

2. נוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית

הקדמה

הנוהל ואמות המידה להפעלת הסמכות לחיוב אישי של נושאי משרה ברשויות המקומיות, הוכנו במשותף על-ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה והייעוץ המשפטי במשרד הפנים, וגובשו בשיתוף פעולה עם מרכז השלטון המקומי.

מפורסם כאן נוהל מעודכן של נוהל לחיוב אישי, אשר כולל מספר שינויים שהוטמנו בו לאורך השנים וכן שינויים שנעשו במסגרת הליך הפקת לקחים מהפעלת הנוהל במהלך השנים שחלפו מאז הופעל לראשונה.

מבוא

סעיף 221 לפקודת העיריות (נוסח חדש) קובע סמכות להטלת חיוב אישי על נושאי משרה או תפקיד ברשות מקומית, בגין הוצאה שלא כדין מקופת הרשות המקומית לה היו אחראים. סעיף 223 לפקודה קובע, כי כל חבר מועצה שהשתתף בישיבה בה אושרה ההוצאה ייראה כמסכים לה כל עוד לא הוכח אחרת. סמכות דומה קיימת בכל הנוגע למועצות המקומיות ולמועצות האזוריות מכוח סעיפים 33 ו-34 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), סעיף 189 לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950, וסעיף 84 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958, וכן בכל הנוגע לוועד מקומי בהתאם לסעיף 132(ד) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958. ההוראות בעניין הטלת חיוב אישי בעיריות, הוחלו על איגודי ערים, בהתאם לסעיף 11(ה) לחוק איגודי ערים, תשט"ו - 1955.

ביסוד הסדרים אלה עומדת התפיסה, לפיה למשרתי הציבור בשלטון המקומי - בין נבחרים ובין עובדים - הוענקו על-פי דין סמכויות נרחבות, ולצידן גם חובות שמטרתם להבטיח כי יפעלו במסגרת תפקידם כנאמני ציבור, 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 לעניין חיוב אישי הן מבין החשובות שבפקודת העיריות (ובדומה, בצווי המועצות המקומיות והאזוריות), וראוי כי יעשה שימוש בסמכויות אלה למען קיומה של ביקורת יעילה ומועילה על הפעולות הכספיות של הרשות המקומית, ולמען הקפדה על סדרי מינהל תקינים (בג"צ 1065/89 גולני נ' שיש, פ"ד 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 נבחרים וציבור ועובדי ציבור. האיזון בין שתי תכליות אלה 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 ביתר סלחנות בהפעלת סמכות זו".

אף שהוראות הדין לעניין הנדון אינן זהות לחלוטין בנוגע לעיריות, למועצות מקומיות ולמועצות האזוריות, 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 המשפט 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 שייחשבו כהוצאה שלא כדין, ניתן למנות: הפרת הכללים הקבועים בדין לעניין תנאים מוקדמים לביצוע התקשרות או פעולה אחרת בעלת השלכות כספיות, כגון התקשרות או פעולה ללא אישור המועצה, או ללא אישור השר מקום שאלה נדרשים; התקשרות או פעולה טרם אישור 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 בעניין שבו הרשות המקומית אינה מוסמכת לפעול.

2. בדו"חות השנתיים המוגשים על-ידי רואי החשבון 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, יציינו רואי 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 בהן לדעתו כדי להשליך על ההחלטה להפעיל את הסמכות לחיוב אישי.

3. האגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים ירכז את החומר שיוגש על-ידי רואי החשבון, ויביא אותו לוועדה לחיוב אישי.

במשרד הפנים תוקם ועדה לחיוב אישי, שהרכבה יהיה שופט בדימוס או אדם הכשיר לכהן כשופט של בית משפט מחוזי שימונה על-ידי שר הפנים על דעת היועץ המשפטי לממשלה, והוא יהיה היושב ראש, מנהל המינהל לשלטון מקומי או נציגו והיועץ המשפטי למשרד הפנים או נציגו (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 בידי מידע המצביע לכאורה על הוצאה שלא כדין – יועבר המידע לוועדה.

האגף לביקורת או רואה החשבון שמונה על ידו לשם כך, יקיימו - טרם העברת המידע לוועדה - בירור עם הגורמים הנוגעים בעניין ברשות המקומית ובכלל זאת עם הגורמים אשר עולה לכאורה, כי עלול להיות מוטל עליהם חיוב אישי, טרם הגשת ממצאי הבדיקה ויציגו בפניהם את החשדות הראשוניים העולים מבדיקתם. במסגרת זו, הממצאים לכאורה יוצגו, ככל האפשר, בפני הגורמים האמורים, ויתאפשר להם להתייחס לטענות אלה.

