

جلسة الأربعاء الموافق 21 من فبراير سنة 2024

برئاسة السيد القاضي / محمد عبد الرحمن الجراح "رئيس الدائرة"

وعضوية السادة القضاة / د. محمد على على سويلم ود. حسن محمد حسن هند.

()

الطعن رقم 1201 لسنة 2023 إداري

(1 - 7) موارد بشرية "المخالفات الوظيفية: الجزاءات التأديبية: وجوب إجراء تحقيق إداري قبل توقيع الجزاء على الموظفين المحليين في بعثات الدولة التمثيلية: أركان التحقيق". قرار إداري "شرط صحة ركن السبب في القرار الإداري" "دور القضاء الإداري في التحقق من صحة ركن السبب في القرار الإداري". مسؤولية "مناطق مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية: أركان المسؤولية".

(1) توقيع جزاء على الموظف. غير جائز إلا بعد التحقيق معه. علة ذلك. تحقيقاً لمقتضيات حق الدفاع. تحقق حالة من حالات المادة 35 من القرار الوزاري الصادر بشأن نظام الموظفين المحليين في بعثات الدولة التمثيلية. مخالف لذلك إذ انتهى خدمة الموظف دون إنذار مسبق.

(2) استكمال التحقيق الأركان من حيث المحل والغاية. وجوب تناوله الواقعة محل الاتهام وتحديد عناصرها ومن حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت.

(3) سلطة جهة الإدارة لتقدير توقيع الجزاء ومناسبتها لما ثبت من مخالفة في جانب الموظف. ليس مطلق. حده ألا يأتي الجزاء مشوباً بالغلو تشديداً أو تهويناً. علة ذلك. الجزاء الأوفى هو الجزاء العادل.

(4) لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تُكوّن ركن السبب في القرار الإداري ليكون مطابقاً للقانون. وجوب أن تكون النتيجة التي انتهى إليها القرار مستخلصة من أصول مادية وقانونية موجودة. استخلاص النتيجة من أصول غير موجودة أو لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون. أثره. فقد القرار ركن السبب من أركانه ووقعه مخالفاً للقانون. حد رقابة القضاء الإداري في التحقق من ذلك.

(5) مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تصدرها. مناطه. قيام خطأ من جانبها ويحقيق بصاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

(6) أداة إنهاء خدمة الموظف تكون بذات أداة إنشاء العلاقة الوظيفية. تعيين الطاعنة بقرار إداري. مؤداه. علاقتها بالجهة الإدارية علاقة تنظيمية تخضع القرار الإداري الصادر بإنهاء خدمتها لرقابة القضاء الإداري.

(7) صدور قرار إداري بإنهاء خدمة الطاعنة دون تحقيق معها لبيان الخطأ المنسوب لها فضلاً عن عدم ثبوت ارتكابها أي مخالفة واردة بنص المادة 35 من القرار الوزاري الصادر بشأن نظام الموظفين

المحكمة الاتحادية العليا

المحليين في بعثات الدولة التمثيلية. مؤداه. مخالفة القرار الإداري لركني السبب والمحل. مخالفة الحكم المطعون فيه هذا النظر وقضائه برفض طلب إلغاء القرار المطعون فيه. مخالفة للقانون توجب النقض.

(الطعن رقم 1201 لسنة 2023 إداري، جلسة 2024/2/21)

