



## מדינת ישראל



יוסף חיים שפירא  
מבקר המדינה  
ונציב תלותת הציבור

תיק מס' : 606929

### החלטה

#### בעניין תלונת פלוני על עירייה בת ים

### מבוא

פלוני, מפקח בניה באגף ההנדסה בעיריית בת ים (להלן – המתלונן והעירייה בהתאם), פנה ב- 10.7.11 למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (להלן – הנציב) בבקשת לקבל צו הגנה לפי סעיף 45ג לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן – חוק מבקר המדינה) בעקבות הودעת העירייה מ-6.7.11 על זימונו לוועדת פיטורים.

המתלונן טען כי זימונו בא בתגובה לכך ששיער למשטרת ישראל בחשיפת מעשי שחיתות בעירייה, שהובילו לכך המלצות להגשת כתבי אישום. לדבריו, ועדת הפיטורים הורכבה בחלוקת מוגרמים אשר המשטרה המליצה להגיש נגדם כתוב אישום.

ב-12.7.11 ניתן צו זמני שנועד להגן על זכויות המתלונן במהלך בירור התלונה, ולפיו נאסר על העירייה להמשיך בהליכים לבחינות סיום העסקתו וכן לפגוע בתפקידו, במעמדו, בסמכויותיו ובזכויותיו, זאת עד למתן כל צו או הוראה אחרת על ידי הנציב (להלן – הזמן הזמני).

בד בבד, פתחה נציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) בירור התלונה. ואולם זמן קצר לאחר מכן פנו משטרת ישראל ופרקליות המדינה לנציבות וצינו כי הנושאים האמורים להתברר על ידה משיקים לנושאים המצויים בחקירה וכורכים בהם. עוד מסרו כי מאחר שבמסגרת בירור התלונה יידרשו בעלי תפקדים בעירייה, אשר נחקרו במשטרת, למסור גרסתם גם לנציבות, מתבקשת הנציבות שלא לנ��וט מהלך כלשהו העולול לגרום לשיבוש הליכי החקירה.

בנסיבות אלה הוחלט להשוו את בירור התלונה עד לטיסום בוחני החקירה המשטרתית בידי הפרקליטות. עם זאת, הזמן הזמני הותר על כנו כדי למנוע פגיעה בזכויותיו של המתלונן עד להשלמת הבירור.

בחלוף מספר חודשים, משנמצא כי הפרקליטות טרם סיימה את בוחנת חומרה החקירה, הוחלט להמשיך בבדיקה התלונה, זאת בזיהירות המתחייב כדי שלא לפגוע בהליך החקירה. במסגרת הבדיקה, קיימו פגישות עם אנשים שונים, בהם ראש העירייה והמתלונן, וכן נאספו וונבחנו מסמכים רבים.

עם חידוש הבדיקה בתלונה האפשרות לנידוד המתלונן לתפקיד אחר, ובעקבות הסכמותו העקרונית לכך, ניתן אישורי לניזוד. ואולם, בהמשך, לאחר שהמתלונן הביע את התנגדותו לכך, החלטתי שלא לאפשר את הניזוד בעל כורחו של העובד, והמתלונן ממשיק בעבודתו כמפקח בניה באגף ההנדסה.

ב-12.31. נשלחה מטעמי לתגובה העירייה הודעה מפורטת על תוצאות הבדיקה, שמהן עולה לכואורה כי התמלאו התנאים לממן צו הגנה קבוע למתלונן (להלן – הודעת הנציבות). ב-29.1.13. המזיאת העירייה תגובהה על האמור בהודעה, ובעקבות לכך נערכו השלמות בירור.

עם תום הבדיקה ולאחר בוחנת תגובה העירייה על הודעת הנציבות ומכלול המסמכים והנתונים שנאספו במהלך בירור התלונה, הגיעו לכל החלטה כמפורט להלן:

#### טענות המתלונן

המתלונן טוען כי הוא סייע למשטרת ישראל בחשיפת מעשי שחיתות בעירייה, שבಗנים – בתום חקירתה – המליצה לפני הפרקיליטות, בשלבי שנות 2010, להעמיד לדין את ראש העירייה ובכירים אחרים בעירייה. יזכיר, כי לאחרונה סיימה פרקליטות מחוז ת"א (מיסוי וכלכלה) את בדיקת תיק החקירה וסמכה ידה על המליצה להעמיד לדין את החשודים, בהם ראש העירייה, כפוף לעירicht שימוע.

לטענת המתלונן, בעקבות מעורבותו האמורה בחשיפת מעשי השחיתות החל לסביר מהתנצלות של הממוניים עליו, כשהזמין לוועדת פיטורים היה שיאה של מסכת הה恬נות כלפיו.

המתלונן הוסיף, כי עוד קודם לכן הוא נחשד על ידי גורמים שונים בעירייה כמו שמסר מידע על הנעשה בה לתוכנית החקירות "עובדיה" (להלן – תוכנית החקירות או התוכנית), אף שבפועל לא היה לו, לטענתו, כל קשר עם תחקירני התוכנית. בתוכנית, שודרה ב-08.02.17, הועלו חזרות לא-סדרים ולעבירות על טוהר המידות בעירייה, ובין היתר הועלו בה חזרות לממן אישורים שלא לפי הדין על ידי אגף ההנדסה למקורבו של ראש העירייה.

#### טענות העירייה

העירייה, באמצעות בא כוחה, דחתה את טענות המתלונן משני טעמים עיקריים:

היא טוענה כי לא ידעה על מעורבות המתלונן בחקירה המשטרתית עד למועד הוצאת הצו הזמני, ולפיכך עד למועד זה היא לא יכולה לה恬נות לו בשל כך. זאת ועוד, לו הייתה מבקשת לה恬נות לו בגין חשיפת שחיתות, הייתה עשו זאת קודם לכן, בסמוך לאחר שנודע לה, כתענת המתלונן, על מעורבותו בחקירה המשטרתית.

