بحث محكَّم

التفويض الإداري
في ضوء النصوص القانونية
وأحكام القضاء الإداري

«دراسة مقارنة»

إعداد :

د. فوزي أحمد إبراهيم حتحوت

أستاذ القانون العام المساعد– قسم الأنظمة
كلية الشريعة والدراسات الإسلامية بالأحساء
جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية

ملخص البحث

يمثل التفويض الإداري حجر الزاوية في القانون الإداري، وذلك لما يمثله من أداة لإعادة توزيع الاختصاصات بين أعضاء الجهاز الإداري، مما يضمن السرعة في الإنجاز، والمرونة بالعمل، والكفاءة بالأداء، ولما يمثله من رفع العبء عن القادة الإداريين، بما يضمن إنجازهم للمهام الكبيرة.

وهذا البحث يقارن بمنهج تحليلي تأصيلي بين تطبيقات التفويض الإداري سواء على المستوى القضائي أو التشريعي، من خلال موقف المشرع المصري والمنظم السعودي من التفاوض الإداري، ثم موقف قضاء مجلس الدولة المصري وقضاء ديوان المظالم السعودي من التفويض.

وينظم هذا كله بمباحث ثلاثة:

ماهية التفويض الإداري، وأنواعه.

الأحكام العامة للتفويض الإداري.

موقف المشرع، والقضاء الإداري من التفويض الإداري.

المقدمة

الحمدلله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، سيدنا محمد وعلى آله وصحبه ومن اتبعه بإحسان إلى يوم الدين. وبعد:

مما لا شك فيه، أن القاعدة الأصولية تقضي بأن الدستور هو من يحدد سلطات الدولة الثلاث سواء التشريعية أو القضائية أو التنفيذية، ويحدد اختصاص كل سلطة من هذه السلطات؛ والأصل أن تمارس كل سلطة اختصاصاتها بنفسها، كما يتولى المشرع تحديد الاختصاصات لموظفي الدولة في أجهزتها المختلفة، وفقًا لتقديرات واعتبارات معينة، ولما كان الأصل هو أن يمارس صاحب الاختصاص اختصاصه بنفسه، ولا يتركه لغيره، ولا يقبل أن يفوضه لغيره، وإلا اعتبر قراره مشوبًا بعيب عدم الاختصاص، إلا إذا وجد نص يأذن له بذلك، لذلك نجد الدول عملت على وضع الأنظمة، والتشريعات المقننة للتفويض المنظمة لأحكامه، بشكل يضمن تحقيق أهدافه، ويسهم في مرونة العمل الإداري، وعدم تركيز السلطة، وبما من شأنه تيسيير تحقيق المصلحة العامة.

وقد هدف هذا البحث، إلى دراسة موضوع التفويض الإداري في ضوء النصوص القانونية، وأحكام القضاء الإداري، في دراسة مقارنة؛ من خلال التعرف على الجوانب الفقهية، والتشريعية، والقضائية، لعملية التفويض الإداري، وبشكل خاص التفويض في الاختصاص، وبالتالي تناول البحث مفهوم التفويض الإداري، وأحكامه، والسند الشرعي والتشريعي له، وموقف القضاء منه. وما يتمتع به التفويض الإداري من رفع العبء عن كاهل الأصيل

صاحب الاختصاص، مما يحفظ المرونة في التنظيم الإداري، وسرعة إنجاز المهام المفوضة، وزيادة الثقة لدى المرؤوسين.

وتبرز أهمية هذا البحث، من خلال ما يحظى به التفويض الإداري من أهمية كبيرة ما بين موضوعات القانون الإداري، والإدارة العامة، وبرزت هذه الأهمية بعد تشابك خيوط العمل الإداري، وتعقده في عالمنا المعاصر، وبلغت الأجهزة الإدارية مستواها الحالى من التعدد، والتداخل، والتشعب، والتمدد، بشكل أضحى معه استحالة التركيز الإداري، وإلا تعطلت العملية الإدارية، وتحقيق أهدافها؛ ولذلك عملت التشريعات على تيسيير التفويض الإداري، ومنها التشريع السعودي الذي قنن من الأنظمة في إطار التفويض الإداري، ما يضمن المرونة، والكفاءة في تحقيق العمل الإداري، حتى لا يعرقل تركيز الوظيفة الإدارية في يد فئة قليلة من الموظفين إلى عرقلة وسوء العمل الإداري في الواقع العملى، بالإضافة لما قد يفضي إليه التركيز الإداري من عدم خلق، وتدريب قيادات إدارية جديدة قادرة على الضلوع بالعمل الإداري بشكل مرن، وكفء.

لذا يمثل التفويض الإداري حجر الزاوية في القانون الإداري، لما يفضي إليه بعدم التركيز الإداري من خلال إعادة توزيع الاختصاصات بين أعضاء الجهاز الإداري، بما يضمن إنجاز المهام الإدارية بسرعة، ويضمن مرونة العمل الإداري، بشكل يحقق الكفاءة للعمل الإداري، بالإضافة أن التفويض الإداري من شأنه أن يرفع العبء عن القادة الإداريين، لكى يعتنوا بإنجاز المهام الكبيرة، كالتخطيط والتنسيق والإشراف وإتخاذ القرارات المهمة، كما أن بعض الوظائف الإدارية في حاجة إلى خبرات فنية متخصصة مما أدى ببعض القادة إلى تفويض بعض أعباء الوظيفة الإدارية إلى مرؤوسيهم، مما يسهم في إنجاز الأعمال الإدارية، وتبسيط إجراءاتها.

وقد جاءت أحكام القضاء الإداري في كل من المملكة العربية السعودية، وجمهورية فرنسا، وجمهورية مصر العربية، مؤكدة على احترام مبدأ التفويض الإداري مادام راعى المفوض أحكام التفويض الإداري، وشروطه، بشكل يضمن سلامة التفويض الإداري، وتحقيقه لأهدافه، كما برز من خلال البحث أن التفويض عرفه الفكر الإسلامي بداية من عهد الرسول الكريم صلوات الله عليه وسلامه، ومن تبعه من الخلفاء الراشدين.

ويمثل المنهج التحليلي التأصيلي المقارن، أنسب طرق، ومناهج البحث التي تتفق مع طبيعة الموضوع الذي اختاره الباحث؛ فقد اتبع الباحث المنهج التحليلي لتطبيقات التفويض الإداري سواء على المستوى القضائي أو التشريعي، التي عالجت عملية التفويض في الدول المقارنة فيما يتعلق بأحكام التفويض الإداري، مع رصد موقف الفقه واتجاهاته من هذا النوع من التفويض؛ كما يدفعنا بحث التفويض الإداري إلى أن نقوم بتأصيل المبدأ، وبحثه، وبيان أبعاده في إطار القانون الإداري؛ ولما كان لموضوع البحث أصل في النظام القانوني الفرنسي الذي له باع كبير في هذا المجال، وتُعد مصر من الدول التي أخذت عنه نظامها في القانون الإداري، لذلك كان من الطبيعى أن ينهج الباحث الأسلوب المقارن في دراسة التفويض الإداري موضوع البحث، مع التركيز على موقف المملكة العربية السعودية التي نهلت من أحكام الشريعة الإسلامية، فأخذت بقضاء ديوان المظالم أسوة برسول الله صلوات الله عليه وسلامه، في النظر في مظالم الأفراد، وإزالة أسبابها، وعودة الحقوق لأهلها؛ وهو ما يتبين من موقف الشريعة الإسلامية الغراء، فقد استخلف الرسول الكريم صلوات الله عليه وسلامه بعض الصحابة لتولي مسؤولية إدارة المدينة المنورة في

فترة غيابه[1]، والمدن والأمصار المفتوحة، وأناب بعض الصحابة لقيادة السرايا أثناء غيابه، وبعث أمراءه، وعماله لجمع الصدقات[2]، وكان يحاسبهم عن أعمالهم[3].

ونزولاً على ما سبق، سوف يتناول الباحث عرض موضوع البحث في إطار مناهج البحث المقارن، والتحليلي، والتأصيلي؛ هادفين إلى تقديم بحث يحمل رؤية واضحة المعالم، والأبعاد بشأن التفويض الإداري؛ سائلين المولى عز وجل أن يكون بحثاً يقدم بعض العون لرجالات الفقه، والقضاء، والتشريع، والباحثين.

خطة البحث:

في ضوء ما تقدم، تناول الباحث الموضوع، على الوجه التالي:

المبحث الأول: ماهية التفويض الإداري وأنواعه.

المبحث الثاني: الأحكام العامة للتفويض الإداري.

المبحث الثالث: موقف المشرع والقضاء الإداري من التفويض الإداري.

---

(١) الإمام شمس الدين السخاوي، التحفة اللطيفة في تاريخ المدينة المشرفة، الجزء الأول، بيروت، دار الكتب العلمية، ص٤٦.

(٢) راجع أيضًا: محمد بن حبيب ابن أمية بن عمرو الهاشمي البغدادي، كتاب المحبر، رواية أبي سعيد السكري، ١٩٤٢، ص ١٢٦ وما بعدها.

(٣) خرَج مسلم عن أبي حميد الساعدي قال: «استعمل رسول الله صلى الله عليه وسلم رجلا على صدقات بني سليم يدعى ابن اللتبية فلما جاء حاسبه قال هذا مالكم وهذا هدية فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم: فهلا جلست في بيت أبيك وأمك حتى تأتيك هديتك إن كنت صادقا ثم خطبنا فحمد الله وأثنى عليه ثم قال أما بعد فإني أستعمل الرجل منكم على العمل مما ولاني الله فيأتي فيقول هذا مالكم وهذا هدية أهديت لي أفلا جلس في بيت أبيه وأمه حتى تأتيه هديته والله لا يأخذ أحد منكم شيئا بغير حقه إلا لقي الله يحمله يوم القيامة». رواه البخارى في كتاب الأحكام، الجزء الثامن، ص١٢١؛ ورواه مسلم في كتاب الإمارة، باب تحريم هدايا العمال، الجزء الثاني، ص ١٤٦٣؛ العلامة/ محمد عبد الحي الكتاني، نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الإدارية، الجزء الأول، تحقيق: د/ عبد الله الخالدي، الطبعة الثانية، لبنان، دار الأرقم، ص ٢٠٧.

المبحث الأول
ماهية التفويض الإداري وأنواعه

لا شك أن التفويض يعد أداة مهمة في سياق تطوير التنظيم الإداري، بشكل يضمن تحقيق مصالح المواطنين ليحقق من خلالها الكفاءة، والفعالية الإدارية، بإعادة توزيع الاختصاصات داخل الكيان الإداري، بشكل يخفف من العبء الملقى على كاهل الرئيس الإداري حتى يعتني بإنجاز المهام الأكثر أهمية؛ ولذلك كان من المفيد أن نعرف المقصود بالتفويض الإداري، ونركز على أهميته، ونشير إلى أنواعه المختلفة.

المطلب الأول: مفهوم التفويض الإداري

يمثل التفويض الإداري أسلوباً مهماً من أساليب التنظيم الإداري، وتخفيف الأعباء على السلطة الإداريـة، بشكل يؤدي لتحقيق المصلحة العامة بشكل أكثر فعالية سواء في سياق الإدارة المركزية أو الإدارة اللامركزية[٤]؛ وبموجبه تمنح سلطة إدارية جانباً من اختصاصاتها إلى سلطة إدارية أخرى وفقًا للقانون.

وهو ما يدفعنا إلى البحث عن مفهوم التفويض الإداري بشكل أكثر وضوحًا، وفقًا لما يلي:

(٤) يقصد باللامركزية الإداريـة توزيع الوظائف الإداريـة في الدولة ما بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات إقليمية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية، ومستقلة استقلالاً نسبيًا، تعمل تحت إشراف، ورقابة، الحكومة المركزية. عبدالله طلبة، مبادئ القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٣، ص ١١٩.

التفويض في اللغة: جاء من فوض إليه الأمر بمعنى رده إليه[٥]، فقد جاء في معجم مقاييس اللغة أن فوض يدل على اتكال في الأمر على الآخر، ورده عليه، ثم يفرغ فيرد إليه ما يشبهه؛ من ذلك فوض إليه أمره أى رده[٦]، فقد قال الله تعالى على لسان مؤمن فرعون: ﴿ فَسَتَذْكُرُونَ مَآ أَقُولُ لَكُمْ ۚ وَأُفَوِّضُ أَمْرِىٓ إِلَى ٱللَّهِ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ بَصِيرٌۢ بِٱلْعِبَادِ ﴿٤٤﴾ ﴾[٧]. وجاء في لسان العرب بمعنى «صيره إليه، وجعله الحاكم فيه»[٨]، وقيل بمعنى «جعل له التصرف فيه»[٩].

التفويض في الفكر الإسلامي: لم يكن التفويض من الأمور الغائبة في الفكر الإسلامي، إذ إنه عرف من زمن بعيد، وإن لم تكن فكرته قد اتضحت بشكل كبير كما أصبح عليه الأمر الآن، فقد عرفته من قبل الإدارات الرومانية القديمة، التي قامت على أساس دقة التنظيم والتسلسل[١٠]، وقد عرفه الفكر الإسلامي منذ لحظة قيام الدولة الإسلامية، فقد استدلوا على التفويض من الكتاب الكريم على لسان نبي الله موسى عليه السلام: ﴿ وَٱجْعَل لِّى وَزِيرًا مِّنْ أَهْلِى ﴿٢٩﴾ هَٰرُونَ أَخِى ﴿٣٠﴾ ٱشْدُدْ بِهِۦٓ أَزْرِى ﴿٣١﴾ وَأَشْرِكْهُ فِىٓ أَمْرِى ﴿٣٢﴾ كَىْ نُسَبِّحَكَ كَثِيرًا ﴿٣٣﴾ وَنَذْكُرَكَ كَثِيرًا ﴿٣٤﴾ إِنَّكَ كُنتَ بِنَا بَصِيرًا ﴿٣٥﴾ قَالَ قَدْ أُوتِيتَ سُؤْلَكَ يَٰمُوسَىٰ ﴿٣٦﴾ وَلَقَدْ مَنَنَّا عَلَيْكَ مَرَّةً أُخْرَىٰٓ ﴿٣٧﴾ ﴾«[١١] فكلمة الوزارة مأخوذة

(٥) العلامة/ مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، القاموس المحيط، الطبعة الثامنة، مؤسسة الرسالة، ٢٠٠٥، ص٦٥١.
(٦) أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، مكتبة دار الجبل، المجلد الرابع، ص ٤٦٠.
(٧) سورة غافر:الآية ٤٤.
(٨) ابن منظور، لسان العرب، المجلد الخامس، الطبعة الحديثة، دار المعارف، ٣٤٨٥.
(٩) المعجم الوسيط، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ص ٧٠٦.
(١٠) د/ عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ٢٥٩.
(١١) سورة طه: الآيات: ٢٩-٣٧.

إما من المؤازرة وهي المعاونة أو من الوزر وهي الثقل[١٢]، وإما من الأزر وهو الظهر، لأن الملك يقوى بوزيره كقوة البدن بظهره[١٣]، وعلى ذلك فإن الوزير مأخوذ من المؤازرة، إذ يرجع إليه ويلجأ إلى رأيه وتدبيره، وإما مأخوذ من الوزر بمعنى حمل الثقل والعبء عن الأصيل؛ فإذا جاز ذلك في النبوة كان في الإمامة أجوز؛ ولأن ما وكل إلى الإمام من تدبير الأمة لا يقدر على مباشرة جميعه إلا باستنابة ونيابة الوزير المشارك له في التدبير أصح في تنفيذ الأمور من تفرده بها ليستظهر به على نفسه، وبها يكون أبعد عن الزلل، وأمنع من الخلل[١٤]؛ وفي السنة المطهرة فقد استخلف الرسول الكريم -صلوات الله عليه وسلامه- بعض الصحابة لتولي مسؤولية إدارة المدينة المنورة في فترة غيابه[١٥] والمدن والأمصار المفتوحة، وأناب بعض الصحابة لقيادة السرايا أثناء غيابه، وبعث أمراءه وعماله

(١٢) العلامة/ عبد الرحمن بن محمد بن خلدون، مقدمة ابن خلدون، الطبعة الثانية، لبنان: دار مكتبة المعارف، ٢٠١٣، ص٢٥٨.

(١٣) ويقول الماوردي في معنى الوزارة أنه يحتمل ثلاثة أوجه: أحدهما أنه مأخوذ من الوزر وهو الثقل لأنه يحمل عن الملك أثقاله، والثاني أنه مأخوذ من الوزر وهو الملجأ ومنه قوله تعالى: «كلا لا وزر» أي لا ملجأ فسمي بذلك لأن الملك يلجأ إلى رأيه ومعونته، والثالث أنه مأخوذ من الأزر وهو الظهر لأن الملك يقوى كقوة البدن بالظهر. راجع في هذا: العلامة/ أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي، كتاب الأحكام السلطانية والولايات الدينية، تحقيق الدكتور/ أحمد مبارك البغدادي، الطبعة الأولى، الكويت: مكتبة دار ابن قتيبة، ١٩٨٩، ص ٣٣. شهاب الدين أحمد بن عبد الوهاب النويرى، نهاية الأرب في فنون الأدب، الجزء السادس، تحقيق الدكتور علي بوملحم، الطبعة الأولى، بيروت، دار الكتب العلمية، ٢٠٠٤، ص ٨٨.

(١٤) راجع في هذا: العلامة/ أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي، كتاب الأحكام السلطانية والولايات الدينية، مرجع سابق، ص ٣٠.

(١٥) فأول من استخلفه الرسول الكريم صلوات الله عليه وسلامه على المدينة المنورة مصعب بن عمير، قبل الهجرة، وبعد العقبة الأولى، ليصلي بأهل المدينة ويقرئهم القرآن، ويفقههم في الدين والإسلام.. الإمام شمس الدين السخاوي، مرجع سابق، ص٤٦.

لجمع الصدقات[١٦] وكان يحاسبهم عن أعمالهم[١٧]، فكان الرسول -صلى الله عليه وسلم- يشاور أصحابه، ويفاوضهم في مهماته العامة، والخاصة، ويخص مع ذلك «أبا بكر بخصوصيات أخرى حتى كان العرب الذين عرفوا الدول وأحوالها في كسرى، وقيصر، والنجاشي يسمون أبا بكر وزيره»[١٨].

وكان خليفة رسول الله أبو بكر الصديق يباشر رقابته، ومتابعته على كل من فوضه في مباشرة أمر من اختصاصاته، مهما بلغت مكانتهم؛ فقد استدعى سيف الله المسلول خالد بن الوليد رضى الله عنه لمحاسبته عما ارتكبه في قضية مالك بن نويرة، وسبى قومه، وقتلهم[١٩]؛ ويروى عنه رضي الله عنه أنه قال لمعاذ بن جبل

---

(١٦) راجع أيضًا: محمد بن حبيب بن أمية بن عمرو الهاشمي البغدادى، مرجع سابق، ١٩٤٢، ص ١٢٦ وما بعدها؛ د/ عبد العظيم عبدالسلام، مرجع سابق، ص ٢٥٩.

(١٧) خرَج مسلم عن أبي حميد الساعدي قال استعمل رسول الله صلى الله عليه وسلم رجلا على صدقات بني سليم يدعى ابن اللتبية فلما جاء حاسبه قال هذا مالكم وهذا هدية فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم فهلا جلست في بيت أبيك وأمك حتى تأتيك هديتك إن كنت صادقا، ثم خطبنا فحمد الله وأثنى عليه ثم قال أما بعد فإني أستعمل الرجل منكم على العمل مما ولاني الله فيأتي فيقول هذا مالكم وهذا هدية أهديت لي أفلا جلس في بيت أبيه وأمه حتى تأتيه هديته والله لا يأخذ أحد منكم شيئا بغير حقه إلا لقي الله يحمله يوم القيامة». رواه البخاري في كتاب الأحكام، الجزء الثامن، مرجع سابق، ص١٢١؛ ورواه مسلم في كتاب الإمارة، باب تحريم هدايا العمال، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ١٤٦٣؛ العلامة/ محمد عبد الحي الكتاني، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

(١٨) العلامة/ عبد الرحمن بن محمد بن خلدون، مرجع سابق، ص ٢٥٩.

(١٩) عن على بن محمد عن ابن أبي ذئب عنٍ الزهريِ عن سالم عن أبيه قال: «قدمَ أبو قتادة على أبي بكر، فأخبره بمقتل مالك وأصحابه، فجزع من ذلك جزعاً شديداً. فكتب أبو بكر إلى خالد، فقدم إليه، فقال أبو بكر: هل يزيد خالدٌ على أن يكون تأوّل فأخطأ؟ وردّ أبو بكر خالداً، وَوَدَى مالك بن نويرة، وردّ السبي والمال».خليفة بن خياط العُصفُرى، تاريخ خليفة بن خياط، تحقيق الدكتور أكرم ضياء العمري، الطبعة الثانية، الرياض، دار طيبة للنشر والتوزيع، ١٩٨٥، ص١٠٥؛ وانظر أيضًا: محمد بن عمر بن واقد، كتاب الردة، رواية أحمد بن محمد الكوفي، تحقيق الدكتور/ يحيى الجبوري، الطبعة الأولى، بيروت، دار الغرب الإسلامي، ١٩٩٠، ص١٠٦، ١٠٧؛ انظر أيضًا: أبو جعفر بن جرير الطبرى، تاريخ الطبرى، تاريخ الرسل والملوك، تحقيق محمد أبو الفضل إبراهيم، الجزء الثالث، سلسلة ذخائر العرب، الطبعة الثانية، دار المعارف بمصر، ص ٢٧٩، وأيضًا: العلامة/ ابن كثير، البداية والنهاية، الجزء السادس، ص٣٥٤.انظر ايضًا: د/ ربيع أنور فتح الباب، العلاقة بين السياسة والإدارة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ١٨٦.

الذي فوضه القضاء في اليمن بعد عودته للمدينة المنورة «...ارفع حسابك فقال أحسابان حساب من الله، وحساب منكم، لا والله لا آليّ لكم عملاً أبدًا»[٢٠].

وفي عهد الخليفة عمر بن الخطاب، اتسعت رقعة الدولة الإسلامية مما استدعى بتفويض الكثير من سلطاته إلى الولاه حكام الأقاليم التابعة للدولة الإسلامية، كما أنشئت الدواوين في عهده[٢١]؛ حيث عهد لكل ديوان بشأن من شؤون الدولة[٢٢]، وكان يراقب عماله في ممارستهم لسلطاتهم المفوضة إليهم[٢٣]، فقد عرف عنه -رضى الله عنه- إنه كان يحصي أموال عماله قبل إيفادهم، ثم يحاسبهم حين عودتهم، حتى إذا وجد زيادة قاسمهم لصالح بيت مال المسلمين[٢٤]. وقد اشتهر عنه أنه كان يردد «ألا إننى والله ما أرسل عمالى إليكم ليضربوا أبشاركم، ولا ليأخذوا أموالكم، ولكني أرسلهم أليكم ليعلموكم أمر دينكم، وسنة نبيكم»[٢٥].

---

(٢٠) أبو محمد عبد الله بن مسلم بن قتيبة الدينوري، عيون الأخبار، ج١، لبنان، المكتبة العصرية، ٢٠٠٦، ص ٧١؛ خريج الدلالات السمعية، ص ٢٥٤؛ د/ سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دون دار نشر، ١٩٧٦، ص ٣٣٦.

(٢١) د/ على الصلابي، سيرة أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، الطبعة الأولى، مصر، مؤسسة اقرأ، ٢٠٠٥، ص٢٥٨.

(٢٢) د/ رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٢٣٤.

(٢٣) راجع عمال عمر رضي الله عنه على الأمصار المختلفة في: محمد رضا، الفاروق عمر بن الخطاب، ص٥٠.

(٢٤) أبو عباس أحمد بن يحيى البلاذري، فتوح البلدان، لبنان، مؤسس المعارف، ١٩٨٧، ص٢٢٠، د/ عبد العزيز بن إبراهيم العمري، الولاية على البلدان في عصر الخلفاء الراشدين، الجزء الثاني، ص ١٣١؛ ظافر القاسمي، نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، الكتاب الأول، الحياة الدستورية، بيروت، دار النفاس، ص ٥٤٨؛ د/ على الصلابي، مرجع سابق، ص ٣١٤، ٣٣٠ وما بعدها.

(٢٥) د/ إسماعيل بدوي، السياسة الشرعية، الكويت، مكتبة المنار، ١٤٢١هـ، ص١٥٠. واشتهر عنه أيضًا قوله خيرًا لي لأن أعزل كل يوم واليًا من أن أبقى ظالمًا ساعة نهار. صبحي صالح، النظم الإسلامية، بيروت، دار العلم للملايين، ١٩٨٠، ص٨٩.

وفي عهد الدولة العباسية والأموية بلغ التنظيم الإداري مستوى رفيعًا من التنظيم، وكان من شأن اتساع رقعة الدولة ان استعمل التفويض على نطاق واسع ، فكان من الضروري تفويض عمالهم، وخلفائهم في ممارسة بعض مهامهم وسلطاتهم في المناطق، والأقاليم التي يحكمونها نيابة عنهم، بل إنه تم إنشأ وزارة التفويض[٢٦] في عهد الدولة العباسية بجوار وزارة التنفيذ[٢٧].

التفويض في القانون الإداري:

نظرًا لأهمية التفويض الإداري لدى فقهاء القانون الإداري لم يك غريبًا على الفقهاء السعي لوضع تعريف له، فذهب الفقيه Malliavin إلى أن التفويض يعني التوصية التي تمنح لحق فرد في العمل باسم آخر[٢٨].

---

(٢٦) يقصد بوزارة التفويض السلطة الإدارية التي يمثلها شخص ما يختاره الخليفة، ممن عرف عنه بالكفاءة والجدارة والدراية للنظر في شؤون الدولة وتسيير أمورها نيابة عنه وفقًا لاجتهاده وبدون الرجوع إليه. العلامة/ عبد الرحمن بن خلدون، مرجع سابق، ص ٢٦١؛ د/ عبد لعظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص ٢٧٤. ويعرف الدكتور/ بشار جميل عبد الهادي وزير التفويض بأنه «الشخص الذي يفوضه الخليفة للقيام ببعض الأعمال نتيجة انشغال الخليفة بأعمال أخرى، وهذه الوزارة لا تتم إلا بعقد من الخليفة لمن يستوزره، وله أن يقوم بإنهاء هذا العقد في أي وقت». د/ بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٩، ص ٥٠ في الهامش. ويعرفها العلامة الماوردي بأنها «أن يستشير الإمام من يفوض إليه تدبير الأمور برأيه وإمضاءها على اجتهاده. العلامة/ أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي ، مرجع سابق، ص ٣٠.

