

ייעוץ והספקת שירותים משפטיים
בשלטון המקומי

תקציר

רקע כללי

חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975 (להלן - החוק או חוק הייעוץ המשפטי), קובע כי רשות מקומית חייבת לקבל ייעוץ משפטי ועליה למנות עורך דין ליועצה המשפטי.

הייעוץ המשפטי של עירייה וכן היועץ המשפטי במועצה מקומית או מועצה אזורית שקבע שר הפנים, יהיה עובד הרשות המקומית (להלן - יועץ משפטי פנימי או יועץ משפטי פנימי קבוע). עד מועד סיום הביקורת לא קבע שר הפנים למועצה כלשהי חובת העסקה של יועץ משפטי פנימי, ועל כן כל המועצות המקומיות והאזוריות רשאיות להעסיק יועץ משפטי קבוע שאינו עובד שלהן (להלן - יועץ משפטי חיצוני או יועץ משפטי חיצוני קבוע).

לעתים אין ביכולתו של היועץ המשפטי הפנימי למלא את כל צורכי הרשות בתחום המשפטי, והרשות נזקקת לסיוע נוסף מעורכי דין חיצוניים. נמצא כי כלל הרשויות המקומיות נוהגות לשכור את שירותיהם של עורכי דין חיצוניים, הן בהתקשרויות על פי צורך והן בהתקשרויות קבועות בהסכמי ריטיינר¹ לצרכים שונים (להלן - עורכי דין חיצוניים).

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2015 - מאי 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים נבחרים בנושא הייעוץ וההספקה של השירותים המשפטיים על ידי יועצים משפטיים חיצוניים בשלטון המקומי. בנובמבר 2015 נשלחו שאלונים ל-257 הרשויות המקומיות. עד יוני 2016 השיבו עליהם כ-85% מהרשויות - 67 עיריות, 100 מועצות מקומיות ו-51 מועצות אזוריות (להלן - הרשויות שענו על השאלון). הממצאים המובאים בדוח זה מתבססים על המידע שנאסף מן התשובות על השאלונים ועל ביקורת מורחבת שנעשתה בעיריות **מודיעין-מכבים-רעות** (להלן - עיריית מודיעין), **נהריה, נשר, צפת ורמלה**, במועצה המקומית **ג'וליס**, במועצה האזורית **תמר** ובמשרד הפנים.

1 העסקת עורך דין חיצוני בהסכם ריטיינר - העסקתו בהסכם הקובע תשלום חודשי קבוע שמשולם לו כדי להבטיח שתישמר רמת השירותים שהוסכם עליה מראש לכשיזדקקו לה.

הליקויים העיקריים

אי-אסדרת העסקתם של יועצים משפטיים חיצוניים

כל הרשויות שהשיבו לשאלון העסיקו בשנים 2013-2015 עורכי דין חיצוניים במגוון רחב מאוד של נושאים. היקף השירותים המשפטיים החיצוניים שניתנו ל-218 הרשויות שענו על השאלון הוא עצום, ובשנים 2013-2015 הסתכמו עלויותיהם ב-548 מיליון ש"ח².

בשנת 2009 פרסם משרד הפנים נהלים להסדרת היבטים נרחבים הן בנושא העסקת יועצים משפטיים חיצוניים קבועים והן בנושא של מסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים, אך בשנת 2010 הוקפאו נהלים אלה. משרד הפנים התחייב לפני בג"ץ לפרסם נהלים חדשים בנושא עוד בשנת 2011. בשנת 2014 פירסם משרד הפנים נוהל חדש בנושא העסקת יועצים משפטיים חיצוניים קבועים, אך במועד סיום הביקורת במאי 2016 טרם פורסם הנוהל בנושא של מסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים. מעמדו של נוהל זה אשר הוקפא מספר פעמים לא הובהר (להלן - הנוהל המוקפא).

ליקויים בהליכי ההתקשרות עם היועצים המשפטיים

עורכי דין חיצוניים במועצה האזורית **תמר** ובעיריות של **מודיעין**, **נהריה** ו**נשר** התמנו לתפקידם בלי שהתקיים הליך תחרותי, כפי שיפורט בהרחבה להלן.

בביקורת נמצא כי עיריות **נשר** ו**יקנעם** **עילית** והמועצות המקומיות **אבן יהודה**, **דייר אל אסד**, **זיכרון יעקב**, **יסוד המעלה** ו**פסוטה** התקשרו עם יועצים משפטיים ועורכי דין חיצוניים באמצעות הזמנות עבודה או התכתבויות בלי שהוסדרו בהן סוגיות מהותיות.

86% מקרב הרשויות שענו על השאלונים השיבו כי בחנו ניגודי עניינים אפשריים בהעסקתם של עורכי דין חיצוניים, אך רק 75% מהן כתבו כי הבחינה נעשתה על פי הנוהל למניעת ניגוד עניינים שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאפריל 2011. בביקורת נמצא כי בעיריות **מודיעין** ו**רמלה** ובמועצה האזורית **תמר** היו מקרים שבהם הועסקו עורכי דין חיצוניים הן בידי הרשות המקומית והן בידי נבחריה, ובפרט בידי ראש הרשות, בעניינים שאינם קשורים לתפקידם ברשות המקומית; עוד נמצא כי עיריות **מודיעין**, **נהריה** ו**נשר** והמועצה האזורית **תמר** מעסיקות יועצים משפטיים חיצוניים המועסקים גם בתאגידים שבשליטתן.

ישנן רשויות שבהן מועסקים משרדי עורכי דין שההתקשרות עמם החלה שנים רבות לפני מועד הביקורת: המועצה המקומית **גבעת זאב** קיבלה שירותים משפטיים מעו"ד א' מאז שנת **1986**; עיריית **נהריה** קיבלה שירותים משפטיים ממשרד עו"ד ב' משנת **1989** ועד **שנת 2003** ומשנת **2005** ו**אילך**; המועצה

משרד הפנים
התחייב לפני בג"ץ
לפרסם נהלים
חדשים בנושא עוד
בשנת 2011... אך
במועד סיום
הביקורת במאי 2016
טרם פורסם הנוהל
בנושא של מסירת
עבודות משפטיות
לעורכי דין חיצוניים

האזורית **תמר** קיבלה שירותים משפטיים ממושרד עו"ד ג' מאז שנת **1990** וממושרד עו"ד ד' מאז **1999**; עיריית **פתח תקווה** קיבלה שירותים משפטיים ממושרד עו"ד ה' מאז שנת **1997**; עיריית **מודיעין** קיבלה שירותים משפטיים ממושרד עו"ד ו' מאז שנת **2004**.

בשנת 2007 פרסם משרד מבקר המדינה דוח חמור בנוגע לעיריית **פתח תקווה**³ וכתב, בין השאר, כי העסקתו של משרד עו"ד ה' על ידי העירייה במשך שנים ארוכות ללא מכרז ומסירת רוב התיקים המשפטיים שניתנים לעורכי דין חיצוניים למשרד זה אינה ראויה. למרות זאת - תשע שנים לאחר פרסום הדוח האמור ובמועד סיום הביקורת עדיין הועסק משרד עו"ד ה' בעיריית **פתח תקווה**. העירייה שילמה למשרד עו"ד ה' בשנים 2013-2015 למעלה מ-11.5 מיליון ש"ח שכר טרחה לשנה.

מהמענה לשאלון עולה כי מרבית הרשויות נהגו להתקשר עם יועצים משפטיים בהסכמי ריטיינר ובהסכמים לתשלום כולל (גלובלי). במקרים רבים היו הסכומים שנקבעו מראש גבוהים מאוד ולא תמיד הוברר על סמך מה נקבע, מהו היקף שעות העבודה הנדרש ומהו היקף שעות העבודה שבוצעו בפועל.

מהמענה לשאלון עולה כי משרד עו"ד ח' הועסק בהשנים 2013-2015 ב-16 רשויות בשכר כולל של כ-30 מיליון ש"ח; משרד עו"ד ט' הועסק בשנים 2013-2015 ב-25 רשויות בשכר כולל של כ-25.7 מיליון ש"ח; ומשרד עו"ד י' הועסק בשנים 2015-2013 בשש רשויות בסכום כולל של כ-21.5 מיליון ש"ח.

דוגמאות לליקויים במסירת עבודות ובהעסקת יועצים משפטיים חיצוניים

עיריית מודיעין

עו"ד ו' הועסק מאז שנת 2004 בעיריית **מודיעין** בהסכם ריטיינר למתן ייעוץ ושירותים משפטיים. בשנים 2011-2015 שילמה עיריית **מודיעין** לעו"ד ו' כ-4 מיליון ש"ח.

באוקטובר 2013, במהלך המשא ומתן הקואליציוני שקיימה סיעתו של ראש העירייה הנבחר, מר חיים ביבס, התבקש עו"ד ו' על ידי ראש העירייה ללוות את המשא ומתן הקואליציוני. בביקורת עלה כי עו"ד ו' נשא ונתן באופן ישיר עם נציגי הסיעות השונות על ניסוח ההסכם הקואליציוני.

בנובמבר 2011 מונה עו"ד ו' גם לתפקיד היועץ המשפטי לתאגיד המים מי מודיעין בע"מ (להלן - מי מודיעין) של עיריית **מודיעין** בהסכם ריטיינר בעלות של 16,000 ש"ח לחודש. נוכח התנגדות הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים) להעסקתו בתאגיד בד בבד עם העסקתו על ידי העירייה, חתמה מי מודיעין על הסכם חדש עם עו"ד ו' בתשלום מופחת, וזאת בנימוק שעו"ד ו' אינו מעורב בהתוויית פעילות התאגיד או הרשות, אלא נותן שירותי מינהלה בלבד. ואולם

3 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007**, "פתח תקווה - הוצאות לפיתוח העיר והתקשרות עם עורכי דין חיצוניים", עמ' 469.

נמצא כי בפועל נתן עו"ד ו' לתאגיד שירותים שאינם בגדר שירותי מינהלה כלל ועיקר.

המועצה האזורית תמר

המועצה האזורית **תמר** פעלה בניגוד לנוהל המסדיר את העסקתו של יועץ משפטי חיצוני קבוע ברשות שאינה מחויבת למנות יועץ משפטי שהוא עובד שלה (להלן - נוהל 2/14) - בכך שלא פתחה בהליך תחרותי לבחירת יועץ משפטי חיצוני קבוע.

על אף הקבוע בנוהל 2/14 נמצא כי עורך דין ממושרד עו"ד ד' המשמש כיועץ המשפטי החיצוני הקבוע של המועצה ייצג את ראש המועצה בחקירה במשטרה בדצמבר 2014.

בשנים 2013-2015 שילמה המועצה האזורית **תמר** למשרד זה בעבור שירותיו 1.77 מיליון ש"ח לשנה בממוצע. סכומים אלו כללו הוצאות נסיעות במונית ממושרד עו"ד ד' בתל אביב למועצה האזורית **תמר** השוכנת במושב נווה זוהר, בסכומים שבין 1,000 ובין 2,394 ש"ח לנסיעה הלך ושוב.

עיריית נהריה

במהלך כל 24 שנות כהונתו של מר ז'קי סבג כראש עיריית **נהריה** הועסק משרד עו"ד ב' כיועץ משפטי לעירייה בהסכם ריטיינר. בהסכם ההתקשרות לא הוסדרה הסוגיה של ניגודי עניינים אפשריים.

בשנים 2013-2015 שילמה עיריית **נהריה** למשרד ב' בין 1.728 מיליון ש"ח ל-1.206 מיליון ש"ח לשנה.

עיריית נשר

בדצמבר 2013, כחודשיים לאחר שמר אבי בינמו זכה בבחירות לראשות עיריית **נשר**, חתמה העירייה על התקשרות בהסכם ריטיינר בשכר חודשי קבוע עם עו"ד י"ד כיועץ משפטי נוסף על היועץ המשפטי הפנימי. עו"ד י"ד ייצג את מר בינמו בהליכים משפטיים שונים בעת שכיהן כחבר מועצה, נגד העירייה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של מחוז חיפה. כמו כן, כיהן עו"ד י"ד כיועץ המשפטי של עמותה שהקים מר בינמו ועמד בראשה.

בנובמבר 2015 החליט דירקטוריון החברה הכלכלית נשרים שמר בינמו משמש בו כיו"ר הדירקטוריון, כי עו"ד י"ד - ששימש כיועץ המשפטי של החברה הכלכלית מאז דצמבר 2014, אך שכרו שולם על ידי העירייה במסגרת הסכם הריטיינר - יקבל שכר מהחברה הכלכלית בעבור השירותים שהוא נותן לה. הדבר מעורר את החשש שמטרתה של החלטה זו הייתה לעקוף את החלטת מועצת העירייה שהתקבלה מספר שבועות קודם לכן. בהחלטה נקבע כי יש לסיים את ההתקשרות עם כל עורכי הדין החיצוניים שהועסקו על ידי העירייה ובכללם עו"ד י"ד, והעסקת עו"ד חיצוני תיעשה רק בהסכמתה של מועצת העירייה.

המועצה המקומית ג'וליס

בפברואר 2014 התקשרה מועצת **ג'וליס** עם עו"ד ט"ו תושב המועצה, בהסכם למתן שירותים משפטיים שוטפים. בסמוך להתקשרות עם עו"ד ט"ו פרסמה

המועצה מכרז לאיתור יועץ משפטי חיצוני קבוע למועצה. המועצה הקימה ועדה מקצועית לבחירת היועץ המשפטי. מפרוטוקול הוועדה עולה כי שני נציגי המועצה בחרו בעו"ד ט"ו בניגוד לעמדתה של הנציגה שמונתה על ידי משרד הפנים שהייתה בדעת מיעוט. דעת הרוב בוועדה לא העניקה את המשקל הראוי לפרמטרים שלפיהם הוועדה נדרשת לשקול על פי נוהל 2/14, ביניהם ניסיון בייעוץ משפטי לרשויות מקומיות ובטיפול בתיקים משפטיים נגד המועצה. כמו כן לא שקלה הוועדה קשר משפחתי של עו"ד ט"ו למי שכיהן אז כסגן ראש המועצה, שאמנם אינו בגדר קרבת משפחה המונעת העסקתו על פי דין, אך מן הראוי היה לדון בו.

עיריית צפת

משרד עו"ד ז' הועסק כיועץ משפטי חיצוני לעיריית צפת ולוועדה לתכנון ולבנייה שלה במשך כ-20 שנים. עו"ד יוסף עוז, אחד משני השותפים במשרד ז', כיהן כראש עיריית צפת בשנים 1998-2001. גם בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2003 גילה עו"ד עוז מעורבות פוליטית והביע תמיכה פומבית במי שנבחר בסופו של דבר לראשות עיריית צפת. בפברואר 2007 פרסמה עיריית צפת מכרז למתן שירותים משפטיים חיצוניים וועדת המכרזים החליטה להמליץ על משרד עו"ד ז' כמשרד הזוכה. זאת למרות הטענות שהועלו לפני ראש העירייה והיועץ המשפטי שלה עוד לפני כינוס ועדת הבחינה בדבר ניגודי עניינים של משרד עו"ד ז' והעדפתו על פני יתר המועמדים. טענות אלה לא זכו לתגובה בפרוטוקול של הדיון בוועדה.

בדצמבר 2012 פרסמה עיריית צפת מכרז נוסף למתן שירותים משפטיים חיצוניים. מפרוטוקול הדיון של ועדת הבחינה עולה כי הוועדה בחרה שוב במשרד עו"ד ז' כזוכה, בלי לנמק כראוי את הבחירה ובלי להידרש לטענות בנוגע לניגודי עניינים של משרד זה שעלו במהלך המכרז.

עיריית רמלה

עיריית רמלה ניהלה, החל בשנת 2012 ובמהלך הביקורת, הליכים משפטיים בתחום דיני העבודה באמצעות משרד עו"ד י"ז כנגד עובד לשעבר שהועסק בשנים 2000-2007 באיגוד ערים בו הייתה חברה. עולה חשש כי ראש העירייה השתמש למעשה בשירותים משפטיים שניתנו לעירייה במסגרת זו כדי לנגח יריב פוליטי.

ההמלצות העיקריות

הממצאים החמורים העולים בדוח ביקורת זה מחייבים את אסדרת הנושא של העסקת יועצים משפטיים ועורכי דין חיצוניים בידי הרשויות המקומיות המשפיעות על כל המערכת המשפטית של השלטון המקומי בישראל והוא בעל חשיבות ראשונה במעלה לשמירה על האינטרס הציבורי. על משרד הפנים, כמאסדר של השלטון המקומי, לפעול אפוא לאלתר לאסדרת הסוגיה בין בדרך של קידום הנוהל המוקפא כפי שהתחייב לפני בג"ץ ובין בדרך של פרסום נוהל אחר או אף באמצעות תקנות. על משרד הפנים לבחון את גיבושו של הסדר ולהגביל את

הסכומים המשולמים תמורת ההתקשרות של הרשויות המקומיות עם עורכי דין חיצוניים. על משרד הפנים לפעול לחיזוק המנגנון של הייעוץ המשפטי הפנימי, בין היתר באמצעות קביעת תקינה מתאימה ללשכות המשפטיות. על משרד הפנים לשקול קידום תיקון חקיקה נקודתי ברוח הצעת חוק העיריות ולקבוע חובת מינוי של יועץ משפטי פנימי בכל רשות מקומית.

על משרד הפנים לתת את דעתו על המצב שבו יועץ משפטי אחד מועסק הן כעורך דין חיצוני של רשות מקומית והן כעורך דין של תאגיד עירוני שלה, ולקבוע הנחיות מפורשות למניעת ניגוד עניינים בעניין זה.

על כל הרשויות המקומיות המבקשות למסור עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים לנהוג בהגינות ובשקיפות ולשמור על העיקרון של מתן הזדמנות שווה.

ראוי שכלל הרשויות המקומיות ירעננו את שורות יועציהן המשפטיים החיצוניים ועורכי הדין החיצוניים אחת לתקופה, באופן שלא יפגע במקצועיות השירות שהן מקבלות מחד, וייתשב עם עקרונות שוויון ההזדמנויות ומניעת משוא פנים מאידך, ואף ימנע תלות ממושכת במשרד עורכי דין מסויים.

על הרשויות המקומיות להימנע מלהעסיק עורכי דין חיצוניים ויועצים משפטיים חיצוניים קבועים בלי לחתום עמם על הסכמים בכתב המסדירים ומפרטים את כלל ההתחייבויות והזכויות של הצדדים להסכם עוד בטרם יתחיל היועץ המשפטי בעבודתו.

על המועצה האזורית **תמר** לפעול לאלתר ליישום נוהל 2/14 ולפתוח בהליך תחרותי לבחירת יועץ משפטי לרשות.

אם תחליט עיריית **נשר** כי ברצונה להעסיק עורכי דין חיצוניים ראוי כי תעשה זאת לאחר קיום הליך תחרותי, שוויוני והוגן.

סיכום

בביקורת נמצאו ליקויים מהותיים, חלקם חמורים, בנושא של ייעוץ והספקת השירותים המשפטיים על ידי יועצים משפטיים חיצוניים בשלטון המקומי.

בביקורת נמצא כי הפעולות שנעשות בידי משרד הפנים לאסדרת העסקתם של עורכי דין חיצוניים ברשויות מקומיות אינן מספקות את הצורך באסדרה מקיפה של הנושא בכלל הרשויות המקומיות. על משרד הפנים לפעול בהקדם לאסדרת הנושא באמצעים שימצא לנכון לנקוט, ולקבוע הנחיות וכללים ברורים שלפיהם יחויבו הרשויות לפעול בכל הנוגע להעסקת יועצים משפטיים ועורכי דין חיצוניים בהיבטים שונים, כגון - תחומי ההעסקה, היקפה, משכה והתשלום שישולם בעבורה. אסדרת הנושא תאפשר לרשויות המקומיות לקבל ייעוץ משפטי איכותי ונטול פניות תוך שמירה על מינהל תקין ועל עקרונות השוויון, היעילות והחיסכון.

בביקורת נמצא כי בהתקשרויות של רשויות מקומיות שונות עם עורכי דין חיצוניים נפלו פגמים מהותיים רבים בתחומים של הליכי ההתקשרות, ניגוד עניינים, תחומי הטיפול המועברים ליועצים המשפטיים החיצוניים, משך זמן העסקתם והעלויות הגבוהות של ההתקשרויות עמם.

על הרשויות המקומיות שנבדקו בדוח זה לפעול על פי ההמלצות המופיעות בו כדי להבטיח ייעוץ משפטי שיופעל באופן יעיל, הוגן ונקי כפיים כשטובת התושבים לנגד עיניו.

מבוא

לרשויות המקומיות בישראל יש סמכויות נרחבות והן עוסקות במגוון רחב של נושאים. מטבע הדברים נזקקות הרשויות לייעוץ, הנחיה, ליווי וסיוע משפטיים לבחינת תקינות פעילותן. בסעיף 2 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975 (להלן - החוק או חוק הייעוץ המשפטי) נקבע כי רשות מקומית חייבת לקבל ייעוץ משפטי.

על פי סעיף 3 לחוק על הרשות למנות עורך דין שיהיה יועצה המשפטי. היועץ המשפטי של עירייה וכן היועץ המשפטי במועצה מקומית שקבע שר הפנים, יהיו עובדי הרשות המקומית. עד מועד סיום הביקורת לא קבע שר הפנים למועצה מקומית או אזורית כלשהי חובת העסקה של יועץ משפטי פנימי קבוע, ולפיכך רשאיות כל המועצות המקומיות והאזוריות להעסיק יועץ משפטי שאינו עובד שלהן כיועץ קבוע (להלן - יועץ משפטי חיצוני קבוע).

סעיף 5 לחוק הייעוץ המשפטי הגדיר את תפקיד היועץ המשפטי לרשות מקומית, ולפיו יועץ משפטי יעניק ייעוץ משפטי למועצת הרשות המקומית ולוועדותיה, לראש הרשות ולסגן ראש הרשות שהואצלו לו סמכויות (שפורטו בחוק) ולעובדי הרשות בכל ענין הדרוש למילוי תפקידי הרשות לפי כל דין; כן יחווה היועץ המשפטי את דעתו לפי פניית חבר מועצת הרשות, אם נוכח שהדבר דרוש למילוי תפקידי הרשות ואין במתן חוות הדעת כדי להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים.

על מעמדו וחשיבות תפקידו של היועץ המשפטי יעידו הוראות החוק שלפיהן הוא ימונה על-ידי מועצת הרשות⁴, והיא ורק היא מוסמכת לפטרו מתפקידו בתנאים המפורטים בחוק⁵. בג"ץ קבע כי היועץ המשפטי הוא אחד משומרי הסף ברשות המקומית ועליו לגלות עצמאות מקצועית, שכן בעניין תוכן חוות דעתו המשפטית אין עליו מרות אחרת זולת מרות החוק⁶.

בסעיף 6 לחוק נקבע כי לצורך ביצוע תפקידו יוזמן היועץ המשפטי ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת הרשות המקומית או כל ועדה מוועדותיה, בין בעצמו ובין באמצעות עובד אחר של הלשכה המשפטית, ותינתן לו הזדמנות להביע את דעתו בעל פה או בכתב לפני קבלת כל החלטה. בין היתר, יש להזמין את היועץ המשפטי לישיבות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), שהוא מכהן גם כיועץ המשפטי שלה כפי שנקבע בסעיף 2ב(ב) לחוק התכנון והבניה. ככלל משמש היועץ המשפטי

4 בעירייה נדרשת ועדת המכרזים לעובדים בכירים לבחור תחילה במועמד ראוי, והמועצה תשקול אם למנות אותו.

5 זאת כאשר מדובר ביועץ משפטי שהוא עובד הרשות המקומית - ראו להלן. על כל פנים, בחזור מנכ"ל משרד הפנים 3/2006 פורסם נוהל שנועד להגן על היועץ המשפטי של הרשות מפני פיטורין שרירותיים משיקולים לא ענייניים.

6 בג"ץ 3180/94 דורון נ' מאיר ניצן ראש עיריית ראשון לציון (פורסם במאגר ממוחשב, 5.10.94) (להלן - פה"ד בעניין דורון).

לרשות המקומית (או נציגו) גם כתובע מטעם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה⁷ וכמומנה על מערכת התביעה העירונית בהליכים פליליים⁸ ובהליכים הנוגעים לרישוי עסקים ולעבירות על חוקי עזר.

לפי נוהלי משרד הפנים היועץ המשפטי הוא חבר הוועדה המקצועית לבחינת בקשות שהגישו מוסדות ציבור לקבלת תמיכה מהרשות המקומית, ומועצת הרשות אף אינה יכולה לקבוע תבחינים לאישור בקשה אלא לאחר שקיבלה את חוות דעתו של היועץ המשפטי המאשרת את חוקיותם. נוסף על כך, היועץ המשפטי הוא חבר הוועדה להקצאת קרקעות הרשות ללא תמורה או בתמורה סמלית, והשתתפותו בדיוניה היא תנאי לקיומם. היועץ המשפטי הוא חבר בוועדת ההנחות בארנונה, ובעיריות הוא חבר או משקיף בוועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים, ובמקרים מסוימים הוא גם חבר בוועדה לפיטורי עובדים.

ליועץ המשפטי יש תפקידים נוספים רבים כגון - השתתפות בניסוח צווי מסים; גיבוש הצעות לחוקי עזר לרבות מתן עדכונים והסברים לחוקי העזר; עריכת חוזים שונים; הכנת תביעות משפטיות ובקשות ומסמכים הקשורים לתביעות אלה; ייצוג הרשות המקומית לפני בתי משפט, בתי דין וטריבונלים - כגון בית הדין הארצי למשמעת ויתר המוסדות המשפטיים והשלטוניים - כגון ההוצאה לפועל, לשכת רישום המקרקעין, משרדי הממשלה והיועצים המשפטיים שלהם.

המטלות הרבות שמטיל הדין על היועץ המשפטי הקבוע מטילות לעתים קרובות עומס רב עליו ועל צוותו. לעתים אין ביכולתו של היועץ המשפטי לספק את כל צורכי הרשות בתחום המשפטי, כך שהרשות נזקקת לסיוע נוסף מעורכי דין חיצוניים, ומתקשרת אתם בהסכם למתן שירותים משפטיים.

נמצא כי כלל הרשויות המקומיות נוהגות לשכור את שירותיהם של עורכי דין חיצוניים הן בהתקשרויות קבועות כריטיינר, והן בהתקשרויות לצרכים ייחודיים שונים כגון ייעוץ משפטי בנושאים מורכבים הדורשים מומחיות מיוחדת שאין ביכולתה של המחלקה המשפטית של הרשות המקומית לספק, וכן כשיש צורך בסיוע לייעוץ הפנימי בביצוע מטלות שבדרך כלל הוא ממלא אותן, אך הוא נזקק לסיוע חיצוני בשל היקפם הנרחב. הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא גביית מסים ותשלומים עירוניים.

