

בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ס"ק 14316-04-17

28 אפריל 2017

לפני:

כב' השופט אורן שגב

נציגת ציבור (עובדים) עו"ד הלן הרמור

נציגת ציבור (מעסיקים) גב' שרה חורש

המבקש: ההסתדרות הכללית החדשה- הסתדרות המעו"ף
ע"י ב"כ: עו"ד יובל ברוק

-

המשיב:
1. מועצה מקומית באר יעקב
ע"י ב"כ עוה"ד דרור גל ורעות שגיב
2. מדינת ישראל
ע"י ב"כ: עו"ד דניאל פסי ויסכה פישר

חקיקה שאוזכרה:

[צו המועצות המקומיות \(נוהל קבלת עובדים לעבודה\), תשל"ז-1977](#)

[צו המועצות המקומיות \(שירות העובדים\), תשכ"ב-1962](#)

החלטה

לפנינו בקשה לסעד זמני במסגרת בקשת צד בסכסוך קיבוצי שעניינה, החלטת המועצה המקומית באר יעקב לפטר 8 מעובדי המועצה עקב קרבתם המשפחתית לחברי מועצה מכהנים.

בטרם נפנה להכרעתנו, נקדים מספר הערות.

א. במהלך הדיון הודיעה המבקשת כי מוסכם עליה שהבקשה מתייחסת ל- 6 עובדים בלבד, ששמותיהם פורטו ע"י בא כוחה בעמ' 11 לפרוטוקול מול שורה 20 (להלן – "6 העובדים");

ב. לאור מועד כניסת הפיטורים לתוקף ביום 28.04.17, ראינו לנכון ליתן החלטתנו ללא דיחוי ולכן, נביא את הרקע העובדתי, את טענות הצדדים ואת הנימוקים שעמדו בבסיס הכרעתנו באופן תמציתי ביותר;

ג. בהתאם להחלטתנו מיום 21.04.17, החלטה זו דנה אך ורק בסעד אחד מבין הסעדים שנתבקשו בבקשת הצד – ההחלטה לפטר את שמונת העובדים. בפי המבקשת טענות נוספות, אשר המדינה, בהתאם להחלטתנו הנ"ל, קיבלה אורכה להגיב עליהם וממילא עדיין לא נדונו.

לגופו של עניין, לאחר ששבנו ושקלנו את טיעוני הצדדים בכתבי הטענות מטעמם ובטיעוניהם בפנינו, באנו לכלל מסקנה כי דין הבקשה להתקבל, במובן זה, שאנו מורים למועצה להעביר את עניינם של 6 העובדים לוועדת מנהל השירות. ואלו הם הטעמים שביסוד החלטתנו.

הרקע העובדתי

1. הורתו של הליך זה בהחלטת המשיבה 1 (להלן – "המועצה") לסיים את העסקתם של 8 מבין עובדיה וזאת בשל קרבתם, עליה אין מחלוקת, ל- 3 חברי מועצה מכהנים.

ברקע הדברים, יצוין כי מזה מספר שנים, מצויה המועצה במשבר עמוק, ופועלת תחת חשב מלווה (מר זאב ריקנטי) מטעם משרד הפנים. במסגרת הליך ההבראה, נחתמו 2 הסכמים קיבוציים בין המבקשת לבין המועצה, בהם נדונו, בין היתר, פיטורי צמצום של עובדים.

2. במסגרת אותו הליך הבראה, נדרשה המועצה ע"י משרד הפנים להסדיר את העסקתם של עובדים שהתקבלו לעבודה שלא כדון, קרי, ללא מכרז וללא תקן, עובדים שנקלטו במהלך שנת בחירות ועובדים שלהם קרבה משפחתית לנבחרי ציבור. תופעה זו של העסקת קרובים, שפשתה בקרב עובדי המועצה, זכתה להתייחסות מיוחדת בדו"ח ביקורת משנת 2010 של מבקר המדינה.

