

החיוב האישי – אסטרטגיה לניווט נכון

מדריך מקוצר לדגשים ודרכים לצמצום הסיכון במערכת העירונית

ירון סולברג, שדה סולברג עורכי דין

שירותי יעוץ משפטי – מאז שנת 1998

היועמ"ש לעיריית הוד השרון בין השנים 2005 עד 2020

משרד עצמאי שדה סולברג עורכי דין שמלווה רשויות מקומיות

מטרת ההרצאה :

כיצד אנחנו כיועצים משפטיים יכולים לסייע במניעת הליכים לחיוב אישי.

הדרך –

המסגרת החוקית המחייבת.

הנחיות משרד הפנים.

איתור כשלים בנוהל חיוב אישי.

מתן הנחיות במערכת הפנים עירונית.

מתן דגשים שיסייעו במניעת כשלים, תקלות מיותרות ו... חיובים אישיים.

המסגרת הנורמטיבית:

סעיף 221 לפקודת העיריות

”על פי עצתו של רואה החשבון בפעולתו לפי סימן זה, יפסול הממונה כל פריט בחשבון שהוא בניגוד לדיון, ויחייב בו את האדם ששילם או שהרשה את התשלום הבלתי חוקי, וכן יחייב הממונה כל אדם האחראי לחשבון בכל סכום של חסר או הפסד שנגרמו בשל התרשלותו או התנהגותו הרעה או בכל סכום שהיה צריך להביא בחשבון ולא הביא, ובכל מקרה כזה יאשר בכתב את הסכום המגיע מאותו אדם; הממונה יפרש בכתב את טעמי החלטתו בדבר הפסילה או החיוב וכן בדבר כל סכום שהכשיר, אם נתבקש לכך על ידי מי שנפגע בהחלטתו זו.”

סעיף 223 לפקודת העיריות

”אם אין לראות מתוך החלטות המועצה מי הוא חבר המועצה שהסכים להוצאה מסויימת, יראו כל חבר שנכח בישיבה שבה הורשתה ההוצאה כאילו הוא הסכים לכך, כל עוד לא הוכיח את ההיפך.”

סעיף 189 לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950

סעיף 84 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח - 1958

חוזרי מנכ"ל

נוהל חיוב אישי **1/2001** "אמות מידה לחיוב אישי בגין הוצאה שלא כדין"

נוהל חיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית **5/2001** – נוהל חדש, הפעם קצר יותר. 13 סעיפים. אמות מידה מובנות יותר.

נוהל ואמות מידה להפעלת חיוב אישי **4/2006** - הקמת הוועדה לחיוב אישי.

נוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית **6/2008** – מעין איחוד של חוזרי המנכ"ל

נוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות המקומית **1/2009** – שוב 'עדכון' בלי לפרט מהו. העדכני והמחייב.

נוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית – תיקון **6/2014** תיקון הנוהל – העברת סמכויות למנכ"ל ולממונה על המחוז.

מטרת החיוב האישי

התכלית ההרתעתית - בג"צ 1065/89 גולני נ' שיש

”ככלל ייאמר: כוח וסמכות של אנשי ציבור בשל האמון שניתן בהם – אם על ידי הציבור, ואם במצוות המחוקק – מלווים, וחייבים להיות מלווים, במחויבות ובאחריות. חטא נציג הציבור באמון הציבור, חרג הוא מהסמכות שניתנה בידיו – צפוי הוא לכך שייקרא לסדר על פי מידת החומרה שבחטא או בחריגה. אם בערכאות ואם בסנקציות מינהליות – הכל לפי הענין והסמכות”

ומנגד - החשש מהרתעת יתר – בג"צ 2937/91 טרייסטר נ' שליטא

”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 לפועל ובשיקול שלא להרתיע מועמדים רציניים ומתאימים מלקבל על עצמם תפקיד ציבורי כפוי טובה. אך מצד שני אל לו לבעלת הסמכות לנהוג יתר סלחנות בהפעלת סמכותו זו.”

אמות מידה להפעלת חיוב אישי

רמת המודעות לכך שמדובר בהוצאה בלתי חוקית (ביודעין/עצימת עיניים/רשלנות) היקף החריגה מהוראות הדין בהן לקתה ההוצאה הבלתי חוקית, משכה ותדירותה.

היקפה הכספי של ההוצאה הבלתי חוקית.

קיומה של נורמה ברורה ממנה חרגה ההוצאה או ההתקשרות.