(٢٧) العلامة/ عبد الرحمن بن خلدون، مرجع سابق، ص ٢٦١. وزارة التنفيذ حكمها أضعف وشروطها أقل (من وزارة التفويض) لأن النظر فيها مقصور على رأي الإمام وتدبيره، وهذا الوزير وسط بينه وبين الرعايا والولاه يؤدي عنه ما أمر وينفذ عنه ما ذكر ويمضي ما حكم ويخبر بتقليد الولاة وتجهيز الجيوش، ويعرض عليه ما ورد من مهم، وتجدد من حدث ملم، ليعمل فيه ما يؤمر به، فهو معين في تنفيذ الأمور، وليس بوال عليها ولا متقلد عليها. ولا تفتقر هذه الوزارة إلى تقليد إنما يراعى فيها مجرد الإذن؛ ولا تعتبر في المؤهل لها الحرية ولا العلم، لأنه ليس له أن ينفرد بولاية ولا تقليد. العلامة/ أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي ، مرجع سابق، ص ٣٤، ٣٥. أي أن وزير التنفيذ بمثابة من يقوم بدور السفير أو الوسيط بين الخليفة والرعية، فينقل رغبة الخليفة إلى الناس والعكس صحيح. د/ عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص٢٨٢.

(٢٨) Malliavin (R). La Délégation en droit public. Thèse. Paris. 1920. p.9.

بينما ذهب Delvolvé بأن التفويض هو القرار الذي بمقتضاه تنقل سلطة إدارية أمرًا محددًا من نطاق سلطتها في إصدار القرار إلى عضو آخر في نطاق سلطة إصدار القرار[٢٩].

بينما ذهب Vedel في تعريف التفويض إلى أنه «سلطة إدارية تعهد ببعض اختصاصاتها التي تستمدها من التشريعات إلى سلطة إدارية أخرى بناء على نص يجيز ذلك، مع الاحتفاظ بهذا الاختصاص بصفة أصلية»[٣٠].

ويعرفه Gerbet بأنه هو القرار الذي يكلف بموجبه الأصيل مهمات محددة واضحة الأهداف، دون ان يفوض في مسؤوليته[٣١].

بينما يعرفه Puisaye بأنه الإجراء الذي تكلف بواسطته سلطة ما، سلطة أخرى أن تعمل باسمها في حالة محددة، أو ظروف معينة[٣٢].

وفي الفقه المصري، ذهب الدكتور سليمان الطماوى إلى أن «يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى»[٣٣].

وذهب رأي، إلى القول: «هو إمكانية أن تعهد سلطة إدارية ببعض اختصاصاتها

---

(٢٩) Delvolvé (J.). Les délégations de matières en droit public. Libr. du Recueil Sirey; thèse. Toulouse. 1930. p.96.

(٣٠) Vedel (G). Droit Administratif. Paris. 1973. p. 169.

(٣١) GERBET (Jacques). La délégation des pouvoirs. Paris. Dunod Économie. Collection « La vie de l'Entreprise ». 1971. p.12.

(٣٢) Puisoye (J) et Dupy. introduction générale. 1937. p. 5.

(٣٣) د/ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربى، ١٩٧٩، ص ٥٦؛ د/ سليمان الطماوي، القرارات الإدارية، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، ١٩٩٦، ص ٢٩٧.

إلى سلطة إدارية أخرى مع احتفاظها بهذا الاختصاص بصفة أصيلة[٣٤].

وذهب رأى، إلى أن التفويض هو أن يكلف أحد الموظفين العموميين موظفًا آخر للعمل باسمه في بعض الأمور التي تدخل في اختصاصاته، وذلك للتخفيف عن بعض الموظفين المنوط بهم سلطات متعددة، ورغبة في تدريب أعضاء الإدارة الوسطى من الموظفين على تحمل المسؤولية واتخاذ القرار[٣٥].

وذهب رأي، إلى تعريف التفويض في مفهومه العام بأنه «أن يوكل جزء من اختصاصات جهة إدارية إلى جهة إدارية أدنى منها مرتبة»[٣٦].

وفي تعريف آخر، هو أن «يعهد صاحب الاختصاص الأصيل لممارسة جانب من اختصاصه، سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر، وهو المفوض إليه، وذلك مع حق الأصيل في التعقيب على قرارات من فوضه، ما دامت لم تتحصن»[٣٧].

ويتبين لنا من خلال هذه التعريفات أن بعضها اهتم بالجانب القانوني، والشرعي دون الآثـار المترتبة على عملية التفويض[٣٨]، وهناك من اهتم بالآثار القانونية المترتبة على عملية التفويض دون الإشارة إلى طبيعة عملية

---

(٣٤) د/ محمد سعيد أحمد توفيق، التفويض في الاختصاصات الإدارية في مصر والعراق، القاهرة، مجلة الإدارة، ١٩٦٩، ص ١٠٥.

(٣٥) د/ محمد أنس قاسم جعفر، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٩٤.

(٣٦) د/ عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٧٠-١٩٧١، ص ٦٨.

(٣٧) د/ محمد فتوح محمد عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، دار المنار، ١٩٨٦، ص ٢٣.

(٣٨) وهو ما برز في رأى الدكتور سليمان الطماوي السالف الذكر الذي اشار إلى عملية التفويض في حد ذاتها مع إهمال الآثار المترتبة على هذا التفويض.

التفويض[٣٩]، وهنا نتفق مع ما ذهب إليه الدكتور عبد العظيم عبد السلام من كون عملية التفويض تنصب على جانب المشروعية القانونية، وطبيعة عملية التفويض مع الاهتمام بالآثار المترتبة عليها[٤٠].

ويمكنا القول بأن التفويض الإداري هو «إجراء إدارى تنظيمى ذو بعد قانونى تقوم بمقتضاه جهة إدارية أعلى أو رئيس إداري بمنح جانب من اختصاصاته تحت مسؤوليته، وأشرافه لفترة محددة أو لحين صدور قرار آخر بالتعديل أو الإلغاء بناء على نص قانونى يجيز ذلك، إلى جهة أدنى أو مرؤوس إدارى، مع احتفاظه بممارسة سلطاته في التعديل وإلغاء القرار المتخذ من المفوض إليه بصفته الإشرافية تحقيقًا للمصلحة العامة».

وبذلك يظل المفوض له حق مراقبة المفوض إليه، وتوجيهه، بما يملكه من سلطة رئاسية عليه، باعتباره أحد مرؤوسيه، للتأكد من قيام المفوض إليه بالاختصاصات المفوضة إليه على خير وجه، ووفقًا للخطط المرسومة، وفي حدود القوانين، والقواعد المنظمة لذلك.

المطلب الثاني: أهمية التفويض الإداري

يشكل التفويض في الوقت الراهن أداة مهمة من وسائل التنظيم الإداري الذي برز بشكل كبير في إدارة الدولة الحديثة التي أصبحت تتدخل في الكثير من

(٣٩) فقد ذهب الدكتور/ إبراهيم شيحا، إلى أن التفويض هو «أن يعهد الرئيس الإداري ويسمى بالمفوض بجزء من اختصاصاته التي يستمدها من القانون لأحد المديرين الآخرين في المستويات الأدنى منه، ويسمى المفوض إليه، ويترتب على ذلك أن يكون لمن فوض إليه هذه الاختصاصات أن يصدر قرارات فيما يفوض فيه، دون حاجة ما للرجوع إلى الرئيس المفوض». د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشآة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٣، ص ٢٦٥.

(٤٠) د/ عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص٢٨ وما بعدها.

شؤون الأفراد، وتنظيم جانب مهم في حياتهم، وازدياد مطالب الأفراد لإشباع حاجاتهم الأساسية، فكان من اللازم العمل على تحسين سير الجهاز الإداري في الدولة، ورفع كفاءته بما يؤدي إلى التقليل من الأعباء الواقعة على كاهل الرئيس الإداري التي قد تؤدي إلى عرقلة عمله، والقيام بواجباته الوظيفية، بشكل أفضل، من خلال القيام بعملية التفويض إلى مرؤوسيه ومعاونيه، بما يحقق المصلحة العامة.

ولا شك أن التفويض يمثل دورًا بارزًا في عملية إعادة توزيع الاختصاصات الإدارية بين المرؤوسين والمعاونين بشكل يضمن أكبر كفاءة للجهاز الإداري بما يحقق إنجاز حاجات المواطنين في أسرع وقت؛ فهو ضرورة تمليها الاعتبارات العملية؛ لأنه يستحيل على الرئيس الإداري القيام بكافة المهام الملقاه على عاتقه[٤١]، ومتابعة العمل، خاصة مع تعقيد الجهاز الإداري، وتوسع نشاطه، وتداخله في الكثير من المهام، وزيادة عدد المتعاملين معه.

كما أن التفويض أصبح يسهم في عملية الإصلاح الإداري، فهو يعد أحد وسائل رفع كفاءة الجهاز الإداري للدولة، والقضاء على البيروقراطية الإدارية التي تسود معظم الدوائر الإدارية[٤٢].

كما أن التفويض يؤدي إلى رفع الروح المعنوية للمرؤوسين، وزيادة ثقتهم

---

(٤١) وكما يقول Lyndall Urwick لا تستطيع أية منظمة أن تعمل بكفاءة، مع نقص الشجاعة لتفويض السلطة بدقة، وعدم معرفة كيفية القيام بذلك هو من أهم الأسباب العامة لفشل المنظمات. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، موسوعة الإدارة العربية، المجلد الثاني، ٢٠٠٤، ص ٥٤.

(٤٢) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٧٧، ص ٥٤.

في أنفسهم، حينما يمارسون اختصاصات رؤسائهم، وتحمل عبء اتخاذ القرار، مما يعطيهم الخبرة المطلوبة التي تعينهم حينما يصبحون رؤوساء فعلاً، فالتفويض يتيح المشاركة الفعالة، وإلقاء المسؤولية على عاتق هؤلاء المرؤوسين ستظهر الكفاءات القيادية، وتتمرس على تحمل التبعات بشجاعة، والتفاعل مع الظروف الطارئة، بما يخلق فيهم روح الإبداع، وتحمل التبعات، والإجادة، والتعلم، فلا يكونوا كالآلة التي تنتظر دومًا التعليمات من السلطة الأعلى[٤٣]، والباحث من جانبه يرى أن التفويض الإداري يسهم في التمرس، والتدريب للمرؤوسين على الأخذ بزمام الأمور، وإثبات مهاراتهم، وتبرز فيه مهاراتهم الإدارية، وجوانب الخلل فيها حتى يتم إصلاحها، وهم في موقع المرؤوس، فإذا أصبحوا رؤوساء في حين ما، استطاعوا أن يضطلعوا بمهام عملهم بالكفاءة المطلوبة.

المطلب الثالث: أنواع التفويض الإداري

التفويض الإداري له عدة أنواع، وصور متنوعة سواء في علم القانون الإداري أو علم الإدارة العامة، وسوف نقتصر على أنواع التفويض في القانون الإداري.

تختلف أنواع التفويض في القانون الإداري، حسب الزاوية التي ينظر إليها من خلالها فقد ينظر إلى التفويض من حيث الأداة الصادر بها أو من حيث الشكل، وقد ينظر إليه من خلال الاختصاصات المفوضة أو من حيث الطبيعة

(٤٣) المستشار/ مسعد عبد الحميد أبو النجا، التفويض الإداري في ظل أحكام القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٩٢، مجلة معهد القضاء، معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، الكويت، المجلد رقم ٥، العدد ١٢، ٢٠٠٦، ص ٨.

القانونية الخاصة به، على النحو التالي:

أولاً: أنواع التفويض من حيث الأداة الصادر بها:

يقسم التفويض من هذه الزاوية إلى التفويض المباشر، وغير المباشر؛ والتفويض الاختياري، والإلزامي؛ والتفويض للمرؤوس المباشر، وغير المباشر؛ وأخيرًا التفويض البسيط، والمركب.

١- التفويض المباشر والتفويض غير المباشر:

اختلف أهل الفقه حول مفهوم التفويض المباشر، والتفويض غير المباشر، فقد ذهب رأي، وهو الشائع في الفقه(٤٤) إلى أنه يقصد بالتفويض المباشر أن يقوم الرئيس الأعلى في السلم الإداري بتفويض بعض اختصاصات صاحب الاختصاص الأصيل إلى غيره، وذلك بموجب نص يجيز ذلك، ومن أمثلته صدور قرار من رئيس الدولة، بتفويض بعض اختصاصات الوزير إلى وكيله، أو صدور قرار من الوزير بتفويض اختصاصات وكيل الوزير إلى المدير العام.

بينما التفويض غير المباشر، هو ذلك التفويض الذي يصدر عن الأصيل نفسه صاحب الاختصاص استنادًا إلى نص يجيز ذلك، وهنا تبرز إرادة الأصيل (المفوِّض) فهو الذي يقوم بعملية التفويض أو لا، وذلك وفقاً لاحتياجات العمل وظروفه.

أما الرأي الآخر من الفقه(٤٥)، يرى أن التفويض المباشر، هو التفويض الذي

---

(٤٤) د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ٦٨؛ د/ محمود إبراهيم أحمد الوالي، نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ٣٥٤.

(٤٥) د/ بشار عبد الهادي، مرجع سابق، ص ١٦٥؛ د/ أحمد حمد الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية، السنة ١٨، العدد الثالث، ١٩٩٤، ص ٤٦٨؛ خالد فايز الحويلة العجمي، التفويض الإداري في القانون الكويتي، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، ص ١٠٣، ١٠٢.

يصدر به قرار من الأصيل صاحب الاختصاص ويفوض به بعض اختصاصاته إلى أحد التابعين بناء على نص يجيز ذلك.

بينما التفويض غير المباشر، هو الذي يصدر بقرار من شخص أعلى من الأصيل في السلم الإداري أو بموجب نص(٤٦)، يفوض فيه بعض اختصاصات الأصيل إلى غيره(٤٧)، وهو الرأى الذي نميل إليه مع التحفظ بأن ما ينص عليه النص القانونى بشكل مباشر يعد أيضًا تفويضاً مباشراً(٤٨)، ونميل لهذا الرأي لأنه وضع المفاهيم في موضعها السليم، إذ التفويض المباشر، وفقًا لما هو مفهوم يصدر من صاحب الاختصاص مباشرة، وهو الأصيل هنا، بينما في التفويض غير المباشر، وفقًا لهذا الرأي الذي نأيده يصدر من شخص ليس هو الأصيل أو جهة تنزع الاختصاص من الأصيل، وتمنحه بموجب نص يجيز ذلك، فيصبح التفويض فيه غير مباشر من سلطة أعلى من سلطة الأصيل.

---

(٤٦) وبرز ذلك من خلال القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ الخاص بالتفويض، ومن قبله قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠، فقد تم من خلالهما تفويض المحافظين بعض اختصاصات الوزراء بالنسبة لجميع المرافق العامة التي تدخل في اختصاص وحدات الحكم المحلي.

(٤٧) وقد أشار إلى مفوض الدولة «روميو» في مذكراته في حكم Mogambury الصادر في ١٨٩٢/١٢/٢ عندما استنكر أن يكون لرئيس الجمهورية سلطة إنشاء وتنظيم الإدارات العامة، ولا يكون له سلطة تفويض اختصاصات موظف إلى آخر، أو الإذن له بإجراء هذا التفويض. 2 .C.E.. 1892/12/. Mogambury. S.. 1894. v.2. p. 97. انظر في هذا: د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ٦٩.

(٤٨) مثل ما نصت عليه المادة ٤٦ من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧ بتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١؛ قرار مجلس الوزراء رقم ١٠٢٣ بتاريخ ٢٨ / ١٠ / ١٣٩٠، فقد نص على «يكون لرئيس المصلحة المستقلة وللرئيس الإداري للمؤسسة العامة بالنسبة لموظفي إداراتهم من الصلاحيات ما للوزير بالنسبة لموظفي وزارته، ويجوز للوزير أو من في حكمه بقرار مكتوب تفويض بعض صلاحياته المقررة في هذا النظام».

٢- التفويض الاختياري والتفويض الإلزامي:

يقصد بالتفويض الاختياري، التفويض الذي يكون فيه للأصيل حرية الاختيار بين التفويض ببعض من اختصاصاته من عدمه، وفقًا لتقديره، وبما يراه مناسبًا لاحتياجات العمل، على ألا يكون هناك نص صريح يقضي بغير ذلك، وهذا هو الأصل العام في التفويض.

أما التفويض الإلزامي، فهو الذي يكون فيه الأصيل ملزمًا باتخاذه[٤٩]، ولا يتمتع بحرية الاختيار بين التفويض من عدمه.

فالفرق بين هذين النوعين من التفويض أنه في التفويض الاختياري يكون المفوض حرًا في أن يفوض جزءًا من اختصاصه من عدمه وفقا لتقديره، وما يراه مناسبًا لظروف العمل، أما التفويض الإلزامي لا يكون للمفوض حرية التنفيذ أو الاختيار.

٣- التفويض للمرؤوس المباشر والمرؤوس غير المباشر:

يكون التفويض للمرؤوس المباشر، إذا كان الأصيل رئيسًا مباشرًا للمفوض إليه كتفويض الوزير لوكيل الوزارة، أما التفويض للمرؤوس غير المباشر، فيه لا يكون المفوض إليه مرؤوسًا للأصيل مباشرة، ولكن قد يكون من ضمن أفراد المنظمة الإدارية التي يرأسها الأصيل، مثال تفويض الوزير لرؤساء المصالح أو مديري الفروع ببعض سلطاته، وقد لا يكون المفوض إليه تابعًا

(٤٩) مثاله ما نص عليه في المادة ٨٣ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ الملغي من أن للمحافظ أن يفوض موظفي الوزارات المختلفة في مجلس المحافظة بإصدار قرارات التعيين في الوظائف الخالية في المجلس، إذا كانت الوظيفة لا تعلو في درجتها على السابقة إذا طلب وزير الإدارة المحلية إصدار هذا التفويض.

للأصيل البته[٥٠]، ومثاله تفويض وزير العدل ببعض اختصاصاته إلى وزير التضامن الاجتماعي؛ ويعد تفويضًا لغير المرؤوس المباشر، التفويض الذي يتم إلى سلطة لا تتبع رئاسيًا للسلطة الأصلية، ومثال ذلك في القانون المصري التفويض من الوزراء إلى المحافظين أو إلى أحد رؤساء الهيئات غير التابعة لهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص[٥١].

٤- التفويض البسيط والتفويض المركب:

التفويض البسيط، هو الذي يفوض فيه الأصيل بجزء من اختصاصاته إلى مفوض إليه بعينه باختصاص محدد بدلاً من الأصيل؛ أما التفويض المركب يكون إذا فوض الأصيل عملية معينة إلى عدد من المفوض إليهم يمارسونها على وجه الاشتراك بينهم.

كأن يفوض الرئيس الإداري صلاحيات التنفيذ أو بعض صلاحياته في التخطيط إلى عدد من مرؤوسيه[٥٢]؛ مثاله أيضًا المادة ١٣٠ من القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ الملغي بشأن شركات القطاع العام، والتي تنص على أنه يجوز لمجلس الإدارة أن يشكل من بين أعضائه لجنة يعهد إليها ببعض اختصاصاته.

ثانيًا: أنواع التفويض من حيث الشكل:

يقسم التفويض من حيث الشكل الصادر به إلى قسمين، الأول: التفويض الكتابي، والتفويض الشفهي؛ والثاني: التفويض الصريح، والتفويض الضمني؛

---

(٥٠) د/ بشار عبد الهادي، مرجع سابق، ص ١٧١.

(٥١) نص المادة ٣ من القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ بشأن التفويض.

راجع أيضًا: د/ محمود إبراهيم والي، مرجع سابق، ص ٣٥٨.

(٥٢) أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، العملية الإدارية في الجهاز الإداري، دون دار نشر، ١٩٦٩، ص ١٤٢، ١٤١.

وسوف نتناولهما على النحو التالي:

١- التفويض الكتابي والتفويض الشفهي:

التفويض الكتابي، هو ذلك التفويض الذي يصدر به قرار مكتوب، رغم أن قرار التفويض قرار إداري كغيره من القرارات الإدارية التي لا تعد الكتابة ركنًا أساسيًا فيها، إلا أن النص الآذن قد يتطلب في بعض الحالات أن يتم التفويض كتابة، بل وعلى نمط معين(٥٣).

وعلى الرغم من هذا، فقد استقر القضاء الإداري في فرنسا، على ضرورة أن يكون قرار التفويض بالاختصاص مكتوبًا، وصريحًا، وألا يكون ضمنيًا أو شفهيًا، وإذا كان التفويض تليفونيًا(٥٤) أو تلغرافيًا(٥٥)، لحالة الضرورة، يجب أن يعقبه الأصيل بقرار إداري مكتوب يؤكده، ومنشور بإحدى وسائل الإدارة(٥٦).

وبالتالي التفويض الشفهي، يعنى به التفويض الذي لم تتضمنه وثيقة مكتوبة تجمع عناصره؛ ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا النادرة في هذا الصدد -بشرط أن يتبع هذا التفويض إقرار من الأصيل يقر فيه هذا التفويض- ما ذهبت إليه المحكمة من أنه لما كان «... المسلم به فقهًا وقضاءً أن القرار الإداري ليس له شكل معين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك(٥٧)، فإن مؤدى ذلك أن قرار التفويض

---

(٥٣) د/ حسن حسين شرف، التفويض في القانون الإداري، القاهرة: دار الصفا، ١٩٩٧، ص ٥١.

(٥٤) Auby (J.) et Drago (R.). Traité de contentieux administrative. T.2.1975. Paris. p.278.

(٥٥) C.E. 20 Mars 1953. IBRY. Rec.. 139

(٥٦) C.E. 1er août 1919. Vion et Saupiquet. Rec. p.725.; C.E. 17 février 1950. Meynier. Rec.. p. 112.

(٥٧) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢١٦٤٤ لسنة ٥١ قضائية عليا، بجلسة ٢٠١٠/٦/٢م.

في الاختصاص يمكن أن يصدر شفاهة على أن يقوم الدليل المعتد به على صدور هذا القرار لترتيب آثاره، ومن أبرز وسائل ثبوت صدور قرار التفويض الشفهي، إقرار من أصدر هذا القرار بما يفيد ذلك، ولو في تاريخ لاحق.

ومن حيث إن الطاعن قد ادعى أنه قد باشر اختصاصًا مقررًا لوزير الاقتصاد والتجارة الخارجية بناءً على تفويض شفوي منه، ثم أيد مدعاه بقرار صادر من هذا الوزير ينص على اعتماد القرارات التي أصدرها الطاعن، وكانت من اختصاص الوزير فيما يتعلق بالعاملين بالمركز، وهو اعتماد يكشف عن صحة قيام التفويض الشفهي السابق الذي ادعى الطاعن أنه أصدر قراراته على مقتضاه، فإن ادعاء الطاعن أنه تصرف في حدود اختصاص مقرر له بالتفويض ممن يملكه قائمًا على أساس سليم»[٥٨].

٢- التفويض الصريح والتفويض الضمني:

يقصد بالتفويض الصريح، التفويض الذي يصدر في لفظ صريح، وتبرز نية الأصيل فيه، إلى التفويض في اختصاصات محددة لا تحتمل التأويل، وتكون

(٥٨) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعون أرقام ٢٦٨٣ و٢٧٣١ و٢٧٤٦ و٢٧٩٨ لسنة٣٢ ق، جلسة ١٩٩٠/٣/٣١، المجموعة الرسمية للمكتب الفني، السنة ٣٥، الجزء الثاني، صفحة ١٥٠٣، القاعدة رقم ١٤١. وإن كان بعض من أهل الفقه قد أقر مثل هذا النوع من التفويض الضمني نتيجة لتوزيع العمل، أو احترامًا للتقاليد العملية السائدة، والمستقرة في ظل الظروف العادية للإدارة؛ وأيضًا في ظل الظروف الاستثنائية نتيجة لحالات الضرورة في زمن الحرب وأوقات الأزمات التي توجب تفويضات إدارية لا تكون مشروعة في الظروف العادية، وذلك لعدم استنادها إلى إذن صريح في القانون أو اللائحة، إلا أنها تعد مشروعة في الظروف الاستثنائية. انظر في هذا: د/ سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السابعة، ١٩٨٧، ص ١١٦؛ د/ رمضان محمد بطيخ، ص ٢١٩؛ د/ محمد أحمد الخطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٣، ص ٤٦٢؛ د/ عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ١٩٨٩، ص ٩٧-٩٨.

فيه إرادته واضحة، ومؤكدة في دلالتها على التفويض، مثل لفظ يفوض إلى أو يعهد إلى أو ينوب عنه.

أما التفويض الضمني، هو الذي يرخص به نص بالإذن، ولكن لا يصدر به قرار من السلطة الأصلية، كأن يقوم المفوض إليه بالعمل في حالة غياب الأصيل.

وبالنسبة للتفويض الضمني فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها إلى بطلان مثل هذا النوع من التفويض باعتباره استثناء من الأصل العام[٥٩]، مقررة بأنه «... يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته، ويلزم في التعبير عنه أن يكون صريحًا، لا تشوبه مظنة، ولا تعتريه خفية»[٦٠].

ثالثًا: أنواع التفويض من حيث الطبيعة القانونية:

١- تفويض الاختصاص :

يمثل التفويض في الاختصاص وسيلة من وسائل الإدارة في توزيع السلطة، وعدم تركيزها، ومن خلاله يعهد المفوض سواء شخص أو جهة إلى المفوض إليه القيام ببعض المهام أو الاختصاصات التي تتعلق بالمفوض خلال فترة زمنية محددة، وفي حدود نص القانون، وهو يتميز عن نقل الاختصاص الذي يعد

(٥٩) إذ إن الأصل أن «... يباشر صاحب الاختصاص بنفسه السلطات المخولة له قانونًا، ما لم ير لاعتبارات معينة أن يفوض غيره في مباشرتها. وفي هذه الحالة فإن التفويض- وهو استثناء من الأصل- يجب أن يكون صريحًا وواضحًا ولا يجوز افتراضه ضمنًا». حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٩٧٥/٧/١، المجموعة السنة ١٩، ص ٤٣١.

