

**מועצה מקומית קדימה-צורן THE MUNICIPALITY OF KADIMA-ZORAN**  
רח' הרצל 1 קדימה-צורן מיקוד 60920 \* טלפקס \*09-8902917 e-mail:alon\_k@kadima-zoran.muni.il



## **מבקר המועצה ונציב תלונות הציבור**

### **מבקר המועצה**

# **ד ין וחשבון מיוחד 1**

## **2012**

**(לא כולל הערות ראש המועצה)**

**טבת תשע"ג**

**ינואר 2013**



**מועצה מקומית קדימה-צורן THE MUNICIPALITY OF KADIMA-ZORAN**  
 רח' הרצל 1 קדימה-צורן מיקוד 60920 \* טלפקס 09-8902917 \* e-mail:alon\_k@kadima-zoran.muni.il

## מבקר המועצה ונציב תלונות הציבור

10 ינואר, 2013  
 כ"ח טבת, תשע"ג  
 סימוכין: קצ – 585

### מבקר המועצה

לכבוד  
 מר יצחק גולברי  
 ראש המועצה

שלום רב,

### הנדון: דוח מבקר המועצה מיוחד בנושא ניגוד עניינים של פקיד רישוי עסקים

הריני מתכבד להגיש בזאת דוח ביקורת בנושא ניגוד העניינים של פקיד רישוי עסקים ואחראי על שילוט ופרסום.

דוח זה מוגש לאדוני בהתאם לפרוצדורה המנויה בסעיף 170ג(ב) לפקודות העיריות הקובעת כי "רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן", וזאת לאור החלטתו של הח"מ ודרישת ועדת ביקורת.

מבקר המועצה לא תכנן לקיים ביקורת בנדון דידן ואף לא להוציא בעניין זה מכתב. ברם, לאור העובדה שהעובד נשוא הדוח בחר להתעלם מפניות הביקורת, היועמ"ש למועצה ומנכ"ל המועצה, לא נותרו בידי הח"מ כל ברירה אלה לערוך בנושא דוח ביקורת, וחבל שכן.

רשות מקומית במאה ה-21 חייבה בביבר זכוכית, שנדמה שכל פעילותה שקופה לציבור. במציאות שכזו לא יכולה הרשות המקומית אלא לפעול בהקפדה יתרה על הוראות החוק ולנהוג בטוהר מידות.

במקרה דנן עובדת היותו של מר קולני הן כעובד מועצה והן כבעל תפקיד במפלגת העובדה ידוע כולי עלמא, בין היתר, מאתרי האינטרנט כפי שנזכר בדוח. במציאות שכזו לא צריך שמבקר המועצה "יגלה" את דבר המינויים הללו, ואכן עובדת המינוי נודעה למבקר המועצה כתוצאה מפניה אנונימית.

הדוח מגלה כי העובד פועל באורח המנוגד לנורמות המצופות מעובד ציבור. הלה לא טרח לבקש אישור להתמודדות בבחירות ואף לא טרח להודיע על המינויים, אף לא שמבקר המועצה העיר לו על כך. גם כאשר מנכ"ל המועצה דרש זאת ממנו פעל הלה באופן שאינו תואם את שנדרש.

דוח הביקורת חושף התנהלות מדאיגה של עובד ציבור הבוחר לעשות דין לעצמו ואגב כך מפר את הכללים החלים עליו ויתכן שאף פוגע בטוהר המידות בהם חב כל מי שמבקש לשרת בגוף ציבורי.

הביקורת המליצה להעביר את הנושא ליועמ"ש למועצה שיבחן האם אין כאן עבירת משמעת ואולי אף יותר מכך. לאור העובדה שממצאי הביקורת מעלים חשש להפרה של דיני בחירות, ומכיוון שהבחירות יתקיימו בשבועיים הקרובים, יש לקדם את הטיפול בדוח זה בהקדם האפשרי.

בכבוד רב,

אלון קוחלני  
 מבקר המועצה  
 ונציב תלונות הציבור

העתקים: יו"ר וחברי ועדת ביקורת

## מבקר המועצה

דין וחשבון מיוחד 1 - שנת 2012

**דוח זה מוגש, מכוח סעיף 170ג(ב)  
לפקודת העיריות החל על מועצות  
מכוח סעיף 13 ה לפקודת המועצות,  
במתכונת של דוח מיוחד, זאת  
בהתאם להחלטת מבקר המועצה  
ולדרישת ועדת הביקורת.**

**מבקר המועצה****דין וחשבון מיוחד 1 - שנת 2012**

(לא כולל הערות ראש המועצה)

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה, פרסומם, מלא או חלקי, לפני המועד שנקבע להגשתו למועצה, ללא נטילת אישור מטעם מבקר המועצה, אסור לפי סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות והמפרסם דינו מאסר שנה לפי סעיף 334 לפקודת העיריות, החלים על מועצות מקומיות מכוח הוראת סעיף 13 ה לפקודת המועצה.

טבת, תשע"ג

ינואר, 2013

# התעלמות מניגוד עניינים בבחירה לתפקיד אלקטיבי

## דוח ביקורת מיוחד

# התעלמות מניגוד עניינים בבחירה

# לתפקיד אלקטיבי

### 1. כללי

במהלך החודשים אוקטובר – דצמבר 2012 פנה מבקר המועצה מספר פעמים לעובד המועצה אושרי קולני המכהן במשרה מלאה (100% משרה) כ"אחראי רישוי, שילוט ופרסום ופקיד רישוי עסקים" (להלן – "העובד") והתריע על כי לאור בחירתו לתפקידים במפלגת העבודה עליו לפעול לדווח על כך ובאם הדבר ניתן אזי להסדיר את הדבר.

עובדי מועצה כפופים למערכת של הגבלות וכללים שנועדו להבטיח הן את ניקיון המנהל והן את טוהר הבחירות. לא זו אף זו אלא נקבעו בנושא זה איסורים קשים הן פלילים והן משמעתיים.

