الجمهورية العربية المتحدة

معهد التخطيط القومي

نسخة واحدة

مذكرة رقم ١٧١

أسس نظام الاداره المحليـــــه

دكتور سليمان الطماوى

الدوره التدريبيه لموظفى مكاتب التخطيط
والمتابعه بالمحافظات

١٠ أبريل سنة ١٩٦٢

القاهرة
٣ شارع محمد مظهر - بالزمالك

مقدمة تمهيدية :

١ـ تقوم اللامركزية الادارية على اركان ثلاثة هى الاعتراف بوجود مصالح محلية أو خاصة متميزة عن المصالح القومية ، وأن يعهد بالاشراف على تلك المصالح الى هيئات منتخبة ، وأن تستقل الهيئات اللامركزية فى ممارسة اختصاصاتها تحت اشراف السلطة المركزية .

٢ـ وقد ورد بتحديد هذه الاسس المادتان ١٣٢ و ١٣٣ من دستور سنة ١٩٢٣ (١) على النحو التالى :

المادة ١٣٢ : " تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها اشخاصا معنوية وفقا للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون .

وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة .

ويعين القانون حدود اختصاصها " .

المادة ١٣٣ : " ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف انواعها واختصاصاتها وعلاقاتها بجهات الحكومة تبينها القوانين ، ويراعى فى هذه القوانين المبادىء الاتية :

أولا : اختيار اعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب الا فى الحالات الاستثنائية التى يبيح فيها القانون تعيين بعض اعضاء غير منتخبين .

ثانيا : اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية او المدينة او الجهة ، وهذا مع عدم الاخلال بما يجب من اعتماد اعمالها فى الاحوال المبينة فى القوانين وعلى الوجه المقرر بها .

ثالثا : نشر ميزانياتها وحساباتها .

رابعا : علنية الجلسات فى الحدود المقررة بالقانون .

خامسا : تدخل السلطة التشريعية او التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها او اضرارها بالمصلحة العامة وأبطال ما يقع من ذلك " .

---

(١) الفصل الخامس من ذلك الدستور بعنوان " مجالس المديريات والمجالس البلدية " .

٣ـ وقد كان هذا الموضوع من بين الموضوعات التى حظيت باهتمام خاص فى لجنة على ماهر لوضع مشروع الدستور . وقد فاضلت اللجنة المكونة لدراسة هذا الموضوع بين اتجاهين : الاول : ويقتصر على المبادئ الاساسية التى تحكم اللامركزية على نحو ما فعل دستور سنة ١٩٢٣ مع ترك التفاصيل للتشريع العادى : والثانى يقوم على تضمين الدستور بعض المبادئ التفصلية فى هذا الخصوص ، كما تفعل بعض الدساتير الحديثة وقد رجحت اللجنة هذا الاتجاه الاخير ، على أساس ان مصر ، فى حالتها الراهنة بحاجة الى تنظيم الحكم المحلى فى صلب الدستور حتى لا يسئ المشرع حريته فيما بعد .

٤ـ وهذا هو المسلك الذى اعتنقه دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ ، فقد خصص لنظام الادارة المحلية المواد من ١٥٧ الى ١٦٦ ، وضمنها بعض الاسس التفصيلية اللامركزية على النحو التالى :

مادة ١٥٧ : تقسم الجمهورية المصرية الى وحدات ادارية . ويجوز ان يكون لكل منها او لبعضها الشخصية الاعتبارية وفقا للقانون . ويحدد القانون نطاق هذه الوحدات وينظم الهيئات الممثلة لها " .

مادة ١٥٨ : " يمثل الوحدة الادارية ذات الشخصية الاعتبارية مجلس يختار اعضاؤه بطريق الانتخاب ، ومع ذلك يجوز أن يشترك فى عضويته أعضاء معينون على الوجه المبين فى القانون " .

مادة ١٥٩ : " تختص المجالس الممثلة للوحدات الادارية بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها ، ولها ان تنشئ وان تدير المرافق والاعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها وذلك على الوجه المبين فى القانون " .

مادة ١٦٠ : " جلسات المجالس الممثلة للوحدات الادارية علنية . ويجوز انعقادها فى جلسة سرية فى الحدود التى يقررها القانون " .

مادة ١٦١ : تدخل فى موارد الوحدات ذات الشخصية الاعتبارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى ، أصلية كانت أو اضافية ، وذلك كله فى الحدود التى يقررها القانون " .

مادة ١٦٢ : " تكفل الدولة ما تحتاجه الوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية من معاونة فنية وادارية ومالية وفقا للقانون " .

مادة ١٦٣ : " ينظم القانون تعاون الوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية فى الاعمال ذات النفع المشترك ووسائل التعاون بينها وبين مصالح الحكومة " .

مادة ١٦٤ : " يعين القانون اختصاصات المجالس الممثلة للوحدات الادارية والاحوال التى تكون فيها قراراتها نهائية ، وتلك التى يجب التصديق عليها من الوزير المختص " .

مادة ١٦٥ : ينظم القانون الرقابة على اعمال المجالس الممثلة للوحدات الادارية " .

مادة ١٦٦ : " يجوز حل المجالس الممثلة للوحدات الادارية وذلك بقرار من رئيس الجمهورية ، وينظم القانون تأليف هيئة مؤقتة تحل محل المجالس خلال فترة الحل " .

٥ ـ واذا كان الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة ، لم يتضمن نصوصا بخصوص الادارة المحلية ، فمرجع ذلك الى اختصاره كما ذكرنا . ولكن هذا الدستور ـ كما اشرنا الى ذلك من قبل ـ هو مجرد امتداد لدستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ . ومن ثم ، فقد جاء قانون الادارة المحلية الجديد رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ آخذا بالاسس الواردة فى دستور سنة ١٩٥٦ .

وفيما يلى نعرض أولا للاسس العامة التى يقوم عليها نظام الادارة المحلية الجديد ، ثم نتناول النظام بالشرح بعد ذلك .

المبحث الاول ـ الاسس العامة لنظام الادارة المحلية الجديد

الفرع الاول

نفاذ القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ومجال تطبيقه

١ ـ صدر القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ فى ٢٨ مارس سنة ١٩٦٠ ونصت المادة السادسة من قانون أصداره ، على أن يعمل به بعد ثلاثة أشهر من تاريخ نشره " أى من ٤ أبريل سنة ١٩٦٠ (وهو تاريخ نشر هذا القانون " .

واذا كان المشرع قد أقر مبدأ نفاذ قانون الادارة المحلية الجديد فى الاقليم الجنوبى من الجمهورية العربية المتحدة فأن ضخامة التغييرات المترتبة على نفاذه ، وما تقتضيه من تعديلات فى النظم الادارية المعمول بها ، قد دفعت المشرع الى التريث والى تحديد مدة أقصاها خمس سنوات لتنفيذ احكامه بصورة تامة . فنصت المادة الثانية من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على ما يلى :

" تتولى اللجنة المركزية للادارة المحلية وضع برامج لتنفيذ أحكام القانون المرافق بالتدرج خلال مدة اقصاها خمس سنوات ، وتحدد اللجنة مواعيد تنفيذ هذه البرامج ، وتتولى متابعة تنفيذها .

ولقد اعاد القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١ تعديل الحكم الوارد فى هذه المادة على النحو التالى الذى تضمنته المادة ٦١ (معدلة) من قانون نظام الادارة المحلية " يتولى نائب رئيس الجمهورية للادارة المحلية (وهو الذى حل محل اللجنتين المركزية والاقليمية فى اختصاصهما بمقتضى المادة السابقة من القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١) وضع برامج تنفيذ أحكام هذا القانون بالتدريج خلال مدة أقصاها اربع سنوات ويحدد مواعيد تنفيذ هذه البرامج ويتابع تنفيذها ، وتتضمن هذه البرامج ما يأتى :

أ ـ نقل الاختصاصات التى تباشرها الوزارات الى الادارة المحلية وفقا لاحكام القانون .

ب ـ تدبير الاعتمادات اللازمة للسلطات ونقلها بميزانياتها .

حـ ـ نقل الموظفين اللازمين للعمل فى الادارة المحلية بصفة نهائية .

٢ ـ ولما كان القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ قد اعاد التفرقة القديمة بين المجالس البلدية والقروية ، وكان ذلك يتطلب اعادة النظر فى المجالس البلدية القائمة وقت صدور القانون فقد نصت المادة الثالثة من قانون الاصدار على أن " يعتبر مجلس مدينة فى حكم القانون المرافق ، المجالس البلدية القائمة وقت العمل به ، والتى يصدر بتحديدها قرار من الوزير المختص بالاتفاق مع وزير الشئون البلدية والقروية . اما المجالس التى لا يتضمنها هذا القرار ، فتعتبر مجالس قروية " ولمواجهة الفترة اللازمة لاستكمال تشكيل المجالس المحلية وفقا للقانون الجديد نصت المادة ٢١ من اللائحة التنفيذية على أن " تظل المجالس المحلية القائمة فى تاريخ العمل بالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ المشار اليه خاضعة للوائح والقرارات المنظمة لسير العمل فيها حتى يتم وضع الاحكام المنظمة له وفقا لهذا القانون . وتحل الوحدات المحلية الجديدة محل الوحدات المحلية الحالية والوحدات المجمعة فيما لها من حقوق ، وما عليها من التزامات " .

٣ ـ ثم أن نظام الوحدات المجمعة ـ الذى اريد الاستعاضة به فى وقت من الاوقات عن المجالس القروية ـ قد ادى خدمات جليلة للريف المصرى ، ولهذا فقد رؤى الابقاء عليه ، بادماجه فى المستويات المختلفة فى نظام الادارة المحلية الجديد . ومن ثم فقد نصت المادة ٥٧ من اللائحة التنفيذية على ما يأتى :

مادة ٥٧ : "أ ـ فى كل قطاع أنشئت فيه وحدة مجمعة يقوم المجلس القروى الذى يمثل القرى التى تخدمها هذه الوحدة بادارتها ، على ان يشترك فى عضوية هذا المجلس بحكم وظائفهم رؤساء أقسام الخدمات بهذه الوحدة ، وعلى أن تكون الاغلبية فى المجلس للاعضاء المنتخبين .

ويكون لمجلس القروية فى هذه الحالة الاختصاصات التى كانت مخولة لمجلس ادارة الوحدة .

ب ـ يتولى مجلس المحافظة الاختصاصات التى كانت مخولة لمجلس الخدمات الاقليمى بواسطة احدى لجانه " لجنة تنسيق الخدمات" .

حـ ـ تحل " اللجنة الاقليمية للادارة المحلية " محل المجلس التنفيذى للوحدات المجمعة (١)

د ـ تحل " اللجنة المركزية للادارة المحلية " محل المجلس الاعلى للوحدات المجمعة .

الفرع الثانى ـ الطابع الموحد للنظام

١ـ قبل صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، كانت الخطة التى درج عليها المشرع المصرى تنحصر فى تعدد التشريعات التى تحكم المجالس المحلية على النحو التالى :

(أ) مجالس المديريات : وقد انشئت لاول مرة بمقتضى دستور الاحتلال الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ كما ذكرنا كفرع للادارة المركزية اذ لم تمنح الشخصية المعنوية ، كما ان اختصاصاتها كانت استشارية .

وفى ١٣ سبتمبر سنة ١٩٠٩ صدر القانون رقم ٢٢ الذى اعترف لمجالس المديريات بالشخصية المعنوية ، ومنحها بعض الاختصاصات ، فولد بذلك نظام اللامركزية الادارية الاقليمية لاول مرة فى مصر . وقد اعاد القانون النظام رقم ٢٩ الصادر فى أول يوليو سنة ١٩١٣ احكام قانون سنة ١٩٠٩ كما صدر فى ذات التاريخ القانون رقم ٣٠ متضمنا قواعد انتخاب اعضاء مجالس المديريات وفى سنة ١٩٢٣ صدر الدستور ، وتضمن الاسس العامة للامركزية الادارية فى مادتيه اللتين سبق ان اوردنا نصهما . وبالرغم من صدور دستور سنة ١٩٢٣ ، والقانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ الخاص بانتخاب أعضاء البرلمان ، فقد بقى نظام مجالس المديريات معطلا . ولم يصدر قانون مجالس المديريات الا فى ١٠ يونية سنة ١٩٣٤ (القانون رقم ٢٤) وتلاه القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦

---

(١) ويلاحظ الغاء هاتين اللجنتين بمقتضى القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١ ، وحلول السيد نائب رئيس الجمهورية للادارة المحلية محلهما فى اختصاصاتهما .

الخاص بكيفية انتخاب اعضاء مجالس المديريات . وقد ظل هذان القانونان نافذين حتى الغاهما القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

(ب) المجالس البلدية والقروية : عرفت مصر نظام المجالس البلدية لاول مرة سنة ١٨٩٠ اذ انشئ في هذا التاريخ مجلس بلدى لمدينة الاسكندرية عقب مفاوضات مع الدول صاحبة الامتيازات وفى ٢٦ أكتوبر سنة ١٨٩٣ اصدر مجلس النظار قرارا بانشاء مجالس محلية فى بعض مدن القطر ، تتكون من المواطنين دون الاجانب ، وتعتمد فى مواردها على اعانة من الحكومة . وقد وضعت لها الحكومة لائحة اساسية صدرت بقرار من وزير الداخلية فى ٤ يوليو سنة ١٩٠٣ واستعيض عنها بلائحة اخرى صدرت فى ١٤ يوليو سنة ١٩٠٩ وابتداء من سنة ١٨٩٦ تعددت المجالس البلدية المختلفة التى يشترك فى عضويتها الوطنيون والاجانب فى مقابل التزامهم بدفع الرسوم البلدية ، نظرا لما ثبت من أن الاعانة الحكومية غير كافية للنهوض بجميع المرافق البلدية وقد انشئ من هذا النوع حتى سنة ١٩١٧ ثلاثة عشر مجلسا . وفى هذا التاريخ عدلت الحكومة عن انشاء مجالس جديدة من هذا النوع ، وبقيت تلك المجالس خاضعة للاحكام التى تضمنتها الاوامر العالية الخاصة بكل منها . وفى سنة ١٩١٨ انشئ نوع ثالث من المجالس هو المجالس " القروية " يعتمد على الرسوم الاختيارية التى يقررها ، وكانت تحكمه اللائحة الاساسية الصادرة من وزير الداخلية فى ٩ فبراير سنة ١٩١٨ .

