



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 350/20

לפני: כבוד השופט י' עמית  
כבוד השופט נ' סולברג  
כבוד השופט א' שטיין

העותר: רון אהרון קובי

נגד

- המשיבים:
1. השר להגנת הסביבה, ירושלים והמורשת
  2. שר הפנים
  3. מנכ"ל משרד הפנים
  4. משרד הפנים
  5. סמנכ"ל משאבי אנוש במשרד הפנים
  6. רפאל טרבלסי
  7. יוסף בן חמו
  8. דוד אזולאי
  9. מנשה בן אלישע
  10. מיכאל לרר
  11. יוסף בן דוד
  12. פנחס ועקנין
  13. דוד אוחנה
  14. יוסי אוקנין

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: ח' בשבט התש"ף (03.02.20)

בשם העותר: בעצמו  
בשם המשיבים 1-5: עו"ד לירון הופפלד  
בשם המשיבים 6-14: עו"ד אופיר הלל, עו"ד מוטי בר-לב  
ועו"ד עומר אליהו

### פסק-דין

השופט י' עמית:

1. אין זו הפעם הראשונה שבית משפט זה נדרש למצב שנוצר בעיריית טבריה בעקבות העימות בין העותר, ראש העיר הנבחר, לבין חברי האופוזיציה במועצת העיר (להלן: המועצה). בעתירה שבפנינו, מבקש העותר לבטל את החלטתו של המשיב 1 המורה על סיום כהונתו כראש העיר טבריה, על רקע אי אישור תקציב העירייה לשנת 2019. לצד זאת, העותר מבקש לבטל את המלצתו של המשיב 3 לעניין סיום כהונתו ואת מינויו של המשיב 5 ליושב ראש הוועדה למילוי תפקידי המועצה. לחלופין, מבוקש

להשהות את ההחלטות על סיום כהונתו של העותר ועל מינויו של המשיב 5 עד לכינון ממשלה חדשה ומינוי שר פנים חדש.

2. במוקד הסכסוך ניצבת הוראת סעיף 206 (ב) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות או הפקודה). מפאת חשיבותו של הסעיף לענייננו, נציב אותו כבר בשלב זה נגד עינינו:

#### הכנת התקציב ואישורו

206. (א) הגזבר יכין הצעת תקציב לעיריה, על פי הנחיות ראש העיריה, וראש העיריה יגישנה לאישור המועצה לא יאוחר מחדשיים לפני תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה; ראש העיריה יביא את הצעת התקציב לפני ועדת הכספים קודם שיגישנה למועצה; לא תאושר הצעת התקציב בעירייה איתנה, אלא אם כן צורפה להצעה חוות דעתו של הגזבר שלפיה התקציב המוצע מאוזן וכן כי הוא בר-ביצוע בהתחשב בהכנסות הכלולות בו ובהכנסות העירייה בשנים שקדמו לאותה שנת כספים.

(ב) המועצה תחל בדיון בהצעה לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה ותאשר אותה, בשינויים או בלא שינויים, עד יום תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה; הוצעה במועצה של עירייה איתנה הצעה לאישור הצעת התקציב בשינויים, לא תאושר ההצעה אלא אם כן ניתנה חוות דעתו של הגזבר, לפני הדיון או במהלכו, שלפיה התקציב, לאחר השינויים, יהיה מאוזן ובר-ביצוע כאמור בסעיף קטן (א).

(1) (1) לא אישרה המועצה את תקציב העיריה בתוך שלושה חודשים מיום קבלת חוק התקציב השנתי בכנסת, ואם לא חלפו שישה חודשים מיום עריכת הבחירות לראש העיריה – בתוך שישה חודשים מיום קבלת חוק התקציב השנתי בכנסת, תסתיים כהונת המועצה או כהונת המועצה וראש העיריה, כפי שיוורה שר הפנים, והשר ימנה, בתוך 14 ימים מתום התקופה כאמור, ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש העיריה או תפקידי המועצה; הוראות סעיפים 145 ו-146, יחולו על הועדה ועל יושב הראש שלה, אם מונה, בשינויים המחויבים; (הדגשה הוספה – י"ע).

(2) השר רשאי, במהלך שלושת החודשים או ששת החודשים האמורים בפסקה (1), לפי הענין, להאריך את התקופה לאישור התקציב על ידי המועצה לתקופה נוספת שלא תעלה על שלושה חודשים; לא יאריך השר את התקופה אלא אם כן שוכנע כי קיים סיכוי של ממש שהמועצה תאשר את התקציב בתוך התקופה שיאריך, וכי המשך פעילות העיריה בלא תקציב שנתי מאושר בתקופה שיאריך לא יביא ליצירת גירעון שוטף, כהגדרתו בסעיף 140ג, בתקציב העיריה, בשיעור של עשרה אחוזים או יותר בחישוב שנתי, או לניהול כספי העיריה באופן בלתי תקין.

3. העותר נבחר לראשות העיר טבריה בעקבות הבחירות המוניציפליות שנערכו ביום 30.10.2018. העותר עמד בראש סיעה אשר מנתה שישה מושבים מתוך 15 מושבים. תשעת חברי המועצה האחרים היו חברי אופוזיציה, כך שהמועצה הייתה "לעומתית". חברי האופוזיציה, המבקשים להצטרף כמשיבים לעתירה (להלן: המבקשים), סווגו על ידי העותר כלהלן: סיעת "כץ", מונה שלושה חברים (דוד אזולאי, מנשה בן אלישע ולרר מיכאל), ונתמכה על ידי הרב דב קוק; סיעת ש"ס מונה שלושה חברים; סיעת הבית היהודי, שני מושבים (טרבלסי רפאל ויוסף בן חמו); וסיעת בן דוד, שניהן כראש העיר הקודם ונתמך בשעתו על ידי סיעת ש"ס – מושב אחד. המבקשים שרטטו תמונה קצת שונה, ולפיה חלף סיעת ש"ס הכוללת לשיטת העותר שלושה חברים, קיימות סיעת דגל התורה (דוד אוחנה); סיעת אגודת ישראל (פנחס ועקנין); סיעת ש"ס (יוסי אוקנין).

4. חוק התקציב לשנת 2019 התקבל ביום 15.3.2019, כך שבהתאם להוראת סעיף 206(ב1)(1) לפקודה היה על המועצה לאשר את תקציב העיריה עד ליום 30.6.2019, ובסמכותו של שר הפנים להאריך התקופה עד ליום 30.9.2019.

משרד הפנים הודיע לרשויות המקומיות כי יש להגיש בקשות לאישור התקציב עוד לפני ה-30.6.2019. העותר ניסה ארבע פעמים להעביר את התקציב בישיבות המועצה: ביום 2.4.2019; ביום 21.5.2019; ביום 18.6.2019; וביום 30.6.2019, אך בכל הפעמים, הצביעו חברי האופוזיציה כנגד התקציב. משכך, פנה העותר ביום 30.6.2019 אל שר הפנים בבקשה למתן ארכה בת שלושה חודשים נוספים, קרי, עד ליום 30.9.2019, הוא מועד הארכה המכסימלית האפשרית על פי הוראות החוק. לקריאה זו הצטרף גם מרכז השלטון המקומי, וזאת ביחס לכל הרשויות המקומיות שטרם אישרו תקציבן לשנת 2019.

5. ביום 1.7.2019, הודיע מנכ"ל משרד הפנים על מתן ארכה של 14 יום לרשויות המקומיות שטרם אישרו תקציבן. ביום 14.7.2019 העותר העלה שוב, בפעם החמישית, הצעת תקציב שנתי לאישור מליאת המועצה, אך גם הפעם הצביעו חברי המועצה כנגד ההצעה. לאור הוראת סעיף 206(ב1), משמעות הדבר היא כי בחצות אותו יום פקעה כהונתם של חברי המועצה. ואכן, למחרת היום, ה-15.7.2019, זומנו העותר וחברי המועצה לשימוע, על מנת להשמיע טענותיהם טרם קבלת החלטה לגבי המשך כהונת

העותר [במאמר מוסגר, למצב דברים זה נקלעו עוד שלוש רשויות מקומיות: ירכא, רהט ועוספיה].