**למרות פנייתו של מבקר המועצה בחר העובד להתעלם מכך, גם כאשר הובהר לו מה עמדתו של היועמ"ש למועצה בדבר. רק לאחר התערבות מנכ"ל המועצה עשה העובד ניסיון דל כדי להסדיר את הנושא, אך שב וטמן ראשו בחול כאשר מבקר המועצה הבהיר בכתובים כי אין בפועל זה כדי להסדיר את המצב. כך שהעובד ממשיך לעשות דין לעצמו ולאחוז בשני התפקידים תוך התעלמות מהמשמעויות ומההשלכות לכך. לאור התעלמות זו ולאור העובדה שהמצב מקים חשש מובהק לקיומו של ניגוד עניינים ואף לחשש שדיני הבחירות לא נשמרים במלואם, מה גם שהיועמ"ש למועצה קבע בנושא דברים ברורים, החליט מבקר המועצה לגבש את הממצאים דלעיל ולהציגם כדוח ביקורת.**

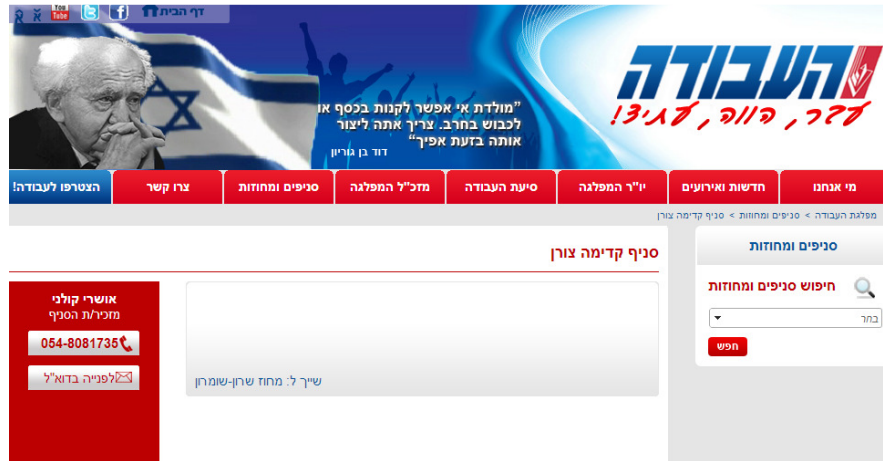
לאור העובדה שאנו שרויים בתקופת בה ההגבלות החלות על עובדי ציבור בכל הקשור לפעילות פוליטית גבוהות ומכיוון שהעובד כאמור מתעלם מכך, ומכיוון שהמועצה לא נוקטת בצעדים כלשהם בעניין (ראה נספחים), לא היה לביקורת מנוס זולת לפעול ע"פ סעיף 170ג(ב) לפקודת העיריות [החלה מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות] ולהגיש דוח מיוחד. מה גם שממילא חייב היה לנהוג כך מבקר המועצה לאור דרישה בנושא של ועדת הביקורת<sup>1</sup>.

לצורך עבודתה קיימה הביקורת שיחות עם העובד ומנכ"ל המועצה, פנתה ליועמ"ש בכתב, ועיינה במסמכים.

### 2. המקרה

ממידע שהגיע למבקר המועצה עולה כי בבחירות המוקדמות במפלגת העבודה שנערכו במהלך חודש אוקטובר 2012 נבחר העובד ל"חבר ציר" (חבר מרכז מפלגת העבודה) ול"מזכיר סניף מפלגת העבודה בקדימה-צורן". מבדיקה שערכנו באתר האינטרנט של מפלגת העבודה עולה כי אכן העובד מונה לתפקיד מזכיר סניף, כדלקמן:

<sup>1</sup> . "רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן."



כפי שניתן לראות, פרטיו של העובד לרבות מספר הטלפון שהמועצה מעמידה לרשותו מפורסמים באתר מפלגת העבודה בצד תוארו כ"מזכיר סניף מפלגה בקדימה צורן" (ראה פרטים בצד השמאלי של דף באתר האינטרנט של מפלגת העבודה שלעיל).

בעקבות המינוי האמור פנה מבקר המועצה ב 30.10.12 לעובד שאישר את דבר היבחר לתפקידים הנזכרים. בשיחה זו הבהיר מבקר המועצה, כדלקמן:

1. למרות החובה לנהוג כך, השתתף העובד ואף נבחר לתפקידים האמורים וזאת מבלי לבקש תחילה את אישור המעביד.

2. יתרה מזאת, גם לאחר שהלה נבחר לתפקידים האמורים, לא פעל העובד לדיווח על כך כנדרש, ואף לא עשה כן כאשר מבקר המועצה הבהיר לו שמחובתו לנהוג כך.

3. כך יצא שלמרות שקיים חשש לניגוד עניינים לא זו בלבד שהלה כאמור לא דיווח על כך אלא הוא לא פעל לברר האם חלים עליו במצב שנוצר איסורים ו/או שהמצב תוחב בחובו ניגודי עניינים.

לאחר הדברים האלה פנה מבקר המועצה ליועמ"ש למועצה ובקש לדעת האם יש בדבר משום ניגוד עניינים ו/א פגם כלשהו. בתשובה מיום 6.11.2012 הבהיר היועמ"ש למועצה, כדלקמן:

"לשאלתך, התשובה היא בוודאי ולא רק זה, ישנן הגבלות אותן הגדיר היועמ"ש לממשלה כ"הגבלות חמורות". לעניין זה מצ"ב לעיוןך קובץ הנחיות היועמ"ש בעניין, החלות מפורשות הן על עובדי מדינה והן על עובדי הרשויות המקומיות.

נדגיש ונאמר כי על הרשות ומנהליה מוטלת החובה לנקוט באמצעים כדי למנוע פעילות פוליטית מפלגתית של עובדיה ונבחריה על חשבון קופת הרשות וכך, [הדגשת מבקר המועצה].

עוד הבהיר היועץ המשפטי, בתגובה לפנייתו של מבקר המועצה לעובד, כדלקמן

"במקרה של פנייה שלו מה שנוכל לעשות זה להחתים אותו על ההתחייבות למניעת ניגוד עניינים בין התפקיד המפלגתי ובין אכיפת ענייני השילוט בתחומי המועצה."

לאור האמור לעיל פנה מבקר המועצה ב 6.11.2012 (לעובד) ובפניה חוזרת ב 13.12.2012 (למנכ"ל) והעיר כי יש לפעול להסדיר את הנושא.

