



**מדינת ישראל**  
**משרד מבקר המדינה**  
**ונציב תלונות הציבור**



**יוסף חיים שפירא**  
**מבקר המדינה**  
**ונציב תלונות הציבור**

תיק מס' 908175

**החלטה**

בעניין תלונת מר [REDACTED] על החברה הכלכלית קריית שמונה בע"מ

**התלונה**

מר [REDACTED] (להלן - המתלונן) הועסק מיוני 2012 ב-[REDACTED] בחברה הכלכלית קריית שמונה (להלן - החברה), ובינואר 2014 הושאל לאגף [REDACTED] בעיריית קריית שמונה (להלן - העירייה). ב-28.5.14 פנה אלי בבקשה לקבל צו הגנה לפי סעיף 45 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה). המתלונן טען כי מנכ"ל החברה מבקש לפגוע בתנאי העסקתו ולהביא לפיטוריו בתגובה לכך שהוא הגיש תלונה למשטרת ישראל ולמשרד מבקר המדינה על התנהלות בלתי תקינה של מנכ"ל החברה העולה כדי מעשי שחיתות.

ב-24.2.16 נשלחה מטעמי לתגובת החברה והעירייה הודעה מפורטת על תוצאות הבירור, שמהן עלה לכאורה כי התמלאו התנאים למתן צו הגנה קבוע למתלונן (להלן - הודעת הנציבות). ב-19.3.16 המציאה החברה את תגובתה על האמור בהודעה, ובעקבות כך נערכו השלמות בירור. ב-20.6.16 המציאה העירייה את תגובתה להודעת הנציבות ולפיה היא תומכת בתגובת החברה.

להלן יובאו טענות הצדדים, דיון בהן והכרעתי.

**טענות המתלונן**

1. המתלונן החל לעבוד בחברה ביוני 2012 לאחר שנבחר במכרז לתפקיד [REDACTED], [REDACTED].
2. לדבריו, כשנה ושלושה חודשים מתחילת עבודתו הבין שדברים לא תקינים נעשים בחברה. כך לדוגמה טען המתלונן כי קבלן המקורב למנכ"ל החברה זוכה בכל המכרזים שמפרסמת החברה. לדברי המתלונן הוא פנה בעניין לראש העירייה ולמנכ"ל העירייה והודיע להם על כוונתו להגיש תלונות בעניין למשרד מבקר המדינה ולמשטרה.
3. המתלונן פנה למשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ב-23.12.13 והעלה טענות כלפי מנכ"ל החברה. סמוך לאחר מכן הגיש המתלונן תלונה למשטרה בגין טענותיו אלו. לטענת המתלונן, מאז פנייתו למשרד מבקר המדינה ולמשטרת ישראל החל מנכ"ל החברה להתנכל לו בכל דרך אפשרית, והכל כדי להביא לפיטוריו. ראשית ההתנכלות הייתה בהשאלתו של המתלונן לעירייה. בהמשך קיבל המתלונן מכתב מהחברה שבכוונתה להפחית ממשכורתו סך של 18% עבור המע"מ, אולם בעקבות התערבות הסתדרות העובדים החדשה הדבר לא קרה.

כמו כן, החברה הפחיתה ממשכורתו סך של 500 ₪ בחודש ולא נתנה לו שי לחג, נושא שלטענתו טופל אף הוא על ידי ההסתדרות.

4. לדברי המתלונן, השאלתו לעירייה מוארכת בכל פעם בשלושה חודשים נוספים, והעירייה אף פנתה למשרד הפנים לקבלת אישור להעברתו לעבודה בעירייה דרך קבע.

#### תגובת החברה

5. לדברי מנכ"ל החברה, הייתה לו הכרות מוקדמת עם המתלונן והיחסים ביניהם היו טובים ואף קרובים, ואולם מתחילת העסקתו של המתלונן הוא לא היה מרוצה מתפקודו, שכן הוא לא פעל על פי ההנחיות וחתר תחתיו. לפיכך החליט מנכ"ל החברה בינואר 2013 לפטר את המתלונן. לדבריו, הוא נתן למתלונן מכתב פיטורים מיום 28.1.13, אולם הוא התבקש על ידי ראש העירייה שלא לפטר אותו. בעקבות כך, התקיימו פגישות שבהן השתתפו מנכ"ל החברה, ראש העירייה והמתלונן ונקבעו הגדרות ברורות לתפקידו של המתלונן, וכך הוא המשיך את עבודתו בחברה.

