مجلة دراسات وأبحاث
المجلة العربية في العلوم الإنسانية
والاجتماعية

Dirassat & Abhath
The Arabic Journal of Human
and Social Sciences

ISSN: 1112-9751

عنوان المقال:

الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية

د. محمد علـي الشباطات / جامعة الشرق الاوسط - الأردن

ميثـاق قحطـان حامـد / جامعة الانبار- العراق

الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية

د. محمد علي الشباطات / ميثاق قحطان حامد

الملخص:

هدفت هذه الدراسة الى تسليط الضوء على موضوع الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية , من حيث بيان مفهوم التفويض في الاختصاصات الادارية وما يتمتع به التفويض من تخفيف للعبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل من جانب . ويؤدي من جانب آخر إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال ورفع الروح المعنوية للمرؤوسين وزيادة الشعور بالثقة في أنفسهم ويقضي على السلبية والروتين ، مع بقاء المسؤولية على صاحب الاختصاص الأصيل ، وذلك لان التفويض ينصب فقط على الواجبات والاختصاصات الإدارية دون المسؤولية عن تلك الاختصاصات . مع معالجة للشروط الشكلية والموضوعية لصحة التفويض , كوجود نص قانوني صريح يجيز التفويض , وأن يكون التفويض جزئياً ومكتوباً و مؤقتاً , ويكون للأشخاص الذين حددهم النص الآذن بالتفويض , وأن يمارس في حدود قرار التفويض , وعدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة , أو تفويض التفويض ما لم يكن هناك نص تشريعي صريح يجيز تفويض التفويض, مع امكانية نشر قرار التفويض بالجريدة الرسمية أو أي طريقة أخرى تؤدي الغرض من ذلك .

مع بيان للاستثناء من شروط صحة التفويض في حالة الظروف الاستثنائية , وأن سلطة الإدارة الاستثنائية يجب أن تقتصر على الاستثناء الوارد في الدستور ولا تتعداه ، ولا يجوز ان تمتد لغير حالات الضرورة والطوارئ , وأن أي مخالفة لشروط التفويض قد ترتب البطلان أو الانعدام ، حسب مدى جسامة مخالفة قرار التفويض غير المشروع .

الكلمات المفتاحية الدالة : التفويض , المفوض , المفوض اليه , تفويض الاختصاص , تفويض التوقيع.

Abstract:

This study aimed to shed light on the subject of the legal requirements for the health authority in administrative functions, in terms of statement the concept of authority in administrative functions and enjoys the mandate of the easing of the burden on the owner of the president's inherent jurisdiction of the side. And it leads the other hand to achieve the speed and flexibility in business performance and boost the morale of subordinates and increase a sense of confidence in themselves and eliminates the negative and red tape, with the survival of the responsibility on the owner of inherent jurisdiction, because the mandate focused only on the administrative duties and functions without responsibility for those specialties. While addressing the formal requirements and substantive validity of the mandate, as the existence of an explicit legal provision authorizing the mandate, and that is partly the mandate and written and temporary, and will be for people who are identified by the text of the authorizing mandate, and exercise within the limits of resolution authorizing, and the inadmissibility of delegating competences delegated, or delegated authority unless there are legislative text explicitly authorizes the delegation of authority, with the possibility of the deployment resolution authorizing the official Gazette or any other ways that can cause the purpose of that.

With the exception of the conditions of validity of the authorization statement in the case of exceptional circumstances, and exceptional management authority should be limited to the exception set out in the Constitution nor extends, and may not be extended to non-emergency cases and emergencies, and that any violation of the terms of the mandate has resulted in nullification or lack, according to the gravity of the offense resolution authorizing illegal.

Keywords : the mandate, the Commissioner, and the Commissioner him, delegating jurisdiction, delegation of signature.

مقدمة

يعد موضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية من أهم موضوعات القانون الإداري بشكل عام والإدارة العامة بشكل خاص ، في مختلف دول عالمنا المعاصر، باعتباره أسلوب من أساليب التنظيم الإداري ، ويتم بموجبه تخفيف أعباء المفوض من خلال تفويض مرؤوسيه بعض اختصاصاته ،أي أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بممارسة جانب من اختصاصاته إلى شخص أخر أو هيئة أخرى وفقا للشروط والضوابط المحددة قانونا .

وقد ظهرت أهمية التفويض في الاختصاص بعد ظهور المذاهب الاشتراكية وتعدد مهام الدولة وتشعبها ، وتغير دورها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ، فالتفويض في الاختصاص أضحى أمرا ضروريا في الدولة القانونية الحديثة نظراً لازدياد المسؤوليات على كاهل الإدارة تجاه الإفراد وتستوجبه الضرورات العملية لتخفيف العبء عن الجهاز الإداري في الدولة . إلا إن التفويض في الاختصاص وبدون قيود سيكون باباً مفتوحاً لإساءة استعمال السلطة ، فهناك عدة شروط يستوجب توافرها في قرار التفويض حتى يكون صحيحاً من ناحية الشكل والموضوع ، وستكون تلك الشروط المحور الأساسي الذي سيرتكز عليه هذا البحث .

وعليه سيتم تقسيم هذا البحث إلى أربع مباحث ، **المبحث الأول** سيتناول فيه الباحث مفهوم التفويض , وأنواعه , وتمييزه عما يشابهه ، **والمبحث الثاني** سنعالج فيه الشروط الشكلية ، **والمبحث الثالث** سنعالج فيه الشروط الموضوعية ، **والمبحث الرابع** خصصناه للاستثناء الوارد على شروط التفويض وجزاء مخالفة تلك الشروط .

مشكلة البحث :

تدور مشكلة البحث حول الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية , والإشكاليات التي تحدث من جراء مخالفة إحدى شروط قرار التفويض , والتداخل الذي قد يحصل بين التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع .

أسئلة البحث :

يسعى هذا البحث للإجابة عن التساؤلات الآتية :

1. ما المقصود بالتفويض , وما أهم أنواعه , وكيفية تمييزه عما يشابهه .
2. ما الشروط الشكلية والموضوعية لصحة التفويض .
3. ما الإشكاليات التي تحدث من جراء مخالفة إحدى شروط قرار التفويض .
4. كيف تتم معالجة التداخل الذي قد يحصل بين التفويض في الاختصاص , والتفويض في التوقيع .
5. ما الاستثناء الوارد على شروط صحة التفويض , وما جزاء مخالفة تلك الشروط .

أهمية البحث :

تأتي أهمية هذا البحث في الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاص ، كونه من أهم الموضوعات التي تدخل في صلب القانون الإداري ، وتحليل شروط التفويض تحليلاً قانونياً وافياً قدر الإمكان ، فضلا عن بيان أهمية وضرورة التزام الأصيل (المفوض) والتزام (المفوض إليه) بتلك الشروط وذلك اختصاراً للوقت والجهد الذي سوف تتكبده الإدارة والإفراد جراء مخالفة هذه الشروط.

أهداف البحث :

تتمثل أهداف هذا البحث في الآتي:

1. بيان مفهوم التفويض وكيفية تمييزه عما يشابهه .
2. تحديد الإشكاليات التي تحدث من جراء مخالفة إحدى شروط قرار التفويض .

3. بيان التداخل الذي قد يحصل بين التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع , وكيفية معالجته .

4. وسنعالج أيضاً الاستثناء الذي قد يرد على عدم الالتزام بتلك الشروط .

منهج البحث :

سيعتمد الباحث في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي , وذلك بتحليل تلك الشروط وتحليل بعض القرارات القضائية التي صدرت في خصوص ذلك الشأن وأراء الفقهاء .