דוח מבקר המדינה משנת 2010 – כשלים בנוהל

איסוף וריכוז המידע – הניצוץ להליך: תלונות לאגף הביקורת או כתוצאה מבדיקות תקופתיות של אגף הביקורת. היחידה לחיוב אישי לא בדקה נתונים מחוץ לנתוני משרד הפנים.

הימשכות הליכי הטיפול בחיוב אישי – מבקר המדינה בדק 13 המלצות, ונמצא שב – 8 מהן נמשך הטיפול מעל שנה וחצי. לגבי 2 המלצות נוספות – מעל 3 שנים.

מחדלי טיפול בתיקי חיוב אישי – השר לא החליט בהמלצות שהוגשו לו במשך שנים.

ניהול המידע ביחידה – מבקר המדינה מצא שמשרד הפנים לא הקים תשתיות מידע שמפורסמת ומתעדכנת מעת לעת.

אכיפת חיוב אישי – החלטות השר לא נאכפות. יש מי שמשלם, אך מי שבוחר שלא לשלם – האכיפה כנגדו מתנהלת בעצלתיים.

העדר מיתווה אחיד לפריסת תשלומים

מתוך פרק הסיכום בדו"ח מבקר המדינה

בשבע השנים האחרונות הניח משרד הפנים את התשתית ליישום הוראות הדין בנושא החיוב האישי של נושאי משרה בשלטון המקומי והחל לפעול על פיה. מממצאיו של דוח זה עולה שהפעלת הסמכות של המשרד בנושא החיוב האישי בשנים האחרונות אינה יעילה והיא מתאפיינת בחוסר החלטיות ובסחבת.

איסוף ה'דו"ח' הנדרש והמעקב אחריו וכן הליך בחינת המקרים שנבדקו וקבלת ההחלטה בעניינם לוקים בחסר; ניהול המידע אינו יעיל; הטיפול בחלק מהתיקים היה לקוי; האכיפה של ההחלטות אשר התקבלו בדבר הטלת החיוב האישי רופפת, וההליך בחלק מהתיקים נמשך זמן רב מדי. משרד הפנים אינו מפנה את המשאבים הדרושים לשם קיום הליך החיוב האישי בצורה נאותה. טיפול המשרד בנושא זה עדיין אינו מספק והוא טעון שיפור.

ראש רשות מקומית ונושאי משרה ברשות המצויים בהליך בדיקה שבסיומו ייתכן שיושת עליהם חיוב אישי אינם מתפקדים כבשגרה. התמשכות ההליך עלולה להביא לפגיעה בנבדקים, ומכאן - לפגיעה ברשות המקומית עצמה, ועל כן על משרד הפנים לפעול לקיצור ההליך ככל האפשר. נוסף על כך הטלת החיוב האישי בסמוך ככל האפשר למועד ביצוע העברה תקשור בין העברה לעונש ותביא ליצירת המוטיב ההרתעתי הנדרש.

מה קרה מאז?

פורסם מאגר החלטות בשנת 2016. פורסם עידכון בשנת 2019.
מאז... שוב מעטה חשאיות מאז 2019 – החלטות הוועדה כבר אינן מפורסמות

נתונים מתוך המשמר החברתי מקומי – משנת 2016:

קטגוריה	הוועדה פסקה על חיוב אישי	סה"כ מקרים
בחירות	50%	2
הלוואות	83%	6
חינוך	75%	20
כלי רכב	75%	12
מכרזים והתקשרויות	31%	55
מכרזים והתקשרויות / ניגוד עניינים	89%	9
מקרקעין	0%	8
שונות	26%	19
תב"ר	34%	29
תמיכות	30%	10
ארנונה והנחות ארנונה	27%	15
העסקת כ"א ויועצים	32%	60
	149	245

ישנן ארבע קטגוריות שלגביהן הוועדה מחמירה ולרוב פוסקת חיוב אישי:

הלוואות לא מאושרות

שימוש בכספי חינוך לייעודים אחרים

חריגות בהוצאות על כלי רכב

מכרזים והתקשרויות בהן קיים ניגוד עניינים

עם זאת, לא מדובר על הקטגוריות הנפוצות.

הקטגוריות העיקריות הנפוצות שלגביהן מתקיימים הליכי חיוב אישי:

מכרזים והתקשרויות

ניהול כח אדם/הון אנושי

שימוש בכספי תב"ר

הוועדה נוטה **לא** לחייב אישית את נבחרי הציבור והפקידים ב- 50% מהמקרים.