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

מצאה הוועדה כי יש צורך בבדיקה או במידע נוספים לצורך המשך הטיפול, קביעת קיומה או גובה ההוצאה שלא כדין - תטיל על האגף לביקורת או על רואה החשבון לבצע את ההשלמות הנדרשות.

נמצא כי הייתה לכאורה הוצאה שלא כדין, יתבקשו הרשות המקומית ונושאי המשרה או התפקיד הנוגעים בדבר, להעביר התייחסותם, בתוך 30 ימים, באשר לחוקיות ההוצאה ולנסיבות ביצועה.

במקביל ובנוסף, תתבקש התייחסות של הממונה על המחוז הרלוונטי.

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 60 ימים לגבי כל מקרה בו יש לדעתה הצדקה להפעיל את הסמכות להטלת חיוב אישי.

6. מצאה הוועדה כי יש לכאורה הצדקה להפעלת הסמכות - תאפשר, בטרם גיבוש המלצותיה, למי שצפוי, לפי המלצתה, להיות מחוייב בחיוב אישי להשמיע את טענותיו בפניה, אם בכתב ואם בעל-פה, לפי בקשתו, וזאת בתוך 30 ימים ובמסגרת תקופת 60 הימים שנקצבו כאמור לגיבוש המלצותיה. המליצה הוועדה להטיל חיוב אישי, תתייחס בהמלצתה גם לסכום החיוב שראוי לדעתה להטיל.

7. הוועדה או מי שהוסמך על ידה, רשאים להאריך את המועדים הנקובים בחוזר זה מטעמים שיירשמו.
8. הוועדה תגיש המלצותיה למנכ"ל המשרד, בצירוף כל החומר ששימש יסוד להמלצותיה.
9. המנכ"ל יבחן את המלצות הוועדה ואת החומר שיוצג בפניו, ויעביר את ההמלצות ואת החומר, בצירוף המלצתו הוא, לשר הפנים.
10. שר הפנים יחליט, בהקדם האפשרי, על יסוד ההמלצות והחומר שהוצג בפניו, האם להפעיל את סמכותו לחיוב אישי; החליט השר לקבוע חיוב אישי - יקבע את סכום החיוב שיוטל.
11. המלצות הוועדה והמנכ"ל והחלטת השר ישקפו את כלל נסיבות העניין, לרבות השיקולים הבאים:
 - א. רמת המודעות לכך שמדובר בהוצאה שלא כדין (ביודעין/תוך עצימת עיניים/ברשלנות).
 - ב. היקף החריגה מהוראות הדין בה לקתה ההוצאה הבלתי חוקית, משכה ותדירותה.
 - ג. היקפה הכספי של ההוצאה הבלתי חוקית.
 - ד. קיומה של נורמה ברורה ממנה חרגה ההוצאה או ההתקשרות.
12. 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 אישי על מי שהיה אחראי כאמור להוצאה, אם יוכיח - להנחת דעתו של השר - כי לא ידע, ולא יכול היה לדעת כי מדובר בהוצאה שלא כדין, כגון הסתמכות על חוות דעת מפורשת של היועץ המשפטי של הרשות או של גזבר הרשות, אשר אישרה מראש את תקינות הפעולה.
13. בקביעת סכום החיוב האישי, ניתן להתחשב, בין היתר, גם בנסיבותיו האישיות של האדם עליו מוטל החיוב, ובאפשרות לחלק את סכום החוב בגין אותה פעולה בין מספר אנשים.
14. בהתחשב בהימנעותו של משרד הפנים מלהפעיל את הסמכות לחיוב אישי קודם לפרסום הנוהל - שפורסם לראשונה בספטמבר 2001 - הוצאה שלא כדין שבוצעה קודם למועד הנוהל שפורסם לראשונה בספטמבר 2001, תהווה עילה לחיוב אישי במקרים חריגים בלבד.
15. החלטת השר תפורסם, כולה או חלקה, בציון תפקידו של החייב בחיוב אישי, והכל כפי שיקבע השר.
16. נוהל זה מחליף את הנוהל הקודם כפי שפורסם בחוזר מנכ"ל 5/2001 ותוקן בחוזר מנכ"ל 4/2006 ובחוזר מנכ"ל 6/2008. למען הסר ספק, יובהר כי אין בתיקון זה כדי לפגוע בתוקפה של כל החלטה שהתקבלה על-פי הנוהל טרם תיקון זה, והוראות הנוהל הקודם ימשיכו לחול על החלטות אלה.