القانون الاداري

أركان القرار الإداري

لكي يكون القرار الإداري صحيحاً ومنتجاً لآثاره في عالم القانون يجب أن تتوافر فيه أركان أساسية يتوقف عليها صحة القرار وهي: الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية.

أولا: الاختصاص

ويقصد بالاختصاص **الصلاحية القانونية التي تمنح لهيئة عامة أو موظف لمباشرة عمل من الأعمال القانونية**، والقاعدة أن المشرع هو الذي يحدد اختصاص كل شخص إداري عام، وقد يحصر المشرع اختصاصا معينا بجهة إدارية واحدة وهو ما يسمى بـ(الاختصاص المانع)، وقد يشرك أكثر من جهة في الاختصاص فيكون اتخاذ القرار عملاً مشتركا من جميع المختصين إذا تطلب القانون اشتراكهم، كما قد يجيز المشرع لكل جهة مباشرة الاختصاص بمفردها.

وتعد قواعد الاختصاص من **النظام العام**، والعيب الذي يصيب الاختصاص يتعلق هو الآخر بالنظام العام، ويترتب على ذلك النتائج الآتية:

١- يمكن للقاضي أثارة الدفع بمخالفته من تلقاء نفسه، حتى لو لم يثرها الخصوم في الدعوى.

٢- يجوز الدفع بمخالفة قواعد الاختصاص في أي مرحلة من مراحل الدعوى.

٣- عدم التوسع في تفسير قواعد الاختصاص.

٤- لا يمكن للإدارة أن تتفق مع الأفراد على مخالفة أو تعديل قواعد الاختصاص، وكل أتفاق من هذا القبيل يعد باطلاً.

٥- لا يمكن تصحيح القرار المصاب بعيب عدم الاختصاص بتأييد لاحق من جهة مختصة.

ويعرف الفقهاء ركن الاختصاص بأنه: **(صلاحية رجل الإدارة للقيام بما عهد إليه به في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي يبينها القانون)**، ويقوم ركن الاختصاص وفقا لهذا التعريف على عناصر أربعة وهي:

* **عنصر شخصي:** يعني تحديد الأشخاص الذين يمنحهم القانون حق مباشرة العمل الإداري، أي أن القرار الإداري يصدر من العضو الإداري أو الجهة الإدارية التي حددها القانون والتي يكون لها سلطة التعبير عن إرادة الدولة أو إرادة شخص معنوي عام، ويتحدد العنصر الشخصي للاختصاص بقرار تعيين الموظف، إذ يمارس الموظف عند تعيينه أو نقله إلى وظيفة معينة الاختصاصات المحددة قانوناً لمن يشغل المركز الوظيفي الذي يحتله، ولا يملك الموظف أو الجهة الإدارية نقل اختصاصها للغير إلا في الاحوال التي يجيزها القانون، وإذا منح الموظف اختصاصاً ما بصفته الشخصية فإن ممارسته للاختصاص تكون منفصلة عن المركز الوظيفي، فلا يجوز لمن يشغل هذا المركز بعده ممارسة اختصاص منح لسلفه بصفته الشخصية، مثال ذلك منح المشرع وزيراً معيناً بالاسم اختصاصاً ما.

***عنصر موضوعي** (مادي): يعني تحديد أعمال كل عضو إداري –أي تحديد أنواع التصرفات والقرارات التي يتوجب اتخاذها أو يجوز اتخاذها من قبل العضو الإداري– حيث لا يجوز له مباشرة غيرها، ويحدد القانون اختصاصات كل موظف أو جهة إدارية بموضوعات معينة، فإذا تجاوز هذا الموظف أو الإدارة اختصاصاته تلك فتعدى على اختصاصات جهة أخرى تحقق عيب عدم الاختصاص، ومخالفة الاختصاص من حيث الموضوع تكون إما بمباشرة رجل الإدارة اختصاصات ليست من أعمال الإدارة فليس لرجل الإدارة مباشرة أي من اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية، أو بمباشرة أعمالاً لا تدخل في صلاحياته كأن يباشر الموظف عملاً يدخل في اختصاص موظف آخر أو أن تعتدي جهة إدارية على اختصاصات جهة إدارية أخرى، أو اعتداء السلطة المركزية على اختصاصات الهيئات اللامركزية.

ويحدد المشرع عادة اختصاصات كل هيئة عامة أو موظف، مثال ذلك نص المادة (٨٠) من الدستور العراقي النافذ لعام (٢٠٠٥) التي حددت صلاحيات مجلس الوزراء، وكذلك القوانين التي تحدد اختصاصات كل وزير أو وكيل وزارة أو محافظ أو مدير عام ... الخ، أما القضاء الإداري فقد أسهم أيضاً في تحديد بعض الجوانب الموضوعية للاختصاص ومن ذلك قاعدة (توازي

الاختصاص) التي أنشأها القضاء الإداري الفرنسي ومقتضاها أنه (اذا وجد نص يحدد جهة ادارية معينة اختصاص اصدار قرار معين ثم سكت عن بيان الجهة التي تملك تعديله او الغاءه فان هذا الاختصاص يكون لنفس الهيئة الادارية التي تملك اصدار القرار ابتداءً).

