

عناصر الاختصاص

يعد ركن الاختصاص من أهم أركان القرار الإداري الشكلية لأنه يقصد منه ولاية إصداره أو سلة إصداره فهو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية لتصدر قرار إداري على الوجه القانوني ، لذا فإن لركن الاختصاص عناصر أو أنواع كما تسمى منها : العنصر الشخصي والموضوعي وكذا الزماني والمكاني. وسنتطرق لذلك فيما يلي:

١. العنصر الشخصي لركن الاختصاص

ويقصد بالعنصر الشخصي في ركن الاختصاص تحديد الشخص أو الجهة الإدارية المخولة والمرخص لها باتخاذ القرار الإداري، بمعنى آخر تحديد الأفراد والهيئات الإدارية التي يجوز لها دون غيرها إصدار القرارات الإدارية. ومثال ذلك أن يعود الاختصاص لرئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية طبقاً للمادة 107 من الدستور.

إن الأصل في الاختصاص أنه شخصي، وعليه يجب أن يصدر القرار الإداري من شخص معين ومحدد لا يجوز إسناد هذه المهمة إلى غيره، إلا إذا خوله القانون أو، التنظيم القدرة على القيام بتصرف معين. [9][9] ومع ذلك فإن مقتضيات العمل والنشاط الإداري قد تتطلب ممارسة شخص أو جهة أخرى اختصاصات مسندة أصلاً إلى جهة أخرى، كما هو الشأن في التفويض الإداري والحلول الإدارية كاستثناء، ولكن يضل الأصل مختصاً ومسؤولاً عن التصرفات التي يقوم بها نيابة عنه كل من المفوض إليه والحال في هذا الصدد يقول الدكتور Ahmed mahiou

le principe est que la compétence est personnelle, cela veut »
dire que l'agent chargé de prendre une décision doit agir lui-même

personnellement. Il ne pas renoncer à exercer sa compétence en donnant par exemple à un autre agent le mandat d'agir à sa place
« telle est la règle générale

ويقصد بكلامه هذا أن المبدأ هو أن الاختصاص الشخصي، هذا يعني أ، الجهة المكلفة باتخاذ القرار الإداري يجب أن تتصرف بنفسها شخصيا ولا يجب التنازل عن ممارسة اختصاصها لجهة أخرى تلك هي القاعدة العامة.

وعليه يجب أن يكون لمصدر القرار وجود قانوني وله سلطة التعبير عن إرادة الدولة وتثبت هذه السلطة لعضو الإدارة بقرار تعيينه إذ كان فردا أو بقرار تشكيله إذ كان هيئة وبالتالي فمشروعية قرار التعيين أو قرار التشكيل هو الذي يحدد مشروعية القرارات الإدارية الصادر عن رجل الإدارة أو الهيئة الإدارية.

ويرد على الاختصاص الشخصي جملة من الاستثناءات تتمثل في:

(نظرية الموظف الفعلي - التعويض - الانابة - الحلول).

أولا: نظرية الموظف الفعلي: الموظف الفعلي أو الواقعي هو الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلا، أو الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلا ومع ذلك تعتبر القرارات الصادرة منه سليمة ومنتجة لأثارها وتستند نظرية الموظف الفعلي على اعتبارين مختلفين بحسب الحالة:

• في الظروف العادية: تجد نظرية الفعلي في الظروف العادية تبريرها في حماية مصلحة الأفراد، استنادا على "الأوضاع الظاهرة" فعمل الموظف الذي لم يصدر قرار تعيينه أو كان باطلا تعتبر عملا صحيحا أخذ بالأوضاع الظاهرة التي تعامل معها الجمهور.

• في الظروف الاستثنائية: نجد هذه النظرية تبريرها في ضمان استمرارية سير المرفق العام بانتظام وإطراد استنادا على "حالة الضرورة" ففي حالة اختفاء السلطات الشرعية أي اختفاء صاحب الاختصاص القانوني بسبب غزو خارجي أو حالة الحرب.

ثانيا: التفويض في الاختصاص:

يعتبر التفويض الإداري من أهم الاستثناءات الواردة على ركن الاختصاص في

القرار الإداري، وهذا لأهميته الكبرى في تنظيم وحسن المرفق العام، وتقريب خدمات الإدارة إلى المواطن. لتوضيح ذلك سنتطرق إلى تعريف التفويض ثم نبين شروطه وضوابطه، بالإضافة إلى شرح أنواع التفويض سواء تعلق الأمر بتفويض الاختصاص أو تفويض التوقيع.