### 3. מהות תפקיד "מזכיר סניף"

מעיון בחוקת מפלגת העבודה (להלן החוקה), עולה כי תפקיד מזכיר הנו תפקיד רשמי בעל סמכות. לאור האמור וכדי להבין את פוטנציאל ניגוד העניינים בחנו את הוראות החוקה הנוגעים לדבר, כדלקמן:

מזכיר מתמנה ע"פ סעיף 104 לחוקה בדרך של בחירה, כדלקמן:

<p>ב. לא יאוחר מחודשיים אחרי הבחירות למועצת הסניף תתכנס המועצה לבחירת מזכירות ומזכיר סניף. מספר חברי המזכירות לא יפחת מרבע ולא יעלה על שליש מחברי המועצה.</p> <p>ג. חברי המזכירות ייבחרו מבין חברי המועצה אך המועצה רשאית לבחור למזכירות לא יותר מ - 15% שאינם חברי מועצה.</p>	<p><b>בחירת מזכיר סניף</b></p>
--	--------------------------------

ע"פ החוקה, למזכיר סניף העומד בראש המזכירות אחריות כוללת לבאים:

<p>א. המזכירות תשקוד על ביצוע החלטות המועצה וקיום סדיר של ישיבותיה, ואם נבחרה מזכירות מצומצמת תשקוד היא על ביצוע החלטות המועצה והמזכירות ועל קיום סדיר של ישיבותיה.</p>	<p>104. <b>מזכירות הסניף</b></p>
---	----------------------------------

מעבר לכך לסניף המפלגה המקומי יכולים להיות קשרי גומלין גם ברמת הרשות המקומית, כדלקמן:

<p>נושאים שיובאו לדין במועצת הסניף או המזכירות, והם בתחום פעולתה של סיעת המפלגה ברשות המקומית או במועצת הפועלים, תדון ותחליט בהם מועצת - הסניף או המזכירות, בהשתתפות חברי הסיעה הנוגעת בדבר, בכפוף להוראות הפרק הרביעי בעניין סיעות המפלגה.</p>	<p>107. <b>ישיבות עם סיעת המפלגה</b></p>
---	--

כמו כן מזכיר סניף מפלגה נהנה ממעמד גם במחוז של המפלגה, וכך קובע בעניין סעיף 116 ג' לחוקה, כדלקמן:

<p>ג. מזכירי סניפים, מזכירי מועצות פועלים, רשאי רשויות מקומיות, מזכירות נעמיית ומרכזות תא החברות שלא נבחרו למועצת המחוז ישתתפו בישיבותיה בדעה מיצעת.</p>	<p>ג. <b>מזכירי סניפים, מזכירי מועצות פועלים, רשאי רשויות מקומיות, מזכירות נעמיית ומרכזות תא החברות שלא נבחרו למועצת המחוז ישתתפו בישיבותיה בדעה מיצעת.</b></p>
--	---

מכל האמור לעיל עולה כי מזכיר סניף הנו תפקיד מרכזי בזירה המקומית של המפלגה, וכזזה הוא נוטל חלק בקידום ענייניה של המפלגה ביישוב. לאור האמור, מינוי של עובד מועצה לתפקיד שכזה עלול להביאו למצב של ניגוד עניינים ואף חמור מכך להיקלע לעיסוק בתעמולת בחירות האסור בחוק.

### 4. הוראות החוק

1. ההלכה הפסוקה היא כי על עובד הציבור, ובכלל זאת על עובד הרשות המקומית, לשמור בעיני הציבור על תדמית נייטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת (עש"מ 5/86 גדעון ספירו נ' נציב שירות המדינה), הלכה זו נובעת מהמבנה הפוליטי של השירות הציבורי בישראל, והיא מאושיות השירות הציבורי (הנחיית היועמ"ש לממשלה 1.1902).

2. ככלל, חלות על עובד ציבור הגבלות בנושאים מעין אלה שמחייב אותם "להיזהר בפני מעורבות בעניינים פוליטיים ולנהוג בהתאם למגבלות בעניין פעילות פוליטית של עובד הציבור. לעניין זה קבע בית-המשפט העליון, כי "דרך כלל היא שהתנהגות שאינה הולמת



- את התפקיד של עובד מדינה, אף אינה הולמת את התפקיד של עובד הרשות המקומית" (הנחייה של היועמ"ש לממשלה).
3. לעניין זה חשוב לציין כי במקרים אלה חלים על עובדים איסורים גם מן הדין הפלילי (ראה פרק ט', סימן ד', לחוק העונשין, התשל"ז-1977), ובהם:
- א. איסור להשתתף בתעמולת בחירות לכנסת או בתעמולת בחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות.
  - ב. איסור פלילי קונקרטי על עובד מדינה או עובד רשות מקומית, שהוא בעל סמכות מנהלית או בתפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לקחת חלק בתעמולה בחירות.
  - ג. איסור להשתתף בסיורים שעורך דרג נבחר ברשות המקומיות בתקופת הבחירות כשהסיוור נעשה במסגרת מערכת הבחירות.
  - ד. מעבר לאמור, תעמולת בחירות הנעשית במהלך שעות העבודה ו/או תוך שימוש בנכסי המועצה, מהווה עבירה על הוראת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה וסעיף 28כה3(א) לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992.
4. יתרה מזאת, פעילות של עובד רשות מקומית הסוטה מהמגבלות החלות עליו בעניין פעילות פוליטית הנה "התנהגות שאינה הולמת את תפקידו" המהווה עבירת משמעת לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978.

## 5. בחינת פוטנציאל ניגוד העניינים

- מעבר לאיסורים החלים על כל עובד ציבור, במקרה דנן לאור תחום אחריותו במועצה, עובדת היותו מזכיר סניף מפלגה מקומי בתקופת בחירות יוצרת חשש מובהק לניגוד עניינים, כדלקמן:
1. לשונם של חוקי העזר המסדירים את נושא הצבת השילוט והמודעות בתחומי הרשות המקומית רחבה, בדרך כלל, וחלה לכאורה כמעט על כל שלט ולכל מטרה, ללא הבחנה בין סוגי מודעות ושליטים (ראה הגדרה של המונח "פרסום" ו"שלט" בחוק עזר לקדימה-צורן (שילוט), התש"ע-2010).
  2. חוק העזר הנ"ל מקנה למועצה סמכויות בתחום זה, לרבות סמכויות להורדת שליטים. יתרה מזאת הרשות המקומית אף אמורה להקצות מקומות לתליית שלטי תעמולה בישוב.
  3. המועצה, "בהפעילה את שיקול דעתה, הן בתחום הרישוי והן באכיפת סנקציות שמקורן בחוקי העזר, עליה לתת את הדעת על תכליתו והוראותיו של חוק דרכי תעמולה, ובמיוחד השאיפה להחלת כללי משחק הוגנים על התחרות הפוליטית" (הנחייה היועמ"ש 1.1912).
  4. הואיל וכך חלה על המועצה החובה להקפיד הקפדה יתרה על שוויוניות האכיפה, הן במתן היתרים להצבת שליטים, והן במסגרת מדיניות האכיפה כאשר היא סובר שהוראות החוק הופרו.