(٦٠) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨٢٠ لسنة ٢٠ق، جلسة ١٩٨١/٥/٢٤، المجموعة، السنة ٢٦، العدد٢، ص ١٠١٦، ص ١٠٢١. انظر أيضًا حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٦١٦ لسنة ١٥ق، جلسة ١٩٨١/٥/٢٤، مشار إليه في بحث د/ محمد نجيب أحمد الكتبي، التفويض الإداري بين النص والتطبيق، مجلة البحوث القانونية، السنة الأولى، العدد ٢، كلية القانون، جامعة مصراتة، ليبيا، ص ١٤٣؛ د/ شروق أسامة حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري، والتشريعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الأسكندرية، ٢٠٠٩، ص ١٢٣.

صورة نهائية لنقل الاختصاص من جهة إلى جهة بشكل نهائى، وليس بشكل وقتي من السلطة التي تملك هذا[٦١].

مثل نقل بعض الاختصاصات من الإدارة المركزية إلى الإدارة المحلية بشكل نهائي بهدف تدعيم سياسة اللامركزية، وتفاعل الإدارة مع المواطنين؛ أو نقل بعض الاختصاصات المتعلقة بالوزراء إلى المحافظين بشكل نهائي[٦٢].

كما أنه في المملكة العربية السعودية، يجوز لوزير الداخلية أن يفوض رؤساء البلديات بكل أو بعض الصلاحيات المخولة له طبقا للمادة ٢ / ٤ من نظام المحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة[٦٣]، ومن هذه الصلاحيات تحديد المحلات التي ينطبق عليها النظام، وأماكن تشغيلها، وإجراءات ترخيصها، والإجراءات التي تكفل الأمن للأرواح.

---

(٦١) هو نقل اختصاصات من جهة معينة إلى جهة أخرى لممارستها بصفة أصلية وليست بصفتها مفوضة في مباشرة هذه الاختصاصات، وكذا ليست لأنها تحل محلها لظرف معين أو لفترة محددة في مباشرة هذه الاختصاصات كقرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٢ لسنة ١٩٨٢ بنقل بعض الاختصاصات التي تباشرها وزارة الإسكان في قوانين وقرارات معينة إلى الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها.

(٦٢) د/ عماد محمود أبو العزايم توفيق، تفويض السلطة وإدارة الأزمات، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠١١، ص ٧٧.

(٦٣) انظر في هذا: القرار الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ١٧ وتاريخ ١٣٨٢/٣/١٨هـ. - كما جاء أيضًا في المرسوم الملكي للخدمة المدنية بأنه « مادة (٣١) - للوزير تفويض بعض صلاحياته المقررة في هذا النظام . - راجع مرسوم ملكي م/٤٩ وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠هـ، وقرار مجلس الوزراء رقم ٩٥١ وتاريخ ١٣٩٧/٦/٢٧هـ. - كما جاء في نص المادة ٢/٣١ يجوز للوزير تفويض بعض صلاحياته بموجب نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية بقدر حاجة العمل، ووفقاً لما يتناسب مع المركز الوظيفي للشخص المفوض . - أيضًا نصت المادة ٣/٣١ يتم التفويض بقرار مكتوب يتضمن الصلاحيات المفوضة واسم الموظف ومسمى وظيفته ومدة التفويض . راجع لائحة تفويض الصلاحيات، ١١٧٢٢صدرت بموجب قرار معالي وزير الخدمة المدنية ٧٠٣/١١٧٢٢ وتاريخ ١٤٢٧/١١/٢٢هـ. يقصد بتفويض الصلاحيات، منح جهة إدارية إلى جهة أخرى أو قائد إداري إلى بعض مرؤوسيه جزء من الاختصاصات الوظيفية (كتابة) وبناءً على نص نظامي يسمح بالتفويض. وفي تفويض الاختصاصات يُدون اسم المفوض إليه، وصفته الوظيفية، وتوقيعه على القرار الذي يصدر بموجب التفويض دون الإشارة إلى المفوض نظراً لتحول الصلاحيات الوظيفية محل التفويض منه إلى المفوض إليه بموجب قرار التفويض.

٣- تفويض التوقيع :

يتحقق هذا النوع من التفويض عندما يعهد المفوض إلى المفوض إليه بالتوقيع فقط نيابة عنه على بعض القرارات أو الوثائق الإدارية التي تدخل في اختصاص المفوض. وذلك يتم باسم، ولصالح، وتحت مسؤولية المفوض .

وقد نظمه المنظم السعودي بالأمر السامى رقم ٧/ ب / ٨٢١٢ وتاريخ ١٣ / ٢ / ١٤٢٥هـ، والقاضي بالموافقة على القواعد التي تنظم الأمور المتعلقة بتفويض التوقيع . ويُقصد به تكليف القائد أحد مرؤوسيه (شفاهة) أو (كتابة) بتوقيع بعض القرارات نيابة عنه مع احتفاظ الرئيس بحق التوقيع في أي وقت. ويظل كل من (اسم المفوض صفته الوظيفية) على القرارات، ويكون دور المفوض إليه التوقيع عنه فقط، ولا يشترط وجود نص نظامي يُعطي للقائد الإداري هذا الحق، وإنما يستمده من العرف الإداري كقاعدة، ولا يُعفي المفوض من المسؤولية.

ونظم المشرع المصري التفويض في الاختصاص بالقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧، ولم يتم تنظيم التفويض بالتوقيع على الرغم من انتشاره في الحياة الإدارة اليومية وفقًا لقواعد العرف الإداري؛ ومثال ذلك ما يتم في أغلب الإدارات من قيام الرؤساء الإداريين بتفويض نوابهم في التوقيع على المكاتبات اليومية نيابة عنهم، وذلك للتخفيف من الأعباء الملقاه على كاهلهم[٦٤].

وبرزت المحاولة الأولى في التمييز ما بين التفويض في التوقيع ، والتفويض في الاختصاص في مذكرات المفوضين ميريك Méric وبرنار Bernard

(٦٤) د/ عماد محمود توفيق، مرجع سابق، ص ٧٨.

في حكمي مجلس الدولة الفرنسي الصادرين في ٢٨ / ٦ / ١٩٥٧[٦٥]، ٣٠ / ٦ / ١٩٦١[٦٦]، إذ يعد هذان الحكمان بمثابة بداية التمييز ما بين تفويض الاختصاص، وتفويض التوقيع[٦٧].

ويشير مفوض الدولة Méric إلى أن تفويض التوقيع يبرز فيه الطابع الشخصي بينما تفويض الاختصاص يبرز فيه بشكل أكثر الطابع الموضوعي؛ ولذلك يرى ميريك مع بعض أحكام قضاء مجلس الدولة الفرنسي أن تفويض التوقيع[٦٨] يتم بين أعوان الأصيل المباشرين الذين يستمدون اختصاصهم منه[٦٩]، وهو لا يعدو أن يكون صورة من صور التنظيم الداخلي للإدارة، ومثاله تفويض المحافظ لرؤساء المصالح المحلية ولسكرتير عام المحافظة، وتفويض العمدة أحد أو بعض معاونيه.

بينما تفويض الاختصاص يبرز فيه الطابع الوظيفي أو الموضوعي إذ يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين مختلف السلطات الإدارية[٧٠]، ويتنازل بمقتضى هذا الأصيل عن صلاحياته خلال مدة التفويض، ويصبح بالتالى غير صالح للتدخل

---

(٦٥) J (concl. Méric R.D.P. 1957. p. 1072 C.E. 28 juin 1957 Société X.. p. 425. R.D.P. 1957. p. 1072 concl. Méric).

(٦٦) C.E.. 30 juin 1961 Procureur général de la Cour des Comptes c/ sieur A (Bernard concl. 845. p. 1961. R.D.P. Mazer.).

(٦٧) J. Fournier. G. Braibant. Chronique générale de jurisprudence administrative. in A.J.D.A.. 1957. p. 392).

(٦٨) د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ٧٥.

(٦٩) Guillaume Tusseau. LE Juge Administratif et la délégation du Pouvoir de Suspension d'un Fonctionnaire. Note sous Conseil d'Etat. 22 novembre 2004 Ministre de la jeunesse. de l'éducation nationale et de la recherche c/ M. A.. req. n° 244515 (à publier aux tables du Recueil Lebon). p.5-6.

(٧٠) Guillaume Tusseau. Ibid. p.5.

في مجالات الاختصاص التي نقلها إلى المفوض إليه.

ومن الجدير بالملاحظة، أن الطابع الشخصي ينعدم في هذا النوع الأخير من تفويض الاختصاص، ولا يتأثر بتغير أطرافه، فتفويض السلطة أو الاختصاص يتعامل مع شاغل الوظيفة بصفته، لا بشخصه؛ ويترتب على ذلك استمرار التفويض بالرغم من تغيير شاغل المنصب، اللهم إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك؛ بينما تفويض التوقيع دائمًا شخصي، ومن ثم ينتهي بمجرد تغيير شخص المفوض إليه.

أهم النتائج التي تترتب على التمييز ما بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع:

١- يؤدي تفويض الاختصاص إلى التغيير في اختصاصات السلطات المختصة لما يترتب عليه من نقل حقيقي بإرادة المفوض لجزء من اختصاصاته، وسلطاته إلى المفوض إليه، على عكس تفويض التوقيع الذي لا يؤدي إلى تخلي المفوض عن جزء من سلطاته بل يتمثل في التحويل للمفوض إليه القيام بعمل مادي، هو مجرد التوقيع على القرارات الصادرة باسم المفوض، فلا يزال الأصيل رغم التفويض صاحب الاختصاص، ويتمتع فقط المفوض إليهم بحق التوقيع باسم الأصيل ولحسابه(٧١).

٢- يوجه تفويض الاختصاص إلى شاغلي الوظيفة أو المنصب بصفته لا بشخصه، ويترتب على ذلك استمرار التفويض بالرغم من تغيير شاغل المنصب، وعلى خلاف ذلك فإن تفويض التوقيع دائمًا شخصي ومن ثم ينتهي

(٧١) د/ أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، الجزء الأول، ١٩٩٨، ص ١٦٠.

بمجرد تغيير شخص المفوض أو المفوض إليه[٧٢].

٣- تكتسب القرارات الصادرة في التفويض بالاختصاص قوة القرار الصادر المنسوب إلى المفوض إليه وترتبط قوته بدرجة المفوض إليه في السلم الإداري[٧٣]، وعلى ذلك فالقرارات الصادرة عن وكيل الوزارة بناء على تفويض الوزير، تعتبر قرارات وكيل وزارة وليست قرارات وزارية[٧٤]، بينما في تفويض التوقيع فإن القرار الصادر من المفوض إليه يستمد قوته من المفوض صاحب الاختصاص، والذي يتصرف المفوض إليه باسمه ولحسابه[٧٥]، فإذا فوض الوزير توقيعه في موضوع ما إلى مدير مكتبه، كان قرار مدير المكتب قرارًا وزاريًا مع ما يترتب على ذلك من آثار؛ ويوجه الطعن بالإلغاء في قرار مدير المكتب ضد الوزير[٧٦].

(٧٢) د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، ص ٦٠.

(٧٣) راشد بن عبد الله بن سعيد الروشدي، التفويض في القانون الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بنى سويف، ص ٧٠.

(٧٤) د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ١٥١.

(٧٥) د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ١٥٨.

(٧٦) De Laubadère (A.), Traité de droit administratif, T.1, 5éme éd.,p. 255.
Sté Laitiére Métropolitaine et autres, R., p.203 ,1961/3/C.E. 22.

المبحث الثاني
الأحكام العامة للتفويض الإداري

لكى ينتج التفويض أثره، لا شك من لزوم توافر مجموعة من الشروط التي يصح معها التفويض الإداري، بما يضمن سلامته، وما يترتب عليه من إنتاج صحيح لآثاره.

وكما كان لقرار التفويض الإداري حياته بما فيها إنتاج آثاره، فإن لهذا القرار نهايته التي ينتهي بها، ما دامت توافرت مسبباته المنهية لقرار التفويض.

وهو ما سوف نتناوله في ضوء التالي:

المطلب الأول: شروط التفويض الإداري.

المطلب الثاني: آثار التفويض الإداري.

المطلب الثالث: طرق إنهاء التفويض الإداري.

المطلب الأول: شروط التفويض الإداري

لكى ينتج التفويض أثره، يلزم أن تتوافر مجموعة من الشروط الشكلية، والموضوعية حتى يصبح التفويض منتجًا لآثاره.

وسوف نتناول هذا المطلب في فرعين على النحو التالى:

الفرع الأول: الشروط الشكلية في التفويض الإداري.

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية في التفويض الإداري.

الفرع الأول/ الشروط الشكلية في التفويض الإداري

تعد الشروط الشكلية مناطاً لصحة قرار التفويض الإداري، وجزءاً معتبراً من سلامته، وهذا الجانب الشكلى في القرار الإداري يتمثل في شكل القرار الإداري، الصادر بالتفويض ذاته، ونشر القرار بالتفويض، وهو ما سوف نتناوله في على النحو التالي:

أولاً: شكل قرار التفويض الإداري.

ثانيًا: نشر قرار التفويض الإداري.

أولاً: شكل قرار التفويض الإداري

هل يجب أن يكون قرار التفويض صريحًا، ومكتوبًا؟ حيث إن قرار التفويض هو قرار إدارى يعبر عن إرادة الإدارة الملزمة، ولم يشترط المشرع في القرار الإداري أن يكون مكتوبًا، حيث إن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة، ما لم يحتم القانون اتباع شكل خاص بالنسبة لقرار معين؛ ولذلك فقد يكون القرار الإداري مكتوبًا، كما قد يكون شفهيًا(٧٧).

---

(٧٧) الطعن رقم ١٣٦٩لسنة ١٠ق، المكتب الفني، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمس عشرة سنة، الجزء الثالث، ١٩٨٤، السنة العاشرة، جلسة ١٩٦٥/١٢/٢٨، ص٢٠٤٢. وفي ذات الاتجاه ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها: «إن القرار الإداري ليست له صيغ معينة لا بد من إنصبابه في إحداها بصورة إيجابية و إنما يكون كل ما يحمل معنى اتجاه إرادة جهة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة إلى إحداث أثر قانوني متى كان ذلك ممكنا وجائزاً منطوياً على قرار إداري وإذ جرى توزيع درجات الكادر الكتابي - فيما ورد بأعمال محضر لجنة شؤون الموظفين بجلستها المشار إليها - خلال المدة التي أجاز فيها القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٥٣ نقل الموظف من وظيفة فنية متوسطة أو كتابية إلى وظيفة فنية عالية أو إدارية من الدرجة ذاتها فإن ما ورد بتلك اللجنة من حصر الوظائف الكتابية يكون منطوياً على قرار بنقل من عداهم من أصحاب الدرجات الكتابية إلى الدرجات الإدارية الماثلة لها وإذ خلت محاضر تلك الجلسة من أسماء من رقوا بالاختيار في حركة ٣٠ من أبريل سنة ١٩٥٣، وكل من يسبق الطاعن في الأقدمية من حملة المؤهلات المتوسطة لهذا فإنهم يعتبرون جميعاً قد نقلوا من ذلك التاريخ إلى الكادر الإداري». راجع: الطعن رقم ٣٢١ لسنة ٩ق، المكتب الفني، السنة ١٥، بتاريخ ١٩٧٠/٣/٢٢، ص٢٤٤.

ولذلك ذهب جانب من أهل الفقه[٧٨] إلى أن قرار التفويض الأصل فيه هو عدم تقييد جهة الإدارة في إبراز قرارها في شكل معين لكى تفصح عن إرادتها الملزمة، لذا قد يكون شفهيًا أو مكتوبًا؛ وهو ذات ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها إن قرار التفويض «ليست له صيغ معينة لا بد من انصبابه في إحداها بصورة إيجابية، وإنما يكون كل ما يحمل معنى اتجاه إرادة جهة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة إلى إحداث أثر قانونى متى كان ذلك ممكنًا، وجائزًا منطويًا على قرار إدارى[٧٩].

وفي هذا الاتجاه ما ذهب إليه قضاء المحكمة الإدارية العليا بقوله: «ومن حيث إن المسلم به فقهًا وقضاءً أن القرار الإداري ليس له شكل معين، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك؛ فإن مؤدى ذلك أن قرار التفويض في الاختصاص يمكن أن يصدر شفاهة على أن يقوم الدليل المعتد به على صدور هذا القرار لترتيب آثاره، ومن أبرز وسائل ثبوت صدور قرار التفويض الشفهي إقرار من أصدر هذا القرار بما يفيد ذلك، ولو في تاريخ لاحق»[٨٠].

وعلى الرغم مما ذهب إليه القضاء الفرنسي في بعض أحكامه إلى أن قرار التفويض يمكن أن يتم شفاهًا أو برقيًا[٨١] أو هاتفيًا[٨٢]؛ إلا أنه بمراجعة هذه

---

(٧٨) د/ ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٥، ٣١٧.

(٧٩) الطعن رقم ٧٣٠ لسنة ٨ق، الصادر بتاريخ ١٩٦٦/٣/٢٦، مجموع المبادئ القانوني التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ١١، مبدأ رقم ٧١، ص ٥٦٥.

(٨٠) حكم المحكم الإدارية العليا، الطعن الرقيم ٢٦٨٣ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٩٠/٣/٣١، حكم غير منشور.مشار إليه في: د/ خالد فايز الحويلة العجمي، مرجع سابق، ص ٩٥؛ د/ عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص ١٣٤.

(٨١) C.E. 20 Mars 1953. IBRY. Rec.. 139 في هذا الحكم قضت المحكمة فيه بصحة قرار أحد الوزراء بالتفويض لأحد المحافظين هاتفيًا، ثم أتبعه بقرار مكتوب، وذلك لشراء بعض المشتريات العاجلة مقررًا في هذا الحكم بأنه إذا كان يشترط في «...التفويض الإداري أن يكون مكتوبًا وصريحًا وليس ضمنيًا، فإنه ليس من الضروري أن يذكر في ديباجة هذا القرار ما يشير إلى صدوره بناء على تفويض شفهي سابق.

(٨٢) Auby (J.) et Drago (R.). Traité de contentieux administrative. T.2.1975. Paris. p.278.

الأحكام يتبين توافر حالة الضرورة لطبيعة الموضوعات العاجلة التي صدر التفويض بشأنها، وبالرغم من هذا يجب أن يعقبه الأصيل بقرار إدارى مكتوب، يؤكده، ومنشور بإحدى وسائل الإدارة(٨٣).

وما يؤكد ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٣ / ٥ / ١٩٤٩م، في قضية Couvrat الذي أكد على أن «المحافظ لا يستطيع تفويض توقيعه في بعض اختصاصاته إلى السكرتير العام إلا بإصدار قرار arrêté وهو لا يطلق في فرنسا إلا على القرارات الكتابية التي تصاغ على نمط معين، وليست الشفاهية الضمنية(٨٤).

لذلك يميل الباحث مع جانب كبير من أهل الفقه سواء المصري أو الفرنسى إلى ضررة أن يكون قرار التفويض مكتوبًا، وبالرغم من أن القرار الإداري لا يلزم فيه الكتابة إلا أن الباحث يرى استثناءً من الأصل العام يجب أن يكون قرار التفويض صريحًا، ومكتوبًا حتى يسهل إثباته، والطعن عليه، وتحديد المسؤوليات والاختصاصات التي ينص عليها، بالإضافة إلى أن أحكام القضاء سواء الفرنسي أو المصري أو السعودي يؤيدون كتابة قرار التفويض، كما أن التفويض الشفهي قد يكون مجالاً للإلغاء أو التعديل في أي وقت يشاء المفوض دون علم المفوض إليه، كما قد يؤدي إلى تضارب بعض الاختصاصات ما بين المفوض، والمفوض إليه؛ كما أنه قد يسهل التهرب من المسؤولية في حالة الاختلاف حول نطاق

(٨٣) C.E. 1er août 1919. Vion et Saupiquet. Rec. p.725; C.E. 17 février 1950. Meynier. Rec.. p. 112.

(٨٤) CE. ass.. 13 mai 1949. Couvrat. Rec. CE 1949. p. 216 ; D. 1950. jurispr. p. 77. note J. G.

الاختصاصات الممنوحة ما بين المفوض، والمفوض إليه، أو إنكار المفوض إليه العلم بقرار التفويض ونطاقه كما يسهم في تحديد المسؤولية في حالة المنازعة حول الصلاحيات التي تم تفويضها، ففي هذه الحالة يمكن للإدارة أو للقضاء الإداري التأكد بسهولة من وجود أو عدم وجود قرار التفويض ونطاقه.

وهو ما تؤكده أحكام القضاء الإداري المصري ومنها حكمه القاضي بأن «... التفويض في الاختصاص لا يفترض، ولا يستدل عليه بالاستنتاج لأنه إسناد للسلطة، ونقل للولاية، لذلك يجب أن تكون صياغته قاطعة واضحة، ويلزم للتعبير عنه أن يكون صحيحًا، لا تشوبه فطنة، ولا تعتريه خفية، وأن يكون استظهاره مباشرة»(٨٥)، وقضت أيضًا المحكمة الإدارية العليا بأنه لما كان قرار التفويض هو «... استثناء من الأصل العام فيجب أن يكون صريحًا واضحًا ولا يجوز افتراضه ضمنًا»(٨٦).

ولهذا قضت المحكمة الإدارية العليا إلى بطلان التفويض الضمني باعتباره استثناء من الأصل العام(٨٧)، مقررة بأنه «... يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته، ويلزم في التعبير عنه أن يكون صريحًا، لا تشوبه مظنة ولا تعتريه خفية»(٨٨).

---

(٨٥) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨٢٠ لسنة ٢٠ق، جلسة ١٩٨١/٥/٢٤. مشار إليه في: د/ عماد محمود أو العزايم توفيق، مرجع سابق، ص ١٠٤.

(٨٦) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٦١٦ لسنة ١٥ق، جلسة ١٩٧٥/١/١. المرجع السابق، ص ١٠٤.

(٨٧) إذ إن الأصل أن «... يباشر صاحب الاختصاص بنفسه السلطات المخولة له قانونًا، ما لم ير لاعتبارات معينة أن يفوض غيره في مباشرتها. وفي هذه الحالة فإن التفويض- وهو استثناء من الأصل- يجب أن يكون صريحًا وواضحًا ولا يجوز افتراضه ضمنًا». حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٩٧٥/٧/١، المجموعة السنة ١٩، ص ٤٣١.

(٨٨) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨٢٠ لسنة ٢٠ق، جلسة ١٩٨١/٥/٢٤، المجموعة، السنة ٢٦، العدد٢، ص ١٠١٦، ص ١٠٢١.

وإلا اعتبرت بالتالي التصرفات الصادرة عن المفوض إليه غير مشروعة، والغاية من النص على أن يكون قرار التفويض مكتوبًا، هو تحديد المسؤولية في حالة المنازعة حول الصلاحيات التي تم التفويض فيها، ففي هذه الحالة يمكن للإدارة أو للقضاء الإداري أن يتأكد بسهولة من وجود أو عدم وجود قرار التفويض.

وهو ذات ما أكده قضاء ديوان المظالم من إنه يلزم أن يكون قرار التفويض مكتوبًا، إذ إنه «... لا تفويض إلا بنص مكتوب»[٨٩].

وعلى ذلك، يذهب الباحث إلى ضرورة أن يكون قرار التفويض صريحًا، ومكتوبًا، وإن كان هذا لا يمنع أن يكون شفهيًا في الحالات البسيطة سواء نتيجة توزيع العمل[٩٠] أو نزولاً على التقاليد العملية السائدة في الإدارة أو المستقرة في ظل الظروف العادية للإدارة، أو في ظل الظروف الاستثنائية الناجمة عن حالات الضرورة سواء في زمن الحرب أو أوقات الأزمات التي توجب تفويضاً سريعاً لمواجهة ظروف عاجلة[٩١]، على أن يلحقها فيما بعد قرار مكتوب بهذا التفويض؛ حيث يكون معروفًا، ومفهومًا، سواء لدى المفوض أو المفوض إليه، أو أعضاء المنظمة الإدارية الآخرين، أو المتعاملين مع جهة الإدارة.

(٨٩) حكم محكمة الاستئناف الإداري، رقم ٦/٦٣٢ لعام ١٤٣٥هـ، جلسة ١٤٣٥/١١/١٣، المجموعة، السنة ٣٥، الجزء الرابع، ص ٢١٨٠.

(٩٠) د/ سليمان الطماوي، علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، ١٩٨٧، ص ١١٦؛ د/ رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، ١٩٩٣، ص ٢١٩؛ د/ محمد أحمد الخطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٣، ص ٤٦٢.

(٩١) د/ عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، مرجع سابق، ص ٩٨؛ د/ عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص ١٣٧.

ثانيًا: نشر قرار التفويض الإداري:

يقصد بنشر القرار الإداري وضعه في دائرة التنفيذ، وإخطار الكافة به، فالنشر عملية مادية ملحقة بالإصدار. والمسلم به إنه إذا نص القانون على طريقة معينة للنشر فيجب على الإدارة اتباع هذه الطريقة.

والمسلم به في فرنسا ومصر أن القرار غير المنشور، أو غير المعلن، أو كما يطلق عليه البعض القرار الخفي، هو قرار سليم، ونافذ في حق الإدارة(٩٢).

والقاعدة الثابتة في هذا الصدد، أنه إذا نص القانون على طريقة معينة للنشر، فيجب على الإدارة اتباعها، ويجب أن يشتمل النشر على القرار الإداري بأكمله، فإذا رأت الإدارة الاقتصار على نشر ملخص له، وجب أن يحتوي هذا الملخص على كافة عناصر القرار الإداري، حتى يتسنى لأصحاب الشأن تحديد موقفهم من هذا القرار(٩٣).

فإذا ورد النشر بعبارة مجملة خالية من أي بيان، مما لا يتسنى معه للمدعين العلم بتفاصيل القرار ومحتوياته، وتقدير وجه اتصاله بمصالحهم، ومساسه بها، فلا يكون النشر في هذه الحالة مجديًا في حساب ميعاد رفع الدعوى(٩٤).

