



מדינת ישראל
משרד הפנים

חוזר המנהל הכללי - מס' 5/2001

כ"ד אלול תשס"א
12 ספטמבר 2001

חוזר מס' 5/2001

אל: ראשי העיריות
ראשי המועצות המקומיות
ראשי המועצות האזוריות

תוכן העניינים:

1. הארכת מועד להגשת שומה אחרת על היטל השבחה – סעי' 20 לתוספת השלישית בחוק התכנון והבניה
2. נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה אן בתמורה סמלית
3. אישור התקשרות בחוזים על פי חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) התשל"ב – 1972
4. אישור התקשרות בחוזים על פי חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) התשל"ב – 1972
5. אישור התקשרות בחוזים על פי חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) התשל"ב – 1972
6. אישור התקשרות בחוזים על פי חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) התשל"ב – 1972
7. אישור התקשרות בחוזים על פי חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) התשל"ב – 1972
8. אישור התקשרות בחוזים על פי חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) התשל"ב – 1972
9. אישור התקשרות בחוזים על פי חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) התשל"ב – 1972
10. אישור התקשרות בחוזים על פי חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) התשל"ב – 1972

11. אישור התקשרות בחוזים על פי חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) התשל"ב – 1972
12. אישור התקשרות בחוזים על פי חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) התשל"ב – 1972
13. אישור התקשרות בחוזים על פי חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) התשל"ב – 1972
14. אישור התקשרות בחוזים על פי חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) התשל"ב – 1972
15. עדכון אגרות בניה
16. עדכון סכומים בענייני מכרזים
17. דוברות פוליטית על ידי דוברי הרשויות המקומיות
18. מתן חוות דעת לרשיונות לבתי ספר לפי חוק הפיקוח על בתי הספר תשכ"ט - 1969
19. נוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית

19). נוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית

הקדמה

... בהמשך תמצאו את הנוהל ואמות – המידה להפעלת הסמכות לחיוב אישי של נושאי משרה ברשויות המקומיות. נוהל זה הוכן במשותף ע"י המשנה ליועץ המשפטי לממשלה והיועצת המשפטית למשרד הפנים, וגובש בשיתוף פעולה עם מרכז השלטון המקומי.

הנני מביא לידיעתם קטעים ממכתבו של עו"ד אליקים רובינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה, אל יו"ר מרכז השלטון המקומי ואלי בו הוא "מבקש לציין את גישתכם החיובית ושיתוף הפעולה בגיבוש הנוהל. אנו, כמו גם משרד הפנים, בדעה כי החלטות הנוגעות לשלטון המקומי, ראוי כי ייעשו, ככל ניתן, מתוך הידברות ותיאום".

היועץ מוסיף כי: "בגיבוש הנוהל נעשה מאמץ להביא בחשבון את הקשיים והאילוצים בהם פועלים נבחרי הציבור ונושאי התפקידים השונים ברשויות המקומיות, בצד הצורך להבטיח כי אלה יפעלו במסגרת תפקידיהם כנאמני הציבור, במחויבות ובאחריות לשמירה על הוראות הדין וסדרי המינהל התקינים".

כמו כן מדגיש עו"ד רובינשטיין "הנוהל מבקש להבטיח, מחד גיסא, כי הסמכות לחיוב אישי תופעל רק לאחר הליך קפדני וממצה; ומאידך גיסא, כי בנסיבות מתאימות בהן הדבר נדרש, ולאחר מיצוי כל ההליכים שבנוהל, הסמכות אכן תופעל הלכה למעשה, ועל נושאי המשרה לדעת זאת".

תקוותנו כמו גם תקוות גורמים היעוץ המשפטי הינה שלא יהיה צורך בהפעלת הנוהל.

מבוא

סעיף 221 לפקודת העיריות (נוסח חדש) קובע הסמכות להטיל חיוב אישי על נושאי משרה או תפקיד ברשות מקומית בגין הוצאה בלתי חוקית מקופת הרשות המקומית לה היה אחראי. סעיף 223 לפקודה קובע, כי כל חבר מועצה שהשתתף בישיבה בה אושרה ההוצאה, יראה כמסכים לה כל עוד לא הוכח אחרת. הוראות דומות בנוגע למועצה מקומית ולמועצה אזורית מצויות בסעיף 189 לצו המועצות המקומיות, תשי"א – 1950, ובסעיף 84 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח – 1958.

ביסוד הסדרים אלה עומדת התפיסה, לפיה משרתי הציבור בשלטון המקומי, בין נבחרים ובין עובדים, הוענקו על פי דין סמכויות נרחבות, ולצידן גם חובות שמטרתן להבטיח שיפעלו במסגרת תפקידם כנאמני הציבור, במחויבות ובאחריות לטובת ציבור שולחיהם. הפרתה של חובה זו מחייבת נקיטת סנקציה, לרבות סנקציה אישית, כלפי המפר.