טענות הצדדים בכתבי הטענות ובדיון בפנינו

3. לטענת המבקשת (להלן – "ההסתדרות"), נפל פגם בהחלטת המועצה שעניינה פיטורי 8 העובדים, באופן שהתקבלה בחוסר סבירות וחוסר מידתיות, מן טעם שלא שקלה שיקולים הכרחיים כגון: נסיבותיו האישיות של כל אחד מהעובדים, ותקו בעבודה, אופי תפקידו, למי הוא כפוף בעבודתו והאם וכיצד מתעורר ניגוד עניינים ביחס לקרבת המשפחה לחבר המועצה הרלוונטי.

4. נציין כי בפי המבקשת היו טענות נוספות ביחס לפגמים לכאורה. אלה פורטו בבקשה ובדברי בא כוחה בפנינו, אלא שמשלא מצאנו לקבלם, ומפאת קוצר היריעה וסד הזמנים, החלטנו להתייחס אך לאותם נימוקים שהעלתה המבקשת שראינו בהם כמספיקים להגיע להכרעתנו זו.
5. לטענת המועצה, היא פעלה בהתאם לחובתה בדין והחליטה לצמצם באופן משמעותי את הקבוצה שמנתה 21 עובדים שלהם קשרי משפחה עם נבחרי ציבור "כדי להשיג את התכלית הנורמטיבית של המהלך שחשיבותו בנראות הציבורית ובשיפור תדמיתה של הרשות, ומילוי דרישות משרד הפנים בהתאמת נורמות העסקה לנורמות המקובלות של הדין..." (סעיף 19 לתגובת המועצה).
- המועצה הטעימה, כי ההחלטה על צמצום הקבוצה באה חלף החלטה לפטר את כולם, כפי שניתן היה לדבריה לעשות, בהתאם לדין - [חוק צו המועצות המקומיות \(נוהל קבלת עובדים לעבודה\) וצו המועצות המקומיות \(שירות עובדים\)](#) ובהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים (נספחים 3(א)-3(ג) לתגובת המועצה).
6. בשלב זה נתבקשה היועצת המשפטית של המועצה ליתן חוות דעת על סמך הנתונים שנמסרו לה ביחס לקבוצת העובדים הנ"ל. וועדת הפיטורים במועצה בחנה את עניינינו של כל עובד, ובין היתר, נבחנה השאלה האם כל אחד מהם דיווח בעת קבלתו לעבודה על אודות הקרבה, והתקבלה החלטה מנומקת ביחס לכל אחד מהם, כשאחדים מהם מופנים לוועדת מינהל השירות על מנת למצות שם את הליך שלפני פיטורים, וביחס לאחרים, שלגביהם הוחלט כי עניינם לא יועבר לוועדת מנהל השירות, נתקבלה החלטה על הפסקת עבודתם.
7. ב"כ המועצה הבהירה כי ההחלטה האם להעביר ענין מסוים של עובד מסוים להחלטת ועדת השירות מסורה לשיקול דעת המועצה. משרד הפנים ביקש וקיבל את חו"ד המשפטית של המועצה ומצא אותה סבירה. לאור האמור לעיל, הטעימה, כי למעשה, אין עילה להתערבותו של בית הדין בשיקול הדעת שהפעילה.
8. לשאלת בית הדין האם קיימת מניעה חוקית להעביר גם את עניינם של 6 העובדים לוועדת מנהל השירות, השיבה בשלילה, אך הטעימה כי ביחס לכל אחד מהם הופעל שיקול דעת, כשברקע הנחו אותה הוראות החוק, לפיהן צריך לפטר את כל מי שמועסק שלא כדין. עוד הוסיפה כי האמור בחוות דעתה