7 סעיף 258 לחוק התכנון והבנייה וסעיף 264 לפקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן - פקודת העיריות). כמו כן ראו נוהל 8.1100 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לעניין הסמכת תובעים ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבנייה.

8 בהסמכת היועץ המשפטי לממשלה מכוח סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2015 - מאי 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים נבחרים בנושא הייעוץ והספקת השירותים המשפטיים על ידי יועצים משפטיים ועורכי דין חיצוניים בשלטון המקומי. ביקורת מורחבת נעשתה בעיריות של **מודיעין, נהריה, נשר, צפת ורמלה**, במועצה המקומיות **ג'וליס**, במועצה האזורית **תמר** ובמשרד הפנים. בנובמבר 2015 נשלחו שאלונים ל-257 הרשויות המקומיות. עד יוני 2016 השיבו עליהם כ-85% מהרשויות - 67 עיריות, 100 מועצות מקומיות ו-51 מועצות אזוריות. הממצאים המובאים בדוח זה מתבססים, בין השאר, על המידע שנאסף מהתשובות על השאלונים.



היקף השירותים
המשפטיים החיצוניים
הניתנים לרשויות
המקומיות הוא עצום,
ועלותו בשנים
2013-2015 הסתכמה,
על פי נתונים שמסרו
הרשויות המקומיות,
ב-548 מיליון ש"ח
לפחות

אי-אסדרת העסקתם של עורכי דין חיצוניים

בביקורת עלה כי **פל** הרשויות שהשיבו לשאלונים העסיקו בשנים 2013-2015 עורכי דין חיצוניים המטפלים במגוון רחב מאוד של נושאים.

השימוש בשירותי עורכי דין חיצוניים ברשויות המקומיות מעורר סוגיות רבות וחשובות: אופן ההתקשרות עם עורכי הדין החיצוניים ואופייה, שכר הטרחה המשולם, סוג הנושאים שבטיפולם והחשש לכפילות עם טיפולו של היועץ המשפטי הפנימי, וכן סוגיות הנוגעות לחיסכון ויעילות, ולצבירת הידע והזיכרון הארגוני בתחום חשוב זה. קבלת החלטות על העסקת היועצים ובחירתם חשוב שייעשו בדרך שתמנע חשש לניגוד עניינים ושקילת שיקולים זרים ותבטיח הליך בחירה שוויוני והוגן, שאם לא כן, הדבר עלול לפגוע פגיעה של ממש ברשות ובאמון הציבור בה.

היקף השירותים המשפטיים החיצוניים הניתנים לרשויות המקומיות הוא עצום, ועלותו בשנים 2013-2015 הסתכמה, על פי נתונים שמסרו הרשויות המקומיות, ב-548 מיליון ש"ח לפחות.⁹

בהליך שנדון בבית המשפט העליון בשנת 2006¹⁰, הודיע היועץ המשפטי לממשלה כי משרד הפנים מגבש נהלים שיסדירו את אופן המינוי של יועצים משפטיים חיצוניים קבועים למועצות מקומיות ואזוריות. שלוש שנים לאחר מכן, במרץ 2009, פרסם משרד הפנים את חוזר 5/2009 שהיה אמור להסדיר היבטים נרחבים הן בנושא העסקת יועצים משפטיים חיצוניים קבועים והן בנושא של מסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים, זאת באמצעות שני נהלים: האחד הסדיר את נושא העסקתו של יועץ משפטי חיצוני קבוע ברשות שאינה חייבת למנות יועץ משפטי שהוא עובד שלה; השני הסדיר את נושא מסירת העבודות המשפטיות לעורכי דין חיצוניים ברשויות שיש להן יועץ משפטי פנימי קבוע.

בעקבות פרסום הנהלים התקיים בינואר 2010 דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (להלן - ועדת הפנים) ובו הוצגו עמדותיהם של חברי כנסת וגורמים רבים שהם בעלי עניין בנושא. בסיכום הדיון הודיע יו"ר הוועדה דאז, ח"כ דוד אזולאי, כי הוועדה דורשת ממנכ"ל משרד הפנים דאז, מר גבי מימון, להורות על הקפאת יישומו של חוזר 5/2009 לצורך בחינה מחודשת של הנושא מחשש לפגיעה בחופש העיסוק. עוד הוסיף יו"ר הוועדה בסיכום כי היא דורשת לקיים דיונים והתייעצות עם מרכז השלטון המקומי בשיתוף היועצים המשפטיים של הרשויות מקומיות לפני שתתקבל החלטה בעניין, וכן לבחון מהי המסגרת המתאימה לפרסום ההוראות - בנוהל משרד הפנים או בתקנות מכוח חוק הייעוץ המשפטי.

9 ככום זה משקף אך ורק את הרשויות שענו על השאלונים. הסכומים המצוינים בדוח כוללים מע"ם, אלא אם כן צוין אחרת.

10 ע"מ 471/05, 'חאג' נ' 'חאג' - ראש המועצה המקומית אעבלין (פורסם במאגר ממוחשב, 9.1.06).

בתגובה לדרישת הוועדה להקפאת הנהלים אמר בדיון היועץ המשפטי של משרד הפנים, עו"ד יהודה זמרת, כי הדבר יגרור מצב של "תוהו ובוהו" בשלטון המקומי, ומנכ"ל משרד הפנים דאז הודיע כי יקצוב זמן לאסדרת הנושא ולא יאפשר לתהליך "להימרח".

בעקבות דרישתה של ועדת הפנים הוקפאו שני הנהלים בהחלטת מנכ"ל משרד הפנים בפברואר 2010 למשך ארבעה חודשים. כשתמה תקופת הקפאה זו האריך משרד הפנים את ההקפאה שוב ושוב עד סוף 2011.

בנובמבר 2011 הגישה התנועה למען איכות השלטון עתירה לבג"ץ¹¹ נגד החלטת משרד הפנים להקפיא את הנהלים. בתגובתה המקדמית של המדינה נאמר כי אכן קיים צורך לקבוע הנחיות בדבר העסקתם של יועצים משפטיים חיצוניים ברשות המקומית, והנוסח הסופי של הנוהל מונח על שולחן היועץ המשפטי של משרד הפנים. שנתיים וחצי מאוחר יותר, בפברואר 2014, פרסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל 2/2014 נוהל מתוקן הנוגע אך ורק למינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע לרשות מקומית שלא הוטלה עליה חובה למנות יועץ משפטי שהוא עובד הרשות (להלן - נוהל 2/14). הנוהל קובע שורה של הוראות בנוגע למינויו והעסקתו של יועץ משפטי חיצוני קבוע לרשות מקומית.

משרד הפנים הציג לפני בג"ץ את נוהל 2/14 וכן טיוטת נוהל חדשה הנוגעת למסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים במקום הנוהל המוקפא בנושא זה שנכלל בחוזר 5/2009. בעקבות הודעת המדינה נמחקה העתירה.

למרות הודעת מנכ"ל משרד הפנים בכנסת והתחייבות המדינה לבג"ץ בשנת 2011 - במועד סיום הביקורת במאי 2016, כשש שנים לאחר הודעת מנכ"ל משרד הפנים בכנסת וכשנתיים לאחר מחיקת העתירה - טרם פורסם הנוהל בנוגע למסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים (להלן - הנוהל המוקפא). יתר על כן, גם חוזר מנכ"ל 5/2009 עצמו פורסם רק בעקבות פנייה לערכאות ומתן התחייבות לבית המשפט עוד ב-2006.

כאמור, מאז הוצגה לבג"ץ טיוטת נוהל חדשה בנושא של מסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים במקום הנוהל המוקפא טרם נקבע נוהל חדש. מצד שני - מאז 2011 לא הוציא משרד הפנים הודעה נוספת לרשויות המקומיות על הקפאת הנוהל, וכתוצאה מזה מעמדו של הנוהל המוקפא אינו ברור. בפועל, רשויות רבות אינן פועלות לפיו, אלא לפי ראות עיניהן וללא אמות מידה אחידות ומחייבות. משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי הוא פועל לעדכונו של הנוהל, אך לא הציג לוח זמנים לביצועו.

עוד יודגש כי המדינה עצמה הסדירה את הסוגייה של רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על ידי משרדי ממשלה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 9.1001 (להלן גם - הנחיית היועץ המשפטי לממשלה) משנת 2009. גם בחברות הממשלתיות הוסדרה

11 בג"ץ 8734/11 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 12.3.14). בהחלטה בדבר הבקשה לעניין פסיקת הוצאות אשר פורסמה במאגר ממוחשב ב-29.7.14 הוצגה השתלשלות העניינים בנושא עד לאותו מועד.

העסקת היועצים המשפטיים בכללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), התשנ"ב-1992 (להלן - כללי רשות החברות הממשלתיות), ובחוזר אישור מינוי יועצים משפטיים חיצוניים בחברות ממשלתיות ובחברות בנות ממשלתיות ושכרם שפרסמה רשות החברות הממשלתיות בספטמבר 2015 (להלן - חוזר רשות החברות הממשלתיות). על אף שהללו אינם חלים על רשויות מקומיות ניתן להפיק מהם עקרונות רצויים שמתאימים גם לרשויות המקומיות.

גם בדין וחשבון של הצוות שמינה היועץ המשפטי לממשלה לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי¹² ופורסם בינואר 2016 (להלן - דוח הצוות לחיזוק שלטון החוק בשלטון המקומי או הדוח) הומלץ על השלמת העבודה על הנוהל המוקפא במשרד הפנים ופרסומו כנוהל מחייב.

בתשובת משרד הפנים מיוני 2016 נכתב כי לאור עמדת המדינה בערעור בעניין הרטמן¹³ בשנת 2012, החל משרד הפנים בגיבוש נהל להסדרת התקשרויות של רשויות מקומיות בפטור ממכרז לפי תקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות העיריות (מכרזים)) כאשר חלק מהן עוסק בהתקשרויות למסירת עבודות משפטיות. נהל זה נמצא בשלבי גיבוש סופיים ובסיומו ייבחן הצורך בפרסום נהל להתקשרות של רשויות מקומיות עם עורכי דין חיצוניים. בתשובתו הנוספת של משרד הפנים מאוגוסט 2016 נכתב כי הכנת הנהל המתוקן הנוגע למסירת עבודות משפטיות הושהתה בשל תיקון לחוק התכנון והבנייה, שעסק בין היתר, בייעוץ משפטי לזוועדה מקומית לתכנון ולבנייה. עם סיום הליכי החקיקה, הוכנה טיוטת נהל מתוקן המחליף את הנהל שפורסם בחוזר מנכ"ל 5/09 ובמקביל לכך לאור פסק דין הרטמן, החל משרד הפנים לגבש נהל כולל להסדרת כלל ההתקשרויות ברשויות המקומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה - הממצאים החמורים שעולים בדוח ביקורת זה והם יוצגו להלן, מחייבים אסדרה של הנושא המשפיע על כל המערכת המשפטית של הרשויות המקומיות בישראל והוא בעל חשיבות ראשונה במעלה לשמירה על האינטרס הציבורי.

יש לראות בחומרה את העובדה שמשרד הפנים נמנע במשך שנים מלחזור ולקבוע הנחיות אחידות וברורות בנושא שיבטיחו התנהגות שקופה והוגנת תוך הימנעות מבזבז כספי ציבור. היעדר הנחיות מעין אלה מכשיל את הרשויות בפעילותן בעניין זה ויוצר מצב שבו הנושא פרוץ ואינו מוסדר. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח דבריו של היועץ המשפטי של משרד הפנים בדיון בוועדת הפנים של הכנסת עוד בינואר 2010 - לפיהם אי אסדרה עלולה להוביל למצב של "תוהו ובוהו".

12 הצוות הוקם בעקבות הצטברות עדויות לקיומם של דפוסי פעילות מושחתים ברשויות מקומיות שונות. בראש הצוות עמדה עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), ונציגים בכירים ממשרד המשפטים, משרד הפנים, המשטרה והשלטון המקומי היו חברים בו.

13 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13; להלן - פסק הדין בעניין הרטמן).

יפים לעניין זה דבריו של כבוד השופט רובינשטיין בפסק דינו בעניין הרטמן¹⁴:
"אין המדינה יכולה להתנער מאחריותה ולומר "ישחקו הנערים" ו"יכה יוסי את יוסי", קרי, תעשה כל רשות ... על פי השקפתה האוטונומית. עדיין איננו חיים בעולם אידיאלי, ועל המדינה, במקרה זה משרד הפנים, לגלות אסרטיביות ונחישות מכוח מעמדה המרכזי במאבק לטוהר השיקולים והמעשה המינהלי."

הליכי ההתקשרויות עם היועצים המשפטיים

הליכים תחרותיים

ככלל, רשות מקומית חייבת לפרסם מכרז פומבי אם היא מעוניינת להתקשר בחוזה לביצוע עבודה¹⁵. ואולם, תקנה 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים) קובעת כי הרשות רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה¹⁶. בשל היותה של הוראה זו חריג לכלל בדבר חובת מכרז, הטעימה הפסיקה כי יש לפרשה בצמצום: "התקנות... מפרטות מה הם סוגי החוזים בהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז, אך כחריג יש לפרשן על דרך הצמצום לאור הכלל הגדול המחייב עריכת מכרז פומבי"¹⁷.

בית המשפט העליון קבע כי החובה לנהל את ענייני הרשות בכלל ואת ענייני הרכישות בפרט, באופן שיש בו "מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור", צריכה להיות נר לרגליה של הרשות גם במקום שאין המחוקק מחייבה במכרז פורמלי. פטור מחובת מכרז אינו פוטר את העירייה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת¹⁸. על פי בית המשפט העליון, אין לקבל מצב שבו לא יהיה כל מנגנון שיבטיח ניהול תקין והוגן וכי אין לאפשר לראש רשות לפעול כאוות נפשו בהקשר של רכישת שירותים, לא בשל הטלת דופי חלילה ביושרם של ראשי רשויות בכלל, אלא בשל הצורך המובהק באיזונים ובלמים¹⁹.

בנוהל 2/14 העוסק בבחירת יועץ משפטי חיצוני קבוע נקבע כי המועצה המקומית או האזורית יפרסמו בהודעה בעיתונות את רצונן להתקשר עם יועץ משפטי חיצוני קבוע, אך הן רשאיות גם לפנות לחמישה עורכי דין לפחות שמתקיימים לגביהם תנאי הכשירות ולהציע להם להגיש את מועמדותם. על פי נוהל זה תקים המועצה

15 סעיף 197 לפקודת העיריות; סעיף 192 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.

16 וכן, סעיף 3(8) לתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, סעיף 3(8) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א)-התשי"א-1950.

17 בג"ץ 4672/90 אריאל הנדסת חשמל רמזורים ובקרה בע"מ נ' עיריית חיפה, פ"ד מו(3), 267, 269 (1992) השופט (כתארו אז) ש' לוי. ראו גם: עע"מ 7027/07 אדגר נ' המועצה המקומית בנימינה (פורסם במאגר ממוחשב, 26.12.10); בג"ץ 11088/05 הייב נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד סד(1) 453 (2010).

18 עע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נ"ט(6), 241 (2005); בג"ץ 368/76 גולן נ' המועצה המקומית בית שמש, פ"ד לא(1) 505, 511 (1976).

19 פסק הדין בעניין הרטמן; ראו גם: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 3.

המקומית או האזורית ועדה מקצועית שבה יהיו חברים מנכ"ל או מזכיר הרשות, גזבר הרשות וכך יועץ משפטי של רשות מקומית אחרת שהוא עובד של אותה רשות אחרת שימונה על ידי שר הפנים. תפקיד הוועדה לפי נוהל זה הוא לבחון את ההצעות שהתקבלו, לראיין את המועמדים ולהמליץ לפני ראש הרשות המקומית על מינויו של יועץ משפטי חיצוני קבוע מקרב המציעים. בנוהל נקבע כי בתהליך גיבוש המלצותיה על הוועדה המקצועית לתת דעתה על פרמטרים כמו: כישורי המועמדים, ניסיון בעבודה משפטית, יכולת למלא את התפקיד ועוד.

אשר למסירת עבודות ליועצים משפטיים חיצוניים - בנוהל המוקפא נקבע כי תוקם ועדה בהרכב דומה, למעט זהותו של היועץ המשפטי שבועדה זו הוא היועץ המשפטי הפנימי של הרשות. על פי הנוהל המוקפא תפקיד הוועדה המקצועית הוא לבחון את הצורך במסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים ולקבוע את תנאי הכשירות והניסיון הנדרשים מעורך דין שיבצע את העבודה. לאחר פרסום פנייה פומבית לקבלת הצעות או פנייה לחמישה עורכי דין לפחות, על הוועדה לראיין את המועמדים ולהמליץ לפני ראש הרשות על מסירת העבודה לאחד המועמדים על פי פרמטרים כגון: היקפו וטיבו של ניסיון המועמד; התאמתו של המועמד לנדרש לצורך ביצוע העבודה ויכולתו למלא אותה בהתחשב במאפייניה ובהיקפה; וגובה שכר הטרחה המבוקש.

ראוי לציין שגם בחוזר רשות החברות הממשלתיות נקבע כי בחירת יועץ משפטי חיצוני לחברה תיעשה כמתחייב מדיני המכרזים, וגם כאשר ניתן לפטור ממכרז את ההתקשרות עם עורך הדין - יש לבצע את ההתקשרות, ככל שניתן, בדרך של פנייה תחרותית לקבלת הצעות.

מהמענה לשאלון עלה כי רק ב-36% מהרשויות הוקמה ועדה למסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים. 44% מהרשויות קבעו בעצמן את הקריטריונים לקבלת ההחלטה על מסירת עבודות.

נמצא כי יועצים משפטיים חיצוניים קבועים ועורכי דין חיצוניים, לפי העניין, בעיריות **מדיעין, נהריה ונשר**, ובמועצה האזורית **תמר** נבחרו לתפקיד בלי שהתקיים הליך תחרותי כלשהו, כפי שיפורט בהרחבה להלן.

כאמור כתב משרד הפנים בתשובתו כי הוא נמצא בשלבי גיבוש סופיים של נוהל לאסדרת התקשרויות של רשויות מקומיות בפטור ממכרז לפי תקנה 3(8) ובכללן מסירת עבודות משפטיות.

עיריית **מדיעין**, המועצה האזורית **תמר**, ועו"ד ב' המועסק בעיריית **נהריה** מסרו בתשובותיהם ממאי יוני 2016 כי הוראות הדין קובעות כי התקשרות בחוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים פטורה ממכרז; עבודתו של היועץ המשפטי לרשות היא עבודה מסוג זה, ולכן אפשר להתקשר עמו ללא מכרז.

עוד הוסיפה עיריית **מדיעין** בתשובתה כי הדרישה שלפיה תפעל העירייה מימתה על בסיס נוהל שהוקפא חושפת את העירייה לתביעות מיותרות ולתקיפה אפשרית של כל הליך שתיבחר לבצע על ידי מי שיבחר להשתתף בו, ולכן יש להפנות את הביקורת כלפי משרד הפנים שהקפיא את הנוהל.

נמצא כי עיריות יקנעם
עילית ונשר והמועצות
המקומיות אבן יהודה,
דייר אל אסד, זיכרון
יעקב, יסוד המעלה
ופסוטה התקשרו עם
עורכי דין חיצוניים
בהזמנות עבודה או
בהתכתבויות

עיריית נשר כתבה בתשובתה מאוגוסט 2016 כי היא מקבלת את עמדת הביקורת לפיה העסקת עורכי דין חיצוניים תעשה רק לאחר קיום הליך תחרותי, שוויוני והוגן והיא פועלת בימים אלה לגיבוש נהלים בנוגע להתקשרויות עם יועצים משפטיים חיצוניים.

לדעת משרד מבקר המדינה על אף שדיני המכרזים מאפשרים פטור ממכרז בהעסקת יועצים הרי שעל הרשויות המקומיות, כנאמני הציבור, המזמינות עבודה משפטית מעורכי דין חיצוניים או ממנות יועץ משפטי חיצוני, לנהוג בהגינות ובשקיפות ולשמור על העיקרון של מתן הזדמנות שווה. הדברים מקבלים חיזוק נוכח הפרשנות המצמצמת של הפסיקה לפטורים מחובת המכרזים. לפיכך מן הראוי שהרשויות המקומיות יפרסמו את בקשתן לקבלת הצעות להתקשר עם יועצים משפטיים פוטנציאליים, ויקבעו אמות מידה ברורות להליך הבחירה שלהם אשר יאפשרו את בחירת ההצעה הטובה ביותר מבחינת המחיר והאיכות²⁰. הדבר אף יתרום להגברת אמון הציבור ברשות המקומית ויצמצם את החשש למשוא פנים.

הסכמי ההתקשרות

מכח כללי מינהל תקין ראוי כי גופים ציבוריים יעגנו את התקשרויותיהם בחוזים. מן הראוי שהחוזה ייעשה בכתב ויגדיר, בין היתר, את מטרת ההתקשרות, את משכה ואת צורת התשלום בעבור השירות, וייכללו בו דרישות שונות כגון חתימה על התחייבות לשמירת סודיות ואיסור הימצאות במצב של ניגוד עניינים. זאת כדי למנוע אי-הבנות או לצמצמן ככל הניתן. הדבר נדרש גם מטעמי שקיפות, וכן כדי לאפשר לגורמי ביקורת פנימיים וחיצוניים לבדוק את ההתקשרות ואת מתן השירות²¹. חשוב לציין שהן נוהל 2/14 והן הנוהל המוקפא קבעו רשימה ארוכה של נושאים שאמורים להיות מוסדרים בהסכם ההתקשרות של הרשות עם יועציה המשפטיים החיצוניים.

נמצא כי עיריות יקנעם עילית ונשר והמועצות המקומיות אבן יהודה, דייר אל אסד, זיכרון יעקב, יסוד המעלה ופסוטה התקשרו עם עורכי דין חיצוניים בהזמנות עבודה או בהתכתבויות ולא הסדירו בין הצדדים סוגיות מהותיות. עיריית נהריה אמנם חתמה על חוזה בכתב עם היועצים המשפטיים החיצוניים שלה אך לא הסדירה סוגיה מהותית כמו איסור הימצאות בניגודי עניינים. המועצה האזורית תמר חתמה גם היא על חוזה התקשרות עם היועץ המשפטי החיצוני הקבוע אך לא הסדירה בו את מועד סיום ההעסקה.

בתשובתה ממאי 2016 כתבה המועצה האזורית תמר כי עם חתימת חוזה חדש עם יועץ משפטי חיצוני הוא יכלול את כל ההוראות המתחייבות מנוהל 2/14.

20 בתקנה 22 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, הכיר המחוקק באפשרות לקבוע במכרז או בהליך תחרותי אמות מידה המבוססות על איכות.

21 ראו גם: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 3.

התקשרות שלא באמצעות הסכם המסדיר את הזכויות והחובות של כל צד עלולה להעמיד את הרשות המקומית במצב שיקשה עליה להבטיח את קיום ההתחייבויות של היועץ המשפטי, ויפגע בזכויותיה אם יתגלעו מחלוקות בין הצדדים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית **יקנעם עילית ונשר** ולמועצות המקומיות **אבן יהודה, דייר אל אסד, זיכרון יעקב, יסוד המעלה ופסוטה** כי הזמנות עבודה והצעות מחיר אינן תחליף להסכם שעל הרשות המקומית לערוך.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית **נהריה** ולמועצה האזורית **תמר** כי עליהן להקפיד לעגן בהסכמי ההתקשרות שלהן את כלל ההתחייבויות והזכויות של הצדדים להסכם. על רשויות שאינן מחויבות בהעסקת יועץ משפטי פנימי להקפיד לפעול על פי נוהל 2/14 המגביל את תקופת ההתקשרות ומבהיר אילו פרטים אמורים להיכלל בהסכם ההתקשרות עם היועץ המשפטי החיצוני הקבוע.

בחינת חשש לניגוד עניינים

1. האיסור על ניגוד עניינים הוא מעקרונות היסוד של השיטה המשפטית בישראל, והוא חל הן בתחום המשפט הציבורי והן בתחום המשפט הפרטי. על פי עיקרון זה אסור לבעל תפקיד להעמיד את עצמו במצב שבו עלול להיות ניגוד בין חובת הנאמנות שלו לתפקיד ובין אינטרס אחר שלו או של גורם הקשור אליו.²² בג"ץ קבע כי "קיימת אפשרות ממשית למשוא פנים ולדעה משוחדת כאשר עובד הציבור משמש בעת ובעונה אחת בשני תפקידים, אשר ביניהם קיימת אפשרות ממשית לניגוד עניינים. ניגוד העניינים הוא היוצר משוא פנים, והאפשרות הממשית לניגוד עניינים היא היוצרת אפשרות ממשית למשוא פנים"²³.

בהתקשרות של הרשות המקומית עם עורכי דין חיצוניים עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים בין עבודתו של עורך הדין החיצוני למען הרשות המקומית ובין עניין אחר שלו, או לתפקיד אחר שהוא ממלא.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים²⁴ מאפריל 2011 נקבע "נוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות" (להלן - הנוהל למניעת ניגוד עניינים). בנוהל נקבע כי כל יועץ חיצוני, לרבות עורך דין חיצוני וכן

22 בג"ץ 531/79 **סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה**, פ"ד ל"ד(2) 566; (1980); בג"ץ 1045/89 **דניאל נ' ראש העיר קריית אתא**, פ"ד מד(3) 157 (1990). ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 57 ב (2007)**, בפרק "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם", עמ' 27; ראו גם: הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות שקבע מרכז השלטון המקומי (י"פ תשמ"ד, 3114).

23 בג"ץ 531/79 **סיעת "הליכוד" נ' מועצת עיריית פתח תקווה**, פ"ד לד(2), 566, עמ' 569-570 (1980).

24 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011.

היו מקרים שבהם הועסקו עורכי דין חיצוניים הן בידי הרשות המקומית והן בידי נבחריה, ובפרט על ידי ראש הרשות

יועץ משפטי חיצוני קבוע, ימלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים ויגישו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית. בשאלון יציין, בין היתר, אם היו לו זיקה או קשר (שלא כאזרח המקבל שירות) לפעילות הרשות המקומית. על פי נוהל זה, היועץ המשפטי הפנימי יבחן אם קיים חשש לניגוד עניינים.