وهكذا وجد فى مصر ثلاثة أنواع من المجالس وهى :

١ـ المجالس المحلية . ٢ـ المجالس البلدية المختلطة . ٣ـ المجالس القروية .

وكان مرجع هذا التنوع الى نظام الامتيازات الاجنبية الذى كان يقيد من سلطان الحكومة لصالح الاجانب الممتازين . وبالرغم من صدور دستور سنة ١٩٢٣ الذى اعترف صراحة للمدن والقرى بالشخصية المعنوية ، فقد ظلت تلك الشخصية معطلة ردحا من الزمن لعدم وجود مجالس فى كثير من المدن والقرى وعلى رأسها عاصمة البلاد . (١)

---

(١) لم يزد عدد هذه المجالس على ٢٥ مجلسا محليا و١٣ مجلسا مختلطا و ٨٢ مجلسا قرويا فى وقت كان فيه مجموع المدن والقرى اكثر من أربعة الاف .

ولما ازيح عن عاتق البلاد كابوس الامتيازات الاجنبية ، واستردت الدولة حريتها ، صدر القانون رقم ١٤٥ فى ٣١ اغسطس سنة ١٩٤٤ بنظام المجالس البلدية والقروية ، فقضى على الانظمة القديمة ، ووجد نظام المجالس البلدية ، وجعلت عضوية تلك المجالس مقصورة على المصريين دون الاجانب ، وصدر بانتخاب اعضاء المجالس البلدية والقروية مرسوم فى ١٧ يونية سنة ١٩٤٥ . وقد عدل القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ عدة مرات (وكذلك مرسوم ١٧ يونية سنة ١٩٤٥) وبالرغم من ذلك فقد ظلت احكامه فى حاجة ماسة الى التعديل ومن ثم فقد صدر القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بنظام المجالس البلدية فى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٥ .

واهم ما استحدثه القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ ـ مما يعنينا فى هذا المقام ـ انه قضى على التفرقة القائمة قبله بين المجالس البلدية والقروية .

وبالرغم من اتجاه المشرع منذ سنة ١٩٤٥ الى اخضاع المجالس البلدية الى تشريع واحد فانه جرى ايضا على استثناء بعض المدن التى تحيط بها اعتبارات خاصة ، ونظمها بقوانين خاصة ومن امثلة ذلك القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ بانشاء مجلس بلدى لمدينة القاهرة ، والقانون رقم ٩٨ بسنة ١٩٥٠ بانشاء المجلس البلدى لمدينة الاسكندرية . والقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٠ بانشاء المجلس البلدى لمدينة بور سعيد ، والقانون رقم ٤٩٦ لسنة ١٩٥٤ بانشاء مجلس بلدى مصيف رأس البر .

٢ـ ولقد جاء القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وسلك سبيل التوحيد ، فالغى جميع التشريعات السابقة (١) ، وأخضع جميع المجالس المحلية لتشريع واحد . ويرجع ذلك الى الاعتبارات التالية :

(أ) الملاحظ انه لم يكن ثمة سبب معقول للفصل بين مجالس المديريات والمجالس البلدية ، واخضاع كل منها لتشريع مستقل ، لان وظيفة المجالس واحدة فى الحالتين .

---

١) تقضى المادة الخامسة من قانون الاصدار بأن " تلغى احكام القوانين ارقام ٢٤ لسنة ١٩٣٠ و ٦٨ لسنة ١٩٣٦ و ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ و ٩٨ لسنة ١٩٥٠ و ١٤٨ لسنة ١٩٥٠ و ٢٥ لسنة ١٩٣٥ و ٤٩٦ لسنة ١٩٥٤ و ٦٦ لسنة ١٩٥٥ و ١٤١ لسنة ١٩٥٩ و ١ لسنة ١٩٦٠ المشار اليها وكل نص يخالف احكام القانون المرافق .

(ب) ترتب على تعدد التشريعات تضارب فى التفسير فى بعض الحالات .

(حـ) وأخيرا ، فأن نظام الادارة المحلية الجديد ، انما قصد به أن يكون اساسا فى بناء المجتمع الديمقراطى الاشتراكى التعاونى . ولا يمكن أن يتم ذلك الا بمقتضى تشريع موحد ، يرسم بدقة دور كل من المجالس المحلية ، وحدود التعاون بينها ، وهذا ما حققه القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

٣ـ على أن الخطة الموحدة التى انتهجها قانون الادارة المحلية الجديد ، لا تعنى انه تمكر للفوارق الطبيعية بين كثير من المجالس المحلية والتى تختلف ظروفها بطبائع الاشياء ، وانما حاول القانون مواجهة تلك الفروق على النحو التالى :

(أ) اعاد القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ التفرقة التى كانت قائمة بين المجالس البلدية والمجالس القروية ، والتى الغاها القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ كما ذكرنا .

(ب) اذا كان القانون قد وحد نظم مجالس المحافظات ، والمجالس القروية كقاعدة عامة ، فانه قد راعى ما قد يحيط ببعض المدن من أعتبارات خاصة ، ادت فى الماضى الى انفرادها بتشريعات مستقلة ، ومن ثم فقد سمح بتمييزها بتنظيم مغاير ورد فى مادتين من مواده هما :

المادة ٢ : والتى تقول فى فقرتها الثانية . " ... ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة يمثلها مجلس محافظة ، ويكون للمجلس فى هذه الحالة موارد واختصاصات مجلس المحافظة والمدينة المقررة فى هذا القانون . وتبين طريقة تشكيله بقرار من رئيس الجمهورية " .

المادة ٣٢ : وتنص على أنه " يجوز تقسيم بعض المدن الى احياء ، ويكون لكل حى منها مجلس فرعى ، ويصدر بتنظيمه واختصاصاته قرار من الوزير المختص . ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية تعديل تشكيل بعض مجالس المدن التى تنشأ فى المدن ذات الاهمية الخاصة والمصايف والمشاتى " .

فاذا ما احاطت ببعض المدن اهمية خاصة ، مثل ضخامة الحجم ، أو عدد السكان ، او لكونها مصيفا او مشتى أو ذات طابع اثرى ... الخ . فانه يجوز تمييزها ـ وفقا للمادتين السابقتين ـ من ثلاث نواح :

١ـ فقد يجمع مجلسها ـ الذى يصدر بتشكيله قرار من رئيس الجمهورية ـ بين اختصاصات مجلس المحافظة ومجلس المدينة ، وأن يكون له مواردهما المالية .

٢ــ يجوز تقسيمها الى احياء ٠ والملاحظ فى هذا الخصوص ان الحى لا يتمتع بشخصية معنوية مستقلة ، وانما يعتبر تقسيما اداريا فى نطاق المدينة ٠

٣ــ يجوز لرئيس الجمهورية عند تكوين مجالس تلك المدن ، ان يعدل فى التشكيل الاصيل الوارد فى القانون بما يحقق المصلحة العامة ، فيدخل فى التشكيل عناصر غير منصوص عليها فى القانون ٠

٤ــ ولم يقتصر المنهج الموحد الذى اتبعه القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على توحيد التشريع الذى ينظم الادارة اللامركزية الاقليمية ، بل أنه امتد الى توحيد جهة الرقابة (أو الوصاية) الادارية على المجالس الاقليمية ، فالمسلم به فى ظل التشريعات القديمة ، ان المشرع ، كان يوزع الرقابة على مجالس المديريات والمجالس البلدية والقروية ، بين وزارتين كقاعدة عامة هما وزارتا : الداخلية وتشرف على مجالس المديريات ، ووزارة الشئون البلدية والقروية وتتولى الرقابة على المجالس البلدية والقروية ٠ اما التشريع الجديد فقد وحد جهة الرقابة فى وزارة الادارة المحلية المستحدثة ٠

الفرع الثالث ــ الربط بين نظامى الاتحاد القومى والادارة المحلية

١ــ ان الاتحاد القومى هو الطابع الاصيل للنظام الدستورى فى الجمهورية العربية المتحدة على النحو الذى سبق تفصيله ٠ ولما كانت تشكيلاته تتكون عن طريق الانتخاب ، فأن المشرع رأى الا يجعله ينعزل عن نظام الادارة المحلية الجديد ، حتى لا ننتهى الى نتائج سيئة عند التطبيق ٠ ولهذا وضع القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ هذه الحقيقة فى الاعتبار عندما حتم اختيار أعضاء المجالس الاقليمية بانواعها الثلاثة من بين أعضاء الاتحاد القومى على التفصيل الذى نشير اليه فى موضعه ٠ ولهذه الطريقة ميزتان :

الاولى : عدم تكرار الانتخابات لتجنب ما يصاحبها من مشاكل ٠

الثانية : كفالة الانسجام فى العمل بين تشكيلات الادارة المحلية وتنظيمات الاتحاد القومى ٠

٢ــ ولكن الربط بين النظامين ليس معناه اندماجهما :

فالاتحاد القومى ــ حسب تكييفه القانونى الغالب ــ سلطة دستورية مستقلة ، يقوم بأداء وظيفة دستورية رئيسية ، تنحصر فى رسم السياسة العامة للدولة فى مختلف النواحى ، ووضع البرامج طويلة الامد والتى تؤدى السلطات الاخرى وظائفها فى ضوئها ٠ أما الادارة المحلية ،

بمختلف تنظيماتها ، فانها تقوم بوظيفة تنفيذية ، تحت اشراف ورقابة السلطة الادارية .

وقد ترتب على هذا الخلاف فى التكييف والوظيفة ، نتيجة بالغة الاهمية من حيث رقابة القضاء : فأعمال الاتحاد القومى ، كقاعدة عامة ، لا تخضع لرقابة القضاء . أما تصرفات وقرارات واعمال الادارة المحلية ، فانها — كقاعدة عامة — تخضع لرقابة القضاء . غير أن الذى يعنينا فى هذا المقام ، انه اذا تعين وجود صلة بين تشكيلات كل من النظامين ، فان التطابق بينهما غير ممكن وغير مفيد : فالقرار الجمهورى رقم ٩٣٥ لسنة ١٩٥٩ لم يشترط فى المرشح لعضوية لجان الاتحاد القومى اكثر من أن يكون طالب الترشيح مقيدا فى جدول انتخاب الوحدة التى يطلب الترشيح فيها . ومثل هذا التساهل اذا كان مقبولا فى المجال السياسى — وهو جوهر اختصاص الاتحاد القومى — فانه لا يقبل اطلاقا فى نطاق الادارة المحلية ، التى تقوم بوظائف فنية محددة . تستلزم فى شاغلها شروطا محددة . ولهذا فأن قانون الادارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ قد وضع شروطا معينة فى اعضاء المجالس المحلية تكفل امكان قيامهم بما زودهم المشرع به من اختصاصات ومن ثم فأن العضوية المجردة فى اللجان التنفيذية للاتحاد القومى لا تكفل وحدها صلاحية الفرد لعضوية المجالس المحلية المختلفة .

وأخيرا فأن المشرع قد جعل من الاتحاد القومى سلطة وصاية على الهيئات اللامركزية فى بعض الحالات كما سنرى فيما بعد .

الفرع الرابـــع ـ الخطة العامة فى تشكيل المجالس المحلية

١ ـ لم يخرج المشرع فى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ عن الأفكار الاساسية التى كانت سائـــدة قبل صدوره ، والتى يمكن اعتبارها من قبيل التقاليد المستقرة فى مجال اللامركزية الاداريـــة الاقليمية فى مصر ، من حيث تشكيل المجالس الاقليمية المختلفة . فهو قد احتفظ بالتقسيم الثلاثـــى للمجالس : مجالس محافظات (١) ، ومجالس مدن (٢) ومجالس قرى (٣) . ولقد رأينا ان تقســـيم بعض المدن الى احياء ، لاينال من هذا التقسيم ، لعدم الاعتراف بالشخصية المعنوية للحى .

ثم انه قد احتفظ ايضا بقاعدة الجمع بين العناصر المعينة والمنتخبة فى تكوين كافة المجالـس وهى القاعدة التى التزمتها مصر باطراد حتى الآن .

كما انه التزم اخيرا فكرة التعيين فيما يتعلق باختيار رؤساء المجالس المحلية وهى القاعدة التى سادت حتى الآن فى مصر رغم انتقاد بعض الفقهاء لها فى الماضى .

٢ ـ ولكن الجديد فى التشكيل ، ان المشرع وقد ربط بين تشكيلات الاتحاد القومى ، وتنظيمات الادارة المحلية ، قد ادخل تعديلات جوهرية على الطرق القديمة فى اختيار اعضاء المجالس المحلية سواء من حيث الناخبين او الأعضاء .

أما من حيث الناخبين ، فهم الناخبون السياسيون العاديون ، لأنهم هم الذين ينتخبـــون أعضاء اللجان التنفيذية للاتحاد القومى ، والذين يتعين انتخاب أعضاء المجالس المحلية من بينهم . وهكذا استغنى المشرع عن شرط النصاب المالى فى الناخبين .

