



رکن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري

دراسة مقارنة ما بين القانونين الإداريين الأردني والكويتي

**Specialization in the Administrative Decision and its  
Legal Effects on the Administrative Work  
A Comparative Study between the Jordanian and  
Kuwaiti Administrative Law**

إعداد الطالب

نواف طلال فهيد العازمي

إشراف الدكتور

زهير أحمد قدورة

رسالة ماجستير مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

2012

ب

## نفاوض

أنا الطالب نواف طلال فهيد العازمي أفوض جامعة الشرق الأوسط  
بفتزويد نسخ من رسالتي المعنونة بـ "ركن الاختصاص في القرار  
الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري - دراسة مقارنة ما بين  
القانونين الإداريين الأردني والكويتي" للمكتبات الجامعية أو المؤسسات  
أو الهيئات أو الأشخاص المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: نواف طلال فهيد العازمي

التوقيع: 

التاريخ: 2012/ ٤ / ٨

## قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها "ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري - دراسة مقارنة ما بين القانونين الإداريين الأردني والكويتي".  
وأجيزت بتاريخ ٨ / ٤ / 2012م.

### التوقيع



رئيساً



مشرفاً



عضواً خارجياً

د. سليم سلامة حناملة  
١١/٤/٢٠١٢

### أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ الدكتور محمد يوسف علوان

الدكتور زهير أحمد قدورة

الدكتور سليم سلامة حناملة

## شكر وتقدير

أتقدم بجزيل شكري وامتناني للدكتور زهير قنورة الذي تفضّل بالإشراف على هذه الرسالة، والذي طالما حاولت الاستزادة منه بعلمه النافع، فجزاه الله عني خير الجزاء. والذي كان سنداً ومرشداً ومنبيراً لطريقي طوال فترة إعدادي لهذه الرسالة وبات دربي أقل تعثراً وأوفق خطا بدعمه ومشورته، وحقيقة أجد نفسي عاجزاً عن شكرك، وتخجل منك جميع كلمات الشكر التي لن توفيك حقك، فقد بنيت بداخلي القوة والجلد وحب العلم. أقف أمامك وقفة اعتزاز مفتخراً بأن ما وصلت إليه اليوم ما كنت لأصل إليه لولا دعمك المعنوي والعملية بدءاً بالكلمة، مروراً بالمعلومة والمراجع، وصولاً إلى تحقيق الهدف، فشكراً جزيلاً وجزاكم الله عني خير الجزاء.

كما وأتقدم بالشكر الجزيل ووافر الاحترام والتقدير إلى عضوي لجنة المناقشة الأستاذ الدكتور محمد علوان، والدكتور سليم حاملة اللذين تفضلا بمناقشة هذه الرسالة، وستكون لملاحظاتهم القيمة الأثر النافع في إخراج هذه الرسالة بالصورة المثلى، فجزاهما الله عني خير الجزاء.

الباحث

## الإهداء

إلى من علمني الصبر وحب العلم ... رمز الإباء والصمود...  
والذي الحبيب

إلى والدتي المضحية الصابرة

(سورة الإسراء: الآية 24)

إلى إخوتي الأعزاء ...

إلى رمز الحب والوفاء ..

زوجتي

إلى قرة عيني ....

أبنائي

(سورة الحشر: الآية 9)

أهدي هذا الجهد المتواضع

## الباحث

## قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
ب	التفويض .....
ج	قرار لجنة المناقشة .....
د	شكر وتقدير .....
هـ	الإهداء .....
و	قائمة المحتويات .....
ي	الملخص باللغة العربية .....
ك	الملخص باللغة الإنجليزية .....
1	الفصل الأول: مقدمة الدراسة .....
1	أولاً: تمهيد .....
5	ثانياً: مشكلة الدراسة .....
5	ثالثاً: أهداف الدراسة .....
6	رابعاً: أهمية الدراسة .....
6	خامساً: أسئلة الدراسة .....
7	سادساً: حدود الدراسة .....
8	سابعاً: محددات الدراسة .....
8	ثامناً: مصطلحات الدراسة .....
9	تاسعاً: الإطار النظري للدراسة .....

الموضوع	الصفحة
عاشراً: الدراسات السابقة .....	10
أحد عشر: منهجية الدراسة .....	12
<b>الفصل الثاني: مفهوم القرار الإداري</b> .....	13
<b>المبحث الأول: تعريف القرار الإداري</b> .....	14
<b>المبحث الثاني: تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال القانونية</b> .....	18
<b>المطلب الأول: التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية</b> .....	19
<b>المطلب الثاني: التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال القضائية</b> .....	22
<b>المطلب الثالث: التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال المادية</b> .....	25
<b>المبحث الثالث: الخصائص المميزة للقرار الإداري</b> .....	27
<b>المطلب الأول: القرار الإداري عمل قانوني</b> .....	27
<b>المطلب الثاني: القرار الإداري يصدر عن الإرادة المنفردة للإدارة</b> .....	28
<b>المطلب الثالث: صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية وطنية</b> .....	30
<b>المطلب الرابع: القرار الإداري يحدث تغييراً في المركز القانوني</b> .....	32
<b>الفصل الثالث: عناصر ركن الاختصاص في القرار الإداري</b> .....	36
<b>المبحث الأول: العنصر الشخصي في تحديد الاختصاص</b> .....	38
<b>المطلب الأول: نظرية الموظف الفعلي</b> .....	38
<b>المطلب الثاني: التفويض في الاختصاص</b> .....	42
<b>المطلب الثالث: الحلول</b> .....	48

الموضوع	الصفحة
المبحث الثاني: العنصر الموضوعي في تحديد الاختصاص .....	50
المطلب الأول: ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصات السلطة التشريعية ..	51
المطلب الثاني: ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصات السلطة القضائية ..	55
المطلب الثالث: ممارسة اختصاص سلطة أو هيئة مماثلة .....	58
المطلب الرابع: ممارسة المرؤوس لاختصاص الرئيس .....	60
المطلب الخامس: ممارسة الرئيس لاختصاص المرؤوس (الاختصاص الشخصي) .....	62
المطلب السادس: ممارسة السلطة المركزية لاختصاص السلطة اللامركزية	64
المبحث الثالث: العنصر الزماني في تحديد الاختصاص .....	66
المطلب الأول: عدم رجعية القرارات الإدارية .....	67
المطلب الثاني: عدم إرجاء آثار القرارات الإدارية إلى المستقبل .....	69
المطلب الثالث: القيود الزمنية على مزاولة الاختصاصات الإدارية .....	71
المبحث الرابع: العنصر المكاني في تحديد الاختصاص .....	71
المطلب الأول: ممارسة الاختصاص في كافة أنحاء الدولة .....	72
المطلب الثاني: تحديد النطاق المكاني لممارسة الاختصاص .....	72
الفصل الرابع: الآثار القانونية لركن الاختصاص على العمل الإداري .....	74
المبحث الأول: الآثار القانونية لركن الاختصاص على القرار الإداري .....	74



الموضوع	الصفحة
المطلب الأول: الآثار القانونية لركن الاختصاص عند صدور القرار الإداري عن جهة مختصة .....	74
المطلب الثاني: الآثار القانونية لركن الاختصاص عند صدور القرار الإداري عن جهة غير مختصة .....	77
المبحث الثاني: مصير القرار الإداري .....	80
المطلب الأول: النفاذ .....	80
المطلب الثاني: السحب .....	81
المطلب الثالث: الإلغاء .....	84
المبحث الثالث: موقف كل من القضاء الإداري الأردني والكويتي من ركن الاختصاص .....	87
المطلب الأول: موقف القضاء الإداري الأردني من ركن الاختصاص في القرار الإداري .....	87
المطلب الثاني: موقف القضاء الإداري الكويتي من ركن الاختصاص ...	91
الفصل الخامس: الخاتمة والنتائج والتوصيات .....	96
أولاً: الخاتمة .....	96
ثانياً: النتائج .....	98
ثالثاً: التوصيات .....	99
قائمة المراجع .....	101

## ركن الاختصاص في القرار الإداري وأثاره القانونية على العمل الإداري دراسة مقارنة ما بين القانونين الإداريين الأردني والكويتي

إعداد الطالب

نواف طلال فهيد العازمي

إشراف الدكتور

زهير أحمد قدورة

### الملخص باللغة العربية

يعد ركن الاختصاص أحد أهم الأركان الرئيسية في القرار الإداري، ويترتب على تخلفه تعيب القرار الإداري بعبء يسمى عيب عدم الاختصاص، وهو العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام، ويتسم القرار بهذه الصفة لصدوره من غير السلطة المخولة قانوناً بإصداره.

وقد تناولت هذه الدراسة مسألة كيفية تحديد الاختصاص، وبيان الحدود الزمانية والمكانية والموضوعية للاختصاص، وجميع المسائل المرتبطة بركن الاختصاص والمؤثرة فيه، كالتفويض والحلول، والأصول التي يجب مراعاتها عند صياغة القواعد القانونية المحددة للاختصاص في القرار الإداري، ثم تناولت الرقابة القضائية على هذا الركن لبيان أثر تخلفه على صحة القرار الإداري، ومدى جواز تصحيح هذا العيب.

وقد استعرضت الدراسة معايير التفرقة بين عيب عدم الاختصاص البسيط وعيب عدم الاختصاص الجسيم، كما بينت الدراسة الآثار القانونية لركن الاختصاص على العمل الإداري.

وقد جاءت الدراسة في إطار مقارنة ما بين القانونين الكويتي والأردني.

وقد خرجت الدراسة بعدد من النتائج والتوصيات، تم تثبيتها في خاتمة هذه الدراسة.

**Specialization in the Administrative Decision and its Legal Effects on the  
Administrative Work**

**A Comparative Study between the Jordanian and Kuwaiti Administrative Law**

**By**

**Nawaf Talal Fhid Al-Azmi**

**Supervisor**

**Dr. Zuhir Ahmad Qadoura**

**Abstract**

Corner is one of the most important staff jurisdiction the Chairperson of the administrative decision, as a consequence of the impact of fault administrative resolution defect called disadvantage of the lack of jurisdiction, the only disadvantage to which the public order, and as such pretrial resolution of non-delegated authority by ordering legally.

This study addressed the question of how to define the jurisdiction, and the statement of the border in temporal, spatial and objectivity of jurisdiction, and all matters associated with Burkin, jurisdiction and influential, and solutions, and assets that must be taken into account when formulating specific legal rules The jurisdiction of the administrative decision, and then dealt with the judicial oversight of this element to demonstrate the impact of impact on the health of administrative decision, and the extent of a passport correct this deficiency.

The study reviewed criteria for differentiating between disadvantage of the lack of jurisdiction the disadvantage of simple serious lack of jurisdiction, the study also revealed legal effects RVs jurisdiction over administrative work.

The study came in a comparative framework between the two laws Kuwait, Jordan.

The study has emerged a number of findings and recommendations, were installed in the conclusion of this study.

## الفصل الأول

### مقدمة الدراسة

#### تمهيد

تعدّ القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة الإدارية من أهم الوسائل القانونية التي تباشر بها الإدارة نشاطها الإداري الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة، ويعدّ بيان موضوع القرارات الإدارية من أدق موضوعات القانون الإداري إن لم يكن أدقها على الإطلاق نظراً لما يثيره القرار الإداري من إشكالات عملية ونظرية كثيرة جداً<sup>(1)</sup>.

إن القرارات الإدارية من الوسائل الفاعلة التي تستطيع الإدارة من خلالها أن تفصح عن إرادتها الملزمة حتى تصل إلى تحقيق أهدافها والقيام بواجباتها المنوطة بها على أكمل وجه كونها من أهم مظاهر الاتصال المباشر بين الإدارة والأفراد.

ويتميز القرار الإداري عن غيره بمجموعة من الخصائص، إذ يعدّ عملاً من الأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة بوصفها سلطة إدارية وطنية، إذ إنها سلطة عامة تتمتع بامتيازات عامة ومنها: سلطة إصدار القرار الإداري من ناحية، كما أنها سلطة إدارية وطنية سواء كانت مركزية أو لا مركزية من ناحية أخرى<sup>(2)</sup>، أي أنه عمل يهدف إلى إحداث أثر قانوني معين، وهذا الأثر يطرأ على الوضع القانوني إما بالتعديل أو التحديد أو الإلغاء<sup>(3)</sup>، وهو بذلك يختلف عن الأعمال المادية للإدارة التي يكون محلها دائماً واقعة مادية. كما أن القرار الإداري يصدر من جانب

(1) الطماوي، سليمان (1976)، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، ص11.

(2) عبد الله، عبد الغني بسيوني (1988)، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2، ص151.

(3) الجبوري، ماهر صالح (1989)، القانون الإداري، مطبعة جامعة بغداد، العراق، ط1، ص145-147.

واحد وهو جانب السلطة الإدارية وهو بذلك يختلف عن العقد الإداري الذي يستمد وجوده من اتفاق إرادتين<sup>(1)</sup>، كما أن الإدارة بإصدارها للقرار الإداري لا تحتاج إلى موافقة الطرف الآخر (الأفراد)، وتعدّ هذه الخاصية من أكثر امتيازات الإدارة أهمية وخطورة<sup>(2)</sup>، كما يشترط لتحقيق هذه الخاصية أن يكون تعبير الإدارة عن إرادتها الذاتية وليس تنفيذاً لإرادة الأفراد.

وهناك أركان للقرار الإداري تعدّ ذات أهمية بالغة لتحديد مشروعية القرار الإداري من عدمه، ومن الضروري توافرها جميعاً، وهي:

1. **ركن الاختصاص:** ويقصد بالاختصاص القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين جعله المشرّع من سلطة هيئة أو فرد آخر. والجهة المختصة بإصدار القرار هي التي جعل لها المشرّع صلاحية إصداره، فالمشرّع يوزع الاختصاص في الأجهزة الإدارية مراعيّاً في ذلك المستويات الوظيفية وطبيعة الاختصاصات<sup>(3)</sup>.

2. **ركن الشكل والإجراءات:** وهو المظهر الخارجي الذي تتبعه الإدارة للإفصاح عن إرادتها، وأيضاً الإجراءات التي تتبعها في إصدار القرار الإداري، وبالتالي فإن صدور القرار الإداري دون التزام الإدارة بالشكليات التي ينص عليها القانون، أو دون اتباع الإجراءات المقررة قانوناً، أو مخالفتها لها، تصيب القرار بعيب الشكل الذي يجعله قابلاً للإلغاء لعدم المشروعية<sup>(4)</sup>.

(1) منصور، شاب توما (1978)، القانون الإداري، مطبعة جامعة بغداد، العراق، ط3، ص378.

(2) المقاطع، محمد عبد المحسن، والفراسي، أحمد حمد (2008)، القانون الإداري الكويتي، ج1، جامعة الكويت، ط1، ص147.

(3) كنعان، نواف (2000)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الدار العلمية ودار الثقافة، عمان، الأردن، ط1، ص251-252.

(4) جمال الدين، سامي (1993)، أصول القانون الإداري، شركة مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة، ط1، ص270.

3. **ركن المحل:** ويقصد بمحل القرار الإداري مادته وموضوعه، أو بعبارة أوضح ما يتضمنه القرار من قواعد وأوامر فردية. ومحل كل قرار إداري يجب أن يكون مشروعاً وجائزاً قانوناً وإلا كان القرار معيباً ويستوجب الإلغاء<sup>(1)</sup>.

4. **ركن السبب:** لا بد أن يقوم أي قرار إداري على سبب صحيح لصدوره، يتمثل بعلّة إصداره، لأن القاعدة أن لكل عمل قانوني سبباً صحيحاً سواء كان هذا العمل القانوني قراراً أو عقداً. ويقصد بسبب القرار الإداري الحالة الواقعية والقانونية والظروف والأوضاع التي تسبق إصدار القرار وتدفع السلطة الإدارية إلى إصداره<sup>(2)</sup>.

5. **ركن الغاية أو الهدف:** وهي النتيجة النهائية التي يتبعها. وغاية الإدارة دائماً تحقيق المصلحة العامة.

ونظراً لأهمية ركن الاختصاص في القرار الإداري، سنتناوله في هذه الدراسة؛ لما له من تأثير على العمل الإداري كونه الصلاحية التي تتمتع بها السلطة الإدارية لاتخاذ إجراء ما، أو القيام بعمل من الأعمال القانونية، ولأنه لا تستطيع السلطات الإدارية اتخاذ أي قرار إداري ما لم يكن اتخاذ مثل هذا القرار داخلياً في اختصاص السلطة التي أصدرته<sup>(3)</sup>. ثم إن ركن الاختصاص هو الركن الوحيد من أركان القرار الإداري المتعلق بالنظام العام. وبناءً عليه، فللقاضي الإداري حق التعرض له من تلقاء نفسه في حالة الطعن على القرار ولو لم يقم الفرد المدعي بإثارته في عريضة

(1) الجبوري، ماهر صالح، مرجع سابق، ص159.

(2) القبيلات، حمدي (2010)، القانون الإداري، ج2، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، الوظيفة العامة، دار وائل، عمان، الأردن، ط1، ص63.

(3) الجبوري، ماهر صالح، مرجع سابق، ص151.

دعواه. وهذا ما سيتم تناوله بنوع من التفصيل، وذلك من خلال عدة عناصر تمثل مصدر القرار، وهي:

1. **العنصر الشخصي:** ويقوم بتحديد مصدر القرار الذي يجوز له دون غيره إصدار قرارات إدارية.

2. **العنصر الموضوعي:** وهو يحدد موضوعات القرارات الإدارية التي يجوز لمصدر القرار أن يصدرها.

3. **العنصر الزمني:** يبين الوقت الذي يجوز من خلاله لمصدر القرار إصدار القرار الإداري.

4. **العنصر المكاني:** وهو يحدد الدائرة المكانية لمصدر القرار أن يباشر اختصاصه فيها.

وسوف نتناول في هذه الدراسة تطبيق الإدارة لركن الاختصاص عندما تصدر قراراتها، ونبين المخالفات التي تقوم بها الإدارة لهذا الركن ومصيرها، وذلك لأن مخالفة ركن الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري يؤدي إلى إلغاء القرار. وسنقوم بإبراز موقف القضاء الإداري في كل من الأردن والكويت من مخالفة هذا الركن بعدّه من العيوب التي هي الأكثر ظهوراً في الدعاوى أمام القضاء الإداري الذي يحكم بالإلغاء واعتباره كأن لم يكن<sup>(1)</sup>.

(1) البوسعيدي، طارق بن هلال (2008)، انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، السنة 32، ديسمبر، ص190.

## مشكلة الدراسة

تظهر مشكلة الدراسة من خلال ما يلي:

- أن القضايا التي تعرض على القضاء الإداري في كل من الأردن والكويت يكون في معظم الأحيان موضوعها مخالفة ركن الاختصاص. وسنبين الأسباب التي تدعو الإدارة لأن تكون قراراتها المعروضة على القضاء مشوبة بعيب الاختصاص.
- أن ركن الاختصاص هو الركن الوحيد المتعلق بالنظام العام، وهذه الخاصية تميزه عن بقية أركان القرار الإداري، مما تعطي للقاضي الإداري حق التعرض له من تلقاء نفسه في حالة الطعن على القرار مما يجعل القضاء دائماً إلى جانب الطاعن بالقرار.
- كما أن فكرة الاختصاص ترتبط بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية، فإذا كان هذا المبدأ يقوم على أساس توزيع الاختصاصات بين السلطات الثلاث، فإن هذه الدراسة تطرح إشكالية تتعلق بعدم تجاوز أي من هذه السلطات على الأخرى احتراماً لتوزيع الاختصاص فيما بينها، نظراً للآثار القانونية المترتبة على مخالفة ركن الاختصاص في إصدار القرار الإداري.

## أهداف الدراسة

- إن الغرض من هذه الدراسة هو بيان الآثار القانونية لتطبيق الإدارة لركن الاختصاص في إصدارها للقرارات الإدارية، وموقف القضاء الإداري في كل من الأردن والكويت من القرارات الإدارية التي تخالف فيها الإدارة ركن الاختصاص من حيث الإلغاء والتعويض.
- كما تهدف هذه الدراسة إلى الإجابة عن أسئلة الدراسة، ومن خلالها نتعرف على الوضع الحالي فيما يتعلق بمدى تطبيق الإدارة لركن الاختصاص في القرار، ومدى خروج الإدارة عن



تطبيق هذا الركن، وأثر قيام القضاء الإداري بإلغاء القرار الإداري المعيب بعيب الاختصاص، والحكم بالتعويض عن الضرر الذي ينتج عنه للأفراد، وإبراز دور القضاء الإداري فيما يتعلق بمراقبة الإدارة من حيث تطبيقها لركن الاختصاص كي تكون قراراتها سليمة، وتطور القضاء الإداري في كل من الأردن والكويت، مع إجراء المقارنة فيما يتعلق باختصاص كل منهما تجاه القرار الإداري المصاب بعيب عدم الاختصاص.

### أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في إفادتها لدارسي للقانون عموماً، والمهتمين بالقضاء الإداري على وجه الخصوص، سواء في الأردن أم في الكويت، لأنها ستعرفهم بدور هذا القضاء في مراقبة الإدارة عند إصدارها للقرارات الإدارية بحيث تتوفر فيها كافة أركانها. وتركز الدراسة على توافر ركن الاختصاص فيها، وفي حال عدمه فإن القضاء الإداري يقوم بإلغاء القرار الذي لا يتوفر فيه ركن الاختصاص سواء طالب بإلغائه المتضرر من القرار أم يقوم القضاء الإداري بإلغاء هذا القرار، نظراً لتعلق ركن الاختصاص بالنظام العام.

### أسئلة الدراسة

تطرح الدراسة الأسئلة الآتية:

1. من يحدد جهة الاختصاص في إصدار القرار الإداري؟
2. ما الآثار المترتبة على مزاوله الاختصاص في العمل الإداري؟

3. لماذا أباح المشرّع التفويض في الاختصاص؟ وهل يكون التفويض بكامل الاختصاص أم ببعضه؟ ومتى يكون ذلك؟ وهل يجوز الحلول في الاختصاص وما شروطه؟ وما أثر التفويض والحلول في ممارسة الاختصاص؟

4. ما موقف القضاء الإداري الكويتي من مخالفة القرار الإداري لركن الاختصاص؟

5. ما الآثار القانونية المترتبة على القرار الإداري الذي يصاب بعيب عدم الاختصاص؟

6. هل كان التطبيق للقضاء الإداري في كل من الأردن والكويت بالنسبة للقرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص مماثلاً؟ وإلى أي حد؟ وما الفروقات بينهما؟

#### حدود الدراسة

##### - الحدود الزمانية للدراسة:

تتمثل هذه الحدود في تاريخ صدور الدستور الأردني عام 1952 والنص فيه بالمادة (100) على إنشاء محكمة عدل عليا، وقيام محكمة التمييز بهذه المهمة مؤقتاً إلى حين صدور القانون المؤقت بإنشاء محكمة العدل العليا سنة 1989، ومن ثم صدور القانون الدائم لمحكمة العدل العليا سنة 1992م وحتى الآن.

كذلك تشمل فترة بداية القضاء الإداري في دولة الكويت بإنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة

الكلية بموجب القانون رقم (20) لسنة 1981 وحتى الآن.

##### - الحدود المكانية للدراسة: (المملكة الأردنية الهاشمية ودولة الكويت)

## محددات الدراسة

ستقتصر دراستنا على ركن واحد من أركان القرار الإداري وهو ركن الاختصاص من حيث التعريف به، وما ينتج عنه من آثار تنعكس على العمل الإداري والتي سنحصرها في الأحكام القانونية النازمة لموضوع هذه الدراسة في كل من الأردن والكويت، والاجتهادات الفقهية والقضائية من خلال بيان آراء الفقه القانوني الإداري الكويتي والأردني وكذلك بيان أحكام القضاء الإداري في كل من هذين البلدين، من مخالفة ركن الاختصاص، وما ينتج عنه من آثار قانونية تتجسد في إلغاء القرار الإداري من جهة القضاء الإداري، الأمر الذي يؤدي إلى إصلاح الإدارة العامة.

## مصطلحات الدراسة

تورد الدراسة أهم معاني المصطلحات الواردة فيها:

- **القرار الإداري:** هو وسيلة من الوسائل القانونية التي تباشر بها الإدارة نشاطها الإداري الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة<sup>(1)</sup> بهدف إحداث أثر قانوني معين، وهذا الأثر يطرأ على المركز القانوني لموضوع القرار إما بالتعديل أو التحديد أو الإلغاء<sup>(2)</sup>.
- **ركن الاختصاص:** هو القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين جعله المشرع من اختصاص هيئة أو فرد معين، والجهة المختصة بإصدار القرار هي التي جعل لها المشرع صلاحية إصداره<sup>(3)</sup>.

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 11.

(2) الجبوري، ماهر صالح، مرجع سابق، ص 145-147.

(3) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 251-252.

- **عدم الاختصاص:** هو عدم القدرة القانونية على إصدار القرارات الإدارية، لأن المشرع جعله من اختصاص هيئة أو فرد معين<sup>(1)</sup>.

### الإطار النظري للدراسة

يتناول الفصل الأول الإطار العام للدراسة بدءاً بمشكلة الدراسة التي تتعرض لأسئلة الدراسة، والأهداف التي تسعى هذه الدراسة للوصول إليها انطلاقاً من أهميتها، وعرض محدداتها، والتطرق لمجموعة من الدراسات السابقة التي تتناول بعض جوانب موضوع هذه الدراسة.

أما الفصل الثاني فيتناول مفهوم القرار الإداري، من خلال تعريف القرار الإداري كوسيلة فاعلة تستطيع الإدارة من خلالها أن تفصح عن إرادتها الملزمة حتى تصل إلى تحقيق أهدافها والقيام بواجباتها المنوطة بها على أكمل وجه كونها من أهم مظاهر الاتصال المباشر بين الإدارة والأفراد. وسيتم تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال القانونية، واستعراض الخصائص المميزة للقرار الإداري بدءاً من كون القرار الإداري عملاً قانونياً يصدر عن إرادة الإدارة المنفردة والتي تمثل سلطة إدارية عامة ويحدث تغييراً في المركز القانوني.

وسنقوم في الفصل الثالث بتوضيح عناصر ركن الاختصاص في القرار الإداري بدءاً بالعنصر الشخصي في تحديد الاختصاص ويعني: "أن يمارس الاختصاص من أعطاه القانون هذه الصلاحية". والتطرق لحالتي التفويض والحلول، ومن ثم يتناول العنصر الموضوعي في تحديد الاختصاص وذلك بتحديد القرارات الإدارية التي يجوز للعضو الإداري أن يصدرها، وكذلك

(1) الفارسي، أحمد حمد (1994)، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 3، السنة 18، سبتمبر، ص460.