المبحث الأول

مفهوم التفويض

يمارس الاختصاص في الأصل من صاحب الاختصاص الأصيل وبناءً على ما يعطيه المشرع الحق بذلك من خلال القواعد القانونية العامة بشخصه , إلا إن هناك مبررات تستوجب الخروج عن هذه القاعدة كغياب الأصيل أو وفاته أو إلى غير ذلك .

وعلى هذا الأساس؛ سيتم تناول هذا المبحث من خلال ثلاث مطالب , **المطلب الأول** سيتناول فيه الباحث ماهية التفويض , **والمطلب الثاني** سنبين فيه أنواع التفويض , **والمطلب الثالث** سنعالج فيه تمييز التفويض عما يشابهه .

المطلب الأول

ماهية التفويض

الاهمية التي يتمتع بها التفويض , فهو من جانب يخفف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل, إذ يقوم بنقل جزء من اختصاصه في مسألة معينة إلى أحد مرؤوسيه أو جهة أو هيئة ما . ويؤدي من جانب آخر إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال, مما يسهل على الأفراد قضاء مصالحهم , ويؤدي إلى رفع الروح المعنوية للمرؤوسين وزيادة الشعور بالثقة في أنفسهم ويقضي على السلبية والروتين , ويوسع ويزيد من مراجع التظلم فيكون هناك مجالين أو أكثر للتظلم في حالة التفويض , ويدرب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء, فينمي فيهم الثقة والقدرة على القيادة .[1]

وعليه يمكن تعريف التفويض الإداري ببساطة أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه , سواء في مسألة معينه أو نوع معين من المسائل , الى فرد أخر , بناء على نص قانوني يجيز ذلك , مع احتفاضه بهذه الاختصاصات بصفة أصلية .[2]

والقاعدة المستقرة في القانون العام بشان الاختصاص انه شخصي وينبغي أن يمارسه الموظف بنفسه ولايجوز له تخويل غيره إلا في الحالات التي يجيز فيها المشرع ذلك , إلا أن ضرورات تيسير العمل الإداري وتسيير المرافق العامة بانتظام قد تستوجب التفويض لتخفيف العبء بعض الشيء عن كاهل الجهاز الإداري في الدولة . وقد استقر الفقه والقضاء الإداري على ذلك , ومن أحكام مجلس الدولة المصري بهذا الصدد ما جاء في قراره الصادر في 19 آذار 1955 الذي يقول فيه ((إن القاعدة التي اخذ بها الفقه والقضاء انه إذا أنيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين واللوائح , فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه سلطة أو جهة أخرى , لان مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجباً قانونياً عليها , إلا انه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضاً في الاختصاص))[3] .

وكذلك حكم محكمة العدل العليا الاردنية في القضية رقم 83/68 التي نصت على انه ((من القواعد

---

[1] - خليفة , عبد العزيز عبد المنعم , (2002) أوجه الطعن بإلغاء قرار إداري , دار الفكر الجامعي , ط1.ص25.

[2] - الطماوي , سليمان , (2006) , النظرية العامة للقرارات الادارية (دراسة مقارنة) , الطبعة السابعة , القاهرة , دار الفكر العربي , ص320.

[3] - الجبوري , ماهر صالح علاوي (2009) الوسيط في القانون الإداري ,دار ابن الأثير للطباعة والنشر , جامعة الموصل ,ص330.

التي استقر عليها الفقه الإداري انه أذا انيطت صلاحية بمرجع معين فانه يجب أن يمارسها هذا المرجع بنفسه ولا يحق له أن يفوض احد بممارستها إلا بنص قانوني صريح))[4] .

ومع ذلك فهناك بعض المسائل التي لا يجوز فيها التفويض ، إذ يحبذ بناء على أهميتها أن يمارسها الرئيس الإداري بنفسه ، منها المسائل المالية ، والتصرف في الميزانية وتوزيع بنودها ، والتعيينات في المناصب الإدارية وخاصة الرئيسية .[5]

وان الأساس القانوني لتخويل الاختصاص قد يرد في الدستور ، فقد نص الدستور الأردني على إناطة تفسير القوانين بديوان خاص بتفسير القوانين إذا طلب إليه رئيس مجلس الوزراء ذلك تحديداً ، أو قد يرد في القوانين العادية ، فقد نصت المادة (115) من نظام الخدمة المدنية الأردني ((للوزير أن يفوض خطياً من صلاحياته المنصوص عليها في هذا النظام لوكيل الوزارة أو كبار الموظفين فيها)) أو قد يرد النص عليها في الأنظمة والتعليمات[6] .

ويتعين أن يمتنع صاحب الاختصاص الأصيل عن مزاولة اختصاصه طيلة فترة التفويض , لكي لا يحدث تنازع أو تناقض في القرارات الصادرة عن الإدارة . وتفويض الاختصاص لا ينفي المسؤولية عن صاحب الاختصاص الأصيل، بل يبقى الرئيس المفوض مسؤولا عن الأعمال التي فوضها، بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه، تطبيقاً لمبدأ أن التفويض في الاختصاص ، لا تفويض في المسؤولية .

وعليه , لا يملك صاحب الأختصاص الأصيل أن يباشر الأختصاصات التي فوضها طيلة مدة التفويض , والا كانت القرارات الصادرة عنه في تلك الفترة مشوبة بعيب عدم الاختصاص الزمني . هكذا تقتضي ممارسة هذه الصلاحيات بصورة قانونية أن ينهي صاحب الاختصاص التفويض أولا , ومن ثم يسترد صلاحية ممارستها .[7]

ويجب أن يصدر التفويض من السلطة المختصة بإصداره وهو الأصيل صاحب الاختصاص الأصلي ، وإذا صدر من سلطة لا تملكه قانوناً كان قرار التفويض مشوبا بالبطلان . وبذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بهذا الشأن ((وحيث انه ثابت من الرخصة المبرزة أن محاسب بلدية السلط هو الذي أصدرها ، وحيث أن المادة السابعة من قانون رخص المهن رقم (83) لسنة 1972 توجب أن يتقدم طالب الرخصة إلى رئيس البلدية أو من يفوضه بذلك ، وأن وكيل المستدعي لم يثبت أن محاسب بلدية السلط مفوض من رئيس البلدية المذكورة ، فيكون إصدار الرخصة من المحاسب باطلاً لأنه غير مختص))[8].

المطلب الثاني

أنواع التفويض

الفرع الاول: تفويض الاختصاص أو السلطة :

يقصد بالتفويض في الاختصاص أن يعهد صاحب الاختصاص الاصلي الى غيره , سواء" كان في نفس مستواه الوظيفي أو أدنى منه , بمباشرة جزء من اختصاصه فيكون مفوضا والاخر مفوض اليه , وذلك بموجب نص قانوني يجيز له ذلك .[9]

---

[4]- أشار اليه / الزعبي ،خالد سماره (1999) القرار الإداري بين النظرية التطبيق (دراسة مقارنة) ط2 ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،1999 .

[5] - الظاهر ، خالد خليل (1997) القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، ط1 ، دار المسيرة ، عمان ، ص 144.

[6] - أشار اليه / الظاهر ، خالد خليل (1997) القانون الإداري ، المرجع السابق ، 148-149 .

[7] - شطناوي , علي خطار , (2011) , موسوعة القضاء الاداري , الجزء الثاني , , دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص720.

[8] - قرار محكمة العدل العليا 1984/2/11 ، نقابة المحامين ، 1985 ، ص 304 .