עוד באותו יום הוגשה על ידי העותר עתירה לבית משפט זה (בג"ץ 4829/19) שבמסגרתה ביקש להורות למשיבים 2-4 לדחות את מועד השימוע, עד לאחר כינונה של ממשלה חדשה לאחר הבחירות הצפויות להתקיים ביום 17.9.2019, שבעקבותיהן אמור להתמנות שר פנים חדש. יודגש כי בעת הגשת העתירה, פקעה כבר כהונת חברי המועצה, כך שהחלטה היחידה לה נדרש שר הפנים היא אם להמשיך או להפסיק את כהונתו של העותר כראש העיר. המדינה הגישה תגובה מקדמית לעתירה ובהחלטתו מיום 21.7.2019, הורה השופט ע' גרוסקופף על מתן צו ביניים לפיו יימנע שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים מעריכת שימוע לעותר, וזאת עד להחלטה אחרת.

6. בדיון שהתקיים ביום 29.7.2019 הביע ההרכב (הנשיאה א' חיות, המשנה לנשיאה ח' מלצר והשופט מ' מזוז) את עמדתו, כי קיים קושי בעריכת שימוע לעותר לנוכח סמיכות הזמנים למועד הבחירות בכנסת ונוכח טענותיו בדבר ניגוד העניינים בו מצויים שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים כלפיו.

בתום הדיון ניתנה החלטת בית המשפט, כלהלן:

"במהלך הדיון היום ולאחר שמיעת טיעוני הצדדים העלינו הצעה למתווה מוסכם לעת הזו ולפיה ימנה שר הפנים ועדה לפי סעיף 206(ב1)(1) שתמלא את תפקידי המועצה שהתפזרה, ושתהא מורכבת מעובדי מדינה כפי כוונתו המוצהרת לעת הזו שעליה עמדו המשיבים 1-3 (שר הפנים, מנכ"ל משרד הפנים ומשרד הפנים, בהתאמה – י"ע) בתגובה המקדמית. השימוע לראש העירייה יידחה בשלב זה עד יום 3.10.2019, על מנת ליתן לו אפשרות לנסות ולהעביר את התקציב עד מועד זה, והכל תוך שכל הצדדים שומרים על מלוא טענותיהם וזכויותיהם.

העותר קיבל את ההצעה ואילו המשיבים 1-3 מבקשים שהות בת ימים מספר להשיב עליה. המשיב 4 (מרכז השלטון המקומי – י"ע) מבקש אף הוא להגיש עמדתו בעניין ההצעה.

לפיכך אנו מורים כי המשיבים 1-3 יגישו הודעה לעניין ההצעה שהועלתה כאמור וזאת לא יאוחר מיום 5.8.2019 והמשיב 4, ככל שיראה זאת לנכון, יוכל להגיש עמדה מטעמו לא יאוחר מיום 7.8.2019. לאחר הגשת ההודעות יוחלט על המשך הטיפול בעתירה. מוסכם על הצדדים כי תמו הטיעונים לשלב זה של הדיון וכי ככל שההצעה

תידחה על ידי המשיבים 1-3, ההליך בשל למתן פסק-דין או החלטה, לפי העניין, בלא צורך בטיעון נוסף. למען הסר ספק יצוין כי צו-הביניים מיום 21.7.2019 יעמוד בתוקפו עד החלטה אחרת".

בעקבות החלטה זו החליטו שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים להאריך את המועד לאישור תקציבן של כלל הרשויות המקומיות עד ליום 30.9.2019 – תום התקופה המירבית הקבועה בסעיף 206(ב1)(2) לפקודת העיריות.

ביני לביני ביקשו גם חברי מועצת העיר טבריה משר הפנים להאריך את תקופת כהונתם, ושר הפנים נעתר לבקשה. על כך הגיב העותר בהודעתו מיום 2.8.2019 לבית המשפט, בטענה כי ההחלטה להאריך את כהונת מועצת העיר אינה חוקית. במקביל, הנחה העותר את מנכ"ל העירייה ואת מנהלי האגפים שלא להיעתר לפנייתו של חברי המועצה עד להחלטת בית המשפט.

7. בעקבות הודעת שר הפנים על הארכת המועד לאישור התקציב, ניתן ביום 5.8.2019 פסק דינו של בית המשפט בבג"ץ 4829/19 הנ"ל, כלהלן:

1. "לנוכח ההתפתחויות שאירעו לאחר הדיון שקיימנו בעתירה ביום 29.7.2019, כמפורט בהודעת המשיבים 3-1, ולאחר שעיינו בעמדות שהציגו בעניין זה העותר והמשיב 4, הגענו למסקנה כי העתירה במתכונת כפי שהוגשה מיצתה את עצמה לעת הזו וכי דינה להימחק.

2. נוכח האמור מתייתרת בקשת ההצטרפות שהוגשה היום.

3. למען הסר ספק יובהר כי אין באמור לעיל משום נקיטת עמדה כלשהי מצידנו באשר להחלטת המשיבים 1 ו-2 מיום 1.8.2019, וטענות כל הצדדים שמורות להם.

בכפוף לאמור לעיל העתירה נמחקת, אפוא, בלא צו להוצאות".

8. לא יבש הדיו על פסק הדין, וכבר למחרת, ביום 6.8.2019, הגיש העותר עתירה נוספת (בג"ץ 5239/19), במסגרתה טען כי ההחלטה של שר הפנים ליתן ארכה נוספת לאישור התקציב ניתנה בהיעדר סמכות. במקביל חזר העותר והנחה את מנכ"ל העירייה ומנהלי האגפים כי אין להיעתר לפנייתו של חברי המועצה.

בו ביום שלח מנכ"ל משרד הפנים מכתב המבהיר כי ההחלטה בדבר הארכת המועד לאישור התקציב וחזרת חברי המועצה לכהונתם עומדת בעינה. הבהרה זו נשלחה גם לשלוש הרשויות המקומיות שנמצאו באותו שלב באותו מצב (רהט, ירכא ועוספיה). בנקודה זו החלה תכתובת בין העותר לבין מנכ"ל משרד הפנים, כאשר כל צד חוזר על עמדתו.

ביום 13.8.2019 התקיים דיון בעתירה השניה (השופטת ד' ברק-ארז, השופטת ע' ברון והשופט א' שטיין). בתום הדיון קיבל העותר את המלצת בית המשפט, וניתן פסק דין כלהלן:

"העתירה שבפנינו נסבה על נסיבות מיוחדות וחריגות שנוצרו בהקשר להארכת המועד האחרון שנקבע לאישור תקציבן של מספר עיריות ובפרט בעיר טבריה, והכל בהמשך לדיון שהתקיים בבג"ץ 4829/19.

לאחר שנשמעו טענות הצדדים ומשהתרשמנו שטובת העיר טבריה עומדת לנגד עיני כולם, ולאחר שנשמעו הצהרות ביחס לנכונות לשיתוף פעולה במבט הצופה פני עתיד, המלצנו לעותר לחזור בו מן העתירה. לאחר ששקל את הדברים הודיע העותר כי הוא מקבל את המלצתנו.

אשר על כן העתירה נדחית בזאת.

אנו שבים ומביעים תקוותנו כי העמדות שהובעו בדיון היום יהיו בסיס ראשוני לשיתוף פעולה לטובת האינטרס הציבורי, וכמובן מבלי לנקוט כל עמדה לגוף הנושאים שיידרשו להכרעה.

סוף דבר: העתירה נדחית. אין צו להוצאות."

9. העותר זימן ישיבה נוספת ליום 3.9.2019 לצורך קיום דיון בתקציב, אך גם בישיבה זו נדחתה ברוב קולות, זו הפעם השישית, הצעת התקציב. משכך, פנה העותר ביום 5.9.2019 לשר הפנים, עדכן אותו בתוצאות ההצבעה וביקש כי יינתן לו אישור לכך "כי היה ומועצת העיריה תפוזר בחלוף 30.9.2019, כבודו, ימלא אחר חובתו הקבועה בדין וימנה חברי ועדה למילוי תפקידה של המועצה, בהתאם להוראות סעיף 206(ב)(1) לפקודת העיריות [...] על מנת להסיר כל ספק, טענותיי בנושא ניגוד העניינים (האישי והמוסדי) הקיים בין כבודו וביני טרם בוררו וזכותי לפנות ולבררן שמורות לי. כך גם לגבי חוסר סמכות כבודו לקיים שימוע לראש רשות מכהן בתקופת ממשלת מעבר".

לאחר שנערכו הבחירות הכלליות ביום 17.9.2019, השיב מנכ"ל משרד הפנים לעותר, כי טרם חלף המועד האחרון לאישור התקציב, ורק לאחר מכן וככל שהמועצה לא תאשר את התקציב, יידרש שר הפנים להפעלת סמכותו לפי החוק.

