عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري
دراسة تطبيقية على القضاء الإداري العماني

Defect of Lack of Jurisdiction in Administrative Decision
An Applied Study on Omani Administrative Judiciary

10.35781/1637-000-0101-005

د. خالد بن عبدالله بن خميس الخميسي[1]
د.هلال بن محمد بن ناصر الراشدي[2]

(1) (2)جامعة الشرقية، سلطنة عمان

الملخص:

إن الجهاز الإداري للدولة تحكمه قواعد الاختصاص التي نظمتها القوانين النافذة واللوائح السارية، فإذا أصدرت الإدارة قراراً إداريا معينا دون أن تكون مختصة في إصداره فإنه يكون مشوبا بعيب عدم الاختصاص مما يجعله عرضة للرقابة القضائية أمام القضاء الإداري العماني.

مما يدفعنا للتساؤل: ما مدى علاقة عنصر الاختصاص بالسلطة التقديرية، وما إذا كانت الإدارة تتمتع بأية سلطة تقديرية في مجال الاختصاص أم لا؟

وقد اعتمد الباحثان على المنهجين الوصفي والتحليلي في مناقشة النصوص القانونية المنظمة لعنصر الاختصاص، مستعينين في ذلك بالمنهج التحليلي لتحليل تلك النصوص واستعراض موقف الفقه والقضاء الإداري فيما استقر عليه حول حدود تلك السلطة.

وقد أظهرت نتائج البحث أن القضاء العماني اعتبر قواعد الاختصاص من النظام العام وجواز الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة تكون عليها دعوى الإلغاء، إلا انه استقر على إمكانية تصحيح القرار الإداري المعيب بصدور قانون معدل له، ومحو آثاره بصفة رجعية.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري، عيب عدم الاختصاص، السلطة التقديرية.

ISSN : 2410-1818

Abstract:

The administrative apparatus of the state is governed by the rules of jurisdiction regulated by effective laws and the prevailing regulations. If the administration issues a certain administrative decision without having the jurisdiction to issue it, it is vitiated by the defect of lack of jurisdiction, which makes it subject to judicial review before the Omani administrative judiciary.

This prompts us to question: What is the relationship between the element of jurisdiction and discretionary authority, and whether the administration enjoys any discretionary authority in the field of jurisdiction or not?

The researchers relied on descriptive and analytical methodologies in discussing the legal texts that organize the element of jurisdiction, utilizing the analytical method to analyze these texts and review the stance of jurisprudence and administrative judiciary on the established boundaries of this authority.

The results of the research showed that the Omani judiciary considers jurisdictional rules as part of public order and allows for the plea of lack of jurisdiction at any stage of the annulment lawsuit. However, it has been established that it is possible to correct the defective administrative decision by issuing an amended law and erasing its effects retroactively.

Keywords: Administrative Decision, Defect of Lack of Jurisdiction, Discretionary Authority

ISSN : 2410-1818

مقدمة

يعتبر ركن الاختصاص ركنا مهماً وأساسياً لعملية إصدار القرار الإداري، حيث يمنح القانون السلطة الإدارية صلاحية إصدار القرارات الإدارية، لإحداث آثار قانونية ملزمة لقراراتها، ولأجل ذلك يعتبر من الأركان التي يتكون منها جسد القرار الإداري، الأمر الذي لم يترك المشرع صلاحية إصدار القرارات الإدارية تخضع تحت أهواء ورغبات جهة الإدارة ومنتسبيها، فقد أحاطها بسياج من القيود والضوابط فيما يتعلق بالمختص في إصدار القرار الإداري.

ومن ثم فإن القرار الإداري متى ما صدر ممن لا يملك القدرة القانونية على إصداره يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص، الأمر الذي يعني الحكم بعدم صحة هذا القرار، فهو العيب الوحيد الذي يعد من النظام العام، وأول العيوب التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي.

مشكلة البحث:

اتفق القضاء الإداري على منح السلطة التقديرية للإدارة في بعض أركان القرار الإداري، شريطة توفر مجموعة من الشروط على أن يكون ذلك تحت رقابته حماية لحقوق وحريات الأفراد، الأمر الذي يدفعنا إلى إشكالية البحث التي تتمحور حول، مدى علاقة عنصر الاختصاص بالسلطة التقديرية، وما إذا كانت الإدارة تتمتع بأية سلطة تقديرية في مجال الاختصاص أم لا؟

والتي يتفرع عنها العديد من التساؤلات أهمها:

- هل اعتبر القضاء الإداري سكوت المشرع عن ذكر الجهة الإدارية المختصة بإجراء التصرف أو اتخاذ القرار الإداري تندرج تحت فكرة السلطة التقديرية للإدارة بالاختصاص؟
- هل هناك حالات معينة تتعلق بركن الاختصاص للإدارة فيها سلطة تقديرية، وما موقف القضاء الإداري من ذلك؟
- كيف تعامل القضاء الإداري مع حالة تجاوز الإدارة اختصاصاتها المنوطة بها من قبل المشرع من منطلق السلطة التقديرية لحماية المصلحة العامة؟
- ما مدى جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص بالتصديق أو الإجازة اللاحقة سواء من قبل المشرع أو من قبل صاحب الاختصاص، في ظل تداخل عيب عدم الاختصاص الجسيم والبسيط ببعض، ومدى رقابة القضاء الإداري على ذلك؟
- هل عد التشريع والفقه والقضاء الإداري التفويض والإنابة صورة من صور الحلول أم اعتبرها مصدراً مستقلاً من مصادر الاختصاص غير المباشرة؟

ISSN : 2410-1818

أهمية البحث:

تظهر أهمية البحث في كونه يسلط الضوء على عيب الاختصاص الذي يشوب القرار الإداري باعتباره العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام من بين سائر العيوب التي تشوب القرار الإداري، بل إن أهمية البحث تبرز من حيث ندرة الأبحاث العمانية التي كتب فيها ما يتعلق بركن الاختصاص ومناقشتها من قبل الفقه العماني في إطار النظام والقانون القضائي العماني.

أهداف البحث:

تتضح أهداف البحث في توضيح المسائل المتعلقة بعيب ركن الاختصاص ومعرفة أحكامه والوقوف على موقف التشريع والفقه والقضاء العماني من جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص بالتصديق أو الإجازة اللاحقة سواء من قبل المشرع أو من قبل صاحب الاختصاص، في ظل تداخل عيب عدم الاختصاص الجسيم والبسيط ببعض، واستظهار التمييز بين مصادره لا سيما (الحلول والإنابة)، وما إذا كان التفويض والإنابة صورة من صور الحلول أم هي مصدراً مستقلاً من مصادر الاختصاص غير المباشرة.

منهجية البحث:

اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال عرض النصوص القانونية المنظمة لعنصر الاختصاص وتحليلها، واستعراض موقف الفقه والقضاء الإداري من تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في مجال الاختصاص أم لا.

خطة البحث: في ضوء ما سبق، تم تقسيم هذا البحث إلى مبحثين:

المبحث الأول: عيب عدم الاختصاص وأثره على سلامة القرار الإداري.

المبحث الثاني: مجال السلطة التقديرية والسلطة المقيدة في عنصر الاختصاص.

ISSN : 2410-1818

المبحث الأول

عيب عدم الاختصاص وأثره على سلامة القرار الإداري

لقد استقر الفقه والقضاء على أن جسد القرار الإداري[1] يتمثل في أركانه الخمسة (الاختصاص، والشكل، والمحل، والسبب، والغاية)، لهذا قرر القضاء الإداري العماني بأنه: "إذا فقد القرار الإداري أحد أركانه الأساسية كان معيبا بخلل جسيم ينزل به إلى حد الانعدام -سواء عد الاختصاص أحد أركان القرار الإداري، أم أحد مقومات الإرادة التي هي ركن من أركانه"[2].

وهنا نقف عند ركن الاختصاص الذي يمثل الجزئية التي تقول: "بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح"[3]، وأنه العنصر الأساسي في تكوين القرار الإداري[4]، باعتباره القدرة التي يعطيها المشرع لسلطة إدارية معينة من أجل إصدار قرارات إدارية باسمها ، محاولين تحديد مفهومه والعيوب التي قد تصيب عناصره (المطلب الأول) ومن ثم نقف عند أثر عيب الاختصاص على سلامة القرار الإداري (المطلب الثاني).

---

[1]– وقد استقر القضاء الإداري العماني على أن القرار الإداري هو: "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بالإرادة المنفردة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلب القانون بقصد وضع قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة". انظر: حكم الاستئناف رقم (784) لسنة (13) ق. س الصادر بجلسة 19/ 11/ 2013م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الرابع عشر 2014–2015م، ص 237.

[2]– حكم الاستئناف رقم (139) لسنة (18) ق. س الصادر بجلسة 5/ 2/ 2018م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر 2017–2018م، الجزء الأول، ص 1169.

[3]– انظر: حكم الاستئناف رقم (784) لسنة (13) ق. س الصادر بجلسة 19/ 11/ 2013م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الرابع عشر 2014–2015م، ص 237.

[4] –عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري – دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2009، ص 182.

ISSN : 2410-1818

المطلب الأول

مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

يعتبر عنصر الاختصاص من عنصر القرار الإداري الخارجية كعنصر الشكل، فمتى صدر القرار الإداري مخالفاً لقواعد الاختصاص أصبح أمام عيب عدم الاختصاص.

