

رقم القضية في المحكمة الإدارية ١١٨٨٧ لعام ١٤٤٠هـ
رقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية ٢٠١ لعام ١٤٤٢هـ
تاريخ الجلسة ٢٨/١٠/١٤٤٢هـ

المَوْضُوعَاتُ

منازعات إدارية أخرى - حقوق مالية - تحويل العلاقة الوظيفية من نظام الخدمة المدنية إلى نظام العمل - التأخر في مباشرة التحويل - عدم الانتهاء من اللوائح التنظيمية - عدم الإخلال بمبدأ المساواة.

مطالبة المدعي إلزام المدعى عليها (هيئة الزكاة والدخل) بصرف المستحقات المالية المترتبة على تحول مصلحة الزكاة والدخل إلى هيئة الزكاة والدخل اعتباراً من نفاذ تنظيم الهيئة العامة للزكاة والدخل - تضمن التنظيم تولي مجلس إدارة المدعى عليها إقرار اللوائح التنظيمية، وتولي المحافظ الإشراف على إعدادها، وتعيين المنسوبين وفقها - الثابت أن المدعى عليها لم تعط صلاحية إعداد اللوائح التنظيمية لمنسوبيها، وما يتبعها من إجراءات التسكين على الوظائف المناسبة إلا بموجب التنظيم؛ مما يتعذر معه مباشرة المدعى عليها عملية التحول من تاريخ نفاذ التنظيم - عدم ثبوت إخلال المدعى عليها بمبدأ المساواة فيما يتعلق بتاريخ تحويل منسوبيها من نظام الخدمة المدنية إلى نظام العمل والتأمينات الاجتماعية - أثر ذلك: رفض الدعوى.

مُسْتَدُ الْحُكْمُ

• الأمر الملكي رقم (أ/١٣٣) وتاريخ ١٤٣٧/٧/٣٠هـ، بشأن تحول مصلحة الزكاة والدخل إلى هيئة الزكاة والدخل.

المواد (٥، ٧، ١٥) من تنظيم الهيئة العامة للزكاة والدخل الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (٤٦٥) وتاريخ ١٤٣٨/٧/٢٠هـ.

الوقائع

تتلخص وقائع هذه الدعوى بالقدر اللازم لإصدار الحكم فيها أن المدعي تقدم بصحيفة دعوى لهذه المحكمة طلب فيها الحكم بإلزام المدعى عليها أن تصرف له المستحقات المالية المترتبة على تحول مسمى مصلحة الزكاة والدخل إلى مسمى هيئة الزكاة والدخل اعتباراً من نفاذ تنظيم الهيئة العامة للزكاة والدخل الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (٤٦٥) وتاريخ ١٤٣٨/٧/٢٠هـ الذي نص على خضوع جميع الموظفين لنظام العمل والتأمينات الاجتماعية، إلا أن المدعى عليها تأخرت بتنفيذ إبرام العقد معه من تاريخ الموافقة على تنظيم الهيئة المبين أعلاه مما ترتب عليه التأخر في صرف مستحقاته حتى تاريخ رفع هذه الدعوى. وبقيد الدعوى قضية وإحالتها إلى الدائرة، باشرت نظرها وحددت لها عدة جلسات حصر خلالها المدعي دعواه فيما ورد في صدر هذا الحكم، وبعرض ذلك على ممثل المدعى عليها، قدم

مذكرة جاء فيها: أن نص البند السادس والعشرين من الأمر الملكي رقم (أ/١٣٣) وتاريخ ١٤٣٧/٧/٣٠هـ على أن: "تقوم هيئة الخبراء بمجلس الوزراء - بالتنسيق مع من تراه من الجهات ذات العلاقة - وخلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخه بالآتي: ١- استكمال الإجراءات اللازمة لإنفاذ مقتضى أمرنا هذا فيما يتطلب ذلك بما في ذلك نقل وتحديد الاختصاصات والأجهزة والموظفين والوظائف والممتلكات والبنود والاعتمادات وغيرها. ٢- مراجعة الأنظمة والتنظيمات والأوامر والقرارات التي تأثرت بما ورد في البنود السابقة، واقتراح تعديلها، وإعداد ما يلزم من تنظيمات ومعالجة الآثار المترتبة على ذلك بما يتفق مع ما ورد في تلك البنود، وذلك لاستكمال الإجراءات النظامية اللازمة"، وقد أناط الأمر الملكي مهمة استكمال الإجراءات النظامية الواردة في الفقرتين (١، ٢) من البند السادس والعشرين أعلاه بهيئة الخبراء بمجلس الوزراء، وجعل لها في سبيل استكمال المهمة المكلفة بها أن تتسق في هذا الشأن مع من تراه من الجهات ذات العلاقة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ الأمر الملكي، والمهمتان التي وجه المقام الكريم هيئة الخبراء باستكمالها خلال ثلاثة أشهر من تاريخ الأمر الملكي تتمثلان في استكمال الإجراءات اللازمة لنقل الاختصاص الوظيفي للجهاز الإداري السابق إلى الكيان الجديد وما له وعليه من ذمم وبنود واعتمادات وموظفين والتنسيق في ذلك مع الجهات التي ترى هيئة الخبراء بأن لها علاقة بذلك بحسب طبيعة التغيير أو التحول ومراجعة الأنظمة والتنظيمات والأوامر التي تأثرت بموجب التحول وإعادة الهيكلة التي قضى الأمر الملكي بها، وهو ما قامت