עוד לפני כעשור קבע בית המשפט העליון, כי ההוראות לענין חיוב אישי הן מבין החשובות בפקודת העיריות, (ובדומה, בצווי המועצות המקומיות והאזוריות), וראוי כי ייעשה שמוש בסמכויות אלה למען תקויים ביקורת יעילה ומועילה על הפעולות

הכספיות של הרשות המקומית, ולמען הקפדה על סדרי מינהל תקינים (בג"צ 1065/89, גולני נ' שיש, מה (1) 441; בג"צ 2937/91 טרייסטר נ' שליטא, פ"ד מז (2) 758).

אל מול תכלית הרתעתית זו, קיימת תכלית מנוגדת, והיא החשש מפני הרתעת – יתר של נבחרי ציבור ועובדי ציבור. האיזון בין שתי תכליות אלו חייב לעמוד בבסיס פרשנות הנורמות האמורות, ובבסיס שיקול הדעת שבהפעלתן. עמד על כך בית המשפט בפרשת טרייסטר בקובעו:

"השימוש בסמכות זו חייב, מצד אחד, להיעשות בזהירות, רק לאחר בירור יסודי של העובדות ובהתחשב גם בנסיבות ובאילוצים שבהם פעלו אלה שהוציאו או הירשו את ההוצאה ובשיקול שלא להרתיע מועמדים רציניים ומתאימים מלקבל על עצמם תפקיד ציבורי כפוי טובה. אך מצד שני אל לו לבעל הסמכות לנהוג יתר סלחנות בהפעלת סמכותו זו."

אף שהוראות הדין לענין הנדון אינן זהות לחלוטין בנוגע לעיריות, למועצות מקומיות ולמועצות אזוריות, הרי שלמען קיום הרמוניה תחיקתית והפעלה אחידה ושוויונית של נורמות ציבוריות אלה, מן הראוי כי סמכות זו תופעל על פי אמות – מידה אחידות.

לשם קיום הוראת המחוקק והנחיות בית משפט העליון, ומתוך התחשבות בצורך ליצור איזון ראוי בין הפגיעה בנבחר ובעובד הציבור לבין אינטרס הציבור באכיפת נורמות של מינהל תקין בשלטון המקומי, ולאחר התייעצות עם המרכז לשלטון מקומי, נקבעו אמות המידה המפורטות להלן:

נוהל ואמות מידה להפעלת הסמכות לחיוב אישי

1. בנוהל זה "הוצאה שלא כדין" – הוצאה בדרך של התקשרות או בכל דרך אחרת, שבוצעה בחריגה מהוראות הדין, לרבות חריגה מהוראות הדין המהותי, חריגה מדרישות דין שבנוהל או כל חריגה מהדין הפוגמת בתוקפה החוקי של ההוצאה.

כדוגמאות לפעולות שיחשבו כהוצאה שלא כדין ניתן למנות: הפרת הכללים הקבועים בדין לענין תנאים מוקדמים לביצוע התקשרות או פעולה אחרת בעלת השלכות כספיות, כגון התקשרות או פעולה ללא אשור המועצה, או ללא אישור השר מקום שאלה נדרשים; התקשרות או פעולה טרם אשור תקציב בלתי רגיל או מבלי שנערך מכרז, מקום שאלה נדרשים; מתן הנחה או תמיכה מבלי שהתקבלה על כך החלטה בגופים המוסמכים לכך; מתן הנחה בחריגה מתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה); מתן תמיכה לגוף שאינו עומד בקריטריונים הקבועים בנוהל למתן תמיכות; הוצאה שהיא בבחינת תעמולת בחירות אסורה; או הוצאה בענין שבו הרשות המקומית אינה מוסמכת לפעול.

2. בדו"חות השנתיים המוגשים על ידי רואי חשבון אשר ממנה משרד הפנים לביקורת חשבונותיהן של הרשויות המקומיות, יתבקשו רואי החשבון לפרט הוצאות שהוצאו על ידי הרשות או התקשרויות שהיא צד להן ואשר נעשו, למיטב הבנתם, שלא כדין. כן יפרטו רואי החשבון את זהות החתומים על מסמכי ההתקשרות או ההוצאה, והאחראים לה.

במקום בו החלטה על ביצוע התקשרות או פעולה כאמור התקבלה על ידי מועצת הרשות, יציין רואה החשבון את זהות חברי המועצה שנטלו חלק באותה החלטה.

כל רואה – חשבון יצרף לדין וחשבון כל מידע נוסף בדבר מהות ההוצאה או ההתקשרות, והנסיבות בהן הוצאו, שיש בהם לדעתו כדי להשליך על ההחלטה להפעיל את הסמכות לחיוב אישי, וכן רשאי הוא לציין עמדתו, האם ראוי בנסיבות הענין ולאור עקרונות נוהל זה, להטיל חיוב אישי של מי מהאחראים להוצאה.

3. האגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים ירכז את החומר שיוגש על ידי רואי החשבון, ויביא אותו לדין בועדה שתורכב מסמנכ"ל תקצוב ופיתוח במשרד, ראש האגף לביקורת ונציג הלשכה המשפטית (להלן: הוועדה).

