

السادة/ رؤساء الهيئات المحلية ،، المحترمين

تحية طيبة وبعد،،،،،

الموضوع / بشأن مذكرة قانونية بشأن علاقة الهيئات المحلية بوزارة الحكم المحلي

بدايةً نهدىكم أطيب التحيات ونتمنى لكم من الله دوام الصحة والعافية، وبالإشارة إلى الموضوع أعلاه نرفق طيه الكتاب الوارد من ديوان الفتوى والتشريع للوزارة بتاريخ 2023/04/02م والمتضمن الرد على تساؤلات بلدية البريج والتي توضح علاقة الوزارة بالهيئات المحلية.

للتفضل بالاطلاع والعمل بموجبه مع تأكيدنا على التعليمات الصادرة اليكم تحت رقم (40117،40190،40095) بعدم مخاطبة المؤسسات الحكومية إلا من خلال الوزارة.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام والتقدير،

۴. سمیر کبیر الرزاق مطیر

وكيل وزارة الحكم المحلي



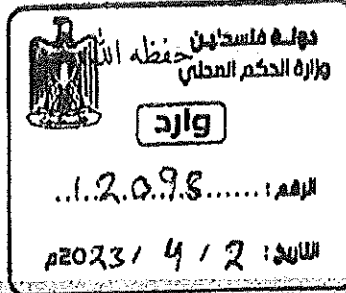
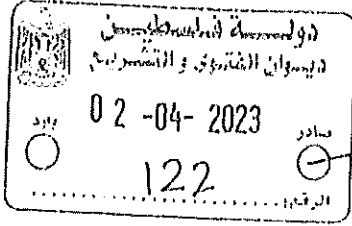
م. أحمد الخياط
مدرس عام الدين
م. خطاب
السيد القارئ
م. سالم
السيد الجواد

- مكتب الوزير
- الوكلاء المساعدين
- مدير عام الإدارة العامة للمحافظات. والمجالس المشتركة.
- مدير عام الموازنات.
- مدير عام شؤون موظفي البلديات.
- مدير عام التوجيه والرقابة.
- مدير المنطقة.
- الخلف

29
03.4.16



التاريخ: 2023/04/02م



سعادة الأتم/ م. أيمن الدوبك

رئيس بلدية البريج

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،،

الموضوع: الإجابة عن تساؤلات بلدية البريج

نهديكم أطيب التحيات وأعظمها، ونتمنى لكم موفور الصحة والعافية، وبالإشارة إلى الموضوع أعلاه، ورد على كتابكم رقم (80) الوارد إلينا بتاريخ 2023/3/12م، بشأن الإجابة عن تساؤلات البلدية، والتي تتمحور حول علاقة الهيئات المحلية والبلديات بوزارة الحكم المحلي، فإنه وبعد الدراسة والتدقيق، ومراجعة التشريعات ذات العلاقة بالموضوع، لا سيما القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وقانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م، وقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته، وقرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية وتعديلاتها، والقرار بقانون رقم (1) لسنة 1966م بإصدار قانون موظفي وعمال البلديات، وعلى قرار وزير الحكم المحلي صائب عريقات الصادر بتاريخ 1998/12/20م بشأن تطبيق قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على موظفي البلديات في محافظات قطاع غزة، وعلى التعميمات الصادرة بموجبه للبلديات، وبعد الاطلاع على الأنظمة والتعليمات المطبقة في المحافظات الشمالية لا سيما قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2009م بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية، نفيد سعادتكم بالآتي:

الوقائع القانونية

وفقاً لما ورد في الكتاب الصادر عن بلدية البريج أن وزارة الحكم المحلي أوقعت عقوبة تأديبية على أحد موظفي بلدية البريج في قضية استدعي إليها الموظف شاهداً وليس متهماً، ودون الرجوع للبلدية في ذلك، الأمر الذي خلق تضارباً فيما بين البلدية ووزارة الحكم المحلي، وتمسك كل منهما برأيه الذي يخالف الآخر، الأمر الذي يتطلب بموجبه بلدية البريج الإجابة عن التساؤلات الآتية:

- مدى مريان الأحكام التأديبية وواجبات الموظفين الواردة في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م على موظفي ومستخدمي البلديات في ظل مريان القرار بقانون رقم (1) لسنة 1966م بشأن موظفي وعمال البلديات.





- مدى مشروعية اعتبار وزارة الحكم المحلي نفسها ديوان الموظفين بالنسبة لموظفي البلديات، ومن ثم اعتبارها المسؤولة عن إصدار قرارات التعيين للموظفين وترقيتهم وفصلهم وكذلك إصدار قرار بتشكيل لجان التحقيق مع الموظفين وتوجيه العقوبات لهم قياساً على ديوان الموظفين العام بالنسبة للوزارات.
- مدى مشروعية التعميمات الإدارية الصادرة عن الوزارة التي تتجاهل أحكام القرار بقانون رقم (1) لسنة 1966م واعتبار عدم اعتراض البلديات عليها أساساً موجباً لنفاذ هذه التعليمات.

النصوص القانونية

القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته

المادة (85)

تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارة محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون، ويحدد القانون اختصاصات وحدات الإدارة المحلية ومواردها المالية وعلاقتها بالسلطة المركزية ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها، كما يحدد القانون أوجه الرقابة على تلك الوحدات ونشاطاتها المختلفة، ويراعى عند التقسيم المعايير السكانية والجغرافية والاقتصادية والسياسية للحفاظ على الوحدة الترابية للوطن ومصالح التجمعات فيه.

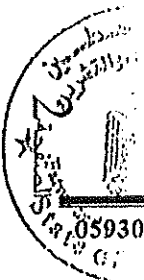
قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م

مادة (2)

علاقة الوزارة بالهيئات المحلية

وفقاً لأحكام القانون تقوم الوزارة بما يلي:

1. رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس.
2. القيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين.
3. وضع أي أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة أو بمقتضى أحكام القانون.





المادة (3)

الهيئة المحلية

1. تعتبر الهيئة المحلية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي تحدد وظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام القانون.
2. يتولى إدارة الهيئة المحلية مجلس يحدد عدد أعضائه وفقاً لنظام يصدر عن الوزير ويصادق عليه مجلس الوزراء وينتخب رئيسه وأعضاؤه انتخاباً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات.

المادة (19)

ملاك الوظائف

1. يجري تعيين موظفي الهيئة المحلية وإحداث الوظائف وإلغاؤها وزيادة أو إنقاص مخصصاتها بإثبات ذلك في الموازنة السنوية.
2. أنظمة الموظفين: مع مراعاة أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ولوائحه التنفيذية يصدر الوزير أنظمة لموظفي الهيئات المحلية ومستخدميها ينص فيها على واجباتهم ودرجاتهم وكيفية تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وإجازاتهم واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم والعناية الطبية بهم والتأمين عليهم وتخصيص رواتب تقاعد أو مكافآت لهم وإعطائهم علاوات ونفقات سفرية وإيفادهم في بعثات دراسية للتخصص وغير ذلك من الشؤون التي تتعلق بهم.

قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته

المادة (2)

تسري أحكام هذا القانون على:

1. الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية ويتقاضون رواتبهم من خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية حسب نظام تشكيلات الوظائف.
2. الموظفين المعيّنين بمقتضى قوانين أو قرارات خاصة فيما لم يرد بشأنه نص فيها.