به هيئة الخبراء بالفعل حيث تمت مناقشة التنظيمات الجديدة كتنظيم الهيئة العامة للزكاة والدخل والهيئة العامة للجمارك وغيرها من الهيئات وتم إصدار التعديلات النظامية اللازمة لعمل هذه الأجهزة بالتنسيق مع الجهات التي ترى هيئة الخبراء بأن لها علاقة بذلك، ويؤكد ذلك أن تنظيم الهيئة العامة للزكاة والدخل لم يصدر إلا في تاريخ ٢٠/٧/١٤٣٨هـ بقرار مجلس الوزراء المتضمن محضر هيئة الخبراء رقم (٨٠٣) وتاريخ ٢٨/٦/١٤٣٨هـ، ولو كان الشأن الوظيفي المتعلق بالتحول من نظام الخدمة المدنية لنظام العمل من المهام التي أسندها الأمر الملكي إلى هيئة الخبراء لتمت مناقشة ذلك أو وضع خطة عمل له في محضر هيئة الخبراء الذي صدر بموجبه التنظيم. كما أضاف في مذكرته بأن القول بمجرد نفاذ تنظيم الهيئة العامة للزكاة والدخل يكون كافة منسوبي الهيئة خاضعين لنظام العمل والتأمينات الاجتماعية؛ فإنه يعد من النتائج المتعجلة فهماً وقراءة، ولم يسبق أن تم تطبيق هذا النهج في أي تجربة مماثلة لإخضاع موظفي الخدمة المدنية لنظام العمل والتأمينات الاجتماعية، كما لم ينص التنظيم عليه بشكل مباشر أو غير مباشر، وكافة التجارب السابقة والحديثة -والتي يمكن للهيئة أن تنتهجها أو تستأنس بها- قد نصت على تكوين لجنة من عدة جهات حكومية ممثلة في وزارة المالية والخدمة المدنية والمؤسسة العامة للتقاعد والتأمينات الاجتماعية والجهة الإدارية ذات العلاقة لتحليل ودراسة أوضاع الموظفين العموميين والوصول لأنسب الآليات التي تتوافق مع نظام الخدمة المدنية ونظامي التقاعد والتأمينات الاجتماعية، وذلك لكون علاقة الدولة بالموظف العام

علاقة قانونية تحكمها أنظمة الخدمة المدنية، ولا يمكن إنهاء خدمات الموظف العام المثبت على وظيفة رسمية معتمدة في الميزانية العامة إلا وفقاً لما نصت عليه لائحة انتهاء الخدمة وبالتنسيق مع وزارة المالية لإلغاء هذه الوظائف من الميزانية، حيث إن إجراء إنهاء خدمة الموظفين العموميين بشكل فوري ونقلهم إلى نظام العمل بدون دراسة تحليلية وتنسيق مسبق سيؤدي إلى مواجهة إشكالية نظامية تؤثر على المركز الوظيفي للموظفين من حيث تسوية مستحققاتهم أو ترتيبها بما يتناسب مع الوضع الجديد، ولم يصدر ضمن قرار مجلس الوزراء رقم (٤٦٥) وتاريخ ١٤٣٨/٧/٢٠ هـ القاضي بالموافقة على تنظيم الهيئة ما يلزمها باتخاذ إجراءات معينة عند تحويل الموظفين إلى نظام العمل، وإنما نص على خضوع جميع الموظفين لنظام العمل ما عدا المحافظ؛ وبالتالي فتكون للهيئة -ممثلة في مجلس إدارتها- السلطة التقديرية لوضع المعالجات التي تتناسب مع أوضاع موظفي الخدمة المدنية لديها بما في ذلك الإطار الزمني لهذه العملية حيث لا يوجد أي نص ملزم للهيئة في هذا الشأن؛ وبالتالي لا يترتب على ذلك أي حقوق بأثر رجعي كما يطالب به المدعي. كما أضاف بأن المدعي عليها منذ صدور قرار مجلس الوزراء القاضي بالموافقة على تنظيمها قد قامت بتوقيع العقود الاستشارية المتعلقة بهذه العملية، وإجراء كافة الخطوات المتعلقة بدراسة وتحليل وتقييم الموظفين واعتماد الأوصاف الوظيفية الجديدة، ووضع معايير التحول وتشكيل لجنة للتظلمات برئاسة خارجية ومستقلة عن الهيئة تتولى النظر في التظلمات الواردة من الموظفين بعد اعتماد قرارات تحويلهم، كما تم اعتماد الهيكل