أما من حيث العضوية ، فسوف نعرض لها فيما بعد . ونكتفى بأن نذكر بأن المشرع قـــد استغنى عن الأعضاء ايضا عن شرط النصاب المالى ، بحيث اصبحت شروطهم شبيهة الى حـــد كبير بشروط أعضاء مجلس الأمة .

---

(١) تقابل مجالس المديريات قديما

(٢) تقابل المجالس البلدية قديما

(٣) وكانت موجودة قبل ان يلغيها القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ كما ذكرنا .

الفرع الخامس ـ زيادة الاختصاصات والموارد

١ ـ ان الطابع الأصيل لنظام الادارة المحلية الجديد ، ينحصر فى زيادة اختصاصات المجالس المحلية بدرجة غير مألوفة من قبل . ولسوف تتناول دراسة هذه الاختصاصات فيما بعد . ولكننا نكتفى الآن بابراز هذا الطابع . والحقيقة أن المشرع العربى فى هذا النظام ، قد قطع شوطا بعيدا ربما لم تصل اليه دول كثيرة بعد . والقاعدة العامة التى انتهجها المشرع فى هذا الخصوص تنحصر فى نقل أغلبية الخدمات العامة الى المجالس المحلية ، بحيث يقتصر دور الادارة المركزية على الاشراف ، والتوجيه ، والمعاونة الفنية ، وتقديم المساعدات بمختلف انواعها الى المجالس التى لاتمكنها ظروفها من القيام بواجباتها بدون معاونة . وهذا هو جوهر اللامركزية الادارية ، وهو ماأشيراليه بصورة عامة فى كل من دستورى سنة ١٩٢٣ وسنة ١٩٥٦ ، اذ نص كل منهما صراحة على اختصاص الهيئات اللامركزية بكل مايهم المواطنين محليا [1] . لكن هذه المبادىء ،لم يقدر لها ان تطبق بصورة كاملة الا بعد ان استقرت دعائم المجتمع الجديد الذى أرادت الثورة بناءه .

فنظام الادارة المحلية الجديد ، بهذه المثابة ، قد أصبح ضرورة لاستكمال بناء المجتمع الديمقراطى الاشتراكى التعاونى : بل لعله اوضح مجال تلتقى فيه هذه الصفات الثلاث للنظام : وهى الديمقراطية ، والاشتراكية ، والتعاونية ، كما سنرى تفصيلا فيما بعد .

٢ ـ وزيادة اختصاصات الهيئات اللامركزية على النحو السالف ، يستتبع بالضرورة تزويد تلك الهيئات بكافة الوسائل التى تمكنها من القيام باختصاصاتها الجديدة . واهم هذه الوسائل جميعا الموارد المالية . ومن ثم فان المشرع قد وسع موارد المجالس المحلية ـ على اختلاف صورها ـ بصورة غير مألوفة ، وبما يتناسب مع ماألقى على عاتقها من اختصاصات .

وسوف نعرض لهذه الموارد تفصيلا فيما بعد . ولكننا نكتفى فى هذا المقام بأن نوضح أن هذه الموارد تقوم على دعامتين :

---

(١) عبارة دستور سنة ١٩٢٣ فى المادة ١٢٣ منه هى : "اختصاص هذه المجالس بكل مايهم أهل المديرية أو المدينة او الجهة . " أما دستور سنة ١٩٥٦ فقد نص فى المادة ١٥٩ منه على ان ـ " تختص المجالس الممثلة للوحدات الادارية بكل مايهم الوحدات التى تمثلها ... "

الأولى : استئثار المجالس المحلية ، بكافة الموارد ذات الطابع المحلى .

الثانى : حصولها على ماكانت تنفقه الدولة على المرافق المنقولة اليها .

هذان هما الموردان الأساسيان للمجالس المحلية . فاذا احتاجت تلك المجالس الى موارد اضافية ، فان المشرع قد يسر لها سبيل ذلك ، بشروط معينة ، سوف نعرض لها فيما بعد .

الفرع السادس

لامركزية الرقابة وتنظيمها بما يتفق وظروف الجمهورية العربية المتحدة

١ ــ ذكرنا أنه اذا كان استقلال الهيئات اللامركزية استقلالا أصيلا ، لا منحة من الادارة فان هذا الاستقلال يحده قيد الرقابة الادارية من جانب الادارة المركزية فى الدولة . ولقد حرص المشرع حين زود الهيئات اللامركزية باختصاصات متعددة أن ينوع أوجه الرقابة التى تخضع لها تلك الهيئات بما يكفل عدم اساءة استعمال اختصاصاتها او تقصيرها فى ممارسة تلك الاختصاصات

ولقد جعل المشرع الرقابة (أو الوصاية) الادارية على نوعين :

رقابة فى نطاق الادارة المركزية ، ورقابة فى نطاق الادارة اللامركزية على النحو التالى :

أولا : الرقابة فى نطاق الادارة المركزية : وتمارس هذه الرقابة السلطات الآتية :ــ

١) رئيس الجمهورية

٢) نائب رئيس الجمهورية للادارة المحلية

٣) وزير الادارة المحلية

٤) كل وزير فيما يتعلق بشئون الوزارة التى يتولى شئونها

ثانيا : ولا شك أن تنويع الرقابة على النحو السابق ، من شأنه أن يكفل الانسجام فى تطبيق قانون الادارة المحلية بين مختلف المحافظات وبين مجالس المدن والمجالس القروية فى نطاق المحافظة الواحدة أخيرا . فالعيب الذى يسجله الفقها على نظام الادارة المحلية ، مرجعه فى الحقيقة الى كيفية تطبيق هذا النظام ، لا الى مبدأ اللامركزية فى ذاته . ومن ثم فأنه على حسن أعمال هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية ، يتوقف نجاح النظام فى مجموعه .

المبحث الثانى ـ تشكيل المجالس المحلية

ان الخطة التى سار عليها المشرع فى تشكيل المجالس الممثلة للوحدات الاقليمية ، هى خطة موحدة ، بل متماثلة تقريبا بالنسبة الى كافة أنواع المجالس . ولهذا فاننا لن نعرض لكل مجلس على حدة ، بل سوف نعرض للعناصر المشتركة فى تكوين جميع المجالس فندرسها عنصرا عنصرا والعناصر التى تتكون منها مختلف المجالس ثلاثة :

(أ) اعضاء بحكم وظائفهم . (ب) اعضاء منتخبون

(حـ) اعضاء مختارون لكفاياتهم الذاتية .

وفيما يلى نعرض لكل نوع من هذه الانواع ، بالنسبة الى مختلف المجالس ، ثم نتبع ذلك بالأحكام الخاصة برياسة المجالس المحلية .

الفرع الأول ـ الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم

١ ـ ان اشتمال المجالس على هذا النوع من الأعضاء ، مرجعه الى محاولة تزويدها بالعناصر والكفايات التى تنقصها ، بالنظر الى حالة الريف المتأخرة . ومن ثم فقد غدت هذه القاعدة تقليدية فى جميع قوانين الادارة المحلية التى صدرت فى مصر حتى الآن . واليها أشار صراحة كل من دستور سنة ١٩٢٣ ودستور سنة ١٩٥٦ كما رأينا .

٢ ـ ولقد أعلن القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ مبدأ اشتمال المجالس على هؤلاء الأعضاء ، ولكنه ترك تحديد عددهم ، والوزارات التى يمثلونها ، للائحة التنفيذية . وبالرجوع الى هذه اللائحة ، نجد أنها قد حددت الأعضاء المعينين على النحو التالى :ـ

أولا ـ فى مجلس المحافظة : الاعضاء المعينون بحكم وظائفهم [1] هم ممثلو الوزارات الآتية :

١) الاشغال العمومية . ٢) التربية والتعليم . ٣) التموين . ٤) الخزانة .
٥) الداخلية . ٦) الزراعة . ٧) الاسكان والمرافق .
٨) الشئون الاجتماعية . ٩) الصحة . ١٠) العمل . ١١) المواصلات [2]

---

(١) ويلاحظ ان المادة ١٠ من القانون ، والتى بينت تشكيل مجلس المحافظة لم تضع حدا أعلى لعدد الاعضاء المعينين بحكم وظائفهم ، بل فوضت فى ذلك اللائحة التنفيذية .

(٢) ويلاحظ ان اللائحة القديمة لقانون الادارة المحلية يجرى تعديلها فى الوقت الحاضر وسوف نشير الى التعديلات الواردة فى مشروعها الذى تعده اللجنة الاستشارية بوزارة الادارة المحلية .

ويكون تعيين هؤلاء الاعضاء عن طريق الوزراء الذين يتبعونهم . ولكن اللائحة لم تتركهم أحرارا فى هذا الخصوص ، بل فرضت عليهم أن يعينوا " أعلى موظفى الوزارة فى نطاق المحافظة ، ليكون ممثلا لوزارته ، كما يعين من يليه من المساعدين أو الوكلاء . "

وممثل الوزارة فى مجلس المحافظة ، يرأس الجهاز الذى يتولى أعمال المرفق الذى تقوم عليه وزارته ، وله فى ذلك سلطات رئيس المصلحة .

ثانيا ـ فى مجلس المدينة : حددت اللائحة الوزارات الآتية ليختار من بينها الأعضاء بحكم وظائفهم : ١ ـ التربية والتعليم . ٢ ـ الخزانة . ٣ الداخلية . ٤ ـ الاسكان والمرافق . ٥ ـ الشئون الاجتماعية . ٦ ـ الصحة . ٧ ـ العمل .

ويلاحظ ان المادة ٣ من القانون قد اشترطت الايجاز وعددهم سنة أعضاء . أما تعيينهم فيتم بقرار من المحافظ بناء على عرض ممثل الوزارات ذات الشأن فى مجلس المحافظة .

ونظرا لتعدد مجالس المدن فى نطاق المحافظة الواحدة ، فقد لا يتوافر لدى بعض الوزارات ، الممثلة فى مجالس المدن ، من الموظفين ما يكفى لتخصيص موظف لكى يمثلها فى كل مجلس على حدة ، ولهذا فقد نصت اللائحة على أنه " يجوز أن يكون ممثل الوزارة بحكم وظيفته عضوا فى أكثر من مجلس " .

ثالثا ـ فى مجلس القرية : فوضت المادة ٤٦ من القانون المحافظ فى تحديد الأعضاء بحكم وظائفهم فى المجلس ، بشرط مراعاة الأسس التى توضحها اللائحة التنفيذية . ولقد نصت اللائحة على ان يكون من بين أولئك الأعضاء ممثلون لوزارات : ١ ـ التربية والتعليم . ٢ ـ الداخلية . ٣ ـ الزراعة ٤ ـ الاسكان والمرافق ٥ ـ الشئون الاجتماعية . ٦ ـ الصحة . ٧ ـ العمل ويتم تعيينهم بقرار من المحافظ من بين الموظفين الذين يعملون بالقرية أو القرى التى يتألف منها المجلس وذلك بناء على عرض ممثل الوزارة ذات الشأن أى الممثلة فى المجلس . وهنا أيضا يجوز للموظف الواحد أن يمثل الوزارة فى اكثر من مجلس .

٣ ـ هذا عن القاعدة العامة فى الاعضاء المعينين . على ان اللائحة التنفيذية قد وضعت أحكاما خاصة لحالات استثنائية فى المواد التالية : ـ

مادة ٢٥ ــ " يجوز فى بعض المجالس ضم اعضاء بحكم وظائفهم يمثلون وزارات أو مؤسسات عامة بالاضافة الى الاعضاء المشار اليهم فى المواد السابقة ، وذلك بقرار من الوزير المختص ، بعد موافقة نائب رئيس الجمهورية للخدمات [1] . ويكون للوزارة الواحدة صوت واحد مهما تعدد ممثلوها بما فى ذلك المؤسسات العامة الخاضعة لاشرافها .

مادة ٢٦ ــ " للوزارات غير الممثلة فى المجالس ان توفد ممثلين عنها يشتركون فى جلسات المجلس دون أن يكون لهم صوت معدود فى اصدار القرارات " . (لم تعدل فى المشروع)

مادة ٥٧ ــ " فى كل قطاع أنشئت فيه وحدة مجمعة يقوم المجلس القروى الذى يمثل القرى التى تخدمها هذه الوحدات بادارتها ، على ان يشترك فى عضوية هذا المجلس بحكم وظائفهم رؤساء أقسام الخدمات بهذه الوحدة ، وعلى أن تكون الأغلبية فى المجلس للأعضاء المنتخبين " .
(لم تعدل)

الفرع الثانى ــ الاعضاء المنتخبون

١ ــ وهؤلاء هم الاعضاء الاصلاء فى تكوين المجالس المحلية ، فلقد سبق أن ذكرنا أن من أسس اللامركزية الادارية الاقليمية أن يتم تكوين المجالس المحلية بطريق الانتخاب ، وانه اذا سمح بالتعيين ، فانما يكون ذلك على سبيل الاستثناء وهذا ما أكده دستور اسنة ١٩٢٣ وسنة ١٩٥٦ ، كما رأينا ، وما التزمه قانون الادارة المحلية الجديد ، اذ نص فى جميع المواد المبينة لكيفية تشكيل المجالس ، على أنه " يراعى دائما ان تكون الاغلبية لهؤلاء الأعضاء المنتخبين . "

٢ ــ واذا كان الانتخاب يفترض وجود ناخبين مرشحين ، فأنه لا محل فى القانون الجديد ، لاحكام خاصة بناخبى الادارة المحلية ، فهؤلاء الناخبين ، هم الناخبون السياسيون العاديون ، ثم انه وفقا لقانون الادارة المحلية الجديد ، قد اندمجت الانتخابات الخاصة بالادارة المحلية فى انتخابات الاتحاد القومى ، بمعنى ان الناخب حين يذهب لاختيار ممثليه فى الاتحاد القومى فانه يختار فى ذات الوقت المرشحين لعضوية المجالس المحلية . ولعل ذلك مما يضاعف اهتمام

---

(١) مشروع اللائحة .