6. באוגוסט 2013, סמוך למועד הבחירות לרשויות המקומיות, גילה מנכ"ל החברה כי המתלונן ביצע רכישות עבור החברה בלי הזמנות עבודה מאושרות על ידו, וזאת, לדבריו, בניגוד לנהלים ובניגוד להנחייתו המפורשת. לטענתו, אחרי מקרה זה הוא לא הסכים שהמתלונן ימשיך להגיע לעבודתו בחברה, ולכן מאוגוסט 2013 ועד הבחירות בנובמבר 2013 לא עבד המתלונן למעשה בחברה, אך גם לא פוטר ממנה. לאחר הבחירות ביקש מנכ"ל החברה לפטר את המתלונן אולם ראש העירייה ומנהלה הכללי ביקשו שהוא יישאל לעירייה, וכך היה מינואר 2014. בד בבד, לקחה העירייה מהחברה את תחום [REDACTED] והמתלונן עסק בתחום זה במסגרת העירייה, כאשר העירייה מממנת את שכרו. באמצעות החברה (המתלונן מקבל את שכרו מהחברה והעירייה מעבירה לחברה את עלות שכרו).

7. מנכ"ל החברה אישר כי ידע על פניותיו של המתלונן בדצמבר 2013 למשרד מבקר המדינה ולמשטרה, שכן המתלונן דיווח על כך לראש העירייה ואמר לו שהוא ידאג לכך שמנכ"ל החברה לא ימשיך בתפקידו.

8. במאי 2014 התגלעה מחלוקת בין העירייה לחברה בנוגע לשכרו של המתלונן. מנכ"ל החברה ביקש שהעירייה תישא גם בעלות המע"מ של שכרו שבה נדרשת החברה לשאת<sup>1</sup> אולם גזבר העירייה סירב בטענה שהעירייה היא מלכ"ר, שאינו חייב בתשלום מע"מ. לפיכך נאמר למנכ"ל החברה להפחית את גובה המע"מ משכרו של המתלונן וכך נעשה. בעקבות פעולה זו פנה אלי המתלונן בבקשה לצו הגנה כאמור וכן ביקש את עזרת ההסתדרות.

9. מנכ"ל החברה ציין שהעירייה פנתה למשרד הפנים בבקשה להעסיק את המתלונן במישרין אולם נענתה בשלילה. לדבריו, הוא קיבל הוראה מהעירייה להוציא מכתב פיטורים למתלונן ואף הובהר לו, שהעירייה תפסיק להעביר לחברה את שכרו.

10. באשר לטענת המתלונן על אי מתן שי לחג הבהיר מנכ"ל החברה, כי השי לחג מופרש ממשכורתם של העובדים במהלך השנה כתשלום עבור קופת עובדים. הואיל ולמתלונן לא הופרשו הכספים הללו מיום השאלתו לעירייה, הוא לא היה זכאי לשי. לדברי מנכ"ל החברה הוא התייעץ בעניין עם ההסתדרות שתמכה בעמדתו.

#### תגובת העירייה

11. המתלונן נקלט בחברה כאחראי על נושא [REDACTED]. לאחר הבחירות בנובמבר 2013, הוחלט על החזרת נושא [REDACTED] לעירייה ולכן לא היה עוד צורך בהעסקתו.

<sup>1</sup> מנכ"ל החברה הסביר שכדי לקבל את עלות שכרו של המתלונן מהעירייה, הוא מוציא חשבונית לעירייה מידי חודש ומוסיף מע"מ כנדרש.

המתלונן בחברה, ובינואר 2014 הוחלט על השאלתו לעירייה. הוסכם כי החברה תשלם את שכרו והעירייה תממן לחברה את התשלום.

12. ראש העירייה והמנהל הכללי שלה אישרו את גרסת מנכ"ל החברה כי המתלונן התקשה לקבל את מרות המנכ"ל וכי עוד בינואר 2013 ביקש מנכ"ל החברה לפטרו, אולם ראש העירייה תיווך בין הצדדים ונכתבו הגדרות התפקיד של המתלונן לצורך המשך עבודתו בחברה.

13. מנכ"ל העירייה ציין שידע על כוונתו של המתלונן לפנות למשרדי ולמשטרה בעניין טענותיו על מעשים בלתי תקינים בחברה. לטענתו, הוא אמר למתלונן במפורש, שאם יש לו חשד למעשים פליליים בחברה, עליו לפנות למשטרה.

