

**לפני הוועדה לבחינת השעיית ראשי רשויות בשל הגשת כתבי אישום מכוח חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה – 1975 (תיקון מס' 30)**

**היועץ המשפטי לממשלה**

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז ת"א אזרחי  
מדרך מנחם בגין 154 (בית קרדן), תל אביב  
טל': 073-3736222 ; פקס: 073-3736490

**המבקש**

- נ ג ד -

מר צבי גנדלמן

חדרה

ע"י ב"כ עו"ד ליאור אפשטיין  
מדרך מנחם בגין 55, תל אביב יפו

**המשיב**

**בקשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה לוועדה לבחינת השעיית ראשי רשויות**

**בשל הגשת כתבי אישום**

1. בהתאם לסעיף 19א(ה) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 (תיקון מס' 30, התשע"ד-2013) (להלן: "החוק"), מתכבד היועץ המשפטי לממשלה להגיש לוועדה לבחינת השעיית ראשי רשויות בשל הגשת כתבי אישום (להלן: "הוועדה לבחינת השעיה" ו/או "הוועדה") בקשה להשעייתו של ראש עיריית חדרה, מר צבי גנדלמן (להלן: "גנדלמן"), עקב הגשתו של כתב אישום המייחס לו שורה של עבירות מתמשכות, שנעשו כולן במהלך כהונתו הציבורית ובזיקה מובהקת אליה.
2. סעיף 19א(ה) וסעיף 19א(ו) לחוק קובעים כי במקרה שבו הוגש כתב אישום נגד ראש רשות במהלך כהונתו, רשאית הוועדה לבחינת השעיה להשעות את ראש העיר מכהונתו, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה ולאחר שנתנה לראש הרשות להשמיע טענותיו –

"(ה) (1) הוגש כתב אישום נגד ראש רשות במהלך כהונתו או תלוי ועומד נגד ראש רשות כתב אישום שהוגש לפני תחילת כהונתו, בין שהעבירה נעברה בזמן שכהן כראש רשות ובין לפני שהחל לכהן כראש רשות, רשאית הוועדה לבחינת השעיה, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה ולאחר שנתנה לראש הרשות הזדמנות להשמיע את טענותיו, להשעות את ראש הרשות מכהונתו, אם סברה כי מפאת חומרת האישומים המיוחסים לו בכתב האישום אין הוא ראוי לכהן כראש הרשות.

(2) החליטה הוועדה לבחינת השעיה להשעות ראש רשות מכהונתו לפי פסקה (1), תיתן את דעתה לעניין תפקידים שיהיה ראשי למלא כחבר המועצה בתקופת ההשעיה, ורשאית היא לקבוע סייגים לעניין מילוי תפקידים אלה. (3) החלטת הוועדה לבחינת השעיה תתקבל בתוך 30 ימים מיום שהוגשה לה בקשת היועץ המשפטי לממשלה.

(ו) לשם קבלת החלטתה כאמור בסעיף קטן (ה), תשקול הוועדה לבחינת השעיה, בין השאר, את כל אלה:

(1) העבירות המיוחסות לראש הרשות בכתב האישום, נסיבותיהן, היקפן והתמשכותן;

(2) מספר הפרשות המיוחסות לראש הרשות בכתב האישום;

(3) הזיקה בין האישומים המיוחסים לראש הרשות בכתב האישום ובין סמכויותיו ותפקידיו כראש הרשות;

(4) פרק הזמן שחלף מהמועד שבו בוצעו העבירות המיוחסות לראש הרשות בכתב האישום."

3. החוק מהווה כלי חשוב להתמודדות עם שחיתות שלטונית לכאורית ברשויות המקומיות. הוא נועד, בין היתר, למנוע מצב בו ימשיך בכהונתו מי שהוטל צל כבד על יושרתו האישית עקב הגשת כתב אישום המייחס לו לכאורה ניצול לרעה של הכוח השלטוני שהופקד בידו בנאמנות.
4. העבירות המיוחסות לכאורה למר גנדלמן הן עבירות הנוגעות לטוהר המידות, שנעברו תוך זיקה מובהקת לתפקידו הציבורי ובוצעו על פני תקופה מתמשכת לאורך תקופת כהונתו, מתוקף תפקידיו כראש עיריית חדרה וכיושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חדרה, והן כוללות בין היתר עשיית פעולות תוך הימצאות מתמשכת בניגוד עניינים שלא דווח לייעוץ המשפטי של העירייה, ניצול לכאורה של תפקידו לצורך מחיקת מידע שנדרש במסגרת חוק חופש המידע ושיבוש מהלכי חקירה, כפי שיפורט מיד.
5. מדובר בעבירות המגלות לכאורה שחיתות שלטונית מצד מר גנדלמן, אשר טמונה בהן סכנה לפגיעה בטוהר המידות ובשלטון החוק. משכך, ולנוכח אופיין של העבירות, היועץ המשפטי לממשלה סבור כי החלטה על השעייתו של מר גנדלמן מכהונתו כראש עיריית חדרה היא החלטה נדרשת בנסיבות העניין.
6. מבנה הבקשה יהא כדלקמן: תחילה יציג היועץ המשפטי לממשלה את השתלשלות העניינים העובדתית בעניינו של מר גנדלמן. בהמשך יפרוס את התשתית המשפטית ולבסוף יפנה ליישם את הדין החל ואמות המידה הרלוונטיות על המקרה דנו, ויסביר כי יישום זה מוביל למסקנה המשפטית, לפיה המשך כהונתו של גנדלמן אינו עולה בקנה אחד עם עיקרון השמירה על טוהר המידות ושלטון החוק, לנוכח הנטען בכתב האישום שהוגש נגדו.
7. על כן, מנימוקי בקשה זו, מתבקשת הוועדה לעשות שימוש בסמכותה ולהורות על השעייתו של מר גנדלמן מתפקידו כראש עיריית חדרה, וכן להטיל מגבלות שונות לעניין תפקידים שיהא ראשי למלא כחבר מועצה, כפי שיפורט להלן.

## השתלשלות העניינים העובדתית ופירוט האישומים כנגד גנדלמן

8. ביום 4.6.2018 החלה החקירה הגלויה כנגד גנדלמן והוא נעצר במועד זה. באותו היום התקיים דיון בהארכת המעצר, בסופו ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד לפיה הוארך מעצרו של גנדלמן עד ליום 10.6.2018.
- העתק החלטת בית המשפט מיום 4.6.2018 מצורף ומסומן "1".
9. ביום 10.6.2018 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד לפיה גנדלמן שוחרר בתנאים לרבות: מעצר בית מלא ומוחלט בביתו עד ליום 18.6.2018; הרחקה מעיריית חדרה, מכל משרדי העירייה, ועדות, מחלקות מהחברה הכלכלית חדרה ומכל גוף או תאגיד עירוני למשך 45 ימים; איסור יצירת קשר עם מי מהמעורבים בתיק למשך 90 ימים; התייצבות לחקירה במשטרה, לדיון במשפט או לנשיאת עונשו וכן הימנעות מלשבש חקירה ומשפט; איסור יציאה מן הארץ למשך 180 ימים ותנאים נוספים.
- העתק החלטת בית המשפט מיום 10.6.2018 מצורף ומסומן "2".
10. ביום 11.11.2020 נשלחה למר גנדלמן הודעה לחשוד לפי סעיף 60א לחוק סדר הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, לפיה נשקלת הגשת כתב אישום נגדו, בכפוף לשימוע, בגין החשדות שפורטו בהודעה.
- העתק ההודעה מיום 11.11.2020 מצורף ומסומן "3".
11. ביום 14.3.2021 נערך שימוע שבו השמיע בא כוחו של מר גנדלמן טענותיו.
12. ביום 29.8.2021 נשלחה למר גנדלמן החלטת פרקליט מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה) לפיה, על דעת פרקליט המדינה, לאחר בחינת הטענות שהועלו בשימוע הוחלט על דחיית הטענות והגשת כתב אישום כנגד גנדלמן.
- העתק ההחלטה מיום 29.8.2021 מצורף ומסומן "4".
13. בד בבד עם הגשת בקשה זו הוגש כתב אישום נגד מר גנדלמן ונאשם נוסף.
- העתק כתב האישום מצורף ומסומן "5".
14. כתב האישום כולל אישומים בארבע עבירות –
- (א) **מרמה והפרת אמונים** – עבירה לפי סעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין");
- (ב) **מידע כוזב או פלט כוזב בצוותא חדא** – עבירה לפי סעיף 3(א) לחוק המחשבים, תשנ"ה-1995 יחד עם סעיף 29 לחוק העונשין;
- (ג) **קבלת דבר במרמה בצוותא חדא** – עבירה לפי סעיף 415 רישא יחד עם סעיף 29 לחוק העונשין;
- (ד) **שיבוש מהלכי משפט בצוותא חדא** – עבירה לפי סעיף 244 יחד עם סעיף 29 לחוק העונשין.
15. לצד גנדלמן, כתב האישום הוגש גם נגד מר אברהם אפללו (להלן: "אפללו"), ששימש במועדים הרלוונטיים כנהגו של גנדלמן.
16. כמפורט בכתב האישום, החל מחודש אוקטובר 2013 כיהן גנדלמן כראש עיריית חדרה. מתוקף תפקידו כראש העירייה, החל מיום 22.10.2013 ועד ליום 4.6.2018 (להלן: "התקופה הרלוונטית לכתב

**האישום**"), שימש גנדלמן גם בתפקיד יושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חדרה (להלן: **"הוועדה המקומית"**).

