



كلية الحقوق
إدارة الدراسات العليا
قسم القانون العام

بحث للنشر في مجلة علمية

عناصر مشروعية التفويض الإداري في التشريع الإماراتي (دراسة مقارنة)

إعداد الباحث

الباحث / محمد سيف المزروعى - مسجل دكتوراه بقسم القانون العام

كلية الحقوق - جامعة المنصورة .

تحت إشراف

السيد الأستاذ الدكتور / وليد محمد الشناوى

أستاذ ورئيس قسم القانون العام

وعميد كلية الحقوق - جامعة المنصورة

جامعة المنصورة

٢٠٢٣م

الملخص

هدف هذا البحث إلى دراسة وتحليل عناصر المشروعية الخارجية والداخلية في التفويض الإداري، إذ أن القرار الإداري بشأن التفويض في الاختصاصات لا يكون في مجمله تقديرياً، بل يرد على عناصر بعينها على الخصوص، وهي عناصر السبب والمحل والغاية (عناصر المشروعية الداخلية)، أما باقي العناصر الأخرى كالاختصاص والشكل والإجراءات (عناصر المشروعية الخارجية) فلا تظهر فيها سلطة الإدارة، رغم أن كل هذه العناصر خاضعة لرقابة القضاء الإداري. وقد توصل البحث إلى عدة نتائج أهمها أنه يجب أن يصدر قرار التفويض صريحاً وليس ضمناً، ويقضي أن يكون قرار التفويض مكتوباً لا شفهيّاً، وأن يتم نشره أو إعلانه؛ لأنه من دون إتباع هذه الشكلية لا يمكن الاحتجاج به في مواجهة الغير، فإذا صدر قرار إداري استناداً إلى قرار التفويض غير المعلن، فإن هذا القرار يعد صادراً عن سلطة غير مختصة، وبالتالي يكون مشوباً بالبطلان ولا يمكن أن يصحح هذا البطلان بالنشر أو الإعلان اللاحق لقرار التفويض. وعليه أوصى الباحث بأن يسعى القضاء الإداري في الإمارات إلى الاعتداد بصراحة النص ووضوح عبارات القرار الإداري الصادر من جهة الإدارة بشأن التفويض في الاختصاصات لإثبات الانحراف بالسلطة، وذلك بهدف الحد من هذا العيب، حيث إن مصدر القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف عادةً ما يُخفي الغاية الحقيقية التي يستهدفها من قراره، ولا سيما عندما لا يكون ملزماً ببيان أسباب إصداره، فلا تعصف تعبيرات القرار هنا بشأن إثبات الانحراف بالسلطة.

Abstract

The aim of this research is to study and analyze the elements of external and internal legitimacy in the administrative delegation, as the administrative decision regarding delegation of competences is not in its entirety discretionary, but rather responds to certain elements in particular, which are the elements of cause, place and purpose (elements of internal legitimacy), while the rest of the elements Others, such as jurisdiction, form, and procedures (elements of external legality), do not show the authority of the administration, although all these elements are subject to the supervision of the administrative judiciary. The research reached several results, the most important of which is that the authorization decision must be issued explicitly and not implicitly, and it requires that the authorization decision be written, not verbal, and that it be published or announced. Because without following this formality, it cannot be invoked against others. If an administrative decision is issued based on the unannounced authorization decision, then this decision is considered issued by a non-competent authority, and therefore it is tainted with invalidity, and this invalidity cannot be corrected by publication or subsequent announcement of the decision. delegation. Accordingly, the researcher recommended that the administrative judiciary in the Emirates seek to rely on the frankness of the text and the clarity of the expressions of the administrative decision issued by the administration regarding the delegation of competences to prove the deviation of authority, with the aim of reducing this defect, as the source of the administrative decision tainted by the defect of deviation usually conceals the real purpose that It is aimed at by his decision, especially when he is not obligated to state the reasons for issuing it, so do not storm the expressions of the decision here regarding proving the deviation of the authority.

مقدمة

يتعين وفقاً للقواعد القانونية التقليدية أن يمارس صاحب الاختصاص اختصاصه بنفسه، وبالتالي فلا يمكنه التفويض فيه أصلاً، إذ يتوجب على كل سلطة أن تمارس وظائفها المقررة لها بصفة شخصية، وبالتالي فلا يجوز لها أن تتنازل عن هذه الاختصاصات الممنوحة لها، ويقع عبء تحديد السلطة المنوط بها اختصاص معين على السلطة التي تملك منح الاختصاص بداءةً (السلطة التأسيسية الأصلية)، وهذه السلطة هي وحدها التي يمكنها أن تأذن لأي هيئة أو سلطة أن تفوض بعض اختصاصاتها.

وتتميز قواعد توزيع الاختصاص بين كل الهيئات والسلطات داخل الدولة بالطبيعة الأمرة، المتعلقة بالنظام العام وبالتالي لا يمكن مخالفتها أو الخروج عليها إلا بنص تشريعي صريح، ومن ثم فالأصل ألا يسمح بالتفويض - بوصفه يمثل خروجاً على قواعد توزيع الاختصاص - وبالتالي يتوجب على صاحب الاختصاص ممارسة الاختصاصات التي خولها له القانون بحكم وظيفته وفق الشكل والإجراءات القانونية المحددة، وعندها فقط يستطيع فرض إرادته وقراراته على المواطنين.

ولكن نظراً للضغوط العملية ولتطورات الحياة وتعدد وظائف الدولة بدت الحاجة ماسة إلى ممارسة الاختصاص من غير صاحبه الأصلي، تحقيقاً لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، ومن هنا ظهر التفويض استثناءً على مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، ليتم تطبيقه في كل المرافق وعلى كل المستويات، حيث يتم اللجوء إليه لمواجهة حالة غياب الأصل إذا ما تعذر إعمال فكري الحلول والإنابة، وأصبح التفويض في الاختصاص وسيلة قانونية للتخفيف من حدة التركيز في الوظيفة الإدارية، اقتضته الاعتبارات العملية اللازمة لتنفيذ الوظيفة.

ويقتصر التفويض على مسائل محددة لا تتضمن اتخاذ القرارات المهمة التي يحتفظ الرئيس الإداري لنفسه بسلطة البت فيها، إذ إن هناك بعض المسائل التي لا يجوز فيها التفويض ومنها المسائل المالية، والتصرف في الموازنة وتوزيع بنودها، والقرارات المتعلقة بالتنظيم الداخلي للمنظمة الإدارية أو بعلاقتها مع المنظمات الإدارية الأخرى، والأمور المتعلقة بالسياسة العامة للمنظمة والتعيينات في المناصب الإدارية الرئيسية، فمثل تلك الأمور تمثل الوظيفة الرئيسية للرئيس تمثيلاً مباشراً، لذلك يتوجب عليه ممارستها بنفسه، فالرئيس الأعلى للمرفق هو المختص برسم السياسة العامة للمرفق التي تتفق مع أهدافه ولا يجوز له التفويض بمثل هذا الاختصاص الهام.

فالتفويض يكون بقرار من المفوض إلى المفوض إليه، ويخضع قرر التفويض لما تخضع له القرارات الإدارية عموماً، فيتعين لكي يكون هذا القرار مشروعاً أن تتوفر له العناصر التي يقوم عليها

القرار الإداري وهي: (السبب والاختصاص والشكل ومشروعية المحل والغاية) ويجب لمشروعية ذلك أن يكون ثمة إذن من المشرع يجيز ذلك، وأن يصدر التفويض في حدود مبادئ وأحكام التفويض، كما يجب أن يكون القصد من التفويض في الاختصاصات تحقيق المصلحة العامة وليس تحقيق مآرب أخرى، وإلا كان القرار مشوباً بالتعسف أو الانحراف.

وجدير بالذكر أن من أهم وسائل الإدارة لتحقيق وظائفها نجد القرارات الإدارية، والتي لا تعتبر مصدراً للحق إلا إذا كانت صادرة عن السلطة التقديرية للجهة التي أصدرتها، أما إذا لم يباشِر رجل الإدارة أي سلطة تقديرية في إصدار القرار الإداري وقام بتطبيق القانون آلياً في حدود اختصاصه المقيد، فإن الأثر يعتبر ناشئاً عن القانون مباشرة.

إلا أن القرار الإداري بشأن التفويض في الاختصاصات لا يكون في مجمله تقديرياً، بل يرد على عناصر بعينها على الخصوص، وهي عناصر السبب والمحل والغاية (عناصر المشروعية الداخلية)، أما باقي العناصر الأخرى كالاختصاص والشكل والإجراءات (عناصر المشروعية الخارجية) فلا تظهر فيها سلطة الإدارة، رغم أن كل هذه العناصر خاضعة لرقابة القضاء الإداري.

ولا شك في أهمية بحث هذه العناصر، لأنه بتوفرها يكون قرار التفويض صحيحاً، ولا مطعن عليه، وينبني على ذلك أن القرارات الصادرة بناءً عليه تكون صادرة ممن له سلطة إصدارها، أما إن ثبت أن قرار التفويض كان فاقداً لأحد هذه العناصر، فإنه يكون قراراً غير مشروع، ولا تنشأ به سلطة أو اختصاص للمفوض إليه في إصدار القرار، وهذا من الأهمية بمكان لأنه يجعل قرارات المفوض إليه مشوبة بعيب عدم الاختصاص سواء البسيط أو الجسيم.

أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث في أن للتفويض دور هام في مجال التنظيم الإداري باعتباره وسيلة من وسائل عدم التركيز في ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة، ويكتسب أسلوب التفويض الإداري أهمية نظرية وعملية بالغة في إطار القانون الإداري والإدارة العامة، وذلك من حيث اشتراكهما في دراسة التنظيم الإداري الذي يهدف إلى تحقيق السير الحسن للهيئات والجهات الإدارية.

كما ينظر فقهاء القانون الإداري إلى التفويض باعتباره وسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري وأنه يعد أداة في ممارسة الاختصاص غير الشخصي للأعمال الإدارية، فهو إذن وسيلة لتعدد وتنوع مراكز اتخاذ القرارات الإدارية، ويهدف إلى تحقيق فعالية الوظيفة الإدارية واستمرارية المرفق العام بانتظام واطراد، فالتفويض الإداري إجراء مؤقت وزواله يقترب بعدة أسباب، إلا أنها تختلف باختلاف

طبيعته ومدى مشروعيته، حيث ينتهي التفويض المشروع وفقاً لطبيعته، على الرغم من وجود أحكام عامة مشتركة والمتمثلة في إلغاء قرار التفويض، أو بانتهاء المدة القانونية المحددة لقرار التفويض، أو بإنجاز الاختصاص أو العمل المفوض.

