



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

ניתן ביום 30 יוני 2013

המערער בע"ע 28100-04-12
ובע"ע 2146-04-12

איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל

-

המערער בע"ע 2146-04-12
והמשיב בע"ע 28100-04-12

1. אליהו הרציג

-

המשיבים בע"ע 28100-04-12
ובע"ע 2146-04-12

2. עירית אילת

3. מאיר יצחק הלוי ראש עירית אילת

בפני: השופט עמירם רבינוביץ, השופטת ורדה וירט-ליבנה, השופטת לאה גליקסמן
נציג ציבור (עובדים) מר יצחק שילון, נציג ציבור (מעבידים) מר יורם בליזובסקי

בשם איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל – עו"ד עמיחי וינברגר ועו"ד מעין עופרי
בשם מר הרציג – עו"ד סיגל פעיל ועו"ד זוהר גיפס
בשם המשיבים 2-5 – עו"ד דני אליגון ועו"ד הילה ונטורה

פסק דין

השופט עמירם רבינוביץ:

פתח דבר

1. בפנינו שני ערעורים על פסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בבאר שבע (ס"ע 5640-02-11; השופט משה טווינה ונציגי הציבור מר משה גולפרב ומר חיים נחשוני), אשר דחה את תביעתו של מר אליהו הרציג (המערער בע"ע 2146-04-12)



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

12 והמשיב בע"ע 28100-04-12, להלן - המבקר), להכיר בכך שפוטר שלא כדין, לבטל את פיטוריו, להחזיר אותו לעבודה כמבקר העיריה, או לחילופין לפצותו בגין פיטורים שלא כדין בסך של כמיליון ₪. בנוסף לכך מערער המבקר על דחיית תביעותיו לפיצוי כספי בסך 300,000 ₪ בגין עוגמת נפש על פיטוריו ובגין דחיית תביעתו על הוצאת לשון הרע בידי המשיבים 3-5 (להלן ביחד - המשיבים) במסגרת חוק איסור לשון הרע תשכ"ה-1965, (להלן: "חוק איסור לשון הרע").

הרקע העובדתי כפי שפורט בפסק דינו של בית הדין האזורי

2. המבקר התקבל לעבודה כמבקר עיריית אילת, המשיבה 2 (להלן - העיריה או עיריית אילת) בשנת 2000, בתקופת כהונתו של מר גבי קדוש בראשות עיריית אילת.

3. בשנת 2003 הגיש המבקר תלונה במשטרה נגד המשיב 5, מר חיים אלעל (להלן - אלעל), המייחסת לאחרון חשד לביצוע עבירה של גניבה, זיוף ושימוש במסמך מזויף. התלונה נסגרה מחוסר ראיות.

4. במהלך שנת 2004 נכנסו המשיבים 3 ו-4 לתפקידים. המשיב 3, מר יצחק הלוי, לתפקיד ראש עיריית אילת (להלן - ראש העיר) והמשיב 4, מר אלי לנקרי, כסגן וממלא מקום ראש העירייה (להלן - סגן ראש העיר).

5. בשנת 2005 זומן המבקר לפגישה עם ראש העיר, שעניינה - קבלת כספים שלא כדין מה"קופה ציבורית". בעקבות הבידור נדרש המבקר על ידי הממונה על השכר, להחזיר כספי גמלה, ששולמו לו, לטענת הממונה, שלא כדין.

6. בשנת 2006, הגיש המבקר תלונה למשטרה המייחסת לבכירים בעיריה, ובכללם ראש העיר וסגן ראש העיר, חשד לביצוע עבירות מרמה והפרת אמונים



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

במסגרת כהונתם הציבורית. בעקבות התלונה נחקרו סגן ראש העיר ומקצת מבני ביתו בידי היחידה הארצית לחקירות הונאה. התלונה נגד סגן ראש העיר נסגרה בהחלטת המשטרה, במהלך שנת 2008, מ"חוסר אשמה".

7. בחודש מאי 2008 התבקש המבקר להעתיק את משרדו מבניין העירייה המרכזי "בית תמר" למבנה אגף ההנהלה (מבנה סמוך ל"בית תמר"). בעקבות הדרישה הגיש המבקר תביעה לבית הדין האזורי (בש"א 1789/08), ובמסגרתה טען כי הדרישה להעתיק את משרד המבקר היא חלק ממסע התנכלות המתנהל נגדו. ההליך בבית הדין הסתיים בהסכמת הצדדים, אשר קיבלה תוקף של פסק דין, לפיה יהא המבקר זכאי לפנות למבקר המדינה לקבלת צו הגנה נגד ההעברה. בפועל הגיש המבקר בקשה לקבלת צו הגנה ממבקר המדינה, אך לאחר מכן הבקשה נמחקה מיוזמתו.

8. בחודש מאי 2010 נכנס לתוקף מינויו של אלעל, לתפקיד יו"ר ועדת הביקורת. בנובמבר 2010 התכנסה לראשונה ועדת הביקורת, בראשותו. לדיון שהתקיים בוועדת הביקורת הוזמן המבקר, והשתתפו בו חברי ועדת הביקורת ונציגים מהעירייה, מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה, עוה"ד כולב מהלשכה המשפטית ומנהל אגף ההכנסות.

9. כפי שעולה מפרוטוקול ועדת הביקורת מיום 15.11.2010, ביקש אלעל לקראת סיום ישיבת הוועדה, לקיים דיון סגור עם חברי הוועדה, בנוכחות מנכ"ל העירייה והיועצת המשפטית וללא נוכחות המבקר. בדיון זה טען אלעל כי הוא עבר על דרישות הביקורת לשנים 2007-2009, ולטעמו – "אין בהם המלצות ולא כלום. הנושאים שנבדקו על ידו הינם שוליים, בעלי מימד דל, צר, אין בעבודת הביקורת כלום."



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

10. על רקע זה ביקש אלעל את אישור ועדת הביקורת להמלצה, לפיה: "מנכ"ל העירייה יכין דוח מפורט על פעילות המבקר, על ידי יועץ משפטי חיצוני או גוף מבקר שייבחר על ידי ועל ידו של מנכ"ל העירייה. הדוח יוגש תוך שלושה שבועות". הפרוטוקול מלמד על חילוקי דעות בין חברי הוועדה, בגינם לא הגיעה הוועדה לסיכום על ההמלצה שביקש להעביר אלעל. לאור חילוקי דעות אלה ביקש אלעל להביא את ההמלצה לדיון בפני ראש העיר. מהפרוטוקול נלמד עוד, כי חבר ועדת הביקורת, מר הרצל חנו, ביקש לקבל חוות דעת משפטית להצעה "לבקר את עבודתו של המבקר". ההצעה הועברה לראש העיר, וזה הנחה את מנכ"ל העירייה לפנות לגוף חיצוני, אשר יבחן את עבודתו של המבקר.

11. בתיאום עם היועצת המשפטית בעיריית אילת, פנה מנכ"ל העירייה, מר אזרד, לשכת המבקרים הפנימיים וביקש "מינוי סוקר מטעם לשכת המבקרים הפנימיים לבדיקת התנהלות המבקר הפנימי של עיריית אילת". הבקשה למינוי סוקר על ידי לשכת המבקרים הפנימיים, נדחתה במכתבו של עו"ד שנאבל, היועמ"ש של לשכת המבקרים הפנימיים בישראל, מהנימוק כי: "מטרת הסקירה על פי הנחיה מקצועית רלוונטית של המקצוע, היא לקדם ולייעל את עבודת הביקורת הפנימית. זו מטרה שהמבקר הפנימי לוקח על עצמו, על מנת לשפר את תפקודו. אשר על כן, נשמח לקבל הפניה מהמבקר הפנימי של העירייה".

12. לאור עמדת עו"ד שנאבל, שיתף מנכ"ל העירייה, מר אזרד, את המבקר במהלך למינוי סוקר חוקר. במכתב מיום 7 לדצמבר דחה המבקר את הפניה של מר אזרד למינוי סוקר. לטענת המבקר, אם לדעת העירייה נפל פגם בהתנהלותו, עליה לפנות למבקר המדינה.

13. לאור עמדת המבקר, פנה מר אזרד למשרד עו"ד פישר, וביקש חוות דעת המתאימה לתפקוד המבקר. בהקשר זה סיפר מר אזרד בחקירתו, כי הפניה



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

למשרדו של עוה"ד פישר, הייתה בהתייעצות עם היועמ"ש של העיריה, עוה"ד דפנה ישראלי.

14. ביום 26.12.2010 התקבלה "חוות דעת משפטית בדבר פעילות מבקר הפנים של עיריית אילת" ביחס ל"אופן מילוי תפקידו של מבקר עיריית אילת, עוה"ד אלי הרציג (להלן: "המבקר") בפן המקצועי והמשפטי כאחד, על פי הדינים, ההנחיות והכללים החלים על עבודת הביקורת של המבקר, וזאת לנוכח חשש שעלה לפיו עבודת הביקורת הפנימית איננה מתבצעת כראוי". מסקנת חוות הדעת היא כי קיים יסוד "לחששות שעלו באשר לאופן ביצוע הביקורת הפנימית בעירייה, ובאשר לאופן ההתנהלות המקצועית של המבקר, ולאור האמור נראה כי (בכפוף לזימון ישיבת שימוע והחלטות מועצת העירייה), קיימת תשתית לקבלת החלטה לפיה המבקר איננו ראוי להמשיך בתפקידו". (להלן - חוות הדעת).

15. ביום 27.12.2010 זומן המבקר לשימוע בפני מליאת מועצת העירייה, אשר אמורה הייתה להתקיים ביום 5.1.2011 (להלן: "ההזמנה לשימוע"). בהזמנה לשימוע מתייחס ראש העיר, המשיב 3 לליקויים בעבודת המבקר (בפן המקצועי), המוצאים ביטוי בחוות הדעת. ההזמנה לשימוע מסתיימת במתן ההודעה למבקר, כי: "בהתאם לפקודת העיריות ולהסכם העסקתך, הוחלט לזמן ישיבת מועצת עירייה שלא מן המניין, שתדון בכל האמור ותשקול את פיטוריך, לאחר שתניתן לך הזכות להשמיע את מלוא טענותיך בעניין, עובר לקבלת ההחלטה בנושא".