أ. تعريف التفويض:

- لقد اختلفت وتعددت تعاريف الفقهاء للتفويض بسبب اختلاف وجهات نظرهم إليه، بخصوص التفويض في القانون الإداري، فقد عرفه الدكتور "سليمان محمد الطماوي" على أنه: "إجراء يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص نقل جانباً أو بعض من اختصاصه، سواء في مسألة معينة أو في نوع من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى"

- فالتفويض لا يعني أن يتخلى العضو الإداري عن سلطاته أو مسؤوليته، بل هو مجرد طريقة أفضل لإنجاز الأعمال الإدارية بسرعة وكفاءة، ويتبع ذلك للمفوض الحق دائماً في إلغاء التفويض، كما يملك أن يعدل من وعائه ضيقاً أو واسعاً جسماً نقضي متطلبات العمل وحسن أدائه في الجهاز الإداري.

- أما الدكتور "عبد الغني بسيوني عبد الله" يعرف التفويض على أنه: "الأسلوب الأمثل لتحقيق عدم التركيز داخل التنظيم الإداري والمقصود منه قيام الرئيس الإداري بنقل جانباً من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليمارسونها دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤوليته أمام الرئاسات العليا"

ب. أنواع التفويض في الاختصاص:

ينقسم التفويض الاختصاص من الناحية الموضوعية إلى نوعين: تفويض اختصاص، وتفويض التوقيع

1. تفويض الاختصاص: يقصد بالتفويض في السلطة نقل وتحويل جزء أو بعض من اختصاصات شخص أو سلطة إدارية ما إلى سلطة إدارية أخرى كما هو وارد مثلاً في المادة 77 من القانون البلدي التي تنص على مايلي: "يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض تحت مسؤوليته أي نائب أو موظف في البلدية، استلام

تصريحات الولادات والزواج والوفاة وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وكذا تحرير وتسليم جميع الوثائق الخاصة بالتصريحات المذكورة أعلاه.

- يرسل قرار التفويض إلى الوالي وللنائب العام لدى مجلس القضاء المختص إقليمياً

2. التفويض في التوقيع: بينما التفويض في التوقيع هو مجرد تخفيف الأعباء عن المفوض وتحويل المفوض إليه توقيع وإمضاء قرارات مكانه وباسمه، كما هو الحال بالنسبة للوالي: إذ نص المادة 105 من قانون الولاية على مايلي:

"يمكن الوالي أن يفوض توقيع كل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات"

كما نصت م 27 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04-07-1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن على مايلي:

"يجب البحث على أنجح السبل لتنظيم المهام وتوزيع المسؤوليات وأكثرها ملائمة في مجال تسليم الوثائق والأوراق الإدارية"

كما يجب أن تفوض إلى أكبر عدد من الموظفين المعيّنين قانوناً سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لأصولها وعلى صحة توقيع الموقعين.

ج. شروط التفويض: حتى تستطيع السلطة الإدارية ممارسة التفويض بصفة قانونية، لا بد أن تتقيد بمجموعة من الضوابط بالشروط التي لا يجوز مخالفتها، حيث يراقب القاضي الإداري، مشروعية قرار التفويض من خلال التحقق من مدى توافر الشروط التالية:

1- وجود نص قانوني يجوز التفويض: يشترط لصحة التفويض أن يكون بنص قانوني صريح يسمح به وهذا شرط بديهي، وإلا فإن التفويض يكون باطلاً، لأن في الأصل الاختصاص الممنوح للأصيل قد تقرر بنص وبالتالي يشترط لسحب أو تحويل هذا الاختصاص لغيره وجود نص قانوني، ولما كان المشرع هو الذي يوزع قواعد الاختصاص بالمقابل هو من يتيح ويرخص التفويض من الرئيس الإداري إلى

عون من أعوانه، ويجب لصحة التفويض في الاختصاص أن يستند التفويض إلى نص تشريعي أو لائحي يجيز هذا التفويض، ويجب أن يكون من نفس درجة وقوة النص المانح للاختصاص أو نص الجهة التي نخضع له جهة الاختصاص.(11)[11] ومما لا شك فيه أنه يترتب على عدم وجود نص قانوني يجيز التفويض بطلاته وبالتالي عدم مشروعية القرارات الصادرة استنادا إليه.

2- صدور قرار التفويض من السلطة المختصة بإجرائه: يشترط في التفويض أن يصدر به قرار إداري صريح يتحدد بموجبه مضامين وآجال التفويض وكيفيات تنفيذه وهذا القرار في واقعه ليس إلا انعكاسا وتنفيذ النص القانوني الذي يرخص به، كما يشترط أن يكون هذا القرار صادرا من السلطة الإدارية المختصة قانونا بإجراء التفويض.

إذ يجب أن يصدر قرار التفويض من الأشخاص أو الهيئات التي خول لها النص الإذن بالتفويض ولا يحق أن

يصدر قرار التفويض من أشخاص لم يسمح لهم النص بذلك صراحة إذ لا اجتهاد مع صراحة النص.