وفي هذا المعنى، يقرر الدكتور / مصطفي أبو زيد فهمي بأن عدم نشر القرار لا يؤثر على صحته، ولا يؤدي إلى بطلانه، إلا أن القرار الإداري لا يكون نافذًا

(٩٢) د/ سليمان الطماوي، القرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، ١٩٨٤، ص ٥٦٤.
(٩٣) د/ محمد فتوح محمد عثمان، مرجع سابق، ص ١١٢.
(٩٤) د/ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٥، ص ٣١٧.

في حق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به، بإحدى الوسائل التي يقررها القانون، ومن هذا التاريخ تبدأ مواعيد الطعن فيه. ولكن القرار الذي لم ينشر لا يمكن الاحتجاج به على الغير فهو غير سار في مواجهتهم، فعدم النشر لا يعد عيبًا في القرار أو سببًا من أسباب الإلغاء إلا إذا نص القانون صراحة على خلاف ذلك، ويترتب على ذلك أن العيوب التي تشوب عملية النشر، لا تنعكس على القرار ذاته ولا تؤثر فيه[٩٥].

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا، بقولها إن «... ما يزعمه المدعي من عيب هذا الشكل، إنما يلحق عملية النشر، ولا يمس كيان القرار ذاته، ولا صحته كتصرف قانوني، ذلك أن القرار الإداري هو إفصاح، وتعبير عن إرادة الإدارة الملزمة. أما عملية النشر في ذاتها، فهي إجراء لاحق لا يعدو أن يكون تسجيلاً لما تم فلا يرتد أثره إلى ذات القرار ولا يمس صحته»[٩٦].

وبالرغم من أن قرار التفويض لا يخرج عن كونه قراراً إدارياً، تنصب بالتالي عليه شروط القرار الإداري، إلا أن قيمة النشر تبرز فيه بشكل خاص، حتى يمكن حمل قرار التفويض إلى علم الغير، حتى يعتد بقرارات المفوض إليه، إذ لن

---

(٩٥) د/ مصطفي أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤، ص ٧١٩. وفي ذات الاتجاه الدكتور ماجد راغب الحلو إذ يذهب إلى أنه «.... إلا أن القرار الإداري لا يكون نافذًا في حق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به بإحدى الوسائل اتى يقررها القانون، ومن هذا التاريخ تبدأ مواعيد الطعن فيه»؛ د/ محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٩، ص٢١٣. د/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨، ص ٤٥٥.

(٩٦) حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعويين رقمي ٣،٤ لسنة ١ق، جلسة ٤/٢٦/ ١٩٦٠، المجموعة السنة الأولى؛ في ذات الاتجاه حكم محكمة القضاء الإداري، المجموعة، السنة السابعة، الصادر بتاريخ ١٩٥٢/١٢/١١. مشار إليهما في مؤلف الدكتور محمد فتوح عثمان، مرجع سابق، ص ١١٦، ١١٧.

يحتج بالقرار على الغير إلا من تاريخ النشر.

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية في التفويض الإداري:

هناك شروط لا بد منها في التفويض الإداري لكى ينتج آثاره، وتخلفها قد يؤدي إلى بطلان القرار بالتفويض، وهي على النحو التالى:

الشرط الأول: النص الآذن بالتفويض:

يمثل النص الآذن بالتفويض الركيزة الأساسية التي ترتكز عليها عملية التفويض سواء أكان نصًا دستوريًا أو تشريعيًا، فالتشريع هو الذي يقوم بتحديد الاختصاص، وهو الذي يمكنه بالتالى من أن يعدل في هذا الاختصاص أو يعهد بإمكانية التعديل إلى سلطة أخرى.

ومن خلال هذا النص الآذن للتفويض، يتحدد الأحقية في التفويض سواء للهيئة أو للجهة المفوض منها أو إليها، وطبيعة الموضوعات التي يجوز التفويض بشأنها؛ حيث إن التفويض في الاختصاص عندما يجوز قانونًا، فإنه «لا يفترض التفويض في الاختصاص، ولا يستدل عليه بأدوات استنتاج لا تعبر عنه صراحة، ولا تؤدي إليه باليقين»[(٩٧)].

وبالتالي ينبغى في النص الآذن بالتفويض أن يكون من نفس درجة النص المانح للاختصاص على الأقل، أو يمكن أن يكون نصاً من الجهة التي تشرف، وتخضع لها جهة الاختصاص، وذلك في حالة سكوت النص المانح للاختصاص

(٩٧) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٢١٨ لسنة ٣٥ق، ١١/٢٠/ ١٩٩٤، المجموعة، السنة الأربعون، الجزء الأول، ص ٢٧٩.

عن الإذن بالتفويض لها[٩٨]. سواء أكانت هذه الاختصاصات مقررة دستوريًا أو تشريعيًا أو لائحيًا، على اختلاف مستوياتها[٩٩].

فإذا كان الاختصاص قد منحه الدستور، لا يجوز التفويض فيه إلا إذا أجاز الدستور، والاختصاص الممنوح بالقانون، لا يجوز التفويض فيه إلا إذا أجاز القانون أو الدستور ذلك، والاختصاص الممنوح بموجب نظام لا يجوز التفويض فيه إلا إذا أجاز النظام أو نص أعلى مرتبة منه[١٠٠]. وحتى يكون التفويض سليمًا يجب أن يكون النص الذي أجاز التفويض ساري المفعول قبل أن يتم إصدار قرار التفويض[١٠١].

وعلى ذلك، إذا تم التفويض دون وجود نص صريح يأذن به كان قرار التفويض مشوبًا بالعيب مما يؤدي إلى بطلانه، أو إذا ألغي النص الذي يجيز

---

(٩٨) ذهبت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع في هذا الصدد إلى أ،هـ «... وقد رأت الجمعية العمومية بجلستها المنعقدة في ١٣ من فبراير لعام ١٩٧٤، وهي بصدد إرساء التكييف القانونى للأزهر، أنه يعتبر هيئة عامة، وعلى هذا الأساس يعتبر القانون رقم ٦١ لعام ١٩٦٣ في شأن الهيئات العامة بمثابة الشريعة العامة التي يرجع إلى أحكامه في ذلك ما لم يرد عليه نص في قانون الأزهر رقم ١٠٣ لعام ١٩٦١ المشار إليه. وإذا خلا القانون رقم ١٠٣ لعام ١٩٦١ بإعادة تنظيم الأزهر هو ولائحته التنفيذية من أى نص على جواز تفويض المجلس الأعلى للأزهر للإمام الأكبر شيخ الأزهر، ويتعين التماس الحكم الخاص بها في قانون الهيئات العامة. ومن حيث إن القانون رقم ٦١ لعام ١٩٦٣ في شأن الهيئات العامة ينص في المادة ٧ بند ٥ منه على أن «يجوز لمجلس الإدارة أن يعهد إلى لجنة من بين أعضائه أو إلى رئيس المجلس أو مدير الهيئة ببعض اختصاصاته. كما يجوز للمجلس تفويض أحد أعضائه أو أحد المديرين في القيام بمهمة محددة، مما يفيد أنه يجوز قانوناً أن يفوض المجلس الأعلى للأزهر فضيلة الإمام الأكبر شيخ الأزهر في بعض اختصاصاته عل النحو الوارد في قرار المجلس الصادر بجلسته المنعقدة في ١٩٧٥/١٠/٢٦....». فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع، رقم ١٤ بتاريخ ١٩٧٦/١/١١، ملف رقم ٢٢٣/٦/٨٦، والمنشور بمجموعة فتاويها، السنتان الثلاثون والحادية والثلاثون، من ١٩٧٥/١٠/١ حتى ١٩٧٧/١١/١، ص ٥١-٥٢.

(٩٩) د/ عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص ١١١-١١٢.

(١٠٠) د/ بشار عبد الهادي، مرجع سابق، ص ١٨٥.

(١٠١) د/ محمد تيسير دواس الجبور، التفويض في الاختصاص الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة آل البيت، ٢٠٠٢-٢٠٠٣، ص ٥٤.

التفويض، وصدر قرار بالتفويض بناء على هذا النص الملغي فإنه يكون قرارًا باطلاً[١٠٢].

والقضاء الإداري المصري مستقر منذ عام ١٩٥٥ على وجوب استناد التفويض إلى نص يأذن به، وحتى قبل نشأة المحكمة الإدارية العليا، فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن «القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء أنه إذا ما نيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين أو اللوائح، فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه سلطة أو جهة أخرى؛ لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجبا قانونيا عليها وليس حقا لها أن يجوز أن تعهد به لسواها، إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضًا في الاختصاص؛ حيث يكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها مستمدا مباشرة من القانون»[١٠٣].

وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، إذ إن «التفويض يجب أن يأذن به نص، ولا يكفي أن يأذن به الرئيس الأعلى، ولو كان الوزير المختص»[١٠٤].

فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في أحكامها، إلى أنه لا يكفي أن يأذن به الرئيس الأعلى، ولو كان الوزير المختص، بل يجب أن يأذن به نص[١٠٥].

---

(١٠٢) راجع فتوى رقم ٢٢٢ الصادرة في تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣ مشار إليها في مجلة المحاماه، العدد الأول، ٢٠٠١، ملف رقم ١٤٠٨/٤/٨٦، ص ٤٢١.

(١٠٣) القضية رقم ١٤٤٤ لسنة ٥ق، حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة ١٩٥٥/٣/١٤، المجموعة، السنة ٩، ص ٣٦٧.

(١٠٤) إدارة الفتوى والتشريع لرئاسة الجمهورية، فتوى رقم ٢٠٥ في ١٩٦١/٣/٥. مشار إليها في مؤلف: العميد شرطة/ عماد محمود أبو العزايم توفيق، مرجع سابق، ص ٩٦.

(١٠٥) راجع الطعن رقم ١٩٨٨ لسن ٣٤ق، جلسة ١٩٩٧/١١/٢، المجموعة، السنة ٤٣، الجزء الأول، ص ٢٠٧. إذ أكدت المحكمة أن المشرع استلزم «... صدور القرار في المسألة الأخيرة من المحافظ وحده، ولم يخوله تفويض غيره-أساس هذا- أهمية تلك المخالفات ولتوفير ضمانة من مصدر القرار حتى يصدر قراره سليمًا».

وهو ذات ما أكده قضاء ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية، في العديد من أحكامه في هذا السياق، من أن «لا تفويض إلا بنص»[١٠٦].

أيضًا ذهب قضاء ديوان المظالم متمثلاً في محكمة الاستئناف الإدارية إلى إنه «طبقًا لنظام وثائق السفر فإنه لا يجوز المنع من السفر، إلا بحكم قضائي أو بقرار يصدره وزير الداخلية لأسباب محددة تتعلق بالأمن، ولمدة معلومة - صدور القرار من أمير المنطقة، وليس من وزير الداخلية يعيبه بعيب عدم الاختصاص، خاصة أن النظام لم يتضمن التفويض أو الإنابة فضلاً عما تبين من كون القرار معيبًا بعيب السبب - أثر ذلك: إلغاء هذا القرار»[١٠٧].

ويجب أن يفسر النص الآذن تفسيرًا ضيقًا في هذا الوضع باعتباره استثناء من الأصل، وتطبيقًا لذلك لا يستفيد من النصوص التي تأذن للوزير بالتفويض، سكرتيرو الدولة في فرنسا، ولا نواب الوزراء في مصر؛ لأنهم ليسوا وزراء؛ وذلك برغم أن نائب الوزير يخضع لمعظم الأحكام الخاصة بالوزراء، وأنه من رجال السياسة، وليس من الموظفين الإداريين، وأنه يحضر جلسات مجلس

---

(١٠٦) قضاء محكمة الاستئناف الإداري، القضية الإبتدائية رقم ١/٢٥٠٦/ق لعام ١٤٣٣هـ، حكم ابتدائي رقم ١/٤/١/٢٧٣ لعام ١٤٣٥، قضية استئناف رقم ٤٨١٦/ق لعام ١٤٣٥هـ، جلسة ١٤٣٦/٤/١٩هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٦هـ، المجلد الثاني، ص ٩٧٥.

(١٠٧) انظر حكم محكمة الاستئناف الإداري، رقم ٢٥١/إس/٢/ لعام ١٤٣٢، جلسة ١٤٣٢/٢/٢٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، لعام ١٤٣٢هـ، ص ٧٢٠. وفي ذات الاتجاه قضت محكمة الاستئناف الإداري من أن «... المنظم لم يمنح وزير الداخلية حق التفويض في التسمية، مما يجعل تسمية مدير عام الدفاع المدني لأعضاء اللجان مبني على غير سند نظامي - على فرض صحة قرار تشكيل اللجنة فإنه تضمن تسمية (٥) أعضاء في حين أن قرار اللجنة محل الطعن صدر من (٤) أعضاء فقط، فضلاً عن عدم إشراك عضو من ذوي التأهيل الشرعي أو النظامي بالمخالفة للنظام- مؤداه: توارد العيوب الشكلية على القرار محل الطعن- أثر ذلك: إلغاء القرار». انظر حكم محكمة الاستئناف الإداري، رقم ٦/٦٢٣ لعام ١٤٣٥هـ، جلسة ١٤٣٥/١١/١٢هـ، المجموعة، الجزء الرابع، ص ٢٢١١.

الوزراء- بقرار من المجلس- عند غياب الوزير، وأن منصبه لا يعتبر درجة مالية في جدول الوظائف الإدارية، إلا أن ذلك كله لا يجعل منه وزيرًا[١٠٨].

ومثال ذلك نص المادة ٣١ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، والتي أجازت للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى نوابه أو إلى سكرتير عام المحافظة أو السكرتير العام المساعد أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات الأخرى[١٠٩].

وبذلك إذا اشترط المشرع الدستوري أن ينظم موضوع محدد بقانون، فلا يجوز للسلطة التشريعية أن تفوض السلطة التنفيذية في تنظيمها؛ فإذا منح الاختصاص لشخص أو جهة معينة لتوافر ضمانات، وقدرات معينة فيها، فلا يجوز بالتالي تفويض غيرها.

كما يجب أن يأذن النص بالتفويض صراحة، ولا ينصرف الإذن إلا إلى الاختصاصات المقررة للأصيل دون سواها، وعلى ذلك فإن إنابة (يقصد تفويض) الوزير... (وفقًا للمرسوم بقانون رقم ١٣٧ / ١٩٥٢) لوكلاء الوزارة أو الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح وكذلك إنابة وكيل الوزارة الدائم لهؤلاء، إنما تنصب كلتاهما على الاختصاصات التي خولها المرسوم بقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٢ لوكيل الوزارة الدائم دون سواها. ومن ثم يتحدد نطاق

---

(١٠٨) د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ١١٨. انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٥ يونيو ١٩٦٨، المجموعة السنة ١٣، ص ١٠٥٥. مشار إليه في: د/ أحمد حمد الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، مجلة الحقوق، الكويت/ المجلد ١٨، العدد الثالث، ١٩٩٤، ص ٤٧٦.

(١٠٩) وفي ذات الاتجاه المادة ٢٩ من مشروع قانون الإدارة المحلية «للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته وإختصاصاته إلى نوابه أو سكرتير عام المحافظة أو السكرتير العام المساعد أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات المحلية». http://www.elwatannews.com/news/details/2054240

هذه الإنابة بتلك الاختصاصات التي هي أصلا جانب من اختصاصات الوزير، فلا يجاوزها إلى اختصاصات الوزير الأخرى أو إلى اختصاصات وكيل الوزارة العادي أو رؤساء المصالح(١١٠).

بالإضافة إلى أن حق المفوض في تفويض اختصاصاته، ليس مطلقاً في تحديد من ينوب عنه في إصدار القرارات، وإنما يتعين احترام من نص عليهم المشرع في هذا الشأن.

وهو ما أكده قضاء المحكمة الإدارية العليا، بالقول إن «... يصدر المحافظ أو من ينيبه قرارًا مسببًا بإزالة المخالفة، وحق المحافظ في تحديد من ينوب عنه في إصدار قرارات الإزالة ليس مطلقًا، وإنما يتعين الرجوع في هذا الشأن إلى المادة ٣١ من قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ باعتبارها تمثل الشريعة العامة بالنسبة لتفويض المحافظين في اختصاصاتهم، والتي تنص على أن «للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى نوابه أو إلى سكرتير عام المحافظة أو السكرتير المساعد أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات المحلية الأخرى».

الشرط الثاني: صدور قرار بالتفويض:

حتى يصبح النص الآذن بالتفويض محل تطبيق سليم، يلزم أن يقوم الأصيل بإظهار رغبته في استخدام حقه في التفويض من خلال صدور قرار منه بذلك، فالقرار تعبير عن إرادة الأصيل التي تتجسد في شكل قرار؛ ويصدر بناء على

(١١٠) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٨٦ لسنة ٤ق الصادر بتاريخ ١٩٦٠/٧/٢، السنة ٥، ص ١١٧٣.

ذلك قرار بالتفويض[١١١]، ولا توجد شكليات معينة لهذا القرار شأنه في ذلك شأن أي قرار إداري آخر[١١٢].

على أنه يجب أن تتخذ قرارات التفويض مظهرًا خارجيًا حتى يعلم بها الأفراد، ويرتبوا تصرفاتهم وفقًا لأحكامها ومقتضياتها[١١٣].

وبرز هذا الوضع في المملكة العربية السعودية، عندما اشترط النظام الأساسي للحكم في نص المادة الخامسة والستين منه في حالة تفويض الملك لولي العهد ببعض الاختصاصات يلزم أن يصدر بذلك أمر ملكي[١١٤].

لذا فلا بد من توافر عدة شروط لصحة قرار التفويض تتمثل في:

لما كان الأصيل يستمد الحق في التفويض إلى نص آذن بذلك، فلا يستطيع أن يستخدم مكنة التفويض وإصدار قرار بالتفويض سوى الشخص أو الهيئة

---

(١١١)وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها «ولئن نص قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على أن لكل وزير أن يفوض المحافظ في بعض اختصاصاته (المادة ٤/٦ م القانون و٧ من اللائحة التنفيذية) إلا أن الثابت من رد الجهة الإدارية أنه لم يصدر تفويض للمحافظين في اختصاص وزير التربية والتعليم المنصوص عليه في المادة ٢٨ من القانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ بشأن غلق المدارس الخاصة إداريًا» حكم المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم ٨٨٥ لسنة ١١ق، جلسة ٢٥ من نوفمبر سنة ١٩٦٧، المجموعة، السنة ١٣، ص ١٣٥.

(١١٢)وهو ما أكده حكم المحكمة الإدارية العليا، بقوله إنه من «... المسلم به فقها وقضاء أن القرار الإداري ليس له شكل معين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، فإن مؤدى ذلك أن قرار التفويض في الاختصاص يمكن أن يصدر شفاهة على أن يقوم الدليل المعتد به على صدور هذا القرار لترتيب آثاره، ومن أبرز وسائل ثبوت صدور قرار التفويض الشفهي إقرار من أصدر هذا القرار بما يفيد ذلك، ولو في تاريخ لاحق». حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعون أرقام ٢٦٨٣ و٢٧٣١ و٢٧٤٦ و٢٧٩٨ لسنة٣٢ ق، جلسة ١٩٩٠/٣/٣١، المجموعة الرسمية للمكتب الفني، السنة ٣٥، الجزء الثاني، صفحة ١٥٠٣، القاعدة رقم ١٤١.

(١١٣)د/ محمد فتوح محمد عثمان، مرجع سابق، ص ٥٧.

(١١٤)النظام الأساسي للحكم الصادر في عام ١٤١٢. الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩٠ وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ، والمنشور بجريدة أم القرى في عددها رقم ٣٣٩٧ بتاريخ ١٤١٢/٩/٢هـ.المادة ٦٥: للملك تفويض بعض الصلاحيات لولي العهد بأمر ملكي.

المحددة في النص الآذن[١١٥] دون غيرها، وعدم جواز القياس أو الاستناد إلى نص آخر للقول بانصراف مكنة التفويض إلى شخص أو هيئة أخرى غير مشار إليها صراحة في النص الآذن[١١٦].

ولما كان التفويض الإداري، هو استثناء من مبدأ وجوب الممارسة الشخصية للاختصاص، ومن ثم فإنه ينبغى تفسير هذا الاستثناء تفسيرًا ضيقًا، ولا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره[١١٧].

ولما كان التفويض استثناء من القاعدة العامة تعين إفراغ التفويض في صياغة تقطع بوجوده، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا، بأن «... التفويض إسناد للسلطة، ونقل للولاية، ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته، ويلزم في التعبير عنه أن يكون صريحًا لا تشوبه مظنة، ولا تعتوره حقيقة، وأن يكون استظهاره مباشرًا من مسنده»[١١٨].

---

(١١٥)قد أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى أن مجلس الدراسات العليا والبحوث هو «...المختص قانونًا بإلغاء قيد الطلب للماجستير بناء على اقتراح مجلس الكلية ويكون قرار مجلس الدراسات العليا والبحوث نافذًا في هذا الشأن بعد اعتماده من رئيس الجامعة ولا يوجد في قانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية ما يقضي بجواز تفويض مجلس الدراسات العليا والبحوث لاختصاصه في هذا الشأن، وإذا كان من الثابت من الأوراق أن القرار المطعون فيه بإلغاء قيد المدعي للماجستير صدر من نائب رئيس الجامعة بناء على اقتراح مجلس الكلية بتاريخ ١٩٨٤/٥/٢١ وأن هذا القرار صدر من نائب رئيس الجامعة للدراسات العليا والبحوث باعتباره مفوضًا من مجلس الدراسات العليا والبحوث في مباشرة اختصاص المجلس بإلغاء تسجيل الرسائل فإن هذا القرار وقد صدر بناء على تفويض غير جائز قانونًا يكون قد صدر من غير مختص بإصداره متعينًا إلغاؤه ويكون الحكم المطعون فيه وقد قضى بغير ذلك قد جانب الصواب». حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٠٠ لسنة ٣٥ق، جلسة ٨ من يوليو سنة ١٩٩٠، المجموعة، السنة ٣٥ق، ص ٢٠٤٦.

(١١٦)د/ سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، ١٩٦١، ص ٥٥٠.

(١١٧)د/ عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص ١٤٠-١٤١.

(١١٨)حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٢١٨ لسنة ٣٥ق، حكم سابق، ص ٢٧٩.

الشرط الثالث: أن يكون التفويض جزئيًا:

أغلب التشريعات الحديثة المتعلقة بالتفويض سواء في فرنسا أو مصر أو السعودية اطردت على التفويض الجزئي في الاختصاص من خلال الإشارة إليه صراحة في نصوصه، وإن كانت بعض النصوص لا تقوم بتحديد المواضيع التي يجوز التفويض فيها بحيث يترك ذلك للأصيل بتحديد موضوعات التفويض؛ حيث لم تحدد الموضوعات التي يجوز التفويض فيها من عدمها، ولكن عموم النص وعدم تحديده للموضوعات التي يجوز التفويض فيها لا يعني ذلك أن للأصيل الحرية في أن يقوم بتفويض جميع اختصاصاته، لأن ذلك يعتبر نزولاً عن الاختصاص، ومخالفًا للأصل العام في ممارسة كل موظف الاختصاصات التي أناطها به المشرع بنفسه، ولا يعهد بها إلى غيره؛ بحيث يجب أن يكون التفويض جزئيًا(١١٩).

ولذلك، إن كان للأصيل أن يعهد بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينة، أو في نوع معين من المسائل إلى أحد مرؤوسيه، فإنه لا يجوز أن يتنازل عن كافة اختصاصاته، وإلا عد ذلك تنازلاً عن وظيفته، وهو أمر غير جائز قانونًا(١٢٠).

---

(١١٩) خالد فايز الحويلة العجمي، مرجع سابق، ص ٩١؛ د/ عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص ١٤١-١٤٢. وبالتالي «... لا يجوز لصاحب الاختصاص الأصيل سواء أكان سلطة من سلطات الدولة الثلاث، أم كان موظفًا من الموظفين أن يفوض غيره في اختصاصه إلا إذا وجد نص يأذن له بذلك. وفي هذه الحالة لا يجوز أن يكون التفويض مطلقًا في جميع الاختصاصات بل بجزء منها وإلا عد نزولاً من السلطة أو من الموظف عنها، فالتفويض المطلق يعني التخلي عن جميع الاختصاصات، ونقل السلطة اللازمة لتنفيذها كليًا إلى الغير، وهذا أمر غير مشروع». د/ بشار عبد الهادي، نظرية عدم تفويض السلطة تشريعيًا وإداريًا، مجلة الحقوق والشريعة، الكويت، المجلد الخامس، العدد الرابع، ١٩٨١، ص ٢٣٠.

(١٢٠) د/ نوفان العجارمة، د/ رمضان بطيخ، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، عمان، إثراء للنشر والتوزيع، ٢٠١٢، ص ٣٥٧.

وهو ما أكده نص المادة ٣١ / ٣ من لائحة نظام الخدمة المدنية السعودي، الصادرة في ٣٠ / ٧ / ١٣٩٧هـ بالنص على أن «يتم التفويض بقرار مكتوب يتضمن الصلاحيات المفوضة، واسم الموظف، ومسمى وظيفته، ومدة التفويض»[١٢١].

ومن النصوص التي خالفت هذه الأحكام، وشرط أن يكون التفويض جزئيًا في المملكة العربية السعودية، نظام دارة الملك عبد العزيز[١٢٢]؛ حيث نصت المادة السادسة منه في فقرتها الثامنة على أن لمجلس إدارة الدارة حق منح تفويض كل اختصاصاته أو بعضها لرئيس الدارة[١٢٣]؛ وهو لا شك يعد نص معيب؛ لأنه بمثابة تنازل مجلس الإدارة عن اختصاصاته، ووظيفته، ودوره المنوط به، وكان يحسن بالمنظم أن يجعل الحق في التفويض ينصب على جانب من الاختصاصات بما يتفق مع شروط التفويض.