### לאור האמור לעיל העירה הביקורת לעובד, כדלקמן:

- א. הבחירה לתפקידים אלקטיביים במפלגת העבודה ובסניף המקומי שלה בישוב בד בבד עם היות הנבחר עובד מועצה, מעלים קשיים המחייבים בבחינה.
- ב. קשיים אלה באים לידי ביטוי גם לאור העובדה שהלה מכהן כאחראי על תחום השילוט בישוב, וככזה הוא מופקד על אכיפת חוק העזר לשילוט.
- ג. במצב דברים תקין, באם העובד היה פונה בנושא למנכ"ל אזי הדבר היה מעלה בירור אצל היועמ"ש שהיה בוחן הדבר ובמידת הצורך, ככל שניתן, היה נקבע סדור למניעת ניגוד עניינים.
- ד. הואיל וכאמור העובד לא פעל כך, הודיע מבקר המועצה לעובד, כדלקמן:
- a. עליך להימנע מכל עיסוק הנוגע לשלטי תעמולת בחירות בישוב, לרבות אכיפת החוק בעניין.
- b. לדעתנו, יש לקבוע באופן פוזיטיבי כי כל עוד אתה מכהן כנ"ל במפלגת העבודה, הנך מנוע מלטפל כלל בכל הפעולות בהם עוסקת הרשות כדי לקיים תעמולת בחירות, וכן כדי לאכוף בעניין זה כנ"ל את החוק.
- c. יש לבחון במועצה את ההשלכות של תפקידך במפלגת העבודה על היותך עובד ציבור.
- d. אנו חוזרים ומעירים כי על העובד לפנות בכתב למנכ"ל המועצה ולהודיע על המינויים במפלגה ולבקש לדעת האם תוכל לקיים תפקיד זה בד בבד עם היותך עובד המועצה.
- ה. למרות האמור לעיל בפועל ממשיך העובד לאחוז בתפקידים במפלגת העבודה ולא פעל להסדיר את הנושא.

### **6. איסור תעמולה**

סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 מטיל איסור על עובד רשות מקומית לעסוק בבחירות, כדלקמן:

עובד המדינה, לרבות עובד של תאגיד שהוקם בחוק וכן עובד של ועדות הבחירות, עובד של רשות מקומית, של הסוכנות היהודית או של הקרן הקיימת לישראל, אשר יש להם סמכות מינהלית לרבות סמכות לפי תקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945, או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לא יקחו חלק בתעמולת הבחירות

כפי שעיננו רואות, מלשון החוק עולה כי עובד רשות מקומית שיש לו **סמכות מינהלית** או **שפתקידו כרוך במגע עם קהל** "לא ייקח חלק בתעמולת בחירות". העובד, הן בתפקידו כפקיד רישוי עסקים והן בתפקידו כאחראי על שילוט, בא במגע עם קהל ומפעיל סמכות מינהלית (כגון להורות לאזרחים לשלם אגרת שילוט).

## יתרה מזאת הנחיה של היועמ"ש לממשלה מס' 1.1902 מבהירה, כדלקמן:

מפאת חשיבות העקרונות שנקבעו בדו"ח הועדה, נבקש להביא במלואן את מסקנות הועדה באשר לפעילות פוליטית של עובד הציבור (מטעמי נוחות יכונן עקרונות אלו "המגבלות בעניין פעילות פוליטית של עובד הציבור"):

"א. על עובד הציבור להימנע מפעילות פוליטית או ציבורית העשויה לפגוע או להראות כפוגעת בכושרו להעמיד את אינטרס הכלל מעל לאינטרס מפלגתי או בכושרו למלא את תפקידיו ללא משוא פנים.  
 ב. במיוחד מצווה עובד ציבור הממלא תפקידים בכירים או רפרזנטטיביים להימנע מלהיות פעיל פעילות פוליטית בולטת, כולל הופעות פומביות מטעם מפלגה, השתתפות בהפגנות ותהלוכות פוליטיות, השתתפות בוידעו פוליטי מעל במות ציבוריות בעל פה או בכתב וכיוצא בזה.  
 ג. עובד ציבור מצווה להימנע מכל פעילות פוליטית בזמן עבודתו או במקום עבודתו.  
 ד. אסור לעובד הציבור לנצל את מעמדו הרשמי למטרות מפלגתיות. במיוחד, אסור עליו לנסות ולהשפיע על השקפותיהן הפוליטיות של אנשים הכפופים לו או הבאים במגע עמו בקשר לתפקידיו.  
 ה. אסור לעובד הציבור לאסוף כספים עבור מפלגה או גוף ציבורי כלשהו.  
 ו. אסור לעובד הציבור לנצל קשרים פוליטיים לשם קידום מעמדו בשירות או לשם קבלת זכויות יתר. כן אסור לעובד ציבור להעדיף או להפלות עובד אחר, להמליץ או להימנע מהמליץ עליו, או לקבוע את התנהגותו כלפי עובד אחר על סמך זהות או חלוקי דעות פוליטיים או על סמך שיקולים מפלגתיים.  
 ז. עובד ציבור רשאי כפרט להביע דעתו בפומבי - בכתב ובעל פה, לגבי בעיות ציבוריות כלליות שאינן קשורות בעבודתו בתנאי שימלא אחר העקרונות שנקבעו לעיל ובהגבלות כדלהלן:  
 (1) על עובד הציבור לשמור על סגנון מתאים ולהתבטא בצורה ההולמת את מעמדו.  
 (2) עובד הציבור לא ימתח בפומבי, בכתב או בעל-פה, ביקורת על המשרד או המוסד בו הינו עובד.  
 (3) עובד מדינה לא ימתח בפומבי, בכתב או בעל פה, ביקורת על משרד ממשלתי אחר או על מדיניות הממשלה, אלא אם קיבל מראש היתר לעשות כן."