العنصر الزمني الذي يبين الوقت الذي يجوز من خلاله لرجل الإدارة إصدار القرار الإداري، والعنصر المكاني الذي يبين الدائرة المكانية التي لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه فيها. وسيتناول الفصل الرابع الآثار القانونية لركن الاختصاص على العمل الإداري عندما يكون القرار الإداري صادراً عن جهة مختصة، وعندما يكون صادراً عن جهة غير مختصة. وسنبين مصير هذا القرار سواءً بالنفاذ، أو السحب، أو الإلغاء، أو التعديل. وسنبين أيضاً موقف كل من القضاء الإداري الأردني والكويتي من ركن الاختصاص من حيث التطبيق، والأحكام العملية التي صدرت عنهما، وصولاً إلى الفصل الخامس حيث يتناول الخاتمة والنتائج والتوصيات.

#### الدراسات السابقة

- حلمي، محمود (1967): عيوب القرار الإداري<sup>(1)</sup>.

تناولت هذه الدراسة عيوب القرار الإداري التي قد تصيب أياً من أركانها ممثلة بركن الاختصاص، وركن الشكل، وركن المحل، وركن السبب، وركن الغاية أو الهدف، مما قد يجعل القرار الإداري الصادر قابلاً للإبطال ومشوباً بأحد هذه العيوب. وما يميز هذه الدراسة كونها تتناول ركن الاختصاص بنوع من التفصيل، وبيان العيب الذي قد يعتري القرار الإداري نتيجة لتخلف عنصر ركن الاختصاص، والآثار القانونية المترتبة على ذلك بنوع من التفصيل، وذلك من خلال استعراض كل من القانونين الإداريين الأردني والكويتي، وتحليل النصوص المتعلقة بالاختصاص.

(1) بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدر عن جامعة بغداد، العراق، العدد الثاني.

- الدليمي، محمد عبد الله حمود (2001): تحول القرار الإداري<sup>(1)</sup>.

تناولت هذه الدراسة تحول القرار الإداري. وتختلف عن دراستي بتناولها ركن الاختصاص في القرار الإداري فقط، والشروط الواجب توافرها بهذا الركن، حتى يمكن القول بأن القرار الإداري الصادر ليس مشوباً بعيب عدم الاختصاص باستعراض عناصر ركن الاختصاص متمثلة بالعنصر الشخصي، والعنصر الموضوعي، والعنصر الزمني، والعنصر المكاني، والآثار القانونية المترتبة على تخلف أي من هذه العناصر على القرار الإداري الصادر من قبل الإدارة.

- الزبيدي، خالد (2006): القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري<sup>(2)</sup>.

تناولت هذه الدراسة بنوع من التفصيل القرار الإداري السلبي من منظور فقهي وقضائي، إذ تناولت الأحكام الفقهية المتعلقة بالقرار الإداري السلبي. أما دراستي هذه فتناولت ركن الاختصاص في القرار الإداري من منظور قانوني، إذ تناولت بالدراسة القانون الإداري الأردني، والقانون الإداري الكويتي بنوع من التفصيل والتحليل لبيان الأحكام القانونية المترتبة على هذا الركن.

- الزبيدي، خالد (2008): القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري<sup>(3)</sup>.

تناولت هذه الدراسة القرار الإداري الضمني بدراسة مقارنة فقهاً وقانوناً في ضوء قضاء محكمة العدل العليا، وهي تختلف عن دراستي هذه والتي تناولت ركن الاختصاص والأحكام القضائية الصادرة نتيجة لإلغاء القرار الإداري والتعويض عنه نتيجة افتقار القرار لهذا الركن أو العنصر مما يجعله معيباً بعيب الاختصاص.

(1) رسالة دكتوراه، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1.

(2) بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن جامعة الكويت، العدد 2، السنة 29، ديسمبر.

(3) بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن جامعة الكويت، العدد 4، السنة 36، سبتمبر.

- مهدي، غازي (1998): القرار الإداري السلبي والرقابة القضائية<sup>(1)</sup>.

تناولت هذه الدراسة القرار الإداري السلبي ومدى الرقابة القضائية على هذا القرار، وتختلف عن دراستي هذه التي تناولت بدورها بالدراسة والتحليل ركن الاختصاص في القرار الإداري.

### منهجية الدراسة

لقد اتبعت في هذه الدراسة منهج تحليل المحتوى والمقارن بين القانونين الأردني والكويتي، وأحكام القضاء الإداري، والأنظمة المرعية في كل من المملكة الأردنية الهاشمية ودولة الكويت، والإشارة إلى الممارسة الفعلية على أرض الواقع، والتطبيق العملي، ومدى الالتزام بنصوص هذه القوانين والأنظمة، وتم الاعتماد بشكل أساسي على كل من القانون الإداري الأردني والكويتي. كما تناولت نصوص القوانين المذكورة المتعلقة بأركان القرار الإداري بنوع من التفصيل والتحليل سعياً للوصول إلى الثغرات والغموض إن وجدت لتسليط الضوء عليها.

(1) بحث منشور في مجلة جامعة النهريين، العراق، المجلد الثاني، العدد الثالث.

## الفصل الثاني

### مفهوم القرار الإداري

تباشر السلطة الإدارية نشاطها الإداري من خلال مجموعة من الوسائل القانونية، وتقوم بنوعين من التصرفات: التصرفات المادية وهذا النوع من التصرفات هو موضوع دعوى مدنية تختص بنظرها جهة القضاء العادي وتخرج بالتالي من اختصاص القضاء الإداري<sup>(1)</sup>، والتصرفات القانونية وتقسّم إلى الأعمال القانونية التعاقدية والأعمال القانونية المنفردة وهي التصرفات التي تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة وهي إرادة ملزمة لكل من صدرت بحقه مستمدة من القوانين والأنظمة، شريطة أن تكون هذه التصرفات ضمن الحدود والقيود والاختصاصات الواردة في القوانين والأنظمة ومحقة لمصلحة عامة، ومؤدية إلى إحداث تغيير في أحد المراكز القانونية، وهذه التصرفات هي القرارات الإدارية بأنواعها المختلفة<sup>(2)</sup>. وتعدّ القرارات الإدارية من أدق موضوعات القانون الإداري إن لم يكن أدقها على الإطلاق نظراً لما يثيره القرار الإداري من إشكالات عملية ونظرية كثيرة جداً<sup>(3)</sup>.

وسوف نتناول مفهوم القرار الإداري من خلال ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: تعريف القرار الإداري.

المبحث الثاني: تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال القانونية الأخرى.

المبحث الثالث: الخصائص المميزة للقرار الإداري.

(1) نجم، أحمد حافظ (1981)، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، ص6.

(2) محمود، محمد حافظ (1975)، القرار الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط1، ص159.

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص11.



## المبحث الأول

### تعريف القرار الإداري

لم يضع المشرع الإداري في الأردن والكويت تعريفاً معيناً للقرار الإداري، لذا كان المجال متاحاً لاجتهادات الفقه والقضاء الإداريين في محاولة لوضع تعريف جامع مانع للقرار الإداري، حيث عرفه بعض الفقهاء بأنه: "عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة الوطنية بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق، أو التزام قانوني معين متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً، وابتغاء المصلحة العامة"<sup>(1)</sup>. إلا أن هذا الإجماع من قبل الفقه والقضاء لم يوقف الفقهاء بمختلف توجهاتهم وآرائهم ومذاهبهم إلى إبداء محاولات لتعريف القرار الإداري<sup>(2)</sup>.

فقد عرفه الفقه الأردني والكويتي بذات التعريفات التي قال بها الفقه المقارن أو ما ورد في أحكام القاضء الإداري<sup>(3)</sup>، أما محكمة العدل العليا الأردنية، فقد عرّفت القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أو تعديل مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً"<sup>(4)</sup>.

(1) كنعان، نواف (2000)، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 237.

(2) نقلاً عن: الشطناوي، علي خطار (1998)، دراسات في القرارات الإدارية، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ط1، ص 13.

(3) الشطناوي، علي خطار (2003)، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل، عمان، ط1، ص 605. قبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 19. كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 237. مقاطع، والفارسي، مرجع سابق، ص 147.

(4) انظر: قرار عدل عليا رقم 2005/271 تاريخ 2005/9/26، منشورات مركز عدالة.

وقد عرّفته محكمة التمييز الكويتية بأنه: "هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى اللوائح والقوانين بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"<sup>(1)</sup>.

كما استقر القضاء والفقهاء الإداري المصري على تعريف القرار الإداري بأنه: "إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بمقتضى ما لها من سلطة عامة تقررها القوانين والأنظمة بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء أحد المراكز القانونية متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الهدف منه تحقيق مصلحة عامة"<sup>(2)</sup>. وهناك من الفقهاء من عرفه أيضاً بأنه: "عمل قانوني صادر على الإدارة بإرادتها المنفردة وتؤثر على النظام القانوني وحقوق الغير والتزاماته دون رضاهم"<sup>(3)</sup>. ومنهم من يرى بأنه: "عمل قانوني إداري يستهدف إحداث تغيير في العلاقات القائمة وقت إصداره أو على أقل تقدير تعديل النظام القانوني"<sup>(4)</sup>.

وقد انتقد بعض الفقهاء هذا التعريف للقرار الإداري حيث رأوا أنه بات لا يساير الحياة الاجتماعية والاقتصادية، بالإضافة إلى أنه يخلط بين شروط الوجود وشروط الصحة في القرار الإداري<sup>(5)</sup>. لذا اقترح بعض الفقهاء تعريفاً جديداً يتناسب مع ما لحق به من تطورات، حيث عرفه بعض الفقهاء بأنه: "ممارسة سلطة اللين أو التقرير بصفة خاضعة من جانب واحد والتي تمارسها

(1) انظر: حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 2006/291 إداري، جلسة 2005/3/29، مشار إليه في موسوعة القضاء

الإداري، إعداد ناصر معلا وجمال الجلاوي، ج3، الدعوى الإدارية، ط1، ص119.

(2) نقلاً عن: محمود، محمد حافظ، مرجع سابق، ص159.

(3) العنزري، سعد (2010)، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت،

العدد 1، السنة 34، ص236.

(4) الشطناوي، علي خطار، دراسات في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص13.

(5) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص12.

الإدارة بمقتضى وظيفتها من المحافظة على النظام العام، وإدارة المرافق العامة، أو يمارسها شخص من أشخاص القانون الخاص بناءً على نص قانوني للقيام بمهمة تتعلق بالصالح العام<sup>(1)</sup>.

أما الفقهاء الفرنسيون فقد قاموا بتعريف القرار الإداري، وكل منهم كان له تعريف خاص. فقد عرّف الفقيه هوريو القرار الإداري بأنه: "إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية تؤدي إلى التنفيذ المباشر للقرار الإداري"<sup>(2)</sup>. وقد انتقد هذا التعريف كونه يشترط أن يتعدى أثر القرار الإداري الأفراد الخاضعين للسلطة الإدارية وهذا غير صحيح لأن القرار الإداري يتصل بمجال الإدارة، كما أن هوريو يدخل في تكوين القرار الإداري عنصراً غير أساسي ولا يلزم توافره في كل القرارات الإدارية ألا وهو الصورة التنفيذية<sup>(3)</sup>. ويرى بعضهم الآخر بأن القرار الإداري هو "عمل قانوني صادر عن الإرادة المنفردة للإدارة بهدف إحداث أثر قانوني في المراكز القانونية إنشاءً وتعديلاً وإلغاءً"<sup>(4)</sup>.

ونورد أيضاً على سبيل المثال تعريف العميد الفرنسي "دوجي" للقرار الإداري بأنه: "كل عمل إداري يصدر عن الإدارة بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدورها أو كما تكون في لحظة مستقبلية معينة"<sup>(5)</sup>. وعرّفه الفقيه "بونار" بأنه: "كل عمل إداري يحدث تغييراً في الأوضاع القانونية القائمة". وعرّفه "رفيرو" بأنه: "العمل الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال

(1) السناري، محمد عبدالعال (1981)، نفاذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، ص1169.

(2) نقلاً عن: منصور، شاب توما، مرجع سابق، ص374.

(3) نقلاً عن: منصور، شاب توما، مرجع سابق، ص374.

(4) الجبوري، ماهر صالح، مرجع سابق، ص154.

(5) نقلاً عن: السناري، مرجع سابق، ص1170.

سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة"<sup>(1)</sup>. وأما في الفقه العربي، فقد عرّفه الدكتور سامي جمال الدين بأنه: "تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين"<sup>(2)</sup>. كما جاء في تعريف الدكتور ماجد راغب الحلو بأن القرار الإداري هو: "إفصاح عن إرادة منفردة يصدر عن سلطة إدارية ويرتب آثاراً قانونية"<sup>(3)</sup>.

أما المحكمة الإدارية العليا المصرية فقد عرّفت القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بناءً على سلطاتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح حين تتجه إرادة الإدارة لإنشاء مركز قانوني يكون جائزاً وممكناً قانوناً وبياعث من المصلحة العامة التي يبتغيها القانون"<sup>(4)</sup>. وتعرفه المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر أن القرار الإداري يتم بمجرد إفصاح الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني"<sup>(5)</sup>.

والذي نراه أن موضوع القرار الإداري قد نال عناية معظم الفقهاء، كما أسهم القضاء الإداري في الكشف عن الكثير من ملامحه. ومع اختلاف تعريفات الفقه والقضاء للقرار الإداري من حيث الألفاظ فإنه ينم عن مضمون واحد. وبالاستناد إلى الأفكار المستوحاة من التعريفات السابقة يرى الباحث أنّ القرار الإداري هو تصرف منفرد يصدر عن الإدارة بقصد استحداث أو إلغاء للمراكز القانونية للغير دون أن يتوقف ذلك على رضاه. ووجدنا من خلال التعريفات السابقة للقرار

(1) نقلاً عن: السناري، مرجع سابق، ص 1170.

(2) جمال الدين، سامي (1993)، مرجع سابق، ص 218.

(3) الحلو، ماجد راغب (د.ت.)، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، ص 41.

(4) الدعوى رقم (47) لسنة 3 ق عليا الصادر حكمها في 1957/2/2، مجموعة المبادئ، السنة 2، القاعدة 51، ص 448.

(5) الحكم رقم (1610) لسنة 2 ق الصادر في 1957/3/30، مجموعة المبادئ، السنة الثانية، القاعدة 79، ص 783.

الإداري أنها تصب في معين واحد هو كون القرار الإداري وسيلة الإدارة في ممارسة نشاطها بما لها من سلطات ملزمة تحقيقاً لمصالح الأفراد.

### المبحث الثاني

#### تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال القانونية الأخرى

تمارس الدولة ثلاث مهمّات أو وظائف وهي: الوظيفة التشريعية، والوظيفة القضائية، والوظيفة التنفيذية. فالوظيفة التشريعية تتضمن وضع القواعد القانونية العامة والمجردة وتختص بممارستها السلطة التشريعية، أما الوظيفة القضائية فتتضمن الفصل في المنازعات وتختص بها السلطة القضائية، أما الوظيفة التنفيذية فتختص بها السلطة التنفيذية في إقرار السياسة العامة الداخلية والخارجية للدولة وتدير شؤون الوزارات<sup>(1)</sup>.

وإذ إن مبدأ الفصل بين السلطات لم يقصد الفقيه الذي ابتدعه (مونتسكيو) أن يكون فصلاً تاماً، وإنما أراد أن تقتصر كل هيئة على ممارسة وظيفة خاصة، فالسلطة التشريعية تمارس عملاً إدارياً عندما تصدر الميزانية، والسلطة التنفيذية قد تفصل في خصومة عن طريق المجالس الإدارية ذات الاختصاص القضائي، بينما يمارس القضاء بعض الاختصاصات الإدارية المتعلقة بموظفي الهيئات القضائية فضلاً عن وظيفته الأصلية في الفصل في المنازعات. لذلك كان من الواجب تمييز القرار الإداري عن أعمال السلطة التشريعية والسلطة القضائية، ثم تمييز القرار الإداري عن العمل المادي<sup>(2)</sup>.

(1) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 238.

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 239.

ومن خلال هذا المبحث سنقوم بالتمييز ما بين القرار الإداري وكل من: الأعمال التشريعية، والأعمال القضائية، والأعمال المادية، وذلك في ثلاث مطالب.

### **المطلب الأول: التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية:**

تقبل القرارات الإدارية الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، أما القوانين فلا يمكن الطعن فيها إلا بالطريق القضائي الدستوري المقرر أمام محكمة دستورية مختصة. ولتحديد صفة العمل التشريعية أو إدارية، فإن الفقه الحديث إما أن يتبع المعيار الشكلي أو المعيار الموضوعي<sup>(1)</sup>، وسوف نبحثهما في فرعين.

### **الفرع الأول: المعيار الشكلي:**

وفقاً لهذا المعيار يتم الرجوع إلى الهيئة التي أصدرت العمل أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره دون النظر إلى موضوعه، فإذا كان العمل صادراً من السلطة التشريعية فهو عمل تشريعي، أما إذا كان صادراً من إحدى الهيئات الإدارية بوصفها فرعاً من فروع السلطة التنفيذية فهو عمل إداري. ومن ثم يمكن تعريف العمل الإداري وفقاً لهذا المعيار بأنه: "كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها". ويتبين لنا من هذا المعيار أنه يقف عند صفة القائم بالعمل دون أن يتعدى ذلك إلى طبيعة العمل ذاته، ويرى الباحث أن هذا المعيار سهل التطبيق لو التزمت كل سلطة بممارسة نشاطها المحدد لها وطبقت مبدأ الفصل التام بين السلطات، إلا أن طبيعة العمل

(1) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 243.

الرسمي تقتضي في أحيان كثيرة وجود نوع من التداخل والتعاون بين السلطات مما دعا الفقه، لأن يبحث عن معيار آخر للتمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: المعيار الموضوعي:

يعتمد المعيار الموضوعي على طبيعة العمل وموضوعه بصرف النظر عن الجهة التي أصدرته أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره، فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة مجردة فأنشأ مركزاً قانونياً عاماً عدّ عملاً تشريعياً، أما إذا تجسد في قرار فردي يخص فرداً أو أفراداً معينين بذواتهم فأنشأ مركزاً قانونياً خاصاً عدّ عملاً إدارياً. وقد انتقد أنصار هذا الاتجاه المعيار الشكلي لأنه يقف عند الشكليات ولا يهتم بطبيعة العمل وجوهره، ويأتي في مقدمة أنصار الاتجاه الموضوعي الفقهاء الفرنسيون دوجي وبونار وجيز، ويؤمن هؤلاء الفقهاء بأن القانون يقوم على فكرتين أساسيتين هما فكرتا المراكز القانونية والأعمال القانونية<sup>(2)</sup>.

#### 1. المراكز القانونية: وهي الحالة التي يوجد فيها الفرد إزاء القانون وتقسّم إلى قسمين:

- أ- المراكز القانونية العامة أو الموضوعية: وهو كل مركز يكون محتواه واحداً بالنسبة لطائفة معينة من الأفراد، فترسم حدوده ومعالمه قواعد مجردة متماثلة لجميع من يشغلون هذا المركز، ومثله مركز الموظف العام في القانون العام والرجل المتزوج في القانون الخاص.
- ب- المراكز القانونية الشخصية أو الفردية: وهي المراكز التي يحدد محتواها بالنسبة لكل فرد على حدة. وهي بهذا تختلف من شخص إلى آخر، ولا يمكن أن يحدد القانون مقدماً هذه

(1) الشريف، عزيزة (2001)، القانون الإداري الكويتي (2)، جامعة الكويت، ط1، ص140.

(2) الزعبي، خالد سمارة (1998)، القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، ط1، ص207.

المراكز لأنها تتميز بأنها خاصة وذاتية، ومثله مركز الدائن أو المدين في القانون الخاص ومركز المتعاقد مع الإدارة في القانون العام<sup>(1)</sup>.

## 2. الأعمال القانونية: وتمتاز بأنها متغيرة ومتطورة بحسب الحاجة، ويتم هذا التغيير إما بإرادة

المشرع أو بإرادة شاغلها. ويقسم "دوجي" هذه الأعمال إلى ثلاثة أقسام:

أ- أعمال مشرعة: وهي كل عمل قانوني ينشئ أو يعدل أو يلغى مركزاً قانونياً عاماً أو موضوعياً. ومن هذه الأعمال: القوانين المشرعة، واللوائح والأنظمة التي تتضمن قواعد تنظيمية عامة وغير شخصية.

ب- أعمال شخصية أو ذاتية: وهي الأعمال القانونية التي تنشئ أو تتعلق بمراكز شخصية لا يمكن تعديلها إلا بإرادة أطرافها، وأوضح مثال على هذه الأعمال العقود.

ج- أعمال شرطية: وهي الأعمال الصادرة بصدد فرد معين وتسد إليه مركزاً عاماً، فهي تجسيد لقاعدة عامة على حالة أو واقعة فردية، ومثاله في القانون العام قرار التعيين في وظيفة عامة، فهذا القرار يعد عملاً شرطياً لأنه لا ينشئ للموظف مركزاً شخصياً، لأن هذا المركز كان قائماً وسابقاً على قرار التعيين، وبهذا المعنى فإن العمل التشريعي عند "دوجي" هو الذي يتضمن قاعدة عامة موضوعية "قوانين أو اللوائح" بغض النظر عن الهيئة أو الإجراءات المتبعة لإصداره، في حين يعد إدارياً إذا اتسم بطابع الفردية، وهذا يصدق على القرارات والأعمال الفردية والأعمال الشرطية<sup>(2)</sup>.

(1) الزعبي، خالد سمارة، مرجع سابق، ص 28.

(2) نقلاً عن: الزعبي، خالد سمارة، مرجع سابق، ص 29.



ويبدو أن كلاً من المشرّع والقضاء في الأردن والكويت قد أخذوا بالمعيار الشكلي. فالأصل أن لا يقبل الطعن بالإلغاء ضد أعمال السلطة التشريعية سواء في القوانين أو القرارات الصادرة من البرلمان. وكما اعتمد المشرّع الفرنسي على ذلك في الأمر الصادر في 1945/7/31 المنظم لمجلس الدولة، إذ نصّ على أن محل الطعن بسبب تجاوز السلطة هو الأعمال الصادرة من السلطات الإدارية المختلفة. إلا أن القضاء الفرنسي لجأ في بعض الحالات إلى الأخذ بالمعيار الموضوعي للتمييز بين الأعمال الإدارية والأعمال التشريعية قابلاً للطعن بالإلغاء في أعمال البرلمان المتعلقة بتسيير الهيئة التشريعية كاللوائح الداخلية للبرلمان والقرارات الصادرة بتعيين موظفيه، لا سيما بعد صدور الأمر النظامي في 1958/11/17 الذي سمح لموظفي المجالس برفع المنازعات ذات الطابع الفردي إلى القضاء الإداري، وهو الاتجاه الذي اعتمده القضاء الإداري المصري. فهو وإن اعتمد المعيار الشكلي قاعدة عامة في الكثير من أحكامه، إلا أنه اعتبر في أحكام أخرى القرارات الصادرة من مجلس الشعب بإسقاط عضوية أحد أعضائه عملاً إدارياً يقبل الطعن فيه بالإلغاء<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال القضائية:

يشترك القضاء مع الإدارة في سعيهما الحثيث نحو تطبيق القانون وتنفيذه على الحالات الفردية، فهما ينقلان حكم القانون من العمومية والتجريد إلى الخصوصية والواقعية وذلك بتطبيقه على الحالات الفردية. ويظهر التشابه بينهما أيضاً في أن الإدارة شأنها شأن القضاء تسهم في معظم الأحيان بوظيفة الفصل في المنازعات من خلال نظرها في تظلمات الأفراد. وفي الحالتين يكون القرار الإداري الصادر من الإدارة والحكم القضائي الصادر من السلطة القضائية أداة لتنفيذ القانون.

(1) راضي، مازن ليلو (2005)، القضاء الإداري، دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن، دار قنديل، عمان، ط1، ص40.

ومع هذا التقارب سعى الفقه والقضاء إلى إيجاد معيار للتمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري لخطورة النتائج المترتبة على الخلط بينهما، فالقرارات الإدارية يجوز بصورة عامة إلغاؤها، وتعديلها، وسحبها، أما الأحكام القضائية فطرق الطعن فيها محددة تشريعياً على سبيل الحصر<sup>(1)</sup>. وبرزت في مجال التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال القضائية نظريات عدة يمكن حصرها ضمن معيارين<sup>(2)</sup>، وسوف أبحثهما في ثلاثة فروع.

### الفرع الأول: المعيار الشكلي:

يقوم هذا المعيار على أساس أن العمل الإداري هو ذلك العمل أو القرار الذي يصدر عن فرد أو هيئة تابعة لجهة الإدارة بصرف النظر عن مضمون وطبيعة العمل أو القرار ذاته، بينما يعد العمل قضائياً إذا صدر عن جهة منحها القانون ولاية القضاء وفقاً لإجراءات معينة، بصرف النظر عن مضمون وطبيعة العمل، وهذا المعيار منتقد من حيث أنه ليس جل الأعمال القضائية أحكاماً، بل إن منها ما يعد أعمالاً إدارية بطبيعتها. ومن جانب آخر نجد أن المشرع كثيراً ما يخول الجهات الإدارية سلطة الفصل في بعض المنازعات فيكون لهذه الجهات اختصاص قضائي، وعلى هذا الأساس فإن المعيار الشكلي لا يكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن الأحكام القضائية<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني: المعيار الموضوعي:

المعيار الموضوعي أو المادي يقوم على أساس النظر إلى موضوع وطبيعة العمل نفسه دون اعتبار بالسلطة التي أصدرته. واعتمد هذا المعيار عناصر عدة يتم من خلالها التوصل إلى

(1) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 247.

(2) أبو راس، محمد الشافعي (دون سنة نشر)، القضاء الإداري، مكتبة النصر بالزقازيق، مصر، ص 201. وانظر كذلك: نواف، كنعان مرجع سابق، ص 247.

(3) أبو راس، محمد الشافعي، مرجع سابق، ص 201. وانظر كذلك: كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 247.