- התייחס לקבוצה הראשונה שמנתה 27 עובדים שלהם קשרים עם נבחרי ציבור ולא עובדים בודדים.
9. עוה"ד הומינר אף הוסיפה כי לו ועדת הפיטורים היתה קובעת שכל העובדים מופנים לוועדת מנהל השירות, חוות הדעת עדיין היתה במתחם הסבירות המשפטית וכי כשהיא נתנה את חו"ד, היא שיוותה לנגד עיניה את המצב הכללי במועצה, וכדבריה: "... אני רואה את התמונה וחוץ מאותם 6 עובדים, הם 6 שהיום הייתי מעבירה בלב שלם, ואפילו שאחרי אותם חוזרים היו צריכים לעשות אותה פניה, זה היה בסדר. השאלה שעומדת בפני בית הדין היום היא לא אם יש מניעות להעביר לוועדת שירות, אלא האם ההחלטה של ועדת הפיטורים לפטר את העובדים שהתקבלו לאחר החוזר, האם בה נפל פגם." (עמ' 6 לפרוטוקול מול שורה 14 ואילך).
10. המשיבה 2 (להלן – "המדינה") בתגובתה, החרתה החזיקה אחרי טענות המועצה ביחס לפיטורי 6 העובדים ושבה על הטעון כי מצאה את חוות דעתה של יועמ"ש המועצה סבירה, באופן שלא מצדיק התערבות כלשהי.
11. במהלך הדיון הבהיר ב"כ המדינה כי אין מניעה חוקית להעביר את עניינם של 6 העובדים לוועדת מנהל השירות, אך הטעים כי יש לכך השלכות שכן, הוראות החוק מאוד ברורות וקבלת הבקשה, משמעה מתן זכות ערעור אוטומטית לוועדה, דבר שיצור השלכות מרחיקות לכת, כי הוועדה, למעשה, הנה ועדת חריגים ובהתאם לפסיקה ההפנייה אליה צריכה להישמר לנסיבות חריגות.
12. ב"כ המדינה הבהיר כי גם הנראות חשובה וביקש לסמוך דבריו על פסק דין שניתן ע"י בית הדין הארצי בבר"ע [17-03-42767](https://www.nvo.co.il/17-03-42767), שם המקרה היה קל יותר, לדבריו, במובן זה שבמקרה שלפנינו המשך העסקת העובדים מנוגד לחוק ולכן לא ניתן לומר כי במאזן הנוחות ידה של המבקשת על העליונה.
13. לשאלת בית הדין האם העובדה שהעובדים עבדו במשך תקופה ארוכה וקיים אצלם אינטרס הסתמכות אינה יכולה להיחשב בגדר נסיבה חריגה שמזכה אותם להיכנס בשערי ועדת המנהל, השיבה ב"כ המועצה בשלילה וב"כ המדינה תמך אף הוא בעמדה זו.
14. ראש המועצה, מר גוזלן טען כי מקרב 6 העובדים יש 4 עד 5 סייעות בבתי ספר וגני ילדים וכי המועצה סובלת ממחסור גדול בכוח אדם בתחום זה. עוד הוסיף כי הוא עצמו יושב בוועדות מנהל המתכנסות מעת לעת ודנות בעשרות מקרים של עובדים שלהם קשרי משפחה עם חברי מועצה או בעלי תפקידים בכירים כגון: גזברים, מנכ"לים וראשי רשויות.

מר גוזלן הדגיש כי הדיון בוועדה מתמקד בשאלה של ניגוד עניינים אפשרי בין העובד שעניינו נדון לבין קרוב משפחתו, ובין היתר נלקחת בחשבון מידת הקרבה.

15. מנכ"ל המועצה טען כי הגם שהוא והגזבר אינם חולקים על האמור בחוות הדעת המשפטית של יועמ"ש המועצה, הם סבורים כי בנסיבות העניין, יש מקום שעניינם של 6 העובדים יובא בפני ועדת המנהל ביחד עם חוות הדעת המשפטית כמות שנכתבה, וההחלטות שנחתמו על ידי ועדת הפיטורים.