עוד טענה העירייה כי היא יזמה את ההליך לסייע המתלונן לא בಗל חשיפת שחיתות אלא בಗל תפוקדו הכספי, הן במישור המכספי והן במישור המשמעתי. לטענתה, המתלונן הוא עובד

בעיתוי זה שניים, שאינו מבצע את תפקידו כראוי, איןנו מלא אחר הוראות הממוניים, מזולל בתושבים ומציע להם שוחד עוד.

טענותיהם המפורטות של המתلون והעירייה יוצגו בהרחבה להלן, לפי הקשר הדברים.

### **ממצאי הבדיקה**

התלונה בוררה לפי סעיף 45א(1) לחוק מבקר המדינה, ובתווך בכך אם התקיימו התנאים המונויים בסעיף למתן צו הגנה, כאמור: האם המתلون הודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשה שהחיתות בעירייה, והאם הכוונה לפטרו באה בתגובה להודעה זו.

1. אשר לתנאי החשיפה של מעשי שחיתות, אין ספק כי בסיווע שנותן המתلون למשטרה יש משום הودעה על מעשי שחיתות כמבנהו בסעיף 45א(1) לחוק מבקר המדינה. ודוק: מעשי שחיתות הנטען, הם לגופם, אינם נבדקים במסגרת בירור תלונה לפי סעיף 45א(1) לחוק מבקר המדינה, וכי בכך שהמתلون סבר בתום לב והוא לו יסוד סביר להנחת כי המעשים עליהם הודיע הם מעשי שחיתות כדי לעמוד בדרישת הסעיף<sup>1</sup>.

2. כאמור, על מנת לתת צו הגנה לפי סעיף 45ג לחוק מבקר המדינה, על הנציב להשתכנע כי ההתנצלות הנטען באה בתגובה על חשיפת מעשה שחיתות, והמחלוקה במקורה הנדו נסבה על שאלת התקיימותו של תנאי זה, כאמור: האם נמצא קשר סיבתי בין ההודעה על מעשי שחיתות לבין ההתנצלות.

(א) העירייה טענה, כאמור, כי לא יכול להיות קשר סיבתי בין הסיווע שנותן המתلون למשטרה לבין ההליכים שנתקה נגדו, שכן היא כלל לא ידעה על מעורבותו בחקירה המשטרתית עד מותן הצו הזמני, ב-11.7.12. ואולם, בדיקה במשטרת ישראל העלתה, כי במהלך שנת 2010 עומרתו אנשים שונים עם עדויות שמסר המתلون במשטרה. מר אביה חיאני, אחיו של ראש העירייה, עומר עט עדות שכזו בחודש ינואר 2010, ומנכ"ל העירייה ומהנדס העירייה עומרתו עם עדות של המתلون בחודשים מרצ' ואפריל 2010. היועצת המשפטית לעירייה אישרה כי כאשר חוקר המשטרה גבו ממנו עדות ביוני 2010 היא נחשפה לעדות של המתلون.

בתגובהה על הודעת הנציבות טענה העירייה כי גם אם היועצת המשפטית לעירייה, שאינה חשודה בפלילים, נחשפה לעדות של המתلون במשטרה, אין לצפות שהיא תשבע הליני וchkira "בשיתוף כولي עלמא, של מה שנחשף בפניה ומה לא נחשף בפניה". ואולם, לא נמצא בתגובה העירייה כל התייחסות לממצא שלפניו גורמים נוספים במשטרה עם עדויות המתلون ויידעו על מעורבותו בחשיפת מעשי שחיתות. לכן, גם אם קיבל את הטענה כי אין לצפות שהיועצת המשפטית לעירייה תשנה גורמים אחרים במידע שנחשף לפניה בחיקירת המשטרה, לא די בכך כדי להפריך את הממצא ולפיו בכירים אחרים בעירייה ידעו כי המתلون שיתף פעולה עם המשטרה עוד לפני מותן הצו הזמני.

(ב) המתلون טוען כאמור כי עוד קודם לסיוע שנותן למשטרה הוא הוחזק על ידי הממוניים עליו כמו שמסר מידע לתוכנית החקירהים, עסקה גם בפעולות אגף ההנדסה. כאמור בהודעת הנציבות,

<sup>1</sup> שchter, רז, לוייר, "הגנת נציב תלונות הציבור על חשפי שחיתות", *עינויים בביקורת המדינה*, כרך 59 (התשס"ג), 2002, עמ' 105, 114; מבקר המדינה, *חוות דעת בעניין הגנה על חשפי שחיתות*, (7), 2007, עמ' 15-16.

בפגישה עם מהנדס העירייה הוא טען כי אכן סבר שהמתלונן הוא זה שעמד מאחורי החקירה. יתרה מזו, אף שראש העירייה טען כי לא חשב שהמתלונן מסר מידע כאמור, מחומריו הבירור עליה כי המתלונן "סומן" בעירייה כמי שמסר מידע לתוכנית החקירות, שכן התוכנית עסקה כאמור גם בפעולות אגף ההנדסה שבו המתלונן מועסק וימים ספורים לפני שידורה עקב חוקר פרטי מטעם העירייה אחריו המתלונן ואחרי מפקח בניה נוסף - שני מפקחי הבניה היחידים באגף אותה עת.

בתגובה להודעת הנציבות טענה העירייה כי מהנדס העירייה לא מסר לנציבות שחשד דזוקא במתלונן כמי שמסר מידע לתוכנית החקירות, אלא סבר שהיה זה אחד המפקחים או שמא צד שלישי שקיבל מהם מידע.

אף אם איננה, בטعنת העירייה, שנפלחה אי הבנה בדבריו הבירורים של מהנדס העירייה בפגישה עם צוות הבירור (אשר אושרו על ידו בחתימתו), אין בכך כדי להפריך את הממצא ולפיו המתלונן נתפס על ידי עובדי העירייה, בזמןאמת, כמי שמסר את המידע לתוכנית החקירות. הבירורים המשלימים שנערכו בעקבות השגות העירייה על האמור בהודעת הנציבות חיזקו ממצא זה, שכן במסגרתם נמסר לצוות הבירור כי לאחר שידור התוכנית שוחחו העובדים בעירייה על החשד כי המתלונן הוא זה שמסר את המידע לתוכנית.

עוד טענה העירייה בתגובה להודעת הנציבות כי המקבב אחר פעולותיהם של המתלונן ושל מפקח הבניה הנוסף באותה עת, שבוצעו על ידי חוקר פרטי כשבוע לפני שידור תוכנית החקירות, הזמן זמן רב לפני שידור התוכנית. ואולם העירייה לא המציאה לנציבות העתק מההזמנה ואף לא ציינה את התאריך שבו התבקש ביצוע המקבב. יתרה מזאת, השלמת הבירור חיזקה את הממצא שלפיו במועד ביצוע המקבב ידעה העירייה על קיומו של החקירה: בירור עם מערכת תוכנית החקירות העלה כי ברגע מרבית הגוף נחפשים לחקירה עוד במהלך איסוף הנתונים, כך שיש להניח שגם העירייה ידעה על כך עוד זמן לפני השידור. מכל מקום, הובהר לצוות הבירור כי מערכת "עובדיה" פונה מבעוד מועד לקבל את התיחסות הגוף לחקירה, כדי שעד ליום שנקבע לשידורו תהיה לה אפשרות לבחון את תגובתו ולערוך בירורים ובבדיקות מסוימים. לפיכך, אין בידי לקבל את טענתה הכלכלנית ולא תימוכין של העירייה לעניין העדר זיקה בין הזמן החזור הפרטיל לעקוב אחר המתלונן וחברו לבין תוכנית החקירות.

**נמצא אפוא כי המתלונן נחשד בעירייה כמי שמסר מידע לתוכנית החקירות,علاיה ידיעה העירייה עוד לפני שידור החקירה, וכי בהמשך נחשפו גורמים שונים בעירייה, לרבות הממוניים על המתלונן, לעדויות המפלילות שמסר במשטרה.**

(ג) העירייה טענה, כאמור, כי היא יזמה את ההליך לסייע העסקת המתלונן לא בגלל חשיפת שחיתות, אלא בغالל תפוקודו הכספי זה שנים. ואולם בחינת תיקו האשראי של המתלונן העלתה כי במשך שנים רבות, מאז החל את עבודתו בעירייה בשנת 1996 ועד לשנת 2008, עת שודרה תוכנית החקירות ולאחר שהחלה חקירת המשטרה, אירע אירוע אחד בלבד שבגינו היו לעירייה השגות על תפוקודו. אירוע זה התרחש **בשנת 2000**, ומלבדו אין בתיק האשראי תיעוד לאירוע נוסף שאירע בשנים האמורות ואשר עשוי להצביע על כך שמדובר בעובד "בעיתני זה שנים". יתר על כן, חרב האירוע משנת 2000, ואף שהמתלונן עבר להתגורר באותה שנה ביישוב מרוחק, הוא הושאר בתפקידו והמשיך לעבוד בעירייה.

لتגובה העירייה על הודעת הנציבות צורפו מסמכים שיש בהם, לדעת העירייה, כדי ללמד על קיומו של תיעוד לליקויים בתפקידו של המתלונן עוד לפני שנת 2008. עוד הועגש בתגובה כי

מכתבו של מהנדס העירייה ממץ' 2008 למתלוןן, שבו הlin על תפקודו וiscalל התייחסות לאירועים משנת 2007, עוד לפני תחקיר "עובדיה" ושידור התוכנית, מלמד גם הוא על כך שהוא לממוניים על המתלון תלונות על תפקודו הכספי עוד לפני שידור התוכנית.

לאחר עיון במסמכים האמורים, אשר לא תוקנו בתיקו האישי של המתלוןן, לא נמצא שיש בהם כדי לבסס את טענת העירייה כי מדובר ב"עובד בעיתוי זה שניים". חלק מאותם מסמכים לא הופנה כלל למתלוןן אלא לממוניים עליו, ובחלק יש התייחסות לנכסים שטופלו על ידי אחרים או שטופלו CIAות על ידי המתלוןן. עיון מדויק במסמכים מעלה כי אין בהם כדי ללמד על תפקוד לקרי ביוטר של המתלוןן לפני שנת 2008 או על הערות רבות שניתנו לו בתקופה זו על ידי הממוניים עליו, קטעת העירייה.

כאמור, העירייה בקשה להוכיח כי אין קשר בין מכתבו של מהנדס העירייה למתלוןן ממץ' 2008, סמוך לאחר שידור התוכנית, לבין התוכנית, באשר המכתב מתיחס לשינויים שקדמו לשידור. דא עקא, תמורה עד מאד שדווקא סמוך לאחר שידור התוכנית מצא מהנדס העירייה לנכון לעיר למוגלון על אירועי **משנה קומטת**. הדעת נותרת שלו סבר שיש מקום להעיר עליהם, היה עוזה כן בסמוך להתרחשותם ולא בחלו' חדשים רבים מאז. יתר על כן, עיון בכתב מעלה כי העילה לכטיבתו היא, כאמור, **איירוע מאוחר לתוכנית התחקירים** (הנחת חומר להגשת כתב אישום על שולחן מהנדס העירייה). העירייה לא הציגה לפניו הסבר מניח את הדעת לכך שהטענות על תפקודו של המתלוןן בגין אירועי קומטת הועלו דווקא בעיתוי זה, מיד לאחר שידור התוכנית.

הנה כי כן, יש בעיתוי הוצאה מכתבו האמור של מהנדס העירייה למתלוןן כדי לחזק דוווקא את הממצא שלפיו היה זה החשד כי המתלון שיתף פעולה עם תוכנית התחקירים שהבא לשיגורו של המכתב.