[9] - فوده , عبد الحكيم (2005) , الخصومة الادارية , الجزء الثاني , الاسكندرية , دار الفكر الجامعي ، ط1،ص25.

وفي هذا النوع من التفويض تنتقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه ، ويترتب على ذلك حرمان صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه أثناء سريان التفويض . وفي هذه الحالة من التفويض يجب أن تكون قرارات المفوض إليه في نطاق التفويض ، بحيث تصدر القرارات باسم المفوض إليه وليس باسم صاحب الاختصاص الأصيل ، ويوجه تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه بصفته لا بشخصيته ، ويترتب على ذلك أن يظل التفويض سارياً وقائما حتى لو تغير الشخص المفوض إليه لان التفويض للمنصب ذاته وليس لشاغله ، ما لم يصدر قرار صريح بإلغائه .[10]

الفرع الثاني: تفويض التوقيع :

بأن يعطي موظف ما الحق في توقيع المعاملات التي تدخل في اختصاص موظف أخر أعلى منه مرتبة في السلم الإداري ،[11] فهو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه، ومن ثم فهو ينتهي بتغير المفوض أو المفوض إليه، كما أن هذا التفويض لا يحرم المفوض حق التوقيع إلى جانب توقيع المفوض إليه ، ولا يمنع ذلك من ممارسة الرئيس المفوض ذات الاختصاص، كما أن القرارات الصادرة في نطاق التفويض، تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوضة .

الفرع الثالث : أوجه الاختلاف بين تفويض السلطة وتفويض التوقيع :

1- تفويض الاختصاص تصرف حاجز يمنع الأصيل من ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض ، في حين أن تفويض التوقيع لا يمنع الأصيل من مشاركة المفوض إليه في التوقيع حتى في الحالات التي تم تفويض التوقيع بشأنه .

2- تفويض الاختصاص موضوعي وليس شخصي ويترتب على ذلك ان يظل التفويض سارياً وقائما حتى لو تغير الشخص المفوض إليه لان التفويض للمنصب ذاته وليس لشاغله ، أما تفويض التوقيع فهو شخصي يقوم على أساس العلاقة بين المفوض والمفوض إليه ، ومن ثم فهو ينتهي بتغير المفوض أو المفوض إليه .

3- من حيث المسؤولية : ففي تفويض الاختصاص يعتبر المفوض إليه هو المسؤول عن التصرفات التي مارسها في إطار الاختصاص الممنوح له ، ذلك ان القرار الصادر عنه يعتبر قراره لا قرار المفوض ، أما في تفويض التوقيع فان المسؤولية المدنية الناجمة عن الإضرار التي تلحق الغير من جراء الإعمال الموقع عليها بناءً على تفويض فإنها تنصرف للأصيل باعتبار أن المفوض إليه يتصرف باسم المفوض ولحسابه وتحت رقابته ومسؤوليته ، أما المسؤولية الجنائية فإنها تنصرف إلى المفوض إليه .

4- إن تخويل التوقيع لا ينقل الاختصاص إلى شخص أخر وكل ما يترتب عليه هو تخفيف الأعباء المادية عن صاحب الاختصاص الأصيل ، فالقرار يتخذ باسم صاحب الاختصاص الأصيل ، بينما على العكس من تخويل الاختصاص الذي ينقل الاختصاص إلى المفوض إليه .

5- تأخذ القرارات الصادرة من المفوض إليه في التفويض بالاختصاص قوة القرارات الصادرة منه شخصياً ، وليس قوة القرارات الصادرة من المفوض صاحب الاختصاص الأصيل . أما القرارات الصادرة من المفوض إليه بالتوقيع ، فإنها تأخذ قوة ومرتبة القرارات الصادرة من الأصيل وليس المفوض إليه .

المطلب الثالث

تمييز التفويض عما يشابهه

الفرع الاول: تمييز التفويض عن الحلول :

يقصد به أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه أو يمتنع

[10] - الظاهر ، خالد خليل (1997) القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص157 .

[11] - خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2002) أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري ، المصدر السابق ، ص22 .

عن ممارسة اختصاصه فيحل محله في ممارسة اختصاصه من عينه المشرع لذلك .[12]

فالحلول يكون في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصيل سواء كان الغياب اختيارياً (في حالة الإجازة الاعتيادية) أو اختيارياً (في حالة المرض) ويحل محله في ممارسة الاختصاص من عينه المشرع ، وتكون اختصاصاته هي نفسها اختصاصات الأصيل، وقد يرد النص على الحلول في صلب الدستور كما هو الحال في نص المادة (28) من الدستور الأردني لعام 1952 الذي نص على انه ((تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إلى اكبر أبنائه سناً)) أو قد يرد النص على الحلول في التشريعات العادية .[13]

اولا : شروط الحلول :

1- وجود نص قانوني يحدد الشخص الذي يحل قانوناً محل صاحب الاختصاص الأصلي.

2- أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو عدم القدرة المادية أو القانونية على ممارسة الاختصاص لوجود مانع مادي أو قانوني يحول دون ممارسة اختصاصه .

ثانيا : أوجه الشبه بين التفويض والحلول :[14]

1- يعد كلاهما وسيلتان لممارسة الاختصاصات والصلاحيات من شخص أخر غير صاحب الاختصاص الأصيل وان كليهما يواجه حالة خلو أو شغور في الوظيفة العامة.

2- إن كل منهما يخول اختصاصا من سلطة إدارية إلى سلطة إدارية أخرى بحيث يعود الاختصاص فيما بعد للأصيل .

ثالثا: أوجه الاختلاف بين التفويض والحلول :[15]

1- إن الحلول يجعل من حق الموظف العام إن يباشر كل اختصاصات الموظف الأصيل الذي حل محله ، بينما التفويض لا يجيز إلا مباشرة بعض اختصاصات الموظف الأصيل .

2- كلاهما يستند إلى نص تشريعي ، إلا إن صحة التفويض ومشروعيته يقتضي صدور قرار إداري بالتفويض ، بينما الحلول في الاختصاص يتم بحكم القانون دون حاجة إلى إصدار قرار إداري .

3- الأصل أن التفويض يكون جزئياً ، أما الحلول فيكون شاملاً لممارسة جميع اختصاصات الأصيل .

4- في التفويض يتمتع الأصيل بحرية واسعة في اختيار المفوض إليه ، أما في الحلول قلا يملك صاحب الاختصاص الأصيل اي شيء من حرية الاختيار لان القانون هو الذي يحدد من يحل محله .

5- ينتهي التفويض بانتهاء المدة المحددة أو بالإلغاء متى يقرر الأصيل إلغاء التفويض ، بينما ينتهي الحلول بعودة الأصيل ومباشرته مهام منصبه لأي سبب كان .

6- في التفويض يتمتع الأصيل بحق تعديل أو إلغاء القرارات الصادرة من المفوض إليه ، على عكس

---

[12] - بدير ، علي محمد ، البرزنجي ، عصام عبد الوهاب ، والسلامي ، مهدي ياسين (1993) ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ،دار الكتب للطباعة والنشر ،بغداد ص 423.

[13] - الزعبي، خالد سماره (1999) القرار الإداري ، المصدر السابق ، ص 70 .

[14] - قريطم , عيد (2011) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط، ص57 .

[15] - الخلايلة ، محمد علي (2015) القانون الإداري ،عمان ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص199. وعيد قريطم (2011) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، المصدر السابق ، ص57-58 ، والظاهر خالد خليل (1997) القانون الإداري، المصدر السابق ، ص173 .

الحلول حيث لا يتمتع الأصيل بأي حق من ذلك

.