مشكلة البحث:

لقد أدى تطور الوظيفة الإدارية إلى ظهور أسلوب التفويض في الاختصاص باعتباره وسيلة قانونية تهدف إلى التخفيف من أعباء واختصاصات الرئيس الإداري للجهة الحكومية، وذلك بتوزيع أو نقل بعض صلاحياته إلى المرؤوسين بناءً على نص قانونية ووفقاً للهيكل التنظيمي للمؤسسة.

ولكن يثير موضوع التفويض في الاختصاص عدة مشكلات من حيث تحديد مفهومه القانوني وكيفية تمييزه عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له في ممارسة الاختصاصات الإدارية، وكذلك الأسس والأحكام القانونية التي يخضع لها التفويض ومدى تطبيقه أو تجسيده على أرض الواقع في النظام القانوني الإماراتي. وعليه تتمحور مشكلة البحث في الآتي:

١. أن بعض القضايا الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة والتي تعرض على قضاء المحكمة الاتحادية العليا تكون مخالفة لمبدأ المشروعية من حيث عدم وجود نص قانوني صريح يجيز التفويض في الاختصاص.

٢. ما يميز ركن الاختصاص في القرار الإداري عن بقية القرارات الإدارية الأخرى هو أن ركن 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.

٣. ترتبط فكرة الاختصاص بمبدأ المشروعية لذا يتعين لاحترام مبدأ المشروعية أن يقتصر نشاط أي عضو من أعضاء السلطة الإدارية على مباشرة ما أنيط به من صلاحيات، ومجازة قواعد توزيع الاختصاص ومخالفتها يسمى العمل بعيب عدم الاختصاص، مما يجعله عرضه للإلغاء القضائي لصدوره من جهة غير مختصة.

٤. لا يجوز تفويض جميع اختصاصات الأصل نظراً لما يمثله ذلك من شل لحركة هذا الأخير، ومصادرة لوظيفته، كما أن التفويض مؤقتاً بطبيعته ويجوز للمفوض إنهائه في أي وقت حتى قبل انقضاء المدة المحددة له، لأن التفويض استثناء على الأصل.

منهجية البحث:

سعيًا من الباحث للوصول إلى الحل المناسب للإشكاليات التي يتعرض لها البحث، ولتسهيل عرض الأفكار التي يدور حولها البحث، حتى تصل للقارئ في صورة واضحة وميسرة، فقد اعتمد هذا البحث المنهج الوصفي من خلال وصف التفويض وأصوله العامة. كما اعتمد المنهج التحليلي المقارن من خلال تحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية التي يمكن أن تعالج موضوع التفويض في الاختصاص في النظام القانوني الإماراتي والتشريعات المقارنة.

خطة البحث:

المبحث الأول: عناصر المشروعية الخارجية في التفويض الإداري

- المطلب الأول: الشكل والإجراءات في التفويض الإداري
- المطلب الثاني: الاختصاص في التفويض الإداري

المبحث الثاني: عناصر المشروعية الداخلية في التفويض الإداري

- المطلب الأول: محل وسبب التفويض الإداري
- المطلب الثاني: غاية التفويض الإداري

الخاتمة (النتائج والتوصيات)

قائمة المصادر والمراجع

المبحث الأول

عناصر المشروعية الخارجية في التفويض الإداري

يعتبر عنصر الشكل والإجراءات هو المظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة على قرار التفويض للإفصاح عن إرادتها، والأصل أنه لا يشترط في قرار التفويض شكل خاص لصدوره، ما لم يقرر الدستور أو القانون عكس ذلك على سبيل الاستثناء، وعندئذ لا تكون القرارات التفويضية مشروعة إلا إذا صدرت ممن يملك إصدارها، وابتغاء الشكليات المحددة، وبتخاذ الإجراءات المقررة.

أما عنصر الاختصاص فيقوم على أساس صدور قرار التفويض من الشخص المختص قانوناً بإصداره، لا من أي شخص آخر وذلك طبقاً لمبدأ التخصص، ولأن كل موظف عام في داخل المرفق يخوله القانون حق ممارسة أعمال معينة على سبيل التحديد، وهي تلك الأعمال التي تتضمنها الوظيفة التي يشغلها والتي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الشخص العام للمرفق الذي يعمل به، والتي تعتبر متناسبة مع طبيعة مؤهلاته ونوعية خبراته وقدراته المختلفة^١.

ولتوضيح جوانب التقدير في عناصر المشروعية الخارجية لقرار التفويض في الاختصاصات،

سنتناول هذا المبحث على النحو التالي:

- **المطلب الأول: الشكل والإجراءات في التفويض الإداري.**

- **المطلب الثاني: الاختصاص في التفويض الإداري.**

المطلب الأول

الشكل والإجراءات في التفويض الإداري

يعرف ركن الشكل والإجراءات بأنه مجموعة الإجراءات التي تتكامل في تكوين الإطار الخارجي الذي يكشف ويبرر إرادة السلطة الإدارية في اتخاذ وإصدار قرار إداري معين، وذلك حتى يصبح القرار الإداري ظاهراً ومعلوماً ومنتجاً لآثاره القانونية ومحتجاً به إزاء المخاطبين به^٢.

وتمتاز قواعد الشكل والإجراءات بعدد من الخصائص أهمها^٣:

١. تحقق قواعد الشكل والإجراءات في القانون العام مصلحتين: مصلحة عامة تتمثل في تجنب

الإدارة إصدار قرارات متسرعة وغير مدروسة، أما المصلحة الخاصة للأفراد تتمثل في أن

^١ سليم سلامة حاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية - دراسة مقارنة، مجلة جرش للبحوث والدراسات، الأردن، مجلد ١٠، العدد ٢، يونيو ٢٠٠٦، ص ١٨١.

^٢ محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م، ص ١١٢.

^٣ رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٩٢.

الشكليات التي يقرها القانون كثيرا ما تهدف إلى تحقيق ضمانات لهم. وفي هذا الخصوص يرى البعض أنه يجب على الإدارة أن تلتزم بالقواعد الشكلية والإجرائية التي يتطلبها القانون على أساس أن المشرع استهدف من النص على هذه القواعد كفاءة حسن سير المرافق العامة من جانب ومصالح الأفراد من جانب آخر.

٢. تلتزم الإدارة بإتباع الشكليات، لكونها نابعة من القانون أو النظام، أو المبادئ العامة للقانون أو من المبادئ القضائية أو من العرف الإداري.

٣. إن القضاء الإداري لا يرتب البطلان إلا على مخالفة قواعد الشكل والإجراءات الجوهرية، أي لا يعتد إلا بالشكليات والإجراءات الجوهرية.

٤. في حالة مخالفة قواعد الشكل والإجراءات في إعداد القرار الإداري الفردي تكون أمام عيب الشكل والإجراءات، ويقصد بعيب الشكل والإجراءات مخالفة الإدارة للقواعد الشكلية التي أوجبتها القوانين والأنظمة للمظهر الخارجي للعمل الإداري، وللإجراءات الواجب إتباعها في إصداره، وهو إهمال أو عدم صحة الإجراءات الشكلية الواجب إتباعها في العمل الإداري.

ولقد أكد القضاء الإداري على ضرورة التزام الإدارة بإتباع الشكليات في القرار الإداري، لكونها نابعة من القانون أو النظام أو المبادئ العامة للقانون، وفي هذا الشأن قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه: (إن قواعد الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية تحددها القوانين واللوائح لما لها من أهمية كبيرة مقصودة بها حماية المصلحة العامة ومصصلحة الأفراد على حد سواء، لأنها تقوم كحاجز وموازن لسلطات الإدارة الخطيرة في هذا المجال، فإذا كانت الإدارة تتمتع في هذا الخصوص بامتيازات خطيرة، فإن عليها أن تسلك بدقة السبيل الذي ترسمه القوانين واللوائح لإصدار تلك القرارات لتتجنب مواطن التسرع ومنحها فرصة معقولة للتروي والتدبر، ودراسة وجهات النظر المختلفة.... وإن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل عام هدفاً في ذاتها أو طوقساً لا مندوحة من إتباعها تحت جزاء البطلان وإنما هي إجراءات حداها المصلحة العامة ومصصلحة الأفراد على حد سواء...)، كما أكدت على ذلك محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: (لا يكفي أن يلتزم رجل الإدارة حدود اختصاصه، كي يصبح القرار الإداري سليماً، بل يجب أن يصدر القرار وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع، وفي الشكل المرسوم له، إذ أن قواعد الشكل والإجراءات قد وضعت لحماية المصلحة العامة، ومصصلحة الأفراد على السواء، ومخالفتها تستدعي بطلان الإجراء المتخذ، دون حاجة إلى النص على ذلك صراحة، لأن عدم مراعاتها فيه إخلال بالضمانات المقررة للأفراد)°.

ولقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على التمييز بين الشكليات والإجراءات الجوهرية، والشكليات غير الجوهرية الثانوية، غير أن الفقه والقضاء الإداريين لم يحددا معياراً حاسماً لتمييز

٤ حكم المحكمة الاتحادية العليا - الطعن رقم ٢٤ لسنة ١٩ قضاية - جلسة ١٢/٩/١٩٩٨م.
٥ عدل عليا أردنية، رقم ٨٦/٢١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٧، ص: ٤٠، تاريخ ٢٨/٨/١٩٨٦م.

الشكليات الجوهرية التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري والشكليات الثانوية الذي لا يترتب على إغفالها البطلان^٦. ولذلك ذهب جانب من الفقه الفرنسي وعلى رأسهم الفقيهين "بونارد وريفيرو" وبعض الفقه العربي إلى أن الشكليات التي تقررها التشريعات لصالح الأفراد هي الشكليات الجوهرية التي يترتب على مخالفتها وإغفالها بطلان القرار الإداري، أما الشكليات المقررة لصالح الإدارة فتعتبر ثانوية وأن مخالفتها لا يؤدي إلى البطلان، ومن الأمثلة على ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Faure)، فقد تطوع أحد الأفراد في القوات المسلحة، ثم أراد التخلص من هذا التطوع عن طريق التمسك ببطلان التطوع استناداً إلى أن هذا التطوع قد قبل دون إجراء الكشف الطبي عليه، إلا أن المجلس لم يقبل هذا التبرير مستنداً إلى أن هذه الشكلية إنما قررت لمصلحة الجيش، وبالتالي يكون لوزير الحربية وحدة التمسك بها. وقد تعرض هذا الاتجاه للانتقاد لأن الشكليات لم توضع لصالح طرف أو آخر، ولكنها وضعت للمصالح العام ولتحقيق العدالة، حيث يرى البعض أن الشكليات تهدف في جميع الأحوال إلى تحقيق المصالح العام بجانب المصالح الخاص^٧.

