



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8286/19

לפני: כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט (בדימ') מ' מזוז
כבוד השופט א' שטיין

העותר: והיב חביש

נגד

- המשיבים:
1. שר הפנים
 2. מנכ"ל משרד הפנים
 3. אליהו רגב
 4. רדא אבו חמדה
 5. האני תאבת
 6. בהאא מולא
 7. סאלח עבאס
 8. זאיד חלבי
 9. ממדוח מולא
 10. דוחי אבו ריש
 11. תופיק מועדי
 12. באדי אבו ריש
 13. סאלח סאלח
 14. יהודא אבו דולא
 15. אנור סלאמה
 16. נאהי זיאן
 17. מרכז השלטון המקומי

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: י"ב בטבת התשפ"א (27.12.2020)

בשם העותר: עו"ד יעל אנטולי; עו"ד איל רוזובסקי
בשם המשיבים 1-3: עו"ד יונתן ברמן; עו"ד לירון הופפלד
בשם המשיבים 4-10: עו"ד יוסף פנחס כהן
בשם המשיבים 11-16: עו"ד לידור אוזן; עו"ד רפאל כהן; עו"ד דב הירש
בשם המשיבה 17: עו"ד אלי אליאס; עו"ד נועה בן-אריה

פסק-דין

השופט (בדימ') מ' מזוז:

1. עניינה של עתירה זו בהחלטת המשיב 1, שר הפנים, מכוח סמכותו לפי סעיף 206(ב) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות או הפקודה), בדבר סיום כהונתו של העותר, מר והיב חביש (להלן: העותר), כראש המועצה המקומית ירכא, עקב אי אישור תקציב המועצה במועד.

2. סעיף 206(ב) לפקודת העיריות, שכותרתו "הכנת התקציב ואישורו", ואשר פרשנותו עומדת במוקד עתירה זו, קובע לעניינו כי -

"206 (א)..."

(1) (ב) לא אישרה המועצה את תקציב העירייה בתוך שלושה חודשים מיום קבלת חוק התקציב השנתי בכנסת, ואם לא חלפו שישה חודשים מיום עריכת הבחירות לראש העירייה – בתוך שישה חודשים מיום קבלת חוק התקציב השנתי בכנסת, תסתיים כהונת המועצה או כהונת המועצה וראש העירייה, כפי שיורה שר הפנים, והשר ימנה, בתוך 14 ימים מתום התקופה כאמור, ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש העירייה או תפקידי המועצה; ..."

סעיף 206 לפקודת העיריות חל גם על מועצות מקומיות, וזאת מכוח הוראות סעיפים 27 ו-34א לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

3. השאלות הטעונות הכרעה בעתירה זו הן: מהו גדר שיקול הדעת של שר הפנים בהפעלת סמכותו לפי סעיף 206(ב) לפקודה להורות על סיום כהונתו של ראש הרשות המקומית? והאם סמכות זו הופעלה כדין בנסיבות הענין הנדון?

רקע כללי

4. ביום 30.10.2018 נערכו הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, ובמסגרתן נבחר העותר, בתום מערכת בחירות מתוחה וסוערת, לכהונת ראש המועצה המקומית ירכא. בבחירות אלה נבחרו המשיבים 4-10, שהם יריביו הפוליטיים של העותר (להלן: חברי האופוזיציה), כחברי המועצה המקומית (להלן: המועצה), וכן נבחרו כחברי המועצה המשיבים 11-16, שהם שותפיו הפוליטיים של העותר (להלן: חברי הקואליציה). כך שלאחר הבחירות, מקרב 14 חברי המועצה, 7 חברים נמנו על האופוזיציה, ו-7 חברים, ובכללם העותר, נמנו על הקואליציה.

5. בסמוך לאחר שהתבררו תוצאות הבחירות לראשות המועצה, בהן זכה כאמור העותר, הגיש יריבו למירוץ ערעור בחירות על פי סעיף 72 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, במסגרתו עתר לביטול תוצאות הבחירות לראשות המועצה ולעריכת בחירות חוזרות בטענה לליקויים שנמצאו בקלפיות שונות המעידים על פגיעה בטוהר הבחירות. בית המשפט המחוזי בחיפה דחה את הערעור (עמ"נ (חי') 12-11330-18 עטאללה נ' מנהל הבחירות בירכא (3.1.2019)). על פסק דין זה הוגשה בקשה למתן רשות לערער לבית משפט זה, אשר דן בבקשה כאילו ניתנה רשות ערעור, ודחה את הערעור לגופו (בר"מ 290/19 עטאללה נ' מנהל הבחירות בירכא (28.2.2019)).

6. לאורך התקופה שלאחר הבחירות התרחשו בירכא אירועי אלימות קשים על רקע פוליטי כלפי נבחרים ציבור ובעלי תפקידים במועצה המקומית, כאשר חלקם הגדול התרחשו בבניין המועצה ובסביבתו, וכתוצאה מכך נאלצה משטרת ישראל להפעיל מערך אבטחה מיוחד. המדובר באירועי אלימות קשים במיוחד: בחודש ינואר 2019 נזרק רימון רסס לעבר הכניסה לבניין המועצה, ובמועד אחר (באותו החודש) נזרק רימון עשן בפתח הכניסה לבניין המועצה לפני עליית העותר וחברי המועצה לישיבת המועצה; בחודש מרץ נזרק רימון הלם לרחבת בניין המועצה, והונח מטען חבלה בכניסה למעלית שבחניון בניין המועצה, וכן נשרפה דלת הכניסה הראשית של בניין המועצה; בחודש אפריל בוצע ירי לכיוון לשכת ראש המועצה; בחודש מאי הוצתו משרדי היועץ המשפטי של המועצה; בחודש יוני נזרק רימון הלם לעבר ביתו של חבר מועצה, והעותר הותקף ונזקק לטיפול רפואי; ובחודש יולי נזרקו רימונים לרחבת בניין המועצה. כן עולה מהחומר כי היו אירועי אלימות נוספים גם לאחר המועדים שנזכרו. ביום 9.1.2020 אף זימן העותר ישיבת

חירום של המועצה במטרה לדון במצב המתוח ביישוב ובמועצה המקומית, אך חברי האופוזיציה נמנעו מלהגיע אליה.

7. בהתאם לסעיף 206 לפקודת העיריות, הצעת תקציב לעירייה תוכן על ידי גזבר העירייה, על פי הנחיות ראש העירייה, "וראש העירייה יגישנה לאישור המועצה לא יאוחר מחדשיים לפני תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה" (ס"ק (א)). כן נקבע כי "המועצה תחל בדיון בהצעה לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה ותאשר אותה, בשינויים או בלא שינויים, עד יום תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה" (ס"ק (ב)). בהמשך לכך קובע סעיף 206(ב) לפקודה, שנוסחו הובא לעיל, כי ככל שלא אושר תקציב הרשות במועד, כהונת המועצה תסתיים מאליה, מכוח החוק, ולצד זאת הוסמך שר הפנים לשקול גם את סיום כהונתו של ראש הרשות, ולמנות ועדה למילוי תפקידי המועצה, או תפקידי המועצה וראש הרשות.

חוק התקציב השנתי לשנת הכספים 2019 אושר בכנסת ביום 15.3.2018, אך נוכח קיום הבחירות ביום 30.10.2018, המועד האחרון לאישור תקציב המועצה המקומית היה עד ליום 30.6.2019 (ראו לענין זה בג"ץ 4869/10 ששי נ' שר הפנים, פסקה מ' (12.7.2011), להלן: ענין ששי, בו אושרה הפרשנות לפיה במקרה של תקציב דו-שנתי יש למנות את התקופה המנויה בסעיף 206(ב)(1) מתחילת השנה האזרחית).

8. משהוכנה הצעת תקציב לשנת 2019 למועצה המקומית ירכא על ידי גזבר המועצה, וזו הונחה על שולחן המועצה כנדרש, זימן העותר ישיבת מועצה לדיון בהצעת תקציב ליום 17.4.2019. ואולם ישיבה זו לא התקיימה לאחר שחברי האופוזיציה במועצה לא התייצבו אליה.

9. ישיבת תקציב נוספת כונסה כעבור כשבועיים, ביום 1.5.2019. בישיבה זו דנה המועצה לראשונה בהצעת התקציב לשנת 2019 (להלן: הצעת התקציב). עם הזימון לישיבה נשלח אל חברי המועצה גם נוסח מעודכן של הצעת התקציב, אשר כלל בין היתר גריעה של תקן של סגן בשכר לראש המועצה, וזאת לבקשתם של חלק מחברי המועצה ובכללם המשיב 9 מהאופוזיציה, מר ממדוח מולא (להלן: מולא). במהלך הישיבה הציג העותר את התקציב, השיב לשאלות חברי המועצה והגיב להערותיהם. בסיום הישיבה נערכה הצבעה לגבי הצעת התקציב, אך שבעת חברי האופוזיציה הצביעו נגד התקציב, ועל כן ההצעה לא אושרה.

10. ביום 12.5.2019 התקבל אצל העותר מכתב מטעם חברי האופוזיציה שבו פורטה הצעתם להרכבת קואליציה עירונית. בין הדרישות שצוינו בו היו מינוי ממלא-מקום לראש הרשות מקרב חברי האופוזיציה, חלוקה שוויונית של החברים בוועדות המועצה, ועוד.

11. במהלך התקופה המדוברת ניסה הממונה על מחוז צפון מטעם משרד הפנים (להלן: הממונה על המחוז), לסייע בקידום אישור התקציב למועצה המקומית. ביום 3.6.2019 התקיימה ישיבה במשרדו של הממונה על המחוז בנוכחות חברי האופוזיציה ובא כוחם. במהלך הישיבה הבהיר הממונה על המחוז את עמדתו כי אין כל סיבה שלא לאשר את הצעת התקציב, וכי אם יש לחברי האופוזיציה הסתייגויות מסעיפים מסוימים בהצעת התקציב שהגיש העותר, הם יכולים להעלות הצעה לסדר היום לאישור התקציב בכפוף לשינוי סעיפים מסוימים, עם ציון שינוי התקצוב הנדרש. עוד הסביר הממונה על המחוז כי אישור התקציב הינו צעד חיוני, וכי אם התקציב שיאושר לא יהיה ריאלי הרי שהוא לא יאושר על ידו.

במהלך הישיבה שאל אחד מחברי האופוזיציה איך ייתכן שמשרד הפנים אישר למועצה תקציבים בלתי רגילים (להלן: תב"רים) שלא אושרו על ידי המועצה. בתגובה השיב לו הממונה על המחוז כי למשרד הפנים יש סמכות לאשר תב"רים אשר לא אושרו על ידי המועצה, וכי הדבר נעשה כאשר מדובר בתב"רים אשר מתוקצבים על ידי גורם ממשלתי, ולא מתקציב המועצה, ושעניינם מניעת פגיעה בנפש, סכנה בטיחותית ופתיחת בית ספר, וכאשר המימון מוקצה במלואו לטובת הפרויקט. עוד הסביר הממונה כי אי-אישורם של תב"רים כאלה עלול להביא לביטול התקצוב. למרות זאת, כדי להפיס את דעת חברי האופוזיציה הודיע הממונה על המחוז כי יורה על ביטול האישור של התב"רים.

12. ביום 6.6.2019 התקיימה במועצה ישיבה מיוחדת בהשתתפות הממונה על המחוז בניסיון להגיע להסכמות בנוגע לתקציב ולהרכבן של ועדות המועצה. במסגרת הישיבה הושגה הסכמה של כל חברי המועצה על הרכב הוועדות. במסגרת הדיון על התקציב הציג גזבר המועצה את עיקרי הצעת התקציב. במהלך הישיבה ציין הממונה על המחוז כי על המועצה לערוך סקר נכסים, וכי להערכתו, אם תעשה כן, ניתן יהיה לעמוד ביעד ההכנסה מגביית תשלומי ארנונה, בכפוף להעברה של מיליון ₪ מסעיף ההכנסה הצפויה לסעיף ההכנסה המותנית. בהמשך הוסיף הממונה "יש לכם תקציב נהדר, חבל שלא תנצלו אותו לטובת הבוחרים שלכם".

במהלך הישיבה עלתה גם הסוגיה של מינוי סגן בשכר לראש הרשות. העותר הסביר כי בהצעת התקציב המקורית תוקצב מינוי סגן בשכר, אך נוכח העובדה שחלק ניכר מחברי המועצה ביקשו להוריד את סעיף התקציב הזה, הוא בוטל. כן הסביר העותר כי נוכח בקשה מאוחרת יותר להשיב את סעיף התקציב של סגן בשכר, נערכה בדיקה מקצועית, אשר העלתה כי אין מקום לייעד תקציב לסגן בשכר בשנת התקציב הנדונה. הממונה על המחוז התייחס גם הוא לסוגיה והסביר כי מאחר שקיים גירעון כספי במועצה, אי-אפשר למנות סגן בשכר, וכי יש להמתין עם הענין לשנת התקציב הבאה, כאשר התקציב יהיה מאוזן. בתגובה אמר המשיב 7, מר סאלח עבאס (להלן: עבאס): "אם לא יהיה סגן בשכר לא תהיה מועצה!". לקראת סיום הישיבה הציע הממונה על המחוז לחברי המועצה לאשר את התב"רים, שאושרו על ידו ואישורם בוטל כאמור לבקשת חברי האופוזיציה. בתגובה קמו חברי האופוזיציה ועזבו את הישיבה.

13. בעקבות ההסכמות שהושגו כאמור בישיבת המועצה מיום 6.6.2019 לגבי הרכב הוועדות, נשלחו לנציגי סיעות האופוזיציה מכתבים בהם התבקשו למסור את שמות נציגיהם לוועדות. ואולם חרף ההסכמות שהושגו, לא הועברו מטעם האופוזיציה שמות נציגיהם.

14. ישיבה נוספת לדיון בהצעת התקציב זומנה על ידי העותר ליום 26.6.2019. בפתח הדיון שאל העותר את חברי המועצה האם יש להם שאלות בענין התקציב. מולא טען כי התקציב מכיל יעדים שאי-אפשר יהיה לעמוד בהם, והביע דאגה מהגידול בעלויות משכורות העובדים. בתגובה השיב העותר באריכות כיצד לדעתו ניתן יהיה לעמוד ביעדי התקציב, והסביר כי הגידול בעלויות השכר נובע מהגידול בפעילות המועצה המקומית.

בהמשך אמר המשיב 5, מר האני תאבת, כי הוא מציע שלא לאשר את התקציב מאחר ולא מונו ועדות במועצה, וכך כי התקציב גירעוני. בתגובה השיב העותר בין היתר כי בישיבה שנערכה ביום 6.6.2019 בנוכחות הממונה על המחוז הושגה הסכמה על הוועדות אך למרות זאת חברי האופוזיציה נמנעו מלשלוח את שמות נציגיהם. בתגובה אמר המשיב 4, מר רדא אבו חמדה: "נכון הסכמנו על זה אך אחרי זה חשבנו וזה לא התאים לנו ולא הצבענו". המשיב 10, מר דוחי אבו ריש (להלן: אבו ריש), הבהיר: "חברים הבעיה שלנו זה לא התקציב, התקציב הוא בסדר גמור הבעיה שלנו היא שיתוף פעולה בינינו והקואליציה ועל זה צריך לעבוד". ובהמשך הצהיר: "אני אצביע נגד התקציב לא בגלל

התקציב!". בתום הדיון עלתה הצעת התקציב להצבעת המועצה, אך חברי האופוזיציה התנגדו לה ועל כן גם הפעם היא לא אושרה.

15. ביום 1.7.2019 הודיע המשיב 2, מנכ"ל משרד הפנים (להלן גם: המנכ"ל), על מתן ארכה של 14 יום, עד ליום 14.7.2019, לצורך אישור התקציב לרשויות מקומיות שטרם אישרו את תקציבן.

16. במהלך תקופה זו, ביום 10.7.2019, כינס העותר ישיבה נוספת לדיון בהצעת התקציב. בישיבה נכח בן היתר מר טיאח חמוד, מנהל תחום שלטון מקומי במחוז צפון מטעם משרד הפנים, אשר הדגיש במהלכה את החשיבות שבאישור תקציב שנתי למועצה המקומית. בתום דיון שהתקיים בין חברי המועצה אודות הצעת התקציב נערכה הצבעה, אך גם הפעם התנגדו חברי האופוזיציה במועצה להצעה, והיא לא אושרה.

17. משלא שלא אושר תקציב המועצה, פקעה ביום 15.7.2019 כהונתם של חברי המועצה, מכוח הוראת סעיף 206(ב1) לפקודה.

בהמשך לכך, זומן העותר לשימוע במשרד הפנים לצורך גיבוש החלטה באשר להמשך כהונתו של העותר כראש המועצה המקומית. כן זומנו חברי המועצה שכהונתם פקעה לשמיעת עמדתם. השימוע נערך ביום 28.7.2019 (להלן: השימוע הראשון).