מכל האמור עולה כי **הואיל והעובד בא במגע עם קהל מה גם שהוא על פניו בעל סמכות מנהלית, הוא אינו יכול לדעתנו לכהן בתקופת הבחירות לכנסת ו/או לרשויות המקומיות (במיוחד אם מפלגה זו מריצה מועמדים למועצה) כמזכיר סניף מקומי של מפלגה.**

## 7. התחייבות העובד

בעקבות פניות חוזרות של מבקר המועצה פנה מנכ"ל המועצה, או אז נאות העובד והעביר לאחרון ב 24.12.2012, דהיינו למעלה מחודשיים מאז הבחירות לתפקיד מזכיר סניף<sup>2</sup>, נוסח התחייבות, כדלקמן:

בהמשך שיחתנו הנני מתחייב כי לא יהיה ניגוד עניינים בין התפקיד שלי במועצה לבין תפקידי במפלגת העבודה

הנני לציין כי חוק העזר לשילוט לא חל על שילוט בחירות וככל שאצטרך להיות מעורב אדאג כי לא יהיה ניגוד עניינים

בעקבות האמור, בתשובה למנכ"ל המועצה, הבהירה הביקורת, כדלקמן:

2. ע"פ אתר מפלגת העבודה הבחירות לתפקידי מזכיר/ת סניף/ ומזכיר/ת מחוז התקיימו בין התאריכים 10-18 אוקטובר 2012 (<http://www.havoda.org.il/Web/AboutUs/Institutions/elections/5181.aspx>)

## תחולת חוקי העזר על שילוט בחירות

1. בהתחייבותו קבע העובד כי "חוק העזר שילוט לא חל על שילוט בחירות".
2. חוק העזר לקדימה-צורן (שילוט), התש"ע-2010 (להלן – "חוק העזר") קובע בסעיף 6 (פטור), כדלקמן:
 

(א) "סוגי השילוט המנויים להלן לא יהיו טעונים הוצאת רישיון שילוט ותשלום אגרת שילוט"

(7) שילוט תעמולת בחירות המפורסם במסגרת בחירות לרשויות המקומיות או במסגרת בחירות ארציות, העשוי מאריג, קרטון או כל חומר אחר שאינו קשיח ושאינו מהווה או עלול להוות מפגע בטיחותי או סביבתי, ובלבד ששילוט כאמור יפורסם רק במהלך תקופת הבחירות, כהגדרתה בדין, ויתפרסם במקומות שהוקצו לכך על ידי המועצה לעניין זה;

(8) שילוט בעל אופי פוליטי המוצג על גבי דירת מגורים במהלך תקופת בחירות לרשויות המקומיות או הבחירות הארציות;
3. ואכן שלטי תעמולת בחירות פטורים מהחובה להוציא רישיון, ומכיוון שכך הם פטורים גם מהחובה לשלם אגרת שילוט. ברם, שלטים אלה, ככל שלט אחר, כפופים לסמכויות ההסדרה של המועצה. כך לדוגמה סעיף 6(ב) לחוק העזר קובע "על אף האמור בסעיף קטן (א) לעיל, רשאי ראש המועצה להורות על מקום פרסומו של השילוט כאמור בסעיף זה וליתן כל הוראה אחרת לגביו..."(סעיף 6(ב)).
4. מעבר לכך, לאור נוסח חוק העזר וההגדרות המונחים "שילוט" ו"מודעה" סעיף חוק העזר המקנים למועצה סמכות להסדיר תחום זה, יכולים לחול גם על שלטי תעמולת בחירות. כך לדוגמה סעיף 14 לחוק העזר קובע "בעל שילוט, בין אם קיבל רישיון שילוט ובין אם קיבל פטור מהוצאת רישיון שילוט, יסיר את השילוט...".
5. לא זו אף זו, בסוגיה זו של תחולת חוקי העזר על שלטי בחירות דן היועמ"ש לממשלה (להלן – "היועמ"ש"). בהנחיה מס' 1.1912 וקבע כי חוקי עזר לשילוט חלים גם על שילוט תעמולת בחירות, והאי לישנא:

הצבת שלט או מודעה בתחומי רשות מקומית מוסדרת על-ידי חיקוקים רבים ושונים, ובדרך כלל אין בעובדה כי חיקוק אחד חל על הפעולה כדי להוציא את תחולתו של חיקוק אחר. כך למשל, על הצבת שלטים ומודעות עשויים לחול חיקוקים שונים, כגון, חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה - 1965, חוק העונשין, התשל"ז - 1977, פקודת התעבורה, חוק הדרכים (שילוט), התשכ"ו - 1966, חוק הדגל, הסמל והמנון המדינה, התשי"ט - 1949, וכמובן חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט - 1959 (להלן - חוק דרכי תעמולה).

חוק עזר עירוני הבא להבטיח את המראה הנאה של העיר, את הנקיין בתחומה, מניעת נזק לרכוש, או את בטיחות העוברים והשבים, אינו יוצא מכלל זה.

בבסיס החוקים השונים עומדות תכליות שונות, ובדרך כלל אין לומר כי חיקוק אחד ממצה את הסוגיה בכללותה. לכן, אין לקבל את הטענה כי קיומו של חוק דרכי תעמולה, שנועד בעיקרו להבטיח את הגינותו של המאבק הפוליטי ושוויון ההזדמנויות להשתתף בו (אם כי חלק מהוראותיו מביאות בחשבון גם שיקולים של חזות פני העיר), מוציא את תחולתו של חוק עזר עירוני, שתכליתו העיקרית שונה, אם כי הסדרה מושכלת של חלוקת שטחי מודעות לפי חוק עזר משרתת גם את המטרה של שוויון והגינות במשחק הפוליטי.

6. יתרה מזאת, הרשות המקומית היא זו שמקצה מקום לוחות שלטי תעמולת הבחירות והיא זו שפועלת מכוח סמכותה להבטיח כי שילוט הבחירות לא פוגע באיכות החיים בישוב. לאור האמור לעיל, ומכיוון שסמכות זו יכולה, בהפעלה לא שוויונית, לפגוע בדמוקרטיה קובעת הנחיה של היועמ"ש לממשלה, כדלקמן:

ככל שניתן, יש לפרש ולהפעיל חיקוקים באופן הרמוני. אולם, ראוי להדגיש, כי חוק העזר, בהיותו חקיקת משנה, כפוף נורמטיבית לחוק דרכי תעמולה, ולפיכך, ככל שקיימת סתירה בין הוראותיהם, הרי הוראות האחרון גוברות. על-כן, לא רשאית הרשות המקומית לאסור כליל, במסגרת משטר הרישוי, הצבת שלטי תעמולה על דירת מגורים או על מבנים המשמשים מטות מפלגתיים. מנגד, הרשות גם מוגבלת מלהתיר הצבת שלטים כאלה על מבנים אחרים אשר חוק דרכי תעמולה מונע הצבת מודעות עליהם.