הנוהל למניעת ניגוד עניינים מייחד אפוא תפקיד מרכזי ליועץ המשפטי של הרשות בבדיקת קיומו של ניגוד עניינים. עם זאת, הנוהל אינו מבהיר מהו הדין כאשר לרשות המקומית יש יועץ משפטי חיצוני קבוע, שהרי אף אם הוא זה שאמור לבחון אם קיים חשש לניגוד עניינים של עורך דין חיצוני המועמד לספק שירות משפטי לרשות, לא ברור מי אמור לבחון את עמידתו של היועץ החיצוני הקבוע עצמו בתנאי הנוהל.

הן נוהל 2/14 והן הנוהל המוקפא קבעו הוראות ספיציפיות מפורטות בנוגע למניעת חשש לניגודי עניינים בהעסקת יועץ משפטי חיצוני קבוע או במסירת עבודות ליועץ משפטי חיצוני.

86% מקרב הרשויות השיבו כי בחנו ניגודי עניינים אפשריים בהעסקתם של עורכי דין חיצוניים, אך רק 75% מהן השיבו כי הבחינה נעשתה על פי הנוהל למניעת ניגוד עניינים.

בביקורת נמצא שבעריות **מודיעין ורמלה** ובמועצה האזורית **תמר** היו מקרים שבהם הועסקו עורכי דין חיצוניים הן בידי הרשות המקומית והן בידי נבחריה, ובפרט על ידי ראש הרשות, בעניינים שאינם כלולים בתפקידם ברשות המקומית כפי שיפורט בהמשך.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי האיסור שחל על ניגוד עניינים המודגש במיוחד בתחום המשפט הציבורי הוא מעקרונות היסוד של השיטה המשפטית בישראל. לפיכך על כל הרשויות המקומיות להקפיד על בדיקתם של ניגודי עניינים אפשריים בהעסקתם של עורכי דין חיצוניים כנדרש על פי הנוהל למניעת ניגוד עניינים ולקבוע הסדרים למניעתם.

בתשובתה כתבה המועצה האזורית **תמר** כי עם חתימת חוזה חדש עם יועץ משפטי חיצוני תיושם הדרישה לבחון ניגודי עניינים אפשריים, לרבות החתמתו של היועץ שייבחר על שאלון בנוגע להיעדר ניגוד עניינים.

בתשובת עיריית **מודיעין** ממאי 2016 נכתב כי בעקבות פניית משרד מבקר המדינה היא פנתה בדרישה לכל עורכי הדין החיצוניים המועסקים בה למלא את השאלון לגילוי חשש לניגוד עניינים לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011.

שבע רשויות השיבו בחיוב על השאלה אם בשלוש השנים האחרונות היו מקרים שבהם הועסקו על ידי הרשות משרדי עורכי דין שנתנו, למיטב ידיעתו של ממלא השאלון, שירותים פרטיים בכל שלב שהוא גם לבכירים ברשות המקומית.

אשר לבעיית העסקתם של עורכי דין או יועצים משפטיים חיצוניים הן בידי הרשות המקומית והן בידי נבחריה, ובפרט בידי ראש הרשות, שלא במסגרת תפקידם - הרי שהיא טרם זכתה לאסדרה מלאה. בית המשפט העליון הביע את עמדתו כי היועץ המשפטי אינו יועץ פרטי של ראש הרשות, אלא של הרשות המקומית. משרתו אינה משרת אמן, ועל כן היא אינה קשורה בזהותו של ראש הרשות²⁵. לדעת משרד מבקר המדינה דברים אלו יפים גם ביחס לעורך דין חיצוני הנדרש לבחון שאלות משפטיות שעשויות להשפיע על פעולות הרשות המקומית מהיבטים רבים וביניהם גם בחינת תקינות פעולותיו של ראש הרשות. עורך דין הנדרש לשרת גם את הרשות המקומית וגם את העומד בראשה אינו יכול למלא תפקידו נאמנה.

3. בביקורת נמצא כי ערירות **מודיעין**, **נהריה** ו**נשר** והמועצה האזורית **תמר** מעסיקות עורכי דין ויועצים משפטיים חיצוניים המועסקים גם בתאגידים שבשליטתן.

לדעת משרד מבקר המדינה עלול להיות טעם לפגם בכך שאותו עורך דין ישרת הן רשות מקומית והן תאגיד עירוני שלה, שכן תאגיד עירוני מתקשר דרך קבע עם הרשות המקומית שלו למתן שירותים. והואיל וכל אחד מהם הוא גוף עצמאי והאינטרסים של שניהם אינם זהים תמיד - עלול היועץ המשפטי המשרת את שניהם להימצא במצב של ניגוד עניינים.

בתשובות ממאי ומיוני 2016 שנשלחו מהמועצה האזורית **תמר**, החברה הכלכלית חבל ים המלח בע"מ (להלן - החברה הכלכלית ים המלח), חברת מטמנות אפעה בע"מ (להלן - חברת מטמנות אפעה) - שהן חברות שבשליטת המועצה האזורית **תמר** - וכן ערירות **נשר** ו**מודיעין**, החברה הכלכלית ל**נהריה** בע"מ, ועו"ד ב', ג', ו', י"ד, ו-כ"ב, נכתב כי הם אינם סבורים שקיים ניגוד עניינים בין הרשות המקומית ובין התאגידים העירוניים שהרשות המקומית היא בעלת השליטה בהם, והתאגידים משמשים כזרועה הארוכה. החברה הכלכלית לנהריה בע"מ ועו"ד ב' הוסיפו בתשובתם מאוגוסט 2016 כי מבלי לגרוע מהאמור לעיל החליטו ראש עיריית נהריה ומנכ"ל החברה הכלכלית לנהריה כי על מנת להפיג כל חשש לניגוד עניינים, בהתקשרויות עתידיות בין העירייה ובין החברה הכלכלית תיוצג העירייה אך ורק על ידי היועץ המשפטי הפנימי.

עוד הוסיף עו"ד ו', המשמש יועץ משפטי חיצוני לעיריית **מודיעין**, כי בכל הנוגע לעירייה זו כאשר מתעוררת סוגייה משפטית בינה ובין התאגיד העירוני שבבעלותה - הרי שהלשכה המשפטית של העירייה מייצגת את עמדת העירייה והיועץ המשפטי של התאגיד מייצג את התאגיד, כך שהאינטרסים של כל אחד מהגופים נשמרים במלואם.

עו"ד י"ד (עיריית נשר) הוסיף בתשובתו כי הנוהל של מינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע לתאגיד מקומי שפרסם משרד הפנים בחוזר 5/2009 [שהוקפא כאמור] לא אסר את העסקתו של אותו יועץ משפטי חיצוני לרשות ולתאגיד.

בתשובתו של מנכ"ל החברה הכלכלית נשרים שבשליטת עיריית נשר ממאי 2016 נכתב כי בשנים 2015-2016 התגלעה מחלוקת מהותית בינו ובין ראש העירייה. על פי התשובה, עו"ד י"ד המייצג לכאורה גם את עיריית נשר וגם את החברה הכלכלית מצא עצמו בניגוד עניינים והצהיר כי נאמנותו נתונה בראש ובראשונה לראש העירייה.

בתשובת ראש עיריית נשר מאוגוסט 2016 נכתב כי המחלוקת האמורה התגלעה למעשה בין מנכ"ל החברה הכלכלית נשרים ובינו, בתפקידו כיו"ר דירקטוריון החברה ולא בתפקידו כראש העירייה. כל יועץ משפטי של תאגיד עירוני, על פי התשובה, היה מוצא עצמו בסיטואציה כגון זו בצורך להכריע בין נאמנות ליו"ר דירקטוריון החברה ובין נאמנות למנכ"ל ולהלכה ולכן אין מדובר בניגוד עניינים הנובע מהענקת ייעוץ המשפטי על ידי אותו יועץ משפטי לרשות מקומית ולתאגידה.

התאגיד והרשות המקומית הם גופים נפרדים. לדעת משרד מבקר המדינה החברה העירונית אכן משמשת כזרוע הארוכה של הרשות המקומית, אך עלולים להתקיים מצבים שבהם יהיו לשני הגופים אינטרסים שונים²⁶, למשל במקרים של חילוקי דעות בנוגע ליישום הסכמים ביניהן, או במקרים דומים לזה שמתאר מנכ"ל החברה הכלכלית נשרים העלולים להעמיד את היועץ המשפטי של שני הגופים במצב של ניגוד עניינים.

ואכן, בית המשפט העליון כבר עמד על המתח האינהרנטי שבין העירייה לתאגיד שבשליטתה, בשל העובדה שמטבע הדברים עלול להיווצר ניגוד אינטרסים בין התאגיד לעירייה: מחד - התאגיד הוא כלי לביצוע משימות המוטלות עליו על ידי העירייה, ומאידך הוא ישות משפטית עצמאית. על כן קבע בית המשפט כי יש להסדיר את מערכת היחסים ההדדית בין הגופים והאנשים בעירייה ובתאגיד כדי ש"הטובה בהקמתו של התאגיד לא תהפוך רעה"²⁷.

יתר על כן, משרדי עו"ד ג' וכ"ב אשר נותנים שירותים משפטיים למועצה האזורית תמר, נותנים שירותים משפטיים גם לחברה הכלכלית ים המלח ולחברת מטמנות אפעה. הוברר כי המועצה האזורית תמר משלמת את שכרם של היועצים המשפטיים של התאגידים הללו. גם שכרו של עו"ד י"ד שהוא עורך הדין החיצוני של עיריית נשר ושל החברה הכלכלית נשרים שולמו על ידי עיריית נשר.

26 ראו גם: בג"ץ 3250/94 אורן נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד מט(5), 17 (1995).

27 בג"ץ 3250/94 אורן נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד מט(5), 17 (1995), פסקה 6 לפסק דינו של כב' השופט חשין.

בתשובות של החברה הכלכלית ים המלח וחברת מטמנות אפעה נכתב כי בתמורה לתשלום חודשי קבוע הן מקבלות מהמועצה האזורית **תמר** שירותים בתחומי "הנהלה וכלליות" הכוללים שירותים משפטיים בהיקף קטן.

לדעת משרד מבקר המדינה - העובדה שעיריית **נשר** והמועצה האזורית **תמר** שילמו מתקציביהן את שכרם של יועצים משפטיים לתאגידים שבשליטתן, עלולה להגביר את התלות של התאגידים ברשויות ולפגוע בקיומו של שירות משפטי מיטבי שיעמיד את האינטרסים שלהן בראש מעיניו.

לאור האמור לעיל, סבור משרד מבקר המדינה כי על משרד הפנים להידרש לעניין העסקת עורכי דין או יועצים משפטיים חיצוניים הן בידי רשויות מקומיות והן בידי התאגידים שבשליטתן, ולקבוע הנחיות מפורשות למניעת ניגוד עניינים מסוג זה בהתאם לצורך זה, לרבות בעניין הגורם המממן את שכר הטרחה של עורכי הדין.

בתשובת משרד הפנים נכתב כי מדובר בנושא מורכב, שכן לצד החשש לניגוד עניינים בין שני התפקידים שעשוי להתעורר בנסיבות מסוימות, יש לשים לב לחיסכון וליעילות שבמילוי התפקיד על ידי אותו יועץ משפטי. משרד הפנים הדגיש בתשובתו כי קיימים הבדלים רבים בהיקף פעילותם של התאגידים העירוניים ובהיקף הייעוץ המשפטי השוטף הנדרש להם. עוצמת ניגוד העניינים נחלשת כאשר מדובר בתאגיד שהוא זרוע ארוכה של הרשות המקומית. עם זאת, בבחינה מקיפה של אסדרת נושא התאגידים העירוניים שעליה הורה שר הפנים תיבחן גם סוגייה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, בעת בחינת הנושא, יש לתת את המשקל המתאים לחששות לניגודי עניינים, אשר גם אם עוצמת החששות חלשה יש בהם כדי לפגוע בטוהר המידות בשירות הציבורי ובאמון הציבור בו. זאת לעומת שיקולי יעילות וחסכון שבמקרים כאלה ניתן להתגבר עליהם למשל - באמצעות העסקת יועץ משפטי חיצוני נפרד במשרה חלקית.

תחומי העבודה המועברים ליועצים המשפטיים החיצוניים והיקפיה

בנוהל המוקפא נקבע כי ככלל אין להעסיק עורכי דין חיצוניים לביצוע עבודות משפטיות במשימות שמעצם טיבן צריכות להתבצע על ידי היועץ המשפטי של הרשות. הנוהל המוקפא הגביל את הרשות המקומית וקבע שהיא תוכל למסור עבודות לעורכי דין חיצוניים רק למטרת ייצוג הרשות בהליכים שונים; למתן חוות דעת בסוגיות הדורשות מומחיות או בסוגיות מורכבות במיוחד בתחום שאינו תחום יסוקו הרגיל של היועץ המשפטי של הרשות; לייעוץ משפטי בתחום המצריך

מומחיות מיוחדת; לעבודות חד פעמיות בהיקף נרחב לנושאים בתחום הגבייה שאינם כרוכים במורכבות משפטית מיוחדת, אך הם מצריכים עבודה מרובה. אף שבנוהל המוקפא ביקשו להגביל את סוגי העבודות המשפטיות שרשות מקומית רשאית למסור לעורך דין חיצוני, לא הוגבל בו היקף העבודה שניתן למסור לו.

מסירת עבודות לעורכי דין חיצוניים מחייבת תיאום ביניהם ובין היועץ המשפטי הפנימי. ראו בעניין זה את דבריו הקולעים של בית המשפט: "מצד העיקרון אין מניעה שרשות מקומית המעסיקה עו"ד "פנימי" כיועץ משפטי תעביר ממשא משימותיו אל כתפי עו"ד "חיצוני". הדבר פשוט, יחסית, במקום שהמשימה המועברת היא משימת התדיינות (ליטיגציה) בערכאות או גופים אחרים. הדבר מורכב יותר כשמדובר בהעברת משימות של ייעוץ וחוות דעת משפטית לגורמי הרשות השונים. היועץ המשפטי הוא מ"שומרי הסף" של הרשות; חרבו, חרב החוק היא להרחיק ולהכרית פעולות שאינן עולות בקנה אחד עם הדין ושריונו הוא עצמאותו המקצועית שאינה מכפיפה אותו למרות זולת מרות החוק. העברת סמכות לעו"ד חיצוני אינה מבטיחה את עצמאותו של זה ואת חירותו ממרות. יתר על כן בהעבירו סמכות טיפול בעניין מסוים אין היועץ המשפטי "מתפרק" ממחויבותו כ"שומר סף" גם לאותו עניין. לכן גם במקרים של העברת סמכות הטיפול בחוות דעת לגורמי הרשות צריך להישמר תאום בין היועץ המשפטי לבין עורך הדין שאליו הועברה המשימה. לשון אחר, הייעוץ הניתן בידי עורך הדין החיצוני צריך להיות על דעתו של היועץ המשפטי לרשות"²⁸.

בדוח הצוות לחיזוק שלטון החוק בשלטון המקומי נכתב, בין השאר, כי חלק מהעיריות הנעזרות בעורכי דין חיצוניים עושות זאת גם בתחומי הליבה של הרשות ובאופן קבוע, כך שהייעוץ המשפטי הפנימי עוסק בנושאים שבהם מתחייב העיסוק הפרטני שלו מכוח הדין בלבד (תביעה פלילית או מתן חוות דעת סטטוטורית) ובכל יתר פעולות הליבה של הרשות עוסקים עורכי דין חיצוניים. עמדת הצוות בנוגע למעמד היועץ המשפטי הייתה כי עיקר הייעוץ המשפטי לרשות - לפחות בנושאי-הליבה של דיני השלטון המקומי - יינתן על-ידי היועץ המשפטי הפנימי לרשות ועל-ידי הלשכה המשפטית הכפופה לו, ולא על-ידי עורכי דין חיצוניים. הצוות ייחס חשיבות רבה לכך שהייעוץ המשפטי יהיה איבר מאיבריה של הרשות המקומית - "עובד ציבור" על כל המשתמע מכך.

ראוי להוסיף כי גם על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (9.1001) החלה על משרדי ממשלה, ביצוע עבודה משפטית למשרד ממשלתי (ובכלל זה ייעוץ משפטי, ניסוח הצעות חוק ותקנות, ניסוח חוזה, עריכת מחקר משפטי וייצוג משפטי בערכאות) ייעשה על ידי הלשכה המשפטית של המשרד. עם זאת ניתן להיעזר בשירותים משפטיים חיצוניים ויועץ משפטי של משרד ממשלתי מוסמך - בכפוף לדיני המכרזים - להעביר עבודה משפטית לעורך דין חיצוני אם מדובר בעבודה משפטית מוגדרת הדורשת מומחיות מיוחדת שאינה מצויה בשירות המדינה, או כאשר מדובר בנושא משפטי שאינו מעורר רגישות מיוחדת, והלשכה המשפטית של המשרד הממשלתי מתקשה לטפל בו בתוך זמן סביר בשל עומס עבודה.

28 עת"מ (ת"א) 1076/07 זילברשטיין נ' ראש עיריית רמת השרון (פורסם במאגר ממוחשב, 23.10.08).

1. נמצא כי בעיריית **נשר** הועסק עו"ד י"ד בתחומים הנוגעים לליבת העשייה ברשות המקומית השייכים באופן ברור ומובהק לתחומי עיסוקו של היועץ המשפטי הפנימי. למשל: מזכיר מועצת העיר פנה לעורך הדין החיצוני בשאלה בנוגע למועד ההתכנסות של ישיבות המועצה בנסיבות שונות.

בעיריית **מודיעין** נמסר הטיפול בנושא המכרזים ובכלל זה ליווי ועדת המכרזים העירונית, לעורך דין חיצוני ממושרד עו"ד ו'. תחום המכרזים נמצא בליבת העשייה השלטונית ומסירתו לעורך דין חיצוני טומנת בחובה פוטנציאל גדול לאפשרויות של ניגודי עניינים בשל התקשרות הרשות עם גורמים חיצוניים בהיקפים כספיים גבוהים.

בתשובת עיריית **מודיעין** נכתב כי לדעתה אין חובה שיועץ משפטי פנימי ילווה את תחום המכרזים כיוון שבתחום זה יש כללים ברורים, שקיפות מירבית ו"שומר טבעי" בדמות המשתתף במכרז שיכול לעתור לבית המשפט בעת הצורך. הדברים נכונים ביתר שאת לדעתה משום שעל פי מדיניותה של העירייה מנהל/ת מחלקת המכרזים בעירייה צריך להיות עורכ/ת דין. בתשובתה הנוספת של עיריית **מודיעין** מאוגוסט 2016 נכתב כי עקב העומס הרב בלשכה המשפטית עורך דין חיצוני מטפל בתחום דיני המכרזים והעירייה מקפידה שכל פעילותה המשפטית, לרבות זו המטופלת על ידי עורכי דין חיצוניים, תתועד בלשכה המשפטית ובארכיב הממוחשב של העירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה מסירת עבודות לעורכי דין חיצוניים בתחומים רבים הנוגעים לליבת העשייה של הרשות עלולה לפגוע בעצמאותה, והיא מגבירה את תלותה בגורמים חיצוניים. בין היתר ריכוז פרטי מידע חיוניים וחלק ניכר מזיכרונה הארגוני של הרשות אצל גורם חיצוני עלול לפגוע ביכולתה להתנהל כשורה. תלות זו עלולה גם לכבול את הרשות להמשיך את ההתקשרות עם אותו גורם חיצוני.

2. בביקורת נמצא כי ביוני 2013, חצי שנה לפני הבחירות לרשויות המקומיות, ביקש ראש עיריית **נשר** דאז, מר דוד עמר, לאשר תקציב של כ-12 מיליון ש"ח בעבור חלוקת מחשבי לוח (טאבלטים) לתלמידי העיר. עמדתו של היועץ המשפטי הפנימי לעירייה הייתה כי חלוקת מחשבי הלוח עלולה להתפרש כשוחד בחירות ולא ראוי לעשות כן. ראש העירייה לא קיבל את עמדתו של היועץ המשפטי לעירייה, ופנה לקבלת חוות דעת משפטית נוספת מעורך דין חיצוני, וזו איפשרה את חלוקת מחשבי הלוח. עורך הדין החיצוני אף הופיע לפני מועצת העיר וניסה לשכנע את חבריה כי אין כל בעיה בחלוקתם.

מר דוד עמר, ראש עיריית **נשר** לשעבר, כתב בתשובתו מיוני 2016 כי חוות דעתו של היועץ המשפטי הפנימי לא הייתה מנומקת דיה, וכי על פי המלצת סגן הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים העביר את שתי חוות הדעת, הן של היועץ המשפטי הפנימי לעירייה והן של עורך הדין החיצוני להכרעת היועץ המשפטי של משרד הפנים, עו"ד יהודה זמרת שאימץ את עמדת היועץ המשפטי הפנימי לעירייה.

על משרד הפנים
להידרש גם לשאלות
בדבר היקף העבודות
שאותן ניתן למסור
לעורכי דין חיצוניים

לדעת משרד מבקר המדינה, ההסתייגות בעורכי דין חיצוניים בתחומים שבאופן טבעי מצויים בסמכותו של היועץ המשפטי הפנימי של הרשות המקומית, כדוגמת המקרה לעיל, מבטאת את החשש מפני עקיפה של חוות הדעת של היועץ המשפטי הפנימי בדרך של פנייה ליועצים משפטיים חיצוניים.

על פי חוק הייעוץ המשפטי מליאת מועצת הרשות המקומית רשאית לאמץ חוות דעת משפטית שונה מזו שהציגו לה היועץ המשפטי הפנימי או היועץ המשפטי החיצוני הקבוע. בפה"ד בעניין הרטמן נפסק כי רק במקרים נדירים ניתן לאמץ חוות דעת משפטית המנוגדת לחוות דעתו של היועץ המשפטי כאמור. עוד נקבע בפסק הדין כי ראוי שמועצת הרשות תשקול היטב לפני שתאמץ חוות דעת משפטית מנוגדת, ולשם כך עליה לפנות ליועץ המשפטי לממשלה לקבלת חוות דעתו בטרם תנקוט צעד קיצוני כזה. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים לשקול קביעת כללים לקבלת חוות דעת מנוגדת כאמור.

על משרד הפנים, במסגרת עבודתו לגיבוש נוהל לאסדרת התקשרויות של רשויות מקומיות בפטור ממכרז, להידרש גם לשאלות בדבר היקף העבודות שאותן ניתן למסור לעורכי דין חיצוניים; תחומי העבודה שבהם נכון יהיה להתקשר עם עורכי דין חיצוניים; הצורך בהסדרת תקינה בלשכה המשפטית הפנימית כמפורט בהמשך. בירור סוגיות אלו נועד למנוע את העברת מרכז הכובד של העבודה המשפטית ברשות לגורמים חיצוניים וריקון הלשכה המשפטית הפנימית מתפקידה, אשר לא תוכל למלא את תפקידה כראוי ללא הסדרת תחומי אחריותה.

משך ההעסקה

1. בנוהל 2/14 נקבע כי ככלל, תהיה העסקתו של יועץ משפטי חיצוני קבוע לתקופה של שש שנים מיום מינויו. בנוהל המוקפא נקבע כי העסקתו של עורך דין חיצוני על ידי הרשות המקומית לצורך ביצוע עבודה תהיה למשך התקופה הדרושה לביצועה של אותה עבודה, ובכל מקרה לא יותר מחמש שנים מיום תחילת העסקתו. על פי נוהל זה בסמכות הוועדה המקצועית אשר תפקידה להמליץ לראש הרשות על מינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע, לאשר את הארכת ההתקשרות במקרים שבהם העבודה נמשכת תקופה ארוכה יותר, והיא מחייבת רציפות והמשכיות.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה לעניין רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על ידי משרדי ממשלה נקבע כי יש חשיבות לתחימת תקופת ההעסקה למינימום הנדרש לביצוע העבודה בהתאם לנסיבות המקרה. על פי ההנחייה, העסקה כללית מתמשכת של יועץ משפטי חיצוני בפרוייקט שאינו מוגדר, וכן העסקה של אותו יועץ משפטי חיצוני או משרד עורכי דין יותר משש שנים בפרוייקט אחד או בפרוייקטים דומים של אותו משרד ממשלתי, מחייבות קבלת



המועצה המקומית
גבעת זאב קיבלה
שירותים משפטיים
מעו"ד א' מאז שנת
1986; עיריית נהריה
קיבלה שירותים
משפטיים ממשרד
עו"ד ב' משנת 1989
ועד שנת 2003 ומשנת
2005 ואילך

אישור מראש של הוועדה להעסקת יועצים משפטיים חיצוניים במשרדי הממשלה.

גם בכללי החברות הממשלתיות ובחוזר רשות החברות הממשלתיות בעניין אישור המינוי של יועצים משפטיים הוגבלה תקופת המינוי של יועץ משפטי חיצוני לתקופה של שלוש שנים, אך לבקשת החברה הרשות רשאית להאריך את תקופת כהונתו של היועץ המשפטי החיצוני לתקופה של שלוש שנים נוספות. עוד נקבע כי הרשות רשאית להאריך כהונה של יועץ משפטי חיצוני לאחר תום שש שנות כהונה לתקופות נוספות שלא יעלו על שלוש שנים בכל פעם, וזאת רק אם שוכנעה כי טובת החברה מצדיקה את המשך כהונתו של עורך הדין, והחלטתו תגרום לה נזק ממשי. עוד נקבע כי יועץ משפטי חיצוני שהועסק בחברה במשך שש שנים רצופות לפחות, לא יועסק שוב באותה חברה אלא לאחר שחלפו שלוש שנים מתום תקופת התקשרותו עמה, וזאת רק במקרים שבהם סברה הרשות שאין מניעה לאשר את ההתקשרות הנוספת.

בכללי החברות הממשלתיות ובחוזר רשות החברות הממשלתיות נאמר עוד כי הוועדה שתפקידה להמליץ לפני רשות החברות הממשלתיות בנוגע לאישור מינויו של עורך דין לשמש יועץ משפטי של חברה ממשלתית ולאישור שכרו, תשקוד על חלוקת עבודת הייעוץ המשפטי לחברות ממשלתיות בין מספר עורכי דין גדול ככל האפשר. בהמלצותיה עליה לתת את דעתה בין היתר על הנושאים הבאים: האפשרות לחלק את עבודת הייעוץ המשפטי בין מספר עורכי דין באותה חברה; הצורך לרענן את עבודת הייעוץ המשפטי בחברה ממשלתית; האפשרות להרחיב את המעגל של משרדי עורכי הדין המטפלים בחברות ממשלתיות.