10. ביום 30.9.2019 חלף המועד האחרון לאישור התקציב, ומשכך פקעה כהונת חברי המועצה. משכך נשלח ביום 2.10.2019 זימון לעותר ולחברי המועצה להשמיע טענותיהם בטרם קבלת החלטה לגבי המשך כהונת העותר. השימוע נקבע ליום 23.10.2019 (בהתחשב בחופשת חג הסוכות). [במאמר מוסגר, נספר כי למצב דומה נקלעה מועצת ירכא וגם חברי מועצת ירכא וראש המועצה הוזמנו לשימוע לאותו תאריך].

11. בעקבות הזימון לשימוע, הגיש העותר עתירה נוספת לבית משפט זה (בג"ץ 6485/19) במסגרתה ביקש להימנע מלקיים את הליך השימוע עד לכינונה של ממשלה חדשה ומינויו של שר פנים, וכן להורות על מינוי מיידי של חברי ועדה למילוי תפקידי המועצה. בין היתר טען העותר לניגוד עניינים אישי ומוסדי בו נתון שר הפנים ביחס לעותר, ואשר יש בו כדי למנוע קבלת החלטה לגבי המשך כהונתו של העותר.

במסגרת העתירה ניתן צו ביניים שמנע את עריכת השימוע, התקיימו שני דיונים וניתן צו על התנאי. לאחר מכן, המשיבים 2-4 עדכנו ביום 24.11.2019 כי חרף עמדתם לפיה שר הפנים אינו מנוע מלקבל החלטה בעניינו של העותר, האחרון החליט בבחינת למעלה מן הצורך, להימנע מקבלת החלטה בעניין המשך כהונתו של העותר. בהמשך לכך, הוחלט כי הממשלה תבקש, באישור הכנסת, להעביר את סמכות שר הפנים בעניין זה לשר אחר, בהתאם להוראות סעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה. בעקבות התפתחות זו, המשיבים ביקשו למחוק את העתירה אך העותר התנגד לכך. בפסק דין מיום 25.11.2019 אישרנו (השופטים י' עמית, ג' קרא ו-י' וילנר) את הודעת המדינה לפיה שר הפנים ימנע מקבלת החלטה ויעביר את סמכותו לשר אחר, ובתוך כך ציינו כלהלן:

"על מנת למנוע אי הבנות ומחלוקות נוספות, רשמנו לפנינו כי הליך השימוע יתקיים כנדרש ובהקדם האפשרי. לקראת הליך השימוע, יתאפשר לעותר ולחברי המועצה להעביר התייחסות בכתב בנוגע לגורמים שהובילו לאי-אישור תקציב הרשות. בהמשך יתקיים שימוע בעל פה לפני מנכ"ל משרד הפנים, הממונה על המחוז, נציג האגף לתקצוב ופיתוח במשרד הפנים ונציג הלשכה המשפטית במשרד. לאחר השימוע יעביר מנכ"ל משרד הפנים את המלצתו להכרעתו של השר אליו תועבר סמכותו של שר הפנים.

לאור האמור לעיל, אנו מורים על מחיקת העתירה ועל ביטול צו הביניים מיום 22.10.2019. אין צו להוצאות".

יצוין כי בקשת העותר לקיים דיון נוסף בפסק הדין נדחתה בהחלטת השופט נ' הנדל מיום 26.11.2019 (דנג"ץ 7856/19).

12. סמכותו של שר הפנים הועברה למשיב 1. העותר וחברי המועצה שכהונתם פקעה זומנו לשימוע שנקבע ליום 3.12.2019 בפני מנכ"ל משרד הפנים, ובהשתתפות, בין היתר, היועץ המשפטי למשרד הפנים, הממונה על מחוז צפון במשרד הפנים ומנהל אגף בכיר לתקצוב ולפיתוח במשרד. במהלך השימוע הביעו חברי המועצה שהתייצבו את עמדותיהם. שימועו של העותר לא נערך באותו היום מסיבות רפואיות, והוא נדחה ליום 15.12.2019.

13. במועד זה, ובטרם התקיים השימוע, פנה העותר לבית משפט זה בעתירה נוספת, רביעית במספר (בג"ץ 8307/19). בין היתר, נטען בעתירה לפגמים בהליך השימוע וכי נוכח התפזרותה של הכנסת וקביעת מועד לבחירות כלליות, לא ניתן לקיים את השימוע ולקבל החלטה בעניינו של העותר. בד בבד עם הגשת העתירה ביקש העותר צו ביניים שימנע את קיום הליך השימוע, אך הבקשה נדחתה (השופט נ' סולברג). השימוע התקיים במועדו, וביום 12.1.2020 העתירה נמחקה (השופטים י' עמית, נ' סולברג ו-י' וילנר), תוך שמירת זכותו של העותר לשוב ולעתור לבית משפט זה לאחר שתניתן החלטה בעניינו.

14. ביום 8.1.2020 המליץ מנכ"ל משרד הפנים לסיים את כהונתו של העותר כראש עיריית טבריה, לאחר שמצא כי האחריות לאי אישור תקציב המועצה רובצת לפתחו של העותר, לצד אחריותם של חברי המועצה. בהחלטה נקבע כי העותר לא יכול לטעון שעשה כל אשר לאל ידו על מנת להביא לאישור תקציב העיריה, והיה מצופה שיפעל לזימון לפחות של ישיבת תקציב אחת נוספת בתקופה החל מיום 3.9.2019 ועד לתום הארכה שניתנה (30.9.2019). משלא כינס ישיבה נוספת בתקופה של למעלה משלושה שבועות, נמנעה יכולתם של חברי המועצה לשוב ולבחון את האפשרות לאישור התקציב בסמוך למועד האחרון האפשרי.

15. ההמלצה הועברה לבחינתו והכרעתו של המשיב 1, שהחליט ביום 13.1.2020 לאמצה ולהורות על סיום כהונתו של העותר כראש העיר. בסמוך, מינה מנכ"ל משרד



הפנים שישה עובדי מדינה כחברי הוועדה למילוי תפקידי ראש העירייה ומועצת העיריה (להלן גם: הוועדה הממונה), והמשיב 5 מונה כעומד בראשה.

העתירה וטענות הצדדים

16. מכאן העתירה שבפנינו, הנסבה בעיקרה על ההחלטה בדבר סיום כהונתו של העותר כראש העיריה. לצד העתירה, הוגשה בקשה למתן צו ביניים שיתלה את החלטתו של המשיב 1 ואת מינויו של המשיב 5 כיושב ראש הוועדה הממונה. בהחלטתי מיום 14.1.2020 ציינתי כי איני רואה ליתן בשלב זה צו ביניים כפי שנתבקש על ידי העותר, והובהר כי אי מתן הצו לא ימנע מתן סעד אפקטיבי, אם וככל שהעתירה תתקבל לגופה.

בעתירה ובכתב השלמה לעתירה שהוגש מטעמו, מגולל העותר (על פני יותר מ- 60 עמודים) את ההיסטוריה של יחסיו עם חברי המועצה ועם המשיבים 2-3, אשר לטענתו עושים כל שביכולתם כדי להדיחו לאחר נצחוננו המוחץ בבחירות לראשות העיר טבריה. זאת, בין היתר, על רקע המאבק שהוא מנהל כדי לפתוח בשבת עסקים באזור הטיילת וקו המים, והפעלת אוטובוס בשבת, והכל במסגרת המאבק על צביונה של טבריה. בתוך כך, העותר פירט בפירוט רב את ההליכים שניהל מול חברי המועצה לצורך אישור תקציב העיריה לשנת 2019, ובכלל זה את ישיבות התקציב שנערכו, שבסופה של כל אחת לא עלה בידי המועצה לאשר את התקציב.

בתמצית, העותר סבור כי עשה כל שלא ידו על מנת להביא לאישור התקציב בתקופה שנקצבה, והאחריות לאי אישורו רובצת במלואה על חברי האופוזיציה. על כן טען העותר כי ההחלטה על סיום כהונתו לוקה בחוסר סבירות קיצוני ומחייבת התערבות. הטלת האחריות על העותר מן הטעם שלא קיים ישיבה נוספת בתקופת הארכה היא בבחינת קרדום לחפור בו, ומתעלמת מהרקע העובדתי ומההליכים המשפטיים שהתנהלו באותו עניין. העותר פעל כדי להביא לאישור התקציב ולמימוש תכליתה של הוראת סעיף 206 לפקודת העיריות, אך גורלן של ישיבות התקציב הוכרע מראש והוכשל על ידי חברי האופוזיציה. כמו כן, נטען כי בהמלצת המנכ"ל לא ניתן משקל להיבטים שונים כגון אי הצגת תקציב אלטרנטיבי מטעם האופוזיציה ולכך ששנת הכספים בתקופת כהונתו של העותר הסתיימה באיזון תקציבי. עוד נטען, כי אימוץ המלצת המנכ"ל על ידי המשיב 1 נעשה כלאחר יד ומבלי שנבחנה לעומקה.