18. מספר ימים לאחר עריכת השימוע הראשון, ובטרם נבחנו לגופן הטענות שהועלו במסגרתו, נדרשו שר הפנים והמנכ"ל לאפשרות של מתן ארכה נוספת לאישור תקציב רשויות מקומיות שטרם אישרו תקציב, על רקע עתירה שהוגשה על ידי ראש עיריית טבריה (בג"ץ 4829/19). ביום 2.8.2019 החליט המנכ"ל להאריך את המועד לאישור התקציב עד ליום 30.9.2019 ביחס לארבע רשויות מקומיות ובכללן המועצה המקומית ירכא.

19. במהלך תקופת ההארכה הנוספת כינס העותר שתי ישיבות מועצה נוספות בניסיון להביא לאישור התקציב. הישיבה הראשונה התקיימה ביום 18.9.2018. בפתח הישיבה העביר העותר לעיון חברי המועצה, לבקשת חלק מחברי המועצה, דו"ח גביית ארנונה עדכני ושאל האם למישהו יש שאלות או הערות. משלא נשאלו שאלות ולא הוערו הערות העלה העותר את הצעת התקציב להצבעה. ושוב, נוכח התנגדות חברי האופוזיציה הצעת התקציב לא אושרה.

ביום 30.9.2019, המועד האחרון לאישור התקציב, קיימה המועצה ישיבה נוספת בנוגע להצעת התקציב, אך גם בסיומה של ישיבה זו, משלא הושגו הסכמות, הצעת התקציב לא אושרה.

20. משלא עלה בידי המועצה המקומית לאשר תקציב גם בתקופת הארכה שאושרה, פקעה אפוא כהונת חברי המועצה מכוח החוק, והעותר וחברי המועצה זומנו פעם נוספת לשימוע במשרד הפנים לצורך גיבוש החלטה באשר להמשך כהונתו של העותר כראש המועצה המקומית. השימוע התקיים ביום 23.10.2019 בפני המנכ"ל, בנוכחות גורמי מקצוע במשרד הפנים (להלן: השימוע השני).

21. ביום 29.10.2019, לאחר עריכת השימוע השני, העביר הממונה על המחוז את התייחסותו למצבה הכספי של המועצה המקומית, במסגרתה ציין כי הגירעון השוטף של המועצה המקומית צפוי לעמוד בסוף שנת 2019 על 3 מיליון ₪.

22. ביום 2.12.2019 הגיש המנכ"ל לשר את המלצתו, לפיה יש לסיים את כהונתו של העותר כראש הרשות. בהמלצתו ציין המנכ"ל כי במהלך התקופה הראשונית שעמדה לעותר לאישור התקציב התקיימו 5 ישיבות מועצה בלבד, כאשר במהלך תקופת ההארכה האחרונה התקיימו 2 ישיבות נוספות. כן צוין כי ישיבות המועצה לא נערכו במועדים מוקדמים מספיק, וכי לאורך התקופה לא נערכו ישיבות בלתי פורמליות עם חברי האופוזיציה. עוד נאמר שם כי למרות טענות האופוזיציה כי הצעת התקציב גרעונית, חזר העותר והגיש את אותה הצעה מבלי שנערכו בה שינויים מהותיים. לדעת המנכ"ל היה על העותר להתחשב בעמדת חברי המועצה שחלקו על הצעתו, אף אם לא היה שותף לחששם כי מדובר בהצעה שתביא לתקציב גרעוני.

אשר לטענת העותר כי היה עליו להתמודד עם מועצה "לעומתית", וכי התנגדות חברי האופוזיציה להצעת התקציב לא נבעה משיקולים ענייניים אלא כתוצאה מהתנגדותם לבחירתו לראשות המועצה, העיר המנכ"ל כי לא ניתן להכריע בשאלת המניעים שבליבם של חברי המועצה, וכי מכל מקום אין בטענה זו כדי לגרוע מחובתו לנקוט בצעדים הנדרשים כדי להגיע להסכמה. לעמדת המנכ"ל, אמנם חברי המועצה מהאופוזיציה נמנעו במהלך כל התקופה מלהציב הסתייגויות קונקרטיות ומעשיות להצעת התקציב, ואף לא הציגו הצעה נגדית לתיקון אותה אפשר היה להעלות להצבעה,

אך יש לקחת בחשבון כרקע את השוויון ששרר במועצה בין חברי הקואליציה לבין חברי האופוזיציה.

נוכח כל האמור חיווה המנכ"ל את דעתו כי העותר "לא עשה כל שלא ידו" כדי להביא לאישור התקציב, וכי אף שגם בהתנהלותם של חברי המועצה נפלו פגמים, נראה כי העותר נושא אף הוא באחריות לאי-אישור התקציב.

23. עוד באותו היום, 2.12.2019, קיבל שר הפנים את המלצת המנכ"ל והורה על סיום כהונתו של העותר (להלן: ההחלטה הראשונה), ועל מינוי ועדה למילוי תפקידי המועצה המקומית וראש המועצה.

העתירה, התגובות לעתירה והדיונים בה

24. ביום 12.12.2019 הוגשה העתירה, במסגרתה עתר העותר לביטול החלטת השר ולהחזרתו לתפקידו; ולחלופין - כי יקוים שימוע חוזר בעניינו. כן ביקש העותר כי יינתן צו ביניים אשר יקפא את ההחלטה על הפסקת כהונתו ויאפשר לו להמשיך בתפקידו כראש המועצה עד להכרעה סופית בעתירה.

העתירה הועברה לדיון בפני הרכב בהקדם, ולצד זאת נדחתה הבקשה לצו ביניים נוכח עיתוי הגשת העתירה לאחר שהדחתו של העותר כבר נכנסה לתוקף.

25. בעתירה נטען כי ההחלטה הסתמכה בין היתר על מכתב הממונה על המחוז מיום 29.10.2019 ועל מכתבו של החשב המלווה מיום 17.11.2019, אשר נכתבו אחרי השימוע, ונמסרו לעותר רק לאחר ההחלטה בעניינו, מבלי שניתנה לו האפשרות להגיב על האמור בהם קודם להחלטה באופן אשר הביא לקיפוח זכותו של העותר לשימוע הוגן. לגופו של ענין נטען כי בדיקה של רו"ח של המועצה המקומית העלתה כי האמור במכתבים שגוי. על כן נטען כי בנסיבות אלה יש להורות על ביטול ההחלטה, ולכל הפחות על עריכת שימוע חוזר.

כן נטען כי החלטת השר שגויה גם לגופה, שכן העותר עשה כל שביכולתו כדי לנסות ולהגיע לעמק השווה עם המשיבים 4-10, חברי האופוזיציה; כי הצעת התקציב שהציע הייתה סבירה ומאוזנת; וכי החלטת השר משקפת החלטת סטנדרט חריג ומחמיר ביחס לעותר, שעולה כדי אכיפה בררנית. עוד נטען כי יש לבטל את ההחלטה, משום

שהתקבלה בחלוף המועד הקבוע בפקודה, וכי החלטת השר פגומה גם משום שהתקבלה בתקופת ממשלת מעבר.

26. בתגובה מטעם המשיבים 1-2, שר הפנים ומנכ"ל משרדו (להלן גם: המשיבים), נטען כי מבחינת הליכי אישור התקציב במועצה המקומית נמצא כי גם התנהלותו של העותר בנוגע אישור התקציב לקתה בחסר, ועל כן נכון להעבירו מתפקידו בהיותו בין הגורמים שנושאים באחריות לאי-אישור התקציב, לצד חברי המועצה המתנגדים. נטען כי אמנם חברי המועצה המתנגדים לא העלו הצעת תקציב חלופית או הסתייגויות ספציפיות מטעמם, אך בהינתן שהם אינם בעלי מומחיות חשבונאית נדרשת, הם התקשו להציע הצעה קונקרטית לשינויים בהצעת התקציב, ועל העותר היה להורות לגזבר להציע הצעה מתוקנת שלוקחת בחשבון את עמדתם. לפיכך, לעמדת המדינה, אין בכך שגם בהתנהלות חברי המועצה המתנגדים נפלו פגמים כדי למנוע את העברת העותר מתפקידו.

לטענת המשיבים אחריותו של ראש הרשות לאי אישור תקציב תיבחן גם במצבים בהם לא נפל בהתנהלותו פגם, לבד מהאחריות לענין אי-אישור התקציב, וזאת לשם הגשמת "מאזן האימה" שנקבע במסגרת סעיף 206 לפקודה, שמטרתו להביא לשיתוף פעולה בין חברי המועצה וראש הרשות על מנת להבטיח שתקציב יאושר במועדו. לפיכך, במקרים בהם נמצא כי ראש הרשות נושא גם הוא באחריות לאי-אישור התקציב, קמה הצדקה להורות על הדחתו. עוד נטען כי זכות השימוע של העותר מוצתה כדין, וכי מכתבי הממונה על המחוז והחשב המלווה הוכנו במסגרת היועצות פנימית לשם גיבוש ההחלטה הסופית. ולבסוף נטען כי מדובר בהליך התחום בזמן בהתאם לחוק, וכי נוכח האינטרס הציבורי החיוני בקידום אישור התקציב אין מניעה לקבלת ההחלטה בתקופת ממשלת מעבר.

27. בתגובת חברי האופוזיציה לעתירה הם הצטרפו בעיקרם של דברים לטענות המשיבים, ואילו חברי הקואליציה תמכו בתגובה מטעמם בטענות העותר.

28. המשיב מס' 17, מרכז השלטון המקומי, תמך בעתירה. לגישתו, יש להבחין בין מחלוקת על סדרי עדיפויות בבניית התקציב, שכרוכות בה שאלות של מדיניות, לבין מחלוקת באשר להיות התקציב מאוזן או גרעוני, שהיא שאלה מקצועית גרידא. נטען כי במקרה הנדון העותר הסכים לדרישות שונות מטעם חברי המועצה - הן לדרישות העוסקות בהיבטים תקציביים (מינוי סגן ראש רשות בשכר והעלאת תקציב הספורט), והן לדרישות לענין איוש ועדות המועצה. ומשאין מחלוקת על סדרי העדיפויות אלא על חשש

לגירעון בתקציב, הרי שמדובר בוויכוח מקצועי מובהק בו לגזבר המועצה יש יתרון על שאר הגורמים ויש ליחס לדעתו משקל מכריע.

מעבר לכך, במקרה דנן בישיבת מועצה מיוחדת שהתקיימה ביום 6.6.2019 בהשתתפות הממונה על המחוז, תמך גם הממונה על המחוז בתקציב, אישר אותו, ואף כינה אותו כ-"נהדר". כך שהעותר היה רשאי להסתמך על עמדתם של הגזבר והממונה על המחוז, ולא ברור איך התנהלות כזו יכולה לשמש עילה להדחתו. עוד נטען כי נימוקי ההחלטה אינם מתיישבים עם קביעות שונות הכלולות בה, ובהן כי לאורך כל התקופה נמנעו חברי המועצה מהצגת הסתייגויות קונקרטיות להצעת התקציב ולא הציגו כל הצעה נגדית. לבסוף נטען כי ממכלול העובדות עולה כי מלכתחילה לא הייתה לחברי האופוזיציה כל כוונה לאשר את התקציב, וכי הופעלה כלפי העותר אמת מידה שגויה ומחמירה באופן חסר תקדים ביחס למקרי העבר.

29. קיימנו בעתירה זו שלושה דיונים. הדיון הראשון התקיים ביום 20.1.2020 (בהרכב השופטים ד' ברק-ארז, מ' מזוז ו- י' וילנר), ובסיומו הוחלט, בהסכמת באת כוח המשיבים, על קיום בחינה חוזרת של טענות העותר, בהתחשב בין היתר באי חשיפת העותר לחוות הדעת שניתנו בעניינו לאחר השימוע, וכן בהתייחס לנתונים הכספיים של הרשות לסוף שנת 2019.

30. לאחר שהועברו לידי העותר המסמכים הרלבנטיים כאמור, נערך לו ביום 20.2.2020 שימוע חוזר בפני המנכ"ל וגורמים נוספים במשרד. לאחר ישיבת השימוע נשלח מטעם הממונה על המחוז מסמך המשווה בין ההכנסות בשנת 2019 על פי הנתונים העדכניים לבין ההכנסות המשוערות כפי שהופיעו בהצעת התקציב, והעותר העביר את התייחסותו למסמך.

31. ביום 15.3.2020 העביר המנכ"ל לשר הפנים את המלצתו המעודכנת, בה עמד על המלצתו הקודמת להפסקת כהונתו של העותר. בו ביום אישר השר את ההמלצה ושב והחליט על הפסקת כהונתו של העותר כראש המועצה (להלן: ההחלטה המעודכנת).

32. בהמשך לכך הוגשה מטעם המשיבים הודעת עדכון לבית המשפט, בה פורט ההליך המשלים שנערך, ונטען כי ההחלטה המעודכנת היא החלטה סבירה, המצויה במתחם שיקול הדעת הרחב הנתון לשר בבואו לקבל החלטה מכוח סעיף 206(ב1), ואין כל הצדקה להתערב בה.

33. ביום 30.3.2020 הגיש העותר את תגובתו להחלטה המעודכנת של השר. בתגובה נטען כי בהחלטה המעודכנת זנחו למעשה שר הפנים ומנכ"ל משרדו את עילת ההדחה המקורית, שהתמקדה בהעדר קיום מספר מספיק של ישיבות תקציב, וביססו את ההחלטה להדיח את העותר על עילה חדשה - הותרת המסגרת התקציבית על כנה חרף טענות חברי האופוזיציה לגרעוניות הצעת התקציב, והימנעות מביצוע התאמות בעקבות טענות אלה. לענין זה נטען כי העותר אינו איש תקציבים, ואין בסמכותו להנחות את גזבר המועצה בעניינים מקצועיים בכל הנוגע לצד ההכנסות בהצעת התקציב, וכי הן הגזבר והן רואה החשבון של המועצה העידו כי לדעתם הצעת התקציב הייתה מאוזנת וריאלית. לפיכך לא היה כל מקום לבצע בהצעת התקציב שינויים והתאמות, ואין לבוא בטענות לעותר בגין הסתמכותו על עמדתם המקצועית של הגזבר ורואה החשבון של המועצה.

כן נטען כי יש לדחות את נימוקי ההדחה בהחלטה המעודכנת גם לגופם. נטען כי הערות חברי האופוזיציה התייחסו לסעיפי ההכנסות העצמיות בלבד, לגביהם התברר כי הערכותיו של העותר היו נכונות. בנפול התזה הזו נקבע בהחלטה המעודכנת כי יש לקחת בחשבון את כלל ההכנסות בהצעת התקציב. נטען כי מדובר בטענה חדשה שלא נטענה מעולם על ידי חברי האופוזיציה ועל כן יש לדחות אותה. ובאשר לתיקון התקציב, נטען כי מדובר בעילה מקוממת במיוחד, שכן חברי האופוזיציה נמנעו מלהציג הסתייגויות קונקרטיות להצעת התקציב, והדבר אף צוין בהחלטה המקורית, וכי לפי סעיף 42 לתוספת השנייה לפקודה חבר מועצה אשר מבקש לשנות מהצעת תקציב צריך להציג הסתייגות ספציפית והצעת החלטה שתעמוד להצבעה בדיון התקציב. מכאן שהאחריות בענין מוטלת על חברי המועצה. הודגש כי כך סברו גם גורמי המקצוע במשרד הפנים בזמן אמת, אשר לא פנו אל העותר בטענה כי עליו לבצע התאמות לתקציב, אלא להפך - הממונה על המחוז זימן בעצמו את חברי האופוזיציה לפגישה והנחה אותם כיצד עליהם לפעול אם הם מתנגדים להצעת החלטה שתעמוד להצבעה בדיון התקציב, והנחייתו תאמה את האמור בסעיף 42 לתוספת השנייה לפקודה. כן נטען לענין זה כי שר הפנים ומנכ"ל משרדו לא נתנו משקל להצהרות חברי האופוזיציה מהן עלה במובהק כי התנגדותם לתקציב לא נבעה משיקולים ענייניים-תקציביים, אלא מטרתם הייתה להביא לסיום כהונתו של העותר.

בהיבט המשפטי נטען כי מההחלטה המעודכנת עולה כי שר הפנים ומנכ"ל משרדו מפרשים את הוראת סעיף 206 לפקודת העיריות כאילו הכלל העומד בבסיסה הוא הפסקת כהונת ראש הרשות, והחריג לכלל הוא המשך כהונתו. פרשנות זו שגויה מיסודה,

שכן הכלל הקבוע בפקודה הוא כי ראש המועצה נותר בתפקידו בעוד שהדחתו היא החריג. צוין כי האפשרות לקבוע כלל גורף של הדחת ראש המועצה נשקלה על ידי המחוקק ונדחתה. כן נטען כי פרשנות שגויה זו מבטלת למעשה את "מאזן האימה" שקבע המחוקק, במסגרתו חברי המועצה יודעים שמרבית הסיכויים שראש הרשות יותר בתפקידו, ועל כן נמנעים מלעשות שימוש פוליטי לרעה בכוחם להצביע כנגד התקציב. בהקשר זה צוין כי קביעת ההדחה כחריג תואמת את יסודות השיטה הדמוקרטית, ואת מקומה המרכזי של הזכות לבחור ולהיבחר. כן נטען כי הדחתו של העותר בשל מחלוקת מקצועית מהווה מעשה חריג, שכן מדובר בהחלטה היחידה שהתקבלה אי-פעם להפסיק כהונה של ראש רשות בשל מחלוקת כזו. בהקשר זה הוזכר כי הממונה על המחוז אישר את הצעת התקציב בזמן אמת, על אף טענות חברי האופוזיציה, וכי גם יתר הגורמים במשרד הפנים אשר נכחו בישיבת התקציב מיום 10.7.2019 ניסו לשכנע את חברי האופוזיציה לתמוך בתקציב. רק בדיעבד, לאחר שהוגשה העתירה, טענו נציגי משרד הפנים כי התקציב לא הוכן באופן תקין בצד ההכנסות. עיון בפסיקה לגבי השימוש שנעשה בהוראת סעיף 206 לפקודה מלמד כי נעשה שימוש בסמכות ההדחה של ראש רשות במקרים של הכשלת הליכי אישור התקציב על ידו, או בשל סירובו של ראש הרשות לבצע התאמות בצד ההוצאות בהצעת התקציב, המייצגות סדרי עדיפויות, אך לא נמצא ולו מקרה אחד של החלטה להדיח ראש רשות בשל מחלוקת מקצועית בין גורמי המקצוע ביחס לאומדן ההכנסות בתקציב.