الناخبين والمرشحين على السواء ، بانتخابات القاعدة فى تشكيلات الاتحاد القومى . ومن ثم فلا محل فى هذا المقام للكلام عن الناخبين ، ونقتصر على شرح الشروط التى يتعين توافرها فى الاعضاء المنتخبين بتلك المجالس.

٣ ـ شروط الأعضاء : لم تحصر المادة ١٣ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ الشروط التى يتعين توافرها فى أعضاء المجالس المحلية ، فبعد أن أوردت بعض الشروط . استطردت قائلة " فيما لا يتعارض مع احكام هذا القانون . " ولقد رأى المشرع من الافضل ان يحدد هذه الشروط فى صلب القانون . فعدلت المادة ١٣ المشار اليها بمقتضى القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١ وصار نصها كما يلى :ـ

" يشترط فيمن يكون عضوا بالمجلس من المنتخبين او المختارين أن تتوافر فيه الشروط الآتية :

١) الا تقل سنه عن خمسة وعشرين سنة ميلادية كاملة . ٢) ان يكون مقيما فى دائرة المجلس

٣) ان يحسن القراءة والكتابة ٤) أن يكون راغبا فى الاشتراك فى عضوية المجلس.

٥) الا يكون من احدى الفئات الآتية :ـ

أ ـ المحكوم عليهم بعقوبة جناية او بالحبس فى جناية او جنحة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رد اليه اعتباره او كانت العقوبة موقوفا تنفيذها .

ب ـ من سبق فصلهم تأديبيا من الوظائف العامة لاسباب مخلة بالشرف ما لم تنقض خمس سنوات من تاريخ الفصل .

حـ ـ من سلبت ولايتهم او عزلوا من الوصاية ما لم تمض خمس سنوات من تاريخ الحكم بسلب الولاية او العزل .

د ـ المحرومون من الحقوق السياسية او المدنية .

هـ ـ المحجور عليهم مدة الحجر .

و ـ المصابون بأمراض عقلية مدة حجزهم .

ز ـ من شهر افلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ شهر افلاسهم ما لم يرد اليهم اعتبارهم قبل ذلك . "

وهكذا نرى أن المشرع قد استغنى عن شرط النصاب المالى فى المرشحين حتى لا يحد من نطاق التمثيل الشعبى .

٤ ــ أما عن كيفية اختيار الاعضاء المنتخبين ، فقد وضع المشرع القاعدتين التاليتين :ــ

الاولى : ان عضوية اللجان التنفيذية للاتحاد القومى بالمحافظات ، هى سبيل العضوية لمجالس تلك المحافظات ، وعضوية مجالس المدن والقرى مقصورة على اعضاء اللجان التنفيذية للاتحاد القومى بها .

الثانية : ان المشرع لم يحدد كيفية اختيار اعضاء المجالس المحلية من بين اعضاء اللجان التنفيذية للاتحاد القومى ، واكتفى بتفويض الاتحاد القومى فى هذا الخصوص ، اذ نص على ان اختيار أولئك الاعضاء انما يتم " بالطريقة التى يحددها الاتحاد القومى " . واستنادا الى هذا التفويض التشريعى ، اصدر السيد المشرف على الاتحاد القومى فى الاقليم الجنوبى قراره رقم ١٢ لسنة ١٩٦٠ (فى ١٠/٢٥) ببيان طريقة اختيار اعضاء مجالس المحافظات ، وقراره رقم ٥٥ لسنة ١٩٦٠ فى (١٢/١٧) ببيان طريقة اختيار اعضاء مجالس المدن ، والقراران متشابهان فى الاحكام ، ونورد احكامهما فيما يلى :

أولا ــ القرار رقم ١٢ لسنة ١٩٦٠ : " ببيان طريقة اختيار مجالس المحافظات من بين اعضاء اللجان التنفيذية للاتحاد القومى "

مادة ١ ــ " يكون اختيار أعضاء مجالس المحافظة المنصوص عليهم فى الفقرة (د) من المادة ١٠ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ من بين اعضاء اللجان التنفيذية للاتحاد القومى بالمراكز والبنادر والاقسام المتوافرة فيهم الشروط المنصوص عليها فى المادة ١٣ من القانون المشار اليه بعد أخذ رأى هيئات مكاتب اللجان التى ينتسبون اليها ، على أن يراعى عند الاختيار تمثيل الهيئات المختلفة والمناطق المختلفة جغرافيا ، وعلى أن تكون للأولوية فى التعيين :

أولا : لاعضاء هيئات المكاتب ، ثم الحاصلين على أكبر عدد من الاصوات فى انتخاب اللجان التنفيذية للاتحاد القومى عند التكافؤ فى الأهلية .

ثانيا : لمن يتوفر لديهم الجهود الواضحة والنشاط الملحوظ فى مجال الاتحاد القومى وتنظيماته "

مادة ٢ ـ " يكون تحديد الاعضاء الذين يختارون على الاسس المشار اليها فى المادة السابقة بقرار من المشرف على تنظيم الاتحاد القومى " ٠

ثانيا : القرار رقم ٥٥ لسنة ١٩٦٠ : " ببيان طريقة اختيار اعضاء مجالس المدن من بين اعضاء اللجان التنفيذية للاتحاد القومى " ٠

مادة ١ : " يكون اختيار اعضاء مجالس المدن المنصوص عليهم بالفقرة (ج) من المادة العاشرة من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ من بين اعضاء اللجان التنفيذية للاتحاد القومى المتوافرة فيهم الشروط المنصوص عليها فى المادة ١٣ من القانون المشار اليه ، بعد أخذ رأى هيئات مكاتب اللجان التى ينتسبون اليها ، على أن يراعى عند الاختيار تمثيل الهيئات والمناطق المختلفة جغرافيا ، وعلى أن تكون الاولوية فى التعيين :

أولا ـ لاعضاء هيئات المكاتب ثم لممثلى البندر فى اللجنة التنفيذية للمركز ، ثم للحاصلين على أكبر عدد من الاصوات فى انتخابات اللجان التنفيذية للاتحاد القومى عند التكافؤ فى الاهلية ٠

ثانيا ـ لمن يتوفر لديهم الجهود الواضحة والنشاط الملحوظ فى مجال الاتحاد القومى وتنظيماته ٠

مادة ٢ : " يكون تحديد الاعضاء الذين يختارون على الاسس المشار اليها فى المادة السابقة بقرار من المشرف على تنظيم الاتحاد القومى " ٠

وهكذا تكون الطريقة النهائية للاختيار هى طريقة وسط بين الانتخاب المطلق وبين التعيين البحت ، لان الاختيار يقوم على ضوابط محددة ، ولكن اعمالها متروك لتقدير المشرف على الاتحاد القومى ٠

٥ ـ ولقد حدد المشرع عدد الاعضاء المنتخبين على النحو التالى :

أولا : بالنسبة الى مجلس المحافظة : حددت المادة ١٠ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ٦٠ (معدله يقتضى القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦١) عددهم كما يلى : " عدد من الاعضاء لا يقل عن اثنين ولا يزيد على اربعة عن كل مركز أو قسم ادارى ، ومعنى هذا أن عددهم ـ كما كان الشأن فى ظل قانون مجالس المديريات القديم يتغير بحسب حجم المحافظة ٠ ولما كان المشرع قد حتم ان تكون الاغلبية للعناصر المنتخبة باعتبارها الركن الجوهرى فى تكوين المجالس ـ وخشية ان يكون عدد

المراكز والاقسام الادارية قليلا ، بحيث لا يكون الاعضاء المنتخبون اغلبية فى بعض الحالات نصت الفقرة الاخيرة من المادة ١٠ المشار اليها ، على انه يجوز فى تلك الحالات زيادة ممثلى كل مركو او قسم ادارى الى ستة اعضاء " .

ثانيا : بالنسبة الى مجلس المدينة : حددت الفقرة (أ) من المادة ٣١ من قانون الادارة المحلية ، عدد الاعضاء المنتخبين بحيث لا يجاوز ٢٠ عضوا وهذا الرقم - كما هو واضح - يمثل الحد الاقصى . اما الرقم الخاص بكل مدينة ، فأن تعيينه يتم بقرار من وزير الادارة المحلية ، على ضوء عدد الاعضاء المعينين والمختارين بمجلس كل مدينة ، اذ يجب - كما ذكرنا - ان تكون الاغلبية للاعضاء المنتخبين .

ثالثا : بالنسبة الى المجلس القروى : وضعت الفقرة (أ) من المادة ٤٦ من القانون المشار اليه ، حدا اعلى لعدد الاعضاء المنتخبين مقدارة ١٢ عضوا ، يتم تحديده بمقتضى قرار من وزير الادارة المحلية على النحو الذى ذكرناه فيما يتعلق بمجالس المدن .

٦ - وحتى يتيح المشرع فرصة لاكبر عدد ممكن من الاشخاص للفوز بعضوية المجالس المحلية نصت المادة ١٤ (معدلة) من القانون على انه " لا يجوز للعضو المنتخب الجمع بين عضوية اكثر من مجلس محلى واحد " .

الفرع الثالث - الاعضاء المختارون

١ - وهؤلاء الاعضاء فى مركز وسط بين الاعضاء المعينين بحكم وظائفهم ، والاعضاء المنتخبين : فيهم مواطنون عاديون ، تختارهم الجهات الادارية التى سوف نشير اليها فيما بعد . لكى تستكمل بهم الكفايات التى لم تنل حظها من التمثيل على طريق الانتخاب فى نطاق المجالس المحلية .

٢ - ويتعين أن يتوافر فى الاعضاء المختارين ذات الشروط المتطلبة فى الاعضاء المنتخبين الا شرط عضوية اللجان التنفيذية فى الاتحاد القومى ، اذا اكتفى المشرع ، بأن يكون الاعضاء المختارون من بين الاعضاء العاملين فى الاتحاد القومى .

٣ - أما عددهم وطريقة اختيارهم فقد نظم على النحو التالى :

أولا : بالنسبة الى مجلس المحافظة : يختار عدد من الاعضاء العاملين فى الاتحاد القومى لا يزيد عن عشرة من بين ذوى الكفاية • ويصدر باختيارهم قرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الاتحاد القومى وبناء على اقتراح المحافظة (مادة ١٠ فقرة جـ معدلة) •

ثانيا : بالنسبة الى مجلس المدينة : يختار عدد من الاعضاء العاملين فى الاتحاد القومى لا يزيد على خمسة من بين ذوى الكفاية فى شئون المدينة • ويصدر باختيارهم قرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الاتحاد القومى وبناء على اقتراح المحافظ (مادة ١٠ فقرة ب معدلة) •

ثالثا : بالنسبة الى المجالس القروية : يجوز تعيين عضوين من الاعضاء العاملين فى الاتحاد القومى يختاران من ذوى الكفاية فى شئون القرية ويصدر باختيارهما قرار من وزير الادارة المحلية ، بناء على اقتراح المحافظ (مادة ٦ ٩ فقرة أخيرة) •

ويلاحظ أن تعيين الاعضاء المختارين اجبارى فيما يتعلق بمجالس المحافظات والمدن ، اختيارى بالنسبة الى مجالس القرى ، بمعنى ان تكون مجالس المحافظات والمدن لا يكون تاما الا بتعيين اولئك الاعضاء •

٤ ــ على ان الحكمة التى بنى عليها اختيار اولئك الاعضاء ، والتى اشرنا اليها فيما سبق ، تقضى بأن يوجأ اختيارهم الى ما بعد انتخاب الاعضاء المنتخبين ، حتى يتبين لاولى الشأن العناصر الناقصة والتى يحسن استكمالها ، فيتم اختيارهم عن بصيرة وبينة •

الفرع الرابع ــ رياسة المجالس المحلية

١ ــ كانت القاعدة الغالبة ــ قبل صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ان يتم اختيار رؤساء المجالس المحلية عن طريق التعيين ، وقد اتبع المشرع فى القانون الجديد ذات الخطة السابقة مع شىء من التحوير ، نشير اليه باختصار فيما يلى :

٢ ــ أولا : بالنسبة الى مجلس المحافظة ــ يرأسة المحافظ (مادة ١٠) كما كان المدير يرأس مجلس المديرية قديما • ويحل مدير الامن محل المحافظ فى رياسة

مجلس المحافظة اذا غاب المحافظ ، او قام به مانع يحول بينه وبين رياسة المجلس ، وهكذا اقصى الاعضاء المنتخبون عن رياسة المجلس (١) .

ثانيا : بالنسبة الى مجلس المدينة : يعين رئيس الجمهورية بقرار منه احد الاعضاء رئيسا للمجلس . وينتخب الاعضاء وكيلا للمجلس من بين الاعضاء المنتخبين (مادة ٣١ فقرة أخيرة) ولم يقيد المشرع رئيس الجمهورية فى اختياره لرئيس المجلس بأى قيد . وبمعنى آخر ، ان اى عضو فى مجلس المدينة يجوز تعيينه رئيسا للمجلس ، سواء اكان معينا بحكم وظيفته او مختارا او منتخبا . أما الوكيل فقد أوجب المشرع ان يكون دائما من بين الاعضاء المنتخبين .