17. בתפקידו המפורטים לעיל, גנדלמן היה "עובד ציבור" כהגדרתו של מונח זה בסעיף 34(כד) לחוק העונשין.

18. במועדים הרלוונטיים לכתב האישום, שמואל לוי (להלן: **"לוי"**) היה קבלן ויזם נדל"ן, בעל אינטרסים כלכליים משמעותיים בעיר חדרה, ובין היתר החזיק ב-100% ממניות חברת אוריאל-חן בע"מ (להלן: **"אוריאל-חן"**).

19. בין השנים 2003-2011 כיהן לוי כחבר מועצת העיר חדרה מטעם סיעת ש"ס, ומילא מגוון תפקידים במנגנון העירוני, לרבות סגן ראש העירייה וממלא מקום ראש העירייה. בתפקידו אלה, לוי צבר כוח פוליטי ויכולת השפעה משמעותיים על ציבור הבוחרים בעיר.

20. עוד במועדים הרלוונטיים לכתב האישום, שימשה גבי אורלי נגר (להלן: **"נגר"**) כמנהלת הלשכה של גנדלמן. יצוין כי נגר חתמה על הסדר טיעון והיא חלק מרשימת עדי התביעה; מר רמי יוספיאן שירת כשטר בתחנת חדרה של משטרת ישראל ואשתו, גבי נינה יוספיאן, עבדה בעיריית חדרה. מר יוספיאן וגבי יוספיאן חתמו על הסדר מותנה מכח סעיף 67א לחוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב-1982.

#### **א. פעולות גנדלמן בניגוד עניינים כפי שהן מתוארות בכתב האישום**

21. ביום 22.10.2013 נערכו בחירות לרשויות המקומיות בישראל, בהן גנדלמן התמודד על ראשות עיריית חדרה נגד ראש העירייה המכהן, חיים אביטן (להלן: **"אביטן"**), אשר היה באותה עת ביחסים עכורים עם לוי. כמתואר בכתב האישום, במהלך מערכת הבחירות, לוי השתמש בכוחו הפוליטי, וביכולתו להשפיע על ציבור הבוחרים בעיר, כדי למנוע את בחירתו מחדש של אביטן ולקדם את מועמדותו של גנדלמן לראשות עיריית חדרה.

22. בתום מערכת בחירות צמודה, גנדלמן נבחר לראשות עיריית חדרה, לאחר שגבר על אביטן בפער קטן. פעולותיו של לוי לטובת קמפיין הבחירות של גנדלמן כללו, בין היתר, פניות למועמדת מתחרה במטרה לשכנעה לוותר על מועמדותה לטובת גנדלמן, שכנוע בוחרים תושבי העיר ליתן קולם לגנדלמן, ולימים השתתפות מטעמו של גנדלמן במו"מ הקואליציוני עם הסיעות השונות שקיבלו ייצוג במועצת העיר, לאחר שזה נבחר לתפקיד.

23. לאחר היבחרו לתפקיד ולאורך כל התקופה הרלוונטית לכתב האישום, גנדלמן חש מחויבות אישית עמוקה כלפי לוי בשל התמיכה שלו העניק לו במערכת הבחירות של שנת 2013. במקביל, גנדלמן חשש כי אם לוי לא יקבל ממנו ומלשכתו יחס מועדף ואוזן קשבת, הוא ישתמש בכוחו הפוליטי בעיר חדרה כדי להדיחו מכהונתו, או כדי למנוע את בחירתו מחדש לתפקיד, כפי שעשה לאביטן. בשל כל אלה, גנדלמן נקלע למצב של ניגוד עניינים חריף בין תפקידו הציבורי לבין רצונו להטיב עם לוי ולהיבחר לכהונה נוספת כראש העירייה (להלן: **"ניגוד העניינים"**).

24. גנדלמן לא דיווח על ניגוד העניינים ליועצת המשפטית של עיריית חדרה או לכל גורם אחר, לא חתם על הסדר ניגוד עניינים כנדרש בדין, ולא פסל את עצמו מלדון בענייניו של לוי במסגרת תפקידו הציבורי, לרבות בכובעו כיושב ראש הוועדה המקומית.

25. כפי שיפורט להלן, במהלך התקופה הרלוונטית לכתב האישום ביצע גנדלמן פעולות וקיבל החלטות

בעניינים הקשורים ללוי במסגרת תפקידו הציבורי, כל זאת כאשר הוא נתון בניגוד עניינים כמתואר לעיל, וכאשר הוא מודע לקיומו של ניגוד העניינים.

### **1א. בית החולים הסיעודי**

26. ביום 6.12.2016 הגישה אוריאל-חן בקשה לוועדה המקומית לקבלת היתר בנייה להקמת בית חולים סיעודי, אשר תוכנן לקום במקרקעין שבבעלות משותפת שלה ושל חברת ש.פ. ספדי בע"מ, הידועים כגוש 10570/חלקה 474 בעיר חדרה (להלן: "הבקשה להיתר" או "הפרויקט").

27. במסגרת הבקשה להיתר, אוריאל-חן ביקשה גם הקלות בנייה שונות, לרבות תוספת של קומות נוספות.

28. הדיון הראשון בבקשה להיתר נערך בוועדה המקומית ביום 7.5.2017, בהשתתפותם של גנדלמן כיושב ראש הוועדה ושל לוי כמגיש הבקשה להיתר. לאחר שמיעת הצדדים, החליטה הוועדה לדחות את הדיון בבקשה עד לקבלתם של נתונים נוספים, שנדרשו להכרעה בנושא. גנדלמן השתתף בדיון, על אף שידע כי הוא נמצא בניגוד עניינים שכן ללוי אינטרס כלכלי משמעותי בפרויקט.

29. לאחר שהתקבלו הנתונים המבוקשים, ביום 4.6.2017 קיימה הוועדה המקומית דיון נוסף בבקשה להיתר, בהשתתפותו של גנדלמן כיושב ראש הוועדה. בתום הדיון, הוועדה המקומית הצביעה ברוב של 9 נגד 3 חברים בעד קבלת הבקשה להיתר ומתן הקלות הבנייה שהתבקשו במסגרתה. גנדלמן השתתף בדיון והצביע בעד קבלת הבקשה להיתר ומתן הקלות הבנייה, על אף שידע כי הוא נמצא בניגוד עניינים שכן ללוי אינטרס כלכלי משמעותי בפרויקט מושא הבקשה להיתר.

30. בהמשך לאמור לעיל, ולאחר שהחליט כי הקמת בית החולים הסיעודי אינה כדאית עבורו מבחינה כלכלית, לוי החל לקדם מהלך של שינוי ייעוד המקרקעין נושא הבקשה להיתר, ממבני ציבור למסחר ומגורים. לצורך קידום שינוי הייעוד, ביום 28.2.18 נפגש לוי עם גנדלמן בלשכתו, ללא נוכחות של גורמי מקצוע כלשהם מטעם העירייה, וזאת באופן חריג.

31. במהלך הפגישה ביקש לוי מגנדלמן לשלוח מכתב רשמי של עיריית חדרה למשרד האוצר, שהיה אחראי באותה תקופה על מוסדות התכנון ועל רשות מקרקעי ישראל, בו יצוין כי העירייה תומכת בבקשתו של לוי לשינוי הייעוד. גנדלמן הביע לפני לוי נכונות לשלוח את המכתב המבוקש, על אף שידע כי הוא נמצא בניגוד עניינים שכן ללוי אינטרס כלכלי מהותי בשינוי הייעוד.

32. לאחר הפגישה, גנדלמן התייעץ עם היועצת המשפטית של עיריית חדרה, מבלי לחשוף לפניו את ניגוד העניינים בו הוא מצוי, והיא המליצה לנאשם גנדלמן שלא לשלוח את המכתב בשלב זה אלא רק אם תתקבל פנייה ממשרד האוצר לעירייה.