3- التفويض لا يكون في اختصاص مفوض: المقصود هنا عدم جواز المفوض له تفويض غيره في ممارسة ما فوض له، وهذا ما يصلح عليه التفويض من فوق التفويض أو التفويض من الباطن ولو حصل ذلك لتشتت المسؤوليات وعمت الفوضى، فالتفويض الذي كان يفترض حلا صار مشكلة تقتضي حلا.

4- يجب أن يكون التفويض جزئيا: ويقصد بذلك عدم جواز التفويض في كل اختصاصات الأصل، إنما يجب أن يمس جزء فقط من صلاحياته لأن التفويض كاملا أمر مخالف للقواعد العامة، فإن النصوص القانونية تستعمل كلمة "جزء" أو "بعض" للدلالة على التفويض الجزئي، إذ تنص على اختصاصات معينة تمكن صاحب الاختصاص الأصل أن يفوضها إلى أحد الموظفين .

5- يجب أن يكون التفويض مؤقتا: إن طبيعة التفويض في ممارسة الاختصاص يكون مؤقتا وليس أبديا، فإن لم يكن محدد المدة، فهذا يعتبر تنازل من الأصل عن

ممارسة اختصاصه، كذلك لا يجوز للمفوض إليه ممارسة الاختصاص محل التفويض بعد انتهاء مدته وإلا اعتبر عملاً باطلاً لأنه صدر من شخص غير مختص، وقد تكون المدة محددة في النص القانوني الذي أجازها، وقد تكون السلطة التقديرية في تحديد المدة تعود للأصيل، كما يستطيع إلغاء التفويض في أي وقت قبل انقضاء المدة المحددة له.

الحلول في الاختصاص:

إلى جانب التفويض الذي يكتسي أهمية بالغة في تحقيق الاستمرارية العمل الإداري، فهناك أيضاً الحلول التي تعد ضرورة حتمية لتسيير شؤون الإدارة الحديثة، لذا أنه من الواجب التطرق إلى تعريفه وبيان شروطه وكذا مختلف أنواعه.

تعريف الحلول: قد تحصل موانع تحول بين صاحب الاختصاص الأصيل وقيامه بمهام اختصاصه، أي أن يصبح صاحب الاختصاص الأصيل عاجزاً عن ممارسة اختصاصه كأن يتغيب أو أن يصاب بعجز دائم أو بمرض أو أن يقوم أي مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه، فيحل محله شخص يعينه المشرع وتكون سلطاته هي نفس سلطات الأصيل، فالحلول في الاختصاص لا بد أن ينظمه المشرع، بحيث إذ أغفل عن تنظيمه أصبح الحلول مستحيلاً قانوناً

شروط الحلول: يشترط لتطبيق الحلول توافر بعض الشروط التي تتمثل في:

أ. عدم قدرة صاحب الاختصاص الأصيل على ممارسة الاختصاصات المنوطة به: يقصد بهذا الشرط عدم قدرة صاحب الاختصاص على مباشرة أعماله الإدارية أي عدم الإمكانية المادية، القانونية، كأن يكون صاحب الأصيل موجوداً في مهمة رسمية في الخارج أو موقوف قانوناً عن ممارسة مهام وظيفته.

ب. وجود نص قانوني يحدد الموظف الذي يحل قانوناً محل صاحب الاختصاص الأصيل: بمجرد التأكد من عدم الإمكانية القانونية أو المادية لصاحب الاختصاص الأصيل يحل الحاكم بحكم القانون محل صاحب الاختصاص الأصيل دون الحاجة لصدور قرار إداري لتعيين وتكليف الحال بممارسة الاختصاص، وإذا أصدر قرار إداري بهذا الخصوص يعد قراراً إدارياً كاشفاً وليس منشأً لأن الحال يستمد حقه

في الحلول من القانون مباشرة، إذ تنص المادة 101 من القانون رقم 10-11 على: "عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائياً بهذا العمل بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الأعدار"

وهناك شروط أخرى بالحلول سواء تعلق الأمر بحل الرئيس محل المرؤوس أو حل السلطة الوصية محل السلطة اللامركزية، ونظراً لما يمثله هذا الإجراء الأخير من خطر كونه يمس باستقلالية الهيئات اللامركزية فإن القضاء الإداري لا يجيز هذا الحل إلا بشروط وهي:

- إصدار الأمر إلى صاحب الاختصاص الأصلي، سواء كان هذا الأمر صادراً إلى المرؤوس أو أن القانون ألزم الهيئة اللامركزية بالقيام بعمل معين وجوباً.
 - أن يكون للقانون قد نص صراحة على الحل وفي هذه الحالة فإن الحل لا يجوز إلا في الأحوال التي حددت القانون بالذات.
 - امتناع صاحب الاختصاص الأصلي عن القيام بالعمل المنوط إليه رغم إعدار وتنبيه الرئيس أو الجهة الوصية.
- أنواع الحلول في الاختصاص:

نميز في هذا الصدد بين حل الرئيس محل الموظف المرؤوس (أولاً) وحل السلطة الوصية محل الإدارة المركزية (ثانياً).

