

## ركن الإختصاص للقرار الإداري والتفويض فيه وفق القانون الليبي

أ. عبد الحكيم امجد رويحة

طالب دكتوراه بالجامعة الإسلامية العالمية ماليزيا

أ.د. محمد عبدالرحمن الصادق

استاذ بالجامعة الإسلامية العالمية ماليزيا

### المقدمة:

تستمد الجهات الإدارية اختصاصاتها من النصوص القانونية والتي بدورها ترسم لها الحدود العامة لممارسة وظائفها مما يلزم الجهات الإدارية بعدم مخالفة ذلك ، ولضمان عدم تجاوز الاختصاصات أو الاعتداء عليها اعتبرت أحكام القضاء الإداري أن القواعد المتعلقة بالاختصاص لإصدار القرار الإداري مرتبطة بالنظام العام يترتب على تجاوزها أن يصبح القرار معيباً بعبء عدم الاختصاص وبالتالي يكون باطلاً لدرجة قد تصل إلى الانعدام ، ولكن في مقابل ذلك لم تعد وظيفة الدولة مجرد دولة حارسة فقط ، حيث تتطور نشاطها في الأونة الأخيرة في مختلف مجالات الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية و هذا بدوره أدى إلى زيادة اختصاصات الجهات التنفيذية الإدارية داخل الدولة والذي ترتب عليه تضخم العبء الوظيفي لها في سبيل المحافظة على استمرارية سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، وهنا كان لا بد من إيجاد وسيلة تضمن استمرار تقديم الأجهزة الإدارية لخدماتها رغم توسع نشاطها بما يكفل مسايرة التطورات و المتغيرات المختلفة داخل الدولة هذه الوسيلة تتضمن في إعادة توزيع الاختصاصات بين مختلف الأجهزة الإدارية ولكن هذا التوزيع يصطدم بصعوبة عملية تتمثل في الحاجة المستمرة إلى تغيير النصوص القانونية عند كل إعادة لتوزيع الاختصاصات ، ولحل هذه الإشكالية وجدت فكرة التفويض في الاختصاص الإداري ومقتضاها أن يسند الموظف صاحب الاختصاص الأصيل بعض الاختصاصات الإدارية إلى موظف اخر وفق ضوابط معينة تضمن مشروعية هذا التفويض.

وبناء على ما تقدم ستكون خطة دراسة هذا الموضوع على النحو التالي:

**المبحث الأول: ركن الاختصاص في القرار الإداري.**

**المبحث الثاني: التفويض الإداري في ركن الاختصاص.**

## المبحث الأول

### ركن الاختصاص في القرار الإداري

يعتبر ركن الاختصاص احد الأركان الأساسية للقرار الإداري يترتب على تخلفه أن يصبح القرار الإداري معيباً بعبء عيب عدم الاختصاص المؤدي إلى قابلية القرار للطعن فيه بالإلغاء، ولتوضيح ذلك بشكل تفصيلي سيتم دراسته في هذا المبحث وفق التقسيم التالي:

**المطلب الأول: ماهية ركن الاختصاص و مصادره.**

**المطلب الثاني: الضوابط القانونية لركن الاختصاص وأشكاله.**

### المطلب الأول: ماهية ركن الاختصاص ومصادره

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات العامة الأساس القانوني لركن الاختصاص في القرار الإداري ، ومؤدى هذا المبدأ هو الفصل بين السلطات داخل الدولة وتوزيع الاختصاصات فيما بينها بحيث لا يجوز لأي سلطة أن تتجاوز اختصاصاتها المحددة لها ، ويتم تنظيم هذه الاختصاصات وتحديدها بموجب نصوص دستورية وهذا ما جعل قواعد الاختصاص مرتبطة بالنظام العام لا يجوز مخالفتها، ومن مقتضيات تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات تقسيم العمل الإداري و توزيع الاختصاصات داخل الأجهزة الإدارية بالدولة لضمان تحقيق أكبر قدر ممكن من تقديم خدماتها للأفراد ، ولتوضيح ذلك سيتم في هذا المطلب دراسة ماهية ركن الاختصاص في القرار الإداري ومصادره وذلك على النحو الآتي:

1. **ماهية ركن الاختصاص في القرار الإداري:** يقصد بالاختصاص الإداري هنا هو صلاحية الموظف العام<sup>(1)</sup> داخل الأجهزة الإدارية باتخاذ قرار إداري<sup>(2)</sup> وذلك بموجب نصوص قانونية تمنحه هذه الصلاحية والتي تراعي في ذلك الدرجة الوظيفية والقيادية للموظف، بالإضافة إلى ذلك تقتصر هذه الصلاحيات الإدارية على طائفة معينة من الموظفين دون سواهم ولهذا السبب يجب هنا احترام

<sup>(1)</sup> عرفت المحكمة العليا الليبية الموظف العام بأنه " هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة ومن ثم تسرى عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية بما فيها من حقوق وواجبات" ، طعن إداري رقم 22 لسنة 16 ق بتاريخ 1971\1\24م، مجلة المحكمة العليا الليبية، العدد 3، السنة 7، ص 23.

<sup>(2)</sup> عرفت المحكمة العليا الليبية القرار الإداري بأنه " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين و اللوائح وذلك بقصد إحداث اثر قانوني معين متى كان ممكناً و جائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة" ، طعن إداري رقم 122 لسنة 49 ق بتاريخ 2004\12\26م، غير منشور.

القواعد القانونية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات الإدارية بين الرؤساء الإداريين وبين المرؤوسين سواء أكان أساس توزيع هذا الاختصاص موضوعياً أو مكانياً.<sup>(3)</sup>

يفترض ركن الاختصاص في القرار الإداري قدرة الموظف العام على ممارسة بعض الاختصاصات الإدارية المحددة له بموجب نصوص قانونية موجودة مسبقاً، كما يهدف الاختصاص إلى توزيع وتقسيم العمل بين الأجهزة الإدارية داخل الدولة وبالتالي تحقيق مصلحة الأفراد ومصلحة الإدارة معاً.

2. التمييز بين مصطلح الاختصاص وبين مصطلح الأهلية والولاية: حتى لا يحدث خلط بين بعض المصطلحات المشابهة " الأهلية والولاية" لمصطلح الاختصاص وجب هنا التمييز بينهما وذلك على النحو الآتي:

أ. التمييز بين الاختصاص والأهلية: يتشابه كلاهما من حيث الموضوع والتمثليتين تحديد الشخص صاحب الصفة للقيام بعمل معين، ولكن في مقابل ذلك يختلفان عن بعض من عدة أوجه هي:

- تهدف قواعد الاختصاص في القانون الإداري إلى تحقيق المصلحة العامة، أما القواعد المنظمة للأهلية فهدفها تحقيق المصلحة الشخصية للأفراد.

- القواعد المتعلقة بركن الاختصاص مرتبطة بالنظام العام يترتب على عدم مراعاتها بطلان التصرف بطلان مطلق و لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، أما القواعد الخاصة بالأهلية يترتب على مخالفتها بطلان مطلق أو نسبي حسب أحوال الأهلية.

- يرجع عدم الاختصاص إلى الخروج عن القواعد القانونية المنظمة لركن الاختصاص و تقسيم العمل ، أما عدم الأهلية فيرجع إلى عدم نضج التفكير و العقل لدى الفرد.<sup>(4)</sup>

يتبين لنا مما سبق أن مجال ركن الاختصاص هو القانون العام، أما الأهلية فقواعدها مرتبطة بالقانون الخاص.

