلمامِ بموضوعِ البحثِ مِنْ كافّةِ جوانبِهِ - كونُنَا سنتعرّضُ للقرارِ الإداريّ وتعريفِهِ في كلٍّ منَ العراقِ ومِصْرَ والأردنِ وبيانِ الاستثناءاتِ الّتي ترِدُ على رُكنِ الاختصاصِ - فقدْ ارتأَيْنا اتِّباعَ المنهجِ التحليليّ والمُقارنِ.

خامسا: خُطّةُ البحثِ:

سيتمُّ تقسيمُ خُطَّةِ البحثِ على مبحثينِ، نتكلَّمُ في الأوّلِ مِنهما عَنْ مفهومِ القرارِ الاداريّ، إذْ ينقسمُ على مطلبينِ؛ الأوّلِ هوَ: تعريفُ القرارِ الاداريّ، والثاني هوَ: عناصرُ القرارِ الاداريّ وأركانُهُ.

أمّا المبحثُ الثاني فيتعلّقُ بالاختصاصِ في القرارِ الاداريّ الأصليّ والاستثناءِ، وينقسمُ على مطلبينِ؛ الأوّلِ هوَ قواعدُ الاختصاصِ الأصلِ، والثاني هوَ قواعدُ الاختصاصِ مِنْ حيثُ الأشخاص.

«المبحث الأول»

مفهومُ القرارِ الإداريّ

يعدّ القرارُ الإداريّ أهمَّ مظهرٍ مِنْ مظاهرِ نشاطِ السلطةِ وامتيازاتِها، الّتي تتمتّعُ بها الإدارةُ وتستمدُّها منَ القانونِ العامِّ، إذْ بوساطَتِهِ تستطيعُ الإدارةُ بإرادتِها المنفردةِ – على خلافِ القواعدِ العامّةِ في القانونِ الخاصِّ – إنشاءَ حقوقٍ أوْ فرضَ التزاماتٍ. ويرجعُ السببُ في ذلكَ إلى أنّ الإدارةَ هي المصالحُ العامّةُ، الّتي يجبُ تغليبُها على المصالحِ الفرديّةِ الخاصَّةِ.

ومنَ الأهميّةِ بمكانٍ تعريفُ القرارِ الإداريّ وتمييزُهُ عنْ غيرِهِ منَ الأعمالِ القانونيّةِ الأُخرى، مثلِ الأعمالِ الماديّةِ والأعمالِ التشريعيّةِ والأعمالِ القضائيّةِ، حيثُ تتداخلُ هذهِ الأعمالُ القانونيّةُ السابقةُ معَ القراراتِ الإداريّةِ، فيصعبُ أحياناً التفرقةُ بينَهما.

ومِنْ هُنا تكمنُ أهميّةُ تعريفِ القرارِ الإداريّ، وهيَ تفرقةٌ لازمةٌ أيْضاً لتحديدِ الأعمالِ الّتي تخضعُ لنطاقِ الرقابةِ القضائيّةِ عَنْ غيرِها.

وعليهِ سنقسّمُ دراسةَ هذا المبحثِ على مطلبينِ، الأوّلِ هو: تعريفُ القرارِ الاداريّ، والثاني هو: عناصرُ القرارِ الاداريّ وأركانُهُ.

المطلبُ الأوّلُ: تعريفُ القرارِ الإداريّ

يتحتّمُ أنْ يكونَ لكلِّ شيءٍ يَجري حدوثُهُ في الكونِ سببٌ، على أساسِ أنّ ذلك من البديهياتِ المنطقيّةِ الّتي لا يُتَصَوّرُ في شأنها جدالٌ، فباتَ منَ المُسلَّماتِ أنّ لكلِّ تصرُّفٍ قانونيٍّ سبباً يقومُ عليهِ ويُسوِّغُهُ، فالقرارُ الإداريّ يُعدُّ تصرّفاً وأداةً تَلجأُ إليها الإدارةُ في تسييرِ المرافقِ العامّةِ وإدارةِ علاقتِها وتسييرِ نشاطِها، فلا بُدّ مِنْ أنْ يتوافرَ سببٌ يُسوّغُه سواءٌ منْ حيثُ الواقع أوْ منْ حيثُ القانون، ممّا يستدعي أنْ نبيّنَ ما هو تعريفُ القرارِ الإداريّ، وعليه سينقسمُ هذا المطلبُ على فرعينِ؛ الأوّل منهما: تعريفُ القرارِ الاداريّ في اللغةِ والفقهِ، والثاني: تعريفُ القرارِ الاداريّ في القضاءِ الاداريّ.

الفرعُ الأوّلُ: تعريفُ القرارِ الإداريّ في اللغةِ والفقهِ

لا بدّ لنا مِنْ أنْ نتعرّفَ على ماهيةِ القرارِ الاداريّ، إذ ارتأينا تقسيمَ هذا الفرعِ على فقرتينِ؛ تناولنَا في الأُولى مِنْهما تعريفَ القرارِ الاداريّ في اللغةِ، وفي الثانيةِ تعريفَ القرارِ الاداريّ في الفقهِ، وكما يأتي:

أوّلاً: تعريفُ القرارِ الاداريّ في اللغةِ: القرارُ في اللغةِ: ما قَرَّ، أيْ: ثبتَ عليهِ الرأيُ منَ الحُكمِ في مسألةٍ[1]، أمّا الاداريّ فهي مشتقةٌ منَ الادارةِ الّتي تعني في اللغةِ الضبطَ أوْ الالتزامَ، فيقالُ: أدرتُ فلاناً على الأمرِ أي حاولتُ إلزامَهُ بهِ، وأدرتُهُ عنْ الأمرِ أيْ: طلبتُ منه تركَه[2].

(١) د. ماهر صالح علاوي: الوسيطُ في القانونِ الاداريّ، بدونِ دارِ نشرٍ،٢٠٠٩م، ص٢٩٥، نقلاً عنْ: الصحاحِ في اللغةِ والعلومِ، المُجْلد٢، إعدادُ وتصنيفُ نديم أُسامة مرعشلي، دارُ الحضارةِ العربيّةِ، بيروت،١٩٧٤م، ص٢٩١.

(٢) محمد صالح عطية الحمدانيّ: الفسادُ الاداريّ ماهيّتُهُ وعلاجُهُ في الفكرِ الاسلاميّ، ط١،مركزُ البحوثِ والدراساتِ الاسلاميّةِ، بغداد،٢٠٠٧م،ص١٥.

ثانياً: تعريفُ القرارِ الاداريّ في الفقهِ:

أَوْردَ الفقهاءُ في الدولِ العديدَ منَ التعريفاتِ الّتي حاولوا فيها وضعَ تعريفٍ جامعٍ للقرارِ الاداريّ، وسنعرجُ على ذكرِ مجموعةٍ مِنْ هذهِ التعريفاتِ.

ففي الفقهِ الغربيِّ، حاولَ الفقهاءُ إيرادَ تعريفٍ وافٍ للقرارِ الاداريّ. إذْ يعدُّ التعريفَ الأوّلَ والأشهرَ، تعريفُ الفقيهِ موريس هوريو على أنّه:

"كلُّ إعلانٍ يصدرُ عنْ الادارةِ بقصدِ إحداثِ أثرٍ قانونيٍّ إزاءَ الأفرادِ، يصدرُ عنْ سلطةٍ إداريّةٍ في صورةٍ تنفيذيةٍ، أيْ في صورةٍ تؤدّي إلى التنفيذِ المُباشرِ "[1].

وعرّفهُ العميدُ ديكي على أنّهُ: "كلُّ عملٍ إداري يتدخّلُ قصداً لإحداثِ تعديلٍ في الأوضاعِ القانونيّةِ الموجودةِ لحظةَ اتّخاذهِ أوْ الّتي ستوجدُ في لحظةٍ مستقبليّةٍ معيّنةٍ "[2]، وعرّفهُ العميدُ ليون دوجي بأنّهُ:

"كلُّ عملٍ إداري يصدرُ بقصدِ تعديلِ الأوضاعِ القانونيّةِ كما هيَ قائمةٌ في وقتِ صدورِه"[3].

(١) د. ماهر صالح علاويّ: القرارُ الاداريّ، كليّةُ صدّام للحقوقِ، بدونِ سنةِ نشرٍ،ص١١، نقلاً عن: الصحاحِ في اللغةِ والعلومِ،المجلد٢، إعداد وتصنيف نديم أُسامة مرعشلي، دار الحضارة العربية،بيروت،١٩٧٤م، ص١٤.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي: نظريّةُ التعسّفِ في استعمالِ السلطةِ، ط٢،دارُ الفكرِ العربيّ،مصر،١٩٩١م،ص٣٠.

(٣) د. حمدي ياسين عكاشة: موسوعةُ القرارِ الاداريّ في قضاءِ مجلسِ الدولةِ، ج١،بدونِ دارِ نشرٍ،٢٠٠١م،ص٢١.

أمّا في الفقهِ العربيّ فقد أورد العديدُ منَ الفقهاءِ تعريفاتٍ عدّةً للقرارِ الاداريّ، ومنْ ذلكَ ما وردَ في **الفقهِ المصريّ**، مِنْ تعريفٍ للدكتور سليمان محمّد الطماوي إذ عرّفه بأنّه: " إفصاحُ الادارةِ عن إرادةٍ ملزمةٍ بقصدِ إحداثِ أثرٍ قانونيٍّ وذلكَ بإصدارِ قاعدةٍ تُنشِئُ حالةً قانونيّةً أوْ موضوعيّةً أوْ تُعدّلُها أوْ تُلغيها حينَ يكونُ العملُ لائحةً، وأمّا بإنشاءِ حالةٍ فرديةٍ أو تعديلِها أو إلغائِها لمصلحةِ الفردِ أو أفراد معيّنين أو ضدِّهم في حالةِ قرارٍ فرديٍّ "[1].

يُلاحَظُ على تعريفِ الأستاذِ الطماوي أنّه مسهبٌ في ذكرِ تفاصيلَ لا حاجةَ لذكرِها في التعريفِ، إذْ إنّهُ بالإمكانِ اختيارُ عباراتٍ قانونيّةٍ مقتضبةٍ وواضحةٍ لتعريفِ القرارِ الاداريّ. فمنَ الطبيعيّ أنّ القرارَ الاداريَّ يُنشِئُ حقّاً لمجموعةٍ منَ الأفرادِ أوْ يعدّلُهُ أوْ يلغيهِ، أو أنّه يخصُّ فرداً واحداً فقط كونهم المخاطبين بالقرار الاداريّ.

أمّا في الأردنِ فقدْ عرّفَ الفقيهُ الدكتور نوّاف كنعان القرارَ الاداريّ بأنّهُ: "عملٌ قانونيٌّ صادرٌ بالارادةِ المنفردةِ والمُلزمةِ لجهةِ الادارةِ العامّةِ الوطنيةِ بما لَها منْ سُلطةٍ بمقتضى القانونِ والأنظمةِ، وبالشكلِ الّذي يتطلّبهُ القانونُ بقصدِ إنشاءِ حقٍّ أوْ التزامٍ أوْ تعديلهِ أوْ إلغائهِ متَى كانَ ذلكَ مُمْكِناً وجائزاً قانوناً وابتغاء المصلحةِ العامةِ"[2].

وفي رأينا أنّ التعريفَ السابقَ قد أُوردَ فيه ركنينِ من أركانِ القرارِ الاداريّ هما الاختصاصُ والشكليّةُ، وهو أمرٌ غيرُ متعارفٍ عليه في التعريفات القانونية ذلك إنّ التعريفاتِ غالباً ما تحتوي على عناصرِ المصطلحِ دونَ الخوضِ في أركانهِ أوْ خصائصهِ.

(١) د. سليمان محمد الطماوي مصدرٌ سابقٌ، ص٣١.

(٢) د. نواف كنعان: القانونُ الاداريُّ الأردنيّ، الكتابُ الثاني، ط١،بدونِ دارِ نشرٍ، ١٩٩٦م، ص٢٣٧.

أمّا في العراقِ فقد أورد الدكتور شاب توما منصور تعريفاً للقرارِ الإداريّ و هو أنّهُ: "عملٌ قانونيٌّ يصدرُ عن سلطةِ الادارةِ من جانبٍ واحدٍ ويُحدِثُ أثراً قانونيّاً"[1]، **وعرّف كذلك الدكتور ضياء شيت خطاب القرار الإداريّ بأنّهُ:** "قرارٌ يصدره موظفٌ مختصٌّ بإصدارهِ في الشكل الذي يوجبه القانونُ لإنشاءِ مركز قانونيٍّ، صادرٌ منْ أسبابٍ معيّنةٍ ومستهدفٌ لغايةٍ تتّفق مع المصلحةِ العامّةِ"[2].

إنّ التعريفَ الذي أوردهُ الدكتور ضياء شيت – حقيقةً – لا يعدو أنْ يكونَ إلّا تكراراً للتعريف الذي أورده العلامةُ السنهوريّ للقرارِ الإداريّ. ومنَ المُلاحَظِ عليه أنّه قد قام بذكر أركان القرار الإداريّ وعناصرِه في التعريف. ويمكن أنْ نقولَ أنّ القرارَ الإداريّ هو عملٌ قانونيٌّ يقابلهُ في القانونِ الخاصّ التصرّفُ القانونيُّ، ويُشترطُ فيه أنْ يُحقِّقَ مصلحةً عامّةً ولا يُشترط أنْ يكون صادراً من صاحب الاختصاصِ الأصيلِ فقد يصدرُ من الوكيلِ أوْ المخوّلِ لهُ.

الفرعُ الأوّلُ: تعريفُ القرارِ الإداريّ في القضاءِ الإداريّ

إنّ للقضاءِ الإداريّ دوراً في وضعِ التعريفاتِ للمُصْطلحاتِ القانونيّةِ، ولا يخفى أنّ أوّلَ مهدِ القضاءِ الإداريّ هي فرنسا، لذلك فقد جاءت أغلبُ تعريفاتِ القضاءِ الإداريّ في مصرَ متشابهةً لِما جاء بها القضاءُ الفرنسيّ كون أنّ الأخيرَ يُعدُّ المنبعَ الّذي يستقي منه القضاءُ الإداريّ المصريّ مراجعَه، وعلى وفقِ ذلكَ سنوضّحُ في هذا الموضعِ تعريفاتِ القضاءِ الإداريّ للقرارِ الإداريّ في مصرَ والأردنِ والعراقِ.

(١) د. ماهر صالح علاويّ، القرارُ الاداريّ، مصدرٌ سابقٌ، ص١٨

(٢) د. ماهر صالح علاويّ: مبادئُ القرارِ الاداريّ، دراسةٌ مقارنةٌ، المكتبةُ القانونيّةُ، بغداد، بدونِ سنةِ نشرٍ،ص١٥٠.

ففي مصرَ عرّف القضاءُ الاداريُّ المصريُّ القرارَ الاداريَّ على أنّهُ: "كلُّ إفصاحٍ مِنْ جانبِ الادارةِ العامّةِ يصدرُ صراحةً أوْ ضِمناً مِنْ ادارةِ هذه المصلحةِ في أثناءِ قيامِها بأداءِ وظائِفِها المقرَّرَةِ لها قانُوناً في حدودِ المجالِ الإداريِّ ويُقصدُ منها إحداثُ مركزٍ قانونيٍّ، ويتّخذُ صفةً تنفيذيّةً، **وعرّفتهُ المحكمةُ الاداريّةُ العُلْيا** في مصرَ: "إفصاحُ الجهةِ الإداريّةِ المختصّةِ في الشكلِ الّذي يتطلّبهُ القانونُ عَنْ إرادتِها المُلزمةِ بِمَا لَها مِنْ سُلطةٍ بمُقتضى القوانينِ واللوائحِ بقصدِ إحداثِ أثرٍ قانونيٍّ مُعيّنٍ يكونُ مُمْكِناً وجائزاً قانوناً ابتغاءَ مصلحةٍ عامّةٍ "[1].

إلاّ أنّهُ يُلاحظ أنّ هناك تناقض في تعريفِ محكمةِ القضاءِ الاداريِّ في مصرَ فكيفَ هو كلُّ إفصاحٍ وذكرٍ بأنّهُ قد يصدرُ ضِمنيّاً، فالإفصاحُ لا ينطبقُ إلّا على القراراتِ الصريحةِ، أمّا المحكمةُ الاداريّةُ العُليا فقدْ تلافي هذا التناقضَ ولم تذكرْ أنْ يكونَ القرارُ صادِراً صراحَةً أوْ ضِمْناً، واستخدمت كلمةَ أثرٍ بدلاً عنْ مركزٍ، وهي كلمةٌ شموليّةٌ وأكثرُ اتّساعاً في مجالِ إصدارِ القراراتِ الإداريّةِ الّتي ترتّبُ آثاراً عندَ صُدورِها.