### **2א. חריגת הבנייה ברחוב וייצמן 2**

33. הבניין ברח' הנשיא וייצמן 2 הוא בניין משרדים הממוקם בגוש 10036/חלקה 203 במרכז העיר חדרה. הבניין נמצא בבעלותה המלאה של אוריאל-חן.

34. ביום 6.8.2014, גילו מפקחי בנייה מטעם עיריית חדרה חריגה של בניית קומה נוספת מעבר למותר על-פי היתר הבנייה החל על הבניין. בעקבות גילוי זה, ביקשה אוריאל-חן להכשיר את החריגה והגישה בקשה לתכנית שינויים מהיתר הבנייה המקורי. הבקשה נדונה ביום 10.8.2014 על ידי רשות הרישוי המקומית, המורכבת מגנדלמן כיושב ראש הוועדה המקומית וממהנדס העיר. לאחר דיון, רשות

הרישוי בראשות גנדלמן קיבלה את הבקשה של החברה בכפוף למספר תנאים. הנאשם גנדלמן ידע כי הוא מצוי בניגוד עניינים שכן ללוי אינטרס כלכלי מהותי בבניין, אך לא חשף עובדה זו ולא נמנע מלדון בבקשה.

### **א3. פרויקט "קו ראשון לים"**

35. פרויקט "קו ראשון לים" הוא מיזם נדל"ן הכולל שני מגדלי מגורים בני 25 קומות, הממוקם בגוש 10570/חלקה 606 בעיר חדרה. הפרויקט נמצא בבעלותה המלאה של חברת קו ראשון לים בע"מ. במועדים הרלוונטיים לתת-פרק זה, החזיק לוי ב-25% ממניותיה של קו ראשון לים.

36. ביום 6.6.2017 חתם גנדלמן על היתר הבנייה לפרויקט, וכן על היתר הבנייה למשרד המכירות הזמני שנבנה על ידי קו ראשון לים בשטח הפרויקט, על אף שידע כי הוא נמצא בניגוד עניינים שכן ללוי אינטרס כלכלי מהותי בפרויקט.

### **א4. מתן יחס מועדף – טיפול בבקשות לוי**

37. החל מיום בחירתו של גנדלמן לתפקיד ראש העירייה, ובמהלך כל התקופה הרלוונטית לכתב האישום, העניק גנדלמן יחס מועדף ללוי בכך שאפשר לו באופן תדיר גישה ישירה ללשכת ראש העירייה ולעובדיה, לבקשותיו ופניותיו השונות.

38. במהלך התקופה הרלבנטית לכתב האישום, עובדי עירייה וגורמים אחרים אשר רצו לקדם את ענייניהם האישיים, היו פונים ללוי כדי שיפעל עבורם מול העירייה בנושאים שונים, לרבות קבלה לעבודה בעירייה ושיפור תנאי העסקה של עובדי עירייה, ובכלל זה העברת עובדים בין אגפי העירייה, מתן דרגות, מתן קביעות ואישור שעות נוספות.

39. לוי ניצל את הגישה הישירה שניתנה לו לקיום פגישות רבות עם גנדלמן, לעתים ללא קביעת פגישה מראש או תיאום מוקדם, ולפניות תדירות לעובדי הלשכה. תדירות פניותיו של לוי לגנדלמן ולצוות עובדיו הייתה גבוהה עד כדי שיבוש שגרת עבודתה של לשכת ראש העירייה.

40. הפגישות של לוי עם גנדלמן, ופניותיו הרבות של לוי לצוות הלשכה, עסקו בחלקן בענייניו הפרטיים של לוי כמפורט לעיל, ובחלקן בעניינים המתוארים לעיל, והכל בדרך שיש בה כדי לפגוע באמון הציבור לנוכח ניגוד העניינים בו היה נתון גנדלמן כמתואר לעיל. גנדלמן נתן ידו למתואר לעיל, על אף שידע כי הוא נמצא בניגוד עניינים חריף בין תפקידו הציבורי לבין מחויבותו ללוי, וכי תדירות הפניות של לוי בעניינים שונים מפריעה לפעילותה התקינה של לשכת ראש העירייה ופוגעת באמון הציבור.

### **ב. בקשה לפי חוק חופש המידע ומחיקת היומן**

41. ביום 29.1.2018 התקבלה בלשכת ראש עיריית חדרה ואצל הממונה על חופש המידע בעירייה, פנייה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע"), שעניינה בקשה לקבל את יומני הפגישות לשנת 2017 של גנדלמן ושל שני סגניו בשכר.

42. ביום 21.2.2018, במסגרת פגישת עבודה של גנדלמן עם נגר, השניים סיכמו על מחיקת חלק מהפגישות שהופיעו ביומנו הממוחשב של גנדלמן, לרבות מספר פגישות עם לוי, וכן על שינוי נושאן ומיקומן של פגישות אחרות. בנוסף למתואר לעיל, באותו מעמד גנדלמן ונגר סיכמו כי נגר תעביר לממונה על חופש המידע בעירייה הערכה מופרזת של שעות העבודה הנדרשות לטיפול בבקשה, וזאת במטרה להציג מצג

שווא לפני הפונה לפיו אגרת הטיפול בבקשה תהיה גבוהה באופן מרתיע, וכך לגרום לפונה למשוך את הבקשה.

43. בהתאם לסיכום בין גנדלמן לנגר, נגר ביצעה שינויים ביומנו הממוחשב של גנדלמן, הפיקה מהיומן פלט כוזב במטרה להעבירו לפונה, וכן העבירה לממונה על חופש המידע בעירייה הערכה מופרזת של שעות העבודה הנדרשות לטיפול בבקשה. לאחר שקיבל את הערכת השעות המופרזת, הממונה על חופש המידע בעירייה השיב לפונה כי עלות הטיפול בבקשה תעמוד על כ-4,000 ש"ח. הפונה לא שילם את אגרת הטיפול לנוכח עלותה הגבוהה כפי שנמסרה לו, ולכן הבקשה נסגרה מבלי שהמידע המבוקש נמסר.

### ג. שיבוש מהלכי חקירה

44. ביום 13.3.2018 בתחנת המשטרה בחדרה, חוקר מהיחידה הארצית לחקירות הונאה במשטרת ישראל גבה הודעה מאוהד מרחב, חבר במועצת העיר חדרה. במהלך גביית ההודעה, נכנס השוטר רמי יוספיאן לחדר החקירות ושהה בו עד לסיום חקירתו של מרחב, באמתלה של צרכי עבודה. במסגרת החקירה מרחב נשאל, בין היתר, על אודות הקשרים בין גנדלמן ללוי.

45. באותו יום, בשעה שאינה ידועה במדויק, עדכן רמי יוספיאן את אשתו, נינה יוספיאן (שעבדה כאמור בעיריית חדרה), בדבר חקירתו של מרחב, ומסר לה את פרטי גרסתו, לרבות בכל הקשור ליחסיו של גנדלמן עם לוי. באותו יום בשעה 09:38 או בסמוך לכך, התקשרה נינה יוספיאן טלפונית עם אפללו (נהגו של גנדלמן כאמור), עדכנה אותו בדבר חקירתו של מרחב, וביקשה להיפגש עמו בדחיפות.

46. בהמשך לכך, באותו יום בשעה שאינה ידועה במדויק, נפגשה נינה יוספיאן עם אפללו ומסרה לו את פרטי חקירתו של מרחב. באותו יום בשעה 14:37 או בסמוך לכך, נפגש אפללו עם גנדלמן בלשכת ראש העירייה ועדכן אותו בדבר פרטי חקירתו של מרחב, כפי שאלה נמסרו לו על ידי נינה יוספיאן.

47. באותו מעמד, לאחר שהביע לפני אפללו את חששו כי מערכת יחסיו עם לוי תתגלה במסגרת החקירה, הנחה גנדלמן את אפללו לעדכן את לוי בדבר חקירתו של מרחב, וזאת בכוונה למנוע או להכשיל חקירה פלילית. ביום למחרת, 14.3.18, בשעה 08:03 או בסמוך לכך, לאחר ששוב הביע לפני אפללו את חששו כי מערכת יחסיו עם לוי תתגלה במסגרת החקירה, הנחה גנדלמן את אפללו להעביר ללוי מסר כי לנוכח חקירתו של מרחב מוטב ללוי להתרחק מן העירייה בתקופה הקרובה, וזאת בכוונה למנוע או להכשיל חקירה פלילית.

48. באותו יום, במקום ובשעה שאינם ידועים במדויק, נפגש אפללו עם לוי, עדכן אותו בדבר חקירתו של מרחב, וביקש ממנו לא להגיע לבניין העירייה בתקופה הקרובה, כל זאת בכוונה למנוע או להכשיל חקירה פלילית.