الفرع الثاني: التفويض في الاختصاص والإنابة :

يعتبر التفويض في الاختصاص والإنابة عمليتان ضروريتان لمواجهة حالة خلو مناصب الرؤساء الإداريين ، وذلك لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، وتقديم خدماتها للمواطنين بصفة منتظمة دون توقف .

يقصد بها أن يتغيب شاغل الوظيفة الأصلي أو قيام مانع لديه يمنعه من ممارسة اختصاصه فتقوم السلطة الإدارية العليا بتعيين نائب يقوم بالعمل بدلا منه ، وذلك إلى حين صدور قرار بإنهاء هذه النيابة أو انتهاء حالة الغياب أو زوال المانع .[16]

وكما يطلق على الانابة الوكالة في نظام الخدمة المدنية الاردني كمصدر للاختصاص , والذي عرفها على أنها صدور قرار بتكليف أحد الموظفين للقيام بمهام وظيفة شاغرة بسبب غياب الاصيل , اضافة الى مهام وظيفة الوكيل الاصلية .[17]

اولا: شروط الإنابة :

1. شغور وظيفة عامة لأي سبب من الأسباب التي نص عليها القانون .
2. عدم وجود من يحل محله بحكم القانون .
3. أن لا تقل فئة ودرجة الموظف النائب (الوكيل) عن فئة ودرجة الأصيل او عن الدرجة التي تلي درجة الأصيل .[18]

ثانيا : أوجه التشابه بين الإنابة والتفويض :

1- إن كلاهما يتم بموجب نص قانوني .

2- يحتل النائب بعد صدور قرار الإنابة مرتبة الأصيل وتأخذ قراراته قوة ودرجة قرارات الأصيل ، ويسأل عنها أمام جهة الإدارة وتجاه الغير ولا يملك الأصيل تجاهه أي سلطة رئاسية ولا يسأل عن تصرفاته أو قراراته ، على عكس التفويض فانه لا ينفي المسؤولية عن صاحب الاختصاص الأصيل، بل يبقى الرئيس المفوض مسؤولا عن الأعمال التي فوضها، بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه، تطبيقاً لمبدأ أن التفويض في الاختصاص، ولا تفويض في المسؤولية. والمرؤوس المفوض إليه لا يسأل عن تصرفاته بشأن السلطات المفوضة إليه إلا أمام رئيسه المباشر الذي قام بالتفويض .

3- وتنتهي الإنابة والتفويض بقوة القانون أو بزوال الظروف التي أدت إلى وجودها، ويكون هذا الانتهاء صراحة بإصدار قرار بإنهائها أو ضمنياً بعودة الأصيل للقيام بمهامه أو تعيين شخص أخر في وظيفته .[19]

ثالثا: أوجه الاختلاف بين الإنابة والتفويض :

1- إن التفويض بطبيعته قرار إداري يعهد بمقتضاه احد أعضاء السلطة الإدارية ببعض اختصاصاته إلى عضو أخر أدنى منه مرتبة كقاعدة عامة . في حين إن الإنابة تتم بحكم القانون وبموجب قرار ينص على تعيين النائب بدون دخل لإرادة الأصيل أو النائب .

2- إن التفويض عملاً إرادياً مصدره إرادة صاحب الاختصاص ، في حين ان الانابة عمل فرضته

---

[16] - بدير، علي محمد ، البرزنجي ، عصام عبد الوهاب ، والسلامي مهدي ياسين (1993) المرجع السابق . ص 423 .

[17] - المادة (92) , من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (82) لسنة (2013) وتعديلاته .

[18] - القبيلات حمدي , (2011) , الوجيز في القضاء الاداري , الطبعة الاولى , عمان , دار وائل للنشر , ص335-336 .

[19] - قريطم ، عيد , (2011) , التفويض في الاختصاصات الإدارية , مصدر سابق ، ص64-56 .

ظروف قاهرة ولا دور للإرادة في نشأته .[20] وهي غياب صاحب الاختصاص الاصيل .

3- إن قرارات المفوض اليه يكون لها مرتبة الزامية توازي المرتبة الالزامية للقرارات التي تصددر من المفوض اليه أصلا , وكذلك تتمتع قرارات النائب بذات القيمة القانونية التي تتمتع بها قرارات ألاصيل .[21]

المبحث الثاني

الشروط الشكلية لصحة التفويض

إن قواعد الشكل في إصدار القرارات الإدارية على جانب كبير من الأهمية . فهي التي تحدد المظهر الخارجي لإرادة الإدارة . وتبعاً لذلك قسمنا الشروط الشكلية إلى عدة مطالب مستقلة .

المطلب الأول

وجود نص قانوني يجيز التفويض

استقر الفقه والقضاء الإداري على وجوب صحة التفويض باستناده إلى نص قانوني صريح يجيز التفويض [22] . ويستوي أن يكون نصاً تشريعياً أو لائحياً . وذلك نظراً لان القوانين واللوائح هي المصدر الوحيد لكافة الاختصاصات التي يباشرها جميع العاملين في الدولة .

ويجب في النص الآذن بالتفويض أن يكون من نفس درجة النص المانح للاختصاص، وهذا يعني أن يكون النص الذي يسمح بتفويض الاختصاص من مرتبة النص الذي يقرر الاختصاص الأصلي الذي يريد صاحبه أن يفوض فيه ، كان يكون الاختصاص الأصيل قد تضمنه الدستور، فان التفويض لا يكون جائزاً إلا إذا سمح به نص تشريعي.[23]

كما قضت محكمة العدل العليا الأردنية بذلك في احد قراراتها إلى أن ((التفويض يخول المفوض الصلاحية التي كانت لصاحب الاختصاص الأصيل بشروطها القانونية .وان تحديد الاختصاص هو من عمل المشرع .وعلى الموظف أو المجلس أن يلزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع، فليس لمن تولى سلطه له أن يفوض بممارستها إلا إذا نص التشريع على ذلك))[24].

والحكمة واضحة من وجوب اشتراط النص الآذن بالتفويض . وهو ان التفويض في الاختصاص استثناء على الأصل . والأصل هو وجوب ممارسة الاختصاص شخصياً، وذلك لان القانون يمنح الرئيس الإداري واجب يعهده إليه باعتباره أهلاً لممارسته شخصياً وليس حقاً له يتصرف فيه حسب ما يريد . أو أن يتنازل لغيره عندما يريد . ولكن هناك حالات ينص عليها القانون بشكل صريح يأذن فيها الرئيس بتفويض غيره ببعض اختصاصاته .

ولا بد من الإشارة إلى إن هناك جانب من الفقه اعتبر العرف الإداري يصلح لإجازة التفويض في الاختصاص استناداً إلى عرف إداري جرى العمل به داخل الوزارات الحكومية . ولكن مع توافر بعض الشروط وهي عدم مخالفة هذا العرف لنص قائم . واستخدام الإدارة لهذا العرف في حالة عدو وجود نص يأذن بالتفويض في الاختصاص، ولا بد من تطبيق الإدارة لهذا العرف بصورة موسعة وبصفه دائمة .[25]

وقد استند هؤلاء الفقهاء في إجازة التفويض استناداً إلى عرف إداري إلى عدة أسانيد ومن أهمها اعتبار

[20] - قريطم . عيد , (2011)، التفويض في الاختصاصات الإدارية , نفس المصدر . ص 66 .

[21] - شطناوي . علي خطار, (د.ن) , دراسات في القرارات الادارية , مطبعة الجامعة الاردنية . عمان , ص 249.

[22] - كنعان . نواف (2010) . القانون الإداري (الكتاب الثاني) دار الثقافة . عمان . ص256 .