ب. التمييز بين ركن الاختصاص و الولاية الإدارية: يرى بعض فقهاء القانون انه لا فرق بين مصطلحي الاختصاص والولاية و يتضح ذلك من خلال تعريفهم لركن الاختصاص في القرار الإداري بأنه " ولاية إصدار القرارات الإدارية"،<sup>(5)</sup> ولكن الواقع العملي يبين لنا أن مصطلح الولاية اعم واشمل من مصطلح الاختصاص، حيث أن الولاية الإدارية يقصد بها ولاية جهة الإدارة لممارسة

<sup>(3)</sup>د. صبري محمد السنوسي ، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه-دراسة مقارنة بحث منشور بمجلة الحقوق العدد الرابع السنة 31 ، 2007ديسمبر ، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ص 92.

<sup>(4)</sup>أ. عبدالله بن احمد بن حمد الشريف، الاختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة رسالة ماجستير ، قسم العدالة الجنائية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2012م، ص 39.

<sup>(5)</sup>د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 2007، ص 49.

كافة اختصاصاتها ، أما الاختصاص يقصد به صلاحية موظف معين بإصدار قرار إداري معين داخل نطاق جهة الإدارة صاحبة الولاية.

3. **مصادر ركن الاختصاص في القرار الإداري:** يقصد بها القواعد القانونية التي تستمد منها جهة الإدارة سلطتها في إصدار القرارات الإدارية، وهي تنقسم إلى نوعين مصادر مباشرة ومصادر غير مباشرة ، وذلك على النحو التالي:

أ. **المصادر المباشرة لركن الاختصاص وهي:**

▪ **الدستور:** يعتبر الدستور اعلى قاعدة قانونية داخل الدولة لكونه يختص بتحديد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وينشئ السلطات العامة ويحدد اختصاصاتها، ومن هنا يعتبر الدستور احد مصادر الاختصاص ، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 29 من الإعلان الدستوري الليبي على اختصاص السلطة التشريعية بتعيين السفراء الليبيين بالخارج .

▪ **القانون العادي:** هو عبارة عن قواعد قانونية عامة و مجردة تصدر عن السلطة التشريعية ، وتعتبر القوانين هي المصدر الأساسي لتحديد شروط وضوابط ممارسة جهة الإدارة لسلطتها في إصدار القرارات الإدارية، كما أنها بالإضافة إلى ذلك تتولى توزيع الاختصاص بين مختلف الأجهزة الإدارية ، ونتيجة لذلك وجب على جهات الإدارة بغض النظر عن موقعها في التدرج الإداري احترام الاختصاصات المنصوص عليها في القوانين والتقيد بها و إلا كانت قراراتها غير مشروعة قابلة للطعن عليها بالإلغاء و التعويض،<sup>(6)</sup> مثال ذلك ما نصت عليه المادة 4 من قانون الإدارة المحلية الليبي رقم 59 لسنة 2012م أن تحديد النطاق الجغرافي للمحافظات يكون بقانون أما تحديد النطاق الجغرافي للبلديات يكون بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الحكم المحلي.

▪ **اللوائح:** هي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية عامة ومجردة صادرة عن السلطة التنفيذية وظيفتها وضع الأحكام القانونية الواردة بالقانون موضع التنفيذ، وهي تأتي في المرتبة التالية للقانون ولذلك يجب ألا تخالفها أو تضيف إليها أحكام جديدة لم ينص عليها القانون.

اللوائح بالرغم من أنها تشريع فرعي لكن هي الأخرى قد تكون مصدر لاختصاص موظف جهة الإدارة لممارسة سلطة إصدار القرارات الإدارية ، ولا يجوز لموظف غيره ممارسة هذا الاختصاص ، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 170 من اللائحة 501 بشأن التعليم العالي في ليبيا من أن اختصاص تعيين عضو هيئة التدريس يكون بقرار من رئيس الجامعة وفي مقابل ذلك قيدت المادة 171 من نفس اللائحة هذا الاختصاص بأنه لا يتم إصدار قرار التعيين إلا بعد صدور قرار بالتوصية من القسم العلمي بالكلية.

(6) د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على اعمال الإدارة في القانون الليبي ، منشورات المكتبة الجامعة، الزاوية، ليبيا، ط 5، 2010م، ص 74.

▪ **المبادئ العامة للقانون:** هي عبارة عن قواعد غير مكتوبة يكتشفها القاضي الإداري للتعبير عن روح القانون وذلك في حالة سكوت النصوص القانونية أو غموضها عن حل نزاع معين ، ويكون لهذه المبادئ قيمة قانونية طالما أنها لم تتعارض مع القانون، وتعتبر المبادئ العامة للقانون احد مصادر الاختصاص في القانون الإداري ومثال ذلك قاعدة توازي الاختصاصات ومقتضاها من يملك سلطة إصدار القرار يملك سلطة تعديله أو إلغائه أو سحبه، فقد يصدر قانون يسند اختصاص معين إلى جهة الإدارة ويسكت عن تحديد الموظف المختص بممارسة هذا الاختصاص داخل جهة الإدارة، فوفقاً للقاعدة السابقة يكون الاختصاص في هذه الحالة لرئيس جهة الإدارة.<sup>(7)</sup>

ب. **المصادر غير المباشرة لركن الاختصاص:** القاعدة العامة والأصل في ركن الاختصاص هو أن يمارس الموظف العام الاختصاص المسند إليه وفق النصوص القانونية المنظمة له و ألا يتجاوزها ، ولكن استثناء من هذا الأصل يجوز أن يمارس الاختصاص المقرر بموجب نص قانوني موظف اخر غير الموظف الأصلي وذلك بموجب الحلول الإداري أو التفويض الإداري أو الإنابة الإدارية، وشرحها على النحو التالي:

▪ **التفويض الإداري:** يقصد به تخويل الموظف الأصلي لموظف اخر ادنى منه مرتبة في السلم الإداري صلاحية ممارسة بعض الاختصاصات الإدارية بناء على نص قانوني يبيح له ذلك، ولن نستقيض في شرح التفويض الإداري في هذا المقام لكونه موضوع دراستنا التفصيلية في المبحث الثاني.

▪ **الحلول الإداري في الاختصاص:** يعرف الحلول بأنه " نقل اختصاصات موظف إلى موظف اخر بقوة القانون نظراً لوجود مانع يحول دون قيام الأول من ممارسة اختصاصاته"،<sup>(8)</sup> كما عرفه آخرون بأنه " غياب صاحب الاختصاص الأصلي ووجود مانع يمنع ممارسته لاختصاصه فيحل محله موظف اخر بموجب نص قانوني عينه لذلك".<sup>(9)</sup>

**يتبين لنا من خلال التعريفات السابقة أن الحلول يفترض وجود مانع يمنع الموظف الأصلي صاحب الاختصاص من القيام بعمله " سواء كان بسبب النقل أو الترقية أو الغياب بسبب إجازة أو مهمة رسمية" ويحدد القانون في هذه الحالة موظف اخر من ذات المستوى الإداري للموظف الأصلي أو اقل منه بحيث يمارس كافة اختصاصاته كاملة حتى يزول المانع ، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 33 من القانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن الإدارة المحلية في ليبيا حيث نصت الفقرة ب أنه في حالة الغياب المؤقت لعميد البلدية يحل محله تلقائياً اكبر أعضاء المجلس البلدي سناً، أما الفقرة ج فتناولت الحلول في حالة الغياب الدائم بسبب خلو مكان عميد البلدية في هذه الحالة ينتخب**

(7) د. عبدالعزيز خليفة عبدالمنعم، الأسس العامة للقرارات الإدارية في الفقه والقضاء، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص 56.

(8) د. عاطف عبدالله المكاوي، التفويض الإداري، مؤسسة طيبة للنشر و التوزيع، القاهرة، ط1، 2014م، ص 139.

(9) د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان، ط 4، 2011م، ص 287.