16. גם החשב המלווה, מר זאב ריקנטי, הביע את עמדתו, לפיה יש לפעול בהתאם לחוות הדעת המשפטית ולא להפנות את עניינם של 6 העובדים לוועדת המנהל.

אשר להכרעתנו -

17. נקדים ונציין, כי בנסיבות שבהן ניתנה חוות הדעת של יועמ"ש המועצה, שהתייחסה לקבוצה של כ- 20 עובדים, לא נפל פגם משפטי המצדיק את התערבותנו.

18. דעתנו היא כי הוראות החוק ברורות בכל הקשור לאיסור החל על העסקת קרובים, והטעמים לכך ברורים. הפיכת גוף ציבורי לחצר ביזנטינית בה המקורבים לבעלי השררה זוכים במשרות, פסולה מן היסוד ובעלת השפעות הרסניות על הציבור ועל מידת האמון שלו בנבחריו ובמוסדותיו.

במובן זה, אנו סבורים כי מן הראוי היה להניע את מהלך הסדרת עבודתם של עובדים שנמצא כי קיימת לגביהם בעייה, כפי שאכן נעשה, והדברים נכונים בבחינת קל וחומר לנוכח המשבר החרף בו המועצה היתה ועדיין שרוייה.

19. החלטתנו להורות למשיבה להפנות את עניינם של 6 העובדים לבחינתה של ועדת המנהל בניגוד לעמדת החשב המלווה, יועמ"ש המועצה והמדינה, אינה נובעת אלא מן הטעם שמן הראוי בעינינו לבחון את הדברים בהיבט רחב יותר, הלוקח בחשבון, אל מול האינטרס הציבורי, את האינטרס האישי של כל אחד מששת המועמדים לפיטורים, קרי, את מקור תעסוקתם.

20. אין חולק כי העסקתם כיום מנוגדת לדין. עוד אין חולק כי מן הראוי היה שהעניין יוסדר ע"י המועצה במועד קבלתם לעבודה, ולמצער, בסמוך לאחר מכן, ולא בחלוף שנים כה רבות, במהלכן נוצרה אצלם הסתמכות על כך שהם נהנים מביטחון תעסוקתי. תקופה בה הם נטלו על עצמם התחייבויות כספיות, הקימו משפחות והרחיבו משפחות קיימות וכו'. מצאנו איפוא כי בנסיבות

העניין, יש ליתן להם אפשרות שהנה למעשה בגדר הזדמנות אחרונה להגן על מטה לחמם.

21. אכן, מדובר בהחלטה שמצויה בשיקול הדעת של המועצה, ועמדתה הרשמית של זו, מפי החשב המלווה המנהל אותה, היא, כפי שצינו לעיל, כי אין ליתן להם אפשרות לעשות כן.

אנו בוחרים במקרה זה לבכר את עמדתם של ראש המועצה, המנכ"ל וגזבר המועצה, הגורסת אחרת, ונבהיר.

אין חולק כי כיום ניהולה בפועל של המועצה מתנהל תחת שרביט ניצוחו של החשב המלווה, וזאת מכוח החלטת שר הפנים. אלא, שבניגוד אליו, השלושה המשמשים עדיין בתפקידם כשליחי ציבור מטעם תושבי המועצה, שהאינטרס הציבורי בראש דאגתם. האינטרס הציבורי טומן בחובו מניה וביה גם את האינטרס הלגיטימי של כל אחד מהפרטים המהווים חלק מאותו ציבור, ובמקרה הזה, 6 העובדים בהם עסקינן. על כן, ראייתם את הדברים היא רחבה יותר ולוקחת בחשבון, גם את הגורם האנושי. גישה זו מקובלת עלינו בנסיבות העניין.