בביקורת נמצאו רשויות שבהן מועסקים משרדי עורכי דין שההתקשרות עמם החלה שנים רבות קודם מועד הביקורת. המועצה המקומית **גבעת זאב** קיבלה שירותים משפטיים מעו"ד א' מאז שנת **1986**²⁹; עיריית **נהריה** קיבלה שירותים משפטיים ממשרד עו"ד ב' משנת **1989** ועד שנת **2003** ומשנת **2005** ואילך; המועצה האזורית **תמר** קיבלה שירותים משפטיים ממשרד עו"ד ג' מאז שנת **1990** וממשרד עו"ד ד' מאז שנת **1999**; עיריית **פתח תקווה** קיבלה שירותים משפטיים ממשרד עו"ד ה' מאז שנת **1997**; עיריית **מודיעין** קיבלה שירותים משפטיים ממשרד עו"ד ו' מאז שנת **2004**.

משרד מבקר המדינה מציין כי יש שוק רחב של משרדי עורכי הדין המתמחים בדיני רשויות מקומיות. על פי השאלונים כ-500 משרדי עורכי דין נתנו שירותים משפטיים לרשויות המקומיות השונות. יש חשיבות לתחלופה, שכן שירות ממושך יוצר יחסי קרבה מיוחדים המביאים לידי תלות. התחלופה גם מאפשרת לעורכי דין רבים יותר ליהנות מ"העושר הציבורי" בביצוע עבודות בעבור הרשויות המקומיות. מלבד זאת - בהתקשרות רבת שנים של רשות מקומית עם אותו עורך דין חיצוני הרשות פחות חשופה לשינויים אפשריים בתנאי השוק ולצורך בעדכון תנאי השירות שהיא נזקקת לו מעורך הדין החיצוני. לפיכך יש בהתקשרות ארוכת טווח חשש רב יותר להנצחת הסדרים שאינם בהכרח לטובת הרשות.

מתן אפשרות שווה ותחרות הוגנת בין משרדים חיצוניים המעוניינים להציע את מועמדותם להספקת ייעוץ משפטי לעירייה הוא עקרון יסודי בעבודתו של גוף הנסמך על כספי ציבור. יתר על כן, קבלת הצעות מחיר מכמה מציעים עשויה להזיל את העלויות.

לדעת משרד מבקר המדינה - ככלל ראוי שכלל הרשויות ירעננו את שורות יועציהן המשפטיים אחת לתקופה, באופן שלא יפגע במקצועיות השירות שהן מקבלות מחד ויתיישב עם עקרון שוויון ההזדמנויות ומניעת משוא פנים מאידך. דברים אלה מכוונים ביתר שאת לרשויות מקומיות שבהן מועסקים יועצים משפטיים שנים רבות ובהן המועצה המקומית **גבעת זאב**; עיריית **נהריה**; המועצה האזורית **תמר**; עיריית **פתח תקווה**; ועיריית **מודיעין**.

בתשובתה של המועצה האזורית **תמר** ממאי 2016 נכתב כי הוזלת עלויות הייעוץ המשפטי היא בעלת חשיבות משנית שנסוגה באופן מובהק מול הרצון לקבל ייעוץ משפטי איכותי וספק אם פרסום של הליך תחרותי על ידה יביא להוזלה בעלות השירותים המשפטיים שהיא מקבלת.

בתשובות של עיריית **נהריה** ועו"ד ב' מיוני 2016 נכתב כי אין הגבלה חוקית על משך העסקת עורך דין חיצוני ברשויות מקומיות, ואף אין חשש להיווצרות יחסי תלות משום שעיקר השירותים שהוא נותן נוגעים לייצוג העירייה בערכאות משפטיות ולרשות העירייה עומד גם יועץ משפטי פנימי. עוד על פי התשובות, העובדה שעו"ד ב' שימש כעורך דין חיצוני לעיריית **נהריה** במשך שנים כה רבות מלמדת שהעסקתו נובעת מהערכה מקצועית גבוהה כלפיו מצדם של ראש עיריית **נהריה** ובעלי תפקידים נוספים בעירייה.

בתשובת עיריית **מודיעין** ממאי 2016 נכתב כי היא תבחן את קציבת תקופת ההתקשרות עם עורכי הדין החיצוניים המועסקים על ידה. עוד הוסיפה העירייה כי היא מסכימה עם עמדת משרד מבקר המדינה שלפיה יש לגוון את הייעוץ המשפטי שניתן לה, והיא מקיימת הליכי בחירה לקבלת ייעוץ משפטי בכל הקשור לליווי נושאים ספיציפיים.

תשע שנים לאחר פרסום הדוח האמור, משרד עו"ד ה' עודנו מועסק בעיריית פתח תקווה

בתשובתם של המועצה המקומית **גבעת זאב** ועו"ד א' ממאי 2016 נכתב כי אין בעת הזאת הוראה, חוק או תקנה החלים על המועצה המקומית **גבעת זאב** בעניין קציבת משך העסקת היועצת המשפטית. השירות המשפטי הניתן למועצה מבוצע בנאמנות, במקצועיות ובהגינות ומיטיב עמה גם בהיבט הכספי.

רשויות המקיימות התקשרות רבת שנים עם אותו משרד עורכי דין המספק את רוב צורכיהן המשפטיים ואוצר בידיו את מרבית הידע ו"הזיכרון המשפטי" שלהן, אף אם בתחום מסוים בלבד, יוצרות כאמור תלות שלהן בגורם חיצוני. לדעת משרד מבקר המדינה - מן הראוי לרענן את השורות ולקיים הליך בחירה מחודש מדי כמה שנים.

2. בשנת 2007 פרסם משרד מבקר המדינה דוח חמור בנוגע לעיריית **פתח תקווה**³⁰ ובו כתב, בין השאר, כי העסקתו של משרד עו"ד ה' על ידי עיריית **פתח תקווה** במשך שנים ארוכות ללא מכרז ומסירת רוב התיקים המשפטיים שניתנים לעורכי דין חיצוניים למשרד זה, יש בה כדי לפגוע בשוויון ההזדמנויות ובתחרות ההוגנת. עוד נכתב בדוח הביקורת כי ההתקשרות עם יועץ משפטי חיצוני שעושה אותו לדומיננטי וכמעט בלעדי, יוצרת תלות בלתי רצויה בו.

בביקורת זו נמצא כי תשע שנים לאחר פרסום הדוח האמור, משרד עו"ד ה' עודנו מועסק בעיריית **פתח תקווה**³¹ ובשנים 2013-2015 שימש כעורך הדין החיצוני העיקרי לעירייה. עיריית **פתח תקווה** המחזיקה לשכה משפטית פנימית ובה יועצת משפטית ועשרה עו"ד נוספים, שילמה למשרד עו"ד ה' בשנת 2013 11.6 מיליון ש"ח; בשנת 2014 11.5 מיליון ש"ח ובשנת 2015 12.5 מיליון ש"ח בעבור שירותי ייצוג בערכאות שיפוטיות, הליכי גבייה ומתן חוות דעת משפטיות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את התנהלותה של עיריית **פתח תקווה** שהמשיכה להעסיק את משרד עו"ד ה' במשך 19 שנים תמורת סכומי כסף ניכרים גם לאחר שהוצגה לפנייה ביקורת חמורה של מבקר המדינה.

בתשובתה מיוני 2016 כתבה עיריית **פתח תקווה** כי הגידול המואץ בהתפתחות העיר בשנים האחרונות גורר ריבוי הליכים משפטיים בעלי השלכות דרסטיות נגד העירייה בנושאים רבים. הליכים אלה כוללים בין השאר תביעות כספיות בשיעור של למעלה מחמישה מיליארד ש"ח. כוח האדם המצומצם בלשכה המשפטית אינו יכול להתמודד עם היקף העבודה הרב וההתמחויות הנדרשות, ולפיכך נעזרת העירייה במשרד עו"ד ה', שהוא אחד ממשרדי עורכי הדין המובילים בארץ בתחום הרשויות המקומיות.

30 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007**, "פתח תקווה - הוצאות לפיתוח העיר והתקשרות עם עורכי דין חיצוניים" עמ' 469.

31 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון לדצמבר 2014, מנתה אוכלוסיית העיר **פתח תקווה** 225,400 נפש, והיא מדורגת ברמה 6 מתוך 10 בדירוג החברתי-כלכלי. היקף הכנסות העירייה מתקציב רגיל לשנת 2014 עמד על 126.7 מיליון ש"ח.

עוד כתבה העירייה כי העובדה שהמשיכה בהעסקתו של משרד עו"ד ה' גם לאחר פרסום דוח המבקר ב-2007, אין בה כדי ללמד על אי-יישום הדוח האמור, וכך ב-2014 [שבע שנים לאחר פרסום הדוח] יצאה העירייה בהליך קבלת הצעות מחיר משרדי עורכי דין. משרד עו"ד ה' הגיש הצעת מחיר נמוכה הן מהמחיר שגבה עד אז מהעירייה והן מהצעות המחיר האחרות שהתקבלו. על פי תשובת העירייה צומצמו התחומים המשפטיים המטופלים על ידו והועברו ללשכה המשפטית של העירייה, והעירייה מקפידה ביתר שאת על מניעת ניגודי עניינים.

עיריית **פתח תקווה** הוסיפה כי לטעמה ייצוג העירייה בתחומים מסויימים באמצעות משרד עורכי דין שמכיר את עבודת העירייה ואת צרכיה במשך תקופה ארוכה יש בו יתרון עצום עבורה, ודווקא החלפתו בתוך תקופה קצרה תמנע ממנה ייצוג הולם. לדעתה לא נוצרה כל תלות בלתי רצויה בגורם החיצוני שכן משרד עו"ד ה' מייצג את העירייה אך ורק בתביעות, והוא עובד ישירות עם הלשכה המשפטית ומקבל את הוראותיו מהיועצת המשפטית הפנימית בלבד. עוד כתבה העירייה כי באמצעות הליכים משפטיים שנקט משרד עו"ד ה' זכתה העירייה לקבל סכומים העולים לאין ערוך על סכום שכר הטרחה ששולם לו.

העירייה הוסיפה כי ביולי 2016 עתידה להסתיים תקופת ההסכם שנחתם עם משרד עו"ד ה' וכי בכוונתה לפתוח בהליך לקבלת הצעות.

משרד עו"ד ה' העלה בתשובתו ממאי 2016 טענות דומות לאלו שנטענו על ידי עיריית **פתח תקווה**. בתשובתו ציין כי הוא מייצג את עיריית **פתח תקווה** בנושאים מורכבים ובעלות נמוכה לאין שיעור לעומת ההכנסות שהמשרד "מייצר" בעבור העירייה, והחלפת הייצוג בנושאים אלו מדי כמה שנים עלולה לגרום לה נזק. עוד ציין משרד עו"ד ה' כי משרדו נמצא ב**פתח תקווה** והחלפתו תפגע בפרנסתם של עשרות מעובדי המשרד המתגוררים בעיר.

עוד הוסיף כי בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 2007 צומצם באופן גורף היקף השירות הניתן על ידו לעירייה, והעירייה נעזרת גם במשרדי עורכי דין אחרים לצורך ייצוגה. לדבריו לא קיימים הרבה משרדי עורכי דין כמו משרדו שהם מומחים בתחום, מסוגלים לתת שירות בהיקף הנדון לעיריית **פתח תקווה** ואינם מצויים בניגוד עניינים כלשהו.

לדעת משרד מבקר המדינה הגם שלקבלת שירותים משפטיים מאותו יועץ משפטי חיצוני קבוע במשך תקופה ארוכה יש יתרונות, כפי שציינה עיריית **פתח תקווה** בתשובתה, הרי שהחסרונות שבהעסקה כזו, כפי שפורטו לעיל, גוברים עליהם³², לפיכך יש להקפיד על התקשרות לזמן מוגבל ועריכת הליך תחרותי מדי כמה שנים, ואף לשקול לפעול ברוח הנוהל המוקפא המטיל מגבלות על המשך העסקתם של משרדי עורכי דין יותר מחמש שנים, או לפחות לתת עדיפות למשרדי עורכי דין חדשים.

32 ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 2007** (2007), "היבטים בניהול נכסי דלא נידי של האוניברסיטאות", עמ' 843, 881.

בשל העובדה שמשרד עו"ד ה' מועסק בעיריית פתח תקווה במשך 19 שנים בשכר של מיליוני ש"ח מדי שנה, על עיריית פתח תקווה לפעול ללא דיחוי ברוח ההמלצות העולות מדוח מבקר המדינה משנת 2007.

העלויות של התקשרויות עם עורכי דין חיצוניים

1. בנוהל המוקפא בחר משרד הפנים שלא להגביל את הרשויות המקומיות בנוגע לתעריפים שישולמו לעורכי הדין החיצוניים המועסקים על ידיהן. בדיון שהתקיים בבית המשפט בשנת 2012 בסוגית הגבלת השכר של עורך הדין החיצוני בעיריית נהריה³³ הביע היועץ המשפטי למשרד הפנים, עו"ד יהודה זמרת, את העמדה שלפיה לרשות המקומית יש שיקול דעת לקבוע את סדרי העדיפות והשימוש במשאבים העומדים לרשותה, ומשרד הפנים אינו מתערב בכך.

ציון כי החשב הכללי קבע בהוראות התכ"ם תעריפים להתקשרות של משרדי הממשלה עם נותני שירותים חיצוניים הכוללים יועצים משפטיים. על פי תעריף החשב הכללי (מ-1.1.15) התשלום לשעת עבודה של יועץ נע בין 170 ל-367 ש"ח לשעה בהתאם להשכלתו, ניסיונו המקצועי וכד'. גם בחוזר רשות החברות הממשלתיות נקבע כי שכרו של יועץ משפטי שאינו ריטיינר, ישולם על פי שעות עבודה ולא יעלה על 585 ש"ח לשעה³⁴.

בביקורת נמצא כי שכר הטרחה לשעה ברשויות רבות בשנים 2013-2015 נע בין 400-500 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה גם בהיעדר אסדרה המגבילה את שיעורי התשלום לעורכי דין חיצוניים ברשויות המקומיות, ראוי שהרשויות עצמן יתקשרו בהסכמים במחירים סבירים תוך שימוש מושכל בכספי ציבור, ואף להיעזר לשם כך בהסדרים החלים במדינה ובחברות הממשלתיות. במסגרת זו יוכלו הרשויות המקומיות לקבוע מנגנון שיאפשר להם התקשרות בסכומים החורגים מהסכום שנקבע רק בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים.

2. בחוזר של רשות החברות הממשלתיות נקבע כי שכר הטרחה ליועצים משפטיים בהסכמי ריטיינר לחודש ישולם על פי סיווג החברה בסכום שמ-8,115 ש"ח עד 46,565 ש"ח לחודש. עוד נקבע בחוזר כי כדי לקיים חלוקה ראויה של שירותי

33 עת"מ (חי') 30128-06-11 שמואלי נ' ראש עיריית נהריה, החלטה (פורסמה במאגר ממוחשב, 24.7.12).

34 נכון למועד הביקורת. על פי החוזר ניתן להגיש בקשה לחריגה מסכום זה בנסיבות חריגות ובתנאים מיוחדים.

**ישנם משרדי עורכי דין
חיצוניים המועסקים
ברשויות מקומיות
רבות בו-זמנית
ומשתכרים סכומים
גבוהים מאוד... משרד
עו"ד ח' הועסק בשנים
2013-2015 ב-16
מכלל הרשויות שענו
לשאלונים בשכר
כולל של כ-29.7
מיליון ש"ח**

הייעוץ המשפטי לחברות ממשלתיות, ולהרחיב את מספר משרדי עורכי הדין המטפלים בהם, לא יאושר מינויו של משרד עורכי דין ליועץ משפטי חיצוני אם כתוצאה מהמינוי תעלה ההכנסה השנתית של המשרד בגין השירותים הניתנים על ידו לכל החברות הממשלתיות שבהן הוא מטפל על המפורט להלן: 3 מיליון ש"ח במשרד עורכי דין המעסיק עד 25 עורכי דין; 4 מיליון ש"ח במשרד עורכי דין המעסיק עד 50 עורכי דין; 5 מיליון ש"ח במשרד עורכי דין המעסיק עד 100 עורכי דין; ו-6 מיליון ש"ח במשרד עורכי דין המעסיק יותר מ-100 עורכי דין.

לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 9.1001, בנוגע לרכישת שירותים משפטיים חיצוניים במשרדי ממשלה, הקימה גם המדינה ועדה³⁵ שנדרשת, בין השאר, לאשר התקשרויות לרכישת שירותים משפטיים חיצוניים על ידי משרדי הממשלה בהיקפים כוללים העולים על 250,000 ש"ח בשנה.

מהמענה לשאלון עלה כי מרבית הרשויות (כ-165 רשויות מקומיות) נהגו בשנים 2013-2015 להתקשר עם יועצים משפטיים בהסכמי ריטיינר ובהסכמים לתשלום גלובלי. במקרים רבים היו הסכומים שנקבעו לתשלום מראש גבוהים מאוד, כמפורט להלן, ולא תמיד הובהר על סמך מה נקבע סכום זה, מהו מספר שעות העבודה הנדרש ומספר שעות העבודה שבוצעו בפועל.

מהנתונים שהתקבלו מהשאלונים עלה כי ישנם משרדי עורכי דין חיצוניים המועסקים ברשויות מקומיות רבות בו-זמנית ומשתכרים סכומים גבוהים מאוד; להלן דוגמאות נבחרות:

משרד עו"ד ח' הועסק בשנים 2013-2015 ב-16 מכלל הרשויות שענו לשאלונים בשכר כולל של כ-29.7 מיליון ש"ח. על פי נתוני עיריית **הרצליה** היא לבדה שילמה לו בשנת 2013 4.6 מיליון ש"ח בעבור שירותיו.

משרד עו"ד ט' הועסק בשנים 2013-2015 ב-25 מכלל הרשויות שענו לשאלונים בשכר כולל של כ-25.7 מיליון ש"ח. עיריית **חיפה** לבדה שילמה לו בשנת 2014 3 מיליון ש"ח בעבור שירותיו.

משרד עו"ד י' הועסק בשנים 2013-2015 בשש רשויות מכלל הרשויות שענו לשאלונים בשכר כולל של כ-21.5 מיליון ש"ח. עיריית **ראשון לציון** שילמה לו בעבור שירותיו בשנת 2013 ו-2014, 6 מיליון ש"ח בכל שנה ו-4.35 מיליון ש"ח בשנת 2015.

משרד עו"ד ה' הועסק בשנים 2013-2015 בשבע רשויות מכלל הרשויות שענו לשאלונים בשכר כולל של כ-36.3 מיליון ש"ח. עיריית **פתח תקווה** לבדה שילמה לו בעבור שירותיו בשנת 2013 11.6 מיליון ש"ח; בשנת 2014 11.5 מיליון ש"ח ובשנת 2015 12.5 מיליון ש"ח.

משרד עו"ד ט' מסר בתשובתו מיוני 2016 כי התועלת שהרשויות המקומיות מפיקות מהשירותים המשפטיים שהמשרד מעניק להן עולה לאין שיעור על שכר טרחתו, והם מניבים לעתים קרובות הכנסות שחוזרות לציבור הרחב באמצעות תקציבי הרשות והשירותים המוניציפאליים.

ועדה בראשות מנכ"ל משרד המשפטים ובה חברים: משנה ליועץ המשפטי לממשלה, משנה לפרקליט המדינה, פרקליט מחוז וסגן בכיר לחשב הכללי.

משרד ע"ד ה' כתב בתשובתו ממאי 2016 כי שכר הטרחה שמשלמת עיריית **פתח תקווה** הוא נמוך ביותר בכל קנה מידה ובפרט ביחס לגודל המשרד, תחומי התמחותו והמקצועיות שלו וההכנסות שהמשרד "מייצר" עבור העירייה.

עיריית **ראשון לציון** ומשרד ע"ד י' מסרו בתשובותיהן ממאי יוני 2016 כי השכר ששולם למשרד ע"ד י' על ידי עיריית **ראשון לציון** היה מידתי וסביר ביחס להיקף השירותים שניתן לעירייה ולאיכותם.

עיריית **הרצליה** בתשובתה מיוני 2016 כתבה כי בשנת 2013 הניבה עבודתו של משרד ע"ד ח' בעבור העירייה הכנסות בסכומים גבוהים ומנעה הוצאות, וכי בשנים 2014-2015 חלה ירידה בהיקף התשלומים של העירייה למשרד זה. עוד ציינה עיריית **הרצליה** כי בימים אלה נערכת בחינה של המבנה הארגוני של הלשכה המשפטית בעירייה, במסגרתה תבחן העירייה את כדאיות השימוש בעורכי דין חיצוניים לעומת האפשרות לקלוט עורכי דין נוספים ללשכה המשפטית בעירייה.

משרד ע"ד ח' כתב בתשובתו מיולי 2016 כי לא רבים הם משרדי עורכי הדין המתמחים בדיני השלטון המקומי והתמורה ששולמה למשרד בשנים הרלבנטיות ניתנה בעבור עבודה מאומצת של צוות מקצועי, מיומן ונאמן המונה 25 עורכי דין. זוהי תמורה סבירה וצנועה ההולמת את העבודה שנעשתה והתיקים המורכבים שבהם טיפל. עוד הוסיף כי לדעתו אין כל מקום לשנות או להוסיף על הקיים בכל הקשור לייצוג השלטון המקומי על ידי עורכי דין חיצוניים, שכן אף כיום מובטחת בקרה על איכות התוצר והשירות באמצעות התחרות הקיימת בין המשרדים השונים וחלוקה מאוזנת בין המשרדים שמסוגלים וכשירים לתת את השירות הייחודי.

הרשויות המקומיות מחזיקות בכספי הציבור בנאמנות, ומכאן נגזרת חובתן להשתמש בהם בעילות ובזהירות ולהימנע מבזבזנות לטובת האינטרס הציבורי. לדעת משרד מבקר המדינה, סכומי העתק שמשלמות רשויות מקומיות למספר מצומצם של עורכי דין פרטיים מעלה את הצורך לבחון את הנושא לעומק, לשקול את מכלול השיקולים המעורבים בעניין ולהחליט אם יש מקום להטיל מגבלות על התקשרויות אלה, בדומה לאלה שנקבעו בחוזר רשות החברות הממשלתיות ובהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 9.1001.

בחינת מכלול השיקולים ראוי שתיעשה גם מתוך ראייה רוחבית של כלל ההכנסות שיש למשרדי עורכי דין מרשויות נוספות. כך תתאפשר חלוקה ראויה יותר של שירותי הייעוץ המשפטי בין המשרדים השונים, ויורחב מעגל המשרדים המטפלים ברשויות שיאפשרו גם לאחרים לשרת את הציבור ו"ליהנות" ממשאב ציבורי זה.

בתשובתו של משרד הפנים נכתב כי במהלך העבודה על ניסוח נהלים להעסקת עורכי דין חיצוניים ברשויות המקומיות נבחנו הכללים החלים על חברות ממשלתיות. ואולם קיימים הבדלים מהותיים בין הרשויות המקומיות ובין חברות ממשלתיות כגון - תחומי העיסוק המצומצמים של החברות הממשלתיות

והעובדה שהן בבעלות המדינה או בשליטתה, ולפיכך מתאפשר פיקוח הדוק יותר של המדינה על החברות הממשלתיות מעצם שליטתה בהן. להבדיל מהחברות הממשלתיות רשויות מקומיות הן אוטונומיות ומנוהלות על ידי נבחרים ציבור, ויש להן סמכויות נרחבות והשפעה ניכרת על חיי התושבים בכל התחומים. המדיניות הרווחת היום, על פי משרד הפנים, היא לבזר את הסמכויות בשלטון המקומי ולאפשר לרשויות המקומיות שלכל אחת מהן יש מאפיינים וצרכים שונים, לפעול באופן עצמאי. לפי התפיסה האמורה אין בכוונת משרד הפנים להתערב ולהגביל את סכום התמורה שישולם בגין שירות משפטי שניתן לרשויות המקומיות שממילא נתון לכללי ההיצע והביקוש. על הרשויות המקומיות לקבוע בעצמן את סדרי עדיפויותיהן על פי תקציבן, צורכיהן והיקף פעילותן, לרבות ההיקף, האיכות והמחיר של השירותים המשפטיים הנדרשים להן באופן שיבטיח את היעילות והחיסכון בניצול משאבי הציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה אמנם חשוב מאוד לשמור על האוטונומיה של הרשויות המקומיות, ואולם יש מקום לאזן עקרון זה עם חובתן של הרשויות להתקשר ביעילות ובזהירות, להימנע מבזבזנות ולהבטיח את קיומו של עקרון השוויון. לפיכך על משרד הפנים לבחון את הדרכים המתאימות להביא לידי כך שהרשויות ינהגו בכספי ציבור באופן סביר והולם, והכספים המשולמים על ידן למשרדי עורכי דין חיצוניים בגין שכר טרחה לא יחרגו מאמות מידה סבירות והוגנות.

מינוי יועץ משפטי פנימי במועצות מקומיות ואזוריות

בהצעת חוק העיריות³⁶ הוצע להחיל את החובה למנות יועץ משפטי פנימי על כלל הרשויות המקומיות. ההצעה נומקה בכך ש"ניסיון החיים מלמד שנוכחותו של יועץ משפטי במשרה מלאה ברשות המקומית לא רק מאפשר לה ליהנות מליווי משפטי שוטף ומהיר יותר, אלא גם עשוי להזיל משמעותית את עלות השירות. זאת, לצד היתרונות המובנים שיש ליועץ משפטי שהוא עובד הרשות, המכיר לעומק את הרשות, עובדיה, דרכי עבודתה ההיסטוריה הארגונית והמשפטית שלה, מחויב לה ולה בלבד, חלות עליו החובות המוגברות מתחום המשפט הציבורי הפלילי ועוד"³⁷.

גם בדוח הצוות לחיזוק שלטון החוק בשלטון המקומי נכתב כי יש לפעול לכך שבכלל הרשויות המקומיות ימונה יועץ משפטי שהוא עובד הרשות המקומית. עם זאת צוין בדוח שיישום עיקרון זה לא יכול להיות אחיד בכל הרשויות המקומיות, משום שיש מועצות מקומיות ואזוריות מסוימות שיתקשו להעסיק יועץ משפטי פנימי במשרה מלאה בשל גודלן, היקף פעילותן ויכולתן הכספית.

יש לציין כי נוהל 2/14 עצמו קובע כי מהות תפקידו של יועץ משפטי, הצורך בהשתלבותו בעבודתה השוטפת של הרשות והחובות המוטלות עליו כשומר סף מצדיקות, ככלל, שגם רשות מקומית (מועצה מקומית או אזורית) תבחן בכובד ראש את מינויו של יועץ משפטי שהוא עובד הרשות. לפיכך, על פי נוהל 2/14, לפני קבלת החלטה על העסקתו של יועץ משפטי חיצוני קבוע, על ראש הרשות המקומית לשקול את האפשרות למנות לרשות המקומית יועץ משפטי שהוא עובד הרשות.