الحديثات

بداية وقبل الخوض في مسألة تحديد وبيان الإطار القانوني الناظم لموظفي الهيئات المحلية ومستخدميها، كان لا بد لنا من وقفة نبين من خلالها علاقة الهيئات المحلية بوزارة الحكم المحلي في ضوء ما نص عليه قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م من أحكام، نظم من خلالها المشرع كل ما يتصل بأعمال الهيئات المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، وبالنتيجة وترتيباً على هذا الإيضاح تتحدد معالم الإطار القانوني الناظم

المنظمة





لموظفي الهيئات المحلية ومن ثم يمكننا الإجابة عن الأسئلة المطروحة بالصورة والشكل الصحيح المتوافق وأحكام القانون، وعليه سنتناول هذا الشرح من خلال محورين رئيسيين، نبين في المحور الأول علاقة الهيئات المحلية بوزارة الحكم المحلي، ومن خلال المحور الثاني نبين الإطار القانوني واجب التطبيق على موظفي ومستخدمي الهيئات المحلية، وذلك على النحو الآتي:

المحور الأول: علاقة الهيئات المحلية بوزارة الحكم المحلي.

نظم المشرع بموجب القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته واقع الهيئات المحلية في فلسطين، حيث نص في المادة (85) على أن تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارة محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون، كما نص في ذات المادة على وجوب أن يتضمن القانون بيان اختصاصات هذه الوحدات ومواردها المالية وعلاقتها بالسلطة المركزية ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها، وأوجه الرقابة عليها ونشاطاتها المختلفة.

وحيث إنه وبالرجوع إلى قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 1997م باعتباره الإطار القانوني الناظم لأعمال الهيئات المحلية، نجد أن المادة الثانية منه، التي جاءت تحت عنوان "علاقة الوزارة بالهيئات المحلية" قد انسجمت وأحكام المادة (85) من القانون الأساسي المشار إليها أعلاه، وذلك عندما حددت الأعمال والواجبات المناطة بوزارة الحكم المحلي بحكم علاقتها مع الهيئات المحلية لا سيما تلك المتعلقة برسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية، والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيلها، هذا الدور الذي تمارسه وزارة الحكم المحلي باعتبارها الجهة المركزية المسؤولة عن وحدات الحكم المحلي في الدولة. ولغايات الإلمام أكثر بطبيعة العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية وكيف عكست باقي مواد القانون الواجبات والمسؤوليات المناطة بوزارة الحكم المحلي كسلطة مركزية من خلال علاقتها مع الهيئات المحلية كان لا بد من عمل مراجعة تفصيلية لمواد قانون الهيئات المحلية وصولاً إلى بيان جميع الجوانب التي حدد القانون فيها دوراً لوزارة الحكم المحلي في أعمال الهيئات المحلية، انطلاقاً من قاعدة أن تطبيق اللامركزية في العمل الإداري لا يعني مطلقاً استقلال الإدارات المحلية عن السلطة المركزية، فإذا كان للإدارة المحلية أن تتمتع بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها تبعاً للشخصية الاعتبارية التي منحها إياها القانون، فإن من حق الإدارة المركزية وبموجب القانون أن تراقبها وتراقب أعمالها لكي تبقى في نطاق السياسة العامة للدولة وضمن أحكام التشريعات القانونية النازمة لعمل تلك الإدارات، وعليه منعرض بإيجاز كل المواد القانونية الواردة في قانون

1278644
2023/11/12
1278644





الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م، والتي أشارت إلى علاقة وزارة الحكم المحلي بأعمال وصلاحيات الهيئات المحلية، وتسهيلاً في فهم هذه العلاقة صنفنا المواد القانونية ضمن عناوين رئيسيين بالاستناد إلى ما نصت عليه المادة (2) من قانون الهيئات المحلية، حيث نعرض من خلال العنوان الأول دور وزارة الحكم المحلي وعلاقتها في رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية والإشراف على وظائفها وتنظيم شؤونها، ومن خلال العنوان الثاني نعرض لدور وزارة الحكم المحلي وعلاقتها في الإشراف على وظائف واختصاصات مجالس الهيئات المحلية والرقابة المالية والإدارية والقانونية على أعمالها على النحو الآتي:

أولاً: رسم السياسة العامة لأعمال مجالس الهيئات المحلية والإجراءات الخاصة بتشكيلها:

1. إصدار النظام الخاص بتحديد عدد أعضاء مجالس الهيئات المحلية (م 2/3).
2. التنسيب لمجلس الوزراء بإصدار اللائحة اللازمة لتنظيم هيكلية الهيئات المحلية وتحديد تشكيلاتها وحدودها (م 1/4).
3. التنسيب لمجلس الوزراء بإحداث أو إلغاء أو ضم أو فصل أية هيئة محلية أو تجمعات سكانية أو أجزاء منها أو تشكيل هيئة محلية جديدة (م 2/4).
4. إصدار القرار بتوسعة حدود منطقة الهيئة المحلية بناء على توصية من مجلس الهيئة المحلية (م 3/4).
5. الموافقة على قرارات مجالس الهيئات المحلية بوضع أنظمة لتمكينها من القيام بأية وظيفة من الوظائف أو ممارسة أية صلاحية من الصلاحيات المذكورة في قانون الهيئات المحلية، وأن تتضمن تلك الأنظمة أية ضرائب أو رسوم أو عوائد أو غرامات أو نفقات أو مخالفات. (م 15/ب/1).
6. إنشاء مجالس الخدمات المشتركة لمجموعات متقاربة من الهيئات المحلية بناء على موافقة الهيئات المحلية المعنية، وإصدار الأنظمة اللازمة لإنشاء تلك المجالس (م 15/ج).
7. إصدار أنظمة لموظفي الهيئات المحلية ومستخدميها تنظم كل ما يتصل بشؤون موظفي هذه الهيئات ومستخدميها (م 2/19).
8. التنسيب لمجلس الوزراء بتخصيص قسم من حصيلة إيرادات الهيئات المحلية التي تجبى بواسطة السلطة التنفيذية كمساعدات للمجالس ومجالس الخدمات المشتركة لتمكينها من القيام بمشاريع ذات أهمية تستلزم المساعدة (م 3/26).

9. إصدار نظام مالي للهيئات المحلية لتنظيم الإجراءات اللازمة لإدارة صندوق الهيئة المحلية والمحافظة عليه وكيفية القبض والصرف ومسك الدفاتر وقيد الحسابات ووضع الموازنة السنوية والحساب الختامي (م 33).



10. إصدار نظام للهيئات المحلية بشأن اللوازم والعطاءات والمقاولات (م 34).
ثانياً: الإشراف على وظائف واختصاصات مجالس الهيئات المحلية والرقابة المالية والإدارية والقانونية على أعمالها:

1. المصادقة على استقالة رئيس مجلس الهيئة المحلية (م 1/10).
2. إبلاغ الوزير باستقالة أي عضو من أعضاء مجلس الهيئة المحلية (م 2/10).
3. إصدار القرار النهائي في حال اعتراض العضو على فقدان عضويته بمقتضى أحكام الفقرة (1) من المادة (13) من القانون والتي حددت حالات فقدان العضوية واستردادها (م 3/13).
4. الموافقة على منح الهيئة المحلية امتيازات ببعض من صلاحياتها لأشخاص أو لشركات في حال زادت المدة عن ثلاث سنوات (م 1/15).
5. المصادقة على قرار مجلس الهيئة المحلية بالتصرف بأموال المجلس غير المنقولة (م 20).
6. الموافقة على اقتراض الهيئات المحلية للأموال (م 21).
7. المصادقة على قرارات المجالس بالتخفيضات من قيمة العوائد أو الرسوم المفروضة على أي شخص أو أن تشطب بسبب الفقر إذا تبين أن ذلك أقرب إلى تحقيق العدالة والإنصاف (م 1/28).
8. المصادقة على قرارات المجالس بوضع حوافز أو غرامات للمكلفين (م 28/ب).
9. الموافقة على قرارات المجالس بصرف أية مبالغ بصورة خاصة إذا كانت غير مقررة ضمن موازنة السنة الجارية (م 30).
10. المصادقة على الموازنات السنوية للهيئات المحلية بعد إقرارها من المجلس ووضع ملاحق لها ونقل المخصصات من فصل إلى آخر (م 31).
11. المصادقة على الحساب الختامي للمجالس المحلية عن السنة المالية المنتهية بعد إقراره من قبل المجلس (م 32).