49. לסיכום – מכתב האישום עולה, כי גנדלמן עשה במילוי תפקידו מעשה מרמה או הפרת אמונים הפוגע בציבור. גנדלמן ביצע שורה של פעולות, במסגרת מילוי תפקידו, תוך שהוא מצוי בניגוד עניינים חריף. בנוסף, גנדלמן ביצע פעולות הן למניעת מידע מהציבור, בדרך של יצירת מידע כוזב או פלט כוזב או בדרך של מרמה, והן בכוונה למנוע או להכשיל חקירה פלילית בעניינו.

### המסגרת הנורמטיבית – עיקרון השמירה על טוהר המידות ברשויות המקומיות

50. עיקרון השמירה על טוהר המידות, המשותף לכלל משרתי הציבור, הוא אחד מעמודי התווך של

השירות הציבורי. נקודת המוצא היא כי שמירת אמון הציבור ברשויות השלטון היא אינטרס רם מעלה, שבחשיבותו לא ניתן להפריז, שכן הוא הבסיס לגיטימיות פעולותיו של השלטון. בית המשפט העליון עמד על כך בשורה ארוכה של פסקי דין, וראו לדוגמא את דברי כב' הנשיא ברק בבג"ץ 7157/95 נאוה ארד נ' יושב ראש הכנסת, ח"כ פרופ' שבח וייס, פ"ד נ(1), 573, 586-587 (1996) –

"אכן, ערך יסוד של משפטנו הוא הצורך לשמור על אמון הציבור באנשי הציבור. "קיים ועומד האינטרס הציבורי בטוהר השירות הציבורי ובצורך להבטיח את אמון הציבור ברשויות השלטון" (בג"צ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, בלא אמון הציבור בעובדי הציבור, הם יעמדו ככלי ריק. אמון הציבור בטוהר השירות והשירות הוא המשענת של עובדי הציבור, והוא המאפשר להם למלא תפקידם (ראה בג"צ 7074/93 סויסה נ' היועץ המשפטי לממשלה (טרם פורסם); בג"צ 4267/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל (טרם פורסם))."

51. הפסיקה נתנה ביטוי מפורש לתפיסה, לפיה טוהר מידות הוא מתכונות היסוד הנדרשות לנבחר ציבור, ראה בבג"ץ 3090/97 עו"ד פנחס כהן נ' הממונה על מחוז דרום במשרד הפנים ואח' פ"ד נב(2) 721, 734-735 (1998) –

"הגינות, יושר לבב וטוהר המידות הינם סימני היכר מובהקים שניתן בנבחר ציבור ראוי לשמו... רק כך יוכל פרנס לנהוג כראוי קהילה שבחרה בו לנהגה, ורק כך יזכה נבחר הציבור באמון הקהל..."

ראה גם בבג"ץ 4267/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441, עמ' 471 (להלן: "עניין פנחסי") –

"דווקא עובדת היותו של אדם נבחר ציבור מחייבת אותו ברמת התנהגות קפדנית יותר, אתית יותר, מעובד ציבור "רגיל". מי שנבחר על-ידי העם צריך לשמש מופת לעם, נאמן לעם וראוי לאמון שהעם נתן בו..."

52. בבש"פ 5816/09 מדינת ישראל נ' זגורי (נבו 9.9.2009, להלן: "עניין זגורי") עמדה כב' השופטת פרוקצ'יה על ההבחנה בין דיני הפסלות הסטטוטוריים לבין העברת ראש רשות נבחר מכהונתו. וכך נאמר שם –

"30. העקרונות הנזכרים לעיל חלים בעיקרם על הליך מינויים או הסרה מתפקיד של עובדי מדינה או נבכרי ציבור אשר הורשעו בפלילים, או כאשר קיימות ראיות מינהליות לכך שעברו עבירה פלילית חמורה. שיקולים אלה עשויים להתקיים באותה מידה גם כאשר הוגש כתב אישום נגד נבחר ציבור, המאשימו בעבירות חמורות (פרשת פנחסי, עמודים 467-468) כפי שנאמר שם:

'ענין לנו בפעולה שלטונית של הפסקת כהונה. לשם ביסוסה של פעולה זו, אין צורך בהרשעה פלילית. חזקת החפות – העומדת לכל נאשם – אינה מונעת הפסקת כהונתו של נושא משרה שלטונית, ובלבד שבפני הרשות



השלטונית המחליטה מצויה ראייה, אשר בשים לב לנסיבותיה, היא כזו  
'אשר כל אדם סביר היה רואה אותה כבעלת ערך הוכחתי והיה סומך  
עליה...'

קיומן של ראיות מינהליות בדבר מעורבות אדם בעבירות פליליות הנוגעות  
במישרין למשרה הציבורית ולאמון הציבור בנושא המשרה עשויות להיות  
בעלות משקל רב ביחס להמשך מימוש זכותו לכהן בתפקיד ציבורי כנבחר  
ציבור.

עקרונות אלה חלים לא רק על נבחרי ציבור בשלטון המרכזי, אלא גם על  
נבחרי ציבור ברשויות המקומיות. על נסיבות בהן הגשת כתב אישום כנגד  
חבר מועצה עשויות להביא להפסקת כהונתו, גם כל עוד עומדת לו חזקת  
החפות, ראו ע"מ 3911/05 ציון חוה נ' מועצה מקומית אזור (לא פורסם,  
23.10.06) (השופט ג'ובראן). אכן, 'המינהל הציבורי לא יתקיים אם נורמות  
של הגיינה ציבורית לא תשלוטנה בו, ואמון הציבור בנבחרים יאבד ואיננו  
אם אלה לא יהיו אנשים ישרי-דרך ונקיי דעת' (המישנה לנשיא חשין,  
בתב"כ 3/01 בענין סעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת ובענין חבר הכנסת לשעבר מר  
שמואל פלאטו שרון – זכותו להיבחר לכנסת, פ"ד נו" 14 (5) (2002))."  
(ההדגשות אינן במקור).

וכן בהרחבה בבג"צ 4921/13 אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי נ' ראש עיריית רמת  
השרון, יצחק רוכברגר ואח' (נבו 14.10.2013, להלן: "עניין רוכברגר")

53. כידוע, עובר לחקיקת החוק, הסמכות להעביר ראש עירייה מכהונתו בשל הגשת כתב אישום נגדו  
הייתה מסורה למועצת הרשות מכוח סעיף 22 לחוק, שלשונו – "נוכחה המועצה כי ראש הרשות  
מתנהג התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות וסבורה היא שעל כן אין הוא ראוי לכהונתו,  
רשאית היא, לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע דברו, להעבירו מכהונתו".

54. בעניין רוכברגר, שעסק בהעברת ראש רשות מתפקידו מכוח סעיף 22 לחוק בטרם עבר התיקון הנוכחי  
לחוק, מנתה כבוד המשנה לנשיאה (בתוארה דאז), השופטת נאור, את השיקולים שהיה על המועצה  
לשקול במסגרת סעיף 22 הנ"ל, וציינה בין היתר כי –

"אין מדובר ברשימה סגורה של שיקולים. הסוגיה של העברת ראש רשות  
מקומית מכהונתו מצויה עדיין בשלבים של התהוות ופיתוח. מתחייבת  
בחינת מכלול הנסיבות של כל מקרה ומקרה. בחינה כזו, במקרים אחרים  
בעתיד, עשויה להוביל למסקנה כי ישנם שיקולים נוספים המכריעים את  
הכף לכאן או לכאן. דווקא מפני שמדובר בהפעלת שיקול דעת, יש תמיד  
ליתן את הדעת למכלול הנסיבות הענין העומד על הפרק. עם זאת – יש לומר  
ברורות: לשחיתות לכאורה יש בעיני משקל כבד, משקל העשוי להעמיד בצל  
את כל יתר השיקולים" (סי' 39 לפסק הדין).