التنظيمي ضمن الصلاحيات المخولة لمجلس الإدارة بموجب تنظيم الهيئة العامة للزكاة والدخل، وإن مبدأ السلطة التقديرية المستقر عليه فقهاً وقضاً يحيل هذه الإجراءات ومدى ملاءمتها لجهة الإدارة باعتبارها من الأمور التي تقدرها جهة الإدارة وفقاً لكافة ما يحيط بالعملية من ظروف وواقع الحال، ومما خفي على المدعي حيال هذه الإشكالات المتعلقة بالخدمات أن صناديق التقاعد عموماً ممثلة في التأمينات الاجتماعية والمؤسسة العامة للتقاعد لديها العديد من المتطلبات النظامية التي تتمسك بها في مثل هذه المشاريع المتعلقة بتحول ونقل الموظفين من صندوق إلى آخر، فالعملية ليست متوقفة على الهيئة وحدها، وبعد اكتمال المتطلبات اللازمة للشروع في مرحلة تنفيذ تحول رأس المال البشري والبدء في عملية التسكين، تم تقديم عروض عمل للموظفين بما يتوافق مع نتائج تقييمهم وخلفيتهم العلمية والعملية، وذلك اعتباراً من تاريخ ٢٠١٩/٤/١م وللموظف قبول أو رفض العرض وبقاؤه على نظام الخدمة المدنية مع أحقيته في كل الأحوال بالتظلم على عرض العمل أمام لجنة التظلمات، إلا أن المدعي لم يقبل عرض العمل المقدم له من الهيئة ولم يتظلم عليه أمام لجنة التظلمات بالرغم من أن العرض يتضمن زيادة ما نسبته (١٧٪) من إجمالي راتبه السابق بالإضافة إلى المزايا الأخرى، ومنها على سبيل المثال تغطية التأمين الطبي له ولعائلته ووالديه، وختم مذكرته بطلب الحكم برفض الدعوى. ثم قدم المدعي مذكرة جوابية جاء فيها: أن صدور الأمر الملكي بتحول مصلحة الزكاة والدخل من نظام الخدمة المدنية إلى الهيئة العامة للزكاة والدخل على نظام

التأمينات الاجتماعية وبغض النظر عن أي إجراءات أخرى تتطلبها عملية التحول
يكيف على أنه إنشاء مركز قانوني مستقل وجديد يتمثل في نشوء شخصية اعتبارية
مستقلة وانتقال الموظفين القدامى في المصلحة إلى نظام التأمينات كواقع حال مبني
على قرار تعيينه في الخدمة المدنية يغني الهيئة في إعادة تعيينه عن طريق العقد، وقد
ظهرت أمارات هذا التحول عند منحه بطاقات تعريفية في وقت مبكر - وفي بداية عام
١٤٢٨هـ تقريباً - مدون عليها بأنه أحد منسوبي الهيئة العامة للزكاة والدخل، هذا
بخلاف المخاطبات الإدارية التي كانت تتم تحت مسمى الهيئة وليس المصلحة، وخلال
فترة الثلاثة أشهر المحددة لانتهاء من التحول في شهر (١١) لعام ١٤٢٧هـ، فإن
كان الأمر كما ذكره ممثل المدعى عليها من أن مطالبته بفروقات الرواتب والمكافآت
والمزايا يعتبر من النتائج المتعجلة فهماً وقراءة فلماذا كانت المخاطبات التي تجريها
الجهة الرئاسية للهيئة خلال الثلاثة أشهر المحددة لإتمام التحول في عام ١٤٢٧هـ
كانت تتم باسم الهيئة العامة للزكاة والدخل طالما أن عملية التحول كما ذكر ممثل
الهيئة ليست من النتائج المتعجلة فهماً وقراءة. كما أضاف أن المدعى عليها استقطبت
قبل صدور تنظيمها وبعده أشخاصاً من خارج الهيئة وعينتهم على نظام التأمينات
الاجتماعية في حين أن عملية التحول بموجب العقود لموظفي الخدمة المدنية لم تبدأ
إلا بتاريخ ٢٠١٩/٤/١م والذي يستشف منه خضوع عملية التحول لتقديرات تخرج
بها عن حدود المصلحة العامة. كما أضاف بأن هيئة الخبراء ما هي إلا جهة مشرفة
وغير ملزمة بالكامل بما يستلزمه التحول وتستمد دورها المناط إليها ومعطياتها في