כמו כן ירכז האגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים מידע לגבי הוצאות בלתי חוקיות שהגיע למשרד הפנים מכל גורם אחר. לצורך בדיקה ראשונית של מידע מעין זה ואיסוף מידע נוסף, יוכל האגף להסתייע ברואה החשבון או בגורם אחר, כפי שימצא לנכון. במידה וימצא האגף כי בידיו מידע המצביע לכאורה על הוצאה שלא כדין – יועבר המידע לוועדה.

4. הוועדה תבדוק בדיקה ראשונית את החומר שהוגש על ידי, ותחליט מהן ההוצאות או ההתקשרויות שאכן בוצעו, לכאורה, שלא כדין.

מצאה הוועדה שיש צורך בבדיקה או במידע נוספים לצורך המשך הטיפול תטיל על האגף לביקורת או על רואה החשבון לבצע את ההשלמות הנדרשות.

נמצא כי הייתה לכאורה הוצאה לא חוקית, יתבקשו הרשות המקומית ונושאי המשרה או התפקיד הנוגעים בדבר, להעביר התייחסותם, בתוך 30 ימים, באשר לחוקיות ההוצאה ולנסיבות ביצועה. במקביל, תתבקש התייחסות גם של הממונה על המחוז הרלבנטי.

5. עם קבלת התייחסות, או עם חלוף המועד האמור, תבחן הוועדה פעם נוספת את ההוצאות הנדונות בהתייחס בין השאר לתגובות ולהתייחסויות שהתקבלו, ותגבש המלצותיה בתוך 30 ימים לגבי כל מקרה בו יש לדעתה הצדקה להפעיל את הסמכות להטלת חיוב אישי.

6. מצאה הוועדה שיש לכאורה הצדקה להפעלת הסמכות, תאפשר הוועדה למי שצפוי, לפי המלצתה, להיות מחויב בחיוב אישי להשמיע את טענותיו בפניה, אם בכתב ואם בעל פה, לפי בקשתו, וזאת בתוך מועד 30 הימים שנקצב כאמור לגיבוש המלצתה. המליצה הוועדה להטיל חיוב אישי, תתייחס בהמלצתה גם לסכום החיוב שראוי לדעתה להטיל.

7. הוועדה תגיש המלצותיה למנכ"ל המשרד, בצירוף כל החומר ששימש יסוד להמלצותיה.

8. המנכ"ל יבחן את המלצות הוועדה ואת החומר שיוצג בפניו, ויעביר את ההמלצות והחומר, בצירוף המלצתו הוא, לשר הפנים.
9. שר הפנים יחליט, בהקדם האפשרי, על יסוד ההמלצות והחומר שהוצג בפניו, האם להפעיל את סמכותו לחיוב אישי; החליט השר לקבוע חיוב אישי, יקבע גם את סכום החיוב שיוטל.
10. המלצות הוועדה והמנכ"ל, והחלטת השר ישקפו את כלל נסיבות הענין, לרבות השיקולים הבאים:
- א. רמת המודעות לכך שמדובר בהוצאה בלתי חוקית (ביודעין/תוך עצימת עיניים/ ברשלנות).
- ב. היקף החריגה מהוראות הדין בהן לקתה ההוצאה הבלתי חוקית, משכה ותדירותה.
- ג. היקפה הכספי של ההוצאה הבלתי חוקית.
- ד. קיומה של נורמה ברורה ממנה חרגה ההוצאה או ההתקשרות.
11. ככלל, לא יוטל חיוב אישי אלא על מי שהיה אחראי על ההוצאה הבלתי חוקית, כגון מי שהיה חתום על מסמכי ההתקשרות או ההוצאה הבלתי חוקיים, או מקום בו החלטה על ביצוע התקשרות או פעולה כאמור התקבלה על ידי מועצת הרשות – על חברי המועצה שנטלו חלק באותה החלטה.
- לא יוטל חיוב על מי שהיה אחראי כאמור להוצאה, אם יוכיח להנחת דעתו של השר, כי לא ידע, ולא יכול היה לדעת, כי מדובר בהוצאה בלתי חוקית, כגון הסתמכות על חוות דעת מפורשת של היועץ המשפטי של הרשות או של גזבר הרשות, אשר אישרה מראש את תקינות הפעולה.
12. בקביעת סכום החיוב האישי, ניתן להתחשב, בין היתר, גם בנסיבותיו האישיות של האדם עליו מוטל החיוב, ובאפשרות לחלק את סכום חיוב בגין אותה פעולה בין מספר אנשים.
13. בהתחשב בהימנעות של משרד הפנים מלהפעיל את הסמכות לחיוב אישי עד כה, הוצאה שלא כדין שבוצעה קודם למועד נוהל זה תהווה עילה לחיוב אישי במקרים חריגים בלבד.

ב ב ר כ ה

מרדכי מרדכי
המנהל הכללי