22. איננו סבורים כי ייגרם נזק לאינטרס הציבורי או לאמון הציבור במערכת השלטון המקומי אם תינתן לעובדים אלה, המצויים בתחתית ההיררכיה המוניציפלית, הזכות לטעון כנגד פיטוריהם בפני ועדת המנהל, אשר הינה ועדה סטטוטורית עצמאית שרשאית להפעיל שיקול דעת נוסף ובהיבט רחב יותר מאשר ההיבט המשפטי הצר, בו נשקלו הדברים ע"י יועמ"ש המועצה.

אנו סבורים כי ההחלטה לפטר עובד בכלל ועובד מוחלש בפרט, חייבת להילקח רק לאחר שכל האפשרויות החוקיות האחרות מוצו עד תום. במקרה שלפנינו, החוק מעניק ל-6 העובדים מעין 'בקשת רשות ערעור'. מתן כרטיס הכניסה הנ"ל מסור לשיקול דעתה של המועצה, ובנסיבות מקרה זה, סברנו כי דעתו המתנגדת של החשב המלווה ניגפת מפני דעתם של ראש המועצה, המנכ"ל והגזר.

אנו סבורים כי בשים לב להשלכות הדרסטיות של פיטוריהם, הנזק שעלול להיגרם לעובדים אלה גדול יותר מהפגיעה האפשרית באמון הציבור, שכן יש לזכור כי החלטתנו אינה מכשירה את העסקתם אלא רק נותנת להם כרטיס כניסה לוועדת המנהל על מנת להשמיע, בפעם האחרונה, את טיעוניהם בטרם תתקבל החלטה על המשך העסקתם.

23. אנומוצאים חיזוק למסקנה זו בדברים הכנים ששמענו מפי יועמ"ש המועצה, עוה"ד הומינר, כפי שפרטנו לעיל, ובכלל זה כי אין מניעה חוקית או אחרת להעביר את עניינם לוועדת המנהל. עמדה עליה חזר גם ב"כ המדינה. לפיכך, הגם שאיננו יכולים להצביע על פגם כלשהו שנפל בחוות הדעת שניתנה, אשר אומצה ע"י משרד הפנים וממילא ע"י החשב המלווה, הרי שלאור העובדה שכיום מדובר ב- 6 עובדים בלבד, מן הראוי לאפשר להם להשיג על ההחלטה לפטרם בפני ועדת המנהל, אשר יש ותראה את הדברים מזוית אחרת, באופן שתמצא פתרונות פחות דרסטיים מאשר פיטוריהם, ולמצער, תמצא כן רק ביחס לאחדים מהם. כך או כך, ככל שקיים סיכוי, ולו קלוש, כי מי מהעובדים יוותר בעבודתו, כדין – דינו.

24. אין בידינו לקבל את טענת ב"כ המדינה כי עלולות להיות לכך השפעות רוחב שליליות. כאמור, שיקול הדעת ביחס להפניית עובד, שבנסיבות דומות לאלה, חרב הפיטורים מונחת על צווארו, מסור ממילא לרשות המקומית, וחזקה עליה כי תעשה בו שימוש מושכל. ועדת המנהל הנה קרש ההצלה האחרון לעובד לפני גדיעת מקור פרנסתו, וככזו יש להתייחס אליה.

אחרית דבר

25. **הבקשה מתקבלת ואנו מורים על הפניית עניינם של 6 העובדים לוועדת מנהל השירות על מנת שזו תפעיל את שיקול דעתה ותבחן את עניינם.**

26. הנחיות ביחס להמשך ניהול הבקשה בנוגע לסעדים הנוספים שנתבקשו, לרבות קביעת מועד דיון, תינתנה מייד עם קבלת תגובת המדינה.

ניתנה היום, ב' אייר תשע"ז, (28 אפריל 2017), בהעדר הצדדים ותישלח אליהם.

גב' שרה חורש
נציגת ציבור מעסיקים

אורן שגב, שופט

עו"ד הלן הרמור
נציגת ציבור עובדים

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)

אורן שגב 54678313-/
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה