

جلسة الأربعاء الموافق 20 من أكتوبر سنة 2010

برئاسة السيد القاضي الدكتور/ عبدالوهاب عبدول- رئيس المحكمة،
وعضوية السادة القضاة: مصطفى بنسلمون ود. أحمد الصايغ.

()

الطعن رقم 127 لسنة 2010 إداري

(1) موظفون. تأديب. خدمة مدنية. قانون محلي. الاتحاد" إمارة الشارقة". نقض " مالا
يقبل من الأسباب".

- التحقيق والتأديب. الفرق بينهما. حده وأساسه؟

- للموظف التظلم من قرار لجنة التأديب خلال اسبوعين من تاريخ إعلانه به.

- صدور قرار إنهاء خدمة الطاعن بتوصيه من لجنة التحقيق واعتمادها من المدير
العام استناداً للمادة 2/96 من القانون المحلي رقم 5 لسنة 2010 بشأن الخدمة المدنية
لإمارة الشارقة وتعديلاته. مؤداه. خروجه من خطاب بالمادة 103 من ذات القانون.
النعي الوارد في هذا الشأن. غير مقبول.

(2) المحكمة الاتحادية العليا" سلطتها". القانون المقارن" تطبيقه" التشريع الوطن.
دعوى " سماعها". تقادم. نظام عام.

- للمحكمة الاتحادية العليا تطبيق القانون المقارن. شرطه وحد هذه الصالحية؟

- صلاحية المحكمة العليا في تطبيق القانون. حده. ألا يمتد إلى استحداث مواعيد
وأجال لسقوط الدعاوى أو لعدم سماعها أو تقرير التقادم مسقط أو مكسب أو رسم
طرق طعن في الأحكام. لتعلقه بالنظام العام.

- سماع دعوى إلغاء القرار الإداري خلال ميعاد معين. مؤداه. تحصن القرار من
رقابة القضاء بتفويته.

- الاستعانة بالقانون المقارن لسد نقص أو إكمال لفراغ في تشريع قائم. غير جائز.
علة ذلك؟

(3) حكم" بيانات التسبب"" دعوات قضائية". اختصاص. نقض " مالا يقبل من
الأسباب".

- الحكم. إقامة قضائه على عدة دعائم مستقلة تكفي واحدة منها لحمله. تعييبه فيما استطرد إليه من دعائم اخرى. غير مقبول.

- إقامة الحكم المطعون فيه قضائه على دعامتين مخالفة الاختصاص والشكل. تعييبه في فهمة لعيب الاختصاص لا ينقضه متى ثبت قيام عيب الشكل. النعي الوارد في هذا الشأن. غير مقبول.

(4) قرار إداري " سببه " تعييبه ". تأديب " الجزاء التأديب ". تحقيق إداري. حكم " تسبب سائق ". موظفون " إنهاء الخدمة " .

- سبب القرار الإداري. ماهيته؟

- وجوب أن يكون السبب مشروعاً. مخالفة ذلك. تعييبه بمخالفة التسبب.

- الجزاء التأديبي. غير جائز توقيعه على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه. أساس ذلك؟

-التحقيق الإداري. وجوب أن تتضمن محاضره بذاتها مقومات صحتها وسلامتها الشكلية والموضوعية.

- مثال لتسبب سائق في إلغاء قرار إنهاء خدمة المطعون ضده لعيب القرار بمخالفة التسبب.

(5) طعن " سببه ". نقض " مالا يقبل من الأسباب "

- لقبول سبب الطعن. شرطه. أن يكون متساندا إلى ماله أصله الثابت في الأوراق. مخالفة ذلك. يوجب عدم قبوله.

- مثال لنعي غير مقبول.

1- لما كان القانون المحلي رقم (5) لسنة 2010 بشأن الخدمة المدنية

لإمارة الشارقة وتعديلاته ، فرق في فصله الثاني عشر بين التحقيق والتأديب .

فنص على إنشاء لجنة للتحقيق ولجنة أخرى للتأديب ، وبين القانون تشكيل

واختصاصات كل منهما والجزاءات التأديبية التي يجوز لهما توقيعهما على الموظف

المخالف (المواد 89- 111) وأجازت المادة (103) للموظف التظلم من قرار

لجنة التأديب (مجلس التأديب) خلال اسبوعين من تاريخ إبلاغه بقرار اللجنة .

ولما كان الثابت من أوراق الطعن ، أن قرار إنهاء خدمة الطاعن صدر بتوصية من

لجنة التحقيق بعد أن اعتمدها مدير عام بلدية الشارقة (الطاعنة) استناداً إلى المادة (2/96) من القانون سالف الذكر ، ومن ثم فإن هذا القرار يخرج من خطاب المادة (103) ، مما يغدو معه النعي غير منتج ومن ثم غير مقبول.