طبيعة ومضمون العمل، فيكون العمل قضائياً، إذ تضمن ادعاء بمخالفة القانون، وحلاً قانونياً للمسألة المطروحة يصاغ في تقرير، والقرار هو النتيجة الحتمية للتقرير الذي انتهى إليه القاضي<sup>(1)</sup>. في حين يكون العمل إدارياً إذا صدر من سلطة تتمتع باختصاص تقديري وليس من سلطة تتمتع باختصاص مقيد كما في أحكام القضاء، وأن يصدر بشكل تلقائي وليس بناءً على طلب من الأفراد، وأن يكون الغرض من العمل إشباع حاجات عامة. ولا شك أن هذه العناصر لا تكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن أعمال القضاء، لأن الكثير من قرارات الإدارة إنما يصدر عن اختصاص مقيد، وكثيراً منها لا يصدر إلا بطلب من الأفراد، والإدارة عندما تفصل في المنازعات باعتبارها جهة ذات اختصاص قضائي إنما يقترب نشاطها من نشاط القضاء ويهدف إلى حماية النظام القانوني للدولة<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث: المعيار المختلط:

ويقوم هذا المعيار على أساس المزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي إذ ينظر إلى طبيعة العمل من ناحية والشكل الذي يظهر فيه العمل والإجراءات المتبعة لصدوره من ناحية أخرى. والمنتبع لأحكام مجلس الدولة في فرنسا يجد أنه يأخذ في الغالب بالمعيار الشكلي لتمييز العمل القضائي عن القرار الإداري، إلا أنه يتجه في بعض الأحيان إلى المعيار الموضوعي وأحياناً أخرى يمزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي، وأخذ القضاء الإداري المصري بهذا الاتجاه<sup>(3)</sup>. فقد قضت محكمة القضاء الإداري: "أن شرّاح القانون العام قد اختلفوا في وضع معايير التفرقة بين القرار الإداري والقرار القضائي، فمنهم من أخذ بالمعيار الشكلي، فذكر أن القرار القضائي هو الذي

(1) الغويري، أحمد عودة (1989)، قضاء الإلغاء في الأردن، دون دار نشر، ط1، ص164.

(2) الغويري، أحمد، مرجع سابق، ص164.

(3) الزعبي، خالد، مرجع سابق، ص35.

يصدر من جهة منحها القانون ولاية القضاء، ومنهم من أخذ بالمعيار الموضوعي وانتهى إلى أن القرار القضائي هو الذي يصدر في خصومة لبيان حكم القانون فيها، وبينما رأى آخرون الأخذ بالمعيارين معاً - الشكلي والموضوعي-. وقد اتجه القضاء في فرنسا ثم في مصر إلى هذا الرأي الأخير<sup>(1)</sup>.

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن محكمة العدل العليا الأردنية ومحكمة التمييز الكويتية (الدائرة الإدارية) لم تتبنيا معياراً معيناً للتمييز بين القرارات الإدارية والأحكام القضائية، وإنما أخذت بالمعايير الثلاثة سابقة الذكر<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثالث: التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال المادية:

العمل المادي مجرد واقعة مادية غير مؤثرة في المراكز القانونية التي تتصل بها، فإذا كان وجود الأثر القانوني هو معيار القرارات الإدارية، فإن غيبة هذا الأثر تصبح هي معيار الأعمال المادية، وهي إما أن تكون أفعالاً إرادية أرادتها الإدارة وتدخلت لتحقيقها مثل الإجراءات التنفيذية التي لا تسمو لمرتبة القرار الإداري كهدم المنازل الآيلة للسقوط تنفيذاً لقرار الإدارة بالهدم، وقد تكون أفعالاً غير إرادية تقع بطريق الخطأ والإهمال مثل حوادث السير التي يسببها أحد موظفي الإدارة<sup>(3)</sup>.

(1) نقلاً عن: الغويري، أحمد، مرجع سابق، ص 167.

(2) انظر: عدل عليا رقم 88/202 تاريخ 1989/2/22، منشورات مركز عدالة، وعدل عليا رقم 93/1041 تاريخ 1994/8/29، منشورات مركز عدالة، وحكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 47 لسنة 1996، إداري، جلسة 1995/6/10، موسوعة مبادئ القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 136.

(3) الفارسي، أحمد، والباز، داود (2009)، مبدأ المشروعية، جامعة الكويت، ط1، ص 55.

والأعمال المادية لا تعدّ من قبيل الأعمال القانونية الإدارية لأنها لا ترتب آثاراً قانونية مباشرة، وتخرج هذه الأعمال عن نطاق الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري. وقد قضت محكمة الإدارية العليا في مصر بأن: "محل العمل المادي الذي لا يختص به القضاء الإداري يكون دائماً واقعة مادية أو إجراءً مثبتاً لها دون أن يقصد به تحقيق آثار قانونية إلا ما كان منها وليد إرادة المشرّع مباشرة لا إرادة جهة الإدارة"<sup>(1)</sup>.

ومن الأمثلة على الأعمال المادية الصادرة من جانب الإدارة التي لا تعدّ أعمالاً قانونية الأمر الصادر من الإدارة بضم التحقيقات إلى ملف خدمة المدعى وتسوية أوضاع الموظفين وفقاً لنظام معادلة الشهادات الدراسية لأن عمل الإدارة هنا كاشف وليس منشئاً لمركز قانوني، كما أن العمل المادي قد يكون تنفيذاً لعمل قانوني، كأن يصدر أمر إداري للقبض على شخص معين، إذ يعدّ هذا الأمر تصرفاً أو عملاً قانونياً، أما عملية إلقاء القبض على الشخص كواقعة مادية تعدّ من الأفعال المادية وليست عملاً قانونياً<sup>(2)</sup>. إلا أن بعض التصرفات المادية للإدارة تكون بمثابة قرار إداري مثال ذلك: سكوت الإدارة عن اتخاذ قرار معين، مثل سكوتها عن البت في طلب الاستقالة الخاص بأحد الموظفين خلال مدة ثلاثين يوماً، فإن ذلك بمثابة قرار ضمني بقبول الاستقالة<sup>(3)</sup>.

وبهذا يتميز محل العمل القانوني عن العمل المادي ويكون هذا الأخير دائماً نتيجة مادية واقعية. وعلى الرغم من ذلك فإن عدم اعتبار العمل المادي قراراً إدارياً، وإن كان يمنع الطعن فيه بالإلغاء، فإنه يصح أن يكون محلاً لمنازعة إدارية تمس مصالح الأفراد فيكون محلاً لطلب

(1) نقلاً عن: أبو راس، مرجع سابق، ص 198.

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 238.

(3) شاب توما، منصور، مرجع سابق، ص 378.

التعويض على أساس دعوى القضاء الكامل، ومن المستقر في القضاء الإداري أن كل قرار لم يصدر عن إرادة الإدارة في إحداث أثر قانوني سلبياً كان أو إيجابياً لا يعد قراراً إدارياً صالحاً للطعن فيه بالإلغاء ولا يعدو أن يكون إجراءً تنفيذياً أو عملاً مادياً<sup>(1)</sup>.

### المبحث الثالث

#### الخصائص المميزة للقرار الإداري

يتميز القرار الإداري بمجموعة من الخصائص التي تميزه عن غيره، إذ إنه عمل قانوني يصدر عن الإرادة المنفردة للإدارة، ومن جهة وطنية وبالنتيجة يحدث أثراً قانونياً. ونوضح ذلك في أربعة مطالب على النحو التالي:

#### المطلب الأول: القرار الإداري عمل قانوني:

يعدّ القرار الإداري عملاً من الأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة؛ أي أنه عمل يهدف إلى إحداث أثر قانوني معين، وهو بذلك يختلف عن الأعمال المادية للإدارة التي يكون محلها دائماً واقعة مادية<sup>(2)</sup>.

إن توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها نظام القانون العام ويُراعى فيها مصلحة الإدارة التي تستدعي أن يتم تقسيم العمل حتى يتفرغ كل موظف لأداء المهمات المناطة به على أفضل وجه، كما أن قواعد الاختصاص تحقق مصلحة الأفراد من حيث أنه يسهل توجه الأفراد إلى أقسام الإدارة المختلفة ويسهم في تحديد المسؤولية الناتجة عن ممارسة الإدارة لوظيفتها. ويقصد بالاختصاص: "القدرة على مباشرة عمل إداري معين أو تحديد

(1) أبو راس، الشافعي، مرجع سابق، ص 199.

(2) الجبوري، ماهر صالح، مرجع سابق، ص 145.

مجموعة الأعمال التي يكون للإدارة أن تمارسها قانوناً وعلى وجه يعتد به<sup>(1)</sup>. والقاعدة أن يتم تحديد اختصاصات كل سلطة إدارية بموجب القوانين والأنظمة، ولا يجوز تجاوز هذه الاختصاصات وإلا عدّ القرار الصادر من هذا العضو باطلاً. وقواعد الاختصاص تتعلق بالنظام العام<sup>(2)</sup>، لذلك لا يجوز لصاحب الاختصاص أن يتفق مع الأفراد على تعديل تلك القواعد، وإلا فإن القرار الصادر مخالف لهذه القواعد يكون معيباً بعبء عدم الاختصاص، ويكون لصاحب الشأن أن يطعن بهذا العيب أمام القضاء الإداري بدعوى الإلغاء، ولا يسقط الدفع بهذا العيب بالدخول في موضوع الدعوى، ويجوز إيدأؤه في أي مرحلة من مراحلها، وعلى القاضي أن يحكم بعدم الاختصاص تلقائياً لو لم يثره طالب الإلغاء<sup>(3)</sup>.

#### المطلب الثاني: القرار الإداري يصدر عن الإرادة المنفردة للإدارة:

يصدر القرار الإداري من جانب واحد وهو جانب السلطة الإدارية، وبالتالي لا يعدّ قراراً إدارياً العمل القانوني المتكون من التقاء إرادتين أو أكثر. ومثاله العقد الإداري الذي يستمد وجوده من اتفاق إرادتين<sup>(4)</sup>. كما أن القول بأن القرار الإداري يصدر من جانب واحد ليس معناه أنه يجب لكي يكون العمل قراراً إدارياً أن يصدر عن فرد واحد، فقد يشترك في تكوينه أكثر من فرد يختص كلٌّ منها في مرحلة من تكوينه، ومع ذلك يعدّ القرار إدارياً طالما أنهم يعملون جميعاً كطرف واحد

(1) الشريف، عزيزة، العتيبي، محمد (2004)، القانون الإداري (2)، الدعاوى الإدارية، جامعة الكويت، ط1، ص175.

(2) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص245.

(3) المقاطع، والفارسي، مرجع سابق، ص147.

(4) مهنا، محمد فؤاد (1967)، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي، دار المعارف، الإسكندرية،

لحساب جهة إدارية واحدة. ويكون ذلك عندما يوجب القانون لإتمام القرار الإداري توقيع اثنين أو أكثر من أعضاء السلطة الإدارية، وهنا يكون الاختصاص مشتركاً<sup>(1)</sup>.

إن الإدارة بإصدارها للقرار الإداري لا تحتاج إلى موافقة الطرف الآخر "المعني" بهذا القرار الإداري ويعد هذا من أكثر امتيازات الإدارة أهمية وخطورة<sup>(2)</sup>، إلا أنه قد تدق التفرقة في تكيف موافقة الطرف الآخر على التصرفات، فإذا شكك القضاء في النظام القانوني للتصرف وتبين له أن موافقة الطرف الآخر من الشروط الجوهرية لقيام التصرف كان له أن يعدّه من قبيل العقود الإدارية، ومثال ذلك التراخيص الصادرة عن الإدارة، إذ إن منها ما يعدّ من القرارات الإدارية، ومنها ما يأخذ طابع العقد الإداري<sup>(3)</sup>.

كما يشترط لتحقيق هذه الخاصية أن يكون تعبير الإدارة عن إرادتها الذاتية وليس تنفيذاً لإرادة إدارة أو سلطة أخرى. وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها في هذا المجال بقولها "لا يعدّ قراراً إدارياً رفض دائرة الأراضي والمساحة رفع إشارة الحجز عن الأرض بناءً على قرار صادر من المحكمة الكنسية لأن مثل هذا الرفض يعدّ تصرفاً يعبر عن إرادة سلطة أخرى، ولا يحدث بداية أثراً قانونياً وإنما يعدّ جزءاً تنفيذياً لقرار صادر عن جهة أخرى"<sup>(4)</sup>. وإن وجوب صدور القرار من جانب الإدارة وحدها هو ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي يصدر باتفاق إرادتين<sup>(5)</sup>.

(1) مهنا، محمد فؤاد، مرجع سابق، ص1014.

(2) الجبوري، ماهر صالح، مرجع سابق، ص146.

(3) جمال الدين، سامي (1993)، مرجع سابق، ص258.

(4) قرار عدل عليا رقم 96/307 تاريخ 1997/5/23، منشورات مركز عدالة.

(5) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص23.



### المطلب الثالث: صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية وطنية:

يجب أن يصدر القرار الإداري عن سلطة إدارية وطنية عامة تتمتع بامتيازات معينة تتمثل في سلطة إصدار القرار الإداري<sup>(1)</sup>، وبالتالي لا يعدّ العمل أو التصرف الصادر عن سلطة عامة أخرى غير إدارية قراراً إدارياً مثل ما يصدر عن السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، كما لا يعدّ العمل أو التصرف الصادر عن هيئة أهلية كالهيئات الخاصة ذات النفع العام، كالمؤسسات الصحية، المدارس، المستشفيات الخاصة، قراراً إدارياً<sup>(2)</sup>.

كما أن مجلس الدولة المصري لم يعدّ شركات القطاع العام من الأشخاص العامة بل عدّها من أشخاص القانون الخاص، ولم يمنحها امتيازات السلطة العامة، وبالتالي لا تعدّ قراراتها قرارات إدارية<sup>(3)</sup>.

ولا تعدّ قرارات إدارية أيضاً القرارات الصادرة من جهات إدارية عامة خارج حدود سلطتها العامة، وبمقتضى صفة أخرى غير صفتها العامة. مثال ذلك أن القضاء المصري لم يعدّ القرار الصادر من وزارة الأوقاف والخاص بإدارة مال شخص معنوي خاص (كالوقف) قراراً إدارياً لأنه صادر عن وزارة الأوقاف بصفتها ناظرة على الوقف المتنازع على ريعه، وبالتالي لا يعدو أن يكون إجراء من إجراءات التحفظ التي تقتضيها واجبات ناظر الوقف، ومن ثم يكون هذا الإجراء خارجاً عن اختصاص محكمة القضاء الإداري<sup>(4)</sup>.

(1) عبد الغني، بسيوني، مرجع سابق، ص151.

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص239.

(3) عبد الوهاب، محمد رفعت، عجيلة، عاصم أحمد (1984)، أصول القانون الإداري، مطبعة النهضة، القاهرة، ص222.

(4) عبد الوهاب، محمد رفعت، عجيلة، عاصم أحمد مرجع سابق، ص222.

ومن تطبيقات ذلك في الكويت، ما قضت به محكمة التمييز الكويتية بأن: "صدور القرار من النيابة العامة في غير نطاق وظيفتها القضائية لعدم تعلق الأمر بإحدى جرائم الحيازة المنصوص عليها في قانون العقوبات ينطوي على غصب لسلطة القضاء المدني الذي يختص وحده بالفصل في منازعات الحيازة، ومن ثم يكون هذا القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي ينحدر به إلى درجة الانعدام"<sup>(1)</sup>.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن: "لا تسمع الدعوى التي تقام على إحدى السفارات الأجنبية في الأردن لعدم الاختصاص على اعتبار أن السفارة هي جزء من بلد المبعوث الدبلوماسي..."<sup>(2)</sup>.

وخلاصة القول، يشترط في القرار لكي يعدّ قراراً إدارياً أن يصدر من سلطة إدارية وطنية سواء أكانت داخل حدود الدولة أو خارجها دون النظر إلى مركزية السلطة أو عدم مركزيتها، والعبرة في تحديد ما إذا كانت الجهة التي أصدرت القرار وطنية أم لا، ليس بجنسية أعضائها، وإنما بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرار، ولنكون أمام قرار إداري ينبغي أن يصدر هذا القرار من شخص عام له الصفة الإدارية وقت إصداره ولا عبرة بتغيير صفته بعد ذلك، وهو ما يميز القرار الإداري عن الأعمال التشريعية والقضائية التي بينها وفقاً للمعيار الشكلي، إذ يتم النظر إلى صفة الجهة التي قامت بالعمل والإجراءات المتبعة في إصداره، ووفقاً لهذا الشرط لا يمكن اعتبار القرارات الصادرة عن أشخاص القانون الخاص قرارات إدارية إلا في حالتين اعترف

(1) انظر: محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم (271) لسنة 1999، إداري، جلسة بتاريخ 2000/11/27، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص146.

(2) انظر: عدل عليا رقم 96/119 تاريخ 1996/3/1، منشورات مركز عدالة.

فيهما القضاء الإداري بالصفة الإدارية للقرارات الصادرة من أشخاص القانون الخاص، وتتعلق الحالة الأولى بالقرارات الصادرة عن الموظف الفعلي أو الظاهر، وهو شخص تدخل خلافاً للقانون في ممارسة اختصاصات وظيفة عامة، متخذاً مظهر الموظف القانوني المختص، أما في الحالة الثانية فتتعلق بالقرارات الصادرة من ملتزم المرافق العامة<sup>(1)</sup>.

#### المطلب الرابع: القرار الإداري يحدث تغييراً في المركز القانوني:

لكي يكون العمل الذي تقوم به الإدارة قراراً إدارياً ينبغي أن تكون نيتها قد اتجهت لإحداث أثر قانوني معين، وهو الأثر الذي يطرأ على المركز القانوني للموجه إليه القرار بالتعديل أو التحديد أو الإلغاء<sup>(2)</sup>.

وبناءً على ذلك، فإن الأعمال التحضيرية التي تسبق إصدار القرار الإداري لا تعدّ قرارات إدارية لأنها لا تنتج بداية آثاراً قانونية معينة. ومن أمثلة ذلك تشكيل لجنة لدراسة الموضوع تمهيداً لاتخاذ قرار فيه، ومحاولة الاتفاق ودياً مع صاحب العقار قبل إصدار قرار الاستيلاء عليه. وتطبيقاً لهذا المبدأ قضت محكمة القضاء الإداري في سنة 1951 بأن مجرد ترديد حكم القانون في قرار صادر من مدير التعليم الحر لا يعدّ قراراً إدارياً يجوز الطعن فيه بالإلغاء لأنه ليس منشئاً لحالة قانونية<sup>(3)</sup>.

(1) عبد الوهاب، محمد رفعت، عجيلة، عاصم أحمد، مرجع سابق، ص 223.

(2) الجبوري، ماهر صالح، مرجع سابق، ص 147.

(3) مهنا، محمد فؤاد، مرجع سابق، ص 1014-1015.

وقد جاء في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية بأن: "معنى عبارة قرار نهائي أن القضاء الإداري قد استقر على اعتبار القرار نهائياً إذا صدر عن سلطة إدارية دون حاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى"<sup>(1)</sup>.

وأيضاً قضت بأن: "القرار الإداري القابل للطعن أمام محكمة العدل العليا هو القرار الإداري النهائي التنفيذي الذي يهدف إلى إحداث أو إلغاء أو تغيير مركز قانوني"<sup>(2)</sup>.

ومن قضاء محكمة التمييز الكويتية (الدائرة الإدارية) أن: "الإنذار الموجه من مدير بلدية الكويت إلى المستدعي المتضمن استعمال بناء قديم وغير مرخص ويسبب ضرراً للمجاورين، فعليه أن يقوم بإزالة هذه المخالفة، لا يعدّ قراراً نهائياً، مما يستوجب رد الدعوة"<sup>(3)</sup>.

وعادة ما يفسر القضاء الإداري فكرة الأثر القانوني للقرار الإداري بشكل واسع، فيذكر أنه يكفي أن يمس القرار مصالح الفرد أو يؤثر على وصفه بطريقة أو بأخرى. فمثلاً القرار الصادر بتوقيع جزاء الإنذار على أحد الموظفين يعدّ قراراً إدارياً رغم أنه لا ينتقص من حقوق الموظف بصورة واضحة<sup>(4)</sup>. ويعدّ نواف كنعان أنه من خصائص القرار الإداري، إضافة إلى ما تقدم، ضرورة صدور القرار الإداري بإرادة الإدارة الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين

(1) انظر: عدل عليا رقم 98/72 تاريخ 1995/3/1، منشورات مركز عدالة.

(2) انظر: عدل عليا رقم 2006/500 تاريخ 2007/1/17، منشورات مركز عدالة.

(3) انظر: حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 125 تاريخ 2004/5/17، إداري، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص188.

(4) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص465.

والأنظمة، وكذلك يعدّ من خصائص القرار الإداري أن يكون قراراً نهائياً يتخذ صفة تنفيذية دون حاجة أي تصديق لسلطة أعلى<sup>(1)</sup>.

ويمكن القول استناداً لما تقدم، أنه لكي يكون القرار إدارياً، يجب أن يترتب آثاراً قانونية وذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، فإذا لم يترتب على العمل الإداري ذلك، فإنه لا يعد قراراً إدارياً، لهذا نجد القضاء الإداري الفرنسي يشترط في القرار المطعون فيه بالإلغاء أن ينتج ضرراً برفع الدعوى، ومن ثم تكون له مصلحة في إلغاء هذا القرار، ويتطلب ذلك توفر عنصرين أساسيين للقول بوجود مصلحة للطاعن هما<sup>(2)</sup>:

1. وجوب تولد آثار قانونية عن القرار المطعون فيه، وبالتالي يجب استبعاد القرارات التي لا تحدث آثاراً قانونية من نطاق دعوى الإلغاء.

2. أن يحمل القرار قابلية إحداث آثار قانونية بنفسه. وبناءً على ذلك فإن الأعمال التمهيدية والتقارير والمذكرات التحضيرية التي تسبق اتخاذ القرار لا تعد قرارات إدارية لعدم تحقق هذين العنصرين. ونجد أنه من المناسب أن نبين مضمون بعض هذه الأعمال:

أ- الأعمال التمهيدية والتحضيرية: وهي مجموعة من القرارات التي تتخذها الإدارة وتتضمن رغبات واستشارات وتحقيقات تمهيداً لإصدار قرار إداري، وهذه الأعمال لا تولد آثاراً قانونية، ولا يجوز الطعن فيها بالإلغاء<sup>(3)</sup>.

(1) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 239.

(2) نقلاً عن: السناري، مرجع سابق، ص 1173.

(3) نقلاً عن: مهنا، محمد فؤاد، مرجع سابق، ص 1019.

ب- المنشورات والأوامر المصلحية: وهي الأعمال التي تتضمن تعليمات وتوجيهات صادرة من رئيس الدائرة إلى مرؤوسيه لتفسير القوانين أو اللوائح وكيفية تطبيقها وتنفيذها، ما دامت هذه المنشورات لم تتعد هذا المضمون، أما إذا تضمنت إحداث آثار في مراكز الأفراد فإنها تصبح قرارات إدارية يقبل الطعن فيها بالإلغاء<sup>(1)</sup>.

ج- الأعمال اللاحقة لصدور القرار: وهي أعمال لا ترتب أثراً قانونياً لأنها تكون بمثابة إجراءات تنفيذية لقرارات سابقة فلا يقبل الطعن فيها بالإلغاء لأنها تنصب على تسهيل تنفيذ القرار الإداري السابق، ولا تشير إلى قرارات مستقبلية فلا يكون الأثر المترتب عليها حالاً<sup>(2)</sup>.

د- الإجراءات الداخلية: وتشمل إجراءات التنظيم للمرافق العامة التي تضمن حسن سيرها بانتظام واطراد، والإجراءات التي يتخذها الرؤساء الإداريون في مواجهة موظفيهم المتعلقة بتقسيم العمل في المرفق، وتبصير الموظفين بالطريق الأمثل لممارسة وظائفهم. وهذا النوع من الإجراءات لا يدخل من ضمن القرارات الإدارية، وبالتالي لا يجوز الطعن بها أمام القضاء الإداري لكونها لا تؤثر في المراكز القانونية للأفراد<sup>(3)</sup>.

(1) مهنا، محمد فؤاد، مرجع سابق، ص 1019.

(2) الجبوري، ماهر صالح، مرجع سابق، ص 147.

(3) الجبوري، ماهر صالح، مرجع سابق، ص 147.

## الفصل الثالث

### عناصر ركن الاختصاص في القرار الإداري

يعرف ركن الاختصاص بأنه: "الصلاحية التي تتمتع بها السلطة الإدارية لاتخاذ إجراء ما أو القيام بعمل من الأعمال القانونية"<sup>(1)</sup>، وبالتالي لا تستطيع السلطات الإدارية اتخاذ قرار إداري ما لم يكن اتخاذ مثل هذا القرار داخلياً في اختصاص السلطة التي أحدثته<sup>(2)</sup>.

وعليه، ولكي يكون القرار الإداري صحيحاً ومشروعاً، لا بد أن يصدر ممن يملك الاختصاص بإصداره من أعضاء السلطة الإدارية، فإذا صدر القرار من غير مختص بإصداره فإنه يكون معيباً بعبء عدم الاختصاص، ومعرضاً للإلغاء بمجرد الطعن فيه، ويعدّ عيب الاختصاص هذا من أول العيوب التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي للطعن بالإلغاء نظراً لأهميته<sup>(3)</sup>. وركن الاختصاص هو الركن الوحيد من أركان القرار الإداري المتعلق بالنظام العام مما يعني أن للقاضي الإداري حق التعرض له من تلقاء نفسه في حالة الطعن على القرار ولو لم يقم الفرد المدعى بإثارته في عريضة دعواه<sup>(4)</sup>.

(1) الزيدي، ناصر (1983)، سحب وإلغاء القرارات الإدارية في دولة الكويت، دراسة مقارنة، جامعة الكويت، ط1، ص360.

(2) آل ياسين، محمد علي (1999)، القانون الإداري، جامعة الكويت، ط1، ص182.

(3) الغويري، أحمد، مرجع سابق، ص241.

(4) الجبوري، ماهر صالح، مرجع سابق، ص151.

والأصل أن إصدار القرارات الإدارية التي تؤثر مباشرة في المراكز القانونية للأفراد لا تتعدّد لكل الموظفين العموميين بل لفئة محددة منهم وهي فئة القيادات الإدارية العليا في الوزارات والمصالح العامة والهيئات العامة ووحدات الحكم المحلي<sup>(1)</sup>.

ويأخذ عدم الاختصاص إحدى صورتين؛ إحداهما: عدم الاختصاص الإيجابي بأن يقوم مصدر القرار بإصدار القرار في اختصاص لم يسند إليه، وقد يكون عدم الاختصاص سلبياً بأن يمتنع صاحب السلطة في إصدار القرار اعتقاداً منه أنه لا يدخل في نطاق اختصاصه في حين أنه مختص به<sup>(2)</sup>.

ومخالفة ركن الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري يعد من العيوب التي يعول عليها القضاء الإداري عادة في إلغاء القرار الإداري كما سبق تناوله والتي قد تصل إلى اعتبار القرار الإداري كأن لم يكن. لذا حظي هذا الركن الأساسي بهذه الأهمية العالية، وشبه بعضهم فكرة الاختصاص في القانون الإداري بفكرة الأهلية في القانون الخاص لأن الفكرتين تتعلقان بالقدرة على مباشرة تصرف قانوني معين<sup>(3)</sup>.

ويمكن حصر القواعد القانونية المتعلقة بالاختصاص في تحديد الأشخاص الذين يمارسونه، وفي المواضيع التي يتناولها، وكذلك تحديد كل من الزمان والمكان لأصحاب الاختصاص لممارسته. وسنتناول ذلك في أربعة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: العنصر الشخصي في تحديد الاختصاص.

(1) عبد الوهاب، محمد رفعت، مرجع سابق، ص 228.

(2) عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 158.

(3) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 252.