12. تشكيل لجان للرقابة والتفتيش على جميع معاملات الهيئة المحلية الإدارية والمالية والقانونية والتنظيمية والتأكد من مطابقة هذه المعاملات للقوانين والأنظمة واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصويب المخالفات (م 35).
المحور الثاني: الإطار القانوني الناظم لموظفي الهيئات المحلية.

انطلاقاً من دور وزارة الحكم المحلي في رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس، فقد منح المشرع وزير الحكم المحلي بموجب المادة



وحيث أصدر وزير الحكم المحلي د. صائب عريقات في عام 1998م قراراً بتطبيق قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على موظفي البلديات في محافظات قطاع غزة، وحسب الآلية التي يتبعها ديوان الموظفين العام، وعُمِّم هذا القرار على جميع البلديات، وجرى العمل بمقتضاه منذ تاريخ صدوره وحتى الآن، أي إن وزير الحكم المحلي وبما له من صلاحيات بموجب المادة (2/19) من قانون الهيئات المحلية، أحال لقانون الخدمة المدنية في تطبيق وتنظيم جميع الأحكام المتعلقة بموظفي الهيئات المحلية بدلاً من إصدار الأنظمة التي نص عليها قانون الهيئات المحلية، هذا الأمر الذي يترتب عليه الإحالة إلى قانون الخدمة المدنية في جميع المسائل التي تتصل بموظفي الهيئات المحلية ومستخدميها كتحيينهم وترقيتهم وعزلهم وغيرها من الأحكام التي نص عليها القانون.

أما بالنسبة إلى المحافظات الشمالية، فقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2009م بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية، حيث نظم هذا القرار إجراءات تعيين الموظفين وترقيتهم وعلاوتهم وعزلهم وتادييهم و... إلخ من الأحكام التي نصت عليها المادة (19) من قانون الهيئات المحلية، كما أحال هذا القرار بموجب المادة (44) منه إلى قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية فيما لم يرد بشأنه نص في هذا النظام وبقدر ما ينطبق على موظفي الهيئات المحلية من أحكام.

وحيث إن القرار بقانون رقم (1) لسنة 1966م بشأن موظفي وعمال بلديتي غزة وخانيونس ألغي بصدر قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م الذي ألغى كل ما يخالف أحكامه، وحيث إن أحكام القرار بقانون تخالف أحكام المادة (19) من قانون الهيئات المحلية، التي أحالت لوزير الحكم المحلي إصدار الأنظمة المتعلقة بموظفي الهيئات المحلية مع مراعاة ما ورد في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، وعليه لا يبقى مجال للقول بسرمان هذا التشريع حتى وإن كان المبرر في ذلك عدم إصدار أو التأخر في إصدار الأنظمة الخاصة بموظفي الهيئات المحلية، فالقول بذلك لا يستند لأساس صحيح من القانون، بل ومن شأنه أن يخلق تعارضاً بين التشريعات النافذة لشؤون موظفي البلديات، وبيان ذلك على النحو الآتي:

أولاً: إن القرار بقانون رقم (1) لسنة 1966م خاص بموظفي بلديتي غزة وخانيونس، وبذلك لا تنطبق أحكامه البلديات الأخرى لعدم وجود أي قرار أو تشريع ينص على امتداد أحكامه على باقي البلديات.

ثانياً: بصدر قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م وتنظيمه للأحكام الخاصة بموظفي الهيئات المحلية ومن ثم النص على إلغاء جميع الأحكام التي تتعارض مع أحكامه، فإنه -والحال كذلك- يكون القرار بقانون





ملغياً ضمناً ما دام أن قانون الهيئات المحلية تناول تنظيم ذات الأحكام التي تضمنها هذا التشريع ودون الحاجة للنص صراحة على هذا الإلغاء وفقاً لقاعدة اللاحق ينسخ السابق.

ثالثاً: إن التسليم بسريان القرار بقانون يترتب عليه حصول التعارض فيما بينه وبين قانون الهيئات المحلية، ومن ثم تعارضه مع الأنظمة التي تصدر عن وزير الحكم المحلي بما له من صلاحيات بموجب قانون الهيئات المحلية، هذا الأمر الذي سيخلق إشكالية حقيقية في التشريع الواجب التطبيق، وبالنتيجة حصول النزاعات والخلافات فيما بين البلديات ووزارة الحكم المحلي؛ ما سيثير التساؤل هل يتم تطبيق القرار بقانون أم تطبيق الأنظمة الصادرة عن وزير الحكم المحلي بالاستناد إلى قانون الهيئات المحلية؟

رابعاً: وحيث إن القول بسريان القرار بقانون إلى حين صدور الأنظمة عن وزير الحكم المحلي في غير محله في ظل غياب السند القانوني في ذلك، فلو أن قانون الهيئات المحلية قصد سريان القرار بقانون أو غيره من التشريعات حتى إصدار الأنظمة عن وزير الحكم المحلي لنص على ذلك صراحة، إلا أن قانون الهيئات المحلية لم ينص على ذلك، بل ألغى كل ما يتعارض مع أحكامه، وعليه فلا مجال لتطبيق أحكام القرار بقانون رقم (1) لسنة 1966م.

خامساً: إن عدم إصدار وزير الحكم المحلي أنظمة بشأن موظفي الهيئات المحلية وفقاً لما نصت عليه المادة (2/19) من قانون الهيئات المحلية لا يعني أن المنظومة القانونية قد خلت من تنظيم ما يتصل بموظفي الهيئات المحلية، ذلك أن القانون الواجب التطبيق في هذه الحالة قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، على النحو الذي سبق بيانه.

الرأي القانوني

بالإشارة إلى ما سبق وعطفاً عليه ومن خلال الفهم الصحيح لنصوص القانون، يمكن الإجابة عن الأسئلة التي طرحتها بلدية البريج على النحو الآتي:

التساؤل الأول: مدى سريان الأحكام التأديبية وإيجابيات الموظفين الواردة في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م على موظفي ومستخدمي البلديات في ظل سريان القرار بقانون رقم (1) لسنة 1966م بشأن موظفي وعمال البلديات؟

أولاً: إن القرار بقانون رقم (1) لسنة 1966م ألغى بصدر قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م الذي نظم ووجد الأحكام المتعلقة والمتصلة بموظفي الهيئات المحلية ومستخدميها حيث نص في المادة (2/19) منه على "مع مراعاة أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ولوائحه التنفيذية يصدر الوزير أنظمة لموظفي الهيئات





المحلية ومستخدميها ينص فيها على واجباتهم ودرجاتهم وكيفية تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وإجازاتهم واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم والعناية الطبية بهم والتأمين عليهم وتخصيص رواتب تقاعد أو مكافآت لهم وإعطائهم علاوات ونفقات سفرية وإيفادهم في بعثات دراسية للتخصص وغير ذلك من الشؤون التي تتعلق بهم". وعليه فلا يبقى مجال للقول بانطباق أحكام القرار بقانون بأي حال من الأحوال على موظفي الهيئات المحلية ومستخدميها. ثانياً: إن قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته وقرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية هما التشريعان واجبا التطبيق على موظفي ومستخدمي الهيئات المحلية في ضوء عدم إصدار الوزير الأنظمة الخاصة بموظفي هذه الهيئات منذاً لنص المادة (2/19) من قانون الهيئات المحلية والمادة (2/2) من قانون الخدمة المدنية، ووفقاً للقرار الصادر عن وزير الحكم المحلي د. صائب عريقات في عام 1998م والذي بموجبه تم النص والإحالة إلى تطبيق قانون الخدمة المدنية على موظفي الهيئات المحلية في محافظات قطاع غزة، هذا القرار الذي قطع الشك باليقين بشأن انطباق أحكام قانون الخدمة المدنية على موظفي الهيئات المحلية.