ثالثا : بالنسبة الى المجلس القروى : يتولى رئاسة المجلس احد الاعضاء يعينه الوزير المختص لمدة سنتين بالاتفاق مع الاتحاد القوى بعد أخذ رأى المحافظ . ويجوز تجديد تعيينه (مادة ٤٦ فقرة ج) وواضح من هذا النص ، ان المشرع اتبع فى رياسة المجلس القروى ذات الخطة المقررة بالنسبة الى مجلس المدينه ، مع تغيير أداة التعيين ، اذ يصدر بتعيين رئيس المجلس القروى ، قرار من وزير الادارة المحلية ، بالاتفاق مع الاتحاد القوى ، وبعد اخذ رأى المحافظ ولم يحدد القانون طريقة لاختيار وكيل المجلس القروى على النحو الموضح بالنسبه الى مجلس المدينة . ولكن المادة ٥٥ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ نصت على انه فى حالة تغيب رئيس المجلس القروى ، يتولى رياسة الجلسة اكبر الاعضاء الحاضرين سنا ، سواء من بين المعينين او المختارين او المنتخبين .

المبحث الثالث ـ اختصاصات المجالس المحلية

ذكرنا فيما سبق ، أن القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ قد نقل الى الوحدات

---

(١) تنص المادة ٣٧ من قانون سنة ١٩٣٤ (قانون مجالس المديريات) على انه " اذا تكامل العدد القانونى ، ومضت نصف ساعة ولم يحضر الرئيس ، جاز انعقاد المجلس تحت رياسة اكبر الاعضاء سنا ، ولكن العمل ، فى ظل ذلك القانون ، اثبت ان الاعضاء المنتخبين لم يستعملوا هذا الحق فى الغالب ، ولهذا لم يرد حكم مقابل فى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ولا فى

الاقليمية كافة الاختصاصات التى تعنى قاطنيها ، كما جاء فى كل من دستورى سنة ١٩٢٣ ، سنة ١٩٥٦ ، بحيث يمكن القول بصفة عامة ، أن كافة الخدمات المحلية على اختلاف صورها صار واجب اشباعها يقع على عاتق المواطنين فى الوحدات الاقليمية ، ولقد اكتفى المشرع فى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بوضع القواعد العامة ، واحال تفاصيل الاختصاصات الى اللائحة التنفيذية . كما ان تلك اللائحة هى التى حددت مستوى الخدمات المتشابهة التى تؤديها كل من المجالس المحلية . وعنى المشرع ايضا بتنظيم الحالات التى يشترك فيها اكثر من مجلس فى القيام بمشروع واحد .

وفيما يلى نكتفى بعرض اختصاصات المجالس كما حددها القانون .

الفرع الاول ـ اختصاصات مجالس المحافظات

وضع الفصل الثانى من الباب الثانى من قانون الادارة المحلية ، الاصل العام فى اختصاصات مجالس المحافظات (فى المواد من ١٩ الى ٢٨) على النحو التالى :

مادة ١٩ : " يتولى مجلس المحافظة فى نطاق السياسة العامة للدولة وانشاء ادارة مختلف المرافق والاعمال ذات الطابع المحلى التى يعود بالنفع العام على المحافظة .

ويتولى بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح الامور الاتية :

(أ) الاشراف على مجالس المدن والمجالس القروية الواقعة فى دائرته فى حدود اختصاصه وفقا لاحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية . وللمجلس حق اقتراح انشاء مجالس مدن أو مجالس قروية فى المدن والقرى التى تقتضى حالتها ذلك .

(ب) القيام بشئون التعليم والشئون الصحية والاجتماعية فى المستوى الذى تحدده اللائحة التنفيذية .

(ج) تشجيع استغلال مصادر الثروة المحلية والعمل على النهوض بالانتاج الزراعى والحيوانى والصناعى فى المحافظة ونشر التعاون بين اهالى المحافظة واقامة معارض فى المكان الذى يحدد فى دائرة المحافظة .

(د) تهيئة العمل للمتعطلين وحماية الامومة والطفولة ورعاية العجز والشيخوخة .

(هـ) تقديم المقترحات والمساعدات اللازمة لصيانة الامن المحلى فى دائرته .

(و) ادارة المرافق والمشروعات الحكومية الواقعة فى دائرة اختصاصه والتى تعهد الحكومة

اليه بادارتها وفقا لتعليماتها فى هذا الشأن ٠

(ز) شئون المواصلات المحلية فى دائرة المحافظة فى النطاق الذى تحدده اللائحة التنفيذية ٠

(ح) العمل على تعميم دور الكتب والمتاحف ومراكز الثقافة الشعبية والتربية الاساسية ومكافحة الامية والتدريب المهنى والفنى والادارى والخدمات الاجتماعية وتشجيع التربية الرياضية وتيسير التدريب العسكرى فى المستوى المحلى ٠

مادة ٢٠ : " لمجالس المحافظات القيام بالمشروعات ذات الطابع المحلى التى لا تتمكن مجالس المدن والمجالس القروية من انشائها او ادارتها وله مباشرة الخدمات المختلفة فى البلاد التى ليست فيها مجالس وذلك فى النطاق الذى تحدده اللائحة التنفيذية ٠

مادة ٢١ : للمجلس ان يمد ايه هيئة اجتماعية او خيرية فى دائرته بمعونة المالى والفنى والادارى وله ان يقرض الجمعيات التعاونية ويمدها بمعونة الفنى والادارى ٠

مادة ٢٢ : لمجلس المحافظة ان يشترك مع غيره من مجالس المحافظات او مع مجالس المدن او المجالس القروية فى انشاء او ادارة الاعمال او المرافق التى تعود بالنفع على الجهات التى تمثلها تلك المجالس ٠ وتنظم اللائحة التنفيذية شروط هذا التعاون ٠

مادة ٢٣ : تحدد اللائحة التنفيذية المسائل التى يجب اخذ رأى المجلس فيها كما تحدد المسائل التى يجب موافقة المجلس مقدما عليها مما تختص به الوزارات ٠

مادة ٢٤ : يجوز لكل وزير وللمحافظ ان يستشير المجلس فى كل مسألة اخذ رأية فيها ٠ وللمجلس كذلك ان يبدى لرئيس الجمهورية ولكل وزير برغباته فيما يتعلق بالحاجات العامة للمحافظة ٠

مادة ٢٥ : يجوز للمجلس التصرف بالمجان فى مال من اموالة الثابته او المنقولة او تأجيره بايجار اسمى او بأقل من اجر المثل الى اى شخص طبيعى او معنوى بقصد تحقيق غرض ذى نفع هام وذلك بعد موافقة الوزير المختص فى حدود ١٠٠ ألف جنيه فى السنه المالية الواحدة اما فيما يجاوز ذلك فيكون التصرف فيه بقرار من رئيس الجمهورية ٠

مادة ٢٦ : يجوز للمجلس عقد قروض فى الحدود التالية :

(أ) ٢٠٪ من ميزانية المجلس بعد موافقة الوزير المختص ٠

(ب) ما زاد على ١٠٪ لغاية ٢٠٪ يكون بقرار من اللجنة الاقليمية للادارة المحلية

(جـ) ما زاد على ذلك يكون بقرار من رئيس الجمهورية ٠

مادة ٢٧ : لا يجوز للمجلس الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ فى سنة او سنوات مقبلة الا فى حدود الشروط والاوضاع الواردة فى الميزانية .

مادة ٢٨ : لا يجوز للمجلس ان يقبل التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس أو يغير تخصيصها الا بموافقة الوزير المختص ، وتشترط موافقة رئيس الجمهورية على قبول التبرعات والمساعدات التى تقدمها هيئات او اشخاص اجنبية .

الفرع الثانى ـ اختصاصات مجالس المدن

تقررت بمقتضى الفصل الثانى ، من الباب الثالث من القانون (فى المواد من ٢٤ الى ٣٨) كما يلى :

مادة ٣٤ : تباشر مجالس المدن بوجه عام فى دائرتها الشئون الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والثقافية والصحية ومرافق التنظيم والمياة والانارة والمجارى والانشاء والتعمير والوسائل المحلية للنقل العام وذلك فى الحدود التى تبينها اللائحة التنفيذية ، كما تبين اللائحة المسائل الاخرى التى يختص بها المجلس .

وللمجلس ان تنشىء وتدير فى دوائر اختصاصها بالذات أو بالوسطة الاعمال والمؤسسات التى تراها كفيلة بتنفيذ اختصاصاتها .

كما تختص باصدار القرارات فى المسائل الاتية :

(أ) مشروع ميزانية السنة المالية

(ب) الحساب الختامى للسنة المالية المنتهية

(جـ) مراقبة تحصيل ايرادات المجلس ايا كان نوعها .

(د) الاقتراحات التى تقدم من الحكومة او من رئيس المجلس او وكيلة او من احد اعضائه فى شأن من شئون المجلس .

(هـ) مساعدة المنشآت والمؤسسات والمعاهد الخيرية والرياضية .

مادة ٣٥ : يقوم المجلس فى دائرة اختصاصه بتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالمرافق العامة وللجهات الحكومية المختصة ان تراقب حسن تنفيذها والتفتيش على المنشآت التى يقوم المجلس بادارتها .

مادة ٣٦ : تحدد اللائحة التنفيذية المسائل التى يجب اخذ رأى المجلس فيها والمسائل

التى يجب موافقة المجلس مقدما عليها مما تختص به الوزارات او مجالس المحافظات .

مادة ٣٧ : فى المشروعات ذات النفع العام التى تشترك فيها مجالس مدن متجاورة يجوز للوزير المختص من تلقاء نفسه او بناء على اقتراح هذه المجالس وبعد اخذ رأى مجلس المحافظة ان يقرر تشكيل هيئة مشتركة لادارة المشروع ، ويحدد الوزير عدد الاعضاء الذين ينتخبهم كل مجلس فى هذه الهيئة . وجيب ان يشترك فيها الاعضاء المعينون بحكم وظائفهم ولهم صلة بالمشروع وتكون رياسة الهيئة للعضو الذى يختارة الوزير ذو الشأن .

مادة ٣٨ : يجوز لكل وزير ان يستشير المجلس فى كل مسألة يرى اخذ رأية فيها . وللمجلس كذلك ان يبدى لكل وزير رغباتة فيما يتعلق بالحاجات العامة للمدينة .

الفرع الثالث ـ اختصاصات مجالس القرى

اما اختصاصات مجالس القرى فقد نص عليها المشرع فى مادة وحيدة هى المادة ٤٧ حيث تقول " يقوم المجلس القروى فى دائرة اختصاصة بأداء الخدمات التعليمية والصحية والثقافية والاجتماعية والعمالية والزراعية والتنظيمية ، وسائر الخدمات التى يعهد اليه بها وفقا لهذا القانون ولائحته التنفيذية .

كما يقوم المجلس القروى بادارة الوحدة المجمعة التى تقع فى دائرة اختصاصة وذلك فى الحدود التى تصدرها اللائحة التنفيذية .

المبحث الرابع ـ الموارد المالية للمجالس

١ ـ رأينا أن المشرع قد وسع فى اختصاصات المجالس المحلية الى مدى بعيد لم تصل الى كثير من الدول بعد . ويقابل هذا التوسع فى الاختصاصات بطبيعة الحال توسع فى الموارد المالية للمجالس ، حتى يمكنها أن تقوم بما نيط بها من اختصاصات . ولهذا فان المشرع قد توسع فى الموارد المالية للمجالس المحلية . وهو اذ يفعل ذلك انما ينزل على مشئية المشرع الدستورى الذى نص فى المادة ١٦١ من دستور سنة ١٩٥٦ على أن " تدخل فى موارد الوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى أصلية كانت أو اضافية ، وذلك كله فى الحدود التى يقررها القانون .

٢ ـ ولا جل هذا فأن المشرع فى قانون الادارة المحلية الجديد ، قد انتهج بصورة عامة المسلك التالى فيما يتعلق بموارد المجالس المحلية :ـ

أولا ـ خص المجالس بجميع الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى .

ثانيا ـ اجاز للمجالس فرض ضريبة اضافية بنسبة مئوية تعلى على بعض الضرائب الحكومية ، وأدخل مبدأ الاشتراك بين المجالس فى الانتفاع بحصيلة هذه الضريبة الاضافية .

ثالثا ـ توزع الحكومة على المجالس ، فى صورة اعانة ، ماكانت تنفقه على المرافق المحلية التى نقلت الى المجالس المحلية كالتعليم والصحة ... الخ

وهذا المورد هو أهم موارد المجالس فى الوقت الحاضر .

رابعا ـ يضاف الى ذلك الموارد العادية للتمويل .

الفرع الاول ـ الموارد المالية لمجالس المحافظات

وردت الاحكام الخاصة بهذا الموضوع فى المادة ٢٩ من القانون .

ولقد ميز المشرع بين نوعين من موارد مجالس المحافظات على النحو التالى :

أولا ـ الموارد المشتركة بين سائر المحافظات : وتشمل هذه الموارد وفقا للفقرة أ من المادة ٢٩ من القانون :

أولا ـ نصيب المجلس فى الضريبة الاضافية على الصادر والوارد ويحدد رئيس الجمهورية

سعرها بحيث لا تجاوز ٣٪ من قيمة الضريبة الجمركية الاصلية .

وهذه الضريبة بطبيعتها تجبيها الحكومة فى محافظات الثغور ، والمحافظات الواقعة على الحدود ، كمحافظة أسوان . ومن ثم فأن المشرع قد سمح لهذه المحافظات بأن تحتفظ بنصف حصيلة هذه الضريبة ، التى تجبى فى نطاقها . أما النصف الباقى فيودع فى رصيد الايرادات المشتركة لكافة المحافظات ، ليوزع بينها بمعرفة نائب رئيس الجمهورية للادارة المحلية .