أعضاء المجلس البلدي من يحل محل العميد حتى نهاية المدة الانتخابية للمجلس البلدي، بالإضافة إلى ذلك يخضع الحلول الإداري لعدد من الضوابط القانونية على النحو التالي:

• لا يتم الحلول الإداري إلا بوجود نص قانوني يبيحه " لا حلول بدون نص"، وقد أكدت على ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 803 لسنة 13 ق بتاريخ 1971\4\3م بقولها لا يجوز لغير الموظف المختص إصدار القرار المختص به الموظف الأصيل أو الحلول محله إلا بناء على نص قانوني ، وفي حال مخالفة ذلك يعد الغير مغتصباً للسلطة.<sup>(10)</sup>

• لا يشترط صدور قرار إداري بالحلول محل الموظف الأصيل ، وسبب ذلك أن الموظف الحال محل الموظف الأصيل يستمد حقه في الحلول الإداري من النصوص القانونية مباشرة، فمركزه القانوني محدد مسبقاً بموجب القانون ولكنه في وضع سكون حتى يحدث عذر يمنع الموظف الأصيل من الاستمرار في ممارسة اختصاصاته فيحل محله الموظف الحال تلقائياً .

وفي مقابل ذلك قد يسكت المشرع عن تنظيم الحلول الإداري ويطرأ ظرف طاري يمنع الموظف الأصيل من ممارسة اختصاصاته مما يترتب عليه توقف سير العمل في المرفق العام و لتقادي ذلك أجاز القضاء الإداري المصري الحلول بدون وجود نص قانوني بشرط أن يكون ذلك ضرورياً للمحافظة على سير المرافق العامة بانتظام، وبناء على ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بصحة حلول نائب رئيس الجامعة محل رئيس الجامعة للقيام بمهمة إحالة عضو هيئة تدريس إلى المجلس التأديبي حتى لو لم يوجد نص قانوني يقرر ذلك.<sup>(11)</sup>

• يقوم الحلول الإداري بقوة القانون نظرا لوجود مانع مؤقت أو دائم يمنع الموظف الأصيل من الاستمرار في ممارسة اختصاصاته ، فلا حلول بدون غياب للأصيل، و هذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها " الغياب مانع من ممارسة الاختصاص يؤدي إلى حلول من يقوم مقام الغائب في العمل".<sup>(12)</sup>

• الموظف الحال يمارس كافة اختصاصات الموظف الأصيل بصفة اصلية لكونه حل محله بقوة القانون، وبالتالي يتحمل الموظف الحال مسؤولية القرارات الصادرة عنه أثناء فترة غياب الموظف الأصيل، الحلول يشمل الاختصاص و المسؤولية.

• الحلول الإداري ينتهي بزوال سببه وذلك بعودة الموظف الأصيل إلى عمله ومباشرة ممارسة اختصاصاته، فكما يظهر الحلول بقوة القانون ينتهي أيضا بقوة القانون.<sup>(13)</sup>

<sup>(10)</sup>د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، بدون دار ومكان النشر، 2010م، ص 596.

<sup>(11)</sup>د. عبدالعزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية في الفقه والقضاء ، مرجع سابق، ص 66.

<sup>(12)</sup>د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 593.

<sup>(13)</sup>د. فهد عبدالكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان، 2005، ص 324.

• يجوز للموظف الحال في الحلول الإداري أن يفوض غيره في ممارسة بعض الاختصاصات لكونه يعتبر بمثابة الموظف الأصلي في ممارسة الاختصاص.

نستنتج مما سبق أن الهدف من الحلول الإداري ضمان استمرار المرافق العامة في تقديم خدماتها وحتى لا يتأثر كل ذلك بغياب الموظف المسؤول عن مباشرة الاختصاص، كما يتبين لنا أيضا أن الغياب في الحلول لا يقصد به غياب لفترة قصيرة لساعات أو يوم بل يقصد به وجود مانع يمنع الموظف صاحب الاختصاص الأصلي من ممارسة اختصاصاته.

▪ **الإنبابة الإدارية كمصدر للاختصاص:** يقصد بالإنبابة الإدارية أن يتولى موظف ممارسة اختصاصات الموظف الأصلي بموجب تكليف صادر من الجهة الإدارية الرئاسية له وذلك لوجود مانع يمنع الأخير من الاستمرار في ممارسة اختصاصاته، ويشترط لصحة الإنبابة وجود نص قانوني يجيزها و إلا كانت غير مشروعة ، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها بتاريخ 1957\5\20م عندما قالت " الإنبابة في القانون الإداري لا تجوز إلا بنص القانون"،<sup>(14)</sup> وللنائب بموجب هذه الإنبابة ممارسة كافة اختصاصات الموظف الأصلي ، كما أن الإنبابة تنتهي برجوع الموظف الأصلي إلى عمله بعد زوال سبب الإنبابة.

### المطلب الثاني: الضوابط القانونية لركن الاختصاص و أشكاله

يخضع ركن الاختصاص في القرار الإداري لمجموعة من الضوابط القانونية التي يجب مراعاتها عند ممارسة جهة الإدارة لاختصاصاتها، كما انهوتبعاً لهذه الضوابط تتنوع أشكال ركن الاختصاص إلى عدة أشكال ،وهذا ما سنوضحه في الفقرات التالية:

1. **الضوابط القانونية لركن الاختصاص:** يخضع ركن الاختصاص لعدة ضوابط قانونية وهي على النحو التالي:

أ. **تعلق ركن الاختصاص بالنظام العام:** اعتبر القضاء الإداري الليبي أن ركن الاختصاص في القرار الإداري يتعلق بالنظام العام ومؤدى ذلك أنه يجوز للقاضي الإداري إثارة مسألة اختصاص جهة الإدارة أو عدم اختصاصها بالقرار الإداري من تلقاء نفسه، بالإضافة انه يجوز للخصوم الدفع بعدم الاختصاص في أي حالة كانت عليها الدعوى ولا تتقيد دعوى الإلغاء فيه بميعاد الطعن "ستون يوم" المقررة لدعوى الإلغاء، كما أكد القضاء الإداري أنه يقع باطلا أي اتفاق بين جهة الإدارة والأفراد على مخالفة قواعد الاختصاص حتى لو كان ذلك لمصلحة الفرد، وأخيراً لا يجوز لجهة الإدارة مخالفة قواعد الاختصاص حتى في حالات الاستعجال،<sup>(15)</sup> وقد أكدت على كل ذلك دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية عندما قالت "عيب اغتصاب السلطة عيب لا تغفره حالة

<sup>(14)</sup> د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 591.

<sup>(15)</sup> د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي مرجع سابق، ص 396.

الاستعجال ولا يجوز الاتفاق على مخالفته . وهذا العيب يعدم القرار الإداري ومن ثم لا يكون الطعن فيه مقيدا بميعاد".<sup>(16)</sup>

ب. **التدرج التشريعي للقواعد القانونية:** تفترض هذه القاعدة خضوع التشريع الأدنى مرتبة داخل الدولة للتشريع الأعلى منه وعدم مخالفته، ورأت المحكمة العليا الليبية أن سبب هذا الخضوع أن كل تشريع يستمد قوته من مطابقته لقواعد التشريع الذي يعلوه في التدرج الهرمي ، وبالتالي إن صدرت مخالفة لذلك اعترت أحكامها المخالفة لاغية<sup>(17)</sup> غالبا ما تمنح الدساتير السلطة التنفيذية وهي اعلى جهة إدارية داخل الدولة سلطة إصدار اللوائح وهي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تتناول قواعد قانونية عامة ومجردة وتخاطب الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم وهي بذلك تختلف عن القرارات الإدارية الفردية التي تنظم مسألة فردية شخصية.