أولاً: تعريف عيب عدم الاختصاص

يرى بعض الفقهاء أن الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية هو السلطة أو الصلاحية القانونية المخولة لموظف أو هيئة إدارية لاتخاذ القرار في إصدار قراره من الناحية النوعية والزمانية والمكانية في شأن معين، أياً كانت القاعدة القانونية التي يستمد منها هذا الاختصاص[1]. لهذا تقوم فكرة عيب عدم الاختصاص على أن القرار الإداري كان صدوره مخالفاً لمبدأ المشروعية، اذا صدر من غير صاحب الاختصاص[2].

وفي ضوء هذا، قرر القضاء الإداري العماني بأن: "صدور القرار من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً يجعله معيباً بعيب عدم الاختصاص ومخالفة القانون، طالما كان في ذلك افتئات على سلطة جهة أخرى، فإذا فقد القرار الإداري أحد أركانه الأساسية وهو ركن الاختصاص عد قراراً معيباً، ومؤدى ذلك، أنه إذا ما صدر القرار من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً أو غير مفوضة في إصداره وُصِم القرار في هذه الحالة بعيب عدم الاختصاص، وهذا العيب من النظام العام للمحكمة أن تقضي به من تلقاء ذاتها."[3].

ومن حيث الثابت مما تقدم، أن القرار الإداري يولد وينعقد مشروعا إذا كان تعبيرا عن إرادة وسلطة مختصة بذلك قانوناً[4]، وهنا نتساءل: هل كل الموظفين التابعين للإدارة مختصون باتخاذ تصرفات قانونية لصالحها؟

---

[1]- ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 117. خليفة سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، د. ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013، 343.

[2]- شاب توما منصور، السلطة الإدارية المختصة باتخاذ القرار الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة بغداد، المجلد (2)، العدد 1، 1978، ص 8.

[3]- انظر: حكم الاستئناف رقم (28) لسنة (15) ق. س الصادر بجلسة 2/ 2/ 2015م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الخامس عشر 2014-2015م، الجزء الأول، ص 998.

[4]- سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، الطبعة الثانية، أبو العزم للطباعة، 2002، ص 23.

ISSN : 2410-1818

المستقر عليه، أنه ليس لكل الموظفين صلاحية إصدار قرارات إدارية، فسلطة إصدار القرار تتحقق لعدد محدد من الوظائف القيادية العليا والإشرافية وفي حدود اختصاصاتهم الإدارية، والتي يطلق عليها تسمية السلطة الإدارية[1]، فمتى صدر عن سلطة لا تملك الأهلية القانونية لإصداره أصبح القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص، الأمر الذي قد يشكل فيه اغتصابا للسلطة[2]، وفي الوقت ذاته يحق للقضاء الإداري ملاحقة القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص (بأية مرحلة كانت عليها الدعوى) ومن تلقاء نفسه، ولو أغفل الخصوم التمسك بعدم الاختصاص، لكونه من النظام العام[3]، ويحكم بعدم صحة القرار الإداري[4].

ثانيا: عناصر عيب عدم الاختصاص

إن فكرة الاختصاص تقوم على تعيين وتحديد مجال العمل وتوزيع الصلاحيات وتنظيم عمل الجهات الإدارية شخصياً وموضوعياً ومكانيا وزمانياً، ومن ثم، فإن ذلك يعد التزاماً يفرض على صاحبه القيام به دون غيره، فإهمال ذلك يجعلنا أمام عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، يصيب عيب عدم الاختصاص الشخصي وعيب عدم الاختصاص الموضوعي[5]، نتناولها كالآتي:

أ- عيب عدم الاختصاص الشخصي يتحقق عندما لا يصدر القرار الإداري من المختص بإصداره حسب ما حدده التشريع[6]، لأن أول ما يهتم به النص المنظم للاختصاص تحديد العضو الذي سيتولى عملية إصدار القرار، وقد سلكت أغلب التشريعات عدة طرق لتحديد المختص بإصدار القرار الإداري[7]، فالأولى: قد يقرر المشرع أن يكون الاختصاص لشخص واحد أو لوحدة إدارية وحدها، الأمر الذي

---

[1]- وتعرف السلطة الإدارية بأنها "عضو من الإدارة الذي يملك بموجب صلاحياته أو بمقتضى قواعد تنظيم الإدارة، لسلطة اتخاذ التصرفات القانونية." انظر: عصام نعمة اسماعيل، مرجع سابق، ص 178.

[2]- عصام نعمة اسماعيل، مرجع سابق، ص 177. جورج فوديل وبيار دلفوفيه، القانون الإداري، مجلد 2، ترجمة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008، ص 227.

[3]- ابراهيم المنحى، دعوى التعويض الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2003، ص 274.

[4]- رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 551.

[5]- علي خطار شطناوي، عيب عدم الاختصاص الخفي، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد (29)، العدد (2)، (2002)، ص 360.

[6]- عصام نعمة اسماعيل، مرجع سابق، ص 176.

[7]- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2012، ص79. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، مطبعة جامعة عين شمس، 1991، ص 306.

ISSN : 2410-1818

لا يجوز لغير المختص ممارسة هذا الاختصاص[1]، إلا إذا منح المشرع المختص الخيار في ممارسة اختصاصه بنفسه أو إسناده لغيره، ففي هذه الحالة يجوز التفويض فيه.

والثانية: قد يقرر المشرع أن ينعقد اختصاص إصدار القرار الإداري إلى عدد من الموظفين، وهنا يستوي حينئذ أن يصدر القرار عن أي منهم ودون الحاجة إلى مصادقة أو موافقة أصحاب الاختصاص الآخرين، ويكون الاختصاص في هذه الحالة مشترك. ومثاله: حالة الضبط الإداري والحفاظ على الأمن[2].

والثالثة: قد يقرر المشرع الاختصاص جماعياً بحيث يعطي الاختصاص بموضوع معين ليشترك عدد من الموظفين في إصدار القرار، فلا يصح صدوره إلا منهم مجتمعين.

أما الرابعة: عندما يقرر المشرع الاختصاص لجهتين إداريتين في نفس الوقت، فلا يكون الاختصاص صحيحاً إلا بموافقة الجهتين[3]، كمثل حالة قرار نقل الموظف من جهة إلى أخرى، وهذا ما يطلق عليه بالاختصاص الجماعي[4].

والثابت مما تقدم هو وجوب صدور وتوقيع القرار الإداري من مصدره حتى يكون حاصلا على القوة التنفيذية له، لكن السؤال المطروح: إذا لم يتم توقيع القرار من صاحب الاختصاص فهل نكون أمام عيب عدم الاختصاص؟ وماذا إذا اكتفى أحد أطرافه بإرسال كتاب يعرف فيه من موافقته على القرار الذي يتخذ، فهل يحل ذلك مكان التوقيع؟

لقد قضت محكمة التمييز الفرنسية بأن القرار غير الموقع يكون مفتقداً للقوة التنفيذية، ونجد القضاء الإداري اللبناني قرر أن التوقيع هو ركن جوهري لصحة القرار الإداري. أما الاكتفاء

---

[1]- ويطلق البعض لهذه الطريق بالاختصاص المانع، وهو أن يحصر المشرع الاختصاص بإصدار قرار إداري في موضوع معين أو عدة مواضيع بجهة إدارية واحدة؛ فتباشر هذا الاختصاص لوحدها، وتمنع الجهات الإدارية الأخرى من ممارسة هذا الاختصاص أو مشاركتها إياه. رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 530 – 551.

[2]- حسام مرسي، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2012، ص 514.

[3]- وتفصيلاً بشأن الاختصاص الجماعي. انظر: علي خطار شطناوي، عيب عدم الاختصاص الخفي، مرجع سابق ص 360.

[4]- محمود عبدالعزيز، القرار الإداري في هيئة الشرطة، دار الكتابة القانونية، المحلة الكبرى، مصر، 2007، ص 143.

ISSN : 2410-1818

بإرسال كتاب بالموافقة فإنه لا يحل مكان التوقيع وهو تدبير غير كافٍ للقوة التنفيذية للقرار الإداري[1].

ب- عيب عدم الاختصاص الموضوعي يتحقق عندما يمارس الاختصاص خارج نطاق وحدود الاختصاصات الممنوحة للمختص، ويقوم باتخاذ قرارات إدارية بشأنها، فتكون هذه القرارات مشوبة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي، وقد ذهب الفقه الإداري إلى أن عيب عدم الاختصاص الموضوعي، قد يكون عيب عدم اختصاص إيجابي كأن يصدر قرار إيجابي صريح من جهة غير مختصة في إصداره[2]، لأن قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها كما شاءت، بل هي قواعد قانونية ملزمة للإدارة لتحقيق الصالح العام[3]. وقد يكون عيب عدم اختصاص سلبي، كأن ترفض جهة مختصة إصدار قرار إداري هو من صميم اختصاصاتها، أو قد تسند هذا الاختصاص إلى شخص آخر دون تفويض، فهنا نكون أمام قرار سلبي أو ضمني أصيب بعيب عدم الاختصاص السلبي[4].

بالإضافة إلى ذلك، فقد يأتي عيب عدم الاختصاص الموضوعي مكانياً، كأن يخرج صاحب الاختصاص في إصدار قرارته الإدارية عن الحدود الإدارية للبقعة الجغرافية المعينة الذي حددها المشرع

---

[1]- عصام نعمة اسماعيل، مرجع سابق، ص 172.

[2]- محمد فؤاد عبدالباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 127.

[3]- مثل لذلك: قيام وكيل الوزارة بإصدار قرار في موضوع يدخل في اختصاص الوزير، أو كمثل أن يصدر قرار من وزير الداخلية بمسائل من اختصاص المحافظ، أو عندما تتفق الإدارة مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص أو مخالفتها. انظر: سامي سلهب، محاضرات في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية، 2009، ص 175. السيد خليل هيكل، القضاء الإداري على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، د.ت، ص 361.