1- المقرر بنص المادة (1) تعريفات من القرار الوزاري بشأن نظام الموظفين المحليين في بعثات الدولة التمثيلية أن "الموظف المحلي هو كل موظف يعين محلياً للعمل في البعثة على إحدى الوظائف المعتمدة لديها في ميزانية الوظائف السنوية،"، وتنص المادة (10) من ذات القرار على أنه "يكون التعيين بموجب قرار إداري يصدر من رئيس قسم الخدمات المساندة بعد الحصول على موافقة الإدارة"، وتنص المادة (30) منه على أنه "إذا خالف الموظف المحلي الواجبات المفروضة عليه أو ارتكب أيًا من المحظورات أو خالف أي من شروط المادة (26) أو وثيقة التعهد يجازى تأديبياً وتوقع عليه العقوبات التأديبية الواردة في هذا النظام وتكون العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المحلي هي كالتالي: - 1- التنبيه الشفوي 2- الإنذار الخطي 3- الخصم من الراتب بما لا يجاوز سبعة أيام في المرة الواحدة 4- الفصل التأديبي من الخدمة..... وفي جميع الأحوال لا توقع على الموظف أية جزاءات إلا بعد تحقيق كتابي معه وثبوت المخالفة المنسوبة إليه". وتنص المادة (35) من ذات القرار على أنه "دون الإخلال بالمادة (31) يتم إنهاء خدمة الموظف بدون إنذار مسبق في الحالات التالية: 1- إذا كان بقاءه يشكل تهديداً أمنياً للبعثة أو للدولة..... 2- إذا ارتكب الموظف من المخالفات ما يجعل بقاءه في مقر البعثة يتعارض مع مصلحتها 3- إذا تسبب بتقصير منه في إتلاف أشياء ذات قيمة ونتج عنها تحمل البعثة لخسارة جسيمة..... 4- إذا انتهك أيًا من المسؤوليات واستغل في هذا الجانب المستندات والوثائق الرسمية وتداولها بأي وسيلة كانت. 5- إذا ارتكب عملاً منافياً للأخلاق أو مما يسيء إلى السمعة الأدبية للبعثة 6- إذا عاد إلى ارتكاب مخالفة سبق وأن عوقب من أجلها بالإنذار الخطي مرتين"، ومؤدى هذه النصوص مجتمعة أنه لا يجوز توقيع جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه والاستماع إلى أقواله وتدوين إفادته وإحضار الشهود والوثائق والأشياء التي لها علاقة بالمخالفة المسندة إليه وذلك من مقتضيات حق الدفاع من أجل تقديم ما لديه من أدلة لإثبات براءته ما لم تتحقق موجبات تطبيق المادة (35) سالفة البيان، كما أن حق الدفاع يتفرع عنه مبادئ عامة في أصول التحقيقات ومنها حتمية مواجهة العامل بما هو منسوب إليه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويعتبر ذلك من الأسس الجوهرية للتحقيق القانوني حيث يجب إحاطة الموظف بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه وبالأدلة التي يقوم عليها الاتهام، وذلك حتى يستطيع الدفاع عن نفسه.

2- المقرر أنه لا يكون التحقيق مستكماً الأركان صحيحاً من حيث محله وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحقيق الذي يحدد عناصرها بوضوح ويقين من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت.

المحكمة الاتحادية العليا

3- المقرر - في قضاء هذه المحكمة - أنه ولئن كان بيد السلطة المختصة بتوقيع الجزاء ملاءمة تقديره وملاءمة مناسبته لما وقر في يقينها من ثبوت المخالفة في جانب الموظف المخالف، فإن هذا التقدير ليس مطلقاً وإنما يجد حده في ألا يأتي الجزاء مشوباً بالغلو تشديداً أو تهويناً، فالجزاء الأوفى هو الجزاء العادل الذي به يرتدع المخالف ويقر في وجدانه بعدالة مجازاته وللسلطة التأديبية تقدير درجة خطورة الذنب الإداري والجزاء المناسب له، شريطة ألا يشوب استعمالها غلو في تقدير الجزاء وأن تلائم بين خطورة الذنب الإداري ومقداره.

4- المستقر عليه - في قضاء هذه المحكمة - أن رقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب في القرار الإداري، تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول موجودة تنتجها مادياً وقانونياً، فإذا كانت مستخلصة من أصول غير موجودة أو لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع - على فرض وجودها مادياً - لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً فقد قام القرار على سببه وكان مطابقاً للقانون، ولئن كان للقضاء الإداري أن يراقب صحة الوقائع التي تكون ركن السبب وصحة تكييفها القانوني، إلا أن لجهة الإدارة حرية تقدير أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها والتصرف الذي تتخذه حيالها.

