

المَوْضُوعَاتُ

رقم القضية في المحكمة الإدارية ١٤٤١ لعام ١٤٤١ هـ
رقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية ١١١٩٢ لعام ١٤٤١ هـ
تاريخ الجلسة ٢٦/١/١٤٤٢ هـ

غرامات - عمل وعمال - مخالفات العمل - عدم توطين العمال - الإخلال بإجراءات ضبط المخالفات - الإخلال بضمانة التحقيق - التفرقة بين التحقق والتحقيق - عيب الشكل - انتفاء المخالفات - عيب السبب - تعريف القرار الإداري - عيوب القرار الإداري - الغاية من تحديد شكل القرار الإداري.

مطالبة المدعي إلغاء قرار المدعى عليها المتضمن معاقبته بغرامة مالية؛ جراء توظيفه غير سعوديين في مهن مقصورة على السعوديين - تضمن النظام إجراءات ضبط مخالفات نظام العمل، ومنها التبيه الشفهي، أو الإنذار الكتابي، أو ضبط المخالفات، والتحقق في المخالفات المضبوطة - الثابت عدم تقديم المدعى عليها ما يثبت ارتكاب المدعى للمخالفة المنسوبة إليه، أو قيامها بالتحقيق مع المدعى بشأن المخالفات أو التزامها بالإجراءات الأخرى لضبط المخالفات؛ ما يتقرر معه تعيب القرار محل الدعوى بعيب الشكل والسبب - عدم قبول دفع المدعى عليها بأنها تحققت من المخالفات، وأن ذلك كافٍ في إصدار القرار محل الدعوى حسب ما ورد بالنظام من وجوب التحقق من المخالفات دون إيراد التحقيق؛ كون التتحقق يشمل التحقيق وغيره، والنص على التتحقق دون التحقيق لا يدل على نفي التحقيق، فضلاً على أن إيراد التتحقق في ذلك النظام كان لبيان الاختصاص لا إجراءات الضبط - أثر ذلك: إلغاء القرار.



مُسْتَنْدُ الْحُكْمِ

- القاعدة الفقهية: (إعمال الكلام أولى من إهماله).
- القاعدة الفقهية: (الأصل في الصفات والأمور العارضة العدم).
- القاعدة الأصولية: (المشترك إذا أمكن حمله على جميع معانيه تعين).
- المادتان (٢٩، ٣٩) من نظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٥١/م) وتاريخ ١٤٢٦/٨/٢٣.
- المادة (٣٩) من اللائحة التنفيذية لنظام العمل الصادرة بقرار وزير العمل رقم (١٩٨٢) وتاريخ ١٤٢٧/٦/٢٨.
- المواد (١١، ١٢، ٢٢) من اللائحة التنفيذية لضبط أعمال تقييم العمل وتنظيمها الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٦٤) وتاريخ ١٤٢٨/٨/١٤.

الوقائع

تتلخص وقائع هذه الدعوى وفق صحيفة الدعوى التي تقدم بها مدير الشركة بتاريخ ٢٠/٣/١٤٤١هـ، بأنه يطعن على قرار المدعى عليها المتضمن تعريمه (٢٠,٠٠٠) عشرين ألف ريال سعودي، ورقم المخالفة (٧-١٩٣٩١٨) لقاء توظيف عماله غير سعوديين في مهن مقصورة على السعوديين، مضيفاً أنه العامل الأجنبي الذي جرى ضبطه من قبل المدعى عليها يعمل على مهنة (فتني بصريات)، وهي مهنة مسموح

لغير السعوديين بمزاولتها، كما أنه يعمل بال محل عاملان سعوديان هما (...) حامل الهوية الوطنية رقم (...) بمهنة بائع، و (...) حامل الهوية الوطنية رقم (...) بمهنة كاشير. وبقيد دعواه وإحالتها للدائرة بتاريخ ٢٤/٣/١٤٤١هـ، باشرت نظرها حسب ما هو مدون بمحاضر ضبط الجلسات، وبسؤال مدير المدعية عن الدعوى؟ أحال إلى صحيفتها. وبعرض ذلك على ممثل المدعى عليها، دفع بأن المدعية لم تلتزم بما جاء في نص الفقرة الخامسة من المادة التاسعة والثلاثين من اللائحة التنفيذية لنظام العمل الصادرة بالقرار الوزاري رقم (١٩٨٢) وتاريخ ٢٨/٦/١٤٣٧هـ، وقد نصت على أنه: "يتم الاعتراض على القرار الإداري بإيقاع عقوبات مخالفات العمل خلال ستين يوماً من تاريخ تبليغ المخالف بالقرار الإداري..."، كما دفع بأن لجنة إيقاع عقوبات مخالفات العمل قد قامت بعملها وفق ما يقتضيه النظام استناداً على البند (ثانياً) من المادة التاسعة والثلاثين من اللائحة التنفيذية لنظام العمل، والتي نصت على أن عمل اللجنة: "يختص بتلقي محضر ضبط مخالفة العمل من مفتشي العمل، ودراسة مدى نظامية ضبطها وتصنيفها والتحقق من ثبوتها"، ثم ختم مذكرته بطلب رد الدعوى شكلاً وموضوعاً. ثم قدم مدير المدعية مذكرة من صفحتين دفع فيها بتظلم المدعية أمام الجهة بتاريخ ٥/٩/٢٠١٩م، مرفقاً ما يثبت ذلك؛ تأسيساً على أن القرار صدر بتاريخ ٢٦/٨/٢٠١٩م، مؤكداً أن مهنة (فني بصرىيات) من المهن المستثناء وفقاً للفقرة الرابعة من قرار التوطين في الدليل الإرشادي لقرار التوطين، حيث نصت على أن: "الممارسين الصحيين المرخصين من الجهات المختصة التابعة



لوزارة الصحة المتواجدين في منفذ البيع مثل فتي بصريات، أخصائي بصريات" ، ثم قرر مدير المدعية بأنه اعترض أمام وزارة العمل ثم وردته رسالة برفض اعتراضه، وتقديم خلال المدة النظامية ستين يوماً من تاريخ إبلاغه برفض الاعتراض. ثم قرر ممثل المدعي عليها بأنه يكتفي بضبط المخالفه وذلك لأنه لم يرد في النظام ما يتعلق بوجوب التحقيق مع المخالف، واكتفى الأطراف بذلك.

الأسباب

لما كان المدعي يطالب القضاء بإلغاء قرار المدعي عليها المتضمن تغريميه بمبلغ قدره (٢٠,٠٠٠) عشرون ألف ريال لقاء ما نسب إليه من توظيف عماله غير سعوديين في مهن مقصورة على السعوديين؛ فالدعوى وفقاً للتوصيف القضائي تعتبر من قبيل دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية، وتحتخص المحاكم الإدارية ولائياً بنظرها وفقاً للمادة (١٢/ب) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٧٨/م) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ، كما أن هذه الدعوى تدخل ضمن اختصاص المحكمة المكانية وفقاً لأحكام المادة الثانية من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٣/م) وتاريخ ١٤٢٥/١/٢٢هـ. وعن قبول الدعوى، وبما أن المدعي تقدم بالظلم لدى المدعي عليها بعد علمه بالقرار، ثم أبلغته المدعي عليها برفض تظلمه، فتقدّم لهذه المحكمة خلال ستين يوماً من تاريخ رفض تظلمه وفقاً لدعواه التي لم تقدم المدعي عليها ما ينتهض به على ردّها، والأصل بقاء قبول الدعوى، وعلى النايف

تقديم ما يثبت خلاف ذلك؛ وعليه فإن الدعوى تكون مقبولة قضاءً، وحيث استوفت سائر أوضاعها الشكلية والإجرائية المقررة وفقاً لأحكام نظام المراقبات أمام ديوان المظالم، ونظام المراقبات الشرعية؛ فإن الدائرة تقضي بقبولها. وعن موضوع الدعوى، وبما أن المدعي يطعن في قرار المدعى عليها المتضمن تغريميه بمبلغ قدره (٢٠,٠٠٠) عشرون ألف ريال لقاء توظيف عماله غير سعوديين في مهن مقصورة على السعوديين، وبما أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي يكون جائزاً وممكناً نظاماً، فإنه يفترض فيه الصحة باعتباره عملاً نظامياً إذ يجب أن تتوافر له جميع الشروط والأركان الخاصة لكي يصدر صحيحاً ومنتجاً لآثاره، فإذا ما أصاب عيب من هذه العيوب القرار، سواءً في الاختصاص، أو الشكل، أو الإجراء، أو السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويتها، أو الانحراف بالسلطة، فإنه يجعله غير مشروع من حيث الأصل، حرياً بالطعن فيه بالإلغاء، وكل عيب قواعده تأسياً وتزييلاً. وبما أن القرار الناشئ عن سلطة جهة الإدارة بأعمال الضبط الإداري له قواعده القضائية المُحكمة في تفعيل الرقابة عليه، إذ إن ميزانه في المشروعية -رقابةً ونظرًاً- يختلف عن القرار الأصلي المعتمد، خاصةً إذا نتج عن تلك السلطة الضبطية قراراً إدارياً جزائياً يحمل طابع العقاب؛ وعليه وبما أن عيب الشكل والإجراء في القضاء الإداري يبرز في حال لا تتحرج فيها جهة الإدارة القواعد الإجرائية الشكلية المقررة في النظام لصدور القرارات الإدارية، سواءً كان ذلك



بإهمال القواعد بصورة كلية، أم بمخالفتها جزئياً، إذ لا يكفي جهة الإدارة الالتزام بحدود اختصاص وتحقيق الصالح العام والتصرف في حدود سلطتها التقديرية لإنجاز قراراتها والحكم بسلامتها، بل يجب عليها إصدار قراراتها وفقاً للإجراءات التي حددها المنظم قصداً منه لتحقيق الصالح العام وحفظاً على الحقوق، إذ إن قواعد الشكل والإجراءات إنما وضعت لحماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء، ومراعاة تلك الأوضاع الشكلية للقرار الإداري لا تقل أهمية عن مراعاة النصوص الموضوعية للنظام بأي حال، خاصة تلك القرارات ذات الطابع العقابي، إذ إن حماية الإجراء بقصد أمن مواطن الزلل، وعدم صدور قرارات ارتجالية، واجتناب الظلم بعدم المحافظة على حقوق الأفراد، حتى لا تصدر قرارات إدارية تمس حقوقهم وحرياتهم وأموالهم بصورة غير سوية، كما أن القضاء لم يشاق سلطات الإدارة باتباع إجراءات شكلية مرهقة ومؤدية إلى شلل العمل الإداري، بل إن القضاء الإداريأخذ هذه الأمور بعين الاعتبار بالتكيف السليم لكل واقعة ونازلة بحسبها وتحقيق المناطق فيها، وعلى هذا الأساس استقر القضاء على كون أي إخلال بشكل القرار الإداري أو بما يجب إتباعه من إجراءات مقررة في النظام يؤدي إلى قابلية القرار للإلغاء بغير الحاجة إلى النص صراحة، على أن يكون جزاء الإخلال البطلان حسب ما يقرره القاضي فيما يعرض عليه من وقائع، كما أن الأحكام المستقرة في القضاء الإداري على أن كل ما تقرره الأنظمة واللوائح من أشكال وإجراءات تستهدف حماية الأفراد العاديين في أموالهم ومرافقهم وحقوقهم وحرياتهم في مواجهة خطأ جهة

الإدارة وتسرعها، تعتبر أشكالاً جوهرية يؤدي إغفالها أو مخالفتها جزئياً أو كلياً إلى وصم القرار الإداري بعدم المشروعية و يجعله بالتالي حقيقة بالإلغاء. وبتطبيق ما سبق كله على الواقع محل الدعوى، وبما أن المادة التاسعة والثلاثين من نظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٥١) وتاريخ ٢٢/٨/١٤٢٦هـ نصت على أن: "تتولى وزارة العمل التفتيش على المنشآت والتحقيق في المخالفات التي يتم ضبطها من قبل مفتشيها" ، وبما أن التحقيق يعد من الإجراءات الجوهرية التي يجب القيام بها قبل إصدار القرار الإداري الجزائي الحامل في محله للعقوبة، والوجوب متقرر من جهتين: الأولى: النص على أصله في النظام. والثانية: استقرار القضاء الإداري أن التحقيق يجب أن يسبق القرارات الإدارية الجزائية، وأن ذلك غير مفترض للنص عليه صراحة. وبما أن الثابت وفقاً لإقرار ممثل المدعي عليها أنها لم تتحقق مع المدعي بشأن المخالفة، وإنما اكتفت بمحضر ضبطها، وبما أن المدعي دفع بعدم قيامها بالتحقيق معه؛ فإن القرار احتف به عيب جوهري في شكله، يستحق معه الإبطال، وتقضى الدائرة بإلغائه. ولا ينال من ذلك الدفع بأن المدعي عليها قد تحقق من المخالفة وصحتها، وأن ذلك كافٍ في إصدار القرار، إذ إن التحقق غير التحقيق؛ فالمنظم في المادة التاسعة والثلاثين من اللائحة التنفيذية لنظام العمل في الفقرة (ثانياً) اكتفى بإيراد التحقق، فنص على أنه: "يشكل كل مدير عام فرع الوزارة في حدود منطقته الإدارية لجنة تسمى (لجنة إيقاع عقوبات مخالفات العمل) ... تختص بتلقي محضر ضبط مخالفة العمل من مفتشي العمل، ودراسة مدى نظامية ضبطها، وتصنيفها، والتحقق



من ثبوتها..."; وهذا الدفع مدفوع من وجهين: الوجه الأول: أن مصطلح التحقق ودلالته فيه معنى التحقيق وزيادة، فإذا راد النص اللاحجي لمصطلح التتحقق لا يُحمل بحال على نفي التحقيق، فالتحقيق من أجزاء ومكونات التتحقق، إذ فيه معنى التحقيق وزيادة، والأصل في تفسير النص الإعمال لكافة الدلالات ما دام الجمعُ بينها ممكناً، تطبيقاً لقاعدة: (إعمال الكلام أولى من إهماله)، وقاعدة: (المشترك إذاً أمكن حمله على جميع معانيه تعين)، فكيف والمنظم قد نص على التحقيق في صلب النظام وأساسه صراحةً كما سبق إيراده. الوجه الثاني: أن النص اللاحجي إنما سيق لبيان اختصاص اللجنة المكونة من قبل مدير فرع الوزارة، وليس لبيان وجوبية التحقيق، أو القائم به، أو إجراءاته، ولذلك فإن قرار اللجنة يعد من قبيل التوصيات، بل إن النص ذاته منح مدير الفرع اختصاص حفظ المحضر في حال رأى عدم ثبوت المخالفة، والمستقاد من النص أن التحقيق يكون من قبل المفتش أو من قبل موظف بالوزارة، أو من قبل اللجنة نفسها، إلا أنه ليس شرطاً أن يكون التحقيق من قبل اللجنة ذاتها، كما نصت على ذلك بعض الأنظمة ذات الضبط الإداري النظيرة، وفي نص المادة الثانية والعشرين من اللائحة التنفيذية لضبط أعمال تفتيش العمل وتنظيمها ما يدل على هذا المعنى، إذ نصت على أنه: "في حالة ضبط مخالفة فيجب أن يحرر محضرها في مكان العمل إلا إذا حال دون ذلك مانع، وعلى مفتش العمل أن يسأل صاحب العمل أو ممثله عن أسباب ارتكاب كل مخالفات التي شاهدها، وأن يسجل في محضر الضبط كل إفادته، وأن يوقع على المحضر كل من المفتش وصاحب العمل أو

ممثله...، فالمنظم في هذا النص اللائحي أسنداً للمفتش مهمة الضبط ومهمة التحقيق، إذ إن التحقيق إنما هو عبارة عن تحقيق مبدأ: (المواجهة بالمخالفة والاستجواب وسماع الأقوال)، ولذا أوجب عليه توقيع المخالف على المحضر، والأصل أن محضر ضبط المخالف لا يفتقر لتوقيع المخالف، إذ إنه مجرد إثبات مادي للاوّاقعة من المختص، والأصل في ضبط المخالف ذكر المخالف ووصفها، دون استجواب أو سؤال أو إفاده من المخالف، ما يدل على أن المفتش أناط به المنظم ضبط المخالف وإجراء التحقيق بخصوصها. ثم إنه لا ينبع التقرير السابق بالقول بأن بعض أشكال الضبط الإداري قد جرى العملُ واقعاً على إيقاع عقوبتها دون تحقيق، كأعمال الضبط المروري مثلاً، ففضلاً على أنه لا يصح الاستناد بالواقع على الصحة، فإن أعمال الضبط الإداري ليست بباباً واحداً، فاليسير منها له حكم خاص، خاصة وأن المنظم شدد في غير مادة من النظام على عدم تعطيل الجانب العقابي إلا في مرحلة متاخرة، ما يدل على أن الأصل في نظام العمل خصوصاً توقي إيقاع الجزاء. ثم إنه ومن جهة أخرى، فإن القرار قد احتف به مبطل آخر في سببه، إذ إن الواقع المادية التي تدعى المدعى عليها وقوعها من المدعي، لم تقدم للدائرة ما يثبتها، والأصل في القرارات الإدارية الجزائية أنها محمولة على البراءة الأصلية، والنفي، والعدم، فهي مستثنة من قاعدة ولادة القرار بقرينة الصحة والسلامة، وبما أن المادة الثالثة بعد المئتين من النظام نصت على أنه: "إذا تحقق للمفتش أثناء التفتيش وجود مخالفة لأحكام النظام أو اللائحة أو القرارات الصادرة تنفيذاً له، فعليه تحرير ضبط بالمخالفة



وفقاً للأحكام الواردة في اللائحة التنفيذية لضبط أعمال التفتيش... "، ونصت اللائحة التنفيذية لضبط أعمال تفتيش العمل وتنظيمها في مادتها الثانية والعشرين على أنه: "في حالة ضبط مخالفة فيجب أن يحرر محضرها في مكان العمل إلا إذا حال دون ذلك مانع، وعلى مفتش العمل أن يسأل صاحب العمل أو ممثله عن أسباب ارتكاب كل مخالفة من المخالفات التي شاهدها، وأن يسجل في محضر الضبط كل إفادته، وأن يوقع على المحضر كل من المفتش وصاحب العمل أو ممثله، فإن امتنع عن التوقيع فإنه يشار إلى ذلك في المحضر، وعلى المفتش أن يضع نصب عينيه أهمية التوجيه والإرشاد والتعاون مع أصحاب الأعمال إلى أقصى حد ممكن لوضع الأحكام النظامية موضع التطبيق"؛ وبما أن المدعى عليها لم تقدم للدائرة ما يثبت وقوع المخالفة، إذ إن مجرد القرار الصادر من مدير الفرع لا يكفي في الإثبات، إذ إن مستند الإثبات إنما هو محضر ضبط المخالفة، وبما أن المدعى ينفي صحة المخالفة، ولا يقر بها، وبما أن الأصل السلام، إذ المخالفة أمر عارض، و(الأصل في الصفات والأمور العارضة عدم)؛ فإن القرار محل الدعوى قد شابه عيب آخر يستحق معه الإبطال قضاءً. ثم إن الدائرة تشير إلى أن نظام العمل ولوائحه من الأنظمة المترفردة في تحقيق الغايات الشرعية والمصلحية من العقوبات، فالمترد في غير ما نص يؤكّد أن الأصل عدم المسارعة إلى إيقاع العقوبة، وأن إيقاع الجزاء المالي يكون متاخرًا، وفي حال التكرار، وقد تضمنت اللائحة التنفيذية لضبط أعمال تفتيش العمل وتنظيمها الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٦٤) وتاريخ ١٤٢٨/٨/١٤ النصوص

الصريحة على هذا المعنى، فنحت المادة الحادية عشرة على أنه: " يكون لمفتشي العمل في مجال قيامهم بمهما تفتيش العمل الموكولة إليهم... هـ - بحث أفضل الطرق مع أصحاب العمل والعمال منفردين أو مجتمعين لتسهيل تطبيق الأحكام النظامية المتعلقة بالعمل، وتذليل الصعوبات التي تعرّض ذلك، وخاصة ما تعلق منها بالجهل بأحكام النظام" ، ونصت المادة الثانية عشرة على أن: " مفتشي العمل عند قيامهم بتفتيش العمل في أي منشأة صناعية أو تجارية... أـ إسـاء النـصـحـ والإـرشـادـ لـصـاحـبـ الـعـلـمـ . بـ تـوجـيهـ تـبـيـهـ شـفـهـيـ . جـ تـوجـيهـ إـنـذـارـ كـتاـبـيـ لـصـاحـبـ الـعـلـمـ لـتـدـارـكـ الـمـخـالـفـةـ خـلـالـ مـدـةـ مـعـيـنـةـ . دـ تـحـرـيرـ مـحـضـرـ ضـبـطـ لـمـخـالـفـةـ" ، وغير ذلك من النصوص، والظاهر وفقاً للمستندات أن المدعى عليها لم تقم بتلك الإجراءات وغيرها أثناء ضبطها للمخالفة، وقد كان حرياً بها توخي ما أشار له المنظم نصاً وروحاً، والحاصل أن القرار محل الدعوى قد مسه العيب من وجهين: الشكل والإجراء، والسبب. وكل واحد منهما توفره كافٍ في إلغاء القرار قضائياً، والثابت اجتماعهما في القرار الطعن.

لذلك حكمت الدائرة: بإلغاء قرار وزارة العمل والتنمية الاجتماعية المتضمن تغريم (...) بمبلغ وقدره (٢٠,٠٠٠) عشرون ألف ريال. والله الموفق، وصلى الله وسلم على نبينا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.



مَحْكَمَةُ الْإِسْتِئْنَافُ

حَكَمَتِ الْمَحْكَمَةُ بِتَأْيِيدِ الْحُكْمِ فِيمَا انتَهَى إِلَيْهِ مِنْ قَضَاءٍ.