---

(١٢١) انظر أيضًا: نظام معهد الإدارة العامة، قرار رقم ٥٢٢ وتاريخ ١٢/١٠/١٣٨٠هـ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٩٣ ٢٤/١٠/١٣٨٠هـ؛ في مادته الخامسة الفقرة العاشرة منه «لمجلس الإدارة حق تفويض بعض سُلُطاته، وصلاحياته لمُدير المعهد».

(١٢٢) مرسوم ملكي رقم م/٤٥ بتاريخ ٥ / ٨ / ١٣٩٢ هـ، قرار مجلس الوزراء رقم ٨٠٩ بتاريخ ٢٨ / ٧ / ١٣٩٢ هـ. إنشاء الدارة، وغرضها هو (خدمة تاريخ المملكة وجغرافيتها وآدابها وآثارها الفكرية والعمرانية خاصة، والجزيرة العربية، وبلاد العرب، والإسلام عامة).

(١٢٣) «مجلس الإدارة هو المتصرف في شؤون الدارة، وأمورها، وله كافة الصلاحيات اللازمة لتحقيق أهدافها، وله أن يضع ما يلزم من اللوائح، والتعليمات لحسن سير العمل وفقًا لهذا النظام، وله بوجه خاص:

١- ...

٢- ...

٨- حق تفويض كل سلطاته، وصلاحياته، أو بعضها لرئيسه».

المطلب الثاني: آثار التفويض الإداري

يمثل التفويض الإداري وسيلة لإعادة توزيع الاختصاصات داخل الكيان الإداري بشكل يخفف من العبء الملقى على كاهل الرئيس الإداري[١٢٤]، حتى يتفرغ لممارسة مهامه الأكثر احتياجاً له.

ويمكننا أن نتناول هذا المطلب في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: سلطات المفوض (الأصيل).

الفرع الثاني: سلطات المفوض إليه.

الفرع الأول: سلطات المفوض (الأصيل)

لعل من الأمور التي تحظى بالاهتمام في مجال التفويض، وبشكل خاص التفويض في الاختصاص، الأمور المتعلقة بمدى سلطة الأصيل في ممارسة الاختصاصات التي فوض فيها؟

استقر القضاء الإداري الفرنسي على أن الأصيل لا يحق له ممارسة اختصاصه الذي فوض فيه، فقد أصبح يختص به المفوض إليه طالما كان القرار ساري المفعول[١٢٥]. ومن أحكامه البارزة في هذا السياق، حكمه الصادر في ٥ من مايو عام ١٩٥٠ في دعوى Buisson، والذي قضى فيه ببطلان قرار وزير التعليم بإعادة تعيين أحد المعيدين بإحدى الكليات لصدوره من غير مختص، مستندًا في ذلك إلى ممارسة الوزير هذا الاختصاص أثناء قرار صادر بتفويض أحد عمداء الكليات أحقية ممارسة هذا الاختصاص، وكان يتعين أن يصدر مثل هذا القرار

(١٢٤) د/ رمضان بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، ط ١٩٩٣، ص ٢٢٠.

(١٢٥) Delvolvé (J.), op.cit., p. 112.

من من عميد الكلية التابع لها المعيد الذي صدر قرار بتعيينه، وليس من وزير التعليم[١٢٦]، إذ يعد قرار الوزير في هذا الوضع باطلاً لصدوره من غير مختص.

وعلى هذا فالأصيل لا يحتفظ لنفسه باختصاص موازي لاختصاص المفوض إليه[١٢٧].

والباحث من جانبه يرى أنه لا يقبل القول إن ممارسة الأصيل بنفسه للاختصاص موضوع التفويض يعد بمثابة إلغاءً ضمنيًا للقرار؛ لأن التفويض كان بقرار صريح، فيجب أن يلغى أيضًا بموجب قرار صريح، وغير ذلك قد يهدد مصالح الأفراد الذين يتصورون أن القرار قائم، منتج لآثاره، مع أنه قد ألغي ضمنيًا دون أن يوجد قرار واضح بالإلغاء لقرار التفويض الصريح.

وبالتالي يجب على الأصيل أن يقوم بإلغاء قرار التفويض بشكل صريح، وواضح قبل أن يصدر قرار متعلق بالاختصاص المفوض[١٢٨].

وهو ذات ما أقرته مؤخرًا فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع الصادرة في ٢٠ من إبريل عام ١٩٩١، بإقرارها صراحة بأنه لا يجوز للأصيل بعد التفويض التعقيب على ما يصدر من المفوض إليهم فيما فوضوا فيه من اختصاصات، فقد جاء فيها أنه «... إذا كان يجوز للمحافظ أن يفوض نوابه في اختصاصاته التأديبية، وأن ما يصدر منهم في هذا الخصوص من قرارات ينفذ دون حاجة

---

(١٢٦) C.E. 5 Mai 1950، Buisson، R. Lebon، p. 258. بل إن الوزير وفقًا لهذا الحكم حتى لا يحتفظ لنفسه بحق الموافقة على ما ينتهي إليه المفووض إليه، إذ هو قرار مشوب بعيب عدم الاختصاص الموضوعي.

(١٢٧) د/ محمود والي، مرجع سابق، ص ٤١٠.

(١٢٨) Delvolvé (J.)، op.cit.، p.200-201.

إلى اعتماد من قبله... إلا أنه لا يجوز له بعد التفويض أن يعقب على ما يصدر من هؤلاء فيما فوضوا فيه من احتصاصات»[١٢٩].

حسنًا فعل القضاء المصري بأن غل يد المفوض من التدخل في الاختصاصات المفوضة أسوة بالقضاء الفرنسي الذي كان أسبق في هذا؛ لاتفاقه مع روح التفويض في الاختصاص، والهدف منه من نقل مراكز السلطة إلى من هم أقرب إلى خطوط التنفيذ المباشر، وتخفيف العبء عن كاهل الرئيس؛ فكما يقول الدكتور/ عبد الفتاح حسن: «١- فتفويض الاختصاص يعيد توزيع الاختصاصات بين السلطات الإدارية، ويتم ذلك بقرار إداري تنظيمي يصدر

(١٢٩) فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع، ملف ٢١٤/٢/٨٦، جلسة ١٩٩١/٤/٢٠، فتوى غير منشورة. انظر: د/ عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص ٦٩. وإن كان في فتوى سابقة للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة ذهبت اللجنة إلى عكس ذلك، فقد ذهبت اللجنة الثانية إلى أن «... التفويض في الاختصاصات لا يجُب سلطات الأصيل نهائيًا، بل للأصيل ممارسة اختصاصه في الحدود التي تتفق مع سبب التفويض...» وتطبيقًا لما تقدم «يكون من حق الوزير، بالرغم من تفويضه وكيل الوزارة في نظر أمر من الأمور، أن يباشر نفس الاختصاص، كما أن له أن يلغي قرار الوكيل الصادر في هذا الشأن طالما أن الأخير يباشر اختصاصه تحت مسؤولية من فوضه، لا سيما وأن الوزير هو المسؤول عن توجيه سياسة الوزارة والإشراف على العمل الإداري بها، وتلك المسؤولية تستتبع سلطته في التعقيب على كل القرارات الصادرة من الوزارة سواء سبق له أن فوض وكيل الوزارة في مباشرتها أو لم يفوضه، وطالما أن القرار لم يتحصن بعد». فتوى اللجنة الثانية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة، فتوى رقم ١٩٣٣، في ١٩٥٩/٩/٢٣، منشورة بمجلة مجلس الدولة في ثلاثين عامًا من عام ١٩٥٠-١٩٨٠، ص ٧١٥ وما بعدها. فتوى اللجنة الثانية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة، فتوى رقم ١٩٣٣، في ١٩٥٩/٩/٢٣، المجموعة، فتاوى قسم الرأي، السنة ١٣، ص ٣٧٥. وهو ذات ما أكدته فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة، بجلسة الأول من أغسطس عام ١٩٦٥ بأن «... من آثار التفويض أن المفوض بالاختصاص إنما يباشر عمله تحت مسؤولية من فوضه، ولما كانت سلطة الرئيس على المرؤوس هي سلطة تفرضها طبيعة التنظيم الإداري، فهي توجد وتتقرر بدون نص وفقًا للمبادئ العامة، وتشمل حقه في توجيه المرؤوس بإصدار أوامر أو تعليمات يلتزم الأخير باحترامها، كما أن للرئيس سلطة إلغاء أو وقف أو تعديل قرارات المرؤوس...». مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع، فتوى رقم ٧١٠، ملف ١٧٠/١/٨٦، ١٩٦٥/٨/١، المجموعة، السنة ١٩، ص ٤٤٢.

عن الأصيل. ومن الطبيعي أن يحترم الأصيل قراره إلى أن يلغيه... حرصًا على الأوضاع القانونية. ٢- يتم هذا النوع من التفويض إلى أشخاص يبعدون مكانيًا عن الأصيل، بقصد تحقيق اللاوزارية، ونقل مراكز السلطة إلى من هم أقرب إلى خطوط التنفيذ المباشر. ٣- أن الازدواج في الاختصاص بين الأصيل والمفوض إليه قد يؤدي إلى احتكاكات لا تتفق وحسن سير المرافق العامة؛ ويتنافي مع أحد المبادئ الأساسية في التنظيم الإداري، وهو تحديد الاختصاصات ووضوحها»[١٣٠].

وإن كانت المبادئ المتعلقة بالتفويض تسمح بنقل بعض الاختصاصات إلى المرؤوس فإن التفويض لا يعفي الأصيل من المسؤولية عما فوض فيه؛ لأنه لا تفويض في المسؤولية، إذ من آثار التفويض أن المفوض إليه بالاختصاص إنما يباشر عمله تحت مسئولية من فوضه[١٣١]، ويظل المفوض له حق مراقبة المفوض إليه، وتوجيه بما يملكه من سلطة رئاسية عليه، باعتباره أحد مرؤوسيه، للتأكد من قيام المفوض إليه بالاختصاصات المفوضة إليه على خير وجه، ووفقًا للخطط المرسومة[١٣٢] وفي حدود القوانين والقواعد المنظمة لذلك.

وإن كان لا يوجد ما يمنع المفوض من فرض القيود التي يراها لازمة على المفوض إليه في شأن اتخاذ القرار، إذ إنه إذا «... رهن (المفوض) مباشرة الاختصاص موضوع التفويض في مجال إزالة التعدي على أملاك الدولة

(١٣٠) د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ١٤٩-١٥٠.

(١٣١) مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع، فتوى رقم ٧١٠، ملف ١٧٠/١/٨٦، سابق الإشارة إليها.

(١٣٢) د/ عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص ٧٩-٨٠.

بسبق عرض هذا التعدي على اللجنة الواجب تشكيلها طبقا للمادة الثانية منه وتقديمها تقريرًا بنتيجة أعمالها يتم على هديه مباشرة ذلك الاختصاص، مما يجعل عرض التعدى عليها وتقديمها تقريرًا عنه إجراءً جوهريًا لازمًا تمامه كشرط لصحة القرار الصادر من المفوض بإزالة التعدي؛ لأنه إذا كان لصاحب الاختصاص الأصيل وهو المحافظ أن يضع مثل هذا القيد كقاعدة عامة على ممارسته اختصاصه بنفسه فإن له من باب أولى أن يفرضه كقيد عام على من يفوضهم في مباشرة هذا الاختصاص.

«ناط المشرع بالمحافظين الاختصاص بإزالة التعدي على أملاك الدولة – يجوز التفويض في هذا الإختصاص – إذا وضع صاحب الاختصاص قيدًا على اختصاصه في هذا الشأن بتشكيل لجنة على نحو معين لتقديم تقرير بالموضوع قبل إصدار القرار، فإن هذا القيد يسري على من فوض في مباشرة هذا الاختصاص – صدور قرار إزالة التعدي دون مراعاة هذا القيد يصم القرار بعيب الشكل، وهو شكل جوهري لازم للتحقق من التعدي في حد ذاته »[(١٣٣)].

وهو ذات ما أكدته لائحة نظام الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية[(١٣٤)] في المادة ٣١ / ٤ بنصها على أن «في حالة تكليف موظف بالقيام بأعمال موظف

(١٣٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٢٨١ لسنة ٣٣ق، جلسة ١٧ من ديسمبر سنة ١٩٨٨، المجموعة، السنة ٣٤ق، الجزء الأول، ص ٣١٢. من الجدير بالتنويه، إن عدم احترام القواعد الشكلية والإجرائية المقررة في القانون واللوائح لاصدار القرارات الإدارية، سواء أكان ذلك بإهمال تلك القواعد كليًا أو بمخالفتها جزئيًا، يعد عيباً في شكل القرار الإداري. د/ محسن خليل، القضاء الاداري ورقابته لأعمال الإدارة، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٨، ص٤٧٥؛ د/ فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٦٦-١٩٦٧، ص٦٥٤؛ د/ محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص٩٥.

(١٣٤) اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية السعودي الصادرة في ١٣٩٧/٧/٣٠هـ.

آخر، لا يتمتع الموظف المكلف بالصلاحيات المفوضة لمن كان يشغل الوظيفة، إلا إذا نص على ذلك في قرار التكليف».

ويختلف الوضع بالنسبة إلى التفويض بالتوقيع، إذ يجوز للمفوض الذي يفوض أحد مرؤوسيه بالتوقيع نيابة عنه على بعض القرارات الإدارية[١٣٥] أو بعض الشيكات، ممارسة هذا الاختصاص أثناء مدة التفويض؛ وذلك نظرًا لأن التفويض بالتوقيع ذو طابع شخصى يمنحه الرئيس الإداري المفوض لأعوانه المباشرين والمقربين له، والذين يستمدون اختصاصاتهم منه، ولا يملكون اختصاصات أصيلة مستقلة[١٣٦]، رغبة منه في التخفيف من عبء مادى يرهقه أو تنازلاً من المفوض عن هذا الاختصاص للمفوض إليه، بل هو نقل للعمل المادى في التوقيع باسم الأصيل ولحسابه[١٣٧] دون التفويض في الاختصاص ذاته.

الفرع الثاني: سلطات المفوض إليه

لعل أهم ما يثار في هذا الإطار الطبيعة القانونية للقرارات المتخذة من قبل المفوض إليه، أو بمعنى آخر ما هي المرتبة التي تأخذها قرارات المفوض إليه في سلم القواعد القانونية، هل تأخذ طبيعة مرتبة قرارات الأصيل أم مرتبة قرارات المفوض إليه.

درج الفقه في كل من فرنسا، ومصر على التمييز ما بين التفويض في الاختصاص، والتفويض بالتوقيع؛ فقد استقر الفقه بشأن التفويض بالتوقيع، تأخذ قرارات المفوض إليه طبيعة، ومرتبة القرارات الصادرة عن الأصيل في

(١٣٥) د/ محمد سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة، مرجع سابق، ص ١٣٠؛
(١٣٦) د/ عبد العظيم عبد االسلام، مرجع سابق، ص ٧٥-٧٦.
(١٣٧) د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ١٥٦.

تدرج القرارات الإدارية، وكأنها قد صدرت من الأصيل شخصيًا، وليس مرتبة المفوض إليه[١٣٨].

بينما استقر الفقه والقضاء، بشأن التفويض في الاختصاص، إن المفوض إليه يمارس الاختصاصات المفوضة إليه كأنها اختصاصات أصيلة له باعتباره موظفًا عامًا[١٣٩]، كما لو لم يك هناك تفويض[١٤٠]من قبل الأصيل، فالمفوض إليه ملزم بممارسة سلطاته المفوضة[١٤١]، وبالتالي يجوز إجباره على تنفيذها[١٤٢] كما لو كانت سلطات أصيلة ملحقة بالوظيفة التي يندرج تحت لوائها.

وبالتالي إذا امتنع المفوض إليه من ممارسة التفويض الممنوح له صراحة أو ضمنًا فإن هذا الامتناع يعد مخالفة تأديبية تستوجب الجزاء[١٤٣].

وعلى ذلك، فالقرارات التي يصدرها وكيل الوزارة بناء على تفويض من الوزير، تعد قرارات صادرة عن وكيل الوزارة، وليست قرارات وزارية؛ وبالتالي لا يمكن أن يعدل القرار الصادر عن وكيل الوزارة بناء على هذا التفويض قرارت وزارية صادرة عن الوزير[١٤٤].

واستقرت المحكمة على أن توجه دعوى الطعن في القرار الصادر استنادًا

(١٣٨) Groshens (J.C). La délégation administrative de competence. D.. 1958. chronique 28. p. 208.

(١٣٩) C.E. 1 April 1955. Delarue. Rec.. p. 195; C.E.. 18 Dec. 1957. Muller. Rec. p. 682.

(١٤٠) Delvolvé (J.). op.cit.. p. 211.

(١٤١) د/ محمد فتوح محمد عثمان، مرجع سابق، ص ١٢٥.

(١٤٢) Waline (M.). Manuel de droit administrative. p. 334. مشار إليه في : د/ محمد فتوح عثمان، المرجع السابق، ص ١٢٦.

(١٤٣) د/ محمد فتوح محمد عثمان، المرجع السابق، ص ١٢٥.

(١٤٤) C.E. 29-7-1953، R. P. 600. Brugnoni.

إلى التفويض ضد من أصدر القرار المعيب، وليس ضد صاحب الاختصاص الأصيل[١٤٥]؛ وكما تبين لنا سابقًا أن قرارات المفوض إليه لها قوة إلزامية تعادل مرتبته الوظيفية بين مختلف السلطات الإدارية دون نظر إلى مرتبة الأصيل، فإذا كان المفوض إليه وكيل وزارة والمفوض هو الوزير، فإن القرارات الصادرة بناء على هذا التفويض تعتبر قرارات صادرة عن وكيل الوزارة، وليست قرارات وزارية، لا يحق لها أن تعدل أو تلغي أو تخالف قراراً وزارياً سبق للوزير أن أصدره[١٤٦].

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا، على أنه لا يجوز التفويض في الاختصاص، إلا بذات الوسيلة التي حددها النص الآذن، وبالتالي إذا نص المشرع على أن التفويض لا يكون إلا بناء على قانون، لا يجوز بالتالي أن يكون التفويض بقرار جمهوري[١٤٧].

ولا يملك المفوض إليه إعادة تفويض ما فوض فيه إلى غيره، وهو ما يعرف بالتفويض الفرعي، وإلا اعتبر متجاوزًا لحدود اختصاصه، وعد تصرفه باطلاً يجوز الطعن فيه، بالإلغاء أمام القضاء المختص[١٤٨]؛ وعليه الاختصاصات التي يجوز التفويض فيها هي الاختصاصات الأصلية للمفوض المأذون له

(١٤٥) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢٥ نوفمبر ١٩٦٧، المجموعة، السنة ١٣، ص ١٣٥. مشار إليه في: د/ طارق هلال البوسعيدي، التفويض في مباشرة الاختصاصات الإدارية وفقًا للنظام القانوني العماني، مجلة الحقوق للبحوث القانونية الاقتصادية، العدد الثاني، ٢٠٠٨، ص ٨٠.

(١٤٦) د/ طارق البوسعيدى، المرجع السابق، ص ٨٠.

(١٤٧) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٣٣ لسنة٤ق، جلسة ٢٧ يونيو ١٩٥٩، ص ١٥٦٤. مشار إليه في: د/ أحمد حمد الفارسي، مرجع سابق، ص ٤٧٥.

(١٤٨) د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ٨٧؛ د/ محمود والي، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

نصًا بتفويضها، أما الاختصاصات التي آلت إليه بطريق التفويض لا يجوز له التفويض فيها.

وفي هذا ذهب قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه «إذا فوض المحافظ أحد المهندسين ممارسة اختصاص منح رخص ملكية السيارات، ثم قام هذا المهندس بتفويض هذا الاختصاص إلى مهندس آخر، دون نص آذن، فإن القرار الصادر من هذا المهندس الأخير يعد قرارًا باطلاً صادرًا من سلطة غير مختصة قانونًا»(١٤٩).

وتقول المحكمة الإدارية العليا، بأن التفويض الجائز هو «... وفقًا للقواعد العامة إنما ينصرف إلى الاختصاصات الأصيلة التي يستمدها المفوض من القوانين واللوائح مباشرة أما الاختصاصات التي يستمدها الرئيس الإداري من سلطة عليا بناء على قواعد التفويض، فإنه لا يجوز أن يفوض فيها، بل عليه أن يمارس الاختصاصات بنفسه»(١٥٠).

وهو ذات ما أكده قضاء الاسئناف الإداري لديوان المظالم في المملكة العربية السعودية من أن «... لا يجوز أن تفوض اللائحة آخر بالقيام بمَا هي مفوضة به، وفقًا للقاعدة النظامية «الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض»»(١٥١).

وعلى ذلك، من غير المقبول تفويض الاختصاصات المفوضة لأن التفويض في الاختصاصات هو استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص،

---

(١٤٩) C.E.. 26 Oct. 1949. Société comptoir des viands. Rec.. p. 792.

(١٥٠) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٧٩٨٨ لسنة ٤٥ق، جلسة ٢١ من مارس سنة ٢٠٠١، المجموعة، السنة ٤٦، الجزء الثاني، ص ١١٣١.

(١٥١) حكم قضاء الاسئناف الإداري لديوان المظالم، القضية الابتدائية رقم ١/١٩٤٩/ق لعام ١٤٣٤هـ، رقم الحكم الابتدائي ١/٤/١/٢٣٧ لعام ١٤٣٥هـ، قضية الاستئناف رقم ٤٣٨٦/ق لعام ١٤٣٥هـ، جلسة ١٤٣٦/١/١١هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، المجلد الثاني، ١٤٣٦هـ، ص ٩٦٨.

وينبغى ألا يرد استثناء على استثناء أو يقاس عليه أو يتوسع في تفسيره، إلا إذا سمح بذلك النص الآذن بالتفويض أو نص موازٍ له أو أعلى منه مرتبة.

ويمتد الأمر إلى تفويض التوقيع فلا يجوز لمن فوض في التوقيع أن يفوض غيره، فلو صدر مرسوم بتفويض توقيع أحد الوزراء إلى أحد مديري المصالح بصورة مباشرة، فلا يجوز لهذا الأخير أن يفوض فيه أحد رؤوساء المكاتب التابعين له، ما لم يوجد نص يسمح بذلك(١٥٢).

وإذا تجاوز المفوض إليه حدود التفويض، أكدت المحكمة الإدارية العليا أن القرار الصادر من المفوض إليه متجاوزًا حدود التفويض يعد قرارًا معدومًا، لا أثر له، إذ إنه لما كان يتبين من الأوراق أنه «... لم يصدر أى تفويض لمأمور مركز منيا القمح في التعيين بالوظائف الخالية، وكل ما صدر إليه هو تفويضه في رئاسة مجلس محلى منيا القمح.

وحيث إنه يبين من الاطلاع على ظاهر الأوراق أن مأمور مركز منيا القمح لا يملك التعيين في الوظائف الخالية بالمجلس، وأن ذلك من اختصاص المحافظ وحده، وقرار توليه رئاسة المجلس لا ينصرف إلى تخويله سلطة التعيين في تلك الوظائف، ومن ثم فيكون قرار تعيين المدعي الصادر من رئيس مجلس محلى منيا القمح قد صدر ممن لا يملكه مما يجعله معدومًا، ويحق للمحافظ باعتباره سلطة رئاسية سحبه غير مقيد بالميعاد القانوني»(١٥٣).

---

(١٥٢) C.E. 6-1-1954، J. Gardies note، 2، 1954، p. 319، A.J.D.A.، Angeras. وفي ذات الاتجاه: C.E. 3-6-1953، R.، p. 256 Consorts Branneler.

(١٥٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم ١٥٣١ لسنة ٨ق، جسة ٢٨ من يونيو سنة ١٩٦٤، المجموعة، السنة ٩، ص ١٣٦٢.

المطلب الثالث: طرق إنهاء التفويض الإداري

ينتهي التفويض بأكثر من طريقة، إذ إن التفويض بطبعه مؤقت يستخدم كوسيلة لتوزيع الاختصاصات، وتيسيير العمل داخل المنظمة الإدارية، وبالتالي لا بد من وجود طريقة لإنهاء قرار التفويض سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، بشكل يمنح لجهات الاختصاص الأصيلة الحق في ممارسة عملها الأصلي الذي فوضت فيه اختصاصاها للمفوض إليه بمجرد إنهائه.

ويمكن أن نتناول هذا المطلب في النقاط التالية:

أولاً: انتهاء التفويض بإرادة الأصيل.

ثانيًا: انتهاء التفويض بانتهاء مدته.

ثالثًا: انتهاء التفويض بتحقيق أهدافه.

رابعًا: انتهاء التفويض بإلغاء النص الآذن.

خامسًا: انتهاء التفويض الشخصى بتغيير أحد أطرافه.

أولاً: انتهاء التفويض بإرادة الأصيل:

لا شك أن مانح التفويض يملك الحق في إنهائه، فالمفوض صاحب الحق الأصيل في مباشرة اختصاصه، وبالتالي يظل من حقه إنهاء التفويض، وذلك بإصدار قرار بإنهاء التفويض[١٥٤] أو تعديله وفقًا لإرادته المنفردة، وبما يراه مناسبًا

(١٥٤) د/ محمود والي، مرجع سابق، ص ٤٢٨؛ د/ عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص ١٩٠؛ د/ عبد الغني بسيوني عبدالله، التفويض في السلطة الإدارية، بحث مقارن في الأسس القانونية والصعوبات العملية للتفويض في السلطة الإدارية وتطبيقاته في الدول الإسلامية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية،، الدار الجامعية، ١٩٨٦، ص ١٨٢؛ د/ عمرو بركات، مرجع سابق، ص ١٦٧. Froissart (D.), Déléguer avec Succés des responsabilités, Paris, 1971, p. 21.

لتحقيق المصلحة العامة[١٥٥].

إذ يظل التفويض أسلوباً لممارسة العمل، وتوزيع العمل، وتخفيف العبء عن كاهل الأصيل، بما يتناسب مع مقتضيات المصلحة العامة، وبذلك يظل قابلاً للإلغاء من قبل الأصيل المفوض سواء بشكل مباشر أو من خلال إصدار قرارات لاحقة تعدل في قرار التفويض أو تسنده لغير المفوض إليه، اللهم إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

وهو ما أكده قضاء مجلس الدولة بأنه «لما كان خص المرسوم الصادر في ١٠ مارس ١٨٩٩ السلطة المحلية باختصاص منح رخصة الصلاحية للمرور، وبالتالي يصبح من حق السلطة المحلية سحبها في حالة الإخلال الجسيم بالقواعد المنظمة للمرور»[١٥٦].