[23] - الظاهر . خالد خليل (1997) القانون الإداري . المرجع السابق . ص 160 .

[24] - حكم محكمة العدل العليا الأردنية . قضية رقم 85/115 . مجلة نقابة المحامين الأردنيين . العدد 7-8 . 1986 ص 897 .

[25] - الوالي . محمود إبراهيم (1979) . نظرية التفويض الإداري . دار النهضة العربية . القاهرة ..ص310 .

العرف الإداري مصدراً من مصادر القانون الإداري خاصة والقوانين الأخرى عامة هذا من جانب ، ومن جانب أخر إن الالتزام بالعرف الإداري يولد شعور لدى الإدارة والإفراد بضرورة الالتزام به مستقبلاً .

ومع تقديرنا لهذا الرأي ، إلا انه بعد التمعن بالتفويض في الاختصاص نجد انه استثناء على الأصل ، والاستثناء بالأساس لا يجوز التوسع فيه والقياس عليه ، فلا بد لإعماله وجود نص قانوني صريح يجيز التفويض .

المطلب الثاني

أن يكون التفويض مكتوباً

عندما ينص القانون الأذن بالتفويض على شكلية معينة ، فيتوجب على الأصيل إتباع تلك الشكلية ومراعاتها وعدم مخالفتها ، فيجب على الأصيل تحديد صفة المفوض إليه، باعتبار إن التفويض في الاختصاص يوجه للمفوض إليه بصفته لا بشخصه وذلك باعتباره تفويضاً غير شخصياً ، وتحديد الصلاحيات المفوضة لان التفويض الدقيق يعمل على تجنب النزاع والتداخل في مهام الرؤساء والمرؤوسين .[26]

ومع اشتراط أن يكون التفويض مكتوباً ، يتصور إعماله شفاهاً أو بطريقة ضمنية بمناسبة توزيع الإعمال أو احتراماً للتقاليد العلمية السائدة ، فبذلك يمكن أن يكون قرار التفويض شفوياً أو تلفونياً أو تلغرافياً ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .[27]

المطلب الثالث

أن يكون التفويض مؤقتاً

يشترط بعض فقهاء القانون الإداري أن يكون التفويض في الاختصاص محدداً بمدة معينة أي أن يكون مؤقتاً وليس على سبيل الدوام[28] ، ويستوي هذا التحديد أن يكون ضمن المدة التي حددها القانون ، او محدداً بتحقيق هدف معين تتوخاه الإدارة وينتهي بتحقيق الهدف .

ويميل جانب أخر من الفقه إلى إن التفويض بطبيعته مؤقتاً ، وذلك تبعاً لقابليته للإلغاء أو التعديل أو التقييد ، لان الأصل بالتفويض لا يعني بالمطلق تخلي الأصيل (المفوض) عن اختصاصاته ، بل يرى أن التفويض منحه يمنحها القانون يستخدمها الأصيل إذا وجد أن هناك مصلحة عامة تستدعي وجود مثل هذا التفويض .

المطلب الرابع

أن يكون التفويض للأشخاص الذين حددهم النص الآذن بالتفويض

إن قرار التفويض يجب أن يكون حصراً من الموظف الأصيل الذي أعطاه النص الصلاحية في التفويض ، لان الأصل بالتفويض ذو طابع استثنائي ويخضع لقاعدة التفسير الضيق .[29]

وإذا سكت النص الآذن بالتفويض عن تحديد الأشخاص الذي ينبغي على المفوض تفويضهم لبعض اختصاصاته ، فانه يكون قد منح بذلك ضمنياً بهذا السكوت المفوض سلطة تقديرية وحرية تامة في اختيار المفوض إليه من بين مرؤوسيه من الموظفين العموميين ، وليس من أشخاص القانون الخاص ، وإلا عد ذلك التفويض باطلاً[30] ، وهكذا نرى بان التفويض يجب أن يكون محصوراً بالأشخاص الذين حددهم المشرع دون سواهم ، وان دور المفوض في هذه الحالة هو أما اختيار

---

[26] - قريطم, عيد (2011) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، المصدر السابق ،ص107 .

[27] - مصطفى زيد أبو فهمي (1979) القضاء الإداري ومجلس الدولة ،ط4 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ،ص469.

[28] - عبد الهادي ، بشار (1982) التفويض في الاختصاص ، دار الفرقان ، عمان ، ص 193-195 .

[29] - الظاهر ، خالد خليل (1997) القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 166 .

[30] - قريطم , عيد (2011) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، المرجع السابق ، ص121 .

شخص المفوض إليه أو الامتناع عن التفويض وإلا عد قراره غير مشروع .

المطلب الخامس

نشر قرار التفويض

يهدف هذا الشرط إلى إعلام الجمهور ومن يصدر القرار بمواجهته وبمواجهة الغير بمضمون القرار ، ويتم عن طريق النشر بالجريدة الرسمية أو أي طريقة أخرى تؤدي الغرض من ذلك ، ويعتبر القرار الصادر بناء على قرار تفويض لم ينشر ، قراراً غير مستوف لإجراءاته القانونية ويكون عرضة للطعن بالإلغاء ، كما إن النشر اللاحق لهذا القرار لا يغطي ذلك العيب .[31]

المبحث الثالث

الشروط الموضوعية لصحة التفويض

يجب أن يكون قرار التفويض سليماً من الناحية القانونية ، وان يتم وفق الأوضاع التي نص عليها القانون ، فقرار التفويض لكي يكون صحيحاً وسليماً من الناحية القانونية يجب أن يصدر وفقاً للاختصاصات التي تدخل في صلاحيات الأصيل وعلى كل من المفوض والمفوض إليه الالتزام بحدود الموضوعات التي حددها النص ، وتبعاً لذلك قسمنا الشروط الموضوعية إلى عدة مطالب مستقلة ، **المطلب الأول** سيتناول فيه الباحث التفويض الجزئي ، **والمطلب الثاني** سنبين فيه ممارسة التفويض في حدود قرار التفويض ، **والمطلب الثالث** سنعالج فيه عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة , **والمطلب الرابع** خصصناه لانحصار التفويض على الاختصاص دون المسؤولية .

المطلب الأول

أن يكون التفويض جزئياً

ويقصد بهذا أن التفويض لا يكون كلياً بحيث يشمل كل اختصاصات وصلاحيات الأصيل المخولة قانوناً ، لان ذلك يعني تنازل صاحب الاختصاص الأصيل عن اختصاصاته وهو أمر غير جائز ، لأنه يتنافى مع الحكمة من التفويض[32] ، لذا فان النصوص التشريعية تستخدم كلمة (بعض) للدلالة على إن التفويض جزئي حيث تنص الفقرة (5) من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955 ((يجوز للرئيس أثناء وجوده على رأس عمله أن يفوض بعض صلاحياته لأي عضو من أعضاء المجلس أو للمدير بشرط أن يقترن هذا التفويض بقرار من المجلس وموافقة المتصرف)) .

وطبقاً لذلك فللأصيل أن يعهد بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى احد مرؤوسيه ولا يتنازل عن كافة اختصاصاته وإلا عد ذلك تنازلا عن جانب من وظيفته وهو أمر غير جائز قانوناً .[33]

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بان ((المشرع قد أعطى الحق لرئيس الجامعة بعد أن حدد اختصاصاته على سبيل الحصر أن يعهد في جانب منها إلى أشخاص محددين هم نوابه أو العمداء أو المديرين بالجامعة كلاً في نطاق وظيفته ، وان المشرع لم يعط الحق لرئيس الجامعة بان يجعل أي من هؤلاء الأشخاص يحل محله وينقل جميع اختصاصاته إليه ، إذ أن التفويض لا يكون إلا جزئياً ومحدد المدة ، وإلا تعدى تفويض الاختصاص إلى تفويض السلطة ذاتها ، وهو ما لا يجوز قانوناً إلا إذا تحقق سببه ونص القانون على ذلك))[34] .