ישנן קטגוריות בהן הוועדה נוטה לא לחייב אישית באופן 'גורף', כגון: הקצאת כספי תמיכות, מחיקת חובות ארנונה ומתן הנחות ארנונה שלא כחוק, הקצאת מקרקעין ונושאים שונים אחרים חסרי קטגוריה ברורה.

מה (כמעט) לא חוייב –

החלטות ועדת הנחות

החלטות ועדת תמיכות (למעט תמיכות באגודות/עמותות ספורט)

החלטות ועדת הקצאות

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (2001, 2003)
מס' 8.200 (90.007)

פתיחה בהליך של חיוב אישי של נושא משרה ברשות מקומית נוכח ממצאי חקירה פלילית:

אם הוגש כתב אישום – יש להמתין להכרעת הדין. ניתן להעביר לחיוב אישי אף אם אין הרשעה ואפילו אם יש זיכוי מחמת הספק.

אם הוחלט על סגירת התיק עקב העדר אינטרס ציבורי

אם הוחלט על סגירת תיק בשל העדר ראיות מספיקות

כיצד לצמצם את הסיכון להליך חיוב אישי ולהחלטה לחייב

התקשרויות ומכרזים

- התקשרויות עם **שירותי דוברות** (קרית אתא) ויועצים או עוזרים לראש העיר
- חברת **חקירות ללא מכרז** (יהוד) – למשל, להוציא מכתב לעו"ד חיצוניים שלא להעסיק דרכם חברת חקירות
- ה**תקשרויות ללא מכרז** – **לרבות הגדלות** – מכרזי פינוי אשפה, גינון, פסולת גושית. הוספת שכונות. הוספת שירותים.
- תשלומים **בחריגה מהקבוע במכרז** - !! אתגר משמעותי.
- פיצול מלאכותי של עבודות** כדי להימנע מפרסום מכרז (גבעת שמואל) – מעורבות יועמש בישיבות התנעה.
- חתימה על הסכם ללא אישור מועצה** – קו אדום. הפעלת סמכות כדין.
- הארכת הסכם **מעבר לתקופה שנקבעה בו** (הוד השרון) – ההערכות למכרז היתה מאוחרת. להיזהר משימוש יתר ב"בריאות הציבור".
- ה**תקשרות עם קרוב של ראש העיר** (אח) – כל הסכם חייב לקבל את עמדת/חוו"ד/אישור היועמ"ש.
- חתימת עו"ד על הסכמי פשרה** – להקפיד על חתימת גזבר ומורשי חתימה, לרבות חשב מלווה.
- קבלת הנחה מקבלנים לאחר זכיה ושימוש בכספי ההנחה לרכישת ציוד בתי ספר**, גני ילדים וכו'.

כיצד לצמצם את הסיכון להליך חיוב אישי ולהחלטה לחייב

כח אדם/משאבי אנוש/הון אנושי

העסקת עובד ללא מכרז (נתניה, צפת, אלעד, רמת השרון, נס ציונה ועוד רבות) – יועמ"ש צריך להתריע בכתב. ההתרעה תצמצם.

רכישת רכב בסכום גבוה מהמותר (קרית גת, פקיעין, עומר, גבעת שמואל) - להקפיד בוועדת השלושה על הסכומים.

קרובי משפחה – להקפיד לפעול לפי הנוהל, בעיקר בהפניות לוועדת השירות.

כיצד לצמצם את הסיכון להליך חיוב אישי ולהחלטה לחייב

כספי תב"ר – (קרית גת, אלקנה, רמלה) הגדלת הפרוייקט מעבר למסגרת התקציבית שבתב"ר המאושר

חתימה על חוזה ללא אישור תקציבי – (תל מונד, שפיר) איך למנוע ? בראש כל הסכם (קל וחומר אם יש מכרז) לרשום את הסעיף התקציבי/מספר תב"ר בראש ההסכם.

ביצוע תשלומים ללא חשבונות מאושרים (עיר כרמל) –

ויתור על ארנונה או מתן הנחות (אור יהודה, טירה, הר חברון, פתח תקווה)

כיצד לצמצם את הסיכון להליך חיוב אישי ולהחלטה לחייב

ראש עיר שחוייב בעלות פרסומים פוליטיים (חדרה) – בדיקה של יועמ"ש את הפרסום טרם פרסומו. חוברות ארנונה. ברכות לחגים. שלטי חוצות.