1. למרות ההמלצה בנוהל 2/14, מהנתונים שהתקבלו מהשאלונים נמצא כי רק שש מועצות מקומיות (מ-124 מועצות מקומיות ואזוריות) מינו יועץ משפטי פנימי.

בתשובתו של איחוד עורכי הדין ברשויות המקומיות³⁸ מיוני 2016 נכתב כי כל עוד לא מעוגנת חובת העסקה של יועץ משפטי פנימי בכל הרשויות המקומיות - יש מקום לכך שמשד הפנים ינחה כי בכל סוגי הרשויות המקומיות שבהם מתגוררים יותר מ-30,000 תושבים תהיה חובה להעסיק יועץ משפטי פנימי קבוע.

2. היועץ המשפטי לרשות, כשומר סף, אמון על יישום הוראות הדין ונוהלי משרד הפנים המחייבים את הרשויות המקומיות.

36 הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007, ה"ח הממשלה 360.

37 ש' זינגר וש' דנה, "הצעת חוק העיריות: מפקוח חיצוני למשטר של בלמים ואיונים", **חוקים**, א7, 11, בעמ' 28 (2009); סעיף 100 להצעת חוק העיריות.

38 גוף המאגד את עורכי הדין ברשויות המקומיות שפועל במסגרת מרכז השלטון המקומי.

לדעת משרד מבקר המדינה עלולים להתעורר מצבים שבהם היועץ המשפטי החיצוני יימנע מלהנחות את הרשות המקומית לקיים כללים מחייבים, מחשש שכללים אלה עלולים להטיל עליו מגבלות ואף לגרום לסיום ההתקשרות בינו ובין הרשות המקומית.

כך לדוגמה, כפי שיורחב בהמשך בדוח זה, המועצה האזורית **תמר** מעסיקה אותו יועץ משפטי חיצוני קבוע מאז 1999. המועצה האזורית לא קיימה את הוראות נוהל 2/14 שקבע מגבלות על משך העסקתו של יועץ משפטי חיצוני שלפיהן היה אמור לסיים את תפקידו ובמועד סיום הביקורת הוא עדיין כיהן בתפקידו.

בתשובת המועצה האזורית **תמר** ממאי 2016 נכתב כי המועצה לא פעלה ליישום נוהל 2/14 משום שמאז פרסום הנוהל היו כל מעייניה נתונים לשינוי ארגוני כולל שבוצע בה ובכוונתה ליישם את הנוהל לא יאוחר מתום שנת 2016.

הממצאים העולים מדוח זה מצביעים על ליקויים רבים בהעסקת עורכי דין חיצוניים. משרד מבקר המדינה קורא למשרד הפנים לחזק את מנגנון הייעוץ המשפטי הפנימי ולבחון את הצורך להמליץ לפני שר הפנים לקבוע מועצות מקומיות שעליהן תחול החובה למנות יועץ משפטי פנימי. לחילופין יש לשקול את הצורך בייזום קידומו של תיקון חקיקה נקודתי ברוח הצעת חוק העיריות שיקבע חובה למנות יועץ משפטי פנימי גם במועצות מקומיות ואזוריות. אמנם חלק מהממצאים בדוח זה נוגעים לרשויות שיש בהן יועץ משפטי פנימי קבוע, אך יש חשש כי היעדרו של יועץ משפטי כזה המשמש כשומר סף יאפשר ליקויים חמורים מאלה. זאת משום שליועצים משפטיים חיצוניים עלולים להיות אינטרסים נוספים מלבד אלה של הרשות, והם תלויים עוד יותר בשביעות רצונו של ראש הרשות.

בתשובת משרד הפנים נכתב כי שר הפנים אימץ באופן עקרוני את דוח הצוות לחיזוק שלטון החוק בשלטון המקומי, ובין היתר את העיקרון המנחה של מינוי יועץ משפטי עובד הרשות לכלל המועצות המקומיות. לצורך זה נדרש המשרד לקיים בחינה כלכלית ותקציבית של היתכנות היישום של השינויים האמורים, לרבות בחינת קיומם של מקורות סיוע תקציביים.

תקינה בלשכות המשפטיות

1. עד מועד סיום הביקורת במאי 2016 לא קבע משרד הפנים מבנה תקני למערך הייעוץ המשפטי ברשויות המקומיות. עם זאת, בשנת 2015 פרסם המשרד³⁹ תיאורי תפקידים הקובעים את תחומי האחריות המרכזיים בלשכה המשפטית בתפקידים הבאים: תובע עירוני, תובע הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, עורך דין בלשכה המשפטית, סגן יועץ משפטי לעניינים אזרחיים, סגן יועץ משפטי לעניינים פליליים, סגן יועץ משפטי לתחום התכנון והבנייה, סגן יועץ משפטי לענייני מיסוי מוניציפאלי ומשנה ליועץ המשפטי.

2. בתשובות שהתקבלו על השאלונים נמצא טווח רחב של תקנים לעורכי הדין המועסקים בלשכות המשפטיות ברשויות המקומיות. כך לדוגמה נמצא כי במועד הביקורת עיריית **תל אביב-יפו** העסיקה 84 עורכי דין בלשכה המשפטית, עיריית **ירושלים** העסיקה 63 עורכי דין ועיריית **חיפה** העסיקה 33 עורכי דין.

נמצאה גם שונות רבה במספר עורכי דין המועסקים בלשכות המשפטיות בעיריות בעלות היקף אוכלוסייה דומה:

א. במועד הביקורת העסיקה עיריית **באר שבע** 19 עורכי דין, עיריית **נתניה** 12 עורכי דין, עיריית **פתח תקווה** 11 עורכי דין ואילו עיריית **ראשון לציון** העסיקה ארבעה עורכי דין בלבד⁴⁰.

עיריית **ראשון לציון** כתבה בתשובתה מיוני 2016 כי היא עמלה בימים אלה על הקמת לשכה משפטית פנימית גדולה במטרה לעבות את השירות המשפטי הפנימי ולהסתייע פחות בעורכי דין חיצוניים.

ב. עיריית **מדיעין** העסיקה שבעה עורכי דין וצוות של חמישה עובדים לביצוע עבודות מינהלה בעבור הלשכה המשפטית. עיריית **חדרה** העסיקה שישה עורכי דין ושלושה מתמחים. לעומתן העסיקו עיריות **הרצליה** ו**בית שמש** שלושה עורכי דין בלבד כל אחת⁴¹.

ג. עיריית **הוד השרון** העסיקה שישה עורכי דין ושלושה מתמחים ועיריית **ראש העין** העסיקה ארבעה עורכי דין. זאת לעומת העיריות של **אלעד** ו**נהריה** שהיקף האוכלוסייה שלהן דומה, אך הן מעסיקות יועץ משפטי אחד בלבד⁴².

3. דוח הצוות לחיזוק שלטון החוק בשלטון המקומי המליץ לפעול לגיבוש הבניה ותיקנון מתאימים של הלשכות המשפטיות ברשויות, באופן שיאפשר פיתוח

39 בקובץ ניתוח העיסוקים ותיאורי התפקידים שמפרסם האגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים.

40 בעיריות שבהן 200,000-250,000 תושבים.

41 בעיריות שבהן 80,000-100,000 תושבים.

42 בעיריות שבהן 40,000-55,000 תושבים.

התמחות של הלשכה המשפטית בתחומי הליבה שיימצאו באחריותה הבלעדית, לצד מתן אפשרות לקבלת ייעוץ משפטי חיצוני בנושאים מסוימים לפי הצורך.

על פי דוח הצוות בהיעדר קביעת תקינה כאמור עלולה להיווצר תופעה של "זליגת" פעולות הליבה לייעוץ חיצוני. יתר על כן, במשך תקופת כהונתו של יועץ משפטי לרשות עלולים להתגלע חילוקי דעות שונים בינו ובין הנהלת הרשות. בנסיבות אלו, על פי דוח הצוות, כאשר להנהלת הרשות יש שליטה מלאה על התקינה ועל תנאי ההעסקה של היועץ המשפטי ושל הלשכה המשפטית כולה, יכול להיווצר לחץ על הייעוץ המשפטי וניסיון להצר את צעדיו באמצעות פגיעה בתנאים אלה כגון: שלילת תקנים או השעייתם. הבניית התקינה ותנאי ההעסקה של היועץ המשפטי ושל הלשכה המשפטית תוכל למנוע או לצמצם הפעלת לחץ בלתי ראוי זה, לפחות בהיבטים המרכזיים של תנאי ההעסקה.

איחוד עורכי הדין ברשויות המקומיות ביצע עבודת מטה לגיבוש מבנה תקני למערך הייעוץ המשפטי ברשות המקומית, והוא מקיים דיונים עם משרדי הפנים והאוצר במטרה לאפשר קביעת רמות שכר אטרקטיביות דיין שיאפשרו גיוס של כוח-אדם איכותי לתפקידים אלו. בתשובתו של איחוד עורכי הדין ברשויות המקומיות למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 נכתב כי לדעתו יש ליצור הלימה בין מספר עורכי הדין בלשכה המשפטית ובין מספר העובדים באותה עירייה ולקבוע תקן מינימלי לכל לשכה כדי להבטיח שמערך הייעוץ המשפטי של הרשות המקומית יוכל לשרת כיאות את הנזקים לשירותיו.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה נאמר כי בהתאם להמלצות הצוות לחיזוק שלטון החוק בשלטון המקומי, תיבחן הפיכת עבודת המטה שעשה איחוד עורכי הדין ברשויות המקומיות לנורמות מחייבות תוך גיבוש לוח זמנים מתאים ליישומן. כמו כן תיבחן השונות הקיימת בין הרשויות בהתחשב בגודלן וביכולותיהן הכלכליות ולפיהם ייקבע הצורך בסיוע ממשלתי למימון של ייעוץ משפטי איכותי לרשויות שונות.

לדעת משרד מבקר המדינה וכמתואר לעיל גם לדעתם של משרד הפנים והצוות לחיזוק שלטון החוק בשלטון המקומי - ככלל, יש להעדיף שרוב הייעוץ המשפטי לרשות יינתן על ידי היועץ המשפטי הפנימי של הרשות ועובדי הלשכה המשפטית הכפופים לו. בעיקר בכל הנוגע לנושאי הליבה של השלטון המקומי - כמו ייעוץ משפטי לוועדות הרשות וניסוח חוקי עזר וכן בעניינים מורכבים הכוללים את הצורך בהתוויית מדיניות ובשמירה על האינטרסים הציבוריים.

לפיכך, קביעת תקינה מתאימה ללשכות המשפטיות שברשויות המקומיות המתחשבת במאפייניהן השונים, תוכל לחזק את מערך הייעוץ המשפטי הפנימי, להגביר את השמירה על שלטון החוק וטוהר המידות ברשויות המקומיות, ולסייע בחיזוק מעמדו של היועץ המשפטי הפנימי כשומר סף האמון על המינהל התקין ברשות.



בהיעדר הגדרות ברורות של הנושאים שבהם רשאי לעסוק היועץ המשפטי החיצוני, היקף העשייה של היועצים המשפטיים החיצוניים בא על חשבון היקף עבודתה של הלשכה המשפטית הפנימית. תופעה זאת מעוררת חשש מפגיעה במעמדו של היועץ המשפטי ברשות; כתוצאה ממנה מרוכז חלק מהותי של המידע והזיכרון הארגוני אצל מי שאינו גוף רשותי, והדבר עלול להביא לידי ניגוד עניינים ואף לגרום לפגיעה בטוהר המידות. כמו כן אין להתעלם מההוצאות הכספיות שמשלמות הרשויות מהקופה הציבורית בעבור העסקתם של היועצים המשפטיים החיצוניים.

על משרד הפנים לתת את דעתו על הצורך באסדרת ההתקשרויות של הרשויות המקומיות עם עורכי הדין החיצוניים. לקבוע כללים אחידים בעניין תקופת ההסכם, האפשרות להארכתו ותנאיו, לרבות קביעת שכר טרחה מירבי; הגדרה ברורה של תפקידיהם וסמכויותיהם של עורכי הדין החיצוניים לעומת אלו של היועץ המשפטי הפנימי ועובדי מחלקתו; איסור מתן שירותים משפטיים פרטיים על ידי עורכי הדין החיצוניים לראש הרשות או לסגניו; ותחמת היקפם ואופיים של הנושאים שתוכל הרשות למסור לעורכי דין חיצוניים.

דוגמאות למסירת עבודות ולהעסקת יועצים משפטיים חיצוניים ברשויות המקומיות

משרד מבקר המדינה קיים ביקורת מורחבת בנושא העסקתם של יועצים משפטיים חיצוניים בעיריות של **מודיעין, נהריה, נשר, צפת ורמלה**, במועצה המקומית **ג'וליס** ובמועצה האזורית **תמר**. להלן הממצאים:

עיריית מודיעין

בדצמבר 2014 התגוררו בתחום השיפוט של עיריית מודיעין 87,000 תושבים, והעיר מדורגת ברמה 8 מתוך 10 (גבוה) לפי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס). היקף ההכנסות מהתקציב הרגיל (השוטף, ללא תקציבי פיתוח) של העירייה לשנת 2014 עמד על כ-463.6 מיליון ש"ח⁴³.


1. עו"ד ו' מועסק בהסכם ריטיינר למתן ייעוץ ושירותים משפטיים בעיריית **מודיעין** מאז שנת 2004, עם איחוד מודיעין עם היישובים מכבים ורעות לרשות אחת. במהלך השנים הוארך תוקף חוזה ההתקשרות בין הצדדים שנחתם בשנת 2004 (להלן - החוזה הראשון) כמה פעמים עד סוף 2015, ובשנת 2016 נחתם חוזה התקשרות חדש (להלן - החוזה השני) שתוקפו עד סוף שנת 2017 (עם אופציה להארכה עד סוף שנת 2018). בשנים 2011-2015 שילמה עיריית מודיעין לעו"ד ו' כ-4 מיליון ש"ח. לעירייה יש לשכה משפטית ובה יועצת משפטית פנימית, שישה עורכי דין וחמישה עובדי מינהלה.

לדעת משרד מבקר המדינה יש מקום שעיריית **מודיעין** תשקול את קציבת תקופת ההתקשרות עם עורך הדין החיצוני שלה, כפי שפורט לעיל בתת-הפרק "משך העסקה". לקבלת שירותים משפטיים מאותו גורם במשך תקופה כה ארוכה אכן יש יתרונות, אך כאמור לעיל, גם חסרונות, ובהם החשש לתלות יתר שתפתח הרשות באותו יועץ משפטי, ולפגיעה בעקרון השוויון בהקצאת משאבים ציבוריים⁴⁴.

על פי החוזה הראשון קיבל עו"ד ו' תשלום חודשי של 45,000 ש"ח בגין 100 שעות עבודה, שבהן אמורים היו להינתן שירותים משפטיים בתיאום עם הלשכה המשפטית של העירייה ובהנחייתה. כמו כן נקבעו בחוזה הראשון תעריפים

43 נתוני הלמ"ס 2014.

44 ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 57** (2007), "היבטים בניהול נכסי דלא נידי של האוניברסיטאות", 843, 881.



בזמן המשא ומתן
הקואליציוני שקיימה
סיעתו של ראש
העירייה התבקש עו"ד
ו' על ידי ראש העירייה
ללוות את המשא
ומתן הקואליציוני של
סיעתו של ראש
העירייה עם שאר
הסיעות

נוספים לשעות חריגות ולהופעות לפני ועדות וטריבונלים משפטיים. כן נקבע כי עו"ד ו' יקבל שכר נוסף בעבור מכרזים ופרויקטים מורכבים. בהסכם נכתב כי עו"ד ו' ועורכי דין ממשדרו יהיו כפופים להוראות ראש העירייה או מישהו מטעמו, וכי הם מתחייבים לבצע את תפקידם על פי הנחיותיו של ראש העירייה או מישהו מטעמו. נוסף על כך נקבע כי את העבודה השוטפת תנהל ותנחה הלשכה המשפטית בעירייה.

בהסכם ההארכה של החוזה הראשון משנת 2009, נקבע כי מתוך התשלום בגין 100 שעות עבודה בסכום של 55,830 ש"ח, 80 שעות עבודה יבוצעו בתיאום עם הלשכה המשפטית, ו-20 השעות הנוספות יוקדשו ל"ישיבות אישיות שיקיים עו"ד ו' עם ראש העיר, ישיבות הנהלה וישיבות מועצת העיר...ללא צורך לפרט את השעות". מלבד זה סוכם בחוזה כי בגין שעות חריגות, הליכים משפטיים, מכרזים ופרויקטים מורכבים יזכה עו"ד ו' לשכר נוסף.

בחוזה זה הובהר כי עו"ד ו' יידרש למלא דוח מפורט רק בנוגע לשירות המשפטי שנתן בתיאום עם הלשכה המשפטית ולפי היקף שעות העבודה שנדרשו לכך במהלך החודש, והחשבון יוגש לעירייה באמצעות הלשכה המשפטית.

הכפפתו של יועץ משפטי חיצוני להוראות ראש העירייה ולא ליועץ המשפטי הפנימי כמקובל, וייחודן של שעות עבודה לישיבות אישיות עם ראש העירייה ללא כל דיווח עלולים לפתוח פתח לכך שראש העירייה יקבל יועץ משפטי אישי על חשבון קופת העירייה - דבר המנוגד לכללי מינהל תקין. יתר על כן, הבחנה בין עבודה שוטפת שתונחה על ידי הלשכה המשפטית ובין עבודה שנעשית בכפיפות אישית ישירה לראש העירייה, עלולה להעמיד את היועץ המשפטי החיצוני בניגוד עניינים, שכן היועץ המשפטי אינו יועץ פרטי של ראש הרשות אלא של הרשות המקומית⁴⁵.

בתשובת עיריית **מודיעין** נכתב כי עו"ד ו' איננו היועץ המשפטי הפרטי של ראש העירייה, אך בעקבות הערת משרד מבקר המדינה העירייה תתקן את החוזה עם עו"ד ו' והחל ביולי 2016 כל שעות עבודתו ידווחו ללשכה המשפטית. גם עו"ד ו' כתב בתשובתו כי מעתה ואילך יגיש דיווח שעות מפורט על כל שעות עבודתו. בתשובתה הנוספת של העירייה מאוגוסט 2016 נכתב כי חוזה ההעסקה עם עו"ד ו' תוקן כך שכל שעות העבודה ידווחו ללשכה המשפטית וכי עו"ד ו' או מי מטעמו יהיו כפופים בפעילותיהם ליועצת המשפטית הפנימית של העירייה בלבד.

2. באוקטובר 2013, בזמן תחולתו של החוזה הראשון עם עו"ד ו', התקיימו בחירות לרשויות המקומיות בישראל. מר חיים ביבס, מי שכיהן עד אז כראש עיריית מודיעין, זכה במרבית הקולות בבחירות לראשות העירייה ונבחר לכהונה שנייה. בזמן המשא ומתן הקואליציוני שקיימה סיעתו של ראש העירייה, "חיים במודיעין מכבים רעות", התבקש עו"ד ו' על ידי ראש העירייה ללוות את המשא ומתן הקואליציוני של סיעתו של ראש העירייה עם שאר הסיעות. בביקורת עלה כי

45 ראו לעניין זה: פה"ד בעניין הרטמן ופה"ד בעניין דורון.

עו"ד ו' היה פעיל במשא ומתן, והוא נשא ונתן באופן ישיר עם נציגי הסיעות השונות על ניסוח ההסכם הקואליציוני.

בתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה ענתה עיריית **מודיעין** בינואר 2016 כי עו"ד ו' לא דרש ולא קיבל שכר בעבור פעילות זו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית **מודיעין** כי חשש לניגוד עניינים יכול להתקיים אף לגבי פעולות שלא שולם תמורתן. יתר על כן - אין דרך לוודא כי השעות שהקדיש עו"ד ו' בעבור שירותיו במשא ומתן הקואליציוני לא נכללו בסעיף שבחווה ההתקשרות המעניק תשלום קבוע לעו"ד ו' על שיבות אישיות שהוא מקיים עם ראש העירייה ללא צורך בדיווח.

בתשובות של ראש עיריית **מודיעין**, מר חיים ביבס, וראש צוות המשא ומתן מטעם סיעתו ממאי ומאוגוסט 2016 נכתב כי עו"ד ו' התבקש על ידי סיעתו של ראש העירייה ללוות את הליכי המשא ומתן כדי לוודא שהם מתנהלים בהתאם לדין בכל הנוגע להיבטים של תקינות שלטונית. עו"ד ו' כתב בתשובתו מיוני 2016 כי הפנייה אליו נעשתה מטעם כלל הסיעות למשא ומתן הקואליציוני בעידודו של ראש העירייה.

בתשובותיו של ראש עיריית **מודיעין** נכתב עוד כי לדעתו על מנת להבטיח שההסכמים הקואליציוניים לא יפגעו בחוקיות ובמינהל התקין חייבים לקבל את עמדתו של גורם משפטי מוסמך בעירייה שיקבע את חוקיותם ותקינותם זאת בדומה למה שנעשה על ידי היועץ המשפטי לממשלה במשאים ומתנים קואליציוניים להרכבת הממשלה, אך מאחר שזו עמדת הביקורת ישקול אותה בכובד ראש.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית **מודיעין**, מר חיים ביבס, כי ייעוץ משפטי ומעורבות במשא ומתן קואליציוני לא ראוי שיתבצעו על ידי מי שמכהן כעורך דין חיצוני של העירייה, בין אם שכרו של עו"ד ו' שולם על ידי העירייה ובין אם עשה עבודה זו בהתנדבות. בכל מקרה ברור לכול כי את ההוצאות בגין השירות האמור צריכות לשלם הסיעות עצמן ולא קופת הרשות. סיטואציה כזו, בין שהייעוץ ניתן לסיעתו של ראש העירייה ובין שניתן לכלל הסיעות המשתתפות במשא ומתן, עלולה להעמיד את עו"ד ו' במצב של ניגוד עניינים בשל כפיפותו ומחויבותו לראש הרשות. במצב זה עלול להתעורר חשש למשוא פנים ולהעדפת האינטרסים של ראש העירייה על פני האינטרסים של הרשות עצמה, משום שבמקרים מסוימים הם עלולים להיות שונים ואף מנוגדים. ייעוץ משפטי לגבי חוקיות ההסכמים הקואליציוניים, במובחן מייעוץ משפטי למשא ומתן עצמו, ראוי שייעשה על ידי היועץ המשפטי הפנימי.

3. נמצא כי עו"ד ו' מונה בנובמבר 2011 גם לתפקיד היועץ המשפטי לתאגיד המים מי מודיעין בע"מ (להלן - מי מודיעין) של עיריית **מודיעין** בהסכם ריטיינר בעלות של 16,000 ש"ח לחודש. באותו חודש אושרו המלצות ועדת ניסן על ידי

הממשלה⁴⁶, ולפיהן הרשות המקומית והתאגיד אינם יכולים לשכור את שירותיו של אותו יועץ (ובכלל זה יועץ משפטי), אם הוא עוסק בהתוויית מדיניות או בפעילות של התאגיד או של הרשות המקומית.

לפיכך הודיעה היועצת המשפטית של רשות המים בדצמבר 2011 למנכ"ל מי מודיעין, כי על פי המלצות ועדת ניסן יש מניעה בהעסקתו של עו"ד ו' כיועץ משפטי של התאגיד, ויש להביא להפסקה מידית של התקשרות זו.

עו"ד ו' התנגד להוראה זאת, ולבקשתו התקיים דיון בלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) עו"ד אבי ליכט (להלן - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה) באוגוסט 2012. בדיון התבקש עו"ד ליכט לחוות את דעתו בנוגע לעמדת רשות המים בדבר אי-חוקיות העסקתו של עו"ד ו' בעיריית **מודיעין** ובתאגיד המים בו זמנית.

עמדת רשות המים - כפי שהובעה בדיון - הייתה כי יועץ משפטי של תאגיד מים אינו יכול שלא להיות מעורב בממשקים הרבים שבינו ובין העירייה, משום שאז הוא מותיר את התאגיד ללא יועץ משפטי מספק בהיבטים רבים ומפר בכך את חובתו המקצועית. לדעת רשות המים, כאשר רוב עיסוקו של היועץ המשפטי נגוע בניגוד עניינים, אין אפשרות להחתימו על הסדר ניגוד עניינים ויש לאסור על העסקתו בנסיבות אלה.

בפגישה סבר המשנה ליועץ המשפטי כי החלטת המשנה האמורה אכן אינה אוסרת באופן מוחלט על העסקת יועץ משפטי בתאגיד וברשות המקומית באותו זמן, והיא מבחינה בין יועץ משפטי שעוסק בהתוויית מדיניות או בפעילות התאגיד לכזה העוסק בענייני מינהלה בלבד. אך עם זאת קבע כי היועץ המשפטי של תאגיד מים מעורב בהכרח בהתוויית פעילות התאגיד או הרשות ולפיכך העסקתו על ידי שני הגופים בו זמנית אסורה.

עו"ד ו' לא השלים עם עמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ובספטמבר 2012 עתר לבג"ץ בעניין⁴⁷.

בדצמבר 2012 פרסם הממונה על תאגידי מים וביוב ברשות המים חוזר בנוגע למניעת ניגוד עניינים בהעסקת יועצים משפטיים על ידי תאגידי מים וביוב, ולפיו "על מנת שהחברות תפעלנה בסביבה עצמאית ועסקית ככל האפשר ועם זאת מפקחת בהתאם להוראות החוק, נדרש כי היועץ המשפטי של החברה לא ייתן במקביל שירותים משפטיים גם לרשות המקומית, שכן בביצוע כפל תפקידים זה, בו זמנית, ישנו חשש ממשי להמצאות בניגוד עניינים מוסדי".

בינואר 2013 חזר בו עו"ד ו' מעתירתו בהמלצת בג"ץ, והיא נמחקה. באפריל 2013 מונה עו"ד כ"א לתפקיד "היועם"ש הסטטוטורי של התאגיד (כפי שכונה על ידי התאגיד עצמו). בהסכם ההתקשרות של מי מודיעין עם עו"ד כ"א נקבע כי תמורת שירותי "יועץ סטטוטורי", קרי השתתפות במועצת המנהלים ובוועדות

46 החלטה ממשלה מס' 3798 מ-6.11.11 שאישרה את המלצות הצוות לבחינת ההתאמות הנדרשות ליחסי השלטון המקומי ותאגידי המים שמונה על ידי ראש הממשלה בינואר 2011.

47 על מנת להימנע מחשיפת שמות אישים המעורבים בדוח לא יפורסמו בו הפניות להליכים משפטיים בהם היו מעורבים.