وقد استند الفقه في إقراره شرط التفويض الجزئي إلى أسانيد ، منها تعرض التفويض الكلي مع المبادئ

---

[31] - الهندي، إبراهيم (2007) الجوانب القانونية للتفويض الإداري، مجلة بحوث جامعة حلب،سلسلة العلوم الاقتصادية والاجتماعية، ص6،5 .

[32] - كنعان ، نواف (2010) ، القانون الإداري (الكتاب الثاني) ، مرجع سابق ، ص256 .

[33] - العجارمة، نوفان ، ورمضان بطيخ (2012) مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، إثراء للنشر والتوزيع ،عمان، ص357.

[34] - حكم محكمة العدل العليا ، الدعوى 2008/55 ، الصادر بتاريخ 2008/7/7 ، منشورات مركز عدالة .

العامة وذلك لمصادرته لاختصاصات الأصيل ، وتعارضه مع الحكمة من إقرار نظام التفويض الإداري هذا من جانب ، ومن جانب أخر يؤدي التفويض الكلي إلى تعطيل آلية العمل في الجهة الإدارية التي يطبق فيها ويمنعها بالتالي من القيام بوظائفه[35] ، ويؤدي التفويض الكلي إلى عزل المفوض عن واقع العمل ، ومنحه من تلقاء نفسه إجازة دائمة وهذا أمر يتنافى مع ما يقضي به القانون وما ترغبه الإدارة الصحيحة .[36]

ومن عوامل تحقق شرط التفويض الجزئي ، هو أن يحدد النص الآذن بالتفويض الموضوعات التي يجوز للمفوض التفويض منها وان يكون هذا التحديد واضحاً وليس غامضاً ، وان لا يمتد هذا التفويض إلى القرارات الكبرى التي لا ينبغي حصرها للمفوض سلطة البت فيها مثل القرارات المتعلقة برسم السياسة العامة للمنظمة الإدارية.[37]

المطلب الثاني

أن يمارس التفويض في حدود قرار التفويض

حتى يكون التفويض في الاختصاص سليماً (بالإضافة إلى باقي الشروط السالف ذكرها) على المفوض إليه الالتزام بالاختصاصات الواردة في قرار التفويض وعدم تجاوزها ، فعندما يخرج المفوض إليه عن حدود الاختصاص المتاح له في قرار التفويض ، تعتبر تصرفاته بهذا الشأن باطلة وغير مشروعة ويمكن الطعن فيها بالإلغاء.[38]

العلة من ذلك إن التفويض هو الاستثناء فيجب ألا يقاس عليه ، فإذا نص قرار التفويض على اختصاصات معينة وجب على المفوض إليه الالتزام بتلك الاختصاصات وعدم الخروج عن مضمونها وإلا اعتبرت أفعاله باطلة وغير مشروعة .

المطلب الثالث

عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة

وهذا ما يعرف بعدم جواز التفويض فوق التفويض ، وتعني انه لا يجوز لمن فوض إليه اختصاصاً معيناً أن يعود ويفوض غيره في هذا الاختصاص لان عملية التفويض لا تتم إلا مرة واحدة ، إلا إذا نص القانون على غير ذلك وإلا كان تفويضه باطلاً[39] ، وأن السماح للمفوض اليه بتفويض غيره فيما فوض فيه , يؤدي الى شيوع الفوضى وتشتت المسئولية , وهو بهذا عكس ما ابتغاه المشرع عند تشريع التفويض .[40]

وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على عدم جواز التفويض فوق التفويض .[41] أو اعادة التفويض , أو تفويض التفويض ما لم يكن هناك نص تشريعي صريح يجيز تفويض التفويض . اذ أنه من القواعد المقررة في هذا الشأن أنه اذا انيطت صلاحية قانونية بمرجع معين , فانه يجب أن يمارسها هذا المرجع بنفسه , ولا يحق له أن يفوض أحدا بممارستها الا بنص قانوني صريح .[42]

المطلب الرابع

انحصار التفويض على الاختصاص دون المسؤولية

تبقى المسؤولية على صاحب الاختصاص الأصيل ، وذلك لان التفويض ينصب فقط على الواجبات

---

[35] - عيد قريطم (2011) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، مرجع سابق ، ص115 .

[36] - بركات ,عمرو فؤاد (1989) ، التفويض في القانون العام ، بدون دار نشر ، ، ص 119-120 .

[37] - قريطم , عيد , (2011) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، مرجع سابق ، ص116 .

[38] - الظاهر ، خالد خليل (1997) القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص168 .

[39] - الظاهر ، خالد خليل (1997) القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص162 .

[40] - بسيوني , عبد الله عبد الغني , (2006) , القضاء الاداري ,ط3 , الاسكندرية , منشأة المعارف للنشر , ص597 .

[41] - حكم محكمة العدل العليا في قرارها الصادر رقم 1090 لسنة 1989 ، مجلة نقابة المحامين ،ص302 .

[42] - عدل عليا , 1954/4/24 ، مجلة نقابة المحامين ،ص364 . أشار اليه , شطناوي , علي خطار (2011) ,موسوعة القضاء الاداري , الجزء الثاني , دار الثقافة للنشر والتوزيع , ص695 .

والاختصاصات الإدارية دون المسؤولية عن تلك الاختصاصات ، بمعنى أن الرئيس الإداري يبقى رغم قيامه بتفويض جانب من اختصاصاته إلى المرؤوسين التابعين له يظل مسؤولا عن مباشرة هذا الجانب من الاختصاصات المفوضة[43] ، حيث يحتمل نشوء مسؤولية جديدة تقع على المفوض إليه في مواجهة الأصيل عن مباشرة الاختصاصات المفوضة إليه[44] ، إلا إن ذلك لا يمنع من تحمل الرئيس أيضاً تلك المسؤولية وإلا أصبح التفويض طريقاً سهلاً للتهرب من مباشرة الاختصاصات ومن المسؤولية عنها .

المبحث الرابع

الاستثناء من شروط صحة التفويض وجزاء مخالفتها

الأصل أن يصدر قرار التفويض سليماً من ناحيته الشكلية والموضوعية ، وان تراعي الإدارة احترام القواعد القانونية طبقاً لمبدأ المشروعية ، لأنه يعتبر من المبادئ الأساسية للأنظمة الديمقراطية ، الذي يقصد به سيادة حكم القانون ، فعندما تصدر الإدارة قراراً بالتفويض لابد عليها من مراعاة مبدأ المشروعية وإلا عد قرارها باطلاً وغير مشروعاً ، إلا انه قد تطرأ بعض الظروف لا يمكن للإدارة التقيد في ظلها بهذا المبدأ ، وهذا ما سنعالجه في **المطلب الأول** وهو الاستثناء من شروط صحة التفويض ، **أما المطلب الثاني** فخصصناه لجزاء مخالفة الشروط القانونية لصحة التفويض ، الذي يعالج مسألة صدور قرار التفويض مخالفاً للشروط القانونية لصحته .