לסיום נקודה זו ATIICHIS לטרעומת שהביעה העירייה בתגובה על הודעת הנציבות, ולפיה אף שבפגישתו עם צוות הבירור מסר מהנדס העירייה כי יש במסמכיו העירייה שנלקחו על ידי המשטרה מסמכים התוכמים בטענת העירייה כי היו תלונות על תפקודו הכספי של המתלוןן עוד לפני 2008, לא פנתה הנציבות לעירייה בעקבות הפגישה בבקשתו כי תdag להמצאות המסמכים. ראשית, נכון האמור באותה פגישה מצופה היה כי מהנדס העירייה יפעל בעקבותיה, מיוזמתו, להמצאות המסמכים התוכמים לדעתו בטענת העירייה. שנית, בבירור משלים שערכה הנציבות עם הפרקליטות, מסרה הפרקליטות כי לא זכור לה שקיבלה מסמכים כאמור ובודאי שאין אפשרות להתייחס לטענה זו ולא הפניה למסמכים קוונטרטיים. הנציבות הביאה את הדברים לפני העירייה, אך זו בחרה שלא להגיב. יתר על כן, אף שהעירייה המציאה לנציבות התייחסות נוספת של מהנדס העירייה, לא הייתה בה זכר לטענתו בדבר קיומם של מסמכים בפרקליטות.

**בסיום הבירור לא נמצאה אפוא תשתיית עובדתית מספקת שיש בה כדי לשכנע כי תפקודו של המתלון היה בעיתוי זה שניים, עוד לפני שידור תוכנית התחקירים וחקרת המשטרה.**

(ד) העירייה טענה כי תפקודו המקצועני הכספי של המתלון בא לידי ביטוי בעיקר בכך שהוא אינו פועל להגשת כתבי אישום ואני מקיים ביקורות בנכסים בהם הוא מתבקש לעורך ביקורת. ואולם, בחינת חומרה הבירור העלתה תמונה אחרת: בעוד שהעירייה ייחסה את מספר המועט של כתבי האישום שהוגשו לתקודו הכספי של המתלון, העלה הבירור כי אף ההנדסה סבל במשך תקופה ארוכה מחסור חמוץ בכוח אדם, וכי במשך כמה חודשים אף שימוש המתלון במפקח יחיד בשל העדרותו של המפקח השני. עוד העלה הבירור כי יש לרגילים לסבירה ולפיה נבעה

הכמות המועטה של כתבי אישום גם מפעולות שננקטו על ידי גורמים שונים בעירייה לעכוב בכוונת מכון הגשת כתבי אישום.

תימוכין כאמור נמצא בתיעוד שהועבר אליו בעניין פגישה שהתקיימה ב-29.9.2010 בפרקليות המדינה, בהשתתפות היוזץ המשפטי דאז לעירייה, מהנדס העירייה, התובעת הירונית וממי שמשמש אותה עת מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה. במכבת הפרקליות מ-18.10.09 למשתתפי הפגישה מטעם העירייה צוין, בין היתר, כי בפגישה "חוצגו נתוני עירית בת-ים, והוצגה מצוקת המפקחים במחלקת ההנדסה. כן עלה בישיבה, כי קשיים באכיפה נובעים גם מאווירה כללית השוררת בעירייה בגין לאכיפת דיני התכנון והבנייה, וכי מופעלים לחצים שונים, ישירים ועקיפים, על בעלי תפקידים שונים במרחב האכיפה המקומי". כתוצאה ממהכתב, בעקבות דברים אלה הדגיש מנהל המחלקה לאכיפת מקרקעין בפרקליות, כי "יש לראות בחומרה רבה כל ניסיון להטרבות של נבחרי ציבור ובעלי תפקידים בוועדה המקומית ובעירייה בפעולות אכיפה, או כל ניסיון לפגוע באפשרויות האכיפה בדרך של אי מתן אמצעים מספקים לצורך ביצוע פעולות אכיפה".

בתגובה על הودעת הנציבות אישרה אומנם העירייה כי היא סובלת ממבחן חמור בכוח אדם; אולם, לטענתה, דווקא בשל כך חובה על עובד, קל וחומר מי שעוסק בפיקוח על הבניה, להציגו בעבודתו ולעשות מעל ומעבר לנדרש. העירייה טענה כי המתלוון אינו עומד בדרישות אלה – תפוקתו דלה ביותר ואיכות עבודתו ירודה.

בעקבות כך, הבקשה העירייה להמציא לנציבות נתונים על תפוקות העבודה של מפקחי הבניה, ובינם המתלוון, אך העירייה לא המציאה נתונים כלשהם – בין אם קונקרטיים לגבי המתלוון ובין אם השוואתיים – לעניין טענותיה לגבי תפוקת המתלוון. זאת ועוד, מצאי הבירור מלמדים על כך שהמתלוון ומפקח הבניה הנוסף נדרשו לטפל באינספור נושאים (כתבי אישום, תלונות תושבים, רישיוני עסקים, אישורים לטאבו ועוד) בעיר שבה מעל 150,000 תושבים. יתרה מזו, במשך תקופה ארוכה התנהלה מחלוקת הפיקוח על הבניה ללא מומנה, אשר בידו לקבוע סדרי עדיפות וקדימות ולהנחות את המפקחים. בתקופה זו המטירו גורמי העירייה השונים על המתלוון ועל מפקח הבניה לאחר כמויות בלתי סבירות לטיפול במגוון התחומים עליהם הם מופקדים.

לא לモתר להוסיף, כי העירייה לא חקרה על האמור במכבת הפרקליות המדינה לעירייה ולפיו מופעלים לחצים שונים, ישירים ועקיפים, על בעלי תפקידים שונים במרחב האכיפה המקומי. מחומר הבירורعلا גם כי הופעלו על המתלוון לחצים רבים מצד בכירים ו"מקורבים", כי הוא חשש מאוד לטפל בתיקים של "מקורבים" ומהצורך להיעיד בהליך נגדם, וכי היו הנחיות שלפיהן נדרשו אישורי בכירים כתנאי להגשת כתבי אישום, ולעתים נתקבלה דרישתה בשלב זה שלא הגיע את כתבי האישום ותחת זאת לאפשר לתושב להקשר עבירות בדיudit, באמצעות הגשת בקשה מתאימה לאישור חריגות הבניה.