التساؤل الثاني: مدى مشروعية اعتبار وزارة الحكم المحلي نفسها ديوان الموظفين بالنسبة إلى موظفي البلديات، ومن ثم اعتبارها هي المسؤولة عن إصدار قرارات التعيين للموظفين وترقيتهم وفصلهم وكذلك إصدار قرار بتشكيل لجان التحقيق مع الموظفين وتوجيه العقوبات لهم قياساً على ديوان الموظفين العام بالنسبة إلى الوزارات؟

بداية وقبل الإجابة عن هذا التساؤل وحتى يُزال اللبس في فهم دور ديوان الموظفين العام وعلاقته بالدوائر الحكومية في الدولة، حيث يستنتج من التساؤل المطروح أن البلدية قد تراءى لها أن ديوان الموظفين العام هو الجهة المختصة بإصدار قرارات التعيين والترقية والتحقيق مع الموظفين وتوجيه العقوبات التأديبية لهم وعزلهم من الخدمة، والصحيح غير ذلك تماماً، هذا الأمر الذي يقودنا للبحث في صلاحيات الدائرة الحكومية وصلاحيات ديوان الموظفين العام بالاستناد إلى قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته، وعليه نبين ذلك من خلال عنوانين رئيسيين نبين في العنوان الأول صلاحيات ومهام الدائرة الحكومية، ونبين في المحور الثاني صلاحيات ومسؤوليات ديوان الموظفين العام، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: صلاحيات الدائرة الحكومية: منح قانون الخدمة المدنية الدائرة الحكومية وحدها دون غيرها صلاحية إصدار القرارات المتعلقة بموظفيها من تعيين وترقية وندب وإعارة وتأديب وعزل وغيرها من الأمور المتصلة بشؤون الموظفين لديها، وفيما يلي نشير إلى بعض من هذه الصلاحيات على سبيل المثال:





1. يُعين موظفو الفئات الأخرى - بخلاف الفئتين الخاصة والعليا - بقرار من رئيس الدائرة المختصة (م 18).
2. تعلن الدوائر الحكومية عن الوظائف الخالية بها التي يكون التعيين فيها بقرار من الجهة المختصة ويُشعر الديوان بذلك (م 20).
3. تضع الدائرة الحكومية المختصة التقرير السنوي عن الموظف المنتدب أو المعار منها بعد أخذ رأي الدائرة الحكومية أو الجهة التي انتدب أو أعير إليها كتابةً (م 38).
4. تختص الدائرة الحكومية بتنبيه الموظف الذي يرد عنه تقدير بدرجة متوسط إلى أوجه قصيره، وينذر الموظف الذي يرد عنه تقدير بدرجة ضعيف، وترسل نسخة الإنذار إلى الديوان (م 39).
5. تتم الترقية داخل الفئتين الثانية والثالثة للموظفين المستوفين لشروط الترقية في الدائرة الحكومية المختصة بقرار من رئيس الدائرة المختصة (م 46).
6. تتم جميع الترقيات في باقي درجات الفئة الثالثة والفئتين الرابعة والخامسة بالأقدمية من بين المستوفين لشروط الترقية ويصدر القرار بذلك من رئيس الدائرة المختصة (م 47).
7. تتم الترقية من الفئة الثانية إلى الفئة الأولى للموظفين المستوفين لشروط الترقية بتنسيب من رئيس الدائرة وبقرار من مجلس الوزراء (م 48).
8. يجوز للدائرة المختصة صرف مكافأة تشجيعية للموظف الذي يقدم أعمالاً أو بحوثاً لرفع كفاءة الأداء وترشيد النفقات (م 2/56).
9. يجوز للدائرة المختصة منح الموظف علاوة تشجيعية تعادل العلاوة الدورية المقررة إذا حصل على تقرير كفاية الأداء بمرتبة ممتاز (م 3/56).
10. يجوز نقل الموظف من دائرة حكومية إلى دائرة أخرى بناءً على طلبه وموافقة الدائرتين المختصتين ويصدر قرار النقل من الجهة المختصة بالتعيين (م 59).
11. يجوز بقرار من رئيس الدائرة الحكومية المختص بالتنسيق مع ديوان الموظفين ندب الموظف مؤقتاً إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك (م 61).

ثانياً: صلاحيات ديوان الموظفين العام

حدد قانون الخدمة المدنية صلاحيات ومهام ومسؤوليات ديوان الموظفين العام بصورة أساسية فيما تضمنه من أحكام في المادة (7) والتي نصت على ما يلي:





تحقيقاً للغايات المقصودة من التنمية الإدارية في تطوير الجهاز الإداري في فلسطين يتولى الديوان المهام والمسؤوليات التالية:

1. الإشراف على تطبيق أحكام هذا القانون والتحقق من تطبيق الدوائر الحكومية لسائر تشريعات الخدمة المدنية بصورة سليمة.
2. المشاركة في إعداد وتنفيذ الخطط المتعلقة بالموظفين والعمل على تنمية قدراتهم عن طريق تنسيق التدريب والبعثات داخل فلسطين وخارجها.
3. المشاركة في وضع القواعد الخاصة بإجراء امتحانات تنافسية بين المتقدمين للتعيين في الوظائف العامة واتخاذ الإجراءات اللازمة لعقد تلك الامتحانات سنوياً أو كلما دعت الحاجة إليها، وذلك بالتنسيق مع الدوائر الحكومية والجهات الأخرى المعنية.
4. مراجعة القرارات الإدارية الصادرة من الدائرة الحكومية بالتعيين والترقية التي تلتزم بتبليغها للديوان خلال خمسة عشر يوماً من صدورها، وللديوان أن يعترض على ما يراه مخالفاً منها لأحكام هذا القانون واللوائح السارية بشأن الخدمة المدنية ويبلغ أسباب اعتراضه إلى الدائرة الحكومية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بها، وفي حالة عدم الاتفاق بين الديوان والدائرة الحكومية المعنية يرفع الديوان الأمر إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً وفقاً لأحكام هذا القانون.
5. إعداد سجل مركزي لجميع موظفي الخدمة المدنية في فلسطين.
6. إعداد الإحصاءات عن الموظفين وأي إحصاءات أخرى تتطلبها مهام الديوان ومتابعة تلك الإحصاءات وتحديثها.
7. توثيق التشريعات والمراجع المتعلقة بالخدمة المدنية.
8. إعداد دليل للخدمة المدنية في فلسطين توضح فيه واجبات الموظف وحقوقه التي يتضمنها هذا القانون وسائر التشريعات المعمول بها في فلسطين والتي يجب على الموظف الإلمام بها.
9. إحالة ملفات الموظفين الذين تنتهي خدماتهم واستمارة حصر مدة خدمتهم إلى الجهة المختصة بصرف المستحقات التقاعدية وفقاً لنظام التقاعد.
10. تقديم الرأي في مشاريع الهياكل التنظيمية وتقسيماتها، وجداول الوظائف والوصف الوظيفي، التي تقدمها الدوائر الحكومية قبل عرضها على مجلس الوزراء.



11. التنسيق مع الدائرة الحكومية من أجل الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، وذلك من خلال المشاركة معها في كل ما يتعلق بالأنظمة واللوائح والتعليمات والقرارات التي تعنى بشؤون الخدمة المدنية.

12. إنشاء مركز للتدريب وفروع له في أنحاء فلسطين.

فالملاحظ مما تقدم أن ديوان الموظفين العام لا يختص بإصدار قرارات تعيين الموظفين أو ترقيتهم أو إعارتهم أو ندهم أو تأديبهم أو عزلهم وغيرها من هذه الصلاحيات والأدوار التي قررها قانون الخدمة المدنية حصراً للدائرة الحكومية دون غيرها، وحيث إن دور ديوان الموظفين العام يتمثل في الإشراف والمراقبة على تطبيق الدوائر الحكومية لأحكام قانون الخدمة المدنية واللوائح الصادرة بمقتضاه بصورة سليمة، فللديوان الصلاحية في مراجعة القرارات الإدارية الصادرة من الدائرة الحكومية بشأن موظفيها والتي تلتزم بتبليغها للديوان، وللديوان أن يعترض على ما يراه مخالفاً منها لأحكام هذا القانون واللوائح السارية بشأن الخدمة المدنية ويبلغ أسباب اعتراضه إلى الدائرة الحكومية، وفي حالة عدم الاتفاق بين الديوان والدائرة الحكومية المعنية يرفع الديوان الأمر إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً وفقاً لأحكام هذا القانون.