أمّا القضاءُ الأردنيّ فقدْ تبنّى تعريفاً اعتمده في قضائِهِ باطّرادٍ وانتظامٍ، فقدْ عرّفتْ محكمةُ العدلِ العُليا القرارَ الإداريَّ على أنّه: "إفصاحُ الإدارةِ عَنْ إرادتِها المُلزمةِ بِمَا لَها مِنْ سُلطةٍ بِمُقتضى القوانينِ واللوائحِ في الشكلِ الّذي يتطلّبهُ القانونُ بقصدِ إحداثِ أثرٍ قانونيٍّ مُعيّنٍ أوْ تعديلٍ مَتَى كانَ ذلكَ مُمْكِناً أوْ جائِزاً قانوناً"[2].

(١) محمد رفعت عبد الوهاب: القضاءُ الاداريّ، دارُ النهضةِ العربيّةِ، القاهرة،١٩٨١م،ص٤٧٦-٤٧٧.

(٢)ينظرُ قرارُ محكمةِ العدلِ العُلْيا الأردنيّةُ رقم٢٧١/ ٢٠٠٥ م في ٢٦/ ٩/ ٢٠٠٥ م (منشورٌ) نقلاً عَنْ: رائد محمد يوسف العدوان: نفاذُ القراراتِ الاداريّةِ بحقِّ الأفرادِ دراسةٌ مقارنةٌ بينَ مصرَ والأردنِ، رسالةُ ماجستير، كليّةُ الحقوقِ، جامعةُ الشرقِ الأوسطِ، الأردنُ، ٢٠١٣م، ص١٣.

أمّا القضاءُ العراقيُّ فقدْ سَعى إلى تعريفِ القرارِ الاداريّ عندما تكلّمَ عنْ القرارِ الإداريّ القابلِ للطعنِ فيهِ فجعلهُ: " كلُّ قرارٍ صادرٍ عنْ سلطةٍ إداريّةٍ ومُنْتِجٍ لأثرٍ قانونيٍّ"، أمّا في التشريعِ العراقيّ فلَمْ يَرِدْ تعريفٌ للقرارِ الإداريّ في التعديلِ الخامسِ لقانونِ مجلسِ الدولةِ العراقيّ رقم ١٧ لسنة٢٠١٣م ولا حتّى في مجلسِ شورى إقليمِ كوردستان رقم١٤ لسنة٢٠٠٨ م[١].

وبناءً على ما جاءَ في التعريفاتِ السابقةِ الّتي تختلفُ فيما بينَها لاختلافِ الخلفيّةِ القانونيّةِ للفقهاءِ فهيَ في مُجملِها صحيحةٌ، وعلى الرُّغمِ منَ الملاحظاتِ الّتي ذكرناها **يُمكنُنا تعريفُ القرارِ الإداريّ** على أنّهُ: أمرٌ يصدرُ مِنْ جهةِ الإدارةِ بإرادتِها المنفردةِ ويُحدِثُ تَغييراً في المراكزِ القانونيّةِ.

المطلبُ الثاني: عناصرُ القرارِ الاداريِّ وأركانُهُ

يمتازُ القرارُ الإداريّ بأهميّةٍ كبيرةٍ جدّاً في العملِ الإداريِّ فهوَ جوهرُ العملِ الإداريِّ ذاتِهِ، ولَنْ تتمكّنَ الإدارةُ ومرافقُها العامّةُ، بلْ والسلطةُ التنفيذيّةُ مِنْ أنْ تتحرّكَ وتديرَ الشؤونِ المختلفةِ وتمارسَ وظيفتَها مِنْ دونِ القرارِ الإداريِّ. ويقومُ القرارُ الإداريُّ على عناصرَ أساسيّةٍ إذا لَمْ يستوفِهَا يكونُ مَعيباً أوْ غيرَ مشروعٍ. وسيتمُّ تقسيمُ هذا المطلبِ على فرعينِ الأوّلِ منهما هو عناصرُ القرارِ الإداريّ وأمّا الثاني فهوَ أركانُ القرارِ الإداريّ.

(١) د. نسار عبد القادر أحمد: عيبُ عدمِ الاختصاصِ الجسيمِ في القرارِ الاداريّ والرقابةِ القضائيّةِ عليهِ دراسةٌ مقارنةٌ، المركزُ العربيّ للمنشوراتِ، مصر،٢٠١٧م، ص٢٧.

الفرعُ الأوّلُ: عناصرُ القرارِ الإداريّ

هنالك عناصرُ أساسيّةٌ للقرارِ الإداريّ نستطيعُ استنتاجَهَا مِنَ التعريفاتِ السابقةِ، ولذلكَ فإنّ أهمَّ عناصرِ القرارِ الإداريّ هي:

١) القرارُ الإداريُّ عملٌ قانونيٌّ:

يُعدُّ القرارُ الاداريُّ عَمَلاً قانونيّاً يَهدفُ إلى إحداثِ آثارٍ قانونيّةٍ، وبذلكَ فهوَ يختلفُ عن الأعمالِ الماديّةِ الّتي تقومُ بها الادارةُ، إذْ إنّ الأخيرةَ لا يجوزُ الطعنُ بها بالإلغاءِ كونُ أنّها لا تُرتّبُ أيّةَ آثارٍ قانونيّةٍ. وبذلكَ يختلفُ القرارُ الإداريّ عنْ الأعمالِ الاداريّةِ، إلّا أنّ تعبيرَ الإدارةِ عنْ إرادتِها لا يكونُ دائماً صريحاً، إذْ يُعدُّ الموقفُ السلبيّ الّذي تتّخذهُ الادارةُ في بعضِ الأحيانِ قرارًا إداريّاً.

فقدْ يحدِّدُ المُشرِّعُ مدّةً مُعيّنةً للادارةِ لاتّخاذِ قرارِها الصريحِ ولكنْ تمضي المدّةُ ولا تُفصِحُ الادارةُ عنْ قرارِها بالقبولِ أوْ الرفضِ، وتلتزمُ السكوتَ فيُعدُّ سكوتُها هُنا قراراً إداريّاً، ويُنتِجُ آثارَهُ بالرفضِ أوْ القبولِ حسبَ الأحوالِ، مثالُ ذلكَ تقديمُ الموظّفِ لاستقالتِهِ وسكوتُ الادارةِ عنْ إبداءِ قرارِها، وبإنتهاءِ المُدَّةِ القانونيّةِ الّتي حدّدها المُشرِّعُ لها هي ٣٠ يوماً منْ تأريخِ تقديمِ الطلبِ يُعدُّ سكوتُها بمثابةِ قبولٍ لطلبِ الاستقالةِ[1].

(١) د. ماهر صالح علاويّ، القرارُ الاداريّ، مصدرٌ سابقٌ، ص١٩-٢١.

٢) القرارُ الاداريُّ يصدرُ مِنْ جهةٍ إداريّةٍ:

إنّ التصرّفَ القانونيَّ لكي يُمكنُ عدّهُ قراراً إداريّاً يجبُ أنْ يكونَ صادِرَاً من إحدى الجهاتِ الاداريّةِ في الدولةِ، ويقومُ مُمثّلُ الادارةِ المختصُّ بإصدارِ القراراتِ الإداريّةِ، وبالاعتمادِ على المعيارِ الشكليّ الّذي يُعتمدُ للتمييزِ بينَ القرارِ الإداريّ وبينَ سائرِ الأعمالِ القانونيّةِ، فإنّ الأعمالَ الّتي تصدرُ منَ الهيئةِ التشريعيّةِ ومجلسِ القضاءِ الأعلى لا تُعدُّ قراراتٍ إداريّةً ألّا أنّ تكييفَ القرارِ لا يعتمدُ على الشكليّةِ دائماً، وإنّما قَدْ يعتمدُ على محتوى القرارِ فإنْ كانَ أمراً تنظيميّاً كان قراراً إداريّاً، وإذا تناولَ القرارُ تشريعاً أوْحكماً قضائيّاً خرجَ منْ دائرةِ القراراتِ الإداريّةِ[١].

٣) أنْ يصدرَ القرارُ بالإرادةِ المُنفردةِ للإدارةِ:

بالإضافةِ إلى كونِ القرارِ الإداريّ عَمَلاً قانونيّاً صادراً مِنْ جهةٍ مختصّةٍ، يجبُ أنْ يصدرَ بالإرادةِ المنفردةِ للإدارةِ. وهذا أهمُّ ما يُميّزُ القرارَ الإداريَّ عَنْ الأعمالِ القانونيّةِ الأُخرى للإدارةِ، سِيَما العقودُ الاداريّةُ الّتي تبرمُها الادارةُ بموجبِ اتّفاقٍ معَ جهةٍ عامّةٍ أوْ معَ جهةٍ خاصّةٍ، إذْ لا يُعدُّ هذا العقدُ قراراً إداريّاً كونُهُ إجراءً مركّباً يعتمدُ على الإدارةِ مِنْ جهةٍ وعلى الجهةِ المتعاقدةِ مَعَها منْ جهةٍ أخرى، ولوجودِ أكثرِ مِنْ طرفٍ في العمليّةِ القانونيّةِ ووجودِ إرادةٍ أُخرى إلى جانبِ إرادةِ الإدارةِ فلا يُعدُّ العملُ القانونيّ المتمثّلُ بالعقدِ قراراً إداريّاً لأنّه لمْ يصدرْ بإرادةِ الادارةِ المُنفردةِ، إلّا أنّه يجبُ التمييزُ بينَ العقدِ وبينَ مجموعةِ الأعمالِ القانونيّةِ الّتي تتّخذها الادارةُ في سبيلِ تسييرِ العقدِ فتعدُّ هذهِ الأعمالُ قراراتٍ إداريّةً لأنّ الادارةَ فيها لا تحتاجُ إلى إرادةٍ أُخرى لإصدارِها، وإنّما تصدرُها بإرادتِها فقط مثلُ القرارِ الخاصّ بإختيارِ المتعاقدِ والقرارِ الخاصِّ بمدّةِ العقدِ[٢].

(١) د. نسار عبد القادر أحمد: مصدرٌ سابقٌ، ص٣١.

(٢) علي محمد بدير ومهدي ياسين السلامي وعصام عبد الوهاب البرزنجيّ: مبادئُ وأحكامُ القانونِ الاداريّ، العاتك لصناعةِ الكتابِ، مصر، بدون سنة نشر،ص٤١٧.

٤) إحداثُ أثرٍ في المراكزِ القانونيّةِ:

الأصلُ أنّ الإدارةَ تُصدرُ القرارَ الإداريّ لإحداثِ أثرٍ قانونيّ في المراكزِ القانونيّةِ القائمةِ، فكلُّ عملٍ للإدارةِ لا يُمكنُ عدّهُ قراراً إداريّاً إلّا إذا أحدثَ أثراً قانونيّاً، وهذا الأثرُ القانونيّ هو الّذي يُكسبُ القرارَ الإداريّ الصفةَ النهائيّةَ، إذْ نستطيعُ وصفَهُ بالقرارِ الإداريّ التنفيذيّ، فلكلِّ مجتمعٍ تنظيمٌ قانونيٌّ يتكوّنُ مِنْ مجموعةِ قواعدَ قانونيّةٍ تُنظِّمُ مراكزَ الأفرادِ وأوضاعَهُم تجاهَ القانونِ، ولا يتّخذُ هذا الأثرُ صورةً واحدةً فقَدْ يكونُ تعديلاً أوْ تَحديداً أوْ إلغاءً، فيصنعُ حقوقاً جديدةً ويفرضُ التزاماتٍ أوْ يُعدّلُ التنظيمَ أوْ يُلغي مراكزَ قانونيّةً معيّنةً، وهو بهذا يختلفُ عن الاجراءاتِ الّتي تتّخذها الادارةُ، الّتي لا يترتّبُ عليها أيُّ أثرٍ قانونيٍّ ولا تُحدثُ أمراً في الوضعِ القانونيِّ القائمِ، ومثلُ ذلكَ الأعمالُ التحضيريّةُ الّتي تسبقُ القرارَ كالمقترحاتِ والآراءِ والدراساتِ[1].

الفرعُ الثاني: أركانُ القرارِ الاداريّ

تتمثّلُ أركانِ القرارِ الاداريِّ بخمسةِ أركانٍ (الاختصاصِ، الشكلِ والإجراءاتِ، المحلِّ، الغايةِ، السببِ)، ولكي يكونُ القرارُ الاداريُّ مُطابقاً للقانونِ أوْ مشروعاً، فلا بُدَّ منْ أنْ يكونَ صحيحاً في أركانهِ الخمسِ، فأيُّ شائبةٍ تتعلّقُ بركنٍ منْ هذه الأركانِ يجعلُ القرارَ الاداريَّ قابلاً للطعنِ فيهِ، وقَدْ قسّمَ الفقهاءُ هذهِ الأركانَ على أركانٍ شكليّةٍ تتضمّنُ الاختصاصَ والشكلَ، وموضوعيّةٍ تشملُ المحلَّ والسببَ والغايةَ، وعليهِ سنقسّمُ هذهِ الفقرةَ على خمسِ نقاطٍ نتناولُ في كلِّ نقطةٍ رُكناً مِنْ أركانِ القرارِ الاداريِّ.

(١) د. ماهر صالح علاوي، الوسيطُ في القانونِ الاداريّ، مصدرٌ سابقٌ، ص٣٠٨-٣٠٩.

١) الاختصاصُ:

إنّ فكرةَ الاختصاصِ في القانونِ الاداريّ مِنْ أهمِّ الأفكارِ الرئيسةِ فيهِ كونُ أنّ الاختصاصَ مشروطٌ لمصلحةِ الادارةِ نفسِها، والمرادُ منها تفرّغُ رجلِ الادارةِ بالقيامِ بنوعٍ مُحدّدٍ مِنَ الأعمالِ الّتي ينصُّ القانونُ على اختصاصهِ بها، الأمرُ الّذي يؤدّي إلى سرعةِ الإنجازِ في الأعمالِ الإداريّةِ، وهيَ مِنْ جهةٍ أُخرى وُضِعَت لمصلحةِ الأفرادِ وذلكَ لتحديدِ المسؤوليّةِ و سهولةِ توجيهِهم في أقسامِ الإدارةِ المتعدّدةِ[١].

يُقصدُ بالاختصاصِ: "الصلاحيّةُ القانونيّةُ الّتي تُمنَحُ لهيئةٍ عامّةٍ أوْ موظفٍ لمباشرةِ عملٍ مِنَ الأعمالِ الماديّةِ "[٢]، وعُرِّفَ أيضاً: "القدرةُ القانونيّةُ على مباشرةِ عملٍ إداريٍّ مُعيّنٍ"، ويُعدُّ الاختصاصُ في القرارِ الاداريّ منْ أهمِّ الأركانِ الخاصّةِ بالقرارِ الإداريّ وأقْدمِها، لكونِهِ شديدَ الوضوحِ ومرتبطاً بصورةٍ مباشرةٍ بالنظامِ العامِّ إذْ إنّ القاضيَ يتصدّى لإنعدامِ هذا الركنِ مِنْ تِلقاءِ نفسهِ دونَ الحاجةِ إلى انتظارِ طلبهِ مِنْ أطرافِ القضيّةِ إذا ما تبيّنَ لهُ أنّ الجهةَ الّتي أصدرتْ القرارَ هي جهةٌ غيرُ مختصّةٍ.

وفي قرارٍ لمحكمةِ قضاءِ الموظّفينِ رقم٨٣٩/ ٢٠٢٢ م في ٣/ ٤/ ٢٠٢٢ م الّذي أصدرتهُ بالدّعوى المُرقمةِ ٣٩/ م/ ٢٠٢٢ المُقامةِ مِن المُدَّعِي (م.م) على كُلٍّ مِنْ وَزِيرِ الصحّةِ إضافةً لوظيفتِهِ ورئيسِ مجلسِ الوزراءِ، إذْ ادَّعَى المُدَّعِي أنّ المُدَّعَى عليهما قد أصدَرا أمْراً بنقلِهِ مِنْ منصبِهِ كمديرٍ عامٍّ لدائرةِ صحّةِ الكرخِ إلى مكتبِ الوزيرِ بدرجتِهِ الوظيفيّةِ وتخصيصِهِ الماليّ وجاءَ هذا القرارُ مُجْحِفاً بحقّهِ، فطالبَ بإعادَتِهِ إلى منصبِهِ السابقِ، وعندَ عطفِ النظرِ مِنَ المَحكمَةِ تبيّنَ لَها وبعدَ الاطّلاعِ على المادّةِ (٦٤/ ثانياً) مِنَ الدستورِ الّتي يدعُو فيها رئيسُ الجمهوريّةِ عندَ حلِّ مجلسِ النوابِ إلى انتخاباتٍ عامّةٍ خلالَ مدّةٍ أقْصاها ستّونَ يوماً مِنْ تأريخِ الحلِّ، وبذلكَ يُعدُّ رئيسُ مجلسِ الوزراءِ مُستقِيلاً ويواصِلُ تصريفَ الأمورِ اليوميّةِ، وبَعدَ اطّلاعِها على النظامِ الداخليّ لمجلسِ

(١) د. نسار عبد القادر أحمد: مصدرٌ سابقٌ، ص٣٣.