2- لما كان قضاء هذه المحكمة جرى على أن (..لئن كانت المادة (75) من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم (10) لسنة 1973 ، أجازت للمحكمة صلاحية تطبيق القانون المقارن في حالة عدم وجود قانون أو تشريع اتحادي أو محلي يحكم المسألة المعروضة عليها ، إلا أن حد هذه الإجازة إكمال نقص أو سد فراغ في التشريع الوطني ، دون أن ترقى تلك الصلاحية إلى حد استحداث مواعيد و آجال لسقوط الدعاوى أو لعدم سماعها ، أو تقرير تقادم مسقط أو مكسب ، أو رسم طرق طعن في الأحكام ..لاتصال كل ذلك بالنظام العام . ولما كان تحديد ميعاد معين لسماع دعوى إلغاء القرار الإداري يؤدي تفويته إلى تحصن القرار الإداري من رقابة القضاء، هو استحداث لأجل إجرائي جديد لم يرد في التشريع الوطني الإماراتي ، وليس سد لنقص أو إكمال لفراغ في تشريع قائم ، ومن ثم فإن الاستعانة بالقانون المقارن لاستحداث هذا الإجراء غير جائز (يراجع الحكم الصادر من هيئة المحكمة في الدعوى المقيدة برقم 4 لسنة 2009 قضائية عليا هيئة / إداري ، جلسة 2010/3/29). مما يغدو معه النعي واجب الرفض.

3- لما كان المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة ، أنه إذا أقيم الحكم قضاءه على عدة دعوات مستقلة تكفي واحدة منها لحمله ، فإن تعييبه فيما استطرده إليه من دعوات أخرى ، لا ينتج أثراً في تعييب قضائه ، ويضحى النعي غير منتج ومن ثم غير مقبول . ولما كان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه أقيم قضاءه ببطلان قرار الإنهاء على دعامين اثنتين، مخالفة الاختصاص ومخالفة الشكل ، فإن تعييب الحكم المطعون فيه في فهمه لعييب الاختصاص ، لا ينقضه متى ثبت قيام عيب شكل القرار . ومن ثم فإن النعي بهذا السبب يكون غير منتج ومن ثم غير مقبول.

4- من المقرر في قضاء هذه المحكمة ، أن سبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة إلى إصدار قرارها ، وأن هذا

السبب يجب أن يكون مشروعاً بمعنى أن يكون متوافقاً مع القانون شكلاً وموضوعاً، وإلا كان القرار معيباً بعبء مخالفة التسبب . ولما كان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه ومن سائر أوراق الطعن أن سبب قرار إنهاء خدمة المطعون ضده هو ما نسب إليه من تطاوله على زميل له في العمل بعبارة وألفاظ غير لائقة ونابئة في مقر العمل وأثناء ساعات الدوام ، وكانت المادة (2/90) من القانون المحلي رقم (5) لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية لإمارة الشارقة وتعديلاته ، تقضي بعدم جواز توقيع الجزاء التأديبي على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه . وإذ كان الثابت من صور محاضر التحقيق الكتابي الذي تم إجرائه مع المطعون ضده ، أن هذا التحقيق اعتراه نقص في شكله وإجراءاته ، إذ لا يبين من تلك المحاضر اسم الهيئة التي قامت بالتحقيق ، ولا توقيعات من قاموا بالتحقيق أو شاركوا فيه . كما خلت من توقيع أمين سر لجنة التحقيق . ولا يغني عن هذه البيانات أن يكون قد صدر قرار من مدير عام الطاعة بتشكيل لجنة للتحقيق مع موظفي الطاعة الذين قد ينسب إليهم أي مخالفة إدارية ، إذ المقرر في فقه وقضاء التحقيق الإداري أن محاضر التحقيق الإداري يتعين أن تتضمن بذاتها مقومات صحتها وسلامتها الشكلية والموضوعية ، ومن ثم فإن أعمال لجنة التحقيق لا تصلح لأن تكون سبباً مشروعاً . ولما كان قرار إنهاء خدمة المطعون ضده قد استند على أعمال ومحاضر اللجنة المذكورة ، فإنه يكون معيباً بعبء مخالفة التسبب . وإذ خلص الحكم المطعون فيه إلى هذه النتيجة ، فإنه يكون موافقاً لصحيح القانون ويغدو النعي بهذا السبب في غير محللة .

5- من المقرر في قضاء هذه المحكمة ، أنه يشترط لقبول سبب الطعن أن يتساند السبب إلى ما له أصله الثابت في الأوراق ، وإلا كان عار عن دليله يوجب عدم قبوله . ولما كان الثابت من مطالعة أسباب الحكم المطعون فيه أنه لم يورد في حيثياته ما أشارت إليه الطاعة بخصوص خلو الأوراق من قرار خلو الإحالة إلى التحقيق . كما أن الثابت كذلك أن ما أورده الحكم المطعون فيه بشأن شكل القرار الإداري وصيغته ، إنما أورده الحكم في معرض سرده لمضمون مذكرة المطعون

ضده، وليس كقضاء فاصل له في مسألة شكل القرار وصيغته . ومن ثم فإن النعي بهذا السبب يكون عار عن دليله ومن ثم غير مقبول.

المحكمة

حيث إن الوقائع - على ما يبين من الحكم المطعون فيه وسائر أوراق الطعن - تتحصل في أن المطعون ضده أقام الدعوى رقم 2446 لسنة 2008 مدني كلي الشارقة مختصاً فيها الطاعنة ، طالباً الحكم بإلغاء قرار إنهاء خدمته وما ترتب عليه من آثار ، واعتباره كأن لم يكن ، وإعادته إلى عمله السابق وصرف كامل مستحقاته المالية من تاريخ إنهاء خدمته وحتى تاريخ عودته للعمل. على سند من انه في عام 2004 تم تعيينه كموظف في قسم الموارد البشرية على الدرجة الرابعة ببلدية الشارقة (الطاعنة) ، وانه بتاريخ 2008/3/23 توجه إلى عمله ، لكنه فوجيء بإنهاء خدمته اعتباراً من نفس اليوم ، رغم أنه كان مثالاً للموظف المثالي ، وأن تقاريره السنوية ممتازة ، وأنه إذ لم يستند القرار الصادر بإنهاء خدمته إلى إحدى الحالات المنصوص عليها حصراً في المادة (21) من قانون الخدمة المدنية لإمارة الشارقة رقم (5) لسنة 2001 ، ولم يبين الغاية والسبب من صدوره ، أو وجه المصلحة العامة التي ابتغى تحقيقها ، فقد أقام دعواه بطلباته سألقة البيان ومحكمة أول درجة قضت في 2009/11/17 بإلغاء قرار إنهاء خدمة المطعون ضده ، وبإعادته إلى عمله السابق ، وصرف كافة مستحقاته المالية من تاريخ 2008/3/23 وحتى تاريخ عودته للعمل. استأنفت الطاعنة قضاء محكمة أول درجة بالاستئناف رقم 1104 لسنة 2009 مدني الشارقة ، ومحكمة الشارقة الاتحادية الاستئنافية قضت في 2010/1/26 بالتأييد فأقامت الطاعنة طعنها المطروح . وإذ نظرت الدائرة الطعن في غرفة المشورة ورأت جدارته بالنظر

في جلسة ، فقد تم نظره على النحو الثابت بمحاضر الجلسات ، وتحددت جلسة اليوم للنطق بالحكم.

وحيث إن الطعن أقيم على خمسة أسباب ، ينعى الطاعن بأولها على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون والخطأ في تأويله وتفسيره ، حينما خلص في قضائه إلى رفض الاستئناف وتأييد الحكم المستأنف على أساس أن التظلم جوازي وليس وجوبي طبقاً لأحكام المادة (103) من قانون الخدمة المدنية لإمارة الشارقة ، وأن المطعون ضده قدم تظلمه من قرار إنهاء خدمته بتاريخ 2008/3/26 . في حين أن المشرع منحه مهلة أسبوعين للتظلم، وكان يجب عليه في حال عدم رضاه وموافقته على القرار ، أن يبادر بالتظلم منه خلال هذا الأجل . غير انه لم يتظلم منه على النحو الذي رسمه المشرع ، مما يعني رضاه بهذا القرار ، ويجب تبعاً لذلك عدم سماع الدعوى لتحصلن القرار، وهو ما خالفه الحكم المطعون فيه مما يعيبه بما يستوجب نقضه .