فالعلاقة بين الدوائر الحكومية وديوان الموظفين علاقة تكاملية يحكمها قانون الخدمة المدنية وفق الدور الذي يؤديه كل واحد منهما، فإذا كان القانون مثلاً قد أعطى الدائرة الحكومية صلاحية تأديب أحد موظفيها فإن القانون قد أوجب إشعار ديوان الموظفين العام بذلك للرقابة على صحة الإجراء المتخذ من قبل الدائرة ومدى التزامها بأحكام القانون، هذا الأمر الذي يحقق الحماية للموظف من تعسف جهة الإدارة ويبقى الأخير تحت مظلة القانون من خلال وجود جهة رقابية تراقب على أعمالها.

والحقيقة أن العلاقة التي تربط الدوائر الحكومية بديوان الموظفين العام لا تبتعد أو تختلف عن العلاقة التي تربط الهيئات المحلية بوزارة الحكم المحلي والتي يحكمها قانون الهيئات المحلية، فإذا كان للهيئة المحلية الصلاحية في اتخاذ إجراء معين فإن من حق وزارة الحكم المحلي أن تراقب صحة هذا الإجراء ومدى انسجامه وأحكام القانون كي تبقى الهيئة المحلية في إطار القانون والسياسة العامة للدولة.

وحيث إن علاقة وزارة الحكم المحلي بموظفي الهيئات المحلية في ضوء انطباق قانون الخدمة المدنية عليهم بحسب ما بينا سابقاً هي علاقة تتسم بالمرونة وتقوم على قاعدة أساسية مفادها أن موظفي الهيئات المحلية مرجعيتهم الرئيسية الهيئات المحلية التي يتبعون لها فهي جهة الاختصاص في تعيينهم وترقيتهم وتأديبهم و... إلخ، إلا أنه إذا كان من صلاحيات الهيئات المحلية الإشراف الكامل على موظفيها فإن من صلاحيات وزارة الحكم المحلي المراقبة على صحة الإجراءات المتخذة من قبل الهيئات المحلية في هذا الشأن، هذا الأمر الذي





يندرج تحت ما نص عليه قانون الهيئات المحلية الذي أعطى لوزارة الحكم المحلي رسم السياسة العامة للهيئات المحلية والتي منها ما نصت عليه المادة (2/19) من إصدار الأنظمة الخاصة بموظفي هذه الهيئات ومستخدميها.

التساؤل الثالث: مدى مشروعية التعميمات الإدارية الصادرة عن الوزارة التي تتجاهل أحكام القرار بقانون رقم

(1) لسنة 1966م واعتبار عدم اعتراض البلديات عليها أساساً موجباً لنفاذ هذه التعليمات؟

الأصل أن تراعي التعميمات الصادرة عن جهات الاختصاص التشريعات السارية، وألا تخالفها أو تتجاوز عنها، وحيث إن القرار بقانون رقم (1) لسنة 1966م تشريع ملغي لا يجوز الاستناد إليه في إصدار أي قرارات أو تعميمات لا من قريب أو بعيد، وعليه فإن أي قرار أو تعميم يصدر عن وزارة الحكم المحلي ينبغي أن يراعي في صدوره أحكام قانون الهيئات المحلية وقانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية وغيرها من التشريعات السارية التي تحكم وتضبط عمل الهيئات المحلية في الدولة.

هذا والله ولي التوفيق

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام والتقدير....

المستشار/ أسامة سعيد سعد
رئيس ديوان الفتوى والتشريع

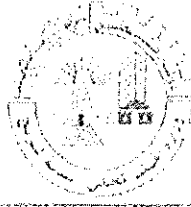


صورة لـ:

- معادة الأخ/ وكيل وزارة الحكم المحلي.
- الوحدات والدوائر القانونية بالديوان.
- مكتب رئيس الديوان - قسم التنسيق والمتابعة.
- مستودع البيانات الحكومية.
- الملف.

٤٢
٢٠٢٢





2023/3/17

ش ق / 2023/3

حضرة السيد / رئيس ديوان الفتوى والتشريع

سعادة الأخ المستشار / أسامة سعيد سعد ..

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

الموضوع / إفادة بلدية البريج بفتوى قانونية

تهديكم بلدية البريج تحياتها وتتمنى لسيادتكم كل التوفيق والسداد خدمة للوطن
والمواطن ولترسيخ قيم العدل والقانون وبعد:

تتقدم اليكم بلدية البريج بشأن الحصول على فتوى قانونية للإجابة على تساؤلات في بعض المسائل في ظل وجود اختلاف في الرؤى بين البلدية والوزارة وتحتاج للتوضيح بهدف إرساء علاقة قانونية متوازنة و غير متضاربة في ضوء اجتهاد الأخوة بالوزارة على خلاف ما ترى البلديات ، حيث أنه من الجدير بالعلم بأن وزير الحكم المحلي اصدر قرار في عام 2006 بتسكين موظفي البلديات من خلال تطبيق السلم المالي و الإداري للوظائف فقط طبقاً لقانون الخدمة المدنية الذي كان قد تم تطبيقه بشكل سابق على موظفي الحكومة بهدف مساواتهم بموظفي الحكومة .

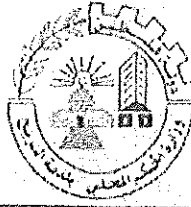
وعليه وإعمالاً لذلك فإننا نطرح بعض التساؤلات ونضع بين ايديكم الواقعة التي أحدثت هذا الخلاف والمتمثل بقرار الوزارة بتشكيل لجنة تحقيق في بلدية النصيرات واستدعاء أحد الموظفين من بلدية البريج كشاهد ومن ثم خلصت اللجنة بتوجيه عقوبة ضد الشاهد و الذي لم يكن متهماً وذلك خلافاً للأصول الإجرائية المتبعة في لجان التحقيق .

وحيث أن بلدية البريج رفضت توصيات اللجنة وتشكيل اللجنة وقامت بتوجيه مذكرة بهذا الخصوص للوزارة والتي ردت بمذكرة أخرى مؤكدة على موقفها..

نحيل لسيادتكم رد الوزارة ورد بلدية البريج ونرجو منكم الاطلاع عليها وافادتنا بفتوى قانونية لإزالة اللبس ومنعاً لأي لغط مستقبلاً.. في ضوء أن البلدية تطبق القرار بقانون رقم 1 لسنة 1966 بشأن قانون موظفي و عمال البلديات على مستخدميها فيما يتعلق بالواجبات المستندة اليهم و التحقيق معهم و صادقت على عقوبات على مدار السنوات السابقة بحق عدد من الموظفين دون إشراك الوزارة و دون أن يكون لها وجود في لجان التحقيق أو الخصم أو أي عقوبات تأديبية بحق الموظفين .

و نورد اليكم فيما يلي هذه التساؤلات أملين أن تعطونا الرأي فيما يلي :

- 1- مدى سريان الأحكام التأديبية و واجبات الموظفين الواردة في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 على موظفي ومستخدمي البلديات في ظل سريان القرار بقانون رقم 1 لسنة 1966 بشأن قانون موظفي و عمال البلديات، والذي لم يلغى ولم يصدر وزير الحكم المحلي و / أو من يقوم مقامه بمحافظات غزة نظام خاص بموظفي ومستخدمي الهيئات المحلية حتى تاريخه.
- 2- مدى مشروعية اعتبار وزارة الحكم المحلي نفسها ديوان موظفين بالنسبة لموظفي البلديات وبالتالي اعتبارها هي المسؤولة عن إصدار قرارات التعيين للموظفين وترقياتهم وفصلهم وكذلك إصدار قرار بتشكيل لجان التحقيق مع الموظفين وتوجيه



العقوبات لهم قياساً على ديوان الموظفين العام بالنسبة للوزارات.. في ضوء أن سلطتها لا تعدو الوصاية وليست سلطة مركزية إدارية ، منكرة الأساس القانوني للبلدية الذي نص عليه القانون سواء قانون الهيئات المحلية او القرار بقانون رقم 1 لسنة 1966

3- مدى مشروعية التعميمات الإدارية الصادرة عن الوزارة التي تتجاهل أحكام القرار بقانون رقم 1 لسنة 1966 واعتبار عدم اعتراض البلديات عليها اساً موجبا لنفاذ هذه التعليمات.