* **عنصر مكاني:** يعني تحديد النطاق المكاني الذي يباشر فيه رجل الإدارة سلطاته الإدارية، إذ تحدد اختصاصات رجل الإدارة في كثير من الاحيان برقعة جغرافية معينة، فهناك اختصاصات تمتد على كامل إقليم الدولة مثل اختصاصات السلطات الاتحادية في العراق، وهناك اختصاصات تمارس على جزء محدد من إقليم الدولة مثل الإقليم أو المحافظة، ولا يجوز لموظف أن يتخذ قراراً تمتد آثاره خارج حدود الرقعة الجغرافية المحددة لممارسة اختصاصه، وان خالف ذلك كان قراره معيباً بعيب عدم الاختصاص.

* **عنصر زماني:** يعني تحديد الفترة الزمنية التي يجوز لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه فيها، فالموظف أو الهيئة تتحدد اختصاصاتهم بمدة زمنية محددة، إذ تكون لمباشرتهم اختصاصات الوظيفة العامة من حيث الزمان نقطة بداية ونقطة نهاية، وينبغي على من يتخذ القرار أن يتخذه خلال المدة التي يجوز له فيها اتخاذه، أما إذا أتخذ القرار قبل بدء هذه المدة أو بعد انتهائها فإن قراره يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص، كما لو أصدر رجل الإدارة قراراً إدارياً قبل صدور قرار تعيينه أو بعد قبول استقالته أو فصله من الوظيفة أو إحالته على التقاعد.

ومخالفة قواعد الاختصاص أما أن تكون في صورة إيجابية أو في صورة سلبية، فتكون المخالفة إيجابية عندما يصدر الموظف أو الجهة الإدارية قراراً من اختصاص موظف آخر أو جهة إدارية أخرى، وتكون المخالفة سلبية عندما يرفض الموظف أو الإدارة إصدار قرار معين ظناً منهما بأن القرار غير داخل ضمن اختصاصاتهما.

تخويل (تفويض) الاختصاص

القاعدة المستقرة في القانون العام أن الاختصاص شخصي ينبغي أن يمارسه الموظف بنفسه، إلا أن ضرورات العمل الإداري وتسيير المرافق العامة بانتظام وإطراد أملت إن يخول بعض الموظفين المختصين جزء من اعمالهم إلى موظفين آخرين غالبا ما يكونون من مرؤوسيهم، ويقصد بتخويل الاختصاص أن يعهد صاحب الاختصاص الاصيل بممارسة جزء من

اختصاصاته إلى موظف آخر، مثال ذلك تخويل الوزير بعض اختصاصاته إلى وكيل الوزارة أو المدراء العامين في وزارته.

وللتخويل مزايا عدة فهو من جانب يخفف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل، ويؤدي من جانب آخر إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال، ويدرب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء فينمي فيهم الثقة والقدرة على القيادة.

شروط التخويل (التفويض): للتخويل شروط عامة يجب مراعاتها حتى يكون صحيحاً هي:

١- التخويل لا يكون إلا بنص، يلزم حتى يكون التخويل صحيحاً أن يسمح القانون به، فإذا منح القانون الاختصاص إلى جهة معينة فليس لها التنازل عن هذا الاختصاص أو تخويله إلى سلطة أخرى إلا إذا أجاز القانون ذلك.

٢- التخويل يجب أن يكون جزئياً، فلا يجوز أن يخول الرئيس الإداري جميع اختصاصاته لأن هذا يعد تنازلاً من الرئيس عن مزاولة جميع أعماله التي أسندها إليه القانون.

٣- يبقى الرئيس المخول مسؤولاً عن الأعمال التي خولها بالإضافة إلى مسؤولية المخول إليه، تطبيقاً لمبدا أن التخويل في السلطة ولا تخويل في المسؤولية.

٤- لا يجوز للمخول إليه أن يخول غيره، فالتخويل يكون لصاحب الاختصاص الأصيل حصراً وفي الحدود التي يسمح بها القانون، لذا فإن التخويل لا يتم إلا لمرة واحدة.

٥- التخويل مؤقت وقابل للرجوع فيه من جانب الرئيس لأن الأصل هو عدم التخويل والاستثناء هو التخويل، فالرئيس كما خول أحد مرؤوسيه بقرار له دائما إلغاء التخويل بقرار ويسترد اختصاصه.

أنواع التخويل: التخويل على نوعين تخويل اختصاص وتخويل توقيع.

١- تخويل الاختصاص: هذا النوع من التخويل ينقل السلطة - في نطاق التخويل - إلى المخول إليه، ولا يجوز لصاحب الاختصاص ممارسة الاختصاص الذي تم تخويله خلال مدة سريان التخويل، فضلا عن أن القرارات والأوامر الإدارية تصدر باسم المخول له الاختصاص

وتأخذ مرتبة درجته الوظيفية، وتخويل الاختصاص يتعلق بمركز الموظف المخول لا بشخصه، ومعنى هذا ان الاختصاص ينتقل إلى الموظف الذي يخلفه في هذا المركز الوظيفي.

