



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 415/19

לפני :
כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופטת י' וילנר
כבוד השופט א' שטיין

העותר : משה לוי

נ ג ד

המשיבים :
1. שר הפנים
2. מנכ"ל משרד הפנים
3. עיריית עפולה
4. שלום שלמה

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : ט' באלול התשע"ט (09.09.2019)

בשם העותר : עו"ד עמראן חטיב
בשם המשיבים 2-1 : עו"ד רועי שויקה
בשם המשיבים 4-3 : עו"ד אברהם גולדהמר
בשם עמותת "עורכי דין
לקידום מינהל תקין" : עו"ד נדאל חאיק ; עו"ד מועתז עדוי ;

פסק-דין

השופט מ' מזוז:

1. עניינה של העתירה באישור שניתן על ידי המשיב 2, מנכ"ל משרד הפנים - מכוח סמכות שהואצלה לו על ידי שר הפנים - למינויו של המשיב 4, מר שלום שלמה (להלן: משיב 4) כמנכ"ל המשיבה 3, עיריית עפולה (להלן: העירייה).

2. סעיף 122א לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות או הפקודה), שכותרתו "איסור התקשרות בחוזים", קובע בחלקיו הרלבנטיים לענייננו כדלהלן -

"(א) חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהון או ברווחיו או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם העירייה; לענין זה, 'קרוב' – בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות.

(ב) הוראת סעיף קטן (א) לא תחול –

(1) ...;

(2) ...;

(3) לגבי חוזה או עסקה שהמועצה ברוב של שני שלישים מחבריה ובאישור השר התירה ובתנאים שהתירה; הודעה על מתן היתר כאמור תפורסם ברשומות.

...

(ט) הוראות סעיף זה יחולו, בשינויים המחויבים, על מי שכהן כחבר מועצה, במשך שמונה עשר חודשים מיום שתמה כהונתו בשל אחד מאלה:

(1) הוא חדל לכהן כחבר המועצה לפי סעיף 123;

(2) הוא התפטר מכהונתו כחבר מועצה לפי סעיף 124;

(3) הוא אינו מכהן עוד במועצה לאחר קיומן של בחירות למועצה.

3. סעיף 122א לפקודת העיריות קובע אפוא לענייננו, כי חבר מועצה לא יהיה צד לחוזה או לעסקה, כולל חוזה העסקה, עם העירייה במהלך כהונתו, וכן במשך 18 חודשים נוספים מאז חדל מכהונתו כחבר המועצה. עם זאת, מועצת העירייה, ברוב של שני שלישים מחבריה ובאישור שר הפנים, רשאית להתיר התקשרות כאמור, בתנאים שיקבעו.

4. השאלה העומדת במרכז של עתירה זו היא, מהו גדר שיקול הדעת של שר הפנים (וממילא גם של מנכ"ל משרדו, לו הואצלה הסמכות) לענין מתן אישור לחריגה מהכלל הקבוע בסעיף 122א לפקודת העיריות.

רקע עובדתי

5. משיב 4 כיהן כחבר מועצת העירייה מטעם סיעת "עפולה אחת" החל משנת 2013. בבחירות שהתקיימו באוקטובר 2018 נבחר משיב 4 למועצת העירייה בשנית. בבחירות אלו נבחר לראשות העירייה ראש רשימת "עפולה אחת", מר אבי אלקבץ. עם היוודע תוצאות הבחירות התפטר משיב 4 ממועצת העירייה, במטרה להתמנות למנכ"ל העירייה.

6. לבקשתו של ראש העירייה, הובאה מועמדותו של משיב 4 לתפקיד מנכ"ל העירייה לאישור ועדת העירייה למינוי עובדים בכירים, וזו אישרה אותה ביום 25.11.2018. בסמוך לאחר מכן פנה העותר, מר משה לוי (להלן: העותר), חבר מועצת העירייה מטעם סיעת "תנופה" הנמנית על האופוזיציה, ליועץ המשפטי לעירייה בטענה שמשיב 4 לא עומד בתנאי הסף המקצועיים והניהוליים למשרת מנכ"ל העירייה. ביום 26.11.2018 השיב לו היועץ המשפטי לעירייה כי בהתאם לחוות דעתו המשפטית, משיב 4 כשיר להתמנות למנכ"ל העירייה.

7. ביום 28.11.2018 אישרה מועצת העירייה, בהתאם לסמכותה לפי סעיף 122א(ב)(3) לפקודה, ברוב של יותר משני שלישים מחבריה כנדרש (14 תומכים אל מול 2 מתנגדים), את מינויו של משיב 4 למנכ"ל העירייה. עוד באותו היום שלח העותר מכתב לשר הפנים בו הביע את התנגדותו למינוי בטענה שמשיב 4 לא עומד בתנאי הסף לתפקיד בשל היעדר ניסיון מתאים. כן טען העותר שאין כל הצדקה עניינית לאישור המינוי על ידי השר נוכח הוראות סעיף 122א לפקודה והפסיקה בתחום.

8. ביום 2.12.2018 פנתה העירייה למשרד הפנים בבקשה לקבלת אישור שר הפנים למינויו של משיב 4 למנכ"ל העירייה, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 122א(ב)(3) לפקודה. ביום 12.12.2018 אישר מנכ"ל משרד הפנים את המינוי, מתוקף הסמכות שהואצלה לו על ידי שר הפנים (להלן: אישור המנכ"ל). בסמוך לאחר אישור המינוי החל משיב 4 לכהן כמנכ"ל העירייה.

9. העותר שב ופנה למשרד הפנים וחזר על התנגדותו לאישור העסקתו של משיב 4 כמנכ"ל העירייה. משלא נענה, הגיש העותר ביום 16.1.2020 את העתירה, במסגרתה עתר כי יבוטל האישור למינויו של משיב 4 כמנכ"ל העירייה, או לחלופין - כי האישור יושהה עד לגיבוש קריטריונים להפעלת שיקול דעת השר למתן אישור כאמור.

כן ביקש העותר כי יינתן צו ביניים שיורה על עיכוב ההחלטה למנות את משיב 4 למנכ"ל העירייה עד למתן פסק דין סופי בעתירה. ביום 25.3.2019 דחה בית המשפט (השופט ע' פוגלמן) את הבקשה לצו ביניים נוכח עיתוי הגשת העתירה לאחר שמשיב 4 כבר החל בתפקידו.

תמצית טענות הצדדים

10. במסגרת העתירה נטען שמשיב 4 אינו עומד בתנאי הסף לתפקיד מנכ"ל העירייה בהיעדר ניסיון ניהולי בהיקף הנדרש, וכי בכך די כדי לבטל את ההחלטה למנותו ואת אישור המנכ"ל למינוי. עוד נטען שאישור המינוי בטרם חלפה תקופת הצינון הקבועה בסעיף 122א(ט) לפקודה מנוגד לכללים שנקבעו בחוק ובפסיקה לענין זה, בהיעדרן של נסיבות מיוחדות שיצדיקו את המינוי. כן נטען כי באישור המינוי לא ניתן משקל הולם לצורך להבטיח את אמון הציבור בשירות הציבורי, לצורך בהקפדה על טוהר המידות ועל איסור ניגוד העניינים, ולחשש מפני פוליטיזציה של השירות הציבורי, מינהל בלתי תקין ושיקולים זרים בפעולת הרשות המקומית. עוד נטען שהעובדה שטרם נקבעו קריטריונים להפעלת שיקול הדעת המוקנה לשר הפנים לפי סעיף 122א(ב)(3) לפקודה מביאה לתוצאות לא שוויוניות ביחס למינויים אחרים בנסיבות דומות, פוגעת בוודאות המשפטית ומאפשרת פעולה משיקולים בלתי ענייניים.

11. בתגובה מטעם המשיבים 1-2, שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים (להלן: המשיבים), נטען כי העתירה לוקה בשיהוי המצדיק את דחייתה על הסף. לגופו של ענין נטען תחילה בנוגע לעמידתו של משיב 4 בתנאי הסף, כי בהתאם לסעיף 169ב לפקודה קביעת כשירותו לתפקיד מצויה באחריותה של ועדת המכרזים, שאכן אישרה את כשירותו, וכי גם בדיקת האגף לבקרת הון אנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים העלתה שמשיב 4 עומד בתנאי הסף.

אשר לאישור המינוי, נטען כי לא נפל כל פגם באישור המינוי של משיב 4 על ידי מנכ"ל משרד הפנים, בהתחשב בכך שהמשרה הנדונה היא משרת מנכ"ל עירייה, שהיא משרת אמון. מטרתו של סעיף 122א היא למנוע פגיעה בשוויון, בטוהר המידות ובאמון הציבור, ולהבטיח שחבר המועצה לא יזכה לעדיפות על פני מציעים אחרים בהתקשרויות עם העירייה. כאשר מדובר בחוזה העסקה, קיימת מטרה נוספת והיא מניעת פוליטיזציה בשירות הציבורי המקומי. בהתחשב בכך שמשרת מנכ"ל היא משרת אמון, נטען כי חששות אלו פוחתים באופן משמעותי שכן במשרות אמון לא מתחייב קיומו של הליך מכרזי שוויוני. כמו כן, אין במקרה כזה חשש לפוליטיזציה, שכן על משרות אמון חלות מגבלות המבטיחות שהממלאים אותן לא יהפכו לעובדי עירייה קבועים. על כן, נטען שבמקרה הנדון מתקיימות הנסיבות המיוחדות המצדיקות חריגה מן הכלל בדמות אישור המינוי. עוד נטען כי על אף הצהרת המדינה בפני בית המשפט בע"א 3030/96 עיריית ירושלים נ' כחילה מפעלי הנדסה ובניה ירושלים, פ"ד נ(5) 565 (1997), (להלן: ענין כחילה), לפיה בכוונת שר הפנים לגבש קריטריונים להפעלת שיקול דעתו בעת מתן אישור

מכוח סעיף 122א(ב)(3) לפקודה, הוחלט לבסוף שאין מקום לקבוע קריטריונים כאמור. לבסוף צוין כי גובשה המלצה במשרד הפנים לפיה החלטות מכוח סעיף 122א(ב)(3), על נימוקיהן, יפורסמו באתר המשרד.