[4]- كمثل قيام الوزير بتوجيه الوكيل باتخاذ قرار في موضوع معين؛ قد عهد القانون اختصاص اصداره للوزير، فهذا لا يجوز للوزير التنازل عن اختصاصاته الذي خصها به القانون، وليس له أن يفوض فيها إلا إذا أجاز القانون له ذلك صراحتاً. وبهذا الشأن قرر القضاء الإداري المصري بأن"القاعدة التي أقرها الفقه والقضاء أنه إذا أنيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين أو اللوائح، فإنه لا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه سلطة أو جهة أخرى؛ لأن 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 حيث تكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها مستمداً مباشرة من القانون". نقلا عن: رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 218. عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص 478.

ISSN : 2410-1818

لاختصاصاته[1]، وقد يأتي كذلك عيب عدم الاختصاص الموضوعي زمانياً، كأن يقوم صاحب الاختصاص بإصدار قرارات إدارية في فترة زمنية لا يكون الاختصاص منعقدا له، بل قد نكون أمام هذا العيب إذا حدد المشرع بعض المدد الزمانية للجهة المناط بها الاختصاص لإصدار بعض القرارات الإدارية فإذا صدرت خارج هذه المدد أصبحت معيبة بعيب عدم الاختصاص الزماني[2]. وقد يكون عيب عدم الاختصاص الموضوعي خفيا عندما يكون القرار الصادر تعبيراً عن إرادة جهة أخرى غير إرادة مصدره، وهذا ما يخالف الطبيعة "الشخصية" للاختصاص؛ لانطوائه على تنازل أو تخل خفي ومستتر في ممارسة الاختصاص إلى شخص أو جهة أخرى[3].

المطلب الثاني

أثر عيب عدم الاختصاص على سلامة القرار الإداري

لقد قرر القضاء الإداري العماني أن مخالفة قواعد الاختصاص تعد أحد الأسانيد الجوهرية لدعوى مراجعة القرار الإداري[4]، فالقرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص قد يترتب عليه آثار، وبهذا التحديد فقد ميز القضاء الإداري العماني بقوله: "إن العيب الذي يشوب القرارات الإدارية بسبب اختلال ركن أو أكثر من أركانهما يتفاوت بين اليسر والجسامة بحسب الأحوال، قد يؤدي إلى بطلان القرار إذا كان يسيراً وقد يؤدي إلى انعدام القرار الإداري كلية، إذا بالجسامة وأضافت المحكمة في هذا الحكم أن الفقه والقضاء الإداري قد أضحى مستقراً أن القرار المعيب هو قرار باطل بحسب الأصل ويوصف القرار بالمعدوم متى لحقه عيب بالغ الجسامة"[5].

---

[1]- كمثل المحافظ فإن الحدود الإدارية لقرارته محددة بالبقعة الجغرافية للمحافظة المعين بها، فتنفيذها وآثارها لا تتخطى خارج حدود الاختصاص المكاني للمحافظة. انظر: سامي سلهب، مرجع سابق، ص 174.

[2]- كمثل يصدر القرار من شخص قبل تقلده الاختصاص، أو بعد انتهاء المدة التي كان له الاختصاص. أنظر: عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 277.

[3]- كمثل قيام الرئيس بتوجيه أمر للمرؤوس بإصدار قرار إداري، فإن الموظف يصدر القرار للتعبير عن إرادة جهة أخرى. انظر: علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 363 وما بعدها.

[4]- انظر: محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين الخامس والسادس، الدعوى الإبتدائية 134 لسنة 5 قضائية جلسة 3/14 /2006م، ص 864.

[5]- انظر: محكمة القضاء الاداري، المكتب الفني، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين الأول والثاني، حكم الاستئناف رقم 6 لسنة ق. س جلسة 6/1 /2002م، ص 58

ISSN : 2410-1818

وأمام هذا فإن الآثار تعتمد على نوع عيوب عدم الاختصاص وهي على نوعين[1]: نتناول في أولاً: عيب عدم الاختصاص الجسيم، ونتناول في ثانياً: عيب عدم الاختصاص البسيط.

أولاً: عيب عدم الاختصاص الجسيم

إن عيب عدم الاختصاص الجسيم -اغتصاب السلطة-[2]، تتعدد حالاته وصوره، فقد ينشأ عندما يصدر القرار الإداري من شخص لا صلة له بالإدارة إطلاقاً أو أدخل نفسه بالإدارة بدون سند ودون صفة أو كان تعيينه غير مشروع أو إذا صدر عن موظف زالت عنه الصفة الوظيفية لأي سبب من الأسباب سواء كان بشكل نهائي كالعزل أو بشكل مؤقت (الوقف الاحتياطي عن العمل)، أو إذا صدر من جهة إدارية لا ترتبط بالجهة المختصة بإصداره بأية صلة، الأمر الذي يؤدي إلى الحكم بانعدام القرار لتحقق حالة غصب السلطة أو تهدم أحد أركان القرار، سواء في ذلك ركن الإرادة أو السبب أو الغاية أو الاختصاص[3]. بل يقع مصدره تحت طائلة قانون الجزاء العماني وهذه الصورة هي الملقبة باغتصاب الوظيفة العامة[4].

وقد ينشأ عيب الاختصاص الجسيم عندما يصدر القرار الإداري عن لجنة أو مجلس أو جهة غير مختصة، فالقضاء الإداري العماني قرر بأن "فقد القرار الإداري أحد أركانه الأساسية كان معيبا بخلل جسيم ينزل به إلى حد الانعدام...، فإن صدر القرار الإداري عن جهة غير منوط بها إصداره قانونا

---

[1]- بدر بن ناصر الخميسي، تنفيذ الأحكام الصادر ضد الإدارة في مجال المنازعات الإدارية دراسة مقارنة تونس- سلطنة عمان، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس، جامعة تونس المنار، 2019، ص 125.

[2]- لقد استقر الفقه والقضاء الإداري على تسمية هذا العيب تحت مصطلح "اعتصاب السلطة". انظر: محمد جمال الذنيبات، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة (32)، العدد (4)، 2008، ص234.

[3]- طارق بن هلال البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة (32)، العدد (4)، 2008، ص 234. أحمد فرج الصادق دبوب، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري دارسة مقارنة ما بين القانون الأردني والليبي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، عمان، 2016، ص125. انظر: الاستئناف رقم (302) و(307) لسنة (8) ق. س، في جلسة 2008/6/30، غير منشور. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 5/1113ق، جلسة 1953/12/16. حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 25/42ق، م.م.ع، السنة التاسعة عشر، العدد الثاني، 1983ف،25. حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 2/9ق، بتاريخ 1974/4/29، م.م.ع، السنة التاسعة عشر، العدد الثاني، 1983ف،56.

[4]- عصام نعمة اسماعيل، مرجع سابق، ص 181.

ISSN : 2410-1818

يعيبه بعيب جسيم ينحدر به إلى حد العدم، ما دام أنه كان في ذلك افتئات على سلطة جهة أخرى لها شخصيتها المستقلة."[1].

ومن مظاهر عيب عدم الاختصاص الجسيم كذلك، عندما يتعلق بالنصوص المعدلة لتوزيع الاختصاص أو لقواعد الإجراءات، وبهذا الشأن قرر القضاء الإداري العماني أن "من المستقر عليه في القضاء أن النصوص المعدلة لتوزيع الاختصاص أو لقواعد الإجراءات، إنما تكون دوما ذات تطبيق فوري – إلغاء جهة اختصاص معينة وإسناد اختصاصها برمته إلى جهة أخرى ينعدم معه وجود تلك الجهة – تكون القرارات الصادرة عنها مشوبة بعيب عدم اختصاص جسيم ينحدر بها دخول النص القاضي بإلغائها حيز التنفيذ إلى منزلة العدم" [2].

أضافة إلى ذلك، فمن صور عيب الاختصاص الجسيم هو اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية، كأن تصدر السلطة التنفيذية قرارا إداريا هو من اختصاص السلطة التشريعية، فهذا يمثل اغتصابا للسلطة، أو كأن يتناول القرار الإداري تنظيم أمر لا يمكن تنظيمه إلا بقانون، وفقا لأحكام الدستور، ففي كلا الحالتين يحكم بانعدام القرار الإداري[3].

وعليه، فمتى تقرر أن القرار الإداري منعدما بسبب ما شابه من عيب عدم الاختصاص الجسيم فإنه يترتب على ذلك بتجريد القرار الإداري من كل أثر باعتباره عملاً مادياً لا يرقى إلى التصرف القانوني، فهو كالعدم سواء، فلا يجوز أن يصحح بالإجازة اللاحقة أو بتعديل التشريعي اللاحق[4]. وبهذا الشأن قرر القضاء الإداري المصري بأن: "القرار الصادر من جهة الإدارة بإنهاء خدمة العامل، بعد

[1]– حكم الاستئناف رقم (139) لسنة (18) ق. س الصادر بجلسة 5/ 2/ 2018م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرتان الاستئنافيتان بمحكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثامن عشر 2017–2018م، الجزء الأول، ص 1169.

[2]– حكم محكمة القضاء الإداري، الدعوى الابتدائية رقم (88) لسنة (4) ق. س الصادر بجلسة 1/ 6/ 2002م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين الخامس السادس 2005–2006م، المكتب الفني، محكمة القضاء الإداري، سلطنة عمان، 2006، ص 600.