وفي هذا الشأن فرقت المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية بقولها: (يفرق بين الشكليات الجوهرية التي تنال من المصلحة العامة ومصالح الأفراد ويقدم إغفالها في سلامة عيب القرار وصحته وغيرها من الشكليات الثانوية، وعليه لا يبطل القرار لعيب شكلي، إلا إذا نص القانون على البطلان لدى إغفال الإجراء أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته، فيترتب على إغفاله تفويت المصلحة العامة التي عني القانون بتأمينها، أما إذا كان الإغفال متداركاً من سبيل آخر دون مساس بمضمون القرار وسلامته موضوعياً وضمناً لذوي الشأن، واعتباراً للمصلحة العامة الكامنة فيه، فإن الإجراء الذي جرى إغفاله لا يستوي إجراءً جوهرياً يستتبع البطلان)^٨.

كما قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: (حيث أن هذا الكتاب لا يشكل قراراً من الوزير بالرغم، لأنه غير موقع منه بالذات، وإنما هو موقع من موظف نيابة عنه، كما هو واضح من حرف "عن" الوارد قبل عبارة "وزير الصحة" وحيث أنه لا يوجد نص يجيز إصدار القرار من غير الوزير، فإن القرار المطعون به يكون بالنسبة لذلك صادر عن جهة غير مختصة، وحقيقاً بالإلغاء لهذا السبب)^٩.

ويبدو من الحكم السابق أن المحكمة لا تعتبر غياب التوقيع شكلية جوهرية تؤثر في مشروعية القرار الإداري وتعيبه في الشكل فتؤدي إلى بطلانه، ما لم يتضح من خلال التوقيع عيب عدم الاختصاص، فتلغي المحكمة لعيب عدم الاختصاص، وليس لعيب الشكل.

^٦ أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، دار الثقافة للنشر، عمان، ١٩٩٨، ص ١٣٦.
^٧ خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، دائرة المكتبة الوطنية، بغداد، ١٩٩٩م، ص ١١٨.
^٨ حكم المحكمة الاتحادية العليا - الطعن رقم ١٣٠ لسنة ٢٦ قضائية - جلسة ٢٣/٥/٢٠٠٤م.
^٩ عدل علياً أردنية، رقم ٨٢/٩٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٣، ص: ١٥٥، تاريخ ١٦/١٢/١٩٨٢م.

وقد اتجه جانب من الفقه الإداري إلى أن الأساس السليم الذي تقوم عليه التفرقة بين الشكل الجوهري الذي يرتب البطلان والشكل الثانوي الذي لا يؤدي إلى البطلان يتمثل في درجة جسامه عيب الشكل أو الإغفال الكلي للشكلية الإجرائية، حيث يتمثل معيار التفرقة في هذه الحالة في مدى إلزامية الشكلية، فإذا كانت الشكلية التي أغفلتها الإدارة كلية ملزمة عدت هذه الشكلية جوهريه، وتعتبر ثانوية إذا كانت اختيارية، ويتوقف على ذلك إرادة المشرع، فتكون إرادة المشرع صريحة وواضحة على إلزامية الشكلية تحت طائلة البطلان^{١٠}.

وهناك معيار آخر للتفرقة بين الشكل الجوهري الذي يرتب البطلان والشكل الثانوي الذي لا يؤدي إلى البطلان، ويتمثل في مدى تأثير الشكلية على مضمون القرار، فإذا كان إغفال الشكلية يؤدي إلى تغيير فحوى وجوهر القرار، اعتبرت الشكلية جوهريه، وعدم إتباعها يؤدي إلى بطلان القرار، أما إذا كان إغفالها لا يؤثر ولا يغير في مضمون وفحوى القرار، فهي شكلية ثانوية^{١١}.

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه: (... لا يبطل القرار الإداري لعبب شكلي، إذا نص القانون على البطلان لدى إغفال الإجراء أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي عني القانون بتأمينها ومن ثم بطلان القرار بحسب مقصود الشارع منه .. والأصل أن قواعد الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية تحددها القوانين واللوائح ..)^{١٢}.

وعليه فإن المحكمة الاتحادية العليا قد أخذت بمعيار مدى تأثير الشكلية على مضمون القرار وميزت بين الشكلية الجوهريه والشكلية الثانوية.

ويرى بعض الفقه أن هذا المعيار هو الأصلح لتمييز الشكل والإجراء الجوهري، فعصب القرار هو مضمونه، وطالما كان للشكلية على هذا المضمون فهي حتماً جوهريه^{١٣}.

ويميل الباحث إلى ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في أن الشكليات التي يقرها المشرع لمصلحة الأفراد هي الشكليات الجوهريه التي يترتب عليها بطلان القرار الإداري في حالة إغفالها أو مخالفتها، أما الشكليات المقررة لصالح الإدارة فتعتبر ثانوية وأن مخالفتها لا يؤدي إلى بطلان القرار الإداري، إلا إذا نص القانون على البطلان لدى إغفال الإجراء أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته فيترتب على إغفاله تفويت المصلحة العامة التي عني القانون بتأمينها، أما إذا كان الإغفال متداركاً من سبيل آخر

^{١٠} سليمان الطماوي، القضاء الإداري - الكتاب الأول - قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، بيروت، ١٩٨٦، ص ٣٢٢.

^{١١} محمد وليد العبادي، الوجيز في القضاء الإداري، دار المسار للنشر، عمان، ٢٠٠٤م، ص ١٦٩.

^{١٢} حكم المحكمة الاتحادية العليا - الطعن رقم ١١٦ لسنة ٢٠١٠ إداري - جلسة ٢٠١٠/٦/١٦م.

^{١٣} نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٢م، ص ١٥٥.

دون مساس بمضمون القرار وسلامته موضوعياً وضمناً لذوي الشأن، واعتباراً للمصلحة العامة الكامنة فيه، فإن الإجراء الذي جرى إغفاله، لا يستوي إجراءً جوهرياً يستتبع البطلان.

ويتطلب القانون أن يكون القرار مكتوباً، وفي هذه الحالة تعتبر الكتابة شرطاً لمشروعية القرار، وتخلفها يعيب هذا القرار ويؤدي إلى بطلانه، كما لو اشترط نشر القرار الإداري، أو إعلانه، وعندما يشترط المشرع صدور القرار كتابةً، فلا بد أن يتضمن هذا القرار رقماً مؤشفاً له، وتاريخاً لصدوره، ولغةً صحيحة لصياغته، كما لا بد من توقيع صاحب الاختصاص بإصداره^{١٤}.

والتساؤل الذي يثار هنا هو: ما مدى تأثير هذه الشكليات على مشروعية قرار التفويض؟

يرى البعض^{١٥} أن غياب رقم القرار الإداري وتاريخه، لا يؤثر على مشروعية هذا القرار، أي أن إغفال رقم القرار وصدوره من غير رقم شكلية لا تؤدي إلى بطلانه، وينطبق هذا الأمر أيضاً على إغفال تاريخ إصداره، أما فيما يتعلق بلغة القرار الإداري، فمن البديهي أن يصاغ القرار المكتوب باللغة الرسمية للدولة^{١٦}. وجدير بالذكر أن هذه الإجراءات وإن كانت ضمانات هامة وأساسية لحماية الأفراد من تعسف جهة الإدارة، إلا أن من شأنها أيضاً حماية المصلحة العامة، ويبسط القضاء الإداري رقابته على مدى التزام جهة الإدارة بالإجراءات والشكليات التمهيدية السابقة واللازمة لإصدار القرار الإداري، وإذا أغفلت جهة الإدارة هذه الإجراءات، فيتسم قرارها بعدم المشروعية، مما يؤدي إلى بطلانه^{١٧}.

ويلاحظ أن المشرع يتطلب في بعض الأحيان لاتخاذ بعض القرارات الإدارية توافر تسبيب، أو توصية مسبقة تقدم من جهة أخرى غير الجهة المختصة بإصدار القرار الإداري، وعليه يتعين لمشروعية القرار الإداري في هذه الحالة استيفاء جهة الإدارة لهذه الإجراءات الممهدة لإصداره. أما في حال ما نص المشرع على وجوب العمل بمقتضى هذا التنسيب أو التوصية، يستوجب على جهة الإدارة العمل بموجبها، وإلا كان هذه القرار مخالفاً للقانون^{١٨}. وفي هذا الشأن قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: (... إن الفصل التأديبي للعاملين بخدمات المطار الذي تقترحه لجنة التأديب يستوجب اعتماده من المدير العام وذلك على اعتبار أنه من الإجراءات الأساسية التي قصد بها مراقبة عمل لجنة التأديب، والتحقق من سلامة التوصية، والتي توصلت إليها، كما أنه يشكل ضماناً للموظف حتى لا تستقل هذه اللجنة بفصله دون معقب، وإغفال ذلك مخالف لنظام العاملين بالمطار (...)^{١٩}.

^{١٤} محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، مطبعة الإسراء، القاهرة، ٢٠٠٨م، ص ١٨٧.

^{١٥} عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الإلغاء، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٨م، ص ٢١٣.

^{١٦} نصت المادة (٧) من الدستور الإماراتي على أن: (الإسلام هو دين الدولة الرسمي للاتحاد، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع فيه، ولغة الاتحاد الرسمية هي اللغة العربية).

^{١٧} محمد عبد اللطيف، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢م، ص ١٢٢.

^{١٨} إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري، دار التأليف للنشر، القاهرة، ٢٠١٥م، ص ١٨٢.

^{١٩} حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٢٥٦ لسنة ٢٤ ق جلسة ٢٠٠٤/٣/٣٠.

ويرى الباحث ضرورة أن يتشدد القضاء في رقابته على حالات عدم التزام جهة الإدارة بإستيفاء الإجراءات الشكلية، ولاسيما في حالات التسبيب والتوصية أو الاستشارة، لأن من شأن ذلك تحقيق حماية وافية للأفراد، وخاصة فئة الموظفين الأكثر عرضة لتعسف جهة الإدارة، وهذا لا يشكل عرقلة لعمل الإدارة، طالما أن تشديد رقابة القضاء الإداري بمثابة ضمانات لسلامة ومشروعية قراراتها، وهو ما نحذره في باقي الإجراءات الشكلية الأخرى.