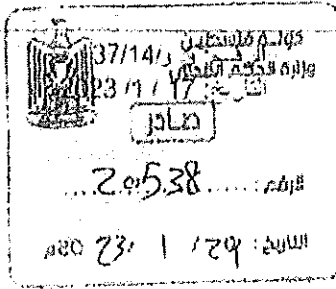
و الله من وراء القصد ..

رئيس بلدية البريج
م. أيمن عبد العزيز الدويك



المرفقات :

- صورة عن قرار الوزارة بتشكيل لجنة تحقيق .
- صورة عن قرار العقوبة بحق الشاهد الموظف ببلدية البريج
- صورة عن رد بلدية البريج بشأن الاعتراض على قرار العقوبة
- صورة عن رد الوزارة بخصوص التأكيد على العقوبة .



... المحترم
سعادة الأخ/ م. أيمن دويك
رئيس بلدية البريج
نحية طيبة وبعد،،

الموضوع: قرارات بشأن توصيات لجنة التحقيق في كمية السولار المخصصة لمكافحة البعوض

تودبكم أطيب التحيات ونتمنى لكم دوام الصحة والعافية، وبالإشارة إلى الموضوع أعلاه واستناداً لقرارات الصادر بتاريخ 2022/9/28 المتضمن تشكيل لجنة تحقيق في كمية السولار المخصصة لمكافحة البعوض في بلدية النصيرات والتبرج للعام 2021 حيث تمت المصادقة على توصيات اللجنة وبناء عليه فقد قررنا الآتي:

أولاً: قرارات عاجلة للبلدية:

- 1- صرف كمية السولار المتبقية لبلدية النصيرات لدى بلدية التبرج والتي تتركب من (765) لتر أو عمل نسوية بذلك.
- 2- يتم صرف كميات السولار المخصصة من مستلحة مياه بلديات الساحل لكل بلدية على حدة وإن تقوّم البلدية بالتوقيع على استلام الكمية.
- 3- لا يتم صرف أية كمية جديدة إلا بعد التأكد من صحة استهلاك الكمية السابقة.
- 4- عمل تقارير يومية خاضعة بغسم الصحة والبيئة موضحاً فيها كمية البرش والكميات المستخدمة من السولار وكافة التفاصيل الأخرى.

ثانياً: توصيات خاصة بالموظف/ حسن السلولار:

توجيه عقوبة الإنذار إلى الموظف/ حسن السلولار بسبب سوء إدارة ملف السولار الخاص بمكافحة البعوض.

الاطلاع والعمل بموجبيه حسب الأصول.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام والتقدير،،،،



29-1
29-1

39
29.1.2023

- مكتب الوزير
- الوكلاء المساعدين
- مدير عام المحافظات والمجالس المشتركة
- مدير عام المحافظات
- مدير عام موظفي شؤون التفتيش
- مدير عام التوجيه والإرشاد
- مدير منطقة



التاريخ : 2023/1/31

الرقم : ش ق 5

عطوفة السيد / وكيل وزارة الحكم المحلي

الأخ المهندس / سمير مطير .. حفظه الله

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته،

الموضوع / كتابكم بشأن عقوبة الإنذار بحق المهندس / حسن السنوار

بالإشارة للموضوع أعلاه وبعد الاطلاع على كتاب التظلم المقدم من الموظف م. حسن السنوار وكتاب الوزارة بتوقيع عقوبة الإنذار على الموظف المذكور فإننا نسجل لسيادتكم رأي البلدية بشأن العقوبة المذكورة طبقاً للمذكرة التي أعدها المستشار القانوني للبلدية ونضع بين ايديكم الرأي القانوني كما يلي:

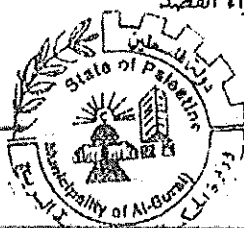
طبقاً لما افادنا المستشار القانوني بالخصوص بأنه تم تقديم مذكرة قانونية سابقاً موقعة من مستشاري بلديات قطاع غزة لمساعدتكم والتي تؤكد على ما يلي :

- 1- استمرار سريان القرار بقانون رقم 1 لسنة 1966 بشأن عمال وموظفي البلديات على مستخدمي الهيئات المحلية وبالتالي عدم جواز تطبيق الأحكام التأديبية بقانون الخدمة المدنية من قبل الوزارة مباشرة على مستخدمي الهيئات المحلية كون مستخدمي البلديات لهم تبعية إدارية و يتبعون بلدياتهم وهذا يتعارض بشكل واضح و صريح مع قانون الخدمة المدنية الذي فقط تصلح أحكامه التأديبية بحق مستخدمي الوزارات التابعة للحكومة بشكل مركزي و عليه لا يجوز انكار وجود البلدية في هذه الإجراءات.
- 2- ان القانون منح الاستقلال للهيئات المحلية و بموجب ذلك فإنه لا يحق للسلطات المركزية (الوزارة) باتخاذ أي إجراءات تتعارض مع هذا الاستقلال بالنظر الذي يصادر حقها في الاستقلال و هذا يشكل خروجاً عن الحدود الرقابية التي ارساها المشرع .
- 3- و حيث أن القرار بقانون رقم 1 لسنة 1966 أسند سلطة التحقيق و تشكيل اللجان لهذا الغرض في المخالفات المرتكبة من قبل موظفي الهيئات المحلية و توقيع العقوبات عليهم للهيئات المحلية نفسها و الى ذلك اعطى قانون الخدمة المدنية لرئيس المؤسسة سلطة توجيه العقوبات بحق الموظف في حدود التنبيه و لفت النظر دون اجراء تحقيق معهم و بما ان رئيس البلدية هو الرئيس التنفيذي للهيئة المحلية و مرجعية نواترها و الاشراف على العاملين فيها و له صلاحية تشكيل لجان التحقيق و توجيه العقوبات لذا ، فإن صلاحية توجيه العقوبة المذكورة للموظف المذكور هي من صلاحية رئيس البلدية وحده و للمجلس البلدي .
- 4- حضور الموظف حسن السنوار الذي تم استدعاؤه كشاهد في واقعة يتم التحقيق فيها بحق متهمين آخرين لا يجيز للجنة التحقيق التوصية بإسناد عقوبة بحق موظف من بلدية أخرى.
- 5- اللجنة التي استمعت لشهادة الموظف حسن السنوار ليس لديها ولاية قانونية مباشرة على الموظف و كان يتوجب عليها إذا خلص لديها ما يعتد بأن الموظف المذكور لديه خلل أو سوء إدارة أو مخالفة تستوجب المسائلة أن تبرز ذلك و تقوم بمخاطبة بلدية البريج من خلال القناة الرسمية بشأن اجراء التحقيق لديها و بمشاركة الوزارة حول أي تهم أو مخالفات تستوجب المسائلة.
- 6- توجيه عقوبة إدارية بحق موظف أخذت أقواله على أساس الشهادة و ليس كمتهم يجعل الإجراءات معيبة و باطلّة، حيث نص القانون و بشكل واضح و صريح بمقتضى نص المادة 33 بأنه : " لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف أو العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة و سماع أقواله و تحقيق دفاعه و يجب ان يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً "

وعليه فإننا نرفع اليكم تظلم الموظف و المذكرة القانونية المعدة بهذا الشأن للاطلاع و العلم بمقتضى ذلك، علماً بأن البلدية قامت بالاستماع للموظف و الاطلاع على ما لديه من مستندات تخالف ما ورد بالتوصية نحو اعتباره مذنباً

والله من وراء القصد

رئيس بلدية البريج
م. ايمن عبد العزيز الدويك



34
21.1.2023



2023/1/30م

السيد / رئيس البلدية م. ايمن الدويك .. حفظه الله
السلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،

الموضوع / مذكرة قانونية بشأن الموقف القانوني من

قرار عطوفة السيد وكيل وزارة الحكم المحلي بتوجيه عقوبة انذار للموظف / حسن السنوار

عطفاً على ما جاء في كتاب عطوفة السيد وكيل الوزارة المتضمن توجيه عقوبة انذار للموظف حسن السنوار وفقاً لمخرجات و توصيات لجنة التحقيق المشكلة لمخالفات لدي بلدية النصيرات و الذي استدعى موظف بلدية البرج كشاهد واقعة .. فإننا نسجل اعتراضنا و تحفظنا حول هذا القرار لمخالفته صحيح القانون استنادا إلى ما يلي:-

أولاً من حيث القانون :

1- إن القانون الأساسي في المادة (85) منه أشار إلى أن تنظم البلاد في وحدات إدارة محلية لها شخصيتها المعنوية المستقلة وأن يتم ذلك بموجب قانون خاص، وبالفعل صدر قانون الهيئات المحلية ونص صراحة على منح الهيئة المحلية الشخصية المعنوية المستقلة ولها استقلالها المالي والإداري والوظيفي.

2- يترتب على منح الاستقلالية للهيئات المحلية عدم جواز قيام السلطات المركزية باتخاذ أي إجراء يتعارض مع ركن الاستقلال، ومن ثم يتوجب على وزارة الحكم المحلي وما يتبعها من إدارات مركزية عدم التدخل في شؤون الهيئات المحلية والبلدية بالقدر الذي يصادر حقها في الاستقلال الذاتي وبما يشكل خروجاً عن الحدود الرقابية التي أرساها المشرع.

3- إن القرار بقانون رقم 1 لسنة 1966 أسند سلطة التحقيق وتشكيل اللجان لهذا الغرض في المخالفات المرتكبة من قبل موظفي الهيئات المحلية وتوقيع العقوبات عليهم للهيئات المحلية نفسها، وإلى جانب ذلك أعطى قانون الخدمة المدنية لرئيس المؤسسة سلطة توجيه العقوبات بحق الموظف في حدود التنبيه ولفت النظر دون إجراء التحقيق معهم، وبما أن رئيس البلدية هو الرئيس التنفيذي للهيئة المحلية ومرجعية دوائرها والإشراف على العاملين فيها وله صلاحية تشكيل لجان التحقيق في المخالفات المرتكبة من الموظفين وتوجيه العقوبات، بالتالي فإن صلاحية توجيه العقوبة المذكورة للموظف المذكور هي من صلاحية رئيس البلدية وحده، ويكون وكيل وزارة الحكم المحلي بذلك القرار قد خالف القانون وتجاوز صلاحياته وتعدى على صلاحيات رئيس البلدية.

4- وبالرجوع للقانون رقم 1 لسنة 1966 الخاص بموظفي وعمال البلديات فإنه لم يمنح السلطات المركزية الحق في تشكيل لجان التحقيق في المخالفات المرتكبة من موظفي وعمال البلديات وسلطة إيقاع العقوبات عليهم وعليه فإن القرار المذكور مخالف للقانون وإلى جانب أنه وفي حال وجود أي تعارض بين قانون الهيئات المحلية أو الخدمة المدنية وقانون رقم 1 لسنة 1966م فيما يتعلق بعمال وموظفي البلديات فإنه يغلب قانون رقم 1 لسنة 1966م لأن هذا القانون خاص والخاص يقيد العام.

5- هذا من جهة ومن جهة أخرى إن ما جاء في كتاب وزارة الحكم المحلي جاء متجاوزاً للصلاحيات المحددة بموجب قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997م ومتعدي بها على مبدأ الاستقلالية النسبية للهيئات المحلية مما خدش بالاستقلالية للهيئات المحلية ذلك أن الهيئات المحلية لها قوانينها وأنظمتها الخاصة بها. ولأن القانون والنظام يسموان على قرار سعادة وكيل الوزارة المذكور. ومثال ذلك لا يملك ما تضمنه الكتاب المذكور مخالفة أحكام قانون رقم (1) لسنة 1966م الخاص بموظفي وعمال البلديات كون أن مرتبة القانون تسمو على مرتبة القرار الوزاري وبالرجوع للقانون المذكور فإنه أكد على أن سلطة تأديب موظفي البلديات وتشكيل لجان التحقيق في المخالفات المرتكبة من موظفيها اسندت للمجلس البلدي ورئيس البلدية وهذا ما أكدته نص المادة (35) من القانون المذكور، إلا في حال الفصل من الوظيفة فيجب أن يفتقر قرارها بتصديق السلطة المركزية الممثلة بوزارة الحكم المحلي.

6- أنه والثابت ووفقاً للأصول القانونية المتبعة في الوظيفة العامة أن الهيئات المحلية تتمتع بشخصيتها الاعتبارية ولها قوانينها وأنظمتها الخاصة ولها استقلالها المالي والإداري والفني النسبي عن السلطات المركزية للدولة وقد نظم ذلك بنصوص قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997م ومن قبله قانون البلديات لسنة 1934م وأن صلاحية وزارة الحكم المحلي هو فقط الاشراف والرقابة على الاداء المالي والاداري لتلك الهيئات المحلية ولا تعني الرقابة أن تقوم الجهة الرقابية المذكورة بإيقاع العقوبات التأديبية على موظفي الهيئات المحلية إلا بالتوافق مع الهيئة المحلية وإلا كنا أمام ما يعرف بنظرية الحلول وهذا غير جائز إلا في أضيق الحدود وحيث وبما أن نص المادة (35) من القرار بقانون رقم 1 لسنة 1966م أعطى سلطة تأديب موظفي البلديات وتشكيل لجان التحقيق في المخالفات المرتكبة من موظفيها لرئيس البلدية والمجلس البلدي فقط، وعليه فإنه لا يجوز أن يصدر قرار جهات الرقابة خلافاً لحكم القانون ذلك أن الهيئات المحلية هي شخصية اعتبارية مستقلة يحظر على جهات الرقابة التدخل في إدارتها.

ثانياً من حيث الإجراءات :

1- إن حضور الموظف حسن السنوار الذي تم استدعاؤه كشاهد في واقعة يتم التحقيق فيها بحق متهمين آخرين في بلدية أخرى لا يجيز للجنة التحقيق التوصية بإسناد عقوبة بحق موظف استدعى كشاهد من بلدية أخرى ليس لها علاقة .

2- اللجنة التي استمعت لشهادة الموظف حسن السنوار ليس لديها ولاية قانونية مباشرة على الموظف، و كان يتوجب عليها إذا خلص لديها ما تعتقد بأن الموظف المذكور لديه خلل أو مشكلة أو سوء إدارة أو مخالفة تستوجب المسائلة أن تبرز ذلك في حيثياتها و تطلب ضمن توصياتها مخاطبة بلدية البريج من خلال القنوات الرسمية بشأن ما رسخ اليها بشأن الطلب بإجراء تحقيق أو تقصى حقائق بمشاركة الوزارة حول ما تستوجب إجراءات المسائلة.

3- توجيه عقوبة إدارية بحق موظف أخذت أقواله على أساس الشهادة وليس على وجه الاتهام يجعل الإجراءات معيبة وباطلة إجرائياً، حيث نص القانون وبشكل واضح وصريح بمقتضى نص المادة 33 من لقرار بقانون رقم 1 لسنة 1966 بأنه: " لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف أو العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة و سماع أقواله و تحقيق دفاعه و يجب أن يكون القرار بتوقيع العقوبة مسبباً ."