(٢). د. ماهر صالح علاويّ، الوسيطُ في القانون الاداريّ، مصدرٌ سابقٌ،٣١٥.

الوزراءِ رقمِ (٢) لسنة٢٠١٩ م البندِ/ ثانياً مِنَ المادّةِ (٤٢) مِنْهُ أنّ المقصودَ بتصريفِ الأُمورِ اليوميّةِ هوَاتّخاذُ القراراتِ غيرِ القابلةِ للتأجيلِ الّتي مِنْ شأنِها استمرارُ عملِ المؤسّساتِ والمرافقِ العامّةِ بإنتظامٍ واطّرادٍ، وَلَمْ تُلاحِظْ المحكمةُ أنّ التعيينَ فِي المناصبِ العُلْيَا يدخلُ ضمنَ الإجراءاتِ سابقةِ الذكرِ عليهِ، وعليهِ تمَّ إلغاءُ الأمرِ الديوانيّ الصادرِ بحقِّ المدَّعِي". إنّ إلغاءَ القرارِ الاداريّ جاءَ بناءً على أنّ الجهةَ الّتي أصدرتْ القرارَ أَصْبحتْ غيرَ مختصّةٍ بإصدارِهَا كونُها أصبحتْ حكومةَ تسييرِ أعمالٍ ولا يجوزُ لها التدخُّلُ في نقلِ الموظّفينَ مِنَ الدرجاتِ الخاصّةِ، أيْ أنّها فقدَتْ الاختصاصَ الّذي يمنحُها لها القانونُ.

لركنِ الاختصاصِ في القرارِ الاداريّ عناصرُ مختلفةٌ تحدّدُ سببَ عدم اختصاصِ جهةٍ معيّنةٍ في إصدارِ القرارِ الاداريّ، وبالتالي يكونُ القرارُ الاداريّ عرضَةً للإلغاءِ، وتتمثّلُ هذه العناصرُ بما يأتي:

أ) **العنصرُ الشخصيُّ في الاختصاصِ:**

ويُقصدُ بهِ تحديدُ موظّفينَ مُحدَّدِينَ في مُمارسةِ الاختصاصِ، ويتمُّ تحديدُهُ بقانونٍ أوْ بناءً على قانونٍ، وعلَى الموظّفِ الالتزامُ بالحدودِ المبيّنةِ في القانونِ عندَ مُمارستِهِ لعملِهِ، وغالبَاً ما ينصُّ القانونُ صراحةً على الموظّفِ الّذي يملكُ مُمَارسةَ الاختصاصِ إلّا أنّه في قسمٍ مِنَ الأحيانِ يُنظّمُ الاختصاصاتِ، ويَعهَدُ إلى إدارةٍ مُعيّنةٍ إصدارُ القراراتِ الّتي تدخلُ في تلكَ الاختصاصاتِ، أي: اشتراطِ أنْ يصدرَ القرارُ الاداريُّ مِنَ الشخصِ أوْ الهيئةِ المنوطِ بِهَا إصدارُهُ ولا يجوزُ لهذا الشخصِ أوْ الهيئةِ أنْ يَنقلَ اختصاصَه للغيرِ إلّا في الأحوالِ الّتي يُجيزُها القانونُ، وبعكسِهِ يكونُ القرارُ مَعِيباً بعيبِ الاختصاصِ[١].

(١) د. نسار عبد القادر أحمد، مصدرٌ سابقٌ، ص٢٧.

ب) **العنصرُ الماديُّ للاختصاصِ:**

يُحدِّدُ المُشرِّعُ عادةً المواضيعَ الّتي يُمكنُ للهيئاتِ العامّةِ أوْ الموظّفينَ مباشرتُهَا في ممارسةِ اختصاصِهِ، أوْ المجالَ الّذي يُمكنُهم مِنَ التدخُّلِ فيهِ وإصدارِ القراراتِ بشأنِهِ، ولا يجوزُ للموظَّفِ أنْ يُمارِسَ أيَّ عملٍ لا يدخلُ ضمنَ النطاقِ القانونيِّ الّذي حدَّدَهُ القانونُ، وبعكسِهِ يكونُ قرارُهُ باطِلاً بسببِ انعدامِ الاختصاصِ. ومخالفةُ الاختصاصِ مِنْ حيثُ الموضوعُ تكونُ بممارسةِ الموظَّفِ اختصاصَاً لا يُعدُّ مِنْ أعمالِ الادارةِ، أوْ قيامِهِ بأعمالٍ لا تدخلُ في صلاحيّاتِهِ، فلا يجوزُ للموظَّفِ الاداريِّ ممارسةُ أيّةِ اختصاصاتٍ تَدخُلُ ضمنَ اختصاصِ السُلطةِ التشريعيةِ أوْ القضائيّةِ، ولا يُمكنُ أنْ يعتديَ الموظَّفُ في إصدارِهِ للقراراتِ الإداريّةِ على اختصاصاتِ سُلُطاتٍ إداريّةٍ أُخْرى[1].

ج) **العنصرُ الزمانيُّ:**

كثيراً ما تُشيرُ قواعدُ الاختصاصِ إلى آليةِ مُمَارسةِ الاختصاصاتِ في الدولةِ مِنْ حيثُ الزمانُ، فعادةً ما تضعُ قيوداً ينبغي مراعاتُها عندَما تُمارسُ الجهةُ الإداريّةُ نشاطَها أوْ عندَ اتّخاذِ قراراتِها، فلا يُمكنُ لرجلِ الإدارةِ أنْ يُمارِسَ اختصاصاتِهِ إلّا وِفْقاً للسقفِ الزمنيّ المُحدَّدِ مِنَ المُشَرِّعِ (مثالُ ذلكَ: قرارُ محكمةِ قضاءِ الموظّفينَ سابقُ الذكرِ)، إذْ إنّ صلاحيّةَ مجلسِ الوزراءِ في اتّخاذِ قراراتٍ مُعيّنةٍ قَدْ قُيّدتْ بسببِ انتهاءِ مدّةِ ولايتِهِ وأصبحتْ حكومتُهُ حكومةَ تسييرِ أعمالٍ، وهذا ما هو إلّا تطبيقٌ لتخلّفِ العنصرِ الزمانيّ للاختصاصِ في إصدارِ القرارِ الإداريّ). وعلى هذا الأساسِ بُنِيتْ قاعدةُ عدمِ رجعيّةِ القراراتِ الاداريّةِ وحتّى عدمِ جوازِ إرجاءِ قراراتِها للمُستقبلِ، لأنّ ذلكَ يُمثّلُ اعتداءً مِنْ سُلطةِ السلفِ على سُلطةِ الخَلَفِ[2].

(١) د.ماهر صالح علاويّ، القرارُ الاداريّ، مصدرٌ سابقٌ، ص٦٨-٧٠.

(٢) علي محمد بدير وآخرون، مصدرٌ سابقٌ، ص٤٢٦-٤٢٧.

د) العنصرُ المكانيّ:

يتمثّلُ العنصرُ المكانيّ في تحديدِ الاختصاصِ بتحديدِ المُشَرِّعِ الحدودَ الاقليميّةَ الّتي يجبُ أنْ يصدرَ القرارُ فيها وفي نِطاقِهِ وأنْ لا يتعدّاهُ إلى إقليمٍ آخرَ، حيثُ لا يجوزُ للمُحافظِ أنْ يُصدِرَ قراراتٍ إداريّةً في نطاقِ محافظةٍ أُخرى، ولا لرئيسِ بلديّةٍ أوْ مديرِ ناحيّةٍ، ويُعرّفُ عدمُ الاختصاصِ المكانيّ على أنّهُ: "عدمُ قدرةِ رجلِ الادارةِ على اتّخاذِ قراراتٍ إداريّةٍ تقعُ خارجَ منطقتهِ الإقليميّةِ"[1]، فلا يجوزُ لمحافظِ صلاحِ الدّينِ أنْ يُصدرَ قراراً ضمنَ حدودِ محافظةِ نينوى.

ومِنَ التطبيقاتِ القضائيّةِ المتضمّنةِ للعُنْصرِ المكانيّ، ما قضتْ بهِ محكمةُ التمييزِ في العراقِ عام١٩٥٣م، إذْ أيّدتْ حُكْماً لمَحكمةِ بداءةِ الموصلِ تضمّنَ منعَ معارضةِ رئيسِ بلديّةِ المُوْصلِ لأصحابِ الجاموسِ خارجَحدودِ البلديّةِ، فطعنَ أحدُهُم بهذا القرارِ مُدّعِياً أنّهُ يسكنُ خارجَ حدودِ البلديّةِ، فأصدرتْ محكمةُ بداءةِ المَوْصلِ حُكْماً بعدمِ المُعارضةِ، فقدّمَ مديرُ البلديّةِ طَعْناً أمامَ محكمةِ التمييزِ الّتي صدّقتْ قرارَ محكمةِ بداءةِ المُوْصِلِ[2].

وَمِنَ التطبيقاتِ فِي القضاءِ الاداريّ المصريّ، ما أشارتْ فيهِ محكمةُ القضاءِ الاداريّ إلى هذا المَبْدأِ في حُكْمِها الصادرِ فِي ١٩٨٦/١١/٢٧م إذْ أكّدت على أنّهُ: " الاختصاصُ الوظيفيُّ لكلِّ مُوظفٍ مَنوطٌ بالمكانِ المُعيّنِ فيهِ، ومِنْ ثُمّ لا يجوزُ لأيِّ موظّفٍ تخطّي حدودِ هذا الاختصاصِ..."[3].

---

(١) نوّاف طلال فهيد العازميّ: ركنُ الاختصاصِ في القرارِ الاداريّ وآثارُه القانونيّةُ على العمل الاداريّ، رسالةُ ماجستير، كليّةُ الحقوقِ، جامعةُ الشرقِ الأوسطِ، الأردن،٢٠١٢م،ص٧٣-٧٤.

(٢) قرارُ محكمةِ التمييزِ المُرَقّمِ ١٢٤/ حقوقيّة/ ١٩٥٢في١٦/ ٣/ ١٩٥٣ م ذكره: نسار عبد القادر أحمد: مصدرٌ سابقٌ،ص٤٩.

(٣) د.سليمان الطماوي: النظريّةُ العامّةُ في القراراتِ الاداريّةِ، ط٥،دار الفكر العربي،مصر،١٩٨٤م، ص٣١٨.

وبالاتّجاهِ ذاتهِ ذهبتْ محكمةُ العدلِ العُلْيا الأردنيّةُ إذْ قَضَتْ في حُكمٍ لَها: "ينحصرُ اختصاصُ المتصرِّفِ بموجبِ قانونِ إدارةِ القُرى بأنْ يُحيلَ إلى التحكيمِ النزاعَ المتكوِّنَ بينَ أشْخاصٍ يقيمون في المدينةِ، فإذا أصدرَ المتصرِّفُ قراراً بإحالةِ الخلافِ المتكوِّنِ مِنَ المُقيمينَ في القريةِ والمدينةِ إلى التحكيمِ يكونُ قَدْ تجاوزَ اختصاصَهُ ويتعيّنُ إلغاؤُهُ"(١).

٢) الشِّكْلُ والإجراءاتُ:

يُنسبُ إلى الفقيهِ لافيريير عدُّ شكلِ القراراتِ وإجراءاتِهِ رُكْناً مِنْ أركانِ القرارِ الاداريّ، ويُمكِنُ الطعنُ بإلغاءِ القرارِ في حالِ توافرِهِ في القرارِ الاداريّ، ولا يُشترطُ في القرارِ أنْ يصدرَ في صورةٍ مُعيّنةٍ إنّما يُشترطُ فيهِ أنْ يصدرَ بشكليّةٍ تجعلُ المُخَاطَبينَ بهِ يَفهمونَ القرارَ، وأنْ تكونَ نيّةُ الادارةِ واضحةً ومُحدَّدةً، كونَ أنّ الشِّكليّةَ والإجراءاتِ الخاصّةَ بإصدارِ القرارِ الاداريّ يُعدُّ ضمانةً لمصلحةِ الأفرادِ تَمنعُ الادارةَ منَ التَعَجُّلِ في إصدارِ قراراتِها، لِذلكَ فَقَدْ اتّجهَ الفِقْهُ والقضاءُ الإداريّان إلى الاهتمامِ بالشَّكلِ، ويُعِدَّانَهُ مِنْ شروطِ صحّةِ القرارِ الاداريّ وسلامتهِ. إذْ يجبُ أنْ يتضمَّنَ القرارُ أُموراً أساسيّةً، مِنْها القاعدةُ القانونيّةُ أوْ النصُّ القانونيُّ الّذي استندَ عليهِ القرارُ فصدرَ بِنَاءً على ذلكَ، وكذلكَ ذِكْرُ تأريخِ صدورِ القرارِ مِنْ أجلِ تحديدِ الجهةِ المُختصّةِ بإصدارِهِ، وأيضاً معرفةُ ابتداءِ موعدِ الطعنِ، إضافةً إلى توقيعِ الموظّفِ أوْ الهيئةِ الّتي اتّخذتْ القرارَ الاداريَّ والّذي يُعدُّ شرطاً لوجودِ القرارِ الاداريّ.

لقدْ اتّجهتْ مَحكمةُ القضاءِ الاداريّ في العراقِ إلى اعتبارِ القرارِ مُنْعدِماً بسببِ تخلُّفِ رُكْنِ الشِّكلِ، ومِنْهَا قرارُها في ٢٠/ ٦/ ٢٠٢٢م والّذي تضمّنَ إلغاءَ الأمرِ الاداريّ الخاصِّ بتشكيلِ لجنةِ انضباطٍ، والصادرِ مِنْ دائرةِ المُدَّعى عليهِ، والمُكوَّنةِ مِنْ معاونِ العميدِ وعضويّةِ تدريْسِيَّيْنِ اثنينِ وموظفٍ إداريّ. وإنّ هذا الأخيرَ قَدْ وَقّعَ على مَحْضرِ اللَّجنةِ بوَصْفِهِ عُضْوَاً في حينِ أنّ الفِقْرةَ (أ/ أوّلاً)مِنَ المادّةِ (٨) مِنْ تعليماتِ انضباطِ

(١) قرارُ محكمةِ العدلِ العُليا الأردنيّة بالرقم٤٠/ ٦٠/ ١٩٦٥، ذكره نواف طلال، مصدرٌ سابقٌ،ص٧٤.

الطّلبةِ رقم(١٦٠) لسنةِ ٢٠٠٧م المعدّلةِ، وبِمُوجَبِ التعديلِ الأوّلِ رقمِ (١٦٩) لسنة٢٠١٨م تنصُّ على أنّه: (يُشكِّلُ عميدُ الكليّةِ أوْ المعهدِ لجنةَ انضباطٍ برئاسةِ معاونِ العميدِ وعضويّةِ اثنينِ مِنْ أعضاءِ الهيئةِ التدريسيّةِ على أنْ يكونَ أحدُ أعضائِها قانونيّاً، ويُكلِّفُ أحَدَ المُوظَّفينَ الاداريّينَ مُقرِّرَاً للّجنةِ). وحيثُ أنّ لجنةَ انضباطِ الطلبةِ في دائرةِ المُدَّعى عليهِ الثاني إضافةً لوظيفتِهِ مُشكَّلةٌ مِنْ رئيسٍ وثلاثةِ أعضاءٍ، وإنّ العضوَ الثالثَ هو الموظَّفُ الاداريُّ الّذي كانَ مِنَ المُفترضِ أنْ يكونَ مُقرِّرَاً للّجنةِ ولا يجوزُ لهُ التصويتُ و التوقيعُ على محضرِ اللّجنةِ، وعليهِ فإنّ قرارَ تشكيلِ اللّجنةِ الانضباطيّةِ جاءَ مُخالِفاً للقانونِ مِمَّا يجعلُ القرارَ المَطْعونَ فيهِ غيرَ سليمٍ مِنْ حيثُ إجراءاتُ صدورِهِ، وقرّرَتْ المحكمةُ إلغاءُ القرارِ الاداريّ الخاصِّ بتشكيلِ اللجنةِ.

نستنتجُ منْ قرارِ محكمةِ قضاءِ الموظّفينَ أعلاهُ أنّ تخلُّفَ رُكنِ الشِّكليَّةِ أدّى إلى إلغاءِ القرارِ الاداريّ الصادرِ بحقِّ المُدَّعِي بسببِ الخطأِ في اختيارِ أعضاءِ اللجنةِ الانضباطيّةِ الّتي كانَ لَهَا أنْ تلتزِمَ بالشَّكليَّةِ المقرَّرَةِ في القانونِ في تشكيلِ لجنةِ الانضباطِ الطلابيّةِ.