כבוד השופט זילברטל (בתוארו אז) הוסיף והעיר כי –

"ראש רשות מקומית שהוגש נגדו כתב אישום המייחס לו ביצוע עבירות שאינן קלות, במיוחד כשמדובר בעבירות הנוגעות ישירות לתפקידו הציבוריים, הרי הוא בגדר מי ש"מתנהג התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות" במובן הוראת סעיף 22 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975. נדמה שעל כך לא יכולה להיות מחלוקת. הביטוי "התנהגות שאינה הולמת" הוא "מונח שסתום" שמטרתו "לשקף את התפיסות הבסיסיות המונחות ביסוד השרות הציבוריים" והוא מבטא "את הערכים והעקרונות אשר שוררים בשירות הציבוריים" (דברים אלה נאמרו בהקשר מעט שונה על-ידי המשנה לנשיא (כתוארו אז) א' ברק בבג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 750, 779 (1994), אך הם יפים גם לענייננו). המסקנה בדבר "התנהגותו" הבלתי הולמת של ראש הרשות מבוססת על ראייה מנהלית בעלת עוצמה מיוחדת – כתב אישום שהוגש נגדו לאחר שיקול דעת מעמיק של מקבלי ההחלטות בכל הדרגים שבפרקליטות המדינה. לעניין זה, של סעיף 22 הנ"ל, אין צורך בהוכחת ה"התנהגות שאינה הולמת" במידה הנדרשת בהליך הפלילי עצמו, וממילא אין ההחלטה בסוגיה מכרסמת בחזקת החפות שעומדת בתוקפה המלא כל עוד לא הורשע ראש הרשות בפלילים. לטעמי, אין זה סביר להחליט כי אדם שהוגש נגדו כתב אישום כגון כתבי האישום הנדונים בעתירות אלה יכול להמשיך בתפקידו כראש רשות מקומית, כשמדובר בראש ובראשונה בתפקיד ביצועי רב עוצמה ועתיר סמכויות שטוהר המידות מהווה תנאי שקיומו הכרחי כדי שניתן יהיה לכהן בו..."

וכבוד השופטת (כתוארה דאז) חיות הוסיפה והעירה –

"כי מראית פניו של השלטון המקומי במדינת ישראל אינו עניינם הפרטי של תושבי נצרת עילית, רמת השרון או כל רשות מקומית אחרת אשר להם הזכות לבחור ולהיבחר לאותה רשות. בחירתו של ראש עיר הנאשם בביצוע עבירות הנוגעות לטוהר המידות ולניקיון הכפיים הציבורי, ככל שייבחר על ידי תושבי אותה הרשות, עשוי לפגוע פגיעה של ממש במעמדן של כלל רשויות השלטון במדינת ישראל. מעמדן של רשויות אלה כולן מושתת על אמון הציבור ביושרן ובניקיון כפיהן, ויש להיזהר מפני כרסום מסוכן והתערערות מעמדן בעיני הציבור נוכח העובדה שאנשים אשר התנהלותם הציבורית וטוהר מידותיהם עומדים למבחן פלילי, ממלאים תפקידים ציבוריים בכירים ומופקדים מתוקף כך על כספי ציבור ועל אינטרסים ומשאבים ציבוריים".

ראה גם בבג"ץ 6549/13 תנועת אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' ראש עיריית בת ים, שלמה לחיאני ואח' (נבו 20.10.13, להלן: "עניין לחיאני").

55. בין היתר בעקבות פסקי הדין בעניין רוכברגר ולחיאני, תוקן החוק בדרך של חקיקת חוק הרשויות המקומיות (השעיית ראש רשות מקומית בשל הגשת כתב אישום) (תיקוני חקיקה), התשע"ד-2013 (שהינו תיקון מס' 30 לחוק). תיקון זה, כפי שעולה מדברי ההסבר לו, נועד להסדיר בחקיקה את סוגיית

המשך כהונתם של ראשי רשויות שהוגש נגדם כתב אישום. בחוק ביקש המחוקק לעגן את השיקולים שהוכרו בפסיקתו של בית המשפט העלון בעניין רוכברגר, ובמקביל ליצור הסדר הרמוני וכולל, החף מהקשיים שעמדו ביסודו של ההסדר הקודם, הן בנוגע לטיבה של הסמכות (השעיה להבדיל מהעברה מכהונה), הן לעניין זהות הגוף (הוועדה שהוקמה מכוח תיקון זה להבדיל ממועצת העיריה), והן בנוגע להשלכת זכירתו בבחירות של ראש רשות שהושעה על המשך כהונתו.

56. וכך נאמר בדברי ההסבר לחוק (הצ"ח 819, תשע"ד, עמוד 146) –

**"מטרת התיקון המוצע, להסדיר בחקיקה את סוגיית כהונתם של ראשי רשויות אשר הוגש נגדם כתב אישום, וזאת בהמשך להלכה המשפטית שניתנה בפסק דינו של בית המשפט העליון בבג"צ 4921/13, בג"צ 5126/13, בג"צ 5597/13 ובג"צ 5598/13 אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי נ' ראש עיריית רמת השרון.**

**בהתאם להסדר המוצע, במקרה של הגשת כתב אישום חמור, יושעה ראש הרשות המקומית מתפקידו בהתאם לכללים ולהליכים שמוצע לקבוע לעניין זה. זאת להבדיל מהעברתו מכהונתו כפי שהדברים התחייבו על פי המצב המשפטי הקיים בהתאם לפסיקתו של בית המשפט העליון דלעיל.**

**השעיה, להבדיל מהעברה מכהונה מהווה פעולת הרחקה זמנית והדירה אם יחול שינוי נסיבות המצדיק זאת. לפיכך, ההסדר המוצע מגלם ומאפשר איזון נכון בין האינטרס של שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי המקיים בכך שראש הרשות חדל מכהונתו, לבין שמירת האפשרות להשיב את ראש הרשות לכהונתו תוך מתן המשקל הראוי לזכות לבחור ולהיבחר, אם יחול שינוי נסיבות המצדיק זאת.**

**בנוסף לכך, ההסדר המוצע של השעיה עולה בקנה אחד עם הדין החל היום על מי שהורשע בפסק דינו שאינו סופי בעבירה שיש עימה קלון ולפיו הוא מושעה מכהונתו עד תום ההליך הפלילי."**

57. על הרקע לחקיקת החוק ראה גם עו"ד אריאל צבי "השעיית ראשי רשויות מקומיות שהוגש נגדם כתב אישום" משפט מפתח – כתב העת של פרקליטות המדינה (2), 74, בעמוד 78.

58. ואלה עיקרי החוק הרלבנטיים לענייננו –

א. בחוק כוננה הוועדה לבחינת השעיה ובסעיף 19(ה) היא הוסמכה "לבקשת היועץ המשפטי לממשלה ולאחר שנתנה לראש הרשות הזדמנות להשמיע את טענותיו, להשעות את ראש הרשות מכהונתו, אם סברה מפאת חומרת האישומים המיוחסים לו בכתב האישום כי אין הוא ראוי לכהונתו". בחוק אין הבחנה בין מצב בו העבירה נעבירה בזמן שכהן כראש רשות לבין מצב בו העבירה נעברה לפני שהחל לכהן כראש רשות.

ב. בחוק נקבעה רשימה פתוחה של שיקולים ובהם: העבירות המיוחסות לראש הרשות בכתב האישום, נסיבותיהן, היקפן והתמשכותן; מספר הפרשות המיוחסות לראש הרשות בכתב האישום; הזיקה בין האישומים המיוחסים לראש הרשות בכתב האישום לבין סמכויותיו

ותפקידיו כראש רשות; ופרק הזמן שחלף מהמועד בו בוצעו העבירות המיוחסות לראש הרשות בכתב האישום (סעיף 19א(ו) לחוק).

ג. אם החליטה הוועדה לבחינת השעיה להשעות את ראש הרשות מכהונתו, עליה ליתן דעתה לעניין התפקידים שיהיה ראשי למלא כחבר מועצה בתקופת ההשעיה ורשאית היא לקבוע סייגים לעניין מילוי תפקידים אלה (סעיף 19א(ה)(2) לחוק).

59. לנוכח כל האמור יפנה היועץ המשפטי לממשלה כעת ליישם את הוראות החוק על המקרה שלפנינו.

### יישום הוראות החוק על המקרה שלפנינו

60. היועץ המשפטי לממשלה מבקש כאמור מן הוועדה הנכבדה להשעות את גנדלמן מכהונתו כראש עיריית חדרה, לנוכח כתב האישום שהוגש נגדו, המייחס לו, לכאורה, שורת עבירות ובהן עבירת מרמה והפרת אמונים, עבירה לפי חוק המחשבים (פעולות שתוצאתן מידע כוזב או פלט כוזב, בצוותא חדא), עבירת קבלת דבר במרמה (בצוותא חדא) ועבירת שיבוש מהלכי משפטי (בצוותא חדא). המעשים המיוחסים למר גנדלמן במסגרת עבירות אלו הנם מעשים הנוגדים את טוהר המידות המצופה ממי שמכהן במשרה ציבורית רמה כראש עירייה, אשר אמון בראשו ובראשונה על שמירת האינטרסים של הציבור. **מדובר במעשים הנושאים חומרה מיוחדת בנסיבות העניין**, כפי שיובהר להלן.

61. המעשים המיוחסים למר גנדלמן בכתב האישום הם מעשים הקשורים בטבורם למעמדו ותפקידו כראש עירייה, וכנושא תפקידים נוספים מתוקף כך, ונעשו בזיקה מובהקת לתפקידים ציבוריים אלה.