בהפעילה את שיקול דעתה, הן בתחום הרישוי והן באכיפת סנקציות שמקורן בחוקי העזר, על הרשות המקומית לתת את הדעת על תכליתו והוראותיו של חוק דרכי תעמולה, ובמיוחד השאיפה להחלת כללי משחק הוגנים על התחרות הפוליטית, הגם שתחולת חוקי העזר אינה מוגבלת בזמן, שלא כסעיפים הנוכחים בחוק דרכי תעמולה, החלים בתקופה של תשעים הימים שלפני הבחירות.

7. היינו הרשות המקומית, לא זו בלבד שהיא הפועלת להסדיר, בין היתר, את שילוט הבחירות אלא שלאור העובדה שהליך הבחירות הוא חיוני להבטחת הדמוקרטיה עליה "לפעיל את שקול דעתה, הן בתחום הרישוי והן באכיפת סנקציות שמקורן בחוקי העזר. על הרשות המקומית לתת את הדעת על תכליתו והוראותיו של חוק התעמולות, ובמיוחד השאיפה להחלת כללי משחק הוגנים על התחרות הפוליטית, הגם שתחולת חוקי העזר אינה מוגבלת בזמן..".

8. לאור האמור לעיל קבע היועמ"ש לממשלה בהנחיה האמורה כי הואיל ו"אכיפת חוקי עזר של רשויות מקומיות על מודעות ושליטים שנושאים פוליטי, במיוחד בזמן מערכת בחירות, היא סוגיה רגישה ומורכבת הדורשת אחריות והפעלת שיקול דעת זהיר מצד הרשות המקומית", על רשויות מקומיות מוצע לפעול, בין היתר, כדלקמן:

א. לוודא כי בשטח שיפוטה קיים "כמות מספקת של שטחי פרסום [תעמולת בחירות] ובמידת הצורך להגדיל את כמות השלטים".

ב. חובה "לקבוע מבעוד מועד אמות מידה לחלוקת שטחי פרסום לרשימות השונות על לוחות המודעות שלה, ולפרסמן באופן נאות".

ג. "לוודא הפעלת מדיניות רישוי ותביעה אחידות ושוויוניות, על הרשות המקומית [ולצורך זאת] לקבוע כללים בהוראות פנימיות לפיה יונחו עובדיה"

#### מסקנות הביקורת

9. לאור האמור לעיל וכפי שניתן לראות אזי בניגוד להצהרה של העובד, חוקי העזר ייתר חוקי האכיפה בנושא חלים על שילוט תעמולת בחירות. לאור זאת, היעלה על הדעת כי עובד מועצה שמכהן כמזכיר סניף מפלגה מקומי וחבר מרכז מפלגה יהיה זה שמפעיל את שקול הדעת באשר לשלטי התעמולה?

10. הואיל וכך ומכיוון שהעובד מכהן כאחראי לתחום רישוי ושילוט הבקיא מן הסתם בתחומים אלה, מה גם שלדבריו הוא פנה לקבל בנושא זה ייעוץ משפטי, הצהרה שממנה לא חזר, לא ניתן לדעתנו שלא לראות בהצרתו זו הנלוות להתחייבותו אלא כפעולה לא תקינה בלשון המעטה. והרי לא ניתן מצד אחד לטעון כי אתה פונה

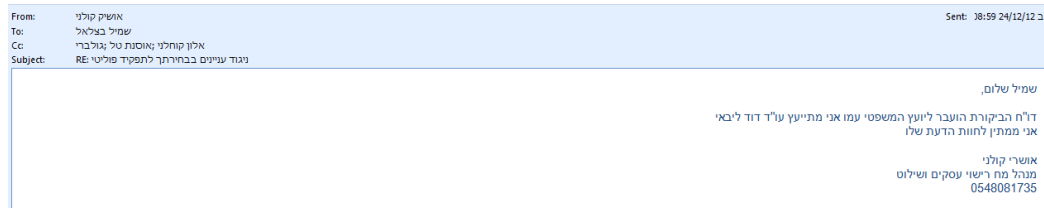
**לקבלת ייעוץ משפטי ולאחר מכן, מהצד השני, למסור התחייבות ובה לקבוע עובדה משפטית שאינה עולה בקנה אחד עם הדין.**

11. **אנו רואים במעשה זה של העובד שיש בו לכאורה על פניו כדי להטעות ואף להכשיל חלילה בחומרה.**

12. אין בהצהרתו של העובד כדי להוות הסדר ניגוד עניינים. לאור זאת לא ניתן להסתפק בהתחייבות הכללית הנזכרת של העובד, ונזכיר כי במצב הקיים הן העובד והן המועצה חשופים לסיכונים משפטיים.

## 8. שימוש בתואר מטעה

בהתכתבות שקיים מבקר המועצה עם העובד נמצא כי הלה מכנה עצמו "מנהל מחלקת רישוי עסקים ושילוט"<sup>3</sup>, כדלקמן:




מבדיקה שערכנו עולה כי למרות האמור, בפועל העובד אינו מנהל ו/או במעמד של מנהל וכי תוארו הוא " אחראי רישוי, שילוט ופרסום ופקיד רישוי עסקים", כדלקמן:

**THE MUNICIPALITY OF KADIMA-ZORAN** **המועצה המקומית קדימה-צורן**

רח' הרצל 1 קדימה-צורן • טל: 09-8902900 • פקס: 09-8902929 • mazkirut@kadima-zoran.muni.il

**לשכת ראש המועצה**



כ"ד סיון תשע"ב  
14 יוני 2012

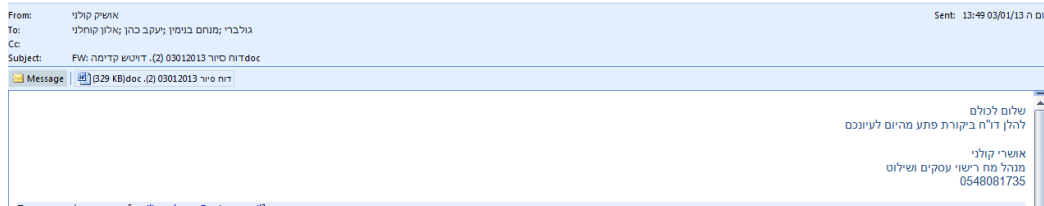
לכבוד  
אושיר קולני

הנדון: **מחצה על בחירת ועדת הבחינה לעובדת הרשות המקומית**

ברצוני להודיעך כי ביום **13.6.2012** בחרה בך ועדת הבחינה לתפקיד **אחראי רישוי, שילוט ופרסום ופקיד רישוי עסקים ברשות המקומית.**