בתגובתם לעתירה של העירייה ושל משיב 4 הועלו טענות ונימוקים דומים לאלו של המשיבים, ועל כן אין צורך לחזור עליהן.

12. לקראת הדיון בעתירה הוגשה לנו על ידי עמותת "עורכי דין לקידום מינהל תקין" (להלן: העמותה) בקשה להצטרפות להליך כ"ידיד בית המשפט", לצד כתב עמדה מטעמה. לטענת העמותה, בדברי ההסבר לתיקון החוק במסגרתו הוסף סעיף 122א(ט), הקובע את תקופת הצינון של חברי מועצה ברשויות המקומיות, הובהר שתכליתו העיקרית היא מניעת השפעה על הרכב מליאת מועצת העירייה באמצעות הבטחת התקשרויות חוזיות לחברי מועצה מכהנים. עוד נטען כי עמדת משרד הפנים מאיינת את תכליתו העיקרית של סעיף 122א לפקודה, וכי היא עלולה להביא לגל של קליטת חברי מועצה במשרות ארון ברשויות המקומיות, ולעודד מהלכים פוליטיים פסולים בידי ראש העירייה של שימוש בסמכות למינוי עובדים במשרות ארון לשם תיגמול עמיתים ויריבים פוליטיים, באופן שיביא לפגיעה קשה בארון הציבור. בהקשר זה נטען כי פוטנציאל הנזק מעמדת המשיבים הוא משמעותי, שכן כמות משרות הארון היא גדולה, ועל כן האיסור הקבוע בסעיף 122א(א) לפקודה עלול להפוך לחריג, והאישור לחרוג ממנו - לכלל.

13. בדיון לפנינו חזרו באי כוח הצדדים, כולל העמותה, על עיקרי טיעוניהם שבכתב והשיבו לשאלותינו. בתום הדיון הורינו למשרד הפנים להגיש הודעה משלימה בה יתייחס להערות בית המשפט בדיון, בדגש על השיקולים ואמות המידה להפעלת סמכות שר הפנים למתן אישור חריג לפי סעיף 122א(ב)(3) לפקודה, בנוגע לבקשות המתייחסות להוראת סעיף 122א(ט) לפקודה, וכן למספר הבקשות שהוגשו לאישור ומה הוחלט בהן.

14. בהודעה משלימה מטעם המשיבים מיום 13.12.2019 נמסר כי מתבצעת עבודת מטה לגיבוש הקריטריונים להפעלת סמכותו של שר הפנים לפי סעיף 122א(ב)(3), אך גיבושם טרם הושלם. צוין שככלל, הגיונו של סעיף 122א(ט) לפקודה חל באופן מובהק יותר במשרות שאינן משרות ארון, וכי לכן מינוי למשרת ארון של מי שהיה חבר מועצה אינו מנוגד בהכרח לתכלית סעיף 122א לפקודה. עם זאת, על מנת שלא יהיה במינוי למשרת ארון כדי לפגוע בתכלית ההוראה הקבועה בסעיף 122א(ט), וכדי להבטיח

שהמינוי אינו נובע משיקולים פוליטיים בלבד, יידרשו שני תנאים נוספים: האחד, הקפדה יתרה על תנאי הכשירות למשרה; והשני, דרישה למתן תצהירים - על ידי ראש הרשות וחבר המועצה הפורש - בהם יובהר שפרישת חבר המועצה לא נועדה להשפיע על הרכב המועצה ולא נעשתה בתמורה למהלך פוליטי אחר. כן צוין כי נשקלת החלה של תנאים נוספים על אלה שנמנו לעיל, ותימסר על כך הודעה נוספת עם גיבוש העמדה. אשר לבקשות שהוגשו, צוין כי מאז הבחירות המוניציפליות האחרונות באוקטובר 2018 הוגשו 9 בקשות לאישור המתייחסות להוראת סעיף 122א(ט), כולל הבקשה מושא עתירה זו, מהן אושרו 4 בקשות, 3 נדחו ו-2 עדיין בבחינה.

בהודעה נוספת מטעם המשיבים מיום 5.3.2020 נמסר כי נבחנה החלת שני תנאים נוספים: הזיקה הפוליטית בין ראש הרשות לחבר המועצה – האם הוא כיהן כחבר מועצה בסיעת ראש הרשות או בסיעה תומכת, או שמא בסיעה אופוזיציונית, כאשר במקרה האחרון הדבר עשוי לשמש כאינדיקציה למהלך פוליטי פסול; וכן דרישה לעמידה של חבר המועצה בתנאי של "כישורים מיוחדים", מעבר לכישורים הרגילים הנדרשים למשרה, וזאת כאינדיקציה לכך שאין מדובר במינוי מטעמים פוליטיים גרידא, כנהוג לגבי מינוי בעלי זיקה פוליטית כדירקטורים בחברות ממשלתיות (סעיף 18ג לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975). ברם, לדברי המשיבים, לאחר בחינה נמצאו קשיים שונים בהחלת שני תנאים נוספים אלה, ולפיכך הוחלט שלא להטילם, ולהסתפק בשני התנאים שפורטו בהודעתם מיום 13.12.2019, כמפורט לעיל.

עם קבלת ההודעות המשלימות מטעם המשיבים הגיעה עת הכרעה.

דיון והכרעה

15. אקדים אחרית לראשית ואומר, כי אף שאני סבור כי ספק רב אם היה מלכתחילה מקום לאישור המינוי של משיב 4, הרי שנוכח מכלול הנסיבות, לרבות העובדה שהעתירה הוגשה לאחר שמשיב 4 כבר החל בכהונתו כמנכ"ל העירייה, בה הוא מכהן מזה קרוב לשנה וחצי, ובהעדר אינדיקציה לפגיעה בטוהר המידות, איני סבור שיש מקום בשלב זה להתערבותנו בהחלטה העירייה ובאישור המנכ"ל למינוי. ברם, אני סבור כי עמדת המשיבים ואמות המידה לפיהן מופעלת סמכות האישור לפי סעיף 122א(ב)(3) לפקודה אינם מניחים את הדעת ואינם מגשימים באופן מיטבי ומלא את תכליתה של הוראה זו. על כן, אפרוס להלן את עמדתי בסוגיה הנדונה לשם העמדת דברים על מכונם מכאן ולהבא – הכל כפי שיפורט להלן.

א. מסגרת נורמטיבית כללית - האיסור על ניגוד עניינים

16. ביסוד הוראת סעיף 122א לפקודת הערירות עומד האיסור על ניגוד עניינים, אשר הוכר בפסיקתו של בית משפט זה ככלל יסוד בשיטת המשפט הישראלית. הכלל בדבר האיסור על ניגוד עניינים נגזר מחובת הנאמנות של איש הציבור כלפי הציבור, ויש לו מספר טעמים הקשורים ומשלימים זה את זה.

האיסור על ניגוד עניינים נובע מהחובה החלה על הרשות לפעול בהגינות ובתום לב ובהתאם לכללי הצדק הטבעי, ולשקול שיקולים ענייניים בלבד, היינו - שיקולים הנובעים מהתפקיד ונדרשים למילוי, להבדיל משיקולים אישיים ושיקולים זרים אחרים. האיסור על ניגוד עניינים דרוש גם כדי להבטיח את אמון הציבור בשירות הציבורי. טעם זה קשור לטעם הראשון, שכן עצם ההימצאות במצב של ניגוד עניינים מעלה את החשש שעובד הציבור יושפע משיקולים זרים, והדבר עלול לפגוע באמון הציבור ברשויות השלטון. בנוסף, אי מניעה של הימצאות עובדי הציבור במצב של ניגוד עניינים היא פתח לשחיתות, ועל כן הקפדה על הכלל חשובה על מנת לשמור על טוהר המידות במינהל הציבורי וכדי להבטיח קיומו של מינהל תקין הפועל לטובת הציבור (ראו מבין רבים: בג"ץ 174/54 שימל נ' רשות מוסמכת, פ"ד ט 459, 462-463 (1955); בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד (2) 566, 569-572 (1980), להלן: ענין סיעת הליכוד; בג"ץ 35/82 ישפאר נ' שר הביטחון, פ"ד לז (2) 505, 517-520 (1982); בג"ץ 595/89 שמעון נ' הממונה על מחוז דרום במשרד הפנים, פ"ד מד (1) 409, 414 (1990); בג"ץ 6499/99 המפד"ל – המפלגה הדתית לאומית נ' הרב בן-עזרא, פ"ד נג (5) 606, 618-619 (1999); בג"ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון נ' ועדת הכנסת, פ"ד נו (6) 117, 149 (2002), להלן: ענין התנועה למען איכות השלטון; בג"ץ 7805/00 אלוני נ' עיריית ירושלים, פ"ד נז (4) 477, 596 (2003), להלן: ענין אלוני. ולהרחבה ראו גם: אהרן ברק "האיסור על ניגוד עניינים" ניגוד עניינים במרחב הציבורי – משפט, תרבות, אתיקה ופוליטיקה 29 (דפנה ברק ארז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר עורכים, 2009), להלן: ברק - האיסור על ניגוד העניינים; יצחק זמיר "ניגוד עניינים בשירות הציבורי" ניגוד עניינים במרחב הציבורי - משפט, תרבות, אתיקה ופוליטיקה 225 (דפנה ברק ארז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר עורכים, 2009), להלן: זמיר - ניגוד עניינים בשירות הציבורי; טנה שפניץ ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה (2013), להלן: שפניץ).