שירותי יעוץ בנושא יחסי ציבור ופרסום – המנכ"ל והגזבר פעלו בניגוד להמלצת היועמ"ש

הגשות תביעות לשון הרע – נוהל מימון הוצאות משפטיות 4/2006 –

11. מימון הוצאות משפט באמצעות הסדר ביטוחי

א. הרשות המקומית תוכל לבטח את מחויבותיה לפי נוהל זה, ובלבד שהיועץ המשפטי של הרשות המקומית אישר בכתב כי תנאי הפוליסה אינם חורגים מהאמור בסעיף זה.

ב. הסדר ביטוחי לא ישמש כאמצעי להרחבת הזכאות הקבועה בנוהל זה, אלא אך ורק כאמצעי למימון הוצאות משפטיות לזכאים לכך בהתאם לנוהל.

ג. בכל הסדר ביטוחי יקבע במפורש, כי השתתפות בהוצאות משפטיות תינתן רק לאחר קבלת האישורים הפרוצדורליים הנדרשים בנוהל זה, ובכפוף לדרישות המהותיות הקבועות בו.

כיצד לצמצם את הסיכון להליך חיוב אישי ולהחלטה לחייב

סלילת כביש ללא היתר – כשמפרסמים מכרז – לוודא שיש היתרים (גם לבניית בית ספר).

נסיעות לחו"ל – נוהל נסיעות לחו"ל – הקפדה על אישורים נדרשים.

תמיכות – ספורט – (כדורגל, כדורסל)

התנהגות מפחיתה סיכוי לחיוב אישי:

1. **חוות דעת משפטיות** – מונעות חיוב אישי, אם הן ניתנות בזמן אמת ומראש – כלל ההסתמכות.
2. להשתמש בכלי של צוות מקצועי (מנכ"ל, גזבר ויועמ"ש) – הצגת בעיה, צירוף כלל המסמכים הרלוונטים, והתוויית פתרון (ניהול פרוטוקול ותיעוד מלא).
3. לכתוב נהלים ברורים בכל הנוגע להתקשרויות – למשל – חיוב אישי עקב אי יציאה למכרז זמן נדרש מראש – נוהל שיחייב להתחיל להערך 1/2 שנה מראש, טרם סיום ההתקשרות.
4. להימנע מלשנות הסכמים חתומים, קל וחומר אם השינוי שמיטיב עם הספק.
5. **תשלומים בדיעבד** – פס"ד רע"א 5210/08 עו"ד זרח רוזנבלום –
המבחן הראשון – הצד המתקשר הוא תם לב לחלוטין, בעוד התנהלות הרשות חסרת תום לב או עולה כדי הצגת מצג שווא או התרשלות.
המבחן השני – היה מקור תקציבי לתשלום התמורה בתקופה הרלוונטית.
המבחן השלישי – אי העמידה בדרישות הצורה הקבועות [בסעיף 203 לפקודת העיריות](#) אינה יורדת לשורשו של עניין.

התנהגות מפחיתה סיכוי לחיוב אישי:

6. **תעמולת בחירות** – לוודא (בעיקר עם רוה"ע והדוברות) שכל פרסום יעבור אישור יועמ"ש.
7. **בעיה גדולה ומורכבת** – לרפא באמצעות החלטה במועצת העיר.
8. להקפיד שכל ההתקשרויות מתבצעות לאחר הליך מכרזי. גם אלה הפטורות מחובת פרסום מכרז.
9. כשמתעוררת בעיה – **שיתוף מכסימום גורמי מקצוע עירוניים** (ישיבות, קבלת התייחסויות, תיעוד).
10. לוודא שיש אישור בכתב להתקשרויות מגורמי המקצוע הרלוונטיים (גזבר, יועמ"ש, גורם מקצועי). למשל, מנהל שפי"ע או חינוך או מהנדס – התחייבותם לא תחייב את הרשות המקומית.
11. **תמיכות** – כל העברת תמיכה אך ורק לפי התבחינים ולאחר אישור ועדת תמיכות.
12. **קרבת משפחה וניגוד עניינים** – להפנות לוועדת השירות (משרד הפנים) ולוועדה המייעצת למניעת ניגוד עניינים (משרד המשפטים).

תודה רבה על ההקשבה

ובהצלחה רבה לשומרי הסף החשובים ברשות המקומית

חיזקו ואימצו