المناقشة والمراجعة والاعتماد من الجهات المختصة المعنية بالتحول لأنها هي الجهة القادرة على تقييم احتياجاتها والرفع بشأنها إلى هيئة الخبراء. كما أضاف بأن المادة الثامنة عشرة من نظام العمل والعمال والتي تنص على أنه: "إذا انتقلت ملكية المنشأة لمالك جديد، أو طرأ تغيير على شكلها النظامي بالدمج أو التجزئة أو غير ذلك -وفي هذه الدعوى (التحول) - تبقى عقود العمل نافذة في الحالين وتعد الخدمة مستمرة"، كما أن السلطة التقديرية للمدعى عليها لوضع المعالجات التي تتناسب مع أوضاع موظفي الخدمة المدنية لا تتلاءم مع مفهوم السلطة التقديرية، فهذه السلطة ليست تحكمية وإنما هي سلطة قانونية ولا يمكن استخدامها بشكل متحيز تجاه فئة معينة، كما ذكر من خلال مذكرته أن المدعى عليها قدمت له عقد العمل للتوقيع عليه بتاريخ ١٤٤٠/١١/٨هـ إلا أنه طلب تأجيل التوقيع عليه لحين الانتهاء من هذه القضية ليتبين له أن العقد جاء خالياً من استكمال التوقيعات والخانات النظامية، كما تضمنت بنوده إنهاء خدماته دون ذكر لمصيرها ومصير حقوقه المالية السابقة في الخدمة المدنية، وانتهى في ختام مذكرته إلى التأكيد على طلبه الوارد في صدر هذا الحكم. ثم قرر طرفا الدعوى الاكتفاء بما سبق، وطلبوا الفصل في الدعوى، فقررت الدائرة رفع الجلسة لإصدار الحكم ثم صدر عنها هذا الحكم مبنيًا على التالي.

الأسباب

بما أن المدعي يهدف من إقامة دعواه إلى طلبه الحكم بإلزام المدعى عليها أن تصرف له المستحقات المالية من تاريخ صدور قرار مجلس الوزراء رقم (٤٦٥)

وتاريخ ٢٠/٧/١٤٣٨هـ بالموافقة على تنظيم الهيئة العامة للزكاة والدخل؛ فإن الاختصاص ينعقد بنظرها للمحكمة الإدارية بديوان المظالم استناداً للمادة (١٣/و) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨هـ، وفيها "تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي: ... و- المنازعات الإدارية الأخرى"، كما تختص هذه المحكمة بنظر الدعوى مكانياً وفقاً لأحكام المادة الثانية من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ٢٢/١/١٤٣٥هـ، والدائرة طبقاً لقرار رئيس مجلس القضاء الإداري المنظم لذلك. وعن قبول الدعوى شكلاً، فلما كانت المنازعات الإدارية التي تدرج ضمن المادة (١٣/و) من نظام الديوان لم يحدد لها المنظم مدداً نظامية لقبولها، وأبقى التظلم فيها على الأصل؛ فإن الدعوى تعد مقبولة شكلاً. وعن موضوع الدعوى، فلما كان الثابت أن المدعي حصر دعواه في طلب الحكم بإلزام المدعى عليها أن تصرف له المستحقات المالية المترتبة على تحول مسمى مصلحة الزكاة والدخل إلى مسمى هيئة الزكاة والدخل اعتباراً من نفاذ تنظيم الهيئة العامة للزكاة والدخل الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (٤٦٥) وتاريخ ٢٠/٧/١٤٣٨هـ، وهو ذاته تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، ولما كانت المادة (١٥) من تنظيم الهيئة العامة للزكاة والدخل الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (٤٦٥) وتاريخ ٢٠/٧/١٤٣٨هـ قد نصت على أن: "يخضع منسوبو الهيئة ما عدا المحافظ لأحكام نظام العمل والتأمينات الاجتماعية"، كما أن المادة (٥) من ذات التنظيم قد نصت على أن: "يتولى مجلس إدارة الهيئة إقرار