المبحث الثاني: العنصر الموضوعي في تحديد الاختصاص.

المبحث الثالث: العنصر الزمني في تحديد الاختصاص.

المبحث الرابع: العنصر المكاني في تحديد الاختصاص .

### المبحث الأول

#### العنصر الشخصي في تحديد الاختصاص

يتمثل العنصر الشخصي في تحديد الاختصاص بالأفراد الذين يجوز لهم دون غيرهم إصدار القرارات الإدارية، وسيتم تناول هذا العنصر الشخصي من خلال ثلاثة مطالب متتالية، يتناول أولها: ممارسة الاختصاص من قبل الأصيل من خلال نظرية الموظف الفعلي، وثانيها: التفويض ومن ثم الحلول لتحديد الاختصاص وذلك في المطلب الثالث.

#### المطلب الأول: نظرية الموظف الفعلي:

يجب أن يصدر القرار الإداري من الشخص أو الهيئة التي حددها المشرع وبالتالي يجب أن يكون لمصدر القرار وجود قانوني وسلطة للتعبير عن إرادة الدولة<sup>(1)</sup>، وتثبت هذه السلطة لمصدر القرار بقرار تعيينه إذا كان فرداً وبالقرار الصادر بتشكيله إذا كانت هيئة، وبالتالي تتوقف شرعية القرارات الصادرة من مصدر القرار على شرعية قرار التعيين أو التشكيل. وقرار التعيين، بما يحيط به من ضمانات، قد حجب عيوب الرضا إلى حد كبير بحيث أصبح المعول عليه هو مطابقة التصرف الصادر من رجل الإدارة المختص للقانون موضوعياً. لهذا اعتبر بعض الفقهاء قواعد الاختصاص مناظرة لقواعد الأهلية في القانون الخاص، ويترتب على ذلك بطلان التصرفات

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص306.

الصادرة من رجل الإدارة الذي عيّن تعييناً باطلاً، وانعدام القرارات الصادرة من شخص أو هيئة لم تعين إطلاقاً<sup>(1)</sup>، ومع ذلك يجب أن تحدد هذه القاعدة بفكرة الموظف الفعلي.

هذا ويقصد بالموظف الفعلي أو الواقعي هو الفرد الذي عيّن تعييناً معيباً أو الذي لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقاً ومع ذلك تعدّ الأعمال الصادرة منه سليمة<sup>(2)</sup>. وأساس سلامة القرارات الإدارية الصادرة منه مختلفة حسب الأحوال، وذلك على النحو الآتي:

#### أولاً: في الأوقات العادية:

يسوغ القضاء هذه النظرة بالأخذ بالأوضاع الظاهرة وبالتالي لا يعدّ الموظف غير المختص موظفاً فعلياً إلا إذا كان قرار تعيينه الباطل معقولاً بالنسبة لأفراد المجتمع، بحيث أنه لم يمكن بمقدورهم إدراك سبب بطلان قرار تعيينه وبغض النظر عما إذا كان هذا الموظف حسن النية أو سيئها لأن هذه النظرية تم ابتداعها لحماية مصالح الأفراد، ويعدّ في هذه الحالة عمل الموظف (المعين تعييناً باطلاً) صحيحاً أخذاً بالأوضاع الظاهرة التي تعامل معها الجمهور<sup>(3)</sup>.

وبذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية: "ومن المبادئ التي استقر عليها الفقه الإداري بأن الإجراءات التي قام بها الموظف الفعلي تعدّ صحيحة ولو ثبت بعد ذلك أن قرار تعيينه كان باطلاً"<sup>(4)</sup>.

(1) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص306.

(2) بادير، دي لو، المطول، ط2، ص369. نقلاً عن: الغويري، أحمد، مرجع سابق، ص241.

(3) الفارسي، والبا، مرجع سابق، ص216.

(4) انظر: محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم 72/106، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد 2 لسنة 1973،

### ثانياً: في الأوقات الاستثنائية:

بنيت سلامة القرارات الإدارية على ضرورة سير المرافق العامة سيراً منتظماً وليس من الضروري أن يكون مصدر القرار قد عيّن تعييناً صحيحاً، بل يجوز ألا يكون قد صدر بتعيينه قرار إطلاقاً، ويحدث هذا في حالة اختفاء السلطات الإدارية لسبب من الأسباب، كالغزو الخارجي، إذ يحل محلها بعض الأفراد العاديين محل تلك السلطات في ممارسة المهمات الضرورية، وتأمين سير المرافق الحيوية، فتكون الأعمال الصادرة منهم مشروعة على الأساس السابق، وبهذا المعنى صدرت أحكام مجلس الدولة في فرنسا بالنسبة للأعمال التي قام بها المواطنون الفرنسيون عقب هرب السلطات الرسمية عند غزو الحلفاء لفرنسا خلال الحرب العالمية الأخيرة<sup>(1)</sup>، وهو ما قضت به أيضاً المحاكم الألمانية بالنسبة للظروف التي سادت ألمانيا عقب الحرب العالمية الأولى<sup>(2)</sup>.

حيث إنه في فترة الاجتياح الألماني لفرنسا تعطلت كل مرافق بلدية باريس مما دفع ببعض المواطنين إلى تشكيل لجنة تقوم بمهمة تسيير البلدية، لكن وبعد استئناف المسار الانتخابي رفع المنتخبون دعوى أمام مجلس الدولة بحجة أن هذه اللجنة المشكّلة من المواطنين قامت باتخاذ قرارات في غياب المنتخبين مع العلم أنها (اللجنة) غير مختصة بهذه الوظيفة، غير أن مجلس الدولة في قراره المتخذ عدّ القرارات الصادرة غير معيبة بعدم الاختصاص بسبب وجود الدولة في تلك الفترة تحت ظرف استثنائي، مما يعني أن مجلس الدولة اعتبر المواطنين مختصين فعلياً وليس

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 5 مارس سنة 1948، القسم الثالث، ص53، ويتعلق بقرارات صدرت من لجنة حلت محل المجلس البلدي الذي هرب أعضاؤه. نقلاً عن: الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص310.

(2) ستاسينوبولس، الأعمال الإدارية، ط1954، ص115 وما بعدها. نقلاً عن: السناري، مرجع سابق، ص1176.

قانونياً، ولهذا الاختصاص الفعلي شروط تتمثل في وجود ظروف استثنائية، والنية الحسنة، وهذه الشروط تدخل في إطار السلطة التقديرية لمجلس الدولة<sup>(1)</sup>.

وطبق القضاء الإداري الفرنسي المبدأ السابق على حالات الثورات، فالثوار الذين ينتزعون السلطة من أيدي الحكومة الشرعية يعتبرون غاصبين ولكن أعمالهم تغدو مشروعة إذا تعلقت بمرافق عامة لا يمكن أن تتوقف، كذلك المتعلقة بحالة الأشخاص<sup>(2)</sup>، ويجب هنا تمييز الحكومة الثورية عن الحكومة الواقعية أو الفعلية، فكل منهما تستولي على السلطة دون أن يصدر قرار بتعيينها وفقاً للأوضاع الدستورية المشروعة، ولكن الحكومة الفعلية تمتاز بأنها تقوم بمهام لا يقصد منها الاحتفاظ بالسلطة، وبالتالي فهي سلطة مؤقتة<sup>(3)</sup>، وبالتالي يعدّ الموظفون الذين عينتهم موظفين عموميين بالمعنى الكامل، وتعدّ أعمالهم صادرة من موظفين مختصين<sup>(4)</sup>. أما في القانون الأردني، وكذلك الكويتي، فلا يكفي أن يعمل الشخص بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو إحدى السلطات الإدارية العامة بطريق مباشر كي يكتسب صفة الموظف العام، بل يجب أن يكون تعيينه في الوظيفة قد تم بطريقة مشروعة وفقاً للقانون وبقرار من السلطة المختصة بالتعيين<sup>(5)</sup>. وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن المركز الوظيفي للموظف لا ينشأ بالأصل إلا بالأداة القانونية المقررة قانوناً لإجراء التعيين، ويستثنى من هذا الشرط الموظف الفعلي، وهو الشخص الذي يقم

(1) ستاسينوبولس، الأعمال الإدارية، مرجع سابق، ص 115 وما بعدها. مرجع سابق، ص 241.

(2) لي دوبادير، المطول، ط 2، ص 370. مرجع سابق، ص 241.

(3) ومثال ذلك من التاريخ الفرنسي، كومة الدفاع الوطني التي استولت على زمام الأمور سنة 1870 بعد الحرب السبعينية. نقلاً عن: السناري، مرجع سابق، ص 1176.

(4) ستاسينوبولس، مرجع سابق، ص 1176.

(5) الطببائي، عادل (1998)، قانون الخدمة المدنية الكويتي، جامعة الكويت، ط 2، ص 241. والقبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 215.

نفسه على الوظيفة العامة فيباشر الاختصاصات المقررة لهذه الوظيفة من تلقاء نفسه أو بأسلوب غير قانوني، فهو الشخص الذي صدر بتعيينه قرار خاطئ أو معيب أو لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقاً، والمفروض أن تعدّ الإجراءات والتصرفات الصادرة عنه باطلة ولا يعتد بها لصدورها عن غير مختص وتزول عنه صفة الموظف العام<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: التفويض في الاختصاص:

يرتبط الحديث عن ركن الاختصاص ومصدره ببيان بعض القواعد القانونية الأخرى التي تؤثر فيه، ومن أبرز هذه القواعد ما يسمح به القانون من تفويض في الاختصاص، لذلك لا بد من بيان المقصود بالتفويض في الاختصاص، وبيان قواعده المنظمة له، وتطبيقاته القضائية.

يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر<sup>(2)</sup>، والقاعدة المقررة في القانون الفرنسي أن تفويض السلطة يجب أن يكون دائماً جزئياً، وأن تفويض كامل السلطة مخالف للقواعد العامة<sup>(3)</sup>، ويتفق ذلك مع كون الاختصاص شخصياً يجب أن يمارسه الموظف الأصيل، على أنه إذا جاز المشرع تفويض السلطة بتمامها فلا مناص من احترام إرادته، لأن المشرع هو الذي يخلق الاختصاص، وهو الذي يحدد من له ممارسته في حدود القواعد الدستورية، فإذا فعل ذلك لم يكن تفويضاً وإنما تخويل هيئتين ممارسة نفس الاختصاص، فالتفويض لا يكون مشروعاً إلا إذا أجاز

(1) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص111.

(2) عبد الله، عبد الغني بسيوني (1986)، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، بيروت، ط1، ص50.

(3) عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص50.

المشرّع وهو ما أكده مجلس الدولة المصري<sup>(1)</sup>. كما أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذه المبادئ حيث قضت: "أن الاختصاص الذي يتحدد بقانون لا يجوز النزول عنه والإنبابة فيه إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون كما لو كان ثمة قانون يرخص في التفويض"<sup>(2)</sup>.

وحيثما نظم المشرّع المصري قواعد التفويض، فإنه سلك طريقين:

**الأول:** أنه أورد حكم التفويض في تشريعات جزئية بمناسبة تنظيم اختصاص معين<sup>(3)</sup>.

**الثاني:** أنه أصدر قانوناً خاصاً بتنظيم أحكام تفويض السلطة في قطاع من القطاعات. ومثال ذلك قانون رقم (42) لسنة 1967 في شأن التفويض في الاختصاصات المصرية. إذ تنص المادة الأولى منه على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه، أو رئيس الوزراء، أو الوزراء، أو نواب الوزراء، أو من في حكمهم، أو المحافظين"<sup>(4)</sup>.

وتتمثل الاختصاصات التي أجاز المشرّع المصري لرئيس الجمهورية أن يفوض في

ممارستها الاختصاصات المستمدة من القوانين العادية، أما الاختصاصات المستمدة من الدستور

(1) حكم مجلس الدولة المصري الصادر في 14 مارس 1955 والذي يقول: "أن القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء، أنه إذا أنيط 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، 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 يكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها ومستنداً مباشرة من القانون...". نقلاً عن: الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص355.

(2) حكمها الصادر في 27 يونيو سنة 1959، السنة الرابعة، ص1564. نقلاً عن: الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص356.

(3) مثال ذلك: المادة (31) من القانون (43) لسنة 1979 قانون الإدارة المحلية المصري المعدل، والتي تنص على أنه: "للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى نوابه أو إلى سكرتير عام المحافظة، أو السكرتير العام المساعد، أو إلى رؤساء المصالح، أو رؤساء الوحدات المحلية الأخرى".

(4) المادة الأولى، قانون رقم (42) لسنة 1967 في شأن التفويض في الاختصاصات.

مباشرة، فلا يجوز له التفويض فيها إلا على النحو الذي يفصله الدستور، وفي حال أجاز الدستور التفويض في ممارستها فللرئيس أن يلجأ إلى التفويض بشرط احترام القيود التي يفرضها الدستور<sup>(1)</sup>. من ناحية أخرى وسّع المشرع المصري من نطاق الرؤساء الإداريين الذين يجوز لرئيس الجمهورية التفويض إليهم في ممارسة بعض اختصاصاته، إذ أجاز قانون رقم (42) لسنة 1967 لرئيس الجمهورية أن يفوض من هم دون الوزراء وهم فئتان: الفئة الأولى نواب الوزراء ومن في حكمهم، والفئة الثانية المحافظون، وهذا التوسع بحق رئيس الجمهورية في التفويض يحقق المرونة في النظام، ويقاس على ما ورد سلطة رئيس الوزراء والوزراء في التفويض سواءً لمحافظين، أو وكلاء الوزارات، أو لرؤساء ولمديري المصالح والإدارات العامة ورؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة، والمسلم به بهذا الخصوص أن التفويض في الحالات المسموح بها شخصي يجب أن يصدر من الأصيل، أما المفوض فليس له أن يفوض غيره، وكل مخالفة لهذه القواعد تجعل التصرف الصادر من المفوض على خلاف القانون معيباً بعدم الاختصاص<sup>(2)</sup>.

هذا وقد جاء في حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية بأنه "يستفاد من المادة 8/ب من قانون الجامعات الرسمية المؤقت رقم 42 لسنة 2001 أن المشرع قد أعطى الحق لرئيس الجامعة، بعد أن حدد اختصاصاته على سبيل الحصر، أن يعهد في جانب منها لأشخاص محددين هم نوابه أو العمداء أو المديرين في الجامعة كل في نطاق وظيفته.."<sup>(3)</sup>. ولم يعط المشرع الأردني الحق لرئيس الجامعة بأن يجعل أياً من هؤلاء الأشخاص محلّه وينقل جميع اختصاصاته إليه، إذ إن التفويض لا

(1) المواد (137، 82، 144) من دستور جمهورية مصر العربية.

(2) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص 322.

(3) انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2008/55 تاريخ 2008/6/13، منشورات مركز عدالة.

يكون إلا جزئياً ومحدد المدة، وإلا تعدى تفويض الاختصاصات إلى تفويض السلطة وهو ما لا يجوز قانوناً إلا إذا تحقق سببه ونص القانون على ذلك<sup>(1)</sup>.

أما المشرع الكويتي، فقد نظم التفويض الإداري بموجب القانون رقم (116) لسنة 1992<sup>(2)</sup>. وقد نصت المادة الرابعة منه على سلطة مجلس الوزراء في تفويض رئيس مجلس الوزراء أو لجنة وزارية أو أحد الوزراء أو المجالس المتخصصة التي تكون رئاستها وأغلبية أعضائها من الوزراء، ونصت أيضاً على سلطة رئيس مجلس الوزراء في تفويض أحد الوزراء أو اللجان الوزارية. ونصت المادة الخامسة على سلطة الوزير في تفويض أحد المحافظين أو وكلاء الوزارة أو رؤساء الجهات الحكومية أو مجالس إدارات الهيئات والمؤسسات العامة التي تشرف عليها.

ونصت المادة السابعة على سلطة وكيل الوزارة في تفويض وكيل الوزارة المساعد وسلطة الأخير في تفويض مديري الإدارات. ومن الملامح الرئيسية للقانون المذكور ما يلي:

**أولاً: حدّد الجهات والأشخاص المفوضين:** وكذلك الجهات والأشخاص المفوض إليهم. وبناءً عليه أي تفويض يتجاوز تلك الحدود يعدّ باطلاً لمخالفة أحكام القانون.

**ثانياً: الأخذ بمبدأ لا تفويض إلا بنص:** فمن المعلوم أن من المبادئ المستقرة فقهاً وقضاءً لمبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، فالاختصاص ليس حقاً شخصياً للموظف يتصرف به كيفما

(1) تعليق القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص74.

(2) وهو المرسوم بالقانون رقم 92/116 بشأن التفويض في الاختصاصات الإدارية في دولة الكويت، حيث قبل ذلك لم يكن هناك تشريع متكامل للتفويض يبين قواعده وأحكامه، وقد يرجع السبب في ذلك إلى عدم إدراك المشرع الكويتي في ذلك الوقت لأهمية التفويض ودوره المميز في عملية التنظيم الإداري، بالإضافة إلى صغر الجهاز الإداري وقلة عدد الموظفين مقارنة مع وقتنا الحالي، حيث كان المشرع الكويتي يأخذ بنظام التفويض الإداري في تشريعات متفرقة إلى أن صدر المرسوم بالقانون المذكور بشأن التفويض في الاختصاصات الإدارية.



شاء، وإنما واجب عليه يتعين ممارسته بنفسه، ولا يعهد به لسواه إلا إذا وجد نص يجيز ذلك صراحة.

**ثالثاً: الأخذ بمبدأ توازي الاختصاصات:** فالنص الذي يجيز عملية التفويض من ذات مرتبة النص الذي يقرر الاختصاص للأصيل.

**رابعاً: الأخذ بمبدأ التفويض الجزئي:** حيث جاء في جميع المواد التي تجيز عملية التفويض في الاختصاص عبارة (ببعض الاختصاصات)، مما يدل وبشكل قاطع على أن المشرع الكويتي أخذ بمبدأ التفويض الجزئي، وهو المبدأ الذي يتفق مع أهداف التفويض والحكمة منه.

**خامساً: أجاز المشرع الكويتي التفويض الفرعي<sup>(1)</sup>.**

**سادساً: شرط الكتابة:** أخذ المشرع الكويتي بمبدأ التفويض الصريح وذلك عندما اشترط أن يكون التفويض مكتوباً<sup>(2)</sup>.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة التمييز الكويتية بعدم الاعتداد بالتفويض الشفوي أو التفويض المكتوب إذا كان تاريخ صدوره لاحقاً على صدور القرار من المفوض إليه<sup>(3)</sup>.

**سابعاً: علم الجهة المفوض إليها:** اشترط المشرع الكويتي على الجهة المفوض إليها، حيث جاء في المادة العاشرة بأن: "يبلغ إلى الجهة المفوض إليها"، وحسناً فعل المشرع عندما نص على ذلك

(1) المقصود بالتفويض الفرعي هو: "تفويض التفويض" حيث يكون للجهة التي فوض إليها الاختصاص أن تفوض الجهة الأدنى منها في مباشرته إذا أذنت لها الجهة التي فوضتها في ذلك، على أن يكون هذا التفويض في الحدود التي يقرها الوزير المختص وفقاً لمقتضيات مصلحة العمل، ويحدد بقرار نظام التفويض وشروطه. انظر: الصالح، بدرية جاسر (1982)، اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة الكويت، ط1، ص164.

(2) جاء في المادة التاسعة في المرسوم رقم 119/92: "يصدر التفويض ويُلغى بقرار كتابي من الجهة المفوضة"، وبذلك لا يجوز التفويض الضمني، كما أنه لا يجوز التفويض الشفوي.

(3) انظر: حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 213 لسنة 1988، إداري، جلسة 1989/4/16، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص102.

صراحة حتى لا تتهرب الجهة المفوض إليها في المستقبل من المسؤولية، وتدّعي أنها ليست لها علاقة بعملية التفويض، أو ليس لها علم بعملية التفويض. ولكن متى كانت العملية تتم بعلم الجهة المفوض إليها فإنه لا مجال للتهرب من المسؤولية. وعملية علم الجهة المفوض إليها قد تتم عن طريق تأشيرها على قرار التفويض في نسخة يحتفظ بها الأصل تثبت علمها بعملية التفويض.

**ثامناً: موضوع التفويض:** من خلال المرسوم بالقانون رقم 116/92 نجد أن المشرّع الكويتي جعل لجهات أو أشخاص التفويض الحرية في تفويض أي من اختصاصاتهم بمقتضى القوانين واللوائح، ولكن نرى من جانبنا أنه استثنى من ذلك مجلس إدارة الهيئة، أو المؤسسة العامة، إذ لا يستطيع تفويض أي من اختصاصاته إلا بعد موافقة الوزير المختص، وفي عملية التفويض الفرعي إذ إن المفوض إليه لا يستطيع تفويض الاختصاصات التي فوّض بها إليه غيره إلا بعد موافقة الجهة المفوضة في ذلك.

**تاسعاً: عدم ممارسة الاختصاصات المفوضة من قبل المفوض طيلة مدة التفويض:** إذ إن المشرّع الكويتي نص صراحة على عدم ممارسة الاختصاصات المفوضة من قبل المفوض طيلة مدة التفويض<sup>(1)</sup>.

وحسناً فعل المشرّع عندما نص على ذلك صراحة، لأن هذا الموضوع محل خلاف بين الفقه، فمنهم من يرى أن الأصل المفوض يمارس الاختصاصات المفوضة أثناء فترة التفويض، ويرى آخرون أنه لا يجوز للأصيل ممارسة الاختصاصات المفوضة أثناء فترة التفويض، ونرى أن

(1) المادة التاسعة من المرسوم بالقانون رقم 116/92 حيث جاء فيها: "ولا يجوز للجهة التي عهدت ببعض اختصاصاتها إلى جهة أخرى وفقاً للمواد السابقة مباشرة هذه الاختصاصات أثناء سريان التفويض".

المشرّع أخذ بالصواب لأن حرمان الأصل من ممارسة اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض من شأنه أن يمنع التضارب والتناقض بين قرارات المفوض والمفوض إليه في ذات الموضوع. وتطبيقاً لما سبق، قضت محكمة التمييز الكويتية بأن: "الأصل أن السلطات يجب عليها ممارسة اختصاصاتها التي حددتها القوانين واللوائح بنفسها ولا تفوض فيها إلا إذا كان هناك نص يأذن لها بذلك، وينتهي التفويض بانتهاء مدته أو بانتهاء الهدف منه أو بإلغاء النص الآذن، وأنه من المقرر إذا إلغاء النص الآذن، فإن ذلك يستتبع إلغاء قرارات التفويض الصادرة استناداً إليه، إلا إذا كانت هذه التفويضات تتفق مع النص الآذن الجديد فإنها تبقى صحيحة وناظمة"<sup>(1)</sup>.

---

(1) انظر: حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 271 لسنة 1999، إداري، تاريخ 2000/11/27، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص192.

### المطلب الثالث: الحلول:

تمارس السلطة المركزية على السلطة اللامركزية رقابة تسمى الرقابة الوصائية، ومن أبرز صورها ما يسمى بالحلول<sup>(1)</sup>.

يقصد بالحلول، أن يصبح صاحب الاختصاص الأصلي عاجزاً لسبب من الأسباب عن ممارسة اختصاصه، كأن يصاب بعجز دائم أو بمرض فيحل محله موظف آخر يمارس جميع اختصاصاته<sup>(2)</sup>. ويختلف الحلول عن التفويض في الاختصاص، إذ الحلول يجعل من حق الموظف العام أن يباشر كل اختصاص الموظف الأصلي الذي حل محله، بينما التفويض لا يجيز إلا مباشرة بعض اختصاص الموظف الأصلي، ويقتصر اختصاصه على ما فوض فيه. ويعدّ الحلول وسيلة لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد<sup>(3)</sup>.

فالحلول يكون في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصلي سواء أكان الغياب اختيارياً في حالة الإجازة العادية، أم إجبارياً كالمرض، ويحل محله في ممارسة هذا الاختصاص من عينة المشرّع وتكون اختصاصاته هي نفسها اختصاصات الأصل. والحلول لا بد وأن يقترن بنص، وأن تكون أسبابه صحيحة، والحلول يكون بصورة مؤقتة<sup>(4)</sup>. في مزاولة الاختصاص لا بد أن ينظمه المشرّع بحيث إذا لم ينظمه المشرّع أصبح الحلول مستحيلاً قانوناً<sup>(5)</sup>.

(1) الشرقاوي، سعاد (1984)، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، ص104.

(2) الشرقاوي، مرجع سابق، ص105.

(3) جمال الدين، سامي، مرجع سابق، ص228.

(4) ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص1164.

(5) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص325.

والغالب أن يرد النص على الحلول في التشريعات العادية المنشئة للاختصاصات والمنظمة لكيفية ممارستها. ومن حق القضاء الإداري مراقبة مشروعية الحلول في الاختصاص فإن ثبت له عدم مشروعية الحل، قضى بإلغاء القرار الإداري الصادر عن الذي حل مكان الموظف الأصلي استناداً لغيب الاختصاص<sup>(1)</sup>.

والموظف العام أو الهيئة الإدارية التي حددها المشرع يبقى لها الحق في ممارسة الاختصاص المعين لها ما دامت لها الصفة التي تخولها حق ممارسة تلك الاختصاصات، أما إذا فقد الموظف أو الهيئة هذه الصفة فإنه لا يجوز لها ممارسة الاختصاص المعين لها ما دامت الصفة التي تخولها حق ممارسة تلك الاختصاصات. أما إذا فقد الموظف أو الهيئة هذه الصفة فإنه لا يجوز لهما ممارسة اختصاصاتهما هذه، وذلك إما لأن المشرع قد نقل هذه الاختصاصات لجهة أخرى، أو أن هذا الموظف أو الهيئة قد فقدت الصفة نهائياً إما لإيقاف الموظف من عمله بسبب الاستقالة أو أي سبب من الأسباب التي تجعله يفقد صفته كموظف عام، أو صدر قرار بحل الهيئة الإدارية أنهى اختصاصها. أما في حالة كون الموظف العام في إجازة أو في عطلة رسمية، فإن الاختصاصات تبقى له وذلك لعدم فقدته لصفته العامة، فالاختصاص أثناء الإجازة موجود ولكنه لا يمارس<sup>(2)</sup>.

وفي دولة الكويت لم ينظم المشرع حلول السلطة الوصائية محل السلطة اللامركزية في حال امتناع أو تقاعس الأخيرة عن القيام بعمل معين كان من الواجب القيام به، مما يشكل قصوراً تشريعياً في هذا الموضوع.

(1) جمال الدين، سامي، مرجع سابق، ص 228 وما بعدها.

(2) ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص 1166.