בנוסף טוען העותר לניגוד עניינים אישי ומוסדי בו נתון שר הפנים ביחס לעותר, וכפועל יוצא גם מנכ"ל המשרד, איש אמונו. נטען כי המלצתו של מנכ"ל משרד הפנים

גובשה אגב שקילת שיקולים זרים, ובכך מתאפיין כל הליך השימוע וקבלת ההחלטה בעניינו של העותר. עוד נטען כי נוכח המצב הפוליטי וההיערכות לבחירות לכנסת ה-23, המשיב 1 לא היה מקבל החלטה שאינה עולה בקנה אחד עם עמדתו של שר הפנים, וממילא אין מקום שהחלטה על הדחתו ועל מינוי יו"ר ועדה ממונה תתקבל על ידי שר בממשלת מעבר ובתקופת בחירות.

17. המשיבים טענו כי דין העתירה להידחות, בהעדר עילה להתערבות בהחלטתו המנומקת של המשיב 1 להורות על סיום כהונתו של העותר כראש העיריה. המלצת המנכ"ל שאומצה על ידי המשיב 1 התקבלה לאחר בחינת מוקפדת של כלל טענות הצדדים, בכתב ובעל-פה, ותוך מתן משקל מתאים לכל שיקול ועניין. טענתם המרכזית של המשיבים היא כי העותר לא פעל לכינוס ישיבה נוספת בין ישיבת התקציב האחרונה ועד לפקיעת כהונתה של המועצה ביום 30.9.2019, ובכך נפל פגם בהתנהלותו ששלל את האפשרות למצות את ההליכים לאישור התקציב על ידי חברי המועצה. כפי שפורט בהמלצת המנכ"ל, אכן נפלו פגמים גם בהתנהלות חברי המועצה, אך העובדה כי האחרונים נושאים גם הם באחריות לכישלון העברת התקציב לא פוטרת בנסיבות המקרה את העותר מאחריותו.

עוד טענו המשיבים, בין היתר, כי התחשבות בשיקולים הקשורים להתנהלותה של הרשות המקומית נעשית על רקע אי אישור התקציב, ובראש ובראשונה יש לבחון אם ראש הרשות נקט בכל האמצעים הנדרשים על מנת להביא לאישורו. אשר לטענות בדבר ניגוד עניינים, המשיבים הדגישו כי אופן עריכת השימוע וקבלת ההחלטה בעניינו של העותר נעשה בהתאם לאשר נקבע בעתירות הקודמות שנדונו על ידי בית משפט זה, ובנסיבות אלה אין להידרש לטענות. עוד נטען כי הטענה שהמשיב 1 אימץ את המלצתו של המנכ"ל כלאחר יד נטענה ללא כל תימוכין ואין לקבלה. נוכח כל האמור, המשיבים סבורים כי העתירה אינה מגלה עילה להתערבות שיפוטית ודינה להידחות.

18. המבקשים להצטרף תמכו בעיקרו של דבר בעמדת המשיבים לפיה יש לדחות את העתירה. המבקשים הוסיפו וטענו, בין היתר, כי התנגדותם לאישור התקציב נבעה מטעמים ענייניים, וכי לא היה ביכולתם להציע תקציב אלטרנטיבי, מכיוון שלא הועברו להם הנתונים הנדרשים לגיבושו. לשיטתם, היה זה העותר שסיכל את ישיבות התקציב, במטרה להדיח את חברי המועצה מכהונתם, בעוד שהוא יותר בתפקידו. מובהר בזה כי הבקשה להצטרף מתקבלת, נוכח הדברים שהעותר ייחס למבקשים ומעורבותם בהליך השימוע, כך שהם בעל דין נכון ודרוש במסגרת עתירה זו.

על המנגנון שבסעיף 206 לפקודה

19. טרם נבחן את טענות העותר, עלינו להידרש לתכליתה ולהגיונה של הוראת סעיף 206(ב) לפקודת העיריות, ועל כך אעמוד להלן.

סעיף 206 נכלל בפרק אחד עשר שכותרתו "תקציב העיריה וחשבונותיה" סימן א' שכותרתו "תקציב העיריה". בהתאם לסעיפים 204-207 בפרק זה, נדרשת כל רשות מקומית להכין ולאשר תקציב שנתי, אשר מגלם ומבטא "מדיניות כלכלית-חברתית רצויה לאותה שעה לתושבים המתגוררים בתחומי הרשות המקומית ומקבלים בה שירותים", ולשר הפנים נתונה סמכות הפיקוח על מנת "שהרשויות המקומיות תתאמנה את תקציביהן ואת מדיניותן לנדרש ולמתחייב מהמדיניות הכלכלית והחברתית הכוללת" (בג"ץ 609/85 צוקר נ' ראש עיריית תל אביב יפו, פ"ד מ(1) 775, בפסקה 7 (1986)).

סעיף 206(ב) לפקודה תוקן בשנת התשס"ד (ס' 74(16) לחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004, ס"ח 1920 (תיקון עקיף לפקודת העיריות)). התיקון נעשה בעקבות הגרעונות התקציביים אליהם נקלעו רשויות מקומיות רבות בשל ניהול פיננסי לקוי. קודם לתיקון, התנהלו רשויות מקומיות רבות ללא תקציב מאושר, על פי חלוקה חודשית של התקציב הקודם. התיקון נועד לשים קץ למצב זה, כך שאי אישור התקציב על ידי המועצה יוביל אוטומטית לסיום כהונת המועצה, ועל פי שיקול דעתו של שר הפנים, יוביל גם לסיום כהונתו של העומד בראשה:

"סעיף 206 קובע איזון בין זכות הבחירה לבין הצורך החיוני באישור תקציבה של הרשות המקומית. בהקשר זה יש לציין כי קביעת התקציב הנה ההחלטה המשמעותית ביותר המצויה בסמכות המועצה, והאיזונים שקבע המחוקק בסעיף 206, נועדו ליתן משקל לחשיבותו ומרכזיותו של הליך אישור התקציב" (בג"ץ 10769/05 אלמקייס נ' שר הפנים, בפסקה 10 (20.2.2006) (להלן: עניין אלמקייס)).

על פי סעיף 206(ב)(1), כאשר מועצת העיריה לא אישרה את התקציב עד לתום התקופה הנדרשת, מועצת הרשות מפוזרת באופן אוטומטי (בג"ץ 10963/05 חאג' נ' שר הפנים, בפסקה 8 (13.12.2006) (להלן: עניין חאג')). בנקודת זמן זו עומדות בפני שר הפנים שתי אפשרויות: האחת, למנות ועדה למילוי תפקידי המועצה; השנייה, למנות

ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש העיר. על פי האפשרות הראשונה, ראש העיר יכול להמשיך בתפקידו עם המועצה הממונה. על פי האפשרות השנייה, ראש העיר למעשה מודח מתפקידו. על שר הפנים לקבל החלטתו תוך 14 יום, הגם שמועד זה הוא מנחה ואינו מחייב (עניין חאג', בפסקה 8; בג"ץ 6827/07 בריל נ' שר הפנים, בפסקה 12 (2.1.2008) (להלן: עניין בריל)).

20. הרציונל שבבסיס סעיף 206 הוא כי אישור התקציב נמצא באחריותם המשותפת של המועצה וראש הרשות המקומית. סעיף זה יוצר "מעין 'מאזן אימה' בין המועצה לבין ראש המועצה. חברי המועצה יודעים מראש כי אם לא יאשרו את התקציב תחדל המועצה מלכהן. עם זאת, אין הם יכולים לגרום להדחתו של ראש המועצה, שכן החלטה בעניין זה נתונה לשיקול דעתו של שר הפנים" (בג"צ 9882/06 שביט נ' שר הפנים, בפסקה 6 (15.8.2007) (להלן: עניין שביט)).