تتمتع اللوائح بمرتبة قانونية اعلى من القرارات الفردية لذلك تلتزم هنا الجهات الإدارية داخل الدولة بمراعاة الاختصاص في إصدار اللوائح والذي يكون محصورا على اعلى سلطة إدارية داخل الدولة باختلاف القرارات الإدارية الفردية التي تصدر عن أية جهة إدارية بغض النظر عن تسلسلها الإداري كما أن جهة الإدارة نفسها تلتزم بعدم مخالفة القرارات الفردية للوائح الصادرة عنها ،وبالإضافة إلى ذلك تفرض قاعدة التدرج التشريعي على جهة الإدارة ضرورة الالتزام بقاعدة توازي وتقابل الأشكال عند إصدار القرارات الإدارية اللائحة أو الفردية و يقصد بذلك أن يتم اتباع نفس الإجراءات و الشكليات التي صدرت بها اللائحة الأولى في حال أرادت جهة الإدارة تعديلها وان يتم تعديلها أو إلغاؤها من قبل نفس السلطة التي صدرت عنها فلا يجوز تعديل لائحة أو إلغاؤها بقرار إداري فردي.<sup>(18)</sup>

2. **أشكال ركن الاختصاص في القرار الإداري:** يتفرع ركن الاختصاص في القرار الإداري إلى اختصاص شخصي و اختصاص موضوعي و اختصاصي مكاني و أخيرا اختصاص زمني، وشرحها على النحو التالي:

أ. **الاختصاص الشخصي:** يقصد به صدور القرار الإداري من الشخص أو الهيئة المختصة بإصداره وفق القانون ، ويكتسب هؤلاء سلطة إصدار القرارات من قرار تعيينهم إذا كانوا أفراد أو من قرار تشكيلهم إذا كانوا هيئات ، ولذلك تتوقف مدى قانونية القرارات الصادرة عنهم على مدى صحة قرار التعيين أو قرار التشكيل ، وبناء عليه يعتبر القرار الإداري الصادر من شخص غير مختصة أو هيئة غير مختصة أو يشوب قرار تعيينهم أو تشكيلهم البطلان معيب بعيب عدم

<sup>(16)</sup> طعن إداري رقم 1 لسنة 16 ق بتاريخ 14\6\1970، مجلة المحكمة العليا الليبية، العدد 1، السنة 7، ص 27.

<sup>(17)</sup> طعن جنائي رقم 45 لسنة 31 ق بتاريخ 24\6\1986م ، مجلة المحكمة العليا الليبية، العدد 2، السنة 24، ص 189.

<sup>(18)</sup> د. صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه ، مرجع سابق، ص 125، ص 129.



الاختصاص،<sup>(19)</sup> ويستثنى من الحالة الأخيرة حالة صدور القرار الإداري من شخص تنطبق عليه نظرية الموظف الفعلي، ويقصد بها تولي شخص عادي اختصاصات وظيفية معينة في ظل ظروف استثنائية كالحروب مثلاً هنا اعتبر القضاء الإداري القرارات الصادرة عن مثل هذا الشخص صحيحة حفاظاً على سير المرافق العامة بانتظام وأطراد حتى في الحالات الطارئة.

ب. **الاختصاص الموضوعي:** يفترض هذا الاختصاص صدور أن تكون سلطة إصدار القرار الإداري من ضمن الاختصاصات التي أسندها القانون للشخص أو الهيئة التي صدر عنها، ولذلك يقوم التزام هنا على الجهات الإدارية بضرورة احترام اختصاصات الجهات الإدارية الأخرى الموازية لها، مثل عدم تدخل وزير الصحة في اختصاصات وزير التعليم، كما يفترض الاختصاص الموضوعي ألا تتدخل جهة إدارية في اختصاصات جهة إدارية رئاسية لها ومثاله عدم تدخل الوزير في اختصاصات مجلس الوزراء، وأخيراً يجب ألا تتدخل الجهة الإدارية المركزية في اختصاصات الجهة الإدارية اللامركزية و المقررة لها بموجب القانون<sup>(20)</sup> ومثال ذلك عدم جواز تدخل وزير الحكم المحلي في اختصاصات عميد البلدية المقررة له بمقتضى قانون الإدارة المحلية.

ج. **الاختصاص المكاني:** يقصد به التزام الجهة أو الموظف المختص بالنطاق الجغرافي المحدد له قانوناً لممارسة اختصاصه فإن تجاوز قراره هذا النطاق كان معيباً بعبء عدم الاختصاص المكاني، ومثاله أن يصدر عميد بلدية معينة قراراً يدخل في نطاق بلدية أخرى .

د. **الاختصاص الزمني:** يقصد به أن يصدر القرار الإداري عن الموظف خلال فترة استمرار علاقته الوظيفية مع جهة الإدارة، فإذا ما انتهت تلك العلاقة بسبب الإحالة إلى التقاعد أو الاستقالة أو الفصل من الوظيفة أصبح الموظف غير مختص مما يجعل القرارات الصادرة عنه معيبة بعبء عدم الاختصاص الزمني، والأمر كذلك ينطبق فيما يتعلق بالهيئات المنتخبة بعد نهاية مدته الانتخابية فلا يجوز لها الاستمرار في ممارسة الاختصاصات السابقة.<sup>(21)</sup>

أكدت المحكمة العليا الليبية في احد أحكامها على هذه الأشكال في محل حديثها عن صور عيب عدم الاختصاص عندما قالت "إن عيب عدم الاختصاص يقع في صورة اغتصاب السلطة إذا ما كان القرار الإداري صادراً من سلطة اعتداء على سلطة أخرى، وعيب عدم الاختصاص يتنوع فتارة يكون موضوعياً كأن يصدر موظف أو هيئة قراراً من اختصاص هيئة أخرى وتارة يكون عيب الاختصاص مكانياً كأن يصدر أحد رجال الإدارة قراراً يمتد أثره إلى خارج الحدود

(19) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه والقضاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص 69.

(20) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 478.

(21) د. عبدالحكم فودة، الخصومة الإدارية وأحكام دعوى الإلغاء والبيع النموذجية لها، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص

الإقليمية الموضوعية لمزاولة اختصاصه . وتارة يكون عيب عدم الاختصاص زمنيا كأن يزاول رجل الإدارة اختصاصه بعد فقدان صفته في مزاولة الأعمال العامة".<sup>(22)</sup>

يتبين لنا مما سبق أن ركن الاختصاص في القرار الإداري يتعلق بالنظام العام مما يفرض على جهة الإدارة و موظفيها الالتزام بعدم مخالفته و إلا كان قرارها معيب بعيب عدم الاختصاص قابلا للطعن عليه بالإلغاء في أي وقت لكونه لا يتحصن بمضي مدة الطعن ، ولكن استثناء من ذلك يجوز لجهة الإدارة بناء على شروط معينة تفويض غيرها بالاختصاص و هذا ما سندرسه في المبحث الثاني.

## المبحث الثاني

### التفويض الإداري بالاختصاص في القرار الإداري

يصعب من الناحية العملية أن تكون جهة الإدارة قادرة على ممارسة جميع اختصاصاتها في نفس الوقت، لذلك أوجدت السوابق القضائية نظرية التفويض الإداري لحل هذه الإشكالية ومؤدي هذه النظرية هو أن يخول موظف إدارياً في الاختصاص موظف آخر يسمى المفوض إليه بممارسة بعض الاختصاصات الإدارية بناء على نص قانوني يجيز هذا التفويض، ولتوضيح ذلك بشكل تفصيلي ستكون خطة المبحث الثاني وفق التقسيم التالي:

**المطلب الأول : ماهية التفويض الإداري في ركن الاختصاص وشروطه.**

**المطلب الثاني: الآثار القانونية للتفويض الإداري ونهايته.**

**المطلب الأول: ماهية التفويض الإداري في ركن الاختصاص وشروطه**

التفويض الإداري في الاختصاص له اصل تشريعي في القانون الليبي فقد نُظِم بموجب القانون رقم 29 لسنة 1970 م بشأن التفويض في الاختصاصات و المعدل بموجب القانون رقم 147 لسنة 1970م حيث نص في مادته الأولى والثانية من جواز أن يفوض الوزير بعض الاختصاصات المسندة له أو لوكيل الوزارة بموجب القوانين اللوائح إلى وكلاء الوزارات أو مديري الإدارات أو المصالح ومن في حكمهم، وذلك أن يخوض القانون المذكور في تحديد ماهية التفويض أو شروطه، ولتوضيح ذلك سنتناول في هذا المطلب توضيح ماهية التفويض الإداري في ركن الاختصاص وشروطه وذلك على النحو التالي:

<sup>(22)</sup> طعن إداري رقم 6 لسنة 3 ق بتاريخ 1957/6/26م، مجلة المحكمة العليا الليبية، العدد ج 1، السنة أ، ص 79.