62. חומרתם של מעשים אלו מקבלת ביטוי במספר היבטים:

א. העובדה כי מר גנדלמן היה **מודע** לכאורה לכך שהוא נמצא בניגוד עניינים חריף, באופן המפריע לפעילותה התקינה של לשכת ראש העירייה ופוגעת באמון הציבור, כנטען בכתב האישום וכעולה באופן ברור מחומר הראיות;

ב. העובדה כי מדובר במעשים שנמשכו לכאורה **לאורך תקופה ארוכה**, למעשה במשך כל תקופת כהונתו, מיום כניסתו לתפקיד ועד למועד תחילת החקירה בעניינו (פרק זמן של כמעט 5 שנים, כאשר נוכח טיבן ואופיין ניתן לשער כי היו נמשכות לולא נפתחה החקירה);

ג. העובדה כי מדובר במעשים הנוגעים לכאורה **לתחומי פעילות שונים ונרחבים בעירייה**, הן עניינים הנוגעים לתחומי התכנון והבנייה, במסגרת תפקידו של מר גנדלמן כיושב ראש הוועדה המקומית, והן עניינים הנוגעים לניהול השוטף והיומיומי של העירייה, כמבואר לעיל ובכתב האישום;

ד. העובדה כי העבירות המיוחסות למר גנדלמן כוללות בין היתר פעולות של מחיקת פגישות מיומנו הממוחשב כראש עיר, העלמת ושיבוש נתונים, ולאחר מכן פעולות נוספות העולות כדי שיבוש מהלכי חקירה. מעשים אלה, כך על פי המיוחס בכתב האישום, **נעשו תוך ניצול מובהק של מעמדו ותפקידו הציבורי** של מר גנדלמן והם צובעים את מעשיו בחומרה מיוחדת.

63. לנוכח אופיים וחומרתם של מעשים אלה המיוחסים לגנדלמן, הכוללים עבירות הנוגעות לטוהר המידות הקשורות באופן ישיר לתפקידו כראש העירייה (לרבות כאמור ניצול מעמדו זה לצורך העלמת נתונים ושיבוש מהלכי חקירה), ואף שמדובר בכתב אישום בלבד בשלב זה ולא בהרשעה, סבור היועץ

המשפטי לממשלה כי קיימת הצדקה להשעייתו מתפקידו בשל כתב האישום שהוגש נגדו, וכי המשך כהונתו לאחר הגשת כתב האישום עלול לגרום לפגיעה קשה באמון הציבור ובערכים של טוהר המידות ושלטון החוק.

64. בסעיף 19א(ו) לחוק, מנה המחוקק ארבעה שיקולים שהוועדה לבחינת השעיה נדרשת לשקול. המחוקק לא קבע את משקלם היחסי של שיקולים אלה ועניין זה נתון להכרעת הוועדה, בשים לב לקווים המנחים שהותוו בפסיקתו של בית המשפט העליון. כפי שיובהר להלן, ובשים לב לחומרת הדברים בענייננו כפי שעמדנו לעיל, יישומם של קריטריונים אלה על המקרה הנוכחי מוביל למסקנה כי דין הבקשה להתקבל.

65. מסגרת שיקולים זו כוללת למעשה שני יסודות עיקריים –

האחד, **העבירות המיוחסות לראש הרשות** – בהקשר זה יש לבחון את חומרת העבירות ולתת משקל מיוחד לאישומים בעבירות שנועדו להגן על טוהר המידות. כן יש לבחון את משך ביצוע העבירות, את היקפן, את מספר האישומים המיוחסים לראש הרשות ואת הזמן שחלף מאז ביצוען.

השני, **זיקת העבירות לתפקידו של ראש הרשות** – בתוך כך יש לייחס משקל מיוחד לעבירות שבוצעו תוך זיקה לתפקידו של ראש הרשות ותוך ניצול מעמדו.

**שני יסודות אלה מתקיימים באופן מובהק בענייננו.**

66. ראשית, לדעת היועץ המשפטי לממשלה, מתקיימים השיקולים בדבר **טיב העבירות, חומרתן, היקפן והתמשכותן** (סעיף 19א(ו)(1)), שכן מדובר בעבירות מובהקות בתחום טוהר המידות, בעלות חומרה מיוחדת בנסיבות העניין, עליה עמדנו לעיל, שנמשכו במשך שנים, מעת היבחרו בשנת 2013 ועד לפתיחת החקירה הפלילית הגלויה נגדו בשנת 2018 (ולנוכח טבען ואופיין, ניתן לשער היו נמשכות אף מעבר לכך, אלמלא פתיחת החקירה). עבירות אלו הקיפו, כפי שעולה מכתב האישום, תחומי פעילות שונים במסגרת העירייה והוועדה המקומית.

67. שנית, **קיימת זיקה ברורה בין האישומים המיוחסים לראש הרשות ובין סמכויותיו ותפקידיו כראש הרשות וכנושא תפקידים נוספים** (סעיף 19א(ו)(3)). כפי שהבהיר היועץ המשפטי לממשלה לעיל, מדובר בעבירות הקשורות בטבורן לתפקיד ראש העירייה, לרבות ניצול מעמדו זה כאמור לצורך שיבוש והעלמת נתונים מיומנו, מניעת מידע בבקשת חוק חופש המידע על ידי מרמה הנוגעת לעלות הטיפול בבקשה, ושיבוש מהליכי חקירה. הזיקה ההדוקה בין העבירות המיוחסות למר גנדלמן ובין סמכויותיו ותפקידיו כראש רשות מובילה למסקנה כי שיקול זה מתקיים בענייננו באופן חד משמעי.

68. למעשה, שיקול זה הוא בעל משקל רב בהחלטה אם להשעות ראש רשות מכהונתו. בית המשפט העליון קבע בעניין **רוכברגר**, כי השיקול בדבר קיום זיקה בין העבירה המיוחסת לבין הסמכות השלטונית הוא בעל חשיבות מיוחדת, שכן עצם קיומה של זיקה כאמור בין העבירה לבין המשרה השלטונית מספק את דרישת החומרה היתרה. עמדה על כך כבוד המשנה לנשיא (כתוארה דאז) השופטת נאור בפסקה 37 לפסק דינה –

”יש לשקול את חומרת העבירות המיוחסות לראש הרשות המקומית. בהקשר זה, יש לשקול את הערך עליו באה העבירה להגן, כאשר חומרה מיוחדת תימצא בעבירות שביסודן ערכים מוגנים בדבר טוהר המידות, אמון

**הציבור ברשויות השלטון והבטחת יושרם האישי של משרתי ציבור. שיקול חשוב נוסף הוא הזיקה בין העבירות בהן הואשם ראש הרשות לבין סמכויותיו ומעמדו כראש הרשות. לשון אחר: האם המשרה הציבורית שימשה ככלי לביצוע העבירה, וכן, האם יש פגם מוסרי הנובע מהזיקה שבין תפקידו של ראש הרשות לבין העבירה המיוחסת לו."**

69. מן המקובץ עולה כי השיקול הקבוע בסעיף 19א(ו)(3) לחוק הינו בעל משקל סגולי מיוחד ורב חשיבות, שכן הוא מצביע על פגם מוסרי הכרוך בביצוע התפקיד באופן המשמש כלי לביצוע עבירות, ונראה כי די בעניין זה כשלעצמו כדי להצדיק, בנסיבות העניין, את הפעלת סמכות ההשעיה הנתונה לוועדה.

70. בנוסף, בענייננו מתקיימים גם השיקולים הנוספים הקבועים בחוק. מבחינת **מספר הפרשות** (סעיף 19א(ו)(2)), הרי שכתב האישום מפורטים מספר פרשות ואירועים שונים – כתב האישום כולל פירוט של 6 עניינים של התנהלות אסורה, מתוכם ארבעה תחת הפרק של "ניגוד עניינים", כאשר החלק הרביעי בפרק זה, הטענה לניגוד עניינים כתוצאה ממתן יחס מועדף לטיפול בבקשות של מר לוי, מהווה למעשה בפני עצמו רצף של אירועים רבים ושונים, שאירעו בזמנים שונים ובתדירות גבוהה, עד כדי שיבוש שגרת העבודה של לשכת ראש העירייה, כנטען בכתב האישום. קרי אין מדובר בכתב אישום שענייננו אירוע בודד או מספר אירועים בודדים, אלא מדובר בהתנהלות מתמשכת וברצף רב של אירועים שנמשכו לאורך מספר שנים ובתדירות גבוהה.