٣) المَحَلُّ:

يُمثِّلُ المَحَلُّ الركْنَ الثالثَ مِنْ أَرْكانِ القرارِ الاداريّ، ويُعرَّفُ على أنّهُ: "هوَ التغييرُ الّذي يُحدِثُهُ في الوضعِ القانونيّ القائمِ لحظةَ صدورِهِ فيُنْشِئُ مَركزاً قانونيّاً جديداً أوْ يُعَدِّلُ أوْ يُلْغي مراكزَ قائمةً. ومثالُ ذلكَ قرارُ تعيينِ موظّفٍ محلُّه إدخالُ شخصٍ في المركزِ التنظيميّ للوظيفةِ الّتي يَشغلُها، وقرارُ منعِ النّاسِ مِنَ الدخولِ إلى منطقةٍ مَوْبُوءَةٍ محلُّهُ منعُ الدخولِ والخروجِ إليها"[(١)]. وعرّفَهُ الأستاذُ نوّاف كنعان بأنّهُ: "موضوعُ القرارِ الاداريّ المُتَمَثِّلِ بالآثارِ القانونيّةِ الّتي تترتّبُ على القرارِ سواءٌ اتَّخذَ الأمرُ صيغةَ إنشاءٍ أمْ تعديلٍ أمْ إلغاءٍ في المراكزِ القانونيّةِ"[(٢)].

(١) د. ماهر صالح علاوي، الوسيطُ في القانونِ الاداريّ، مصدرٌ سابقٌ، ص١٢٦.

(٢) نوّاف كنعان: القانونُ الاداريّ،ج٢، دارُ الثقافةِ للنشرِ، الأردنُ،٢٠٠٢م، ص٢٧٤.

ويُعدُّ محلُّ القرارِ الاداريِّ مِنْ أبرزِ خصائصِ القراراتِ الاداريّةِ، إذْ إنّهُ تظهرُ فيهِ قدرةُ الادارةِ على إحداثِ تغييرٍ في المراكزِ القانونيّةِ، ولا يُتَصَّورُ قيامُ قرارٍ إداريّ وصدورِهِ بدونِ وجودِ محلٍّ هذا القرارِ، كونُ أنّ المحلَّ هو أبرزُ أركانِ القرارِ مِنَ الناحيةِ العمليّةِ لأنّ الأركانَ الأربعَ الأُخرى لا تعدو أنْ تكونَ ضوابطَ تَحْكُمُ صدورَ القرارِ الاداريَ، والقاعدةُ العامّةُ أنّ لكلِّ قرارٍ محلّاً، ولكنْ يجبُ أنْ تتوافرَ في هذا المَحَلِّ عدّةُ شروطٍ يُمكِنُ إجمالُها بالآتي[1]:

أ) أنْ يُرتِّبَ القرارُ أثَراً حالّاً ومُباشِراً:

يتمتّعُ القرارُ الاداريّ بقرينةِ الصحّةِ، إذْ يُفترَضُ أنّ القرارَ حالَ صدورِهِ يكونُ صحيحاً وأنْ يُحدِثَ آثارَهُ في الحالِ، وأنّ الادارةَ تستطيعُ تنفيذَهُ في الحالِ، ولَو طُعِنَ الأفرادُ بصحّتِهِ، ويترتّبُ على ذلكَ أن يكونَ القرارُ نافذاً بحقِّ الفردِ أوْ الأشخاصِ المُخاطَبينَ بهِ فيستطيعونَ التمتُّعَ بالحقوقِ والامتيازاتِ الّتي تُعْطَى لهمْ بموجبِهِ، و يلتزمونَ بِمَا يفرضُهُ عليهمْ القرارُ مُنْذُ نفاذِهِ، إلّا في حالةِ كونِ القرارِ يحتوي على مواعيدَ محدّدةٍ لنفاذِ القرارِ تجاهَ الأفرادِ أوْ تجاهَ الإدارةِ نفسِهَا، فعليهمْ حينئذٍ الالتزامُ بتلكَ المواعيدِ الزمنيّةِ المذكورةِ في القرارِ.

ب) أنْ يكونَ القرارُ مُمْكِناً:

يُشترَطُ في المحلِّ أنْ يكونَ مُمْكِنَ التحقيقِ فلا يُعتدُّ بالمحلِّ المستحيلِ ويُعَدُّ القرارُ مَعِيْبَاً. ومثالُ ذلكَ إحالةُ موظفٍ على التقاعدِ ثبتتْ وفاتُهُ، وهذهِ الاستحالةُ إمّا أنْ تكونَ سابقةً لصدورِ القرارِ وهيَ الّتي تَعدمُ القرارَ منَ الناحيّةِ القانونيّةِ. وقدْ تكونُ لاحقةً عليهِ فحينَها لا يعدُّ القرارُ الاداريّ مَعِيباً مِنَ الناحيةِ القانونيّةِ إلّا أنّهُ يستحيلُ تنفيذُهُ مِنَ الناحيةِ العمليّةِ، وقَدْ عرّفَ الفقهُ حالةَ تحوّلِ القرارِ الاداريّ في حالةِ عدمِ

(١) د. ماهر صالح علاويّ، القرارُ الاداريّ، مصدرٌ سابقٌ، ص١٢٧-١٣٠.

إمكانيّةِ تحقُّقِ المحلّ المعلنِ عنهُ إذا توافرتْ أركانُ القرارِ الجديدِ، إذْ وضعَ عدداً مِنَ الشروطِ الّتي يجبُ توافرُها لغرضِ تحوّلِ محلِّ القرارِ، وهيَ:

- ❖ أنْ يكونَ القرارُ الاداريُّ الأصيلُ مَعِيباً ولا يُمكِنُ إحداثُ أثرِهِ القانونيّ حالاً ومباشرةً.
- ❖ وجودُ قرائنَ تُدلِّلُ على أنّ الادارةَ ترغبُ في ترتيبِ آثارِ القرارِ الجديدِ الّذي تَحوَّلَ إليهِ القرارُ.
- ❖ توافرُ جميعِ أركانِ القرارِ الاداريّ في القرارِ الجديدِ.

ج) عدمُ مخالفةِ محلِّ القرارِ للقانونِ:

ويعني وجوبَ أنْ يكونَ محلُّ القرارِ الاداريّ موافِقَاً للقواعدِ القانونيّةِ الأعلى درجةً سواءٌ كانتْ مكتوبَةً أوْ عُرفيّةً، والقواعدُ القانونيّةُ متعدِّدَةٌ ومتدرِّجَةٌ في علويَّتِهَا، وهيَ تُمثّلُ جميعَ مصادرِ المشروعيّةِ والنصوصِ الدستوريّةِ[1].

٤) السببُ:

ركنُ السببِ في القرارِ الاداريّ هو مجموعةُ الحالاتِ القانونيّةِ والماديّةِ السابقةِ على اتّخاذِ القرارِ، الّتي تدفعُ الادارةَ إلى اتّخاذِ القرارِ الإداريّ. إذْ إنّهُ لا يمكنُ لأيّةِ جهةٍ اداريّةٍ اتّخاذُ قرارٍ مَا إلّا إذا توافرَ رُكْنُ السببِ بصورةٍ قانونيّةٍ أوْ واقعيّةٍ. ويتمثّلُ السببُ بالقرارِ الاداريّ بالعلّةِ الّتي أوجبَتْ إصدارَ ذلكَ القرارِ، فسببُ فرضِ العقوبةِ على موظّفٍ تتمثّلُ بالمخالفةِ الّتي ارتكبَها والّتي تُعَدُّ خروجاً عنْ واجباتِ الوظيفةِ العامّةِ.

وقضتْ محكمةُ العدلِ العُلْيا في الأردنِ بأنّ ركنَ السببِ هوَ الحالةُ القانونيّةُ أوْ الواقعيّةُ الّتي تَسبِقُ صدورَ القرارِ الاداريّ، فإذا صدرَ القرارُ دونَ أنْ يكونَ له سببٌ مشروعٌ يكونُ القرارُ مَعِيْبَاً بعيبِ السببِ ويُؤَدِّي ذلكَ إلى إلغائهِ.

(١) د. ماهر صالح علاويّ، القرارُ الاداريّ، مصدرٌ سابقٌ،ص١٣٢.

وَمِنَ الأسبابِ القانونيّةِ لإصدارِ القرارِ الاداريّ تقديمُ الموظّفِ استقالَتَهُ، وهوَ سببُ صدورِ قرارِ الادارةِ بإنهاءِ الرابطةِ الوظيفيّةِ مَعَهُ. أمّا الأسبابُ الماديّةُ لإصدارِ القرارِ فمثالُها تدخُّلُ الادارةُ لحمايةِ النظامِ العامِّ في حالاتِ وقوعِ الكوارثِ الطبيعيّةِ كالفيضاناتِ وانتشارِ الأوْبِئَةِ أوْ محاولةِ الحفاظِ على الأمنِ في المجتمعِ[١].

ومِنَ الجديرِ بالذكرِ أنّ الادارةَ غيرُ مُلزَمَةٍ بذكرِ السببِ في قراراتِها في صُلْبِ القرارِ إلّا إذا ألْزَمَها المُشَرِّعُ بذلكَ وهذا مَا ذهبَتْ إليهِ محكمةُ القضاءِ الاداريّ في العراقِ، وأيّدَتْهُ الهيئةُ العامّةُ لمجلسِ الدَّولةِ (مجلسِ شورى الدَّولةِ سابقاً)[٢].

وَمِنَ التطبيقاتِ القضائيّةِ لمحكمةِ قضاءِ الموظّفينَ في العراقِ، وجوبُ وجودِ السببِ في القرارِ الاداريّ، إذْ أصدرَتْ محكمةُ قضاءِ الموظّفينَ قراراً بتأريخِ ١٦/ ٣/ ٢٠٢١ م، فقدْ ادّعَى (ح.هـ.هـ) بعريضتِهِ أنّ الادارةَ المُتمثّلةَ بوزيرِ التعليمِ العاليّ والبحثِ العلميّ إضافةً لوظيفتِهِ، ورئيسِ جامعةِ ذي قارٍ إضافةً لوظيفتِهِ قامتْ بفرضِ عقوبةِ العزلِ بحَقِّهِ وذلكَ بسببِ انحرافِهِ اللاأخلاقيّ وتَحَرُّشِهِ ومحاولةِ اعتدائِهِ على إحدى طالباتِ الكُلّيَّةِ الّتي يعملُ فيها، ولَدَى عطفِ النظرِ على العريضةِ مِنَ المَحكمةِ، رأتْ المحكمةُ أنّ العقوبةَ الانضباطيّةَ يجبُ أنْ تُفرَضَ بِنَاءً على سببٍ مشروعٍ ويكونُ مُسْتَخْلَصَاً استخلاصَاً سائِغاً مِنْ وقائعَ ماديّةٍ وقانونيّةٍ، وحيثُ أنّ اللّجنةَ التحقيقيّةَ خَلُصَتْ في استنتَاجَاتِها إلى وقائعَ غيرِ دالّةٍ أوْ قاطعةٍ في حُدُوثِ الواقعةِ المنسوبةِ للمُعْتَرِضِ، إذْ بَنَتْ قناعتِهَا على كلامٍ مِنَ المُشْتكِيَةِ ووالدِها، عليهِ فالأمرُ الصادرُ بالعقوبةِ بُنِيَ على واقعةٍ لَمْ يَثْبُتْ وقوعُهَا ولا يكفي مِنَ الأدلّةِ ما يَكْفي لنسبةِ الواقعةِ إلى المُدَّعِي، وَتَرى المحكمةُ أنّ قرارَ عقوبةِ العزلِ شديدٌ لا يتلاءَمُ معَ المُخالفةِ المُرْتكبةِ، لِذَا قرّرَتْ المحكمةُ تخفيضَها إلى عقوبةِ التوبيخِ وإلغاءَ القرارِ الصادرِ بعقوبةِ العزلِ.

(١) رائد محمد يوسف العدوان، مصدرٌ سابقٌ،ص٢٣.

(٢) د. ماهر صالح علاوي: مبادئُ القانونِ الاداريّ، مصدرٌ سابقٌ، ص١٨٠.

وعليهِ نجدُ أنّ محكمةَ قضاءِ المُوَظّفينَ في العراقِ قَدْ أَقَرَّتْ بضرورةِ وجودِ الوقائعِ الماديّةِ الصحيحةِ الّتي تدفعُ الادارةَ إلى اتّخاذِ القرارِ الاداريّ، وحيثُ أنّ القرارَ السابقَ لَمْ يُبْنَ على أسبابٍ واقعيّةٍ قرَّرَتْ المحكمةُ إلغاءَ القرارِ وتخفيضَ العُقوبةِ.

٥) الغايةُ أوْ الهدفُ:

هو النتيجةُ النهائيّةُ الّتي يَسعَى إلى تحقيقِها رجلُ الادارةِ أوْ جهةُ الادارةِ جرّاءَ إصدارِهَا القرارَ الاداريَّ عَنْ طريقِ الأثرِ المُبَاشِرِ المُتَمَثِّلِ بالمَحَلِّ، فالقرارُ الاداريُّ كأيَّةِ أعمالٍ صادرةٍ عَن الادارةِ لا بُدَّ أنْ يكونَ لهُ هدفٌ يَسعى للوصولِ إليهِ، فالقرارُ الاداريُّ ليسَ هَدَفاً بحدِّ ذاتِهِ وإنّما هوَ وسيلةُ الادارةِ لتحقيقِ أهدافِهَا المُتَمَثِّلَةِ بتحقيقِ المصلحةِ العامّةِ والحفاظِ على النظامِ العامِّ والآدابِ العامّةِ. وَمِنْ هُنَا نَشَأتْ فكرةُ الانحرافِ أوْ التعَسُّفِ في استخدامِ السلطةِ والّتي يَبغي مِنْ ورائِها رجلُ الادارةِ غايةً غيرَ الغايةِ الحقيقيةِ الّتي صدرَ القرارُ الاداريُّ مِنْ أَجْلِها[١].

وَتَكْمُنُ صعوبةُ معرفةِ الغرضِ الحقيقيّ مِنْ إصدارِ القرارِ الاداريّ في كونِها عُنْصُراً ذاتِيّاً وشَخْصِيّاً إلى جانبِ العُنْصرِ الموضوعيّ لَهُ، إذْ يجبُ أنْ يتطابقَ العنصرانِ لكي يتحقّقَ ركنُ الغايةِ بالصورةِ القانونيّةِ الصحيحةِ، وبعكسِهِ تكونُ القراراتُ مَعيبةً بِعَيْبِ التعسُّفِ في استعمالِ السلطةِ، وذلكَ لأنّ رجلَ الادارةِ يكونُ قدْ استخدمَ الاختصاصَ الممنوحَ لهُ بموجبِ القانونِ مِنْ أجلِ تحقيقِ أهدافٍ، ويقصدُ هذه المخالفةَ لتحقيقِ أهدافٍ أُخرى[٢]. أمّا إذا تعدّدَتْ الأهدافُ في القرارِ الاداريّ وكان قسمٌ مِنْها مَشْروعاً والآخرُ ليسَ كذلكَ فإنّ القرارَ الاداريَّ لا يُلْغَى إلّا بالنسبةِ للغايةِ أوْ الغرضِ الفاسدِ، ويكونُ القرارُ صحيحاً بالنسبةِ لباقي الأهدافِ[٣].

(١) علي محمد بدير وآخرون، مصدرٌ سابقٌ،ص٤٤٠-٤٤١.

(٢) د. ماهر صالح علاوي، القرارُ الاداريّ، مصدرٌ سابقٌ، ص١٤٠-١٤١.

(٣) د. ماهر صالح علاوي، الوسيطُ في القانونِ الاداريّ، مصدرٌ سابقٌ،ص٣٦٥.