הbiror העלה, אם כן, תMOVOT מכב מרכיבת באשר לגורמים שהביאו לתת-האכיפה של עברות בנייה בבת ים, הכוללת מחסור חמור וממושך במפקחים, היעדר יד מכוונת ומקצועית במחלקת הפיקוח, וככל הנראה גם התערבות מכוונת מצד נבחרים ובעלי תפקידים במרחב האכיפה הירוני. בנסיבות אלה, לא עלה בידי העירייה לשכנע כי תפקידו המקצועי של המתלוון היה מצוי בתקופה הרלבנטית במידה שהצדיקה את הליך הפיטורים שננקטו נגדו אחרי שנות עבודה

רבות. ויז gag, כאמור לעיל, לא נמצא כמעט כלל תיעוד בתיקו האישי של המתלון לטענות על ליקויים בתפקודו.

להשלמת נקודה זו, ATIichihs לטענה נוספת העירייה בתגובהה על הודעת הנציבות: העירייה מחותה על כך שהນציבות התייחסה בהודעה לטיפולו של המתלון בנכס אחד בלבד מתוך רשימה של 25 נכסים, שצוינו במסמך 15.3.11 של היועצת המשפטית קיים עיכוב בהגשת כתבי ולמפקח הבניה השני באותו עת, נכסים שלטענת היועצת המשפטית קיימים עיכוב בהגשת כתבי אישום לגביהם. ההודעה אכן כללה התיחסות מפורטת לנכס האמור, הנמצא בתחום BIIS והנוגע לתלונות דירות על שימוש במבנה לאולם שמחות ניגוד להיתר לכתות לימוד, זאת משום שעניין הנכס האמור כבר טופל בעבר בנזיבות תלונות הציבור וממצאי הבירור אף פורסמו בדוח שנתי 37 של הנציב<sup>2</sup>. כפי שעולה מהדוח, הנציב קבע כי העירייה נהגה שלא כדי בכך שיזמה את הקמות המבנה לשימוש בית הכנסת בשטח בית הספר ולא לפי התוכניות החלות על המקום, ובכך שלא נקטה אמצעים נגד הגורמים שהפעילו את המבנה בגין השימוש החורג שעשו בו. בעקבות החלטת הנציב קיימו בכירי העירייה, ובهم מהנדס העירייה, ב-10.3.2, סיור במבנה, וכי שעולה מפרטוקול הסיור סוכם, בין היתר, כי מנהל מחלקת תחזקה ובניין בעירייה יפעל בדחיפות לביצוע עבודות שמרtanן למנוע המשך השימוש במקום כאולם אירועים. מאחר שבמירו תלונות הדירות עליה כי כבר בשנת 2010 הייתה בידי העירייה תשויות ראייתית לכואורה להגשת כתבי אישום, צוין בהודעת הנציבות כי לא היה מקום בעיר ב-2011 למתלון ולמפקח הבניה לאחר על שלא המציאו ראיות בעניין.

כאמור, בעניין זה טענה העירייה כי אף שבמסמך של היועצת המשפטית הוזכרו 25 נכסים לא מטופלים, "דגה" הנציבות רק את הנכס האמור כדי להפריך את גרסת העירייה ולפיה תפקודו המڪוצע של המתלון לKO. אין בדי לקבל את טענה זו.ברי, כי כאשר בעיון ברשימה התגללה נכס לגביו יודעת הנציבות כי אין ממש בטענות נגד המתלון, אין לצפות כי תעלים עינה מכך ולא תעמיד דברים על דיקום, ואני מוצא פגש בכך שהענין הועלה ולובן בהודעה. לא לモתר להוסיף כי העירייה כלל לא התייחסה בתגובהה להערות הנציבות בעניין לגוף, והדבר אומר דושי.

אוסף ואציג, למעלה מן הצורך, כי אין מדובר במקרה ייחיד שבו לא נמצא בסיס לטענות העירייה נגד המתלון: במסמך של מהנדס העירייה מ-11.6.30 נזכר נכס נוסף כדוגמה לתקודו הלוקוי של המתלון שבגינו יש לפטרו. בעניין נכס זה נערך דיון בוועדה המקומית לתכנון ובניה ב-12.3.4, ומפרטוקול הדיון, המפורסם באינטרנט, עולה כי מהנדס העירייה הבHIR בדיוון, בין היתר, שההליך מתעכב זמן רב "לא בגלל אגף ההנדסה", כי הוצאה צו הפסקת עבודות "על התחלה" וכי "כל העיכובים זה לא אנחנו" (זהינו אגף ההנדסה), דומה שהבהרות אלה אין יכולות לעלות בקנה אחד עם הטענה שהמתלון לא טיפול בנכס כדבוי.

(ה) העירייה טענה עוד כי המתלון מגין חס מזלו בתושבים, ואולם טענותיה בעניין זה היו כלליות ולא הובאו "בזמן אמיתי" לתגובה המתלון, כמתחייב: כאשר התבקש המתלון על ידי

<sup>2</sup> נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 37 (2010), תלונה 47, בעמ' 275.

הנציבות להתייחס לתלונות תושבים שהמציאה העירייה, הוא הופתע לגלוות את דבר קיומו של התלונות ושםות התושבים המתלוננים לא היו מוכרים לו.<sup>3</sup>

בחינה מעמיקה של תפקודו המקורי חורגת מגדרי בירורה של התלונה, והיא אינה נדרשת לצורך בדיקת התקיימותם של תנאי סעיף 45(א) לחוק מבקר המדינה. לפי ההלכה הפסקה, העובד אינו נדרש להוכיח כי ההודעה על מעשה השחיתות, כשלעצמה, "היא לבדה הייתה המגיעה והשיקול לפגיעה בו, וכל שנדרש מהעובד בנטל ההוכחה הראשוני הוא הוכחה לכואורית כי [ההודעה] כשלעצמה, או בנוסך לשיקולים אחרים, השפיעה השפיעה ממשית או ניכרת על הפגיעה בתנאי העבודה".<sup>4</sup> משוחוכת לכואורה כי חשיפת מעשי השחיתות השפיעה על המהלך הפוגעני שנקט המעביר, מוטל על המעביר הנטל להוכיח שישנם שיקולים ענייניים אובייקטיביים כדי משקל בסיס החלטתו. לפיכך, ונוכח האמור בתגובה העירייה, בחנתי אם יש תימוכין לטענות העירייה כי שיקול זה - תפקודו הلكוי של המתלונן - הוא שעמד בסיס החלטתה לנוקוט הליך פיטורים נגדו.