5- المقرر - في قضاء هذه المحكمة - أن منطاً مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية وأعمالها المادية هو وجود خطأ من جانبها، وأن يلحق بصاحب الشأن ضرر مادي أو أدبي، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

6- المقرر أن المشرع اللانحي أوجب تعيين الموظف المحلي -ومن ذلك حالة الطاعنة- بقرار إداري وحدد قواعد التأديب والجزاءات التي يجوز لجهة الإدارة توقيعها بعد إجراء تحقيق، ولما كان من المقرر فقها وقضاء أن أداة إنهاء الخدمة تكون بذات أداة إنشاء العلاقة الوظيفية وفق قاعدة الأشكال المتوازية، ومن ثم فإن العلاقة بين الطاعنة وجهة الإدارة المطعون ضدها علاقة تنظيمية بصورة ما مما يغدو معه القرار الإداري الصادر بإنهاء خدمة الطاعنة قراراً إدارياً يخضع لرقابة القضاء الإداري.

7- لما كان ذلك وقد صدر القرار المطعون فيه بإنهاء خدمة الطاعنة دون تحقيق ودون بيان الخطأ المنسوب لها والتيقن منه وثبوت نسبته لها بتحقيق إداري يشتمل على كافة عناصر التحقيق فضلاً عن أن الثابت أن جهة الإدارة المطعون ضدها لم تنسب لها ولم تثبت ارتكابها أي مخالفة واردة بنص المادة 35 التي تعطيها الحق في إنهاء خدمة الموظف بدون سابق إنذار مما يكون معه القرار المطعون فيه قد خالف ركني السبب والمحل، وإذا خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وقضى برفض طلب إلغاء القرار المطعون فيه والتعويض وصرف المستحقات المالية للطاعنة فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ

المحكمة الاتحادية العليا

في تطبيقه، مما يوجب نقضه مع الاكتفاء بخصوص إلغاء القرار المطعون فيه بالوقوف عند حد إلغائه (دون ترتيب أي آثار قانونية على إلغاء قرار إنهاء خدمتها) تمهيداً لبحث موضوع طلب الطاعة التعويض وصرف مستحققاتها المترتبة على إنهاء خدمتها وفق ما تطالب به أمام محكمة أول درجة وتحقيق طلبات ودفع الخصوم في هذا الشأن، على أن يكون مع النقض الإحالة.

المحكمة

حيث إن الوقائع على ما يبين من الحكم المطعون فيه وسائر أوراق الطعن تتحصل في أن الطاعنة أقامت الدعوى رقم 384 لسنة 2022 إداري أبوظبي طلبت في ختامها الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء القرار السلبي الصادر من للدولة بـ بشأن إنهاء عقد عملها وإلغاء كافة الآثار القانونية المترتبة على هذا القرار السلبي اعتباراً من تاريخ منعها عن ممارسة عملها بتاريخ 1 سبتمبر 2022 وتسليمها أصول شهاداتها الدراسية ومنحها شهادة عن مدة خدمتها بالـ اعتباراً من 2008/4/21 مع إلزام جهة الإدارة بتعويضها عما أصابها من أضرار وتكبدها تكاليف مالية بشأن توفيق وضعها بعد إلغاء إقامتها والمصروفات.

وقالت شرحاً لدعواها إنه وبموجب عقد عمل مؤرخ في 2008/4/21 التحقت بالعمل بوظيفة محاسب بالملحقية الصحية التابعة لسفارة دولة بـ لمدة 14 عاماً وبتاريخ 2022/8/15 تقدمت بطلب إجازة ليوم واحد وقرر منحها إجازة لمدة 3 أيام ثم صدر قرار بإنهاء خدمتها وترتب على هذا القرار أضرار مادية وأدبية، وقد حكمت محكمة أول درجة بجلسة 2023/8/14 بإلزام المدعى عليهما بتسليم المدعية شهاداتها الأصلية وشهادة الخبرة أصولاً ورفض ماعدا ذلك من طلبات واستأنفت الطاعنة الدعوى أمام محكمة أبوظبي الاستئنافية الاتحادية برقم 167 لسنة 2023 التي قضت بجلسة 2023/10/31 برفض الاستئناف، فكان الطعن المطروح الذي عرض على هذه المحكمة في غرفة مشورة فرأت الدائرة نظره في جلسة، وصدر الحكم بجلسة اليوم.

