

المَوْضُوعَاتُ

غرامات - عمل وعمال - مخالفات العمل - عدم توظيف العمال - الإخلال بإجراءات ضبط المخالفة - الإخلال بضمانة التحقيق - التفرقة بين التحقق والتحقيق - عيب الشكل - انتفاء المخالفة - 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 التنبيه الشفهي، أو الإنذار الكتابي، أو ضبط المخالفة، والتحقيق في المخالفات المضبوطة - الثابت عدم تقديم المدعى عليها ما يثبت ارتكاب المدعي للمخالفة المنسوبة إليه، أو قيامها بالتحقيق مع المدعي بشأن المخالفة أو التزامها بالإجراءات الأخرى لضبط المخالفة؛ ما يتقرر معه تعيب القرار محل الدعوى بعيب الشكل والسبب - عدم قبول دفع المدعى عليها بأنها تحققت من المخالفة، وأن ذلك كافٍ في إصدار القرار محل الدعوى حسب ما ورد بالنظام من وجوب التحقق من المخالفة دون إيراد التحقيق؛ كون التحقق يشمل التحقيق وغيره، والنص على التحقق دون التحقيق لا يدل على نفي التحقيق، فضلاً على أن إيراد التحقق في ذلك النظام كان لبيان الاختصاص لإجراءات الضبط - أثر ذلك: إلغاء القرار.

مُسْتَدُ الْحُكْمُ

- القاعدة الفقهية: (إعمال الكلام أولى من إهماله).
- القاعدة الفقهية: (الأصل في الصفات والأمر العارضة العدم).
- القاعدة الأصولية: (المشترك إذا أمكن حمله على جميع معانيه تعين).
- المادتان (٢٩، ٢٠٣) من نظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ١٤٢٦/٨/٢٣هـ.
- المادة (٣٩) من اللائحة التنفيذية لنظام العمل الصادرة بقرار وزير العمل رقم (١٩٨٢) وتاريخ ١٤٣٧/٦/٢٨هـ.
- المواد (١١، ١٢، ٢٢) من اللائحة التنفيذية لضبط أعمال تفتيش العمل وتنظيمها الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٦٤) وتاريخ ١٤٢٨/٨/١٤هـ.

الوقائع

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

لغير السعوديين بمزاوالتها، كما أنه يعمل بالمحل عاملان سعوديان هما (...) حامل الهوية الوطنية رقم (...) بمهنة بائع، و(...) حامل الهوية الوطنية رقم (...) بمهنة كاشير. وبقيد دعواه وإحالتها للدائرة بتاريخ ١٤٤١/٣/٢٤هـ، باشرت نظرها حسب ما هو مدون بمحاضر ضبط الجلسات، وبسؤال مدير المدعية عن الدعوى؟ أحال إلى صحتها. 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 ١٤٣٧/٦/٢٨هـ، 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 ٢٠١٩/٩/٥م، مرفقاً ما يثبت ذلك؛ تأسيساً على أن القرار صدر بتاريخ ٢٠١٩/٨/٢٦م، مؤكداً أن مهنة (فتي بصريات) من المهن المستثناة 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 فني بصريات، أخصائي بصريات"، ثم قرر مدير المدعية بأنه اعترض أمام وزارة العمل ثم وردته رسالة برفض اعتراضه، وتقدم خلال المدة النظامية ستين يوماً من تاريخ إبلاغه برفض الاعتراض. ثم قرر ممثل المدعى عليها بأنه يكتفي بضبط المخالفة وذلك لأنه لم يرد في النظام ما يتعلق بوجوب التحقيق مع المخالف، واكتفى الأطراف بذلك.