היינו **העובד מכנה את עצמו בתואר לא לו. יצוין כי גם בעבר כינה עצמו העובד בתואר לא לו, אז הוא עשה שימוש בתואר "עוזר ראש המועצה" (ראה דוח מבקר המועצה 2010). הביקורת רואה בחומרה את התנהלותו של העובד, שיש בה כדי להטעות את הציבור. יצוין כי למרות שפנינו לעובד בנושא זה ב 27.12.2012 ממשיך הלה לעשות שימוש בתואר המטעה. כך לדוגמא חתם העובד ב 3.1.2012 דואל הממוען לבעלי תפקיד במועצה, כדלקמן:**

<sup>3</sup> יצוין כי גם בהתכתבויות אחרות וכן בהתכתבויות קודמות כינה עצמו העובד בצורה מוטעית, אך עצם עובדה זו עלתה רק בביקורת זו ולכן אנו כוללים זאת בדוח זה.



הביקורת רואה ממצא זה בחומרה, ומעירה כי על המועצה לפעול כדי להעמיד את העובד על טעותו, וזאת אף באמצעים משמעותיים.

## 9. התעלמות מהביקורת

החוק מחייב עובדי ציבור, ללא יוצא מן הכלל, לסור למרות הביקורת. וכך קובע סעיף 170ב(א) לפקודת העיריות [החל על מועצות מקומיות מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות]:

“ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.”

יתרה מזאת הדין, כפי שהוא נקבע בתקדימים של ביהמ"ש העליון, הרחיב עוד יותר את סמכות מבקר הרשות המקומית [\(בגץ 7805/00 רוני אלוני חברת מועצת עירית ירושלים נ' מבקרת עירית ירושלים - מאגר נבו\)](#), כדלקמן:

תפקיד המבקר לבדוק את תקינות פעולות העירייה מחייב בדיקת כל גורם הפועל במסגרת העירייה, הקשור ומעורב בפעולה הנבדקת. לצורך כך, אין חשיבות לשאלה מהו מעמדו של אותו גורם – האם הוא עובד עירייה, האם הוא נבחר מועצת העירייה, או אם מדובר בועדות תכנון ובנייה – את מי מייצג חבר ועדת התכנון אשר מעשיו נבדקים בהקשר לפעולת הועדה - האם הוא נציג שר או האם הוא נציג הרשות המקומית, ומה מעמדו ברשות המקומית; הוא הדין לגבי בדיקת פעולות מועצה דתית המחייבות בחינת בעל תפקיד במסגרתה וכך הוא גם בגוף שהעירייה מעורבת בהנהלתו. עולה מכך כי, סמכותו וחובתו של המבקר לבדוק את תקינות פעולות העירייה מסמיכה אותו ומחייבת אותו לבדוק כל גורם הקשור ומעורב בנושא הביקורת, כאשר במוקד הביקורת עומדת פעולת העירייה במובן הרחב, ופעילותו של בעל התפקיד נבחנת ככל שהיא נוגעת ומשליכה על פעולת הרשות המקומית או אורגן מהאורגנים שלה.

לאור האמור לעיל, הביקורת רואה בחומרה את התעלמות העובד, שבחור לעשות דין לעצמו, מפניות מבקר המועצה. לא זו אף זו אלא למרות שידוע לעובד כי היה שרוי במצב של פוטנציאל לניגוד עניינים, הוא בוחר לטמון ראשו בחול ולהתעלם מפניות מבקר המועצה. אך אף לא די בכך, אלא נמצא כי המועצה נוהגת בנושא זה באדישות ולא פועלת כדי שהנושא יוסדר. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה, שיש בו כדי לפגוע בסביבת הבקרה ואף להוות פגיעה בתדמית המועצה כמוסד ציבור.

## 10. סיכום והמלצות

עובד המועצה אושרי קולני נבחר בבחירות של מפלגת העובדה לתפקידים חבר מרכז מפלגה (חבר ציר) ומזכיר סניף קדימה-צורן [של מפלגת העבודה].

למרות האמור ולמרות עובדת קיומם של ניגוד עניינים בין היותו עובד מועצה לתפקידו במפלגה לא פעל הלה כנדרש ממנו, גם לא לאחר שמבקר המועצה פנה אליו בנושא, כדלקמן:

1. **העובד לא ביקש ממעבידו (המועצה) וממילא לא קיבל אישור להגיש מועמדות לבחירות.**
2. **העובד גם לא ביקש מהמעביד בדיעבד אישור לכהן בד בבד עם היותו עובד מועצה כמזכיר סניף מקומי.**
3. **גם כאשר מבקר המועצה הביא לתשומת לבו דברים אלה וגם שהבהיר כי ע"פ היועמ"ש למועצה תפקידיו במפלגה מחייבים הסדר ניגוד עניינים, לא פעל הלה להסדיר המצב.**
4. **רק לאחר פניה בכתב ממנכ"ל המועצה (בעקבות פניות חוזרות של מבקר המועצה) העביר העובד התחייבות, שע"פ נוסחה אין בה כדי להסדיר את ניגוד העניינים, מה גם שיש בה קביעה מוטעית לפיה כלל לא קיים בנושא השילוט ניגוד עניינים.**
5. **לאחר שהעובד הודיע כי הוא העביר את דוח הביקורת לעו"ד ידוע, הוא מסר בכתב הצהרה לפיה "תחום השילוט אינו רלוונטי לנושא שילוט בחירות", כאשר הנחיה של היועמ"ש לממשלה קובעת מפורשות אחרת. דהיינו העובד, שקיבל לדבריו יעוץ משפטי, העלה לאחר מכן טענה משפטית שיש בהם כדי להטעות.**
6. **תפקידו של העובד במועצה כרוך בפעולות מנהליות ובמגע עם קהל, כך שע"פ חוק אסור לו כלל לעסוק בתעמולת בחירות, איסור שקשה לראות שישמר, לאור העובדה שהלה מכהן כמזכיר סניף של מפלגה פוליטית בתקופת בחירות.**
7. **העובד המכהן כאחראי שילוט ופרסום, המופקד על אכיפת חוק העזר בנושא, מכהן בנוסף כמזכיר סניף מפלגה בתקופת בחירות, וזאת כאשר ההנחיה של היועמ"ש לממשלה קובעת כי רשות מקומית חייבת "לפעיל את שקול דעתה, הן בתחום הרישוי והן באכיפת סנקציות שמקורן בחוקי העזר. על הרשות המקומית לתת את הדעת על תכליתו והוראותיו של חוק התעמולות, ובמיוחד השאיפה להחלת כללי משחק הוגנים על התחרות הפוליטית, הגם שתחולת חוקי העזר אינה מוגבלת בזמן."**
8. **העובד שבעבר עשה דין לעצמו והציג עצמו כ"עוזר ראש המועצה", מציג עתה עצמו כ"מנהל" במועצה, זאת למרות שמעמדו הוא של פקיד רישוי עסקים ואחראי על שילוט. יצוין כי גם לאחר פניות מבקר המועצה בנושא ממשיך העובד בשלו. לאור העובדה שהעובד ממלא תפקיד שבא כאמור במגע עם הציבור, יש בכך כדי להטעות את הציבור, על כך המשתמע מכך.**
9. **העובד עושה דין לעצמו ומתעלם מפניות של מבקר המועצה.**