17. ביטוי לכלל בדבר איסור על ניגוד עניינים ניתן למצוא בהוראות חוק ספציפיות רבות במגוון תחומים הנוגעים לפעילות השלטון המרכזי, התאגידים הסטטוטוריים, החברות הממשלתיות, הרשויות המקומיות ומערכת השפיטה (ראו למשל: סעיף 8א(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001; סעיף 96(ב) לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971; סעיף 3ג(1) לחוק החשמל, התש"ד-1954; סעיף 11 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010; סעיפים 17(א)(3), 17א, 18ג ו-60א לחוק החברות הממשלתיות; סעיף 9(ב) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990; סעיף 8 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992; סעיף 7 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958; סעיף 77א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984; וסעיפים 9, 10 ו-15 לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992).

עם זאת, הכלל האוסר על ניגוד עניינים הוכר ככלל החל על כל דבר חקיקה, גם אם אינו נזכר במפורש בחיקוק: "מדובר בעקרון יסוד אוניברסלי 'המרחף' מעל כל דברי החקיקה הרלבנטיים ואין מפעילים לגביו את הכלל שיש ללמוד דבר משתיקת המחוקק" (בג"ץ 2419/94 פריד נ' ראש העיר טירת הכרמל, פסקה 3 (22.8.1994)). בהתאם לכך נקבע כי העדרה של הוראה חקוקה בחיקוק זה או אחר אין בה כדי להוות הסדר שלילי לגבי תחולת העיקרון של איסור על ניגוד עניינים באותו ענין -

"...זהו עיקרון מהותי, המהווה חלק מהמשפט הציבורי, ואשר ממנו נגזרות זכויות הפרט מזה וסמכויות השלטון מזה (ראה שטרית, "היחס בין כללי הצדק הטבעי והוראות דיוניות מן החקיקה", הפרקליט, כרך לא 42, 66)). עיקרון מהותי זה, יש והוא מוצא ביטוי בדבר חקיקה זה או אחר, ויש ודבר חקיקה אינו מזכירו. שתיקתו של המחוקק אין בה כדי להצביע על העדרו של הכלל, שכן קיומו אינו מותנה בהוראה חקוקה (השווה בג"ץ 290/65 אלתגר נ' ראש העירייה (א' קריניצי) ועיריית רמת-גן, פ"ד כ(1), 29, 33). זאת ועוד: שתיקתו של המחוקק אין בה כדי להוות הסדר שלילי לגבי תחולת העיקרון של ניגוד העניינים, שכן שתיקתו של המחוקק מוסברת על בסיס קיומו של הכלל מכוח יצירתו של בית-משפט זה..." (ענין סיעת הליכוד, 573).

18. ניגוד העניינים בו עשוי להימצא עובד הציבור יכול שיהיה ניגוד עניינים אישי, במסגרתו קיים ניגוד בין האינטרס הציבורי עליו הוא מופקד לבין אינטרס אישי שלו, בין אם רכושי או אחר; ויכול שיהיה ניגוד עניינים מוסדי, במסגרתו קיים ניגוד בין שני

אינטרסים מוסדיים שונים עליהם הוא מופקד (בג"ץ 293/64 חסין נ' אלוני, פ"ד יט 572, 576 (1965); בג"ץ 333/74 חג' יחיא נ' המועצה המקומית טייבה, פ"ד כט (1) 463, 457 (1974), להלן: ענין חג' יחיא; ענין סיעת הליכוד, 571; בג"ץ 244/86 רביבו נ' ראש המועצה המקומית אופקים, פ"ד מב (3) 185, 183 (1988); בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נט (3) 817, 829 (2004); ברק - האיסור על ניגוד עניינים במרחב הציבורי, 36; זמיר - ניגוד עניינים בשירות הציבורי, 242-251).

ניגוד עניינים אישי מתקיים לא רק כשהאינטרס הנוגד הוא של בעל הסמכות עצמו, אלא גם כאשר מדובר באינטרס של אדם או של גוף המקורבים אליו (סעיף 47 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; סעיף 122 לפקודת העיריות; ענין חג' יחיא, 463; בג"ץ 202/90 י.ב.מ. ישראל נ' משרד המשפטים, פ"ד מה (2) 265, 272-273 (1990); בג"ץ 11269/03 כמאל נ' שר המשפטים, פ"ד נט (3) 205, 220-221 (2004), להלן: ענין כמאל; עש"מ 5493/07 ויינשטיין נ' מדינת ישראל - שירות התעסוקה, פסקאות י"ב-י"ג ((13.8.2007).

19. כללי ניגוד העניינים אוסרים לא רק על פעולה תוך מצב של ניגוד עניינים, אלא גם על עצם ההימצאות במצב של ניגוד עניינים, שכן מדובר בכלל מניעתי ולא בכלל תוצאתי -

"... האיסור אינו רק על שיקול הדעת עצמו בביצוע הפעולה או התפקיד. האיסור הוא על הימצאות במצב בו עלול להיות ניגוד עניינים. מטרת הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע. הכלל צופה פני העתיד. אין זה מעלה ואין זה מוריד אם בפועל שיקול הדעת הוא ראוי. מטרת הכלל היא למנוע פיתוי מאדם ישר והגון, בחינת אל תביאנו לידי ניסיון. על כן, אין צורך להוכיח בפועל קיומו של ניגוד עניינים. די בכך שקיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים..." (ענין סיעת הליכוד, 572).

(וראו עוד לענין זה: עש"מ 4011/05 דגש סחר חוץ (ספנות) בע"מ נ' רשות הנמלים, פסקה 38 (11.2.2008); זמיר - ניגוד עניינים בשירות הציבורי, 234; שפניץ, 45-46).

במובן זה נבדלים כללי ניגוד העניינים מהכלל האוסר לשקול שיקולים זרים, שכן האיסור על ניגוד העניינים ניתן לאכיפה מראש (Ex-ante) ונועד למנוע את עצם האפשרות שיישקלו שיקולים זרים, בעוד שהכלל האוסר על שיקולים זרים ניתן לאכיפה רק לאחר קבלת ההחלטה (Ex-post), בדרך של תרופה המאפשרת לפסול החלטה אם

הוכח שהתקבלה על סמך שיקולים זרים (בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה, פ"ד נז(6) 817, 861 (2003); זמיר - ניגוד עניינים בשירות הציבורי, 234).

20. עוד יש לציין כי בנסיבות מסוימות מעשה או מחדל תוך ניגוד עניינים עשויים לעלות אף כדי עבירה פלילית (ראו למשל: סעיף 278 ("עובד ציבור שיש לו זיקה פרטית"), סעיף 280 ("שימוש לרעה בכוח המשרה") וסעיף 284 ("מרמה והפרת אמונים") לחוק העונשין, התשל"ז-1977; סעיפים 47 ו-47א לחוק התכנון והבניה; וסעיף 8 לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, להלן: חוק הצינון. וראו גם: ע"פ 5046/93 מדינת ישראל נ' הוכמן, פ"ד נ(1) 2, 10 (1996); רע"פ 5905/98 רונן נ' מדינת ישראל, פ"ד נג(1) 728, 733-734 (1999); ע"פ 3575/99 דרעי נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(2) 721, 811 (2000); דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט(4) 385, 415-417 (2004); ע"פ 846/12 ויטה נ' מדינת ישראל, פסקאות 24-27 (16.6.2013)).

21. יודגש לבסוף כי הכללים בדבר איסור הימצאות במצב של ניגוד עניינים ואיסור לפעול מתוך ניגוד עניינים חלים על כלל עובדי הציבור – בין נבחר ציבור ובין עובדי ציבור מכוח מינוי, היינו דרג מקצועי-פקידותי (ענין סיעת הליכוד, 579; ענין אלוני, 596; ענין התנועה למען איכות השלטון, 149; ענין כמאל, 216-219).