הפסיקה חזרה ועמדה על מנגנון זה של הרתעה הדדית נוכח ה"השמדה עצמית" של המועצה עקב אי אישור התקציב:

"כאשר מדובר במועצה 'לעומתית', האופוזיציה במועצה, שגורמת לאי אישור התקציב, נוטלת על עצמה את הסיכון כי על אף שהמועצה תתפזר מחמת אי אישור התקציב יחליט שר הפנים להותיר את ראש הרשות המקומית בתפקידו, וכך לא תינה מפירותיה של הכשלת ראש הרשות באמצעות הימנעות מאישור התקציב. מטרתו של הסדר זה הינה להביא להרתעה הדדית של הצדדים היריבים ולתמרץ אותם להתפשר ולשתף פעולה לטובת תושבי הרשות המקומית" (עניין חאג', בפסקה 5).

מכאן, שסעיף 206(ב) "יוצר תמריץ לכל הגורמים המעורבים לקדם את נושא אישור התקציב - ולשר הפנים יש במצב זה סמכות להורות גם על סיום כהונתו של ראש הרשות המקומית" (בג"ץ 9561/07 זאגרי נ' שר הפנים, בפסקה 4 (25.3.2009) (להלן: עניין זאגרי), ההדגשה במקור).

לפני שהונהגו הבחירות האישיות לרשות המקומית, רווחה התופעה של הדחת ראש הרשות על ידי חברי מועצת הרשות. תופעה זו הוכחדה עם הנהגת הבחירות האישיות, אך סעיף 206 מאפשר למעשה להדיח את ראש הרשות, באמצעות מנגנון ה"השמדה עצמית" של חברי המועצה. אלה גם נוטלים על עצמם סיכון כי בסופו של יום הם שיישארו בחוץ ואת מקומם תתפוס ועדה ממונה, בעוד שראש הרשות המקומית

יישאר על כנו (כפי שאכן אירע בעניין זאגרי). זה המנגנון שיצר המחוקק על מנת לאזן בין ראש הרשות המקומית, שנבחר על ידי התושבים בבחירות אישיות, לבין חברי מועצת הרשות המקומית, שנבחרים על ידי התושבים בבחירות יחסיות. "לאור התיקונים שנערכו בחקיקה והעניקו לראש הרשות המקומית סמכויות ביצוע נרחבות יש משמעות רבה בהחלטה על אישור התקציב על ידי המועצה בכך שהיא מגדירה את גבולות פעילותו של ראש הרשות" (בג"ץ 10282/06 ג'אברין נ' שר הפנים, בפסקה 10 (24.5.2007) (להלן: עניין ג'אברין)).

21. בבואו של שר הפנים להחליט אם להעביר את ראש הרשות מתפקידו או לאפשר לו לכהן לצד ועדה ממונה, עליו לאזן בין היותו נציגו הנבחר של הציבור, לבין אחריותו לכשלים בהתנהלותה הכלכלית של המועצה, ובעיקר אחריותו באי אישור התקציב (בג"ץ 1230/10 סוף נ' שר הפנים, בפסקה 8 (30.3.2011) (להלן: עניין סוף); בג"ץ 4869/10 ששי נ' שר הפנים, בפסקה מ"ה (12.7.2011)).

השר נדרש אפוא לבחון את אחריותם של ראש הרשות ושל המועצה, ונפסק כי "התנהלות הרשות בהיבטים אחרים יכולה להוות תשתית אף היא לבחינת התנהלות המועצה והעומד בראשה בנוגע להליכי אישור התקציב. ישנה חשיבות אף לבחינת מצבה הכלכלי של הרשות המקומית ושל הגירעון הקיים בקופת הרשות" (עניין בריל, בפסקה 6; עניין ג'אברין, בפסקה 12; והשוו לעניין אלמקייס, בפסקה 9). עוד נפסק כי "בחינה זו... היא ערובה לכך שכוחה של המועצה לטרפד את העברת התקציב לא יופעל מטעמים בלתי-ענייניים ולא ישמש על-מנת לפגוע בתפקוד המועצה להביא להדחתו של ראש המועצה" (עניין זאגרי, בפסקה 4).

22. לסיכום, המנגנון של סעיף 206 פועל כלהלן:

(-) הרשות המקומית מאשרת את התקציב במועד שנקבע בחוק.

(-) לא אושר התקציב – שר הפנים מוסמך להאריך את המועד.

(-) לא אושר התקציב במועד או בתקופת הארכה ככל שניתנה – כהונת חברי המועצה פוקעת אוטומטית ולשר הפנים יש במצב דברים זה סמכות להורות גם על סיום כהונתו של ראש הרשות המקומית.

(-) בתוך 14 יום (מועד מנחה ולא מחייב), על שר הפנים למנות ועדה אשר תמלא את תפקידי המועצה או למנות ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש הרשות. ודוק, העברת ראש הרשות מתפקידו בשל אי אישור התקציב, להבדיל מפיזור המועצה, מסורה לשיקול דעתו של השר. בחירה באפשרות השנייה משמעה סיום כהונתו של ראש הרשות והעברת כל סמכויותיו ליו"ר הועדה הממונה.

מן הכלל אל הפרט

23. על רקע ההלכות שהוצגו לעיל נבחן את המקרה שבפנינו.

24. בראשית הדברים אדרש בקצרה לטענת העותר לפיה שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים נגועים בניגוד עניינים. דין הטענה להידחות. סמכותו של שר הפנים לדון בענייניו של העותר הועברה לשר אחר בעקבות בג"ץ 6485/19 ולאחר שניתן צו על תנאי בעניין זה (החלטה מיום 17.11.2019). כמוכן זה, בקשתו של העותר כי שר הפנים לא יכריע בעניינו, התקבלה ולו בבחינת "למעלה מן הצורך". גם עריכת השימוע בפני מנכ"ל משרד הפנים ובהשתתפות הממונה על המחוז באה לידי ביטוי בפסק הדין החותם את העתירה. בנסיבות אלה, איני מוצא להידרש לטענת העותר כי לו עניינו היה מובא בפני גורם אובייקטיבי, התוצאה היתה אחרת.

הוא הדין ביחס לטענה כי לא היה מקום לקבל את ההחלטה על ידי שר בממשלת מעבר ולפני הבחירות הכלליות. בפסק הדין בבג"ץ 6485/19 צוין כי השימוע יתקיים "כנדרש ובהקדם האפשרי", ומכאן שפסק הדין צפה כי השימוע וקבלת ההחלטה בעניינו יערכו עובר למועד הבחירות הכלליות. עניין זה היה גם טעם מרכזי בדחיית בקשתו של העותר לצו ביניים במסגרת בג"ץ 8307/19. טענות העותר הן לעניין מועד השימוע הן לעניין השתייכותו הקואליציונית של השר אליו תועבר סמכותו של שר הפנים, נטענו במסגרת תגובתו של העותר מיום 25.11.2019 בבג"ץ 6485/19 (צורפה כמש/13 לתגובת המשיבים), ואין להידרש אליהן שוב.

25. הסוגיה המרכזית בה נדרשת הכרעתנו היא סבירותה של החלטת המשיב 1 לסיים את כהונתו של העותר כראש העיריה, חלף האפשרות כי ימשיך בתפקידו לצד מועצה ממונה. בעניין זה, אימץ המשיב 1 את המלצתו של מנכ"ל משרד הפנים שניתנה לאחר השימוע שנערך בפניו.

26. כאמור, מנכ"ל המשרד ביסס את מסקנתו-המלצתו על כך שהעותר לא כינס ישיבת תקציב נוספת מיום 3.9.2019 ועד לסוף תקופת הארכה ביום 30.9.2019, ולא נתן לכך הסברים מספקים. בין היתר, המנכ"ל עמד על כך שמדובר בפרק זמן של למעלה משלושה שבועות; מצופה היה כי העותר יפעל לזימון ישיבות נוספות סמוך לאחר הישיבה ביום 3.9.2019, בין אם חברי האופוזיציה ביקשו זאת ובין אם לאו; הטענה של העותר כי בקשות חברי האופוזיציה מהימים 9.9.2019 ו-22.9.2019 לכנס ישיבה לאישור התקציב לא היו כנות, אינה מעלה או מורידה מחובתו; ככל שהעותר היה פונה לייעוץ משפטי, היה מובהר לו כי בנסיבות העניין אין מניעה לזמן ישיבת תקציב מבלי שנמסרה הודעה על כך 10 ימים מראש (כמתחייב לפי סעיף 14(ב) לפקודת העיריות); ובמכתב מיום 22.9.2019 הנושא את שמם של כלל חברי האופוזיציה, העותר התבקש במפורש לקיים ישיבה אף שנותרו פחות מ-10 ימים לאישור התקציב. על כן, מנכ"ל המשרד מצא שהתעקשותו של העותר לקבל אישור נוסף של חברי האופוזיציה לקיום הישיבה, אינה ברורה.