1. **ماهية التفويض الإداري:** عُرف التفويض الإداري بأنه " أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر بحيث يكون التفويض جزئياً ولكن لا ضير في تفويض كامل الاختصاص إذا أجازه المشرع لكونه هو الذي ينشئ الاختصاص ويحدد من لهم الحق في ممارسته"،<sup>(23)</sup> كما يقصد به أيضاً أن يفوض موظف عام بعض اختصاصاته المسندة إليه وفق القانون إلى موظف آخر بناء على نص صريح من المشرع.<sup>(24)</sup>

دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية عرفت التفويض بأنه " نقل الاختصاص من المفوض إلى المفوض له بحيث يكون الأخير أصيلاً في ممارسة الاختصاصات المفوض فيها، وبالتالي لا يعتبر المفوض له نائباً للأصيل أو منفذاً لتعليماته".<sup>(25)</sup>

يتبين لنا مما سبق أن التفويض الإداري هو وجود نص قانوني ينقل بموجبه الموظف المفوض بعض اختصاصاته الأصلية إلى موظف آخر " المفوض له" تحقيقاً لفكرة اللامركزية الإدارية ولتسهيل تقسيم العمل و لتوزيع الوظائف، ويشترط لمشروعية التفويض عدة شروط سنتناولها في الفقرة التالية.

2. **شروط التفويض الإداري في ركن الاختصاص:** يعتبر التفويض في الاختصاص استثناء من الأصل العام وهو ضرورة ممارسة الموظف المختص عمله بصورة شخصية ولكن لضرورات عملية أجزت التفويض الإداري ولكنه فُيد بعدة شروط على النحو التالي:

أ. أن يستند التفويض في الاختصاص على نص قانوني صريح: يشترط لصحة مشروعية التفويض الإداري أن يجيزه المشرع صراحة و أن يكون وفق الحدود التي رسمها له ، كما يشترط في هذا النص القانوني أن تكون مرتبته القانونية من نفس مرتبة النص الذي يقرر الاختصاص الأصيل للمفوض،<sup>(26)</sup> بحيث يترتب على مخالفة هذا الشرط بطلان التفويض وبطلان كل ما نتج عنه من قرارات تطبيقاً للقاعدة القانونية " ما بني على باطل فهو باطل"، وقد أكدت على ذلك دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية عندما قالت أنه يشترط في التفويض أن يكون واضحاً وصريحاً و أن يوجد سند قانوني يجيزه،<sup>(27)</sup> ومثال السند القانوني لتفويض الاختصاص ما نصت عليه المادة 17 فقرة ب من القانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن الإدارة المحلية الليبي من جواز أن يفوض المحافظ بعض الاختصاصات إلى أعضاء مجلس المحافظة أو رؤساء الهيئات أو المصالح العامة وذلك وفق الحدود الجغرافية للمحافظة و حسب الاختصاصات.

<sup>(23)</sup> د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي ، القاهرة، 1957، ص 206.

<sup>(24)</sup> أ. فهد عبدالكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق مرجع سابق، ص 321.

<sup>(25)</sup> طعن إداري رقم 24 لسنة 37 ق بتاريخ 12\15\1991، مجلة المحكمة العليا الليبية، العدد 3-4، السنة 26، ص 53.

<sup>(26)</sup> د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 588.

<sup>(27)</sup> طعن إداري رقم 37 لسنة 48 ق بتاريخ 26\12\2004، المحكمة العليا الليبية، غير منشور.

هنا تثار مسألة تتعلق بجواز التفويض الإداري في الاختصاص في حال سكوت المشرع عن ذلك؟ القضاء الإداري الليبي لم يتناول هذه المسألة في أحكامه ولكنه يعتمد في كثير أحكامه على القضاء الإداري المصري لجأ إليه الباحث لتوضيح هذه المسألة ، حيث قرر القضاء الإداري المصري أنه في حال سكوت المشرع أثناء تنظيمه لجهة إدارية معينة من جواز التفويض أو عدمه فإنه و حفاظاً على سير المرافق العامة بانتظام واطراد التوسع في مفهوم التفويض في هذه الحالة و اللجوء إلى تشريعات أخرى تنظم عمل هذه الهيئات الإدارية، وبناء على ذلكأجازت الجمعية العمومية لمجلس الدولة المصري أن يفوض المجلس الأعلىالأزهر بعض اختصاصاته لشيخ الأزهر وأنه حتى في حال خلو القانون رقم 103 لسنة 1961 بشأن إعادة تنظيم الأزهر ولائحته التنفيذية من أي نص يجيز التفويض مما يعتبر التفويض في هذه الحالة مسكوتا عنه مما يتعين معه التماس حكم خاص به وهو أن الأزهر يعتبر هيئة عامة و قانون الهيئات العامة رقم 61 لسنة 1963 يجيز لمجلس الإدارة أن يفوض رئيس المجلس ببعض اختصاصاته.(28)

ب. يشترط لصحة التفويض في الاختصاص أن يكون جزئياً وليس شاملاً:بالإضافة إلى شرط السند القانوني للتفويض يشترط أيضاً أن يكون التفويض جزئياً لممارسة بعض الاختصاصات وليس شاملاً بكافة الاختصاصات وسبب ذلك أن الموظف المفوض في حال قيامه بتفويض كافة اختصاصاته معنى ذلك عدم قيامه بواجباته الوظيفية مما يجعله يتقاضى مرتب بلا عمل ويخالف هذا ما يهدف إليه التفويض من تخفيف العبء الوظيفي وليس إزالته كلياً، ومن ناحية أخرى يؤدي التفويض الكلي إلى زيادة العبء الوظيفي لمفوض له مما يرهقه لكونه يقوم بعمل موظفين في وقت واحد.(29)

ت. يشترط في تفويض الاختصاص أن يكون مؤقتاً: يقصد بذلك أن يرتبط التفويض بمدة زمنية معينة تحدد للمفوض إليه الفترة الزمنية المسموح له خلالها بممارسة الاختصاص المفوض إليه، و يترتب على مضي هذه المدة انتهاء التفويض وعدم جواز ممارسة المفوض إليه الاختصاصات المفوضة له إلا بتجديد قرار التفويض أو بتفويض آخر جديد.(30)

ث. لا يجوز للمفوض له أن يفوض غيره في ممارسة الاختصاص المفوض إليه تطبيقاً للقاعدة القانونية لا تفويض في التفويض و يترتب على مخالفة ذلك أن يصبح قرار التفويض الثاني معيباً بعيب عدم الاختصاص لكونه صادر عن شخص غير مختص.(31)

(28). د. حمدي ياسين عكاشة،: موسوعةالقراراتالإداري ، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 609.

(29)أ. احمد موسى محمود أبو جلمبو، تفويضا لاختصاص في القانون الفلسطيني، رسالة ماجستير ، كلية الشريعة و القانون، الجامعة الإسلامية، غزة، 2016م، ص 42.

(30) د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان ، 2009، ص 139.

(31)أ. احمد موسى محمود أبو جلمبو، تفويضا لاختصاص في القانون الفلسطيني، مرجع سابق ، ص 42.