## المبحث الثاني

### العنصر الموضوعي في تحديد الاختصاص

حدد المشرع لتعيين الأشخاص الذين لهم ممارسة الاختصاصات الإدارية، والأعمال التي يجوز لهم ممارستها، وفي حال تجاوزها وقاموا بإصدار قرار لم يجعله المشرع من اختصاصهم كان قرارهم باطلاً، وحيث إن المشرع يحدد الاختصاص إما بأن يعهد بسلطة إصدار القرار الإداري لفرد بذاته أو هيئة معينة. وقد يخول المشرع عدة موظفين أو هيئات ممارسة اختصاص ما كل على حدة، وتمارس كل هيئة اختصاصها هنا دون حاجة إلى استئذان أو مصادقة السلطة الأخرى، وقد يشترط المشرع لممارسة اختصاص ما مشاركة عدة أفراد أو هيئات مستقلة ومتميزة بحيث لا يمكن إصدار القرار إلا بموافقتها جميعاً. إلا أنه من الممكن أن يحدث أن تقوم جهة باغتصاب سلطة جهة أخرى وذلك باعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة أخرى أو صدور قرار إداري من موظف لا يملك هذه الصلاحية<sup>(1)</sup>. وسيتم دراسة هذا المبحث من خلال ستة مطالب:

المطلب الأول: ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصات السلطة التشريعية.

المطلب الثاني: ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصات السلطة القضائية.

المطلب الثالث: ممارسة اختصاص سلطة أو هيئة مماثلة.

المطلب الرابع: ممارسة المرؤوس لاختصاص الرئيس.

المطلب الخامس: ممارسة الرئيس لاختصاص المرؤوس (الاختصاص الشخصي).

المطلب السادس: ممارسة السلطة المركزية لاختصاص السلطة اللامركزية.

(1) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص326.

### المطلب الأول: ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصات السلطة التشريعية:

يتناول القرار الإداري تنظيم أمر لا يمكن تنظيمه إلا بقانون وفقاً لأحكام الدستور، ومن أحكام مجلس الدولة المصري المتعلق باغتصاب السلطة التنفيذية لاختصاصات السلطة التشريعية حكم محكمة القضاء الإداري القديمة الصادر في 23 يونيو لسنة 1949 " ... إذ ينص القانون على تشكيل لجنة ما على وجه معين، فإنه لا يصح تعديل هذا التشكيل إن رأى تقرير ضمان أكبر إلا مما يملكه قانوناً وهو المشرع، أما السلطة القائمة على تنفيذ القانون فإنها لا تملك أصلاً تعديل التشكيل، فإن فعلت كان تصرفها من قبيل اغتصاب السلطة فيقع باطلاً بطلاناً أصلياً..."<sup>(1)</sup>. كما قررت في حكم آخر لها أن قيام الإصلاح الزراعي بتأجير أطيان أشخاص لم يصدر قرار بالاستيلاء على أطيانهم يعدّ غصباً للسلطة، كما أكدت على أنه ليس في نصوص قانون الإصلاح الزراعي ما يسمح لجهة الإدارة بأن تتدخل بأمر إداري يصدر منها في العلاقات الإيجارية القائمة بين الأفراد، فإذا هي فعلت يكون قرارها معيباً للغاية، ينزل إلى حد غصب السلطة وينحدر إلى مجرد الفعل المادي المعلوم الأثر قانوناً..."<sup>(2)</sup>.

أما في النظام الدستوري الأردني فيسود مبدأ الفصل بين السلطات، فيتولى الدستور مهمة تحديد اختصاصات كل سلطة من سلطات الدولة. فإذا كان الأصل أن السلطة التشريعية تتولى مهمة التشريع، بعدها الممثلة لإرادة الأمة، إلا أن هذه السلطة لا تكون في حالة انعقاد دائم، إذ قد تغيب بصورة مؤقتة، كما هو الحال في فترة الإجازة البرلمانية السنوية، أو في فترة حل المجلس ذاته، مما

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية القديمة في حكمها الصادر في 23 يونيو لسنة 1949، مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري، السنة الثالثة، ص1070.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية القديمة في حكمها الصادر في 28 يناير سنة 1969، مجموعة الثلاث سنوات، ص524.

يعني خلق فراغ تشريعي خطير، مع ما قد يصاحب ذلك من وقوع أزمات تقتضي التصدي لها عن طريق التشريع. وبما أن مجلس الأمة الأردني قد يكون في حالة عدم انعقاد، سواء لأنه في إجازة برلمانية، أو لأنه قد تم حله لسبب من الأسباب (المادة 34)، فقد تحدث خلال فترة عدم الانعقاد ظروف تستوجب إصدار تشريعات جديدة لمواجهة الطوارئ والأزمات، وكان من شأن هذه الظروف تعريض نظام المجتمع لخطر قد يترتب عليه حدوث انهيار في مؤسساته الدستورية بما يعني تقويض بنية المجتمع، فإنه في هذه الحالة خول الدستور الأردني السلطة التنفيذية الحق في مواجهة مثل هذه الظروف بمفردها عن طريق إصدار قوانين مؤقتة لها قوة القانون لمواجهة حالة الضرورة الناشئة عن الاستعجال، بغية اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو التأجيل. وبالعودة إلى نص (المادة 94) من الدستور يتبين لنا أن القوانين المؤقتة لها قوة القانون؛ أي لها ذات القيمة القانونية المقررة للتشريعات العادية، كما أن غاية هذه القوانين تتمثل في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وهو ما يخضع لتقدير السلطة التنفيذية تحت رقابة البرلمان والقضاء، علاوة على ذلك يتعين على هذه القوانين ألا تخالف أحكام الدستور، ووفقاً للنص الدستوري فإن القوانين المؤقتة تكون نافذة من تاريخ صدورها، إلا أنه يجب عرضها على مجلس الأمة، كي يباشر رقابته عليها<sup>(1)</sup>.

وقد قضى حكم محكمة التمييز الصادر في 1958/11/6م في إقرار أحقية هذه المحكمة في مراقبة دستورية القوانين بالامتناع عن تطبيق الأحكام غير الدستورية فقط<sup>(2)</sup>.

(1) شطناوي، فيصل (2007)، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، بحث منشور في مجلة المنارة، جامعة آل البيت، العدد الثالث، المجلد 32.

(2) تمييز حقوق أردني، 1958/11/6م، مجلة نقابة المحامين، 1958م، ص 107.



وفي القضية رقم 67/44 عرضت مشكلة رقابة دستورية القوانين على محكمة العدل العليا، فقررت عدم اختصاصها بالنظر في دستورية القوانين، فقد قضت المحكمة: "من المبادئ المسلمة أن الدستور هو مصدر السلطات جميعاً، فهو الذي ينظم السلطات الأساسية للدولة، ويبين العلاقة بينها، ويعين حقوق الأفراد وحررياتهم". ومن الأصول المتفق عليها في هذا المجال، هو الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، كما هو مستفاد من المواد (24-27) من الدستور<sup>(1)</sup>.

أما في الكويت، وبالرغم من أن العديد من الفقهاء يرون اقتراب النظام السياسي الكويتي من النظام البرلماني لتقريره مبدأ الفصل مع التعاون بين السلطات، إلا أنه في التطبيق الواقعي رجحت كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية حيث يشترك الأمير مع مجلس الأمة في العملية التشريعية وفقاً لنص المادة (51) من الدستور. كما أن المادة (106) من الدستور تعطي للأمير الحق في تأجيل اجتماع مجلس الأمة بمرسوم لمدة لا تتجاوز شهراً، على ألا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة. أما المادة (107) فقد نصت على أنه: "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم يبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى 77". وقد حل مجلس الأمة مرتين مجلس الأمة الرابع عام 1976 ومجلس الأمة السادس عام 1986. كما أن الدستور الكويتي لا يعطي مجلس الأمة حق منح الوزارة الثقة عند تشكيلها بعد إعلان الانتخابات، أو حجب الثقة عن الحكومة إذا لم تقم بتأدية واجبها حسب ما هو متوقع منها، ويكتفي الدستور بجعل الأمير حكماً بعد أن يرفع إليه من قبل رئيس الوزراء وضع عدم التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعندها يلجأ الأمير إما إلى إقالة الوزارة أو حل مجلس الأمة. من

(1) عدل عليا 1967/7/22م، مجلة نقابة المحامين، 1967م، العدد السادس، السنة الخامسة عشرة، ص 27-59.

ناحية أخرى فقد أكدت الممارسات هيمنة السلطة التنفيذية على الحياة السياسية في الكويت بشكل واضح، فبالإضافة للأمتثلة السابق الإشارة إليها يلاحظ أن الدستور نص على ضرورة إجراء الانتخابات في موعد لا يتجاوز شهرين من تاريخ حل البرلمان، إلا أن السلطة التنفيذية لم تلتزم بذلك مما نتج عنه أن البلاد كثيراً ما شهدت فترات خلت من أي سلطة تشريعية منتخبة. من ناحية أخرى فإن الممارسة السياسية جرت على الجمع بين منصبى ولاية العهد ورئاسة الوزراء وهو ما جعل الدولة تشهد العديد من الأزمات السياسية والدستورية، فلما كان الدستور يشترط مبايعة ولي العهد من قبل مجلس الأمة وإمكانية محاسبة رئيس الوزراء من خلال آلية عدم التعاون، وعندما يكون ولي العهد هو نفسه رئيس الوزراء، فإن ذلك يخلق حالة من عدم الانسجام المنطقي بين النصوص الدستورية عندما يقرر المجلس عدم التعاون مع رئيس الوزراء الذي هو في الوقت نفسه ولي العهد<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصات السلطة القضائية:

إن ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصات السلطة القضائية يتم حين تحاول الإدارة حسم منازعات من اختصاص القضاء بقرارات إدارية<sup>(2)</sup>، ومثال ذلك حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الذي جاء فيه "... القرار الصادر بإلزام المدعي بقيمة العجز وتحصيله منه بطريق الخصم من راتبه مع معارضته في ذلك إنما هو فصل في منازعة مدنية مما يدخل في اختصاص القضاء

(1) وإن كان البعض يجادل بأن الدستور لم يناصب الأحزاب العداء، ويستشهد بالمادة (45) من الدستور التي قررت حق الهيئات النظامية مخاطبة السلطات العامة، وكذلك المذكرة التفسيرية للدستور التي أوجبت مشاورة الأمير لرؤساء الجماعات السياسية قبل تعيين رئيس الوزارة. انظر التفصيلات في: محمد بشير صفار، المؤسسة التشريعية في الكويت في د. أحمد الرشيدى (محرر)، المؤسسة التشريعية في العالم العربي، مرجع سابق، ص 358.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في 29 مارس لسنة 1950، مجموعة أحكام المجلس، السنة الرابعة، ص 579.

العادي ويخرج من ولاية السلطات التأديبية ... وعلى مقتضى ذلك يكون القرار المطعون فيه قد جاوز حدود السلطة ويتعين إلغاؤه في هذا الخصوص"<sup>(1)</sup>.

وكذلك حكمها الصادر في 18 إبريل سنة 1950 وقد جاء فيه "... ومن حيث إن هناك نزاعاً جدياً في الملكية مما يستدعي طرحه على القضاء فيما إذا كانت الأرض من المنافع العامة أو من الأملاك الخاصة، يكون القرار المطعون فيه إذا قضى بالإزالة قد خالف القانون لانطوائه على عيب عدم الاختصاص"<sup>(2)</sup>. كما تؤكد محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في 16 ديسمبر لسنة 1970 أن توقيع أحد الرؤساء الإداريين عقوبة على موظف من الدرجة الثالثة فما فوقها يعد اغتصاباً لسلطة المحكمة التأديبية، الأمر الذي يكون معه القرار منعماً يتعين الحكم باعتباره كذلك"<sup>(3)</sup>.

أما القضاء الأردني فقد قرر بتاريخ 29 أيار لعام 2011، أنه لا يستطيع محاكمة كبار المسؤولين في الأردن من رتبة وزير فما فوق. جاء ذلك عبر قرار صدر في قضية أمام محكمة صلح جزاء عمان يخص القرار المذكور القضية رقم 8121/2011م التي حركها الروسان، والمحامي حنيف الطويلة باسم الحركة الوطنية الأردنية ضد وزراء الداخلية (سعد هائل السرور)، والعدل (حسين مجلي)، والصحة (ياسين الحسينان)، على خلفية السماح لخالد شاهين، رجل الأعمال المعروف، المحكوم بالسجن لثلاث سنوات، بالسفر إلى خارج الأراضي الأردنية قبل أن يستكمل محكوميته. وفي قرار قضائي غير مسبوق صدر عن قاضي صلح جزاء عمان يحيى الزواهره

(1) من خلال الموقع الإلكتروني <http://www.shams.pal.org/pages/arabic/researches/authorities.pdf> تحت عنوان: السلطات الثلاث.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في 18 إبريل 1950م، مجموعة أحكام المجلس، السنة الرابعة، ص605.

(3) محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في 16 ديسمبر 1970م.

بتاريخ 2001/5/29 قرر القاضي أنه لا يملك صلاحية ملاحقة كبار المسؤولين في الدولة من وزير فما فوق. وأن هذا القرار وهو واجب التطبيق بحكم القوانين السارية، يجسد حقيقة أن القضاء الأردني مقيد الحرية فيما يخص كبار المسؤولين في الدولة الأردنية وخاصة الوزراء، ذلك أنه لا يملك صلاحيات قانونية، لملاحقة أي مسئول في الأردن، وعلى نحو يظهر تغول السلطة التنفيذية على السلطة القضائية<sup>(1)</sup>.

وفي قضية جزائية أخرى رقمها 2011 /9341 تتعلق بالدكتور ياسين الحسين، وزير الصحة المستقيل، الذي اشتكى عليه مواطن بتهم: استثمار الوظيفة، وإعطاء مصدقة كاذبة، والقتل القصد المكرر أربع مرات، قرر القضاء إحالة وزير الصحة المستقيل، الدكتور ياسين الحسين، إلى مدعي عام عمان بهذه التهم، باعتبارها تدخلاً في اختصاص المدعي العام، وتم تحريك الشكوى<sup>(2)</sup>.

أما في الكويت، سنتطرق إلى حيثية عدم اختصاص القضاء بنظر منازعات الجنسية والإبعاد الإداري، إذ إن هذا الأمر يصطدم مع الدستور الكويتي وما استقرت عليه المبادئ الواردة بالأحكام الدستورية والتشريع الداخلي، وبيانها أن بعض مواد الدستور الكويتي ذات علاقة. إذ تنص المادة (27) على أن الجنسية الكويتية يحددها القانون، ولا يجوز إسقاط الجنسية أو سحبها إلا في حدود القانون. فنحن بصدد نزاع توافرت له أرضية قانونية يتم الاحتكام بشأنها، وحين يتم الاعتداء على ما يتضمنه هذا القانون من حقوق فلا بد أن يتم اللجوء إلى قضاء مختص يتقيد بطرق وأدلة الإثبات المقررة في قانون هذه الدولة دون زيادة أو نقصان، فالقاضي يتقيد حتماً بما يقرره قانون جنسية الدولة التي يدعي الشخص انتسابه أو عدم انتسابه إليها وليس للقاضي في ذلك أية سلطة تقديرية،

(1) القضية رقم 2011/8121 المرفوعة أمام محكمة صلح جزاء عمان (غير منشورة).

(2) القضية رقم 2011/9341 المرفوعة أمام محكمة صلح جزاء عمان (غير منشورة).

فإذا ما اتصل هذا القضاء عن أداء دوره لأصبح منكراً للعدالة، وإذا كان قانون الجنسية أو أي قانون آخر له صلة يحظر التقاضي -لأنه نص يخالف حقوقاً يحميها الدستور كحق التقاضي- لأن القرارات الإدارية الصادرة في مسائل الجنسية هي قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارة وليس عن سلطة حكم، وبالتالي فلا تعدّ من مسائل السيادة المحظور على القضاء الفصل فيها، وقانون الجنسية الكويتي قد نظم الحالات التي تندرج تحت لوائه سواء للمواطنين بصفة أصلية وذريتهم، أو لجهة المتجنسين وشروطهم. أما المادة (50) فورد فيها: "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في الدستور"<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث: ممارسة اختصاص سلطة أو هيئة مماثلة:

وصورة العيب هنا أن تعدي سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا تربطها بها صلة تبعية أو إشراف، والغالب أن يكون المشرّع قد جعل السلطتين على قدم المساواة فيما يتعلق بممارسة اختصاص كل منهما، وقد سمى الفقه القانوني الإداري هذه الصورة "الاعتداء الجانبي على السلطة"<sup>(2)</sup>. ومن أوضح الأمثلة على هذه الصورة اعتداء أحد الوزراء على اختصاص وزير آخر، ولا يكون ذلك إلا في حالة غموض الاختصاصات وتداخلها بين عدة وزارات<sup>(3)</sup>.

(1) بحث بعنوان: "الأدلة من الدستور والقانون على اختصاص القضاء الكويتي في دائرته الإدارية بالفصل بمنازعات عديمي الجنسية (البدون) بشأن الجنسية والإبعاد الإداري"، من خلال الموقع الإلكتروني: <http://www.bedoon.cc/vb/showthread.php?t=6837>

(2) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص 323.

(3) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص 324.

ومن ذلك ما ورد بحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 16 يونيو لسنة 1956 حيث رقى أحد الوزراء موظفاً تابعاً لوزارة أخرى نظراً للغموض الذي أحاط بنقل الموظف المرقى من الوزارة الأولى إلى الوزارة المنقول إليها<sup>(1)</sup>. ويلاحظ أن صورة العيب في هذه الحالة تتدرج في حالة غصب السلطة متى كانت الاختصاصات واضحة لا لبس فيها.

فصدور القرار من جهة إدارية اعتداء على اختصاص جهة إدارية أخرى لا تمت إليها بصلة، ويكون مرجع العيب في هذه الصورة انتهاك قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية، كما لو أصدر المحافظ قراراً هو من اختصاص وزير الثقافة. وقد طبق مجلس الانضباط العام في العراق في أحد قراراته هذه الفكرة، حيث قضى في حكمه الصادر في 1995/3/26: "وحيث إن أمين بغداد لم يكن من هيئة الوزراء، فإنه لا يملك هذه الصلاحية، كما لا يملك تخويلها، ويكون الأمر الإداري الصادر بفصل الموظف قد وقع بناءً على توهم الموظف الإداري بأنه يملك هذه السلطة، إذ لا اختصاص إلا بنص فيكون حكمه حكم الغاصب لهذه السلطة مما يجعل القرار الصادر فيه محل الطعن من القرارات المدعومة من حيث الأثر القانوني ولا يخضع لمدة الطعن المقررة قانوناً"<sup>(2)</sup>.

ومضمون هذا العيب أن تقوم جهة إدارية بالاعتداء على اختصاص جهة إدارية أخرى هي مساوية أو موازية لها وليس هناك تبعية رئاسية أو رقابية بين هاتين الجهتين، كما لو أصدر وزير العدل قراراً هو من اختصاص وزير التعليم. أما إذا منح المشرع الاختصاص في إصدار قرار

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 16 يونيو 1956م، مجموعة أحكام المحكمة، السنة الأولى، ص905.

(2) الجبوري، ماهر صالح، مرجع سابق، ص80.

معين لأكثر من جهة ففي هذه الحالة إذا أصدرت إحدى الجهتين القرار يمتنع على الجهة الإدارية الأخرى أن تصدر قراراً آخر يتعارض مع القرار الأول<sup>(1)</sup>.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية "أن قرار المحافظ القاضي بإغلاق أحد محالّ الحرف الصناعية لارتكاب إحدى المخالفات يُعدُّ قراراً مُنعماً وذلك لصدوره عن سلطة لا تملك حق إصداره، لأن المخوّل بهذا الحق هو متصرف اللواء وليس المحافظ"<sup>(2)</sup>.

وتعليقاً على هذا القرار يرى الباحث أن ليس فيه عيب عدم اختصاص؛ لأن من يملك الكل يملك الجزء في الإدارة المركزية، وبالتالي لا اعتداء على المتصرف، لأنه تابع للمحافظة وجزء منها ويعمل بركب المحافظ وغير منفصل عنه.

#### المطلب الرابع: ممارسة المرؤوس لاختصاص الرئيس:

هذه الحالة من أكثر حالات عدم الاختصاص وقوعاً في العمل الإداري، وتحدث عندما يصدر المرؤوس قراراً من اختصاص رئيسه دون تفويض منه، فإذا حصل ذلك فإن القرار يكون معيباً بعدم الاختصاص البسيط، ومثال ذلك أن يصدر نائب المحافظ قراراً هو من اختصاص المحافظ<sup>(3)</sup>.

وحيث إنه لا يستطيع أن يقوم مدير بإصدار قرار من اختصاص الوزير<sup>(4)</sup>، كما لا يجوز للوزير أن يصدر قراراً من اختصاص مجلس الوزراء<sup>(5)</sup> أو رئيس الجمهورية، لأنه يكون معيباً

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص358.

(2) عدل عليا أردنية، قرار رقم 66/123، مجلة نقابة المحامين، العدد الأول، السنة الرابعة، 1967م، ص129.

(3) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص371.

(4) حكم مجلس الدولة المصري الصادر في 5 نوفمبر 1948م في قضية Albiges المجموعة، ص413.

(5) حكم مجلس الدولة المصري الصادر في 9 يناير 1953م.

بعيب الاختصاص البسيط، فقد قرر مجلس الدولة المصري بأنه لا يجوز قانوناً لأي وزارة تعطيل قرار صادر من مجلس الوزراء لأنه صاحب السلطة الإدارية العليا في البلاد، ولا يجوز لأي سلطة أخرى أدنى منه وبغير تفويض خاص بذلك أن توقف تنفيذ قراراته أو تعطيلها<sup>(1)</sup>.

ومن تطبيقات ذلك<sup>(2)</sup> أن عين أحد المديرين موظفة لا تحمل شهادة، في حين أن هذا القرار من اختصاص مجلس الإدارة، فقررت كل من المحكمة الإدارية ومحكمة القضاء الإداري أن القرار مشوب بعيب الاختصاص البسيط، وأن المخالفة لا ترقى إلى درجة غصب السلطة، كما أن وجود السلطة الرئاسية بما تتضمنه من حق الرئيس في رقابة أعمال المرؤوس وتعديلها يحد من صور هذا العيب.

وأما في الأردن، وطبقاً لأحكام التدرج الموضوعي، تتمتع الأنظمة بقوة أسمى من القرارات الفردية، إذ إن كل قرار فردي تصدره الإدارة يرتبط في وجوده وصحته بنظام (قرار تنظيمي) موجود سلفاً وسابقاً على صدره، إذ يُعدُّ النظام قيماً على إرادة الشخص الإداري الذي يتولى وضعها موضع التطبيق والتنفيذ. والرأي الراجح فقهاً وقضاً أن القرار يأخذ مرتبة صاحبه في هرم التدرج العضوي للجهاز الإداري<sup>(3)</sup>. وعلى ذلك، فالقرار التنظيمي الصادر من وزير لا يملك الخروج على أحكام قرار تنظيمي صادر من مجلس الوزراء<sup>(4)</sup>، وإذا صدر ذلك القرار، يُعدُّ اعتداءً

(1) حكم مجلس الدولة المصري الصادر في 9 يونيو 1949م.

(2) الحكم الصادر في 22 مارس 1971م للسنة الثانية، المحكمة الاستئنافية، ص75.

(3) الزعبي، خالد، مرجع سابق، ص147. والغويري، أحمد، مرجع سابق، ص242.

(4) كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص13.



من سلطة إدارية دنيا على اختصاص سلطة أعلى منها، أي تجاوز المرؤوس اختصاصات الرئيس الإداري، ويُعدُّ هذا التجاوز من صور عيب عدم الاختصاص الموضوعي<sup>(1)</sup>.

هذا وقضت محكمة العدل العليا الأردنية "أن الذي وقَّع قرار الترخيص بوصفه سلطة ترخيص هو وكيل وزارة الداخلية وليس الوزير، ولذا فإن الترخيص يكون منعماً لصدوره عن جهة لا تملك حق إصداره، وبالتالي فالطعن فيه لا يتقيد بميعاد"<sup>(2)</sup>.

وتطبيقاً لذلك أيضاً قضت محكمة التمييز الكويتية (الدائرة الإدارية) بعدّ القرار الصادر عن اللجنة العامة للبعثات بفصل الطالب من البعثة قراراً مشوباً بعيب اختصاص بسيط، وليس منعماً لصدوره عن سلطة تمت بصلة إلى السلطة الأصلية المختصة بإصدار القرار، وهي مدير الجامعة، ومن ثم يتعين الطعن في المواعيد المقررة للطعن في القرارات الإدارية<sup>(3)</sup>.

#### المطلب الخامس: ممارسة الرئيس لاختصاص المرؤوس (الاختصاص الشخصي):

إن القانون الإداري يعطي للرئيس الإداري هيمنة تامة على أعمال مرؤوسيه، وبهذه المثابة يستطيع أن يراقب أعماله بعد وقبل صدورها، بل وأن يوجهه على سبيل الإلزام بعد اتخاذ قراراته، فإن هناك حالات معينة يخول المشرع فيها المرؤوس اتخاذ قرار معين بدون معقب من رئيسه وحينها لا يجوز للرئيس أن يحل نفسه محل المرؤوس في اتخاذ هذا القرار وأن يعقب عليه إذ إن القانون يمنعه من ذلك، أما إذا أخضع المشرع المرؤوس في مزاولة هذا الاختصاص للرقابة

(1) عدل عليا أردنية، قرار رقم 68/91، مجلة نقابة المحامين، 1968م، ص329.

(2) عدل عليا أردنية، قرار رقم 68/91، مجلة نقابة المحامين، 1968م، ص329.

(3) انظر: حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم (291) لسنة 1990، إداري، جلسة 1992/3/29، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص123.

الرئاسية فإن على الرئيس أن ينتظر حتى يستعمل المرؤوس اختصاصه، ليباشر المكينات التي تخوله إياها سلطته الرئاسية<sup>(1)</sup>.

وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصري في قرارها الصادر في 21 إبريل لسنة 1953 أن المادة (7) من لائحة الخفر الصادر في 13 أغسطس 1938 قد خولت للمأمور بعد الاستئناس برأي العمدة أن يوافق على تجديد تطوع رجال الخفر الذين يرغبون في ذلك. ويقتضي هذا النص أن للمأمور تحت إشراف وزير الداخلية الحق في التجديد، وأنه ليس للمدير بعد أن يستعمل المأمور تلك السلطة التي يستمدها من القانون أن يلغي قراره. وحكمة ذلك قائمة على أن المأمور هو المسؤول الأول في مركزه عن الأمن العام<sup>(2)</sup>.

ويحدث في العمل أن يدعو الرئيس مرؤوسيه إلى اتخاذ قرار والذي يدخل في اختصاصه، فإذا أطاع المرؤوس هذه الدعوة أو هذا الأمر فقد عدّ مجلس الدولة الفرنسي هذا القرار مشروعاً<sup>(3)</sup>. كما قد ينظم المشرع اختصاصاً مشتركاً بين الرئيس والمرؤوس. والقاعدة المسلم بها أن وجود اختصاص للرئيس لا يستبعد حتماً اختصاص المرؤوس الذي له ممارسة اختصاصه في الحدود التي لا تتعارض مع اختصاص الرئيس<sup>(4)</sup>.