16. ישיבת השימוע אשר נועדה להתקיים ביום 5.1.2011, נדחתה לבקשת המבקר והתקיימה בפועל, ביום 19.1.2011.



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

17. ביום 26.1.2011 קיבל המבקר מכתב פיטורים האומר כי בתום שימוע שהתקיים ביום 19.1.2011, קיבלה מועצת העיר אילת החלטה על סיום כהונתו כמבקר עיריית אילת. על פי מכתב הפיטורים, פיטורי המבקר יכנסו לתוקף מיום ההודעה, ה-26.1.2011.

18. ביום 31.1.2011 הגיש המבקר בקשה לסעד זמני (צ"ו 57666-01-11, הרציג נ' עיריית אילת ואח') במסגרתה ביקש להורות על אכיפתם של יחסי עובד מעביד עד לתום הדיון בתובענה העיקרית.

19. ביום 7.2.2011 הגיעו הצדדים להסכמה בסעד הזמני כדלקמן:
 "(1). הסעד הזמני יאוחד עם התיק העיקרי והתיק יישמע בלוח זמנים מצומצם, בהתאם ליומנו של בית הדין הנכבד.
 (2). בתקופה שעד למתן פסק הדין בהליך העיקרי המאוחד והמזורז אשר יכריע בדבר הטענות ביחס לתקיפות הליך הפיטורים, יושהו הפיטורים, והמבקש ישאר להמשיך לכהן בתפקידו, ללא כל דיספוזיציה במעמדו ו/או בזכויותיו.
 (3). כמו כן, בתקופה שעד למתן פסק הדין בהליך העיקרי המזורז והמאוחד, ומבלי לפגוע בלוחות הזמנים שבו, יתקיים הליך גישור בפני המגשר מר צבי קוצר, וככל שמר קוצר לא יקח על עצמו את הליך הגישור, הוא יתנהל בפני כל מגשר מוסכם אחר." (עמ' 1 לפרוטוקול בהליך הזמני מיום 7.2.2011).

20. בהחלטה נוספת שניתנה ביום 7.2.2011 ובהסכמת הצדדים, צורף איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל (להלן – איגוד המבקרים) כמבקש נוסף להליך.

21. ביום 16.2.2011 הגיש המבקר כתב תביעה מתוקן, בו טען לפיטוריו שלא כדין. תמצית טענותיו בכתב התביעה היא כי הפיטורים נבעו משיקול זר דהיינו – רצונם של המשיבים להביא לסיום העסקתו בשל הביקורת שערך במסגרת

- 6 - מתוך 34



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

תפקידו כמבקר העירייה, ואשר במסגרתה יזם המבקר והגיש בשנת 2003 תלונה למשטרה נגד משיב 5 ותלונה נוספת למשטרה נגד בכירים בהנהלת העירייה ובכללם המשיבים 3 ו-4 על חשד לכאורה לביצוע עבירות חמורות של מרמה והפרת אמונים, במסגרת תפקידם בעירייה, בשנת 2006; כי הבסיס להליך הפיטורים הינו חוות הדעת אשר ניתנה לבקשת העירייה; חוות הדעת האמורה נטולה נפקות משפטית, היא ניתנה בחוסר סמכות ובניגוד לעמדת היועצת המשפטית של עיריית אילת; חוות הדעת בטלה משלא ניתנה לו זכות שימוע קודם להוצאתה, והטענות המופיעות בה והמועלות כלפיו - חסרות בסיס עובדתי; חוות הדעת עמדה בבסיס הליך השימוע שהתקיים בפני מליאת מועצת העיר אילת, ביום 19.1.2010; חברי מליאת המועצה הוטעו על-ידי המשיבים, בעת שהתבקשו לגבש את עמדתם בשאלת פיטוריו - על יסוד אותה חוות דעת מוזמנת, חסרת בסיס עובדתי, אשר ניתנה בחוסר סמכות. בנסיבות הללו נטען, כי יש לבטל את הליך השימוע; לא ניתנה לו שהות להתכונן לשיבת השימוע, ובמהלך השימוע הועלו נגדו טענות אשר לא הופיעו בזימון לשימוע; יש לפסול את הליך השימוע, מהנימוק כי בשימוע ובקבלת ההחלטה על פיטוריו, השתתפו המשיבים אשר מצויים בניגוד עניינים; השימוע היה למראית עין.

22. **איגוד המבקרים** טען כי עצמאות הביקורת וחוסר התלות של המבקר הם חלק בלתי נפרד ממוסד המבקר ותנאי לקיום מערך ביקורת, ועל כן טענות לעניין חוסר אמון ומערכת יחסים עכורה שבין המבקר לבכירים בעירייה, איננה יכול להוות עילה לפיטוריו. עוד נטען כי חוות הדעת שביקשה העירייה ממשרד עוה"ד פישר היא התערבות בשיקול הדעת של המבקר, ובחזקת "דוח ביקורת על עבודת המבקר". מטעמים אלה לא היה מקום לבקש את חוות הדעת האמורה, קל וחומר להציגה בפני חברי מליאת מועצת העיר אילת, ולהסתמך עליה במסגרת הליך פיטורי המבקר.



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

23. מאידך, לגישתם של המשיבים פיטוריו של המבקר נעשו בסמכות ובהליך נכון. בהקשר זה טענו המשיבים לכשל מתמשך בעבודתו של המבקר, המקבל ביטוי בחוות הדעת, והמצדיק נקיטת הליכי פיטורים. לגישתם פוטר המבקר בעקבות החלטה שקיבל הארגון המוסמך, מועצת העיר אילת, בסיומו של הליך שימוע. המשיבים דחו טענות לפגמים בהליך השימוע, והוסיפו כי במסגרת הביקורת השיפוטית שמפעיל בית הדין על החלטת הרשות, אין מקום להתערבותו של בית הדין בשיקול הדעת של הארגון המוסמך, אשר החליט על פיטורי המבקר. לבסוף טענו המשיבים כי אין מקום להורות על אכיפתם של יחסי עובד מעביד על רקע מציאות של חוסר אמון בין הצדדים, שיש בה כדי לפגום פגיעה של ממש בעבודת הביקורת.

פסק הדין של בית הדין האזורי

התביעה בעניין פיטורים שלא כדין

24. בית הדין האזורי עמד על סמכויות העירייה למינוי ולפיטורי מבקר, על סמכויות המבקר, על מטרות עבודת הביקורת ואופייה הדואלי והיחסיים בין המבקר לרשות. בית הדין ציין את חשיבות עבודת הביקורת ועצמאותו של המבקר לצד היותו ארגון של הרשות המבוקרת, בהתחשב במטרות הביקורת ובחשיבות שיתוף הפעולה המתחייב בין המבקר לרשות; בית הדין עמד על כך שהתערבות בהחלטה על פיטורי עובד מצומצמת לכך שהיא ניתנה בחריגה מסמכות, או כי יש בה פגיעה בכללי הצדק הטבעי, או כי היא נגועה בשיקולים זרים, או באי סבירות קיצוני היורד לשורש העניין; בית הדין ציין כי לצורך קביעת קיומו של שיקול זר די בהוכחת צורת התנהגות אובייקטיבית שאיננה ראויה, ואין צורך להוכיח כוונה פסולה שעמדה ביסוד החלטת הפיטורים; בית הדין הדגיש כי גם במצבים בהם נמצא כי נפל פגם בהליך הפיטורים, לרבות פיטורים משיקולים זרים, עומד לבית הדין שיקול הדעת בשאלת אכיפת יחסי עובד-מעביד, כאשר חשבה לעבודה תעשה במקרים חריגים ובהתחשב בנסיבות העניין.



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

25. על רקע האמור לעיל בחן בית הדין את טענות המבקר לפיטורים שלא כדין. בית הדין קבע, כי לא ניתן לקבל את הטענה למניע זר בפיטורי המבקר. בית הדין קבע כי חלוף הזמן בין פעילות המבקר נגד המשיבים ובין פתיחת הליך הפיטורים, יש בו כדי לשלול את הטענה לנימוק זר בהליך הפיטורים, דהיינו קשר בין עבודת הביקורת לבין הפיטורים.

26. בית הדין קבע כי טענות המבקר לפגמים בהליך השימוע דינן להידחות מטעמים שפרט.

27. אשר לסבירות ההחלטה על פיטורי המבקר, קבע בית הדין, כי לנוכח הביקורת שהנהיג המבקר בעיריה, לא ניתן לקבל את הטענה, לפיה ההחלטה להביא לסיום עבודתו היא בלתי סבירה באופן כה קיצוני המחייב את התערבות בית הדין בדרך של ביטול החלטת הפיטורים. בית הדין ציין, כי גם אם היה נמצא כי נפל פגם בהליך הפיטורים, המחייב את התערבותו, לא זה המקום להורות על אכיפת יחסי עובד מעביד, משמעת יחסי העבודה בין המבקר לבין עובדי הרשות, איננה מאפשרת קיומה של ביקורת עניינית על פעולת הרשות. לאור האמור, קבע בית הדין כי הפיטורים יכנסו לתוקף מייד. כמו כן נדחו התביעות לפיצוי בגין פיטורים שלא כדין, עגמות נפש והוצאת לשון הרע.

הערעור

28. בערעור שהגיש המבקר על פסיקתו של בית הדין האזורי בעניין פיטוריו שלא כדין, טען בתמצית את הטענות הבאות: בית הדין שגה בכך שהתעלם מהעובדות המצביעות על שיקולים זרים בפתיחת הליך הפיטורים נגד המבקר; בקביעתו כי לא נפל פגם בהליך פיטוריו של המבקר, ובכלל זה בכינוס ועדת הביקורת והזמנת דו"ח ביקורת על המבקר ללא סמכות; חוות הדעת על עבודת המבקר ניתנה ללא סמכות, היא נטולת נפקות משפטית, ובלתי אובייקטיבית בעליל; בזימון לשימוע ובשימוע עצמו נפלו פגמים חמורים; בית הדין האזורי התעלם מטענות המבקר בדבר פיטוריו בניגוד להוראות סעיף 4א(א) לחוק דמי מחלה, התשל"ו-1976.

- 9 - מתוך 34



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

29. נקדים ונאמר כי לאחר שנתנו דעתנו לכלל החומר שהובא לפנינו במסגרת הערעורים, ולטענות הצדדים, הגענו למסקנה כי דין הערעור בנושא טענתו של המבקר לפיטוריו שלא כדין, והסעד לו הוא ראוי בשל כך, להתקבל.