השונות והתדיינות נגד רשויות סטטוטוריות יזכה לתשלום של 6,000 ש"ח לחדש. על שירותים משפטיים נוספים בגין עריכת מכרזים וחוזים, טיפול ביחסי עובד-מעביד וליטיגציה שיימסרו על פי הזמנה ובהתאם להסמכת הצדדים יזכה לתשלום נפרד.

בינואר 2014 חתמה מי מודיעין על הסכם ריטיינר חדש עם עו"ד ו' בסכום של 10,000 ש"ח לחדש. בהסכם זה נמחקה מתיאור תפקידו שהופיע בחוזה הראשון משנת 2011 ה"השתתפות במועצות מנהלים ובוועדות שונות", ואילו שאר המרכיבים של תיאור תפקידו כגון - ייעוץ משפטי שוטף, עריכת מכרזים וחוזים וטיפול ביחסי עובד-מעביד נותרו בעינם. ההסכם הפנה להבהרה של משרד המשפטים מאפריל 2013 ולפיה ההגבלה שהותוותה בחוזר של הממונה על התאגידים מדצמבר 2012 נוגעת רק ליועץ המשפטי לתאגיד ולא חלה על כל נותן שירותים משפטיים לתאגיד.

עוד קודם לחתימה על ההסכם עם עו"ד ו' באוגוסט 2013, תוקן חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן - חוק תאגידי מים), ונוסף לו סעיף 26א הקובע מפורשות כי תאגיד מים לא יתקשר בעסקה לרכישת שירותים ממי שנותן שירותים לרשות המקומית שבתחומה היא מספקת שירותי מים וביוב, אלא אם כן השירותים הנרכשים הם שירותי מינהלה מסוגים שתקבע מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב בכללים, וההתקשרות אינה מעמידה את נותן השירותים במצב של חשש לניגוד עניינים. עד מועד סיום הביקורת לא נקבעו כללים כאמור.

למרות תיקון החקיקה נמצא כי במועד הביקורת המשיך עו"ד ו' להעניק שירותים משפטיים הן לתאגיד מי מודיעין והן לבעלת השליטה בה - עיריית **מודיעין**. הוא אף ייצג את מי מודיעין בערכאות משפטיות שונות ובין השאר ייצג אותה בבקשה לאישור תובענה ייצוגית⁴⁸.

בתשובת עיריית **מודיעין** נכתב כי עו"ד ו', כיועץ משפטי חיצוני לעירייה, אינו קובע מדיניות. בתשובתה הנוספת הוסיפה העירייה כי היא לא הייתה מעורבת בהתקשרות תאגיד מי מודיעין עם עו"ד ו'.

עו"ד ו' כתב בתשובתו כי מאחר שמועצת רשות המים לא פירסמה את רשימת הכללים המפרטת אילו סוגי שירותי מינהלה ניתן לקבל ממי שנותן שירותים גם לרשות המקומית וגם לתאגיד לפי סעיף 26א לחוק תאגידי מים, הרי שלא הייתה מניעה חוקית להמשיך העסקתו בתאגיד. עוד הוסיף בתשובתו כי ייצוג בערכאות הוא בגדר שירותי מינהלה מותרים וכך גם ייצוג התאגיד על ידו בתובענה הייצוגית האמורה.

לדעת משרד מבקר המדינה ייצוג בערכאות אינו בגדר שירותי מינהלה ולא ראוי שייחשב ככזה.

אף עיריית מודיעין השיבה בנוגע לעבודת הלשכה המשפטית הפנימית וכתבה כי בנושאים קובעי מדיניות מופיעה בבתי המשפט היועצת המשפטית הפנימית עצמה, וכי כמדיניות העירייה מעבירה בהדרגה את הטיפול בנושא התובענות הייצוגיות לטיפול האישי של היועצת המשפטית הפנימית.

משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד מי מודיעין כי כהונתו של עו"ד ו' היא מעין כסות להתקשרות המקורית שהמאסדר התנגד לה מלכתחילה בשל חשש לניגוד עניינים. הפרשנות והמימוש בפועל שנתנה מי מודיעין לעמדת משרד המשפטים מותרות את החשש לניגוד עניינים על כנו ומרוקנות מתוכן את המלצת ועדת ניסן שעוגנה בסופו של דבר בחקיקה - בסעיף 26א לחוק תאגידי מים.

בתשובת תאגיד מי מודיעין ממאי 2016 נכתב כי לדעתו אין כל מניעה שעורך דין שנותן שירותים משפטיים לרשות מקומית יועסק גם בתאגיד המים שלה בנושאים טכניים שוטפים, וזאת על בסיס הבהרת משרד המשפטים מאפריל 2013. בתשובתו מיוני 2016 טען משרד המשפטים כי תפקידו בעניין זה מסתכם בסיוע ובליווי של הלשכה המשפטית ברשות המים, בגיבוש החוזר ובתיקון החוק בנושא זה. זאת מאחר שהגוף האחראי לוודא את קיום הוראות החוק והחוזר הוא הגוף האמון על הפיקוח על תאגידי מים וביוב שהוא רשות המים.

באוגוסט 2016 הודיע עו"ד ו' למנכ"לית תאגיד מי מודיעין כי הואיל ולא הצליח לשכנע את נציגי משרד מבקר המדינה כי אין בהעסקתו בתאגיד, בנושאים מוגבלים, כדי למנוע חשש לניגוד עניינים, הוא מבקש לסיים את עבודתו בתאגיד החל מינואר 2017, וזאת ככל שעמדת משרד מבקר המדינה לא תשתנה או שלא יתקבל אישור מרשות המים להמשך העסקתו.

על רשות המים לקבוע כללים בנוגע להספקת שירותי מינהלה לתאגיד מים על ידי מי שנותן שירותים גם לרשות המקומית שבתחומה מספק התאגיד שירותי מים וביוב לפי סעיף 26א לחוק תאגידי מים. עד קביעת הכללים האמורים על רשות המים ומשרד המשפטים, שכאמור כבר נדרשו לעניין, להבהיר את המצב המשפטי בכל הנוגע לסעיף 26א, הן בנוגע ליועץ המשפטי לתאגיד והן בנוגע לנותני שירותים משפטיים לתאגיד אשר אינם משמשים היועץ המשפטי שלה, וזאת כדי למנוע התקשרויות שיעמידו את היועצים המשפטיים בתאגיד מי מודיעין ובתאגידי מים נוספים במצב של חשש לניגוד עניינים.

בתשובת רשות המים מאוגוסט 2016 נכתב כי עמדתה בנוגע לאסדרת סוגיית ניגוד עניינים של היועץ המשפטי של התאגיד הוצגה זה מכבר בחוזר שפרסם הממונה על תאגידי המים בדצמבר 2012. עוד ציינה רשות המים בתשובתה כי טרם הותקנו כללים לפי סעיף 26א לחוק תאגידי מים בין השאר כיוון שמדובר באסדרה העולה להתנגש עם זכויות יסוד. עוד נכתב בתשובתה זו ובתשובה קודמת ממאי 2016 כי עקרונות החוזר האמור הופנמו בטיטת כללי חובת המכרזים לתאגידי מים וביוב והמסדירים את הנושא שגיבשה רשות המים.

הטיטה פורסמה, על פי התשובות, לשמיעת עמדות הציבור ועיגונה יסתיים עם השלמת אישור הכללים על ידי הגורמים המוסמכים.

המועצה האזורית תמר

בדצמבר 2014 התגוררו במועצה האזורית **תמר** (להלן גם - **תמר**) 1,400 תושבים בחמישה יישובים. המועצה מדורגת ברמה 5 מתוך 10 (בינוני) לפי המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. היקף ההכנסות בתקציב הרגיל של המועצה לשנת 2014 עמד על כ-126.7 מיליון ש"ח⁴⁹.

על פי חוק הייעוץ המשפטי המועצה אינה חייבת להעסיק יועץ משפטי פנימי קבוע, ובשנים 2013-2015 העסיקה עד שישה משרדי עורכי דין חיצוניים, שלושה מהם בהסכמי ריטיינר. עלותם הכספית של השירותים המשפטיים ששילמה המועצה בעבורם בשנים 2013-2015 הייתה כ-2.3 מיליון ש"ח לשנה בממוצע.

במועצה האזורית **תמר** מועסק מאז 1999 משרד עו"ד ד' בהסכם ריטיינר, והוא מספק למועצה ייצוג וייעוץ משפטי שוטף, למעט ענייני ביטוח, תכנון ובנייה ודיני עבודה.

1. בסמכותה של מועצה אזורית לטפל ולפעול בכל עניין הנוגע לציבור שבתחומה ואולם פעילות זו כפופה לדין ויש לקיימה בהתאם להוראות שר הפנים⁵⁰. לפי הוראות אלו חל על המועצה האזורית **תמר** נוהל 2/14, שפורסם כאמור עוד בפברואר 2014. למרות זאת נמצא כי המועצה האזורית תמר פעלה בניגוד גמור לקבוע בנוהל:

א. על פי הנוהל, אמורה לקום ועדה מקצועית שתפקידה להמליץ לפני ראש הרשות בנוגע למינויו של יועץ משפטי חיצוני קבוע. הנוהל קובע, בין השאר, את הרכב הוועדה; את תנאי הכשירות והפסלות של היועץ המשפטי; תבחינים שהוועדה צריכה לשקול עם גיבוש המלצתה; הוראות בנוגע לשכר הטרחה. כמו כן הנוהל מגביל את תקופת ההעסקה של היועץ לשש שנים וקובע הוראת מעבר שלפיה אם בהסכם ההתקשרות לא נקבע מועד לסיומו - יש לפעול לסיום העסקת היועץ המשפטי החיצוני בתוך שנה ממועד פרסום הנוהל כלומר - לא יאוחר מפברואר 2015.

משרד עו"ד ד' הועסק כיועץ המשפטי החיצוני של המועצה האזורית **תמר** מאז שנת 1999 - כ-17 שנים. על אף שהיה על המועצה האזורית **תמר** לפעול לסיום העסקתו של משרד עו"ד ד' - היא התקשרה איתו במאי 2015 בהסכם חדש שלא הוגבל בזמן.

49 נתוני הלמ"ס 2014.

50 סעיף 63(א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. הוראות דומות בנוגע לסמכויות של עיריות ומועצות מקומיות - סעיף 233 לפקודת העיריות וסעיף 146 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.

המועצה האזורית **תמר** לא פעלה ליישום נוהל 2/14 של משרד הפנים. לא זו בלבד שהעסקתו של משרד עו"ד ד' ברשות נמשכה באין מפריע, המועצה לא פעלה ולו באופן חלקי, כדי לקיים את הוראות הנוהל: היא לא מינתה ועדה ולא פעלה כלל לבחינת התקשרות עם יועץ משפטי חיצוני אחר.

בתשובת המועצה האזורית **תמר** ממאי 2016 נכתב כי המועצה לא פעלה לקיים הליך חדש לבחירת יועץ משפטי בתוך שנה ממועד פרסום הנוהל, כיוון שבתוך הזמן שנקצב ועד לאחרונה תשומת לבה הייתה ממוקדת בשינוי ארגוני כולל שבוצע בה ובכוונתה לקיים הליך כאמור לא יאוחר מתום שנת 2016.


משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית **תמר** על כך שנמנעה מלפעול על פי הוראות משרד הפנים כפי שפורסמו בחוזר המנכ"ל, בכל הנוגע למינויו של יועץ משפטי חיצוני קבוע, אף שהיא חייבת בכך על פי דין. עליה לפעול לאלתר ליישום נוהל 2/14 ולפתוח בהליך תחרותי לבחירת יועץ משפטי לרשות.

ב. בנוהל 2/14 נקבע כי עורך דין שיועסק על ידי הרשות המקומית כיועץ משפטי חיצוני קבוע, לא יתקשר ולא ייתן ייעוץ משפטי באופן פרטי לבעלי תפקידים מסוימים ברשות וביניהם ראש הרשות המקומית, במשך תקופת העסקתו על ידי הרשות המקומית ואף שישה חודשים לאחר מכן. הוראה דומה נקבעה בנוהל גם כתנאי פסלות לכהונה כיועץ משפטי חיצוני קבוע לרשות, ולפיה לא ישמש יועץ משפטי קבוע מי שהעניק שירותים משפטיים לראש הרשות המקומית. למרות זאת נמצא כי עורך דין ממשרד עו"ד ד' ייצג את ראש המועצה האזורית **תמר** בחקירה במשטרה בדצמבר 2014.

בתשובת המועצה האזורית **תמר** נכתב כי לא מדובר בייצוג משפטי של ראש המועצה בעניין פרטי, אלא בפעולות שבוצעו על ידו בתפקידו כראש המועצה ולטובתה.

לדעת משרד מבקר המדינה ייצוג של ראש המועצה בחקירת משטרה, אף אם היא נוגעת לפעולות שנעשו במסגרת תפקידו לטובת הרשות, עלול לטמון בחובו ניגודי עניינים ואינו עולה בקנה אחד עם נוהל 2/14 ועם כללי מינהל תקין.

ג. (1) על פי הסכם ההתקשרות מינואר 2010 יקבל משרד עו"ד ד' תמורת שירותיו תשלום חודשי בסכום של 3,000 דולר אמריקאי ותשלום רבעוני בסכום של 315,000 ש"ח. כלומר - תשלום שנתי של כ-1.4 מיליון ש"ח. נמצא כי בשנים 2013-2015 שילמה המועצה האזורית למשרד זה בפועל 2.03 מיליון ש"ח, 1.62 מיליון ש"ח ו-1.66 מיליון ש"ח בהתאמה.



 ההחזרים כללו, בין השאר, הוצאות נסיעה במונית מתל אביב (שם שוכן המשרד) לבניין המועצה ... הוצאות נסיעה אלה נעו בין 1,000 ל-2,394 ש"ח לנסיעה הלוך ושוב

בתשובת המועצה האזורית **תמר** ובתשובת משרד עו"ד ד' מאוגוסט 2016 נכתב כי הסכומים האמורים כוללים הוצאות נכבדות שהוציא המשרד בגין מתן שירותיו למועצה. כמו כן בשנים 2013-2014 נכללו בסכומים אלו גם תשלומים בגין שירותים שניתנו לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תמר. עוד נכתב בתשובה כי התעריפים שגבה משרד עו"ד ד' נעו בין 400 ל-500 ש"ח לשעה. עוד הוסיף משרד עו"ד ד' בתשובתו כי שכר הטרחה ששולם למשרד הוא סביר ביחס להיקף השירותים ולמאפיינים המקצועיים של עורכי הדין שעוסקים במתן השירותים.

(2) התשלומים השנתיים ששילמה המועצה האזורית **תמר** למשרד עו"ד ד' כללו כאמור גם החזר הוצאות כפי שנקבע בחוזה בין הצדדים. בשנים 2013-2015 עמדו החזרי הוצאות ששולמו למשרד על סכום של כ-237,000 ש"ח בסה"כ. ההחזרים כללו, בין השאר, הוצאות נסיעה במונית מתל אביב (שם שוכן המשרד) לבניין המועצה במושב נווה זוהר ובחזרה. הסכומים ששילמה המועצה בעבור הוצאות נסיעה אלה נעו בין 1,000 ל-2,394 ש"ח לנסיעה הלוך ושוב.

הוראות החשב הכללי בעניין ההתקשרות של משרדי ממשלה עם נותני שירותים חיצוניים⁵¹ קובעות כי התשלום לנותן השירותים ישולם בעבור מספר הקילומטרים שנסע כפול התעריף שעמד במועד הביקורת על 1.4 ש"ח בתוספת מע"ם. המרחק בין תל אביב למושב נווה זוהר הוא 166 ק"מ, כך שעל פי הנהוג במשרדי ממשלה זכאים היו עורכי הדין שהועסקו מטעם משרד עו"ד ד' להחזר נסיעות בשיעור של כ-550 ש"ח בלבד בעבור נסיעה מתל אביב לבניין המועצה ובחזרה.

יודגש כי הוראות החשב הכללי אכן אינן חלות על הרשויות המקומיות, אך לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי הרשויות המקומיות ישקלו לאמץ קריטריונים אלה.

בתשובת המועצה האזורית **תמר** נכתב כי החזרי הוצאות הנסיעה של עורכי הדין ממשרד ד' שולמו על פי קבלות ללא כל תוספת או רווח.

(3) נמצא כי למרות התשלום הגבוה שקיבל משרד עו"ד ד' שתמורתו אמור היה לספק שירות משפטי מקצועי וזמין, הרי שבשנים 2014-2015 לא נכחה יועצת משפטית מטעמו בשמונה ישיבות של ועדת המכרזים מתוך 14 ישיבות שקיימה הוועדה בשנים אלו, אף על פי שהזמנתה מתחייבת על פי חוק הייעוץ המשפטי. היא הסתפקה במשלוח חוות דעת כתובות מראש, והדבר עלול היה להקשות על מתן מענה לכל השאלות המשפטיות שעלולות היו להתעורר במהלך הישיבות.

בתשובתה של המועצה האזורית **תמר** נכתב כי אין כל הוראת דין המחייבת נוכחות של היועץ המשפטי של הרשות המקומית בישיבות ועדת המכרזים שלה, וכי היועצת המשפטית נכחה ברוב ישיבות ועדת המכרזים, למעט

ישיבות שבהן נידונו מכרזים שהמסקנה המשפטית בעניינם הייתה ברורה ופשוטה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית **תמר** כי היא מחזיקה בכספי הציבור בנאמנות למען הציבור ולטובתו, וחובתה להשתמש בהם באופן יעיל, זהיר ומחושב. השוואת שיעורי התשלומים לעורכי דין חיצוניים קבועים שמועסקים ברשויות בעלות מאפיינים דומים⁵² מצביעה על כך שההוצאות בעבור שירות משפטי במועצה האזורית **תמר** הם גבוהים מאוד. כך גם בכל הנוגע להחזרי הוצאות הנסיעה המשולמים ליועצים המשפטיים ממשרד עו"ד ד'.

(4) נוסף על כך מעסיקה המועצה את משרד עו"ד ג' לטיפול בענייני ביטוח בהסכם ריטיינר מאז שנת 1990. עלות שכרו בשנים 2013-2015 בעבור שירותיו למועצה ולגופים הקשורים אליה⁵³ הייתה כ-4,680 ש"ח לחודש. כמו כן מעסיקה המועצה, לפחות מאז שנת 2006, את משרד עו"ד כ"ב בהסכם ריטיינר בתחום של דיני עבודה. בשנת 2015 שילמה המועצה למשרד עו"ד כ"ב בעבור שירותיו לה ולגופים הקשורים בה 15,318 ש"ח לחודש בממוצע.

לדעת משרד מבקר המדינה - ספק אם תשלום סכומים קבועים במשך תקופה ארוכה בעבור שירותים משפטיים בתחומים שאינם בליבת העשייה של הרשות המקומית עולה בקנה אחד עם העקרונות של יעילות וחסכון. הדברים בולטים עוד יותר בשל העובדה שמועצה אזורית שמספר העובדים שלה ושל החברות שבשליטתה עומד על כ-110 איש בלבד, מעסיקה בהסכם ריטיינר במשך שנים רבות ובסכומים גבוהים משרד עורכי הדין בתחום דיני עבודה.

משרד עו"ד ג' מסר בתשובתו מיוני 2016 כי תחום הביטוח שבו הוא מייעץ למועצה האזורית **תמר** ולגופי הסמך שלה הוא תחום הדורש ידע ייחודי המצוי רק בידי משרדי עורכי דין מעטים. משרד עו"ד כ"ב מסר בתשובתו ממאי 2016 כי ייעוץ משפטי בתחום דיני עבודה דורש מומחיות מיוחדת בהתחשב במאפיינים ובצרכים המיוחדים של המועצה האזורית **תמר**.

לדעת משרד מבקר המדינה על המועצה האזורית **תמר** לבחון אם מן ההכרח לשלם שכר חודשי קבוע לייעוץ משפטי בתחומי הביטוח ודיני העבודה. גם אם משרדי עורכי דין הם בעלי ידע ומומחיות מיוחדים ניתן להתקשר עמם על פי צורך ולא על בסיס חודשי קבוע.

52 מעמד מוניציפאלי, היקף תקציבי, מס' יישובים ברשות ואוכלוסייה; למשל - מועצה אזורית **שער הנגב** ומועצה אזורית **רמת נגב**.

53 לדוגמה - החברה הכלכלית חבל ים המלח בע"מ וחברת מטמנות אפעה בע"מ.

עיריית נהריה

בדצמבר 2014 התגוררו בנהריה 53,896 תושבים והעיר מדורגת ברמה 5 מתוך 10 (בינוני) לפי המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. היקף ההכנסות בתקציב הרגיל של המועצה לשנת 2014 עמד על כ-370 מיליון ש"ח⁵⁴.

מר ז'קי סבג מכהן בתפקיד ראש עיריית נהריה מאז שנת 1989 ועד מועד הביקורת, למעט תקופה קצרה שבין סוף 2003 לסוף 2005 שברובה כיהן מר רון פרומר כראש העירייה. במהלך כל תקופת כהונתו של ז'קי סבג כראש העירייה הועסק משרד עו"ד ב' כיועץ משפטי לעיריית נהריה בהסכם ריטיינר.

1. באוקטובר 2003, כשנבחר מר רון פרומר בבחירות לראשות עיריית נהריה, הופסקה ההתקשרות עם משרד עו"ד ב' ובמקומו התקשרה העירייה עם עורך דין אחר.

לאחר בחירות אלו הגיש מר סבג באמצעות עו"ד ב', בקשה לביטולן ובית המשפט קיבל את הבקשה והורה לבטל את תוצאות הבחירות לראשות עיריית נהריה ולערוך אותן מחדש⁵⁵. בעקבות ההחלטה הודח מר רון פרומר מתפקידו, והערעור על פסק הדין שהגיש לבית המשפט העליון נדחה⁵⁶. אף בהליך זה בבית המשפט העליון ייצג עו"ד ב' את מר סבג.

בדצמבר 2005, כשחזר ונבחר מר ז'קי סבג לראשות העירייה, החזירה העירייה את ההתקשרות עם משרד ב' על כנה, והיא נמשכה ברציפות גם עד סיום הביקורת במאי 2016 - במשך 24 שנים בסך הכול.

באוגוסט 2008 נדרשה הוועדה לחיוב אישי שבמשרד הפנים לסוגית העסקתו של עו"ד ב' בעיריית נהריה. הוועדה ציינה כי תפקיד כפול של עורך דין, המייצג הן את הרשות המקומית והן את ראש הרשות הוא מצב בלתי רצוי, גם אם מדובר בקשרים שנפסקו. עם זאת, הואיל ולא היה הסדר נורמטיבי בעניין ולא נקבעו הנחיות האוסרות זאת, וקשרי העבודה האישיים לא חפפו מבחינת הזמן את תקופת מתן השירותים לרשות המקומית - לא הטילה הוועדה חיוב אישי בגין העניין על ראש עיריית נהריה.

בהסכם ההתקשרות בין עיריית נהריה ובין עו"ד ב' שנחתם בשנת 2006 ותוקפו הוארך מאז נכתב כי בין הצדדים שוררים יחסי אמון מיוחדים. עם זאת לא הוסדרה הסוגייה של ניגודי עניינים אפשריים.

54 נתוני הלמ"ס 2014.

55 ה"פ (חי') 183/04 סבג נ' פרומר, התשס"ג(2) 595 (2005).

56 רע"א 3055/05 פרומר נ' סבג (פורסם במאגר ממוחשב, 21.8.05).

משך זמן העסקתו של עו"ד ב' בעירייה וקשרי העבודה שלו עמה מחייבים את העירייה לפעול לאלתר להסדרת סוגיית ניגודי העניינים בהעסקתו של עו"ד ב'.

בתשובותיהם של ראש עיריית **נהריה** ועו"ד ב' מיוני 2016 נכתב כי עו"ד ב' לא ייצג את ראש העירייה באופן פרטי בעת כהונתו בתפקיד, אלא בתקופה שלא כיהן בו, ואין כל איסור חוקי לעשות כן ולכן כך גם הוכרע בסופו של דבר בוועדה לחיוב אישי. בתשובת עו"ד ב' ובתשובה נוספת של ראש עיריית **נהריה** מאוגוסט 2016 נכתב כי ההתקשרות אושרה על ידי היועץ המשפטי הפנימי והגזבר ואף על ידי ועדת הכספים של העירייה ומועצת העירייה. עם זאת כתב עו"ד ב' בתשובתו כי אין לו התנגדות למלא טופס היעדר ניגוד עניינים על פי נוהל מנכ"ל משרד הפנים בעניין. בתשובתו הנוספת מאוגוסט 2016 הוסיף עו"ד ב' כי העובדה שקיימים יחסי אמון מיוחדים בין הצדדים, אין משמעה בהכרח שמתקיים ניגוד עניינים. בתשובתו הנוספת של ראש עיריית **נהריה** נכתב כי הנחה את היועץ המשפטי הפנימי לעירייה לבחון את סוגיית ניגוד העניינים בהקדם.

2. במועד הביקורת כיהן בעיריית **נהריה** יועץ משפטי פנימי, שמונה לתפקידו בשנת 1999. עם זאת העסיקה העירייה בשנים 2013-2015 שני משרדי עורכי דין בהסכמי ריטיינר - משרד עו"ד ב' ומשרד עו"ד ט'. בשנת 2013 שילמה עיריית **נהריה** למשרד ב' כ-1.728 מיליון ש"ח ולמשרד ט' כ-1.278 מיליון ש"ח, בשנת 2014 שילמה העירייה למשרד ב' כ-1.320 מיליון ש"ח ולמשרד ט' כ-665,700 ש"ח; ובשנת 2015 שילמה העירייה למשרד ב' כ-1.206 מיליון ש"ח ולמשרד ט' כ-662,100 ש"ח תמורת שירותיהם.

נמצא כי בשנת 2013 שילמה עיריית **נהריה** כ-3 מיליון ש"ח בעבור העסקת שני משרדי עורכי הדין ובכך חרגה מהתקציב שיועד לכך, שעמד בשנים 2013-2015 על סכום של 2.1 מיליון ש"ח לכל שנה, בסכום שמתקרב למיליון ש"ח.

נמצא כי עו"ד ב' מועסק גם בחברה הכלכלית לנהריה בע"מ כיועץ משפטי חיצוני בהסכם ריטיינר מאז שנת 2006. מאז שנת 2008 עמד שכרו החודשי של עו"ד ב' בחברה על יותר מ-10,000 ש"ח בחודש.

3. בחוזה ההתקשרות שנחתם בין העירייה ובין משרד עו"ד ב' בינואר 2006 נקבע כי שכר הטרחה החודשי הקבוע יעמוד על כ-93,200 ש"ח. עוד נקבע כי החוזה יהיה בתוקף ל-12 חודשים, אך יתחדש מאליו מדי שנה, והתשלום החודשי הקבוע בו יתעדכן בהתאם לשיעור עליית המדד.