[3]– صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة 31، العدد 4، 2007، ص 137.

[4]– عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، أسباب قبول دعوى الغاء القرار الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2001، ص 78.

ISSN : 2410-1818

إحالته إلى المحكمة التأديبية ومحاكمته؛ يعتبر منعدماً: ينحدر إلى مجرد العمل المادي ويستحق العامل التعويض عن ذلك الخطأ لانحداره إلى درجة الانعدام"[1].

يقودنا ما سبق إلى خطورة هذا العيب، حيث لا يمكن القول بأنه يرتب أو ينشئ حقوقاً ولا أي التزام كما لا يمكن أن ينتج أي أثر قانوني[2]، وهنا نشير إلى ما قرره القضاء الإداري المصري بأن: "القرار الإداري المعدوم؛ حكمه في ذلك حكم الأحكام المعدومة: ليس من شأنه أن يرتب أي أثر قانوني على الأفراد أو يؤثر في مراكزهم القانونية"[3].

ومن جانب آخر، فإن القرارات المنعدمة تمثل استثناء على آثار انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء، إذ أن الطعن فيها لا يتقيد بوقت أو ميعاد، ويمكن سحبها أو إلغاؤها بعد انتهاء الميعاد (60 يوماً) المحددة للطعن بالإلغاء. وبهذا الشأن قرر القضاء الإداري العماني أن "القرارات الإدارية التي تقوم على الخطأ الإداري الجسيم لا يوجد أي سند في إطار الشرعية وسيادة القانون لأن تكتسب أية حصانة تعصمها من السحب أو الإلغاء."[4].

وارتباطا بالموضوع، فقد اعتبر أن سحب القرار المعيب في أي مرحلة من مراحل الدعوى، يترتب عليه عدم جواز قبول دعوى الإلغاء للقرار المسحوب، مما يؤدي إلى انتهاء الدعوى، بيد أن ذلك؛ لا يؤدي إلى نجاة الإدارة من المساءلة عن التعويض عن الأضرار التي نجمت عن قرارها[5].

وإلى جانب ما سبق ذكره، فإن الصورة العملية تختلف لمغتصب الوظيفة العامة في الحالات العادية منها في الحالات الاستثنائية، ففي الحالات العادية تكون بانتحال الشخص العادي الوظيفة

---

[1]- قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر، الرقم (3946)، سنة (37ق)، بتاريخ 1995/4/18م. نقلاً عن: حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المجلد 1، دار أبو المجد، الهرم، 2001، ص 677.

[2]- طارق بن هلال البوسعيدي، مرجع سابق، ص 248.

[3]- قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر الرقم (1191)، سنة (12ق)، بتاريخ 1968/11/23. نقلا عن: محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، ك(1)، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2007، ص 250.

[4]- حكم الاستئناف رقم (303) لسنة (15) ق. س الصادر بجلسة 28/ 4/ 2015م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الخامس عشر 2014-2015م، الجزء الثاني، ص 1597.

[5]- محمد إبراهيم الدسوقي، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 62.

ISSN : 2410-1818

العامة كانتحال الشخص وظيفة رجل الشرطة أو جابي الضرائب، حيث إن عدم احترام تلك الصلاحية يؤدي إلى إبطال القرار، وفي حال التعدي الساطع يعتبر القرار كأنه لم يكن أي عديم الوجود[1].

وهو على عكس ذلك في الظروف الاستثنائية تكون في صورة جماعية يتقلد جماعة المناصب الإدارية من تلقاء أنفسهم أو بتكليف من حكومة ثورية، وفي هذه الحالة لا يكون المغتصب كالموظف العام لعدم مشروعيته فلا يجوز له مطالبة الإدارة بما أنفقه لحسابها إلا بدعوى الإثراء بلا سبب أو تطبيقا لنظرية الفضالة[2].

ومن خلال ما تقدم، فقد يصبح المغتصب موظفا فعليا إذا أوحت الظروف المحيطة به بإن تقلده لهذه الوظيفة كان معقولا ويظهر ذلك عندما يشغل الوظيفة وتطول مدة بقائه بحيث يستشف الجمهور بأنه الموظف القانوني ويتعاملون معه على هذا الأساس فالمظاهر الخارجية قد تخدع الجمهور بأنه الموظف القانوني وبالتالي تصبح تصرفاته سليمة لمقتضيات الضرورات الاستثنائية أو حفظاً لحقوق الغير حسني النية، فالقرارات الصادرة تحت هذا المفهوم تكتسب الصفة الإدارية، إعمالا لنظرية الموظفين الفعليين[3].

ثانياً: عيب عدم الاختصاص البسيط

ينشأ عيب عدم الاختصاص البسيط إذا صدر مخالفا لقواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة العامة التي تباشرها الإدارة، كأن تعتدي سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى بنفس الدرجة أو أعلى أو أدنى منها، ومن مظاهر عيب عدم الاختصاص البسيط مكانياً، وعيب عدم الاختصاص البسيط زمانياً، وعيب عدم الاختصاص البسيط موضوعيا، كما من مظاهره كذلك عيب عدم الاختصاص البسيط السلبي أو الإيجابي وقد أشرنا لأمثلة لكل نوع سابقا بنوع من التفصيل البسيط.

وهنا نتساءل ما موقف القضاء الإداري العماني من عيب عدم الاختصاص البسيط؟

قرر القضاء الإداري العماني بأنه: "إذا فقد القرار أحد أركانه الأساسية غدا قرارا معيبا- سواء اعتبر الاختصاص أحد أركان القرار أو أحد مقومات الإدارة التي هي ركن من أركانه -ومؤدى ذلك أن صدور القرار من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً، أو غير مفوضة في ذلك -إن جاز التفويض-

[1]- عصام نعمة إسماعيل، مرجع سابق، ص 176.

[2]- محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 306.

[3]- رمضان محمد بطيخ ونوفان منصور العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الكتاب الثاني، أثراء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الاردن، 2012، ص368.

ISSN : 2410-1818

يعيب ركن الاختصاص؛ لما في ذلك من افتئات سلطة أخرى – وهذا العيب من عيوب القرار الإداري يجوز للمحكمة أن تحكم به من تلقاء نفسها حتى لو لم يثره أصحاب الشأن."[1].

يقودنا ما سبق إلى طرح السؤال التالي: هل يجوز تصحيح القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط بإجراء لاحق؟

من حيث الأصل فإن وجود القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الاختصاص فإنه لا يجوز تغطية هذا العيب وتصحيحه بالتصديق عليه أو إقراره من الجهة الإدارية المختصة، سواء كانت جهة رئاسية للجهة مصدرة القرار أو مساوية لها في التسلسل الهرمي[2]، وذلك تماشياً مع القاعدة القانونية الناتجة عن ارتباط عيب الاختصاص بالنظام العام، لأن تصحيح القرار المعيب بعيب الاختصاص لا يزيل العيب القانوني الذي شاب القرار، ويبقى قرار غير مشروع.

إلا أننا نجد المحكمة الإدارية العليا بمصر قد سارت في قضائها عكس ذلك على أساس أن القرار الذي يصدر معيباً بعيب عدم الاختصاص يتم تصحيحه باعتماده من صاحب الاختصاص، وبالتالي تزول عنه عدم المشروعية وينقلب قراراً صحيحاً بعد أن كان قراراً باطلاً قابلاً للإلغاء[3].

كما استقر القضاء الفرنسي أن إلغاء القرار لعيب في الشكل أو لمخالفة قواعد الاختصاص لا يغل يد الإدارة من إعادة إصدار القرار من جديد بعد تلافي ما شابه من عيوب[4].

وهنا يثور سؤال وهو: ماذا لو تبنت الإدارة المختصة قراراً سبق صدوره عن سلطة غير مختصة؟

وهنا نرى إذا ما تبنت الإدارة مضمون القرار أصبح نافذ المفعول بوجه المتضرر واكتسب قوته الإلزامية وأصبح قابلاً للطعن، ومثلاً لذلك عندما يصدر قرار من مجلس الوزراء ليس له قوة إلزامية، متى صدر هذا القرار من المختص بأن أورد في مقدمته أنه مستند إلى قرار مجلس الوزراء.

---

[1]– حكم الاستئناف رقم (28) لسنة (15) ق. س الصادر بجلسة 2/ 2/ 2015م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الخامس عشر 2014–2015م، الجزء الثاني، ص 1877.

[2]– جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، مجلد 1، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011م، ص 193.

[3]– ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص ص351– 352.

[4]– أحمد الصايغ، إشكالية الأحكام الإدارية بالمغرب دراسة تطبيقية، دار النشر المغربية، الرباط، 2009، ص 104.

ISSN : 2410-1818

ونتساءل أيضاً: ماذا إذا جاء المشرع وصادق على عمل صادر من سلطة غير مختصة؟

لقد قرر القضاء الإداري العماني بأنه: "من المسلم به فقهاً وقضاء أنه يجوز لجهة الإدارة تصحيح قرارتها المعيبة بقانون يتم بواسطته محو آثار العيوب التي شابت القرار الإداري بصفة رجعية." [1].

وفي سياق الحديث عن آثار انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء على القرار الإداري البسيط وأثره، فقد استقر القضاء الإداري العماني بأنه "كلما كان العيب الذي شاب القرار الإداري بسيطا كان القرار باطلا ويتحصن إذا لم يطعن عليه خلال الميعاد المقرر قانوناً في المادة (9) من قانون محكمة القضاء الإداري، أما إذا بلغ العيب درجة كبيرة من الجسامة انحدر القرار إلى حد الانعدام، ولا يتحصن ويكون معه الطعن على ذلك القرار غير مقيد بذلك الميعاد"[2].