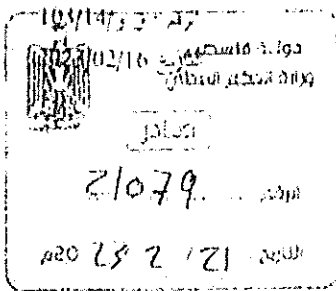
لكل ما تقدم فإننا نوصي بوقف تنفيذ العقوبة والاعتراض عليها كي لا تصبح هناك سوابق بحيث يتيح هذا الإجراء للوزارة اتخاذ إجراءات تأديبية لمستخدمي البلديات بدون الرجوع لرؤساء البلديات و دون اعتبار لحق البلدية الأصيل بصلاحياتها المنعقدة لها قانوناً.

بمزيد الاحترام

المستشار القانوني للبلدية
فريد صبحي اللولو

Tel | فاكس | البريد الإلكتروني
082650130 | 082654815 | aleawda street

www.mobr.ps Email: burall@gmail.com



سعادة الأخ/ م. أيمن عبد العزيز الدويك المحترم

رئيس بلدية البريج

تحية طيبة وبعد

الموضوع: بشأن عتوبة الإنذار بحق المهندس / حسن السنوار

بدايةً نهنئكم أطيب التحيات والتقدير ونتمنى لكم دوام الصحة والعافية، وبالإشارة لكتابكم السوارد بتاريخ 2023/01/31م بخصوص الموضوع أعلاه، وبعد الاطلاع على أحكام القانون الأساسي لسنة 2003م وتعديلاته، وعلى أحكام قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م، وقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته، واللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، وقانون البلديات رقم (1) لسنة 1934م، والقرار بقانون رقم (1) لسنة 1966م بإصدار قانون مسووظي وعمال البلديات، والأنظمة ذات العلاقة والتعويضات الصادرة بالخصوص، وبعد الدراسة وعملًا بالأصول نورد لسيادتكم الآتي :

1. نص القانون الأساسي في المادة رقم (85) منه على ما يلي :

- أ- تنظيم السبلد بقانون في وحدات إدارة محلية تتمتع الشخصية الاعتبارية ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون.
- ب- يحدد القانون اختصاصات وحدات الإدارة المحلية ومواردها المالية وعلاقتها بالسلطة المركزية ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها كما يحدد القانون أوجه الرقابة على تلك الوحدات ونشاطاتها المختلفة الخ .

2. قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 قانون خاص قد حدد علاقة الوزارة بالهيئات المحلية حيث أنه في المادة رقم (2) منه أنشط لوزارة الحكم المحلي رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وأعمال الميزانيات وكذلك الرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس.

3. تنص المادة 2/19 من قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997م على : (مع مراعاة أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ولوائحه التنفيذية يصدر الوزير أنظمة لموظفي الهيئات المحلية ومستخدميها ينص فيها على واجباتهم ودرجاتهم وكنيسة تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وإجاراتهم واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم

أ. د. م. أيمن عبد العزيز الدويك
رئيس بلدية البريج
21-2



.....(السخ) الأمر السذي بتوجب مراعاة أحكام قانون الخدمة المدنية المذكور في المجالات التطبيقية المتعلقة بموظفي الهيئات المحلية.

4. تنص المادة رقم (39) من قانون الهيئات المحلية المذكور على (يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون).

5. تم تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته على الهيئات المحلية منذ عام 2006م بموجب تعميم صادر عن الوزارة بالخصوص (سواء ما يتعلق بالتعيينات والترقيات والعقوبات... السخ)، وبعد الاطلاع على أحكام قانون الخدمة المدنية المذكور لاسيما نص المادة رقم (69) واللائحة التنفيذية للقانون المذكور لاسيما نص المادة رقم (88) من اللائحة يتضح بأن صلاحيات إصدار قرارات تشكيل لجان التحقيق مع الموظفين هي من صلاحيات وزير الحكم المحلي باعتبار أن وزارة الحكم المحلي هي بمثابة ديوان موظفين للهيئات المحلية وذلك على غرار ديوان الموظفين العام بالنسبة للوزارات والمؤسسات الحكومية.

6. حسب التسدرج القانوني والأصول القانونية السليمة يعتبر القانون أعلى درجة ومرتبة من القرار بقانون.

7. صدر كل من /قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م وقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته واللائحة التنفيذية لقانون المذكور بعد صدور قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934م والقرار بقانون رقم (1) لسنة 1966د. بالإضافة إلى أن قانون الهيئات المحلية المذكور أعلاه نص صراحة على إلغاء كل حكم يخالف أحكامه.

8. حسب المعمول به في ديوان الموظفين العام والتعليمات الصادرة عن الديوان للوزارات والمؤسسات الحكومية بخصوص ضوابط وأحكام التحقيقات وتوقيف العقوبات التأديبية فإن العقوبات التي تزيد عن الخصم من الراتب مدة تزيد عن خمسة أيام فإنها تتطلب تشكيل لجنة تحقيق مع الموظف عن طريق الديوان بمشاركة وزارته، وتقدم اللجنة توصياتها للديوان لاتخاذ القرار اللازم بشأنها.

9. على غرار ما هو معمول به في ديوان الموظفين العام فقد قامت الوزارة بإصدار تعليمات بالخصوص للهيئات المحلية ومن ضمنها بلديتكم الموفرة لاسيما التعميم الصادر تحت رقم (1079) بتاريخ 2017/2/19م. وكذلك التعميم الصادر تحت رقم (40075) بتاريخ 2018/3/22م ولم تعترضوا على ذلك في حينه.

10. بالإضافة لما تقدم وتأكيداً له فإن تعيين موظفي الهيئات المحلية وترقياتهم وإنهاء خدماتهم تتم عن طريق الوزارة وبمصادقتها استناداً لقانون الخدمة المدنية المشار إليه أعلاه.

11. قرار تشكيل لجنة التحقيق المشكلة من الوزارة للتحقيق في ملف التجاوزات الخاص بملف السولار المخصص لمكافحة الباعوض كان بناءً على التقرير الوارد من ديوان الرقابة المالية والإدارية بشأن أعمال بلدية النصيرات والتوصيات الواردة به بتشكيل لجنة تحقيق بالخصوص. حسب قرار تشكيل اللجنة فإن من مهامها استدعاء من تراه مناسباً أثناء التحقيق.

12. الموظف/ حسن السنوار عند استدعاؤه من قبل لجنة التحقيق لأخذ أقواله كان بسبب أنه كان من ضمن الموظفين الذين لهم علاقة بمتابعة ملف السولار المخصص لمكافحة الباعوض.

13. نيت لجنة بيان الموظف المذكور يوجد لديه خلل في متابعة ملف السولار الشخص المخصص لمكافحة الباعوض حيث أن الإجراءات كانت غير سليمة لذلك إرتأت اللجنة توجيه عقوبة للموظف المذكور.

لجميع ما تقدم واستناداً لمسئوليتنا والصلاحيات المنصوص عليها قانونياً وعملاً بالأنسول القانونية السليمة، وحيث أن أي أعمال أو قرارات تصدر خارج نطاق الصلاحيات المنصوص عليها قانوناً يكون لها نفس الأثر في انعدام الأثر القانونية لتلك الأعمال أو القرارات، وحفاظاً على التعاون المشترك والاحترام المتبادل وحفاظاً على المركز القانوني للبلدية ولكي نستطيع عمل اللازم حسب الأنسول فإننا نؤكد على ما جاء في كتابنا الصادرة لسعادتكم بالخصوص.

مع فائق الاحترام والتقدير.....

م. سمير عبد الرزاق مطير

وكيل وزارة الحكم المحلي



دولة فلسطين
وزارة الحكم المحلي

21.12.2023

- مدير عام المحافظات والمناطق المشتركة
- مدير عام الشوكلات
- مدير عام الموحدة والرقابة
- مدير العلاقات
- مدير