30. הביקורת הפנימית בעיריות, מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - **פקודת העיריות או הפקודה**) להעסיק בכל עירייה מבקר עירייה. הוראות פקודת העיריות מסדירות את מעמד המבקר ברשות המקומית ואת תפקידיו. העיריות חויבו למנות מבקר עירייה במשרה חלקית לראשונה בשנת 1971. בתחילה חלה החובה רק על עיריות שמספר תושביהן עולה על 30,000, ובשנת 1978 הוחלה החובה על כל העיריות. מאז שנת 1995 כל עירייה חייבת - על פי הוראות סעיף 167(ב) לפקודת העיריות - להעסיק מבקר עירייה במשרה מלאה. הוראות אלה בשינויים מסוימים הוחלו גם במועצות מקומיות (ראו תיקון מס' 47 (התשס"ז) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], שהוחל בינואר 2008).

31. במהלך השנים הוכנסו תיקונים בפקודת העיריות שתכליתם הייתה לבצר את מעמד הביקורת ברשויות המקומיות, לחזק את מעמדו של המבקר ולהבטיח ביקורת סדירה ואפקטיבית ויישום המלצותיה. הדברים חוזקו אף בהוראות של חוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

32. על פי פקודת העיריות מבקר הרשות המקומית נדרש לערוך ביקורת על פעילות הרשות ולהגיש לעומד בראשה ולוועדה לענייני ביקורת של הרשות המקומית את ממצאיו. תפקידיו וסמכויותיו של המבקר נקבעו בחוק. (סעיפים 170-171 לפקודת העיריות).

33. עוד נקבע בחקיקה כי בכל רשות מקומית תוקם ועדה לענייני ביקורת (להלן - **ועדת הביקורת**) שמתפקידה לדון בדו"חות הביקורת על הרשות, ולעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

הסיעתי של המועצה, וראש העירייה, סגני וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדת הביקורת; יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מהאופוזיציה, ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר (סעיף 149(ג) לפקודה).

34. המודל הסטטוטורי של הביקורת ברשויות המקומיות נועד להבטיח ביקורת מיטבית ויעילה. החיזוק הסטטוטורי של מעמד המבקר נעשה בחקיקה באמצעות עצם חובת המינוי של מבקר, קביעת דרכי מינויו וכשירותו, קביעת תקציבו ותקני כוח האדם שיועמד לרשותו, הבטחת גישתו למידע, הוראות מיוחדות הנוגעות לעובדי ביקורת, קביעת מנגנון פיטורים של מבקר כדי למנוע פיטורים שרירותיים, וכן מנגנון שימנע פיטוריהם של עובדיו, עצמאות כמעט מוחלטת בקביעת תכנית העבודה השנתית ועוד.

35. המבקר הוא אחד העובדים הסטטוטוריים, שהרשות המקומית חייבת בהעסקתם והוקנה לו בחקיקה מעמד מיוחד. מינויו טעון אישורם של רוב חברי מועצת הרשות, ופיטוריו טעונים אישורה של המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים ידון בישיבת המועצה. לא תתקבל במועצה החלטה על פיטורי המבקר, אלא לאחר שניתנה לו זכות לשאת לפני המועצה את דבריו בעניין הפיטורים.

36. על פי סעיף 45א(2) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - **חוק מבקר המדינה**), מבקר פנימי רשאי לפנות בתלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור על העברתו מתפקידו או על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו מטעם נציבות שירות המדינה או מהסדרים כלליים דומים, הפוגע בו במישרין, או המונע ממנו טובת הנאה, שעשה מי שממונה עליו בתגובה על פעולותיו במילוי תפקידו כמבקר. הוראה זו חלה גם על מבקרי הרשויות המקומיות. נציב תלונות הציבור רשאי ליתן כל צו שימצא לנכון ולצורך, לרבות צו זמני, כדי להגן על זכויות העובד, תוך כדי



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

שימת לב לתפקודו הראוי של הגוף שהוא עובד בו (סעיפים 45 א' (2) ו- 45 ג' לחוק מבקר המדינה).

37. על חשיבות תפקיד מבקר הרשות המקומית עמד בית המשפט העליון בפרשת דואק בזו הלשון:

"על חשיבותה ועל תפקידה של הביקורת בכל גוף שלטוני דמוקרטי, אין צורך להרחיב את הדיבור. הערובה לקיומו של משטר דמוקרטי תקין מצויה בחשיפתו לביקורת. כדי שמשטר דמוקרטי לא ינצל את כוחו לרעה, עליו לפעול בגלוי תוך חשיפת דרכי עבודתו בפני הציבור שהוא נזקק לאמונו. הביקורת על מוסדות השלטון מעוגנת בעקרונות היסוד של השיטה, והיא נשענת על חופש הביטוי ועל זכות הציבור לדעת" (בג"ץ 5743/99, דואק נ' ראש עיריית קריית ביאליק פ"ד נד(3) 411 בעמ' 415).

38. בית הדין האזורי, פרט בהרחבה את המסגרת הנורמטיבית של פעילות מבקר הרשות המקומית, ועמד על כך שאין לאמץ גישה האומרת כי המבקר פועל בחלל ריק, שבו אין הוא חייב במתן דין וחשבון לאיש, בזו הלשון:

"סעיף 170 לפקודת העיריות קובע את סמכותה של מועצת העיר בהחלטת רוב חבריה למנות לעירייה מבקר במשרה מלאה. סעיף 171 לפקודת העיריות, קובע כי בסמכותה של מועצת העיר, בהמלצת ראש העירייה ובהחלטה שהתקבלה ברוב של שלוש רבעים מחבריה, ובתנאים שקבעה הפקודה – לפטר מבקר. העובדה כי מינוי ופיטורי המבקר הם בסמכות מועצת העירייה, כמפורט בפקודה, משמעותה כי מבקר העירייה אינו חיצוני לרשות, אלא הוא אורגן של הרשות. עמדה זו קיבלה ביטוי מפורש בפסק הדין בבג"ץ 7805/00 רוני אלוני נ' מבקר עיריית ירושלים ואח', פ"ד נז(4) 577 (להלן: "פסק הדין אלוני"), וכך קבעה כב' השופטת פרוקצ'יה:



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

"... שלא בדומה לביקורת מבקר המדינה, המתאפיינת בהיותה חיצונית לרשות המקומית ועצמאית לחלוטין, ביקורת הפנים ברשות המקומית היא אורגן של הרשות המקומית (הדגשה שלי-ט.מ.)" פסקה 11 לפסה"ד מול האות ה.

כאורגן של הרשות המקומית אשר מינויו נעשה על ידי מועצת העירייה, פיטוריו מחייבים רוב של שלושה רבעים של מועצת העירייה – סמכויותיו של המבקר ותחומי הביקורת מפורטים בפקודת העיריות".

39. בהמשך הדברים עמד בית הדין האזורי על הדואליות בתפקיד המבקר, כאשר מחד גיסא קיימת למבקר עצמאות רבה בעבודתו, ומאידך גיסא הוא כפוף לרשות המקומית, ובלשונו של בית הדין:

"הפקודה נותנת למבקר שיקול דעת רחב בקביעת תוכנית העבודה השנתית, עובדה שיש בה משום כדי לבטא את עצמאות עבודת המבקר. לצד מתן עצמאות למבקר בקביעת תוכנית העבודה השנתית, מטילה פקודת העיריות חובה על המבקר לבקר נושאים... ומכאן שבהוראות פקודת העיריות באשר לדרך קביעת תוכנית העבודה השנתית, יש ביטוי נוסף לדואליות במעמד המבקר. היותו עצמאי מחד, בשים לב לשיקול הדעת הרחב המוקנה למבקר בקביעת תוכנית העבודה השנתית; והיותו אורגן העירייה מאידך, הפועל בהתאם לצרכי הרשות – דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני, או על פי דרישת הוועדה לענייני ביקורת בהיקף שלא יעלה על שני נושאים בשנת עבודה... הדואליות שטבועה בתפקיד המבקר, מחייבת כתנאי לביצוע עבודת הביקורת, כי המבקר ייהנה מאמון הציבור, כמו גם מאמון הגוף המבוקר, בהיותה של הביקורת מקצועית, עניינית ופועלת מתוך שיקולים ענייניים, להבדיל ממניעים אישיים של המבקר".

40. הדרך לפיטורי מבקר ראוי לה שתבחן לאור מעמדו של המבקר ברשות המקומית כפי שפרטנו לעיל.



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

41. המתווה לפיטורי מבקר העיריה נקבע בסעיף 171 בפקודת העיריות [נוסח חדש] בזו הלשון:

"(ב) לא יפוטר מבקר העיריה שהוא עובדה, אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.
(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העיריה, הגזבר או היועץ המשפטי לעיריה אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בענין הפיטורים".

42. בדברי ההסבר לחוק נכתב כי "מוצע לקבוע סייגים לפיטוריו או השעייתו של מבקר העיריה כדי להבטיח את אי תלותו במערכת" (דברי ההסבר לתיקון הפקודה, תיקון 39, ה"ח תש"ן מס' 1954 עמוד 3).

43. כאמור לעיל, מעמדו של מבקר רשות מקומית מכיל קונפליקט מובנה הקיים ביחסים שבין המבקר לרשות המקומית ולבעלי התפקידים בה. תיאור קונפליקט זה במעמדו של המבקר מובא בפסק הדין עמר"מ 13028-04-09 בנימין אליהו נ' עיריית טבריה (פורסם בנבו, 10.3.2010) (להלן – עניין מבקר עיריית טבריה):
"מעמדו של מבקר פנים ברשות מקומית הוא מעמד בעייתי, שכן, המבקר עובד הרשות מן המניין, מועסק על ידי בכיריה, נמצא בקשר יום-יומי עם נשואי ביקורתו, כשמעשי הרשות, התנהלות הרשות, מעשי ראש הרשות, מעשי נבחרי הרשות, עוברים תחת עיניו הבוחנות של מבקר העירייה, ונמצאים בבסיס דו"ח הביקורת, אותו עליו להגיש בתוקף תפקידו לראש הרשות ולחברי המועצה. זאת להבדיל ממבקר חיצוני, כדוגמת מבקר המדינה, שאין לו את הקשר היום-יומי הבין-אישי במקום המבוקר. מעבר לכך, מבקר הרשות המקומית פועל בתוך גוף פוליטי, ולדו"חות הביקורת שלו המתפרסמים ברבים השפעה



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

אפשר לומר ישירה על נושאי המשרה בעירייה המהווים חלק מהזירה הפוליטית המקומית".