وحيث يتولى الرئيس الإداري حق الرقابة والإشراف والتوجيه على أعمال مرؤوسه ضمناً لحسن سير المرفق العام الذي يديره ويشرف عليه، ومع ذلك فقد يمنح المشرع المرؤوس بعض الصلاحيات في إصدار قرار معين دون تعقيب من رئيسه الإداري، وفي هذه الحالة لا يجوز أن

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص334.

(2) مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري للسنة السابعة، ص955.

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص335.

(4) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص334.

يحل الرئيس نفسه محل السلطة أو الجهة الإدارية التي هي أدنى منه، ويتوجب على الرئيس أن ينتظر لحين مباشرة الجهة الأدنى لاختصاصها ومن ثم يباشر سلطته في الرقابة عليها بحدود القانون. وقد يحصل أن يكون الاختصاص مشتركاً بحيث يقوم بممارسته الرئيس والمرؤوس، وفي هذه الحالة لا يجوز أن يستقل الرئيس الإداري بممارسة الاختصاص إلا إذا مارسه بصحبة مرؤوسه وإلا عدّ القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص<sup>(1)</sup>.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: "يجري تعيين الموظفين غير المصنفين والموظفين المؤقتين وعزلهم وزيادة رواتبهم بقرار من وكيل الوزارة المختص، بناءً على تنسيب لجنة مؤلفة من ثلاثة من كبار موظفي الوزارة يعينهم الوزير إذا كانت رواتبهم الشهرية الأساسية تقل عن راتب السنة الأولى من الدرجة السادسة، وذلك عملاً بأحكام القواعد الواردة في نظام الخدمة المدنية الساري المفعول. وعليه، فإن قرار وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئية القاضي بعزل الموظفة التي يقل راتبها الشهري الأساسي عن راتب السنة الأولى من الدرجة السادسة يكون قد صدر من مرجع غير مختص بإصداره ويكون القرار منعماً"<sup>(2)</sup>.

ومن تطبيقات القضاء الكويتي في هذا المجال، ما قضت به محكمة التمييز الكويتية من أن: "صدور القرار من غير مختص بإصداره وهو مدير الإدارة التعليمية هو عيب من عيوب عدم

(1) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص371.

(2) عدل عليا أردنية، قرار رقم 85/136، مجلة نقابة المحامين، 1986م، ص756 وما بعدها.

الاختصاص البسيط الذي يترتب عليه فقط اعتبار القرار مخالفاً للقانون، ويكون محلاً للطعن في المواعيد القانونية<sup>(1)</sup>.

### المطلب السادس: ممارسة السلطة المركزية لاختصاص السلطة اللامركزية:

يقوم نظام اللامركزية الإدارية نتيجة لوجود مصالح إقليمية أو مرفقية متميزة يعهد بالإشراف عليها إلى هيئات لا مركزية إقليمية أو مصلحة تحت وصاية السلطات المركزية في الدولة، والأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية، وليس للإدارة المركزية أن تمارس في رقابتها على الهيئات اللامركزية إلا في حدود النص القانوني فليس لها أن تحل محلها في اتخاذ القرار أو أن تعدل في القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية أو تستبدل بها غيرها، وإنما لها إما أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها في خلال المدة التي يحددها القانون. وبخروجها عن ذلك تكون قد اعتدت على سلطات الهيئات اللامركزية<sup>(2)</sup>.

ومن تطبيقات هذا المبدأ حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في 2 يونيو 1957 إذ جاء فيه: "... إن من المسلم به فقهاً وقضائياً أن علاقة الحكومة المركزية بالمجالس البلدية والقروية إن هي إلا وصاية إدارية وليست سلطة رئاسية. وبناءً على ذلك فالأصل أن وزير الشؤون البلدية والقروية لا يملك بالنسبة لقرارات هذا المجلس سوى التصديق عليها كما هي أو عدم التصديق عليها كما هي، دون أن يكون له حق تعديل هذه القرارات..."<sup>(3)</sup>.

(1) انظر: حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم (63) لسنة 1994، إداري، جلسة 1994/6/27، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 252.

(2) بسيوني، عبد الغني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 395.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر في 2 يونيو 1957م.

في الأردن يقوم نظام اللامركزية على أساس وجود مصالح إقليمية أو مرفقية اعترف لها المشرّع بقدر محدد من الاختصاصات وقدر معين من الاستقلال في مزاوله هذه الاختصاصات تحت وصاية السلطات المركزية في الدولة، والقانون يضع حدود الإشراف الذي تمارسه السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية سواء اتخذت هذه الرقابة طابع التصديق على القرارات المتخذة أو الحلول في بعض الأحيان محل هذه السلطات في مباشرة جانب من اختصاصاتها في الحدود التي رسمها القانون<sup>(1)</sup>.

وبناءً على ذلك لا يجوز أن تصدر السلطة المركزية قراراً تتجاوز به الحدود القانونية التي رسمها لها المشرّع وتمارس اختصاصاً يقع في ضمن اختصاص الهيئات المحلية أو اللامركزية، ولا يجوز لها أن تحل محلها في مباشرة اختصاص معين لم يخولها القانون حق الحلول فيه، ولا يجوز لها أن تعدل قراراً اتخذته، وإلا كان عملها هذا مشوباً بعيب عدم الاختصاص.

ويرى الباحث هنا أن يعدّ عيب الاختصاص في هذا المجال عيباً بسيطاً، هو صدور القرار عن السلطة المركزية من زاوية عدّ ذلك صورة من صور الرقابة الوصائية على السلطة اللامركزية.

أما إذا مارست السلطة اللامركزية اختصاصاً للسلطة المركزية، فإن هذا من قبيل عيب الاختصاص الجسيم.

(1) الزعبي، خالد، مرجع سابق، ص 107 وما بعدها.

### المبحث الثالث

#### العصر الزمني في تحديد الاختصاص

للشخص الإداري فرداً كان أو هيئة أو مجلساً نطاق زمني يباشر فيه اختصاصاته وسلطاته، فقد يتخذ الموظف قراراً في غير الفترة الزمنية التي يكون مختصاً فيها بإصدار القرار ولا يتصور أن يكون لرجال السلطة اختصاص مؤبد، غير محدد بزمن معين<sup>(1)</sup>. فالاختصاص موقوت بأجل معين ينتهي بانتهاء هذا الأجل، وأن أي اختصاص محدد للموظفين العامين يكون قابلاً للمباشرة طوال ثبوت ولاية الوظيفة العامة لهم<sup>(2)</sup>.

فإذا ما باشر الموظف العام اختصاصاته في الوقت الذي تنتهي فيه صفته كموظف عام لانتهاء خدمته لبلوغه السن القانونية أو لفصله أو استقالته من العمل، فإن القرارات الصادرة عنه في هذه الأحوال تكون متضمنة لاعتداء على من يخلفه في هذه الوظيفة<sup>(3)</sup>. فالموظف ليس مخلداً بل تنتهي خدمته عند حد معين يفقد بعده كل صفة في مزاوله الأعمال العامة. وبالنسبة للمجالس المنتخبة، فإن لها مدة معروفة وأدوار انعقادها محدودة، فعليها أن تحترمها، وأية مخالفة لها يؤدي إلى بطلان القرارات التي تصدر عنها<sup>(4)</sup>. وتكون قراراتها مشوبة بعيب عدم الاختصاص الزمني إذا نص المشرع على عدم جواز مزاوله الإدارة لاختصاصها إلا بعد مرور مدة معينة، فإن كل قرار يصدر قبل حلول الأجل المعين يعدّ باطلاً. وقد نص القانون في بعض الأحيان على ميعاد زمني

(1) ليلة، محمد كامل، الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ص 1157.

(2) خليل، محسن (1982)، القضاء الإداري اللبناني، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ص 484.

(3) جمال الدين، سامي، مرجع سابق، ص 218.

(4) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 343.

معين لقيام الجهة الإدارية بمباشرة اختصاصها قبل انقضائه، فإذا تراخت الإدارة ولم تباشر اختصاصها إلا بعد انقضاء الميعاد المحدد لها تكون قراراتها معيبة بعيب عدم الاختصاص الزمني. وقد نظم المشرع كيفية مزاولة الاختصاص من حيث الزمان وتعددت القيود التي وضعها المشرع بهذا الخصوص والتي تتمثل بعدم رجعية القرارات الإدارية والتي سيتم تناولها في المطلب الأول، وكذلك عدم إرجاء آثار القرارات الإدارية إلى المستقبل والتي سيتم تناولها في المطلب الثاني، والقيود الزمنية على مزاولة الاختصاصات الإدارية والتي سيتم تناولها في المطلب الثالث.

#### المطلب الأول: عدم رجعية القرارات الإدارية:

نظراً للاعتبارات المستمدة من ضرورة استقرار المعاملات، فإن قواعد الاختصاص تحول دون الرجعية لأن في ذلك اعتداء من الخلف على سلطة السلف. وفي حال حدد المشرع مدة معينة لاتخاذ قرار معين، فيعدّ مجلس الدولة الفرنسي أن انتهاء المدة لا يؤدي لزوال الاختصاص كقاعدة عامة، وأن هذه المدة هي مجرد إفصاح المشرع عن رغبته في سرعة تنفيذ القانون<sup>(1)</sup>.

ولا تكون مخالفة المدة مؤدية إلى الحكم بالإبطال إلا إذا كشف القانون عن نية المشرع القاطعة في ذلك، أو إذا كانت المدة مشروطة لمصلحة الأفراد. ومن هذا القبيل أن يحدد المشرع مدة لسلطة الوصاية للمصادقة على بعض تصرفات الهيئات اللامركزية، فإذا مضت هذه المدة فليس لها أن تمارس هذا الاختصاص، وغالباً ما يجعل القانون مضي المدة قرينة على المصادقة<sup>(2)</sup>.

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 7 إبريل 1933م، المجموعة، ص437.

(2) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص340.

فيما يتعلق بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، يقرر القضاء الإداري إلغاء القرار لعدم الاختصاص، إذ تبين له من بحثه للتاريخ أن مصدره كان مجازاً أو معاراً أو حتى موقوفاً عن العمل أو أن العمل بالتفويض أو الحلول أو الإنابة لم يبدأ بعد<sup>(1)</sup>.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بقولها: "وبما أن انتداب السيد - وهو من موظفي الصنف الأول بوزارة الأشغال ليقوم بمهام وظيفة وكيل وزارة الأشغال في أثناء غيابه- دون تنسيب من وكيل الوزارة، مع العلم أن قرار الانتداب قد صدر بتاريخ 1980/3/25م في أثناء وجوده على رأس عمله، والذي بدأ غيابه اعتباراً من تاريخ 1980/3/28م، فيكون الانتداب مخالفاً للنظام وبالتالي لا يكون السيد مشغلاً لوظيفته وكيل وزارة الأشغال بصورة قانونية، ويكون التنسيب المقدم منه بهذه الصفة مقدماً من غير وكيل الوزارة"<sup>(2)</sup>. وقضت كذلك في حكمها في القضية رقم 64/9 "وحيث أن الفقرة الرابعة من المادة الثانية من القانون رقم 32/12 قد حددت مدة النظر في المنازعات على الأراضي أقصاها شهران من تاريخ وضع اليد أو رفع اليد حتى إذا انقضت يمنع على المتصرف أن يتدخل، وللمتضرر مراجعة المحاكم النظامية. ولهذا يكون المستدعى ضده الأول قد تدخل في النزاع في وقت لم تكن له فيه صلاحية التدخل، ويكون قراره المطعون به لهذا السبب يخالف القانون"<sup>(3)</sup>.

هذا ولم يعثر الباحث على أحكام قضائية كويتية بخصوص هذه المسألة.

(1) شطناوي، علي خطار (1995)، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الطبعة الأولى، ص572.

(2) عدل عليا أردنية، قرار رقم 81/22، مجلة نقابة المحامين، 1981م، ص431.

(3) حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم 64/9، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (1) لسنة 1965، ص1، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، ج1، ص244.



### المطلب الثاني: عدم إرجاء آثار القرارات الإدارية إلى المستقبل:

تحول قواعد الاختصاص دون إرجاء آثار القرارات الإدارية إلى المستقبل متطلباً لضرورة استقرار المعاملات لأن في ذلك اعتداء من السلف على سلطة الخلف.

والتزاماً بقواعد الاختصاص لا يجوز للوزراء الأعضاء في وزارة استقالت أن يباشروا أعمالاً جوهرية، فالقاعدة المسلّم بها أنه بمجرد قبول استقالة الوزارة حتى تعيين وزارة تخلفها لا يملك الوزراء المستقيلون إلا تصريف الأمور العادية والتي لا تحتل التأخير وإلا كانت قراراتهم معيبة بعيب عدم الاختصاص الزمني وقابلة للإلغاء<sup>(1)</sup>. إلا أنه تجنباً للأخطار والمحاذير التي تنشأ عن الفراغ في الحكم بسبب إقالة الحكومة أو استقالتهما جرى العرف الدستوري على أن يكلف رئيس الدولة الوزارة بالبقاء في الحكم إلى أن تتألف الوزارة الجديدة ويحدد نطاق أعمالها بما يسمى "بتصريف الأعمال العادية"، وتتحصر الأعمال العادية مبدئياً في الأعمال الإدارية وهي الأعمال اليومية التي يعود إلى الهيئات الإدارية إتمامها ويتعلق إجراؤها في الغالب على موافقة هذه الهيئات كتعيين الموظفين، وتصريف الأعمال الفردية التي لا يمارس عليها الوزراء سوى إشراف محدود... وفي هذه الحالات تخضع تدابير الوزارة المستقبلية وتقدير ظروف اتخاذها إلى رقابة القضاء الإداري بسبب فقدان الرقابة البرلمانية وانتفاء المسؤولية الوزارية.

وفي حكم لمحكمة القضاء الإداري المصري نص على أن "مبدأ الاختصاص من حيث الزمان بعده عيباً متعلقاً بالنظام العام لا يمكن الاتفاق على مخالفته، وأن جزاء الإلغاء آيته ألا يباشر الموظف اختصاص وظيفته بعد الأجل الذي يجوز له فيه ذلك، وينتهي ذلك الأجل إما بنقل الموظف

(1) خليل، محسن (1982)، مرجع سابق، ص485.

أو ترقيته أو فصله وإبلاغه القرار الخاص بذلك، وإلا تجاوز اختصاصه وتعداه إلى اختصاص خلفه"<sup>(1)</sup>.

إن صدور قرار إداري عن فرد أو جهة إدارية قبل المدة الزمنية التي يحق له (أو لها) ضمنها ممارسة صلاحياته، كأن يصدر موظف قرارات إدارية قبل إصدار قرار تعيينه النهائي، أو العكس حينما يصدر الموظف قرارات إدارية بعد أن تكون علاقته بالإدارة قد انقطعت بالاستقالة أو فقد الوظيفة أو الإحالة على التقاعد<sup>(2)</sup>، مما يجعل القرار معيباً بعبء عدم الاختصاص.

وقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بقولها: "إذ عدت قرار مدير الجوازات بإعطاء المستدعي جواز سفر لمدة سنتين لا ينسحب عليه القول بالانعدام، لأنه إذا اعتبر كذلك سيؤدي إلى سحب جنسية المستدعي الأردنية، وقد ردت المحكمة الدعوى شكلاً لأنها قدّمت بعد فوات المدة القانونية، ولأن مدير الجوازات لم يتعرض للجنسية في قراره ولم تبحث عن إصداره القرار"<sup>(3)</sup>.

### المطلب الثالث: القيود الزمنية على مزاولة الاختصاصات الإدارية:

لا تقتصر فكرة القيود الزمنية على مزاولة الاختصاصات الإدارية على حالة تحديد مدة معينة لمزاولة السلطة، وإنما تثار بالنسبة للحالات الأخرى غير المقيدة بمدى زمني معين، وإذا كانت القاعدة أن للإدارة سلطة تقديرية في اختيار وقت تدخلها واتخاذ القرارات التي تندرج في نطاق اختصاصاتها، فإن القضاء الإداري يراقب هذه الناحية أحياناً في مجال قضاء الإلغاء، فضلاً

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر في 11 مايو 1955، السنة التاسعة، ص423.

(2) بطارسة، سليمان، و كشافش، كريم (دون سنة نشر)، القرار الإداري المنعّم وتطبيقاته أمام المحاكم الأردنية، دار وائل، عمان، الطبعة الأولى، ص103.

(3) عدل علياً أردنية، قرار رقم 91/72، مجلة نقارة المحامين، 1992م، ص366.

عن قضاء التعويض، وهو يرى بصفة عامة أن على الإدارة أن تحسن اختيار وقت تصرفها لأن ضرورة استقرار المعاملات تستلزم أن لا تبقي المركز القانوني مهدداً لمدة طويلة. وقد نص المشرع المصري على عدم جواز مزاوله اختصاص ما إلا بعد مرور مدة معينة، فإن كل قرار يصدر قبل حلول الأجل المضروب يعدّ باطلاً<sup>(1)</sup>.

#### المبحث الرابع

##### العنصر المكاني في تحديد الاختصاص

يتمثل العنصر المكاني في تحديد الاختصاص بتحديد المشرع للإقليم الذي على مصدر القرار أن يصدر قراره الإداري في نطاقه. وفي هذا المجال سيتم تناول العنصر المكاني من خلال مطلبين، نتناول في المطلب الأول ممارسة الاختصاص في كافة أنحاء الإقليم، والمطلب الثاني تحديد النطاق المكاني لممارسة الاختصاص.

##### المطلب الأول: ممارسة الاختصاص في كافة أنحاء الدولة:

أقر المشرع لبعض رجال الإدارة ممارسة اختصاصاتهم على جميع أرجاء إقليم الدولة دون استثناء، كرئيس الدولة ونوابه، ورئيس مجلس الوزراء ونوابه، والوزراء ونوابهم، والهيئات العامة... وكل منهم فيما يدخل في اختصاصه<sup>(2)</sup>.

وحيث استقر الفقه والقضاء الإداريان على أنه: "إذا نص القانون أو النظام على مكان معين يتعين على الإدارة أن تصدر قرارها فيه، فإنها تكون ملزمة بإصداره في ذلك المكان، وإلا ترتب

(1) بطارسة، سليمان، و كشاكش، كريم، مرجع سابق، ص103.

(2) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص342.

على ذلك بطلان القرار إذا صدر خارج المكان المحدد قانوناً لإصداره<sup>(1)</sup>. أما إذا لم يوجد نص يقضي بتحديد مكان معين لإصدار القرار فإن عدم ذكر مكان صدور القرار لا يؤثر في صحة شكل القرار، لأن الأصل أن إصدار القرار في مكان غير المكان المحدد لمباشرة مصدر القرار لمهمات وظيفته ليس له أثر في صحة شكل هذا القرار<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني: تحديد النطاق المكاني لممارسة الاختصاص:

كثيراً ما يحدد المشرع النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتعداه حين يمارس اختصاصه، حيث لا يجوز لمحافظة إقليم أن يصدر قرارات إدارية في نطاق محافظة أخرى ولا لرئيس مجلس مدينة أو قرية أن يتعدى النطاق المكاني المحدد لمدينته أو قريته<sup>(3)</sup>.

وأشارت إلى هذا المبدأ محكمة القضاء الإداري المصري إذ أكدت أن "الاختصاص الوظيفي لكل موظف إنما هو منوط بالمكان المعين له، ومن ثم لا يجوز لأي موظف تخطى حدود هذا الاختصاص إلا بتكليف من الجهة القائمة على شؤون المرفق، وبشرط أن يكون حلول الموظف محل زميله المختص في حالة غيابه من عمله، وأن تعين هذه الجهة من يقوم بالعمل مكان الموظف الأول..."<sup>(4)</sup>.

ويعرّف عدم الاختصاص المكاني بأنه: "عدم قدرة رجل الإدارة على اتخاذ قرارات إدارية تقع خارج منطقة اختصاصه الإقليمي". فلا يجوز لمحافظة إربد مثلاً أن يصدر قراراً يتعلق بمحافظ المرفق، لأن هذه المحافظة تخرج عن نطاق اختصاصه المكاني. ولذلك في حالة مخالفة قواعد

(1) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص 259.

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 264.

(3) بطارسة، سليمان، و كشاكش، كريم، مرجع سابق، ص 103.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في 27 نوفمبر 1968، مجموعة الثلاث سنوات، ص 415.

الاختصاص المكاني يمكن إقامة دعوى الإلغاء أمام محكمة العدل العليا الأردنية مما يؤدي أحياناً إلى مجرد إلغاء القرار الإداري الذي يستطيع الطاعن أن يثبت خروجه عن قواعد الاختصاص المكاني<sup>(1)</sup>.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بقولها: "حيث ينحصر اختصاص المتصرف بموجب قانون إدارة القرى بأن يحيل إلى التحكيم النزاع المتكوّن بين أشخاص يقيمون في المدينة، فإذا أصدر المتصرّف قراراً بإحالة الخلاف المتكوّن بين مقيمين في القرية والمدنية إلى التحكيم، فيكون قد تجاوز اختصاصه ويتعين إلغاؤه"<sup>(2)</sup>.

ويلاحظ أن الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الأردني تتسم بالندرة. كما أن الباحث لم يعثر على أحكام كويتية حول هذه المسألة؛ رغم أهميتها.

(1) بطارسة، سليمان، و كشاكش، كريم، مرجع سابق، ص103.

(2) عدل عليا أردنية، قرار رقم 64/40، مجلة نقابة المحامين، العدد الأول، السنة الثانية، 1965م، ص216.

## الفصل الرابع

### الآثار القانونية لركن الاختصاص على العمل الإداري

سيتم من خلال هذا الفصل تناول الآثار القانونية لركن الاختصاص على العمل الإداري عندما يكون القرار الإداري صادراً عن جهة مختصة، وكذلك عندما يكون صادراً عن جهة غير مختصة وذلك في المبحث الأول، كما سنبين مصير هذا القرار سواء بالإنفاذ أو السحب أو الإلغاء أو التعديل في المبحث الثاني، وموقف كل من القضاء الإداري الأردني والكويتي من ركن الاختصاص من حيث التطبيق والأحكام العملية التي صدرت عنهما في المبحث الثالث.

#### المبحث الأول

##### الآثار القانونية لركن الاختصاص على القرار الإداري

نتناول الآثار القانونية لركن الاختصاص التي تترتب على القرار الإداري عند صدوره عن جهة مختصة في المطلب الأول، ومن ثم الآثار القانونية لركن الاختصاص التي تترتب على القرار الإداري عند صدوره عن جهة غير مختصة في المطلب الثاني.

##### المطلب الأول: الآثار القانونية لركن الاختصاص عند صدور القرار الإداري عن جهة مختصة:

جعل المشرع القرار الإداري من سلطة هيئة أو فرد في الإدارة، وتعد الجهة المختصة بإصدار القرار، إذ وزع المشرع الاختصاص في الأجهزة الإدارية مراعيًا في ذلك المستويات

الوظيفية وطبيعة الاختصاصات<sup>(1)</sup>، فلا تستطيع السلطات الإدارية اتخاذ قرار إداري ما لم يكن داخلياً في اختصاصها<sup>(2)</sup>.

وعليه، لكي يكون القرار الإداري صحيحاً ومشروعاً لا بد أن يصدر ممن يملك الاختصاص بإصداره من أعضاء السلطة الإدارية. وبصدور القرارات الإدارية فإنها تكون واجبة النفاذ وتؤثر مباشرة في المراكز القانونية للأفراد، علماً بأنها لا تتعدى لكل الموظفين العموميين بل لفئة محددة منهم وهي فئة القيادات الإدارية العليا في الوزارات والمصالح العامة والهيئات العامة ووحدات الحكم المحلي<sup>(3)</sup>.

وفي حكم صادر عن محكمة التمييز الكويتية بتاريخ 2011/12/28 يتعلق بطلب إلغاء قرار إداري بندب 16 موظفاً بالأمانة العامة لمجلس الأمانة الشاغلين لوظيفة رئيس أقسام إلى وظيفة مدير إدارة وما يترتب على ذلك من آثار جاء فيه: "وحيث إن القرار المطعون فيه يعد قرار ترقية مبطناً بالندب وهي بطبيعتها تعلق على الوظيفة التي يشغلها المطعون على ترقيتهم، إذ إن الطاعن أقدم منهم في الحصول على المؤهل والتعيين والدرجة المالية، وبهذا يكون القرار معيباً بعبء مخالفة القانون وسوء استعمال السلطة لأداتها وتغيبها غير الصالح العام. وبتاريخ 2008/1/28 حكم محكمة درجة أولى بعدم اختصاصها ولأئياً بنظر الدعوى ... طعن الطاعن في هذا الحكم بالاستئناف رقم 2008/136 إداري. وبتاريخ 2009/1/26 قضت محكمة الاستئناف برفض الاستئناف بتأييد الحكم المستأنف. طعن الطاعن في هذا الحكم بطريق التمييز وأودعت النيابة مذكرة أبدت فيها الرأي

(1) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 251-252.

(2) الجبوري، ماهر صالح، مرجع سابق، ص 151.

(3) عبد الوهاب، محمد رفعت، مرجع سابق، ص 228.

برفض الطعن. على سند أن القرار المطعون فيه هو قرار ندب بصريح عبارته ومن ثم ينحسر عنه اختصاص الدائرة الإدارية طبقاً لنص المادة الأولى من قانون إنشاء هذه الدائرة رقم 20 لسنة 1981 المعدل بالقانون رقم 61 لسنة 1982 في حين أن القرار المطعون فيه بطبيعته قرار ترقية إلى وظيفة مدير إدارة وهي وظيفة تعلق وظيفته رئيس قسم في سلم التدرج الوظيفي ولم يذكر في قرار الندب مدة مما ينفي عنه التأقيت مما يكشف عن أن حقيقته هو قرار ترقية، وبالتالي يدخل طلب إلغاؤه في اختصاص الدائرة الإدارية وذهاب الحكم إلى خلاف هذا النظر يجعله يستوجب تمييزه.

إذ إن هذا النعي في محله، ذلك أن المقرر في قضاء هذه المحكمة، وإن كان طلب إلغاء القرارات الصادرة بندب الموظفين المدنيين، تخرج عن اختصاص الدائرة الإدارية إذا كانت تلك القرارات قد اتجهت بها إرادة الجهة الإدارية إلى إحداث الأثر القانوني لشغل الوظائف بالندب بصورة مؤقتة تنظيمياً للعمل ومتطلباته بما يكفل حسن سير المرفق العام، إلا أن ذلك مشروط بالألا يخفي القرار في طبيعته قراراً بالترقية تهدف في طبيعته إلى غمط حقوق الأشخاص الأحق بالترقية من الموظفين المستحقين لها، أو للحيلولة دون حصول الموظفين المستحقين للترقية عليها، والعبرة في تقدير اختصاص الدائرة الإدارية هي بالنظر إلى طبيعة القرار محل النزاع وأركانه.