الأسباب

لما كان المدعي يطالب القضاء بإلغاء قرار المدعى عليها المتضمن تغريمه بمبلغ قدره (٢٠,٠٠٠) عشرون ألف ريال لقاء ما نسب إليه من توظيف عمالة غير سعوديين في مهن مقصورة على السعوديين؛ فالدعوى وفقاً للتوصيف القضائي تعتبر من قبيل دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية، وتختص المحاكم الإدارية ولائياً بنظرها وفقاً للمادة (١٢/ب) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨هـ، كما أن هذه الدعوى تدخل ضمن اختصاص المحكمة المكانية وفقاً لأحكام المادة الثانية من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ٢٢/١/١٤٣٥هـ. وعن قبول الدعوى، وبما أن المدعي تقدم بالتظلم لدى المدعى عليها بعد علمه بالقرار، ثم أبلغته المدعى عليها برفض تظلمه، فتقدم لهذه المحكمة خلال ستين يوماً من تاريخ رفض تظلمه وفقاً لدعواه التي لم تقدم المدعى عليها ما ينتهض به على ردها، والأصل بقاء قبول الدعوى، وعلى النافي

تقديم ما يثبت خلاف ذلك؛ وعليه فإن الدعوى تكون مقبولة قضاءً، وحيث استوفت سائر أوضاعها الشكلية والإجرائية المقررة وفقاً لأحكام نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، ونظام المرافعات الشرعية؛ فإن الدائرة تقضي بقبولها. وعن موضوع الدعوى، وبما أن المدعي يطعن في قرار المدعى عليها المتضمن تغريمه بمبلغ قدره (٢٠,٠٠٠) عشرون ألف ريال لقاء توظيف عمالة 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 تأويلها، أو الانحراف بالسلطة، فإنه يجعله غير مشروع من حيث الأصل، حرياً بالطعن فيه بالإلغاء، ولكل عيب قواعده تأصيلاً وتنزيلاً. وبما أن القرار الناشئ عن سلطة جهة الإدارة بأعمال الضبط الإداري له قواعده القضائية المحكمة في تفعيل الرقابة عليه، إذ إن ميزانه في المشروعية -رقابةً ونظراً- يختلف عن القرار الأصلي المعتاد، خاصة إذ نتج عن تلك السلطة الضبطية قراراً إدارياً جزائياً يحمل طابع العقاب؛ وعليه وبما أن عيب الشكل والإجراء في القضاء الإداري يبرز في حال لا تحترم فيها جهة الإدارة القواعد الإجرائية والشكلية المقررة في النظام لصدور القرارات الإدارية، سواء كان ذلك

بإهمال القواعد بصورة كلية، أم بمخالفتها جزئياً، إذ لا يكفي جهة الإدارة الالتزام بحدود الاختصاص وتحقيق الصالح العام والتصرف في حدود سلطتها التقديرية لإجازة قراراتها والحكم بسلامتها، بل يجب عليها إصدار قراراتها وفقاً للإجراءات التي حددها المنظم قصداً منه لتحقيق الصالح العام وحفاظاً 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 الإجراءات بقصد أمن مواطن الزلل، وعدم صدور قرارات ارتجالية، واجتباب الظلم بعدم المحافظة على حقوق الأفراد، حتى لا تصدر قرارات إدارية تمس حقوقهم وحررياتهم وأموالهم بصورة غير سوية، كما أن القضاء لم يشاق سلطات الإدارة بإتباع إجراءات شكلية مرهقة ومؤدية إلى شلل العمل الإداري، بل إن القضاء الإداري أخذ هذه الأمور بعين الاعتبار بالتكييف السليم لكل واقعة ونازلة بحسبها وتحقيق المناط 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 ومراكزهم وحقوقهم وحررياتهم في مواجهة خطأ جهة

