

(19). הנחיה לענין אישור השר לעסקאות מקרקעין

"אישור השר/הממונה לעסקאות מקרקעין

החליטה מועצת הרשות המקומית ברוב חבריה למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם, כאמור בסעיף 188 לפקודת העיריות או לפי סעיף 11 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), וסעיף 190 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א, יוגש הסכם המכירה, ההחלפה או המשכון לאישור השר או מי מטעמו, לפי ההליך הקבוע בנוהל אישור חוזים (פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/98) תוך 30 יום מיום אישור המועצה להסכם, או מיום פרסום חוזר זה, לפי המאוחר.

כל הסכם הטעון אישור אשר לא אושר על ידי השר או הממונה, יראוהו כהסכם אשר סירב השר לאשרו."

(20). מעמדו של היועץ המשפטי ברשות המקומית

אנו מבקשים להביא לידיעתכם את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בענין מעמדו של היועץ המשפטי ברשות המקומית.

1. לאחרונה הגיעו מספר פניות שעניינן כוונות או פעולות של ראשי רשויות מקומיות להעברה מתפקידם של יועצים משפטיים מכהנים. תופעה זו קשורה, כפי הנראה, במיוחד לכך שבבחירות לרשויות המקומיות אשר נערכו לאחרונה, נבחרו ראשי רשויות חדשים רבים.

בחוק הרשויות המקומיות (יעוץ משפטי), התשל"ו – 1975, נקבע בין היתר, כי היועץ המשפטי בכל עירייה, ובכל רשות מקומית אחרת שיקבע שר הפנים, יהיה עובד הרשות המקומית, ולא עו"ד חיצוני, וכן הורחבה החובה לאפשר ליועץ המשפטי לרשות לחוות את דעתו לפני קבלת כל החלטה בישיבה של מועצת הרשות או ועדה מוועדותיה. כן נקבעו כאן לראשונה תפקידיו של היועץ המשפטי לרשות מקומית במתן יעוץ משפטי לרשות, לאורגניה ולעובדיה.

על רקע זה להלן התייחסות בקצרה למספר עקרונות שעניינם תפקיד היועץ המשפטי של הרשות המקומית, ולהשפעתם על מערכת היחסים הראוייה שבין היועץ המשפטי לבין נבחרי הציבור ברשות המקומית, ובראש ובראשונה ראש הרשות.

2. תפקידו של היועץ המשפטי הוא מן התפקידים המרכזיים ברשות המקומית. בהתאם לחוק חייבת הרשות המקומית בקבלת יעוץ משפטי. עיקר תפקידו של היועץ המשפטי במתן יעוץ משפטי לרשות, ובאחריות על התביעה העירונית.

על נחיצותו של הייעוץ המשפטי אין צורך להכביר מילים : הרשות המקומית היא יציר החוק, ונבחרה ועובדה הם נאמני הציבור. מחובתם איפוא לפעול על פי הדין, והייעוץ המשפטי נועד להנחותם בכך ולהסיר מפניהם מכשול.

במסגרת זו, מתפקידו של היועץ המשפטי לתת ייעוץ משפטי למועצת הרשות המקומית, לראש הרשות, לסגן לו הואצלו סמכויות ביצוע ולעובדי הרשות, בכל ענין הדרוש למילוי תפקידיהם ברשות, וכן לחברי המועצה בסייגים שונים. בתיקון הנזכר לעיל בס' 5א' לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי) הוגדר תפקיד היועץ המשפטי במתן יעוץ משפטי כדלהלן (תוך שינוי מן העבר) :

”ייעוץ משפטי 5א. **ייעוץ משפטי יעניק ייעוץ משפטי למועצת הרשות המקומית ולועדותיה, לראש הרשות ולסגן ראש הרשות שלו הואצלו סמכויות לפי סעיף 17 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל”ה-1975, ולעובדי הרשות, בכל ענין הדרוש למילוי תפקידי הרשות לפי כל דין; כן יחוזה 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”.**

במסגרת תפקידו במתן יעוץ משפטי מוטלת על היועץ המשפטי, יחד עם מבקר הרשות, האחריות להבטיח את חוקיות ותקינות פעילותה של הרשות, וזאת על ידי הנחיה וייעוץ בהיבט הנורמטיבי.

3. בד בבד משמש היועץ המשפטי לרשות גם כתובע מטעם הרשות המקומית לעיתים גם כאשר אינו עובדה (ובדרך כלל גם מטעם הועדה המקומית לתכנון ולבניה), וכממונה על מערכת התביעה העירונית בהליכים פליליים, באכיפת דיני התכנון והבניה, רישוי עסקים, חוקי העזר המקומיים ודברי חקיקה אחרים שעל אכיפתם ממונה הרשות המקומית. בתפקידיו אלה משמש היועץ המשפטי לרשות, כמו שאר התובעים העירוניים כבא-כוח היועץ המשפטי לממשלה, על פי כתב הסמכה אישי מאת היועץ המשפטי לממשלה. על פי כתב הסמכה זה מהווה התובע זרוע של היועץ המשפטי לממשלה, על החובות המיוחדות שדבר זה מטיל.