والثابت مما سبق أن عيب عدم الاختصاص قد يرد عيباً جسيماً وقد يرد عيباً بسيط، وهنا نتساءل، لأي العيبين يستلزم الحكم بالتعويض؟

بالرجوع إلى القضاء الإداري العماني نجده قرر بأنه: "الحكم بالتعويض ليس من مستلزمات الحكم بعدم صحة القرار المطعون فيه، إذ أن لكل من القضائين أساسه الخاص الذي يقوم عليه، وأن عيب عدم الاختصاص أو مخالفة قواعد الشكل والإجراءات التي تشوب بالقرار الإداري وتؤدي إلى الحكم بعدم صحته لا يصلح حتماً بالضرورة أساساً للتعويض، ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار، فإذا كان القرار صحيحاً في مضمونه محمولاً على أسبابه المبررة له، أو أنه كان سيصدر سليماً في موضوعه متى روعيت قواعد الشكل والإجراءات بإصداره؛ فإنه لا يكون هناك مبرر للحكم بالتعويض."[3].

وارتباطاً بالموضوع، نطرح السؤال التالي هل يحق للمحكمة نظر الموضوع في ظل وجود عيب عدم الاختصاص؟

---

[1]- محكمة القضاء الإداري – المكتب الفني- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاؤ الإداري في العامين القضائيين الخامس والسادس، 2005 -2006، سلطنة عمان، ص 270.

[2]- حكم الاستئناف رقم (6) لسنة (2) ق. س الصادر بجلسة 1/ 6/ 2002م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في عاميها القضائيين الأول والثاني 2001-2002م، ص 53.

[3]- حكم الاستئناف رقم (54) لسنة (12) ق. س الصادر بجلسة 5/ 3/ 2012م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثاني عشر 2011-2012م، ص 271.

ISSN : 2410-1818

لقد استقر القضاء الإداري المقارن بأنه ينبغي أن يكون الفصل بعدم الاختصاص سابقاً على البحث في موضوع الدعوى، ولا يخل من ما استقر عليه الفقه والقضاء ما سبق ذكره، إلا أن هناك استثناء للمحكمة نظر الموضوع إذا كان الفصل في الدفع متوقفاً على البحث في الموضوع، وذلك بالقدر اللازم للفصل في الاختصاص، إذ لا يجوز للمحكمة بعد قبولها الدفع بعدم الاختصاص الخوض في موضوع الدعوى، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه" ولئن كان الأصل أن البحث في الاختصاص والفصل فيه ينبغي أن يكون سابقاً على البحث في موضوع الدعوى إلا أنه متى كان الفصل في الدفع بعدم الاختصاص متوقفاً على بحث الموضوع فإنه يتعين على المحكمة نظر الموضوع بالقدر اللازم للفصل في الاختصاص باعتباره من المسائل الأولية التي يلزم بحثها أولاً وقبل الفصل في مسألة الاختصاص."[1].

المبحث الثاني

مجال السلطة التقديرية والسلطة المقيدة في عنصر الاختصاص

تنحصر السلطة التقديرية في حرية التقدير التي يتركها القانون للإدارة لتحديد ما يصح عمله وما يصح تركه، فمجال السلطة التقديرية فهو في سبب وموضوع القرار فقط، أما شكل القرار والاختصاص والقانون فهي أمور مقررة بصورة ملزمة لا تملك الإدارة أي سلطة تقديرية في شأنها[2]، لأن النصوص المحددة للاختصاص هي نصوص آمرة لا يصح التوسع فيها أو الاجتهاد عند ورود النص، فسلطة الإدارة في الاختصاص هي سلطة مقيدة[3] قوامها الالتزام بالتصرف بمقتضى القانون وباتجاه محدد، دون أي إمكانية لاختيار مخالف، فالإجبار هو المحدد مسبقاً، أو المعين بموجب النص بصورة لا يترك فيها أي مكان للإرادة الشخصية لمن يصدر القرار، بحيث يبدو نقيض السلطة التقديرية هي السلطة التي لا تملك حرية التقدير أو حرية الاختيار[4].

---

[1]- الطعن رقم (807) لسنة العاشرة القضائية- جلسة 1966/12/10م. نقلا عن: إبراهيم المنحى، دعوى التعويض الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2003، ص 274.

[2]- سمير تناغو، القرار الإداري مصدر للحق، منشور نشأة المعارف بالإسكندرية، 1972، ص 15.

[3]- يفسر مجلس شورى الدولة اللبناني عبارة السلطة المقيدة بقوله: "أن السلطة المقيدة تلزم الإدارة إزاء وقائع معينة وفي حالة توافر شروط معينة بالتصرف على نحو معين دون سواه وإلا كان تصرفها في هذا الشأن مشوباً بالبطلان". نقلا عن: عصام نعمة اسماعيل، مرجع سابق، ص 136.

[4]- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010م، ص 49. نجيب خلف أحمد ومحمد علي جواد، القضاء الإداري، الغفران لخدمات الطباعة، بغداد، 2010، ص30.

ISSN : 2410-1818

والجدير بالذكر أن القضاء الإداري العماني صنف قواعد الاختصاص كقواعد آمره تنعدم فيه السلطة التقديرية ما لم يقرر القانون ذلك، حيث أكد بأنه: "...إما إذا كانت تلك القرارات ليست إلا تطبيقاً لقواعد آمرة مقيدة تنعدم فيها سلطتها التقديرية..."[1].

وإذا كانت لا تتصور السلطة التقديرية في ركن الاختصاص، وأن جهة الإدارة تمارس أعمالها بما يتفق مع اختصاصاتها التي منحها القانون؛ وهنا نتساءل: إذا تخلى القانون عن تنظيم اختصاص إداري معين بأن لم يعهد به إلى جهة إدارية معينة، فهل يكون هنالك سلطة تقديرية للإدارة في مجال الاختصاص؟

لقد استقر القضاء والفقه الإداري على مجموعة من المبادئ في حالة سكوت المشرع عن ذكر الجهة الإدارية المختصة بإجراء التصرف أو اتخاذ القرار الإداري، ومنها قاعدة توازي الاختصاص القائمة على أن من يملك القيام بعمل قانوني معين يملك نقض هذا العمل، وكذلك أن من يختص قانوناً بإصدار قرار إداري معين يختص بسحب هذا القرار أو إلغائه شريطة أن لا يكون القانون قد نص على خلاف ذلك[2].

إلا إن تطبيق هذه القاعدة مرهون بقيد هام، وهو أن لا يرد نص قانوني صريح بتعطيلها، بمعنى أن يجعل المشرع الاختصاص بإلغاء القرار لغير الجهة التي أصدرته، مثل ذلك "أن يخضع قرار تعيين الموظف لقواعد تختلف عن تلك التي يخضع لها قرار إنهاء خدمته، إذ إن هذا القرار الأخير يحمل معنى إلغاء قرار التعيين[3].

وفي هذا الإطار، أشير إلى رأي بعض الفقه بعدم تمتع الإدارة بسلطة تقديرية بشان عنصر الاختصاص، إلا في حدود التفويض أو الإنابة إن أجازهما القانون، معللين ذلك بتعلق ركن الاختصاص بالنظام العام؛ ولكون أن قواعد الاختصاص مقررة لتحقيق الصالح العام[4].

---

[1]- حكم الاستئناف رقم (54) لسنة (12) ق. س الصادر بجلسة 5/ 3/ 2012م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثاني عشر 2011-2012م، ص 224.

[2]- عبدالحكيم فوده، الخصومة الإدارية، مجلد 2، د.ط، دار المطوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص 15. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، د.ط، منشورات كلية صدام للحقوق، بغداد، 2009، ص 242.

[3]- حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2011، ص 335.

[4]- سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 399.

ISSN : 2410-1818

للإجابة على ذلك، وتأسيسا على أن الاختصاص يستمد مصادره بصورة غير مباشرة عن طريق التفويض والحلول والإنابة، وإدركاً من المشرع العماني أهمية هذه المصادر أصدر قانون التفويض والحلول في الاختصاصات لعام 2010[1]، لهذا سوف نتناول تفويض الاختصاص الإداري بالمطلب الأول، كما نتناول الحلول والإنابة بالمطلب الثاني.

المطلب الأول

تفويض الاختصاص الإداري

إن التفويض من الوسائل القانونية التي أوجدتها الضرورة العملية والرغبة في سير المرفق العام بانتظام واطراد، لتحقيق جهة الإدارة أهدافها بيسر وكفاءة، فهو إجراء استثنائي يعتبر خروجاً عن الأصل العام في مباشرة الاختصاصات[2]، فلا يصح أن يمارس ذلك الاختصاص من غير المختص ولا يصح التفويض فيه، إلا إذا كان على سبيل التخيير بأن سمح القانون بتفويض ذلك الاختصاص لغيره.

وفي هذا الإطار، يعرف التفويض بأنه: "أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض، وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل"[3].

وبهذا الشأن تعكس المادة (161) من قانون الخدمة المدنية العماني لعام 2004 وتعديلاته، التي نصت بأنه: "يتولى وكيل الوزارة الاختصاصات الآتية:....

14- رئاسة لجنتي المناقصات الداخلية والممارسة.

وفي حال وجود أكثر من وكيل يختار الوزير أحدهم".

[1]- صدر قانون التفويض والحلول في الاختصاصات بموجب المرسوم السلطاني رقم 17/ 2010 بتاريخ 23 من فبراير 2010م.

[2]- عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2011، ص 84.