ב. ניגוד עניינים בשלטון המקומי

22. עובדי הציבור ונבחר ציבור בשלטון המקומי, העומדים במוקד עתירה זו, חשופים באופן מוגבר לחשש להימצאות בניגוד עניינים ולפעולה מתוך ניגוד עניינים. הקרבה בין הדרג הנבחר והדרג הפקידותי בשלטון המקומי לבין בעלי אינטרסים בתחומי הרשות המקומית, לרבות קרבה משפחתית, הכרות אישית וזיקות של אינטרסים כלכליים, היא רבה יותר מאשר במישור השלטון המרכזי, בעיקר ברשויות לא גדולות, וגם הזיקה והתלות של נבחר ציבור בבעלי אינטרסים כלכליים, גדולה יותר. לכך יש להוסיף כי ברשויות המקומיות מרוכזות סמכויות רבות בידי מעטים, ובראש ובראשונה בידי ראש הרשות, שהוא "הרשות המבצעת" של הרשות המקומיות (סעיף 126 לפקודת העיריות), כאשר לצד זאת מנגנוני הפיקוח והבקרה, הפנימיים והחיצוניים, חלשים יותר בשלטון המקומי לעומת השלטון המרכזי (דין וחשבון הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי, 2016).

23. הדרג הפוליטי (נבחרי הציבור) בשלטון המקומי, ובעיקר כאמור ראש הרשות המקומית, מחזיק בסמכויות ביצוע, חלקן בעניינים בעלי אופי מקצועי מובהק, אשר בתחום השלטון המרכזי מופעלות בידי דרג מקצועי-פקידותי, לרבות בתחומים רוויי אינטרסים כלכליים. כך, חברי מועצת הרשות המקומית משמשים כחברי הוועדה המקומית לתכנון ולבניה (סעיף 18 לחוק התכנון והבניה); וכך גם ועדת המכרזים העירונית מורכבת מחברי מועצה הממליצים בפני ראש הרשות על ההצעה שיש לאשר (סעיף 148 לפקודת העיריות), וכך גם בתחום רישוי העסקים, במסגרתו "רשות הרישוי" היא "ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך" (סעיף 5 לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968). מובן שמציאות זו מייצרת כר נרחב לחשש כי החלטות יתקבלו מתוך ניגוד עניינים, בכוח ובפועל.

24. לכך יש להוסיף, כי בניגוד לנבחרי הציבור בשלטון המרכזי, המקבלים שכר בגין כהונתם וחל עליהם איסור על עיסוק נוסף (סעיף 13א לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951), חברי מועצה בשלטון המקומי אינם זכאים לשכר עבור כהונתם כחברי מועצה (למעט ראש הרשות וחלק מסגניו), והם רשאים להמשיך לעסוק בעיסוקיהם הפרטיים. מצב זה יוצר גם הוא כר נרחב לחשש לניגודי עניינים פוטנציאליים (ד"נ 6/86 שולמן נ' ראש עיריית הרצליה, פ"ד מ(2), 481 (1986); בג"ץ 3132/92 מושלב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז הצפון, פ"ד מז(3) 741 (1993); בג"ץ 1100/95 קאסוטו נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד מט(3) 691 (1995); בג"ץ 5848/99 פריצקי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים, פ"ד נד(3) 5 (2000); בג"ץ 685/00 פלק נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נד(3) 44 (2000); דנג"ץ 5361/00 פלק נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נט(5) 145 (2005)).

25. נוכח האמור, קיימות מספר הוראות חוק ספציפיות בדיני השלטון המקומי העוסקות בניגוד עניינים - אישי ומוסדי - של חברי מועצה ברשות מקומית. סעיף 120 לפקודת העיריות מונה מספר עילות לפסילת אדם לכהונה כחבר מועצה בשל ניגוד עניינים: סעיף 120(4) לפקודה פוסל לכהונה כחבר מועצה בשל ניגוד עניינים מוסדי: "עובד המדינה בשכר, שעבודתו קשורה בענייני המינהל המחוזי או השלטון המקומי, או שעבודתו עלולה להביא לידי סתירה או אי התאמה בין תפקידו בשירות המדינה ובין תפקידיו כחבר המועצה". סעיף 120(5) לפקודה פוסל לכהונה כחבר מועצה בשל ניגוד עניינים אישי "עובד בשכר באותה עירייה", ואילו סעיף 120(6) לפקודה פוסל לכהונה כחבר מועצה בשל ניגוד עניינים מוסדי "עובד בשכר בכל רשות מקומית אחרת, שעבודתו עלולה

להביא לידי סתירה או אי התאמה בין תפקידיו בשירות הרשות המקומית ובין תפקידיו כחבר המועצה". הוראות דומות קבועות בסעיף 101 לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן: צו המועצות המקומיות).

בענין סעיף 101(5) לצו המועצות המקומיות, הוזה בנוסחו להוראת סעיף 120(5) לפקודת העיריות, נקבע כי הוא מקים חזקה שאינה ניתנת לסתירה לקיומו של ניגוד עניינים (ע"א 7131/96 מדעי נ' סלימאן, פ"ד נא(1) 214, 217 (1997)). סעיף נוסף בפקודת העיריות העוסק בניגוד עניינים של חבר מועצה הוא סעיף 122, המטיל על חבר מועצה שיש לו חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם העירייה, חובה להודיע על כך בכתב למועצה או לוועדה שדנה בחוזה או בעסק, לפני הישיבה הראשונה בה תדון בו, ואוסר על חבר המועצה להשתתף בדיונים שיעסקו בכך ולהצביע על כל שאלה הקשורה בכך.

26. על הוראות החוק העוסקות בהגבלות החלות על חבר מועצה עקב ניגוד עניינים אישי נמנה גם סעיף 122א לפקודת העיריות מושא העתירה דנן, אליו אפנה כעת.

ג. סעיף 122א לפקודת העיריות

27. סעיף 122א לפקודת העיריות הוסף בתיקון מס' 22 לפקודה בשנת 1978. בדברי ההסבר להצעת החוק נומק הצורך בתיקון זה בכך כי -

"בעיריות נצטבר ניסיון רב על השלילה שיש בקיומם של יחסים חוזיים ועסקיים בין העירייה לבין אחד מחברי המועצה, ועל לזות השפתיים הכרוכה ביחסים אלה" (ה"ח התשל"ז 194).

תיקון זה הוחל גם על מועצות מקומיות ואזוריות על ידי תיקון צו המועצות המקומיות (סעיף 103א לצו). הוראת סעיף 122א(ט) - המחילה את איסור ההתקשרות גם על חבר מועצת העירייה שחדל מכהונתו למשך 18 חודשים ממועד שחדל לכהן - הוספה בשלב מאוחר יותר, בתיקון לפקודה משנת 2005, עליו אעמוד להלן.

מעניין לציין כי שני תיקונים אלה לפקודת העיריות הם פרי הצעות חוק פרטיות של חברי כנסת בעלי עבר של כהונה כחברי מועצת עירייה, אשר יזמו הצעות חוק אלה מניסיונם זה.

28. הוראת סעיף 122א נדונה על ידי בית משפט זה בענין כחילה הנזכר לעיל, קודם לתיקון מ- 2005. ענין כחילה עסק בשאלה האם חברת בניה שבעל המניות העיקרי בה הוא אחיו של חבר מועצה, רשאית להשתתף במכרז של העירייה בטרם קבלת אישור שר הפנים לפי סעיף 122א(ב)(3) לפקודה. בפסק דינו עמד בית משפט זה בין היתר על העקרונות המנחים הכלליים לענין סמכות שר הפנים לאשר התקשרות למרות האיסור, כדלקמן -

”...הכלל הוא שקיים איסור של התקשרות ב'חוזה' או ב'עסקה' בין עירייה לבין 'קרוב', ומי שמבקש להוציא את עניינו מהכלל שומה עליו להצביע על נסיבות מיוחדות המצדיקות סטייה ממנו. הטעם למסקנה זו הוא משולש, והוא נעוץ במבנה הלשוני של הטקסט, בהיסטוריה החקיקתית שלו ובתכלית החקיקה.

המבנה הלשוני כיצד? שסעיף 122א(א) קובע את העיקרון של איסור התקשרות ב'חוזה' או ב'עסק' כאמור, ופיסקה (ב)(3) קובעת סייג לכלל. מכאן ששומה על מי שמבקש להוציא את עניינו מהכלל להצביע על נסיבות המצדיקות את הדבר. בהיעדר נסיבות כאלה עומד האיסור בעינו. לא זו אף זאת: לכאורה יוצא מהטקסט ששומה על ה'קרוב' להצביע על נסיבות מיוחדות המצדיקות סטייה מן הכלל, שאם לא כן לא היו נדרשים רוב של שני שלישים במועצה ואישור השר לשלילת התחולה של פיסקה (א).

ההיסטוריה החקיקתית כיצד? סעיף 122א הנ"ל הוסף לפקודה על רקע ניסיון שלילי מצטבר בעיריות בדבר קיומם של יחסים עסקיים בין העירייה לבין אחד מחברי המועצה או לבין גורמים אחרים שיש לחבר המועצה אינטרס אישי ישיר בעסקיהם (הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 22), תשל"ז-1977). המגמה הייתה למנוע את התופעה לבד ממקרים נדירים שבהם קיים צידוק לסייג את הכלל (ראה דברי חבר הכנסת וירשובסקי בקריאה השנייה והשלישית של החוק (ד"כ 82 (תשל"ח) 2024-2025).