44. לא בכדי בחר המחוקק לעגן את הליך פיטורי המבקר באופן כזה אשר ימנע ככל הניתן את האפשרות של הגוף המבוקר לגרום לפיטוריו של המבקר באופן שרירותי. המחוקק הכיר היטב את הבעייתיות הטמונה בכך שהגוף האמון על ביקורת הרשות המקומית הוא למעשה אורגן שלה, ועל כן ניסה להפחית ככל הניתן מעורבות שיקולים זרים בהליך פיטורי המבקר, וזאת באמצעות קביעת מנגנון פרוצדוראלי כזה המחייב רוב של שלושה רבעים ממועצת העירייה על מנת לאשר את הפיטורים.

45. עם זאת, דעתנו היא כי לא ניתן להסתפק בכך שהעירייה קיבלה את החלטת הפיטורים ברוב הדרוש, אלא יש מקום לבחון, האם המניע לפיטורים והשלבים שקדמו לקבלת ההחלטה בדבר הפיטורים ע"י מועצת העירייה היו כדין, או שמא נבעו משיקולים זרים.

לדעתנו, העובדות והנסיבות בענייננו מצביעות על כך שבמקרה הנוכחי אכן מעשה הפיטורים נעשה שלא כדין ומשיקולים זרים, כפי שנפרט להלן.

46. לא יכולה להיות מחלוקת כי הגורם המשפיע ביותר, אם לא הבלעדי לשכנועם של חברי מועצת העיר לפטר את המבקר, היא חוות הדעת. חוות הדעת לא נוצרה יש מאין. היא תולדה של מהלך שרקת יו"ר ועדת הביקורת, המשיב 5, מר חיים אלעל, במגמה ברורה להביא לפיטורי המבקר.

47. על לידתו של אותו מהלך, אנו למדים מתצהירה של חברת מועצת העירייה וחברת ועדת הביקורת, עורכת הדין לימור להב. בשל חשיבות הדברים, נביא את הדברים בלשונם ובמלואם:

5". בישיבת המועצה שהתקיימה ביום 17.10.10, אושרה ברוב קולות בקשתו של ראש העיר למנות שני חברי קואליציה כתברים בוועדת



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

ביקורת - עו"ד יעל דרבי ואולג מינדל. המינוי התמנה, העלה בי את החשש כי משהו 'מתבשל' בקשר לישיבות ועדת הביקורת, ולא בכדי מונו החברים החדשים מטעם הקואליציה דווקא. מינויה של עו"ד דרבי כלל לא היה חוקי, לאור הקבוע בסעיף 149ג(ב) לפקודת העיריות, בשל היותה חברת הנהלה, אולם עובדה זו, לא הפריעה הן לראש העיר והן לעו"ד דרבי, למנותה כחברה בוועדת ביקורת.

6. מיום שמוניתי כחברה בוועדת ביקורת, ובמשך 8 חודשים, לחצתי על יו"ר הועדה, מר חיים אל על, לכנס את הוועדה אולם זה לא נעתר לבקשתי. בתאריך 8.11.2010, זמן קצר לאחר מינוי שני חברי הוועדה הנוספים ובאופן מפתיע, קיבלתי זימון מטעם מזכירת הועדה לענייני ביקורת, הגברת דולי ביטון, לצורך כינוס הועדה, במסגרתה נקבעו שני נושאים לדיון, בלבד. האחד, דו"ח הביקורת של מבקר משרד הפנים לשנת 2008 והשני, דו"ח מבקר העירייה לשנת 2009...

7. ביום 15.11.2010 התכנסה הועדה לענייני ביקורת ובמסגרתה נידון דו"ח מבקר משרד הפנים לשנת 2008, להפתעתי, עם תום הדיון בעניין זה, דרש חיים אל על, שהינו יו"ר הועדה, כי מבקר העירייה ושאר הנוכחים, למעט חברי ועדת הביקורת, עו"ד טליה כולב מהמחלקה המשפטית, ומנכ"ל העירייה - מר פיליפ אזרד - יצאו מהישיבה. אציין בעניין זה, כי גם מזכירת הוועדה, הגב' דולי ביטון, התבקשה לצאת מהישיבה ומי שערך במקומה את הפרוטוקול היה מנכ"ל העירייה בעצמו.

8. עם יציאתו של מבקר העירייה מהחדר, העלה לפתע מר חיים אל על, "הצעה" למנות גוף מבקר על עבודתו של מבקר העירייה וזאת חרף העובדה, כי נושא זה כלל לא היה על סדר יומה של הועדה לענייני ביקורת ...

9. הבעתי כעס רב מהבקשה הקיצונית אותה העלה חיים אל על ומהאופן בו הוא בחר להעלות את בקשתו, שכן זו לא נכללה בסדר היום אליה זומנה הועדה ולא הועלתה מראש כמקובל וכמתחייב, על מנת שכל חברי הועדה יהיו ערוכים לישיבה ויונח בפניהם כלל המידע הנוגע



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

לנושא בעניינו הועדה דנה ואף נקבל את התייחסותו העניינית של אלי לטענות שהועלו נגדו, וזאת בכדי שיוכלו לבצע החלטה באופן מושכל. במהלך הויכוח הקולני שהתנהל ביני לבין חיים אל על אף טענתי בפניו שהוא עשה "כיפה אדומה" לאלי.

10. במסגרת ישיבה זו, ביקשתי לקבל את חוות דעתה של היועצת המשפטית של העירייה לדרישתו של מר חיים אל על, שכן למיטב ידיעתי לעירייה ו/או לאורגנים מטעמה אין כל סמכות להחליט על זימון חוות דעת חיצונית בנוגע לעבודתו של מבקר העירייה. ואכן בישיבה, הצהירה עו"ד טליה כוכב מהמחלקה המשפטית בעירייה, כי לא ניתן למנות גוף חיצוני שיבקר את עבודת המבקר ולמיטב ידיעתי, זמן מה לאחר אותה ישיבה, אף יצאה חוות דעת כתובה מטעמה. למעשה, על אף שהנושא עלה בישיבת הוועדה, כלל לא נערכה הצבעה ע"י חברי הוועדה כך שלא התקבלה שום החלטה למנות או לפנות לגוף מבקר על עבודת המבקר, הגם שלמיטב ידיעתי ועפ"י חוות הדעת של עו"ד טליה כוכב, אין זה בסמכותה של הוועדה למנות מבקר על המבקר.

11. תחושותיי הקשות ממניעיו של מר חיים אל על בהעלאתו עניין כל כך קיצוני שנראה כי הוא נעדר כל סמכות, העלה בי את החשש, שמא מדובר במניעים פסולים שאינם קשורים לביצוע תפקידו ו/או לאיכות עבודתו של מבקר העירייה וזאת בין השאר, משיחות אותן קיימתי עם חיים אל על בשלוש הזדמנויות שונות, כפי שאפרט להלן.

12. שבוע קודם לישיבת הוועדה לענייני ביקורת, ובסמוך לאחר מינוי חברי הקואליציה לוועדת הביקורת, הגיע אל משרדי מר חיים אל על ושאל אותי מה דעתי על פיטוריו של אלי מהעבודה. הופתעתי מאד מהאמירה של חיים אל על, הואיל ומעולם לא הועלתה בעבר בפניי, כל טענה ו/או חוסר שביעות רצון מעבודתו והשבתי לו כי ההיפך הוא הנכון ודו"חות הביקורת שערך אלי הרציג הינם רציניים, בהתחשב בחוסר שיתוף הפעולה לו הוא זוכה מהנהלת העירייה, והבעיה היא, שדו"חות הביקורת מעולם לא הועלו לדיון במועצת העירייה כפי שראש העירייה מחויב לעשות על פי פקודת העיריות, להוציא את דו"ח הביקורת שערך



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

אלי הרציג בשנת 2007, שגם החלטות מועצת העיר שהתקבלו בעקבות דו"ח המבקר לא יושמו עד היום ובפרט, כאשר אין כל התייחסות לדו"חות הביקורת של המבקר, ולא מונה כל צוות למעקב אחר המלצותיו לצורך הסקת מסקנות בקשר עם הנושאים אותם אלי הרציג ביקר.

13. לכן, הבעתי פליאה רבה והתנגדות נחרצת בקשר ליוזמה הפתאומית, כאשר לא קדם לכך כל דיון רציני ו/או כל הצעה לדיון. באותה הפגישה, ניסיתי לשכנע את חיים אל על, ללא הועיל, שלא לקדם את המהלך ולא לשחק לידיו של ראש העיר. באותה שיחה, הוסיף חיים אל על ואמר, כי הוא כבר כמה שנים מחכה לתובע בפניה והוא נחוש לפטר אותו. אז גם הבנתי שמינוי שני חברי הקואליציה לוועדה נעשה בידיעתו ובתיאום עם מר חיים אל על ונוצר ליצור רוב בוועדת הביקורת.

14. כחברת אופוזיציה פעילה מאוד וחברת ועדת ביקורת, הנני לציין כי עבודתו של אלי הרציג הייתה לשביעות רצוני ומעולם לא נמסרה לי כל טענה בקשר לאיכות וטיב עבודתו ולכן היה נדמה לי שאין מדובר בטענה רצינית בקשר לעבודתו.

15. מכל מקום, חיים אל על לא ביקש מאז אותו מועד ועד לשיבת ועדת הביקורת לדון בנושא זה ולא העלה כל בקשה לדיון על סדר היום לשיבה הנ"ל, ואני הנחתי שחיים אל על ויתר על הרעיון, גם לאור העובדה כי מתפקידה של הועדה לענייני ביקורת לדון בדוחות ביקורת לא ייתכן כי היא תהווה קרקע להחלטות שיבוצעו במחטף.