وَمِنَ التطبيقاتِ القضائيّةِ لِمحكمةِ قضاءِ الموظّفينَ في العراقِ بتأريخ٢٩/ ٨/ ٢٠٢١، ما ادّعى فيهِ المُدَّعِي (ر.ر.س) مِنْ أنّ المُدَّعى عليهما إضافةً لوظيفتِهما قَدْ أصدرَا قراراً يتضمّنُ إعفاءَ المُدَّعِي مِنْ مهامِ إدارةِ قسمِ حمايةِ المنشآتِ النفطيّةِ، إذْ يطعنُ في القرارِ الاداريّ المُرَقّمِ (٧٨٩) في ٢٩/ ٦/ ٢٠٢١، ولدى عطفِ النظرِ مِنَ المحكمةِ على موضوعِ الدعوى، وجدتْ أنّ للإدارةِ السلطةَ التقديريّةَ في تنظيمِ العملِ داخلَ المرفقِ العامّ وتكليفِ مَنْ تَرى اقتضاءَ مصلحةِ المرفقِ العامّ تكليفَه بالمناصبِ فيها أوْ إعفاءَه منها، ولا يَحدُّ مِنْ سُلطتِها تلكَ إلّا أنْ يكونَ هناك تَعَسُّفاً في استخدامِها. فلاحظتْ المحكمةُ أنّ مِنْ مَهَمّاتِ قسمِ حمايةِ المنشآتِ النفطيّةِ التنسيقَ معَ شرطةِ النفطِ والجهاتِ الأمنيّةِ، كما لاحظتْ المحكمةُ توجيهَ عددٍ مِنْ كُتبِ الشكرِ والتقديرِ للمدّعِي. وجدتْ المحكمةُ أنّ أحدَ أسبابِ إعفاءِ المُدَّعي هوَ تعرُّضُ حقولِ نفطِ (خبّازِ و باي حسن) إلى الحرقِ نتيجةَ عدمِ تعاونِهِ معَ مديريّةِ شرطةِ الطاقةِ، في حينِ جرى بموجبِ الكتابِ المُرقّمِ (١٢٧) في١٢/ ٧/ ٢٠٢١م تكريمُ المدَّعِي لدورِهِ البارزِ في عمليّةِ إطفاءِ الآبارِ النفطيّةِ سابقةِ الذكرِ، عليهِ لاحظتْ المحكمةُ أنّ الادارةَ قَدْ تعسَّفتْ في استخدامِ سُلطتِها التقديريّةِ وقرّرَتْ إلغاءَ الأمرِ محلِّ الطعنِ.

نلاحظُ مِنْ قرارِ محكمةِ قضاءِ الموظّفينَ أنّهُ رُغْمَ أنّ القانونَ قَدْ منحَ الادارةَ السُّلطةَ التقديريّةَ في الادارةِ إلّا أنّها لَمْ تُراعِ اتّفاقَ عُنصريِّ الغايةِ الموضوعيّ والذاتيّ لدَى مصدرِ القرارِ، ولأجلِ ذلكَ أصدرتْ حُكْمَها بإلغاءِ القرارِ الاداريِّ محلِّ الطعنِ.

«المبحث الثاني»

الاختصاصُ في القرارِ الاداريّ الأصليّ والاستثناءِ

يُشبِّهُ بعضُ الفقهاءِ قواعدَ الاختصاصِ في القانونِ الإداريّ بفكرةِ الأهليّةِ في القانونِ الخاصِّ، لأنّ كليهما يقومُ في الأساسِ على القدرةِ في مباشرةِ تَصَرُّفٍ قانونيٍّ مُعَيَّنٍ، وذلكَ رُغْمَ اختلافِ كلِّ فكرةٍ عَن الأُخرى مِنْ حيثُ المقصودُ منها. فالقصدُ مِنْ قواعدِ الاختصاصِ هوَ تقسيمُ العملِ على القائمينَ بهِ وتحديدُ المسؤوليّةِ بِمَا يُحَقِّقُ المصلحةَ العامّةَ، أمّا قواعدُ الأهليّةِ فالهدفُ مِنها هوَ حمايةُ الشخصِ ذاتِهِ[1].

وسيتمُّ تقسيمُ هذا المبحثِ على مطلبينِ، الأوّلِ منهما هوَ قواعدُ الاختصاصِ (الأصلُ)، والثاني قواعدُ الاختصاصِ مِنْ حيثُ الأشخاصُ (الاستثناءُ).

المطلبُ الأوّلُ: قواعدُ الاختصاصُ (الأصلُ)

إنّ الاختصاصَ لا يُستمَدُّ مِنَ الفرضيّاتِ إذْ نصّتْ المادّةُ (١١٥) مِنَ الدستورِ على أنّهُ (كلُّ مَا لَمْ ينصّ عليهِ في الاختصاصاتِ الحصريّةِ للسُلُطاتِ الاتّحاديّةِ يكونُ مِنْ صلاحيّةِ الأقاليمِ والمحافظاتِ غيرِ المُنتظمةِ فِي إقليمٍ. والصلاحياتُ الأُخرى المشتركةُ بينَ الحكومةِ الاتّحاديةِ والأقاليمِ تكونُ الأولويّةُ فيها لقانونِ الأقاليمِ والمحافظاتِ غيرِ المنتظمةِ في إقليمٍ في حالةِ الخلافِ بينَهما.

(١) د. أعاد حمود القيسيّ: القضاءُ الإداريّ، ط٣، دارُ الثقافةِ، عَمّان، ١٩٩٩، ص٢٠٤.

واستناداً للنصّ المذكورِ قَضَتْ المحكمةُ الاتحاديّةُ العُليا في حينهِ بأنّ مجلسَ المحافظةِ يَملِكُ اختصاصَ تشريعِ القوانينِ المحليّةِ، وقَد أيّدَها في ذلك عددٌ كبيرٌ مِنْ رجالِ القانونِ وانتظمَ العملُ على هذا المنوالِ، فصدرتْ قوانينُ محليّةٌ مِنْ بعضِ مجالسِ المُحافظاتِ، إلّا أنّ هذا الاجتهادَ غيرُ صحيحٍ في مُجْملهِ وتفصيلهِ للأسبابِ الآتيةِ[1]:

١) إنّ نصَّ المادّةِ (١١٥) مِنَ الدستورِ معيبٌ في صياغتِهِ لأنّهُ استعملَ مفردةَ (الاختصاصاتِ) تارةً ومفردةَ (الصلاحيّاتِ) تارةً أُخْرى بينَما المفردةُ الصحيحةُ هي الأولى.

٢) لا يوجدُ نصٌّ صريحٌ في الدستورِ يقضي بمنحِ مجالسِ المُحافظاتِ اختصاصَاً تشريعيَاً، فكلُّ مَا تمَّ منحُهُ إيّاها هيَ صلاحيّاتٌ إداريّةٌ وماليّةٌ واسعةٌ حَسْبَما نصّتْ على ذلكِ المادّةُ (١٢٢/ثانياً) مِنَ الدستور، ولَوْ أُرِيْدَ منحُهَا الاختصاصَ المذكورَ ذلكَ فعلى واضعي الدستورِ الاستنادُ على عجزِ المادّةِ (١١٥) مِنَ الدستورِ، وتقريرُ الاختصاصِ التشريعيّ لمجالسِ المحافظاتِ فهوَ يخالفُ ثوابتُ التفويضِ في القانونِ العامّ والّتي تقضي بأنّ الاختصاصَ يُمنحُ بناءً على نصوصٍ صريحةٍ لا ريبَ فيها، وبالتالي فإنّ الفرضيّةَ الّتي أشارتْ اليها المادّةُ المذكورةُ لا تصلحُ مُطْلَقاً أنْ تكونَ سنداً للاختصاصِ الموصوفِ لأنّ الفرضَ والاحتمالَ وهمٌ في ذهنِ الإنسانِ.

٣) إنّ مجالسَ المحافظاتِ تعملُ على وفقِ مبدأِ (والصحيحُ نظامٌ) اللامركزيّةِ الاداريّةِ، ومعلومٌ أنّ النظامَ المذكورَ يقومُ على أساسِ توزيعِ الوظيفةِ الاداريـّةِ في الدولةِ بينَ المركزِ والهيئاتِ المحليّةِ. وهي واحدةٌ مِنْ وظيفتينِ تقومُ بهما السلطةُ التنفيذيّةُ وبالتالي فإنّ النظامَ المذكورَ يختلفُ عنْ النظامِ الفدراليّ الّذي يقومُ على أساسِ ازدواجِ السلطاتِ العامّةِ في الدولةِ، فَكَما تُوجَدُ سلطاتٌ

(١) د. غازي فيصل مهدي: مقالاتٌ في مجالِ القانونينِ العامِّ والخاصِّ، ج٣، ط١، دارُ المسلّةِ، بغداد، ٢٠٢٢م، ص١٠-١١.

تشريعيّةٌ وتنفيذيّةٌ وقضائيّةٌ في المركزِ تُوجَدُ مثيلاتُها في الإقليمِ، وبالتالي فإنّ المساواةَ بينَ الإقليمِ والمحافظةِ غيرِ المُنْتَظمةِ في إقليمٍ مساواةٌ معصوبةُ العينينِ لا تُبصِرُ الفوارقَ بينَ الاثنينِ. يتّضحُ أنّ مجالسَ المحافظاتِ المُجَمَّدَ عملُها حاليّاً لا تملكُ اختصاصاً تشريعيّاً بل اختصاصاتٍ إداريّةً وماليّةً واسعةً، فَمَنْ زادَ عليهَا انطبقتْ بِحقِّهِ قاعدةُ فاقدِ الاختصاصِ لا يَهَبُهُ.

وسيتمُّ تقسيمُ هذا المطلبِ على ثلاثةِ فروعٍ، نتكلّمُ فيها عن قواعدِ الاختصاصِ من حيثُ الموضوعُ والمكانُ والزمانُ.

الفرعُ الأوّلُ: قواعدُ الاختصاصِ مِنْ حيثُ الموضوعُ

يحدّدُ القانونُ لكلِّ موظّفٍ أوْ جهةٍ إداريّةٍ التصرّفاتِ والأعمالَ الّتي يجوزُ لهُ القيامُ بِها، فإذا تجاوزَ الموظفُ أوْ الهيئةُ اختصاصاتِهِ فإنّ قراراتِه تكونُ مشوبةً بعيبِ عدمِ المشروعيّةِ، وَمِنْ ثُمَّ تكونُ باطلةً ومستحقّةً للإلغاءِ أمامَ القضاءِ لفقدانِها رُكْنَ الاختصاصِ.

وتتحقّقُ هذه الحالةُ عندَ اعتداءِ جهةٍ إداريّةٍ على اختصاصِ جهةٍ إداريّةٍ أُخرى موزايةٍ لها، أوْ اعتداءِ سُلطةٍ إداريّةٍ على سُلطةٍ إداريّةٍ أَدْنَى، أوْ العكسُ باعتداءِ سُلطةٍ إداريّةٍ أدنى على اختصاصِ سُلطةٍ إداريّةٍ أعلى منها، أوْ أعتداءِ السلطةِ المركزيّةِ على اختصاصاتِ الهيئاتِ اللامركزيّةِ[1].

(١) د. زكريا زكريا حسن الزناري: القراراتُ الإداريّةُ بينَ المشروعيّةِ والطعنِ بالإلغاءِ، ط١، دارُ مصر، القاهرةُ، ٢٠٢٠م، ص٧٥.

الفرعُ الثاني: قواعدُ الاختصاصِ مِنْ حيثُ المكانُ

يتمُّ مِنْ خلالِ هذا العنصرِ تحديدُ النطاقِ الإقليميّ الّذي يُجوِّزُ للسلطةِ الإداريّةِ مباشرةَ اختصاصِها فيهِ، وممارسةَ الصلاحيّاتِ القانونيّةِ ضمنَ هذهِ الرقعةِ الجغرافيّةِ، فإذا تجاوزتْ هذا النطاقَ فإنّ قراراتِها تكونُ مَشوبةً بعيبِ عدمِ الاختصاصِ، ومثالُ ذلكَ لا يجوزُ لأحدِ المحافظينَ أنْ يُمارِسَ اختصاصاً يَخرجُ عَنْ نطاقِ محافظتهِ كإصدارِ قرارٍ بمنحِ رخصةِ عملٍ لشخصٍ يعملُ في محافظةٍ أُخرى.

وهذا العيبُ قليلُ الحدوثِ في الواقعِ العمليّ ومحدودٌ جِدّاً بالمقارنةِ معَ بقيّةِ العيوبِ لأنّ الْمُشَرِّعَ كثيراً ما يُحَدّدُ وبدقّةٍ النطاقَ المكانيَّ الّذي يجوزُ لرجلِ الإدارةِ أنْ يُمارِسَ اختصاصَهُ فيهِ، وغالباً مَا يتقيّدُ أعضاءُ السلطةِ الإداريّةِ بمُمَارسةِ نشاطِهِمْ في النطاقِ الإقليميّ الّذي حدّدَهُ القانونُ لَهُم[1].

الفرعُ الثالثُ: قواعدُ الاختصاصِ مِنْ حيثُ الزمانُ

يتعلّقُ هذا العنصرُ بالفترةِ الزمنيّةِ الّتي يجوزُ لأعضاءِ السلطةِ الإداريّةِ مُمارسةُ صلاحيّاتِهم خلالَهَا، إذْ ليسَ للموظّفينَ العامّينَ القيامُ بالتصرّفاتِ الإداريّةِ الْمُختلفةِ في غيرِ الوقتِ الْمُحَدَّدِ لَهُم قانوناً لمباشرةِ الوظيفةِ الإداريّةِ. وعليهِ لا يجوزُ للموظّفِ مُمارسةُ صلاحيّاتِ وظيفتِهِ قبلَ تولّيهِ العملَ أوْ خلالَ فترةِ إيقافِهِ عَن العملِ أوْ بعدَ قبولِ استقالتِهِ أوْ فصلِهِ مِنَ الوظيفةِ أوْ إحالتِهِ على التقاعدِ. كَمَا لا يجوزُ للمجالسِ أوْ اللجانِ الإداريّةِ الْمُنْتخبةِ مزاولةُ اختصاصاتِهَا إلّا خلالَ المدّةِ الزمنيّةِ الْمُحدّدةِ لَهَا. وَمِنْ ثُمَّ فإنّ القرارَ الصادرَ مِنَ الموظّفِ أوْ هذهِ المجالسِ واللجانِ خلالَ هذهِ الفتراتِ يكونُ مُشوباً بعيبِ عدمِ الاختصاصِ الزمانيّ وبالتالي قابلاً للإلغاءِ لعدمِ مشروعيّتِهِ[2].

(١) د. علي محمد رضا يونس الطحّان: دورُ القضاءِ الإداريّ في الرقابةِ على الأسبابِ الواقعيّةِ للقرارِ الإداريّ (دراسةٌ مقارنةٌ)، ط١، المركزُ العربيّ للدراساتِ والبحوثِ العلميّةِ، القاهرةُ، ٢٠٢٠م، ص٤٨.

(٢) د. عصام عبد الوهاب البرزنجيّ، د. علي محمد بدير، د. ياسين السلامي: مبادئُ وأحكامُ القانونِ الإداريّ، مكتبةُ السنهوريّ، بغداد، ٢٠١٥م، ص٤١٩.

ونَرَى مِنْ جَانِبِنَا كباحثينَ أنّ مخالفةَ قواعدِ الاختصاصِ إمّا أنْ تكونَ إيجابيّةً أوْ سَلبِيَّةً، حيثُ تكونُ المخالفةُ إيجابيّةً عندما يُصدِرُ الموظّفُ قراراً مِنْ اختصاصِ موظّفٍ آخرَ أوْ جهةٍ إداريّةٍ أُخْرَى، وتكونُ المخالفةُ سَلبِيّةً عندَما يرفضُ المُوظّفُ أوْ الإدارةُ إصدارَ قرارٍ مُعَيّنٍ يقعُ ضمنَ اختصاصِهَا.

المطلبُ الثاني: قواعدُ الاختصاصِ مِنْ حيثُ الأشخاصُ (الإستثناءُ)

تنصُّ القاعدةُ على أنّ القراراتِ الإداريّةَ يجبُ أنْ تَصْدُرَ مِنَ الشخصِ أوْ الهَيْئَةِ المنوطِ بِها إصدارُهُ، فيجبُ أنْ يكونَ لمصدرِ القرارِ الإداريّ وجودٌ قانونيٌّ وسلطةٌ للتعبيرِ عنْ إرادتهِ جهةَ الإدارةِ، بمعنى أنْ يكونَ لهُ سندٌ قانونيٌّ لُمَارسةِ الوظيفةِ وليسَ مُغتَصِباً لَهَا، ويتمثّلُ هذا السندُ في قرارِ التعيينِ إذا كانَ المختصُّ بإصدارِ القرارِ مُوظّفاً أوْ في قرارِ التشكيلِ إذا كانتْ هيئةً أو لجنةً، وإلّا كانَ القرارُ باطلاً بُطْلاناً مُطْلَقاً[1].

وسيتمُّ تقسيمُ هذا المطلبِ على فرعينِ هما: الإستثناءاتُ الواردةُ على رُكْنِ الاختصاصِ والثاني أثرُ عيبِ عدمِ الاختصاصِ في سلامةِ القرارِ الاداريّ.