وحيث إن الدائرة الإدارية تختص بنظر الطعن في قرارات الترقية، ينصرف إلى تعيين الموظف في درجة مالية أعلى من درجته ويشمل تقلد الموظف وظيفة أعلى من التي يشغلها، فلأسباب الواردة حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلاً وبتمييز الحكم المطعون فيه. وفي موضوع



الاستئناف رقم 2008/136 إداري تحديد جلسة 2012/1/31 لنظره، عدت النطق بهذا الحكم إعلاناً للخصوم<sup>(1)</sup> .

والخلاصة أنه إذا صدر القرار الإداري عن جهة إدارية مختصة، فإنه يرتب آثاره القانونية.

**المطلب الثاني: الآثار القانونية لركن الاختصاص عند صدور القرار الإداري عن جهة غير**

### **مختصة:**

يأخذ صدور القرار الإداري عن غير مختص<sup>(2)</sup> إحدى صورتين؛ إحداهما عدم الاختصاص الإيجابي بأن يصدر القرار من جهة أو عضو إداري لم يسند اختصاص إصداره إلا إليه، وقد يكون عدم الاختصاص سلبياً بأن تمتع جهة إدارية أو عضو إداري من اتخاذ قرار معين اعتقاداً منها أنه لا يدخل في نطاق اختصاصها في حين أنها صاحبة اختصاص بإصداره<sup>(3)</sup>.

وتحدد فكرة صدور القرار عن مختص بعدة عناصر منها: العنصر الشخصي والمتعلق بتحديد الأفراد الذين يجوز لهم دون غيرهم إصدار قرارات إدارية، وهناك عنصر موضوعي متعلق بتحديد القرارات الإدارية التي يجوز للعضو الإداري أن يصدرها، كما أن هناك العنصر الزمني وهو الوقت الذي يجوز خلاله إصدار القرار الإداري، وأخيراً العنصر المكاني وذلك بتحديد الدائرة المكانية التي لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه فيها<sup>(4)</sup>.

وتعدّ القرارات الإدارية غير المشروعة قابلة للإلغاء لا بالنسبة إلى المستقبل فحسب بل بالنسبة إلى الماضي كذلك، إذ إن القرارات الباطلة كقاعدة عامة لا تنشئ حقوقاً للأفراد، كما أن

(1) انظر: حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 1063، إداري، جلسة تاريخ 2011/12/28.

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 252.

(3) عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 158.

(4) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 264.

الإلغاء أو السحب بالنسبة للقرار غير المشروع هو نتيجة لعدم مشروعيته يسمح للإدارة بأن تفعل بنفسها ما يفعله قاضي الإلغاء فيما لو طعن في القرار المعيب. ولا معنى لمنع الإدارة من إلغاء قرار مصيره الطبيعي الإلغاء أمام القضاء، بالإضافة إلى أن مقتضيات أعمال السلطة الرئاسية تتمثل في تمكين الرئيس الإداري من التعقيب على أعمال المرؤوس وإلغاء قراراته المعيبة. وعلى هذا الأساس بنيت أحكام النظم الرئاسي والولائي<sup>(1)</sup>.

من هنا نجد أن للإدارة إلغاء وسحب القرار المعيب، فالإلغاء أو السحب هو واجب على الإدارة لا مجرد اختصاص اختياري لها لأن واجب الإدارة الأول أن تعمل على سيادة حكم القانون وأن تكون تصرفاتها في نطاقه، فإذا ما خالفت القانون بحسن نية أو بسوء نية فعليها في كل وقت أن ترجع مختارة لتصحيح الأوضاع غير المشروعة وفقاً للقانون وإزالة ما يترتب عليها من آثار<sup>(2)</sup>.

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في أول الأمر إلى تحويل الإدارة إلغاء وسحب القرارات غير المشروعة في كل وقت ومهما مضى عليها من زمن إلا أنه عدل عن ذلك وقيد حق الإدارة في إلغاء أو سحب القرارات غير المشروعة بأن يتم من خلال مدة معينة، فإذا انقضت تلك المدة تعينت معاملة القرار المعيب معاملة القرار السليم، إذ إن الإدارة ملزمة بإزالة القرار غير المشروع وما تترتب عليه من آثار فإن مشكلة القرارات غير المشروعة تنحصر في إعدامها بأثر رجعي لأن القرارات غير المشروعة لا يمكن أن تولد حقوقاً، وبالتالي لا محل لأن نتركها تعيش فترة معينة وترتب خلالها آثاراً<sup>(3)</sup>.

(1) عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 158.

(2) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص 676.

(3) عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 154.

يجب في هذا المقام التفرقة بين الخطأ المادي وبين الخطأ القانوني. فالخطأ المادي يجوز تصحيحه في كل وقت، ومثاله مجرد خطأ في الكتابة أو النقل فلا يدل بذاته على إرادة ملزمة بقصد إنشاء مركز قانوني، وأما الخطأ القانوني فهو الخطأ الذي يعيب القرار الإداري فيجعله قابلاً للطعن بالإلغاء من ذوي الشأن، وبالتالي سحبه من جانب الإدارة في الموعد القانوني المحدد لذلك. ففي الحالة الأولى لا يجوز لجهة الإدارة أن تصحح الخطأ في أي وقت لأنه لا يوجد قرار إداري بالمعنى القانوني يقع عليه السحب في الموعد القانوني، وأما في الحالة الثانية فيجب أن تتم إجراءات السحب خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القرار المخالف للقانون وإلا اكتسب حصانة وأصبح بمنأى عن الطعن أو السحب<sup>(1)</sup>.

وفي هذا المجال لا بد من التمييز أيضاً ما بين آثار القرار الإداري المشوب بعيب عدم اختصاص بسيط وعيب عدم اختصاص جسيم، فالقرار المشوب بعيب عدم اختصاص جسيم، هو قرار منعدم<sup>(2)</sup>، وفي هذه الحالة يتجرد القرار من صفته كقرار<sup>(3)</sup>، ويتحول إلى مجرد عمل مادي، أما القرار المشوب بعيب عدم اختصاص بسيط، فيجوز الطعن به لإبطاله.

وتطبيقاً لذلك، قضت محكمة التمييز الكويتية بأن: "المقرر قانوناً أن القرار الإداري هو إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه القانون بما لها من سلطة مستمدة من القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين، وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة، ولسلامة القرار يلزم توافر أركان خمسة هي: الاختصاص، والشكل، والغاية، والسبب، والمحل،

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في 20 يونيو 1957م، السنة 11، ص574.

(2) الحمود، إبراهيم محمد (1994)، وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها، مجلة الحقوق، الكويت، العدد 4، السنة 18، ص174.

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص356.

واختلال ركن أو أكثر يؤدي إلى انعدام القرار الإداري كلية، ويهبط إلى منزلة العمل المادي، كما إذا صدر القرار من جهة غير مختصة، أما دون ذلك فإن القرار يكون معيباً قابلاً للإبطال<sup>(1)</sup>.

## المبحث الثاني

### مصير القرار الإداري

يقتصر مصير القرار الإداري بعد صدوره على ثلاث حالات وهي: النفاذ؛ وذلك في حال كون القرار الإداري الصادر سليماً لا يشوبه أي عيب، أو أن يكون القرار معيباً فقد تقوم السلطة الإدارية مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها بسحب هذا القرار، وهي حالة السحب لهذا القرار، وفي كون القرار غير مشروع، فإن للمتضرر من عدم مشروعية هذا القرار رفع دعوى الإلغاء وهي حالة الإلغاء القضائي لهذا القرار، وقد يكون الإلغاء إدارياً من جهة الإدارة مصدرة القرار، وقد يتم تعديل هذا القرار وهذا ما سيتم تناوله خلال ثلاثة مطالب تباعاً.

### المطلب الأول: النفاذ:

عندما تصدر الإدارة قراراً إدارياً تكون نيتها قد اتجهت لإحداث أثر قانوني معين يطرأ على الوضع القانوني إما بالتعديل أو التحديد أو الإلغاء<sup>(2)</sup>، ونعني بذلك نفاذ القرار. لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في سنة 1951، بأن مجرد ترديد حكم القانون في قرار صادر من مدير التعليم الحر لا يعدّ قراراً إدارياً يجوز الطعن فيه بالإلغاء لأنه ليس منشئاً لحالة قانونية<sup>(3)</sup>.

(1) انظر: حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 155 لسنة 1996، إداري، جلسة 1997/4/7، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 124.

(2) الجبوري، ماهر صالح، مرجع سابق، ص 147.

(3) مهنا، محمد فؤاد، مرجع سابق، ص 1014-1015.

وعادة ما يفسر القضاء الإداري نفاذ القرار الإداري بشكل واسع فيكفي أن يمس القرار مصالح الفرد بطريقة أو بأخرى، فمثلاً القرار الصادر بتوقيع جزاء الإنذار على أحد الموظفين يعدّ قراراً إدارياً رغم أنه لا ينتقص من حقوق الموظف بصورة واضحة<sup>(1)</sup>، إلا أن هذا القرار يكون واجب النفاذ ويرتب أثراً قانونياً، إذ إنه من خصائص القرار الإداري أن يكون قراراً نهائياً متخذاً صفة تنفيذية دون حاجة أي تصديق سلطة أعلى<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني: السحب:

يجب التمييز في هذا المقام بين خطأ الإدارة وهي بصدد استعمال سلطة تقديرية وخطئها وهي بصدد استعمال سلطة مقيدة، ففي حال خطأ الإدارة في الرأي عند استعمال اختصاص تقديري مثل هذا الخطأ لا يببر سحب القرار لأن الخطأ في استعمال الاختصاص التقديري لا يندرج تحت مدلول إساءة استعمال السلطة فلا أثر له على القرار<sup>(3)</sup>، أما الخطأ في حالة استعمال اختصاص مقيد يجب أن يؤدي إلى بطلان القرار إذ يعدّ القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون<sup>(4)</sup>، فالخطأ في تقدير الوقائع لا يببر السحب إلا في حال ممارسة اختصاص مقيد.

فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد قراراتها بأن "الخصم في دعوى الإلغاء هو مصدر القرار الإداري المشكو منه. وعليه فإن مخاصمة المستدعي لمدير تربية محافظة عجلون، رغم أنه لم يصدر القرار المشكو منه بتوجيه عقوبة التنبيه للمستدعية أو يشارك في إصداره يجعل الدعوى حقيقة بالرد عنه شكلاً لعدم الخصومة. استقر الاجتهاد على أنه يترتب على سحب القرار

(1) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص 465.

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 251-252.

(3) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص 679.

(4) الحمود، إبراهيم، مرجع سابق، ص 175.

الإداري إعدامه بأثر رجعي كلياً أو جزئياً بحسب الأحوال، كما يترتب عليه أن يعاد الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار المشكو منه شأنه في ذلك شأن إلغاء القرار المشكو منه قضائياً، وحيث إن المستدعي ضدها الأولى (مديرة مدرسة الزبير بن العوام) بسحبها لقرارها الأول بتوقيع عقوبة التنبيه بحق المستدعية، وما يترتب على ذلك من نتيجة وهو إنهاؤه بأثر رجعي يجعل من معاودتها فرض ذات العقوبة، ولذات السبب الذي استدعى فرض العقوبة الأولى أمر يخالف القانون ويعدّ بمثابة سحب جديد لقرار السحب الأول وعرضه للإبطال القضائي مما يستدعي إلغاؤه<sup>(1)</sup>.

وينبني على ذلك أن القرار المعدوم لا يتحصن بمضي المدة وتستطيع الإدارة سحبه في أي وقت ولا يرتب آثاراً قانونية، أما القرار الباطل فيعدّ صحيحاً مرتباً لآثاره ما دام قائماً لم يبلغ أو يسحب أو يحكم القضاء بإلغائه، ويتحصن هذا القرار بمضي المدة المقررة، وسحب القرار يعني عدّه كأن لم يكن وينسحب ذلك على الماضي والمستقبل، والإلغاء القضائي كالسحب الإداري فيما يتعلق بالآثار المترتبة عليه، هذا بالنسبة للقرارات غير المشروعة، أما القرارات السليمة فإنه لا يجوز سحبها كقاعدة عامة نظراً لما يترتب على هذا السحب من رجعية تتعارض مع مبدأ عدم رجعية القرار الإداري ومن شأنه في بعض الأحوال المساس بالحقوق التي تولدت للأفراد<sup>(2)</sup>.

وقد أكد ديوان الخدمة المدنية الكويتي هذا المبدأ في خصوص سحب قرارات إنهاء الخدمة السليمة، إذ لفت نظر الجهات الحكومية إلى عدم جواز سحب قرارات إنهاء الخدمة السليمة بعد نفاذها، وذلك لما يسببه من الإخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد<sup>(3)</sup>. إذ من شأنه عدم إخضاع هذه

(1) انظر: عدل عليا رقم 98/21 تاريخ 1998/1/15، منشورات مركز عدالة.

(2) الحمود، إبراهيم، مرجع سابق، ص 175.

(3) تعميم ديوان الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 2000. نقلاً عن: الطيباني، مرجع سابق، ص 246.

الحالات لآلية التعيين الذي يتم مركزياً من قبل الديوان تنفيذاً لقرار مجلس الوزراء رقم (551) بشأن خطة توظيف الكويتيين في الوزارات والإدارات الحكومية<sup>(1)</sup>. إلا أن قاعدة عدم جواز سحب القرارات السليمة ليست مطلقة، إذ أجاز مجلس الخدمة المدنية الموافقة على سحب بعض قرارات إنهاء الخدمة السليمة استثناءً من القاعدة المستقرة في هذا الخصوص وهي كالتالي<sup>(2)</sup>:

1. القرار الصادر بقبول الاستقالة الضمنية بسبب الانقطاع المتصل لمدة خمسة عشر يوماً فأكثر بسبب مرض أحد الأقارب من الدرجتين الأولى والثانية، بشرط أن يثبت ذلك من الجهات الصحية المختصة أو لسبب قهري لا يد للموظف فيه بعد بحث كل حالة على حدة وموافقة ديوان الخدمة المدنية.
2. القرار الصادر بقبول الاستقالة الصريحة إذا كانت بنية الحصول على معاش تقاعدي ثم يتبين فيما بعد عدم كفاية مدة الخدمة لاستحقاق المعاش، ويثبت ذلك من قصر المدة المتبقية لاستحقاق المعاش التقاعدي وبعد موافقة ديوان الخدمة المدنية.
3. القرارات الصادرة بالفصل ولأسباب إنسانية، إذ لا يجوز تعيين الموظف في هذه الحالة إلا بعد ثلاث سنوات، وهي حالات استقر عليها الرأي في الديوان منذ زمن. كل ذلك بشرط ألا يكون القرار الصادر المطلوب سحبه قد رتب حقاً أو مركزاً ذاتياً كأن تكون درجة الموظف قد شغلت بتعيين أو نقل موظف آخر<sup>(3)</sup>.

(1) قرار مجلس الوزراء الكويتي رقم (551) بجلسته المنعقدة بتاريخ 1999/8/8م. نقلاً عن: الطببائي، مرجع سابق، ص246.

(2) الموافقة الصادرة في الاجتماع رقم (5) لمجلس الخدمة المدنية الكويتي بتاريخ 2000/8/19م.

(3) الموافقة الصادرة في الاجتماع رقم (5) لمجلس الخدمة المدنية الكويتي بتاريخ 2000/8/19م.

### المطلب الثالث: الإلغاء:

متى خرج القرار الإداري على مبدأ المشروعية أصبح قراراً غير مشروع وقابلاً للإبطال، وخروج القرار عن المشروعية قد يقع بسبب خروجه في أحد أركانه على قواعد القانون التي تحكمه والمتعلقة بقواعد الاختصاص المتعلقة بإصداره دون أن يهدر ركن القرار كلية<sup>(1)</sup>، بمعنى أن القرار الإداري القابل للإبطال يستند في وجوده إلى حكم القانون، وإنما تشوبه نواقص أو مخالفات تتعلق في الشروط أو الأصول المقررة قانوناً لاتخاذها، ومع ذلك يكون قابلاً للإبطال بسبب كل أو بعض المخالفات التي تشوبه، إلا أنه موجود فعلياً وينشئ حقوقاً لصاحب العلاقة أي أن القرار الباطل يبقى نافذاً ومنتجاً لجميع آثاره حتى صدور القرار القاضي بإلغائه من الجهة ذات الاختصاص، كما لو أنه كان صحيحاً منذ إصداره، وتترتب عليه جميع الآثار التي تريد الإدارة ترتيبها عليه نظراً لما تتمتع به القرارات الإدارية من قرينة السلامة والصحة، إذ إن كل قرار إداري يعدّ صدوره صحيحاً ما لم يرد الدليل القاطع على خلاف ذلك، على أن مصدره قد خالف أحكام القانون<sup>(2)</sup>.

وحيث إن واضع القانون قد أراد أن يضيف على مثل هذا القرار صفة الاستمرار ويجعله بحكم القرار السليم، فقد قيد المشرع دعوى إلغائه بنطاق زمني محدود توخياً لهذه الحكمة من أجل استقرار المعاملات والأوضاع القانونية بحيث إذا لم يعترض عليه خلال مدة الطعن المقررة من صاحب المصلحة وفاتت المدة، أُغلق سبيل الطعن وأصبح القرار المعيب بمثابة القرار السليم، واستمر نفاذه وأنتج آثاره كما لو كان صحيحاً منذ إصداره. وقد ساوى المشرع بين الإدارة والأفراد في الحرمان من الطعن بالقرار الإداري بعد فوات الميعاد بحيث يصبح الوضع مستقراً بالنسبة

(1) الغويري، أحمد، مرجع سابق، ص 204.

(2) الموافقة الصادرة في الاجتماع رقم (5) لمجلس الخدمة المدنية الكويتي بتاريخ 2000/8/19م.



للإدارة والأفراد على السواء، ومعنى ذلك أن الإدارة لا تملك سحب القرار المشوب بعيب يجعله قابلاً للإبطال بفوات الميعاد المقرر<sup>(1)</sup>.

وصيرورة القرار الباطل القابل للإلغاء بمثابة القرار السليم بفوات الميعاد هو القاعدة العامة، إلا أن هذه القاعدة إنما ترد بالنسبة للقرارات الفردية فقط، أما القرارات التنظيمية فهناك وسائل تمنع ترتيب مثل هذا الأثر ولا يجعلها على قدم المساواة مع تلك القرارات التنظيمية التي ولدت سليمة، إذ يمكن للأفراد الطعن بالقرارات الفردية الصادرة بالاستناد إلى القرارات التنظيمية المعيبة ثم الدفع بعدم مشروعيتها أمام القضاء عند محاولة تنفيذها بقرار فردي مما يستوجب على القضاء الامتناع عن تطبيق القرارات التنظيمية المعيبة كما يمكن لمن نفذ بحقه القرار الإداري الباطل بعد أن فانت عليه مدة الطعن أن يطالب بالتعويض عن الضرر الذي نجم عن تنفيذه، فإذا كان مالمّ فله أن يطالب الإدارة به وإن كان جزاءً مادياً أو جهداً له أن يطلب التعويض بما يقابل الجزاء المادي أو الجهد، إذ إن المسلم به أن حق طالب التعويض في هذه الحالة مستقل عن طلب الإلغاء وله مدد التقادم الخاصة به<sup>(2)</sup>.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: "لا يرد القول أنه لا مصلحة للقاضي من إقامة الدعوى للطعن بقرار تعيين غيره بدرجة أعلى من درجته أو يسبقه في الأقدمية، إذ إن مصلحته من الطعن ظاهرة وأكيدة لأن إقصاء المعين من أمامه في الأقدمية لا يجعله منافساً له في الترفيع وحتى لا يكون هناك احتمال لأن يحجبه عن الترفيع إذا اعتمدت الأقدمية في الترفيع وذلك عملاً بالمادة (20/أ) من قانون استقلال القضاء التي لا تجيز ترفيع القاضي إلى درجة أعلى من درجته مباشرة

(1) راضي، مازن، مرجع سابق، ص 167.

(2) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص 334.

قبل انقضاء ثلاث سنوات على حلوله في تلك الدرجة، إضافة إلى المصلحة الأدبية للطاعن في أن لا يتقدمه القاضي المعين إذا اجتمع معه في هيئة واحدة .... إنه وإن كان صحيحاً أن سلطة المجلس القضائي في اختيار من هو أهل وكفاء للعمل القضائي هي سلطة تقديرية، إلا أن سلطته في تحديد الدرجة التي يستحقها الشخص المراد تعيينه قاضياً مقيدة بحكم المادة (14) من قانون استقلال القضاء، ومقيدة أيضاً بأحكام نظام الخدمة المدنية الذي يسري على القضاة فيما لم يرد به نص في قانون استقلال القضاء عملاً بالمادة (43) من قانون استقلال القضاء ... اشترطت المادة (14/ب) من قانون استقلال القضاء فيمن يعين قاضياً أن لا يعين في درجة أعلى من الدرجة التي يشغلها أعلى أقرانه درجة من القضاة العاملين ممن تخرجوا معه في السنة نفسها ويحملون المؤهلات العلمية ذاتها، وحيث إن المستدعي الأول عيّن قاضياً قبل القاضي (المطعون بقرار تعيينه) وحصل على شهادة الإجازة في الحقوق قبل القاضي (المطعون بقرار تعيينه) الذي جرى تعيينه قاضياً أصيلاً عام 1980 في السنة الثانية من الدرجة السادسة، في حين جرى ترفيع المستدعي الأول بنفس التاريخ إلى أدنى مربوط الدرجة الخامسة، وإذ إنه لا يجوز أن يعين القاضي (المطعون بقرار تعيينه) في درجة أعلى من درجة المستدعي الأول أو أن يتقدم عليه في الأقدمية لأن المستدعي الأول أقدم من القاضي (المطعون بقرار تعيينه) في جميع المعايير، وبما أن المستدعي الثاني يتقدم على المستدعي الأول كما هو ثابت من جدول الأقدميات بسبب حصوله على درجة الماجستير، فلا يجوز أن تكون أقدمية القاضي (المطعون بقرار تعيينه) أعلى أو متقدمة أو أسبق من أقدمية

المستدعي الثاني ما دام هذا الأخير متقدماً على المستدعي الأول. وعليه، فإن إعطاء القاضي (المطعون بقرار تعيينه) الأقدمية على المستدعيين مخالف للقانون مستوجب الإلغاء<sup>(1)</sup>.

كما قضت في حكم آخر لها أنه: "إذا طلب المستدعي إعطاء قرار بإيقاف شخص مستدعي ضده عن البناء في ملكه اعتداءً منه عليه، فإن مثل هذا الادعاء هو خلاف حقوقي ليس من اختصاص محكمة العدل العليا النظر فيه وإنما هو من اختصاص المحاكم المدنية طالما لم يطعن المستدعي برخصة البناء التي أصدرها المجلس البلدي على أساس أنها غير قانونية ولم يطلب إلغائها"<sup>(2)</sup>.

### المبحث الثالث

#### موقف كل من القضاء الإداري الأردني والكويتي من ركن الاختصاص

سيتم من خلال هذا المبحث بيان موقف كل من القضاء الإداري الأردني والكويتي من ركن الاختصاص في القرار الإداري، وذلك في مطلبين:

المطلب الأول: موقف القضاء الإداري الأردني من ركن الاختصاص في القرار الإداري.

المطلب الثاني: موقف القضاء الإداري الكويتي من ركن الاختصاص في القرار الإداري.

المطلب الأول: موقف القضاء الإداري الأردني من ركن الاختصاص في القرار الإداري:

يتناول هذا المطلب مجموعة من قرارات محكمة العدل العليا الأردنية التي تتعلق بركن الاختصاص في القرار الإداري والتي سنوردها تباعاً:

(1) انظر: قرار عدل عليا رقم 2002/9، تاريخ 2002/1/10، منشورات مركز عدالة.

(2) انظر: قرار عدل عليا رقم 2004/115، تاريخ 2004/4/25، منشورات مركز عدالة.

جاء في قرار محكمة العدل العليا ما يلي: "يخرج أمر النظر بالعقود الإدارية وما ينشأ عنها من منازعات عن اختصاص محكمة العدل العليا التي أوردتها المشرع حصراً بنص المادة التاسعة من القانون رقم (12) لسنة 1992 وتعديلاته. وعليه، فإن المنازعة موضوع هذه الدعوى تخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا ويوجب ردها شكلاً لعدم الاختصاص<sup>(1)</sup>. كما جاء في أحد قراراتها أنه: "إذا تم العقد بين الإدارة (مجلس بلدية الزرقاء) وبين مستثمر (المستدعي ضدها الثالثة)، وأن المستدعي يعترض على شروط هذا العقد بحجة مخالفته لعقد سابق وبشروط طرح العطاءات فإن هذا الاعتراض في حقيقته هو اعتراض على عقد إداري كما أسلفنا وحيث إن المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 وتعديلاته عدت اختصاصات هذه المحكمة على سبيل الحصر وليس من بينها الطعن بالعقود الإدارية والاعتراض عليها، فإن أمر النظر في هذه الدعوى يخرج من اختصاص محكمة العدل العليا مما يجعل الدعوى مستوجبة للرد شكلاً لعدم الاختصاص"<sup>(2)</sup>.

وكذلك أقرت بأنه: "إذا تغيب المستدعي عن عمله لمدة عشرة أيام متصلة دون إجازة قانونية ودون عذر مشروع فإن الاستغناء عن خدماته موافق لأحكام المادة (2/أ/169) من نظام الخدمة المدنية، وأن القرار الصادر عن وزير الثقافة موافق لأحكام المادة (55/أ) من نظام الخدمة المدنية بعدّه يملك الصلاحية والاختصاص بإصداره مثل هذا القرار بعدّ المستدعي يشغل وظيفة من الفئة الأولى/ الدرجة الثالثة، وحيث إن القرار الإداري يتمتع بقرينة السلامة وقائم على سبب صحيح ما لم

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2010/396 (هيئة خماسية) تاريخ 2011/5/23. انظر كذلك: عدل عليا 2008/294، 2009/497، 2009/539، 2010/183 (منشورات مركز عدالة).

(2) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2011/33 (هيئة خماسية) تاريخ 2011/5/19 (منشورات مركز عدالة).

يرد ما يثبت عكس ذلك، وحيث إن البينة المقدمة من المستدعي وكافة أوراق الدعوى لم يرد فيها ما يشير إلى أنه شاب القرار المطعون به أي عيب من العيوب التي استند إليها المستدعي في لائحة طعنه، فإن الدعوى والحالة هذه مستوجبة الرد موضوعاً فيما يتعلق بالقرار الطعين والمتضمن الاستغناء عن خدمات المستدعي، إذا تبين عدم وجود استدعاء مقدم إلى وزير الثقافة من المستدعي بتوقيع منسوب إليه وممهور بمصادقة وكيله أو أية صورة أو وثيقة في ملف خدمة المستدعي، وكذلك أية إشارة إلى وجود أي اعتراض في وثيقة أخرى. يضاف إلى ذلك فإن صورة الاستدعاء تخلو من أية إشارة أو توقيع أو خاتم يدل على تقديمها إلى وزارة الثقافة أو تاريخ تقديمها، وبذلك لا تعدّ بينة يستند إليها بأن المستدعي قدم اعتراضاً على القرار المطعون به الأول وبالتالي لا يمكن التوصل إلى أن هناك قراراً صريحاً أو ضمناً صادراً عن المستدعي ضده الأمر الذي يستوجب رد الدعوى شكلاً فيما يتعلق بالقرار المطعون به الثاني (القرار الصريح أو الضمني برد الاعتراض)<sup>(1)</sup>.