المطلب الثاني

الاختصاص في التفويض الإداري

تمثل قواعد الاختصاص بالنسبة لنشاط جهة الإدارة، ضرورة ذات أهمية في انتظام وإضطراد أعمالها، ولا سيما في قراراتها الإدارية، حيث يستلزم لمشروعيتها أن تكون هذه القرارات صادرة وفقاً لقواعد الاختصاص^{٢٠}. ويسلم الفقه بأن الإدارة لا تملك حيال عنصر الاختصاص في القرار الإداري أية حرية في التقدير، باعتباره قدرة قانونية لمباشرة عمل قانوني معين ليس للإدارة ممارسته ما لم يخولها القانون ذلك، ويجمع الفقه والقضاء الإداريان على أن القواعد القانونية التي تتولى تنظيم وتوزيع الاختصاص بين أعضاء وهيئات السلطة الإدارية، سواء تعلق الأمر بالشخص، أو بالزمان، أو المكان، أو الموضوع، هي قواعد من النظام العام وغايتها تحقيق المصلحة العامة^{٢١}.

والأصل في الاختصاص أنه شخصي، أي أنه واجب يلزم صاحبه أن يمارسه بنفسه وليس بغيره، وليس حقاً يسوغ له أن يعهد به إلى سواه، وعليه يجب أن يصدر القرار من الشخص أو الأشخاص الذين اعترف لهم المشرع بالقدرة على اتخاذه، ولكن يستثنى من تلك القاعدة عدة حالات^{٢٢}، منها التفويض في الاختصاص – موضوع البحث – والذي يهدف إلى قيام الرئيس الإداري بنقل بعض اختصاصاته الوظيفية التي يستمدّها من القوانين واللوائح إلى واحد أو أكثر من مرؤوسيه، وذلك دون أن يتخلى عن هذه الاختصاصات من حيث المسؤولية، أي أن التفويض يعد أحد مصادر توزيع الاختصاصات الإدارية أو عدم تركيزها، بحيث يحق للمفوض إليه مباشرة الاختصاصات المفوض فيها بناءً على قرار التفويض دون حاجة للرجوع للرئيس الإداري المفوض^{٢٣}.

^{٢٠} أحمد علي الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ومصر، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦م، ص ١٣٩.

^{٢١} رمضان بطيخ، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤م، ص ١٨٧.

^{٢٢} هذه الحالات هي: (حالة الموظف الفعلي، والتفويض، والحلول، والإنابة في الاختصاص).

^{٢٣} محمد الزهيري، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دار الكتب القانونية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٩٤.

ولتوضيح أحكام الاختصاص في قرار التفويض الإداري، سيتم تناول هذا المطلب كالتالي:

أولاً- تعريف الاختصاص وخصائصه:

يقصد بالاختصاص صدور قرار التفويض من الجهة الإدارية المختصة بإصداره وفقاً للقوانين والأنظمة السارية، أو هو السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار الإداري في إصدار القرار من الناحية النوعية والتي تتمثل في (الموضوعات التي يجوز صدور القرارات بشأنها)، والزمينية (المدة التي يمكن اتخاذ القرارات الإدارية خلالها)، والمكانية (الرقعة الجغرافية أو الإقليمية التي يجوز لجهة الإدارة أن تباشر فيها نشاطها) ^{٢٤}.

ويتمثل الاختصاص بإصدار بعض القرارات الإدارية المستندة إلى المبادئ العامة للقانون لقاعدة توازي الاختصاصات، والتي يكون بموجبها لمن يختص بإصدار قرار إداري ما الاختصاص بإلغائه أو سحبه أو تعديله، ما لم يوجد نص خاص على خلاف ذلك ^{٢٥}.

ويعتبر عيب عدم الاختصاص من الأوجه الهامة لإلغاء القرار الإداري لتمييزه بالتعلق بالنظام العام، إضافة إلى كونه أقدم العيوب الموجبة لإلغاء ذلك القرار من الناحية ظهورياً. إن أن القرار الإداري يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص متى صدر عن غير الموظف الذي حدده الدستور أو القوانين أو اللوائح أو المبادئ العامة للقانون لإصداره ^{٢٦}.

وعليه، يتضح أن عيب عدم الاختصاص ينشأ عندما تتولى جهة الإدارة سلطة أخرى غير السلطة المختصة بها، وبالتالي تتصرف بالمخالفة لقواعد الاختصاص.

والجدير بالإشارة أن أعضاء السلطة الإدارية – سواء كانوا أفراداً أم هيئات - ليس لهم الحق في ممارسة عمل قانوني معين، ما لم يخول ذلك القواعد القانونية ذات الصلة، وإن تجاوزت عملها فيعتبر عمل غير مشروعاً بسبب مخالفته لقواعد الاختصاص، أي إذا صدر قرار إداري من عضو بالسلطة الإدارية في أمراً خوله المشرع الاختصاص فيه لمرجع آخر، يصبح القرار الصادر معيب بعيب عدم الاختصاص، مما يجعله عرضه للإلغاء، وذلك لصدوره من سلطة غير مختصة، حيث أن مشروعية العمل القانوني تستلزم ضرورة الانصياع للقواعد القانونية التي تنظم اختصاصات السلطات الإدارية، وتحدد مدى ونطاق هذه الصلاحية القانونية. إذ أن القاعدة العامة في توزيع الاختصاص هي أنها تعد من

^{٢٤} عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٢٦٦.

^{٢٥} فلاح المنصور، فكرة تفويض الاختصاص، معهد الإدارة العامة، الرياض، ٢٠٠٤، ص ٨٧.

^{٢٦} محمد فتوح عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية - دراسة مقارنة، دار المنار للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٦، ص ١٢٢.

صميم إرادة المشرع، وعلى الموظف أو الجهة الإدارية التزام حدود الاختصاص كما رسمها المشرع صراحة أو ضمناً^{٢٧}.

ويلاحظ الباحث أنه في ظل التطورات التكنولوجية وظهور ما يعرف بالإدارة الإلكترونية في عمل الإدارة، فأصبح التفويض في الاختصاصات الإدارية مطلباً هاماً لأداء العمل وانتظامه بسرعة، وذلك لما توجبه الحاجة في هذه المنظمات إلى اتخاذ قرارات إدارية سريعة، توجب إلزام قيادات هذه المنظمات بتفويض بعض اختصاصاتهم لوحدهم التي يقتضي عملها اتخاذ مثل هذه القرارات.

ويلاحظ أن قواعد الاختصاص ترتبط بالنظام العام، وعليه فإن عيب عدم الاختصاص يعد العيب الوحيد من العيوب التي تشوب القرارات، ويترتب على ذلك عدة نتائج من أهمها ما يلي^{٢٨}:

١. يتعين على القاضي الإداري إذا ما تبين له صدور القرار من غير صاحب الاختصاص أن يحكم به من تلقاء نفسه ولو لم يثره الخصوم الذين له حق إثارته في أي وقت.
٢. لا يجوز الاتفاق على تعديل قواعد الاختصاص المقررة في نصوص القوانين أو اللوائح.
٣. لا يجوز للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص بعذر الاستعجال إلا في حالة الظروف الاستثنائية.
٤. يتوجب على القاضي التصدي لعيب عدم الاختصاص ولو تنازل عنه الطاعن.
٥. يجوز إبداء الدفع بعيب عدم الاختصاص في أي مرحلة تكون عليها الدعوى.
٦. لا يجوز لجهة الإدارة تفويض اختصاصاتها الممنوحة لها لأي جهة أخرى، ما لم يكن مسموحاً لها بذلك قانوناً.
٧. لا يجوز تصحيح القرار الإداري الصادر والمشوب بعيب الاختصاص بإجراء لاحق من السلطة المختصة قانوناً.

ثانياً- صور الاختصاص في التفويض:

تتمثل صور الاختصاص في التفويض في الآتي: (الاختصاص الشخصي - الاختصاص الموضوعي - الاختصاص المكاني - الاختصاص التقديري - الاختصاص المقيد):

١- الاختصاص الشخصي:

^{٢٧} يوسف الشلب، التفويض الإداري، منشورات كلية الدعوة، بنغازي، ١٩٩٢، ص ١٠٢.
^{٢٨} نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧١.

من المبادئ المستقر عليها في فقه القانون الإداري مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، وهذا يعني أن الجهة أو الشخص أو الهيئة المكلفة بمقتضى النصوص التشريعية باتخاذ القرار يجب أن تصدره بنفسها شخصياً، وهذا ما أكده بعض الفقه الإداري، وفي هذا الخصوص يرى البعض الآخر أن سلطات كل شخص عام أو جهة عامة محددة بمقتضى القوانين والأنظمة، ويجب على هؤلاء أن يمارسوا اختصاصاتهم شخصياً^{٢٩}.

٢- الاختصاص الموضوعي (النوعي):

ويعني أن تكون السلطة الإدارية مخولة باتخاذ بعض القرارات الإدارية، وبالامتناع عن اتخاذ البعض الآخر، حيث إن النصوص القانونية هي التي تحدد الموضوعات أو المسائل التي تدخل في اختصاص كل سلطة، ويقع عدم الاختصاص الموضوعي عند اتخاذ أحد أعضاء السلطة الإدارية قراراً في مسألة أو موضوع معين يدخل في اختصاص عضو آخر: فقد يمنح القانون المروءوس حق إصدار بعض القرارات الإدارية دون تعقيب من الرئيس الإداري، وفي هذه الحالة يتمتع على الرئيس أن يصدر هذه القرارات بدلاً من المروءوس أو يعدل قراراته^{٣٠}. وقد يمنح القانون المروءوس في بعض الحالات حق إصدار القرارات الإدارية مع خضوعه في ممارسته لهذه القرارات لرقابة الرئيس الإداري، وفي هذه الحالات يتعين على الرئيس أن ينظر حتى يباشر المروءوس اختصاصه لكي يستطيع ممارسة رقابته الرئاسية. وقد يمنح القانون اختصاصات مشتركة بين الرئيس والمروءوس، وفي هذه الحالات ليس للرئيس أن ينفرد في إصدار القرارات وإلا كانت باطلة^{٣١}.

٣- الاختصاص المكاني:

تحدد التشريعات الاختصاص المكاني للسلطات الإدارية، أي الحدود الجغرافية أو الدائرة الإقليمية التي يتعين على صاحب الاختصاص ممارستها فيها، وتتمثل الحدود الجغرافية لصلاحيات السلطات الإدارية المركزية أرجاء إقليم الدولة كاملاً، بينما تقتصر الحدود الجغرافية لصلاحيات الهيئات المحلية على أجزاء معينة ومحددة من إقليم الدولة، فإذا ما قامت السلطة الإدارية مركزية كانت أم لا مركزية باتخاذ قرار يمتد أثره خارج الحدود الجغرافية المسموح لها بمباشرة الاختصاص فيه، اعتبر قرارها معيباً بعبء عدم الاختصاص المكاني. وبالتالي فإن التشريعات هي التي تحدد النطاق المكاني لاختصاص السلطات الإدارية وعلى رأسها سلطات الضبط الإداري، ويتحتم على هذه السلطات أن لا تتجاوز هذا النطاق عند ممارستها لاختصاصاتها^{٣٢}. وفي هذا الشأن قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه:

^{٢٩} محمد عبد اللطيف، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ١٨٧.