الفرعُ الأوّلُ: الاستثناءاتُ الواردةُ على رُكْنِ الاختصاصِ

إنْ كانَ الأصلُ أنّ القراراتِ الإداريّةَ يجبُ أنْ تصدرَ مِنَ الشخصِ المَنُوطِ لَهُ إصدارُها، حيثُ يوجدُ هناك استثناءٌ على هذا المبدأِ، وبحسبِ الحالاتِ الآتيّةِ:

(١) د. ياسر محمود الصغير: المعيارُ الوظيفيّ لتمييزِ القرارِ الإداريّ دراسةٌ مقارنةٌ، ط١، مركزُ الدراساتِ العربيّةِ، مصر، ٢٠١٨م، ص٦٥.

أوّلاً: المُوظَّفُ الفعليّ:

إذا كانَ الأصلُ أنّ القراراتِ الصادرةَ مِنْ هيئةٍ أوْ مُوَظّفٍ لا صلةَ لهُ بالإدارةِ تعدُّ باطلةً بُطْلاناً مُطْلقاً، إلّا أنّ القضاءَ الإداريَّ حاولَ التخفيفَ مِنْ حدّةِ هذهِ القاعدةِ، وذلكَ بابتداعِ نظريّةِ (الموظّفِ الفعليّ) والّذي سلّم بمقتضاه بمشروعيّةِ القراراتِ الصادرةِ مِنْ هؤلاءِ، وذلكَ مِنْ أجلِ حمايةِ الغيرِ حَسَن النيّةِ في الظروفِ العاديّةِ، وتأميناً لمبدأِ سيرِ المرفقِ العامِّ بانتظامٍ واطّرادٍ في الظروفِ الاستثنائيّةِ[1].

وبموجبِ هذه القاعدةِ يلزمُ الشخصُ أوْ الهيئةُ بأداءِ العملِ بنفسِهِ دونَ أنْ يكونَ لهمْ الحقُّ في نقلِ الاختصاصِ للغيرِ إلاّ في الأحوالِ الّتي يُجيزها القانونُ بناءً على تفويضٍ صحيحٍ، وحالةِ الحلولِ.

وحالاتُ عدمِ اختصاصِ الموظّفِ الفعليّ أوْ (الموظّفِ الظاهرِ)[2] كما يُسمّيهِ بعضُهم[3] يُمكنُ حصرُها بالحالاتِ الآتيةِ، وهي[4]:

١) عدمُ تعيينهِ بقرارٍ صحيحٍ، أوْ عدمُ وجودِ قرارٍ بتعيينهِ أَصْلاً.
٢) بطلانُ قرارِ تولّي هذا الشخصِ مهامَ الوظيفةِ العامّةِ.
٣) انتهاءُ علاقةِ الموظّفِ بالوظيفةِ، واستمرارُهُ - رُغمَ ذلكَ - في أداءِ مَهَمّاتِه، ومباشرةُ اختصاصاتِها.

(١) د. نجيب خلف أحمد الجبوريّ: القانونُ الإداريّ، ط١، دارُ المسلّةِ، بغداد، ٢٠٢٢م، ص٢٧٨

(٢) أعمالُه مشروعةٌ وصحيحةٌ لحسنِ النيّةِ، مثلُ: المواطنينَ المراجعينَ لأوّلِ مرّةٍ، أمّا لغيرِ حسنِ النيّةِ فإنّ أعمالَهُ غيرُ صحيحةٍ وغيرُ مشروعةٍ، مثل: الموظّفين.

(٣) د. ماجد راغب الحلو: القانونُ الإداريّ، دارُ المطبوعاتِ الجامعيّة، مصر، ١٩٨٧م، ص٤٢٣.

(٤) د. محمد طه حسين الحسيني: مبادئُ وأحكامُ القانونِ الإداريّ، مكتبةُ دارِ السلامِ، العراق، ٢٠١٩م، ص٣٠٢.

وممّا تقدّمَ تظهرُ علاقةُ نظريّةِ الموظّفِ الفعليّ بقواعدِ الاختصاصِ.. إذْ إنّ هذه النظريّةَ استثناءٌ أدْخَلَهُ القضاءُ الإداريُّ على قواعدِ الاختصاصِ ليُعِدَّ قراراتِ هذا الشخصِ (الموظّفِ الفعليّ) صحيحةً رُغْمَ عدمِ اختصاصِهِ في إصدارِها.

ثانياً: الحلولُ والوكالةُ[1]:

قَدْ يتغيّبُ صاحبُ الاختصاصِ الأصيلِ لأيِّ سببٍ كانَ، أَوْ يحلُّ بِهِ مَا يمنعُهُ مِنْ مُمارسةِ اختصاصِهِ.. فيقومُ مَنْ عَيَّنَهُ المُشَرِّعُ ليحلَّ مَحَلَّهُ في ممارسةِ اختصاصِهِ، وهذا هو المقصودُ بالحلولِ. ويجبُ أنْ ينصَّ المشرِّعُ على حلولِ شخصٍ معيّنٍ محلَّ الشخصِ الّذي لا يتمكّنُ مِنْ مُمارسةِ اختصاصِهِ.. وبخلافِ ذلكَ لا يستطيعُ أحدٌ مُمارسةَ الاختصاصاتِ بالحلولِ.

ويحلُّ الموظّفُ الّذي يُباشرُ اختصاصاتِ الموظّفِ الّذي لا يتمكّنُ مِنْ مُمَارسَتِها، فيمارِسُها كاملةً كصاحبِ الاختصاصِ الأصيلِ، بعكسِ المُخَوَّلِ لَهُ اختصاصٌ.. إذْ تقتصرُ صلاحيّاتُهُ على ما خُوِّلَ مِنْ اختصاصاتٍ[2].

هذا مِنْ جانبٍ ومِنْ جانبٍ آخرَ فإنَ الحلولَ يختلفُ عن الوكالةِ في تولّي الاختصاصِ.. ففي الحالةِ الأخيرةِ لم يُعيّنْ القانونُ مُوظّفاً مُعَيّناً لمباشرةِ اختصاصٍ ما في حالةِ غيابِ المُوَظّفِ، فتُوكِلُ الإدارةُ إلى غيرِهِ مباشرةَ الاختصاصِ الأصيلِ لممارستِهِ.

(١) يختلفُ معنى الوكالةِ في القانونِ الإداريّ عنهُ في القانونِ الخاصِّ. فالمقصودُ بالوكالةِ في القانونِ الإداريِّ قيامُ موظّفٍ أوْ هيئةٍ بالتصرّفِ باسم الشخصِ المعنويِّ ولحسابِهِ العامِّ بدلاً مِنْ صاحبِ الاختصاصِ الأصيلِ، أمّا في القانونِ الخاصِّ فإنّها كَما عرّفها القانونُ المدنيّ في المادةِ (٩٢٧): (عقدٌ يقيمُ بِهِ شخصٌ غيرُهُ مقامَ نفسِهِ بمقتضاه في تصرّفٍ جائزٍ معلوم)، وعرّفَ القانونُ المدنيّ المصريّ الوكالةَ في المادّةِ (٦٩٩) بأنّها: (عقدٌ بمقتضاه يلتزمُ الوكيلُ بأنْ يقومَ بعملٍ قانونيٍّ لحسابِ الموكِّلِ)؛ يُنظر: د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيطُ في شرحِ القانونِ المدنيّ (٧)، المجلدُ الأوّلُ، دارُ إحياءِ التراثِ العربيّ، ١٩٦٤م، ص٢٧٣.

(٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئُ القانونِ الإداريّ، الذاكرةُ للنشرِ والتوزيعِ، بغداد، ٢٠٢٢م، ص٣٤٦.

وينبغي أنْ لا تكونَ الوكالةُ إلّا لُمدّةٍ مُعَيّنةٍ.. فَقَدْ أخذَ القاضي الإداريّ في فرنسا يتدخّلُ في تقديرِها إذا كانتْ مُدَّةُ الوكالةِ قَدْ تجاوزتْ المدّةَ الاعتياديّةَ. وتنتهي مُدّةُ ممارسةِ المُوظّفِ الّذي يحلُّ محلَّ صاحبِ الاختصاصِ الأصيلِ بعودةِ صاحبِ الاختصاصِ الأصيلِ ومباشرتِهِ مهامَ وظيفتِهِ واختصاصِه. هذا وتجدرُ الإشارةُ إلى أنّ واقعَ العملِ الإداريّ في العراقِ قَدْ جَرَى على عدمِ التمييزِ بينَ الحلولِ والوكالةِ في ممارسةِ الاختصاصاتِ الوظيفيّةِ.. إذْ تُطلقُ كلمةُ (وكالةٍ) على الحالتين، ونظراً لاحتمالِ اختلاطِ الأمرِ بالنسبةِ للبعضِ بينَ الوكالةِ في القانونِ العامِّ والوكالةِ في القانونِ الخاصِّ – رُغْم ما بينهما في حقيقةِ الأمرِ مِنْ فروقاتٍ جوهريّةٍ – نرى ضرورةَ إيجادِ عبارةٍ أُخرى للدلالةِ على قيامِ موظّفٍ أو هيئةٍ بالحلولِ محلَّ موظّفٍ آخر أوْ هيئةٍ أُخرى في مُمَارسةِ الاختصاصِ[1].

ويُلاحَظُ هُنَا أنّهُ لا حُلولَ في مزاولةِ الاختصاصِ إلّا إذا نصَّ عليهِ المُشَرِّعُ صراحةً، أمّا إذا أَغفلَ تنظيمَ مسألةِ الحلولِ فيصبحُ غيرَ جائزٍ قانوناً.

ثالثاً: تخويلُ الاختصاصِ:

القاعدةُ المستقرّةُ في القانونِ العامِّ بشأنِ الاختصاصِ شخصي ينبغي أنْ يُمارِسَهُ المُوظّفُ بنفسهِ ولا يجوزُ لهُ تخويلُ غيرِهِ إلّا في الحالاتِ الّتي يُجيز فيها المُشّرِعُ ذلكَ، إلّا أنّ ضروراتٍ تُيسيّرُ العملَ الإداريَّ وتُيسيِّرُ المرافقَ العامّةَ بانتظامٍ واطّرادٍ أَمْلَتْ إجازةَ مباشرةِ الاختصاصِ مِنْ موظّفٍ آخرَ غيرِ الموظّفِ المختصِّ أَصْلاً.. وذلك في حالاتٍ مُحَدَّدةٍ، وهذه هي فكرةُ تخويلِ الاختصاصِ والحُلُولِ.

ويُقصدُ بتخويلِ الاختصاصِ أنْ يعهدَ صاحبُ الاختصاصِ الأصيلِ بممارسةِ جزءٍ مِنْ اختصاصِهِ إلى موظفٍ آخر.. مثالُ ذلكَ تخويلُ الوزيرِ بعضَ اختصاصاتِهِ إلى

(١) د. ماهر صالح علاوي الجبوريّ: تحوّلاتُ القانونِ الإداريّ في ظلّ العولمةِ، ط١، دار وائل، عَمان، ٢٠١٩م، ص٢١٤-٢١٥.

وكيلِ الوزارةِ أوْ المُدراءِ العامّينَ في وزارتِهِ أوْ إلى مُحافظٍ.. استقرَّ الفِقْهُ والقضاءُ الإداريّ على ذلك.

ومن أحكام مجلس الدولة المصري بهذا الصدد ما جاء في قراره الصادر بتاريخ (١٩/ آذار/ ١٩٥٥م) الذي يقول فيه: (إن القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء أنه إذا أُنيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين واللوائح.. فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى، لأنّ مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجباً قانونياً عليها، وليس حقاً لها يجوز أن تعهد به لسواها، إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضاً في الاختصاص.. إذ يكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها ومستمدة مباشرة من القانون)[1]. وإجازة تخويل الاختصاص قد ترد بنص في الدستور أو قانون عادي.

وَمِنَ التشريعاتِ العاديّةِ الّتي تُجيزُ لصاحبِ الاختصاصِ تخويلُهُ غيرَهُ.. نذكرُ الأمثلةَ الآتيةَ:

نصَّ دستورُ جمهوريّةِ العراقِ لعام ٢٠٠٥ في المادّةِ (١٢٢/ ثالثاً) على أنّهُ " يُعَدُّ المحافظُ الّذي ينتخبهُ مجلسُ المحافظةِ، الرئيسَ التنفيذيَّ الأعْلى في المحافظةِ، لمُمارسةِ صلاحيّاتِهِ المُخَوّلِ بِهَا مِنْ قِبَلِ المجلسِ". وكذلك في المادّةِ (٦١/ تاسعاً/ ج) على أنّهُ "يُخوِّلُ رئيسُ مجلسِ الوزراءِ الصلاحيّاتِ اللازمةَ الّتي تُمَكِّنُهُ مِنْ إدارةِ شؤونِ البلادِ في أثناءِ مُدّةِ إعلانِ الحربِ وحالةِ الطوارئِ، وَتُنَظَّمُ هذه الصلاحيّاتُ بقانونٍ بِمَا لا يتعارضُ معَ الدستورِ". وكذلكَ في المادّةِ (٨٠/ سادساً) على أنّهُ "التفاوضُ بشأنِ المُعاهداتِ والاتّفاقيّاتِ الدوليّةِ والتوقيعُ عليها أوْ مَنْ يُخَوِّلُهُ".

(١) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئُ القانونِ الإداريّ، مصدرٌ سابقٌ، ص٣٤٣.

أَجازتْ المادّةُ (١١/ ثانياً) مِنْ قانونِ انضباطِ مُوظّفي الدولةِ والقطّاعِ العامِّ رقم (١٤) لسنةِ (١٩٩١م) "لرئيسِ الدائرةِ أوْ المُوظَّفِ المُخَوَّلِ فرضُ أيٍّ مِنَ العقوباتِ..".

ونذكرُ أيضاً ما قرّرَتْهُ المادّةُ (٩٦) مِنْ قانونِ الصحّةِ العامّةِ المُرَقَّم (٨٩) لسنةِ (١٩٨١م) الّتي أجازتْ لوزيرِ الصحّةِ تحويلَ صلاحيّاتِهِ العقابيّةِ المنصوصِ عليها في هذا القانونِ. وما نَصّتْ عليهِ المادّةُ (م٢ فقرة -جـ) مِنْ قانونِ التعليمِ العاليّ والبحثِ العلميّ رقم ٤٠ لسنةِ ١٩٨٨م الّتي أجازتْ لوزيرِ التعليمِ العاليّ تحويلَ ما يرى مِن الصلاحيّاتِ إلى وكيلِ الوزارةِ ورؤساءِ الجامعاتِ ورئيسِ هيئةِ المعاهدِ الفنيّةِ ومسؤولي دوائرِ مركزِ الوزارةِ. ونصّتْ المادّةُ (١٨) الفقرةُ (٢) من هذا القانونِ الّذي أعطى لرئيسِ الجامعةِ تخويلَ بعضِ صلاحيّاتِهِ للعمداءِ ولمساعدِهِ أَوْ لِمَنْ يَراهُ مُناسِباً.

هكذا تبيّنَ أنَّ تخويلَ الاختصاصِ يجبُ أنْ يستندَ إلى نصٍّ تشريعيٍّ يُجيزُه، وأنْ يعهدَ صاحبُ الاختصاصِ الأصيلِ بجزءٍ مِنْ اختصاصِهِ إلى مَنْ يَجوزُ لهُ أنْ يَعْهَدَ بِهِ إليهِ. وَمِنْ نافلةِ القولِ إنّ مَنْ لا يملكُ الاختصاصَ أصلاً ليس له أنْ يُخوِّلَهُ.. فضلاً عنْ أنّ الإجازةَ اللاحقةَ للتخويلِ الصادرةَ مِنْ غيرِ ذي اختصاصٍ لا تَضفي الشرعيّةَ عليهِ، وهذا ما قضتْ بهِ محكمةُ التمييزِ إذْ جاءَ في قرارِها الصادرِ في (٢٨/ كانون الثاني/ ١٩٧١م) ما يأتي: (وبِمَا أنّ الوكيلَ (وكيلَ وزارةِ النفطِ) لا يمتلكُ سلطةَ التضمينِ فهو لا يملكُ تخويلَ غيرِهِ سلطةَ ممارستِها، ويكونُ أمرُهُ بتخويلِ المدراءِ العامّينَ هذا ليستْ لهُ قيمةٌ قانونيّةٌ.. ولا يَضفي الصحّةَ على هذا التخويلِ الأمرُ الصادرُ مِنْ وزيرِ النفطِ، ولا يَضفي الشرعيّةَ على هذه المخالفةِ تأييدٌ لاحقٌ مِمَّنْ يملكهُا.. وذلكَ لأنَّ ممارسةَ السلطةِ العامّةِ ليستْ تصرُّفاً بينَ الأفرادِ فتلحقهُ الإجازةُ)[1].

(١) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: تغطيةُ عيبِ عدمِ الاختصاصِ في القرارِ الإداريّ، بحثٌ منشورٌ في مجلّةِ العلومِ القانونيّةِ، كليّةُ القانونِ، جامعةُ بغداد، العدد ٢، ٢٠٠٣م، ص٦٢.