المطلب الأول

الاستثناء من شروط صحة التفويض

بداية ، يعتبر مبدأ المشروعية بمعناه الواسع خضوع الحكام والمحكومين للقانون ، أو بمعنى أخر سيادة حكم القانون في ظل الدولة القانونية ، ويعتبر هذا المبدأ من المبادئ القانونية العامة الواجبة التطبيق في الدولة الحديثة .[45]

ولذلك فان الإدارة عندما تصدر قراراتها يجب عليها احترام مبدأ المشروعية وإلا عدت قراراتها غير مشروعة[46] ، وبما أن قرار التفويض يعد من اخطر القرارات الإدارية فأنه يجب أن يكون هذا القرار مستوف لشروطه ، إلا انه قد تطرأ أو تستجد ظروفاً غير اعتيادية أو ظروفاً غير متوقعة ، بحيث لا تستطيع الإدارة التقيد بتلك الشروط وبقواعد المشروعية العادية ، إلا أن القضاء يعتبرها مشروعة متى ثبت أنها ضرورية لحماية النظام العام أو لتأمين سير المرافق العامة في ظل الظروف الاستثنائية .

ومن خلال استقراء نصوص الدستور الأردني بموجب المواد (94 ، 124 ،125) فنجد انه نظم صورتين من صور الظروف الاستثنائية وهما من اخطر الظروف ، ولذلك نرى أن المشرع الأردني نظمهما بنصوص دستورية لإضفاء الحماية على هذه النصوص وهما:

1- **حالة الطوارئ** : حيث تطلب الدستور الأردني ان يكون تنظيم حالة الطوارئ بموجب قانون الدفاع الذي يصدر من مجلس الأمة وان يكون إعلان حالة الطوارئ من اختصاص السلطة التنفيذية .

2- **حالة الضرورة** : نص عليها الدستور الأردني في المادة (94) وهي تتمثل بنشوء خطر جسيم يتعذر مواجهته بالطرق القانونية العادية كالحرب والكوارث الطبيعية والفتن الداخلية ، وطبيعة هذا الخطر بأنه ذو طبيعة استثنائية .

فمن خلال ما سبق نرى بان نظرية الظروف الاستثنائية تحول دون صدور قرار التفويض

---

[43] - العجارمة , نوفان , و رمضان بطيخ ، المرجع السابق ، ص 357 .

[44] - كنعان ، نواف (2010) , القانون الإداري، المصدر السابق ، ص256 .

[45] - كنعان ، نواف ،(2010), القضاء الإداري ، عمان ، دار الثقافة ، ص47 .

[46] - محمود حلمي (1986) القضاء الإداري ، القاهرة ، دار النهضة ، ص5 .

بالاختصاص مستوف لشروطه القانونية التي بيناها في المبحثين الثاني والثالث ، واعتبر القضاء أن مثل هذه القرارات لا تعتبر باطلة وذلك مراعاة لمصالح الإفراد والإدارة ، إلا أن سلطة الإدارة الاستثنائية يجب أن تقتصر على الاستثناء الوارد في الدستور ولا تتعداه ، ولايجوز ان تمتد لغير حالات الضرورة والطوارئ ، وعلى الإدارة عند إصدار قراراً بالتفويض لابد أن تكون الغاية منه منصباً على تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام وسلامته ، لأنه هو المقصود الحقيقي من وراء تقدير نظرية الظروف الاستثنائية ، فبذلك يكون دور القضاء الإداري مراقبة القرارات التي تتصف بعدم المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية ومدى تناسب هذا الخروج مع الظروف الاستثنائية ، حتى لا يتسنى للإدارة التذرع بالظروف الاستثنائية ، وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا الأردنية في هذا الخصوص بقولها ((أن الإعمال التي لها مساس بالدفاع عن المملكة ، هي كل نشاط ماس بسلامة المملكة وأمنها الداخلي أو الخارجي أو ضار بأي من مرافقها العامة على أساس أن فكرة المحافظة على السلامة العامة والأمن العام تمثل المعيار الحقيقي السليم الذي ترتكز على أساسه التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في قانون الدفاع))[47] .

وبناءاً على ذلك إذا صدر قرار التفويض مخالفاً لأحد شروط التفويض في الاختصاص في ظل الظروف الاستثنائية فانه لا يعتبر مخالفاً للقانون .

فإذا فوض احد المحافظين موظفاً أخر في بعض اختصاصاته إثناء الظروف الاستثنائية دون أن يسمح له القانون بإجراء ذلك التفويض ، فان قراره هذا والقرارات التي يصدرها المفوض إليه استناداً إليه تعتبر مشروعة بالرغم من مخالفة الشروط الشكلية والموضوعية لإصدار القرار .[48]

وقد برر الفقه الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية على أساس أن سلامة الدولة فوق القانون والشرعية العادية ، وكان يؤسسه على فكرة استمرار المرافق العامة بانتظام واطراد .

المطلب الثاني

جزاء مخالفة الشروط القانونية للتفويض

في حال قيام الأصيل بإصدار قرار تفويض في الاختصاص مخالفاً للشروط ، كأن يصدر قراراً بالتفويض شفوياً ويتطلب القانون صدوره بصورة كتابية ، أو عدم وجود نص قانوني يجيز له ذلك ، أو أي صورة من صور مخالفة الشروط ، فما هو الجزاء الذي يترتب جراء مخالفة القرار للشروط القانونية ؟

هناك عدة آراء في الفقه بهذا الخصوص ، فذهب البعض إلى اعتبار أن قرار التفويض الذي يشوبه أي عيب أو كان مخالفاً للشروط القانونية هو قرار باطل ، ويترتب عليه بطلان كافة القرارات الصادرة عن المفوض إليه والمستندة إلى قرار التفويض الباطل ، ويتحقق هذا البطلان من تاريخ القرار الصادر عن الأصيل ، واعتباره عيب من عيوب الاختصاص الجسيم .[49]

وهناك جانب فقهي يميل إلى التفريق بين مخالفة الشروط الشكلية للقرار والشروط الموضوعية للقرار ، فعندما يصدر قرار التفويض مخالفاً للشروط الشكلية فأنه يخضع لقضاء الإلغاء كعيب من عيوب الشكل الذي يعرف بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح ، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلياً أو بمخالفتها

[47] - محكمة العدل العليا الأردنية ، قرارها رقم 87/71 ، مجلة نقابة المحامين ،1988 ، ص15 .

[48] - قريطم , عيد , (2011) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، مرجع سابق ،ص136.

[49] - قريطم , عيد , (2011) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، نفس المرجع ، ص134 .

جزئياً .[50] فإذا حدد القانون شكلاً معيناً لإصدار قرار التفويض ، فيلزم الأصيل بإتباع تلك الإجراءات والشكليات ، ويترتب على مخالفتها بطلان القرارات الإدارية .

أما إذا جاء قرار التفويض مخالفاً للشكل الذي حدده القانون ، فيخضع لعيب الشكل ويكون محلاً للإلغاء تبعاً لذلك ، ولكن هناك بعض الشكليات تعتبر استثناء على ذلك ومنها الشكليات المقررة لصالح الإدارة لا الإفراد ، والشكليات التي لا تؤثر في سلامة قرار التفويض موضوعياً ، واستحالة إتمام الشكلية ، ولكن هل يغطي قبول ذي المصلحة عيب الشكل ؟

الأصل أن الشكليات والإجراءات مقررة للصالح العام ، وبالتالي لا يؤدي قبول ذي المصلحة إلى تصحيح العيب ، ولكن مجلس الدولة الفرنسي قد قضى باستثناء بعض الحالات النادرة بأن قبول ذي المصلحة يؤدي إلى رفض الحكم بالإلغاء .[51]

إما إذا اقتصر العيب على مخالفة قواعد الاختصاص ، فأنه يخضع إلى عيب عدم الاختصاص البسيط التي تكون وجه من أوجه الطعن بالالغاء ، ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الاردنية ما قضت به في حكمها الصادر بذلك ((وحيث انه ثابت من الرخصة المبرزة أن محاسب بلدية السلط هو الذي أصدرها ، وحيث أن المادة السابعة من قانون رخص المهن توجب أن يتقدم طالب الرخصة إلى رئيس البلدية أو من يفوضه بذلك ، وان وكيل المستدعي لم يثبت أن محاسب بلدية السلط مفوض من رئيس البلدية المذكورة ، فيكون إصدار الرخصة من المحاسب باطلاً لأنه غير مختص))[52] .