71. לעניין השיקול של **פרק הזמן שחלף מהמועד בו בוצעו העבירות המיוחסות לראש הרשות בכתב האישום** (סעיף 19א(ו)(4)), הרי שכתב האישום מייחס כאמור למר גנדלמן עבירות שבוצעו במהלך השנים 2013-2018 – ממועד היבחרו לתפקיד ראש העירייה ועד לתחילת החקירה בענייננו. כלומר, פרק הזמן שחלף ממועד ביצוע העבירות המיוחסות בכתב האישום הינו פרק זמן לא ארוך באופן יחסי, ודאי בהתחשב בין היתר במורכבות הגילוי והחקירה של עבירות מעין אלו, שנעברות בחדרי חדרים, במחשכים, וחשיפתן דורשת זמן ומשאבים מרובים.

72. **הנה כי כן, מצבור רב של שיקולים מוביל למסקנה ולפיה קיימת חשיבות רבה בהשעייתו של מר גנדלמן מתפקידו, לנוכח העבירות המיוחסות לו בכתב האישום.**

73. נזכיר כי בענייננו של מר **רוכברגר** (ראש עיריית רמת השרון דאז, שהיה אחד מראשי הרשויות שעניינם נדון בפסק הדין בעניין רוכברגר הנ"ל), דובר בעבירות של רישום כוזב במסמכי תאגיד ומרמה והפרת אמונים בתאגיד, שבוצעו במסגרת תפקידו כמנכ"ל ויושב ראש דירקטוריון של "קרן ההשתלמות של עובדי הרשויות המקומיות" (תפקיד שמילא במקביל לכהונתו כראש העירייה). בית המשפט העליון סבר כי מדובר בעבירות חמורות דיין, המצדיקות התערבות בהחלטת מועצת עיריית רמת השרון, שלא לדון ולא להדיח את רוכברגר מתפקידו (מכוח סעיף 22 לחוק, עוד לפני שנחקק תיקון מס' 30), והעברתו באופן מידי מכהונתו כראש העיר –

**"אלה הם מעשי שחיתות. אכן, חלף זמן רב מאז העבירות, ולא הוסבר לנו כיצד התגלגלו הדברים, כך שכתב האישום הוגש רק לאחרונה. ואכן, רוכברגר החזיר זה מכבר את הכסף. אולם, כל אלה אינם יכולים להוות משקל נגד מספיק לחומרת המעשים שתוארו ולהיותם, בעליל, התנהגות שאינה הולמת מעמדו של ראש רשות מקומית. התנהגות זו אינה עולה בקנה**

**אחד עם עקרון השמירה על טוהר המידות ושלטון החוק" (סעיף 64 לפסק דינה של כבוד השופטת נאור).**

74. היועץ המשפטי לממשלה סבור כי לאור החומרה הנלווית לעבירות המיוחסות למר גנדלמן, כמבואר בין היתר לעיל, הרי שאמות המידה שנקבעו בעניין רוכברגר נכונות מקל וחומר לענייננו.
75. עוד יצוין, כי בעניין **פנחסי** הנ"ל (ששימש בתפקיד סגן שר), דובר בעבירות של רישום כוזב במסמכי תאגיד, הצהרה כוזבת וניסיון לקבל דבר במירמה. בית המשפט העליון מצא כי מדובר בחשד לעבירות חמורות דיין בתחום של טוהר המידות, המצדיקות את קבלת העתירה וכי "**אין מנוס**" אלא להורות על הפסקת כהונתו. היועץ המשפטי לממשלה סבור כי יישום אמות מידה אלו בענייננו, מוביל למסקנה כי דין הבקשה דנן להתקבל ויש להורות על השעייתו של מר גנדלמן מתפקידו כראש העירייה.
76. בנוסף, היועץ המשפטי לממשלה סבור כי אין די בהשעיית מר גנדלמן מתפקידו, וכי על הוועדה לתת את דעתה בהתאם להוראות סעיף 19א(ה)(2), גם לשורת תפקידים אשר במילויים כחבר מועצה, עשויה להיות למר גנדלמן השפעה בלתי רצויה על התנהלות הרשות המקומית או התאגידים העירוניים.
77. לעניין התפקידים שיהיה מר גנדלמן מנוע מלמלא כחבר מועצה בתקופת ההשעיה יבקש היועץ המשפטי לממשלה, לנוכח טיבם ואופיים של האישומים המיוחסים לו, כי הוועדה תורה על כך שמר גנדלמן יהיה מנוע מלכהן מתוקף תפקידו כחבר מועצת העיר בתפקידים שיש להם השפעה מהותית על התנהלותה התקינה וניהולה של הרשות המקומית.
78. לעניין בקשה זו, יבקש היועץ המשפטי לממשלה להקדים ולציין מספר דברים - **ראשית**, לנוכח טיבן ומאפייניהן של העבירות השונות המיוחסות לכאורה למר גנדלמן בכתב האישום, הנוגעות לטוהר המידות ובעלות זיקה מובהקת לכהונה הציבורית, שעיקרה הימצאותו של ראש העירייה בניגוד עניינים בתחומים רבים ושונים הנוגעים לניהול העירייה והרשות המקומית, יתבקשו הגבלות המיועדות למנוע ריקון מתוכן של ההשעיה. בהקשר זה נציין כי "**לצד עבודת המועצה במליאתה מקיימת מועצת הרשות את עיקר עבודתה באמצעות וועדותיה.... אישור המועצה אמנם אינו ניתן כחותמת גומי בלבד, אך היא רשאית לאמץ או לאשר את החלטות הוועדה בלי דיון מעמיק משלה**" (מתוך שלום זינגר, דיני שלטון מקומי – הווה ועתיד, בעמ' 370-371 (2013) (להלן: "זינגר").
79. **שנית**, אמנם כל מקרה נבחן על פי נסיבותיו ואין מקום לקביעת כללים גורפים ונוקשים. עם זאת, יש להיות ערים לקיומה של הבחנה בין מקרים בהם כתב האישום שהוגש נגד ראש הרשות מייחס לו ביצוען של עבירות בזיקה למשרתו הציבורית או הנוגעות לטוהר המידות (להלן: **קבוצת המקרים הראשונה**), לבין מקרים בהם כתב האישום שהוגש נגד ראש הרשות מייחס לו עבירות חמורות, אך נטולות זיקה לתפקיד הציבורי ואשר אינן בהיבט של טוהר המידות (כגון, שימוש באלימות של ראש הרשות נגד בני משפחתו או שכניו, הריגה בפזיזות עקב מעורבות בתאונת דרכים קטלנית ועוד) (להלן: **קבוצת המקרים השנייה**).
- בקבוצת המקרים הראשונה תהיה נחוצה קביעת סייגים לתפקידיו כחבר מועצה וזאת על מנת למנוע השפעה מהותית על התנהלותה התקינה של הרשות המקומית, וזה יהיה הדגש בהגדרת הוועדות שבהן יבקש להלן היועץ המשפטי לממשלה להגביל את חברותו של גנדלמן. במילים אחרות, ככלל, ומבלי לגרוע מהחובה להפעיל שיקול דעת פרטני, ההגבלות שתתבקשנה במקרים מסוג זה הן אלה המיועדות למנוע מצב בו ראש העיר המושעה יוכל לנהל את העיר "מאחורי הקלעים", או להשפיע באורח מהותי

אחר על התנהלותה, אגב השתתפות בדיונים בוועדותיה החשובות או עמידה בראשותן של ועדות שונות. נוכח העובדה שעסקינן בעבירות מתחום טוהר המידות (הנוגעות בנסיבות העניין לתחומי הפעילות השונים של הרשות), המיקוד בבחירת הוועדות יהיה בעיקר לוועדות שיש להן זיקה ביצועית-דומיננטית לתפקוד וניהול הרשות המקומית, ולכן באמצעותן קם החשש לניהול הרשות "מאחורי הקלעים" כאמור.

80. **שלישית**, בכל מקרה, לרבות בקבוצת המקרים הראשונה, ההגבלות המבוקשות אינן מרוקנות מתוכן את תפקידו של הנבחר כחבר מועצה, שכן יהיה בידו לכהן כחבר מועצה מן המניין, שלו השפעה על מספר החלטות עקרוניות המגיעות למליאת המועצה, וכן כחבר בוועדות נוספות, שלא תתבקש הגבלת כהונתו בהן. בהקשר זה יזכיר היועץ המשפטי לממשלה כי בפרק השמיני לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "**פקודת העיריות**" או "**הפקודה**") נקבעו ועדות חובה (אשר הרכב חבריה חייב להיות תואם את ההרכב הסיעתי של המועצה) נוספות על אלו שיפורטו להלן אשר ביחס אליהן לא תתבקש הטלת הגבלה על חברות ובהן: ועדת הכנת משק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום (סעיף 149א לפקודת העיריות), ועדת בטחון (סעיף 149ב לפקודה), ועדה לקליטת עליה (סעיף 149ה לפקודה), ועדת בטיחות בדרכים (סעיף 149ו לפקודה), ועדה לקידום המעמד הילד (סעיף 149ז לפקודה), ועדה להנצחת זכרם של נרצחי טרור (סעיף 149ח לפקודה), ועדת חינוך (סעיף 149ח לפקודה), ועדת איכות סביבה (סעיף 149י לפקודה) ומאבק בנגע הסמים המסוכנים (סעיף 149יא לפקודה), ועדה למיגור אלימות (סעיף 149י"ב לפקודה).