16. האירוע השני, בו נחשפו המניעים הפסולים של חיים אל על, התרחש בחלוף כיומיים מהתכנסות הוועדה לענייני ביקורת הנ"ל, ובמסגרתו הגיע חיים אל על למשרדי וביקש להתנצל על התנהגותו בוועדה. חיים אמר לי, שטיעוני נגד פיטורי המבקר נכונים, ובכל זאת, הוא נחוש לנצל את המומנט לפגוע במבקר, בשל התלונה במשטרה שהגיש נגדו בעבר.

17. האירוע השלישי, התרחש ביום שישי שקדם לשיבת השימוע, שנערכה ביום 19.1.2011. פגשתי את חיים אל על, במקרה, בבית קפה



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

מקומי ובמסגרת שיחת חולין שניהלנו סיפר לי חיים אל על כי הוא הולך לבקר את אמו המאושפזת בבית החולים.

18. לשאלתי, האם הוא מתכוון להישאר עם אמו לאורך כל השבוע הקרוב, השיב חיים אל על, כי הוא אינו מתכוון להחמיץ את השימוע ובכוונתו לנקום בתובע ולדאוג לכך כי הוא יפוטל.

19. ברור היה לי, כי את חיים אל על כלל לא עניין פועלו ותפקודו של אלי הרציג ובוודאי שאלו לא היו הנסיבות בגינם ביקש לפטר.

20. אירוע נוסף, התרחש כשנתיים לערך בטרם פיטוריו של אלי הרציג, בשעה שהייתי חברת קואליציה.

21. בעניין זה, באחת מפגישות העבודה שקיימתי עם ראש העיר, שאל אותי ראש העירייה מה דעתי על פיטורי המבקר. כששאלתי אותו למה הוא רוצה לפטר את המבקר הוא ענה לי שהוא לא סובל אותו ושהוא כבר הרבה זמן רוצה להיפטר ממנו. אמרתי לו שאין לי עמדה בעניין. מייד לאחר אותה פגישה, נכנסתי למשרדו של ראש הסיעה שלי, דאז, רפי הוכמן, וסיפרתי לו שראש העיר מתכנן לפטר את המבקר. בתגובה, אמר לי רפי הוכמן שכבר הרבה זמן ראש העיר מנסה לפטר את המבקר אבל אין לו את הרוב לפיטורים וכי לאותו רגע, אין לסיעה עמדה בעניין.

22. ראש העירייה לא העלה כל נימוק ענייני בקשר לרצונו העז לפטר את התובע ומעולם לא הועלתה כל טענה, בפניי, כנגד התובע בביצוע תפקידו ו/או בקשר עם ליקויים שנפלו במילוי תפקידו ו/או בהתנהלותו כעובד.

23. לכן, כל המהלך הזריז אותו ניסתה לקדם העירייה על מנת לפטר את התובע כשאין כל רקע ו/או דיון שקדם להתנהלותו של אלי הרציג כמבקר, באופן ובדרך שבו הוא נעשה, בפרט כשפועלו של אלי הרציג במהלך כל השנים מעיד ההיפך, אינו מותיר ספק בעיני כי הוא נעשה ממניעים זרים ופסולים ולא משיקולים אמיתיים.

24. דו"ח הביקורת של עו"ד פישר, שהועבר אלי במסגרת זימון חברי מועצת העירייה לדיון בשימוע שנערך לאלי הרציג, אשר הוזמן ע"י העירייה כדי לעשות בו שימוש להליך הפיטורין, חיזק אצלי את התחושה שמדובר במהלך "שנתפר" ושתוכנן זמן רב.

- 19 - מתוך 34



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

25. אף הליך השימוע שנערך לתובע היה למעשה 'משפט שדה', והוא בוצע באופן מבזה ומשפיל. ראש העירייה, סגנו, אלי לנקרי, מנכ"ל העירייה ומר חיים אל על, בחרו להעלות טענות אישיות קשות שנועדו לפגוע במבקר ולהשפיל אותו, ללא כל סיבה, והתנהגות חלק מחברי המועצה באותה הישיבה, הייתה מבזה מאוד וכללה, טיילת בלתי פוסקת, מענה לפלאפונים במהלך הישיבה ובעיקר חוסר עניין וזלזול בהליך השימוע. נראה באופן ברור, שהשימוע נערך ל"פרוטוקול בלבד".

26. יובהר, כי במהלך שנותיי כחברת מועצת העירייה מעולם לא נתקלתי בישיבה שבה השפילו ופגעו בעובד בצורה כל כך קשה וראוי שלא היה נעשה כך" [ההדגשות הוספו – ע.ר.].

48. על גרסתה זו עמדה עו"ד לימור להב גם בחקירתה הנגדית כפי שעולה מפרוטוקול הדיון בבית הדין האזורי:

"...ש. ואת כל מה שאמרת עכשיו אנחנו בוודאי נמצא בפרוטוקול השימוע מטעמך.

ת. אתה לא תמצא ואני אגיד לך למה, ואני חושבת שזה יסגור את כל העניין הזה. כשהגיע הזימון לשימוע ברור שלא הופתעתי כי זה היה, מה זה לא הופתעתי? קדמה לזה שיחה עם יו"ר האופוזיציה אצלי במשרד שהסביר לי שיש איזשהי תכניה לפטר את המבקר. מהרגע שהבנתי שהוא חבר לראש העיר,

ש. מה שכתוב בתצהיר את יודעת היטב.

ת. אני יודעת מצוין.

ש. את הגשת תצהיר. אני לא דן איתך בדברים שכתבת, מה שכתבת

כתבת, מותר לי להתייחס או לא להתייחס. אני אעשה את זה כמו,

ת. לא, אני עושה לך עבודה יותר קלה, לא התייחסתי בשימוע לאף אחת מהטענות שיירשם. המשחק היה מכור מלכתחילה. ההצבעה



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

הייתה סגורה בקואליציה. זה לא משנה גם אם במסמכים היינו מתווכחים ומתעמתים ומוכיחים אחרת. הפיטורים שלו היו נעולים. ברגע שהקול החסר וזה היה קול של חיים אל-על יו"ר האופוזיציה. ברגע שראש העיר חיבר אותו אליו זה קול שהוא חיכה לו שנים להגיע למצב הזה. ידעתי שלא משנה מה יהיה. ולא משנה כמה המבקר יהיה מצוין. המבקר הזה יפטור (צ"ל יפוטרו - ע.ר.) כך או כך. לא היה טעם בכלל להתאמץ ולהשקיע משאבים. לא בלהגן על המבקר. לא בלהגן על העבודה שלו. זה הכל. [ההדגשות הוספו - ע.ר.]

אגב, מהלך השימוע היה כזה מבזה ומשפיל, שבאמת אתה יודע מה? אפילו לא היה ראוי להתייחסות שם לפחות מבחינתי.

ש. לא היה שווה להתאמץ?

ת. לא."

49. עינינו הרואות גרסת עו"ד להב לא נסתרה בחקירה הנגדית, והיא מעידה על מהלך מתוכנן שצריך להוביל בסופו של דבר לפיטורי המבקר כנקמה על הגשת כתבי אישום שהגיש בעבר ביוזמתו כנגדו של מר אלעל ואחרים. במסגרת אותו מהלך משתמש מר אלעל, יו"ר ועדת הביקורת, בישיבת הוועדה מיום 28.10.2010, המיועדת לדון בדו"ח רואה חשבון של משרד הפנים לשנת 2008, ובדוח המבקר לשנת 2009 כדי להעביר החלטה לקבלת דוח חיצוני על תפקודו המקצועי, הכושל לדבריו, של המבקר. מר אלעל לא מודיע לאף אחד מחברי ועדת הביקורת על כוונתו לשנות את סדר היום של הישיבה ביום 15.11.2010, כפי שהודע מראש לחברי הוועדה. במהלך כמעט קונספירטיבי, הוא מוציא את המבקר מהישיבה ומעלה את הצעתו לבחון את תפקודו המקצועיים של המבקר על ידי גוף חיצוני. מר אלעל מנמק את אי שיתופו של המבקר בתוכנית זו, באותו ישיבה, בכך שהוא המבקר, נקמן. הצעה זו זוכה לשיתוף פעולה של ראש העיר, שהיה מעוניין בסיום עבודתו של המבקר ללא קשר לתפקודו המקצועי כמבקר. המבקר, שדבר ההחלטה



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

לבחון את תפקודו על ידי גורם חיצוני נודע לו לאחר קבלת ההחלטה, מתנגד לכך, אך מסכים שתפקודו המקצועי יבחן על ידי מבקר המדינה. הצעה זו לא מתקבלת על נציגי העיריה. בסופו של דבר מובילה ההחלטה ללידת חוות הדעת שחברה על ידי משרד עורכי דין שייצג בעבר הקרוב פעמים מספר את העיריה.

50. חוות הדעת מסתיימת בהמלצה לשקול סיום עבודתו של המבקר באלו המילים:

"מכל מקום נראה כי די בכל אחד מהמרכיבים שתוארו לעיל בפני עצמו, קל וחומר, משמעותם המצרפית, כדי לשקול אם אכן טובתה של העירייה ושל העיר אילת היא להמשיך את העסקת מבקר הפנים הנוכחי בכלל ו/או במתכונת הנוכחית ובנסיבות האמורות, ככל שתבחר בכך מועצת העירייה, קיימת תשתית של ממש, למצער, לזימון מבקר הפנים של העירייה לשימוע לבחינת החלפתו ופיטוריו". סיום זה הוא יותר מתמוה, שהרי דוח ביקורת תכליתו להצביע על ליקויים ולהשאיר את ההחלטה לגורמים שהזמינו את דוח הביקורת. אי אפשר שלא להתרשם מההמלצה שבסימות חוות הדעת- שקילת פיטורי המבקר- שזה היה חלק מ"כתב ההסמכה" של מזמיני חוות הדעת למחבריה, להגיע בסופו של דבר למטרה, כלומר לפיטורי המבקר. הרושם מקריאת הדברים הוא כי המטרה סומנה מראש, ואלה מוכוונת חוות הדעת. כך גם במבוא לחוות הדעת (סעי' 6) נסקר האופן בו יש לפטר את המבקר, ובהמשך הדברים נכתב: "ככל שתבחרו לפעול כאמור, נסייע בידכם לגבש כתב הזמנה מתאים לשימוע ולבצע כדבעי את ההליך".