وحيث إن هذا النعي غير مقبول ، ذلك أن القانون المحلي رقم (5) لسنة 2010 بشأن الخدمة المدنية لإمارة الشارقة وتعديلاته ، فرق في فصله الثاني عشر بين التحقيق والتأديب . فنص على إنشاء لجنة للتحقيق ولجنة أخرى للتأديب ، وبين القانون تشكيل واختصاصات كل منهما والجزاءات التأديبية التي يجوز لهما توقيعها على الموظف المخالف (المواد 89- 111) وأجازت المادة (103) للموظف التظلم من قرار لجنة التأديب (مجلس التأديب) خلال اسبوعين من تاريخ إبلاغه بقرار اللجنة . ولما كان الثابت من أوراق الطعن ، أن قرار إنهاء خدمة الطاعن صدر بتوصية من لجنة التحقيق بعد أن اعتمدها مدير عام بلدية الشارقة (الطاعنة) استناداً إلى المادة (2/96) من القانون سالف الذكر ، ومن ثم فإن هذا القرار يخرج من خطاب المادة (103) ، مما يغدو معه النعي غير منتج ومن ثم غير مقبول.

وحيث إن الطاعنة تنعى بالسبب الثاني من أسباب الطعن على الحكم المطعون فيه ، مخالفة القانون حينما خلص إلى أن المشرع الإماراتي لم يحدد

فترة زمنية معينة للطعن على القرار الإداري . حال أن المادة (75) من قانون المحكمة الاتحادية العليا توجب تطبيق القانون المقارن في حالة عدم وجود نصوص محلية ، وأن القانون المقارن يحدد ميعاد دعوى الإلغاء بستين يوماً ، وكان على الحكم المطعون فيه أن يأخذ بأحكام هذا القانون ويقضي بعدم سماع دعوى الإلغاء ، وهو ما لم يعمله الأمر الذي يعيبه بما يوجب نقضه .

وحيث إن هذا النعي غير سديد ذلك أن قضاء هذه المحكمة جرى على أن (...لئن كانت المادة (75) من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم (10) لسنة 1973 ، أجازت للمحكمة صلاحية تطبيق القانون المقارن في حالة عدم وجود قانون أو تشريع اتحادي أو محلي يحكم المسألة المعروضة عليها ، إلا أن حد هذه الإجازة إكمال نقص أو سد فراغ في التشريع الوطني ، دون أن ترقى تلك الصلاحية إلى حد استحداث مواعيد و آجال لسقوط الدعاوى أو لعدم سماعها ، أو تقرير تقادم مسقط أو مكسب ، أو رسم طرق طعن في الأحكام ...لاتصال كل ذلك بالنظام العام . ولما كان تحديد ميعاد معين لسماع دعوى إلغاء القرار الإداري يؤدي تفويته إلى تحصن القرار الإداري من رقابة القضاء، هو استحداث لأجل إجرائي جديد لم يرد في التشريع الوطني الإماراتي، وليس سد لنقص أو إكمال لفراغ في تشريع قائم ، ومن ثم فإن الاستعانة بالقانون المقارن لاستحداث هذا الإجراء غير جائز (يراجع الحكم الصادر من هيئة المحكمة في الدعوى المقيدة برقم 4 لسنة 2009 قضائية عليا هيئة / إداري ، جلسة 2010/3/29) . مما يغدو معه النعي واجب الرفض .

وحيث إن الطاعنة تنعى بالسبب الثالث من أسباب الطعن على الحكم المطعون فيه مخالفة الثابت بالأوراق ، حينما خطأ قرار إنهاء خدمة المطعون ضده على سند من أن القرار صدر عن مدير إدارة الموارد البشرية وهو غير مختص بإصداره . حال أن الثابت من الأوراق أن لجنة التحقيق أوصت بالإلغاء ، وأن هذه التوصية اعتمدها المدير العام للطاعنة ، مما يعني أن القرار

صادر من هذا الأخير . وهو ما خالفه الحكم المطعون فيه مما يعيبه بما يوجب نقضه.

وحيث إن هذا النعي غير مقبول ، لما هو مستقر عليه في قضاء هذه المحكمة ، أنه إذا أقيم الحكم قضاءه على عدة دعوات مستقلة تكفي واحدة منها لحمله ، فإن تعييبه فيما استطرده إليه من دعوات أخرى ، لا ينتج أثراً في تعييب قضاؤه ، ويضحى النعي غير منتج ومن ثم غير مقبول . ولما كان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه أنه أقيم قضاءه ببطلان قرار الإنهاء على دعامين اثنتين، مخالفة الاختصاص ومخالفة الشكل ، فإن تعييب الحكم المطعون فيه في فهمه لعيب الاختصاص ، لا ينقضه متى ثبت قيام عيب شكل القرار . ومن ثم فإن النعي بهذا السبب يكون غير منتج ومن ثم غير مقبول.