وبالتالي إذا أصدر وكيل الوزارة قراراً بتفويض أحد مرؤوسيه فلا يستطيع وكيل الوزارة المساعد أن يلغيه، إذ يجب أن يلغى من قبل وكيل الوزارة[١٥٧].

وعليه يجب لصحة قرار إلغاء التفويض أن يكون في مرتبة قرار التفويض، وبنفس قواعده، وشكله[١٥٨]، وأن يستهدف الأصيل منه تحقيق المصلحة العامة،

---

(١٥٥) فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن قرار العمدة بإلغاء التفويض في أي وقت يشاء هو أمر متروك له إلا أنه مرتبط تصرفه بتحقيق الصالح العام، وليس لأمر كيدي، وأن يكون تم بنفس الأداة التي منحت التفويض. 11 April 1973, Nemoz, Rec., p. 288.

(١٥٦) C.E. 8 Août 1919, Labonne, Rec., p.737.

(١٥٧) د/أحمد حمد الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، مجلس الحقوق الكويتية، السنة ١٨، العدد الثالث، سبتمبر ١٩٩٤، ص ٤٩١.

(١٥٨) Herbert (M.), Recherches sur la notion de ;199-Delvolvé (J.), op.cit., p. 198 délégation de compétences en droit public, thèse, Paris II, 1972, p. 430-431.

وحسن سير الجهة الإدارية التي يقوم عليها[١٥٩]، وإلا كان قراره مشوبًا بالبطلان، ويجوز الطعن عليه أمام القضاء بالإلغاء[١٦٠].

ثانيًا: انتهاء التفويض بانتهاء مدته:

ينتهي التفويض المحدد المدة بانتهاء الأجل الزمني المحدد له، مثل التفويض التشريعى الصادر من البرلمان إلى رئيس الجمهورية بإصدار اللوائح التفويضية، مع انتهاء المدة المحددة، لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر مثل هذه اللوائح[١٦١].

ثالثًا: انتهاء التفويض بتحقيق أهدافه:

لا شك ينتهي التفويض بتحقيق موضوعه أو الوصول إلى أهدافه، فإذا كان موضوع التفويض هو ملء الفراغ في حالات غياب المفوض أو انشغاله ببعض المهام التي يقوم بها، فإن التفويض ينقضي بمجرد عودة المفوض أو انتهاء المهام التي رخص بالتفويض من أجلها[١٦٢].

كذلك ينتهي التفويض بمجرد إنهاء المفوض إليه المهام الموكولة إليه بموجب التفويض، إذ بمجرد إنهاء المفوض إليه الاختصاصات، وإنهاء الموضوع المفوض فيه، فإن التفويض ينتهي، ويسترد الأصيل اختصاصاته المفوضة[١٦٣].

---

(١٥٩) د/ عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص ١٩٢.

(١٦٠) 11 April 1973, Nemoz, op.cit., p. 288.

(١٦١) انظر في هذا: د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٧٧، ص ٨١.

(١٦٢) د/ محمود الوالي، مرجع سابق، ص ٤٢٩.

(١٦٣) د/ أحمد الفارسي، مرجع سابق، ص ٤٩٢.

وقد ينتهي بتعليق النص الآذن بالتفويض انتهاء التفويض بتحقيق شرط معين[١٦٤] مثل انتهاء التفويض بحضور المفوض الغائب أو زوال المانع[١٦٥] الذي كان يمنعه من قيامه باختصاصاته، أو بانتهاء حالة الحرب أو زوال الجهة المفوض إليها زوالاً نهائيًا[١٦٦]؛ كأن يتم التفويض لرئيس هيئة عامة، ثم تصفى هذه الهيئة، وتصفى اختصاصاتها، أو وجود أسباب خطيرة، واستثنائية تبرر إنهاءه[١٦٧].

رابعًا: انتهاء التفويض بإلغاء النص الآذن:

لما كان قرار التفويض يستمد وجوده من النص الآذن به، فإنه إذا ألغى المشرع النص الآذن بالتفويض، يترتب عليه إلغاء قرارات التفويض المستمدة منه، إذ إن قرارات التفويض تستمد شرعيتها من هذا النص الآذن، اللهم إلا إذا كانت هذه القرارات تتفق مع النص الآذن الجديد، فإنها تبقى صحيحة ونافذة.

وهو ما قضت به محكمة القضاء الإداري من أن قرارات التفويض التي صدرت في ظل القانون رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ فإنه بصدور القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧، وتضمنه أحكامًا مخالفة لما جاء بالقانون رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ وتعديلاته، فإنه يظل من القرارات السابقة ما كان متفقًا مع أحكام القانون الجديد، ويسقط

---

(١٦٤) C.E. 28 Juin 1961. Ministre de le Reconstruction C/D lle Lauvrivain. Rec.. p. 438.

(١٦٥) C.E. 27 Avril 1966. Mallea. Rec.. p. 270.

(١٦٦) C.E. 3 Jan 1947. Cons. de Tricornet. Rec.. p. 9.

(١٦٧) وكما جاء في تعليمات الوزير الأول الفرنسي والخاصة بتنفيذ مرسوم ١٤ من مارس عام ١٩٦٤ والذي أجاز للمحافظ تفويض بعض اختصاصاته إلى رؤساء المرافق العامة والتي حددت حالات إنهاء التفويضات الصادرة استنادًا إلى هذا المرسوم، إذا وجدت أسباب خطيرة واستثنائية. راجع في هذا: د/ عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص ٢٠٣.

ما كان يخالفها، وتسترد الاختصاصات إلى السلطات الأصلية[١٦٨].

خامسًا: انتهاء التفويض الشخصي بتغيير أحد أطرافه:

لا شك أن التفويض الشخصى، وهو تفويض التوقيع ينتهي بمجرد تغيير أشخاص المنظومة الإدارية؛ لأنه يعتمد بشكل رئيس على الثقة ما بين المفوض والمفوض إليه.

أغلب الفقة بالتالى أيد مثل هذا الاتجاه، لأن التفويض الشخصي يتأثر بتغير أحد أطراف العملية الإدارية، وذلك بسبب طابعه الشخصي[١٦٩].

وبالتالي في سياق تفويض الاختصاص إذا طرأ أي تغيير على شخص الأصيل أو على شخص المفوض إليه، لا ينتهي التفويض، ما لم ينص على غير ذلك في النص الآذن، أو في قرار التفويض[١٧٠]؛ وهو أحد مزايا تفويض الاختصاص، ولا ينتهي إلا بأحد الأسباب التي عرضناها سابقًا، سواء بإرادة الأصيل الهادفة لتحقيق الصالح العام، أو انتهاء مدته، أو انتهاء الظرف الذي صدر فيه، أو

---

(١٦٨) محكمة القضاء الإداري في ١٥ مارس سنة ١٩٦٠، المجموعة، السنة ١٣، ص ٨٨٨، ٨٨٩؛ وحكمها الصادر في ١١ أكتوبر سنة ١٩٦٠، المجموعة، السنة ١٥، ص ١٧. راجع أيضًا: د/ محمود الوالي، مرجع سابق، ص ٤٣٠. وفي ذات الاتجاه، حكم المحكمة الإدارية العليا في القضيتين رقمي ١١٤٦ لسنة ٨ق و٣٨٢ لسنة ٩ق، ١٩٦٤/١/٤، سبق الإشارة إليهما، ص ٣٩٣. وفي ذات الاتجاه: حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن الرقيم ٢٧١ لسنة ٩٩ إدارى، بجلسة ٢٧ نوفمبر سنة ٢٠٠٠. إذ أكدت أنه «...ينتهي التفويض بانتهاء مدته أو بانتهاء الهدف منه أو بإلغاء النص الآذن وكان من المقرر إنه إذا ألغي النص الآذن فإنه يستتبع إلغاء قرارات التفويض الصادرة استنادًا إليه إلا إذا كانت هذه التفويضات تتفق مع النص الآذن الجديد فإنها تبقى صحيحة ونافذة. مشار إليه في: د/ خالد العجمي، مرجع سابق، ص ١٥٨.

(١٦٩) د/ سليمان الطماوى، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، مطبعة جامعة عين شمس، ص ٦٠؛ د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ١٥٣.

(١٧٠) C.E. 25 Mars 1960. Sieur De Lambilly. Rec.. p. 882. هو ما أشار إليه مجلس الدولة الفرنسي في دعوى معروضة عليه، حينما أكد على أن لا ضرورة عند كل تغيير يطرأ على أطراف التفويض تجديد التفويض -بالرغم من مرور فترة زمنية طويلة- ما دام لم يظهر من صياغة النص الآذن أو من موضوع التفويض أن له طابعًا شخصيًا. C.E. 28 Juin 1957. Société X.... R.D.P. 1957. p. 1072. Concl. Méric

انتهاء الجهة المفوض إليها نهائيًا، أو انتهاء النص الآذن بالتفويض.

ولقد استقرت أحكام القضاء في فرنسا وفي مصر والسعودية، أن قرارات التفويض في الاختصاص لا تنقضي بتغيير الشخص سواء كان الأصيل أو المفوض إليه، إلا بطريقة انتهاء القرارات الإدارية، ما لم ينص على غير ذلك في قرار التفويض أو النص الآذن. فلو أصدر وزير عدة قرارات بالتفويض، فلا يحتاج من يليه في المنصب أن يعيد إصدار هذه القرارات من جديد، ولا يمنع الاختصاص عن المفوض إليهم إلى أن يتم إصدار قرارات جديدة. فقرار التفويض يخضع فيما يتعلق بانتهائه للقواعد العامة التي تحكم انتهاء القرارات الإدارية. فهو ينقضي بإلغائه بقرار صريح يكون من ذات مرتبة قرار التفويض؛ فقرار التفويض الصادر عن وزيرين، لا يلغيه قرار صادر عن أحدهما(١٧١). كما أنه ينتهي بانتهاء أجله، إذا كان قد صدر موقوتًا بمدة معينة؛ أو بانتهاء الظرف الذي صدر لمواجهته، كأن يكون قد صدر لمواجهة حالة غياب الأصيل أو لمواجهة حالة الحرب، ويزول أيضًا بزوال الجهة المفوض إليها زوالاً نهائيًا، كأن يتم لرئيس مؤسسة عامة ثم تصفى وتصفى اختصاصاتها. أما إذا ألغيت الجهة المفوض إليها مع بقاء اختصاصاتها وأيلولتها إلى جهة أخرى، فإن هذه الجهة الوارثة تستفيد من قرار التفويض الذي صدر لسلفها دون حاجة إلى تجديد التفويض(١٧٢).

وفي ذات الاتجاه، ذهبت المحكمة الإدارية العليا بأنه إذا صدر قرار التفويض نزولاً على نص القانون، ثم ألغي هذا القانون، واستبدل بقانون جديد يحتوي على نص مماثل،

---

(١٧١) C.E. 13 Novembre 1964. UNION nationale des camps aménagés de France. R.. p. 532.

(١٧٢) C.E. 26.7.1950. Syndicate des industriels laitiers d'Ille et Vilaine. R.. p. 462. انظر أيضًا: د/ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ١٥٤-١٥٥.

فإن قرار التفويض لا يسقط، ولو عدل القانون الجديد في طريقة تعيين الأصيل ذلك أن صدور «... قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٧٤ لسنة ١٩٥٨ بالتطبيق لأحكام القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ باستمرار إعلان حالة الطوارئ التي كانت أعلنت بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٢٩ لسنة ١٩٥٦ بالتطبيق لأحكام القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ في شأن الأحكام العرفية الذي ألغي بمقتضى القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المشار إليه .... وإنه ولئن كان هذا الأمر قد صدر من الحاكم العسكري العام في حدود اختصاصه المبين في القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤الملغي بالقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨، إلا أنه لا يترتب على مجرد إلغاء القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ وحلول القانون ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ محله سقوط الأمر المذكور، ما دامت حالة الطوارئ باقية، وما دامت نصوص هذا القانون الأخير، لا تتعارض مع ذلك الأمر الذي صدر في الأصل صحيحًا. ذلك أن القانون الأخير رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ قد ورد في المادة ١٧ منه ذات نص المادة ١٧ من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ التي كانت تخول الحاكم العسكرى أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة لمن يندبه لذلك في مناطق معينة. ومن المقرر أن القرارات التي صدرت صحيحة في ظل نظام معين تظل نافذة، ومنتجة لآثارها، طالما بقي هذا النظام، ولم يرد نص صريح في قانون بإلغائها. وكذلك ليس بذي أثر على نفاذ الأمر المشار إليه أن الحاكم العسكرى العام، بعد أن كان في القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ معينًا بالشخص، أصبح بمقتضى القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ رئيس الجمهورية، أي معينًا بالوظيفة، ما دام تغيير شخص الحاكم العسكرى العام، لا يستتبع سقوط الأوامر الصادرة من سلفه»[(١٧٣)].

(١٧٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضيتين رقمى ١١٤٦ لسنة ٨ق و٣٨٢ لسنة ٩ق، ١٩٦٤/١/٤، المجموعة، السنة ٩، ص ٣٩٣.

المبحث الثالث
موقف المشرع والقضاء
من التفويض الإداري

تمثل البيئة التشريعية، والموقف التطبيقى للقضاء الإداري في هذا السياق بيئة خصبة لتحديد مدى انسجام المشرع والقضاء مع الأحكام العامة للتفويض الإداري، ومدى حرصهما على وضع هذه الأحكام العامة، وشروط التفويض نصب أعينهما، بشكل يضمن إنتاج التفويض الإداري لآثاره بشكل صحيح.

وسوف نتناول هذا المبحث في إطار مقارن ما بين موقف المشرع المصري، والمنظم السعودي في سياق تنظيمهما للتفويض الإداري، وموقف القضاء في كلا البلدين من الحرص على إنتاج التفويض لآثاره بشكل سليم.

وفي ضوء ذلك، سوف يتناول الباحث هذا المبحث على النحو التالي:

المطلب الأول: موقف المشرع من التفويض الإداري.

الفرع الأول: موقف المشرع المصري من التفويض الإداري.

الفرع الثاني: موقف المنظم السعودي من التفويض الإداري.

المطلب الثاني: موقف القضاء الإداري من التفويض الإداري.

الفرع الأول: موقف قضاء مجلس الدولة المصري من التفويض الإداري.

الفرع الثاني: موقف قضاء ديوان المظالم من التفويض الإداري.

المطلب الأول: موقف المشرع من التفويض الإداري

نظم المشرع قواعد التفويض الإداري بشكل يحقق الغرض الذي نشئ لصالحه التفويض بشكل يضمن فعالية الجهاز الإداري داخل الدولة، وبناء كوادر قادرة على اتخاذ القرا ر السليم، وبما يحقق المصلحة العامة.

وسوف يتناول الباحث هذا المطلب في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: موقف المشرع المصري من التفويض الإداري.

الفرع الثاني: موقف المنظم السعودي من التفويض الإداري.

الفرع الأول: موقف المشرع المصري من التفويض الإداري

نظم المشرع المصري التفويض الإداري من خلال اتجاهين واضحين:

الاتجاه الأول: إصدار تشريع عام من خلال وضعين:

الوضع الأول: اهتم المشرع بإصدار تشريع عام يحكم تنظيم التفويض في بعض الاختصاصات داخل الإدارة المركزية للدولة.

الوضع الثاني: تنظيم تفويض بعض الاختصاصات الإدارية داخل بعض الإدارات اللامركزية داخل الدولة المصرية، بموجب تشريعى نظام الإدارة المحلية، والذي حل محله نظام الحكم المحلى.

الاتجاه الثاني: تنظيم التفويض الإداري، بموجب تشريعات جزئية متنوعة.

وسوف نتاولهما بمزيد من التوضيح، على النحو التالي:

الاتجاه الأول: إصدار تشريع عام من خلال وضعين:

وسوف نتناول بشكل من التوضيح الوضع التشريعي العام الذي تبناه

المشرع، وهذا من خلال وضعين، على النحو التالي:

الوضع الأول:

يعد القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ التشريع العام في تنظيم أحكام التفويض، والصادر بتاريخ ٩ أكتوبر ١٩٦٧[١٧٤]، ويقوم هذا القانون بتنظيم التفويض في بعض الاختصاصات الإدارية داخل المجال الإداري المركزي للدولة، أو فيما يتعلق ما بين هذا المجال المركزي، والمجال اللامركزي بنوعيه المصلحي، والإقليمي، في بعض الاختصاصات الإدارية.

وقد نصت المادة الأولى من هذا القانون على أن لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى كل من نوابه أو رئيس الوزراء[١٧٥] أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم أو المحافظين».

وجدير بالذكر، أن المقصود بتفويض اختصاصات رئيس الجمهورية لمن هم في حكم الوزراء، ونوابهم هم بعض رؤساء الأجهزة المركزية في الدولة المعنيين بدرجة وزير، مثل رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ورئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة[١٧٦].

---

(١٧٤) الجريدة الرسمية، العدد ٨٣ الصادر في ١٢ أكتوبر ١٩٦٧م.

(١٧٥) ومن تطبيقات هذا النص، صدور قرار رئيس الجمهورية الذي «فوض السيد المهندس/ شريف إسماعيل محمد إسماعيل - رئيس مجلس الوزراء في مباشرة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فيما يتعلق بالأحكام الخاصة بوظائف الدرجتين العالية والممتازة وما يعلوهما فيما عدا حكم البند (١) من المادة (٩٤) من القانون المشار إليه». راجع قرار رئيس الجمهورية رقم ٧٦ لسنة ٢٠١٦، الجريدة الرسمية، العدد ٥ مكرر (د)، في ٩ فبراير سنة ٢٠١٦.

(١٧٦) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٧٧، ص ١١٤؛ د/ شفيق حسن زكي، التفويض في الاختصاص، دراسة حول تطور أحكامه ومدى كفايتها لمواجهة مشكلة التركيز الإداري، مجلة الإدارة، المجلد الثالث، العدد الثاني، أكتوبر ١٩٧٠، ص ٩١.

ويلاحظ أن المشرع راعى شروط التفويض من كون ضرورة أن يكون التفويض جزئياً في بعض اختصاصات رئيس الجمهورية دون الكل، التي في بعضها يمارسها بموجب الدستور، وبالتالي لا يجوز أن يفوض في هذه الاختصاصات الأخيرة اللهم إلا إذا أجاز له الدستور هذا.

وقد شمل الحق في التفويض أيضا المحافظين، إذ يحق لرئيس الجمهورية أن يفوض بعض اختصاصاته للمحافظين، وهو ما يدعم الحكم المحلي باعتبار أن المحافظ يعد ممثلاً للسلطة التنفيذية في نطاق اختصاصه طبقًا للمادة ٦ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠، ووفقًا لنص المادة ٢٨ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن قانون نظام الحكم المحلي.

وامتد نص القانون ٤٢ لسنة ١٩٦٧ إلى سلطة رئيس الوزراء في التفويض، إذ تنص المادة الثانية على أن «لرئيس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو الوزراء أو نوابهم ومن في حكمهم من المحافظين»[(١٧٧)].

وشمل القانون الوزراء في مادته الثالثة بنصه على أنه «للوزراء ومن في حكمهم أن يعهدوا بعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى المحافظين أو وكلاء الوزراء أو رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة أو

(١٧٧) نشرت الجريدة الرسمية في عددها ٩٧ تابع (أ) الموافق يوم الخميس ٢٠١٧/٤/٢٧، قرار وزير الداخلية رقم ٧٥٢ لسنة ٢٠١٧ في شأن التفويض في الاختصاصات المخولة لوزير الداخلية بموجب القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية، بتفويض مساعدي وزير الداخلية كل في نطاق اختصاصه، ومديري الأمن والمصالح والإدارات العامة ومن في حكمهم في مباشرة الاختصاصات المخولة للسلطة في القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية، وبعد الاطلاع على القانون ٤٢ لسنة ١٩٦٧.

رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص»[١٧٨].

وتناول القانون سلطة وكلاء الوزارة في التفويض بنصه على أنه «لوكلاء الوزارات أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى رؤساء ومديري المصالح والإداراات العامة».

ومن الملاحظ أن سلطة وكيل الوزارة في التفويض مشروعة دون الحاجة إلى تصديق من الوزير.

وأخيرًا امتد نص القانون إلى سلطة رؤساء، ومديري المصالح، والإدارات العامة في التفويض، إذ نص في مادته الرابعة في فقرته الأخيرة على أنه «لرؤساء، ومديري المصالح، والإدارات العامة، أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى مديري الإدارات، ورؤساء الفروع، والأقسام، التابعة لهم».

---

(١٧٨) وتطبيقًا لهذا النص صدر قرار وزير المالية رقم ٥٧٥ لسنة ٢٠٠٩ بشأن التفويض في بعض الاختصاصات. انظر: قرار وزير المالية رقم ٥٧٥ لسنة ٢٠٠٩ بتاريخ ٢٠٠٩/٩/١٣، المنشور في الوقائع المصرية، العدد ٢١٥ تابع في ١٤ سبتمبر ٢٠٠٩. وراجع أيضًا قرار وزير الإنتاج الحربى، قرار رقم ١٤٢ لسنة ١٩٨٠، في شأن تخفيض مدة الخدمة الإلزامية العاملة لحفظة القرآن الكريم، الصادر في ١٧ المحرم سنة ١٤٠١ (٢٥ نوفمبر سنة ١٩٨٠)، المنشور في الوقائع المصرية – العدد ٢٩٦ في ١٩٨٠/١٢/٣١. وأيضًا قرار وزير السياحة الذي فوض السيد رئيس قطاع الشركات السياحية والمرشدين السياحيين في مباشرة بعض اختصاصاته. راجع القرار رقم ١٤٧٢ لسنة ٢٠١٥، الوقائع المصرية، العدد ٢ في ٣ يناير سنة ٢٠١٦. وصدر في هذا السياق حكم المكمة الإدارية العليا، الذي ذهب إلى أنه «– يجوز للوزير أن يعهد ببعض إختصاصاته المخولة له بموجب التشريعات – المادة ٩٧٠ مدني التي خولت الوزير دون غيره سلطة إصدار قرارات إزالة التعدى ، لم تتضمن عبارة « أو من يفوضه « – أثر ذلك – أن عدم إيراد مثل هذه العبارة لا تعني حظر التفويض – وإنما يظل الأمر خاضعاً للأحكام العامة في القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧». حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٩٨ لسنة ٢٨، جلسة ٢ مارس١٩٨٥، المجموعة، السنة ٣٠، صفحة رقم ٦٦٩.

ومن الجدير بالتنويه، إن التفويض قاصر هنا على الاختصاصات التشريعية التي انشأها المشرع، وليس على الاختصاصات الدستورية التي نظمها الدستور؛ إذ لا يجوز التفويض فيها، اللهم إلا إذا أجاز النص الدستوري هذا.

الوضع الثاني:

لم يكتف المشرع بتنظيم الإدارات المركزية داخل الدولة بتشريع عام، بل أصدر تشريعاً معاوناً في ظل الإدارات اللامركزية، فأصدر المشرع القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٨ بشأن التفويض في بعض الاختصاصات.

فقد جاء القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٨[(١٧٩)] في نص مادته الأولى، على أن يكون للمحافظ بالنسبة للمرافق التي نقلت إلى المجالس المحلية، ولأجهزة هذه المجالس اختصاصات الوزير، ووكيل الوزارة في المسائل الإدارية، والمالية، عدا ما يختص به مجلس المحافظة.

ويجوز أن يفوض ممثلي الوزارات في مجلس المحافظة، والسكرتاريين العامين، للمحافظات ورؤساء مجالس المدن، والقرى، في بعض هذه الاختصاصات».

وبالتالي أصبح للمحافظ الحق في أن يفوض بعض اختصاصاته إلى:

١- ممثلي الوزارات في مجالس المحافظة.

٢- السكرتاريين العامين للمحافظات.

٣- رؤساء مجالس المدن والقرى.

ومن الملاحظ على هذا القانون، أن التفويض كان مقيداً ببعض الأشخاص

(١٧٩) الجريدة الرسمية، العدد ٣٠، الصادر في ٢٥ يوليو سنة ١٩٦٨.

الذين حددهم القانون، وحصر المشرع المسائل التي يجوز للمحافظ حق التفويض فيها بالاختصاصات الإدارية، والمالية، دون أن تتجاوز سلطات المحافظ في التفويض إلى غيرها؛ مع مراعاة ما يدخل في اختصاصات مجلس المحافظة.

ولا شك إذا تعارضت الأحكام العامة لتفويض الاختصاصات وفقًا لما جاء بها القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ مع هذه التشريعات الخاصة المكملة في سياق التفويض؛ فإن الأولوية في التطبيق تكون للقانون الخاص[١٨٠]؛ حيث تبرز قاعدة الخاص يقيد العام في مثل هذه الأحوال.