תמורת שכר קבוע זה נדרש משרד עו"ד ב' לספק ייעוץ משפטי שוטף; השתתפות בישיבות ועדות העירייה בהתאם לדרישת ראש העירייה; ייצוג בהתקשרויות העירייה; ייעוץ משפטי שוטף לוועדה המקומית; ייצוג בהליכים לפני לשכות ההוצאה לפועל; וייצוג בתובענות. נוסף על כך יקבל עו"ד שכר

נוסף בגין תובענות ששווין עולה על 2 מיליון ש"ח ובגין תובענות יוצאות דופן במהותן, בהיקפן וכיו"ב.

הוראות הסכם זה חלו משנת 2006. במועד הביקורת בפברואר 2016 עמד שכרו הקבוע של משרד עו"ד ב' לאחר שהופחת בשנת 2012, על סכום של כ-85,000 ש"ח לחודש.

במכתב אל ראש עיריית **נהריה** משנת 2007 ביקש היועץ המשפטי של משרד הפנים, בין השאר, את תשובת העירייה על השאלה "האם במקום להוציא כספים על יועץ חיצוני, לא נכון כי העירייה תפעל לתוספת כוח אדם ללשכה המשפטית של העירייה".

עיריית **נהריה** מקיימת התקשרות בת כ-24 שנים בסך הכול עם אותו משרד עורכי דין ומאז ההתקשרות האחרונה חלפו 11 שנים. המשרד מספק את רוב צרכיה המשפטיים ואוצר בידיו ידע ו"זיכרון משפטי" רב בנוגע אליה. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית **נהריה** שקשריה הממושכים עם עורך דין חיצוני שתחומי פעילותו כה גדול עלול ליצור תלות אדירה של הרשות בגורם חיצוני, ולרוקן מתוכן את הוראת החוק המחייבת את מינויו של יועץ משפטי פנימי בעירייה.

בתשובתו של עו"ד ב' נכתב כי אחריותו של היועץ המשפטי הפנימי בעיריית **נהריה** מקיפה כמעט את כל העבודה המשפטית הכרוכה בפעילות העירייה. עוד כתב כי מובן שעירייה בגודלה של עיריית **נהריה** אינה יכולה להשתמש אך ורק בשירותיו של היועץ המשפטי הפנימי ולהימנע מהעסקת עורכי דין חיצוניים. עיקר השירותים שמספק משרד עו"ד ב' על פי תשובתה נוגעים לייצוג העירייה והוועדה המקומית בערכאות משפטיות, למתן ייעוץ משפטי לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בשיתוף עם היועץ המשפטי הפנימי ולליווי וייעוץ משפטי בעניינים המועברים לטיפולו של עו"ד ב'. עוד הדגיש בתשובתו כי כל התיקים והנושאים המועברים לטיפולו נשארים בפיקוחו של היועץ המשפטי הפנימי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית **נהריה** כי אם אכן לעירייה יש צרכים משפטיים רבים ועל היועץ המשפטי הפנימי מוטל עומס עבודה רב, כמו שמציג עו"ד ב' בתשובתו, ראוי כי תיבחן האפשרות להעסיק עורכי דין נוספים בלשכה המשפטית הפנימית של העירייה. לדעת משרד מבקר המדינה - לחיזוק הלשכה המשפטית הפנימית ברשויות המקומיות נודעת חשיבות רבה, ויש לה תרומה מכרעת לתפקוד עובדיה כשומרי סף.

4. סוגיות שונות בהעסקתו של עו"ד ב' נבחנו פעמיים מאז שנת 2006 על ידי בתי המשפט,⁵⁷ ואף משרד מבקר המדינה נדרש לסוגייה בעקבות מידע שהתקבל אצלו. המבקר כתב באותה שנה לראש עיריית **נהריה** כי יש מראית עין לניגוד

57 עת"מ 3023/06 פרומר נ' עיריית נהריה, פסק דין מיום 8.2.06 (לא פורסם); עת"מ 30128-06-11 שמואלי נ' סבג (פורסם במאגר ממוחשב, 23.6.11).



 למרות העיסוק של

 גורמי בקרה שונים

 בהתקשרות של

 עיריית נהריה עם עו"ד

 ב' מאז שנת 2006 -

 נמשכה התקשרות זו

 כאמור גם במועד

 הביקורת - עשר שנים

 מאוחר יותר

עניינים בהעסקתו של עו"ד ב' ועל כן ראוי שהעירייה תפסיק את ההתקשרות עמו. בשל בדיקת משרד הפנים בנושא החליט משרד מבקר המדינה בשנת 2007 להקפיא את טיפולו בסוגיה.

היועץ המשפטי של משרד הפנים נדרש לסוגיה ובמכתב נוסף בשנת 2007 הפנה שאלות לראש עיריית **נהריה** ובכללן: "...הרשות המקומית לא קיימה כל הליך בודאי לא כל הליך פומבי לאיתור מועמדים אחרים לצורך קבלת שירותי ייעוץ משפטי. בנסיבות אלו בודאי ככל שלא נעשה הליך איתור פומבי עולה חשש לניגוד עניינים בהחלטתך על העסקת... [עו"ד ב'] אשר סמוך למועד החלטתך על ההתקשרות עמו, ייצג אותך בתיק בנושא הבחירות לראשות עיריית נהריה... נוסף ונאמר כי בהחלטת הוועדה לנושא ניגוד עניינים שעסקה בסוגיה זו, עלה כי אכן התקשרות כאמור, מעלה חשש לניגוד עניינים. למכלול שאלות אלו, נוסף ונשאל מדוע יש צורך בשכירת ייעוץ חיצוני בהיקף המדובר, כאשר יש לעירייה, על פי חוק, יועץ משפטי קבוע במשרה מלאה. בנסיבות אלו, הננו רואים בעייתיות בהמשך התקשרות העירייה עם... [עו"ד ב']...".

למרות העיסוק של גורמי בקרה שונים בהתקשרות של עיריית **נהריה** עם עו"ד ב' מאז שנת 2006 - נמשכה התקשרות זו כאמור גם במועד הביקורת - עשר שנים מאוחר יותר.

בתשובת ראש עיריית **נהריה** נכתב כי למיטב ידיעתו אין כל הגבלה בחוק או בהנחיות מינהליות על משך העסקתו של עורך דין חיצוני בעירייה, וגורמי בקרה שונים שנדרשו לסוגיית העסקתו של עו"ד ב' בעיריית **נהריה** לא קבעו כי קיים פגם במשך העסקתו. עוד ציין בתשובתו כי משך ההתקשרות בין העירייה ובין עו"ד ב' מעיד יותר מכל על שביעות רצונה של העירייה מרמת המקצועיות ואיכות השירות שניתן לה על ידי משרדו.

בתשובתו כתב עו"ד ב' כי התקשרות עיריית **נהריה** עמו נבחנה בעבר על ידי גורמי בקרה שונים וכן בערכאות משפטיות, אך לא הוכרע על ידן כי ההתקשרות אינה חוקית וכי יש להפסיקה. לדעתו של עו"ד ב' אין הצדקה לשוב ולדון בהתקשרות זו פעם נוספת, וכי הדבר אינו עולה בקנה אחד עם ביקורת הוגנת וצודקת. ולא זו בלבד, אלא שיש בהמלצות העולות בדוח זה לדעתו משום פגיעה בחופש העיסוק שלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, העסקתו הממושכת של עו"ד חיצוני עלולה ליצור באופן טבעי תלות ויחסי קרבה מיוחדים בינו ובין עיריית **נהריה** והעומד בראשה. דווקא משום כך נודעת חשיבות מיוחדת לפתיחת הליך תחרותי שיאפשר גם לעורכי דין נוספים לבצע בשבילה עבודות משפטיות כך שיוכלו אף הם ליהנות מ"העושר הציבורי". התקשרות ללא הגבלת זמן, בלי שהרשות המקומית בודקת הצעות חלופיות, אינה מתיישבת עם כללי המינהל התקין ואינה עולה בקנה אחד עם השמירה על העקרונות של יעילות וחסכון. הדבר חמור במיוחד כאשר להתקשרות מלכתחילה לא קדם הליך תחרותי⁵⁸.

על אף שסוגיית העסקתו של עו"ד ב' נבחנה על ידי גורמי בקרה שונים שהצביעו על כך שיש דופי בהתקשרות עם עו"ד ב' - לא מצאה עיריית נהריה לנכון לסגת מהתקשרותה עמו. הידרשותם החוזרת ונשנית של גורמי הבקרה לאותה התקשרות דווקא מדגישה את החיוניות שבבחינה מחודשת של ההתקשרות האמורה ומן הראוי שעיריית **נהריה** תעשה כן. ההתקשרות הממושכת של עיריית **נהריה** עם עו"ד ב', מלבד החשש ליצירת תלות, אינה מאפשרת גם לעורכי דין אחרים להתמודד על התפקיד, ולכן ראוי שלאחר פרק זמן כה ממושך תעשה זאת. לעיסוק ציבורי מעצם מהותו יש מגבלות, ועל כן אין לראות בהמלצות האמורות משום פגיעה בחופש העיסוק של עו"ד ב'.

עיריית נשר

בדצמבר 2014 התגוררו ב**נשר** 23,500 תושבים, והעיר מדורגת ברמה 7 מתוך 10 (בינוני-גבוה) לפי המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. היקף ההכנסות בתקציב הרגיל של המועצה לשנת 2014 עמד על כ-190 מיליון ש"ח⁵⁹.

זיקות בהעסקתו של עו"ד י"ד

בכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות⁶⁰ נקבע כי חבר מועצה, לרבות ראש הרשות, ימלא את תפקידו באמונה וללא משוא פנים תוך גישה הוגנת כלפי כל, וימנע מעירוב מניעים אישיים בהחלטותיו ובפעולותיו ולו אף למראית עין.

58 ראו גם: דוח מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015**, "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 3.

59 נתוני הלמ"ס 2014.

60 י"פ התשמ"ד, 3114.

בדצמבר 2013, כחודשיים לאחר זכייתו של מר אבי בינמו בבחירות לראשות עיריית **נשר**, חתמה עיריית **נשר** על התקשרות בהסכם ריטיינר עם עו"ד י"ד כעורך דין חיצוני לעירייה בשכר חודשי קבוע של כ-44,840 ש"ח למשך שנה. זאת נוסף על היועץ המשפטי הפנימי המטפל בנושאים משפטיים שונים. בדצמבר 2014 הוארך ההסכם בשנתיים נוספות תוך הפחתה של 15% מהשכר החודשי שיעמוד על סכום של 38,080 ש"ח. להתקשרות לא קדם הליך תחרותי.

העסקתו של עו"ד י"ד בעיריית **נשר** יצרה חשש לקיומן של זיקות שלו לעירייה⁶¹ כמבואר להלן:

נמצא כי עו"ד י"ד ייצג את ראש העירייה, מר בינמו בעת שכיהן כחבר מועצת עיריית **נשר**, בהליכים משפטיים שונים נגד העירייה והוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה⁶². כמו כן כיהן עו"ד י"ד כיועץ המשפטי של עמותה שמר בינמו הקים ועמד בראשה.

על אף האמור לעיל לא נמצא כי ראש עיריית **נשר**, מר אבי בינמו, דיווח על היכרותו המוקדמת עם עו"ד י"ד בעת העסקתו בעירייה. גם עו"ד י"ד שכיועץ משפטי אמור לשמש שומר סף, לא הצהיר על היכרותם המוקדמת ואף חתם על הצהרה שלפיה אין לו זיקה או קשר לפעילות של הרשות המקומית ולעומד בראשה בטופס השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים שנלווה להסכם ההתקשרות עם העירייה.

ראש עיריית **נשר**, מר אבי בינמו, ועו"ד י"ד כתבו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה ממאי ומיוני 2016 כי שירותי הייעוץ המשפטי לעמותה ניתנו תמורת שכר סמלי והיו פורמליים ומצומצמים.

בתשובתו של עו"ד י"ד נכתב עוד כי בחירתו לתפקיד עורך הדין החיצוני של עיריית **נשר** נעשתה בזכות היכולות המשפטיות שלו שאליהן נחשף ראש העירייה, מר בינמו, בהיכרותו הקודמת עמו.

עוד נמצא בביקורת כי במהלך שנת 2014, כששימש יועץ משפטי לעירייה, ייצג עו"ד י"ד זוג תושבי **נשר** בתביעה אזרחית הנוגעת לשטח שבבעלות עיריית **נשר**⁶³, זאת על אף הספק אם ראוי שעורך הדין החיצוני של עיריית **נשר** ייצג תושבים בהליך הנוגע לשטח שבבעלות העירייה.

נוסף על כך, בתו של בכיר במועצת העירייה התחילה התמחות במשפטים במשרדו של עו"ד י"ד במאי 2014 - כשישה חודשים לאחר תחילת העסקתו של עו"ד י"ד

61 בעניין זה ראו גם בקובץ דוחות זה את הפרק "מינויים והתקשרויות על רקע זיקה פוליטית או אישית ברשויות מקומיות לאחר בחירות 2013", עמ' 5.

62 למשל: עת"מ (חי') 412/08 **בינמו נ' עמר** - **ראש עיריית נשר** (פורסם במאגר ממוחשב, 15.7.08); וכן בעת"מ (חי') 27670-08-11 **בינמו נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבנייה - מחוז חיפה** (פורסם במאגר ממוחשב, 23.11.11).

63 תא (חיפה) 34351-11-12 **אביעז נ' מדינת ישראל**, החלטה (פורסמה במאגר ממוחשב, 24.8.14).

כעורך הדין החיצוני של עיריית **נשר**. גם אם ההחלטה על עצם ההתמחות במשרד עו"ד י"ד התקבלה לאחר התקשרותו של עו"ד י"ד עם עיריית **נשר** ולא לפני, העסקת בתו של בכיר במועצת העירייה עלולה הייתה ליצור מחויבות להארכת ההסכם עם עו"ד י"ד.

בתו של הבכיר במועצת העירייה כתבה בתשובתה מאוגוסט 2016 כי ההחלטה להתמחות במשרדו של עו"ד י"ד נעשתה על ידה ללא התערבותו של אביה, בתום לב וללא כל ידיעה שעו"ד י"ד קשור למשרד או לפעילות משפטית הקשורה לעיריית **נשר**.

בתשובותיהם של הבכיר במועצת העירייה ושל עו"ד י"ד ממאי 2016 נכתב כי לא הייתה ביניהם היכרות מוקדמת. הבכיר במועצת העירייה הוסיף כי אין שום ממשק בין פעילותו בתפקידו בעירייה ובין משרדו של עו"ד י"ד. עו"ד י"ד הוסיף כי בהתמחותה אצל שותפו במשרדו בתל אביב לא עסקה בתו של הבכיר במועצת העירייה בעניינים הנוגעים לעיריית **נשר** המנוהלים במשרדו בחיפה.

בקשר לטענה כי ייצג זוג תושבי נשר בתביעה אזרחית הנוגעת לשטח השייך לעיריית **נשר** השיב עו"ד י"ד בתשובתו כי העירייה איננה צד להליך ואין לה כל עניין בתוצאותיו. עוד הוסיף כי בעת מתן התשובה חדל מלייצגם.

לאור היכרותו המוקדמת עם עו"ד י"ד ראוי היה שראש העירייה עצמו היה מעלה את הנושא לבחינתו של היועץ המשפטי הפנימי לפני אישור ההתקשרות, אפילו אם היה לו ספק אם יש לפסול את מועמדותו של עו"ד י"ד בשל היכרות זו. משרד מבקר המדינה סבור כי היה ראוי שעו"ד י"ד ידווח על היכרותו המוקדמת עם ראש העירייה בטופס השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים וכן על זיקות אחרות, גם אם התעוררו רק במהלך ההתקשרות.

העברת עבודות משפטיות לעו"ד י"ד

בהסכם ההתקשרות שבין עיריית **נשר** ובין עו"ד י"ד נקבעו התחומים שבהם יעסוק כגון: תביעות אזרחיות, עתירות מינהליות, ענייני ארנונה, מכרזים ומקרקעין. על פי ההסכם - מלבד היועץ המשפטי שהוסמך להעביר לטיפולו של עו"ד י"ד תביעות אזרחיות ועתירות מינהליות, גם לגזבר העירייה, לוועדת המכרזים של העירייה ולגורמים אחרים בעירייה ניתנה סמכות למסור לו עבודות משפטיות. לפי ההסכם - לכל העברה של עבודה משפטית לעו"ד י"ד נדרש אישור של ראש העירייה.

נמצא כי לא קיים בלשכה המשפטית של העירייה רשימה של התיקים המשפטיים שעו"ד י"ד עוסק בהם בעבורה. למעשה, למרות ההוראה בהסכם שלפיה היועץ המשפטי הוא זה שיחליט על מסירת הטיפול בתביעות אזרחיות ומינהליות לעו"ד י"ד - שורה של תיקים ותובענות שבהם מעורבת העירייה לא עברו כלל תחת ידו של היועץ המשפטי הפנימי: הוא לא בחן את פעולותיו של עו"ד י"ד בתיקים אלו ולא

נבדק כלל אם הן עולות בקנה אחד עם המדיניות של הרשות המקומית בנושאים אלה.



מעשים אלו מעלים
חשש שראש העירייה
עקף את החלטת
מועצת העירייה וניצל
את תפקידו כיו"ר
הדירקטוריון בחברה
הכלכלית, כדי
להמשיך להעסיק את
עו"ד י"ד בשכר

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נשר כי היועץ המשפטי הפנימי ברשות הוא זה שאמור לרכז את התיקים והתובענות המועברות לטיפולו של עו"ד י"ד, להתוות את מדיניות הרשות בטיפול בתיקים אלה, ולשמש כתובת לייעוץ משפטי בענייני הליבה של הרשות, ובפרט בכל הנוגע לישיבות מועצת העירייה. העברת תיקים משפטיים לטיפולו של עורך דין חיצוני צריכה להיעשות לאחר קבלת אישורו של היועץ המשפטי הפנימי ובתיאום עמו, ואין להכפיפה לאישורו של ראש העירייה בלבד.⁶⁴

עקיפת החלטת מועצת העירייה

1. במהלך אוקטובר 2015 החליטה מועצת העירייה לסיים את ההתקשרות עם כל עורכי הדין החיצוניים שהועסקו על ידי העירייה, ובכללם עו"ד י"ד (להלן - החלטת מועצת העירייה). בהחלטה נקבע כי ניתן להעסיק עורך דין חיצוני רק בהסכמתה של מועצת העירייה. מפרוטוקול הדיון עולה כי הפסקת ההתקשרות נבעה מהרצון לחסוך בעלויות הגבוהות הכרוכות בהעסקתם של עורכי דין חיצוניים.

מספר שבועות לאחר מכן החליט דירקטוריון החברה הכלכלית נשרים שמר בינמו עומד בראשו, כי עו"ד י"ד שהיה היועץ המשפטי של החברה הכלכלית מדצמבר 2014, אך שכרו שולם על ידי העירייה במסגרת הסכם הריטיינג, יקבל שכר מהחברה הכלכלית בעבור שירותיו בסך של כ-7,500 ש"ח לחודש - עד פרסום מכרז להעסקת יועץ משפטי לחברה בתוך חמישה חודשים. יצוין כי באוגוסט 2016 טרם פורסם מכרז כאמור.

מעשים אלו מעלים חשש שראש העירייה עקף את החלטת מועצת העירייה וניצל את תפקידו כיו"ר הדירקטוריון בחברה הכלכלית, כדי להמשיך להעסיק את עו"ד י"ד בשכר.

על פי התשובות שמסרו העירייה ועו"ד י"ד - ההחלטה להעביר את הייעוץ המשפטי מהיועץ המשפטי הפנימי של העירייה (שמאז הקמתה של החברה ועד דצמבר 2014 היה היועץ המשפטי שלה) לעו"ד י"ד התקבלה בדירקטוריון החברה הכלכלית כתוצאה מצורך מקצועי ממשי להבטיח מענה מהיר ויעיל כשמתעוררות סוגיות משפטיות. בתשובה נוספת מאוגוסט 2016 הוסיף ראש העירייה כי החלטה זו גובתה גם על ידי היועץ המשפטי הפנימי וכי מוטלת עליו החובה, כיו"ר הדירקטוריון, להבטיח ייעוץ משפטי הולם לחברה, אשר על פי

64 עת"מ (ת"א) 1076/07 זילברשטיין נ' ראש עיריית רמת השרון (פורסם במאגר ממוחשב, 23.10.08).

החלטת מועצה העירייה עלולה הייתה להיוותר ללא ייעוץ משפטי. בתשובת ראש העירייה נכתב כי העובדה שעדיין לא התפרסם מכרז להעסקת יועץ משפטי בחברה הכלכלית נובעת מהחלטת מועצת העיר האוסרת עליו לכנס את דירקטוריון החברה.

בתשובתו הנוספת של ראש עיריית **נשר** נכתב כי בעקבות חוות דעת של היועץ המשפטי הפנימי של העירייה הותרה התכנסות דירקטוריון החברה הכלכלית ובאותו החודש, אוגוסט 2016, ובהתאם להחלטתו, נשלחה למספר משרדי עורכי דין מובילים הזמנה להציע הצעה להתמנות ליועץ משפטי לתאגיד.

2. חודשיים לאחר הפסקת ההתקשרות של העירייה עם עורכי הדין החיצוניים, קיים ראש העירייה ישיבת מליאה שלא מן המניין, שכל עניינה היה מסירת שישה תיקים משפטיים ספציפיים לעורך דין חיצוני. לאחר דין דברים ממושך במועצת העירייה שבמהלכם הובעה התנגדות מטעם חברי האופוזיציה, החליטה המועצה ברוב קולות לאשר לראש העירייה להעביר את התיקים האמורים לטיפול עורך דין חיצוני שייבחר על ידו. נמצא כי עורך הדין שנבחר על ידי ראש העירייה לטפל בתיקים אלו היה עו"ד י"ד שטיפל לפחות בחלקם לפני שהופסקה ההתקשרות. מתחילת דצמבר 2015 עד אמצע פברואר 2016 שולמו לעו"ד י"ד כ-100,000 ש"ח בעבור הטיפול בתיקים אלה.

במרץ 2016 פנה ראש העירייה אל היועץ המשפטי הפנימי של העירייה וביקש לחדש את הסכם ההתקשרות המקורי (הסכם הריטיינר) עם עו"ד י"ד, בטענה שהפסקת ההתקשרות שעליה החליטה מועצת העירייה הייתה בניגוד לחוק ולפרורוגטיבה המוקנית לו כראש העירייה, ולכן היא בטלה מיסודה. הוא התבסס על עמדה כללית של הייעוץ המשפטי של משרד הפנים בסוגייה.

היועץ המשפטי הפנימי כתב בתשובה כי מכתבו של ראש העירייה נועד להכשיר תשלום שכר טרחה לעו"ד י"ד והוא שגוי ובלתי חוקי.

בתשובת ראש עיריית **נשר** למשרד מבקר המדינה נכתב כי בפעולותיו לאחר החלטת מועצת העירייה [לסיים את ההתקשרות עם עורכי הדין החיצוניים] הקפיד להסתמך אך ורק על הנחיותיו של היועץ המשפטי הפנימי לעירייה. בשל עומס העבודה הרב שהוטל על היועץ המשפטי הפנימי והרצון לייעל את עבודת הלשכה המשפטית, פנה ראש העירייה לאתר משרד עורכי דין שיעניק מטריית שירותים משפטיים נרחבת יותר מבעבר ובעלות נמוכה יותר. משרד עו"ד י"ד התאים לדרישות אלה ונבחר לתפקיד בפטור ממכרז על פי חוות דעתו של היועץ המשפטי הפנימי לעירייה. כיוון שהעירייה הייתה מרוצה משירותיו הוארך הסכם ההתקשרות עמו באישור מועצת העירייה.

עוד נכתב בתשובת ראש עיריית **נשר** כי נוכח טענות חברי האופוזיציה במועצת העירייה בנוגע לחוקיות המינוי של עו"ד י"ד, פנתה העירייה לעו"ד ב' [היועץ המשפטי החיצוני של עיריית **נהריה**] לקבלת חוות דעתו בסוגיה, והוא כתב כי עיריית **נשר** הייתה רשאית להתקשר עם עו"ד י"ד ללא עריכת מכרז או הליך מעין מכרז. בהסתמכו על עמדה כללית ועקרונית של הלשכה המשפטית של משרד הפנים ועל חוות דעת נוספת של עו"ד ב', כתב ראש העירייה כי החלטת מועצת העירייה להפסיק את התקשרויות של עיריית **נשר** עם עורכי דין חיצוניים אינה מחייבת, ולדעתו נעשתה ממניעים פוליטיים. בשל עומס חסר תקדים על

היועץ המשפטי הפנימי הוא פנה למועצת העירייה, וזו החליטה בדצמבר 2015 לאפשר העברת תיקים מסויימים לעורך דין חיצוני. על העברת התיקים לטיפולו של עו"ד י"ד המליצה ועדה מקצועית בהרכב של מנכ"לית העירייה, גזברה והיועץ המשפטי הפנימי והוא (ראש העירייה) קיבל המלצה זו. ראש העירייה הוסיף כי חודשים ספורים לאחר מכן נדחתה בקשתו להתקשר שוב בהסכם ריטיינר עם עו"ד י"ד על ידי היועץ המשפטי הפנימי בטענה לאי חוקיות, ולעירייה נגרמו הפסדים כספיים עצומים בשל כך.

לדבריו, מכאן יוצא שההתקשרות של עיריית נשר עם משרד עו"ד י"ד נבעה משיקולים מקצועיים גרידא והיא נעשתה תוך התייעצות עם הגורמים המקצועיים בעירייה ובאישור מועצתה. עוד ציין מר בינמו בתשובותיו כי העירייה מקדמת מינוי סגן ליועץ המשפטי הפנימי, ולאחר איש המשרה תוכל העירייה לסיים את התקשרותיה עם עורכי דין חיצוניים.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית נשר כי גם אם הוצגה לפניו חוות דעת משפטית ולפיה העסקת עורך דין חיצוני בעירייה פטורה ממכרז, היכרותו המוקדמת עם עו"ד י"ד חייבה את קיומו של הליך תחרותי למען ההגינות, השוויוניות והנראות.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית נשר כי כל השתלשלות העניינים שתוארה לעיל מצביעה על ניסיונות חוזרים ונשנים מצדו לפעול להמשך העסקתו של עו"ד י"ד בעירייה ובחברה הכלכלית נשרים בלי לקיים הליך תחרותי שהיה מאפשר מתן הזדמנות גם ליועצים אחרים והיא מעוררת חשש למשוא פנים.