תכלית החקיקה כיצד? שהכלל בדבר מניעת ניגוד האינטרסים הוחל במקרה שלפנינו ביתר שאת על עיריות... במגמה למנוע תופעות של שחיתות המידות העשויות לנבוע מקשרים בין הרשות שפלוגי מכהן בה בתפקיד מפתח לבין 'קרובו', בין שהן נגרמות בפועל ובין שהן עשויות לגרום אך ללזות שפתיים; וכבר היה מעשה בראש עירייה אחד שמינה את גיסו למנכ"ל העירייה ובית-משפט זה פסל את

המינוי לפי הילכת ניגוד האינטרסים שהיא - כך נאמר "עקרון יסוד אוניברסלי 'המרחף' מעל כל דברי החקיקה הרלבנטיים ואין מפעילים לגביו את הכלל שיש ללמוד דבר משתיקת המחוקק": בג"צ 2419/94 [1] . קל וחומר הוא שיש לתת תוקף מלא למגמתו המפורשת של המחוקק למנוע את התופעה...

...יש לדחות את טענת המשיבה שהכדאיות הכלכלית של ה'חוזה' או של ה'עסקה'... יכולה לשמש כשיקול להכניס את עניינו של ה'קרוב' בגדר הסייג הנזכר בסעיף 122א(ב)(3)... " (בעמ' 569-570. ההדגשות אינן במקור).

29. העולה מן האמור, כי תכלית האיסור הקבוע בסעיף 122א היא מניעת מצבים של ניגוד עניינים במגמה למנוע תופעות של שחיתות המידות בשלטון המקומי, על רקע ניסיון שלילי שהצטבר בענין זה, וכי אישור להתקשרות למרות האיסור הכללי הוא בגדר חריג, וניתן לתיתו רק "במקרים נדירים" שבהם המבקש הצביע על "נסיבות מיוחדות" המקימות "צידוק" לסטייה מהכלל.

30. הסוגיה התעוררה בשנית בבג"ץ 5835/17 אלאימאן שירותי חברה ורווחה נ' עיריית קלנסווה (17.7.2018) (להלן: ענין אלאימאן), שם הוגשה עתירה נגד סירוב שר הפנים לאשר התקשרות העירייה עם חברה בעלת זיקה לחבר המועצה. בדחותו את העתירה קבע בית המשפט לעניינו -

"ביסוד סעיף 122א(א) לפקודה, עומדים עקרון טוהר המידות ואיסור ניגוד עניינים, עקרונות שהם מנשמת אפו של מנהל תקין (ראו: בג"ץ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577, 596 (2003)). החלטת שר הפנים מתיישבת עם הפרשנות הראויה לסעיף 122א(ב)(3), כפי שעולה מבג"ץ 3030/96 עיריית ירושלים נ' כחילה, פד"י נ(5) 565 (1997) (להלן: ענין כחילה). מפסק הדין עולה כי ככלל אין לאשר התקשרויות בין עירייה לחבר מועצה או קרובו, אלא במקרים חריגים הכרוכים בנסיבות מיוחדות...

אציין כי בפסק הדין בענין כחילה, הביאה המדינה כדוגמה לנסיבות מיוחדות מקרים בהם קיים רק ספק אחד של מוצר או של שירות מסוים ואין אפשרות להשיג את המוצר בדרך אחרת, או מקרים דומים של כורח השעה. לא זה המקרה שבפנינו, ולא השתכנענו כי החלטת משרד הפנים שלא

לאשר את זכייתה של העותרת במכרז לוקה בחוסר סבירות או בפגם אחר המחייב את התערבותנו בשיקול דעתו המנהלי" (בפסקה 3, ההדגשות אינן במקור).

כעולה מהאמור, בית המשפט אימץ כאן את העקרונות שנקבעו בענין כחילה וכן את העמדה שהוצגה מטעם היועץ המשפטי לממשלה בענין כחילה, לפיה "הנסיבות המיוחדות" העשויות להצדיק מתן אישור שר הפנים להתקשרות עליה חל האיסור הכללי לפי סעיף 122א הם מקרים של ספק יחיד, או מקרים אחרים של כורח השענה.

אציין עוד כי בהמשך לדברים הנ"ל דחה בית המשפט גם את הטענה כי ניתן לאשר את ההתקשרות כיוון שבינתיים חבר המועצה התפטר מתפקידו כחבר מועצת העירייה, וזאת על יסוד הוראת סעיף 122א(ט) המחילה את האיסור גם על חבר מועצה שחדל מכהונתו למשך 18 חודשים מעת החדילה.

31. בתווך שבין ענין כחילה לענין אלאימאן, בשנת 2005, נחקק כאמור התיקון לפקודה שהוסיף את סעיף קטן (ט) לסעיף 122א, המחיל את איסור ההתקשרות האמור בסעיף 122א(א) גם על חבר מועצה שחדל מכהונתו, למשך 18 חודשים נוספים; היינו – קביעת "תקופת צינון" של 18 חודשים במהלכה ימשיך לחול על חבר המועצה שחדל מכהונתו איסור ההתקשרות. וכך הוסבר הצורך בתיקון בדברי ההסבר להצעת החוק –

"סעיף 122א בפקודת העיריות אוסר על חבר מועצת עירייה להיות צד לחוזה או לעסקה עם העירייה כדי למנוע מצב של ניגוד עניינים בין כהונתו הציבורית לבין עיסוקיו האחרים. בהעדר איסור כזה על מי שפסק מלכהן כחבר מועצה, קיים חשש מניסיונות להשפיע על הרכב מועצת העירייה באמצעות הבטחת התקשרויות חוזיות לחברי מועצה מכהנים אשר יסכימו בתמורה לכך לסיים את כהונתם. בשל חשש זה, מוצע לקבוע בהצעת החוק המתפרסמת בזה, כי האיסור הקבוע בסעיף 122א יחול גם על מי שחדל לכהן כחבר המועצה... וזאת במשך שנה וחצי מתום כהונתו" (חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 101) (חבר מועצה לשעבר – איסור התקשרות בחוזים), התשס"ה-2005, ה"ח התשס"ה 140. ההדגשה אינה במקור).

32. סעיף 122א(ט) נועד אם כן להתמודד עם החשש לניגוד עניינים – שלא ניתן לו מענה בנוסח המקורי של סעיף 122א לפקודה – של התקשרות של חבר מועצה (או בעל זיקה אליו) בחוזה או בעסקה עם העירייה, תוך התפטרות מחברותו מהמועצה בסמוך

לפני ההתקשרות; או חמור מכך – "חשש מניסיונות להשפיע על הרכב מועצת העירייה באמצעות הבטחת התקשרויות חוזיות לחברי מועצה מכהנים אשר יסכימו בתמורה לכך לסיים את כהונתם", כאמור בדברי ההסבר. המדובר בין היתר בחשש למניפולציות פוליטיות ולעסקאות לא כשרות של פיתוי חבר מועצה נבחר לוותר על משרתו כחבר מועצה תמורת העסקה בשכר כעובד הרשות המקומית, או תמורת התקשרות חוזית של הרשות המקומית עמו או עם אדם או גוף בעל זיקה אליו.

יצוין כי מטעם שלא הוברר לא נערך תיקון מקביל בצו המועצות המקומיות, אך נראה שיש להחיל את הוראות התיקון גם על מועצות מקומיות מכוח היקש ולאור ההלכה לפיה כללי ניגוד העניינים חלים אף בהעדר הוראה חקוקה (פסקה 17 לעיל. והשוו גם: פה (נצ') 27856-07-17 יצחק נ' מועצה אזורית הגלבוע (11.3.2019); וס"ע 12-38358-10 עואד נ' עיריית טמרה (16.3.2011)). עם זאת, מן הראוי כי שר הפנים יתקן את צו המועצות המקומיות ויחיל במפורש את הוראת סעיף 122א(ט) לפקודת העיריות גם על מועצות מקומיות.

ד. העקרונות המנחים ואמות המידה להפעלת שיקול הדעת לפי סעיף 122א(ב)(3)

33. הנה כי כן סעיף 122א לפקודת העיריות נועד למנוע התקשרויות ועסקאות בין העירייה לבין חבר מועצה, לרבות אדם או גוף בעל זיקה אליו, ולרבות חבר מועצה שחדל מכהונתו, למשך 18 חודשים מיום שתמה כהונתו. הוראה זו נועדה כאמור למנוע התקשרויות אשר טמון בהן חשש מובנה לניגוד עניינים ולשחיתות המידות, כמו גם למנוע לזות שפתיים ופגיעה באמון הציבור. סעיף-קטן (ט) מבקש, בנוסף, למנוע השפעה לא כשרה על הרכב המועצה על ידי מהלכים פוליטיים פסולים של ויתור על כהונה כחבר מועצה תמורת משרה בעירייה או חוזה עסקי עמה.

34. כפי שציינתי בראשית הדברים, איני סבור כי התנאים שנקבעו על ידי המשיבים – הקפדה על תנאי הכשירות למשרה ודרישת תצהיר על העדר הסכם פוליטי – הם תנאים מספיקים לשם אישור התקשרות בניגוד לאיסור הקבוע בסעיף 122א. מקובל עלי אמנם כי אין לקבוע רשימה ממצה ונוקשה של תנאים להפעלת סמכות האישור החריגה, אך אין בכך כדי לפטור את המשיבים מקביעת אמות מידה ועקרונות מנחים להבניית שיקול הדעת בהפעלת הסמכות.