4. דומה כי אין צורך להרבות דברים על חשיבות ההקפדה של גוף שלטוני כרשות מקומית, על חוקיותה של פעילותו, הן מן הבחינה המהותית, והן מתוך רצון לשמר ולחזק את אמון

הציבור במוסדות הרשות לקביעה זו ביחס למכלול פעילותה של הרשות, יש תוקף מיוחד ככל שהדבר נוגע לאכיפת סמכויות הרשות בתחום הפלילי.

5. ביטוי לחשיבות שמייחס המחוקק לתפקידו של היועץ המשפטי לרשות המקומית מצוי בהוראות החוק המחייבות את הרשות לקבל יעוץ משפטי, להזמין את היועץ המשפטי לדיוני המועצה, ולקבל את חוות דעתו בכתב לגבי חוזה בכתב שהרשות היא צד לו. כן קובע החוק, שלא ניתן לפטר או להשעות את היועץ המשפטי לעירייה, שהוא עובדה, ואת מבקר העירייה אלא באישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים ידון באותה ישיבה, ולאחר שניתנה להם זכות לשאת בפני המועצה את דברם בענין הפיטורים (סעיף 171 לפקודת העיריות [נוסח חדש]).

6. בהפעלת סמכויות התביעה הפלילית, אין היועץ המשפטי לרשות המקומית כפוף לראש הרשות או לכל גורם אחר ברשות. הדבר תואם את המצב המשפטי לגבי התביעה הפלילית בכלל שהיא עצמאית ללא תלות פוליטית. לענין זה נקבע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 51,050 ב' מיום 1 במרץ 1986 כדלהלן:

(משפטן העובד בשירות רשות מקומית) שהוסמך כבא-כוח היועץ המשפטי לממשלה, כדי שישמש תובע במשפטים פליליים מסויימים, חייב להפעיל שיקול דעת עצמאי בכל מקרה ומקרה, ואין הוא כפוף בתחום התביעה הפלילית להוראות ראש הרשות המקומית או נבחרים אחרים או עובדים בכירים של הרשות...."

עמדה זו אושרה על ידי בית המשפט העליון בסמוך לאחר מכן, כאשר קבע כי "היועץ המשפטי של הרשות עצמאי בשיקול דעתו ופועל מכוח הנחיות היועץ המשפטי לממשלה" (בג"צ 337/85 סיעת ר"ש במועצה המקומית רמת השרון נ' משה ורביץ, ראש המועצה המקומית רמת השרון, דינים עליון כרך ג' 648).

גם במילוי תפקידיו במתן ייעוץ משפטי וחוות דעת משפטיות, על היועץ המשפטי לרשות המקומית "לגלות עצמאות מקצועית, שכן אין עליו, בענין תוכן חוות דעת דעתו המשפטית, מרות אחרת זולת מרות החוק." (בג"צ 3180/94 דורון נ' ראש עיריית ראשלי"צ, פ"ד מח(4) 733,737).

התפיסה כי היועץ המשפטי משרת את האינטרס הציבורי בהבטחת פעילותה של הרשות המקומית לפי עקרונות שלטון החוק ומינהל תקין, ולא את האינטרס הציבורי בהבטחת פעילותה של הרשות המקומית לפי עקרונות שלטון החוק ומינהל תקין, ולא את האינטרס האישי של גורם כלשהו ברשות, קיבלה ביטוי גם בהוראת המחוקק, הנזכרת לעיל, כי מתפקידו של היועץ המשפטי לרשות לתת ייעוץ משפטי לא רק לראש הרשות, אלא גם למועצת הרשות, לעובדי הרשות ומגבלות מסויימות גם לחברי המועצה, לרבות חברי אופוזיציה.

דומני, כי זו העת להסיר מכשול ולהקדים תרופה, מבלי להטיל חלילה דופי באיש, על מנת שתופעות מעין אלו המפורטות בדו"ח לא יישנו ברי, כי הדו"ח – שבדק רק מספר מצומצם של רשויות מקומיות אינו מתיימר למצות את מלוא הפגמים הפוטנציאליים בהקשר הנדון (כשם שאין להסיק ממנו כי ליקויים כאמור ארעו בכל הרשויות המקומיות), ויש להקפיד על קיום הוראות הדין הנובעות לענין כלשונן, וברוח העקרונות שפורטו לעיל. ככל שהמדובר במינויים למשרות ברשות המקומית לאחר הבחירות יש להמנע מלהוציא ישן מפני חדש (פוליטי), ואידך זיל גמור.

ב ב ר כ ה,

גדעון בר לב
המנהל הכללי