وليسَ لِلْمُخوّلِ لَهُ تخويلُ الاختصاصِ مرّةً أُخْرَى لِموظّفٍ آخرَ.. لأنّ هذا الأمرَ يعودُ لصاحبِ الاختصاصِ الأصيلِ حصراً، وفي الحدودِ الّتي تَسْمَحُ بها نصوصُ التشريعِ.

ومِنْ جانبٍ آخرَ فإنّ تخويلَ الاختصاصِ يجبُ أنْ يكونَ جُزْئيّاً.. إلاّ أنّ التخويلَ الكُلّيّ للاختصاصِ جائزٌ إذا كانَ القانونُ يسمحُ بِهِ صراحةً أَوْ ضِمْنَاً، ولا يجوزُ لصاحبِ الاختصاصِ ممارسَتُهُ خلالَ مدّةِ سريانِ التخويلِ.. فضلاً عنْ أنّ القراراتِ والأوامرَ الإداريّةَ تصدرُ باسمِ الشخصِ المُخَوَّلِ لَهُ الاختصاصُ وليسَ باسمِ صاحبِ الاختصاصِ الأصيلِ[1].

رابعاً: تخويلُ التوقيعِ:

وينبغي التفريقُ بينَ تخويلِ الاختصاصِ وتخويلِ التوقيعِ.. إذْ إنّ تخويلَ التوقيعِ لا ينقلُ الاختصاصَ إلى شخصٍ آخرَ، وكلُّ ما يترتّبُ عليهِ هوَ تخيفُ الأعباءِ الماديّةِ عَنْ صاحبِ الاختصاصِ الأصيلِ. فالقرارُ يُتّخذُ باسمِ صاحبِ الاختصاصِ، ويقومُ الموظّفُ المخوَّلُ بالتوقيعِ باتخاذِهِ والتوقيعِ عليهِ عَنْ صاحبِ الاختصاصِ. ويختلفُ تخويلُ التوقيعِ عنْ تخويلِ الاختصاصِ في جوانبَ أُخرى.. مِنْها أنّ تخويلَ الاختصاصِ يتعلّقُ بمركزِ المُوظَّفِ المُخَوَّلِ لا بشخصهِ، ومعنى هذا أنّ الاختصاصَ ينتقلُ إلى الموظّفِ الّذي يخلفُهُ في هذا المركزِ، أمّا تخويلُ التوقيعِ فإنّهُ تخويلٌ شخصيٌّ لا ينتقلُ إلى موظّفٍ آخرَ بعدَ تغييرِ مركزِ المُخَوّلِ لَهُ.. إلاّ إذا صدرَ تخويلٌ جديدٌ بالتوقيعِ باسمِ الشخصِ الجديدِ الّذي شغلَ المركزَ الوظيفيّ.

يُضاف إلى ذلكَ أنّ تخويلَ التوقيعِ لا يحولُ بينَ صاحبِ الاختصاصِ الأصيلِ واتّخاذِ قراراتٍ في ممارسةِ اختصاصهِ، على عكسِ تخويلِ الاختصاصِ الّذي يحولُ بينَ

(١) رائد نعيم العشي: إبطالُ القراراتِ الإداريّةِ الضارّةِ بالأفرادِ دراسةٌ تحليليّةٌ للقوانينِ والأنظمةِ، ط١، مركزُ الدراساتِ العربيّةِ، مصر، ٢٠١٨م، ص١٢٩.

صاحبِ الاختصاصِ الأصيلِ وبينَ ممارستِهِ لَهُ طالما ظلّ التخويلُ ساريَ المفعولِ.. إذْ يكونُ اختصاصُ اتّخاذِ القرارِ للمُخوَّلِ لَهُ الاختصاصُ فَقَط[1].

كُلِّفتْ الحكومةُ السابقةُ بحسمِ ملفِّ الوظائفِ العُلْيَا وكالةً إلّا أنّها لمْ تتمكّنْ بسببِ الظروفِ الّتي عاشها البلدُ، وحتّى لا تتوقّفُ عَجَلةُ العملِ في الدولةِ فَقَدْ طبّقتْ الوزاراتُ أحكامَ قرارِ مجلسِ قيادةِ الثورةِ (المنحلِّ) المرقّمِ (١٢) لسنةِ ١٩٩٧ م النافذِ والّذي قَضَى في البندِ (أوّلاً) منهُ على أنّهُ (إذا شغرتْ وظيفةُ مديرِ عامٍّ لأيِّ سببٍ كانَ فللوزيرِ المختصِّ أو رئيسِ الجهةِ غيرِ المرتبطةِ بوزارةٍ أنْ يُكلِّفَ مِنْ بينِ أقدمِ وأَكْفَءِ موظّفي الدائرةِ أوْ الوزارةِ أوْ الجهةِ عندَ الاقتضاءِ، الحاصلينَ على شهادةٍ جامعيّةٍ أوليّةٍ في الأقلِّ في الاختصاصِ ذي العلاقةِ بعملِ الدائرةِ أوْ في الاختصاصِ المُقاربِ لَهُ بتولّي إدارتِها وكالةً لمُدّةٍ لا تزيدُ على ثلاثةِ أشهرٍ إلى حينِ تعيينِ مديرٍ عامٍّ أصيلٍ) هذا وإذْ نؤيّدُ هذا التوجّهَ فإنّ لنَا بشأنهِ الملاحظاتِ الآتيةَ[2]:

١) إنّ الاختصاصَ المنصوصَ عليهَ بالقرارِ شخصيٌّ لا يجوزُ للوزيرِ المختصِّ أوْ رئيسِ الجهةِ غيرِ المرتبطةِ بوزارةٍ تفويضُهُ إلى الغيرِ، وهوَ يتعلّقُ بشغلِ وظيفةِ المديرِ العامِّ وكالةً فحسبَ، فلا يشملُ الوظائفَ العُلْيا الأُخرى لأنّهُ جاءَ بمساقِ الاستثناءِ، والاستثناءُ لا يُتوسّعُ فيهِ ولا يُزحزحُ عنْ مقامِهِ.

٢) يُشترطُ في المكلَّفِ أنْ يكونَ مِنْ مُوظّفي الوزارةِ أوْ الجهةِ غيرِ المرتبطةِ بوزارةٍ حَصْراً، ومِنْ أقدمِ وأَكْفَءِ موظّفيها، وحاصلاً على شهادةٍ جامعيّةٍ أوليّةٍ في الأقلِّ وفي الاختصاصِ ذي العلاقةِ بعملِ الدائرةِ أوْ اختصاصٍ مُقاربٍ لهُ.

٣) وَضعَ البندُ (أوّلاً) مِنَ القرارِ أجلينِ لشغلِ وظيفةِ المديرِ العامّ وكالةً، الأوّلَ لا تزيدُ مُدّتُهُ على ثلاثةِ أشهرٍ، والثاني لحينِ تعيينِ مديرٍ عامٍّ أصيلٍ. وبِمَا أنّ هناك قاعدةً تقضي بأنّهُ إذا اجتمعَ أجلانِ في موضوعٍ واحدٍ تمَّ الأخذُ بأبعدِهِما، عليهِ

(١) د. ماهر صالح علاوي الجبوريّ: مبادئُ القانونِ الإداريّ، مصدرٌ سابقٌ، ص٣٤٥-٣٤٦.

(٢) د. غازي فيصل مهدي: مقالاتٌ في مجالِ القانونينِ العامّ والخاصّ، مصدرٌ سابقٌ، ص٢١٩-٢٠٢٠.

نرى أنّ التكليفَ ابتداءً يكونُ لثلاثةِ أشهرٍ فإنْ تمَّ تعيينُ مديرٍ عامٍّ أصيلٍ خلالَها تنحّى الوكيلُ أمّا إذا لمْ يتحقّقْ ذلكَ فإنّ المديرَ العامَّ الوكيلَ يبقى مستمراً بعملِهِ لحينِ تعيينِ مديرٍ عامٍّ أصيلٍ على اعتبارِ أنّ الحالةَ الثانيةَ تنطوي على أبْعَدِ الأجلينِ، وعلى هذا لا يجوزُ إنهاءُ تكليفِ المديرِ العامِّ بانتهاءِ مدّةِ الثلاثةِ أشهرٍ وقبلَ تعيينِ مديرٍ عامٍّ أصيلٍ تحتَ ذريعةِ انتهاءِ الأجلِ الأوّلِ لأنّ ذلكَ يُرْبِكُ عملَ المرفقِ العامِّ ويؤدّي إلى تعثّرِهِ ممّا يقتضي ديمومةَ شغلِ المنصبِ وكالةً لحينِ تعيينِ مديرٍ عامٍّ أصيلٍ.

٤) إنّ المديرَ العامَّ الوكيلَ يمارسُ الاختصاصاتِ نفسَها (وليس الصلاحيّاتِ) للمديرِ العامِّ الأصيلِ سواءٌ كانت مستمدّةً مِنْ نصوصِ القانونِ أوْ مِنْ تفويضٍ أصوليٍّ.

الفرعُ الثاني: أثرُ عيبِ عدمِ الاختصاصِ في سلامةِ القرارِ الاداريّ

يُعدُّ القرارُ الإداريّ منعدماً إذا كان مشوباً بعيبٍ جسيمٍ، ويكون ذلكَ إذا صدرَ القرارُ مِنْ فردٍ عاديٍّ أوْ هيئةٍ لا تختصُّ أصْلاً بمزاولةِ هذا الاختصاصِ، أوْ صدرَ القرارُ مِنْ سُلطةٍ في شأنِ اختصاصِ سُلطةٍ أُخرى، كأنْ تتولّى السلطةُ الإداريّةُ عمَلاً منْ أعمالِ السلطتينِ القضائيّةِ والتشريعيّةِ أوْ إذا أصدرَهُ موظّفٌ ليسَ مِنْ واجباتِ وظيفتِهِ أنْ يصدرَ قراراتٍ إداريّةً[1].

(١) وقبلَ تحديدِ فيما إذا كان القرارُ المطعونُ فيه هو قرارٌ منعدمٌ أوْ غيرُ منعدمٍ لا بُدَّ لَنَا مِنْ تحديدِ معيارِ العيبِ الّذى يُعْزَى للقرارِ الإداريّ حتّى يصلَ إلى درجةِ العدمِ، وبهذا الصددِ فلقدْ استقرّ الفقهُ والقضاءُ على أنّهُ يُعدُّ القرارُ الإداريّ منعدماً إذا كان مشوباً بعيبٍ جسيمٍ، ويكونُ كذلك إذا صدرَ القرارُ عنْ فردٍ عاديٍّ أو هيئةٍ أصلاً بمزاولةِ هذا الاختصاصِ أوْ صدرَ القرارُ عن سلطةٍ في شأنٍ مِنْ اختصاصِ سلطةٍ أُخرى كأنْ تتولّى السلطةُ الإداريّةُ عملاً منْ أعمالِ السلطتينِ القضائيّةِ أوْ التشريعيّةِ، أوْ إذا صدرَ عَنْ موظّفٍ ليسَ مِنْ واجباتِ وظيفتِهِ أنْ يصدرَ قراراتٍ إداريّةً. يُنظرُ: رائد نعيم العشي: مصدرٌ سابقٌ، ص١٣٩.

لا يتّصفُ خروجُ القرارِ الإداريّ على مبدأِ المشروعيّةِ بالجسامةِ إذا كانَ عيبُ الاختصاصِ بسيطاً (العيبُ العاديّ) إذْ يكونُ القرارُ الإداريّ قابلاً للإلغاءِ لأنّ العيبَ المذكورَ يجعلُهُ باطِلاً، ومِنْ ثُمَّ يلزمُ التقيّدُ في طلبِ إلغائِهِ أمامَ القضاءِ أوْ سحبُهُ بوساطةِ الإدارةِ بالمواعيدِ المُقرّرةِ قانوناً[1]. وعلى العكسِ مِنْ ذلكَ فإنّ القرارَ الإداريَّ يَضْحَى مُتَعَلّماً[2] إذا مَا شابَهُ عدمُ الاختصاصِ الجسيم[3]. ويُمكنُ تحديدُ الآثارِ المُترتّبةِ على إنعدامِ القراراتِ الإداريـّةِ بمَا يأتي:

١) إنّ القرارَ المنعدمَ لا يُعدُّ قراراً إداريّاً وإنّما هو واقعةٌ ماديّةٌ، لِذا فليسَ مِنَ المنطقِ قبولُ الطعنِ بإلغاءِ قرارٍ منعدمٍ لأنّ هدفَ دعوى الإلغاءِ هو التأكّدُ مِنْ مشروعيّةِ القرارِ الإداريّ المطعونِ فيهِ إلّا أنّ القضاءَ الإداريّ جَرَى على قبولِ الطعنِ المُوَجَّهِ ضدَّ القرارِ المنعدمِ، وذلكَ لإزالةِ الحالةِ الماديّةِ المترتّبةِ على ذلكَ القرارِ، فَمِنْ غيرِ المعقولِ حمايةُ الأفرادِ في مواجهةِ القراراتِ المشوبةِ بعيبٍ يسيرٍ، وتركُهُم بدونِ حمايةٍ في مواجهةِ حالاتِ الانعدامِ المنطويةِ على أبشعِ العيوبِ[4].

---

(١) إنّ سحبَ القرارِ الإداريّ الباطلِ يكونُ قبلَ صدورِ قرارِ المحكمةِ المختصّةِ بالطعنِ فيهِ لأنّ القرارَ المذكورَ آنفاً إذا صَدَرَ بِهِ حكمٌ قضائيٌّ فإنّهُ يخرجُ منْ يدِ الإدارةِ. يُنظر: قرارُ مجلسِ شورى الدولةِ رقم ١٤/ ٢٠١٠ في ١/ ٢/ ٢٠١٠م، قراراتُ وفتاوى مجلسِ شورى الدولةِ لعامِ ٢٠١٠م، ص٦٣.

(٢) عدّتْ الشريعةُ وزارةَ العدلِ الإسلاميَةِ أنّ القراراتِ الإداريّةَ المعيبةَ بعدمِ الاختصاصِ منعدمةٌ وذلكَ استناداً إلى حديثِ الرسولِ مُحَمّدٍ ﷺ: (كلُّ شيءٍ ليسَ عليهِ أمرُنا فهوَ ردٌّ). ينظر: د. غازي فيصل مهدي: محاضراتُ ألقاها على طلبةِ الماجستير، كليّةُ الحقوقِ، جامعةُ النهرين، للعام الدراسيّ ٢٠٠١م – ٢٠٠٢م.

(٣) أقرّ كلٌّ منْ مجلسِ الدولةِ الفرنسيّ والمصريّ إنعدامَ القراراتِ الإداريّةِ. يُنظر: حكمُ محكمةِ القضاءِ الإداريّ المصريّةِ في ١٦/ ١٢/ ١٩٥٣م، نقلاً عن حمدي ياسين عكاشة: القرارُ الإداريّ في قضاءِ مجلسِ الدولةِ المصريّ، مطبعةُ أطلس القاهرة، ١٩٨٧م، ص٣٣٣.

(٤) د. سليمان الطماوي: النظريّةُ العامّةُ للقراراتِ الإداريّةِ، ط٥، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤م، ص٣٤٢-٣٤٣.

٢) إنّ مِنْ حَقِّ صاحبِ الشأنِ الطعنَ بالقرارِ المُنْعدمِ في أيِّ وقتٍ دونَ التقيّدِ بالمواعيدِ المُحدّدةِ لرفعِ دعوى الإلغاءِ.

٣) يُعدُّ القرارُ المنعدمُ غيرَ موجودٍ افتراضاً، لذا فإنّهُ لا يُمكِنُ أنْ يُرتِّبَ حَقّاً للأفرادِ، ولا تَلحَقُهُ الإجازةُ وبالتالي فإنّ للإدارةِ مِنْ تلقاءِ نفسِها أوْ بناءً على طلبِ ذي الشأنِ سحبَ القرارِ المنعدمِ في أيِّ وقتٍ لإزالةِ شبهةِ قيامِهِ.

٤) إذا قامَتْ الإدارةُ بتنفيذِ قرارٍ منعدمٍ فإنّ تصرُّفَهَا يُعدُّ مِنْ قبيلِ الاعتداءِ الماديّ، وحينئذٍ يتحمّلُ الموظَّفُ الّذي أصدرَ القرارَ المنعدمَ عبءَ التعويضِ عنْ الأضرارِ الّتي ولّدَهَا ذلك القرارُ مِنْ مالِهِ الخاصِّ، إلاّ إذا كانتْ الجهةُ الإداريّةُ قَدْ اثرت مِنْ هذا التصرُّفِ، فعندَها تساهمُ في مبلغِ التعويضِ مع الموظّفِ[1].