לאור כל האמור לעיל **קיים לדעתנו חשש כבד כי מעשיו של העובד מגיעים לכאורה כדי עבירת משמעת ויתכן אף שלמעלה מזה, וכי קיים חשש כי העובד שרוי בניגוד אינטרסים, ואף יתכן כי לכאורה לא נשמרות למראית עין ההגבלות הקבועות מכוח חוק בנושא תעמולת בחירות.** לאור האמור לעיל על ראש המועצה לפעול לדעתנו להעביר את הנושא ליועמ"ש למועצה שיפעל לבחון האם אין מקום לפעול ע"פ סעיף 10 [חוק הרשויות המקומיות \(משמעת\)](#), תשל"ח-1978 והאם יש בכך משום הפרה של דינים אחרים לרבות דיני בחירות.

## נספחים

**אלון קוחלבי**

**From:** שמל בבלאל  
**Sent:** יום שלישי 08 ינואר 2013 17:57  
**To:** אלון קוחלבי  
**Subject:** RE: נגד עניינים

שלום אלון,  
 לדאבוני אין לי מידע על שינויים כלשהם בהתנהלותו של אושרי קלני.  
 הפניתי את תשומת לבו של ראש המועצה, כמי שממונה עליו ישירות, לבעייתיות הקימת לסגורה בנושא האמור, זאת על פי מיסב  
 שיקל דעתו.

בברכה

**שמל בבלאל**

מנכ"ל המועצה המקומית קריית השרון

טל: 09-9902902

פקס: 09-9902916

י"ד: 034-0001002

---

**From:** אלון קוחלבי  
**Sent:** Tuesday, January 08, 2013 5:06 PM  
**To:** שמל בבלאל  
**Subject:** אושרי קלני- נגד עניינים

לשמיל שלום רב  
 היום פניתי אליך בשאלה מה נעשה בעניינו של מר קוחלבי, זאת לאור העובד שלבב תעמולת הבחירות החל. השבת כי למיטב  
 ידיעתך לא נעשה בנושא כל דבר, וכי העובד לא הסדיר את נושא נגד העניינים.  
 האם אכן אילו הם פני הדברים?  
 למענה מהיר אודה

בברכה

**אלון קוחלבי**

מבקר המועצה

ונציב תלונות הציבור

## פרסום מדף הפייסבוק של העובד (מ 11.1.2013 בשעה 13:12)


**Oshri Kolani**
Timeline
Now


**Oshri Kolani**
Friday

מטה סניף מפלגת העבודה בקדימה-צורך נפתח  
 ברחוב החסידה 2  
 הנכם מוזמנים לשיבת התנעה  
 במוצאי שבת בשעה 19:00



Share

## תלונה שהתקבלה באשר לתפקיד האלקטיבי של אחראי שילוט והועברה ליועמ"ש

התקבלה תלונה ובה מקופלת התהייה האם "נותנים לחתול לשמור על השמנת", לה צורף תיעוד חזותי של שילוט בחירות של המפלגה בה מכהן אחראי שילוט במועצה כמזכיר. התמונות מעלות כי במקומות ציבור ברחבי הישוב, שאינם מוסדרים לצורך שילוט, תלויים שלטים של מפלגת העבודה.

ע"פ הקבצים התמונות צולמו ב 18.1.2013 ברחבי הישוב:



03-5495222	אנה פור	יועץ קרקע
09-9552818	צבי גולבנסקי	אדריכל נוף
04-8266386	פיט לודר	ניהול פרויקט
08-9709020	הדר - גיינברג	פיקוח
08-9709020	ניהול והנדסה בע"מ	קבלן מביע
08-9709020	עדי הוד בע"מ	
09-8353562	אריז בר שדה בע"מ	



פניה זו בה צוין כי המצב בו עובד מועצה, המופקד על תחום השילוט, מכהן בתקופת בחירות בה מותרת תעמולת בחירות כמזכיר סניף מפלגה, תוחב בחובו ניגוד עניינים הועברה ליועמ"ש למועצה.

עוד צוין בפניה ליועמ"ש כי דבר זה חמור לאור הנחיה של היועמ"ש לממשלה 1.1912 הקובעת כי המועצה לה סמכות לאכוף את חוק השילוט וחוקים אחרים כדי למנות שילוט בשטחי ציבור, חייבת "בהפעילה את שיקול דעתה, הן בתחום הרישוי והן באכיפת סנקציות שמקורן בחוקי העזר, עליה לתת את הדעת על תכליתו הוראותיו של חוק דרכי תעמולה, ובמיוחד השאיפה להחלת כללי משחק הוגנים על התחרות הפוליטית". מעבר לאמור, המצב בו ידוע כולי עלמא שהאחראי על שילוט במועצה מכהן כמזכיר מפלגה יש בו להבנתנו כדי לפגוע בתדמית המועצה כגון השומר על שלטון החוק.

לא נתקבל מענה לפניה זו.