35. נקודת המוצא הכללית להפעלת הסמכות למתן אישור חריג לפי סעיף 122א(ב)(3) לפקודה היא זו שנקבעה על ידי בית משפט זה בענין כחילה ובענין אלאימאן, לפיה אישור להתקשרות למרות האיסור הכללי הוא בגדר חריג, וניתן לתיתו רק במקרים נדירים שבהם המבקש הצביע על "נסיבות מיוחדות" המקימות "צידוק" לסטייה מהכלל. "הנסיבות המיוחדות" העשויות להצדיק מתן אישור יתקיימו במקרים בהם קיים צורך מובהק בקיום ההתקשרות - צורך של הציבור ולא אינטרס של חבר המועצה או של בעל זיקה אליו - כגון מקרה של ספק יחיד לביצוע עבודה או שירות חיוניים, או במקרים אחרים של כורח השעה, ובתנאי שלא קיים חשש לפגיעה בטוהר המידות.

36. כאמור, הנסיבות המיוחדות צריכות להיות כאלו במסגרתן יש במינוי מרכיב חריג של "כורח השעה" או "צורך" - מבחינת האינטרס הציבורי, ולא האינטרס הפוליטי של ראש הרשות או האינטרס האישי של חבר המועצה - שיש בהם כדי להצדיק סטייה מהכלל הבסיסי האוסר על ניגוד עניינים -

"...אכן נקבע בפסיקתו של בית משפט זה כי נסיבות של 'צורך' עשויות לעיתים (נדירות) לגבור על האיסור בדבר הימצאותו של עובד ציבור בניגוד עניינים (ראו ענין סיעת הליכוד, בעמ' 575-576). עם זאת, כאשר מתעוררת אפשרות כזו, הנטל להראות כי מתקיימות במקרה פלוני נסיבות של 'צורך', הגוברות על הכלל בדבר איסור ניגוד עניינים, מוטל על הטוען לקיומן..." (בג"ץ 11745/04 רמות למען הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה פסקה 17 (4.9.2008)).

(וראו גם: בג"ץ 3346/09 פורום משפטי למען ארץ ישראל נ' שר החינוך, פסקאות 26-30 (26.4.2009), להלן: ענין פורום משפטי למען ארץ ישראל; בג"ץ 2324/11 גיל נ' שר החינוך פסקה 14 לפסק דינו של השופט גרוניס (26.4.2011). כן ראו ענין סיעת הליכוד, 579; בג"ץ 508/83 מעוף נתיבי אויר בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד לח(3) 533, 547 (1984); בג"ץ 3262/95 פורז נ' ממשלת ישראל, פ"ד מט(3) 153, 161-162 (1995)).

יצוין עם זאת כי חריג "כורח השעה" יתקיים לא רק כאשר אין חלופה בכלל, אלא גם במצבים בהם החלופה איננה חלופה ראויה -

"מהו כורח השעה? מצד אחד, כורח השעה אין פירושו שישנו הכרח מוחלט לפעול במצב של ניגוד עניינים. אכן,

כורח השעה מתקיים לעתים גם כאשר ישנה אפשרות להיחלץ ממצב של ניגוד עניינים. אלא מאי? שבנסיבות המקרה אפשרות זו היא לא תקינה או לא יעילה או לא ראויה מסיבת אחרת, עד כדי כך שהיא אינה חלופה נאותה. במצב כזה, הרע הטמון במצב של ניגוד עניינים הוא הרע במיעוטו, ולכן הוא עדיף על הרע הטמון בחלופה האפשרית... (זמיר - ניגוד עניינים בשירות הציבורי, 296).

(והשוו גם: סעיף 10(2) לחוק בתי דין מינהליים; סעיף 18ג(א) לחוק החברות הממשלתיות; סעיף 4(א)(9) לכללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבה משפחתית), התשס"ח-2007; תקנה 5(ג)(2)-(3) לתקנות שירות הביטחון הכללי (סייגים בקרבת משפחה), התשע"ג-2013; סעיף 4(1) לכללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבת משפחה) (עובדי משרד מבקר המדינה), התש"ל-1969).

עם זאת, ראוי להדגיש כי לצד הכרה בקיומם של חריגים לכלל, יש להקפיד על צמצומם למקרים מוצדקים וחיוניים בלבד ולא לעשותם "...פתח לדחיקת רגלם של הכללים בדבר ניגוד עניינים..." (ענין סיעת הליכוד, 576). או בלשונה של השופטת פרוקצ'יה:

"נדרש, אפוא, להחיל את עקרון האיסור על ניגוד עניינים, ככל הניתן, בלא לפגוע במטרה העיקרית שלשמה נועדה ומתבצעת הפעולה המינהלית. אולם לעולם, נדרש לצמצם את ניגוד העניינים הבלתי נמנע עד לגבולות המינימום האפשרי, ולא לאפשר את צמיחתו ל'גידול פרא'" (ענין פורום משפטי למען ארץ ישראל, פסקה 27).

37. כאשר מדובר בהתקשרות עסקית של העירייה עם חבר מועצה שחדל מכהונתו, בתקופת הצינון של 18 חודשים הקבועה בפקודה, או בהעסקה של חבר מועצה שחדל מכהונתו כאמור כעובד העירייה, הרי שבבחירת הנסיבות יש לתת בין היתר משקל לשאלה, האם מדובר בחבר מועצה שהתפטר מכהונתו, באופן המעלה חשש מובנה כי ההתפטרות נועדה להכשיר את העסקה או ההעסקה, או שמא מדובר בחבר מועצה שחדל לכהן לאחר שלא נבחר מחדש בבחירות. יודגש עם זאת, כי גם במקרה של חבר מועצה שלא נבחר מחדש אין די בעובדה זו כשלעצמה כדי להצדיק אישור התקשרות, שכן המחוקק החיל במפורש את איסור ההתקשרות גם על חבר מועצה ש"אינו מכהן עוד במועצה לאחר קיומן של בחירות למועצה" (סעיף 122א(ט)(3)). ואולם לעובדה זו עשוי להיות משקל מסוים לשלילת החשש לפגיעה בטוהר המידות, בעיקר אם ההתקשרות אינה

בסמוך לאחר שחדל מכהונתו, בהתקיים הנסיבות המיוחדות של חיוניות ההתקשרות מבחינת העירייה.

38. שיקול נוסף שיש לקחת בחשבון הוא מימד הזמן, היינו עיתוי הבקשה לאישור ההתקשרות. ככלל, ככל שההתקשרות - בין התקשרות עסקית ובין העסקה כעובד - מבוקשת בסמוך לאחר שחבר המועצה חדל מכהונתו, תכלית החוק בדבר מניעת החשש לניגוד עניינים ולשיקולים זרים עומדת במלוא תוקפה באופן שייקשה מאוד להצדיק אישור התקשרות. לעומת זאת, ככל שהבקשה מרוחקת ממועד הפרישה, ובמיוחד כאשר היא מוגשת בסמוך למועד סיום תקופת הצינון, ניתן להקל בנטל הנסיבות המיוחדות המצדיקות מתן האישור. היבט נוסף של עיתוי הגשת הבקשה נוגע לקרבה לאירוע המציף חשש למהלך פסול. כך למשל, בקשה לאישור מינוי של חבר מועצה מרשימה מהאופוזיציה שפרש מכהונתו בסמוך (לפני או אחרי) הצטרפות הרשימה לקואליציה, עשוי להצביע על כך שהמהלך נעשה כחלק מהסכם פוליטי פסול. הדברים יפים גם לענין מהלך דומה שנעשה בסמוך להצבעות בעלות השלכות משמעותיות במליאת המועצה, כגון הצבעה על התקציב השנתי.

אוסף לענין מימד הזמן, כי במצבים גבוליים מבחינת קיומן של נסיבות העשויות להצדיק אישור עסקה או העסקה ניתן לשקול מתן אישור במובן של קיצור תקופת הצינון הקבועה בהוראת סעיף 122א(ט) לפקודה.

39. בעת בחינת בקשה למתן אישור חריג להעסקת חבר מועצה שחדל מכהונתו יש לקחת בחשבון את מידת השכיחות של מינויים של חברי מועצה או גורמים קשורים אליהם באותה רשות מקומית, דבר העשוי להצביע על חשש לדפוס פעולה שיטתי, להבדיל ממקרה חריג בנסיבות מיוחדות.

40. על בסיס עקרונות כלליים אלה וכתוספת להם, ולא כתחליף להם, יש מקום להחיל את התנאים שנקבעו על ידי המשיבים לענין מינוי למשרה בעירייה – הקפדה יתרה על עמידה בתנאי הכשירות למשרה, ודרישה של תצהירים, מראש הרשות ומהמיועד למשרה, לשלילת החשש למהלך פוליטי פסול.

