

19 אפריל 2012  
כ"ז ניסן תשע"ב  
מפ/ 10139

לכבוד  
גלעד הישג  
המבקר הפנימי  
עריית נשר

[ghesseg@nesher.muni.il](mailto:ghesseg@nesher.muni.il)

**הנדון: סמכות מבקר פנימי לבקר את כל יחידות הרשות המקומית – כולל לשכת היועץ המשפטי לרשות**

**המקומית**

סימוכין: פנייתך בדואר אלקטרוני מיום 4/4/2012  
מכתבו של היועץ המשפטי מיום 26/3/09  
מכתבך ליועץ המשפטי מיום 19 ביולי 2011  
תזכורת ששלחת ליועץ המשפטי של הרשות מיום 8 באוגוסט 2011  
תשובתו אליך מיום 9 באוקטובר 2011  
מכתבך אל רע"ן ת"ש וגמלאות ברשומ"ק במשרד הפנים  
מכתבו של היועמ"ש של הרשות המקומית אליך מיום 1/4/2012  
תשובתך ליועץ המשפטי מיום 1/4/2012  
תגובתו של היועץ המשפטי לפנייתך מה-1/4/2012

1. קראתי את ההתכתבויות שבינך ובין היועץ המשפטי של הרשות המקומית בה אתה מכהן כמבקר פנימי ומתוכה עולה כי היועץ המשפטי קרא תיגר על סמכות המבקר הפנימי ברשות המקומית לבקר את היועץ המשפטי של הרשות המקומית.
2. אשר על כן, אתן תשובה לנושא זה תחילה ולאחר מכן אתן תשובה לשאלות משניות שנובעות מתשובה זו ושאלות נוספות שעולות מתוך ההתכתבות ששלחת אלי כדלקמן:

**סמכות המבקר הפנימי של הרשות המקומית לבקר את יחידת היועץ המשפטי של אותה רשות כדלקמן:** (א.)

(1). פקודת העיריות (נוסח חדש) קובעת בסעיף 170 א' כי תפקידי המבקר הם:

- (א). לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה התשנ"ה-1965 נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.
- (ב). לבדוק את פעולות עובדי העירייה.
- (ג). לבקר את הנה"ח של העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

(2).

- (א). אין שום הוראה בפקודת העיריות המחריגה את היועץ המשפטי מתחום סמכות ביקורתו של המבקר הפנימי של העירייה.

- (ב). יתירה מזו, בסעיף 170 ג' לפקודת העיריות, סעיף קטן (ה), נכתב כי היה למבקר העירייה יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה עברו עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין לידיעת מבקר המדינה.
- (ג). עולה מהאמור לעיל הוא כי לא רק שאין סעיף בפקודת העיריות המחריג את היועץ המשפטי מתחום סמכותו של המבקר הפנימי של הרשות המקומית, אלא להיפך, ישנה הוראה מיוחדת לעניינו של היועץ המשפטי ברשות המקומית שאינה מופיע בחוק הביקורת הפנימית תשנ"ב-1992 והיא בעניין חשד לעבירה של היועץ המשפטי לעירייה. מקרה כזה יועבר, כאמור לידיעת מבקר המדינה.
- (ד). כאן המקום להזכיר כי בבג"צ אלוני נגד מבקרת עריית ירושלים נקבע כי גם חברי מועצת העירייה נתונים לביקורתו של מבקר העירייה. אשר על כן, היועץ המשפטי על אחת כמה וכמה. (בג"צ 7805/00 אלוני, חברת מועצת עיריית ירושלים נ. מבקרת עיריית ירושלים).

**(ב). ההוראות החלות על היועץ המשפטי לעירייה כגורם מבוקר ע"י המבקר הפנימי של העירייה.**

- (1). מהאמור לעיל עולה כי על היועץ המשפטי לרשות המקומית חלות אותן הוראות החלות על כל גורם מבוקר אחר ברשות המקומית.
- (2). כך לדוגמה חלה על היועץ המשפטי לרשות המקומית הוראה שנכתבה בסעיף 170 ב' (א) לפקודת העיריות (נוסח חדש).
- (3). על פי סעיף 170 ב' (א) 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 שביקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (4). כמו כל גורם מבוקר אחר ברשות המקומית, על היועץ המשפטי לתת כל מסמך וכל מידע שיש ברשותו למבקר הרשות המקומית וכן לתת הסבר שביקש המבקר הפנימי של הרשות בתוך התקופה הקבועה בדרישה, כולל תגובה על טיוטת דו"ח ביקורת הנוגעת לתחום פעילותו.

(ג). התייחסות קצרה לנושאים אחרים שעלו בהתכתבויות ביניכם כדלקמן:

(1).

(א). במכתבו מיום 26/3/09 כותב היועץ המשפטי של העירייה כי "אין זה כלל מתפקידה של הביקורת להיכנס למהות הפעולות המבוצעות על ידי הדרגים המקצועיים לא בזרוע המבצעת ולבטח לא בזרוע המחוקקת או השופטת. למשל, מבקר משרד הבריאות יבדוק תהליכים ביצועיים במשרד הבריאות מבחינה ארגונית ולא יבדוק תהליכי ביצוע פעולות רפואיות מובהקות כגון ניתוח. מבקר המדינה יבדוק תהליכים ביצועיים בזרוע המבצעת על פי החוק הקיים, אך לא בזרוע המחוקקת או השופטת ולא יציע הצעות חוק. סמכויות מבקר ברשות מקומית נגזרות מסמכויות מבקר המדינה ולא חורגות מהן.

(ב).