حل الرئيس محل الموظف المرؤوس: يحق في هذه الحالة للرئيس أن يحل محل مرؤوسه في اتخاذ القرار، أو التصرف في اختصاصاته، إذ يعتبر الحل صورة من صور الرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوس والتي تعتبر مظهراً من مظاهر السلطة الرئاسية.

فتجسيدا لمبدأ حسن سير العمل الإداري يحق للرئيس أن يحل محل المرؤوس إذ امتنع هذا الأخير عن اتخاذ القرار أو التصرف الذي كان ينبغي عليه إصداره. ينتقد بعض الفقهاء هذه السلطة على أساس أن الأصل في السلطة الرئاسية هو ألا يستطيع الرئيس الإداري الحل محل مرؤوسه في إصدار قرار من اختصاصه حتى

ولو امتنع عمدا عن القيام بأعمال وذلك لسببين:

- يتعارض حلول الرئيس محل الموظف المرؤوس مع منطق التدرج الرئاسي ذاته الذي يفترض تقسيم العمل والاختصاصات بين أكثر من درجة من درجات السلم الرئاسي.

- يضر هذا الحل بمصلحة صاحب الاختصاص نفسه إذ يحرمه من قاعدة الفحص المزدوج وهذه القاعدة تحتم أن يبحث موضوعه على مستويين من مستويات السلم الرئاسي، علاوة على أنها تؤدي إلى شيوخ الاختصاص مما يؤثر على حق الأفراد في المراجعة القضائية ضد هذه الأعمال، فالرئيس الإداري يستطيع إجبار مرؤوسه على إصدار القرار لأنه يستطيع أن ينزل به جزاءات تأديبية.

- وفي هذه الحالة تقيد سلطة الحل بجملة من الشروط منها:

- ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس بالقيام بالعمل.

- إصدار المرؤوس عن الامتناع عن التنفيذ.

حلول السلطة الوصي محل الإدارة اللامركزية: لما كان الحل سلطة استثنائية، فإن الأمر استدعى تقييده بشروط تكفل وتضمن احترام توزيع الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية، وكذا الحفاظ على استقلال الهيئات اللامركزية وهو ما يتمثل أساسا في مايلي:

- لا حلول إلا إذا ما ألزم القانون الإدارة اللامركزية بالقيام بعمل معين كما هو الحال بالنسبة للنفقات الإلزامية.

- تنبيه وإعذار صاحب الاختصاص بضرورة اتخاذ القرار.

- تقاعس وامتناع مسؤول الإدارة اللامركزية رغم إذاره وتنبيهه للقيام بذلك العمل. الإنابة في الاختصاص:

إلى جانب التفويض والحلول توجد كذلك الإنابة ولدراسة هذا الأسلوب كإحدى الاستثناءات الواردة على ركن الاختصاص في القرار الإداري يجب التطرق إلى تعريفها ثم رقابة القاضي الإداري على شروط تطبيقها.

تعريفها:

عرف الدكتور "علي خاطر شطناوي" النائب بأنه "الشخص الذي يكلف مؤقتا بالحلول محل صاحب الاختصاص الأصلي طيلة مدة تغيبه أو في الفترة الواقعة ما بين انتهاء خدماته ومباشرة الخلق المعين لمهام الوظيفة"

كما تعرف الإنابة بأنها الإجراء الإداري المطبق لمواجهة حالة غياب الموظف المختص وذلك عن طريق قيام السلطة الإدارية بإصدار قرار بتكليف موظف آخر له نفس المستوى الوظيفي أو أعلى أو أدنى وذلك للقيام بممارسة اختصاصاته الوظيفية. ، فالإنابة إذن وسيلة لتجنب شغور الوظيفة العامة، كما يعتبر نظام الإنابة قاعدة يفرضها السير الحسن للمؤسسات الإدارية العامة وذلك يعود لإستحالة قيام الأصلي في كل الوضعيات بالمهام المنوطة به، إذ قد يعترضه سفر أو مرض أو أي سبب آخر يعرقل استمرارية أداء العمل بما يعود بالنفع على الجمهور.

وقد تعود سلطة إنابة الغير للمتغيب في حد ذاته أو لسلطة أخرى والنص القانوني هو الذي يحدد شروط المستخلف أو المستفيد من الإنابة.