34. בתגובת מרכז השלטון המקומי להודעת העדכון מטעם המדינה, חזר זה על תמיכתו המלאה בעתירה. נטען כי התנהלותה של האופוזיציה עומדת בסתירה לטענתה כי נקטה בשקידה ראויה למימוש אחריותה לאישור תקציב המועצה, ומעוררת לפחות ספק אם ביסוד עמדתה אכן עמדו שיקולים ענייניים. זאת שעה שלא נפל כל פגם בהתנהלותו של העותר, שעשה מאמצים משמעותיים להגיע להסכמות עם האופוזיציה, ופעל בהתאם למתווה הממונה על המחוז. כן נטען, בדומה לטענות העותר בענין, כי ההחלטה המעודכנת התקבלה על סמך הנמקות שונות לחלוטין מאלו שעל בסיסן התקבלה ההחלטה המקורית, ועל כן היה על השר לבטל את החלטתו ולהותיר את העותר בתפקידו, וכי מהפסיקה עולה כי אין תקדים למצב בו ראש רשות מודח מתפקידו, כאשר לא אושר תקציב לרשות המקומית למרות שאין כל מחלוקת על סדרי העדיפויות במסגרתו.

35. המדינה הגישה תגובה משלימה מטעמה, במסגרתה חזרה על עמדתה כי החלטת שר הפנים היא החלטה סבירה הנמצאת במתחם שיקול הדעת הרחב הנתון לו בבואו לקבל

החלטה לפי סעיף 206 לפקודה. נטען כי השיקול המרכזי אותו יש לבחון הוא התנהלות ראש הרשות והמועצה בנוגע לתקציב עצמו. לאחר בחינה זו, אם ימצא כי המועצה טרפדה את העברת התקציב מטעמים לא ענייניים, כאשר ראש הרשות אינו נושא באחריות לאי-העברת התקציב, יורה שר הפנים כי רק המועצה תסיים את כהונתה. אך אם ימצא כי ראש הרשות נושא אף הוא באחריות לאי-אישור התקציב, יורה שר הפנים כי גם ראש הרשות יסיים את כהונתו. עוד נטען כי הן ההחלטה הראשונה והן ההחלטה המעודכנת מבוססות בעיקרן על כך שהעותר לא עשה כל שלאל ידו כדי להביא לאישור התקציב, בכך שלא תיקן את הצעת התקציב נוכח הסתייגות חברי האופוזיציה מאומדן ההכנסות. כן נטען כי ההחלטה המעודכנת התרכזה בעיקרה בנושאים עליהם השיג העותר, תוך שלצד זאת, כפי שאף עולה מכותרתה, היא החלטה משלימה להחלטה הראשונה, אשר באה להוסיף על האמור בה, וכי אין בהיעדרה של התייחסות מפורטת לסוגיות שנדונו במסגרת ההמלצה הראשונה משום סטייה מההחלטה הראשונה.

36. ביום 6.5.2020 התקיים הדיון השני בעתירה (בהרכב השופטים: מ' מזוז, י' אלרון ו- א' שטיין), אשר בסיומו החלטנו להוציא צו על תנאי המכוון למשיבים 1-2, והמורה להם כדלהלן -

"ליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטתו של המשיב 1 בענין הפסקת כהונתו של העותר.

המשיבים 1-2 יציגו את עמדתם בנוגע לגדרי שיקול דעת שר הפנים לפי סעיף 206(ב1) לפקודת העיריות [נוסח חדש], ולאמות המידה לפיהן על השר להפעיל סמכותו בנוגע לסיום כהונת ראש רשות לפי ההוראה האמורה, וכן באשר ליישומן של אמות המידה האמורות על ענייננו."

37. ביום 3.7.2020 הוגש תצהיר התשובה מטעם המשיבים, בו נטען כי תכליתו של סעיף 206(ב1) לפקודה היא רחבה יותר מעצם הבטחת אישורו של תקציב לרשות, וכוללת גם את השאיפה כי הדבר ייעשה על ידי מועצת הרשות המקומית, אשר פעולת אישור התקציב היא מהפעולות המרכזיות שהופקדו בידה. לענין גדרי שיקול הדעת ואמות המידה להפעלת סמכותו של שר הפנים מכוח סעיף 206(ב1), נטען כי ההחלטה אותה נדרש לקבל שר הפנים בעקבות אי-אישור התקציב נעה בין שתי אפשרויות. אם חברי המועצה הם אלו שנושאים באחריות לאי-אישור התקציב, ראש הרשות יישאר בתפקידו. אולם, אם גם ראש הרשות נושא באחריות לאי-אישור התקציב, תופסק כהונתו. אשר להתנהלות חברי המועצה, יש לבחון את הנימוקים שבגינם החליטו שלא לתמוך בהצעת

התקציב. בחינה זו נועדה לגלות האם התנגדותם לאישור התקציב הייתה מטעמים לא ענייניים, במטרה להדיח את ראש הרשות. אשר להתנהלות ראש הרשות המקומית, יש לבחון את אופן הכנת התקציב ואיזונו; מועד ואופן הגשתו למועצה; קיום הדיונים במועצה ודרך התנהלותם; מסירת המידע למועצה; ועוד. המדינה הדגישה כי על אף שאישור התקציב הוא באחריותם המשותפת של ראש הרשות ושל מועצה הרשות, אין סימטריה מוחלטת בין הצדדים, ועל ראש הרשות מוטלת החובה לעשות כל שלא ידו על מנת שהתקציב יאושר על ידי חברי המועצה.

לענין ההחלטה הקונקרטית שהתקבלה בעניינו של העותר, נטען כי נמצא כי העותר נושא אף הוא באחריות לאי-אישור התקציב, מהנימוקים שפורטו בהחלטה הראשונה ובהחלטה המעודכנת, וכן בתגובות מטעם המשיבים שהוגשו במסגרת התיק.

38. לקראת הדיון השלישי שנקבע בעתירה לדיון בהתנגדות לצו-על-תנאי הוגשו עיקרי טיעון מפורטים מטעם הצדדים, בהם חזרו, בעיקרם של דברים, על טענותיהם בכתבי הטענות מטעמם, שעיקריהם הובאו לעיל. אציין בקצרה אך השלמות ודגשים.

39. בעיקרי הטיעון מטעם העותר נטען בין היתר כי המבחן שהציעה המדינה להפעלת סעיף 206(ב1) לפקודה הוא ריק מתוכן וסובל מסתירה פנימית. זאת מכיוון שאם על ראש המועצה לעשות כל שלא ידו כדי להעביר את התקציב, התוצאה היא שבכל מצב בו לא הושגה הסכמה לגבי התקציב, ייחשב ראש המועצה ככזה שלא עשה כל שלא ידו ויודה. מבחן זה מנטרל את מטרת החוק ליצור מוטיבציה בקרב חברי מועצה לפעול בתום לב לאישור התקציב. נטען כי מבחן זה אף עומד בסתירה לפסיקה המתייחסת לסעיף 206(ב1), ואין הוא כולל כל אמת מידה ברורה להפעלת סמכותו של שר הפנים בעת הדחת ראש רשות, וכי הדבר עלול להכשיר למעשה כל החלטה של השר. לעמדת העותר, המבחן שעל שר הפנים להפעיל הוא, האם ראש הרשות קיים את חובותיו בהתאם לדין בנוגע להכנת התקציב ולאישורו. מקום שראש המועצה קיים את חובותיו, אין להדיחו מתפקידו. כן נטען כי ברירת המחדל לפי סעיף 206(ב1) היא שראש הרשות נשאר בתפקידו, והדחה היא החריג.

במקרה דנן, בניגוד למקרים קודמים שנבחנו עד כה בפסיקה, כך נטען, המחלוקת נוגעת לשאלה המקצועית של קיומו של גירעון בהצעת התקציב, ולא לסדרי העדיפויות בחלוקתו. ולענין זה העותר מצטרף לעמדת מרכז השלטון המקומי לפיה כאשר מדובר במחלוקת מקצועית, יש לייחס חשיבות רבה למה הייתה עמדתם של גורמי המקצוע.

יישום העקרונות הנ"ל לענייננו צריך להוביל להחלטה בדבר הותרת העותר בתפקידו. יתרה מזו, גם לפי הניתוח המשפטי שהציעה המדינה, כך נטען, היה על השר להותיר את העותר בתפקידו.

40. בעיקרי הטיעון מטעם המשיבים נטען כי תכליתו של סעיף 206(ב1) לפקודה היא לא רק להביא לעצם התוצאה של אישור תקציב לרשות המקומית, אלא להביא לאישורו על ידי גופיה הנבחרים. תכלית זו באה לידי ביטוי באמצעות מנגנון "מאזן האימה" שנקבע בסעיף, אשר מטרתו היא להביא את שני האורגנים הנבחרים ברשות המקומית (המועצה וראש הרשות), לשתף פעולה על מנת שתקציב הרשות ישקף את סדרי העדיפויות של תושבי הרשות. במסגרת מנגנון זה, כל צד נושא בסיכון מסוים במקרה בו יפעל להכשלת התקציב מטעמים לא ענייניים.

עוד נטען כי ההחלטה אותה נדרש לקבל שר הפנים נעה בין שתי אפשרויות בלבד: האם ראש הרשות וחברי המועצה נושאים באחריות משותפת לאי-אישור התקציב, שאז תופסק גם כהונת ראש הרשות; או שמא רק חברי המועצה נושאים באחריות, שאז ראש הרשות ימשיך לכהן לצד מועצה ממונה. בהמשך לכך נטען כי יישום פרשנות זו לסעיף 206(ב1) על נסיבות המקרה הנדון צריכה להביא לדחיית העתירה.

41. בעיקרי הטיעון מטעם מרכז השלטון המקומי נטען כי העותר נדון לחומרה וכי ננקט כלפיו קו נוקשה וחריג, שאינו מתיישב עם ההחלטות שננקטו במקרים קודמים. לעמדת מרכז השלטון המקומי, אמת המידה להפעלת סמכותו של שר הפנים לפי סעיף 206(ב1) לפקודה צריכה להיות האם המועצה וראש הרשות קיימו את חובותיהם במהלך הליך הכנת התקציב ואישורו. בחינה זו צריכה להיות בעלת אופי אובייקטיבי ועל סמך נתוני זמן אמת. ככל שהכף לא נוטה באופן מובהק לחובת ראש הרשות, יש להימנע מהדחתו, וזאת נוכח הפגיעה בזכות החוקתית לבחור ולהיבחר, ואף נוכח היותו של הגורם המכריע – שר הפנים – דמות פוליטית בעלת ענין בנעשה בשלטון המקומי. כן נטען כי ככל שחברי מועצה חולקים על הצעת התקציב שהניח ראש הרשות, עליהם להניח הצעה נגדית להצבעה, וכי רק כך יינתן ביטוי למימוש חובת המועצה ואחריותה לתרגום המחלוקת לצעד מעשי.

עוד נטען כי כאשר שר הפנים בוחן את מילוי חובת ראש הרשות, עליו לתת דעתו לשאלה האם התנגדות חברי המועצה ממוקדת בסוגיות הכרוכות בסדרי עדיפויות בחלוקת המשאבים. בעוד שבמחלוקת על סדרי עדיפויות - שהיא סוגיה של מדיניות

המצויה בליבת סמכות המועצה כגוף נבחר - יש לתת משקל לעמדת חברי המועצה, ובלבד שהשינויים שחברי המועצה דרשו מותרים תקציב מאוזן ובר-ביצוע; הרי שכאשר מדובר במחלוקת על איזון תקציבי, יינתן משקל לעמדתו של ראש הרשות הנסמכת על עמדתו המקצועית של גזבר הרשות, בהינתן שזו סוגיה מקצועית עליה אמון הגזבר, ואין לזקוף לחובת ראש הרשות הסתמכות כזו. לסיכום נטען, כי יישומן של אמות המידה האמורות על המקרה הנדון צריך להביא לתוצאה של קבלת העתירה.

42. בעיקרי הטיעון שהוגשו על ידי חברי האופוזיציה (המשיבים 4-10) הם תמכו בעמדת המשיבים, תוך שנטען כי העותר לא עמד בנטל הנדרש להוכחת טענותיו לפגמים שנפלו בהחלטת השר. ואילו בעיקרי הטיעון שהוגשו מטעם חברי הקואליציה (המשיבים 11-16) הם חזרו על עמדתם כי דין העתירה להתקבל, מטעמיו של העותר, תוך שהודגש כי חברי האופוזיציה התנגדו לתקציב מטעמים פוליטיים גרידא, על מנת להביא להדחתו של העותר.

43. ביום 27.12.2020 נערך לפנינו הדיון שלישי בעתירה להתנגדות לצו-על-תנאי, במסגרתו פרסו באי כוח הצדדים לפנינו באריכות את עיקרי טענותיהם, בהם חזרו בעיקרם של דברים על טיעוניהם שבכתב.

דיון והכרעה

44. אקדים אחרית לראשית ואומר כי אני סבור כי עמדת המשיבים 1-2 באשר לאמות המידה לפיהן יש להפעיל את סמכותו של השר לפי סעיף 206(ב) לפקודה, וההחלטה שנתקבלה בעניינו של העותר, אינן מניחות את הדעת ואינם מתיישבות עם לשון החוק ועם תכליתו. אמות המידה וההחלטה גם מתעלמות מעקרון האוטונומיה של השלטון המקומי ומהפגיעה הקשה בזכות היסוד הדמוקרטית לבחור ולהיבחר הכרוכה באמות המידה ובהחלטה, או למצער אינן מייחסות משקל הולם לערכים אלה.

יתרה מזו, אני סבור כי גם לגישת המשיבים באשר לאמות המידה שיש להפעיל לענין שיקול דעת שר הפנים לפי סעיף 206(ב), אין בנסיבות דנן כדי לבסס את החלטת השר להפסיק את כהונת העותר, כאשר גלוי על פני הדברים כי התנגדותם של חברי האופוזיציה לא הייתה התנגדות עניינית להצעת התקציב אלא התנגדות אישית-פוליטית לעותר עצמו, והם גם לא טרחו להציע כל הצעות קונקרטיות לתיקון הצעת התקציב, בעוד העותר פעל כנדרש וכמתחייב להביא לאישור התקציב.

45. להלן אפרט את עמדתי זו. תחילה אעמוד על תכליתו - הסובייקטיבית והאובייקטיבית - של סעיף 206(ב) לפקודת העיריות, כעולה מלשון החוק וההיסטוריה החקיקתית שלו; בהמשך אעמוד על הפרשנות המתחייבת מכך לסמכות ולשיקול הדעת של שר הפנים לפי סעיף 206(ב) להורות על הפסקת כהונת ראש רשות; ולבסוף אבחן את יישום עקרונות אלה על נסיבות המקרה דנן.

46. כידוע, ראשיתו של המהלך הפרשני בבחינת לשון החוק. פרשנות דבר חקיקה מתחילה מלשונו של דבר החקיקה ומוגבלת על ידה, אך מאחר ולשון דבר החקיקה לבדה אינה מובילה תמיד למסקנה החלטית לגבי תוכן הסמכות ואופן הפעלתה, יש להתחקות אחר תכלית דבר החקיקה, ולבחור מביין החלופות הלשוניות האפשריות את זו המגשימה באופן הטוב ביותר את תכליתו (ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט(2) 70, 74 (1985); בג"ץ 142/89 תנועת לאו"ר נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מד(3) 529, 544 (1990); בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המיסים, פ"ד סד(2) 479, 504 (2010); רע"א 10011/17 מי-טל הנדסה ושירותים בע"מ נ' סלמאן, פסקה 22 לפסק דיני (19.8.2019)).

תכליתו של דבר החקיקה מורכבת מתכלית סובייקטיבית - שעניינה במטרות שיוזמי החוק וחברי הגוף המחוקק ביקשו להשיג באמצעותו, והנלמדת בעיקר מלשון החוק ומההיסטוריה החקיקתית שלו; ומתכלית אובייקטיבית - שעניינה במטרות ובערכים כלליים שדבר חקיקה נועד להגשים בחברה דמוקרטית (בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין, פ"ד מז(1) 749, 764 (1993); בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 706 (1992); אהרן ברק פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה 201 (1993)).