٢- تخويل التوقيع: وهو تخويل شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المخول إليه فهو ينطوي على ثقة الرئيس به ومن ثم فهو ينتهي بتغير مركز المخول أو المخول إليه، وتخويل التوقيع لا ينقل الاختصاص إلى شخص آخر وكل ما يترتب عليه هو تخفيف الأعباء عن صاحب الاختصاص الأصيل فالقرار يتخذ باسم صاحب الاختصاص، كما أن هذا التخويل يسمح للمخول بممارسة الاختصاصات المخولة رغم التخويل، والقرارات الصادرة في نطاق التخويل تأخذ مرتبة قرارات السلطة المخولة أي أن القرارات تصدر باسم صاحب الاختصاص الأصيل.

الحلول والوكالة

يقصد بالحلول أن يصبح صاحب الاختصاص الأصيل عاجزاً لسبب من الأسباب عن ممارسة اختصاصه كأن يصاب بعجز دائم أو بمرض أو يتغيب لأي سبب كان، فيحل محله في مباشرة كافة اختصاصاته موظف آخر حدده القانون سلفا، ويجب أن ينص المشرع على حلول شخص معين محل الشخص الذي لا يتمكن من ممارسة اختصاصه، وبذلك فإن الموظف الذي حل محل صاحب الاختصاص الأصيل يمارس اختصاصات الأصيل كاملة، وذلك بعكس المخول له الاختصاص، إذ تقتصر صلاحياته على ما خول من اختصاصات، وتنتهي مدة ممارسة الموظف الذي يحل محل صاحب الاختصاص بعودة الأصيل ومباشرته مهام وظيفته واختصاصه.

كما يختلف الحلول عن الوكالة في تولي الاختصاص، ففي الوكالة لم يعين القانون موظفاً معيناً لمباشرة اختصاص ما في حالة غياب الموظف، فتوكل الإدارة إلى غيره مباشرة الاختصاص لحين تعيين موظف مختص أو عودة صاحب الاختصاص الأصيل لممارسته، وينبغي أن لا تكون الوكالة إلا لمدة معينة.

الموظف الفعلي

أن ما أوردناه آنفا يتعلق بقواعد الاختصاص في الظروف الاعتيادية، غير انه استثناءً من هذه القواعد وحرصاً على دوام استمرار سير المرافق العامة في الظروف الاستثنائية كالحروب

والثورات فقد أعترف القضاء والفقه ببعض الآثار القانونية للأعمال الصادرة من شخص لا علاقة له بالوظيفة العامة، إذ قد تحول تلك الظروف بين الموظف الأصيل وبين ممارسة اختصاصات وظيفته، فيقوم شخص آخر بممارستها خلافاً لقواعد الاختصاص المقررة في الظروف الاعتيادية، وقد عد القضاء الإداري في فرنسا أعمال هذا (الموظف الفعلي) صحيحة تلبية لمتطلبات سير المرافق العامة بانتظام وحماية النظام العام.

غير أن أعمال الموظف العام لا تعلل دائما بالظروف الاستثنائية، فقد تعد أعمال شخص لا علاقة له بالوظيفة العامة صحيحة في ظل الظروف الاعتيادية دون ان يكون له سند قانوني صحيح بوصفه (موظف فعلي) وذلك في الحالات الآتية:

١- عدم وجود قرار بتعيينه، أو كان قرار تعيينه غير صحيح.

٢- بطلان قرار تولي هذا الشخص مهام الوظيفة العامة.

٣- انتهاء علاقة الموظف بالوظيفة واستمراره في أداء مهماتها ومباشرة اختصاصاتها.

ومما تقدم تظهر علاقة نظرية الموظف الفعلي بقواعد الاختصاص، إذ أن هذه النظرية استثناءً أدخلها القضاء الإداري على قواعد الاختصاص ليعد قرارات هذا الشخص (الموظف الفعلي) صحيحة رغم عدم اختصاصه في إصدارها، وذلك لتجاوز الآثار الجانبية الضارة التي تترتب على منطق البطلان والقاعدة القانونية التي تقول ما بني على باطل فهو باطل.

فالموظف الفعلي في الظروف العادية هو ذلك الشخص غير المختص الذي لم يُقلد الوظيفة العامة أصلا أو كان قرار تقليده للوظيفة العامة معيباً أو كان موظفا وزالت عنه صفته الوظيفية لأي سبب كان، والموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية هو من يباشر الوظيفة العامة تحت ضغط ظروف استثنائية بهدف عدم توقف المرافق العامة، والأصل اعتبار قراراته التي يتخذها منعدمة وباطلة قانونا لأنها صادرة من غير مُختص إلا أن القضاء الإداري ولاعتبارات تتعلق باستقرار المراكز القانونية وضرورة سير المرافق العامة بانتظام اعترف بصحة هذه القرارات.