לאחר בוחנת טענות העירייה בכלל החומר, לא מצאתי כי עליה בידי העירייה לשכנע שתפקידו הקЛОקל של המתלונן הוא שעמד בסיס הכוונה לסייע את העסكتו; לא עליה בידי להניח את הדעת כי תפקוד המתלונן מצדיק את פיטורייו ולא עליה בידי להצביע על כך שתפקידו – הלקוי לאורך זמן, לטענותה – התדרדר באופן שנדרש לפחות לאחר שנים שבהן לא ראתה בכך העירייה עילה לפיטורים.

(ז) העירייה העלה גם טענות על חסודות לביצוע עברות משמעת ועברות פליליות על ידי המתלונן. טענותה העיקרית הייתה כי התקבלו אצלם תלונות רבות על כך שהמתלונן מבקש שוחד מתושבים. כאמור בהודעתה הנציבית, הבירור בעניין זה העלה כדלקמן:

(1) בשנת 2008 הוגשה למשטרת תלונה בעקבות פניה של אזרח לעירייה, שבה טען כי שילם למטלון שוחד שלוש שנים קודם לכן. תיק זה נסגר לאחרונה מחוסר ראיות.

<sup>3</sup> בנושא אי-הבאת הטענות השונות על תפקודו של המתלונן לתגובהו, בהודעתה הנציבית הוער כי לא ניתן למתלונן הזדמנויות להטעמה עם טענות אלה ולהציג את גרסתו. עניין זה נטען בתגובה העירייה כי כאשר החל ההליך לזמן המטלונן לוועדת פיטורים עמדו על הפרק רק טענות מהנדס העירייה כלפי המתלונן כפי שמצוין בימיים מיום 30.6.11. לטענת העירייה, הлик' השימוש אמרו היה להתמקד בעילות המפורשות במסמך זה ולא בטענות המופיעות בכלל יתר הטענות שהוצאו לנכונות, ובאשר לעילות אלה ניתן למתלונן הזדמנויות להגיב במסגרת הליך השימוש. אשר ליתר הטענות כלפי תפקודו של המתלונן העולות מהמסמכים שהומצאו לנכונות, טענות אלה ועדי, לדברי העירייה, רק כדי לחתת תמורה בהירה על אישיות המתלונן, וכן לא התבקשה התייחסות המתלונן אליו. ואולם, גרסת העירייה אינה עולה בקנה אחד עם האמור בתגובהה הראשונית של העירייה לתלונה, שבה הבהיר כי העילות הנזכרות במסמך האמור של מהנדס העירייה היו אך בבחינת "קשה שבר אתגב הגמל", וכי ההחלטה לנוקוט הליך להפסקת העסكتו של המתלונן אינה גחמה ורגעית אלא פרי תחילה מתmesh שיל יותר מ-3 שנים, כאשר מכלול הטענות והעובדות שפרשה העירייה בתגובהה ונספחיה הם אלו שגרמו לזמן המתלונן לוועדת פיטורים. אם מכלול התנהוגותו של המתלונן במשך השנים השפיע על ההחלטה לזמן לוועדת פיטורים, היה מקום להביא "מכלול" זה לידיתו ולאפשר לו להגיב על כל הטענות. יתרה מזאת, אם, כטענת העירייה, השפיע מכלול התנהוגותו של המתלונן במשך שנים רבות על ההחלטה כאמור, היה מקום להציג לפני המתלונן את הטענות השונות כבר במהלך השנים, בזמן אמת, לאפשר לו להגיב עליהם ולתת לו הזדמנויות אמיתית לשפר את דרכיו. ואולם, הבירור העלה כי ייקו האשי של המתלונן כמעט לغمaries מתלונות וטענות עד לשנת 2008, והמתלונן טען כי הטענות השונות על תפקודו לא הגיעו לפניו באופןו ואוthon שנים.

<sup>4</sup> עע (ארצى) 10-10-61646, עע (ארצى) 10-11-19605 יair bn Shmoun - מדינת ישראל (פורסם בנבו, ניתן ביום 11.3.2013), פסקה 19 לפסק הדין, להלן – פס"ד בן שמעון, וכן עע (ארצى) 20567-11-11 חוות נ' רכבת ישראל בע"מ, (פורסם בנבו, ניתן ביום 4.6.13, פסקה 63 לפסק הדין, להלן – פס"ד חוות).

(2) בשנת 2009 התקבלה בעירייה תלונה על כך שהמתלונן ביקש מתושב שוחד. התלונה נבדקה על ידי מקרקם העירייה שקבע כי אין להתייחס אליה, באשר מדובר בתלונה המבוססת על עדות שמיעה.

(3) בשנת 2010 התקבלה בעירייה תלונה נוספת בעניין. היא נבדקה ביסודות על ידי מקרקם העירייה, ולא נמצא לה תימוכין.

(4) בעקבות התלונות שנבדקו על ידו, הוציא מקרקם העירייה דוח בשנת 2010 ובו קבע, בין היתר, כי יש לנוקוט משנה זהירות בתלונות שכאה, וכלשונו: "לא מעט מעובדי העירייה ופקידי פועלים ועובדים בנושאים הנמצאים ברגע ישיר עם התושבים בנושאים רגיסטים שיש להם משמעויות כלכליות וכספויות כבודות ערך כגון במרקחה הנדון ... ויש לתת גם את הדעת בהגנה על עובדי העירייה כנגד תלונות סרק שלולות להיות מוגשות כנגדם במקרה להרטיעם מלפעול כפי שמצווה אוטם החוק". על כן, נקבע בדוח כי "לא תתקבלו עתיד ולא תטופלנה תלונות כנגד מפקחי בניה או מי מעובדי העירייה שלא תגעה בכתב בחתיומות ידו ועם פרטיו האישיים של המתלונן. התלונה תופנה למחנדס העירייה, למנכ"ל העירייה, למקרקם העירייה ול尤צת המשפטית".