סעיף 206(ב) לפקודת העיריות - רקע ותכלית

א. כללי

47. סעיף 206(ב) לפקודת העיריות, יחד עם הוראות רבות נוספות בתחום הניהול התקציבי של הרשויות המקומיות, הוספו לפקודה בשנת 2004, במסגרת תיקון נרחב לפקודה שנכלל ב"חוק ההסדרים" לאותה שנה (חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004). הרקע לחקיקת תיקון נרחב זה בהיבט ההתנהלות הכספית-תקציבית של רשויות מקומיות היה המצב הכלכלי הקשה אליו נקלעו רשויות מקומיות רבות, אשר כלל גירעונות משמעותיים וקושי תפקודי, עד כדי אי תשלום שכרם

של עובדי הרשות המקומית וספקיה, ושיבוש במתן השירותים המוניציפאליים לתושבי הרשות. עד לתיקון, רשויות מקומיות שלא אישרו תקציב שנתי המשיכו לפעול תוך הוצאה חודשית של סכום השווה לחלק השנים-עשר מן התקציב השנתי הקודם. כתוצאה מכך, רשויות מקומיות רבות התנהלו במשך שנים ללא תקציב מאושר, דבר שפגע קשות בניהולן הכספי. וכך הוסברו הרקע והתכלית לתיקון בדברי ההסבר להצעת החוק שבמסגרתה נוסף סעיף 206(ב) לפקודת העיריות -

“ניהול תקין של המשק הכספי של הרשויות המקומיות ומניעת גירעונות בהם מחייבים כי לגבי כל שנת תקציב ייערך דיון תקציבי מעמיק וייקבעו בו סדרי עדיפויות המתחייבים ממצבה הכספי של הרשות המקומית. המצב החוקי כיום מאפשר לרשות מקומית לפעול בהסתמך על תקציב השנה הקודמת ולהוציא בכל חודש 1/12 מתקציב זה, בלא אישור של מועצת הרשות המקומית של תקציב מעודכן ומותאם לתנאים שבהם פועלת הרשות” (הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס”ד-2003, ה”ח 51, 62-63).

48. עקב כך הוצע בהצעת החוק בנוסחה המקורית כי ככל שלא יאושר תקציב הרשות המקומית במועד שנקבע, תפקע כהונתם של ראש הרשות ומועצת הרשות, ותמונה ועדה למילוי תפקידיהם -

“מוצע לשנות מצב זה ולאפשר פעילות המתבססת על תקציב שנה קודמת לתקופה מוגבלת בלבד, ולקבוע כי על מועצת העירייה לאשר את התקציב בתוך שלושה חודשים... ואם בתוך תקופה זו לא אושר התקציב, תסתיים כהונת ראש העירייה, תפוזר מועצת העירייה ותמונה לעירייה ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש העירייה” (שם, 63. ההדגשה אינה במקור).

49. הצעת החוק הממשלתית הייתה אם כן להפסקת כהונה, אוטומטית מכוח החוק, הן של ראש הרשות והן של המועצה, אם לא אושר תקציב במועד. ואולם במסגרת הדיון בהצעת החוק, הכנסת לא אישרה את הנוסח המוצע, אלא קבעה, בנוסח שאושר, כי רק כהונת המועצה תפקע מאליה מכוח החוק בהעדר אישור התקציב במועד, בעוד שראש הרשות ימשיך בתפקידו אלא אם כן יורה שר הפנים על הפסקת כהונתו -

“206 (א) ...

(1) (ב) לא אישרה המועצה את תקציב העירייה בתוך שלושה חודשים מיום קבלת חוק התקציב השנתי בכנסת... תסתיים כהונת המועצה או כהונת המועצה וראש העירייה, כפי שיורה שר הפנים, והשר ימנה, בתוך 14 ימים מתום התקופה כאמור, ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש העירייה או תפקידי המועצה..."

ההסדר שקובע סעיף 206(ב) בנוסח שאושר הוא אפוא כי מועצת הרשות המקומית שלא עלה בידה לאשר תקציב שנתי במועד הקבוע בסעיף 206, כהונתה "תסתיים", ושר הפנים ימנה ועדה למילוי תפקידיה. מדובר במנגנון של סיום כהונה מכוח החוק, ואין לשר כל סמכות ושיקול דעת למנוע תוצאה זו. לעומת זאת, בנוגע לראש הרשות, נדחתה ההצעה לסיום כהונתו גם כן. ברירת המחדל היא שראש הרשות ממשיך ככהונתו, אך לצד זאת הוקנתה לשר הפנים סמכות שבשיקול דעת להורות גם על הפסקת כהונתו, ולקבוע כי הוועדה שתמונה תמלא גם את תפקידיו (בג"ץ 7760/05 אלמקייס – ראש המועצה המקומית ירוחם נ' משרד הפנים, פסקה 6 (25.9.2005), להלן: ענין אלמקייס הראשון; בג"ץ 10769/05 אלמקייס נ' שר הפנים, פסקה 8 (20.2.2006), להלן: ענין אלמקייס השני; בג"ץ 10282/06 ג'אברין נ' שר הפנים, פסקה 9 (24.5.2007), להלן ענין ג'אברין; ענין חאג' יחיא, פסקה 7; בג"ץ 6827/07 בריל ראש עיריית ערד נ' שר הפנים, פסקה 6 (2.1.2008), להלן: ענין בריל; בג"ץ 350/20 קובי נ' השר להגנת הסביבה, פסקה 19 (17.2.2020), להלן: ענין קובי).

50. סעיף 206(ב), בנוסח שאושר בכנסת, מבטא אפוא איזון בין האינטרס הציבורי שבהתנהלות תקציבית תקינה של הרשויות המקומיות לטובת תושביהן, לבין הערכים של הגנת זכות היסוד הדמוקרטית לבחור ולהיבחר ועקרון האוטונומיה של השלטון המקומי, שכן הפקעה אוטומטית, הן של כהונת המועצה והן של כהונת ראש הרשות, עשויה להוות במקרים רבים בגדר פגיעה במידה העולה על הנדרש בערכים אלה לשם הגשמת תכלית סעיף 206(ב). ההסדר המוגבל יותר שאישר המחוקק מאפשר את השגת התכלית של אישור תקציב הרשות, מבלי לפגוע מעבר לנדרש בערכים האמורים, והוא גם מאפשר למנוע מצבים בהם חברי המועצה ב"מועצה לעומתית" ינצלו את כוחם באופן לא ענייני על מנת להדיח את ראש הרשות הנבחר באמצעות סיכול אישור התקציב (ענין ששי, פסקה ל"ט).

לענין זה יש לזכור כי ראש הרשות המקומית נבחר על ידי הציבור בבחירה ישירה, והוא מהווה את "הרשות המבצעת" של הרשות המקומית (סעיף 126 לפקודה;

בג"ץ 9351/17 עיריית ראשון לציון נ' הוועדה לבידיקת מינויים, פסקה 23 (23.7.2018); שלום זינגר דיני שלטון מקומי - הווה ועתיד, 314-315, 337 (2013), להלן: זינגר). לפיכך, הפקעת כהונתו של ראש הרשות - ובמיוחד כאשר זו נעשית בנוסף על פקיעת כהונת המועצה - היא מעשה קיצוני, הפוגע פגיעה קשה הן בזכות לבחור ולהיבחר והן באוטונומיה של הרשות המקומית ובזכותם של התושבים לבחור את מי שינהל את ענייניהם.

פרשנות מרחיבה לסמכות הפסקת כהונת ראש הרשות בהתאם לעמדת המשיבים עלולה גם להחזיר "בדלת האחורית" את המצב שרווח קודם לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975 (להלן: חוק הבחירה הישירה), של הדחות תכופות של ראשי רשויות על ידי מועצת הרשות המקומית כל אימת שראש הרשות לא נכנע לתכתיביה, תופעה שפגעה קשות בתפקוד ובהתנהלות התקינה של הרשויות המקומיות, ואותה ביקש למנוע חוק הבחירה הישירה.

51. תקציב הרשות המקומית משקף את סדרי העדיפויות של הרשות המקומית ותושביה, ובאמצעותו מגשימים ראש הרשות, המופקד על הכנת התקציב וביצועו, ומועצת הרשות (כולל ראש הרשות), המופקדת על אישורו, את ייעודם כנבחרי הציבור. על כן, בעוד שהתכלית הישירה והמרכזית של הוראת סעיף 206(ב) היא להביא לעצם אישור תקציב לרשות המקומית במועד, הרי שתכלית משנית היא להביא לכך, במידת האפשר, שאישור התקציב ייעשה על ידי המוסדות הנבחרים של הרשות המקומית. לשם השגת תכלית זו נקבע בסעיף 206(ב) "מאזן אימה" - של פקיעת כהונת המועצה מחד, ואפשרות להפסקת כהונת ראש הרשות מאידך - שנועד לדרבן את כל המעורבים בתהליך להידבר, לשתף פעולה, להתפשר ולהגיע להסכמות (ענין אלמקייס הראשון, פסקה 10; ענין חאג', פסקה 5; ענין אלמקייס השני; ענין גאבריו, פסקאות 9-11; בג"ץ 9882/06 שבית נ' שר הפנים, פסקה 6 (15.8.2007), להלן: ענין שבית; ענין בריל, פסקה 6; ענין זאגרי, פסקה 4; ענין טיף, פסקה 8; ענין ששי, פסקה ל"ט; וענין קובי, פסקאות 19-20).

ב. הזכות לבחור ולהיבחר – שלטון מקומי

52. קודם שאעבור לדון בגדרי שיקול הדעת של שר הפנים בהפעלת סמכותו לפי סעיף 206(ב), אוסיף מילים אחדות על הזכות לבחור ולהיבחר במישור המוניציפלי, ועל עקרון האוטונומיה של השלטון המקומי, אשר מהווים חלק מהתכלית האובייקטיבית

של סמכות שר הפנים, להם השלכה ישירה על פרשנות סמכות ושיקול דעת השר לפי סעיף 206(ב1).

53. הזכות לבחור ולהיבחר הוכרה מקדמת דנא כזכות יסוד אזרחית (ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות, פ"ד לט(2) 225, 264 (1985); בג"ץ 8238/96 אבו עראר נ' שר הפנים, פ"ד נב(4) 26, 39 (1998)). זכות זו הוכרה כ"זכות יסוד אזרחית" גם בהתייחס לזכות לבחור ולהיבחר במסגרת השלטון המקומי -

"הזכות לבחור ולהיבחר היא נשמת אפה של מדינה דמוקרטית. זכות זו, שהיא זכות יסוד, כוללת בחובה גם את זכות התושבים לבחור ולהיבחר לרשות המקומית" (בג"ץ 3791/93 משלב נ' שר הפנים, פ"ד מז(4) 126, 130 (1993), להלן: ענין משלב).

וראו עוד מבין רבים: בג"ץ 233/86 בן יצחק נ' שר הפנים, פ"ד מ(4) 505, 511 (1986); בג"ץ 753/87 בורשטיין נ' שר הפנים, פ"ד מב(4) 462, 473-474 (1989), להלן: ענין בורשטיין; בג"ץ 7364/03 ג'בארה נ' שר הפנים, פ"ד נח(1) 769, 777 (2003); בג"ץ 6365/08 בנישתי נ' שר הפנים, פסקאות יח-יט (25.8.2008), להלן: ענין בנישתי; עע"מ 9091/11 שרון נ' הממונה על מחוז מרכז, פסקה 14 (11.9.2012); בג"ץ 4921/13 אומ"ץ נ' ראש עיריית רמת השרון, פ"ד סו(3) 135, 180-181 (2013), להלן: ענין אומ"ץ. וראו גם: יששכר (איסי) רוזן-צבי "ממקומיות לאזוריות - לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי" דין ודברים ב 159, 164, 165-166 (2005).

54. עם זאת נקבע כי אמנם הזכות לבחור ולהיבחר היא "זכות חוקתית מהמדרגה העליונה ביותר", אך "אין זו זכות מוחלטת, וככל זכות אחרת ניתנת להגבלה" (בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב-ראש מפלגת העבודה, פ"ד מט(1) 758, 800-801 (1995), להלן: ענין ולנר). דברים אלה תקפים כמובן גם בהתייחס לזכות זו במישור השלטון המקומי -

"... הזכות לבחור ולהיבחר לממשל המקומי אינה זכות מוחלטת אלא זכות יחסית. בעיצוב היקפה של זכות זו יש להתחשב בערכים ובאינטרסים אחרים, אשר חברה דמוקרטית אמורה להגן עליהם ולהבטיח אותם" (ענין בורשטיין, 474).

55. נוכח העובדה כי בהפעלת סמכות שר הפנים לפי סעיף 206(ב1) להפסיק את כהונת ראש הרשות עקב אי-אישור התקציב יש משום פגיעה מהותית בזכות היסוד האזרחית לבחור ולהיבחר, חל הכלל כי –

”... ההגבלות המוטלות על זכות זו צריכות להיות מינימאליות, ועליהן להגן על אינטרסים חיוניים ביותר... זאת ועוד: ‘...פרשנותה של ההוראה מן הנכון שתהיה דווקנית, צרה ומצמצמת’...” (ענין ולנר, 801).

ובהקשר דומה של גדר שיקול הדעת בהעברת ראש רשות מכהונתו בגין כתב אישום שהוגש נגדו, מכוח סעיף 22 לחוק הבחירה הישירה, נפסק בין היתר כי -

”ביסודו של סעיף 22 לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם עומד הרצון להבטיח את קיומם של ‘ההיגיינה הציבורית’, אמון הציבור, שלטון החוק וטוהר המידות מחד, ושמירה על מעמדו של ראש רשות הנבחר בבחירות אישיות, הזכות לבחור ולהיבחר ופעולתו התקינה של השלטון המקומי מאידך. נוכח שיקולים מתחרים אלה, נקבע בפסיקה כי עילה להדחתו של ראש רשות תהיה התנהגות חריגה ויוצאת דופן של ראש רשות (ענין עאסף לעיל). אכן, העברת ראש רשות מתפקידו בשל סטייה קלת-ערך בהתנהגותו מתעלמת מחשיבותה של הזכות לבחור ולהיבחר ומהצורך למנוע את התופעה של הדחות ואיומי הדחות של ראש רשויות מקומיות, הפוגעת קשות בתפקוד מערכת השלטון המקומי... כפי שנקבע בפסיקה, הסמכות ושאלת אופן הפעלת שיקול הדעת הן שאלות נפרדות...”

חשיבות הזכות לבחור ולהיבחר יכולה לבוא לידי ביטוי באופן הפעלת שיקול הדעת ובשקלול הזכויות והאינטרסים המתחרים” (ענין אומ”ק, 180-181).

העולה מהאמור כי אמנם מסורה לשר הפנים הסמכות להורות על סיום כהונתו של ראש הרשות עקב אי-אישור תקציב הרשות, ואולם סמכות לחוד ושיקול דעת לחוד. ולענין שיקול הדעת בהפעלת סמכות זו נפסק כאמור, שבשקלול האינטרסים המתחרים יש לקחת בחשבון את הפגיעה הקשה בזכות היסוד האזרחית לבחור ולהיבחר, ובהתאם לכך, פרשנות סמכות זו “מן הנכון שתהיה דווקנית, צרה ומצמצמת”, וכי על מנת להצדיק

הפסקת כהונתו של ראש הרשות לא ניתן להסתפק ב"סטייה קלת-ערך בהתנהגותו". לעקרונות אלה נזקק להלן עת נעסוק בשיקול דעת שר הפנים לפי סעיף 206(ב1).

ג. עקרון האוטונומיה של השלטון המקומי

56. דיון רחב בסוגיה של מערכת היחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, מאפייניה ומרכיביה, והגישות השונות הנוהגות בעולם בסוגיה זו, חורג מהנדרש לענייננו. עם זאת, בדומה לסוגיה שנדונה לעיל של זכות היסוד האזרחית לבחור ולהיבחר, גם לעקרון האוטונומיה של השלטון המקומי, המוכר במשפטנו במגבלות שונות, יש השלכה לענין פרשנות היקף שיקול הדעת המסור לשר הפנים להפסיק את כהונת ראש הרשות המקומית עקב אי אישור תקציב.

57. בתחום זה של יחסי שלטון מקומי-שלטון מרכזי, ויחסי הגומלין שביניהם, מוכרים שני מודלים עקרוניים: המודל האחד, הרואה בשלטון המקומי כ- "ספק שירותים" (Services Supplier), ולפיו השלטון המקומי הוא זרוע של השלטון המרכזי לשם הענקת שירותים ברמה המוניציפלית, בשל היתרון היחסי שבהענקת שירותים מסוימים ברמה המקומית. לפי מודל זה השלטון המקומי יונק את סמכותו מהשלטון המרכזי, וכפוף לו, ומבחנו באיכות ויעילות השירותים שהוא מעניק. המודל השני, הוא "המודל האוטונומי", רואה בשלטון המקומי מעין ישות דמוקרטית בפני עצמה, שמקור סמכותה הוא במישרין מהציבור הבוחר בה, כאשר קיימת חלוקת סמכויות ותפקידים בין הרשות המקומית לשלטון המרכזי, בדומה למקובל במדינה פדרלית בנוגע לחלוקת הסמכויות בין השלטון הפדרלי ליחידות המדיניות המרכיבות את המדינה.