وحيث إن مما تنعاه الطاعنة على الحكم المطعون فيه الخطأ في تطبيق القانون إذ خالف القرار المطعون فيه ركني السبب والمحل لعدم إجراء التحقيق معها قبل إنهاء خدمتها مما

يعيبه ويستوجب نقضه.

وحيث إن هذا النعي سديد ذلك أن المقرر بنص المادة (1) تعريفات من القرار الوزاري بشأن نظام الموظفين المحليين في بعثات الدولة التمثيلية أن "الموظف المحلي هو كل موظف يعين محلياً للعمل في البعثة على إحدى الوظائف المعتمدة لديها في ميزانية الوظائف السنوية،"، وتنص المادة (10) من ذات القرار على أنه "يكون التعيين بموجب قرار إداري يصدر من رئيس قسم الخدمات المساندة بعد الحصول على موافقة الإدارة"، وتنص المادة (30) منه على أنه "إذا خالف الموظف المحلي الواجبات المفروضة عليه أو ارتكب أيًا من المحظورات أو خالف أي من شروط المادة (26) أو وثيقة التعهد يجازى تأديبياً وتوقع عليه العقوبات التأديبية الواردة في هذا النظام وتكون العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المحلي هي كالتالي: - 1- التنبيه الشفوي 2- الإنذار الخطي 3- الخصم من الراتب بما لا يجاوز سبعة أيام في المرة الواحدة 4- الفصل التأديبي من الخدمة..... وفي جميع الأحوال لا توقع على الموظف أية جزاءات إلا بعد تحقيق كتابي معه وثبوت المخالفة المنسوبة إليه". وتنص المادة (35) من ذات القرار على أنه "دون الإخلال بالمادة (31) يتم إنهاء خدمة الموظف بدون إنذار مسبق في الحالات التالية: 1- إذا كان بقاؤه يشكل تهديداً أمنياً للبعثة أو للدولة 2- إذا ارتكب الموظف من المخالفات ما يجعل بقاءه في مقر البعثة يتعارض مع مصلحتها 3- إذا تسبب بتقصير منه في إتلاف أشياء ذات قيمة ونتج عنها تحمل البعثة لخسارة جسيمة..... 4- إذا انتهك أيًا من المسؤوليات واستغل في هذا الجانب المستندات والوثائق الرسمية وتداولها بأي وسيلة كانت. 5- إذا ارتكب عملاً منافياً للأخلاق أو مما يسيء إلى السمعة الأدبية للبعثة 6- إذا عاد إلى ارتكاب مخالفة سبق وأن عوقب من أجلها بالإنذار الخطي مرتين"، ومؤدى هذه النصوص مجتمعة أنه لا يجوز توقيع جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه والاستماع إلى أقواله وتدوين إفادته وإحضار الشهود والوثائق والأشياء التي لها علاقة بالمخالفة المسندة إليه وذلك من مقتضيات حق الدفاع من أجل تقديم ما لديه من أدلة لإثبات براءته ما لم تتحقق موجبات تطبيق المادة (35) سالفة البيان، كما أن حق الدفاع يتفرع عنه مبادئ عامة في أصول التحقيقات ومنها حتمية مواجهة العامل بما هو منسوب إليه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويعتبر ذلك من الأسس

المحكمة الاتحادية العليا

الجوهرية للتحقيق القانوني حيث يجب إحاطة الموظف بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه وبالأدلة التي يقوم عليها الاتهام، وذلك حتى يستطيع الدفاع عن نفسه.