^{٣٠} محمد بطي ثاني الشامسي، الرقابة على أعمال الإدارة، أكاديمية شرطة دبي، ٢٠٠٨م، ص ٩١.

^{٣١} ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦م، ص ١٩٩.

^{٣٢} خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٢٤.

(إن القرار ما هو إلا تصرف قانوني تقوم به الإدارة بقصد إنشاء مركز قانوني وتعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، ولا يكون للقرار مثل هذا الأثر ما لم تكن الإدارة متخذة القرار مختصة بإصداره في إطار الحدود التي بينها القانون، فإن تجاوزت حدود اختصاصها وقع قرارها مشوباً بعيب عدم الاختصاص)^{٣٣}.

٤- الاختصاص الزمني:

تحدد التشريعات الاختصاص الزمني لممارسة بعض الاختصاصات، أي الفترة الزمنية المسموح للسلطة الإدارية بمباشرة اختصاصها خلالها، ويظهر عيب عدم الاختصاص الزمني عندما تمارس السلطة الإدارية اختصاصها خارج نطاق الفترة الزمنية المحددة مسبقاً بنص القانون، كأن يمارس رجل إداري من الجهة المختصة بالتعيين، أو بعد استقالته من وظيفته أو بعد إقالته أو بعد إحالته إلى التقاعد أو بعد فصله من الوظيفة^{٣٤}.

ويرى الباحث أن الجهة الإدارية المختصة، وإن كانت لا تملك ممارسة صلاحياتها إلا في الحدود الزمنية التي حددها القانون، إلا أن مبدأ ديمومة سير المرفق العام بإنتظام وإضطراب، يقتضي في بعض الحالات عدم التشدد في ذلك، وعليه فإذا كان القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط، يتوافر على جميع مقوماته كقرار، فإن الصورة هنا تختلف.

^{٣٣} حكم المحكمة الاتحادية العليا - الطعن رقم (١٤٤) لسنة ١٩٩٧، جلسة ١٦/١٢/١٩٩٧م.
^{٣٤} رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٥٧.

المبحث الثاني

عناصر المشروعية الداخلية في التفويض الإداري

يقتضي المنطق الإداري في عملية إنشاء قرار التفويض الإداري أن تبحث جهة الإدارة عن أسباب عملها، ومن خلال التحقق من الأسباب والهدف أو الغاية التي ترمي إليها من ذلك لتمهد لممارسة حريتها، لتتمكن من تكوين إرادتها على أساس هذه الحرية^{٣٥}.

وبناءً على ذلك سنتناول في هذا المبحث جوانب التقدير في عناصر المشروعية الداخلية لقرار التفويض الإداري من خلال المطلبين التاليين:

- المطلب الأول: محل وسبب التفويض الإداري.

- المطلب الثاني: غاية التفويض الإداري.

المطلب الأول

محل وسبب التفويض الإداري

يتميز سبب القرار الإداري عن محل هذا القرار، في أن سبب القرار يكمن في وقائع مادية أو قانونية سابقة على إصداره تدعو الإدارة إلى ذلك الإصدار، في حين أن محل القرار الإداري هو أثر يرتبه بعد إصداره بالنسبة للمراكز القانونية، سواء اتصل ذلك بإنشاء تلك المراكز أو تعديلها أو إلغائها على حسب الأحوال^{٣٦}. وللتعرف على محل وسبب القرار الإداري، سنتناول هذا المطلب كالتالي:

أولاً- عنصر المحل في التفويض الإداري:

تتجلى السلطة التقديرية في محل القرار الإداري بأوسع صورها، ذلك أن الإدارة بعد أن تتحقق من قيام الحالة الواقعية التي تبرر تدخلها وبعد أن تكيفها التكييف القانوني الصحيح. وإن تقدير الخطورة التي تنجم عنها ووقت تدخلها والوسيلة التي تتخذها لمواجهة حالة معينة تتمثل في (٣) صور:

١. حرية الإدارة في أن تتدخل أو تمتنع: حيث إذا لم يحتم المشرع على جهة الإدارة أن تتدخل إذا تحققت أسباب معينة، أو أن تقوم بتصرف معين، فإن مجرد تحقق أسباب تجيز تدخل الإدارة لا يلزمها بالتدخل. فإذا ارتكب موظف عام خطأ تأديبي فإن الإدارة قد ترى صرف النظر عن هذا الخطأ، وعدم إصدار قرار إداري، بتوقيع عقوبة على الموظف المخطئ. وفي هذا الشأن يرى

^{٣٥} حسن أحمد أشرف، التفويض في القانون الإداري، دراسة تطبيقية في قطاع الشرطة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٧م، ص ٨٢.

^{٣٦} عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٣٧.

البعض أن تتمتع الإدارة العامة بالسلطة التقديرية في إنشاء المرفق العام، أو عدم إنشائه، وإن مجرد شعور الأفراد بالحاجة إلى خدمة معينة لا يعتبر ملزماً للإدارة بإنشاء طالما المرفق العام الذي يقوم بسد تلك الحاجة، فالإدارة تملك أن تحدد الطريقة التي يتم إنشاء المرفق العام بها، أنه ليس ثمة نص قانوني يلزمها بذلك^{٣٧}.

٢. **حرية الإدارة في اختيار وقت التدخل:** ويعتبر هذا العنصر من أبرز عناصر السلطة التقديرية للإدارة، حيث إذا لم يفرض المشرع على الإدارة أن تتدخل خلال فترة معينة، فإنها تكون حرة في اختيار توقيت أو زمن التدخل، حتى ولو كانت ملزمة في الأصل بإصدار القرار الإداري أو القيام بإصداره على نحو معين، لأن الوقت المناسب لإصدار القرار الإداري لا يمكن تحديده مقدماً في أغلب الحالات، وعليه فإن المشرع الإداري كثيراً ما يترك تحديد ذلك للإدارة لتتخصص في اختياره على ضوء خبرتها العملية^{٣٨}.

٣. **حرية الإدارة في اختيار فحوى القرار الإداري:** حيث إذا لم يلزم المشرع الإدارة مقدماً بنوع القرار الإداري الذي يجب اتخاذه، وفحواه، فإن الإدارة تكون حرة في أن تضمن قرارها الأثر الذي تريده، بشرط أن يكون هذا الأثر ممكناً وجائزاً قانوناً^{٣٩}.

ويرى الباحث أن هذا العيب يعتبر من أهم العيوب الجوهرية وأكثرها تطبيقاً في الواقع العملي، فرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بعيب الاختصاص والشكل والإجراءات تعتبر رقابة خارجية بعيدة عن فحوى القرار المطعون فيه، أما رقابته بشأن مخالفة القواعد القانونية أو عيب مخالفة القانون تعتبر رقابة موضوعية تستهدف مطابقة محل القرار الإداري بالنسبة لأحكام القانون.

ويشترط في محل القرار الإداري توافر شرطين هما:

١. أن يكون محل القرار الإداري ممكناً: أي إذا لم يكن بالإمكان ترتيب هذا المحل بمعنى استحالته، كان القرار منعدم، وليس له وجود قانوني، كأن يصدر قرار بتعيين أحد الموظفين ثم يتضح أن هذا التعيين قد تم على وظيفة مشغولة.

٢. أن يكون محل القرار الإداري جائزاً قانوناً: أي يجب أن يكون الأثر القانوني الذي يحدثه القرار مستنداً إلى أحكام القانون، فإذا خالف أحكام القانون يصبح القرار معيباً في محله، وبالتالي يجب

^{٣٧} محمد فتوح عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٨٧.

^{٣٨} يوسف الشلب، التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٥.

^{٣٩} يعقوب الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢م، ص ١٠٩.

٤٠ مجدي دسوقي، المبادئ العامة للقانون الإداري والمشروعات الداخلية للقرار الإداري، مطبوعات جامعة القاهرة، ١٩٩٨م، ص ١٢٥.

الغاؤه، ومثال ذلك القرار الصادر بفصل موظف من الخدمة على أساس أنه بلغ سن التقاعد، في حين أنه لم يصل إلى هذا السن بعد.

ويلاحظ أن مخالفة القانون قد تكون بسبب عدم علم مصدر القرار بوجود القاعدة القانونية، كأن يصدر قرار قيده تشريع جديد بقيود لم ينتبه إليها مصدر القرار ولم يستوفها، ونجد أنه سواء كانت مخالفة الإدارة أو مصدر القرار للقواعد القانونية مخالفة عمدية أو غير عمدية، فإن النتيجة المترتبة على ذلك واحدة، وهي بطلان القرار الصادر^{٤١}.

كما قد تكون مخالفة القاعدة القانونية مخالفة مباشرة أو إيجابية، كأن تصدر الإدارة قرار ممنوع عليها اتخاذه، بموجب قاعدة قانونية ذات قيمة أعلى، وقد تكون المخالفة سلبية، كأن ترفض الإدارة القيام بعمل أو اتخاذ إجراء مفروض عليها إجراؤه بموجب قاعدة قانونية ذات قوة أعلى^{٤٢}.

ولقد أشارت المحكمة الاتحادية العليا إلى المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية في أحد أحكامها بأن: (... ولما كان الثابت من الأوراق أن المطعون ضده موظف بوزارة العمل، ويشغل الدرجة الأولى في جدول قانون الخدمة المدنية الاتحادي، ومن ثم فإن هذا القانون هو الذي يحكم إنهاء خدمته، وإذا كانت المادة ٩٠ من القانون قد حددت أسباب إنهاء خدمة الموظف حصراً، وكان قرار إنهاء خدمة المطعون ضده وإحالاته إلى التقاعد لم يستند إلى أي من الأسباب الحصرية الواردة في المادة المذكورة، ومن ثم فإن القرار يكون معيباً بعبء مخالفة القانون مما يصمه بالبطلان ...) ^{٤٣}.

يتضح من هذا الحكم أن مخالفة جهة الإدارة للقاعدة القانونية، سواء كانت مخالفة إيجابية، أو سلبية، فإن من شأن ذلك أن يحكم القضاء الإداري بإلغاء القرار محل المخالفة.

يستنتج الباحث مما تقدم أن محل قرار التفويض هو نقل بعض اختصاصات صاحب الاختصاص (الأصيل) وهو مصدر القرار إلى المفوض إليه، ويشترط في محل قرار التفويض أن يكون ممكناً تحقيقه، وإلا كان القرار منعماً، كما لو صدر قرار بالتفويض إلى شاغل وظيفة لم تنشأ بعد، كما يشترط في محل قرار التفويض أن يكون جائزاً قانوناً، بمعنى أن يكون القانون يسمح بالتفويض إلى من صدر القرار بتفويضه أو بتفويضهم، فإن صدر القرار بالتفويض من دون نص يسمح به أو إلى من لم يسمح النص بالتفويض إليهم، كان القرار مشوباً بعبء مخالفة القانون.