51. לא קשה להגיע למסקנה זו, כאשר אנו מעמידים לנגד עינינו את המניעים הזרים

של יוזמי חוות הדעת, כפי שמשקפים בחומר הראיות אותו פרטנו לעיל. חוות הדעת עצמה הופכת כל אבן כדי להצביע על תפקודו הלקוי של המבקר. בנסיבות אלה, אין כל חשיבות לכך שהביקורת הכלולה בחוות הדעת היא נכונה כולה או חלקה. לא זה הנושא שלטעמינו יש להתמקד בו. הנושא שיש להתמקד בו הוא, האם הליך הפיטורים נבע משיקולים זרים, והאם בנסיבות הקיימות, גם אם היו כשלים בתפקודו של המבקר, הם אלו שהביאו באמת לפיטוריו, או שמא



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

השיקולים הזרים הם שהובילו לפיטוריו, וחוות הדעת הייתה רק מעטפת שבאה להכשיר מהלך שמלכתחילה היה פסול. כמו כן יש לבחון, האם לאור הנתונים העובדתיים היה מקום בעקבות חוות הדעת להביא לפיטוריו של המבקר, או שמא היה מקום ללכת בדרך אחרת.

52. בית הדין האזורי ציין כי "לצורך קביעת קיומו של שיקול זר – די בהוכחת צורת התנהגות אובייקטיבית שאיננה ראויה, ואין על הטוען צורך להוכיח כוונה פסולה שעמדה ביסוד החלטת הפיטורים. ומכאן לענייננו, טענותיו של התובע לעניין שיקול זר בהחלטה על פיטוריו, צריכה להיבחן על רקע התנהלות הרשות לאורך הליך הפיטורים, החל מגיבוש הכוונה לפתוח בהליך הפיטורים ועד לקבלת ההחלטה עצמה לפיטורי העובד, התובע בענייננו".

בית הדין האזורי קבע, כי לא ניתן לקבל את הטענה למניע זר בפיטוריו של המבקר. בית הדין נימק את קביעתו בכך שהתלונה שהגיש המבקר נגד מר אלעל, הוגשה בשנת 2003 ונסגרה מחוסר ראיות; התלונה שהגיש המבקר נגד ראש עיר וסגן ראש עיר הוגשה בשנת 2006 ונסגרה בשנת 2008 מחוסר אשמה; הליכי הפיטורים נפתחו בבחינת תפקוד המבקר רק בסוף שנת 2010. "חלוף הזמן בין פעילות המבקר נגד המשיבים ובין פתיחת הליך הפיטורים, יש בו כדי לשלול את הטענה לנימוק זר בהליך הפיטורים, דהיינו קשר בין עבודת הביקורת לבין הפיטורים". דעתנו בעניין זה שונה.

חלוף הזמן בין מועד הגשת התלונות כנגד ראש העיר, סגן ראש העיר ומר אלעל לבין מועד פתיחת הליך הפיטורים **כשלעצמו** אין בו כדי להביא למסקנה כי אין קשר בין הדברים. אנו סבורים, כי מהעדויות ומהראיות שהיו בפני בית הדין האזורי עולה תמונה שונה, שלפיה פיטורי המבקר נבעו משיקולים זרים. נראה לנו, שבית הדין לא נתן משקל ראוי לעדותה של עו"ד להב בתצהירה ובחקירתה הנגדית, שפורטו בהרחבה לעיל. העובדה כי היא התנגדה לבדיקת עבודתו של המבקר ולפיטוריו בשל העובדה שלעמדתה הם נבעו משיקולים זרים, אינה יכולה להוות בסיס לאי קבלת גרסתה העובדתית. יש להדגיש, כי עיון בפרוטוקול מעלה כי גב' להב כלל לא נחקרה על האמור בתצהירה לעניין השיקולים הזרים



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

והאמירות של מר אל על וראש העיר המעידות על השיקולים הזרים שעמדו ביסוד ההחלטה לפטר את המערער. גם העובדה שעו"ד להב לא בדקה את הטענות שהועלו בחוות הדעת לגופן אינה מבטלת את גרסתה לעניין המניעים שעמדו ביסוד הזמנת חוות הדעת ופיטורי המערער, שכאמור לא נסתרה בחקירה נגדית. חיזוק משמעותי לעדותה של עו"ד להב נמצא בעדותו של סגן ראש העיר, ממנה עולה כי יש בלבו כעס רב על המבקר בשל העובדה שמנע תשלום הוצאות שאושר לו על ידי מועצת העיר, וכי כעס זה לא פג עם חלוף הזמן, ובלשונו "אני לא אסלח לו לעולם" (ע' 88, ש' 3). גם מעדותו של מר אל על עולה כי הוא חש טינה כלפי המבקר בשל הגשת התלונות נגדו וכינה אותו "מתלונן סדרתי" (ע' 339 – 340 ובמיוחד ע' 339 ש' 31). גם מדבריו של מר אל על בשימוע עולה הטינה האישית שחש כלפי המבקר (ע' 50 לפרוטוקול השימוע).

לאור האמור, הגענו למסקנה כי המניע שהוביל את מהלכו של מר אלעל להזמנת חוות הדעת היו "חטאי העבר" של המבקר כלפיו והרצון להתנקם בו. מר אלעל כינה את המבקר כנקמן, בתשובה לשאלה, מדוע הסתיר מהמבקר בישיבת ועדת הביקורת את כוונתו להזמין ביקורת חיצונית שתבחן את תפקודי המבקר, וכאמור כך אף התבטא כלפיו בישיבת השימוע. נראה שהטראומה מן העבר שבהגשת התלונה למשטרה נגד מר אלעל, שנסגרה מחוסר ראיות, לא חלפה, והמבקר נותר לגביו דמות מאיימת ונוקמת. ראש העיר אף הוא התבטא בעבר, כי אינו סובל את המבקר, וכי הוא מעוניין בסיום עבודתו. כאמור, גם מר לנקרי לא שכח למבקר את הגשת כתב האישום ממנו זוכה, ואת סירובו של המבקר לאשר את כיסוי העיריה של הוצאות המשפט שנגרמו לו עקב הגשת כתב אישום **נגדו ביוזמת המבקר**, ומר לנקרי העיד כי **לא סלח לעולם** למבקר על התנהלותו זו. עינינו הרואות טראומות העבר של אותם חברי עיריה שנפגעו בעבר מפעולות המבקר **במסגרת תפקידו כמבקר העיריה** לא חלפו, והן אלו שהנחו אותם בהחלטה לזוז את פיטורי המבקר ובהסכמה לפיטוריו.

53. תמיכה במסקנה שלא חוסר המקצועיות של המבקר היא שהובילה את העיריה להחלטה להוביל לפיטוריו ניתן למצוא בהתנהלות העיריה כלפי דו"חות המבקר



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

במשך אחת עשרה שנות כהונתו. לאורך שנות עבודתו הרבות של המבקר, העירייה לא קיימה את הוראות החוק בעניין הביקורת, ובכלל זאת דיון בדו"חות המבקר במליאת מועצת העירייה, כמתחייב מהוראות סעיף 170(ה) לפקודת העיריות, למעט דו"ח המבקר לשנת 2007. בנסיבות אלה הטענה כי דלות הביקורת מצד המבקר, היא שהביאה בסופו של דבר לפיטוריו, נראית תמוהה. חוסר דיון בדו"חות המבקר על ידי העירייה ברוב שנות כהונתו, אינו מצביע על אכפתיות לכתוב בהם, אלא על ההפך מכך, והוא ודאי אינו מצביע על אי שביעות רצון מן הדו"חות. יתר על כן, במשך שנות עבודתו של המבקר לא הועלו כנגדו טענות כלשהן על ידי מי מהגורמים בעירייה. אדרבא, מהמסמכים בפנינו ניתן ללמוד על כך, שהמבקר קיבל שבחים מצד ראש העירייה על עבודתו היסודית בהכנת דוחות הביקורת. כך למשל ביום 8.8.2004 כותב המשיב 3, ראש עיריית אילת, למבקר: **"ברצוני להודות למבקר העירייה ולמנהלת לשכתו על עבודתם היסודית בהכנת דו"ח הביקורת"** (נספח ב/2 לתצהיר המבקר בבית הדין האזורי). המשיבים טענו, כי אמנם הורעפו שבחים על המבקר בשנת 2004, אך עבודתו של המבקר נעשתה באופן לקוי החל משנת 2006, ועל כן אין להסיק מהאמור בשנת 2004 על השנים הבאות. ברם טענה זו מעלה את השאלה, אם העבודה של המבקר הייתה לקויה משנת 2006, מדוע קפץ רוגזה של העירייה על המבקר רק באוקטובר 2010. לכך לא ניתנה תשובה על ידי המשיבים, ונותרה גרסתה של עו"ד להב שלפיה בשנת 2010 השיג ראש העיר את הקול החסר להדחת המבקר, קולו של חיים אלעל (ראו סעיף 48 לעיל).

54. לא מותר לציין כי הניסיון להיתלות בהוראת סעיף 170(ג)(ה) לפקודת העיריות לפיו אם **"לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדו"ח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדו"ח ובהמלצותיו, לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה"**, אינו מקהה את מחדל העירייה באי קיום דיון בדו"חות המבקר. סעיף 170(ג)(ה) אינו מטיל על המבקר לפעול לקיום דיון, אם ראש העיר לא מבצע זאת, אלא כל שנקבע הוא, שעל המבקר להמציא העתק מהדו"ח לחברי מועצת העירייה, דבר אשר לא



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

הוכח כי לא נעשה על ידי המבקר במקרה דנא. טענת ראש העיר כי לא רצה להתנגש עם המבקר, ולכן נמנע מלהעלות את דו"חות הביקורת לדיון במועצה (עמ' 267 שו' 18-23 לפרוטוקול), לא סבירה, ומכל מקום לא מהווה נימוק משכנע להימנעות מקיום הוראות החוק ביחס להעלאת דו"חות המבקר לדיון במועצה.