(1). לגבי סמכויות מבקר רשות מקומית כתבנו קודם לכן. לעניין מבקר המדינה יש לציין כי ברשימת תפקידי מבקר המדינה, בחוק מבקר המדינה, סעיף 10 (א)(ד), נכתב "כל עניין אחר שיראה צורך בו", דהיינו רשימת התפקידים המפורטת בסעיף 10 (א) אינה רשימה סגורה של תפקידים, אלא על הרשימה הזו רשאי מבקר המדינה לבקר כל עניין שיראה צורך לבדוק אותו.

(2). בחוק הביקורת הפנימית תשנ"ב-1992, נכתב בסעיף 4 (א) כי המבקר הפנימי יבדוק "בין היתר" ולאחר מכן באה רשימת התפקידים המפורטת בסעיף אינה רשימה סגורה וכי ניתן להוסיף לרשימה כל עניין אחר שיראה צורך בו.

(3). בפקודת העיריות נכתב בסעיף 170 א (א) כי תפקידי המבקר לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 נעשו כדיון, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירה על טוהר מידות ועקרונות היעילות והחיסכון, לבדוק את פעולות עובדי העירייה. לבדוק אם הנהלים הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר מידות ועקרונות היעילות והחיסכון. עולה מהאמור לעיל הוא כי פעולות העירייה וכל פעולות עובדי העירייה נתונים לביקורתו של מבקר העירייה, כמו גם של מבקרים פנימיים בגופים אחרים.

(4). אין בכל החוקים הללו הדנים בביקורת, הן של מבקר המדינה והן של מבקרים פנימיים, כל החרגה של ביקורת על פעולות מקצועיות כלשהן. אם הייתה מתקבלת הפרשנות של היועץ המשפטי של הרשות המקומית בה אתה מכהן כמבקר פנימי, אזי חלק גדול מפעולות הרשויות המקומיות, כמו גם גופים אחרים, לא היו נתונים לביקורת המבקרים הפנימיים מפני שהם נעשים על ידי בעלי מקצוע כמו מהנדסים, רופאים, אנשי מחשבים ומשפטנים, כלכלנים, וטרינרים, אנשי הוראה ועוד.

**(5). אשר על כן, כל פעילות הגופים המבוקרים, כולל פעילות שנעשית ע"י אנשי מקצוע כלשהו, נתונים לביקורתו של המבקר הפנימי ואין תחום שהוא אינו נתון לסמכות.**

(2).

(א). מעבר לטענת הסמכות, כותב היועץ המשפטי כי עריכת ביקורת מחייבת הכשרה מקצועית מתאימה, בין היתר בתחום המבוקר, תמוה כיצד מציע מי שחסר כל השכלה משפטית תכנים מהותיים בתחומי חוק מובהקים כמו חוקי עזר.

(ב). אם הדרישה הזו של היועץ המשפטי מתקיימת הרי המבקרים הפנימיים היו נזקקים להכשרה רב תחומית, החל מהנדסה, רפואה, משפטים, כלכלה, ראיית חשבון, מחשבים ועוד.. הדרישה הזו בלתי אפשרית. עם זאת רשאי המבקר הפנימי להיעזר בבעלי מקצוע במקרים מיוחדים.

(ג). חוקי עזר נועדו להשיג מטרה מסוימת ברשות המקומית והם אינם עומדים בפני עצמם. חוקי העזר צריכים להיות קריאים וברורים לתושבי הרשות אשר צריכים לקיים אותם ולעובדי הרשות אשר מפקחים על קיומם. כשם שחברי מועצת הרשות, אשר מחוקקים אותם אינם בהכרח משפטנים, כך המבקר הפנימי אשר מבקר אותם אינו חייב להיות משפטן.

(ד). כאן המקור להזכיר את הגדרת חוקי העזר מתוך אתר משרד הפנים באינטרנט כדלקמן: "חוקי עזר הוא חוק שתקף בתחומה של רשות מקומית במדינת ישראל ונחקק ע"י רשויות מקומיות ואיגודי ערים והינו אמצעי העיקרי שבאמצעותו ניתן להסדיר חובות וזכויות בתחום הרשות המקומית ולגבות תשלומים למימון פעולות הרשות".

(3). פליאה לי על היועץ המשפטי של הרשות המקומית אשר טען במכתבו מיום 9/10/11 על מיעוט האמצעים העומדים לרשותו והיקף העבודה המוטל עליו. דו"ח ביקורת בנושא זה יכול לשפר את מצבו ולתרום להקדשת אמצעים נוספים לפעילותו.

(4). כל הדרישות של היועץ המשפטי של הרשות המקומית, לפרט את ניסיונו המקצועי של המבקר הפנימי, אינם בסמכותו ועניינו של היועץ המשפטי, לבטח לא כתגובה לטיוטת דו"ח עליה הוא אינו מוכן להשיב. המבקר הפנימי נבחר ע"י מועצת הרשות המקומית ועל סמך החלטת ועדת בחינה אשר בחנה את נתוניו האישיים והתאמתם לתפקיד מבקר הרשות המקומית.

בכבוד רב,

שנבל מרדכי, עו"ד

נשיא הלשכה

#### העתקים:

השופט בדימוס מר מיכה לינדנשטראוס, מבקר המדינה  
מר עמרם קלאג'י, מנכ"ל משרד הפנים  
מר שלמה קלדרון, נשיא כבוד, לשכת המבקרים הפנימיים ישראל  
גב' עפרה ברכה, מנהלת האגף לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים  
מר משה מיימון, יו"ר חוג המבקרים ברשויות המקומיות  
חברי הנהלה ומועצה