להרחבה בענין זה ראו: זינגר, 88-55, 139-130; נחמיה אבנרי משפט המקום - שלטון עצמי מקומי וחקיקה מקומית 34-35 (2013); יששכר (איסי) רוזן-צבי "מקום הצדק": משפט השלטון המקומי ואי-צדק חברתי" עיוני משפט כח 417, 483-482 (2004); ישי בלנק "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" משפטים לד 197, 217-218 (2004). כן ראו: ענין משלב 131-132; בג"ץ 2838/95 גרינברג נ' המועצה המקומית קצרין, פ"ד נג(1) 1, 10-14 (1997), להלן: ענין גרינברג; בג"ץ 953/01 ח"כ סולודקין נ' עיריית בית-שמש, פ"ד נח(5) 595, 621-620 (2004); בג"ץ 10104/04 שלום עכשיו שעל מפעלים חינוכיים נ' הממונה על היישובים היהודיים ביהודה ושומרון, פסקה ע"ו (14.5.2006); בג"ץ 6057/07 חאג' יחיא נ' שר הפנים, פסקה 7 (23.12.2007), להלן: ענין חאג' יחיא; בג"ץ 4790/14 יהדות התורה נ'

השר לשירותי דת, פסקאות 36-39 (19.10.2014), להלן: ענין יהדות התורה; דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים נ' שר הפנים, פסקאות 24-25 לפסק דין הנשיאה נאור (26.10.2017), להלן: ענין התאחדות הסוחרים; ועע"מ 6525/17 זנלכל בע"מ נ' המועצה האזורית עמק יזרעאל, פסקאות 18-22 (8.11.2018), להלן: ענין זנלכל. כן ראו לאחרונה בג"ץ 2489/19 אביב בגליל נ' שר הפנים, פסקה 17 (27.4.2021).

58. במדינות השונות קיימות גישות שונות באשר למערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, אך ככל הידוע, אף אחת מהמדינות לא אימצה את אחד מהמודלים באופן מלא ובלעדי (ראו זינגר, שם).

בישראל - בין היתר בשל היות החקיקה בתחום השלטון המקומי מיוסדת על חקיקה מנדטורית מיושנת, עליה נוספו במהלך השנים תיקונים טלאי על טלאי - המודל הנוהג אינו רק מעורב, אלא גם לא עקבי ולא שיטתי.

59. אכן, דיני השלטון המקומי מקנים לשלטון המרכזי סמכויות פיקוח והתערבות נרחבות בנעשה בשלטון המקומי לגבי מגוון תחומים, ובהן תחום הארנונה, במסגרת מה שמכונה "דיני ההקפאה" אשר נועדו למנוע מרשויות מקומיות להעלות את תעריפי הארנונה כאמצעי לכיסוי גירעונותיהן ולמנוע גירעונות תקציביים על ידי הענקת הנחות וקביעת שיעורי ארנונה בלתי מספקים; וכן בתחום הביצוע (סעיפים 141 לפקודת העיריות וסעיף 36 לפקודת המועצות המקומיות); בתחום התקציב (סעיפים 206-207 לפקודת העיריות וסעיפים 27 ו-29 לפקודת המועצות המקומיות); ועוד.

עם זאת, ניתן לומר כי בעשורים האחרונים ניכרת בפסיקה מגמה עיקבית ליתן יותר דגש ויותר משקל לעקרון האוטונומיה של השלטון המקומי (ענין גרינברג, 11-12; ענין חאג' יחיא, פסקה 7; ענין זנלכל, פסקאות 18-22); זאת בעיקר בכל הנוגע להליכי הבחירה והכהונה של המוסדות המייצגים בשלטון המקומי, להבדיל ממעורבות של השלטון המרכזי כאמור בפיקוח על מתן שירותים על ידי השלטון המקומי בהתאם להסדרים שונים שנקבעו בחקיקה (ענין משלב 131-132; דנג"ץ 1913/97 מואסי נ' שר הפנים, פ"ד נב(2) 49, 66-68 (1998); ענין חאג' יחיא, פסקה 4; ענין יהדות התורה, פסקה 40; זינגר, בעמ' 134). כך, בענין זנלכל ציין חברי השופט א' שטיין בין היתר כי -

"עצמאות השלטון המקומי מהווה ביטוי לדמוקרטיה פלורליסטית שבמסגרתה כל רשות מקומית מגשימה את רצון תושביה בנושאים מוניציפליים שונים ומגוונים...

רשות מקומית מקיימת את רצון תושביה באמצעות נבחריהם הישירים... בדרך זו, מובטחת זהות בין האינטרסים של הנבחר לבין טובתם של תושבי המקום שנתנו לו את קולם בבחירות (ראו בג"צ 7395/18 פינדדוס ואח' נ' בית המשפט המחוזי מרכז, פסקה 4 (25.10.2018)). עצמאות השלטון המקומי גם תורמת לניהול התקין של המדינה בכללותה במישור הפוליטי והכלכלי. במישור הפוליטי, היא מדללת את כוחו של השלטון המרכזי ולא נותנת לו להצטבר ולהגיע לממדים המאיימים על חירויות האזרח" (שם, פסקה 20).

60. להכרה בעקרון ובערך של האוטונומיה של השלטון המקומי ולמשקל שניתן לכך, יש כמובן השלכה על פרשנות הוראות דין שיש בהן משום פגיעה באוטונומיה זו -

"עמידה על התלם שבו צעדה הפסיקה עד כה ביחס לפרשנות חקיקה העוסקת בבחירות למועצת הרשות או לראש הרשות מעלה כי בבחירה בין כמה אפשרויות פרשניות, העדיפה הפסיקה ליתן את הבכורה לאפשרות השומרת על האוטונומיה של הרשות המקומית מפני התערבות של השלטון המרכזי" (ענין יהדות התורה, פסקה 40).

ובמקום אחר:

"בגדר ההליך הפרשני, יש לפנות גם לתכליות כלליות המשותפות לכלל הסמכויות המינהליות.

אחת מתכליות אלו הוא 'עקרון האוטונומיה של הרשות המקומית', שעניינו מתן עצמאות לרשות מקומית להסדיר ולנהל את העניינים הנוגעים לתחומה ולתפקודה היומיומי" (ע"א 1600/08 מקסימדיה נ' עיריית תל אביב יפו, פסקאות 14-15 (18.8.2011)).

וכן:

"... עמדת שר הפנים לא נתנה משקל הולם לשיקול בדבר מעמדה הייחודי-האוטונומי של העירייה, ולפיכך אינה סבירה... אם כן, בהפעלת סמכותו מכוח סעיף 258 על שר הפנים לתת משקל של ממש לאוטונומיה המקומית, בבחינת 'חייבים בעלי שררה מן השלטון המרכזי לשוות נגד עיניהם צורך לנהוג כבוד בנבחרי ציבור של רשות

מקומית – בהם ובבוחריהם – ולהוסיף ולזכור כי פאטרנליזם כופה של ימים שמכבר אינו עוד עמנו'...” (ענין התאחדות הסוחרים, פסקאות 24-25).

61. הנה כי כן, לעקרון האוטונומיה של השלטון המקומי, בעיקר בכל הנוגע לבחירת המוסדות המייצגים (ראש הרשות וחברי המועצה), כמו גם לפגיעה בהמשך כהונתם, יש השלכה ישירה ומהותית על פרשנותן של הוראות בחקיקה - כגון הוראת סעיף 206(ב1) לפקודת העיריות, מושא דיוננו - שיש בהפעלתן משום פגיעה בערך זה, כמו גם בערך של זכות היסוד לבחור ולהיבחר. ערכים אלה, כפי שנקבע, הם בגדר התכלית האובייקטיבית של דברי החקיקה העוסקים בשלטון המקומי, ועל כן הם מחייבים פרשנות מצמצמת של הסמכות שיש בה כדי לפגוע בהם, כמו גם ליתן משקל ממשי לפגיעה כאמור בגדר שיקול הדעת המופעל בגדרן של אותן סמכויות.

עם זאת, מדובר בזכויות יחסיות, אותן יש לאזן עם הצורך החיוני באישור תקציבה של הרשות המקומית, על ההשלכות הקרדינליות שעשויות להיות לאי-אישור תקציב לאורך זמן על ניהולה התקין ועל רווחת תושביה. על כן בנסיבות מסוימות אין מנוס מכך שעקרונות אלה ייסוגו מפני הצורך להבטיח את תפקודה התקין של הרשות המקומית ואת רווחת תושביה (ענין אלמקייס השני, פסקה 10; ענין ג'בארין, פסקה 10; ענין חאג' יחיא, פסקה 10; ענין בריל, פסקה 6; ענין בנישתי, פסקה י"ט; ענין ששי, פסקה מ"ה).

שיקול דעת השר לפי סעיף 206(ב1) ואמות המידה להפסקת כהונת ראש הרשות

62. נוכח הפגיעה הדרמטית הכרוכה בהפעלתו של סעיף 206(ב1) בזכות לבחור ולהיבחר של נבחר הציבור ושל תושבי הרשות, כמו גם בעקרון האוטונומיה של השלטון המקומי, יש הכרח לתחום את גדרי שיקול הדעת של שר הפנים בגבולות ברורים, אשר מוגבלים להגשמת תכליותיו של הסעיף, ותוך איזון עם הערכים הנפגעים.

63. לענייננו, אני סבור כי עמדת המשיבים באשר לאמות המידה להפעלת סמכות השר לפי סעיף 206(ב1), כמפורט לעיל, אינה מתיישבת עם תכליות ועקרונות אלה, ואין לקבלה.

עיון בפסיקה מעלה כי עמדת המשיבים לגבי אמות המידה לפיהן על שר הפנים להפעיל את שיקול דעתו שלפי סעיף 206(ב1) בנוגע להפסקת כהונתו של ראש הרשות

בגין אי-אישור תקציב לא הייתה אחידה לאורך השנים. בשורה של פרשות בעבר הצדיק שר הפנים את החלטתו להפסיק את כהונת ראש הרשות בכך שחלקו של באי-אישור התקציב היה "משמעותי" (ענין ג'אברין משנת 2007, בפסקה 5; ענין בריל משנת 2008, בפסקה 4; בג"ץ 1230/10 סיף נ' שר הפנים (30.3.2011), בפסקה 4). ומתוך אותה גישה, נמנע השר בענין ששי (משנת 2011) מלהפסיק את כהונת ראש הרשות בנימוק שהעיכוב באישור התקציב "לא נבע מסיבות שכולן תלויות בו", ובהיות ראש הרשות נציגו הנבחר של הציבור, וכן עקב כך שהתנהלות המועצה לקתה בהעדפת שיקולים פוליטיים על פני טובת הרשות (פסקה ל"ב לפסק הדין).

ואולם נראה כי לאחרונה שינה שר הפנים את עמדתו, ובענין קובי (2020) הוצגה מטעמו עמדה שונה, בדומה לעמדה שהוצגה בענייננו, לפיה יש לסיים כהונת ראש הרשות מקום שלא הוכח כי "עשה כל שלאל ידו על מנת להביא לאישור התקציב" (פסקאות 14, 17 לפסק הדין). יודגש כי החלטת בית המשפט לאשר את הפסקת כהונת ראש הרשות בענין קובי לא התבססה על אמת מידה זו, אלא על יסוד מחדליו של ראש הרשות - בעיקר אי זימון ישיבות מועצה לדיון בהצעת התקציב למרות פניות חברי המועצה - אותם ראה בית המשפט כחמורים (שם בפסקאות 26-30).

64. אכן, בצדק נטען על ידי המשיבים כי בהפעלת שיקול הדעת לפי סעיף 206 (ב) יש לקחת בחשבון את האחריות של כל אחד מהצדדים לכך שלא אושר התקציב. ואולם מעמדה זו של המשיבים בולט בהעדרו מרכיב עוצמת האשם, אשר מתחייב מלשון החוק, מההיסטוריה החקיקתית ומתוצאות הפעלתו הפוגעת קשות בזכות היסוד לבחור ולהיבחר ובאוטונומיה של השלטון המקומי. מבחן זה ללא "מרכיב איכותי", משמעו, הלכה למעשה, שיקול דעת כמעט בלתי מוגבל וחופש פעולה כמעט מוחלט בידי שר הפנים להגיע בכל מקרה לכל תוצאה בה יחפוץ, שכן גם בנוגע לראש רשות שחפץ מאוד לאשר תקציב ופועל כמיטב יכולתו לקדם השגת יעד זה, לעולם ניתן לומר בדיעבד שיכול היה לנקוט בפעולות אחרות או נוספות, ויקשה עליו להוכיח כי עשה "כל שלאל ידו".

התוצאה של אמת מידה כזו תהיה שבכל מקרה, או למצער כמעט בכל מקרה, בו לא אושר תקציב הרשות במועד, יהא רשאי (ושמא מחויב) שר הפנים להפסיק גם את כהונתו של ראש הרשות. זאת מכיוון שבמסגרת ההתנהלות הפוליטית שבין ראש רשות לבין מועצה לעומתית קשה להעלות על הדעת מצב בו יוכל ראש הרשות לעמוד בנטל ההוכחה כי עשה "כל שלאל ידו" להביא לאישור התקציב, וכי לא ניתן להצביע בדיעבד על שום דבר אחר או נוסף שהיה ביכולתו לעשות כדי לקדם את אישור התקציב. בנסיבות

אלה התוצאה היא כאמור הענקת שיקול דעת בלתי מוגבל לשר הפנים להביא לסיום כהונתו של ראש הרשות כמעט כל אימת שיחפוץ בכך.

תוצאה זו עומדת בניגוד להכרעה הברורה של המחוקק ולתכלית החוק, כמפורט לעיל, כעולה מלשון החוק ומההיסטוריה החקיקתית שלו; בניגוד לחובה להבטיח את הגשמת עקרונות היסוד וערכי היסוד של השיטה בהפעלת הדין, בענייננו - החובה ליתן משקל ממשי לזכות לבחור ולהיבחר ולערך האוטונומיה של השלטון המקומי; וכן בניגוד לפסיקתו של בית משפט זה לפיה פרשנות סמכות להעביר ראש רשות מכהונתו "מן הנכון שתהיה דווקנית, צרה ומצמצמת".

65. אציין כי עיון בפסיקה שעסקה בסעיף 206(ב) מעלה כי היא עסקה בתכליותיו של סעיף זה, ב"מאזן האימה" שנקבע בו ובחובת שר הפנים לעמוד על התנהלות המועצה וראש הרשות בקשר עם אישור התקציב. הפסיקה אמנם אינה קובעת אמות מידה ברורות ועקביות בשאלת גדרי שיקול דעת שר הפנים בהחלטתו האם להפסיק את כהונת ראש הרשות, ומרכז הכובד היה לרוב בהכרעה אד-הוק בנסיבות המקרה שנדון. עם זאת, נראה שהגישה העולה מהפסיקה היא שלא ניתן להפסיק את כהונתו של ראש הרשות בשל "סטייה קלת-ערך בהתנהגותו", או אך בשל כך שלא עשה כל שאלל ידו לאישור התקציב. כך, נקבע כי סמכותו של שר הפנים להעביר את ראש הרשות מתפקידו אינה מייחדת את עצמה אך למקרים של "התנהלות פסולה" של ראש הרשות (ענין בריל, פסקה 7), או למקרים בהם ראש הרשות התנהל באופן מושחת (ענין שב"ט, פסקה 6), וכי רשאי שר הפנים להטיל על ראש הרשות לשאת באחריות לתוצאות הכישלון לאשר תקציב גם אם לחברי המועצה היה חלק או תרומה בכישלון זה (ענין ג'אברין, פסקה 13; ענין חאג', פסקה 8; ענין קובי, פסקה 38). אך לצד זאת נקבע כי העובדה שהתנהלותו של ראש הרשות המקומית לא הייתה נקייה מכל רבב, וכי גם עליו מוטלת אחריות לאי-אישור התקציב בזמן, לא מחייבת את העברתו מתפקידו, שעה שאשמתם של חברי מועצה לאי-אישור התקציב היא מהותית ומשמעותית מחלקו של ראש הרשות (ענין ששי, פסקאות מ"ח-נ').

66. מהן אם כן אמות המידה להפעלת שיקול דעתו של השר לענין הפסקת כהונת ראש הרשות, מקום בו לא אושר תקציב במועד? אמות מידה אלה יש לגזור כאמור מתכליותיו של סעיף 206(ב), עליהן אין חולק, לשם הבטחת הגשמתן.

כאמור, התכלית המרכזית של סעיף 206(ב) היא להביא לאישור תקציב לרשות המקומית במועד. זו הייתה המטרה אותה ביקש המחוקק להגשים בחוקקו את סעיף 206(ב), ובדברי ההסבר להצעת החוק שהובאו לעיל ניתן ההסבר לחשיבות הרבה באישור תקציב במועדו מבחינת התנהלות תקינה של הרשות המקומית והבטחת אספקת שירותים תקינה לתושבי הרשות.