55. ברצוננו להבהיר כי העיריה רשאית לבחון את תפקודו של מבקר, ולשם כך להיוועץ בגורם חיצוני מקצועי. התשובה לשאלה האם משרד עורכי דין הוא הגורם המקצועי המתאים לכך איננה נקייה מספקות, ויתכן שתובנה על העירייה לפנות לגורם ביקורת כגון מבקר המדינה. ברם, במקרה הנוכחי חוות הדעת גויסה להוביל לפיטורי המבקר לא משיקולים מקצועיים אלא משיקולים זרים, ולכן בשל כך דבק בה פסול. חוות הדעת הייתה בבחינת עלה תאנה להסתיר את המניעים האמיתיים ליוזמה לפיטורי המבקר. כאן שוב המקום להדגיש כי הגורמים שהובילו ליוזמה לפיטורי המבקר ונטלו חלק בהחלטה לפיטוריו היו מעוניינים מאד בפיטוריו, שלא מנימוקי חוות הדעת, אלא בשל חשבונות אישיים. מבחינה זו הם היו צריכים להדיר את עצמם מכל פורום המחליט לפטר את המבקר, אך הם לא עשו זאת. מסקנת הדברים היא, שבנסיבות אלה יש מקום להתעלם מחוות הדעת ומחליך הפיטורים שבא בעקבותיה.

56. עוד ברצוננו לציין, כי גם אם היינו מתעלמים מהמניעים האישיים הפסולים שהוליכו לתכנית שהולידה את חוות הדעת- ואיננו סוברים שיש לנהוג כך- לא היה מקום בנסיבות הקיימות להפעיל כנגד המבקר צעד כה דרסטי כפיטורים. בהקשר זה אין לשכוח שהעיריה במשך כל שנות כהונתו של המבקר לא טענה כמעט אף פעם כנגד תפקודו המקצועי של המבקר. לבוא לפתע פתאום כרעם ביום בהיר, לגולל בפניו את כל "חטאי העבר", למרות השתיקה של העיריה כל אותם שנים, ולדרוש את פיטוריו המידיים, זהו צעד בלתי מידתי בעליל. היה מקום בנסיבות אלה לאפשר למבקר לעכל את הביקורת עליו, להפנים אותה ולתת לו לנסות להוכיח את עצמו מכאן ולהבא. הדרך בה נקטה העיריה, פיטורים ללא מתן הזדמנות למבקר להתמודד הלכה למעשה עם הביקורת שהוטחה בו בחוות הדעת



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

למעשה לראשונה, אינה מעידה על התנהגות בתוס לב של העיריה. הליך השימוע כפי שבוצע בא להכשיר "על פי הפרוטוקול" את הליך הפיטורים המתוכנן מראש.

הסעד

57. לאחר שקבענו כי פיטורי המבקר אינם כדין, עלינו להידרש לשאלת הסעד הראוי בנסיבות המקרה הנוכחי.

58. ככלל הסעד של השבה לעבודה הוא סעד אשר נתון לשיקול דעת בית הדין. בית הדין בוחן את המקרה הספציפי, תוך עשיית מלאכת האיוון והמידתיות. במסגרת השיקולים שעל בית הדין לשקול בבואו לבחון, האם יש מקום ליתן סעד של אכיפה, עליו לשקול בין היתר את: "מהותו של הפגם שנפל בהליך הפיטורים וחומרתו; סוג המשרה בה מדובר; השפעתו של הסעד שיינתן, אכיפה או פיצוי, על העובד, על ההקשר התעשייתי והתעסוקתי, תוך מתן משקל להיבטים החוקיים והחוקתיים, ככל שאף הם באים בגדר העניין; במקרה המתאים יבדוק בית דין האם נכון הוא לתקן עוול בעוול - ככל שעוול עשוי להיגרם למי מהצדדים המעורבים בעניין והנוגעים לו". (ע"ע 1123/01 בית ספר תיכון עירוני "כל ישראל חברים" – יצחק צויזנר, פד"ע לו 438 (2001)).

59. בפסק הדין עב' 1985/00 (נצרת) עו"ד ר' ס' נ' המועצה המקומית בועיינה-נוג'ידאת, (פורסם בנבו, ניתן ביום 19.11.2000) נאמרו הדברים הבאים:

"כל אימת שנדונים בבית הדין לעבודה פיטוריו של עובד רשות מקומית (כמו עובד של כל גוף שלטוני הפועל במסגרת המשפט הציבורי-מנהלי), יש להקפיד שהליכי הפיטורים יהיו כדין הן מבחינת ההליכים והן מבחינת השיקולים שהביאו להחלטה על הפיטורים. כשמדובר על עובד בכיר של מועצה מקומית (מאלה המנויים בסעיף 139 לצו המועצות המקומיות), יש להקפיד שבעתיים. אך כשמדובר על עובד שהוא המבקר הפנימי - יש להקפיד פי שבעים ושבעה, שכן כל פגיעה בעצמאותו (שגם היא יחסית בלבד) של המבקר הפנימי, עלולה לסכל

- 27 - מתוך 34



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

את עבודת הביקורת הפנימית ועלולה להביא להשחתת המידות ולכך שהסדרים לא יהיו תקינים.
נסיון של ראש רשות מקומית להביא שלא כדין לפיטוריו של המבקר הפנימי צריך שייבלם באיבו, ואנו - כבית דין לעבודה, רואים את עצמנו כחלק ממי שחייבים לעמוד על המשמר בענין זה".

60. במקרה הנוכחי איננו עוסקים במקרה בו מפוטר עובד רשות מקומית מן המניין, אלא מדובר בפיטוריו של מבקר אשר תפקידו להיות שומר הסף של הרשות המקומית. על אופי עבודתו הייחודי של המבקר, ועל הצורך בשמירה על מעמדו עמדנו בהרחבה לעיל, נסיף על דברים אלה דברים שנאמרו בעניין מבקר עירית טבריה, בוז הלשון:

"...ואולם, למרות שתיקתו של המחוקק בנושא הגשת תובענה משמעתית נגד מבקר, עלינו להיות ערים לכוונת המחוקק בפקודת העיריות בכלל, ולכוונתו לגבי סעיפים 167(ב) ו- 171 (ב)(2) בפרט, והיא, מחויבותו להקמת מנגנון ביקורת יעיל ועצמאי. המחוקק פעל להבטחת כהונת מבקר בכל רשות מקומית, על מנת שיובטח תפקודה על פי נורמות של סדרי מנהל תקין וטוהר מידות (ראה דברי ההסבר לתיקון 39 בחוק, ה"ח תש"ן מס' 1954 עמ' 3 וכן תיקון 54 ה"ח תשנ"ה מס' 2357, עמ' 272). דברי ההסבר לחוק מציינים, כי קביעת סייגים לפיטוריו או השעייתו של מבקר העירייה, נולדה כדי להבטיח אי תלותו במערכת ובראש העירייה (תיקון 39 לעיל ותיקון 80 בחוק, ה"ח תשס"ב מס' 3041, עמ' 9) וכן נקבע כי פיטורי מבקר יהיו ברוב של שני שלישי מחברי המועצה וזאת על מנת לחזק את מעמדו, עצמאותו ואי תלותו בגוף הפוליטי. במקביל, הורחבו סמכויות ועדת הביקורת לאורך השנים במטרה להבטיח קיום ביקורת נאותה ועצמאית....

המחוקק, כאמור, לא שת ליבו לאפשרות לפיה, יכול ראש העיר לנצל סמכותו על פי חוק המשמעת, המפקיד בידו סמכות להורות על חקירה משמעתית נגד מבקר, ולמנות תובע משמעתית לעניין ספציפי. סמכות זו



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

עלולה להוות סכנה ממשית למוסד הביקורת בכללותו שכן ראש העיר, הוא הגורם המבוקר, מופיע בו זמנית בשלושה כובעים - המתלונן, החוקר והתובע, וקיים חשש שיעשה שימוש בסמכויותיו אלה, כדי לנגח או, לפגוע במעמדו של מבקר העירייה העושה מלאכתו נאמנה, ודו"ח ביקורת שכתב היה לצנינים בעיני ראש העיר. מכאן, שעל אף חובתו של המבקר לשמור על כללי ההתנהגות החלים על כלל עובדי השירות הציבורי, לשמור על טוהר מידות ואף לשמש ראש וראשון להם, על בית הדין המשמעותי הדין בקובלנה נגד מבקר, להיות ער לאפשרות שהמחוקק ביקש להימנע ממנה, והיא הצרת צעדיו של המבקר מטעמים שאינם ענייניים, על ידי הגוף הפוליטי הנבחר, באצטלה של הגשת תביעה כנגד המבקר לבית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות. על בית הדין לבחון בחון היטב, האם תובענה שהוגשה לפניו, בעניינו של מבקר פנים, נועדה להתגבר על המשוכות הגבוהות שהציב החוק, לצורך העברת המבקר מתפקידו, מסיבות שאינן קשורות לתפקודו התקיין, או שמא מדובר בתובענה משמעתית שיש בה ממש [ההדגשה הוספה - ע.ר.].

61. קביעתנו כי פיטורי המבקר אינם כדין, והחשיבות שישנה בשמירה על מעמדו של המבקר מביא אותנו למסקנה, כי במקרה הנוכחי הדרך הנכונה להגן על מעמדם של מבקרי הרשויות המקומיות מפני פיטורים הנובעים מפעולותיהם כמבקרים, היא החלטה, שבמקרים מעין אלה, ישמיע בית הדין את קולו באופן ברור בהיר והחלטי ויורה על אכיפתם של יחסי עובד מעביד. לא נעלמה מעינינו מערכת היחסים המתוחה בין כל הנפשות המועלות, אך סבורים אנו כי נמל בתפקידנו, אם לא נצווה בנסיבות הקיימות, על אכיפת יחסי העבודה. אשר על כן אנו מורים על החזרתו של המבקר לתפקידו כמבקר עיריית אילת. כפועל יוצא מהחלטה זו, תשלם העירייה למבקר את שכר העבודה אותו הייתה העירייה מחויבת לשלם לו, לו המשיך המבקר לעבוד אילולא פיטוריו, למעט הוצאות נלוות אשר לא הוצאו בפועל על ידי המבקר, עבור התקופה שממועד סיום עבודתו ועד חזרתו לעבודה על



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

פי פסק הדין. כמו כן, יש לקזז תשלומים ששולמו למבקר עקב סיום עבודתו (כגון – מענק פרישה, פדיון ימי מחלה, גמלה) ככל ששולמו.
62. איננו רואים מקום לפסוק בנוסף לפיצוי האכיפה פיצוי בגין עגמת נפש.