وهكذا يكون المشرع نظم التفويض في الإدارات العامة، بموجب نص عام سواء على مستوى النظام المركزي داخل الدولة أو النظام اللامركزي، تاركًا

---

(١٨٠) وهو ما أكده حكم المحكمة الإدارية العليا بأنه «... يمتنع لذلك قانونًا ومنطقًا الخروج على هذا التقسيم، والأخذ بنظام التفويض في الاختصاصات المنصوص عليه في القانون رقم ١٩٦٧/٤٢ ذلك أن تحديد الاختصاص في توقيع الجزاءات التأديبية آنف الذكر يتنافى مع التفويض في الاختصاصات المنصوص عليه في القانون رقم ١٩٦٧/٤٢ وبالتالي لا يجوز الجمع بين هاذين النظامين ذلك لأنه حيث يوجد تنظيم خاص في أمر تحديد الاختصاصات بالنسبة للسلطات التأديبية لا يسوغ الأخذ بنظام التفويض العام المنصوص عليه في القانون رقم ٤٢ لسنه ١٩٦٧. ومن حيث إنه لا غنى فيما استند إليه تقرير الطعن من أن رئيس الجمعية العمومية للشركة له سلطة إنابة رئيس هيئة القطاع المختص طبقا لحكم المادة ٣٤ من القانون رقم ٩٧ لسنه ١٩٨٣ الصادر بشأن هيئات القطاع العام والشركات التابعة لها ذلك أن سلطة رئيس الجمعية العمومية في هذه الإنابة مقصورة بصريح نص المادة ٣٤ المذكورة على إنابة رئيس هيئة القطاع العام المختص في رئاسة الجمعية العامة دون سواها فمن ثم لا تنسحب هذه الإنابة إلى الاختصاصات التأديبية المنوطة برئيس الجمعية العمومية . ومن حيث إنه لما كان الأمر كما تقدم فإن القرار المطعون فيه وقد صدر من رئيس هيئة القطاع العام بتوقيع جزاء الخصم من أجر المطعون ضده فإنه قد صدر باطلاً لمخالفته لأحكام القانون باعتبار أنه لم يصدر من السلطة التأديبية المختصة وهو رئيس الجمعية العمومية. ومن حيث إنه على هدي ما تقدم يكون الحكم المطعون فيه، إذا قضى بالغاء قرار الجزاء الصادر من السيد / رئيس هيئة القطاع العام، يكون قد أصاب وجه الحق فيما قضى به، ويكون الطعن المقدم من الشركة قد قام على غير سند من القانون متعينا رفضه». حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٥٨٤ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٨٧/١٢/٨، المجموعة، السنة ٣٣، الجزء الأول، ص ٣٧٩.

المزيد من التوسع للتشريعات الجزئية الحاكمة للمواضيع المختلفة الفصل في مثل هذه الأمور من حيث الحق في التفويض.

الاتجاه الثاني: تنظيم التفويض الإداري بموجب تشريعات جزئية متنوعة:

بالإضافة إلى الاتجاه الأول الذي لجأ إليه المشرع بوضع تشريع عام للتفويض الإداري على المستوى المركزي واللامركزي للدولة، وضع المشرع المصري تشريعات متفرقة جزئية تحكم التفويض الإداري في مناحٍ مختلفة في الحياة الإدارية العامة داخل الجهاز الإداري للدولة.

ويكون ذلك بالتالي بمناسبة تنظيم المشرع موضوعًا معينًا بموجب قانون يسمح لوظائف معينة بتفويض جانب من اختصاصاتها الإدارية إلى مرؤوسيهم في الوحدة الإدارية، ومن أهم النصوص في هذا السياق:

١- دستور مصر ٢٠١٤:

نصت المادة ١٤٨ من الدستور على أن «لرئيس الجمهورية أن يفوض بعض اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء، أو لنوابه، أو للوزراء، أو للمحافظين، ولا يجوز لأحد منهم أن يفوض غيره، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون».

وجاء نص المادة ١٧٠ مؤكدًا على أن «يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه».

٢- قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦[(١٨١)].

(١٨١) الجريدة الرسمية، العدد ٤٣ مكرر (أ)، أول نوفمبر سنة ٢٠١٦.

وفقًا لنص المادة ١٢ من قانون الخدمة المدنية يكون «... التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية، أو من يفوضه على أساس الكفاءة، والجدارة دون محاباة، أو وساطة من خلال إعلان مركزي على موقع بوابة الحكومة المصرية، متضمنا البيانات المتعلقة بالوظيفة، وشروط شغلها على نحو يكفل تكافؤ الفرص، والمساواة بين المواطنين».

كما نصت المادة ٢١ من القانون على أن «لا تسري أحكام المادتين (١٧،٢٠) من هذا القانون على الجهات والوظائف ذات الطبيعة الخاصة، التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية، ويكون التعيين في الوظائف القيادية، والإدارة الإشرافية في هذه الجهات، والوظائف بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه».

ونزولاً على نص هاتين المادتين صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٣١ لسنة ٢٠١٦ بتفويض رئيس الوزراء فيما يتعلق بالأحكام الخاصة بالتعيين، وكذلك السادة الوزراء، والسادة المحافظون كل فيما يخصه[١٨٢].

٣- قانون المحكمة الدستورية العليا:

وفقًا لنص المادة (٨) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، المعدل بالقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨[١٨٣]:

«تختص الجمعية العامة بالإضافة إلى ما نص عليه في هذا القانون بالنظر في المسائل المتعلقة بنظام المحكمة، وأمورها الداخلية، وتوزيع الأعمال بين

(١٨٢) الجريدة الرسمية – العدد ٤٦ مكرر في ٢٠ نوفمبر سنة ٢٠١٦.

(١٨٣) الجريدة الرسمية العدد ٣٦ الصادر في ٦ سبتمبر سنة ١٩٧٩.

أعضائها، وجميع الشؤون الخاصة بهم.

ويجوز لها أن تفوض رئيس المحكمة أو لجنة من أعضائها في بعض ما يدخل في اختصاصاتها.

ويجب أخذ رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بالمحكمة».

الفرع الثاني: موقف المنظم السعودي من التفويض الإداري

بالرغم من أن في المملكة العربية السعودية لم يصدر فيها نظام خاص بالتفويض، بشكل يمثل قواعد عامة واضحة تنظم عملية التفويض في الاختصاصات، لكن صدرت أنظمة ولوائح تراعي قواعد التفويض في الاختصاصات بشكل متنوع، وسوف يتناول الباحث أهم هذه النصوص القانونية، وبعدها يتناول الباحث تحليلها في سياق الأحكام العامة للتفويض الإداري.

لعل أهم الأنظمة في هذا السياق، هي على النحو التالى:

أولاً: النظام الأساسي للحكم:

نصت المادة ٦٥ من النظام الأساسي للحكم في باب سلطات الدولة، على أن «للملك تفويض بعض الصلاحيات لولي العهد بأمر ملكي»[(١٨٤)].

ثانيًا: نظام معهد الإدارة العامة[(١٨٥)]:

وفقًا لنص المادة الخامسة من النظام «مجلِس إدارة المعهد هو السُلطة المُهيمِّنة على شؤون وتصريف أموره، وله كافة الصلاحيات اللازِمة لتحقيق أهدافِه،

(١٨٤) النظام الأساسي للحكم الصادر في عام ١٤١٢. الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩٠ وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ، والمنشور بجريدة أم القرى في عددها رقم ٣٣٩٧ بتاريخ ١٤١٢/٩/٢هـ.

(١٨٥) قرار رقم ٥٢٢ وتاريخ ١٣٨٠/١٠/١٢هـ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٩٣ ١٣٨٠/١٠/٢٤هـ.

وللمجلِس أن يضع ما يلزم من اللوائح والتعليمات لحُسن سير العمل وِفقاً لهذا النِظام، وللمجلِس بوجه خاص:

١- .....

٢- .....

١٠- لمجلس الإدارة حق تفويض بعض سُلطاتِه، وصلاحياتِه لمُدير المعهد».

ثالثًا: نظام خدمة الضباط[١٨٦]:

وفقًا لنص المادة الثامنة والخمسين بعد المائة، من نظام خدمة الضباط:

يجوز للوزير منح بعض الصلاحيات المخولة له بموجب النظام إلى نائب الوزير، ورئيس هيئة الأركان العامة.

رابعًا: نظام الخدمة المدنية[١٨٧]:

المادة ٣١: «للوزير تفويض بعض صلاحياته المقررة في هذا النظام».

وبينت لائحة تفويض الصلاحيات[١٨٨]، واللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية السعودي الصادرة في ١٣٩٧/٧/٣٠هـ حدود هذه الصلاحيات وتنظيمها على النحو التالي:

١/٣١

يكون لنائب الوزير ما للوزير من الصلاحيات الواردة بنظام الخدمة المدنية

---

(١٨٦) قرار رقم (١٠٢١) وتاريخ ٢٢/ ٨/ ١٣٩٣هـ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٣) وتاريخ: ٢٨/ ٨/ ١٣٩٣هـ. وقد جاء في نظام خدمة الأفراد: وفقًا لنص المادة ٦٧ من النظام «على الوزير المختص كل في جهته تنفيذ أحكام هذا النظام وله الحق في تفويض كل أو بعض صلاحياته لمن يراه من المسؤولين». القرار رقم ٣٢٤ وتاريخ ١٣٩٧/٣/٢٦ الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٩ وتاريخ ٢٤ / ٣ / ١٣٩٧ هـ.

(١٨٧) صادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤٩ وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠هـ،

(١٨٨) قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١) وتاريخ ١٣٩٧/٧/٢٧هـ بالموافقة على اللوائح.

إلا ما احتفظ به الوزير من صلاحيات.

٢/٣١

يجوز للوزير تفويض بعض صلاحياته بموجب نظام الخدمة المدنية، ولوائحه التنفيذية، بقدر حاجة العمل، ووفقًا لما يتناسب مع المركز الوظيفي للشخص المفوض.

٣/٣١

يتم التفويض بقرار مكتوب يتضمن الصلاحيات المفوضة، واسم الموظف، ومسمى وظيفته، ومدة التفويض.

٤/٣١

في حالة تكليف موظف بالقيام بأعمال موظف آخر لا يتمتع الموظف المكلف بالصلاحيات المفوضة لمن كان يشغل الوظيفة إلا إذا نص على ذلك في قرار التكليف[١٨٩].

٥/٣١

لا يجوز لمن فوضت إليه الصلاحيات أن يفوض غيره إلا بموافقة الوزير المختص.

٦/ ٣١

التفويض لا يعفي من المسؤولية.

٧/٣١

ينتهي التفويض في الحالات الآتية:

أ- إنتهاء مدة التفويض.

ب- إنتهاء الغرض الذي من أجله تم التفويض.

---

(١٨٩) يلاحظ فيما يتعلق بتفويض التوقيع ما سبق أن صدر به الأمر السامي رقم ٧/ب/٨٢١٢ وتاريخ ١٤٢٥/٢/١٣هـ، والقاضي بالموافقة على القواعد التي تنظم الأمور المتعلقة بتفويض التوقيع.

ج- إلغاء قرار التفويض.

د- شغور وظيفة من فوضت إليه الصلاحيات.

هـ- مضي ثلاثة أشهر من تاريخ تعيين وزير آخر غير من صدر منه التفويض.

يتبين بجلاء للباحث من تحليل النصوص السابقة، وبشكل خاص نظام الخدمة المدنية، ولائحته التنفيذية- وهو النظام الذي يمثل الشريعة العامة في مجال الوظيفة العامة- مدى احترام المنظم السعودي للأحكام العامة للتفويض، إذ راعى المنظم التالى:

أولاً: لما كان لا يقبل من الأصيل أن يتنازل عن كل اختصاصاته لصالح المفوض إليه، وإلا كان متنازلاً عن وظيفته، نجد أن المنظم السعودي أكد على أن التفويض لا يكون إلا جزئياً[١٩٠]، ينصب على بعض الاختصاصات، وهو ما يعد من الشروط الموضوعية في التفويض الإداري.

ثانيًا: حسنًا فعل المنظم السعودي، عندما راعى ما يناسب المركز الوظيفي للمفوض إليه، عندما أكد في نص المادة ٣١/ ٢ من لائحة نظام الخدمة المدنية، ضرورة مراعاة المركز الوظيفي للشخص المفوض.

ثالثًا: أكد المنظم السعودي على أهمية كتابة قرار التفويض، بما من شأنه إزالة اللبس عن حدوثه من عدمه، وهو ما برز في نص المادة ٣١/ ٣ من لائحة نظام الخدمة المدنية عندما نص على أن يتم التفويض بقرار مكتوب يتضمن الصلاحيات المفوضة، واسم، وصفة المفوَّض إليه، والغرض من التفويض، ومدة سريانه؛ وهو ما يسهل إثباته، والطعن عليه، وتحديد المسؤوليات والاختصاصات التي يتضمنها.

(١٩٠) وهو ما برز في كافة النصوص التي أشرنا إليها في النظام السعودي.

رابعًا: راعى المنظم السعودي غل يد المفوض من التدخل في الاختصاصات المفوضة بما يتفق مع روح التفويض في الاختصاص، والهدف منه من توزيع الاختصاصات بين السلطات الإدارية إلى من هم أقرب إلى مراحل التنفيذ المباشر، وبما يسهم في رفع العبء عن كاهل الأصيل، وبما من شأنه رفع الاحتكاكات المتصورة ما بين الأصيل والمفوض إليه بما يضر حسن سير المرفق العام، وهو ما ظهر في نص المادة ٣١ / ٤ من لائحة نظام الخدمة المدنية.

خامسًا: وفقًا لنص المادة ٣١ / ٥ من لائحة نظام الخدمة المدنية «لا يجوز لمن فوضت إليه الصلاحيات أن يفوض غيره...»، وعليه لا يملك من فوضت إليه الصلاحيات تفويض الاختصاصات المستمدة من الأنظمة واللوائح، وحسنًا فعل المنظم السعودي احترامًا لقاعدة لا تفويض في التفويض؛ لأن التفويض في الاختصاصات يعد استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، والاستثناء لا يقاس عليه، ولا يتوسع في تفسيره، اللهم إلا إذا سمح النص الآذن بذلك، وهو مأقره المنظم بموافقة الأصيل -الوزير المختص.

سادسًا: لما كانت المبادئ المتعلقة بالتفويض لا تعفي الأصيل من المسؤولية عما فوض فيه، إذ لا تفويض في المسؤولية، لذا نجد المنظم السعودي، لم يتردد في نص المادة ٣١ / ٦ من لائحة نظام الخدمة المدنية على التأكيد أن «التفويض لا يعفي من المسؤولية».

سابعًا: نظم المنظم السعودي حالات إنتهاء التفويض في نص المادة ٣١ / ٧ من لائحة نظام الخدمة المدنية، وتبين من النص مدى إدراك المنظم السعودي

للتمييز ما بين التفويض في الاختصاصات، والتفويض في التوقيع ، إذ إن الأول لا ينتهي كقاعدة عامة بمجرد شغر الوظيفة أو تغير أحد أطرافه، اللهم إلا إذا نص المنظم على ذلك، وهو ما رعاه المنظم السعودي بتحديد حالات انتهاء التفويض، سواء لانتهاء مدته أو انتهاء الغرض الذي من أجله تقرر، بناء على إلغاء قرار التفويض، أو شغور وظيفة المفوض إليه، بالإضافة إلى حالة أخيرة أقرها المنظم السعودي، وهي مضى ثلاثة أشهر من تاريخ تعيين وزير آخر غير من صدر منه التفويض.

ثامنًا: وأخيرًا، بالرغم من أن المنظم السعودي في نص المادة ٣٢ من نظام الخدمة المدنية أشار إلى أن «يكون لرئيس المصلحة المستقلة بالنسبة لموظفي هذه المصلحة من الصلاحيات ما للوزير بالنسبة لموظفي الوزارة»؛ إلا أن الباحث من جانبه يعتقد أن قرارات التفويض تنحصر في صلاحيات الوزير فقط ، إذ لا تفويض إلا بنص صريح، وبالتالي لا تمتد إلى أحقية رئيس المصلحة المستقلة في إصدار قرارات بالتفويض بناء على هذا النص، إذ إن التفويض استثناء، والاستثناء لا يقبل أن يقاس عليه، أو يتوسع في تفسيره؛ ولعل ما يدفع الباحث إلى تبني هذا الرأي أيضًا، ما تناوله المنظم في نص المادة ٤٦ من نظام تأديب الموظفين[١٩١]، الذي بعد أن أكد على أحقية رئيس المؤسسة العامة أو رئيس المصلحة في التمتع بالصلاحيات بالنسبة لموظفي إداراتهما ما للوزير من الصلاحيات بالنسبة لموظفي وزارته، ما نصه «يكون لرئيس المصلحة المُستقلة، وللرئيس الإداري للمؤسسة العامة بالنسبة

(١٩١) مرسوم ملكي رقم م/٧ بتاريخ ١ / ٢ / ١٣٩١؛ قرار مجلس الوزراء رقم ١٠٢٣ بتاريخ ٢٨ / ١٠ / ١٣٩٠.

لموظفي إداراتِهم من الصلاحيات، ما للوزير بالنسبة لموظفي وزارته»، استطرد النص بعدها في فقرة مستقلة إلى الإشارة إلى الحق في التفويض بشكل صريح، مؤكدًا على أنه «ويجوز للوزير أو من في حكمه[١٩٢] بقرار مكتوب تفويض بعض صلاحياته المقررة في هذا النظام»، وهو مابينته المذكرة الإيضاحية، من أن من «في حكم الوزير» يمتد إلى الرئيس الإداري للمؤسسة العامة.

المطلب الثاني: موقف القضاء الإداري من التفويض الإداري

من المهم أن نرصد توجهات القضاء الإداري في هذا السياق، ورقابته سواء في إطار قضاء مجلس الدولة المصري أو قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، بشكل تحليلي حتى يمكننا أن نحدد رؤية كلا من القضائين في دعم التفويض الإداري ومعالجة ما قد ينتج عنه من مشاكل في الواقع التطبيقي في ضوء فهم الشروط، والأحكام العامة، للتفويض الإداري.

وسوف يتناول الباحث هذا المطلب في فرعين على النحو التالي:

---

(١٩٢) وفقًا للمذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين «تُعطي المادة (٤٦) لمن ورد ذكرهُم فيها الصلاحيات المُقررة للوزير ومن بين هؤلاء الرئيس الإداري للمؤسسة العامة، وهو من يشغل أعلى منصب تنفيذي في المؤسسة أيًّا كان المُسمى المُعطى للوظيفة، وتُضيف المادة ذاتُها حق الوزير في أن يفوض بعض صلاحياته المُقررة في النظام»، وبذلك تكون قد المادة ٤٦ أعطت للوزير ولرئيس المصلحة الحق في تفويض بعض صلاحياتهما المتعلقة بتأديب الموظفين. انظر المذكرة التفسيرية على موقع هيئة الخبراء بمجلس الوزراء السعودي.: https://www.boe.gov.sa/printsystem.aspx?lang=1&systemid=104&versioid=124

الفرع الأول: موقف قضاء مجلس الدولة المصري من التفويض الإداري.

الفرع الثاني: موقف قضاء ديوان المظالم من التفويض الإداري.

الفرع الأول: موقف قضاء مجلس الدولة المصري من التفويض الإداري

لم يتردد القضاء الإداري المصري في دعم الأحكام العامة للتفويض، ووضع نظام التفويض الإداري في قالبه القانوني السليم؛ فقد أكدت أحكام القضاء على أن الأصل أن يباشر الأصيل الاختصاصات المخولة له، وفي حالة التفويض يلزم وجود نص يجيز ذلك(١٩٣)؛ وأن يكون قرار التفويض واضحاً، ومكتوباً، إذ قضت محكمة القضاء الإداري بأن «الأصل أن يباشر صاحب الاختصاص بنفسه السلطات المخولة له قانونًا، ما لم ير لاعتبارات معينة أن يفوض غيره في مباشرتها، وفي هذه الحالة فإن التفويض – وهو استثناء من الأصل- يجب أن يكون صريحًا، وواضحًا، ولا يجوز افتراضه ضمنًا»(١٩٤).

ومن الأحكام البارزة في هذا السياق، ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا من أنه «لا يوجد من يتصرف في شأن عام إلا وهو مفوض في ذلك، لا أصيلاً عن نفسه، ولا صاحب شأن بذاته، هيئة كان أو مجلسًا أو فردًا، فهو قوَّام على شأن عام بموجب وصف تمثيلي، وصفة تفويضية، أتته من مستند عام، دستورًا

(١٩٣) وهو ما أكده حكم محكمة القضاء الإداري بنصه على أن «...قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ قد حدد السلطات التأديبية التي تملك توقيع الجزاءات على العاملين على سبيل الحصر ولم يخول هذه السلطات التفويض في اختصاصها كما كان الشأن في القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ فمن ثم لا يجوز للسلطات التأديبية أن تنزل عن هذا الاختصاص أو أن تفوض فيه تحقيقا للضمانات التي توخاها المشرع باعتبار أن شخص الرئيس المنوط به توقيع الجزاء محل اعتبار» .المحكمة الإدارية العليا، دائرة توحيد المبادئ، طعن رقم ٢٠٨١ لسنة ٤٣ ق.ع، جلسة ٤ مارس٢٠٠٤.

(١٩٤) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٩٧٥/٧/١، المجموعة السنة ١٩، ص ٤٣١.

كان أو قانونًا أو قرارًا فرديًا- الدولة كتنظيم مشخص للجماعة تستمد من هذا التنظيم مبرر قيامها، وشرعية نفاذ القول على الغير بشأن أوضاع الجماعة حفاظًا، وضبطًا، وتسييرًا، وتنمية»(١٩٥).

كما أكدت المحكمة على أن «التفويض في الاختصاص لا يفترض، ولا يستدل عليه بأدوات استنتاج لا تعبر عنه صراحة، ولا تؤدي إليه باليقين إذ إنه إسناد للسلطة، ونقل للولاية، ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته، ويلزم في التعبير عنه أن يكون صحيحًا، لا تشوبه مظنة، ولا تعتريه خفية، وأن يكون استظهاره مباشرًا من مسنده»(١٩٦).

ومن الأحكام المهمة في هذا السياق المؤكدة ضرورة احترام النص الآذن بالتفويض، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من أن «القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٨ نظم تفويض المحافظ لغيره في بعض اختصاصاته تنظيمًا حدد فيه الأشخاص الذين يجوز تفويضهم في ممارسة هذه الاختصاصات، ولم يرد به ذكر لمساعد المحافظ - صدور قرار جمهوري بالإذن للمحافظ في تفويض مساعده في بعض الاختصاصات - غير جائز - أساس ذلك: لا يجوز الخروج على حدود التفويض المقررة بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٨ إلا بأداة من ذات المرتبة أى بقانون، وليس بقرار جمهورى -صدور قرار مساعد المحافظ بناء على تفويضه بمجازاة موظف مخالف للقانون- أساس

(١٩٥) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعنان رقما ٣٠٩٥٢ و٣١٣١٤ لسنة ٥٦ قضائية عليا، جلسة ٢٠١٠/٩/١٤، المجموعة، في السنتين الخامسة والخمسين والسادسة والخمسين، ص ٦١٦.

(١٩٦) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨٢٠ لسنة ٢٠ق، جلسة ٢٤ مايو سنة ١٩٨١، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة ٢٦، العدد الثاني، ص ١٠١٦.

ذلك صدوره ممن لا يملك إصداره»[١٩٧].

كما أكدت فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، من أن «... التفويض لا يكون إلا جزئيًا، ولا يتصور أن يفوض الموظف موظفًا آخر في كل اختصاصاته، وإلا تعدى تفويض الاختصاصات إلى تفويض السلطة ذاتها، وهو ما لا يجوز قانونًا»[١٩٨].

كما أبرزت المحكمة الإدارية العليا، إلى «ضرورة الإشارة في ديباجة القرار إلى التفويض الذي صدر بناء عليه القرار، وإلا اعتبر قرينة على الجهة الإدارية بصدوره من غير مختص، وهذه القرينة تزول بتقديم التفويض إلى محكمة الطعن»[١٩٩].

---

(١٩٧) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٢٠٨ لسنة ٢٤ قضائية عليا بجلسة ١٩٨٣/٣/١٩، المجموعة، السنة ٢٨، صفحة ٥٧٩. وفي ذات الاتجاه حكم المحكمة الإدارية العليا القاضى بأن « أن المشرع خول المحافظ المختص سلطة إزالة ما يقع من تعديات على أملاك الدولة العامة والخاصة بالطريق الإداري ، وخول المحافظ كذلك أن يفوض ذلك إلى مساعديه أو إلى سكرتير عام المحافظة أو السكرتير العام المساعد أو رؤساء الوحدات والمصالح الأخرى شريطة أن يصدر قرار صريح بالتفويض يحدد به من له حق إصدار قرارات إزالة ما يقع من تعديات على أملاك الدولة . وأضافت المحكمة أن الأوراق قد خلت مما يفيد صدور قرار من محافظ القاهرة بتفويض سكرتير عام المحافظة في إصدار قرار بإزالة التعديات الواقعة على أملاك الدولة وقد خلت ديباجة القرار المطعون فيه من أى إشارة إلى مثل هذا التفويض، وانتهت المحكمة إلى حكمها سالف الذكر».حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن الرقيم ٣٥٩٤ لسنة ٤٥ق، جلسة ٢٠٠٢/١٢/١٤، حكم غير منشور.

(١٩٨) مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، السنتان السادسة والسابعة عشرة، القاعدة رقم ٢٦٦، صفحة ٦٧٣.

(١٩٩) وتطبيقًا لذلك «من حيث إن الثابت من الاطلاع على الأوراق أن المطعون ضده لا ينازع جهة الإدارة في أن الأرض موضوع قرار الإزالة المطعون عليه ملك للدولة وإنما أقام المنشآت عليها والتي صدر بشأنها قرار الإزالة بموافقة رئيس الوحدة المحلية لمدينة شرم الشيخ، وأياً كان الرأي في تلك الموافقة إلا أن الثابت من الاطلاع على القرار المطعون فيه أنه لم يشر في ديباجته إلى التفويض الصادر من محافظ جنوب سيناء إلى رئيس الوحدة المحلية لمدينة شرم الشيخ في إصدار قرارات الإزالة، كما لم تقدم جهة الإدارة أثناء مرحلة الطعن ما يفيد وجود هذا التفويض، ومن ثم فإن القرار المطعون فيه يكون صادرًامن غير مختص بإصداره جديرا بالإلغاء، وإذ انتهي الحكم المطعون فيه إلى ذلك فإنه يكون قد صادف صواب القانون من المتعين رفض هذا الطعن وإلزام جهة الإدارة الطاعنة المصروفات طبقا لحكم المادة ١٨٤ مرافعات». حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٦٨٨٤ لسنة ٤٥ ق، جلسة ٢٠٠٥/٤/٢٧، الدائرة السادسة عليا.

وبالرغم من تردد أحكام القضاء الإداري، بشأن مدى جواز التفويض في القرارات التأديبية، إذ ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه «من المسلم أن الأحكام الخاصة بالتأديب يتعين تفسيرها تفسيراً ضيقًا، فلا يجوز التوسع في تفسيرها، ولا يجوز القياس عليها»(٢٠٠)، وتأسيسًا على ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن «ولاية التأديب لا تملكها سوى الجهة التي ناط بها المشرع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده، لما في ذلك من ضمانات لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع؛ ومن هذه الضمانات شخص الرئيس المنوط به توقيع الجزاء، فلا يجوز لهذا الرئيس تفويض غيره في هذه الاختصاصات، وأنه حيث يوجد تنظيم خاص في أمر تحديد الاختصاصات بالنسبة للسلطة التأديبية، فلا يسوغ الأخذ بنظام التفويض العام المنصوص عليه في القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧»(٢٠١).