ج. التفويض الإداري يشمل الاختصاص فقط ولا يشمل المسؤولية فلا تفويض في المسؤولية،: عندما يسند المشرع اختصاص معين لموظفي الجهات الإدارية يجب عليهم هنا أن يقوموا بهما بنفسهم بحيث يكونوا مسؤولين مسؤولية كاملة أمام الجهات الإدارية الرئاسية عن عدم تنفيذ هذا الاختصاص، بالإضافة إلى ذلك حتى في حال قيامالموظف الأصلي بتفويض بعض اختصاصاته فإن مسؤوليته تبقى و لا تفوض، فالذي يفوض هو بعض الاختصاص فقط و يرجع سبب ذلك أن الموظف الأصلي هو الذي فوض غيره في ممارسة بعض الاختصاصات بإرادته ، كما يستطيع في الوقت نفسه إنهاء التفويض متى شاء ، وأخيرا فإن تفويض المسؤولية إلى جانب الاختصاص يعني التنازل نهائيا عن هذا الاختصاص مما يعتبر تصرف مخالفة لقواعد تفويض الاختصاص، و في مقابل ذلك لا تعني عدم تفويض المسؤولية أن المفوض له غير مسؤول ، بل يتحمل مسؤولية جديدة تبدأ بعد قرار التفويض عن تنفيذ ما فوض إليه من اختصاصات أمام الرئيس الإداري المفوض وقد تكون هذه المسؤولية تأديبية أو جنائية بحسب التصرف المخالف.<sup>(32)</sup>

ح. أن يكون قرار التفويض في الاختصاص صريحا و مكتوبا: يشترط أخيرا أن يكون قرار التفويض في الاختصاص صريحا و واضحا بطريقة لا لبس فيها أو غموض بحيث يحدد الموظف المفوض له و أيضا يتم تحديد الاختصاصات المفوضة إليه<sup>(33)</sup> وكل ذلك لا يتم إلا إذا كان قرار التفويض مكتوبا، والتفويض الإداري بهذه الشروط يختلف عن الحلول و الإنابة من عدة أوجه و هذا ما سنوضحه في الفقرة التالية.

3. **أوجه الاختلاف بين تفويض الاختصاص و الإنابة و الحلول:** يشترك كلا من التفويض الإداري و الإنابة و الحلول في قيام موظف اخر بإختصاصات موظف أصيل ولكنهما يختلفان عن بعض من عدة أوجه و ذلك على النحو التالي:

**أولا: أوجه الاختلاف بين التفويض الإداري و الإنابة الإدارية:** يتشابه التفويض الإداري و الإنابة في انهما ينقلان اختصاصات من موظف أصيل إلى موظف اخر ، ولكنهما يختلفان عن بعض من عدة أوجه على النحو التالي:

- يشترط في التفويض الإداري صدور قرار بالتفويض من الموظف الأصلي ببعض الاختصاصات إلى موظف اخر بناء على نص قانوني يجيز ذلك، أما الإنابة الإدارية فيصدر قرارها من جهة إدارية اعلى من الموظف الأصلي بأن ينوب عن الموظف الأصلي أثناء غيابه.

(32) د. بشار جميل يوسف عبدالهادي، التفويض في الاختصاص " دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عين

شمس، القاهرة، 1979 م، ص 151، ص 152.

(33) طعن إداري رقم 35 لسنة 48 ق بتاريخ 26\12\2004م، المحكمة العليا الليبية، غير منشور.

- التفويض الإداري يتضمن أن يفوض الأصل بعض اختصاصاته بسبب زيادة العبء الوظيفي و بالتالي لا يفترض غيابه، أما الإنابة الإدارية تفترض غياب الأصل لوجود مانع يمنعه من الاستمرار في ممارسة اختصاصاته.
  - لا يكون التفويض إلا جزئياً في بعض الاختصاصات، أما في الإنابة يقوم النائب بكافة اختصاصات الموظف الأصل أو بعضها حسب قرار الإنابة.
  - كأصل عام يشترط في التفويض وجود سند قانوني يجيزه ، أما الإنابة الإدارية جائزة حتى في حالة عدم النص عليها وذلك حرصاً على سير المرافق العامة بانتظام واطراد.
  - لكون التفويض جزئي ويتم بإرادة الموظف الأصل فلا تفويض في المسؤولية، أما في الإنابة الإدارية يتحمل النائب المسؤولية كاملة عن تصرفاته .
  - و أخيراً لا تأخذ قرارات المفوض له في التفويض المرتبة القانونية لقرارات المفوض، بينما في الإنابة الإدارية تعتبر قرارات النائب وكأنها صادرة عن الموظف الأصل المتغيب بمعنى لها نفسة المرتبة.
- ثانياً : أوجه الاختلاف بين التفويض الإداري و الحلول الإداري:** يختلف التفويض عن الحلول من عدة أوجه على النحو التالي:
- يشترط في التفويض الإداري صدور قرار يقضي بالتفويض من الموظف الأصل إلى الموظف المفوض له، بينما في الحلول الإداري فيتم بناء على نص قانوني يحدد الموظف الحال بصفته حال غياب الأصل.
  - التفويض الإداري لا يفترض غياب الموظف الأصل حيث يظل موجوداً لممارسة اختصاصاته التي لم يفوضها، أما الحلول الإداري يفترض غياب الأصل أو حدوث مانع يمنعه من ممارسة اختصاصاته.
  - يحدد قرار التفويض الإداري الشخص المفوض له بإسمه، بينما في الحلول الإداري يحدد الحلول الشخص بصفته لا بإسمه.
  - التفويض يكون جزئياً في بعض الاختصاصات، أما الحلول فيكون شاملاً لكافة الاختصاصات بسبب غياب الأصل.
  - لا تتمتع قرارات المفوض له بمرتبة قرارات الموظف الأصل، ويستمر الأخير في تحمل مسؤولياته عن تصرفات المفوض له، بينما في الحلول الإداري تتمتع قرارات الحال بنفس مرتبة الموظف الأصل وبالتالي لا يعتبر الأصل مسؤولاً عن تصرفات الموظف "الحال" بالإضافة إلى ذلك لا يتمتع الموظف الأصل بأي سلطة رئاسية على الحال .

- لايفترض في التفويض الإداري غياب الموظف الأصلي بل يظل موجودا يمارس الاختصاصات الأصلية له التي لم يفوضها، أما في الحلول يحل الحال محل الأصليل نظرا لتغيبه أو لوجود مانع يمنعه من ممارسة اختصاصاته.
- وأخيرا ينتهي التفويض الإداري إما بإنهاء مدة التفويض أو بإرادة الموظف الأصلي في أي وقت شاء، بينما الحلول الإداري ينتهي بعودة الموظف الأصلي إلى سابق عمله بعد زوال سبب الحلول.<sup>(34)</sup>

### المطلب الثاني: الأثار القانونية للتفويض الإداري ونهايته

1. الأثار القانونية للتفويض الإداري لركن الاختصاص في القرار الإداري: يترتب على التفويض الإداري في الاختصاص عدة أثار قانونية بالنسبة للموظف الأصلي " المفوض"، وبالنسبة للموظف المفوض له، وذلك على النحو التالي:
  - أ. الأثار القانونية لتفويض الاختصاص بالنسبة للموظف المفوض: وهي تتمثل في:
    - لا يستطيع المفوض منع المفوض إليه من ممارسة الاختصاصات التي فوضها إليه مادام التفويض قائماً وبالتالي يمنع عليه التدخل في الاختصاصات المفوضة و إلا اعتبر قرارها معيبا بعبء عدم الاختصاص الموضوعي، وقد استطرد القضاء الإداري في أحكامه على عدم جواز اعتداء السلطة الرئاسية على اختصاصات السلطة الأدنى منها درجة في سلم التدرج الإداري في حال رغبة الموظف الأصلي من ممارسة اختصاصاته المفوضة وجب عليها إنهاء قرار التفويض الإداري مع تبليغ الموظف المفوض له بقرار الإنهاء حتى لا يقع تضارب في ممارسة الاختصاصات.<sup>(35)</sup>
    - لا يترتب على انتهاء المهام الوظيفية للموظف الأصلي انتهاء قرار التفويض، بل يظل التفويض قائماً حتى يزول بطرق نهايته التي سندرسها لاحقاً، ويستتبع ذلك استمرار الموظف المفوض له في ممارسة الاختصاصات المفوضة إليه، وقد أكدت دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية في احد أحكامها على ذلك بقولها " إذا زالت صفة المفوض بعد ذلك فإنه لا يترتب على زوالها زوال اختصاصات المفوض له إلا بإجراء لاحق يقرره القانون".<sup>(36)</sup>
  - يظل الموظف الأصلي " المفوض" مسؤولاً مسؤولية كاملة عن تصرفات الموظف المفوض له، فلا تفويض في المسؤولية وذلك بالرغم من عدم جواز تدخل الأصليل في الاختصاصات المفوضة للمفوض له.