התביעה מכוח חוק איסור לשון הרע

63. בתביעתו ביקש המבקר פיצויים מכוח חוק איסור לשון הרע, המתייחסים לשני פרסומים. הפרסום הראשון, הוא מכתב שהעביר המשיב 4, מר לנקרי, לחברי מועצת העיר שפורסם במקומון "ערב ערב" ביולי 2009. הפרסום השני, הוא פרסום הנוגע להליכי הפיטורים ובכללם הזימון לשימוע ודברים שנאמרו בשימוע עצמו.
64. בית הדין האזורי דחה את התביעה ביחס לשני הפרסומים, מהנימוקים הבאים:

"חוק איסור לשון הרע קובע, שלשון הרע היא דבר שפרסומו עלול להשפיל או לבזות אדם בעיני הבריות, לפגוע במשרתו ובמשלח ידו. סעיף 2 לחוק איסור לשון הרע קובע, כי רואים כפרסום לשון הרע – "אם הייתה מיועדת לאדם זולת הנפגע, והגיע לאותו אדם או לאדם אחר זולת הנתבע". סעיף 7 לאותו חוק ממשיך וקובע כי "פרסום לשון הרע לאדם או יותר זולת הנפגע, תהא עוולה אזרחית".

סעיף 15 קובע הגנה על הנתבע בתביעה לפי חוק איסור לשון הרע, באותם מצבים בהם "הפרסום היה הבעת דעה על התנהגות הנפגע בתפקיד ציבורי, בשירות ציבורי או בקשר לעניין ציבורי, על אופיו, עברו, מעשיו או דעותיו של הנפגע, במידה שהם נתגלו באותה התנהגות".

הפרסום במקומון "ערב ערב", הוא כאמור של מכתב שכתב הנתבע 2, מר אלי לנקרי, לחברי מועצת העיר. המכתב נכתב בעקבות התנגדות התובע להחזר הוצאות משפטיות בהן נשא הנתבע 2 בעקבות הגשת התלונה נגדו בידי התובע, בשנת 2006, אשר כזכור נסגרה מחוסר אשמה.

על רקע זה, האמור במכתב של הנתבע 2, אשר היה מיועד לחברי מועצת העיר ובו מובעת עמדתו האישית על האופן שבו ממלא התובע את



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

התפקיד הציבורי, ביחס לעמדה שקיבל התובע במסגרת תפקידו – נהנה מההגנה הנתונה בסעיף 15 לחוק איסור לשון הרע. בהקשר זה רק נוסף, כי אין בפנינו כל הוכחה כי הנתבע 2 העביר את המכתב למקומן "ערב ערב" (ראה: עדות התובע, עמ' 65 לפרוטוקול מיום 20.9.2011 שורות 17-8).

למען הסר ספק, לטעמנו, האמור במכתבו של הנתבע 2, הוא ביטוי לאותה התדרדרות של מערכת היחסים במקום העבודה, המשותפת לצדדים שניהם וראוי היה כי הדברים לא יאמרו בדרך שבה נאמרו על עובד ציבור, בידי עובד ציבור אחר.

הדברים שנאמרו במהלך השימוע נהנים מהגנת סעיף 15 לחוק איסור לשון הרע. ועוד נוסף, בחקירתו הנגדית אישר התובע, כי הוא שביקש כי הליך השימוע יהיה פתוח לציבור. בהקשר זה נשאל התובע והשיב: "ש. הואל נא לאשר לבית הדין שמי שרצה שהשימוע יהיה פתוח, זה אתה. ת. נכון."

מכאן כי הפרסום במקומונים של דברים שנאמרו בהליך השימוע, הוא פרסום שמקורו בתובע עצמו, אשר ביקש כי הדברים יובאו לידיעת הציבור; ולפיכך לא ניתן לייחס לנתבעים שבפנינו עבירה על חוק איסור לשון הרע, של הדברים שנאמרו במסגרת הליכי הפיטורים. אשר על כן, התביעה המבוססת על חוק איסור לשון הרע נדחית."

65. בערעור על דחיית התביעה על חוק איסור לשון הרע חזר המבקש על טענותיו בבית הדין האזורי. לא מצאנו מקום להתערב במסקנותיו של בית הדין האזורי בעניין תביעתו על פי חוק איסור לשון הרע. המסקנות מבוססות על הנתונים העובדתיים ועל ההלכה המשפטית בעניין זה.



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

ערעור איגוד המבקרים

66. טענות איגוד המבקרים מופנות כנגד שתי קביעות עקרוניות של בית הדין האזורי, אשר לטענת האיגוד הן שגויות. האחת היא הקביעה כי יחסים עכורים בין גורמים מבוקרים ברשות מקומית לבין מבקר רשות מקומית הינם עילה לפיטורים (סעיף 64 לפסק הדין). הקביעה השנייה היא כי אין פסול בהזמנת דוח ביקורת חיצוני, המבקר את עבודת הביקורת של המבקר על ידי מבוקרו (סעיף 103 לפסק הדין).

67. בית הדין האזורי קבע בסעיף 64 לפסק הדין כי:

"יחסי העבודה בין התובע לבין בכירים בנתבעת, מאופיינים בחוסר אמון הדדי הפוגם בעבודת הביקורת ואשר התדרדרו למציאות של התנצחות בסוגיות שהן מנהליות גרידא הפוגמת בסביבת העבודה".

68. בית הדין האזורי אינו קובע בדברים אלו כי מערכת היחסים העכורה בין הצדדים מהווה עילה לפיטורים. סעיף זה מסכם את התרשמותו של בית הדין מהיחסים שישנם בין הצדדים. הא ותו לא. אדרבה, בחמש פסק הדין מתייחס בית הדין האזורי לעניין זה ואומר:

"כפי שהראינו בפרק העובדות, במערכת יחסי עבודה עכורה יש כדי להכשיל את עבודת הביקורת. בנסיבות הללו אין לקבל טענה האומרת כי עצמאות מעמד המבקר – מחייבת שלא להביא להפסקת עבודתו של המבקר על רקע מערכת היחסים במקום העבודה. פה המקום להדגיש שבאותם מקומות שבהם מערכת היחסים העכורה נובעת מעבודת הביקורת, נהנה המבקר מהגנה. בענייננו, מערכת יחסי העבודה העכורה גלשה להתנצחויות סתמיות בעניינים מנהליים גרידא, שיש בהם כדי להעיד על שבר במערכת יחסי העבודה, שאיננה נובעת מעבודת הביקורת. שבר אשר איננו מאפשר קיומה של עבודת ביקורת".



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

69. בית הדין האזורי קובע מפורשות כי דווקא יחסים עכורים שאינם קשורים לעבודת הביקורת הם אשר מאפשרים, בנסיבות מסוימות, שלא תהיה למבקר הגנה מפני פיטוריו.

70. כאמור לעיל, דעתנו היא כי בנסיבות המקרה הנוכחי פיטורי המבקר אינם כדין, הם נובעים משיקולים זרים שהם פרי ביקורתו כלפי עובדי העיריה, הם קשורים לביקורתו שגרמה לחיכוכים שהם תוצאה של הביקורת, ולכן הוא ראוי להגנה במקרה זה. יחד עם זה, אכן לא ניתן לקבוע כי בכל מקרה שבו היחסים עכורים בין המבקר ומבוקריו לא יתאפשר לפטר את המבקר, אלא כל מקרה יבחן לפי נסיבותיו, ובעיקר שורש היחסים העכורים (ראו לדוגמא ע"ע 319/03 שמחה שנקר- עיריית רמת השרון (פורסם בנבו, ניתן ביום 15.11.2004)).

71. גם הזמנת דו"ח ביקורת על ידי העירייה אינו פסול לכשעצמו. לטעמנו, אף בעניין זה יש לבחון כל מקרה לגופו. כאמור, במקרה הנוכחי, הזמנת הדו"ח על ידי העירייה היה חלק מהליך פסול של פיטורים, אשר היו מעורבים בו שיקולים זרים. בנסיבות כאלה בהזמנת דו"ח הביקורת יש פסול. הדבר חמור שבעתיים כאשר עסקין במבקר, לאור אופי תפקידו ומעמדו המיוחד ברשות המקומית. ברם אין להוציא מכלל אפשרות מקרים בהם הזמנת דו"ח שכזה תהיה פעולה לגיטימית וחוקית, וזאת על מנת לסייע לרשות המקומית לקבל החלטה מושכלת באשר לפיטורי מי מעובדיה.

72. אשר על כן, אנו סבורים כי בנסיבות הקיימות אין לקבל את טענות איגוד המבקרים, ודין הערעור להידחות.

סוף דבר

א. לאור כל האמור אנו מחליטים לקבל את ערעור המבקר ביחס לפיטוריו, ולבטל את החלטת בית הדין האזורי מושא ערעורו.



בית הדין הארצי לעבודה

ע"ע 2146-04-12

ע"ע 28100-04-12

- ב. אנו מורים לרשות המקומית להשיב את המבקר לתפקידו כמבקר העירייה.
- ג. עבור התקופה ממועד סיום עבודתו של המבקר תשלם העירייה למבקר את שכר העבודה אותו הייתה העירייה מחויבת לשלם לו, לו המשיך המבקר לעבוד אילולא פיטוריו, למעט הוצאות נלוות, אשר לא הוצאו בפועל על ידי המבקר. כמו כן, יש לקזז תשלומים ששולמו למבקר עקב סיום עבודתו (כגון – מענק פרישה, פדיון ימי מחלה, גמלה) ככל ששולמו.
- ד. אנו דוחים את ערעור המבקר ביחס לתביעתו על פי חוק איסור לשון הרע.
- ה. אנו דוחים את ערעור המבקר ביחס לתביעתו לפיצוי בגין עגמת נפש.
- ו. אנו דוחים את ערעור איגוד המבקרים.
- ז. המשיבים, ישאו ביחד ולחוד בהוצאות המבקר בערעור זה בסכום של 20,000 ש"ח, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית כחוק, החל מיום מתן פסק דין זה ועד התשלום המלא בפועל.

ניתן היום, כ"ב תמוז תשע"ג (30 יוני 2013), בהעדר הצדדים וישלח אליהם.

לאה גליקסמן,
שופטת

ורדה וירט-ליבנה,
שופטת

עמירם רבינוביץ,
שופט, אב"ד

מר יורם בליזובסקי,
נציג ציבור (מעבידים)

מר יצחק שילון,
נציג ציבור (עובדים)