الإدارة وتسرعها، تعتبر أشكالاً جوهريّة يؤدي إغفالها أو مخالفتها جزئياً أو كلياً إلى وصم القرار الإداري بعدم المشروعية ويجعله بالتالي حقيقةً بالإلغاء. وبتطبيق ما سبق كله على الواقعة محل الدعوى، وبما أن المادة التاسعة والثلاثين من نظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ٢٣/٨/١٤٢٦هـ 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 مفتقر للنص عليه صراحة. وبما أن الثابت وفقاً لإقرار ممثل المدعى عليها أنها لم تحقق 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، وتقضي الدائرة بإلغائه. ولا ينال من ذلك الدفع بأن المدعى عليها قد تحققت 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 منطقتة 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، فإيراد النص اللائحي لمصطلح التحقق لا يُحمل بحال على نفي التحقيق، فالتحقيق من أجزاء ومكونات التحقق، إذ فيه معنى التحقيق وزيادة، والأصل في تفسير النص الأعمال لكافة الدلالات ما دام الجمع بينها ممكن، تطبيقاً لقاعدة: (إعمال الكلام أولى من إهماله)، وقاعدة: (المشترك إذا أمكن حمله على جميع معانيه تعين)، فكيف والمنظم قد نص على التحقيق في صلب النظام وأساسه صراحةً كما سبق إيرادُه. الوجه الثاني: أن النص اللائحي 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، والمستفاد 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 النظرية، 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 مخالفة من المخالفات 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 أسند 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 المخالفة لا يفتقر لتوقيع المخالف، إذ إنه مجرد إثبات مادي للواقعة من المختص، والأصل في ضبط المخالفة ذكر المخالفة ووصفها، دون استجواب أو سؤال أو إفادة من المخالف، ما يدل على أن المفتش أناط به المنظم ضبط المخالفة وإجراء التحقيق بخصوصها. ثم إنه لا يندفع التقرير السابق بالقول بأن بعض أشكال الضبط الإداري قد جرى العمل واقعاً على إيقاع عقوبتها دون تحقيق، كأعمال الضبط المروري مثلاً، ففضلاً على أنه لا يصح الاستناد بالواقع على الصحة، فإن أعمال الضبط الإداري ليست باباً واحداً، فاليسير منها له حكم خاص، خاصة وأن المنظم شدد في غير مادة من النظام على عدم تفعيل الجانب العقابي إلا في مرحلة متأخرة، 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 الواقعة المادية التي تدعي المدعى عليها وقوعها من المدعي، لم تقدم للدائرة ما يثبتها، والأصل في القرارات الإدارية الجزائية أنها محمولة على البراءة الأصلية، والنفي، والعدم، فهي مستثناة من قاعدة ولادة القرار بقرينة الصحة والسلامة، وبما أن المادة الثالثة بعد المتين 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"؛ وعليه 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 المدعي ينفي صحة المخالفة، ولا يقر بها، وبما أن الأصل السلامة، 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 المتفردة في تحقيق الغايات الشرعية والمصلحية من العقوبات، فالمنظم في غير ما نص يؤكد أن الأصل عدم المسارعة إلى إيقاع العقوبة، وأن إيقاع الجزاء المالي يكون متأخراً، وفي حال التكرار، وقد تضمنت اللائحة التنفيذية لضبط أعمال تفتيش العمل وتنظيمها الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٦٤) وتاريخ ١٤/٨/١٤٢٨هـ النصوص

الصريحة على هذا المعنى، فنصت المادة الحادية عشرة على أنه: "يكون لمفتشي العمل في مجال قيامهم بمهام تفتيش العمل الموكولة إليهم... هـ- بحث أفضل الطرق مع أصحاب العمل والعمال منفردين أو مجتمعين لتسهيل تطبيق الأحكام النظامية المتعلقة بالعمل، وتذليل الصعوبات التي تعترض ذلك، وخاصة ما تعلق منها بالجهل بأحكام النظام"، ونصت المادة الثانية عشرة على أن: "لمفتشي العمل عند قيامهم بتفتيش العمل في أي منشأة صناعية أو تجارية... أ- إسداء النصح والإرشاد لصاحب العمل. ب- توجيه تنبيه شفهي. ج- توجيه إنذار كتابي لصاحب العمل لتدارك المخالفة خلال مدة معينة. د- تحرير محضر ضبط للمخالفة"، 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 قضاءً، والثابت اجتماعهما في القرار الطعين.

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 الاسْتِثْنَاءِ

حكمت المحكمة بتأييد الحكم فيما انتهى إليه من قضاء.