תכלית נוספת, משנית, של ההסדר הקבוע בסעיף 206(ב) היא כי הכנת התקציב ואישורו ייעשו, ככל האפשר, על ידי המוסדות הנבחרים של הרשות - ראש הרשות ומועצת הרשות. כדי לקדם את השגת תכלית זו, ולא להיזקק למינוי מועצה ממונה לשם כך, קבע המחוקק "מאזן אימה", במטרה לעודד הידברות והסכמות בין ראש הרשות למועצה, ובין חברי הקואליציה והאופוזיציה במועצה לאישור התקציב על ידם. תכלית משנית זו משקפת מתן משקל לעקרון האוטונומיה של השלטון המקומי ולזכות היסוד הדמוקרטית של לבחור ולהיבחר (ענין חאג', פסקה 11; ענין אלמקייס השני, פסקאות 10-9; ענין ג'אבריו, פסקאות 11-9; ענין חאג' יחיא, פסקה 10; ענין סוף, פסקאות 7-8; ענין ששי, פסקה מ"ה). ואולם תכלית משנית זו תהא לעולם כפופה להגשמת התכלית המרכזית של אישור תקציב במועד – אם לא על ידי המועצה, אזי באמצעות ועדה למילוי תפקידיה, יחד עם ראש הרשות או בלעדיו.

67. על רקע תכליות אלה - שכאמור אינן שנויות במחלוקת - דומה כי נקל להגדיר את אמות המידה להפעלת סמכותו ושיקול דעתו של שר הפנים, האם להביא לסיום כהונתו של ראש הרשות.

משלא אישרה המועצה תקציב במועד, הרי שלשם הבטחת התכלית המרכזית של אישור תקציב לרשות המקומית, קובע סעיף 206(ב) כי כהונתה של המועצה פוקעת, מכוח החוק, ועל השר למנות ועדה למילוי תפקידיה של המועצה, ובראש ובראשונה אישור תקציב. במצב דברים זה, בבוא שר הפנים לשקול האם לסיים גם את כהונת ראש הרשות, עליו לבחון האם מהלך כזה נדרש לשם הגשמת התכלית של אישור תקציב לרשות. ככל שהמשך כהונת ראש הרשות, לאחר פקיעת כהונת המועצה, אין בו כדי למנוע או לעכב את אישור התקציב, אזי לשם הגשמת התכלית המרכזית של אישור תקציב, אינה נדרשת לכאורה הפסקת כהונתו של ראש הרשות; אדרבא, סיום כהונתו בנסיבות כאלה יהא בו משום פגיעה לא הכרחית, ובמידה העולה על הנדרש להשגת התכלית, בזכות לבחור ולהיבחר ובעקרון האוטונומיה של השלטון המקומי.

68. עם זאת, לסעיף 206(ב1) תכלית נוספת כאמור - להבטיח כי התקציב יוכן ויאושר על ידי המוסדות הנבחרים של הרשות המקומית. לשם כך נקבע "מאזן האימה" שנועד להרתיע מפני הימנעות מאישור תקציב ולעודד הידברות והסכמות לענין זה, ובכך למנוע את הצורך בפקיעת כהונת המועצה, או המועצה וראש הרשות, לשם אישור התקציב על ידי מועצה ממונה.

ההרתעה שמנגנון זה מייצר כלפי חברי המועצה נובעת מכך שהם יודעים בוודאות שאם התקציב לא יאושר במועד שנקבע בחוק, כהונתם תסתיים, אוטומטית. מרכיב נוסף שנועד להרתיע את המועצה, גם במקרה של מועצה לעומתית ששאיפתה היא להביא להפסקת כהונתו של ראש הרשות אפילו במחיר של הפסקת כהונתה, הוא שאין לה למועצה ודאות שכהונתו של ראש הרשות אכן תיפסק, והדבר נתון לשיקול דעתו של שר הפנים. באשר לראש הרשות, מנגנון זה יוצר תמריץ ממשי עבורו להגיע להסכמות עם חברי המועצה, שכן על אף שסיום כהונתו איננו אוטומטי, הוא שרוי בסיכון ובחוסר ודאות לגבי האפשרות ששר הפנים יחליט לסיים גם את כהונתו.

מנגנון זה נועד אם כן לתמרץ את שני הצדדים לנהוג באופן ענייני, להידבר ולהתפשר, על מנת לאשר תקציב מוסכם לטובת תושבי המועצה (ענין אלמקייס הראשון, פסקה 10; ענין חאג' פסקה 5; ענין אלמקייס השני, פסקה 9; ענין ג'אבריו, פסקאות 11-9; ענין שבטיט, פסקה 6; ענין בריל, פסקה 6; בג"ץ 9561/07 זאגרי נ' שר הפנים, פסקה 4 (25.3.2009); ענין טיף, פסקה 8; ענין ששי, פסקה ל"ט; ענין קובי, פסקאות 19-20).

69. כדי להגשים את התכלית המשנית של אישור התקציב על ידי המוסדות הנבחרים של הרשות, על מנגנון "מאזן האימה" להיות אפקטיבי ולייצר הרתעה כלפי שני הצדדים.

לענין זה יש לקחת בחשבון, מחד גיסא, כי ככל שראש הרשות יוותר בתפקידו תמיד, או כמעט תמיד, בנימוק שהפסקת כהונתו אינה נדרשת לשם הגשמת התכלית המרכזית של אישור תקציב לרשות, אזי "מאזן האימה" לא יהיה אפקטיבי לגביו ולא תושג התכלית המשנית של עידוד הידברות והסכמות כדי שהתקציב יאושר על ידי המוסדות הנבחרים דווקא. מאידך גיסא, יש לתת את הדעת לכך שלמרות ההסדר השונה שנקבע לגבי ראש הרשות ולגבי המועצה כאמור, עדיין "מאזן האימה" אינו מאוזן מבחינת פוטנציאל הפגיעה. הפגיעה בראש הרשות במקרה של הפסקת כהונתו היא הרבה יותר משמעותית מהפגיעה הכרוכה בהפסקת כהונתם של חברי המועצה מן האופוזיציה

המבקשים להשיג את הפסקת כהונתו של ראש הרשות בדרך של טרפוד אישור התקציב. מבחינה אישית ופוליטית יש לחברי המועצה מן האופוזיציה פחות להפסיד מכיוון שבעוד שכהונתם היא ללא שכר, ותפקידם מתמצה בעיקר בתפקידי פיקוח, הרי שראש הרשות הוא תפקיד נכבד ומשמעותי, בשכר, הנהנה מסמכויות ביצוע מופלגות כרשות המבצעת של הרשות המקומית. לפיכך, נוכח התועלת הניכרת שחברי "מועצה לעומתית", יריביו הפוליטיים של ראש הרשות, עשויים להפיק מהפסקת כהונתו של ראש הרשות, הדבר עשוי לעודד ולתמרץ אותם לנקוט באסטרטגיה פוליטית של "ברירת שמשון" ("תמות נפשי עם פלישתים").

על כן, אמת מידה, כפי עמדת המשיבים, לפיה די בכך שראש הרשות לא עשה כל שלא ידו לאישור התקציב במועד, אף כי עיקר האשם לכך הוא של חברי המועצה, כדי להפסיק את כהונתו, משמעה למעשה עידוד אישור תקציב מצד האופוזיציה ולא עידוד להסכמות.

70. נוכח כל האמור, אני סבור כי לשם הגשמת שתי התכליות של סעיף 206(ב1) לפקודה, יש לקבוע את אמות המידה הבאות להפעלת סמכות שר הפנים לענין הפסקת כהונת ראש הרשות:

א. ככלל, אין להפסיק את כהונת ראש הרשות, בנוסף על פקיעת כהונת המועצה, אלא אם כן המשך כהונתו יסכל את התכלית המרכזית של סעיף 206(ב1) להבטיח אישור תקציב לרשות.

ב. ברם, על מנת להגשים גם את התכלית המשנית של סעיף 206(ב1), יש להוסיף ולקבוע כי ככל שראש הרשות נושא באחריות העיקרית לאי-אישור התקציב, על שר הפנים להורות גם על הפסקת כהונתו, לצד פקיעת כהונת המועצה. אחריות עיקרית משמעה שעליו מוטל עיקר האשמה לאי-אישור התקציב, להבדיל מטענה שהוא לא עשה כל שלא ידו לאישור התקציב.

במקרה (הנדיר) בו לא ניתן לייחס אשם לאיש מהצדדים לאי אישור התקציב, כגון כשמדובר במחלוקת עניינית על סדרי העדיפויות אשר לא נפתרה למרות הידברות כנה, תופעל אמת מידה א' לבדה. במקרה (הרווח יותר) בו ניתן לייחס לשני הצדדים תרומה לאי אישור התקציב, תופעל גם אמת מידה ב' כסייג לאמת מידה א'. אעיר כי במקרה בו ראש הרשות הוא הנושא באחריות העיקרית לאי אישור התקציב, ניתן להצדיק

את הפסקת כהונתו גם לפי אמת מידה א', שכן בנסיבות כאלה לא ניתן לסמוך עליו כי לא יעכב או יסכל את הכנת התקציב ואישורו גם לצד ועדה למילוי תפקידי המועצה.

71. אמות מידה אלה להפעלת סמכות השר לענין הפסקת כהונת ראש הרשות נגזרות כאמור במישרין מהתכליות של ההסדר שנקבע בסעיף 206(ב) לפקודה, ויש בהן כדי ליצור ודאות, למנוע ניצול הסמכות לרעה, וכן לצמצם את הפגיעה בערכים של הזכות לבחור ולהיבחר והאוטונומיה של השלטון המקומי. ברי כי גם מקום שלא ניתן להשיג את התכלית של אישור התקציב על ידי המועצה הנבחרת, עדיין קיימת חשיבות, לשם צמצום הפגיעה בערכים האמורים, ואף במשנה תוקף, כי ראש הרשות, שנבחר בבחירות ישירות על ידי הציבור, יהיה שותף למלאכת עיצוב ואישור התקציב יחד עם הוועדה למילוי תפקידי המועצה; זאת, אלא אם כן המשך כהונתו עלול לסכל את אישור התקציב אף לצד ועדה למילוי תפקידי המועצה, שאז על שר הפנים להורות כאמור על סיום כהונתו.

72. אכן, בדיקת אשם ותרומתם של הצדדים – ראש הרשות מזה, וחברי המועצה המתנגדים לו מזה – לכך שלא אושר תקציב במועד, מי נושא באשם עיקרי ומי באשם משני או שולי, לא תמיד פשוטה. לשם כך, על שר הפנים, בסיוע הפקידות המקצועית, לבחון את התנהלותם של הצדדים בנוגע לתקציב, קודם לקבלת החלטה בנוגע לראש הרשות. במסגרת זו יש לבחון בין היתר את העניינים הבאים:

א. האם ראש הרשות מילא חובותיו על פי דין - בהכנת הצעת תקציב, הנחתה במועד על שולחן המועצה וזימון ישיבות מועצה לדיון בה, בהתאם להוראות סימן א' לפרק אחד עשר לפקודת העיריות. כמו כן, בהצגת הצעת התקציב בישיבות המועצה, במענה לשאלות חברי המועצה, בהתייחסות עניינית ובנכונות לדון בהערות והצעות קונקרטיות.

לענין זה אציין כי מספר ישיבות המועצה שנערכו בענין התקציב אינו מהווה כשלעצמו אינדיקציה משמעותית, אם כי מיעוט חריג של ישיבות, או הימנעות מקביעת ישיבות לבקשת חברי המועצה, ובעיקר לקראת תום התקופה בה ניתן לאשר את התקציב, עשויים להעיד על חוסר רצון מצד ראש הרשות לפעול לאישור התקציב (השוו ענין קובי, פסקה 30).

ב. האם חברי המועצה מילאו חובותיהם - חובתו של חבר מועצה להשתתף בישיבות המועצה. היעדרות חברי מועצה מישיבות המועצה לדיון בהצעת

התקציב, וכל שכן היעדרות הפגנתית, עשויה להוות אינדיקציה להתנהלות שתכליתה הכשלת אישור התקציב. כך גם ההתנהלות במהלך הישיבות וההתבטאויות בהן עשויות ללמד האם חברי המועצה פעלו בתום לב לאישור התקציב, או שמא כוונתם הייתה להכשיל מהלך זה.

ג. האם התקיימה הידברות בין הצדדים שלא במסגרת ישיבות מועצה - הסכמות פוליטיות ומקצועיות מדרכן שהן מתעצבות במגעים לא פורמליים, ומקבלות את תוקפן בהחלטות פורמליות. סירוב של אחד מהצדדים להשתתף במגעים כאלו עשוי להוות אינדיקציה לכוונותיו.

ד. על מה נסבה ההתנגדות לאישור הצעת התקציב - "דיוני התקציב ואישורו צריכים לשאת אפוא אופי של דיון מהותי בסדרי עדיפויות ולא של דיון טכני-חשבונאי בלבד" (זינגר 152-153; ענין אלמקייס הראשון, פסקאות 7-8). על כן יש לבחון האם הטענות שהועלו נגד הצעת התקציב התייחסו לשאלות של מדיניות הנוגעות לסדרי עדיפויות בניצול התקציב למטרות הציבוריות השונות, או שמא מדובר היה בהתנגדות לתקציב על רקע יריבות אישית-פוליטית לראש הרשות ובמגמה להביא לסיום כהונתו, ללא זיקה למחלוקת תקציבית.

במסגרת זו יש לבחון האם חברי המועצה שהתנגדו לאישור התקציב הגישו השגות קונקרטיות והצעות החלטה חלופיות, כנדרש לפי סעיף 42 לתוספת השנייה לפקודה, או שהם הסתפקו בהתנגדות כללית שתכליתה סיכול אישור התקציב.

ה. העלאת דרישות לא ענייניות כתנאי לאישור התקציב - כגון דרישות המנוגדות לדין, לעקרונות טוהר המידות, או הנעדרות היתכנות תקציבית.

ו. התנהלות ראש הרשות וחברי המועצה בענייני הרשות האחרים - התנהלות שיש בה כדי ללמד על הרקע לאי אישור התקציב, כגון קיומה של יריבות אישית-פוליטית המקלקלת את השורה, והמצביעה על כוונה להביא להפסקת כהונת ראש הרשות, או שמא מדובר במחלוקת ענייניות בין ראש הרשות למתנגדיו במועצה.

73. לסיכום פרק זה: נראה כי נוכח אמות המידה דלעיל הרי שברובם הגדול של המקרים בהם לא אושר תקציב הרשות המקומית במועד, לא יהא קושי לקבוע מי נושא באשם העיקרי והאם יש הצדקה להפסיק גם את כהונת ראש הרשות על ידי שר הפנים, לצד חדילת כהונת חברי המועצה מכוח החוק. אכן, ייתכנו מקרים גבוליים בהם יקשה לקבוע למי האחריות העיקרית לאי אישור התקציב, כאשר לשני הצדדים הייתה תרומה משמעותית לכך. במקרים כאלה, נוכח התרומה המשמעותית גם של ראש הרשות לאי אישור התקציב, ישקול שר הפנים אם יש הצדקה וצורך להפסקת כהונתו בהתחשב במכלול תכליות סעיף 206(ב) וטובת תושבי הרשות המקומית.

חשוב עם זאת להדגיש, כי אין פסול בעצם קיומה של מחלוקת בין הצדדים, וזאת כל עוד מדובר במחלוקת "לשם שמיים", היינו מחלוקת לגיטימית בין נציגי ציבור על סדרי עדיפויות הנובעת מהשקפות עולם ומגישות שונות באשר לשירותים ציבוריים שונים. בנסיבות כאלה אין לזקוף את עצם המחלוקת לחובתו של צד זה או אחר. מחלוקות ציבוריות הן במהותן של השיח הדמוקרטי, והעיקר אינו בעצם המחלוקת, אלא על מה נסבה המחלוקת, וכיצד נוהג כל צד בניסיון ללבן את הדברים ולהגיע להסכמות, גם תוך פשרות, לטובת תושבי היישוב.

מן הכלל אל הפרט

74. משהגענו הלום, אפנה כעת לשלב האחרון של דיוננו - יישומן של אמות המידה דלעיל על המקרה דנן.

בחינת נסיבות המקרה דנן אל מול תכליות סעיף 206(ב) ואמות המידה המפורטות לעיל להפעלתו מובילה לדעתי למסקנה החלטית לפיה לא היה רשאי שר הפנים להפסיק את כהונתו של העותר כראש המועצה המקומית ירכא.

75. ירכא היא מועצה מקומית, אך בהתאם להוראת סעיף 27 לפקודת המועצות המקומיות, על הכנת תקציב המועצה המקומית ואישורו חלות הוראות סעיף 206 לפקודת הערירות. בענייננו לא נטען כי העותר, כראש הרשות המקומית, לא מילא את חובתו לפי סעיף 206 לפקודה להורות לגזבר הרשות להכין הצעת תקציב על פי הנחיותיו. הצעת תקציב אכן הוכנה, והיא הונחה כנדרש על שולחן המועצה לדיון ולאישור.

בהמשך לכך, כמפורט לעיל, זימן העותר שבע ישיבות מועצה לדיון בהצעת התקציב: בימים 17.4.2019, 1.5.2019, 6.6.2019, 26.6.2019, 10.7.2019, 18.9.2019 ו- 30.9.2019. הישיבה הראשונה לא התקיימה עקב החרמתה על ידי חברי האופוזיציה. שאר הישיבות התקיימו אך לא הניבו הסכמה על אישור התקציב.

76. אינה מקובלת עלי טענת המשיבים כי העותר כשל בכך שלא קבע ישיבות מועצה נוספות לדיון בתקציב. כעולה בעליל מאופן התנהלות הישיבות, אי-ההסכמה על אישור התקציב לא הייתה נעוצה בהעדר זמן דיונים מספיק לליבון פרטי הצעת התקציב או הצעות חברי מועצה לשינויים בתקציב המוצע, אלא בהתנגדות עקרונית של האופוזיציה לאשר את התקציב, מטעמים שאינם נוגעים לתקציב. ישיבות תקציב אינן מטרה בפני עצמה אלא אמצעי לליבון ההצעה ובירור חילוקי דעות. אילו התקיים דיון ענייני בסעיפי הצעת התקציב והוא לא הסתיים עקב אי קביעת ישיבות נוספות, היה מקום לבוא בטרוניה לעותר. אך לא זה היה מצב הדברים. אמנם היה איחור מסוים במועד תחילת דיוני התקציב, אך זה הושפע מערעורי הבחירות שהיו תלויים ועומדים באותה עת, וכן מגילויי האלימות הקשים שהופנו כלפי בנין המועצה ונבחרי הציבור, כמפורט בראשית הדברים לעיל. אציין לענין זה כי מתוך 21 ישיבות מועצה שנקבעו בתקופת כהונתה, הוחרמו על ידי נציגי האופוזיציה קרוב למחצית מהישיבות (9 ישיבות), והן פוזרו ללא דיון בהיעדר קוורום לקיומן. בין הישיבות הללו הייתה גם ישיבת המועצה הראשונה שנועדה לדון בתקציב המועצה.

77. בהתאם לסעיף 2ג170(א) לפקודת העיריות, שהוסף אף הוא לפקודה בתיקון מ-2004 שהוסיף את סעיף 206(ב), ושכותרתו "תפקידי הגזבר", נקבע כי -

"הגזבר יהיה אחראי על ניהול ענייניה הכספיים של העירייה, ובין השאר על הכנת הצעת התקציב ותקציב המילואים של העירייה, על ניהול מערכת החשבונות של העירייה ועל הכנת הדוחות הכספיים לפי פקודה זו, וכן יפקח על שמירת מסגרת התקציב באופן שלא ייווצר גירעון שוטף, כהגדרתו בסעיף 140ג, בתקציב העירייה".

בהמשך לכך קובע סעיף 3ג170 לפקודה, שהוסף גם הוא באותו תיקון, כי -

"(א) הגזבר יוזמן לישיבות המועצה ולישיבות של כל ועדה מוועדותיה, ותינתן לו הזדמנות להשמיע את דעתו, בעל פה או בכתב, לפני קבלת כל החלטה של המועצה או

ועדה מוועדותיה, שיש לה השלכה על תקציב העירייה, הכנסותיה או הוצאותיה.
 (ב) הגזבר יהיה נוכח בישיבות המועצה, ועדת הכספים וועדת המכרזים ותינתן לו הזדמנות להשמיע את דעתו, בעל פה או בכתב, לפני קבלת כל החלטה של המועצה או ועדה כאמור, שיש לה השלכה על תקציב העירייה, הכנסותיה או הוצאותיה.
 "...

הגזבר הוא אפוא הגורם האמון בהתאם לדין על הכנת תקציב המועצה ועל ניהול ענייניה הכספיים. במסגרת זו הגזבר הוא האמון על קביעת אומדן ההכנסות בתקציב "באופן שלא ייווצר גירעון שוטף". על מנת להגן על עצמאותו המקצועית של הגזבר כשומר הסף של קופת הרשות המקומית הוספו לפקודה, באותו תיקון, הוראות ייעודיות הקובעות תנאים המקשים על פיטוריו (סעיף 171(ב)(1) לפקודה), ומאפשרים לו לבקש את הגנת משרד הפנים מפני פיטורים במקרה בו הוא סבור שפיטוריו נעשו משיקולים שאינם ענייניים (סעיף 171(ג)(1) לפקודה). הנחת המוצא היא אפוא שהצעת תקציב שהוכנה על ידי הגזבר והועברה לראש הרשות כדי שיניח אותה על שולחן המועצה לדיון ולאישור, היא הצעת תקציב מקצועית ומאוזנת. על כן מי שנסמך בזמן אמת על עמדתו המקצועית של הגזבר לענין זה, לא יכול להיחשב כמי שלא ביצע את תפקידו נאמנה.

בענייננו, גזבר המועצה עמד מאחורי הצעת התקציב, הסביר אותה והגן עליה במספר ישיבות מועצה. הן הגזבר והן רואה החשבון של המועצה הבהירו עמדתם כי לדעתם הצעת התקציב הייתה מאוזנת וריאלית ולא היה כל מקום לבצע בה שינויים לענין אומדן ההכנסות כנטען. לעובדה שגזבר הרשות תמך בענייננו בהצעת התקציב לאורך כל הדרך יש אפוא משקל רב כאשר טענות האופוזיציה התמקדו כולן בכך שאין לאשר את התקציב מאחר שהוא גרעוני. כפי שיפורט בהמשך, גם גורמי המקצוע במשרד הפנים תמכו בזמן אמת בהצעת התקציב (פסקה 87 להלן).

78. מהחומר הרב שהונח לפנינו ומעיון בפרוטוקולים של ישיבות המועצה בנושא התקציב עולה כי בניגוד לעותר - שהתנהלותו הייתה עניינית ומקצועית: הציג את הצעת התקציב וגילה בקיאות בפרטיה, והשיב עניינית על שאלות והערות שעלו בדיונים - הרי שחברי האופוזיציה לא מילאו חובותיהם כחברי המועצה, והתנהגותם לא הייתה עניינית וקונסטרוקטיבית, אלא להיפך. להלן מספר דוגמאות בולטות:

79. החרמת ישיבות המועצה - כמצוין לעיל, חברי האופוזיציה במועצה החרימו ישיבות מועצה רבות (9 מתוך 21 ישיבות מועצה), לרבות ישיבה לאישור התקציב. החרמת הישיבות לא אפשרה את קיומן בהעדר קוורום חוקי. למותר לומר כי מחובתם של חברי המועצה להגיע לישיבות המועצה. היעדרות עשויה אף להביא לפגיעת כהונתו של חבר מועצה בהתקיים התנאים שנקבעו בדין (סעיף 104(א) לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950; סעיף 123 לפקודת העיריות). חברי האופוזיציה לא סיפקו כל הסבר מניח את הדעת להתנהלותם בהקשר זה. כך לא מתנהל מי שטובת המועצה המקומית ותושביה עומדת לנגד עיניו, וגם לא מי שמעוניין להגיע להסכמות עם הצד שכנגד, או לכל הפחות לברר באמת ובתמים האם ניתן להגיע להסכמות כאלו. החרמת ישיבות המועצה נעשתה בכל המקרים על ידי כל שבעת חברי האופוזיציה, כאיש אחד, בכך יש כדי להעיד על התנהלות מתואמת ומתוכננת מראש.

80. אי-העלאת הצעות או הסתייגויות ספציפיות להצבעה - לאורך כל תקופת הניסיונות להביא לאישור התקציב ושש ישיבות התקציב שהתקיימו, לא העלו חברי האופוזיציה הצעת תקציב חלופית, או הסתייגות קונקרטית לסעיף כלשהו בהצעת התקציב. בישיבה שקיים הממונה על המחוז עם חברי האופוזיציה ביום 3.6.2019, הבהיר להם הממונה מפורשות כי אם יש להם הסתייגויות מסעיפים מסוימים בהצעת התקציב שהעלה העותר, בידם להעלות הצעה לסדר היום לאישור התקציב בכפוף לשינוי סעיפים מסוימים עם ציון שינוי התקצוב הנדרש. הצעה כזו לא הועלתה על ידי חברי האופוזיציה בשום שלב. ודוק - להגשת הצעה חלופית או הסתייגות קונקרטית חשיבות רבה, שכן אלה מאפשרים דיון ענייני וממוקד, העשוי להניב פשרות והסכמות בין חברי המועצה תחת "חרב דמוקלס" התלויה מעל ראשם של פגיעת כהונה לפי סעיף 206(ב). בהעדר הצעות חלופיות הדיונים הופכים לדיוני סרק.

81. התבטאויות המצביעות על שיקולי ההתנגדות לתקציב - במספר הזדמנויות התבטאו חברים שונים מקרב האופוזיציה באופן שמעיד על כך שהתנגדות האופוזיציה להצעת התקציב יסודה במניעים שאינם קשורים בתקציב.

כך, בישיבה שקיים הממונה על המחוז עם חברי האופוזיציה ביום 3.6.2019, ובה הביע הממונה את עמדתו כי "אין כל סיבה שלא לאשר את הצעת התקציב", הוא שאל מדוע לא אושר התקציב. בתגובה השיב מולא (המשיב 9): "אני לא מצליח להתחבר אל ראש הרשות מאחר ובישיבת התקציב הראשונה הספקתי ללמוד אותו...", וכן "לא מוכן לעבוד מולו...". כמה ימים לאחר מכן, בישיבת המועצה ביום 6.6.2019 בנוכחות הממונה

על המחוז, הסביר העותר כי מבדיקה מקצועית עלה כי אין אפשרות ליעד תקציב לסגן לראש המועצה בשכר, והממונה על המחוז הסביר כי נוכח גירעון כספי שקיים במועצה, אין אפשרות למנות סגן ראש מועצה בשכר, וכי יש להמתין לתקציב שנת 2020 כדי שיאושר סגן בשכר. בתגובה השיב עבאס (המשיב 7): "אם לא יהיה סגן בשכר לא תהיה מועצה!". אזכיר כי בישיבה זו העיר הממונה על המחוז: "יש לכם תקציב נהדר, חבל שלא תנצלו אותו לטובת הבוחרים שלכם".

בישיבת המועצה ביום 26.6.2019 אמר אבו ריש (המשיב 10): "חברים הבעיה שלנו זה לא התקציב, התקציב הוא בסדר גמור. הבעיה שלנו היא שיתוף הפעולה בינינו והקואליציה ועל זה צריך לעבוד". ובהמשך: "אני אצביע נגד התקציב לא בגלל התקציב!". ובישיבת המועצה מיום 18.9.2019, לאחר שהעותר העלה שוב את הצעת התקציב המעודכנת להצבעה, העיר מולא בציניות: "כך על רגל אחד מצביעים על תקציב מועצה". יצוין כי הערה זו נאמרה לאחר שהצעת התקציב כבר נדונה בחמש ישיבות תקציב ו-12 ימים בטרם פקיעת המועד האחרון להסכמה על התקציב, ולאחר שבאותו דיון איש מחברי האופוזיציה לא העלה בדיון שאלות או הערות, וכל שכן הסתייגות קונקרטית.

זו הייתה רוח הדברים בדיוני התקציב. לאורך כל הדיונים התנהלו חברי האופוזיציה באופן מתואם, כאיש אחד, ובכל הישיבות הם הצביעו שוב ושוב כאיש אחד נגד הצעת התקציב. חברי האופוזיציה נעדרו יחדיו מ-9 ישיבות מועצה כאמור, באופן שבלתי סביר להניח שנעשה שלא במסגרת פעולה מתואמת שנועדה למנוע מהמועצה להתכנס. על כן אני סבור שיש באמירות הללו, יחד עם רכיבים נוספים בהתנהלותם של חברי האופוזיציה, כדי להצביע על כך שהתנגדותם להצעת התקציב לא הייתה נעוצה בטעמים הקשורים בתקציב.

82. התנהלות חברי האופוזיציה ודרישות שהעלו - לאורך התקופה במהלכה נעשו ניסיונות לאשר את תקציב המועצה, העלו חברי האופוזיציה דרישות שונות באופן בלתי קוהרנטי, והתנהלו באופן המטיל צל על כנות כוונותיהם להגיע להסכמות שיאפשרו את אישור התקציב. להלן מספר דוגמאות:

א. לקראת ישיבת התקציב שהתקיימה ב-1.5.2019 הוסר סעיף תקציב של סגן ראש מועצה בשכר, לבקשת מספר חברי מועצה ובכללם מולא, שאישר באותה הישיבה כי ביקש זאת (עמ' 4 לפרוטוקול הישיבה). למרות זאת מפרוטוקול ישיבת המועצה שהתקיימה בנוכחות הממונה על המחוז ביום 6.6.2019, עולה כי הדבר לא הפריע למולא להעלות את ביטול תקצוב סגן בשכר כמניעה לאישור התקציב. ובתגובה לעמדת הממונה

על המחוז כי אין אפשרות למנות סגן בשכר במהלך שנת 2019, קרא כאמור עבאט: "אם לא יהיה סגן בשכר לא תהיה מועצה!".

ב. במהלך הישיבה של הממונה על המחוז עם חברי האופוזיציה מיום 3.6.2019 הציגו חברי האופוזיציה את סוגיית ועדות המועצה כאחת מהסוגיות שבגינן טרם אושר התקציב. במהלך ישיבת המועצה שהתקיימה בנוכחות הממונה על המחוז ביום 6.6.2019, הציע העותר מפתח של חלוקה שוויונית של ראשות הוועדות ושל החברות בהן, במסגרתו כל סיעה תהיה רשאית לבחור את חבריה בוועדות. כל חברי המועצה נתנו את הסכמתם לכך. למרות זאת, בתגובה לפניות מנכ"ל המועצה בהם הזמין את נציגי האופוזיציה למסור את שמות נציגיהם לוועדות, הם השיבו לו במכתב מיום 14.6.2019 בו התנערו מהסכמתם בענין הרכבי הוועדות. בהמשך, ישיבת מועצה שנקבעה ליום 10.9.2019 בנושא הרכב הוועדות לא התקיימה בשל אי התייצבות חברי האופוזיציה.

ג. כך גם בסוגיית התב"רים. בישיבת המועצה מיום 1.4.2019 הועלו לאישור מספר תב"רים וביניהם תב"רים שאינם במימון המועצה המקומית, אלא במימון חיצוני (משרדי ממשלה ומפעל הפיס). חברי האופוזיציה הצביעו נגד התב"רים מבלי שהעלו כל טענה או שאלה ביחס אליהם, והם לא אושרו. כפי שכבר צוין, הממונה על המחוז אישר את התב"רים אך בעקבות טענות חברי האופוזיציה הסכים לבטל את האישור על מנת להסיר מחלוקות פנימיות. במהלך ישיבת המועצה מיום 6.6.2019 אמר הממונה על המחוז "...אתם כחברים צריכים וחייבים לוותר על האגו למען שירות הציבור כי יש אינטרס ציבורי... אני לא רוצה לשמוע שחברי המועצה בירכא הצביעו נגד תב"ר שבא בכדי לעזור לתלמיד בעל לקות למידה כמו שמיעה, ראייה, נגישות. יש לכם תקציבים בעשרות מיליוני שקלים במשרדי הממשלה שמחכים לכם, למה לא לנצל את זה?" לקראת תום הישיבה הציע הממונה על המחוז לחברי המועצה לאשר את התב"רים שבוטלו על ידו. בתגובה, קמו כל חברי האופוזיציה ויצאו מהישיבה.

המדובר כאמור בתקציבים יעודיים שאינם יוצאים מקופת המועצה המקומית, ואין בהם כדי לפגוע בתקציבה. התנהלותם של חברי האופוזיציה בענין זה מהווה עדות נוספת להתנהלות בלתי עניינית מצדם.

ד. סוגיה נוספת נוגעת לוועדת הביקורת. בישיבת המועצה מיום 15.4.2019 התקיים דיון בענין הרכב ועדות המועצה. במהלך הישיבה טען מולא כי בעיריות אחרות לא קיימת ועדת ביקורת, וכל חברי המועצה חברים בוועדת ההנהלה, וביקש כי כך יעשה גם במועצה המקומית ירכא. בתגובה השיב לו יועצה המשפטי של המועצה כי "אין מצב

שלא תתקיים ועדת ביקורת במועצה מאחר וזו ועדת חובה". בישיבה שהתקיימה בנוכחות הממונה על המחוז ביום 6.6.2019, משעלה הנושא, הסביר הממונה על המחוז כי ועדת ביקורת היא ועדת חובה וכי הדבר לא נתון לשיקול דעתה של המועצה. ועדת ביקורת היא אכן בין ועדות החובה שנקבעו בפקודה, ותפקידיה נקבעו בפקודה (סעיף 149ג(א) לפקודה. סעיף 13 ב לפקודת המועצות המקומיות מחיל את סעיף 149ג לפקודת העיריות גם על מועצות מקומיות). בהתאם להוראות הפקודה, ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה, ובראשה יעמוד חבר אופוזיציה, שכן היא נועדה להיות גורם מאזן ומפקח על הפעלת כוחו של ראש הרשות ושל הקואליציה בה (בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד(2) 566, 581 (1980)). מכאן שמדובר בדרישה בלתי חוקית, שלא ניתן להיענות לה, ועולה החשד כי מדובר בדרישת סרק שנועדה להוות אצטלה נוספת לאי-אישור התקציב. מדובר גם בדרישה תמוהה המועלית מטעם האופוזיציה, שכן ועדת הביקורת היא אמצעי פיקוח מרכזי בידי האופוזיציה לביקורת על ראש הרשות והנהלת הרשות.

83. את התנהלותם כאמור של חברי האופוזיציה יש לראות גם על רקע היריבות האישית-פוליטית הקשה כלפי העותר, שקיבלה ביטוי במאבק המשפטי בתוצאות הבחירות (הלגיטימי כמובן כשלעצמו), אשר כשל; ובהמשך - האווירה הקשה עקב אירועי האלימות הקשים שאירעו ביישוב, אשר ליוו את תחילת כהונתם של ראש הרשות ומועצת הרשות, כמתואר בראשית הדברים לעיל. אזכיר לענין זה כי העותר זימן ישיבת מועצה ליום 9.1.2019, שנועדה לעודד הידברות ולגנות את גילויי האלימות במועצה המקומית, אך חברי האופוזיציה החרימו ישיבה זו.

84. בניגוד לכל האמור בנוגע להתנהלות חברי המועצה מהאופוזיציה, מהחומרים שהונחו בפנינו עולה כאמור כי התנהלותו של העותר כראש המועצה המקומית הייתה עניינית ומקצועית. לאורך התקופה הנדונה הוא קבע ישיבות לדיון בהצעת התקציב, הציג את ההצעה ואת עדכוניה והשיב עניינית להערות ולטענות שהועלו, והפגין נכונות להתגמש במספר נושאים שהועלו מטעם האופוזיציה, וביניהם נושא הסגן בשכר, תקציב הספורט, והיענות לדרישתם של חברי האופוזיציה לגבי הרכב ועדות המועצה (ראו לענין זה את סיכומי של הממונה על המחוז לישיבת המליאה מיום 6.6.2019 בה נכתב "ראש המועצה הציג כל ועדה וועדה והסכים לכל שינוי שביקשו חברי המועצה"). כן הסכים העותר לתיקונים בהצעת התקציב בעקבות הערות החשב המלווה.

בנוסף, לאורך מרבית ישיבות המועצה, כעולה מפרוטוקולי הישיבות, נקט העותר בשפה שמעודדת שיתוף פעולה והידברות ("תמיד הדלת שלי פתוחה ואני מוכן לכל הצעה ורעיון על פי חוק" - ישיבת התקציב מיום 26.6.2019, בעמ' 5), ובכלל זה עודד את חברי המועצה להציג שאלות או הערות, להציע הצעות ולהיעזר כבעלי המקצוע במועצה לצורך למידת הצעת התקציב, ואף השיב לשאלותיהם בפירוט ובענייניות. כן הפגין העותר נכונות להידבר עם חברי האופוזיציה וניהל לשם כך מגעים בלתי פורמליים עם אבו ריש, חבר האופוזיציה, בניסיון להגיע להסכם קואליציוני. לטענת העותר המגעים נשאו פרי והצדדים הצליחו להגיע לנוסח מוסכם, אך ההסכם לא נחתם בסופו של דבר בשל הפעלת לחצים ואיומים באלימות כנגד אבו ריש. העותר אף צירף את טיוטת ההסכם כנספח לעתירה. טענה זו לא הוכחה בפנינו על ידי חברי האופוזיציה. כך גם בישיבת התקציב מיום 26.6.19, בתגובה לדבריו של מולא כי הבעיה היא לא התקציב אלא הקואליציה, תיאר העותר מגעים שקיים עם מולא במשך מספר הזדמנויות, אשר העלו חרס. עוד הצהיר העותר כי קבע לשבת עם נציגי האופוזיציה באחד מימי שישי בבנין המועצה ולדון בדברים, אך חברי האופוזיציה לא הגיעו לישיבה. הדברים לא הוכחו על ידי חברי האופוזיציה.

85. כמפורט לעיל, ההחלטה המתוקנת של שר הפנים על הפסקת כהונתו של העותר, התבססה על עילה מרכזית לפיה העותר לא עשה די כדי לשנות את הצעת התקציב ולהתאימה להערוותיהם של חברי האופוזיציה ביחס לחשש לגירעון תקציבי. הצדדים השקיעו חלק ניכר מכתבי הטענות שלהם בטענות בעלות אופי חשבונאי בענין גרעוניות התקציב. לענייננו אין צורך להכריע בשאלה האם הצעת התקציב אכן הייתה גרעונית, שכן כעולה בעליל מהמפורט לעיל, טענה זו הייתה אך כסות להתנגדות אישית-פוליטית של האופוזיציה לעותר, ולא הטעם האמיתי להתנגדותם לתקציב המוצע.

כאמור, חברי האופוזיציה לא העלו הצעת תקציב חלופית או הסתייגויות קונקרטיות לסעיפים מסוימים בהצעת התקציב, לשם התמודדות עם גרעוניות התקציב כטענם, וזאת למרות שהובהר להם מפורשות על ידי הממונה על המחוז כי זו הדרך בה עליהם לנקוט ככל שיש להם הסתייגויות מהצעת התקציב. אין לקבל את הטענה כי חברי המועצה נעדרים כישורים מקצועיים לנסח הסתייגויות תקציביות. טענה זו היא חרב פיפיות, שכן קשה להלום כי הם נעדרים יכולת מקצועית לנסח הסתייגויות אך הם בעלי יכולת מקצועית מורכבת יותר לקבוע כי בהצעה נפלו פגמים באותם עניינים ממש. מכל מקום, העותר, במהלך ישיבות המועצה, עודד את חברי המועצה להיעזר בגזבר המועצה

לכירור סוגיות הטעונות בירור. לא נטען לפנינו, וממילא גם לא הוכח, כי חברי המועצה ניסו להיעזר בגזבר המועצה לצורך ניסוח הסתייגות ונדהו.

מעבר לכך, אזכיר כי לאורך תקופת הניסיונות לאישור התקציב, היו לעותר סיבות טובות להניח שהצעת התקציב היא אכן מאוזנת, כפי שעלה מעמדתם של גורמי המקצוע, הן במועצה והן במשרד הפנים.

86. גזבר המועצה תמך כאמור לאורך כל הדרך בהצעת התקציב. כפי שכבר צוין לעיל (בפסקה 77), הגזבר הוא הגורם המקצועי האמון בהתאם להוראות הפקודה על הכנת תקציב המועצה ועל ניהול ענייניה הכספיים, ובמסגרת זו הוא גם הגורם האמון על קביעת אומדן ההכנסות בתקציב "באופן שלא ייווצר גירעון שוטף" (סעיף 170ג לפקודה). עם זאת יש להדגיש כי הגזבר אינו "קו ההגנה האחרון" להבטחת איזונו של התקציב. לשר הפנים הוקנו בחוק סמכויות נרחבות בענין תקציבה של הרשות המקומית. סעיף 206(ג) לפקודה, החל בעניינינו, קובע כי תקציב הרשות טעון אישורו של השר, וכי הוא רשאי לדרוש שתוגש לו הצעת תקציב מתוקנת בתוך תקופה שיקבע, וכן רשאי הוא, בתנאים שנקבעו, לשנות או לבטל פריט בתקציב, או להוסיף פריט בתקציב (סעיף 207 לפקודה). מעבר לכך, בפקודה נקבעו מנגנונים שנועדו להתמודד עם מצב בו במהלך שנת התקציב מתברר כי הרשות המקומית עלולה להיכנס לגירעון. סעיף 210(א)(1) לפקודה קובע לענין זה -

"ראה ראש העירייה, בהסתמך על דין וחשבון שהגיש לו הגזבר לפי הוראות סעיף 213(ב), כי המשך פעילות העירייה בהתאם לתקציב המאושר יש בו כדי להביא ליצירת גירעון שוטף כהגדרתו בסעיף 140ג בתקציב העירייה, יורה לגזבר, בתוך שבעה ימים מיום קבלת הדין וחשבון, להכין הצעת תקציב מילואים באופן שיבטיח מניעת היווצרותו של גירעון שוטף כאמור..."

על כל אלה יש להוסיף, כמצוין כבר לעיל, כי דיוני התקציב במועצה צריכים לשאת אופי מהותי של דיון בסדרי העדיפויות של הרשות המקומית (זינגר, 152-153; ענין אלמקייס הראשון, פסקאות 7-8), וסוגיות הנוגעות לאיזונו של התקציב הן סוגיות מקצועיות שהאחריות לגביהן מוטלת על גזבר הרשות המקומית כעולה מהגדרת תפקידו (סעיף 170ג(א) לפקודה). יעדי התקציב וסדרי העדיפויות שיעדים אלה משקפים הם לבו של הדיון שנציגי הציבור (חברי המועצה) צריכים לקיים במסגרת הדיון במועצה

בהצעת התקציב, בעוד שדרכי המימון של התקציב, והנחות העבודה שביסוד הצעת התקציב לגבי מקורות ההכנסה, הם עניינים מקצועיים שבתחום סמכותו ומומחיותו של גזבר הרשות המקומית, אשר מכין את התקציב, בפיקוח גורמי משרד הפנים.

87. אשר על כן, תמיכתו של גזבר הרשות בהצעת התקציב לאורך כל הדרך במקרה הנדון, מהווה סיבה טובה להניח כי הצעת התקציב אכן הייתה מאוזנת. במקרה דנן גם גורמי המקצוע במשרד הפנים היו מעורבים בהליך אישור התקציב, עד לשלבים מאוחרים שלו, וגם הם סברו כי אין כל מניעה לאשר את התקציב בתיקונים מינוריים. בפגישה עם חברי האופוזיציה ביום 3.6.19 הבהיר להם הממונה על המחוז את החשיבות שבאישור תקציב למועצה המקומית ואף אמר להם "...אם התקציב שיאושר לא יהיה ריאלי הרי שהוא לא יאושר ע"י הממונה על המחוז". ביום 6.6.2019 השתתף הממונה על המחוז בישיבת מועצה מיוחדת, במסגרתה הפציר בחברי המועצה לאשר תקציב למועצה, תוך שאמר לחברי המועצה "...יש לכם תקציב נהדר, חבל שלא תנצלו אותו לטובת הבוחרים שלכם".

בישיבת המועצה מיום 10.7.2019 אשר דנה בתקציב נכחו גם מנהל תחום שלטון מקומי במחוז צפון של משרד הפנים, החשב המלווה של המועצה המקומית, ורו"ח המועצה. במהלך הישיבה השיבו גורמי מקצוע אלה לשאלות חברי המועצה, מבלי שהציגו הסתייגות כלשהי מהתקציב המוצע. מכאן שמעורבות גורמי המקצוע במשרד הפנים באישור התקציב במועצה המקומית הייתה אינטנסיבית, והם תמכו כאמור באישור התקציב המוצע.

88. לסיכום פרק זה: התמונה הכללית המשתקפת ממכלול הדברים דלעיל הינה כי בעוד שהעותר פעל כמיטב יכולתו, בגיבוי דרגי המקצוע במועצה ובמשרד הפנים, לאישור תקציב למועצה, הרי שחברי האופוזיציה במועצה נקטו בכל דרך למנוע דיון ענייני בתקציב ולהימנע מלאשרו בתואנות שונות. קשה להימנע מהרושם העולה מתוך מכלול ההתנהלות של חברי האופוזיציה, כי הם גמרו אומר להביא להפסקת כהונתו של העותר, גם במחיר של פגיעה קשה, עד כדי שיתוק ממש, בפעילות המועצה המקומית, וזאת מתוך התנגדות אישית-פוליטית לעותר, ולא מטעמים ענייניים. חברי האופוזיציה החרימו מספר רב של ישיבות מועצה, ללא כל הנמקה עניינית; סיכלו בפועל את הקמת ועדות המועצה, והביאו לשיתוק פעולת המועצה בהקשר זה גם לאחר שדרישותיהם נענו; העלו לאורך הדרך דרישות סותרות ובמקרים מסוימים אף כאלו שמנוגדות לחוק; נמנעו לאורך חודשים ארוכים מלאשר תב"רים בהיעדר כל נימוק ענייני; נמנעו מלהעלות הצעת

תקציב חלופית או הסתייגויות לסעיפים ספציפיים בהצעתו של העותר; והתבטאו במספר הזדמנויות באופן שמעיד על כך שהתנגדותם לתקציב לא נבעה מהתקציב עצמו.

כל אלו תומכים אפוא במסקנה כי גם אם ניתן לייחס לעותר כי "לא עשה כל שלא לידו" לאישור התקציב - ודומה שלעולם ניתן לטעון שניתן היה לעשות יותר ממה שנעשה - הרי שללא ספק האשם העיקרי, והכמעט בלעדי, לאי אישור התקציב רובץ לפתחם של חברי המועצה מהאופוזיציה. בנסיבות אלה לא הייתה כל עילה להורות על הפסקת כהונתו של העותר, אשר תוצאתה היא ש"חוטאים יוצאים נשכרים".

לפיכך אין מנוס מהמסקנה כי החלטת שר הפנים להפסיק את כהונת העותר חורגת מגדרי שיקול הדעת שהוקנה לו בסעיף 206(ב), ועל כן נדרשת התערבותנו לביטולה.

89. סוף דבר: אציע לחבריי כי נהפוך את הצו-על-תנאי למוחלט ונורה על ביטול החלטת שר הפנים לסיים את כהונתו של העותר כראש המועצה המקומית ירכא, ועל השבת העותר לכהונתו, לצד הוועדה שמונתה למלא את תפקידי המועצה.

המשיבים 1-2 יישאו בהוצאות העותר בסך כולל של 30,000 ₪, ובסכום זהה יישאו, ביחד ולחוד, גם המשיבים 4-10.

ש ו פ ט (בדימ')

השופט נ' סולברג:

1. משנה סדורה פרש חברי, השופט (בדימ') מ' מזוז, באשר לתכליות סעיף 206 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: הפקודה), ולגבי מכלול השיקולים שעל שר הפנים לשקול בהפעלת סמכותו. אמות-המידה שהתווה חברי לסוגיה הנדונה – מקובלות עליו.

2. אעיר בהקשר זה, כי עמדת ב"כ המדינה מתבססת, בין היתר, על הטענה שלא הוכח, כי "העותר עשה כל אשר לא-ידו" על מנת להביא לאישור התקציב במועצה. לשם כך, נסמכים ב"כ המדינה על דברי-שלי בבג"ץ 350/20 קובי נ' השר להגנת הסביבה, ירושלים והמודעת (17.2.2020). דא עקא, לא לכך התכוון ה'משורר'. הדברים נכתבו שם על מנת לתאר אל-נכון את מצב הדברים ששרר ביחס לאותו עניין. הא ותו לא. אין להוציא

את הדברים מהקשרם, הם נגעו לנסיבות אותה פרשה; לא היה בהם משום הלכה פסוקה, ולא אמת-מידה להפעלת שיקול הדעת לפי סעיף 206. כשלעצמי, בעניין דנן, אין לי אלא להסכים עם מסקנתו של חברי, השופט (בדימ') מ' מזוז, על יסוד נימוקיו.

3. אכן, נתגלו כשלים בהפעלת שיקול הדעת על-ידי שר הפנים. ב"כ המדינה טענו, ושבנו וטענו, על כך שהחלטת שר הפנים היא החלטה סבירה, ונמצאת במתחם שיקול הדעת הרחב המסור לשר הפנים על-פי סעיף 206 לפקודה. לגבי דידי, לא ב'סבירות' עסקינן. אדרבה, זהו שורש הטעות. רמת ההפשטה הגבוהה של עילת הסבירות, היא בעוכריה, ואינה מְטיבה עם משתמשיה. ענייננו בנסיבות הפרשה הנדונה, בעילה קונקרטי, ממוקדת: "התחשבות בגורם שאינו נוגע בעניין ואי-התחשבות בגורם הנוגע בעניין". כך, כלשון השופט מ' לנדוי, בהעדיפו "עילות בעלות תוכן קונקרטי", המנויות שם, "תחת קנה-המידה של סבירות, שכוללניותה מדומה" (משה לנדוי "על שפיטות וסבירות בדין המנהלי", עיוני משפט יד (1) 5, 13 (1989); הרחבתי על כך במקום אחר: נעם סולברג "על ערכים סובייקטיביים ושופטים אובייקטיביים", השילוח 18, 54 (התש"ף-2020)). שר הפנים פָקד 'עוונות' חברי האופוזיציה על ראש המועצה. התערבותנו נחוצה אפוא כדי למנוע גְרעון דמוקרטי, למנוע פגיעה לא מוצדקת בזכות לבחור ולהיבחר, פגיעה שאינה פשוטה במימוש רצון הבוחר בבחירות למועצה המקומית ירכא.

4. אשר על כן, דין העתירה להתקבל, ודין החלטת שר הפנים להעביר את העותר מתפקידו – להתבטל.

ש ו פ ט

השופט א' שטיין:

אני מסכים לכל האמור בפסק דינו של חברי, השופט (בדימ') מ' מזוז. גם הערותיו של חברי, השופט נ' סולברג, בעניינה של דוקטרינת הסבירות מקובלות עלי.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט (בדימ') מ' מזוז.

ניתן היום, י"ז באב התשפ"א (26.7.2021).

שופט

שופט (בדימ')

שופט