(5) מהנדס העירייה ביקש לסייע את העסקת המתלונן על סמך המקרים האמורים, שנבדקו ולא נמצא להם בסיס, ועל סמך שייחות בעלפה עם תושבים שככל לא נבדק. באחד המקרים, אף שלטענת מהנדס העירייה בני-שייחו (יזמי הבניה) אמרו לו כי בידיהם הקלטות של הצוות שוחד מאות המתלונן, הוא לא טרח כלל להפנות אותם להגיש תלונה במשטרה<sup>5</sup> או, למצער, לבקש מהם את ההקלטות לצורך בדיקת הטענות.

(6) מיד לאחר הוצאת הצו הזמןי, ב-12.7.11, ביקשה העירייה להמציא לנציגות שתי תלונות נוספות שהתקבלו אצל ימים ספורים לאחר הוצאת הצו. תלונה אחת לא נשאה תאריך, לא היו בה פרטים מספקיים ואף לא נשאה כל חותמת "נתקבל"; התלונה השנייה, נשאה תאריך 19.7.11, לא כללה פרטים קונקרטיים.

(7) בפגישת קיימו הנציג וצוותו עם ראש העירייה ב-12.11.28 סיפר ראש העירייה כי תושב שפגש ברחוב טען כי המתלונן ביקש ממנו שוחד. ואולם, בפגישת קיימו צוות הבירור עם ראש העירייה מספר ימים לאחר מכן, ב-12.12.5, ובה התקבקש להתייחס לאותו מקרה, מסר ראש העירייה כי כלל איינו מכיר את התושב, וכי הלה פנה אליו בשיחת טלפון.

הבירור העלה אפוא כי חלק מהחזרות הנטען למעורבותו של המתלונן בעברות שוחד לא נבדק כלל, וכשנערך בדיקה, אם על ידי המשטרה, ואם על ידי מקרקם העירייה, לא נמצא ראיות המאמתות את התלונות. יתרה מזו: בעוד שאת המתלונן מבקשת העירייה לפטור על סמך חדשות

<sup>5</sup> יצוין, כי ביגוד לדבריו של מהנדס העירייה בפגישתו עם צוות הבירור, ולפיהם לא הפנה את המתלוננים למשטרה, בתגובה בכתב שהגיש המהנדס, בעקבות הודיעת הנציגות, טען לפטע כי הפנה את המתלוננים למשטרה.

גרידא, ובלי שתהיה בידה אפיו ראשית ראייה לאmittותם, הרי לטענת המתלונן, העירייה אינה משעה עובד אחר בעירייה שהוגש נגדו לאחרונה כתוב אישום באשמת נטילת שוחד.

אף שמדובר הבהיר האלה הובאו לידיות העירייה בהזעם הנכיבות ואף שהם מלמדים, לבארה, על התנכלות למטלון ועל יחס של איפה ואיפה, העירייה לא התייחסה אליהם בתגובהה להזעם.

לסיכום, לא עלה בידי העירייה להוכיח כי החלטתה לפתחה להליכים לפיטורי המטלון נבעה גם מחשדות בעברות ממשמעת או בעברות פליליות שביצעו לבארה המטלון.

#### **מסקנות הבירור בטענות העירייה**

כאמור לעיל, קביעה ממצאים בנושא תפוקדו המקוצעי והמשמעותי של המטלון חורגת מגדרי בירורה של התלונה. בירור טענות העירייה התקמקד, על כן, רק בשאלת הצריכה הכרעה לעניין מתן צו להגנת המטלון: מה הנימוק האמתי שהניע את העירייה לפעול, במועד הרלוונטי, לסיום העסקתו של המטלון. ודוק: במהלך בירור התלונה המצאה העירייה מסמכים שונים לעניין אירועים מאוחרים למועד האמור, אולם אירועים אלה אינם רלוונטיים לבחינת התקיימות של התנאים שנקבעו בחוק למtan צו הגנה.

כאמור, לפי ההלכה הפסוכה כל שנדרש מהעובד בנטל ההוכחה הראשוני הוא הוכחה לכואורית כי חשיפת השחיתות כשלעצמה, או בנוסף לשיקולים אחרים, השפיעה השפעה ממשית או ניכרת על הפגיעה בתנאי עבודתו<sup>6</sup>. נטול זה הורם, שכן ממצאי הבירור תומכים בגרסת המטלון ולפיה הממוניים עליו בעירייה חשו כי מסר מידע לתוכנית התחקירים לצורך שידורה בחודש פברואר 2008, כמו גם בגרסתו שלפניו כבר במחצית הראשונה של שנת 2010 ידעו בכיריו העירייה, הממוניים עליו, כי מסר מידע למשטרת מעשי שחיתות לבארה בעירייה, בגין הומלץ בסוף אותה שנה להעמיד גורמים שונים לדין.

בנסיבות אלה היה על העירייה להראות כי פעולות המטלון לחשיפת מעשי שחיתות לא היו העילה או אחת העילות למהלך הפיטורים. ואולם, בסופו של יום, העירייה לא הרימה את הנטול המוטל עליה ולא עלה בידיה לשכנע כי בסיס החלטתה בזמן את המטלון לוועדת פיטורים עדמו שיקולים מקוצעים ועניניים בלבד ולא שיקולים הנוגעים או מושפעים מחשיפת מעשי שחיתות על ידו, שבಗנים הומלץ להעמיד את ראש העירייה ואחרים לדין. טענותיה לשיקולים אובייקטיביים, הנוגעים לתפקיד המקוצעי והמשמעותי של המטלון, שהניעו את מהלך הפיטורים, לא הוכחו או שנמצא כי הצד בו מבקשת העירייה לנתקות כנגד המטלון אינם מידתי כלל ביחס לטענותיה כלפיו.