<sup>(34)</sup>د. بشار جميل يوسف عبدالهادي، التفويض في الاختصاص، مرجع سابق، ص 118 و ما بعدها.

<sup>(35)</sup>أ. احمد موسى محمود أبو جلمبو، تفويضاً لاختصاص في القانون الفلسطيني، مرجع سابق، ص 46.

<sup>(36)</sup>طعن إداري رقم 24 لسنة 37ق بتاريخ 1991\5\12م، مجلة المحكمة العليا الليبية، العدد 3-4، السنة 26، ص 53.

• تطبيقاً لسلطة التعقيب الإداري التي يملكها الرئيس الإداري والتي يملك بموجبها الرئيس المفوض التعقيب على قرارات المفوض له و متابعتها سواء بالإلغاء أو التعديل أو الوقف طالما لم تتحصن بمضي المدة<sup>(37)</sup> "ستين يوم" والتي يترتب على فواتها اكتساب القرارات الإدارية حصانة من المساس بها طالما كان موضوعها تنظيم مركز قانوني فردي ونتج عنه حقوق مكتسبة للأفراد.

يتبين لنا مما سبق أن المفوض بالرغم من انه صاحب الاختصاص الأصلي بموجب القانون إلا انه يتمتع عليه في حال تفويضه بعض الاختصاصات بموجب نص قانوني أن يتدخل في اختصاصاته المنوطة بغيره، ولا سبيل أمامه للتدخل إلا قيامه بإنهاء التفويض واسترجاع اختصاصاته في أي وقت شاء، و في مقابل ذلك يترتب على التفويض عدة آثار تتعلق بالمفوض له وهذا ما سندرسه في الفقرة التالية.

ب. **آثار التفويض الإداري بالنسبة للموظف المفوض له:** يترتب على التفويض الإداري للاختصاص عدة آثار قانونية للموظف المفوض له وهي على النحو التالي:

• التزام المفوض له بتنفيذ الاختصاصات المسندة إليه بموجب قرار التفويض ويتحمل مسؤولية ذلك أمام المفوض الأصلي، ولذلك لا يجوز للمفوض له أن يفوض غيره في تنفيذ ما فوض إليه إلا إذا وجد نص قانوني يسمح بذلك، والسبب في عدم تفويض التفويض انه في حال السماح به سنصل إلى ما لا نهاية في عدم تنفيذ الاختصاص المفوض فكل مفوض له سيفوض غيره وهكذا الخ.

• يترتب على التفويض الإداري التزام المفوض له بنطاق التفويض من حيث الأشخاص و المكان، فمن حيث الأشخاص قد يفوض الموظف له بممارسة بعض الاختصاصات اتجاه طائفة معينة من الموظفين بحسب درجاتهم الوظيفية ، هنا ينحصر اختصاص المفوض له اتجاه هؤلاء الموظفين فلا يتعدى اختصاصه إلى درجات أخرى لم يتناولها التفويض ، فإن خالف المفوض له ذلك كان قراره معيباً بعدم الاختصاص، أما من حيث المكان فقد يفوض الرئيس الإداري احد مرؤوسيه بممارسة اختصاص معين ضمن نطاق جغرافي محدد هنا يلتزم المفوض له بممارسة اختصاصه ضمن هذا النطاق و لا يتعداه و إلا كان قراره معيب بعيب عدم الاختصاص.<sup>(38)</sup>

• وأخيراً يترتب على التفويض الإداري عدم جواز تعديل المفوض له قرار التفويض أو المساس به لأنه ليس صاحب الاختصاص الأصلي ، إنما الذي يملك ذلك الحق هو الأصلي المفوض ، ولكن يستثنى من ذلك صدور تفويض مكتوب من المفوض إلى المفوض له بجواز تعديل قرار التفويض.<sup>(39)</sup>

(37)أ. احمد موسى محمود أبو جلمبو، تفويض الاختصاص في القانون الفلسطيني، مرجع سابق، ص 48.

(38)د. بشار جميل يوسف عبدالهادي، التفويض في الاختصاص، مرجع سابق، ص 217، ص 218.

(39)أ. تركي سعيدة، التفويض في القانون الإداري، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2015\2016م، ص 68.



يتبين لنا من خلال ما سبق أن اختصاص المفوض له ينحصر طبقا لقرار التفويض الإداري الصادر من المفوض الأصيل و لا يتعداه و إلا كان قرارها معيب بعدم الاختصاص. بعد دراسة الآثار القانونية للتفويض الإداري بالنسبة للمفوض و المفوض له ، هنا يثور تساؤل هل يستطيع الموظف الأصيل تفويض جميع أنواع الاختصاصات أم توجد اختصاصات محددة لا يجوز تفويضها؟ هذا ما سنجيب عليه في الفقرة التالية بعنوان موانع التفويض الإداري في الاختصاص.

**2. موانع التفويض الإداري في الاختصاص:** تعتبر النصوص القانونية داخل الدولة هي المصدر الأساسي للاختصاص، فعندما ينشأ تشريع معين جهة إدارية معينة يقوم في الوقت نفسه بتحديد اختصاصات هذه الجهة وتنظيم تقسيمها الداخلي لكي يسهل عليها القيام بوظيفتها التي أنشئت من أجلها ومثال ذلك قانون الإدارة المحلية الليبي رقم 59 لسنة 2012م والذي أنشأ نظام المحافظات والبلديات وحدد اختصاص كل منها.

القاعدة العامة في الاختصاص هي مسؤولية الموظف أو الجهة الإدارية المسند إليها الاختصاصات بتنفيذها و لا يجوز لها التنازل عنها لموظف أو جهات إدارية أخرى، ولكن رغبة من المشرع في تقسيم العمل الإداري وعدم تركزه ومنعا لعرقلة سير المرافق العامة بانتظام واطراد أجاز تفويض بعض الاختصاصات من الرئيس الإداري إلى بعض مرؤوسيه، ولكن المشرع عند تنظيم مسألة الاختصاص قد يحدد اختصاص معين لجهة أو موظف ومثاله اختصاص مجالس التأديب بتوقيع العقوبة التأديبية في هذه الحالة لا يجوز التفويض في هذه الاختصاصات المحددة لكونها تتعلق بالنظام العام و لأن المشرع كان يهدف من تحديد هذا الاختصاص تحقيق ضمانات معينة لا تتحقق إلا بصدور القرار من الجهة الأصيلة المختصة وفق القانون، و هذا ما أكدته دائرة القضاء الإداري بالمحكمة العليا الليبية بقولها " ن القواعد المتعلقة بتشكيل المجالس التأديبية تعتبر من النظام العام لأنها تتعلق بإجراء جوهري روعي فيه الصالح العام وهو حسن سير المحاكمات التأديبية و أي خلال بها يترتب عليه بطلان تشكيل تلك المجالس وكافة ما يصدر عنها من قرارات ولو لم يرد بذلك نص خاص في القانون وهذا البطلان يجوز الدفع به في أي مرحله ولأول مرة أمام المحكمة العليا كما يجوز لهذه المحكمة ان تثيره من تلقاء نفسها"،<sup>(40)</sup> وقد اعتبرت محكمة القضاء الإداري المصرية أيضا في الدعوى رقم 121 لسنة 7 ق بتاريخ 10\3\1954م أن تفويض السلطة التأديبية المختصة وفق القانون لسلطة إدارية أخرى يعتبر باطلا وبالتالي يعتبر القرار الصادر من السلطة المفوض إليها قد صدر ممن لا يملكه مما يتعين معه إلغاء القرار الصادر عنها، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا

<sup>(40)</sup> طعن إداري قم 26 لسنة 30 بتاريخ 1985\4\21م، مجلة المحكمة العليا الليبية، العدد 3-4، السنة 23، ص 17.