وحيث إن الطاعن ينعى بالسبب الرابع على الحكم المطعون فيه مخالفة الثابت بالأوراق ، حينما خطأ قرار إنهاء خدمة المطعون ضده ، على سند من أن محاضر التحقيق مع المطعون ضده لم يرد بها أسماء من قاموا بالتحقيق معه . كما جاءت خالية من أسماء لجنة التحقيق وأمين سر اللجنة وتوقيعاتهم . حال أن الثابت من الأوراق أن محاضر لجنة التحقيق تضمنت أسماء أعضاء اللجنة وتوقيع المطعون ضده على محضر أقواله ، وأن تقرير لجنة التحقيق الذي تضمن التوصية بالإنهاء يحمل توقيعات أعضاء اللجنة ، وأن هذا التقرير يعتبر جزءاً لا يتجزأ من التحقيق ومكمل له . وهو ما لم يفطنه الحكم المطعون فيه مما يعيبه بما يوجب نقضه.

وحيث إن هذا النعي في غير محله ، ذلك أن المقرر في قضاء هذه المحكمة ، أن سبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة إلى إصدار قرارها ، وأن هذا السبب يجب أن يكون مشروعاً بمعنى أن يكون متوافقاً مع القانون شكلاً وموضوعاً، وإلا كان القرار معيباً بعيب مخالفة التسبيب . ولما كان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه ومن سائر أوراق الطعن أن سبب قرار إنهاء خدمة المطعون ضده هو ما نسب

إليه من تطاوله على زميل له في العمل بعبارات وأفراط غير لائقة ونابئة في مقر العمل وأثناء ساعات الدوام ، وكانت المادة (2/90) من القانون المحلي رقم (5) لسنة 2001 بشأن الخدمة المدنية لإمارة الشارقة وتعديلاته ، تقضي بعدم جواز توقيع الجزاء التأديبي على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق كتابي معه . وإذ كان الثابت من صور محاضر التحقيق الكتابي الذي تم إجراءه مع المطعون ضده ، أن هذا التحقيق اعتراه نقص في شكله وإجراءاته ، إذ لا يبين من تلك المحاضر اسم الهيئة التي قامت بالتحقيق ، ولا توقيعات من قاموا بالتحقيق أو شاركوا فيه . كما خلت من توقيع أمين سر لجنة التحقيق . ولا يغني عن هذه البيانات أن يكون قد صدر قرار من مدير عام الطاعنة بتشكيل لجنة للتحقيق مع موظفي الطاعنة الذين قد ينسب إليهم أي مخالفة إدارية ، إذ المقرر في فقه وقضاء التحقيق الإداري أن محاضر التحقيق الإداري يتعين أن تتضمن بذاتها مقومات صحتها وسلامتها الشكلية والموضوعية ، ومن ثم فإن أعمال لجنة التحقيق لا تصلح لأن تكون سبباً مشروعاً . ولما كان قرار إنهاء خدمة المطعون ضده قد استند على أعمال ومحاضر اللجنة المذكورة ، فإنه يكون معيباً بعيب مخالفة التسبيب . وإذ خلص الحكم المطعون فيه إلى هذه النتيجة ، فإنه يكون موافقاً لصحيح القانون ويغدو النعي بهذا السبب في غير محلة .

وحيث إن الطاعنة تنعى بالسبب الخامس والأخير على الحكم المطعون فيه التناقض بين ما أورده في أسبابه من خلو ملف الدعوى من قرار المدير العام للطاعنة بإحالة المطعون ضده إلى التحقيق ، وبين ما أورده الحكم ذاته في مكان آخر من أسبابه ، من أنه لا يشترط صدور القرار الإداري في شكل معين أو صيغة محددة ، إذ يكفي أن يصدر عن المرجع المختص بإصداره وفي الحدود والصلاحيات المقررة له قانوناً . وهو ما يعد تناقضاً يوجب نقض الحكم المطعون فيه .

وحيث إن هذا النعي غير مقبول ذلك أنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة ، أنه يشترط لقبول سبب الطعن أن يتساند السبب إلى ما له أصله

الثابت في الأوراق ، وإلا كان عار عن دليله يوجب عدم قبوله . ولما كان الثابت من مطالعة أسباب الحكم المطعون فيه أنه لم يورد في حيثياته ما أشارت إليه الطاعنة بخصوص خلو الأوراق من قرار خلو الإحالة إلى التحقيق . كما أن الثابت كذلك أن ما أورده الحكم المطعون فيه بشأن شكل القرار الإداري وصيغته ، إنما أورده الحكم في معرض سرده لمضمون مذكرة المطعون ضده ، وليس كقضاء فاصل له في مسألة شكل القرار وصيغته . ومن ثم فإن النعي بهذا السبب يكون عار عن دليله ومن ثم غير مقبول .
وحيث إنه ولما تقدم يتعين رفض الطعن .