٥) إنّ الحُكْمَ الصادرَ بخصوصِ القرارِ المُنْعدمِ المطعونِ فيهِ لا يكونُ بإلغائِهِ وإنّما بتقريرِ انعدامِهِ مِنْ حيثُ الأثرُ القانونيُّ[2].

أما موقفُ القضاءِ الإداريّ في العراقِ مِنْ عيبِ الاختصاصِ بعدَ صدورِ القانونِ رقمِ (١٠٦) لعامِ ١٩٨٩م، قانونِ التعديلِ الثاني لقانونِ مجلسِ شورى الدولةِ رقم (٦٥) لعامِ ١٩٧٩م أُنْشِئَتْ محكمةُ القضاءِ الإداريّ وأَخذتْ تتصدّى للرقابةِ على مشروعيّةِ القرارِ الإداريّ فتحكمُ بإلغائِهِ إذا تبيّنَ لها مجانبتَهُ للقواعدِ القانونيّةِ المُنَظّمةِ للاختصاصِ، ففي قرارٍ لهَا جاءَ فيهِ (وجدتْ المحكمةُ أنّ قرارَ المدّعَى عليهِ (محافظِ بغداد) بإقالةِ المدّعي مِنْ منصبِهِ كمديرٍ لناحيةٍ يُعدُّ باطلاً لمخالفتِهِ للاختصاصاتِ الّتي

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: مسؤوليّةُ الإدارةِ عن تصرُّفاتِها القانونيّةِ، شركةُ ناس للطباعةِ، مصر، ٢٠٠٧م، ص١٩٨.

(٢) د. سليمان الطماوي: النظريّةُ العامّةُ للقراراتِ الإداريّةِ، مصدرٌ سابقٌ، ص٣٤٣.

منَحَها له القانونُ رقمُ (٢١) لعامِ ٢٠٠٨ م قانونُ المحافظاتِ غيرِ المنتظمةِ في إقليمٍ لذا قرّرَتْ إلغاءَهُ....)[١].

ومنَ الجديرِ بالذكرِ أنّ الهيئةَ العامّةَ لمجلسِ شورى الدولةِ اعتبرتْ أنّ القرارَ الإداريَّ الصادرَ مِنْ مجلسِ تدقيقِ قضايا المتقاعدينَ معدومَاً لا يُنتجُ أثَراً، لأنّهُ صدرَ خِلافَاً لقواعدِ الاختصاصِ إذْ إنّ المجلسَ المذكورَ قَدْ أُلغِيَ وَلَمْ يَعُدْ لهُ وجودٌ قانونيٌّ وحَلّتْ مَحَلَّهُ لجنةُ تدقيقِ قضايا المتقاعدينَ المنصوصُ عليهَا في المادّةِ (٢٠) مِنْ قانونِ التقاعدِ المُوَحَّدِ رقمِ (٢٧) لعامِ ٢٠٠٦م فأصبحتْ هي المختصّةُ بإصدارِ القرارِ[٢].

(١) قرارُ محكمةِ القضاءِ الإداريّ رقم ٦٨/ ٢٠١٠ في ٩/ ٣/ ٢٠١٠، قراراتُ وفتاوى مجلسِ شورى الدولةِ لعامِ ٢٠١٠م، وزارة العدل، ص٤٣٠.

(٢) قرارُ الهيئةِ العامّةِ لمجلسِ شورى الدولةِ رقمِ (١١ – تقاعد – تمييز – ٢٠٠٦)، قراراتُ وفتاوى مجلسِ شورى الدولةِ لعامِ ٢٠٠٦م، وزارة العدل، ص٥٧١.

الخاتمةُ

أوّلا: الاستنتاجاتُ:

١) لَمْ تُبادرْ التشريعاتُ المختلفةُ إلى تعريفِ القرارِ الإداريّ.
٢) ضرورةُ عملِ ندواتٍ وورشِ عملٍ إداريّةٍ لتسليطِ الأضواءِ على أهميّةِ القرارِ الإداريّ وآليةِ إصدارهِ وفقَ أركانِهِ الأساسيّةِ.
٣) يتضمّنُ القرارُ الإداريُّ ثلاثةَ عناصرَ، هي: تصرّفٌ قانونيٌّ، الإرادةُ المنفردةُ لإصدارِ القرارِ مِنَ المديرِ ولا دخلَ للموظّفِ بِهَا، إحداثُ أثرٍ في المراكزِ القانونيّةِ.
٤) إنّ تخلُّفَ رُكْنٍ مِنْ أركانِ القرارِ الإداريّ الشكليّةِ أوْ الموضوعيّةِ يجعلُ القرارَ الإداريَّ عِرْضَةً للطعنِ بالإلغاءِ.
٥) يُعدُّ ركنُ الاختصاصِ مِنَ النظامِ العامِّ، وعليهِ فَلا يجوزُ الاتّفاقُ على مخالفتِهِ تحتَ أيّةِ مُبرّراتٍ، ويكونُ القرارُ الإداريُّ الصادرُ مِنْ جهةٍ غيرِ مختصّةٍ باطلاً.

ثانيا: التوصياتُ:

١) لكونِ القرارِ الإداريّ لَمْ يزلْ محطَّ خلافٍ ندعو الفقهَ بلْ والقضاءَ أيضاً إلى إعادةِ النظرِ فِي تعريفِهِ والوصولِ إلى تعريفٍ مُتّفقٍ عليهِ يُجرّدُهُ مِنْ كُلِّ ما هو ليسَ مِنْهُ، ويصبُّ النظرَ على ماهيّتِهِ فَحَسْب.
٢) وجوبُ عرضِ القرارِ الإداريّ على المشاورِ القانونيّ في المؤسّسةِ للإطّلاعِ عليهِ وإبداءِ الرأي فيما إذا كان هنالك عيبٌ قانونيٌّ في ذلك القرارِ، وعدمُ الإنفرادِ بالرأي خارجَ مشورةِ الدائرةِ القانونيّةِ في المؤسّسةِ الإداريّةِؤ، الّتي تُعدُّ الحصانةَ الحقيقيّةَ لُمتَّخذِ القرارِ.

٣) تقييدُ السلطةِ التقديريّةِ للإدارةِ بقيدِ عدمِ التعسّفِ في استعمالِ السلطةِ ذلكَ أنّ عنصرَ الغايةِ هو عنصرٌ نفسيٌّ ذاتيٌّ لا يُمكن تفسيرُهُ بسهولةٍ بالإضافةِ الى عنصرِهِ الموضوعيّ.

٤) وجوبُ معالجةِ حالةِ القصورِ التشريعيّ في معالجةِ حالاتِ الحلولِ والوكالةِ، وضرورةُ وضعِ ضوابطَ للتفرقةِ بينَهما بموجبِ قانونٍ خاصٍّ.

٥) عدمُ التوسّعِ في الاستثناءاتِ الّتي تردُ على رُكْنِ الاختصاصِ، وجعلُها مقيّدةً لضروراتٍ معيّنةٍ ومقيّدةً بنصوصٍ قانونيّةٍ.

قائمةُ المصادر

أوّلا: المعاجمُ:

١) الصحاحُ في اللغةِ والعلومِ، المجلّد ٢، إعدادُ وتصنيف نديم أسامة مرعشلي، دار الحضارة العربيّة، بيروت، ١٩٧٤م.

ثانيا: الكتبُ القانونيّةُ:

١) د. أعاد حمود القيسي: القضاءُ الإداريّ، ط٣، دارُ الثقافةِ، عَمان، ١٩٩٩م.

٢) حمدي ياسين عكاشة: موسوعةُ القرارِ الإداريّ في قضاءِ مجلسِ الدولةِ، ج١، بدون دار نشر، ٢٠٠١م.

٣) د. سليمان الطماوي: النظريّةُ العامّةُ في القراراتِ الاداريّةِ، ط٥، دارُ الفكرِ العربيّ، مصر، ١٩٨٤م.

٤) د. سليمان محمد الطماوي: نظريّةُ التعسّفِ في استعمالِ السلطةِ، ط٢، دارُ الفكرِ العربيّ، مصر، ١٩٩١م.

٥) رائد نعيم العشي: إبطالُ القراراتِ الإداريّةِ الضّارةِ بالأفرادِ دراسةٌ تحليليّةٌ للقوانينِ والأنظمةِ، ط١، مركز الدراسات العربيّة، مصر، ٢٠١٨م.

٦) رامي أحمد الغالبيّ: عيبُ عدمِ الاختصاصِ وأثرُهُ في القرارِ الإداريّ، بحثٌ منشورٌ في مجلّةِ جامعةِ الإمامِ جعفرِ الصادقِ، العددُ ٥، ٢٠١٧م.

٧) د. زكريا زكريا حسن الزناريّ: القراراتُ الإداريّةُ بينَ المشروعيّةِ والطعنِ بالإلغاءِ، دارُ مصرَ، القاهرةُ، ٢٠٢٠م.

٨) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيطُ في شرحِ القانونِ المدنيّ (٧)، المجلدُ الأوّلُ، دارُ إحياءِ التراثِ العربيّ، ١٩٦٤م.

٩) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: مسؤوليّةُ الإدارةِ عَنْ تصرُّفاتِها القانونيّةِ، شركةُ ناس للطباعةِ، مصر، ٢٠٠٧م.
١٠) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. علي محمد بدير، د. ياسين السلامي: مبادئ وأحكامُ القانونِ الإداريّ، مكتبةُ السنهوري، بغداد، ٢٠١٥م.
١١) علي محمد بدير ومهدي ياسين السلامي وعصام عبد الوهاب البرزنجي: مبادئ وأحكامُ القانونِ الإداريّ، العاتك لصناعةِ الكتابِ، مصرَ، بدونِ سنةِ نشرٍ، ص٤١٧.
١٢) د. علي محمد رضا يونس الطحان: دورُ القضاءِ الإداريّ في الرقابةِ على الأسبابِ الواقعيّةِ للقرارِ الإداريّ (دراسةٌ مقارنةٌ)، ط١، المركزُ العربيّ للدراساتِ والبحوثِ العلميّةِ، القاهرةُ، ٢٠٢٠م.
١٣) د. غازي فيصل مهدي: مقالاتٌ في مجالِ القانونينِ العامِّ والخاصِّ، ج٣، ط١، دارُ المسلّةِ، بغداد، ٢٠٢٢م.
١٤) د. ماجد راغب الحلو: القانونُ الإداريُّ، دارُ المطبوعاتِ الجامعيّةِ، مصرَ، ١٩٨٧م.
١٥) ماجد راغب الحلو: علمُ الإدارةِ العامّةِ ومبادئُ الشريعةِ الإسلاميّةِ، الجامعةُ الجديدةُ للنشرِ، مصر، ٢٠٠٩م.
١٦) ماهر صالح علاوي: القرارُ الإداريّ، كليّة صدام للحقوقِ، بدون سنةِ نشرٍ.
١٧) د. ماهر صالح علاوي: الوسيطُ في القانونِ الإداريّ، بدونِ دارِ نشرٍ، ٢٠٠٩م.
١٨) د. ماهر صالح علاوي الجبوريّ: تحوّلاتُ القانونِ الإداريّ في ظلّ العولمةِ، ط١، دار وائل، عَمان، ٢٠١٩م.
١٩) د. ماهر صالح علاوي: مبادئُ القانونِ الإداريِّ دراسةٌ مقارنةٌ، مطبعةُ العاتك، بغداد، بدونِ سنةِ طبعٍ.

٢٠) د. ماهر صالح علاوي الجبوريّ: مبادئُ القانونِ الإداريّ، الذاكرةُ للنشرِ والتوزيعِ، بغداد، ٢٠٢٢م.
٢١) د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاءُ الإداريّ، دارُ النهضةِ العربيّةِ، القاهرة، ١٩٨١م.
٢٢) محمد صالح عطية الحمدانيّ: الفسادُ الإداريّ ماهيّتُهُ وعلاجُه في الفكرِ الإسلاميّ، ط١، مركزُ البحوثِ والدراساتِ الإسلاميّةِ، بغداد، ٢٠٠٧م، ص١٥.
٢٣) د. محمد طه حسين الحسيني: مبادئُ وأحكامُ القانونِ الإداريّ، مكتبةُ دارِ السلامِ، العراق، ٢٠١٩م.
٢٤) د. نجيب خلف أحمد الجبوري: القانونُ الإداريّ، ط١، دارُ المسلّةِ، بغداد، ٢٠٢٢م.
٢٥) نسار عبد القادر أحمد: عيبُ عدمِ الاختصاصِ الجسيمِ في القرارِ الإداريّ والرقابةِ القضائيّةِ عليهِ دراسةٌ مقارنةٌ، المركزُ العربيُّ للمنشوراتِ، مصر، ٢٠١٧م، ص٢٧.
٢٦) نوّاف كنعان: القانونُ الإداريّ الأردنيّ، الكتابُ الثاني، ط١، بدونِ دارِ نشرٍ، ١٩٩٦م.
٢٧) نوّاف كنعان: القانونُ الإداريّ، ج٢، دارُ الثقافةِ للنشرِ، الأردن، ٢٠٠٢م.
٢٨) د. هاني علي الطهراوي: القانونُ الإداريّ، ط٥، دارُ الثقافةِ، عَمّان، ٢٠١٤م.
٢٩) د. ياسر محمود الصغير: المعيارُ الوظيفيّ لتمييزِ القرارِ الإداريّ دراسةٌ مقارنةٌ، ط١، مركزُ الدراساتِ العربيّةِ، مصر، ٢٠١٨م.

ثالثا: الرسائلُ والأطاريحُ:

١) رائد محمد يوسف العدوان: نفاذُ القراراتِ الاداريّةِ بحقِّ الأفرادِ دراسةٌ مقارنةٌ بينَ مصرَ والأردنِ، رسالةُ ماجستير، كليّة الحقوقِ، جامعةُ الشرقِ الأوسطِ، الأردنُ، ٢٠١٣م.

٢) نوّاف طلال فهيد العازمي: رُكنُ الاختصاصِ في القرارِ الإداريّ وآثارهُ القانونيّةُ على العملِ الإداريّ، رسالةُ ماجستير، كليّةُ الحقوقِ، جامعةُ الشرقِ الأوسطِ، الأردنُ، ٢٠١٢م.

رابعا: المجلّاتُ والدورياتُ:

١) حسام الدين محمد مرسي: الموظّفُ الفعليُّ والموظفُ الظاهريّ فِقْهاً وقَضَاءً، بحثٌ منشورٌ في مجلَةِ الدراساتِ القانونيّةِ والاقتصاديّةِ، بدونِ سنةِ نشرٍ.

٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوريّ: تغطيةُ عيبِ عدم الاختصاصِ في القرارِ الإداريّ، بحثٌ منشورٌ في مجلّةِ العلومِ القانونيّةِ، كليّةُ القانونِ، جامعةُ بغداد، العددُ ٢، ٢٠٠٣م.

خامسا: الدساتيرُ والقوانينُ:

١) دستورُ جمهوريّةِ العراقِ لسنةِ ٢٠٠٥م.

٢) دستورُ جمهوريّةِ مِصْرَ لسنةِ ٢٠١٤م.

٣) قانونُ رئاسةِ إقليمِ كوردستان رقم١ لسنةِ ٢٠٠٥م.

٤) قانونُ الجامعاتِ الرسميّ الأردنيّ المؤقّتُ رقم (٤٢) لسنةِ ٢٠٠١م.

٥) قانونُ انضباطِ موظفي الدولةِ والقطاعِ العامّ رقم (١٤) لسنةِ ١٩٩١ م المعدّلِ النافذِ.

سادسا: الأحكامُ القضائيّةُ:

١) حكمُ محكمةِ القضاءِ الإداريّ بتأريخِ ٢٠/ ٦/ ٢٠٢٢م (غيرُ منشورٍ).
٢) حكمُ محكمةِ قضاءِ الموظّفين رقم (٨٣٩/ ٢٠٢٢) في ٣/ ٤/ ٢٠٢٢م (غيرُ منشورٍ).
٣) حكمُ محكمةِ قضاءِ الموظّفين في٢٩/ ٨/ ٢٠٢١ م (غيرُ منشور).
٤) حكمُ محكمةِ قضاءِ الموظّفين بتأريخِ ١٦/ ٣/ ٢٠٢١م (غيرُ منشور).
٥) حكمُ المحكمةِ الاداريّةِ العُلْيا (الدائرةُ السابعةُ)، الطعنُ رقم ٨٢٧٧ لسنة ٤٨ القضائيّةِ (عُلْيَا) جلسة ١٥/ ١/ ٢٠١٢ م (منشورٌ).
٦) حكمُ محكمةِ العدلِ العُليا الأردنيّةِ بالرقمِ ٤٠/ ٦٠/ ١٩٦٥م (منشورٌ).