ثانياً- عنصر السبب في التفويض الإداري:

٤١ إسماعيل إبراهيم البديوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣١.

٤٢ حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١م، ص ١٣٥.

٤٣ حكم المحكمة الاتحادية في الطعن رقم: ٤٨٤ لسنة ٢٨ إداري - جلسة ٢٩/٤/٢٠٠٧.

يعرف السبب في القرار الإداري بأنه عبارة عن مجموعة العناصر الموضوعية ذات العلاقة بالواقع أو بالقانون، أي التي تكون أساساً للقرار ومستقلة تماماً عن التفكير النفسي لمصدر القرار. وعرفه بعض الفقه بأنه لا يقصد بالباعث الغرض من إصدار القرار الإداري، بل الأسباب والظروف الواقعية أو القانونية التي تحصل قبل إصدار القرار وتدفع إلى إصداره^{٤٤}.

وقد تعرضت المحكمة الاتحادية العليا لعيب السبب أو ركن السبب في القرار الإداري في الكثير من أحكامها نجتزأ منها الآتي: (... سبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار فهو ميرر صدوره...)^{٤٥}.

ويتمثل السبب في القرار بالحالة الواقعية التي تتم قبل إصداره، فتوحي لرجل الإدارة أنه بإمكانه - قانوناً - إصدار قراراً معيناً، ويلاحظ أن مؤدى ذلك اتصال فكرة السبب بالباعث، أو بالدافع لدى رجل الإدارة على تبني قرار ما، فتختلف عن الغاية التي يستهدف رجل الإدارة تحقيقها، فسبب القرار التأديبي المخالفة التي ارتكبها الموظف، في حين أن الغاية هي رده عن معاودة ارتكابها^{٤٦}.

وتتميز أسباب القرار الإداري أو دوافعه بأنها (خارجية وموضوعية ومستقلة) عن مصدر القرار الإداري. وهذا هو ما استقرت عليه المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية في قضائها بأحد أحكامها بأنه: (... ويتعين على جهة الإدارة أن تلتزم حكم القانون في تصرفاتها، وأن تستند إلى سبباً مشروعاً في إنهاء خدمات مستخدميهما، وهي الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع جهة الإدارة إلى اتخاذ قرار الإنهاء، وهذا السبب ليس عنصر شخصي أو نفسي لدى متخذ القرار، وإنما هو عنصر موضوعي خارجي من شأنه أنه يبرر صدور هذا القرار...)^{٤٧}.

ويلاحظ الباحث من الحكم السابق أنه لو لم يتطلب القانون ذكر أسباب القرار صراحة، وكشفت جهة الإدارة عن أسبابه، فإنها بذلك تخضع لرقابة القضاء الإداري حتى يتحقق من مطابقتها للقانون، وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار، ولو كان التسبب لاحقاً لإصدار القرار.

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الاتحادية العليا في أحد أحكامها بأن: (... من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن السبب في القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع جهة الإدارة إلى اتخاذ القرار الإداري، كما يجب أن يقوم القرار الإداري على سبب يبرره، ولئن كانت جهة الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها، ويفترض في القرار الإداري غير المسبب، أنه قام على سببه الصحيح، وعلى من

٤٤ حكم المحكمة الاتحادية في الطعن رقم: ٤٨٤ لسنة ٢٨ إداري - جلسة ٢٩/٤/٢٠٠٧.
٤٥ حكم المحكمة الاتحادية العليا - الطعن رقم ٧٧٢ لسنة ٢٥ قضائية عليا مدني، جلسة ١٩/١٢/٢٠٠٤م.
٤٦ سامي جمال الدين، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٦٩.
٤٧ حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٣٩٠ لسنة ٢٩ إداري - جلسة ٣٠/١٢/٢٠٠٧.

يدعي عكس ذلك أن يقيم الدليل، إلا أنه إذا ذكرت الإدارة أسباب من تلقاء نفسها، أو كان القانون يلزمها بتسبيب قرارها، فإن ما تبديه من أسباب يكون خاضع لرقابة القضاء الإداري، ولها في سبيل أعمال رقابتها أن تفحص هذه الأسباب للتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون)^{٤٨}.

ويلاحظ أن العبرة في تحديد مشروعية أسباب القرار الإداري، هي تحقق الوقائع التي استند إليها عند صدوره، لذا قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: (... من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن لجهة الإدارة سلطة اتخاذ القرارات بما يلاءم إصدارها، متى كانت مبنية على وقائع صحيحة مستقاة مما هو ثابت بالأوراق، وهو سبب القرار المبرر صدوره، والذي يتكون من مجموعة العناصر الواقعية والقانونية، التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار الإداري (...)^{٤٩}.

وبعد أن يتحقق القاضي من الوجود المادي للوقائع، يتصدى للتحقق من صحة التكييف القانوني الذي أسبغته الإدارة على الوقائع، للتأكد من أن هذه الوقائع هي السبب القانوني لإصدار القرار، فجهة الإدارة حين تقدر قيام وقائع مادية لقرارها، فإنها تقوم بإضفاء التكييف القانوني عليها، وذلك لتبرير قرارها من الناحية القانونية، وهي بذلك تخضع لرقابة القضاء الإداري الذي يحكم بإلغاء قرارها في حال تبين له عدم صحة التكييف القانوني للوقائع^{٥٠}. فمسألة التحقق من الوجود المادي للوقائع المبررة لإصدار القرار تعد أولى خطوات الرقابة القضائية التي أرساها مجلس الدولة الفرنسي على سبب القرار الإداري، حيث يتأكد القضاء من وجود الوقائع والأفعال التي كانت السبب في اتخاذ القرار الإداري. كما لو فرضت جهة الإدارة عقوبة تأديبية على موظف بحجة إخلاله بواجباته الوظيفية، كالغياب عن مركز عمله بدون إذن رسمي، ثم تبين أن المخالفة المنسوبة له لا وجود لها أصلاً، فإن القرار الصادر هنا بتوقيع العقوبة التأديبية مبنياً على أساس خاطئ ويستوجب الإلغاء، أو كان الموظف يحال على التقاعد، وادعت جهة الإدارة أنها اتخذت قرارها بناءً على طلب الموظف، بينما لم يتقدم هذا الموظف بمثل هذا الطلب، فيتحقق القضاء الإداري من هذه الواقعة التي بُني عليها قرار الإدارة^{٥١}.

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: (... من الأمور المستقرة أن رقابة القضاء لصحة الحالة الواقعية أو القانونية، التي تكون ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار الإداري في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصل موجود أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا تنتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار الإداري الصادر فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب، وبالتالي وقع

٤٨ حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم: ١ لسنة ٢٠١٠ إداري جلسة ٢٠١٠/٥/١٩.

٤٩ حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم: ١٤٠ لسنة ٢٠١٢ إداري - جلسة ٢٠١٢/٥/٢٧.

٥٠ محمد عبد اللطيف، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٢١٥.

٥١ سليم حناملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، مرجع سابق، ص ٦٣.

القرار مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانوناً، فقد قام القرار الإداري على سببه، وكان مطابقاً للقانون (...).^{٥٢}.

والجدير بالإشارة أن القضاء الإداري يمارس رقابته على الوجود المادي للوقائع، على الرغم من تمتع جهة الإدارة بسلطة تقديرية في اتخاذ قراراتها، ولقد استقر اجتهاد قضاء المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات على رقابة الوقائع المادية من حيث وجودها وصحتها، وسواءً كان القرار الإداري صادر استناداً لصلاحية مقيدة، أم تقديرية^{٥٣}. وهذا ما عبرت عنه المحكمة الاتحادية العليا في أحد أحكامها بأنه: (.....) ولجهة الإدارة عند القيام بهذه المهام سلطة تقديرية لا تعدو أن تكون مكنة قانونية قد منحها لها القانون، تتمتع بمقتضاها بقدر من حرية التصرف الإداري بشأن اتخاذ قرار أو الامتناع عن اتخاذها، والوقت الذي تراه مناسباً للتصرف، وهذه السلطة تخضع لرقابة قضاء هذه المحكمة، وبالتالي ليست تحكمية أو تعسفية، بل قانونية لا تخول جهة الإدارة سوى حق الاختيار بين قرارين، أو مسلكين، أو أكثر على اعتبار الأكثر ملاءمة (...).^{٥٤}.

ينصح للباحث مما تقدم أن السبب في قرار التفويض يتمثل في زيادة حجم أعباء الأصل على نحو يدعو إلى تفويض بعض اختصاصاته، حتى يتفرغ لإنجاز ما هو أهم على الوجه المطلوب، أي ينبغي أن يقوم التفويض على أساس متطلبات وظروف عملية لها أساس من الواقع، وإلا كان التفويض بغير سبب يبرره، وإذا كانت الزيادة في حجم أعباء الأصل على نحو يعوقه عن أداء كامل الاختصاصات المعهود إليه بها هي سبب اللجوء إلى التفويض، فمتى وجد هذا السبب جاز لصاحب الاختصاص الأصل أن يفوض في جزء من اختصاصاته إلى المفوض إليه، فإن تقدير ذلك متروك للسلطة التقديرية صاحب الاختصاص لا معقب عليه من المحكمة في مباشرتها، ويفترض أن قرار التفويض قائم على سبب صحيح يبرره إلى أن يثبت العكس، وذلك كله وفقاً للقواعد العامة.

٥٢ حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم: ١٠٩ لسنة ٢٩ إداري جلسة ٢٤/٦/٢٠٠٧.

٥٣ نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٩.

٥٤ حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم: ١١٥ لسنة ٢٠١٢ إداري جلسة ١٠/١٠/٢٠١٢.

المطلب الثاني

غاية التفويض الإداري

لتوضيح ذلك سنتناول هذا المطلب كالتالي:

أولاً- تعريف عنصر الغاية وخصائصه:

عرف بعض الفقه الغاية بأنها النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها عن طريق الأثر المباشر المتولد من عمله^{٥٥}، وعرفها آخر بأنها استخدام الموظف العام لسلطاته، لتحقيق هدف آخر غير ذلك الهدف الذي من أجل تحقيقه أنيطت به تلك السلطات^{٥٦}.