41. אני סבור כי יש מקום לשימוש, בגדר שיקול הדעת בבחינת בקשה, גם בשני הקריטריונים הנוספים שנבחנו על ידי המשיבים ונשללו כאמור. ההבחנה בין מינוי חבר מועצה שנבחר או כיהן בסיעת ראש הרשות או בסיעה קשורה או תומכת, לבין חבר

מועצה מסיעה אופוזיציונית, עשויה בנסיבות מסוימות לשמש כאינדיקציה לקיומו של מהלך פוליטי פסול, וכאחד מכלי הבחינה של בקשה לאישור. כך למשל, מינוי חבר מועצה מסיעה יריבה למשרה בעירייה מעלה מאליו חשש כי המינוי נועד להסיר מן הדרך יריב פוליטי או לתגמל אותו עבור הצבעה שראש הרשות חפץ בה. ודוק: אין מדובר בתנאי פורמלי לאישור או לדחייה של בקשה, אלא כאמור באחת האינדיקציות לבחינת הבקשה, תוך מתן הדעת לכך שמהלך פוליטי פסול עשוי להתקיים בשני סוגי המקרים. כך למשל, יכול שחבר מועצה מסיעת ראש הרשות יונע לפרוש תמורת משרה בעירייה כדי לפנות מקומו ל"בא בתור" שראש הרשות חפץ ביקרו.

ואשר לתנאי של "כישורים מיוחדים", כנדרש לגבי מינוי דירקטורים בעלי זיקה פוליטית בחברות ממשלתיות (סעיף 18ג לחוק החברות הממשלתיות), אני סבור כי זהו כלי ראוי שניתן להשתמש בו במקרים מתאימים כתנאי העשוי להטות את הכף לטובת אישור העסקה מקום בו הנסיבות אינן מעלות חשד למהלך פוליטי פסול. קיומם של "כישורים מיוחדים" בנסיבות כאמור עשוי להצביע על כך שיש אינטרס ציבורי בהעסקה, ואין מדובר במינוי משיקולים זרים. יודגש עם זאת, כי ככלל קיומם של "כישורים מיוחדים" אינו יכול להיות תנאי מספיק כשלעצמו לאישור העסקה של חבר מועצה שחדל לכהן, אלא כתנאי משלים בנסיבות מתאימות כאמור.

42. הנה כי כן, בחינה של בקשות לאישור עסקה או העסקה האסורים לפי הוראת סעיף 122א(א) לפקודה מחייבת שיקול דעת זהיר וקפדני, תוך מתן הדעת לכך שנקודת המוצא היא האיסור, ומתן אישור הוא החריג המחייב נסיבות מיוחדות כאמור. על כן נדרשת הקפדה על כך שהחריג יותר חריג ולא יהפוך לכלל. ובנוגע להעסקת חבר מועצה שחדל מכהונתו, כעובד בעירייה, רב החשש כי בהעדר עמידה קפדנית על האיסור, עלולה הכהונה הציבורית של חברי מועצה להפוך למקפצה למינוי למשרה נחשקת בעירייה, ששכר נאה בצידה, ולכלי בידי ראש העירייה למהלכים פסולים של תגמול במשרה בעירייה לשם קידום מהלכים פוליטיים, באופן שיביא לפגיעה קשה באמון הציבור ובטוהר המידות בשלטון המקומי.

ובחזרה לענייננו.

43. בענייננו, הצדדים נחלקו כאמור בשניים: בשאלת עמידתו של משיב 4 בתנאי הכשירות הנדרשים למשרת מנכ"ל העירייה, אך בעיקר בשאלה, האם העובדה שמדובר במינוי למשרת אמון - בענייננו משרת מנכ"ל העירייה - מהווה כשלעצמה, נסיבה

מיוחדת המצדיקה את אישור המינוי של משיב 4, בחריגה מהאיסור הקבוע בסעיף 122א(א) לפקודה.

44. אשר לטענת העותר בדבר אי-עמידתו של משיב 4 בתנאי הכשירות למשרת מנכ"ל. כאמור בתגובת המשיבים, בבדיקה שנערכה על ידי הדרג המקצועי המוסמך במשרד הפנים, נמצא כי משיב 4 עומד בתנאי הכשירות למשרה. כך גם קבע היועץ המשפטי של העירייה בחוות דעתו. כל זאת שעה שטענתו של העותר לענין זה נטענה בעלמא, ללא כל פירוט או אסמכתא. בנסיבות אלה דין הטענה להידחות.

45. אשר לאישור המינוי של משיב 4 על ידי מנכ"ל משרד הפנים. מתגובות המשיבים עולה כאמור כי לגישתם העובדה שמדובר במשרת מנכ"ל העירייה, שהיא משרת אמון, היא עובדה מכרעת שיש בה כדי לקיים את הנסיבות המיוחדות המצדיקות חריגה מהכלל הקבוע בסעיף 122א(א). עמדה זו, כאמור, אינה מקובלת עלי.

בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2019 "הנחיות בדבר העסקת עובדים במשרות אמון בחוזה אישי בשלטון המקומי" (להלן: חוזר המנכ"ל), משרות האמון ברשות מקומית הן המשרות הפטורות ממכרז לפי תקנה 2(ב)(3) לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 וסעיף 9(א)(9) לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977. רשימה זו כוללת שבע משרות: מנהל לשכת ראש הרשות המקומית, עוזר אישי לראש הרשות, נהג ראש הרשות, מנהל לשכת סגן ראש הרשות, עוזר אישי לסגן ראש הרשות המקומית, מנהל לשכת מנכ"ל הרשות, ועוזר אישי למנכ"ל הרשות. מספר משרות האמון בפועל ברשות מקומית נע בין 2 ל-13, בכפוף לגודלה.

אף שתפקיד מנכ"ל העירייה לא נכלל ברשימת משרות האמון לפי חוזר המנכ"ל, אין חולק כי מדובר במשרת אמון. מנכ"ל העירייה הוא זרוע הביצוע של ראש העירייה, ומינויו על ידי ראש העירייה אינו טעון מכרז (סעיף 167(א) לפקודה). כמו כן, לראש העירייה מוקנית סמכות בלעדית לפטר את המנכ"ל (סעיף 171(א)), וזאת בניגוד לסיום ההעסקה של עובדים בכירים אחרים בעירייה שפיטוריהם מחייבים הליכים מיוחדים, ובכללם החלטה של מועצת העירייה ברוב מיוחס (סעיף 171א לפקודה. וראו גם בג"ץ 9351/17 עיריית ראשון לציון נ' הוועדה לבדיקת מינויים, פסקה 23 (23.7.2018)).

46. ואולם, העובדה שמדובר במשרת אמן אין לראות בה, כשלעצמה, משום "נסיבות מיוחדות" המכשירות העסקה של חבר מועצה שחדל מכהונתו בניגוד להוראות סעיף 122א לפקודה. ראשית, אילו זו היתה עמדת המחוקק, לא היה קל מהחרגת משרות האמן באשר הן בהוראת סעיף 122א עצמו. ושנית, היותה של המשרה משרת אמן מפיג רק חלק מהחששות שביסוד איסור ההעסקה, בעוד שנוכח מאפייני משרות האמן חלק אחר מאותם חששות נותר, ואף מתעצם.

אמת, לאור העובדה שמינוי למשרות אמן לא מחייב הליך מכרזי, ולנוכח המגבלות החלות על משרות אמן שתכליתן להבטיח כי המועסקים במשרות האמן לא יהפכו לעובדי עירייה קבועים, החשש לפגיעה בשוויון ההזדמנויות למשרות ברשות המקומית ולפוליטיזציה של השירות הציבורי המקומי הוא אכן מוגבל, כטענת המשיבים (השוו יצחק זמיר "מינויים פוליטיים" משפטים כ 19 (תש"ן)). ואולם לצד זאת עמדת המשיבים נעדרת התייחסות לחשש - שהוא עיקר לענייננו - לניגוד עניינים ולמהלכים פוליטיים פסולים של השפעה על הרכב מועצת העירייה. דווקא העדר הצורך במכרז במינוי למשרת אמן מעצים את החשש למהלכים פסולים, שכן הקלות בה ניתן לפנות משרות אמן ולאישן מקלה על עריכת עסקאות לא כשרות שתכליתן השפעה על הרכב מועצת העירייה. לענין זה יש לתת את הדעת גם לכך כי האפשרות למהלך של התפטרות ומינוי למשרה בעירייה עלולה להשפיע על שיקול דעתו ועל פעולותיו והצבעותיו של חבר המועצה אף בטרם ההתפטרות והמינוי.

זאת ועוד, יש לזכור שהאיסור הקבוע בסעיף 122א(א) לא חל רק על חבר מועצה, אלא גם על "קרובו, סוכנו או שותפו". על כן, במצב בו האדם שממונה למשרת אמן אינו חבר המועצה עצמו אלא אדם בעל זיקה כאמור לחבר המועצה, היותה של המשרה משרת אמן מעצימה את ניגוד העניינים בו עלול להימצא חבר המועצה, שכן בנוסף על ניגוד העניינים הכרוך במינוי גופו, החששות להשפעה על חבר המועצה בטרם המינוי והפגיעה באמן הציבור עם היוודע דבר המינוי, כעת פרנסתו של אדם קרוב לחבר המועצה (כגון בן זוג, הורה, בן או בת) תהא תלויה באופן מתמשך "בחסדיו" של ראש העירייה (או של גורם בכיר אחר בהנהלת העירייה), על כל המשתמע מכך.