ثانيا ـ نصيب المجلس فى الضريبة الاضافية على الثروة المنقولة . ويتم تحديد سعر هذه الضريبة الاضافية بقرار من مجلس المحافظة اذا لم تجاوز ٥٪ من الضريبة الاصلية ، وبقرار من الوزير المختص بعد موافقة السيد نائب رئيس الجمهورية للادارة المحلية اذا جاوزت ٥٪ بشرط الا تجاوز ١٠٪ وما زاد على ذلك فى حدود ١٥٪ يكون بقرار من رئيس الجمهورية بعد الاتفاق بين وزير الادارة المحلية ، ووزير الخزانة . وهذه الضريبة تجبى فى سائر المحافظات ـ بعكس الضريبة السابقة ـ وتوزع بذات الطريقة التى عرضنا لها فيما سلف ولقد أضاف القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١ حكما جديدا الى هذه الفقرة بمقتضاه : "اذا اختلف المركز الرئيسى لاحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلى ، اختص مجلس المحافظة الكائن فى دائرته مركز النشاط الفعلى بفرض الضريبة الاضافية ، واحتفظ بنصف حصيلة هذه الضريبة ، ويودع النصف الاخر فى رصيد الايرادات المشتركة .

ثانيا ـ الموارد الخاصة بكل مجلس على حدة :

ولقد نصت على هذه الموارد ، الفقرة ب من المادة ٢٩ من القانون على النحو التالى :ـ

١ ـ " ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الاطيان فى المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الاضافية التى يفرضها المجلس على ضرائب الاطيان فى المحافظة . ويكون تحديد سعر هذه الضريبة الاضافية بقرار من مجلس المحافظة اذا لم تجاوز ٥٪ من الضريبة الاصلية وبقرار من الوزير المختص بعد موافقة نائب رئيس الجمهورية للادارة المحلية اذا زادت على ٥٪ بشرط الا تجاوز ١٠٪ وما زاد على ذلك فى حدود ١٥ يكون بقرار من رئيس الجمهورية بعد الاتفاق بين الوزير المختص (وزير الادارة المحلية) ووزير الخزانة .

٢ ـ رسوم السيارات والموتوسيكلات ووسائل النقل الاخرى المرخص بها من المحافظة .

٣ ـ نصف ثمن بيع المبانى والاراضى الفضاء المملوكة للحكومة والداخلية فى كردون البنادر التى ينطبق عليها القرار الجمهورى رقم ١٠١ لسنة ١٩٥٨ فى شأن تنظيم وزارة الخزانة ووزارة الاقتصاد والتجارة وأدخال بعض التعديلات على اختصاصات الوزارات فى الاقليم المصرى .

٤ ـ ايرادات أموال المجلس والمرافق التى يقوم بادارتهـــا .

٥ ـ اعانة الحكومة والتبرعات غير الحكوميـــة (١)

٦ ـ الضرائب والرسوم الاخرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح مجلس المحافظة .

٧ ـ القروض التى يعقدها المجلس طبقا لاحكام المادة ٢٦ (٢)

هذا ويلاحظ أخيرا ، أن موارد مجلس المحافظة ، لم تعد له وحده ـ كما كان الشـأن بالنسبة الى مجالس المديريات قديما ـ وانما نصت الفقرة الاخيرة من المادة ٢٩ السابقة علـى أن " يتولى مجلس المحافظة توزيع جزء من موارده المشار اليها .... على مجالس المـدن والمجالس القروية الداخلة فى دائرة المحافظة بالنسبة التى يقررها ومع مراعاة ظروف كل مجلـس واحتياجاته " وذلك مظهر من مظاهر لامركزية الرقابة الادارية التى أشرنا اليها فيما سبق .

الفرع الثانى ـ الموارد المالية لمجالس المـدن

نصت عليها المواد من ٣٩ الى ٤٤ على النحو التالى :

مادة ٣٩ـ " تشمل موارد المجلس الضرائب الاتيـــة :

أولا ـ الضريبة على العقارات المبينة الواقعة فى دائرة اختصاص المجلس والضرائب الاضافيـــة المعلاة عليها ما عدا ضريبة الدفـــاع .

---

(١) يراعى فى حالة قبول التبرعات غير الحكومية أن المادة ٢٨ من القانون تنص على أنه " لا يجوز للمجلس أن يقبل التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس أو يغير تخصيصها الا بموافقة الوزير المختص (وزير الادارة المحلية) وتشترط موافقة رئيس الجمهورية على قبول التبرعات والمساعدات التى تقدمها هيئات أو اشخاص أجنبيـــة .

(٢) تنص المادة ٢٦ المشار اليها على ما يلـــى :

أ ـ ١٠٪ من ميزانية المجلس بعد موافقة الوزير المختـص .

ب ـ مازاد على ١٠٪ لغاية ٢٠٪ يكون بقرار من نائب رئيس الجمهورية للادارة المحلية .

حـ ـ مازاد على ذلك يكون بقرار من رئيس الجمهوريـــة .

ثانيا ـ حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين فى دائرة اختصاص المجلس .

ثالثا ـ ثلاثة أرباع حصيلة ضريبة الاطيان الكائنة فى دائرة اختصاص المجلس وثلاثة أرباع حصيلة الضريبة الاضافية المقررة عليهـــا .

رابعا ـ نصيب المجلس مما يقرره مجلس المحافظة لصالح مجلس المدينة من الموارد المشار اليهـــا فى الفقرتين أ ، ب من المادة ٢٩ .

مادة ٤٠ ـ " للمجلس أن يفرض فى دائرته رسوما علـــى :

(أ) مستخرجات قيد المواليد والاجراءات الصحيـــة .

(ب) رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيـــــد .

(حـ) اعمال التنظيم والمجارى وأشغال الطرق والحدائق العامة .

(د) المحال العمومية والاندية والمحال الصناعية والتجاريـــة .

(هـ) العربات والدرجات وحيوانات الجر والكلاب والدواب وما ماثل ذلك .

(و) المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادى النيل والعائمات على اختلاف انواعها .

(ز) مايذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك .

(ح) الاسواق المرخص فى ادارتها للافراد والهيئات والشركات .

(ط) العقارات التى انتفعت من المشروعات العامة التى قام بها المجلس بحيث لا تجاوز قيمتهـــا ٥٠٪ من الزيادة فى قيمة هذه العقـــارات .

(ى) استغلال الشواطئ والسواحـــل .

(ك) استهلاك المياه والتيار الكهربائى والغاز اذا لم يتول المجلس استغلالها على الا تجـــاوز نسبتها ١٪ من قيمة الاستهـــلاك .

مادة ٤١ ـ " للمجلس أن يفرض رسما ايجاريا يؤديه شاغلوا العقارات المبنية لغاية ٤٪ على الاكثر من قيمتها الايجاريـــة .

وعلى ملاك هذه العقارات أو المنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه فـــى مكاتب التحصيل فى المواعيد المحددة لاداء الضريبة على العقارات المبنيـــة .

ويعفى من هذا الرســـم :

(أ) العقارات التى تشغلها المصالح العامة والمجالس الممثلة للوحدات الادارية .

(ب) المساكن التى لاتجاوز قيمتها الايجارية السنوية ثمانية عشر جنيها بشرط الا تزيد القيمة الايجارية للمساكن التى يشغلها الممول على هذا المبلغ .

(ج) العقارات المعفاه من الضريبة على العقارات المبنية .

مادة ٤٢ ـ للمجلس أن يفرض رسوما أو اتاوات مقابل الانتفاع بالمرافق العامة التى يملكها أو المعهود اليه بادارتها أو مقابل استغلال المرافق العامة أو مقابل استعمال الاملاك العامة التى آلت اليه مباشرة شئونها أو غير ذلك من الرسوم التى لها صفة بلدية محضة .

مادة ٤٣ ـ لايكون قرار المجلس فى شأن فرض الرسوم المنصوص عليها فى المواد السابقة نافذا الا بقرار من الوزير المختص (١) بعد موافقة اللجنة الاقليمية للادارة المحلية ويجوز للوزير أن يطلب من المجلس تقريرا أو تعديل رسم بلدى معين تمكينا له من مباشرة أعمالة فيما يعود بالنفع المحلى . كما يجوز له بعد موافقة اللجنة الاقليمية المشار اليها أن يطلب الى المجلس الغاء الرسم أو تعديله أو تقصير أجل سريانه ان رأى فى بقائه على حاله مالا يتفق والسياسة الاقتصادية أو المالية للدولة . فاذا رفض المجلس فى الحالات المذكورة اجابة الطلب يعرض الامر على رئيس الجمهورية ويكون قراره فى هذا الشأن نهائيا .

هذا ولقد أضافت المادة ٤٤ من القانون ، الى الموارد المشار اليها فى المواد السابقة ، الموارد المتنوعة التالية :

(أ) ايرادات أموال المجلس .

(ب) الاعانات الحكومية والتبرعات غير الحكومية غير المقيدة بشرط .

اما اذا قيدت بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس أو بغير تخصيصها فلا يجوز للمجلس قبولها الا بموافقة الوزير المختص . وتشترط موافقة رئيس الجمهورية على قبول التبرعات والمساعدات التى تقدمها هيئات أو أشخاص أجنبية .

---

(١) يقصد به وزير الادارة المحلية كما ذكرنا .

(جـ) حصيلة الحكومة فى دائرة اختصاصه من ايجار المبانى وأراضى البناء القضاء الداخلة فى أملاكها الخاصة ، ونصف صافى المبلغ الذى يحصل من بيع المبانى والاراضى المذكورة

(د) صافى ايراد الاسواق الحكومية فى دائرة اختصاصه .

(هـ) القروض التى يعقدها المجلس بشرط مراعاة القيود المفروضة فى المادة ٢٦ من القانون والتى عرضنا لها بمناسبة موارد مجالس المحافظات .

الفرع الثالث ـ الموارد المالية لمجالس القرى

ضمنها المشرع المادة ٤٨ من القانون كما يلى :

مادة ٤٨ ـ " وتشمل موارد المجلس القروى :

(أ) ٣/٤ حصيلة الضريبة الاصلية المقررة على الاطيان الكائنة فى دائرة اختصاص المجلس و ٣/٤ حصيلة الضريبة الاضافية المقررة على هذه الاطيان .

(ب) نصيب المجلس فيما يقرره مجلس المحافظة لصالح المجلس القروى من الموارد المشار اليها فى الفقرتين أ ، ب من المادة ٢٩

(جـ) الاعانات الحكومية والتبرعات مع مراعاة حكم المادة ٢٨ .

(د) ايرادات أموال المجلس والمرافق التى يقوم بادارتها .

(هـ) الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى التى يفرضها المجلس على النحو المقرر لمجالس المدن .

(و) القروض التى يعقدها المجلس طبقا لاحكام المادة ٢٦ .

المبحث الخامس ـ سير العمل فى المجالس المحلية

وتدرس فى هذا المبحث نظام سير العمل بالمجالس المحلية ، ثم حقوق الاعضاء وواجباتهم ، وأخيرا النظام القانونى لموظفى المجالس وعمالها .

المطلب الاول ـ نظام سير العمل بالمجالس المحلية

وضع المشرع الاحكام العامة التى تنظم هذا الموضوع بالنسبة الى كافة المجالس

المحلية فى كل من القانون ولائحته التنفيذية . ونعرض للعموميات التى وردت فى هذا الموضوع على النحو التالـــى :

أولا : مدة العضوية وأدوار انعقاد المجالس :

١ــ تقضى القواعد العامة بأن تؤقت المجالس القائمة على أساس الانتخاب ، حتى تضمن صدق تمثيلها للناخبين . ولهذا نصت المادة ١٢ من القانون على أن مدة عضوية المجلس أربع سنوات . ويتجدد اختيار نصف الاعضاء المنتخبين والمختارين كل سنتين وعند انقضاء السنتين الاوليين يخرج بطريق القرعة نصف الاعضاء المنتخبين والمختارين اما النصف الاخر فتنتهى مدة عضويتهم بانقضاء مدة السنوات الاربع . ويجوز دائما تجديد عضوية هؤلاء الاعضاء (١) .

وهذه المادة التى وردت فى خصوص تنظيم مجالس المحافظات تسرى على مجالس المدن (المادة ٣٣ من القانون) وعلى المجالس القروية (المادة ٤٩ من القانون) .

٢ــ وعقب اتمام تشكيل المجالس المحلية ، يلزم رئيس كل مجلس بدعوته للانعقاد خـــلال شهر على الاكثر من تاريخ الانتهاء من التشكيل (مادة ١٦ من القانون) . والقاعدة أنه يشترط لصحة انعقاد المجالس المنتخبة ، ان تنعقد فى المكان والزمان المحددين قانونا لانعقادها ، سواء تم انعقادها فى صورة اجتماع عادى أو غير عادى . وقـــد نظم المشرع كلا الحالتين على النحو التالـــى :

أولا : الاجتماع العادى : نصت المادة ٥٠ من القانون على أن : " يجتمع المجلس فـــى المكان المخصص لذلك اجتماعا عاديا مرة على الاقل كل شهر بدعوة من الرئيس فـــى موعد يحدده ويوالى عقد جلساته الى أن تنتهى من نظر جميع المسائل الواردة فـــى جدول الاعمال .

ثانيا : الاجتماع غير العادى : وقد ورد حكمة فى المادة ٥١ من القانون حيث تقـــول

---

(١) كانت مدة العضوية فى قانون مجالس المديريات ، بالنسبة للاعضاء المنتخبين خمس سنوات يجدد بعدها المجلس تجديدا كليا ، (بالنسبة للاعضاء المنتخبين) اى تنتهى عضوية جميع الاعضاء المنتخبين معا عقب انقضاء مدة الخمس سنوات .
اما بالنسبة الى عضوية المجالس البلدية (مجالس المدن والقرى وفقا للقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ =

" للرئيس دعوة المجلس لاجتماع غير عادى ٠ وعليه أن يدعوه اذا طلب ذلك كتابة ثلث أعضاء المجلس ٠ ويجوز للرئيس الامتناع عن توجيه الدعوة لدور غير عادى أكثر من مرة كل شهرين ولا يجوز للمجلس أن يتداول فى الاجتماع غير العادى الا فى المسائل التى دعى من أجلها ٠

ثانيا : صحة العضوية وفقدها :

١ـ العادة فى المجالس المنتخبة أن تبدأ عملها بفحص عضوية أعضائها ، للتأكد من صحة عضويتها على الاقل بالنسبة الى العناصر المنتخبة ٠ ولما كان المشرع قد سار فى تشكيل المجالس المحلية على أساس الانتخاب على درجتين ، اذ قصر الترشيح على أعضاء اللجان التنفيذية للاتحاد القومى ـ على التفصيل السابق ـ وفرض الاتحاد القومى فى بيان طريقة اختيار الاعضاء المنتخبين فأن المشرع لم يضع تنظيما خاصا لكيفية التأكد من صحة عضوية الاعضاء المنتخبين ٠ ولا شك أنه يتعين معالجة هذا النقص فى اللوائح الداخلية للمجالس ، عقب تنظيم الاتحاد القومى لطريقة اختيار الاعضاء المنتخبين ٠

٢ـ على أن المشرع قد نظم فى المواد ١٥ ، ٦٧ ، ٧٠ الحالات التى يتبين أن العضو فقد فيها شروط العضوية ، سواء تبين ذلك قبل انتخابه أو بعده على النحو التالى :

مادة ١٥ : (معدلة بمقتضى القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١) : "اذا تبين عدم استكمال العضو المنتخب أو المختار الشروط الواردة فى المادة ١٣ أو فقد شرطا من هذه الشروط أثناء عضويته للمجلس أو زالت عنه عضوية اللجنة التنفيذية للاتحاد القومى أو العضوية العاملة

وهو لا يميز بين الاثنين كما ذكرنا (فان مدة العضوية هى أربع سنوات يجدد بعدها المجلس تجديدا كليا بالنسبة للاعضاء المنتخبين والاعيان المعينين وفقا لاحكام القانون المشار اليه ٠

ومن ثم يكون التجديد الذى استحدثه القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ محصورا فى ناحيتين :

الاولى ـ أنه وحد المدة بالنسبة الى جميع المجالس المحلية ، وأخذ فى ذلك بالمدة الاقل ، وهى أربع سنوات ، وهذه القاعدة أكثر اتفاقا من مقتضيات حسن التمثيل ٠

الثانية ـ أنه اخذ بقاعدة التجديد النصفى ، وذلك أيضا يكفل حسن التمثيل ، بادخال عناصر جديدة الى المجلس كل سنتين ، فلا تنفصل المجالس عن قاعدتها الانتخابية ٠

فيه ،يصدر المجلس قرار باسقاط عضويته ويعلن خلو المحل . ويجوز الطعن فى هذا القرار بغير رسوم أمام محكمة القضاء الادارى ."

مادة ٦٧ : اذا اتضح أن أحد الاعضاء فقد الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهما عضويته فى المجلس جاز فصله بقرار من الوزير المختص (الادارة المحلية) بناء على قرار من المجلس المختص (الذى يتبعه العضو) بأغلبية ثلثى عدد الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا يسرى هذا الحكم على الاعضاء المعينين بحكم وظائفهم .

ويجوز للمجلس أن يقرر وقف أحد أعضائه بناء على قرار ثلثى الاعضاء الحاضرين الى أن يتخذ المجلس قرار فى شأنه .

مادة ٧٠ : تسقط العضوية بقرار من الوزير المختص عن كل عضو يخالف أحكام المادتين السابقتين ويجوز للعضو أن يطعن فيه بغير رسوم خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اعلانه به وتفصل محمة القضاء الادارى فى هذا الطعن على وجه الاستعجال .

أولا — عدم توافر شروط العضوية أو فقد هذه الشروط (ومنها فقد عضوية اللجنة التنفيذية للاتحاد القومى أو العضوية العاملة فيه) وفى هذه الحالة يعلن سقوط العضوية بمقتضى قرار من المجلس .

ثانيا — حالة فقد الثقة والاعتبار : ويصدر فيها القرار بأغلبية ثلثى الاعضاء باقتراح فصل العضو ثم يصدر قرار الفصل من وزير الادارة المحلية . وقد أبيح وقف العضو بقرار يصدر بأغلبية ثلثى الاعضاء الحاضرين .

ثالثا — حالة مخالفة العضو لواجبات محددة : وتسقط العضوية هنا بمقتضى قرار من وزير الادارة المحلية .

ويجوز للعضو الطعن أمام محكمة القضاء الادارى فى كافة هذه القرارات .

٣ — وفى حالة خلو محل أحد الاعضاء المنتخبين أو المختارين — لسبب من الاسباب — وفقا للمادة ١٨ من القانون ،شغل محله خلال شهرين من تاريخ اعلان خلو المحل ويكمل العضو الجديد فى هذه الحالة مدة سلفه .

ثالثا ـ كيفية مزاولة المجالس لعملها : الاصل أن تزاول المجالس عملها وفقا للقواعد المقررة فى القانون ، وفى لائحته التنفيذية . ولما كان من القانون ولائحته التنفيذية لا تتضمن الا توجيهات عامة فى هذا الصدد ، فأن المجالس هى التى تضع نظامها الداخلى الذى تسير فى نطاقه ، ومن ثم فقد نصت المادة ٥٧ من القانون على أن يضع كل مجلس لائحة اجراءاته الداخلية خلال الثلاثة أشهر التالية لاول اجتماع يعقد ، وذلك وفقا للوائح النموذجية التى يضعها نائب رئيس الجمهورية للادارة المحلية لكل من مجلس المحافظة ومجالس المدينة والمجلس القروى مع مراعاة مستوياتها المختلفة ، ويجوز لكل مجلس أن يضمن لائحته الداخلية احكاما خاصة بشرط تصديق الوزير المختص بالنسبة الى مجلس المحافظة ، والمحافظ بالنسبة الى المجالس الاخرى .

واجتماعات المجالس المنتخبة تتم علانية كقاعدة عامة ، حتى يتاح للناخبين مراقبة ما يدور فيها من مناقشات ، ولكن مقتضيات الضرورة قد توجب الخروج على الاصل السابق ومن ثم فقد نصت المادة ٥٤ من القانون على أنه يجوز جعل الجلسة سرية بناء على طلب الرئيس أو ثلث الاعضاء ويصدر قرار المجلس فى هذا الخصوص بالاغلبية العادية .

ولا تكون مداولات المجلس قانونية الا اذا حضر الجلسة أكثر من نصف عدد الاعضاء . فاذا لم يتكامل نصاب الحضور ، تؤجل الجلسة ثلاثة أيام على الاقل وسبعة على الاكثر . ويدعى الاعضاء المتخلفون لحضور الاجتماع ، فاذا كان عدد الاعضاء فى الاجتماع الجديد أقل من العدد القانونى أجل الاجتماع الى جلسة تالية . ويخطر وزير الادارة المحلية فورا ويجوز فى هذه الحالة اتخاذ الاجراءات لحل المجلس (مادة ٥٦ من القانون) .

والقاعدة العامة فى الموافقة على القرارات هى الاغلبية المطلقة للاعضاء الذين يتم بهم نصاب الحضور ، أى أكثر من نصف عدد الاعضاء ، وذلك ما لم ينص القانون على اشتراط أغلبية خاصة كما هو الشأن فى الحالات التى عرضنا لها فيما سلف . وعند تساوى الاصوات يرجح رأى الجانب الذى منه الرئيس (مادة ٥٦ من القانون فقرة أخيرة) .

وبالرغم من أنه قد روعى فى تكوين المجالس المحلية تزويدها بالعناصر التى تنقصها عن طريق التعيين ، فان المشرع فى القانون الجديد ، قد خطا خطوة اخرى فى هذا السبيل . اذ أجاز لكل مجلس محلى ـ بناء على طلب اللجنة المختصة ـ الاستعانة

بمن تراه من الخبراء الفنيين فى الموضوع المطروح امامها ،كما خول المجلس الاتصال بالهيئات المصرفية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للاستئناس بآرائها فيما يدرسه المجلس من مشروعات (مادة ٥٨ من القانون) ولما كانت المجالس المحلية قد تتناول أمورا تدخل فى أختصاصات وزارات غير ممثلة فيها ،فأن اللائحة التنفيذية قد احتاطت لمواجهة هذه الحالة فألزمت رئيس كل مجلس بأن يبلغ الوزارات غير الممثلة فى المجلس بجدول الاعمال اذا تتضمن مسائل تتصل بنشاط تلك الوزارات. ومع ذلك قبل موعد انعقاد الجلسة بأسبوع على الاقل ،حتى يكون فى وسع الوزارات أن تتصل بالمجالس فى صدد هذه الموضوعات. أو أن تبعث بمن يمثلها فى الجلسة التى سوف تناقش فيها تلك الموضوعات على النحو الذى أشرنا اليه عند بحث تكوين المجالس .

رابعا : حل المجالس المحلية : اذا كان المشرع قد حدد مدة العضوية للاعضاء المنتخبين والمختارين بأربع سنوات على النحو السابق ،وأجاز فى ذات الوقت انهاء العضوية بالنسبة الى الاعضاء فرادى لاسباب معينة سبق أن أشرنا اليها ،فأنه قد سمح بأنهاء عضوية جميع أعضاء المجلس (المنتخبين والمختارين) فى صورة جماعية ،تتمثل فى حل المجلس وقد نظم المشرع هذه الحالة فى المادتين ٩٥ ،٩٦ منه على النحو التالى :

أولا : أسباب الحل والسلطة المختصة باصدار القرار : نصت المادة ٩٥ على أنه : " يجوز عند الضرورة حل مجلس المحافظة أو مجلس المدينة أو المجلس القروى " ووفقا لهذا النص ،فأن جميع المجالس المحلية قابلة للحل ، ولكن الحل لا يكون الا فى حالة الضرورة. وهذا الشرط ينتهى عملا الى تخويل السلطة المختصة بالحل سلطة تقديرية فى هذا المجال ،لاسيما وأن المشروع قد حصن القرار الصادر بالحل من الرقابة القضائية بجميع صورها .(١)

---

(١) تنص الفقرة الاولى من المادة ٩٥ على أن القرار الصادر بالحل " يكون غير قابل للطعن امام أيه جهة كانت " .

اما الصورة التى يتعين افراغ قرار الحل فيها ،فهى القرار الجمهورى ٠ ولكن هـــذا القرار لا يصدر الا بناء على عرض وزير الادارة المحلية بعد الاتفاق مع الاتحاد القومى ثم أن حق الحل المشار اليه ،يقتصر على كل مجلس على حدة ٠ أما حل مجالـس المحافظات أو مجالس المدن أو المجالس القروية باجراء شامل فانه غير جائز٠ ولو صدر مثل هذا القرار ،فأنه يخضع لرقابة القضاء ، لان الحماية التشريعية اقتصرت على حالـة الحل الفردى ٠

واذا كان المشرع قد ترك تقدير حالة الضرورة التى تجيز حل المجلس، للسلطـات المختصة باصدار قرار الحل ، فأنه قد نص على القاعدة التقليدية والتى تقضى بعـدم جواز حل المجلس لذات السبب مرتين ٠

ثانيـا : كيفية ممارسة الاختصاصات الادارية للوحدات الادارية عقب الحل : نصت المادة ٩٦ من القانون (معدلة بمقتضى القانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٦١) على أن وزير الادارة المحليـة بعد الاتفاق مع الاتحاد القومى يصدر عقب قرار الحل ،قرار بتأليف مجلس مؤقـت يراعى فى تشكيله أن يضم الاعضاء بحكم وظائفهم فى المجلس المنحل ، وعددا مـن الاعضاء العاملين بالاتحاد القومى من ذوى الكفاية الخاصة والمهتمين بشئون دائـرة المجلس٠ وتكون رئاسة مجلس المحافظة المؤقت للمحافظ ٠

ويتولى هذا المجلس المؤقت ممارسة اختصاص المجلس المنحل ، حتى يتم تكوينه علـى النحو المقرر ٠

المطلب الثانى ــ حقوق الاعضاء وواجباتهم

١ــ لكل عضو من أعضاء المجلس أن يبلغ الرئيس ما يرى ادراجه فى جدول أعمـال المجلس قبل انعقاده بأسبوع على الاقل ٠ وعلى الرئيس أن يضمن جدول الاعمال ما يقدمه الاعضاء من الاقتراحات والموضوعات اذا كان النظر فيها من اختصـاص المجلس٠ ولكل عضو أن يوجه أسئلة للرئيس فى المسائل التى من اختصـاص المجلس (مادة ٦٥ من القانون) ٠ هذا فضلا عن حق كل عضو فى أن يشارك على قدم المساواة مع باقى الاعضاء فى مناقشة المسائل المعروضة للبحث، وأن يدلى بصوته بخصوصهـا ٠

٢ ـ ولقد كانت القاعدة التقليدية في مصر قبل صدور قانون الادارة المحلية الجديد هي مجانية العضوية . ولكن المشرع قد خرج على هذه القاعدة لاول مرة على النحو التالي :

أولا ـ بالنسبة الى مجالس المحافظات ، يتقاضى كل من الاعضاء المنتخبين والمختارين من ذوى الكفاية مكافأة شهرية قدرها ٢٠ جنيها .

ثانيا ـ بالنسبة الى أعضاء مجالس المدن والمجالس القروية بقيت القاعدة القديمة . ولكن المشرع أجاز تحديد مكافآت لرؤساء تلك المجالس ، على ان يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية بالنسبة الى رؤساء مجالس المدن ، ومن وزير الادارة المحلية بالنسبة الى رؤساء المجالس القروية ، على أن تحدد قيمة المكافأة في قرار التعيين وفي الحدود التي يقترحها نائب رئيس الجمهورية للادارة المحلية (مادة ١٥ من اللائحة) . كما أن المشرع خول تلك المجالس تحديد مقابل لكل عضو عن حضور الجلسات .