עוד צוין במסגרת ההמלצה, כי כאשר נשאלה חברת מועצה מסיעתו של העותר על אי זימון הישיבה, השיבה כי לא היה טעם בכך שכן תוצאותיה היו ידועות מראש. אף כי העותר הסתייג מאמרה זו של חברת המועצה, הרי שמדבריו בהמשך עלה כי גם לשיטתו הסיבה לכך שלא כינס ישיבה הייתה הערכתו שהתקציב לא יאושר, נוכח התנהלותם של חברי האופוזיציה. סופו של דבר, שהמנכ"ל מצא כי העותר לא זימן ישיבת תקציב נוספת על אף שלא הייתה מניעה לעשות כן, ולא השכיל לנצל את הארכה שניתנה לו. משפעל באופן זה, נמנע מחברי המועצה לבחון מחדש את עמדתם לקראת תום תקופת הארכה ולהחליט אם לאשר את התקציב כפי שהוגש או בשינויים. אף שנפלו פגמים גם בהתנהלותם של שאר חברי המועצה, נקבע כי האחריות לאי אישור התקציב רובצת לפתחו של העותר, באופן המצדיק את סיום כהונתו כראש העיריה.

27. בתגובה לדברים אלה טען העותר, כי הוא עשה כל שביכולתו על מנת לאשר את התקציב גם בתקופת הארכה האחרונה. בין היתר נטען כי לאחר הישיבה מיום 3.9.2019, פנה העותר לחברי האופוזיציה במכתב מיום 5.9.2019 וקרא להם לשתף פעולה, אך קריאתו לא נענתה. כמו כן, העותר טען כי בעקבות המכתב מיום 22.9.2019 שכלל לכאורה קריאה (למצער מאחד מחברי האופוזיציה) לקיים ישיבת תקציב נוספת, הוא פנה לחלק מראשי הסיעות באופוזיציה, אך גם הפעם קריאתו לשתוף פעולה לא נענתה. לדברי העותר, בעבר, שמונה מחברי האופוזיציה פנו בעתירה מנהלית לביטול ישיבה בטענה שזומנה שלא כדין, ולכן העותר דרש את הסכמתם הפוזיטיבית לכך שתיערך ישיבה נוספת בחריגה מסד הזמנים הקבוע בסעיף 14(ב) לפקודת העיריות. כמו כן,

העותר טען כי בדק היתכנות משפטית לקיום ישיבה ביום 26.9.2019 כישיבת המשך לישיבה הקודמת, אך נאמר לו כי הדבר לא אפשרי.

28. איני סבור כי יש בטענות אלה כדי לסייע לעותר. לאחר שהתקציב לא אושר בישיבה מיום 3.9.2019, לעותר עמד פרק זמן של כשלושה שבועות במהלכם יכול היה לכנס למצער ישיבת תקציב אחת נוספת. הוראות הדין והשלכותיהם לעניין מועד זימון הישיבה לא היו זרות לעותר, ומצופה היה כי ישכיל לנהוג בהתאם, כפי שגם עשה בעבר. כעולה מתגובת המשיבים וגם מהעתירה עצמה, ביום 18.6.2019 התקיימה ישיבת תקציב שנכשלה, וכבר למחרת שלח העותר זימון לישיבה נוספת שנקבעה ליום 30.6.2019. כך גם בעניין הטענה למניעה משפטית בכינוס ישיבת התקציב בפרק הזמן שנותר. בתגובת המשיבים נטען כי לו העותר היה פונה לקבל את עמדתו של משרד הפנים בעניין זה, כפי שעשה בהיבטים אחרים, היה מובהר כי בנסיבות המקרה ועל רקע הפסיקה הקיימת ניתן היה לפעול לכינוס הישיבה. עוד נטען כי כעולה מדברי העותר בהליך השימוע, היועץ המשפטי למשרד הפנים היה מעורב במקרה קודם בו עלתה בעיה לגבי סד הזמנים ואישר את קיום הישיבה. העותר אמנם טען כי פנה לקבל יעוץ משפטי, אך לא פירט בעניין זה, ולא הראה כי הגורם המוסמך, היועץ המשפטי של משרד הפנים, סבר כי יש מניעה לכנס ישיבה.

29. המשיבים טענו כי היה על העותר לפעול לכינוס ישיבת תקציב גם לנוכח פניות חברי האופוזיציה מהימים 9.9.2019 ו-22.9.2019, כשבזו האחרונה, ביקש חבר האופוזיציה ששלח את הפנייה לפעול לכינוס ישיבה חרף העובדה כי כינוסה יעשה בפרק זמן קצר מ-10 ימים. העותר מצידו הטיל ספקות בכנותן של פניות אלה. לעניין זה מקובל עלי הנימוק שהובא בהמלצת המנכ"ל, וכי גם אם פניותיהם של חברי האופוזיציה לא היו כנות, והם לא נענו לקריאותיו לשתף עימו פעולה, אין בכך כדי לגרוע מחובתו של העותר כראש העיריה לפעול לכינוס ישיבות.

30. מקובלת עלי טענת המשיבים כי אי כינוס הישיבה לקראת סוף תקופת ההארכה אינו מחדל פרוצדורלי או טכני, וכי בפועלו כך מנע העותר את אפשרותם של חברי המועצה למצות את יכולתם לאשר את התקציב. כפי שהוסבר, ניסיון העבר הראה כי פעמים רבות תקציבן של רשויות מקומיות מאושר ב"דקה התשעים". חברי מועצה שהצהירו לאורך תקופה ארוכה שאין בכוונתם לאשר את התקציב, מאשרים אותו סמוך למועד האחרון, בין אם בנוסח כפי שהוצע בין אם בשינויים. זאת, מכיוון שרק סמוך למועד האחרון לאישור התקציב מתחדדת הבנתם של אותם חברי מועצה כי אם לא יאושר התקציב גם כהונתם שלהם עתידה להסתיים, כמצוות סעיף 206(ב1) לפקודת העיריות.



כדברי מנכ"ל משרד הפנים, הסנקציה הקבועה בסעיף מונפת כחרב מעל ראשם של חברי המועצה וראש העיריה, ויש היגיון בטענה כי לקראת סיומה של התקופה שנקצבה השפעתה הולכת ומתחזקת.

31. כחיזוק לטענה זו הצביעו המשיבים על כך שמהלך דומה אירע באותה שנה ברשויות מקומיות אחרות. כזכור, שלוש רשויות מקומיות נוספות לא אישרו את תקציבן השנתי במהלך תקופת הארכה הראשונה, שהסתיימה ביום 14.7.2019 – ירכא, רהט ועוספיה. עם זאת, במהלך תקופת הארכה השנייה קיימו הרשויות ישיבות נוספות, כשביום 18.9.2019 אושר התקציב בעוספיה וביום 25.9.2019 אושר תקציבה של רהט.

[במאמר מוסגר: מועצת ירכא לא אישרה את תקציבה עד לתום תקופת הארכה. העותר טען בעניין זה כי למרות שראש הרשות כינס ישיבות בימים 18.9.2019 ו-30.9.2019, עדיין המליץ מנכ"ל משרד הפנים על סיום כהונתו (ההליך בעניינו עומד ותלוי בפני בית משפט זה, בג"ץ 8286/19 חביש נ' שר הפנים). עם זאת, מכיוון שהנסיבות שהובילו לסיום כהונתו של ראש מועצת ירכא אינן בפנינו, איני סבור כי יש בכך כדי להועיל ממש לעותר].

32. תמיכה לכך כי שמא-אולי ניתן היה לאשר את התקציב "בדקה התשעים" במקרה שלפנינו, ניתן למצוא בתיאור ההתרחשויות על ידי העותר עצמו. במכתבו מיום 8.7.2019 שהופנה לשר הפנים (נספח 23 לעתירה), סיפר העותר כי בעיצומה של ישיבת התקציב הרביעית שהתקיימה ביום 30.6.2019, היום האחרון לאישור התקציב נכון לאותו המועד, התקבלה הודעה על הארכת המועד לאישורו. לדברי העותר, "עם מתן ההודעה וקבלתה בידי חברי המליאה השתנה הלך הרוח בישיבת התקציב לכיוון שלילי, ולמעשה, לא אחטא לומר שההודעה, שניתנה בעיצומה של הישיבה, ובאופן בו ניתנה, עיקרה מתוכן את מטרת ישיבת התקציב. וכך, חברי המועצה הלעומתיים פרקו כל עול עם מתן ההודעה, בהנחה שתהיה ישיבת תקציב נוספת, וגרמו, שוב, בפעם הרביעית, לסיכול אישורו של התקציב" (הדגשות הוספו – י"ע).