כך למשל, ברור כי מינוי בנו של ראש האופוזיציה במועצת העירייה למשרת אמן בעירייה, כגון נהג ראש העירייה או מנהל לשכתו, לא רק שאינו מפיג את החשש שהמינוי נעשה מתוך ניגוד עניינים, משיקולים זרים ותוך פגיעה בטוהר המידות ובאמן הציבור, אלא דווקא מעצים חששות אלה. גלוי לעין כי מינוי כזה יציב את ראש האופוזיציה במצב

קבוע של ניגוד עניינים בהתנהלותו מול ראש העירייה תוך הפרת חובותיו ותפקידיו כאופוזיציה ברשות מקומית, שעיקרה לשמש כגורם ביקורת ופיקוח על ראש הרשות ועל שאר אורגני הרשות (ראו לענין זה סעיף 149ג(1) לפקודה הקובע כי יו"ר הוועדה לענייני ביקורת ברשות המקומית יהיה מהאופוזיציה. כן ראו יגאל מרזל "המעמד החוקתי של האופוזיציה הפרלמנטרית" משפטים לח(2) 217, 229 (תשס"ח)).

47. כעולה כאמור מדברי ההסבר להצעת החוק בה הוסף סעיף 122א(ט) לפקודה, חקיקתו נועדה לתת מענה לחשש מניסיונות להשפעה פסולה על הרכב מועצת הרשות המקומית. חשש זה מתעצם כאמור כאשר מדובר במשרות אמון נוכח הגמישות היחסית שמשרת אמון מאפשרת בכל הנוגע להעסקה ופיטורין, דבר העלול לאפשר לראש העירייה ולגורמים בהנהלת העירייה "לקנות" יריבים ועמיתים פוליטיים באמצעות הענקת משרות בשכר - להם או לאנשים הקרובים אליהם. זהו חשש מוחשי כאמור, נוכח העובדה שחברי מועצה בשלטון המקומי אינם מקבלים שכר עבור כהונתם (ראו דורון נבות שחיתות פוליטית בישראל 406 (2015). כן ראו ע"פ 843/98 ונונו נ' מדינת ישראל (24.6.1999)).

48. מכל המקובץ עולה שאף כי העובדה שמדובר במינוי למשרת אמון היא נסיבה רלבנטית, אין היא בהכרח נסיבה המקלה על מתן אישור העסקה של חבר מועצה שחדל מכהונתו, ובוודאי שאין לקבל את עמדת המשיבים לפיה עצם העובדה כי מדובר במינוי למשרת אמון, מפיגה את החששות אותם באו סעיפים 122א(א) ו-122א(ט) לפקודה למנוע, ויש לראות בה, לבדה, נסיבה מיוחדת המצדיקה חריגה מהכלל הקבוע בסעיף 122א(א).

49. סיכומם של דברים:

העקרונות המנחים, אמות המידה והאינדיקציות להפעלת הסמכות למתן אישור חריג על ידי שר הפנים לפי סמכותו בהתאם להוראת סעיף 122א(ב)(3) לפקודת העיריות (ולסעיף המקביל בצו המועצות המקומיות), הותוו אפוא בפסק דיננו זה, ואלה עיקריהם:

א. נקודת המוצא להפעלת הסמכות למתן אישור חריג לפי סעיף 122א(ב)(3) לפקודה היא כי אישור להתקשרות למרות האיסור הכללי הוא בגדר חריג, המיועד למקרים נדירים שבהם המבקש הצביע על נסיבות מיוחדות המקימות צידוק או כורח שעה לסטייה מהכלל. "הנסיבות המיוחדות" העשויות להצדיק מתן אישור כוללות

מקרים בהם קיים אינטרס ציבורי מובהק – להבדיל מאינטרס פוליטי של ראש הרשות או אינטרס אישי של חבר המועצה – בקיום ההתקשרות.

ב. בכל מקרה, מתן אישור חריג לעסקה או להעסקה מותנה בהעדר חשש לפגיעה בטוהר המידות.

ג. לצד הכרה בקיומם של חריגים לכלל כאמור, יש להקפיד על צמצומם למקרים חיוניים בלבד ולא לעשותם "פתח לדחיקת רגלם של הכללים בדבר ניגוד עניינים".

ד. על בסיס עקרונות כלליים אלה יש לבחון בקשות תוך הפעלת אמות מידה ותנאים להבטחת הגשמתם על העקרונות הנ"ל, ובכלל זה התנאים שנקבעו על ידי המשיבים: הקפדה יתרה על עמידה בתנאי הכשירות למשרה, ודרישה של תצהירים, מראש הרשות ומהמיועד למשרה, לשלילת החשש למהלך פוליטי פסול.

ה. לשם בירור החשש למהלך פוליטי פסול יש לתת בין היתר משקל גם למימד הזמן - הן כאינדיקציה לבירור הזיקה בין חדילת הכהונה וההתקשרות המבוקשת כמהלך פוליטי פסול, והן לענין אפשרות של קיצור תקופת הצינון הקבועה בפקודה במקרים שלא מעלים חשש למהלך פוליטי פסול ולפגיעה בטוהר המידות.

ו. כאינדיקציות נוספות עשויות לשמש:

(1) השאלה, האם מדובר בחבר מועצה שהתפטר מכהונתו לא מכבר, באופן המעלה חשש מובנה כי ההתפטרות נועדה להכשיר את העסקה או ההעסקה, או שמא מדובר בחבר מועצה שחדל לכהן לאחר שלא נבחר מחדש בבחירות, אף כי גם במקרה של חבר מועצה שלא נבחר מחדש אין די בעובדה זו כשלעצמה כדי להצדיק אישור התקשרות.

(2) ההבחנה בין מינוי חבר מועצה שנבחר או כיהן בסיעת ראש הרשות או בסיעה קשורה או תומכת, לבין חבר מועצה מסיעה אופוזיציונית.

ז. במקרים מתאימים עשוי קיומם של "כישורים מיוחדים" לשמש כתנאי נוסף העשוי להטות את הכף לטובת אישור העסקה מקום בו הנסיבות אינן מעלות חשד למהלך פוליטי פסול. עם זאת, קיומם של "כישורים מיוחדים" אינו יכול להיות ככלל תנאי מספיק לאישור העסקה.

ח. העובדה שמדובר במינוי למשרת אמון היא נסיבה רלבנטית, אין היא בהכרח נסיבה המקלה על אישור העסקה של חבר מועצה שחדל מכהונתו, ובוודאי שאין

לראות בעובדה כי מדובר במשרת אמן, לבדה, משום נסיבה מיוחדת המצדיקה אישור העסקה.

ט. העקרונות וכללי הפעולה כאמור נועדו להבטיח הקפדה על כך שהחריג יוותר חריג ולא יהפוך לכלל; ובנוגע להעסקת חבר מועצה שחדל מכהונתו כעובד בעירייה – למנוע הפיכתה של כהונה במועצה למקפצה למינוי למשרה בשכר בעירייה ולכלי בידי ראש העירייה לשם קידום מהלכים פוליטיים פסולים.

50. לאור המורכבות כאמור של בחינת בקשות לאישור חריג, מן הראוי כי העקרונות שהותוו בפסק דיננו זה יגובשו לכלל קריטריונים ואמות מידה לפיהם ייבחנו מכאן ולהבא בקשות לאישור עסקה או העסקה לפי סעיף 122א(ב)(3) לפקודת העיריות, וכי שר הפנים ישקול למנות וועדה מקצועית מיעוצת, בדומה לוועדה לפי סעיפים 11-12 לחוק הצינון, אשר תבחן בקשות לאישור חריג לפי סעיף 122א(ב)(3) לפקודה, בכפוף לעקרונות ולאמות המידה דלעיל, ואשר המלצותיה ישמשו בסיס להחלטת השר.

51. בנסיבות המקרה דנן, אף שמלכתחילה היה מקום לדחות את בקשת העירייה לאישור מינוי משיב 4 כמנכ"ל העירייה, בהעדר נסיבות מיוחדות שהצדיקו זאת, הרי שבדיעבד, בהתחשב במכלול הנסיבות - לרבות עמידתו של משיב 4 בתנאי הכשירות למשרה, העדר אינדיקציה למהלך פוליטי פסול ולפגיעה בטוהר המידות, ובעיקר לאור השיהוי בהגשת העתירה בעטיו מדובר במצב בו משיב 4 כבר מכהן בתפקידו מזה קרוב לשנה וחצי - אני סבור כי אין מקום להתערבותנו בהחלטות מועצת העירייה ומנכ"ל משרד הפנים לאישור המינוי.

שכרם של העותר, והעמותה שתמכה במאבקו הראוי, יהא אפוא בתרומתם לקביעת העקרונות ואמות המידה במסגרת פסק דיננו זה לפיהם יהא על המשיבים, ועל כלל הרשויות הרלבנטיות, לפעול מכאן ולהבא בסוגיה הנדונה.

52. אשר על כן אציע לחבריי כי נדחה את העתירה ללא צו להוצאות.

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה עם חוות דעתו המקיפה והמעניינת של חברי השופט מ' מזוז.

ש ו פ ט

השופט א' שטיין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט מ' מזוז.

ניתן היום, כ"ז בניסן התש"פ (21.4.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

מרכז מידע, טל' 3852, 077-2703333 ; אתר אינטרנט, <http://supreme.court.gov.il> דמ 19004150_B18.docx