81. בהתייחס לחשיבות עבודת הוועדות והצורך בהטלת מגבלות על פעילות חבר מועצה בגדרן עקב הגשתו של כתב אישום, יבקש היועץ המשפטי לממשלה להפנות לפסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת בעת"מ (נצרת) 9946-12-13 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' וליד אבו ליל, ראש מועצה מקומית עין מאהל ואח'** (נבו 19.2.2014, להלן: "**עניין אבו ליל**"). הסעד שהתבקש באותו עניין היה פסילת כהונתו של חבר מועצה (לא ראש רשות) לנוכח העובדה שהוגש נגדו כתב אישום שייחס לו עבירות שבוצעו בזיקה לתפקידו הציבורי (בעת שכהן כראש הרשות). בפסק הדין נדחתה הבקשה לפסול את חבר המועצה מכהונתו באופן מלא, אך בית המשפט הטיל הגבלות משמעותיות על תפקידו כחבר מועצה ובין היתר נקבע כי הוא יהא מנוע מלכהן כיושב ראש של ועדה כלשהי או בתפקיד ביצועי כלשהו שיש לו נגיעה לכספים. בית המשפט התייחס לכך שקביעה זו הינה בבחינת "הסרת מכשול" לאור המיחוס למשיב וכן כי בכך תימנע האפשרות לניגוד עניינים. פסק דין זה מלמד על חשיבות עבודתן של הוועדות ועל כך שלעיתים, ובהתאם לנסיבות העניין, יעלה הצורך בהטלת מגבלות על פעילות חבר המועצה במסגרתן. נציין כי על פסק דין זה הוגש ערעור לבית המשפט העליון על ידי התנועה לאיכות השלטון שנמחק בסופו של יום (ע"ם 1726/14, נבו 23.4.2014).

### **ההגבלות המבוקשות בעניינו של מר גנדלמן**

82. **כהונה בוועדת הנהלה** (סעיף 147 לפקודה): בעיריות (להבדיל ממועצות מקומיות) ועדת הנהלה אינה מוגדרת כוועדת חובה אלא כוועדת רשות. בשל כך, כאמור, הרכב חבריה אינו חייב להיות תואם את ההרכב הסיעתי של המועצה, שכן חובה זו חלה על ועדות חובה בלבד (סעיף 150א לפקודה). עם זאת, גם בפקודת העיריות נבדלת ועדת הנהלה משאר ועדות הרשות בכך שהיא זוכה להתייחסות מיוחדת בדין – היא פותחת את פרק "וועדות המועצה", תפקידה הוגדר בסעיף 147 לפקודה ולפיו עליה "לייעץ לראש העיריה בכל הנוגע לביצוע תפקידיו ושתשמש ועדה לכל ענין שאינו בתחום סמכותה של ועדה אחרת, קבועה או ארעית". במאמר מוסגר נעיר כי בסעיף 120א) לצו המועצות המקומיות (א) נקבע כי



ועדת ההנהלה היא ועדת חובה ותפקידה "לנהל את ענייני המועצה, לתאם פעולותיהן של ועדותיה ולפקח עליהן, להשגיח שהחלטות המועצה והחלטות ועדותיה יוצאו אל הפועל כדיון, ולמלא כל תפקיד אחר שיוטל עליה על ידי המועצה". ועדה זו, כשמה כן היא, בעלת זיקה הדוקה לניהול ענייני העיר ולראש הרשות (ראה גם זינגר, עמוד 374). לנוכח זיקה הדוקה של ועדה זו לענייני ניהול של הרשות המקומית, ולאור טיבן ואופיין של העבירות המיוחסות לגנדלמן, נבקש הטלת הגבלה על חברות בוועדה זו, בין היתר על מנת להסיר חשש לניהול עקיף של הרשות באמצעות חברות בוועדה זו.

83. **כהונה בוועדה המקומית ובוועדות המשנה לתכנון ובניה:** דומה, כי לנוכח המיוחס לגנדלמן בכתב האישום שהוגש, אין צורך להכביר מילים על הצורך בהגבלה זו והיא מתבקשת מאליה בנסיבות העניין. שלושה מהמקרים המפורטים בכתב האישום נוגעים להחלטות שקיבל גנדלמן כשהוא נתון בניגוד עניינים בעת ששימש בתפקידו כיושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ובניה.

84. **כהונה בוועדת מכרזים של המועצה, ועדת תמיכות וועדות הנחות, וכן בכל ועדה העוסקת בהתקשרות עם ספקים, קבלנים או נותני שירותים לעירייה, וכן כהונה בכל ועדה הנוגעת להיבטים כספיים, לרבות בוועדת כספים:** היועץ המשפטי לממשלה סבור כי בעניינינו נחוצה הטלתה של הגבלה על כהונה בוועדות אלה. מדובר בתפקידים בהם לחבר מועצת העיר יש השפעה מהותית על התנהלות התקינה של הרשות המקומית, שכן הם כרוכים בין היתר בניהול כספי ציבור. לנוכח טיבן של העבירות המיוחסות למר גנדלמן (הכלולות בקבוצת המקרים הראשונה, כאמור), סבור היועץ המשפטי לממשלה כי יש מקום להטלת הגבלה זו.

85. **כהונה בכל ועדה שלה השפעה על העסקת עובדים, לרבות ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים:** גם הצורך בהגבלה זו ברור לנוכח המיוחס לגנדלמן בכתב האישום, הכולל אישומים בדבר הימצאותו של גנדלמן בניגוד בעניינים, באופן שהשפיע על ניהול ענייני הרשות, לרבות בכל הנוגע להעסקתם, קידומם ושיפור תנאי עבודתם של עובדים ברשות.

86. **כהונה כסגן ראש הרשות:** הגבלה זו נחוצה על מנת למנוע ניהול עקיף של ראשות העירייה.

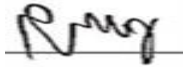
87. **כהונה כחבר ועדת ביקורת (סעיף 149ג לפקודה):** בהמשך לכל האמור לעיל, ישנה חשיבות בהטלת הגבלה זו, לנוכח פעילותה וסמכויותיה של ועדת הביקורת ולנוכח הנטען בכתב האישום.

88. **כהונה בכל תפקיד בתאגידים עירוניים:** הגבלה זו נחוצה, שכן חלק משמעותי מהפעילות הכלכלית של העירייה נעשה באמצעות תאגידי העירוניים. זהו תפקיד בעל היבטים ביצועיים כלכליים מובהקים, ולכן נדרשת הגבלת הכהונה בו.

89. **יושב ראש ועדה כלשהי:** כעולה בין היתר מפסק הדין בעניין **אבו ליל**, יש חשיבות מהותית לעמידה בראשות ועדות ככלל, גם אם אינן ועדות אקזקטיביות. הטלת הגבלה על כהונה כיושב ראש וועדה נותנת ביטוי לכוח העודף הנתון ליושב ראש הוועדה בקביעת סדר יומה וזאת ביחס לחבר ועדה מן המניין. בנוסף, עמידה בראשות ועדות משדרת מסר משמעותי של ניהול ענייני העיר, ותפקיד זה, כך סבור היועץ המשפטי לממשלה, יש למנוע ממי שהוגש נגדו כתב אישום מהקבוצה הראשונה.

90. מן המקובץ עולה, כי המחויבות לשמירה על ערכי הליבה של השירות הציבורי, ובמיוחד על טוהר המידות וצביונו המוסרי של השירות הציבורי, אינה מתיישבת עם המשך כהונתו של מר גנדלמן כראש הרשות, כמו גם עם מילויים של תפקידים מסוימים כחבר מועצה. משכך, **מבקש היועץ המשפטי לממשלה כי הוועדה תיעתר לבקשה זו על כל אדניה, תורה על השעייתו של מר גנדלמן וכן תורה על**

הטלת מגבלות על יכולתו למלא תפקידים שונים כחבר מועצה כמפורט לעיל.



עמיקם אשל, עו"ד  
פרקליטות מחוז תל אביב אזרחי



גיל בילבסקי, עו"ד  
פרקליטות מחוז תל אביב אזרחי

תאריך: 26.10.2021