إلا إنه في فتوى للجمعية العامة لمجلس الدولة ذهبت إلى أنها لاحظت «... أن المسألة القانونية المطروحة عليها، والمتعلقة بمدى جواز التفويض في الاختصاصات التأديبية، ثار في شأنها خلاف في الرأي وصدرت في خصوصها أحكام قضائية، وفتاوى تباينت فيها الآراء سبق للمحكمة الإدارية العليا أن قضت بجلستها المعقودة في ٨ من ديسمبر سنة ١٩٨٧ في الطعن رقم ١٥٨٤ لسنة ٣٢ القضائية إلي أن (ولاية التأديب لا تملكها سوى الجهة التي ناط بها المشرع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده لما في ذلك من ضمانات قدر المشرع

(٢٠٠) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن الرقيم ٣٠٠٨ لسنة ٣٣ق، جلسة ٢٦ مارس سنة ١٩٨٨، مشار إليه في: د/ طارق هلال البوسعيدي، مرجع سابق، ص ٦٧.

(٢٠١) حكم المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم ١٥٨٤ لسنة ٣٢ق، جلسة ١٩٨٧/١٢/٨، سبق الإشارة إليه. منشور بالمجموعة الرسمية للمكتب الفني، السنة ٣٣ ، الجزء الأول، صفحة ٣٧٩.

أنها لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع). وانتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في ١٩ من مارس سنة ١٩٨٦ (ملف رقم ٨٦/ ٦/ ٣٢٩) إلى عدم مشروعية التفويض في الاختصاصات التأديبية، بركيزة من أن النطاق التأديبي الذي حدده القانون لسلطات التأديب، واختصاصاتها، لا يجوز المساس به لما قد يؤدي إليه من تعديل في هذه السلطات، وإدماج جهات توقيع الجزاء في جهات التعقيب عليه. ثم أكدت على هذا الاتجاه بجلستها المنعقدة في ٤ من فبراير سنة ١٩٨٧ (ملف رقم ٥٨ / ١ / ٣٦) وأوردت في هذا المقام، قولها: ولا يجوز لمن كانت له سلطة تأديبية معينة أن يفوض غيره في مزاولتها، إلا بنص قانوني خاص يجيز له التفويض في ممارسة هذا الاختصاص بالذات، وذلك لما للسلطة التأديبية من طبيعة خاصة حدا بالمشرع إلى قصر مزاولتها على سلطات معينة، يمتنع عليها التفويض إلا بنص خاص —وفي المقابل من ذلك فقد سبق أن أفتت الجمعية العمومية بجلستها المنعقدة في ٢ من مايو سنة ١٩٨٧(ملف رقم ٨٦/ ٦/ ٣٦٥) إلى جواز تفويض مدير النيابة الإدارية سلطاته التأديبية إلى الوكلاء العامين، ومن في حكمهم، وارتكزت الجمعية العمومية في ذلك إلى القول بأنه: «وقد خلا كل من قانون النيابة الإدارية وقانون العاملين المدنيين بالدولة الساري من نص يجيز لمدير النيابة الإدارية بصفته هذه أو بصفة ما له من سلطات الوزير أن يفوض سلطاته التأديبية إلى غيره، فإنه يتعين الرجوع في هذا الشأن إلي أحكام القانون العام المنظم للتفويض في الاختصاصات (القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧) خاصة المادة (٣) منه، التي أجازت للوزراء ومن في حكمهم (أي من لهم سلطات الوزير) أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة

لهم بموجب التشريعات إلى وكلاء الوزارات أو المحافظين أو مديري المصالح والإدارات العامة أو رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة»، وعلى ذلك، ولما كان لمدير النيابة الإدارية بالنسبة للعاملين بها السلطات المقررة في قانون العاملين بما فيها ولاية التأديب، وكان لكل من نواب مدير النيابة الإدارية، والوكلاء العامين (الذين يسري عليهم ما يسري على الوكلاء العامين)، والوكلاء العامين سلطة وكيل الوزارة على النحو الوارد في المادة (٤٢) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ فإنه لمدير النيابة أن يفوض أيًا منهم في سلطاته التأديبية أو بعضها بالنسبة للعاملين المدنيين بالنيابة الإدارية. ثم أفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ٥ من ديسمبر سنة ١٩٩٠؛ وخلصت الجمعية العامة إلى أن «مؤدى ذلك: جواز تفويض المحافظ بعض اختصاصاته التأديبية إلى نوابه أو إلى رؤساء الوحدات المحلية بالمحافظة، بما لا يؤدي إلى التداخل في الاختصاصات أو جمع بينها سواء بالنسبة للتدرج في سلطة توقيع الجزاء أو بالنسبة إلى التعقيب عليه»[٢٠٢].

وبالرغم من هذا، نجد أحكامًا حديثة نسبيًا، انتهت فيها المحكمة الإدارية العليا إلى أن ولاية التأديب لا تملكها سوى الجهة التي ناط بها المشرع هذا الاختصاص في توقيع الجزاء، وسواء كان ذلك كليًا أو جزئيًا، وإنه في حالة صدور قرار الجزاء استنادًا إلى سلطة التفويض، فإن ذلك يؤدي إلى بطلان القرار لصدوره من غير مختص؛ حيث قضت المحكمة الإدارية العليا من أن «... ولاية التأديب

(٢٠٢) الفتوى رقم ٧٤٥ سنة الفتوى ٥١ تاريخ الجلسة ١٩٩٧/٥/٢١ تاريخ الفتوى ١٩٩٧/٧/٧ رقم الملف ٨٦/٦/٢٦٦ رقم الصفحة ٤٧١؛ وفي ذات الاتجاه فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع، ملف ٢١٤/٢/٨٦، جلسة ١٩٩١/٤/٢٠، سبق الإشارة إليها.

لا تملكها سوى الجهة التي ناط بها المشرع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده لما في ذلك من ضمانات، لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع من هذه الضمانات اعتبار شخص الرئيس المنوط به توقيع الجزاء؛ وعليه لا يجوز التفويض في مثل هذه الاختصاصات، ذلك أن التفويض في الاختصاص بتوقيع الجزاءات يتعارض مع تحديد هذا الاختصاص في القانون على سبيل الحصر»[٢٠٣].

والباحث من جانبه، يؤيد مثل هذا الاتجاه كضمانة أساسية مقررة قانونًا للشخص الخاضع للجزاء، فلا يقبل التفويض في توقيع الجزاء التأديبى، استنادًا على نصوص عامة آذنة بالتفويض، إذ يلزم أن تكون هذه النصوص الآذنة بالتفويض التأديبي نصوصًا خاصة بتلك الاختصاصات التأديبية حتى لا يشوب التفويض التأديبي في هذه الحالة شبهة عدم المشروعية القانونية، حماية للشخص الخاضع للتأديب، وحفاظًا على الضمانات التي افترضها المشرع في السلطة التي ناط بها هذا الاختصاص في توقيع الجزاء.

ومن الجدير بالتنويه، أنه لا يترتب على قرار التفويض أى إخلال بحق الأصيل في سلطته الرئاسية على المفوض إليه، وأعماله، وتشمل هذه السلطة حق الرئيس الأصيل في توجيه مرؤوسيه بإصدار أوامر أو تعليمات يلتزمون بها

(٢٠٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعنان رقما ٥٩/٦٠ لسنة ٤٢ق، ٣٢١٥ لسنة ٤٣ق، جلسة ٢٠٠١/٨/٣٠، المجموعة، السنة السادسة والأربعون، الجزء الثالث، ص ٢٧٤٣؛ كذلك حكمها في الطعن رقم ٦٧٢٢ لسنة ٤٥ق، الدائرة السابعة، جلسة ٢٠٠٢/٥/١٩، مجموعة القوانين والمبادئ القانونية، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، سنة ٢٠٠١-٢٠٠٢، هيئة قضايا الدولة، المكتب الفني، ص ٧٠٨. - أيضًا حكمها رقم ١٥٩٨ لسنة ٤٦ق، جلسة ٢٠٠٢/٦/٢٢. مشار إليه في: المستشار/ مسعد عبد الحميد أبو النجا، التفويض الإداري في ظل أحكام القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٩٢، مجلة معهد القضاء، معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، الكويت، المجلد رقم ٥، العدد ١٢، ٢٠٠٦.

- طالما تدخل في اختصاصه الرئاسي أو الإشرافي، كما أن للرئيس سلطة إلغاء أو وقف أو تعديل قرارات المرؤوسين سواء تلك المتصلة باختصاصاتهم الأصيلة، أم باختصاصاتهم المفوضة، سواء لعدم مشروعيتها أو عدم ملاءمتها[٢٠٤].

وإن كان في فتوى أخرى سابقة، خالفت الجمعية العمومية هذا التوجه إذ ذهبت إلى أن «... لا يجوز له (المحافظ) بعد التفويض أن يعقب على ما يصدر من هؤلاء فيما فوضوا فيه من اختصاصات، ومن ثم فإن ما ذهب إليه الجهاز المركزي للمحاسبات من رأي مخالف غير صحيح»[٢٠٥].

والباحث من جانبه لا يرى غضاضة في تدخل الأصيل بصفته الرئيس الإداري على أعمال المرؤوس –وليس بصفته المفوض- طالما كانت القوانين، واللوائح تبيح له حق التدخل في أعمال المرؤوس غير الشرعية أو غير الملائمة، بصفته الإشرافية والرئاسية؛ وبالتالي يجوز له هذا التدخل بحكم وظيفته.

بينما إن غابت هذه الصفة الرئاسية، والإشرافية من قبل الأصيل بصفته الرئيس الإداري على المرؤوس المفوض إليه، لا يحق للأصيل التدحل في أعمال المفوض إليه في هذه الحالة؛ خاصة أن القرارت الصادرة عن التفويض تأخذ ذات مرتبة المفوض إليه[٢٠٦]، والأصل أن توجه دعوى الطعن في القرار

---

(٢٠٤) فتوى اللجنة الثانية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة، رقم ١٩٣٣، جلسة ١٩٥٩/٩/٢٣، المجموعة، السنة ١٣، رقم ٢٥٨، ص ٣٥٧؛ وفي ذات الاتجاه فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع في ١٩٦٥/٨/١، المجموعة، السنة ١٩، ص ٤٤٢. مشار إليهما في مرجع: د/ عبد الفتاح حسن، سبق الإشارة إليه، ص ١٤٨، ١٤٩.

(٢٠٥) فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع، ملف ٢١٤/٢/٨٦، جلسة ١٩٩١/٤/٢٠، سبق الإشارة إليها.

(٢٠٦) إذ الأصل أن تفويض الاختصاص يعيد توزيع الاختصاصات بين السلطات الإدارية، ويتم ذلك بموجب قرار إداري تنظيمي يصدر عن الأصيل، بتفويض بعض الاختصاصات إلى المفوض إليه.

الإداري استنادًا للأعمال الناجمة عن التفويض ضد من أصدر القرار المعيب، والمخالف للقانون، وليس ضد صاحب الاختصاص الأصيل، لذلك كما تبين لنا سلفًا استقر الفقه، والقضاء الإداريين على أن قرارات المفوض إليه تأخذ قوة إلزامية تعادل مرتبته الوظيفية بين مختلف السلطات الإدارية دون نظر إلى مرتبة الأصيل[٢٠٧].

الفرع الثاني: موقف قضاء ديوان المظالم من التفويض الإداري

تمسك القضاء الإداري السعودي متمثلاً في قضاء ديوان المظالم بالأحكام العامة في التفويض الإداري، إذ قضت محكمة الاستئناف الإداري بأن التفويض لا يكون إلا بنص آذن، فقد ذهبت محكمة الاستئناف الإدارية بأن «طبقًا لنظام وثائق السفر فإنه لا يجوز المنع من السفر إلا بحكم قضائى أو بقرار يصدره وزير الداخلية لأسباب محددة تتعلق بالأمن، ولمدة معلومة - صدور القرار من أمير المنطقة، وليس من وزير الداخلية يعيبه بعيب عدم الاختصاص، خاصة أن النظام لم يتضمن التفويض أو الإنابة فضلاً عما تبين من كون القرار معيبًا بعيب السبب- أثر ذلك: إلغاء هذا القرار»[٢٠٨].

---

(٢٠٧) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢٥ نوفمبر ١٩٦٧، المجموعة، السنة ١٣، سبق الإشارة إليه.

(٢٠٨) انظر حكم محكمة الاستئناف الإداري، رقم ٢٥١/إس/٢/ لعام ١٤٣٢، جلسة ١٤٣٢/٢/٢٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، سبق الإشارة إليه، ص ٧٢٠. وفي ذات الاتجاه قضت محكمة الاستئناف الإداري من أن «... المنظم لم يمنح وزير الداخلية حق التفويض في التسمية، مما يجعل تسمية مدير عام الدفاع المدني لأعضاء اللجان مبنياً على غير سند نظامي - على فرض صحة قرار تشكيل اللجنة فإنه تضمن تسمية (٥) أعضاء في حين أن قرار اللجنة محل الطعن صدر من (٤) أعضاء فقط، فضلاً عن عدم إشراك عضو من ذوى التأهيل الشرعي أو النظامي بالمخالفة للنظام- مؤداه: توارد العيوب الشكلية على القرار محل الطعن- أثر ذلك: إلغاء القرار». انظر حكم محكمة الاستئناف الإداري، رقم ٦/٦٢٣ لعام ١٤٣٥هـ، جلسة ١٤٣٥/١١/١٢هـ، المجموعة، الجزء الرابع، ص ٢٢١١.

وهو ذات ما أكدته محكمة الاستئناف الإدارية من أن «حيث إن المادة (١٢ / ب) من نظام الديوان حصرت عيوب القرار الإداري، في عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو في مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة؛ وحيث تحقق الأول منها، إذ إن اللجنة خالفت نص المادة السابعة والثلاثين آنفة الذكر، والتي حصرت اعتماد قرار اللجنة في الوزير، ولم تمنحه حق التفويض في ذلك، خلافًا لما هو وارد في المادة الخامسة والعشرين من نظام المؤسسات الصحية الخاصة، الصادرة بالمرسوم الملكى رقم (م / ٤٠) بتاريخ ٣ / ١١ / ١٤٢٣هـ، مما يعيب القرار بعيب عدم الاختصاص البسيط، والذي يجعل الدائرة تنتهي إلى إلغائه.

لذلك حكمت الدائرة: بإلغاء قرار لجنة النظر في مخالفات المؤسسات الصحية الخاصة بصحة جدة رقم (٣٧ / ص) لعام ١٤٢٧هـ»[٢٠٩].

(٢٠٩) راجع حكم محكمة الاستئناف الإداري، رقم ٨٤١/إس/٦ لعام ١٤٣١هـ، جلسة ١٤٣١/٩/١٩هـ، المجموعة، لعام ١٤٣١هـ، ص ١٦٨٩. إذ إن «صدور قرار اللجنة المختصة بتوقيع غرامة مالية على المدعي لوجود أدوية غير مسجلة وغير مسعرة بالصيدلية المملوكة له- وجوب اعتماد قرارات اللجنة من الوزير وفقًا للمادة ٣٧ من نظام المنشآت والمستحضرات الصيدلانية- مخالفة الجهة للمادة آنفة الذكر باعتمادها قرار اللجنة من مدير عام الشؤون الصحية مما يعيب القرار بعيب عدم الاختصاص البسيط- أثر ذلك: إلغاء القرار». وفي ذات الاتجاه قضت محكمة الاستئناف الإدارية من أن «... القرار جدير بالإلغاء بعدم قيامه على أساس سليم من النظام، ولا ينال من ذلك ما ورد في أسباب القرار من ابتنائه على موافقة وزير الداخلية على فرض اعتبار ذلك تفويضًا لمدير الأمن العام بإصدار القرار، فإنه لا يصح نظامًا هذا التفويض، حيث اختص النظام وزير الداخلية بذلك وفقاً للمادة التاسعة عشرة المشار إليها والتي تمنح الوزير الإنابة في القرارات المتعلقة بإنهاء خدمات العمد ونوابهم. لذلك حكمت الدائرة بإلغاء القرار الإداري رقم (١٨٧١٨) بتاريخ ١٤٢٦/١١/٢٩هـ الصادر عن مدير الأمن والقاضى بإنهاء خدمات المدعى (...) لما هو موضح بالأسباب راجع حكم محكمة الاستئناف الإداري، رقم ٢١٧/إس/ ٨ لعام ١٤٣٠هـ، جلسة ١٤٣٠/٢/١٤هـ، المجموعة، لعام ١٤٣٠، ص ٥٦٣. في ذات الاتجاه انظر أيضًا: حكم محكمة الاستئناف رقم ٧٨٨/إس/إ/١/٣ لعام ١٤٣٥هـ، جلسة ١٤٣٥/٥/١٨هـ، المجموعة السنة ١٤٣٥، المجلد الثاني، ص ١٠٠١.

ولقد أكد قضاء ديوان المظالم، إنه لا يجوز التفويض في الاختصاصات المفوضة، كما إنه لا يحق للائحة أن تعدل في نظام لم يمنح الحق في التفويض للوزير، فقد ذهب قضاء محكمة الاستئناف الإداري إلى أن «... هذا التفويض باطل لصدوره من غير مختص بالعمل الذي فوض فيه، فالنص النظامي فوض الوزير بوضع قواعد، وإجراءات محددة، ومعتمدة من قبله في اللائحة التنفيذية، فلا يجوز أن تفوض اللائحة آخر بالقيام بما هي مفوضة به، وفقًا للقاعدة النظامية «الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض» و«قاعدة لا تفويض إلا بنص مكتوب» وقد نصت المادة ٩٤ / ٣ من اللائحة التنفيذية على أن (تقوم اللجنة بوضع إجراءات عملها، ويتم اعتماد هذه الإجراءات من المجلس)، فاللائحة قد فوضت اللجنة بوضع إجراءات عملها مخالفة بذلك التفويض الصادر لها من المنظم»[٢١٠].

وفي حكم آخر، أشارت المحكمة فيه إلى شروط التفويض بقولها إن «... التفويض في النظام الإداري هو «أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه، سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر»، ولا بد من توافر شروط لصحة التفويض ومن بينها: «١-أن صاحب الاختصاص ملزم بأن يمارس اختصاصه المعين له بمقتضى المبادئ النظامية أو اللوائح، والأصل أن الاختصاص شخصي يجب أن يمارسه الموظف أو الهيئة ولا يستطيع أن يفوض بعض اختصاصاته إلى غيره، إلا إذا أجاز المنظم ذلك صراحة. ٢-

(٢١٠) حكم محكمة الاستئناف الإداري، رقم ٦/٦٣٢ لعام ١٤٣٥هـ، جلسة ١٤٣٥/١١/١٣، المجموعة، السنة ٣٥، الجزء الرابع، ص ٢١٨٠.

التفويض شخصي، وينتهي بخروج الموظف الذي صدر عنه التفويض. ٣- التفويض يجب أن يكون جزئيًا. ٤- لا يجوز تفويض الاختصاصات المفوضة؛ لأنه لا تفويض لمن ليس له الحق في اتخاذه»[٢١١].

وبذلك انتهت المحكمة إلى أن «... اللائحة التنفيذية بتفويضها للجنة بوضع إجراءات عملها تكون قد فوضتها فيما لا تملكه نظامًا، إعمالاً للقواعد السابقة مما يؤدي إلى بطلانها».

وهكذا يبرز دور قضاء ديوان المظالم في الأخذ بالأحكام التي يقوم عليها التفويض الإداري، واحترامه لقواعده، بشكل يحافظ على سلامة التفويض الإداري، وتحقيق أهدافه من إعادة توزيع الاختصاصات بشكل يدعم العمل الإداري، ويرفع من مستويات الأداء المتعلقة به.

(٢١١) حكم محكمة الاستئناف الإداري، رقم ٦/٦٣٥ لعام ١٤٣٤هـ، جلسة ١٤٣٤/٨/٢٩هـ، جلسة ١٤٣٤/٨/٢٩هـ، المجموعة لعام ١٤٣٤هـ، الجزء الثالث، ص ١٥٣٧.

الخاتمة

بعد أن عرض الباحث أنواع التفويض الإداري، وبشكل خاص التفويض في الاختصاص، وتفويض التوقيع؛ وتبين لنا أن المقصود بالتفويض في الاختصاص، هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه، سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل، إلى فرد أو جهة معينة؛ ولا يمكن من حيث المبدأ، للسلطة أن تتصرف باختصاصها المسند إليها في الدستور أو القانون أو اللوائح، اللهم إلا إذا سمح لها بذلك النص الآذن، وقد أجاز القانون الإداري التفويض، للتخفيف من بعض أعباء المسؤولية عن كاهل الجهات الإدارية، وفقًا للقانون.

وكما برز لنا، أنه يجرى التمييز بين صورتين من صور التفويض، وهما: تفويض الاختصاص délégation de pouvoir وتفويض التوقيع délégation de signature، والنوع الأول أكثر أهمية وأشد أثراً من الثاني؛ لأن النوع الأول من التفويض يؤدي إلى تعديل قواعد الاختصاص بين جهات الإدارة، فتنتقل السلطة بالتفويض إلى الجهة المفوض إليها. أما في النوع الثاني، يتحقق هذا النوع من التفويض عندما يعهد المفوض إلى المفوض إليه بالتوقيع فقط نيابة عنه على بعض القرارات أو الوثائق الإدارية التي تدخل في اختصاص المفوض.

وقد خلص البحث إلى بعض النتائج والتوصيات التي يود أن يتعرض لها الباحث لكى تكتمل الفائدة، وتكون عونًا لنا، وللغير في المزيد من البحث والتطوير، بما يتواءم، ويتوافق مع كل تطور في المجتمع.

أولاً: النتائج:

١. الأصل أن صاحب الاختصاص يمارس اختصاصه المعين له بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين أو اللوائح بنفسه، ولا يستطيع أن يفوض بعض اختصاصه إلى غيره، اللهم إلا إذا أجاز المشرع له ذلك صراحة؛ لأن مباشرة الاختصاص واجب قانونى على الجهة الإدارية، وليس حقًا لها، ومن ثم فإنه لا يجوز النزول عنه أو الإنابة فيه إلا في الحدود المبينة في النص الآذن، كما لو كان ثمة قانون يرخص في التفويض، وفقًا لشروط النص الآذن.

٢. يلزم أن يكون النص الآذن بالتفويض على ذات درجة النص المصرح بمباشرة الاختصاص، فإذا كان النص المصرح بمباشرة الاختصاص هو الدستور، وجب أن يكون النص الآذن على ذات درجة الدستور، فلا يجوز أن يأذن به نص تشريعى أو لائحة أدنى من النص الدستوري المصرح بمباشرة الاختصاص.

٣. التفويض يلزم أن يكون واضحًا، فالتفويض لا يفترض فيجب أن ينشر القرار المجيز للتفويض نشرًا سليمًا، وينبغي أن يكون صريحًا، ويفسر تفسيرًا ضيقًا.

٤. تفويض التوقيع ينتهي بخروج الموظف الذي صدر عنه من الخدمة، فاستقالة الوزير مثلاً تنهي التفويض الصادر عنه، وكذلك الحال في الموظف الصادر إليه التفويض، فإن خروجه من الخدمة يلغي التفويض، وإذا حدث أن عاد نتيجة تعيين جديد فلا بد من تفويض جديد.

٥. الأصل في سياق تفويض الاختصاص إذا طرأ أي تغيير على شخص الأصيل أو على شخص المفوض إليه، لا ينتهي التفويض، ما لم ينص على غير ذلك في النص الآذن، أو في قرار التفويض.
٦. لا يجوز تفويض الاختصاصات المفوضة، فالاختصاصات التي يتلقاها الوزير مثلاً، من رئيس الجمهورية، لا يجوز له أن يفوضها إلى وكيل الوزارة.

ثانيًا: التوصيات:

يقترح الباحث في خاتمة هذا البحث بعض التوصيات التي قد يكون لها دور فعال في عملية التفويض الإداري، والتي يأمل أن تنال الاهتمام من الجهات المسؤولة، والمختصين، ورجالات القانون العاملين بحقل القانون العام، مما يساعد في تطبيقها على الوجه المنشود.

ويمكن تلخيص هذه التوصيات، فيما يلي:

١. ضرورة وجود توصيف للوظائف بشكل دقيق وواضح، بما يساعد في عملية التفويض، ومرونتها، ومعرفة حدود الاختصاصات الإدارية سواء للجهة المفوضة أو الجهة المفوض إليها.
٢. ضرورة احترام الأحكام العامة في التفويض، وشروطه، حتى لا تتحمل الجهة الإدارية المسؤولية القانونية في مواجهة الأفراد.
٣. ضرورة احترام الإدارة للمشرع في أثناء إجراء عملية التفويض، من حيث التأكد من الأحقية في التفويض الإداري سواء من الجهات أو

الأشخاص الذين سمح لهم المشرع بالتفويض أو الذين أجاز لهم المشرع بالتفويض إليهم، وعدم تجاوز ما نص عليه المشرع في ذلك.

٤. تحديد دقيق، وواضح، لاختصاصات المفوض إليه، والشروط الحاكمة للتفويض، وبشكل مكتوب، حتى لا يتجاوز المفوض إليه ما فوض فيه من اختصاصات، وبما يسهم في شفافية التفويض، ومعرفة الاختصاصات، بما يزيل الغموض الذي قد يعتري الاختصاصات في عملية التفويض الإداري؛ ولأن التفويض من الموضوعات الاستثنائية حتى يمكن إثباته، وتحديد درجة قوة القرار المتخذ مثل كونه قراراً وزارياً أو قراراً إدارياً صادراً من وكيل الوزارة المفوض إليه من قبل الوزير.

٥. يفضل وجود تشريع عام مستقل خاص بالتفويض، وذلك لمنع تشتيت، وارتباك الإدارة في البحث عن التفويض في أكثر من مصدر تشريعي، بما يسهل عملية التفويض، وسهولة الرجوع للنص الآذن بالتفويض.