اللوائح الإدارية والمالية التي تسير عليها الهيئة وإقرار هيكل الهيئة التنظيمي"، كما أن الفقرة (٢) من المادة (٧) من ذات التنظيم قد نصت على أن: "يتولى محافظ الهيئة الإشراف على إعداد اللوائح الإدارية والمالية التي تسير عليها الهيئة وغيرها من اللوائح الداخلية تمهيداً لرفعها إلى مجلس الهيئة"، كما نصت الفقرة (٤) من ذات المادة على تولي المحافظ: "اقتراح هيكل الهيئة التنظيمي ورفعها إلى المجلس"، كما نصت الفقرة (١١) من ذات المادة على تولي محافظ الهيئة: "التعاقد لتنفيذ الأعمال والخدمات وغيرها وفقاً للأنظمة والصلاحيات التي يفوضه بها المجلس"، كما نصت الفقرة (١٢) من ذات المادة على اختصاص المحافظ بـ: "تعيين منسوبي الهيئة وفقاً للوائح المنظمة لذلك والإشراف عليهم"؛ وبناء على ما سبق ذكره، فإن المدعى عليها لم تعط الاستقلال المالي والإداري وصلاحيات إعداد اللوائح المالية والإدارية لمنسوبيها والهيكل التنظيمي للجهة إلا بموجب هذا التنظيم المعمول به اعتباراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية في ٢٠/٧/١٤٣٨هـ؛ مما ترى معه الدائرة والحال ما ذكر تعذر مباشرة المدعى عليها توقيع عقود العمل مع منسوبيها وتنفيذ التحول من تاريخ العمل بهذا التنظيم في ٢٠/٧/١٤٣٨هـ، إذ كيف ذلك ولم تنته المدعى عليها من إعداد الهيكل التنظيمي واللوائح المالية واعتمادها من مجلس الهيئة وما يتبع ذلك من إجراءات تسكين منسوبي المدعى عليها على الوظائف والمسميات المناسبة لمؤهلاتهم وخبراتهم، ثم إن المدعى عليها قد باشرت العمل في البدء في إجراءات هذا التحول وفقاً لما جاء في مذكرة ممثلها المقدمة للدائرة، وإعمالاً منها لما نصت عليه الفقرة

(١١) من المادة (٧) من التنظيم، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، ولما كان الأمر الملكي رقم (أ/١٣٣) وتاريخ ١٤٣٧/٧/٣٠هـ قد نص صراحة في البند رقم (٢٦) على أن تقوم هيئة الخبراء بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة وخلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخه، ولما كان هذا الأمر متعلقاً بهيئة الخبراء والتي تقوم بدورها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لإنفاذ مقتضى الأمر الملكي، والمدعى عليها هي أحد هذه الجهات، ولم يتبين للدائرة من أوراق الدعوى ومستنداتها وما قدمه المدعي ما يثبت قيام المدعى عليها بالإخلال بمبدأ المساواة بين موظفيها فيما يتعلق بتاريخ مباشرة تحويلهم من نظام الخدمة المدنية إلى نظام العمل والتأمينات الاجتماعية، وهو ما أثبتته المدعي في مذكرته المقدمة للدائرة من أن ٢٠١٩/٤/١م هو تاريخ البدء في تحول موظفي الخدمة المدنية العاملين لدى المدعى عليها من نظام الخدمة المدنية إلى نظام العمل والتأمينات الاجتماعية، وترتيباً على ما سبق فإن الدائرة ترى أنه لا سبيل إلى الحكم بطلب المدعي في هذه الدعوى؛ لعدم قيامه على سند صحيح؛ مما تنتهي معه الدائرة إلى الحكم الوارد في منطوقه، وبه تقضي.

لذلك حكمت الدائرة: برفض الدعوى الإدارية رقم (١١٨٨٧) لعام ١٤٤٠هـ المقامة من (...) ضد فرع الهيئة العامة للزكاة والدخل بمدينة مكة المكرمة.

والله الموفق، وصلى الله وسلم على نبينا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

مَحْكَمَةُ الاسْتِثْنَاءِ

حكمت المحكمة بتأييد الحكم فيما انتهى إليه من قضاء.