[3]- مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة هوار، دهوك، 2009، ص ص 78-79.

ISSN : 2410-1818

وهنا نتساءل، هل النص السابق يعطي فكرة واضحة عن تحقق السلطة التقديرية في الاختصاص؟

يعكس النص السابق رغبة المشرع العماني السماح للوزير أن يختار أحد الوكيلين لممارسة اختصاص أصيل له، وهي سلطة تقديرية يختار الرئيس القائم بالتفويض الموظف ذا الكفاءة والمقدرة، وأن يتأكد من رغبة الموظف في التفويض[1].

والجدير بالذكر أن للتفويض أنواع، فقد نكون أمام تفويض الاختصاص: وهو نقل جزء من الاختصاصات في اتخاذ القرار من صاحب الاختصاص إلى الشخص المفوض إليه، وهو ذا طبيعة موضوعية، حيث أن تكليفه يكون بصفته الوظيفية ليس بالطابع الشخصي[2].

وقد نكون أمام تفويض التوقيع: وهو بأن يقوم الأصيل بتفويض أحد مرؤوسية بالتوقيع على بعض القرارات باسم الأصيل، فهو ذو طابع شخصي يبقى متعلقاً بالعمل المادي، وهو ما لا يتصور وجوده خارج نطاق التنظيم الإداري للأصيل، ولذلك فإذا تغير أحد الطرفين من شأنه إلغاء التفويض[3]، ومع وجود هذا النوع من التفويض في الواقع الإداري إلا أن المشرع العماني لم يعالج بالنص صراحة هذا النوع من التفويض.

ولكننا نتساءل هنا: هل الاختصاص يستقل عن الشخص الذي يمارسه؟

إن الاختصاص يستقل عن الشخص الذي يمارسه لكون الاختصاص مرتبط ومتصل بالوظيفة وهو لا يتعدل بإرادة الشخص، بل إن كل تعديل للاختصاص يحتاج إلى قانون[4]، ومعنى ذلك أن إصدار تفويضا دون أن يكون له مستند من القانون يجيزه فإنه يكون باطلا ويتعين الطعن فيه بالإلغاء.

وبهذا الشأن قرر القضاء الإداري العماني بأنه ".... إن صدور القرار من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً، أو غير مفوضة في ذلك -إن جاز التفويض- يعيب ركن الاختصاص؛ لما في ذلك من

[1] – محمد قدري حسن، القانون الإداري، الطبعة الأولى، اثراء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 75.

[2] – عبدالناصر عبدالله أبو سمهدانة، القضاء الإدارين قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص 178.

[3] – يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الانتظام العام في الاجتهاد الإداري، المجلد 4، منشورات صادر الحقوقية، بيروت، 2001، ص 314.

[4] – عصام نعمة اسماعيل، المرجع السابق، ص 177.

ISSN : 2410-1818

افتئات سلطة على سلطة أخرى – وهذا العيب من عيوب القرار الإداري يجوز للمحكمة أن تحكم به من تلقاء نفسها حتى ولو لم يثره أصحاب الشأن."[1].

يقودنا ما سبق إلى الحديث عن أحكام التفويض والتي استقرت النصوص التشريعية وأحكام المحاكم على ردها لعدة ضوابط وقيود تتمثل في التالي[2]:

- التفويض لا يعني تخلي الرئيس عن سلطاته، وألا يمتد إلى صلاحياته الأساسية، وإنما هو ينيب مرؤوسيه في تولي جزء من الاختصاصات الأصلية له، فقد قررت المادة (3) من قانون التفويض والحلول العماني بأنه "ولا يجوز التفويض في الاختصاصات ذات الطبيعة السياسية أو التشريعية أو التي تنص القوانين على أنها من سلطات الأصيل وحده".

وفيما يتعلق بتولي المفوض إليه جزء من اختصاصات الأصيل، فقد قررت المادة (7) من قانون التفويض والحلول العماني بأنه: "للأصيل أن يعقب على القرارات الصادرة من المفوض إليه بالإلغاء أو التعديل، ولا يعفي التفويض الأصيل من المسؤولية عما فوض فيه".

وهنا نتساءل: هل للأصيل أن يمارس بنفسه العمل الذي فوض فيه غيره؟

تفرض المادة (8) من قانون التفويض والحلول العماني قيد على الأصيل بحيث لا يجوز له ممارسة الاختصاصات التي فوض فيها إلا بعد إنهاء التفويض بسبب انتهاء مدته أو الغرض من التفويض أو إلغاء قرار التفويض كتابة، أو شغور وظيفة الأصيل أو المفوض إليه أو تغيير صفة أي منهما.

وفي هذا الإطار نتساءل أيضاً، هل عدم جواز ممارسة الأصيل لاختصاصات المفوض له تشمل التفويض بالتوقيع؟

لقد قرر القضاء الإداري العماني بأنه: "الحظر المذكور بالمادة (8) من قانون التفويض والحلول التي جرت على الأصيل ممارسة اختصاصاته خلال فترة التفويض لا يجد وجها لانطباقه عندما يتعلق الأمر بتفويض التوقيع، لأن هذا الصنف من التفويض لا يؤدي إلى تعديل قواعد الاختصاص بحيث تنتقل السلطة في ممارسة بعض الاختصاصات من الأصيل إلى المفوض إليه كما في حالة تفويض الاختصاص،

---

[1]– حكم الاستئناف رقم (719) لسنة (15) ق. س الصادر بجلسة 1/ 6/ 2015م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الخامس عشر 2014–2015م، الجزء الثاني، ص 1877.

[2]– محمد عبدالعال السناري، مبادئ ونظريات القانون الإداري، د.ن، 2005، ص 158. طارق المجذوب الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة، والاصلاح الإداري منشورات الحلبي الحقيقية، بيروت، 2000، ص 375.

ISSN : 2410-1818

وإنما يوفر لصاحب الاختصاص الأصيل إمكانية التحلل من بعض الأعباء المادية لوظيفته فيفوض لأحد مساعديه المحدد اسمه في قرار التفويض بأن يشاركه التوقيع على بعض القرارات الداخلية في اختصاصه مع بقاء كامل الصلاحية لديه في ممارسة اختصاصه كاملا بجانب المفوض إليه."[1].

- لا يجوز تفويض الاختصاصات المفوضة، لكون أن التفويض جائز فقط بالنسبة للاختصاصات الأصلية، فقد أكدت المادة (6) من قانون التفويض والحلول العماني بأنه: "لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره فيما فوض فيه". وعلى خلاف ذلك يرى بعض الفقه بأنه يجوز أن يفوض المفوض إليه غيره إذا وجد نص قانوني يأذن بذلك، وفي هذه الحالة يطلق على التفويض بالتفويض الفرعي[2].
- يجب أن يكون التفويض وفقا لما حدده القانون، فإن عين القانون من يفوض انتفت الحرية لصاحب الاختصاص، أما إذا قرر القانون لصاحب الاختصاص في تفويض أشخاصا متعددين، فهنا يتصور السلطة التقديرية في اختيار من يفوض ومن شاء، وإن شاء قام بالعمل بنفسه[3]. وارتباطا بالموضوع فقد ذكر القضاء الإداري العماني بأن: "... يجوز تفويض ذلك للرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر، وقد بينت النصوص المقصودة بالرئيس المباشر وهو: المدير العام ومن في مستواه في حالة وجود مستوى مدير عام بالوحدة، أو مدير الدائرة ومن في مستواه في حالة عد وجود مستوى مدير عام في الوحدة"[4].
- يجب أن يتم التفويض بصدور قرارا مكتوبا وواضحا وصريحا من صاحب الاختصاص، تحدد بموجبة صلاحيات المفوض إليه، وصفته الوظيفية ومدة التفويض. وهنا نتساءل هل يمكن أن يصدر قرار التفويض بصيغة مثلاً "يفوض المدير العام أو من ينوب مكانة في حالة غيابه ب..."؟

لقد فرض الواقع العملي والتطور الإداري ولتسهيل الاجراءات العملية بإن إصدارت العديد من قرارات التفويض هذا النوع من الصيغة، إلا أننا بالبحث لم نجد أن هناك دعوى عدم الصحة تم تسجيلها

---

[1]- انظر: حكم الاستئناف رقم (719) لسنة (15) ق. س الصادر بجلسة 1/ 6/ 2015م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الخامس عشر 2014-2015م، الجزء الثاني، ص 1734.

[2]- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص 316. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، 2007، ص 58.

[3]- محمد عبدالعال السناري، مرجع سابق، ص 158.

[4]- حكم الاستئناف رقم (28) لسنة (15) ق. س الصادر بجلسة 2/ 2/ 2015م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الخامس عشر 2014-2015م، الجزء الأول، ص 1423.

ISSN : 2410-1818

ضد تلك القرارات ليعطي القضاء الإداري العماني رأيه، وعلى ضوء هذا، فإننا نعتقد أن مثل هذه الصيغة والقرارات هي تندرج تحت فكرة للسلطة التقديرية للإدارة في عنصر الاختصاص.

وهنا يثار سؤال آخر أيضاً: هل يمكن أن يصدر قرار التفويض شفهياً إذا لم يوجد مانع قانوني؟

وفي هذا الإطار، أشير إلى المادة (5) من قانون التفويض والحلول العماني التي اشترطت بأن يكون قرار التفويض مكتوباً، وبهذا الشأن قرر القضاء الإداري المصري بأن: "التفويض في الاختصاص لا يفترض ولا يستدل عليه بأدوات استنتاج لا تعبر عنه صراحةً، ولا تؤدي إليه باليقين، ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة تقع بإرادته، ويلزم في التعبير عنه أن يكون صريحاً لا تشوبه مظنة"[1]. وعلى خلاف ذلك، يرى بعض الفقهاء بأنه يمكن أن يصدر قرار التفويض شفهياً ما دام لا يوجد مانع قانوني[2]، وهو ما نرى إمكانية إدراجه تحت فكرة السلطة التقديرية.