לכך יש להוסיף, כטענת המשיבים, כי לאחר שהתקיים השימוע לחברי המועצה פנו חמישה מחברי סיעתו של העותר לשר הפנים וליועץ המשפטי לממשלה, וביקשו ארכה לאישור התקציב עד ליום 31.12.2019. במכתב צוין, בין היתר, כי "רק כעת, בעקבות ההתפתחויות, כאשר "נפל האסימון" אצל רוב חברי האופוזיציה, ישנה היתכנות גבוהה למדי, שלא לומר ודאית, לאישור תקציבה השנתי של הרשות..." (המכתב צורף כמ/ש/14 לתגובת המשיבים).

33. צא ולמד כי קיום ישיבת תקציב סמוך לתום תקופה הארכה הוא בעל חשיבות גדולה, וייתכן כי אם ידעו חברי האופוזיציה שזוהי "ההזדמנות האחרונה", היו הם מצביעים לאישור התקציב. הדברים נאמרים אמנם במבט צופה פני עבר וכמעין חוכמה שבדיעבד, אבל יש בכך כדי לתמוך בטענת המשיבים כי אי כינוס ישיבה בתקופת הארכה האחרונה וסמוך לסיומה מנע הזדמנות לאשר את התקציב.

34. בסופו של יום, טענתו המרכזית של העותר בעתירה שבפנינו היא כי הרקע לדברים והתנהלותה של האופוזיציה מלמדים כי ממילא התקציב לא היה מאושר במועצה, בשל היותה מועצה "לעומתית" שייחלה ופעלה להדיח את העותר מתפקידו. בנסיבות אלה, סבור העותר כי אין לתלות את פקיעת כהונתו בנימוק הפורמלי שלא כינס ישיבה נוספת לאישור התקציב, וכי האחריות לכישלון בהעברת התקציב רובצת לפתחה של המועצה, כך שהיה על המשיב 1 להורות על המשך כהונתו כראש העיריה.

35. העותר אינו ראש הרשות המקומית הראשון שנקלע לסיטואציה של מועצה "לעומתית". כפי שנפסק בעבר, מצב זה איננו פשוט והוא מעמיד את ראש הרשות בפני קשיים לא מבוטלים (עניין אלמקייס, בפסקה 12). עם זאת, בהקשר קרוב נאמר:

" [...] המנעותם של חברי מועצה לעומתית מאישור תקציב היא חלק מהמערכה הפוליטית הלגיטימית ואין למנוע, כטענת העותר, שימוש בכלי זה. אכן, מצב בו חברי מועצה פועלים לסילוקו של ראש מועצה נבחר הינו מצב בעייתי אולם זוהי תולדה אפשרית של שיטת הבחירות הנהוגה ברשויות המקומיות. עם זאת, יוער, כי ככלל, הימנעות מאישור התקציב אינה רצויה ואין זה ראוי להשתמש בכלי זה כדבר שבשגרה. כך, משום שבהעדר תקציב מאושר נפגע הניהול התקין של המועצה והסובלים העיקריים מכך הם התושבים. על הצדדים הניצים לזכור תמיד כי הם נבחרו על מנת לשרת את טובת הציבור ועליהם לשוות לנגד עיניהם את חובתם לפעול באופן ששיג תכלית זו (בג"ץ 7760/05 אלמקייס - ראש המועצה המקומית ירוחם נ' מדינת ישראל, בפסקה 10 (25.9.2005)).

כאמור, סעיף 206 מרתיע את חברי המועצה מנקיטה באפשרות זו מאחר שאי אישור התקציב יביא בהכרח לפיזור המועצה, בעוד שסיום הכהונה של ראש המועצה נתון לשיקול הדעת של שר הפנים (עניין ג'בארין, בפסקה 12, וראו גם עניין חאג', בפסקה 5). יפים לענייננו הדברים שנאמרו בעניין אלמקייס:

"שיקול הדעת שהוענק לשר הפנים בסעיף 206 הנ"ל נועד בראש ובראשונה למנוע מהמועצה, ובעיקר כאשר מדובר במועצה לעומתית שבה יש רוב לאופוזיציה, לפגוע בתפקוד המועצה או להכשיל את ראש המועצה באמצעות אי אישור התקציב. במצב דברים מעין זה, מתקשה ראש המועצה להשיג את תמיכת רוב חברי המועצה לפעולותיו, ובין השאר, לאישור התקציב, שכן חברי המועצה הלעומתית עשויים לנסות ולהביא לסיום כהונת ראש המועצה על ידי מניעת אישור התקציב.

[...]

על רקע האמור, קיימת כמובן חשיבות רבה לבחינת התנהלותו של ראש הרשות אל מול חברי המועצה, אל מול עובדיה ואל מול תושבי הרשות. זאת, הן ביחס לאישור התקציב והן ביחס להפעלת סמכויותו האחרות של ראש הרשות, לרבות הפעולות הננקטות על ידו להבראת קופת הרשות שהוא עומד בראשה".

36. במקרה דנן, העותר גרס כי אי אישור התקציב לא היה מטעמים ענייניים אלא במסגרת תכנית "תפורה" מראש להדיחו מכסאו. עוד נטען ל"כתף קרה" ממשרד הפנים וממנכ"ל המשרד, וכי שיקולים זרים עמדו ביסוד ההמלצה בעניינו. לצד זאת, גם המבקשים, חברי האופוזיציה במועצה, טענו כי העותר פעל לסיכול ישיבות התקציב, בתקווה שהמועצה תתפזר והוא יוותר בתפקידו לצד ועדה ממונה, כפי שביקש משר הפנים כבר במכתבו מיום 5.9.2019.

ניכר כי היריבות בין הצדדים עמוקה והפערים משמעותיים. מדובר בסיטואציה מורכבת. נזכיר כי כמפורט בהרחבה לעיל, העימות בין הצדדים הוביל לקיומם של מספר הליכים משפטיים, ולא בכדי הועלו במסגרתם הצעות לקידום המצב בדרך של מינוי ועדה ממונה והעברת סמכותו של שר הפנים לידי שר אחר.

זאת ועוד. אמנם המשיב 1 מצא, על בסיס המלצת המנכ"ל, כי העותר נושא באחריות לאי העברת התקציב, אך לצד זאת נקבע כי גם בהתנהלותם של חברי המועצה נפלו פגמים. כך למשל, נמצא כי היה ביכולתם של חברי האופוזיציה לקבל את מלוא המידע הנדרש לצורך החלטתם; הם לא ניצלו את האפשרות לקבל הבהרות והסברים ביחס לתקציב ולהיפגש עם אנשי מקצוע, כפי שהתבקשו לעשות; לא נמצאו תימוכין לטענותיהם בדבר חשש כי הצעת התקציב הייתה גרעונית; וחברי האופוזיציה, שהיו בעלי רוב במועצה, לא העלו הצעה אופרטיבית בקשר להסתייגותם מהתקציב, ולא הניחו הצעה קונקרטית לשינויו. לעומת התנהגותם ה"לעומתית" של חברי האופוזיציה, נמצא

כי העותר ציין לא אחת כי יתמוך בכל תקציב שיכנה על ידי האופוזיציה, בלבד שיהיה מאוזן ויתאם את תכנית ההבראה של העירייה.

על רקע זה, ניתן להבין את טענתו של העותר ולפיה שיקולים פוליטיים שיחקו תפקיד בהצבעתם של חברי האופוזיציה, שביקשו להדיח את העותר בכל מחיר. בנסיבות אלה, היה על המשיבים לבחון בקפידה יתרה את הנסיבות והאירועים שהובילו לאי אישור התקציב במועד הנדרש, ואם מוצדק בנסיבות המקרה להורות על סיום כהונתו גם של העותר.