يستفاد من المادة (10/أ) من نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافآتهم الأردني رقم (79) لسنة 2009 والمادة (15) من قانون التقاعد المدني الأردني وتعديلاته رقم (34) لسنة 1959، أن إحالة أي موظف على التقاعد إذا أكمل المدة المقررة في المادة (15) من قانون التقاعد المذكور تكون بقرار من مجلس الوزراء. وأما الموظف في أمانة عمان الكبرى فتكون إحالته على التقاعد بقرار من مجلس أمانة عمان الكبرى، لأن المادة (10) من نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافآتهم المذكور خولت مجلس الأمانة صلاحيات مجلس الوزراء لهذه الغاية. وحيث إن إحالة المستدعية على التقاعد

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2010/356 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/12/28 (منشورات مركز عدالة).

كان بتنسيب من أمين عمان الكبرى للجنة شؤون الموظفين والتي بدورها قررت إحالة المستدعية على التقاعد ورفع القرار لدولة رئيس الوزراء إذ أصدر دولة رئيس الوزراء قراره بالموافقة على قرار اللجنة . فإن إحالة المستدعية بهذه الكيفية تمت على خلاف التطبيق القانوني السليم. إذ إن أمر إحالتها يعود لمجلس أمانة عمان الكبرى وحده ودون الحاجة لتنسيب من أي جهة ودون الحاجة لموافقة أي جهة، ويغدو القرار صادراً عن جهة غير مختصة بإصداره، وحيث إن القرار المطعون فيه صدر عن جهة غير مختصة بإصداره". من ذلك نجد أن محكمة العدل العليا الأردنية عدت الاختصاص ركناً رئيسياً من أركان القرار الإداري ومخالفة قواعد الاختصاص تجعل من القرار الإداري قراراً باطلاً يستوجب الإلغاء<sup>(1)</sup>.

كما جاء في أحد أحكامها أيضاً: "إذا كانت دعوى المستدعية في حقيقتها هي المطالبة بصرف مبالغ مالية تدعي بأنها دفعتها لعمال كانوا يعملون لديها وغادروا البلاد وتدعي بأن لهم حقوقاً لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي تتمثل بتعويضات الدفعة الواحدة وأن المستدعي ضدها رفضت دفع هذه المبالغ لها مما يبني على ذلك أن النزاع بين المستدعية والمستدعي ضدها هو نزاع مدني يقع ضمن اختصاص المحاكم النظامية ويخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا، مما يتوجب معه رد دعوى المستدعية شكلاً لعدم الاختصاص"<sup>(2)</sup>. مما تقدم نجد أن محكمة العدل العليا الأردنية تواترت أحكامها على إلغاء القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص.

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2010/254 (هيئة خماسية) تاريخ 2011/1/17 (منشورات مركز عدالة).

(2) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2010/220 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/7/20، منشورات مركز عدالة.

وفي الأحكام القضائية سالفه الذكر يمكن القول أن قضاء محكمة العدل العليا الأردنية قد اعتمد في التمييز بين العيب البسيط والعيب الجسيم في ركن الاختصاص على معيار واضح ولا خلاف عليه، وهو صدور القرار من سلطة قانونية مستقلة عن الجهة المختصة بإصدار القرار.

### المطلب الثاني : موقف القضاء الإداري الكويتي من ركن الاختصاص:

من المعلوم أنه ليس للإدارة أن تتدخل في نطاق ممارستها لمهامها في نطاق غيرها من الإدارات، فلا يجوز للإدارة المركزية أن تتدخل في أعمال الإدارة اللامركزية، ولا يجوز للثانية أن تتدخل في عمل الأولى، وفي نطاق الشخص العام الواحد تتوزع الاختصاصات أيضاً بين عدة أعضاء لكل عضو عمله الذي يختص به، ففي السلطة المركزية لكل وزير اختصاصات معينة وبالتالي لا يجوز لأي وزير ممارسة اختصاصات غيره من الوزراء، ولا يغير من طبيعة العنصر الموضوعي فرض المشرّع على بعض الجهات الإدارية استشارة جهات أخرى قبل ممارسة اختصاصات مثل استشارة ديوان المحاسبة أو مجلس الخدمة المدنية بعدّ هذه الإدارات جهات استشارة لإدارات الدولة الأخرى في نطاق ما أناط المشرّع الكويتي تلك الإدارات من عناصر موضوعية<sup>(1)</sup>.

وينتج عن مخالفة قواعد الاختصاص الموضوعي وجود نوعين من العيوب، العيب الأول هو عيب اغتصاب السلطة ومثاله صدور قرار إداري من فرد عادي ليس له أي صفة، وصدور قرار إداري في موضوع من أعمال السلطتين التشريعية والقضائية، أو إصدار إدارة قرار إداري من اختصاص إدارة أخرى وتؤدي هذه المخالفة إلى بطلان القرار الإداري أو انعدامه في حال

(1) الفياض، إبراهيم طه (1988)، القانون الإداري الكويتي، مكتبة الفلاح، الكويت، ط1، ص320.

المخالفة الجسيمة. أما عيب الاختصاص البسيط، وهو على نوعين؛ الأول عدم الاختصاص الإيجابي وهو الغالب عملياً وذلك بأن يصدر القرار من موظف غير مختص لكونه من اختصاص موظف آخر وقد أكد هذا المبدأ القضاء الإداري الكويتي<sup>(1)</sup> الذي أنشأ في الكويت من خلال المرسوم بالقانون رقم 1981/20 دائرة إدارية بالمحكمة الكلية تكون لها ولاية قضاء الإلغاء والتعويض وتختص بإلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بشؤون التوظيف كالمنازعات المتعلقة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات والتعيين والترقية... إلخ (المادة 1) وبيّن أوجه الطعن فيها (المادة 4) وحدّد ميعاد رفع الدعوى وقدره ستون يوماً من تاريخ النشر أو إعلان صاحب الشأن به أو علمه علماً يقينياً وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرته أو الجهات الرئاسية لها (المادة 7)<sup>(2)</sup>.

وقد تطلبت المادة (8) منه لقبول الدعوى اللجوء لطريق التظلم الإداري فيما عدا ما استثنى من القرارات الصادرة من مجالس تأديبية كمجلس الخدمة المدنية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم. وأحالت الفقرة الثانية من المادة (8) إلى مرسوم يصدر ببيان إجراءات تقديم التظلم والبت فيه، فصدر بتاريخ 1981/10/5 هذا المرسوم مبيناً شكل التظلم وإجراءاته إذ نصت المادة الرابعة منه على ما يلي: "على الجهة التي أصدرت القرار المتظلم منه أن تحرر مذكرة بوجهة نظرها في التظلم وأن ترسلها إلى ديوان الخدمة المدنية خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم التظلم مع صورة من القرار المتظلم منه وجميع الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع"<sup>(3)</sup>.

(1) الفياض، إبراهيم طه، مرجع سابق، ص 320، والمقاطع، الفارسي، مرجع سابق، ص 178.

(2) المرسوم بالقانون رقم 1981/20 الصادر بتاريخ 1981/2/17 المعدل بالقانون رقم 62 لسنة 1982م.

(3) المرسوم بالقانون رقم 1981/20 الصادر بتاريخ 1981/2/17 المعدل بالقانون رقم 61 لسنة 1982.



وإذا كان التظلم مقدماً إلى الجهة الرئيسية، فعلى هذه الجهة أن تحيل التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار المتظلم منه لاتباع ما ورد في الفقرة السابقة. ونصت المادة الخامسة منه على أن يرسل ديوان الخدمة المدنية التظلم مشفوعاً برأيه وبوجهة نظر الجهة التي أصدرت القرار المتظلم منه وجميع الأوراق إلى إدارة الفتوى والتشريع خلال عشرين يوماً من تاريخ ورود التظلم إليه، وتقوم إدارة الفتوى والتشريع بفحص التظلم وموافاة السلطة المختصة برأيها خلال عشرين يوماً من تاريخ وروده إليها. أما المادة السادسة منه فقد قضت بأن تبت السلطة المختصة في التظلم بقبوله أو رفضه خلال عشرة أيام من تاريخ ورود رأي إدارة الفتوى والتشريع إليها، ويبلغ المتظلم بكتاب مسجل بعلم الوصول بالقرار الصادر في تظلمه، وكذلك بالأسباب التي بنى عليها إذا صدر القرار بالرفض<sup>(1)</sup>.

وهكذا قد أصبح التظلم الإداري وجوبياً في الأحوال المبينة في المادة الثامنة المشار إليها قبل اللجوء للطعن في القرار بالطريق القضائي، وإلا افتقدت دعوى الطعن بالإلغاء أحد شروط قبولها، ولا شك أن في التظلم الإداري ما يخفف من الأعباء على جهة القضاء بتقليل المنازعات، ويمكن الجهات الإدارية من تدارك ما تقع فيه من أخطاء.

إلا أنه يلاحظ أن اختصاص الدائرة الإدارية - وفقاً لقانون إنشائها - هو اختصاص على سبيل الحصر بنظر الطعن في بعض القرارات الإدارية، ولا يمتد بأي حال من الأحوال إلى

(1) المرسوم بالقانون رقم 1981/20 الصادر بتاريخ 1981/2/17 المعدل بالقانون رقم 61 لسنة 1982.

الأعمال المادية للإدارة التي تكون منازعاتها من اختصاص الدوائر الأخرى غير الإدارية، وهذا ما قضت به محكمة التمييز الكويتية<sup>(1)</sup>.

كما قضت حديثاً بأنه: "من المقرر في قضاء التمييز أن القرار الإداري هو إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة بالشكل الذي يتطلبه القانون بما لها من سلطة مستمدة من القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني يكون ممكناً وجائزاً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، ويشترط لسلامة القرار توافر خمسة أركان هي: الاختصاص، والشكل، والغاية، والسبب، والمحل، وأن اختلال أحدها يؤدي إلى انعدام القرار، ويهبط إلى منزلة العمل المادي غير جدير بالحماية التي يقرها القانون لأعمال الإدارة، إذ يعدّ والحالة هذه معيباً بعبء جسيم ينحدر به إلى حد العدم، ومؤدى ذلك أن القرار الإداري يتميز عن العمل المادي الذي يخرج عن اختصاص القضاء الإداري بأن الأول يجب أن يكون مسبقاً أو مصحوباً بقصد إحداث مركز قانوني معين، في حين يكون العمل المادي دائماً واقعة مادية لا يقصد به تحقيق آثار قانونية"<sup>(2)</sup>.

كما وقضت محكمة التمييز الكويتية بأن: "صدور القرار الإداري من جهة غير مختصة يعد وهذه الحالة مشوباً بعبء جسيم ينحدر به إلى العدم، وفي هذه الحالة يكون من حق الإدارة سحب

(1) انظر: حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 298، إداري، جلسة تاريخ 1989/4/24، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 146.

(2) انظر: حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 546، إداري، جلسة تاريخ 2011/3/25، مجلة القضاء والقانون، السنة 30، ج 1، 2011، ص 126.

القرار في أي وقت ودون التقيد بمدة، أما إذا كان العيب بسيطاً ودون الوصول إلى إهدار القرار فيعدّ قائماً قانوناً ومنتجاً لآثاره، إلا أنه يعد في ذات الوقت معيباً وقابلًا للإبطال<sup>(1)</sup>.

من خلال الأحكام القضائية سالفه الذكر، يتضح للباحث أن محكمة التمييز الكويتية (الدائرة الإدارية) قد أبرزت بعض جوانب التمييز بين القرار الباطل أو غير المشروع وبين القرار المنعدم أو المعدوم وذلك تبعاً للتمييز ما بين عيب الاختصاص البسيط وعيب الاختصاص الجسيم.

---

(1) انظر: حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 9، إداري، جلسة تاريخ 2011/5/6، مجلة القضاء والقانون، السنة 30، ج1، 2011، ص56. وأيضاً حكمها في الطعن رقم 127، إداري، جلسة تاريخ 2011/7/12، مجلة القضاء والقانون، السنة 30، ج1، 2011، ص100.

## الفصل الخامس

### الخاتمة والنتائج والتوصيات

#### أولاً: الخاتمة:

لقد وجدنا من خلال هذه الدراسة أن القرارات الإدارية في مجملها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ويعدّ ركن الاختصاص في القرار الإداري ذا أهمية خاصة لتأثيره على العمل الإداري، فهو الصلاحية التي تتمتع بها السلطة الإدارية لاتخاذ إجراء ما أو القيام بعمل من الأعمال القانونية، ولا تستطيع السلطات الإدارية اتخاذ أي قرار إداري إلا إذا كان هذا القرار داخلياً في اختصاصها، وحيث إن ركن الاختصاص يتعلق بالنظام العام، ويمتلك القاضي الإداري حق التعرض لعناصره من تلقاء نفسه في حالة الطعن على القرار الإداري، وتتمثل هذه العناصر في العنصر الشخصي، والعنصر الموضوعي، والعنصر الزمني، والعنصر المكاني.

هذا وتقوم الإدارة بارتكاب العديد من المخالفات فيما يتعلق بتطبيق ركن الاختصاص عند إصدارها قراراتها الإدارية، وقد تم من خلال هذه الدراسة التعرض لهذه المخالفات لأن مخالفة ركن الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري، وحيث إن مخالفة ركن الاختصاص من العيوب التي هي أكثر ظهوراً في الدعاوى أمام القضاء الإداري الذي يحكم بدوره بإلغاء القرار الإداري المعيب بعيب الاختصاص.

وقد تناول الباحث في هذه الدراسة مفهوم القرار الإداري وذلك من خلال تعريفه بعدّه وسيلة فاعلة تستطيع الإدارة من خلالها أن تفصح عن إرادتها الملزمة حتى تصل إلى تحقيق أهدافها والقيام بواجباتها المنوطة بها على أكمل وجه كونها من أهم مظاهر الاتصال المباشر بين الإدارة والأفراد.

كما قام الباحث بالتمييز ما بين القرار الإداري وغيره من الأعمال القانونية الأخرى كالأعمال التشريعية والقضائية والمادية، واستعراض الخصائص المميزة للقرار الإداري كونه عملاً قانونياً يصدر عن إرادة الإدارة المنفردة التي تمثل سلطة إدارية عامة، وتحدث تغييراً في المركز القانوني.

كما قام الباحث بتوضيح عناصر ركن الاختصاص في القرار الإداري بدءاً بالعنصر الشخصي في تحديد الاختصاص؛ ويعني أن يمارس الاختصاص من أعطاه القانون هذه الصلاحية، والتطرق لحالتي التعويض والحلول، ومن ثم تناول الباحث العنصر الموضوعي في تحديد الاختصاص؛ وذلك بتحديد القرارات الإدارية التي يجوز للعضو الإداري أن يصدرها، وكذلك العنصر الزمني؛ الذي يبين الوقت الذي يجوز من خلاله لرجل الإدارة إصدار القرار الإداري، والعنصر المكاني؛ الذي يبين الدائرة المكانية التي لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه فيها.

كما استعرض الباحث بنوع من التفصيل الآثار القانونية لركن الاختصاص على العمل الإداري عندما يكون القرار الإداري صادراً عن جهة مختصة، وعندما يكون صادراً عن جهة غير مختصة بين مصير هذا القرار سواء بالإنفاذ أو السحب أو الإلغاء أو التعديل، كما قام الباحث بتوضيح موقف كل من القضاء الإداري الأردني والكويتي من ركن الاختصاص من حيث التطبيق والأحكام العملية التي صدرت عنهما.

## ثانياً: النتائج:

1. يمثل ركن الاختصاص في القرار الإداري أحد العناصر الأساسية في تعريف القرار الإداري، ويترتب على عدم توافره فقدان أحد الأركان الرئيسة للقرار مما يتيح الطعن به أمام القضاء الإداري بهذا العيب، وقد يكون العيب بسيطاً، أو جسيماً حسب الأحوال.
2. إن فكرة الاختصاص ترتبط بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية، ومن ثم لا يجوز لأي سلطة أن تتجاوز الأخرى؛ احتراماً لتوزيع الاختصاص فيما بينها بمقتضى نصوص الدستور.
3. إن عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري هو العيب الوحيد المتصل بالنظام العام.
4. أنه يشترط أن يصدر القرار من السلطة المختصة مكانياً وموضوعياً وزمانياً بإصدار القرار.
5. إن ركن الاختصاص في القرار الإداري يرتبط ببعض القواعد القانونية الأخرى التي تؤثر فيه، ومن أبرز هذه القواعد ما يسمح به المشرع من تفويض أو حلول في الاختصاص وكذلك القواعد المتعلقة بحلول السلطة الوصائية.
6. إن هناك بعض القواعد القانونية التي يجب مراعاتها عند تحديد ركن الاختصاص في القرار الإداري، تتمثل في قاعدة التدرج، وقاعدة احترام التوزيع القانوني للاختصاص، والقاعدة المتعلقة بالتفويض والحلول في الاختصاص.
7. يترتب على التمييز بين القرار المشوب بعيب عدم اختصاص بسيط، والقرار المشوب بعيب عدم اختصاص جسيم عدة نتائج، أهمها: أن القرار المشوب بعيب عدم اختصاص جسيم، هو قرار منعدم، كما أن لهذا التمييز أثراً في الاختصاص القضائي، ذلك أن قانون محكمة العدل العليا الأردنية وقانون إنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في الكويت لم ينصا على اختصاص

القضاء الإداري بالنظر في الطعن الموجه إلى العمل المادي عندما يكون القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم والذي ينحدر معه إلى مجرد عمل مادي. كما أن القرار المشوب بعيب عدم اختصاص بسيط يجب أن يطعن به في المواعيد المقررة للطعن القضائي، أما القرار المشوب بعيب عدم اختصاص جسيم يجوز سحبه أو إلغاؤه في أي وقت، كذلك أن القرار المشوب بعيب عدم اختصاص جسيم يكون غير قابل للتنفيذ المباشر.

8. استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء، إذ قد يلغي القضاء الإداري القرار الإداري ولكنه لا يحكم بالتعويض في بعض الحالات، ومنها حالة إلغاء القرار الإداري لعيب الاختصاص إذا كان عيباً وحيداً.

9. أن القضاء الإداري في كل من الأردن والكويت قد أبرزوا بعض جوانب التمييز بين القرار الإداري المشوب بعيب عدم اختصاص بسيط، والقرار المشوب بعيب عدم اختصاص جسيم، وذلك بمعيار واضح، هو صدور القرار من سلطة قانونية مستقلة عن الجهة المختصة بإصدار القرار.

### ثالثاً: التوصيات:

1. أوصي المشرع الأردني والكويتي بتناول نصوص القوانين المتعلقة بركن الاختصاص في القرار الإداري بنوع من التفصيل سعياً للوصول إلى الثغرات والغموض وأخذها بعين الاعتبار.

2. أوصي القائمين على الإدارة في دولة الكويت بأن يتناولوا موضوع قيام الجهات الإدارية في الكويت بإشراك جهات وأشخاص التفويض لديها بدورة تناقش أحكام وقواعد التفويض في

الاختصاصات الإدارية لأننا اليوم نرى أن هناك بعضاً من القرارات الإدارية تم إلغاؤها من قبل المحاكم الإدارية نتيجة لأخطاء بسيطة تتعلق بعملية التفويض الإداري.

3. نتمنى على المشرع الكويتي احترام مبدأ الفصل بين السلطات وذلك كون التطبيق العملي

للفصل بين السلطات مع تعاونها والمتبع حسب النظام السياسي الكويتي يؤدي إلى تغول السلطة التنفيذية على صلاحيات واختصاصات السلطة التشريعية، كما أن عدم اختصاص القضاء بنظر منازعات الجنسية والإبعاد الإداري يشكل أمراً يتعارض مع الدستور الكويتي وما استقرت عليه المبادئ الواردة بالأحكام الدستورية والتشريع الداخلي. وحسب المادة (50) يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي سلطة النزول عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في الدستور.

4. أوصي المشرع الأردني بتنظيم التفويض في الاختصاص بموجب قانون خاص، على غرار

ما قام به المشرع الكويتي بموجب القانون رقم (116) لسنة 1992؛ نظراً لأهمية هذا الموضوع في ركن الاختصاص في القرار الإداري.



## قائمة المراجع

أولاً: الكتب القانونية:

1. البطارسة، سليمان، وكشاكش، كريم (دون سنة نشر). القرار الإداري المنعدم وتطبيقاته أمام المحاكم الأردنية، دار وائل، عمان، الطبعة الأولى.
2. الجبوري، ماهر صالح (1989). القانون الإداري، مطبعة جامعة بغداد، العراق، الطبعة الأولى.
3. جمال الدين، سامي (1993). أصول القانون الإداري، شركة مطابع الطويجي التجارية، القاهرة، الطبعة الأولى.
4. الحلو، ماجد راغب (دون سنة نشر). القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية.
5. خليل، محسن (1981). القضاء الإداري اللبناني، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى.
6. أبو راس، محمد الشافعي (دون سنة نشر). القضاء الإداري، مكتبة النصر، الزقازيق، مصر.
7. راضي، مازن ليلو (2005). القضاء الإداري - دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن، دار قنديل، عمان، الطبعة الأولى.
8. الزعبي، خالد سمارة (1998). القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، الطبعة الأولى.
9. الزبيدي، ناصر (1983). سحب وإلغاء القرارات الإدارية في دولة الكويت - دراسة

- مقارنة، جامعة الكويت، الطبعة الأولى.
10. الشرقاوي، سعاد (1984). القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى.
11. الشريف، عزيزة (2001). القانون الإداري الكويتي، الجزء الثاني، جامعة الكويت، الطبعة الأولى.
12. الشريف، عزيزة، والعتيبي، محمد (2004). القانون الإداري (2) - الدعاوى الإدارية، جامعة الكويت، الطبعة الأولى.
13. الشطناوي، علي خطار (1995). القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول - قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الطبعة الأولى.
14. الشطناوي، علي خطار (1998). دراسات في القرارات الإدارية، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، الطبعة الأولى.
15. الشطناوي، علي خطار (2003). الوجيز في القانون الإداري، دار وائل، عمان، الطبعة الأولى.
16. الصالح، بدرية جاسر (1982). النوائح التنفيذية في القانون الكويتي - دراسة مقارنة، جامعة الكويت، الطبعة الأولى.
17. الطبطبائي، عادل (1998). قانون الخدمة المدنية الكويتي، جامعة الكويت، الطبعة الثانية.
18. الطماوي، سليمان (1976). النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية،

- القاهرة، الطبعة الأولى.
19. عبد الله، عبد الغني بسيوني (1986). **التفويض في السلطة الإدارية**، الدار الجامعية، بيروت.
20. عبد الله، عبد الغني بسيوني (1988). **القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية.
21. الغويري، أحمد عودة (1989). **قضاء الإلغاء في الأردن**، دون دار نشر، الطبعة الأولى.
22. الفارسي، أحمد، والياز، داود (2009). **مبدأ المشروعية**، جامعة الكويت، الطبعة الأولى.
23. الفياض، إبراهيم طه (1988). **القانون الإداري الكويتي**، مكتبة الفلاح، الكويت، الطبعة الأولى.
24. القبيلات، حمدي (2010). **القانون الإداري**، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأحوال العامة، الوظيفة العامة، الجزء الثاني، دار وائل، عمان، الأردن، الطبعة الأولى.
25. كنعان، نواف (2000). **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، الدار العلمية، ودار الثقافة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى.
26. ليلة، محمد كامل (دون سنة نشر)، **الرقابة على أعمال الإدارة الرقابية القضائية**، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى.

27. محمد، رفعت عبد الوهاب، وعاصم، أحمد عجيلة (1984). أصول القانون الإداري، مطبعة النهضة، القاهرة.
28. محمود، محمد حافظ (1975). القرار الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى.
29. المقاطع، محمد عبد المحسن، والفرسي، أحمد حمد (2008). القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول، جامعة الكويت، الطبعة الأولى.
30. منصور، شاب توما (1978). القانون الإداري، مطبعة جامعة بغداد، الطبعة الثالثة.
31. مهنا، محمد فؤاد (1967). القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي، دار المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية.
32. نجم، أحمد حافظ (1988). القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، دون طبعة.
33. آل ياسين، محمد علي (1999). القانون الإداري، جامعة الكويت، الطبعة الأولى.
- ثانياً: الرسائل والأبحاث العلمية:

1. البوسعيدي، طارق بن هلال (2008). انعدام القرار الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، السنة 32.

2. حلمي، محمود (1967). **عيوب القرار الإداري**، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، جامعة بغداد، العدد الثاني.
3. الحمود، إبراهيم محمد (1994). **وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها**، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، السنة 18.
4. الدليمي، محمد عبد الله حمود (2001). **تحول القرار الإداري**، رسالة دكتوراه، دار الثقافة، عمان، الأردن، الطبعة الأولى.
5. الزبيدي، خالد (2006). **القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري**، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثاني، السنة 29.
6. الزبيدي، خالد (2008). **القرار الإداري الضمني في الفقه والقضاء الإداري**، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، السنة 36.
7. السناري، محمد عبد العال (1981). **نفاذ القرارات الإدارية**، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.
8. الشطناوي، فيصل (2007). **الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن**، بحث منشور في مجلة المنارة، جامعة آل البيت، الأردن، العدد الثالث، المجلد 32.
9. العنزي، سعد (2010). **الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي**، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة 34.

10. الفارسي، أحمد حمد (1994). التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة 18.
11. المهدي، غازي (1998). القرار الإداري السلبي والرقابة القضائية، بحث منشور في مجلة جامعة النهريين، العراق، المجلد الثاني، العدد الثالث.

### ثالثاً: الأحكام القضائية:

1. أحكام محكمة العدل العليا الأردنية، مشار إليها في حواشي الدراسة.
2. أحكام محكمة التمييز الكويتية في الطعون الإدارية، موسوعة القضاء الإداري، إعداد: ناصر معلو جمال الجلاوي، ج3، الدعاوى الإدارية، الطبعة الأولى، الفترة من 2005-2008.
3. أحكام القضاء الإداري المصري، مجموعة المبادئ، السنة الثانية، مشار إليها في حواشي الدراسة.

### رابعاً: القوانين:

1. قانون رقم (42) لسنة 1967م في شأن التفويض في الاختصاصات في مصر.
2. قانون رقم (116) لسنة 1992م في شأن التفويض في الاختصاصات الإدارية في الكويت.
3. قانون رقم (20) لسنة 1981م بإنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في الكويت.