זאת ועוד, לא עלה בידי העירייה להציג כל הסבר באשר להליכים שהביאו להזמנתן של החקירות הפרטיות ולעיטוי ביצוען. לפיכך, ומהעירייה לא נקטה כל פעולה בעקבות הממצאים הלאוריים שעלו מדווח החקירה מ-2008, לא ראייתי מקום לייחס משקל רב לטענת העירייה בדבר דיווחים כוזבים כמפורט לעיל.

---

<sup>6</sup> פס"ד בן שמעון, פס"ד חזות, וכן דברי השופט (כתווארה אז) נילי ארד בע"ע 259/06 רפי רותם נ' מדינת ישראל – משרד האוצר.

**סוף דבר**

כעולה מן המקובץ, התוצאה היא שהתקיימו במקרה זה התנאים הקבועים בהוראת סעיף 45א(1) לחוק מקרקם המדינה למtan צו הגנה :

1. המתלון היה מעורב בחקירה שערכה המשטרה בשל חשדות לביצוע עבירות של טוהר המידות על ידי בכירים בעירייה, ומסר לה מידע בעניין.

אשר לתוכנית החקיריהם, אומנם לפי גרסת המתلون הוא לא עמד מאחורי החקירה הטלויזיוני, אולם הבירור העלה שהוא החזק בעירייה כמו שמסר מיד לתוכנית החקיריהם.

2. הסיבה העיקרית להליכים השונים שננקטה העירייה נגד המתلون, שישאמ בזימונו לוועדת פיטורים, קשורה בכך שהמתلون החזק, כאמור, כמי שמסר מידע לחקירני "עובדיה", ובכך שלאחר מכן מסר למשטרה מידע מפליל על בכירים בעירייה, אשר בהמשך הומלץ להעמיד מי מהם לדין.

כאמור לעיל, משנחיש המתلون במסירת מידע לתוכנית החקיריהם, החלה העירייה לנ��וט נגד צעדים בмагמה לסייע את העסקתו. בהמשך, כבר לא היה מדובר בחשודות בלבד של העירייה למעורבות המתلون בחשיפת מעשי שחיתות, שכן לכל המאוחר במהלך שנת 2010 ידעה הנהלת העירייה על מעורבותו של המתلون בחקירת המשטרה, אשר בסיוםה, באוקטובר 2010, הומלץ על הגשת כתבי אישום נגד בכירי העירייה. מאותה עת ואילך גם ניתן להבחן בהחמת הצעדים שננקטו נגד המתلون: נשכר פעמיinus חוקר פרטי לעקוב אחריו, והוא זומן לבירור ממשמעתי בגין חשד לדיווחים כוזבים, הועלו ככלפיו חשדות לניסיון לניטילת שוחד, ובסיומו של דבר הוצאה לו זימון לוועדת פיטורים.

לא נעלמה מעניini טענת העירייה כי אילו חפזה להתנצל למתרן הייתה עשוה זאת סמויק לאחר שנודע לה על חשיפת מעשי השחיתות הנטען על ידו. ואולם יש קושי לייחס משקל רב לטענה זו, שכן רצף השתלשות האירועים והניסיונות בכללותם מלמד על סמיוכות זמניות מובהקת דיה בין מועד שידור תוכנית החקיריהם וה毋ודים שבהם נודע לבכרי העירייה על מעורבותו של המתلون בחקירת המשטרה, שהבשילה להמלצות על הגשת כתבי אישום, מצד אחד, לבין ההליכים שננקטה העירייה נגד המתلون, מצד שני.

לא זאת אף זאת, לו באמת ובתמים לא יכולת העירייה להסביר עם עובד שתפקידו כה קלוקל, כדבריה, הדעת נותנת שהיתה נוקטת הליכים נגד המתلون כבר לפני שנים נוכח השגותיה על תפקידו ונוכח דוח החוקר הפרטי משנת 2008, וכן הייתה פולת להשעיה עובדים אחרים שהוגש נגדם כתוב אישום באשמת נטילת שוחד.

בסופו של יום, לא עלתה בידי העירייה להמציא תימוכין מספיקים לגרסתה באופן שתנות דעת כי הטעם האמתי והמכريع להליכים שננקטו נגדו ולזימונו לוועדת פיטורים אינו חשיפת השחיתות אלא ליקויים מקצועיים ומשמעותיים בתפקודו, ולא נמצא בסיס לטענתה כי המתلون הוא "עובד בעייתי זה שנים".

כיוון שכן, ולאחר בוחינת מכלול הנסיבות והראיות, באתי לכל מסקנה שהסיבה העיקרית לנקיית ההליכים נגד המתلون, שישאמ בזימונו לוועדת פיטורים, הייתה מעורבותו בחקירת המשטרה בחשדות לשחיתות בעירייה; דומה שהעירייה ניסתה "לבנות תיק" למתلون, אספה

חומר מרשיין "לשעת כשר" ויצרה לו דה-לגייטימציה, כמו שלוקח שוחד לכואורה, על סמן תלונות בלתי מבוססות, כדי לבוא אותו חשבו בשעה המתאימה לה.

ኖכח כל האמור לעיל, משנמצא התלונה מוצדקת, וכדי להגן על זכויות המתלוון כעובד, החלטתי ליתן צו כדלהלן:

צו

הוואיל ושותנו כי מתקיים התנאים הקבועים בסעיף 45א(1) לחוק מקרקם המדינה, התש"י"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק);

והוואיל ושותנו שההחלטה לזמן את המתלוון לשימוש בפני ועדת פיטורים באה בתגובה לחשיפת מעשי שחיתות על ידו;

לפיכך, הריני מצווה, בתוקף סמכותי לפי סעיף 4ג לחוק, כי יופסקו ההליכים בהם החלה העירייה לנקט לפיטורי המתלוון, כי הוא ימשיך למלא את תפקידו כמפקח בניה בעירייה, כי יועמדיו לרשותו כל האמצעים הנדרשים למילוי תפקידו וכי העירייה לא תפגע בכל דרך אחרת בתפקידו, במעמדו, בסמכויותיו ובזכויותיו.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימוס)  
מקרקם המדינה ונציג תלונות הציבור

ירושלים, ה' בתמוז תשע"ג  
13 ביוני 2013