وقد قررت محكمة القضاء الإداري المصرية جزاء البطلان للقرارات المستندة إلى تفويض باطل حين قالت في احد إحكامها ((إن إنشاء لجان فرعية لشؤون الموظفين غير منصوص عليها في قانون العاملين غير جائز حيث لا تملك لجنة شؤون الموظفين تفويض غيرها في اختصاصاتها إلا بقانون ، وبالتالي فان ما تجريه اللجان الفرعية من تقدير لكفاءة الموظف لا يرتب أثراً قانونياً يعول عليه)) ، كما اتجهت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى اعتبار القرارات المستندة إلى تفويض لا يجيزه القانون بحكم القرارات المنعدمة حيث قررت انه ((إذا أناط التشريع بموظف ما اختصاصاً معيناً بنص صريح ، فلا يجوز لغيره أن يتصدى لهذا الاختصاص إلا بناء على حكم القانون وإلا كان المتصدي مغتصباً للسلطة)).[53]

ومن ثم يتضح بعد ذلك أن مخالفة شروط التفويض قد ترتب البطلان أو الانعدام ، حسب مدى جسامة مخالفة قرار التفويض غير المشروع لمبدأ المشروعية .

الخاتمة :

بعد الافراغ من دراسة التفويض , وأنواعه , وصوره والشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية , والاستثناءات التي ترد على شروط صحة التفويض وجزاء مخالفتها . وعليه توصل الباحث من خلال هذا البحث الى النتائج والتوصيات الاتية :-

أولاً: النتائج

1- اتضح للباحث لزوم قاعدة الإذن المسبق في التفويض وأنه ذو طبيعة آمرة ، لا يمكن الخروج عنها إلا في حالة الظروف الاستثنائية ، حيث انه في ظل هذه الظروف يجوز من اجل سير المرافق العامة بانتظام وهو

[50] - الطماوي ، سليمان محمد (1976) ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي ،ص775 .

[51] - الطماوي ، سليمان محمد (1976) القضاء الإداري ، نفس المرجع ، ص739 .

[52] - خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم (2008) ، قضاء الإلغاء (أسس إلغاء القرار الإداري) ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ،ص46.

[53] - الدكتور عيد قريطم (2011) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، المصدر السابق ، ص134 .

الهدف الذي يفترض ان تتوخاه الإدارة عند اتخاذ أي قرار إداري .

2- عدم جواز بأي حال من الأحوال أن يكون التفويض في الاختصاص كلياً ، وإلا عد تنازلاً عن الاختصاص .

3- التفويض في الاختصاص ينفي الصفة الشخصية للمفوض والمفوض إليه ، بمعنى أن التفويض في هذه الحالة يوجه من المفوض إلى المفوض إليه بصفتهما لا بأشخاصهما ، وبالتالي هو تفويض غير شخصي .

4- يؤدي تفويض الاختصاص إلى حرمان صاحب الاختصاص الاصيل طيلة مدة التفويض من ممارسة الاختصاصات المفوضة .

ثانياً: التوصيات

1- توصي الدراسة بضرورة وجود توصيف للوظائف بشكل واضح ودقيق ، لان ذلك يعد من العوامل الايجابية التي تساعد على التفويض في الاختصاصات الإدارية .

2- توصي الدراسة بضرورة التقيد بشروط التفويض ، حتى لا تتكبد الإدارة تحمل مثل هذه المسؤولية في مواجهة الإفراد .

3- توصي الدراسة بضرورة أن يكون التفويض محصوراً بالأشخاص الذين حددهم القانون دون سواهم ، وان دور المفوض في هذه الحالة هو أما اختيار شخص المفوض إليه أو الامتناع عن التفويض وإلا عد قراره غير مشروع .

4- توصي الدراسة بضرورة قيام المفوض بتحديد مسؤولية المفوض إليه بشكل واضح ومكتوب في قرار التفويض وذلك منعاً للبس والغموض وبالتالي ضياع المسؤوليات .

قائمة المراجع

1. الهندي ، إبراهيم (2007) الجوانب القانونية للتفويض الإداري، مجلة بحوث جامعة حلب ، سلسلة العلوم الاقتصادية والاجتماعية .
2. الزعبي، خالد سمارة (1999) القرار الإداري بين النظرية التطبيق (دراسة مقارنة) ط2 ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع .
3. الظاهر، خالد خليل (1997) القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، ط1، عمان، دار المسيرة .
4. الطماوي ، سليمان محمد ,(1976) القضاء الإداري،الكتاب الأول، دار الفكر العربي.
5. الطماوي ، سليمان محمد , (2006) , النظرية العامة للقرارات الادارية (دراسة مقارنة) , الطبعة السابعة , القاهرة , دار الفكر العربي .
6. الجبوري، ماهر صالح علاوي (2009) الوسيط في القانون الإداري ، دار ابن الأثير للطباعة والنشر ، جامعة الموصل .
7. الخلايلة , محمد علي (2015) القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع .
8. الوالي، محمود إبراهيم (1979) ، نظرية التفويض الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية .
9. العجارمة، نوفان ، ورمضان بطيخ ، (2012) مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، إثراء للنشر والتوزيع ، عمان .
10. بدير، علي محمد ، والبرزنجي، عصام عبد الوهاب ،والسلامي، مهدي ياسين (1993) مبادئ وأحكام القانون الإداري ، دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد .
11. بسيوني , عبد الله عبد الغني , (2006) , القضاء الاداري , ط3 , الاسكندرية , منشأة المعارف للنشر .
12. بركات ، عمرو فؤاد (1989) ، التفويض في القانون العام ، بدون دار نشر.
13. خليفة , عبد العزيز عبد المنعم (2002) أوجه الطعن بإلغاء قرار إداري، ط1، دار الفكر الجامعي .
14. خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم (2008) ، قضاء الإلغاء (أسس إلغاء القرار الإداري) ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة .

15. شطناوي , علي خطار , (2011) , موسوعة القضاء الاداري , الجزء الثاني , , دار الثقافة للنشر والتوزيع .

16. شطناوي . علي خطار , (د.ن) , دراسات في القرارات الادارية , مطبعة الجامعة الاردنية . عمان .

17. عبد الهادي . بشار (1982) التفويض في الاختصاص . عمان، دار الفرقان .

18. فوده , عبد الحكيم (2005) , الخصومة الادارية , الجزء الثاني، ط1 , الاسكندرية , دار الفكر الجامعي.

19. قبيلات , حمدي , (2011) , الوجيز في القضاء الاداري , الطبعة الاولى , عمان , دار وائل للنشر .

20. قريطم , عيد . (2011) التفويض في الاختصاصات الإدارية , ط1 , منشورات الحلبي الحقوقية .

21. كنعان , نواف (2010) . القانون الإداري (الكتاب الثاني) , دار الثقافة للنشر والتوزيع . عمان .

22. مصطفى , زيد أبو فهمي (1979) القضاء الإداري ومجلس الدولة . ط4 . منشأة المعارف . الإسكندرية .