المطلب الثاني

الحلول والإنابة

يعتبر نظامي الحلول والإنابة من الأشكال التي تتبعها السلطة لسد الفراغ الإداري ولكي لا يحدث انقطاع للنشاط الإداري ويتأثر سير المرفق العام بانتظام وإطراد، فبهما يمكن للغير بأن يحل محل صاحب الاختصاص الأصيل في مباشرة اختصاصاته[3].

لهذا فإن تفعيل نظام الحلول، عندما يصبح صاحب الاختصاص الأصيل عاجزاً لسبب من الأسباب عن ممارسة اختصاصه، كأن يصاب بمرض أو عجز دائم فيحل محله شخص يعينه المشرع، وتكون سلطاته هي نفس سلطات الأصيل[4]، وهذا ما قررته المادة (9) من قانون التفويض والحلول العماني بأنه إذا ما تغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو حال مانع دون مباشرته لأعمال وظيفته، فعندئذ

---

[1]- الطعن رقم (1218) لسنة (35ق) بتاريخ 2994/1/20. نقلا عن: حمدي ياسين، عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط1، دار الفجر للطباعة والتجليد، القاهرة، 2010، ص ص620-621.

[2]- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى الغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الثانية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008، ص 41.

[3]- محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، قضاء الالغاء وقضاء التعويض، ك (2)، ط (1)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 152. مصطفى أبو زيد فهمي ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دعوى الإلغاء، دعوى التسوية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 226.

[4]- الشرقاوي، القضاء الإداري، الطبعة 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص22. محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص 281.

ISSN : 2410-1818

يحل محله في مباشرة اختصاصه من عينه المشرع أو صدر بتعينه أمر من جلالة السلطان، وتكون سلطته هي ذات سلطة الأصيل دون تدخل لإرادة الأصيل الغائب، أو المرؤوس الذي حل محله.

ولهذا فبموجب نظام الحلول فإن من عينه المشرع أو صدر بتعيينه أمر من جلالة السلطان يقوم مقام الأصيل في جميع اختصاصاته، ولا يستطيع الأصيل التعقيب على أعمال النائب، لأن النائب يستمد سلطته من القانون وليس من الأصيل كما هو في التفويض الذي لا يكون إلا بناء على إرادة الأصيل فإن شاء فوض وإن شاء لم يفوض لأن القانون جعل له الخيار، وله أن يسحب التفويض، فله السلطة التقديرية في ذلك، ومن جهة أخرى فإن المفوض ليس له أن يفوض غيره، بينما في الحلول يجوز للنائب أن يفوض غيره، لأنه لا يستمد الاختصاصات من الأصيل وإنما بموجب القانون.

ولكننا نتساءل هنا: هل ذلك يحيل الأصيل من ممارسة اختصاصاته؟

لقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه بأنه لا يترتب على الحلول حجب سلطات الأصيل الغائب، أو الذي يحول دون مباشرته لمهامه مانع، حيث يستطيع الأصيل أن يمارس اختصاصاته[1].

ويتبين لنا مما سبق، أنه لا يتصور منطقيا أن يكون هناك سلطة تقديرية في مجال الاختصاص، لأن الشخص الإداري إما أن يكون مختصا بالقيام بعمل معين أو لا يكون مختصا به، فإذا كان مختصا بالقيام به، فالقانون قد يعطيه سلطة تقديرية في أدائه لهذا العمل وقد يقيد سلطته، وسواء تمتع بسلطة تقديرية في مجال أداء العمل أم لا، فإن هذا يكون لاحقا على اختصاصه تخفيفا لأعبائه من الناحية العملية، فذلك لا يعتبر تطبيقا للسلطة التقديرية في مجال الاختصاص.

وكما أشرنا سابقاً، بأن ممارسة الإدارة للوسائل غير المباشرة (التفويض، الحلول) في منح ممارسة الاختصاص لا بد من تحقق شروط معينة، ومعنى ذلك أن هذه الشروط تجعل من تفويض الاختصاص سلطة مقيدة وليست تقديرية بحال من الأحوال، وعلى هذا يمكن القول أن عنصر الاختصاص في العمل الإداري هو الاختصاصات المقيدة في كل الأحوال، أي حتى لو كان للإدارة اختصاص تقديري في باقي عناصر القرار الإداري، ولأنه من الاختصاصات المقيدة فإن للقاضي فرض رقابته للتحقق من مشروعيته[2].

---

[1]- محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص272

[2]- بدران محمد محمد، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، د.ن، 1985، ص 45.

ISSN : 2410-1818

أما ما يتعلق بالإنابة فأنه تفترض غياب صاحب الاختصاص الأصيل شأنها شأن الحلول، إلا أنها تختلف عنه في أنه لا بد لجهة الإدارة أن تقوم بإصدار قرار أنابة لآخر يمارس اختصاصات الأصيل، مستندة إلى نص قانوني وهي في هذا الجانب تتفق مع التفويض، ومعنى ذلك أن الانابة في القانون الإداري لا تجوز إلا في الأحوال التي خول القانون الإنابة فيها[1].

وبهذا الشأن أكد القضاء الإداري بإن: "الإنابة في القانون الإداري لا تجوز إلا حيث ينص القانون على ذلك، عندئذ لا تجوز إلا في الأحوال التي خول القانون الإنابة فيها، ولا يجوز القياس عليها، وأنها مقيدة لا يجوز الأخذ فيها بطريق القياس أو التماثل أو التشابه وما إلى ذلك؛ لأن القوانين واللوائح قد عينت السلطة المختصة بمباشرة أعمال الدولة، ونظمت طرق إدارتها"[2].

ذلك أن الإنابة تختلف عن الحلول، من حيث أنها لا تتحقق بقوة القانون، وإنما تتحقق بوجود نص تشريعي يسمح بالإنابة، أكان هذا النص التشريعي يحدد بأن تكون الإنابة بواسطة قرار يصدر من الجهة المختصة أو من جهة تقع في قمة الجهاز الإداري، فالمادة (6) من قانون الخدمة المدنية لعام 2004 صرحت بأن: "يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل أو الندب بمراعاة توافر الشروط الواردة في بطاقات وصف الوظائف".

ومعنى ذلك، أن الحلول لا يمكن تصوره من دون وجود تشريع ينظمه، وأن يكون بنفس مرتبة النص الذي حدد اختصاص الأصيل بموجبه، وهذا ما نجده في المادة (9) من قانون التفويض والحلول العماني التي قررت أن الحلول يكون بمقتضى أمر من جلالة السلطان، وبالمقارنة فإن الإنابة لا تحتاج، فهي تشترط غياب الأصيل، أو قيام مانع، مع عدم وجود نص يمنع ذلك صريح أو ضمني، بحيث يتم اللجوء إليها إذا لم تكن هنالك نصوص قانونية تعالج ملء الفراغ عن طريق الحلول؛ أو إذا لم يكن للأصيل نائب يحل محله بموجب القانون[3].

ولكننا نتساءل هنا، هل يمكن القول بأن السلطة التقديرية تتحقق في الاختصاص إذا ما كانت الوسيلة في منح الاختصاص بوسيلة الإنابة؟

---

[1]- سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص207.

[2]- نقلاً عن: حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المجلد 1، دار أبو المجد، الهرم، 2001، ص 591.

[3]- محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 140.

ISSN : 2410-1818

وكما أشرنا سابقاً، فإن الاختلاف بين الحلول والإنابة يتمثل كذلك بأن الحلول لا يحتاج لصدور قرار، فهو يقوم بمجرد قيام سببه وتحت غطاء تشريعي[1]، الذي حدد من يحل محل الأصيل مسبقاً وعلى الأساس الوظيفي لا الشخصي أو صدور أمر من جلالة السلطان بأمر سلطاني يفيد الحلول مكان الأصيل، وهذا ما أكدت المادة (9) من قانون التفويض والحلول العماني، أما الانابة فإنها تحتاج إلى صدور قرار إداري من رئيس الوحدة، ونجد تبرير ذلك في المادة (53) من قانون الخدمة المدنية العماني لعام 2004م، والتي نصت بإنه: "يصدر قرار النقل أو الندب أو الإعارة من رئيس الوحدة.".

ومن حيث نطاق الاختصاصات التي تتم ممارستها، فالحلول يشمل جميع اختصاصات الأصيل، وهذا ما أكدته المادة (4) من اللائحة التنفيذية لقانون المجالس البلدية العماني رقم (2022/44) عندما أقرت بأنه: "يختص نائب الرئيس بالآتي: 1- القيام باختصاصات الرئيس المحددة في هذه اللائحة عند غيابه...."[2]. أما الانابة فهي كذلك تشمل جميع اختصاصات الأصيل في حال الممارسة.

ومن حيث أن الثابت مما تقدم أن الاختلاف الجوهري بين الحلول والإنابة، أنه في نظام الإنابة يشترط لقيامه صدور القرار الإداري، أما الحلول فإنه كما ذكرنا يقوم بموجب القانون -دون حاجة إلى صدور قرار-[3]، فضلا على أن كليهما تتم لمواجهة خلو الوظيفة نتيجة لغياب الموظف المختص، ولأجل ذلك نرى بأنه ليس للإدارة أية سلطة تقديرية فيها، إذ أنه متى صدر قرار إداري من رئيس الوحدة بالشخص الذي توفرت فيه شروط الإنابة فإنه يحل محل غيره في جميع اختصاصاته بصفة مؤقتة، لهذا لا يتصور السلطة التقديرية في الإنابة[4].