ويتميز عنصر الغاية بعدد من الخصائص والسمات التي تميزه عن غيره من العيوب وأهمها:

١- الصفة القصدية لركن الغاية أو عيب إساءة استعمال السلطة:

يرى غالبية الفقه أن الانحراف في استخدام السلطة من العيوب القصدية التي تتطلب إرادة واعية ومتعمدة من جانب الإدارة، أي أن يعلم رجل الإدارة بخروج قراره على المصلحة العامة، أو يخالف الهدف الذي حدده المشرع أو ما يسمى بجانب قاعدة تخصيص الأهداف، أو عدم تطبيق الإجراءات المقررة لاتخاذ القرار الإداري^{٥٧}.

٢- الصفة الاحتياطية لركن الغاية أو عيب إساءة استعمال السلطة:

أظهر معظم الفقه الصفة الاحتياطية لعبإساءة استخدام السلطة، بمعنى أنه يمكن اللجوء إلى هذا العيب إذا لم يوجد عيب آخر يشوب القرار الإداري ويصلح أساساً لإلغائه^{٥٨}.

٣- التلازم بين ركن الغاية أو عيب إساءة استعمال السلطة والسلطة التقديرية:

يتلازم عيب إساءة استخدام السلطة مع السلطة التقديرية لجهة الإدارة، ولا يظهر هذا العيب إلا في حالة السلطة التقديرية وحدها، وذلك نتيجة قيام جهة الإدارة بالانحراف بالسلطة التقديرية التي منحها إياها المشرع، ولا يتصور قيام هذا العيب في حال مباشرة الإدارة لاختصاص مقيد، وهو الاختصاص المحدد بنصوص القانون الصريحة^{٥٩}.

٥٥ أحمد عودة الغوييري، قضاء الإلغاء في الأردن، مرجع سابق، ص ١٨٨.

٥٦ عليوة فتح الباب، القانون الإداري في دولة الإمارات، دائرة القضاء، أبوظبي، ٢٠١٣م، ص ١٣٧.

٥٧ ثروت بدوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣١.

٥٨ خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ١٧٢.

٥٩ رمضان بطيخ، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

٤- صعوبة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة:

يعد عيب إساءة استخدام السلطة من العيوب القصدية التي تتصل بالنوايا والبواعث النفسية الداخلية لمصدر القرار الإداري، لذلك اعتبر القضاء الإداري أن هذا العيب لا يلجأ إليه إلا احتياطاً بمعنى أن القاضي لا يلجأ إليه إلا إذا لم ينطو القرار الإداري على وجه آخر من وجوه الإلغاء.^{٦٠}

ورغم أن عيب إساءة استخدام السلطة يعد من العيوب التي تنسم بصعوبة الإثبات، إلا أن هذه الصعوبة نسبية وليست مطلقة خاصة في إثبات الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، والانحراف بالإجراءات، لأنها ترتبط باعتبارات موضوعية^{٦١}.

ثانياً- صور انعدام ركن الغاية في التفويض الإداري:

تظهر صور انعدام ركن الغاية في قرار التفويض الإداري في ثلاث صور رئيسية كالاتي:

١- مجانية المصلحة العامة:

تتحقق هذه الصورة حينما تستهدف الجهة الإدارية أهداف وغايات بعيدة كلية عن المصلحة العامة، إذ تعد المصلحة العامة في الواقع العملي قاعدة السلوك الإلزامي الذي يتعين على جميع الجهات الإدارية المختلفة، العمل على تحقيقها^{٦٢}. وتتمحور صور مجانية المصلحة العامة حول الحالات الآتية:

(أ)- استعمال السلطة لتحقيق مصلحة شخصية لمصدر القرار أو لغيره:

يستهدف مصدر القرار في مثل هذه الحالة تحقيق منفعة شخصية له، أو لغيره على حساب مصالح المجموع، ويعد قراره باطلاً وخارجاً عن نطاق المشروعية، وذلك بهدف تحقيق أغراض خاصة دون مبرر من المصلحة العامة مما يجعل هذا القرار باطلاً حقيقياً بالإلغاء^{٦٣}.

(ب)- استعمال السلطة بدافع الانتقام:

في هذه الصورة من صور الانحراف بالسلطة عن المصلحة العامة يمارس رجل الإدارة سلطاته بقصد الانتقام والتشفي من الغير. ويرى جانب من الفقه أنه يجب إلغاء القرارات الإدارية التي تتخذها

٦٠ رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٨٧.

٦١ سليمان الطماوي، القضاء الإداري - الكتاب الأول - قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٣٥٥.

٦٢ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٢.

٦٣ محمد عبد اللطيف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩١.

السلطات الإدارية المختصة إذا شاب هذه القرارات عيب الانحراف باستعمال السلطة بدافع الانتقام والتشفي واستجابة لضغائن شخصية^{٦٤}.

(ج)- استعمال السلطة بدافع سياسي أو حزبي أو ديني:

تكثر هذه الصورة من صور إساءة استعمال السلطة في الدول ذات الأنظمة الحزبية، وخاصة عندما يسمح لرجال الإدارة بالانضمام إلى الأحزاب السياسية في الدولة، حيث يقوم بعض هؤلاء ولغايات وأهداف سياسية وحزبية بإصدار قرارات إدارية لمصلحة الأشخاص الذين ينتمون إلى أحزابهم ومحاباتهم بدافع سياسي وحزبي، ومثال ذلك: تعيين المنتميين لأحزاب معينة في الوظائف العامة على حساب خصومهم السياسيين، أو حتى فصل من لا ينتمون إلى أحزابهم من الوظيفة العامة لصالح من ينتمون إلى أحزابهم^{٦٥}.

(د)- استعمال السلطة بهدف تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية:

قد تصدر بعض القرارات الإدارية بهدف عرقلة أو تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية، وتطبيقاً لذلك ألغت المحكمة الإدارية العليا في مصر "قراراً للإدارة تحايلت فيه على تنفيذ حكم قضائي صادر لصالح أحد الموظفين، حيث أنه بعد صدور حكم القضاء بإلغاء قرار فصل الموظف، قامت الإدارة بوضعه في مرتبة أدنى من وظيفته السابقة، ولم تكف بذلك، بل قامت بعد أن رفع الموظف دعواه أمام القضاء طالبا إعادته إلى وظيفته بمرتبته ودرجته بإصدار قرار بتسريحه من الخدمة مرة أخرى، مستندة في ذلك إلى أسباب لا تخرج في مضمونها عن الأسباب التي استندت إليها في قرارها الأول^{٦٦}.

٢- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف (الأهداف المخصصة):

القاعدة العامة أنه لا يجوز لرجل الإدارة أن يخالف الهدف المحدد للعمل الإداري، فإذا استهدف القرار الإداري هدفاً غير الهدف أو الغاية المحددة قانوناً فيكون القرار معيباً، وهذا يعني أن لكل قرار إداري هدفين: أحدهما خاص، وهو الذي حدده القانون أو يستفاد من طبيعة الاختصاص، كما أن للقرار

٦٤ نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٢.

٦٥ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٨٩.

٦٦ إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢١.

الإداري هدفاً عاماً يتمثل في المصلحة العامة^{٦٧}. وقد يستخلص الهدف المخصص من روح التشريع أو طبيعة الاختصاص، ومثال ذلك فقد حدد المشرع لسلطات الضبط الإداري هدفاً محدداً وهو المحافظة على النظام العام، فإذا استعملت سلطاتها في هذا الخصوص لغير هذا الهدف كان قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة حتى ولو كان الهدف لا يجانب المصلحة العامة^{٦٨}.

نستخلص مما سبق أن حالات أو أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف كثيرة ومتعددة، وتتمثل في الآتي:

١. استخدام وسائل الضبط الإداري لتحقيق مصالح مالية أو غير مالية.

٢. استخدام نزع الملكية أو الاستيلاء المؤقت لتحقيق مصالح مالية.

٣- الانحراف في استخدام الإجراءات:

تعددت تعريفات الانحراف في استخدام الإجراءات الإدارية، وجميعها تدور حول فكرة واحدة تتمثل في استخدام الإدارة إجراء إدارياً بهدف تحقيق هدف لا يمكن تحقيقه إلا باستخدام إجراء إداري آخر. حيث عرفه البعض بأنه عدم الملائمة المتعمدة للإجراء مع الهدف، ويتحصل في أن تستخدم الإدارة إجراءات لتحقيق أغراض مختلفة عن تلك التي يتعين عليها استخدامه للوصول إليها^{٦٩}.

ويشترط لتحقيق الانحراف في استخدام الإجراءات الإدارية توفر بعض الشروط، أهمها^{٧٠}:

١. يجب أن يكون هناك إجراء إداري على الأقل. فهذا الشرط منطقي وبديهي طالما أن الانحراف في استخدام الإجراءات الإدارية هو استخدام إجراء إداري بدلاً من الآخر.

٢. أن يترتب على هذين الإجرائيين الإداريين الآثار القانونية نفسها، أو آثار قانونية متقاربة على الأقل، لذا يقال بهذا الخصوص بأنه يفترض لتحقيق الانحراف في استخدام الإجراءات الإدارية وجود تشريعات متماثلة تسمح في بعض الأحيان بتحقيق الآثار القانونية نفسها، ولكن بواسطة إجراءات إدارية مختلفة.

٦٧ رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٩١.

٦٨ محمد فتوح عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٣٣.

٦٩ محمد عبد اللطيف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩٨.

٧٠ إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٤.

٣. أن تكون شكليات الإجراء الذي استخدمته الإدارة بدلاً من الإجراء القانوني السليم أقل تعقيداً. فمما لا شك فيه أن إجراءات إصدار قرار النقل أقل تعقيداً من الإجراءات والضمانات التأديبية (كحقوق الدفاع) اللازمة والواجبة الاحترام لإصدار القرار التأديبي.

٤. سوء نية الإدارة، أي أن تختار الإدارة بمحض إرادتها القيام بهذا العمل تحايلاً على القانون وأن تلجأ مختارة لاستبدال الإجراء الإداري القانوني بالإجراء غير القانوني. لذلك يقال بأن الإدارة تهدف من هذا الانحراف التحلل والتملص من الشكليات التي تعقد عملها وتحقق غاية أخرى، وبمحض إرادتها تختار الإجراء الإداري الأكثر بساطة.

ويلاحظ أن مخالفة رجل الإدارة للوسيلة القانونية المحددة من جانب المشرع باللجوء إلى إتباع وسيلة أو وسائل أخرى بغرض التحايل على قواعد الاختصاص، أو التهرب من الشكليات والإجراءات المحددة للقرار الإداري الصحيح، والتي تحتاج في بعض الأحيان إلى وقت أكثر، ومثال ذلك: أن تلجأ الإدارة إلى الاستيلاء المؤقت بدلاً من إتباع إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة، أو اللجوء إلى الحيازة الفورية بدلاً من نزع الملكية للمنفعة العامة^{٧١}.