לדעת משרד מבקר המדינה - אם תחליט עיריית נשר כי ברצונה להעסיק עורכי דין חיצוניים ראוי כי תעשה זאת לאחר קיום הליך תחרותי, שוויוני והוגן.

בתשובת ראש עיריית נשר הנוספת נכתב כי העירייה מקבלת את הערת הביקורת ובימים אלה היא מגבשת נהלים ליצירת התקשרויות עם יועצים משפטיים חיצוניים.

המועצה המקומית ג'וליס

בדצמבר 2014, התגוררו במועצה המקומית ג'וליס כ-6,000 תושבים, והיא מדורגת ברמה 3 מתוך 10 (נמוך) בדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס⁶⁵.

המועצה אינה חייבת להעסיק יועץ משפטי פנימי, והיא כפופה לנוהל 2/14 לצורך שכירת יועץ משפטי חיצוני קבוע.



**היועצת המשפטית
של עיריית עכו לא
מצאה כלל שעו"ד ט"ו
נמצא באחד משלושת
המקומות הראשונים
המתאימים ביותר
לשמש כיועץ משפטי
לרשות**

בפברואר 2014 התקשרה מועצת **ג'וליס** עם עו"ד ט"ו תושב המועצה, בהסכם למתן שירותים משפטיים שוטפים בעבורה. בתמורה לכך הוסכם כי ישולם לו סכום של 8,000 ש"ח לחודש. בתקופה זו העסיקה המועצה יועץ משפטי נוסף לצורך ייצוג בערכאות משפטיות בעלות של 20,000 ש"ח לחודש.

יצוין כי קודם להתקשרות עם המועצה ייצג עו"ד ט"ו לקוחות שונים נגד המועצה. על פי נתוני הנהלת החשבונות של המועצה כתוצאה מהליכים אלה העבירה המועצה לעו"ד ט"ו בשנים 2008-2011 כספים בסך של כ-900,000 ש"ח.

בפברואר 2014, בסמוך להתקשרות עם עו"ד ט"ו, פרסמה המועצה מכרז לאיתור יועץ משפטי חיצוני קבוע למועצה. היועץ אמור היה למלא את שני התפקידים: הן ייעוץ משפטי שוטף והן ייצוג בערכאות. שכר הטרחה החודשי המוצע שנקבע במסמכי המכרז, עמד על כ-28,000 ש"ח.

המועצה הקימה ועדה מקצועית לבחירת היועץ המשפטי בהתאם לנוהל 2/14. חברי הוועדה היו גזבר המועצה המקומית, מזכיר המועצה המקומית והיועצת המשפטית של עיריית עכו שמונתה על ידי משרד הפנים. למכרז ניגשו 21 משרדי עורכי דין, ו-17 מהם עמדו בתנאי הסף הנדרשים.

מפרוטוקול הוועדה מיוני 2014 עולה כי חברי הוועדה התבקשו לדרג את שלושת עורכי הדין המתאימים ביותר לדעתם ולהעניק להם ציון מ-1 עד 3. על פי נוהל 2/14, הפרמטרים שעמדו לפני הוועדה לגיבוש המלצותיה היו: כישורי המועמדים וניסיונם בעבודה משפטית ובייעוץ משפטי לרשויות מקומיות או לגופים ציבוריים בפרט; יכולתם של המועמדים למלא את התפקיד בהתחשב במאפייני העבודה והיקפיה ובמועדים הנדרשים; עיסוקיו של המועמד בהווה או בעבר שכתוצאה מהם יאלץ להימנע מטיפול בנושאים מסוימים בשל ניגוד עניינים.

שני עובדי המועצה דירגו את עו"ד ט"ו כמתאים ביותר לתפקיד והעניקו לו את הניקוד המרבי, בעוד שהיועצת המשפטית של עיריית עכו לא מצאה כלל שעו"ד ט"ו נמצא באחד משלושת המקומות הראשונים המתאימים ביותר לשמש כיועץ משפטי לרשות. יצוין כי למכרז ניגשו משרדי עורכי דין בעלי מומחיות וניסיון רב בייצוג רשויות מקומיות, ואילו לעו"ד ט"ו היה ניסיון מוגבל כיוון שלא ייצג רשויות מקומיות קודם לכן. זאת ועוד, אחד מחברי הוועדה ציין כי למועצה יש ניסיון חיובי בהעסקתו של עו"ד ט"ו במהלך החודשים הבודדים שקדמו להתכנסות הוועדה, וחבר הוועדה הנוסף ראה יתרון בכך שעו"ד ט"ו הוא תושב המקום.

בתום ההליך החליטה הוועדה לבחור בעו"ד ט"ו ליועצה המשפטי החיצוני הקבוע של המועצה המקומית **ג'וליס**. בתחילת יוני 2014 חתמה המועצה על הסכם התקשרות עם עו"ד ט"ו כיועצה המשפטי החיצוני בתמורה לשכר טרחה חודשי של 28,000 ש"ח.

עו"ד ט"ו נמנע מלציין, הן בהצעתו והן במהלך הריאיון לפני הוועדה, את עובדת קיומו של קשר משפחתי בינו ובין אדם שכיהן באותו זמן כסגן ראש המועצה. מדובר בקשר משפחתי שאינו בגדר קרבת משפחה המונעת העסקתו על פי דין, ואולם ראוי היה לדווח על כך. מפרוטוקול הדיון עולה כי גם נציגי המועצה בוועדה לא העלו בדיון את עניין הקשר המשפחתי.

כמו כן הוצגו לפני הוועדה שני הליכים משפטיים תלויים ועומדים שבהם טיפל עו"ד ט"ו במועד הופעתו בוועדה שהיו עלולים ליצור ניגוד עניינים עם תפקיד היועץ

המשפטי למועצה. אך בפברואר 2016, במהלך הביקורת, מסרה המועצה לנציגי משרד מבקר המדינה כי שישה תיקים שבהם ייצג עו"ד ט"ו תובעים נגד המועצה, הועברו לטיפולו של עורך דין אחר בשל ניגוד עניינים, ולא רק שניים כפי שהוצג בוועדה.

השתלשלות העניינים, כפי שתוארה לעיל, מעלה חשש כי בעת קבלת ההחלטה למנותו לתפקיד לא ניתן המשקל הראוי לחוסר הניסיון של עו"ד ט"ו בייצוג רשויות מקומיות. כמו כן לא הובאו לידיעת הוועדה כהוותם, או לפחות לא נדונו, החששות לניגוד עניינים העלולים לנבוע מקשר משפחתי ומטיפולו של עו"ד ט"ו בתיקים נגד המועצה. יתר על כן, ספק אם ניתנה הדעת על הבעיות שעשויות להתעורר בשל היות עו"ד ט"ו תושב **ג'וליס**; בהקשר זה ראוי לציין את פסיקתו של בית המשפט המחוזי בחיפה שדן בסוגיה במועד מאוחר יותר ועמד על בעיות אלה, במיוחד כאשר מדובר ברשות קטנה⁶⁶.

במרץ 2015 חתמה המועצה על הסכם התקשרות נוסף עם עו"ד ט"ו בנושא איפיון חובות המועצה וטיפול בהם בתמורה לשכר שעתי של עד כ-14,000 ש"ח לחודש.

מכאן שהסכום הכולל של התשלומים שהועברו לעו"ד ט"ו ממועצת **ג'וליס** במהלך שנתיים - ממרץ 2014 עד פברואר 2016 - עמד על כ-750,000 ש"ח.

בתשובת מזכיר המועצה ממאי 2016 נכתב כי הוועדה לבחירת יועץ משפטי לרשות בחנה את כלל הנתונים של המועמדים ונתנה משקל לכל נתון ונתון רלבנטי, לרבות הניסיון. התרשמות הוועדה הייתה שעו"ד ט"ו הוא הבחירה הראויה והמתאימה ביותר למועצה המקומית **ג'וליס** מכל המועמדים האחרים, ומאז היבחרו לתפקיד היועץ המשפטי למועצה הביא לשינויים מהותיים ומרחיקי לכת בשירות המשפטי שלה. בתשובת מזכיר המועצה נכתב עוד כי בין חבר המועצה ובין עו"ד ט"ו אין קרבה משפחתית כהגדרתה בחוק.

בתשובת עו"ד ט"ו מאוגוסט 2016 נכתב כי לא תמיד הבחירה במשרדי עורכי דין בעלי ניסיון רב ומומחיות בייצוג רשויות מקומיות תורמת לקופתה הציבורית של המועצה ולניהול תקין של ענייניה המשפטיים ולהבנתו הוכח ההיפך בעניין העסקתו במועצה המקומית **ג'וליס**. כמו כן, לדבריו, אין מקום לאמירה כי קיימת בעייתיות בבחירת תושב רשות מקומית קטנה ליועצה המשפטי.

66 עת"מ (חי') 5772-10-14 **מסארווה נ' מועצה מקומית מעלה עירון** (פורסם במאגר ממוחשב, 26.10.14). עם זאת ציין בית המשפט שאין בכך משום הטלת דופי בעורכי דין שהם תושבי המקום, אלא מניעת תופעה של הצבת מכשול בפני עיוור.

עו"ד יוסף עוז, אחד
משני השותפים
במשרד עו"ד ז', כיהן
כראש עיריית צפת
מנובמבר 1998 עד
פברואר 2001

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית ג'וליס כי קיים חשש שהוועדה המקצועית לבחירת היועץ המשפטי לא נתנה משקל ראוי לפרמטרים שנדרשה לשקול בבחירתו של עו"ד ט"ו על פי נוהל 2/14, ובכללם הניסיון בייעוץ משפטי לרשויות מקומיות והטיפול של המועמד בתיקים משפטיים נגד המועצה. נוסף על כך היה על הוועדה לשקול את עניין הקשר המשפחתי ולדעת משרד מבקר המדינה היה גם מקום לתת את הדעת על הבעיות שיכולות לנבוע מכך שעו"ד ט"ו הוא תושב המקום.

עיריית צפת

בדצמבר 2014 התגוררו בצפת 32,900 תושבים, והיא מדורגת ברמה 4 מתוך 10 (בינוני-נמוך) בדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס. היקף ההכנסות בתקציב הרגיל של המועצה לשנת 2014 עמד על 193 מיליון ש"ח⁶⁷.

לעיריית צפת יש יועץ משפטי פנימי ועורך דין נוסף המשמש כסגנו. בשנים 2015-2013 מסרה עיריית צפת גם עבודות משפטיות נוספות לחמישה משרדי עורכי דין חיצוניים בעלות כוללת של 950,000 ש"ח - 1,206,000 ש"ח לשנה.

משרד עו"ד ז' הועסק כעורך דין חיצוני בעיריית צפת ובוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שלה בשנים 1984-1995 ומאז שנת 2007 ועד מועד סיום הביקורת. על פי ההסכם שנחתם בין עיריית צפת למשרד עו"ד ז' שילמה הרשות בעבור שירותיו בשנים 2013-2015, 15,000 ש"ח לחודש בעבור שירות שוטף, כמו כן שולמו לו כספים בעבור שירותים משפטיים מיוחדים בהתאם לתעריפים שנקבעו מראש. על פי נתוני העירייה סך התחייבויותיה למשרד עו"ד ז' בשנת 2013 עמד על כ-700,000 ש"ח ובשנים 2014 ו-2015 על כ-500,000 ש"ח בכל שנה.

עו"ד יוסף עוז, אחד משני השותפים במשרד עו"ד ז', כיהן כראש עיריית צפת מנובמבר 1998 עד פברואר 2001. גם במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימה באוקטובר 2003 גילה מעורבות פוליטית ולפי כתבה שהתפרסמה בעיתונות המקומית, הצהיר בכנס פומבי על תמיכתו במר ישי מימון לראשות עיריית צפת. בתום מערכת הבחירות נבחר מר ישי מימון לראשות עיריית צפת וכיהן בתפקידו מ-2003-2008.

בפברואר 2007, במהלך כהונתו של מר מימון, פרסמה עיריית צפת מכרז למתן שירותים משפטיים חיצוניים. ועדת המכרזים מצאה ארבעה משרדים כמתאימים ביותר לדרישת העירייה והחליטה להמליץ על משרד עו"ד ז' כמשרד הזוכה מהנימוקים האלה: "...המשרד הינו משרד עם רקורד עשיר בייצוג עיריות מזה 25 שנה, המשרד זמין לכל בעיה שתתעורר ללא תיאום מראש וגישה תמידית לעירייה דבר שנחוץ לעירייה בעקבות בעיות משפטיות וכו'". במאי 2007 אישר ראש העירייה דאז את מינוי משרד עו"ד ז' ליועץ משפטי חיצוני לעירייה לתקופה של חמש שנים.

בדצמבר 2012 פרסמה עיריית צפת מכרז נוסף למתן שירותים משפטיים חיצוניים, ואליו ניגשו חמישה משרדים. באפריל 2013 התכנסה הוועדה לבחירת היועץ המשפטי החיצוני שכללה את מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה והיועץ המשפטי הפנימי של עיריית חיפה. מפרוטוקול הדיון, שנכתב בכתב יד, עולה כי הוועדה בחרה במשרד עו"ד ז' למשרד הזוכה ללא כל הנמקה לכך. בפרוטוקול המודפס של הוועדה, שפורסם שלושה ימים לאחר מכן, הוסיפה הוועדה נימוק לקוני ולפיו נבחר משרד עו"ד ז' "לאור הניסיון בתחום הנ"ל ולאור הנגישות למשרד והנגישות לעו"ד".

עוד לפני כינוסה של ועדת הבחינה בשנת 2007 הועלו לפני ראש העירייה והיועץ המשפטי שלה טענות בנוגע לחשש לניגודי עניינים של משרד עו"ד ז' ולהעדפתו על ידי גורמים בעירייה על פני יתר המועמדים. בין השאר נטען, והעירייה אף אישרה את העובדות במכתב שכתבה אחרי סיום הליך בחירתו של משרד עו"ד ז', כי לעו"ד עוז יש קרבה משפחתית לבכיר בעירייה; יו"ר הוועדה קיבל שירותים משפטיים פרטיים חמש שנים קודם לכן ממשרד עו"ד ז'; חבר ועדה אחר מונה לתפקיד בכיר בעירייה בזמן כהונתו של עו"ד עוז כראש העירייה⁶⁸. טענות נוספות על כך שהמכרז היה "תפור מראש" הועלו גם לפני ועדת המכרזים עצמה בשנת 2013.

למרות הטענות בנוגע לניגודי עניינים ולהיות המכרז "תפור מראש" כפי שתואר לעיל, לא נמצאה בפרוטוקולי הדיונים כל תגובה של הוועדה על הטענות, וההחלטות על הבחירה במשרד עו"ד ז', הן משנת 2007 והן משנת 2013, נומקו בצורה לקונית וקצרה.

בתשובת עו"ד עוז ממאי 2016 נכתב כי מתום כהונתו הקצרה בתפקיד ראש עיריית צפת בפברואר 2001, לא היה מעורב או פעיל פוליטית, ואין בהבעת עמדתו בבחירות 2003 משום מעורבות פוליטית. לדבריו אין כל קשר בין כהונתו כראש העירייה או בתמיכתו בראש העירייה דאז בבחירות ובין הבחירה במשרדו למתן ייעוץ משפטי חיצוני לעירייה כמה שנים מאוחר יותר. בתשובה נוספת מאוגוסט 2016 כתב עו"ד עוז כי הכתבה העיתונאית לפיה הצהיר בכנס פומבי על תמיכתו במר ישי מימון לראשות עיריית צפת הינה למעשה פרשנות שהוספה וכי הדברים נאמרו על ידי גורם אחר ולא על ידו.

בתשובת עו"ד עוז נאמר עוד כי טענות הביקורת, ובכללן הטענות לניגוד עניינים, הועלו בעתירה מינהלית שהוגשה לבית המשפט המחוזי בנצרת לאחר קבלת תוצאות המכרז - עתירה שנמחקה בהמלצת בית המשפט. עוד נכתב בתשובה כי לקרוב משפחתו בעירייה לא היתה כל מעורבות בבחירת משרד עו"ד ז' למתן שירותי ייעוץ משפטי לעיריית צפת וכי חבר ועדת הבחירה לא מונה על ידיו בעת כהונתו כראש העירייה, אלא נבחר על ידי ועדת מכרזים במכרז פומבי.

68 ציון כי בעניין הוגשה עתירה מינהלית אשר נמחקה באוקטובר 2007.

בית המשפט העליון⁶⁹ כבר קבע כי החלטות המינהל חייבות להיות מנומקות למען שקיפות פעילותיו וכדי שניתן יהיה להבטיח פיקוח ובקרה עליהן. זכותו של הציבור זכותם של המועמדים לדעת כיצד ועל יסוד איזה מידע התקבלו ההחלטות שנתקבלו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית **צפת** כי היה על הוועדה להעלות על הכתב את נימוקיה להחלטה לבחור בעו"ד ז' ולהידרש בנימוקיה לכישורי המועמדים, ניסיונם בעבודה משפטית וההתרשמות מאישיותם. כמו כן היה עליה להידרש לטענות שעלו בדבר ניגודי עניינים והעדפתו של משרד עו"ד ז' בפרט ולבחון אותן, שכן מפרוטוקולי הוועדה לא ניתן ללמוד מדוע נבחר דווקא מועמד זה ונדחה אחר.

בתשובה ממאי 2016 שמסר היועץ המשפטי לעיריית חיפה שכיהן כחבר בוועדה לבחירת יועץ משפטי חיצוני לעיריית צפת ב-2013, נכתב כי לא הייתה לו כל העדפה למועמד כלשהו, ואם פרוטוקול הדיון נכתב בצורה לקונית וקצרה - יש להצטער על כך, אך אין הדבר מבטא היעדר של דיון ענייני. עוד ציין כי לדעתו אין זה מתפקידה של הוועדה להתמודד עם טענות שמועלות נגד מתמודדים. אמנם עליה לנמק באופן ברור ומפורט את ההחלטה לבחור במועמד מסוים, אך אין מקום שפרוטוקול הדיון יבטא התרשמות שלילית ממועמד.

לדעת משרד מבקר המדינה, הצגת השיקולים שהביאו לקבלת החלטה בנוגע לבחירה במועמד מסוים לתפקיד ודחיית מועמדים אחרים היא הכרחית לצורך שקיפות ההליך המינהלי באופן שיאפשר לקיים עליו פיקוח ובקרה. היעדר הפירוט של הנימוקים בנסיבות מיוחדות אלה יש בהם משום פגיעה בכללי המינהל התקין. בחירתן של ועדות המכרזים שלא לנמק את החלטותיהן בפירוט עלולה לעורר חשש כי בשיקולי הבחירה היו מעורבים גם מניעים זרים.

יוערי כי הנוהל המוקפא מגביל את משך העסקתו של עורך דין חיצוני על ידי רשות מקומית לחמש שנים. במועד סיום הביקורת נמשכה העסקתו של משרד עו"ד ז' בעיריית **צפת** ובוועדה המקומית לתכנון ולבנייה 20 שנים בסה"כ (מהן תשע שנים אחרונות ברציפות). בשל הצורך החיוני ברענון השורות - על עיריית **צפת** לבחון את הדרישה לצאת בהליך תחרותי למסירת עבודות משפטיות למשרדים אחרים.

עיריית רמלה

הגשת התלונה מעלה את החשש שהיא מונעת, בין השאר, משיקולים פוליטיים ומשרתת לכאורה את האינטרסים של ראש הרשות הנבחר ולא את האינטרסים של עיריית רמלה עצמה

בדצמבר 2014 התגוררו ברמלה 72,300 תושבים, והעיר מדורגת 4 מתוך 10 (בינוני-נמוך) בדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס. היקף ההכנסות בתקציב הרגיל של המועצה לשנת 2014 עמד על כ-430 מיליון ש"ח⁷⁰.

נמצא כי בשנים 2013-2015 הועסק בעיריית רמלה יועץ משפטי פנימי, אך העירייה נעזרה גם ביועצים משפטיים חיצוניים בתחומים שונים. בין השאר העסיקה עיריית רמלה בשנים אלו את משרד עו"ד י"ז.

עיריית רמלה ניהלה משנת 2012 עד פברואר 2016 הליכים משפטיים בתחום של דיני עבודה באמצעות משרד עו"ד י"ז נגד אדם שהיה מועסק באיגוד ערים לחינוך רמלה-לוד בשנים 2004-2007 (להלן – העובד לשעבר). משנת 1999 ועד מאי 2016 (מועד סיום הביקורת) הועסק העובד לשעבר גם באיגוד ערים לכיבוי אש איילון שבמשרד לביטחון פנים. אותו עובד לשעבר כיהן גם כממלא מקום ראש העירייה, מר יואל לביא, בשנים 1993-1998 ואחיו התמודד בבחירות לראשות עיריית רמלה באוקטובר 2013.

במהלך דצמבר 2013, חודשים ספורים לאחר תום מערכת הבחירות האמורה, פנתה עיריית רמלה, באמצעות משרד עו"ד י"ז, לנציבות שירות המדינה וביקשה שתפעיל את סמכויותיה ותנקוט הליכים משמעתיים ואף תשקול הליך השעיה נגד העובד לשעבר. לטענתה, על אף היותו עובד מדינה הוא היה פעיל פוליטי במסע הבחירות של אחיו שהתמודד בבחירות נגד ראש העירייה הנבחר. תלונתה של העירייה התמקדה למעשה בפעילות תעמולתית שקיים אותו עובד לשעבר לטובת אחיו. ביולי 2014 החליט אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה לסגור את התיק המשמעתי לאחר שלא נמצאו ראיות לביסוס החשדות בנוגע לפעילות פוליטית אסורה.

לדעת משרד מבקר המדינה, תלונת עיריית רמלה שהוגשה באמצעות משרד עו"ד י"ז לנציבות שירות המדינה, עסקה בעניין שכלל לא נגע לה באופן ישיר, שכן אם התעורר חשש לקיומה של עבירת משמעת, הרי שהוא נבע מקיום פעילות פוליטית במקביל לעבודתו של העובד לשעבר במשרד לביטחון הפנים ולא בעירייה. הגשת התלונה מעלה את החשש שהיא מונעת, בין השאר, משיקולים פוליטיים ומשרתת לכאורה את האינטרסים של ראש הרשות הנבחר ולא את האינטרסים של עיריית רמלה עצמה. יודגש כי עורך הדין החיצוני של הרשות אינו עורך הדין הפרטי של העומד בראשה. יתר על כן, אם סברה העירייה שיש מקום לפנות לנציבות שירות המדינה בעניין, מן הראוי היה שהדבר יעשה על ידי יועצה המשפטי הפנימי ולא על ידי משרד עו"ד י"ז.

בתשובותיהם ממאי ומיוני 2016 כתבו עיריית רמלה והעומד בראשה כי התלונה שהגישה לנציבות שירות המדינה היא שולית בכלל התלונות שהגישה העירייה לגופי הביקורת השונים החל ביוני 2013 בנוגע לעובד לשעבר, וזאת ללא כל קשר לבחירות לראשות העירייה. לדבריהם נעשו פניות אלה מכוח חובתה הציבורית של העירייה

להציג לפני גורמים אלו את המידע המצוי בידיה שהעלה תמונה חמורה בנוגע לעובד לשעבר, והעובדה שהוא מקורב לאישיות פוליטית אינה יכולה להצדיק התנהגות אחרת. על פי התשובה, העובדה שאגף המשמעת בנציבות שירות המדינה החליט לסגור את תיק המשמעת אינה מלמדת דבר על מעשיו של העובד לשעבר.

ראש העירייה הוסיף בתשובותיו מיוני ומאוגוסט 2016 כי התלונה שהוגשה לנציבות לא נועדה לשרת אינטרסים שלו אלא להגן על האינטרסים של העירייה, והגשת התלונה נעשתה כחלק מהאסטרטגיה של היועצים המשפטיים בניהול תיק התביעה נגד העובד לשעבר.

בתשובת משרד עו"ד י"ז מאוגוסט 2016 נכתב כי במסגרת הייעוץ המשפטי שסיפק לעיריית **רמלה** הוא סבר כי פניות לרשויות שונות בעניין העובד לשעבר עשויות לסייע להליך המשפטי שניהלה עיריית **רמלה** מולו וכי לא היה מבחינתו רצון כלשהו לסייע בניגוח יריב פוליטי. לדברי משרד עו"ד י"ז ראש העירייה לא היה מעורב כלל בשיקולים להגשת התלונה לנציבות שירות המדינה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית **רמלה** ולעומד בראשה על האופן שבו פעלה בעניין זה. תלונה כאמור, העשויה לשרת את ראש העירייה, צריכה, אם בכלל, להיות מוגשת על ידו כאדם פרטי ולא באמצעות העירייה. דברים אלו תקפים גם אם הפנייה לנציבות שירות המדינה נעשתה כביכול במסגרת של הליכים משפטיים נוספים שמנהלת העירייה נגד העובד לשעבר.

סיכום

בביקורת נמצאו ליקויים מהותיים, חלקם חמורים, בנושא של הייעוץ והספקת השירותים המשפטיים על ידי יועצים משפטיים חיצוניים בשלטון המקומי.

בביקורת נמצא כי הפעולות שנעשות בידי משרד הפנים לאסדרת העסקתם של עורכי דין חיצוניים ברשויות מקומיות אינן מספקות את הצורך באסדרה מקיפה של הנושא בכלל הרשויות המקומיות. על משרד הפנים לפעול בהקדם לאסדרת הנושא באמצעים שימצא לנכון לנקוט, ולקבוע הנחיות וכללים ברורים שלפיהם יחויבו הרשויות לפעול בכל הנוגע להעסקת יועצים משפטיים ועורכי דין חיצוניים בהיבטים שונים, כגון תחומי ההעסקה, היקפה, משכה והתשלום שישולם בעבורה. הסדרת הנושא תאפשר לרשויות המקומיות לקבל ייעוץ משפטי איכותי ונטול פניות תוך שמירה על מינהל תקין ועל עקרונות השוויון, היעילות והחיסכון.

בביקורת נמצא כי בהתקשרויות של רשויות מקומיות שונות עם עורכי דין חיצוניים נפלו פגמים מהותיים רבים בתחומים של הליכי ההתקשרות, ניגוד עניינים, תחומי הטיפול המועברים ליועצים המשפטיים החיצוניים, משך זמן העסקתם והעלויות הגבוהות של ההתקשרויות עמם.

על הרשויות המקומיות שנבדקו בדוח זה לפעול על פי ההמלצות המופיעות בו כדי להבטיח ייעוץ משפטי שיופעל באופן יעיל, הוגן ונקי כפיים כשטובת התושבים לנגד עיניו.