المصرية ذلك أيضا في حكمها الصادر بتاريخ 1959\6\27م بقولها " الاختصاص المحدد قانوناً لا يجوز النزول عنه أو الإنابة أو التفويض فيه".<sup>(41)</sup>

3. **انتهاء التفويض الإداري في الاختصاص:** يعتبر التفويض الإداري مسألة مؤقتة وليست دائمة وينتهي بعدة طرق و ذلك على النحو التالي:

أ. **نهاية التفويض الإداري بإرادة الموظف الأصلي:** قد يرغب الموظف صاحب الاختصاص الأصلي بإنهاء التفويض ولا يقيد في ذلك قيد معين لكونه صاحب الاختصاص الأصلي وفق القانون ولكن يشترط مراعاة قاعدة توازي و تقابل الأشكال فيما يتعلق بإلغاء قرار التفويض بمعنى أن يصدر قرار إلغاء التفويض بنفس طريقة صدور قرار التفويض و أن يكون صادراً عن الموظف الأصلي نفسه.

ب. **نهاية المدة الزمنية المحددة للتفويض:** قد يحدد التفويض الإداري في الاختصاص بمدة زمنية معينة يترتب على فواتها نهاية التفويض تلقائياً ولا يستطيع المفوض له ممارسة الاختصاصات المفوضة إليه في السابق بعد انتهاء هذه المدة وإلا كان قراره معيب بعيب عدم الاختصاص.

ت. **تحقيق الأهداف المبتغاة من التفويض الإداري:** غالبا ما يستهدف قرار التفويض في الاختصاص تحقيق أهداف معينة يترتب على تحققها نهاية التفويض و بالتالي لا يمكن للمفوض له ممارسة الاختصاصات المفوضة له بعد ذلك، ومثال ذلك تفويض موظف أصيل ممارسة بعض اختصاصاته إلى موظف آخر نتيجة ظروف استثنائية مما يستتبع معه ذلك نهاية التفويض تلقائياً بزوال هذه الظروف الاستثنائية.<sup>(42)</sup>

ث. **قد ينتهي التفويض الإداري بطريقة غير مباشرة:** حيث يصدر قرار من الرئيس الإداري الأصلي بإعادة تقسيم العمل الإداري داخل الجهاز الإداري الذي يرأسه، وإعادة توزيع الاختصاصات بطريقة تختلف عن التوزيع السابق مما يعني إنهاء كافة التفويضات بطريقة ضمنية.

و في ختام هذا البحث يمكننا التوصل إلى مجموعة من النتائج و التوصيات على النحو التالي:

#### أولاً: النتائج :

1. يتم تنظيم عمل السلطات الإدارية داخل الدولة بشكل هرمي وفق تسلسل إداري معين ، يفرض على كل جهة إدارة وفق ترتيبها الإداري من احترام ذلك وعدم تجاوز الاختصاصات المسندة لها بموجب التشريعات.
2. مخالفة الإدارة للاختصاص يجعل قرارها الإداري معيباً بعيب عدم الاختصاص قابلاً للطعن عليه بالإلغاء لكون ركن الاختصاص مرتبطاً بالنظام العام.

<sup>(41)</sup>د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 592.

<sup>(42)</sup>أ. تركي سعيدة، التفويض في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 70.

3. القرارات الإدارية المعيبة بعبء عدم الاختصاص الجسيم بطلاناً مطلقاً ولا تتحسن بمواعيد الطعن المقررة لدعوى الإلغاء.
4. الزام جهة الإدارة باحترام قواعد توزيع الاختصاص لا يعتبر قيماً عليها أو عائناً أمامها لممارسة وظيفتها لكون مبدأ توزيع الاختصاص وتقسيم العمل وتحديده يعمل على تحقيق أعلى مستوى من الكفاءة الإدارية لجهة الإدارة.
5. التفويض الإداري للاختصاص وسيلة للتخفيف من العبء الوظيفي الذي قد يثقل كاهل الإدارة تقوم بموجبه نقل مهمة ممارسة بعض الاختصاصات المحددة من موظف إلى آخر بشكل مؤقت.
6. التفويض يكون جزئياً و لا يكون كلياً لكافة الاختصاصات.
7. لا تفويض بدون نص قانوني صريح يجيزه.
8. التفويض يشمل الاختصاص فقط دون المسؤولية.

#### ثانياً: التوصيات:

1. يجب على الجهات الإدارية بما تحتويه من موظفين الأخذ في الاعتبار انهم يمارسون اختصاصاتهم المسندة اليهم بموجب القوانين نيابة عن الشعب ويهدف تحقيق المصلحة العامة للمجتمع لا لتحقيق مصالحهم الشخصية.
2. أن تتبع الدولة نظام اللامركزية الإدارية لتوزيع العمل الإداري كبديل عن فكرة التفويض الإداري في بعض الاختصاصات بإنشاء كيانات أو مؤسسات تمنح لها الشخصية القانونية و استقلالية إدارية و مالية مع خضوعها لرقابة الجهات الإدارية العليا داخل الدولة.
3. تعديل القانون رقم 29 لسنة 1970 و المعدل بموجب القانون رقم 147 لسنة 1970 بشأن التفويض في الاختصاصات بما يتلاءم مع ما تشهده الدولة الليبية من تطورات إدارية متلاحقة وخصوصاً بعد صدور قانون الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012م .

## قائمة المراجع

### أولاً: الكتب القانونية:

1. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1957.
2. د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، بدون دار ومكان النشر، 2010م.
3. د. عاطف عبدالله المكاوي، التفويض الإداري، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2014م.
4. د. عبدالعزيز خليفة بالمنعم، الأسس العامة للقرارات الإدارية في الفقه والقضاء، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008.
5. د. عبدالعزيز بالمنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
6. د. عبدالغني بسيوني عبدالله القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري و تطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
7. د. عبدالحكم فودة، الخصومة الإدارية وأحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
8. د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط4، 2011م.
9. د. فهد عبدالكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية و التطبيق، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2005.
10. د. محمد عبدالله الحراري، الرقابة على اعمال الإدارة في القانون الليبي، منشورات المكتبة الجامعة، الزاوية، ليبيا، ط 5، 2010م.
11. د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.

### ثانياً: المجلات العلمية:

1. د. صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه -دراسة مقارنة، مجلة الحقوق العدد الرابع السنة 31، 2007ديسمبر، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت.

ثالثا: رسائل الدكتوراه و الماجستير:

1. د. بشار جميل يوسف عبدالهادي، التفويض في الاختصاص " دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1979 م.
2. أ. احمد موسى محمود أبو جلمبو، تفويض الاختصاص في القانون الفلسطيني، رسالة ماجستير، كلية الشريعة و القانون، الجامعة الإسلامية، غزة، 2016م.
3. أ. تركي سعيدة، التفويض في القانون الإداري، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2015\2016م، ص 68.
4. أ. عبدالله بن احمد بن حمد الشريف، الاختصاص في القرار الإداري و الرقابة القضائية عليه في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، قسم العدالة الجنائية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2012م.