يستنتج الباحث مما تقدم أنه ينتج عن مخالفة قرار التفويض للغرض أو الغاية الذي ينبغي أن يصدر من أجله، بأن يكون قد صدر قرار التفويض بغير قصد تحقيق المصلحة العامة، وإنما لتحقيق مآرب شخصية أخرى، أن يضحى قرار التفويض مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، غير أن هذا العيب ولارتباطه بالسلطة التقديرية لجهة الإدارة، التي تضيق رقابة القضاء عليها، وباعتباره كذلك من العيوب القصدية، فإنه يصعب وصم القرار به لصعوبة الإثبات.

٧١ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٩٦.

الخاتمة

بعد العرض التفصيلي لمحتويات البحث والتي حاولنا من خلالها الإجابة على عدة تساؤلات تبلورت منها مشكلة الدراسة لم يبق لنا سوى الوقوف على أهم النتائج المستخلصة من هذا البحث وصولاً إلى التوصيات الممكن تقديمها، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- النتائج:

١. للتفويض دور هام في تحقيق الإصلاح الإداري، عن طريق إعادة التنظيم في الهيكل الإداري للوحدات الإدارية العامة، وتعديل توزيع الاختصاصات والسلطات بين الرؤساء والقادة الإداريين، بما يحقق سير العمل بخطوات أسرع، وبوسائل أبسط، لتحقيق إنجازات أكبر.

٢. يخضع التفويض عموماً للعديد من الأحكام القانونية التي يتوجب مراعاتها لكي يكون التفويض قانونياً وملزماً، وأبرزها أن يكون هناك نص قانوني بالتفويض، إذ أن الاختصاصات الإدارية التي يمارسها موظفو الجهاز الإداري لا تمثل حقاً لهم يستطيعون التنازل عنه، بل تمثل واجباً يتقرر عليهم القيام به بمقتضى النظام القانوني للوظائف، وإذا صح التفويض عند وجود نص قانوني يجيزه صراحة على سبيل الاستثناء ترتب بالتالي عند عدم وجود النص القانوني الذي يجيزه بطلان التفويض وعدم مشروعية القرارات الصادرة استناداً إليه.

٣. اتضح أنه يجب أن يكون التفويض سليماً من الناحية القانونية، مستوفياً للأوضاع والشروط التي حددها القانون، الأمر الذي يجعل من واجب المفوض الإداري أن يعين حدود التفويض بأن يحدد بدقة الموضوعات والاختصاصات التي يريد تفويضها، تحسباً لأي نزاع أو سوء فهم يمكن أن يقع في أثناء ممارسة المفوض إليه للاختصاص، كما يجب أن يكون المفوض إليه متفهماً لطبيعة السلطات المفوضة ومستلزماتها، لكي يقوم بها عن دراية ووعي ولذلك لا يجوز للمفوض إليه أن يتجاوز نطاق الاختصاصات التي تضمنها قرار التفويض.

٤. في ظل التطورات التكنولوجية وظهور ما يعرف بالإدارة الإلكترونية في عمل الإدارة، فأصبح التفويض في الاختصاصات الإدارية مطلباً هاماً لأداء العمل وانتظامه بسرعة، وذلك لما توجبه الحاجة في هذه المنظمات إلى اتخاذ قرارات إدارية سريعة، توجب إلزام قيادات هذه المنظمات بتفويض بعض اختصاصاتهم لوحداتهم التي يقتضي عملها اتخاذ مثل هذه القرارات.

٥. يجب أن يصدر قرار التفويض صريحاً وليس ضمناً، ويقتضي أن يكون قرار التفويض مكتوباً لا شفهيّاً، وأن يتم نشره أو إعلانه؛ لأنه من دون إتباع هذه الشكلية لا يمكن الاحتجاج به في

مواجهة الغير، فإذا صدر قرار إداري استناداً إلى قرار التفويض غير المعلن، فإن هذا القرار يعد صادراً عن سلطة غير مختصة، وبالتالي يكون مشوباً بالبطلان ولا يمكن أن يصحح هذا البطلان بالنشر أو الإعلان اللاحق لقرار التفويض.

٦. لكي يكون قرار التفويض منتجاً لآثاره القانونية يجب أن يتحقق فيه مجموعة من الشروط من النواحي الشكلية والشخصية والموضوعية، فمن الناحية الشكلية لقواعد الشكل أهمية كبيرة في إصدار القرارات الإدارية، فهذه القواعد هي التي تحدد المظهر الخارجي لإرادة الإدارة. ومن الناحية الشخصية إن قرار التفويض يجب أن يصدر حصراً من الموظف صاحب الاختصاص الأصلي الذي أعطاه النص القانوني الصلاحية في التفويض؛ لأن التفويض ذو طابع استثنائي، يجب أن يخضع لقاعدة التفسير الضيق. ومن الناحية الموضوعية: يجب أن يكون قرار التفويض سليماً من الناحية القانونية وأن يتم وفق الأوضاع التي نص عليها القانون، وعلى المفوض والمفوض إليه أن يلتزما بتلك الأوضاع والحدود.

٧. يشترط لصحة قرار التفويض أن يصدر عن الأصلي (المفوض) الذي حدده النص وأعطاه صلاحية التفويض، فإذا كان هذا النص قد أعطى الوزير صلاحية التفويض فلا يجوز لغيره استخدام هذه الصلاحية وذلك لأن التفويض أمر شخصي يقتصر استخدامه على الشخص أو الموظف الذي أجاز له النص القانوني تلك الصلاحية، وكذلك الأمر فيما لو حدد النص القانوني الأذن بالتفويض الأشخاص الذين يمكن للأصيل أن يفوض إليهم جزءاً من اختصاصاته، فعندها يمنع على الأصلي التفويض لغيرهم حتى في حالة غيابهم.

٨. يحقق التفويض عدداً من المزايا أهمها سرعة إصدار القرارات، أي الاقتصاد في الوقت وفي تقديم الخدمة وتخفيف العبء عن المستويات الإدارية العليا وعن صاحب الاختصاص الأصلي في العملية الإدارية، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة فاعلية الإدارة في تحقيق أهدافها، كما يعد أسلوب التفويض أكثر مرونة ويسراً من أسلوب إعادة توزيع الاختصاص الذي يتطلب إصدار قوانين وقرارات رئاسية أو وزارية.

ثانياً- التوصيات:

١. نأمل أن ينال نظام التفويض الإداري للاختصاص اهتماماً من لدى المشرع الإماراتي، وبخاصة أن الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة يحمل في طياته العديد من مشروعات القوانين والتي لم يقر العديد منها لحد الآن، وأن يستلهم المشرع الإماراتي هذه الأهمية من النظم الإدارية المتقدمة والتي تراعي مسألة توزيع الاختصاصات على أكبر قدر ممكن من الموظفين.

الأمر الذي يساهم في تعزيز سياسة دولة الإمارات وتوجهاتها المستقبلية في سعيها الطموح لتبني المبادئ الديمقراطية التي تبناها الدستور الإماراتي في شتى المجالات، وذلك لمحاربة كافة أشكال المركزية في الجهاز الإداري للدولة.

٢. إن زيادة الأعباء العامة الملقاة على عاتق السلطة الإدارية نتيجة للتوسع الحاصل في الوظائف العامة للدولة وتطور نشاط الجهاز الإداري، يعد من الأمور التي تتطلب مرونة في العمل الإداري وانسياب الاختصاصات الإدارية من جهة إلى أخرى أدنى منها لمواجهة تلك الزيادة، حيث يساهم ذلك في تدريب وتأهيل الموظفين لإعداد صف ثانٍ من القيادات الكفوءة التي تتولى المسؤولية في الجهات والدوائر الحكومية عند الحاجة.

٣. نتمنى على القضاء الإداري الاعتداد بصراحة النص ووضوح عبارات القرار الإداري الصادر من جهة الإدارة بشأن التفويض في الاختصاصات لإثبات الانحراف بالسلطة، وذلك بهدف الحد من هذا العيب، حيث إن مصدر القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف عادةً ما يُخفي الغاية الحقيقية التي يستهدفها من قراره، ولا سيما عندما لا يكون ملزماً ببيان أسباب إصداره، فلا تعصف تعبيرات القرار هنا بشأن إثبات الانحراف بالسلطة.

٤. نوصي بعقد ورش العمل والندوات القانونية للموظفين والتي تتعلق بالتفويض في الاختصاص، وذلك لتبصيرهم بماهية التفويض وأنواعه وشروطه وأحكامه القانونية، وتمييز التفويض من غيره من الأساليب الناقلة للاختصاص الإداري.

قائمة المصادر والمراجع

١. أحمد علي الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦م.
٢. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، دار الثقافة للنشر، عمان، ١٩٩٨.
٣. إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري، دار التأليف للنشر، القاهرة، ٢٠١٥م.
٤. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦م.
٥. حسن أحمد أشرف، التفويض في القانون الإداري، دراسة تطبيقية في قطاع الشرطة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٧م.
٦. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١م.
٧. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، دائرة المكتبة الوطنية، بغداد، ١٩٩٩م.
٨. رمضان بطيخ، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤م.
٩. رمزي الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
١٠. سامي جمال الدين، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٨.
١١. سليمان الطماوي، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، بيروت، ١٩٨٦.
١٢. سليم سلامة حتاملة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، مجلة جرش للبحوث والدراسات، الأردن، مجلد ١٠، العدد ٢، يونيو ٢٠٠٦م.
١٣. عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
١٤. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الإلغاء، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٨م.
١٥. عليوة فتح الباب، القانون الإداري في دولة الإمارات، دائرة القضاء، أبوظبي، ٢٠١٣م.
١٦. فلاح المنصور، فكرة تفويض الاختصاص، معهد الإدارة العامة، الرياض، ٢٠٠٤.

١٧. مجدي دسوقي، المبادئ العامة للقانون الإداري والمشروعية الداخلية للقرار الإداري، مطبوعات جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٩٨م.
١٨. محمد بطي ثاني الشامسي، الرقابة على أعمال الإدارة، أكاديمية شرطة دبي، ٢٠٠٨م.
١٩. محمد فتوح عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية - دراسة مقارنة، دار المنار للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٦.
٢٠. محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، مطبعة الإسراء، القاهرة، ٢٠٠٨م.
٢١. محمد عبد اللطيف، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢م.
٢٢. محمد وليد العبادي، الوجيز في القضاء الإداري، دار المسار للنشر، عمان، ٢٠٠٤م.
٢٣. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م.
٢٤. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠٠٢م.
٢٥. يعقوب الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٢م.
٢٦. يوسف الشلب، التفويض الإداري، منشورات كلية الدعوة، بنغازي، ١٩٩٢.