---

[1]- عبدالناصر عبدالله أبو سمهدانة، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً، قراءة نقدية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، د.ت، ص 141.

[2]- انظر: اللائحة التنفيذية لقانون المجالس البلدية، الصادرة بالمرسوم السلطاني رقم (2022/44) بتاريخ 28/فبراير/ 2022م، الجريدة الرسمية العدد (1432)

[3]- بنار سردار زهدي، مرجع سابق، ص 101.

[4] محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص276

ISSN : 2410-1818

خاتمة البحث:

يتضح من خلال هذا البحث أن الفقه والقضاء يتفقا أن عيب الاختصاص سواء كان بسيطا أم جسيما يؤثر على القرار، وإنما يفرق بينهما من حيث إن العيب الجسيم يكون القرار منعدما عنده، ولهذا لا يتأثر بفوت ميعاد الطعن فيه، بخلاف العيب البسيط فهو موجود، ويتأثر بفوت ميعاد الطعن. كما يتبين جليا أن ركن الاختصاص لا مجال للسلطة التقديرية فيه، وإنما يكون بصورة بسيطة جدا، تتفاوت بين إجازة القانون للأصيل أن يفوض بعض اختصاصاته أو لا يفوض، أو يعطيه القانون البدائل في تفويض عدة أشخاص، فهو يختار من يفوضه من بينهم حسب ما نص عليه القانون، أما في الحلول فلا يتصور فيه السلطة التقديرية، إلا أن الانابة تتفاوت بحسب النص التشريعي.

وفي نهاية البحث، فقد توصلنا للعديد من النتائج والتوصيات أهمها كالتالي:

النتائج:

1- قرر القضاء الإداري العماني بأنه إذا فقد القرار الإداري أحد أركانه الأساسية يصبح معيبا بخلل جسيم ينزل به إلى حد الانعدام ومن هذه الأركان ركن الاختصاص سواء عد الاختصاص أحد أركان القرار الإداري، أم أحد مقومات الإرادة التي هي ركن من أركانه.
2- إن القضاء الإداري العماني أولى اهتماماً خاصاً بقواعد الاختصاص وجعلها تتعلق بالنظام العام، بما يترتب على ذلك من نتائج هامة، وإمكانية جواز الدفع بعدم الاختصاص وإبدائه في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، وكذلك جواز التصدي لهذا الدفع من قبل القاضي حتى ولو لم يثيره أحد الخصوم.
3- استقر القضاء الإداري بأنه إذا أصيب القرار الإداري بعيب عدم الاختصاص الجسيم لا يرتب أو ينشئ حقوقاً ولا أي التزام كما لا يمكن أن ينتج أي أثر قانوني وليس من شأنه أن يرتب أي أثر قانوني على الأفراد ولا يؤثر في مراكزهم القانونية، فهي كالعدم سواء.
4- إن القرار الإداري الذي شابه عيب عدم الاختصاص، إذا كان العيب بسيطاً فإنه يكون قابلاً للإبطال إذا ما تم الطعن فيه بالمدة المحددة للطعن، وكذلك يكون قابلا للسحب أو الإلغاء من قبل الإدارة إذا ما تم ذلك خلال المدة القانونية، وبذلك تنتهي آثاره، وإذا لم يحصل شيء من ذلك يكون القرار قد تحصن من السحب والإلغاء، وفي هذه الحالة يكون مشروعاً ويرتب آثاره كافة، أما إذا كان العيب جسيم، فإنه يكون معدوماً لا يتحصن من الطعن أو السحب بمضي المدة، لا يرتب أو ينشئ حقوقاً ولا أي التزام كما لا يمكن أن ينتج أي أثر قانوني وليس من شأنه أن يرتب أي أثر قانوني على الأفراد ولا يؤثر في مراكزهم القانونية، فهو كالعدم سواء.
5- استقر القضاء الإداري العماني إلى إمكانية تصحيح القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص بقانون بواسطته محو آثار العيوب التي شابت القرار الإداري بصفة رجعية.

ISSN : 2410-1818

6- لقد أجمع الفقه بأن النصوص المحددة للاختصاص هي نصوص آمرة ولا يصح التوسع فيها أو الاجتهاد عند ورود النص، وتنعدم فيه السلطة التقديرية ما لم يقرر القانون ذلك، كما ليس لممارس الاختصاص التنازل عنه أو تفويض الغير به، إلا إذا أجاز له القانون ذلك فإذا وقع العكس نكون أمام عيب عدم الاختصاص الشخصي.

7- إن نظام التفويض جائز فقط بالنسبة للاختصاصات الأصلية، أي يجب على المفوض أن يكون مختصاً أصلاً؛ لكي يفوض غيره؛ فمن لا يملك لا يستطيع أن يفوض، إلا إذا وجد نص قانوني يأذن بذلك. أما الحلول فإنه يستمد من القانون، أو بمقتضى أمر من جلالة السلطان فليس هناك سلطة تقديرية في الحلول. أما الإنابة يتم اللجوء إليها إذا لم تكن هنالك نصوص قانونية تعالج ملء الفراغ عن طريق الحلول؛ في حالة إذا لم يكن للأصيل نائب يحل محله بموجب القانون.

التوصيات:

1- نوصي بأن يتخلى القضاء الإداري العماني عن فكرة جواز تصحيح القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص، وذلك تماشياً مع القاعدة القانونية الناتجة عن ارتباط عيب عدم الاختصاص بالنظام العام، ولأن تصحيح القرار المعيب بعيب الاختصاص لا يزيل العيب القانوني الذي شاب القرار، ويبقى قراراً غير مشروع.

2- نوصي القضاء الإداري في سلطنة عمان بوضع معيار محدد للتمييز بين عيب عدم الاختصاص البسيط وعيب عدم الاختصاص الجسيم.

ISSN : 2410-1818

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب العامة

1. ابراهيم المنحى، دعوى التعويض الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2003.
2. أحمد الصايغ، إشكالية الأحكام الإدارية بالمغرب دراسة تطبيقية، دار النشر المغربية، الرباط، 2009.
3. بدران محمد محمد، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، د.ن، 1985.
4. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، مجلد 1، الطبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.
5. حسام مرسي، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2012.
6. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.
7. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المجلد 1، دار أبو المجد، الهرم، 2001.
8. رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
9. رمضان محمد بطيخ ونوفان منصور العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الكتاب الثاني، أثراء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الاردن، 2012.
10. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
11. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، الطبعة الثانية، أبو العزم للطباعة، 2002.
12. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، 2015.
13. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، مطبعة جامعة عين شمس، 1991.
14. سمير تناغو، القرار الإداري مصدر للحق، منشور نشأة المعارف بالأسكندرية، 1972.
15. طارق المجذوب الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة، والاصلاح الإداري منشورات الحلبي الحقيقية، بيروت، 2000.
16. عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001.
17. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، أسباب قبول دعوى الغاء القرار الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، اسكندرية، 2001.

ISSN : 2410-1818

18. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2012.
19. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى الغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الثانية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008.
20. عبدالناصر عبدالله أبو سمهدانة، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
21. عبدالناصر عبدالله أبو سمهدانة، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً، قراءة نقدية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
22. عصام نعمة اسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري – دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2009.
23. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الإردن، 2007.
24. عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2011.
25. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
26. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010.
27. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، 2007.
28. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة هوار، دهوك، 2009.
29. محمد إبراهيم الدسوقي، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
30. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
31. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
32. محمد عبدالعال السناري، مبادئ ونظريات القانون الإداري، د.ن، 2005.
33. محمد فؤاد عبدالباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.
34. محمد قدري حسن، القانون الإداري، الطبعة الأولى، اثراء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
35. محمود عبدالعزيز محمد، القرار الإداري في هيئة الشرطة، دار الكتابة القانونية، المحلة الكبرى، مصر، 2007.
36. مصطفى أبو زيد فهمي ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دعوى الإلغاء، دعوى التسوية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.

ISSN : 2410-1818

37. نجيب خلف أحمد ومحمد علي جواد، القضاء الإداري، الغفران لخدمات الطباعة، بغداد، 2010.
38. يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الانتظام العام في الاجتهاد الإداري، المجلد 4، منشورات صادر الحقوقية، بيروت، 2001.
39. خليفة سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، د. ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013
40. عبدالحكيم فوده، الخصومة الإدارية، مجلد 2، د.ط، دار المطوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005.
41. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، د.ط، منشورات كلية صدام للحقوق، بغداد، 2009.
42. محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015

ثانيا: الرسائل الجامعية

1. بدر بن ناصر الخميسي، تنفيذ الأحكام الصادر ضد الإدارة في مجال المنازعات الإدارية دراسة مقارنة تونس- سلطنة عمان، اطروحة دكتورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس، جامعة تونس المنار، 2019.

ثالثا: البحوث

1. شاب توما منصور، السلطة الإدارية المختصة باتخاذ القرار الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة بغداد، المجلد (2)، العدد 1، 1978.
2. صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة 31، العدد 4، 2007.
3. طارق بن هلال البوسعيدي، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة (32)، العدد (4)، 2008.
4. علي خطار شطناوي، عيب عدم الاختصاص الخفي، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد (29)، العدد (2)، (2002).
5. محمد جمال الذنيبات، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة (32)، العدد (4)، 2008.