كما إنه من المقرر أنه لا يكون التحقيق مستكماً الأركان صحيحاً من حيث محله وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحقيق الذي يحدد عناصرها بوضوح ويقين من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت.

ومن المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه ولئن كان بيد السلطة المختصة بتوقيع الجزاء ملاءمة تقديره وملاءمة مناسبتة لما وقر في يقينها من ثبوت المخالفة في جانب الموظف المخالف، فإن هذا التقدير ليس مطلقاً وإنما يجد حده في ألا يأتي الجزاء مشوباً بالغلو تشديداً أو تهويناً، فالجزاء الأوفى هو الجزاء العادل الذي به يرتدع المخالف ويقر في وجدانه بعدالة مجازاته وللسلطة التأديبية تقدير درجة خطورة الذنب الإداري والجزاء المناسب له، شريطة ألا يشوب استعمالها غلو في تقدير الجزاء وأن تلائم بين خطورة الذنب الإداري ومقداره.

وحيث إن المستقر في قضاء هذه المحكمة أن رقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب في القرار الإداري، تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول موجودة تنتجها مادياً وقانونياً، فإذا كانت مستخلصة من أصول غير موجودة أو لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع - على فرض وجودها مادياً - لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً فقد قام القرار على سببه وكان مطابقاً للقانون، ولئن كان للقضاء الإداري أن يراقب صحة الوقائع التي تكون ركن السبب وصحة تكييفها القانوني، إلا أن لجهة الإدارة حرية تقدير أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها والتصرف الذي تتخذه حيالها.

وحيث إن قضاء هذه المحكمة جرى بأن مناط مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية وأعمالها المادية هو وجود خطأ من جانبها، وأن يلحق بصاحب الشأن ضرر مادي أو أدبي، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

وحيث إنه من المقرر أن المشرع اللائحي أوجب تعيين الموظف المحلي -ومن ذلك حالة الطاعنة- بقرار إداري وحدد قواعد التأديب والجزاءات التي يجوز لجهة الإدارة

المحكمة الاتحادية العليا

توقيعها بعد إجراء تحقيق، ولما كان من المقرر فقها وقضاء أن أداة إنهاء الخدمة تكون بذات أداة إنشاء العلاقة الوظيفية وفق قاعدة الأشكال المتوازية، ومن ثم فإن العلاقة بين الطاعنة وجهة الإدارة المطعون ضدها علاقة تنظيمية بصورة ما مما يغدو معه القرار الإداري الصادر بإنهاء خدمة الطاعنة قراراً إدارياً يخضع لرقابة القضاء الإداري.

لما كان ذلك وقد صدر القرار المطعون فيه بإنهاء خدمة الطاعنة دون تحقيق ودون بيان الخطأ المنسوب لها والتيقن منه وثبوت نسبته لها بتحقيق إداري يشتمل على كافة عناصر التحقيق فضلاً عن أن الثابت أن جهة الإدارة المطعون ضدها لم تنسب لها ولم تثبت ارتكابها أي مخالفة واردة بنص المادة 35 التي تعطيها الحق في إنهاء خدمة الموظف بدون سابق إنذار مما يكون معه القرار المطعون فيه قد خالف ركني السبب والمحل، وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وقضى برفض طلب إلغاء القرار المطعون فيه والتعويض وصرف المستحقات المالية للطاعنة فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه، مما يوجب نقضه مع الاكتفاء بخصوص إلغاء القرار المطعون فيه بالوقوف عند حد إلغائه (دون ترتيب أي آثار قانونية على إلغاء قرار إنهاء خدمتها) تمهيداً لبحث موضوع طلب الطاعنة التعويض وصرف مستحقاتها المترتبة على إنهاء خدمتها وفق ما تطالب به أمام محكمة أول درجة وتحقيق طلبات ودفع الخصوم في هذا الشأن، على أن يكون مع النقص الإحالة.