37. הפסיקה שדנה באופן הפעלת שיקול דעתו של שר הפנים הדגישה כי סמכותו להורות על סיום כהונתה של ראש רשות מקומית אינה מוגבלת למקרים בהם ראש המועצה התנהל באופן מושחת (עניין שב"ט, בפסקה 6), ואף לא במקרים של "התנהלות פסולה וניהול לקוי" (עניין בריל, בפסקה 7). כמו כן, החלטת שר הפנים אינה קובעת בהכרח כי אחריותו של ראש הרשות גדולה יותר מאחריותה של המועצה (עניין ס"ף, בפסקה 9), ואפשר שיוטל על העותר לשאת באחריות לתוצאות כישלונו "אף אם לאופוזיציה במועצה הייתה תרומה לכישלון זה" (עניין חאג', בפסקה 8). כמו כן, ניתן למצוא מקרים בהם בית משפט זה לא התערב בהחלטה להורות על סיום כהונה גם כשנמצא שראש הרשות התנהל באופן כללי בצורה תקינה (עניין ס"ף, בפסקה 10) וכשלא הועלו טענות המטילות בו דופי אישי (עניין שב"ט, בפסקה 6).

38. מוכן אני להניח לטובת העותר, כי היה מקום להתחשב באופן בו הפעיל את סמכויותיו האחרות כראש הרשות. בכלל זאת ניתן היה להתחשב בפעולות בהן נקט על מנת לייצב את מצבה של העיר, ובטענתו כי "הרשות סיימה את 2019 לראשונה מזה 19 שנים באיזון תקציבי (ואולי אף בעודף תקציבי)" (השוו לעניין אלמקייס, בפסקה 13; עניין בריל, בפסקה 7). אף ניתן להבין את תסכולו של העותר, ואת תחושתו-ידיעתו כי כבר עם תחילת כהונתו, ביקשו חברי האופוזיציה, בתמיכת גורמים חיצוניים, להביא למצב בו תופסק כהונתו כראש עיר. בהקשר זה אציין כי העותר הצביע על התבטאויות כאלה ואחרות של גורמים שונים, המעידות על כוונה זו. כאמור, ממסקנות השימוע עולה כי חלק גדול מטענות העותר כלפי המבקשים, חברי האופוזיציה, התבררו כנכונות.

ואף על פי כן, השיקול המרכזי אותו יש לבחון הוא התנהלות ראש הרשות והמועצה בנוגע לאישור התקציב עצמו. עניין זה נדון בהרחבה לעיל. לאחר שמיעת העותר ובחינת טענותיו בכתב ובעל פה, מצא מנכ"ל משרד הפנים שלא ניתן הסבר מספק לאי עריכת ישיבה תקציב נוספת מיום 3.3.2019 ועד לתום תקופה הארכה שניתנה. בכך,

נמנעה מחברי האופוזיציה האפשרות לבחון את עמדתם בסמוך למועד האחרון לאישור התקציב, ועמדנו על כך שיש בסיס לעמדת המשיבים כי אפשר שהתקציב היה מאושר "ברגע האחרון". מחובתו של העותר היה לפעול לכינוס הישיבה, והעובדה שחברי האופוזיציה הם שגרמו לאי העברת התקציב, לא פוטרת את העותר מאחריותו. כפי שצוין, הפסיקה ביחס להפעלת הסמכות לפי סעיף 206(ב1) לפקודה עמדה על כך שראש רשות ישא באחריות הנובעת מאי העברת התקציב, גם כשלאופוזיציה הייתה תרומה משמעותית לכישלונו. בענייננו, טענותיו של העותר נבחנו על ידי המנכ"ל, וחלקן אף התקבלו תוך דחיית טענותיהם של חברי האופוזיציה. ההמלצה היתה מפורטת ומנומקת, ולא נפל פגם באופן בו אומצה על ידי המשיב 1 (ראו והשוו לעניין בריל, בפסקה 11). בנסיבות אלה, ועל אף כי מדובר במקרה גבולי, איני סבור כי ההחלטה על סיום כהונתו של העותר כראש העיריה לוקה בחוסר סבירות המקים עילה להתערבותנו.

39. בדומה לאשר נפסק בעניין בריל, אני נכון להניח לטובת העותר, כי אם היה המשיב 1 מחליט שלא להורות על סיום כהונתו, אזי גם החלטה כזו היתה מצויה במתחם הסבירות (שם, בפסקה 7). אך כידוע, הביקורת שמפעיל בית משפט זה על הפעלת הסמכות שבסעיף 206 "אינה באה להחליף את שיקול דעתו של שר הפנים, ואין בית המשפט בוחן כיצד הוא היה נוהג במקומו של שר הפנים, אלא נבחן מתחם סבירות אשר אם ההחלטה נופלת בגדרו הרי שבית המשפט לא יתערב בהחלטה שהתקבלה" (עניין ג'בארין, בפסקה 12, וראו גם עניין טיף, בפסקה 9).

40. טרם חתימה, הונחה על שולחני בקשת העותר להגשת אסמכתא נוספת מטעמו, המלצת המשיב 3 בענייננו של ראש מועצה מקומית ג'דידה-מכר. העותר טען כי ההשוואה בין המקרים ממחישה את חוסר הסבירות והשיקולים הזרים שעמדו בבסיס גיבוש ההמלצה וקבלת ההחלטה בענייננו. בין היתר הצביע העותר על כך שבעניין ג'דידה-מכר, ראש המועצה ערך ישיבת תקציב אחת בלבד לפני תום המועד המקורי לאישור התקציב; נמצא כי בהתנהלותו של ראש המועצה נפלו פגמים; וחברי האופוזיציה עימם התמודד באו בדברים עם ראש המועצה והציעו הסתייגות לגבי סעיפי התקציב, מה שלא קרה בענייננו. אף על פי כן, הוחלט באותו מקרה כי ראש המועצה ימשיך בכהונתו, בעוד שהעותר, שנסיבותיו שונות, הודח מתפקידו.

נעתרתי לבקשה ועיינתי במסקנות הנוגעות לראש מועצת ג'דידה-מכר. גם לאחר העיון, איני סבור כי יש בכך כדי לשנות מהמסקנה שפורטה לעיל. אכן, באותו מקרה, המנכ"ל מצא כי נפלו פגמים באופן בו ניהל ראש המועצה את דיוני התקציב, למשל בכך שכנס ישיבת מועצה ראשונה באיחור של כחמישה חודשים, וכי עד למועד הישיבה

האחרונה ראש המועצה לא ראה לדון בהערותיהם של חברי המועצה ולבצע שינויים בתקציב. יחד עם זאת, נמצא כי בסופו של יום ראש המועצה "התעשת", ובישורת האחרונה פעל מול חברי המועצה על מנת לקדם פשרה שתביא לאישור התקציב. נתון זה הוא בעל משמעות לענייננו, כפי שהוסבר לעיל. בנסיבות אלה, השוואה בין המקרים לא יכולה לסייע לעותר, וגם טענותיו במישור זה נדחות.

41. סוף דבר, כי מהשימוע עולה כי חלק נכבד מטענות העותר נמצאו מוצדקות. אך בהינתן מנת חלקו של העותר באי אישור התקציב; בהינתן שיקול הדעת המוקנה למשיב 1 ו"לשלטון" המרכזי; ובהינתן אמות המידה שהותוו בפסיקה להפעלת שיקול הדעת, גם בנסיבות של מועצה "לעומתית" – איני סבור כי קמה עילה להתערבותנו.

אי לכך, העתירה נדחית.

בנסיבות העניין, לא יעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט נ' סולברג:

אני מסכים עם דברי חברי, השופט י' עמית, כי דינה של העתירה להידחות, וזאת משום שלא נמצאה לנו עילה להתערב בהחלטה על העברת העותר מתפקידו.

העותר לא עשה כל אשר לא-ידו כדי להביא לאישור התקציב במועדו. אין לכחד: היה טעם של ממש בהערכתו של העותר שהסיכויים לאישור התקציב לא היו מן המשופרים, וגם חברי המועצה אינם יכולים לרחוץ בנקיון כפיהם. ברם, נפלאות דרכי הפוליטיקה, גם יריבות עזה יכולה להצמיח אינטרס משותף, ואין זה כלל וכלל מן הנמנע, כפי שמלמדת המציאות, שמועצה לעומתית תשכיל להגיע, ולו גם ברגע האחרון, להסכמה שתאפשר את אישור התקציב. בהימנעותו מכינוס ישיבה, סתם העותר את הגולל על האפשרות לאישור התקציב.

ש ו פ ט

השופט א' שטיין:

אני מסכים לפסק דינו של חברי, השופט י' עמית, וכן להערותיו של חברי, השופט  
נ' סולברג.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' עמית.

ניתן היום, כ"ב בשבט התש"פ (17.2.2020).

שופט

שופט

שופט