ثالثا ـ يجوز للاعضاء في كافة المجالس أن يستردوا نفقات انتقالهم من محل اقامتهم الى الجهات التي يكلفون بأداء عمل فيها .

٣ ـ وأول واجب على اعضاء المجالس المحلية أن يواظبوا على حضور الجلسات . ولهذا حرص المشرع ـ كما كان الشأن في الماضي ـ على تنظيم حالات الغياب ووضع جزاء رادع لها ، لاسيما اذا كان الغياب بلا عذر مقبول . فنصت المادة ٦٦ (معدلة) من القانون على أنه " اذا غاب العضو المختار أو المنتخب دون عذر مقبول عن جلسات المجلس أو اللجان التي اختير عضوا فيها أكثر من ثلاثة شهرات أو غاب دون عذر مقبول أكثر من ربع عدد الجلسات في السنة الواحدة ، يخطر المجلس ، ويعتبر العضو مستقيلا ، ويصدر بذلك قرار من المجلس بعد سماع أقوال العضو أو بعد اثبات غيابه عن الجلسة التي دعي لحضورها لسماع أقواله فيها . ولا يجوز عقد هذه الجلسة قبل مضي خمسة عشر يوما من تاريخ دعوة العضو اليها .

٤ ـ ولكي ينأى المشرع بالاعضاء عن مواطن الشبهات ، فرض عليهم الامتناع عن تصرفات معينة حددتها المادتان ٦٨ ، ٦٩ من القانون على النحو التالي :

مادة ٦٨ : " يحظر على العضو ان يحضر فى جلسات المجلس أو لجانه مداولة له فيها مصلحة شخصية بالذات او بالواسطة او لاحد أقربائه او اصهاره لغاية الدرجة الثالثة او تكون له فيها مصلحة بصفته وصيا او قيما او وكيلا .

مادة ٦٩ : لا يجوز للعضو ان يتعاقد مع المجلس بالذات أو بالواسطة ومع ذلك يجوز للمجلس عند الضرورة ان يبرم عقدا مع العضو اذا كانت للمجلس فى ابرامه مصلحة محققة ، ولا يكون قرار المجلس فى هذا الشأن نافذا الا بعد موافقة الوزير المختص (الادارة المحلية) بالنسبة الى مجلس المحافظة أو المحافظ بالنسبة الى المجالس الاخرى .

وجزاء مخالفة النهى الوارد فى المادتين السابقتين ، هو اسقاط العضوية بقرار من وزير الادارة المحلية ، ثم أن المشرع قد يضمن القوانين الاخرى واجبات معينة تحول بين جمع أعضاء المجالس المحلية وممارسة أعمال بعينها كعضوية مجالس ادارات الشركات ... الخ .

المطلب الثالث ـ موظفو المجالس المحلية وعمالها

١ـ ان قيام الوزارات فى العاصمة بالخدمات فى الاقاليم قد ادى الى تبعية الموظفين الاداريين فى العاصمة والاقاليم الى الوزارات . ويترتب على نقل الاختصاصات الى المجالس المحلية ، نقل الموظفين الذين يمارسون الاختصاصات المنقولة الى تلك المجالس . ولما كانت الاختصاصات المنقولة جسيمة ـ كما رأينا ـ فأن النتيجة الحتمية لذلك أن ينقل معظم الموظفين التابعين للوزارات فى الوقت الحاضر الى المجالس المحلية .

ونظرا لضخامة العملية السابقة ، وما تستتبعه من أعادة تنظيم الوزارات وتوزيع الموظفين ـ وفقا لمختلف الاعتبارات ـ على الاقاليم ، فقد رأى المشرع أن يسلك فى ذلك سبيل التدرج ، على النحو الذى قرره فيما يتعلق بتنفيذ القانون ولهذا نصت المادة ٤ من قانون اصدار قانون الادارة المحلية على أن (يلحق موظفو فروع الوزارات التى تنقل اختصاصاتها الى السلطات المحلية بالمجالس على سبيل الاعارة ، كما يحتفظ موظفو مجالس المديريات والمجالس البلدية الحاليون بوضعهم القائم فيما يتعلق بترقياتهم ونقلهم وذلك كله الى أن يتم نقلهم جميعا الى السلطات

المحلية بصفة نهائية .

٢ـ واستقلال المجالس المحلية بموظفيها يؤدى الى أن يكون الموظفون العاملون فى الاقاليم فئتين :

(أ) موظفو المجالس المحلية ، وهم التابعون مباشرة للمجالس ، والذين يعتبر المحافظ رئيسهم الادارى الاعلى كما ذكرنا .

(ب) الموظفون التابعون للوزارات فى العاصمة ، والذين يمارسون اختصاصات الادارة المركزية فى الاقاليم . والاصل أن هؤلاء الموظفين يخضعون لوزاراتهم التى تعتبر السلطة الادارية الرئاسية بالنسبة اليهم . ولكن اعمالا لدواعى التنسيق والانسجام فى العمل ، نص القانون على أن المحافظ هو رئيسهم المحلى وخوله بالنسبة اليهم السلطات التى أشرنا اليها فيما سلف .

٣ـ واستقلال المجالس المحلية بموظفيها ، ليس معناه انكار صفة " الموظف العام " على أولئك الموظفين ، ومن ثم فأن القاعدة العامة تقضى باخضاعهم للقانون العام للموظفين فيما لم يرد به نص خاص فى القواعد التى تحكمهم أى فى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وفى لائحته التنفيذية . ورغم التسليم بهذه القاعدة ، فأن المشرع رأى أن ينص عليها صراحة فى المادة ٨٠ من القانون لكى يزيل كل لبس فى هذا الخصوص(١) . ولكن هذه الحقيقة العلمية تصاحبها حقيقة علمية أخرى ، وهى ضرورة مراعاة الظروف المحيطة بالادارة المحلية . ولهذا حاول المشرع فى كل من القانون ولائحته التنفيذية ان يواجه الاعتبارات المحلية ، والتى تكفل انجاز العمل على أكمل وجه . ومن ثم فأنه قد نص على المبادىء الاتية :

أولا : وحدة موظفى مجلس المحافظة وما يتبعه من مجالس مدن وقرى :

ان استقلال كل وحدة اقليمية بشخصيتها المعنوية ، وبميزانيتها ، يقتضى بالتبعية

---

(١) تنص المادة ٨٠ على ما يلى :

" تطبق فى شأن موظفى مجالس المحافظات ومجالس المدن والمجالس القروية الاحكام العامة فى شأن موظفى الدولة ، كما تطبق عليهم الاحكام العامة فى شأن التقاعد والمعاش ، وذلك فيما لم يرد فيه نص خاص فى هذا القانون أو لائحته التنفيذية .

استقلالها بموظفيها . ولما كان أعمال تلك القاعدة على اطلاقها يترتب عليه حصر موظفى كل مجلس فى نطاق ضيق من حيث المجال الوظيفى ، فقد رأى المشرع ان يفتح المجال امامهم . ومن ثم فقد نصت المادة ٨١ من القانون على ان يعتبر " موظفو مجلس المحافظة ومجالس المدن والمجالس القروية فى دائرة المحافظة وحدة واحدة فيما يتعلق بالاقدمية والترقية والنقل " وذلك بشرط وحدة الفئة النوعية لهم وعلى هذا الاساس تجوز الترقية والنقل بين موظفى المجالس فى نطاق المحافظة ، وهذا من شأنه أن يفسح مجال الترقية امام موظفى مجالس المدن والمجالس القروية لضآلة الدرجات المخصصة لوظائف تلك المجالس .

ثانيا : أولوية أبناء الاقليم فى شغل الوظائف المحلية ، اذا كانت القاعدة العامة تقضى بمساواة المواطنين فى شغل الوظائف العامة فأن مقتضيات الادارة المحلية ، تؤدى الى منح أولوية لابناء الاقليم فذلك من شأنه أن يؤدى الى الارتفاع بمستوى الاقاليم نظرا لاحتفاظ الاقليم بأفضل عناصره ، والى التيسير على المواطنين ، لاى تكاليف المعيشة بالنسبة لابناء الاقليم أقل منها بالنسبة الى الغرباء (١) . لكل هذه الاعتبارات نصت المادة ٨٢ من القانون على أن " يكون التعيين فى الوظائف الخالية بمجلس المحافظة ومجالس المدن والمجالس القروية بدائرة المحافظة بناء على مسابقة عامة يجريها مجلس المحافظة بين ابناء المحافظة بقدر الامكان .

ويعتبر من ابناء المحافظة من يقيم فى دائرتها اقامة عادية .

ثالثا : المرونة فى النظم الوظيفية بالادارة المحلية : بالرغم من انطباق القواعد العامة فى التوظيف على موظفى المجالس المحلية ، فأن ضآلة موارد بعض تلك المجالس ، يقتضى ادخال بعض المرونة على تلك القواعد ، بحيث لا تستنفد موارد المجالس على تعيين الموظفين . ولهذا ، تضمن القانون التوجيهات التى تكفل تحقيق تلك المرونة . فنصت المادة ٨٦ من القانون على أنه فيما عدا الوظائف التى يسرى على شاغليها نظام

---

(١) ولهذا فأن ظاهرة تفضيل أبناء الاقليم منتشرة فى كثير من الدول ، لا سيما الولايات المتحدة الامريكية ، حتى غدت هذه الظاهرة — كما يرى الاستاذ ليونارد هوايت — طابعا يميز الادارة العامة فى الولايات المتحدة الامريكية . راجع مؤلفنا " علم الادارة العامة " طبعة سنة ١٩٦٠ .

موظفى الدولة يجوز لكل مجلس محلى أن يضع نظاما محليا لبعض وظائفه التى تقتضى التفرغ ، وذلك فى حدود انظمة عامة يضعها نائب رئيس الجمهورية للادارة المحلية تراعى فيها المستويات المختلفة للمجالس ، وموارد ها المالية ، ويصدق على هذه الانظمة بقرار من رئيس الجمهورية . كما ان المادة ٨٤ من ذات القانون تخول مجلس المحافظة أن يضع شروطا وأحكاما أخرى ـ علاوة على الشروط والاحكام المنصوص عليها فى القوانين أو اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية ـ وذلك بالنسبة الى الوظائف التى يرى ان التعيين فيها يستلزم ذلك (١) . ولما كانت بعض المحافظات تحيط بها ظروف خاصة ، كالبعد عن العواصم أو قسوة ظروف الموظفين فأن المشرع قد سمح لمجلس المحافظة أن يقرر لبعض الوظائف ، الى جانب المرتب الاصلى ، علاوة وظيفة ، ليست لها صلة بالمرتب الاصلى ، وتتغير بتغير الوظيفة التى يشغلها الموظف .

وأخيرا فأن المشرع قد خول رؤساء المجالس المحلية ، سلطة واسعة فى الالتجاء الى شغل الوظائف التى لا تقتضى التفرغ بطريق التعاقد (٢) .

٤ ـ والقاعدة بالنسبة الى موظفى المجالس المحلية انهم يعينون بقرارات من المحافظ (مادة ٨٣ من القانون) وذلك بناء على طلب كل مجلس . على أنه يجوز للمحافظ أن يفوض ممثلى الوزارات المختلفة فى مجلس المحافظة فى اصدار قرارات التعيين اذا كانت درجة الوظيفة الشاغرة لا تعلوا على الدرجة السابعة .

---

(١) كما أن المادة ٩٠ من القانون تنص على ذات القاعدة بقولها : " فيما عدا الاحكام المنصوص عليها فى هذا القانون أو فى لائحته التنفيذية تسرى على مستخدمى وعمال مجالس المحافظات ومجالس المدن والمجالس القروية الاحكام الخاصة " بمستخدمى وعمال مجلس المحافظة ، ومجالس المدن والمجالس القروية بدائرة المحافظة . وذلك فى حدود أنظمة عامة يضعها نائب رئيس الجمهورية للادارة المحلية ، ويصدق عليها بقرار من رئيس الجمهورية .

(٢) تنص المادة ٨٥ من القانون على أنه " يجوز لرئيس كل مجلس بعد موافقة المجلس واعتماد المحافظ ان يشغل بعض الوظائف التى لا تقتضى التفرغ بطريق التعاقد مقابل مكافأة يحدد مقدارها فى العقد " كما أن المادة ٩١ منه تقضى بأن " لرئيس كل مجلس أن يعين بأقسام المجلس بالنسبة الى الاعمال الفنية التى تقتضى مهارة أو خبرة خاصة صناعا ممتازين ، وذلك بطريق التعاقد نظير أجر يحدد فى العقد .

اما فيما يتعلق بسائر شئون موظفى المجالس المحلية ، فقد خولت المادة ٨٧ من القانون للمحافظ الاختصاصات الممنوحة فى قوانين موظفى الدولة للوزراء ووكلاء الوزارات والمحافظ فى هذا المجال أيضا يفوض فى سلطاته بالنسبة الى موظفى مجالس المدن والمجالس القروية بدائرة المحافظة رؤساء هذه المجالس فيما لا يجاوز سلطة رئيس المصلحة .

ثم أن المشرع قد خول وزير الادارة المحلية أن ينقل موظفى المجالس الى الحكومة أو الهيئات العامة الاخرى وذلك بالاتفاق مع الجهة التى ينقلون اليها وبعد موافقة المجلس التابع له الموظف المنقول . كما يجوز نقل موظفى السلطات المحلية من محافظة الى اخرى ، ويصدر قرار النقل بالاتفاق بين المحافظتين المختصين . وفى جميع الاحوال ينقل الموظف بحالته وفى درجة مالية لا تقل عن الدرجة التى يشغلها ومع حساب مدة خدمته السابقة كاملة .

(أ/س)