14. לגרסת העירייה, אין לה כיום כסף לממן את העסקתו של המתלונן באמצעות החברה ולאור היחסים העכורים בין המתלונן לבין מנכ"ל החברה הוא אינו יכול לחזור ולעבוד שם. זאת ועוד, תפקידו הקודם אינו קיים מאז שניהוס [REDACTED] עבר לאחריות העירייה. העירייה ציינה כי היא ביקשה ממשרד הפנים אישור להעסקת המתלונן בעירייה, אולם משרד הפנים סירב בשל מצבה הכלכלי הקשה של העירייה. לדברי ראש העירייה, המתלונן ידע על הפנייה למשרד הפנים וכן היה מודע לעובדה שאם משרד הפנים יסרב לבקשה, הוא לא יוכל להמשיך לעבוד בעירייה או בחברה.

### מהלך הבירור

15. עם פתיחת הבירור בתלונה הסכימו העירייה והחברה שלא לפעול להפסקת עבודתו של המתלונן עד לסיום הבירור, ומכאן שלא היה צורך במתן צו זמני. נוסף על קבלת תגובות בכתב מהחברה ומהעירייה, נפגש צוות הבירור עם המתלונן, עם ראש העירייה ומנהלה הכללי, מנכ"ל החברה וגורמים נוספים הנוגעים לעניין. כמו כן עיין צוות הבירור במסמכים רבים שהומצאו לו וקיבל התייחסות ממשרד הפנים.

ב-24.2.16 נשלחה כאמור לחברה ולעירייה הודעה המפרטת את ממצאי הבירור, ולאחר בירור מלא של התלונה הוצא למתלונן על ידי צו הגנה קבוע ביום 14.8.16, ובו נקבע כי "אם תחליט החברה לסיים את השאלתו של מר [REDACTED] לעירייה ולא יימצא לו תפקיד בחברה להנחת דעתו ויוחלט על סיום העסקתו בה, תשלם החברה למר [REDACTED] פיצוי מיוחד בסכום השווה ל-24 חודשי שכר בהתאם לתנאים שהיו לו ערב הגשת התלונה".

### דיון

16. סעיפים 45א-45ג לחוק מבקר המדינה מסמיכים את נציב תלונות הציבור (להלן – הנציב) לתת צו להגנה על זכויותיו של עובד בגוף מבוקר שנפגע ממעשה שעשה הממונה עליו בתגובה על כך שהוא הודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות, על הפרה תמורה של חיקוק או על פגיעה תמורה במינהל התקין שבוצעו במקום עבודתו. נבחן להלן אם במקרה שלפנינו התמלאו התנאים הקבועים בחוק למתן צו הגנה.

### הודעה בתום לב על מעשי שחיתות

17. אין חולק כי בדצמבר 2013 הגיש המתלונן תלונה למשטרה והעלה לפני משרד מבקר המדינה טענות על התנהלות בלתי תקינה של מנכ"ל החברה, העולה לדבריו כדי מעשי שחיתות. אין גם מחלוקת כי עוד קודם לכן הודיע המתלונן לגורמים שונים, בהם מנכ"ל העירייה, על כוונתו לעשות כן.

יובהר, כי לצורך עמידה בתנאים למתן צו הגנה לא נדרש המתלונן להוכיח כי התלונות שהגיש הן תלונות אמת, ודי בכך שהוא האמין בתום לב, והיה לו יסוד סביר להאמין כך, שהמעשים שעליהם התריע אכן נעשו.<sup>2</sup>

18. התרשמתי כי המתלונן האמין בתום לב והיה לו בסיס סביר לחשוב שהוא מודיע על מעשי שחיתות שנעשו לדעתו על ידי מנכ"ל החברה. לעניין עיתוי ההודעה הבהיר המתלונן כי ניסה בתחילה להעלות את הדברים לפני ראש העירייה ומנהלה הכללי, אולם הם הבהירו לו כי במקרה של חשד למעשים פליליים באפשרותו לפנות למשטרה, כפי שאכן עשה. בנסיבות אלו מתקיים יסוד ה"הודעה בתום לב על מעשי שחיתות".

#### קשר סיבתי בין ההודעות לפגיעה במתלונן

19. עתה, יש אפוא לבחון אם השאלתו של המתלונן לעבודה בעירייה שהובילה לכך שכיום אין אפשרות להמשיך ולהעסיקו אירעה בשל כך שהמתלונן פנה למשטרה והתלונן על התנהלותו של מנכ"ל החברה.

20. הברור העלה, שמערכת היחסים בין מנכ"ל החברה למתלונן לא הייתה תקינה כמעט מתחילת יחסי העבודה ביניהם. כאמור, מנכ"ל החברה טען כי ביקש לפטר את המתלונן כבר בינואר 2013, כמעט שנה לפני הגשת התלונה במשטרה. המתלונן מצדו הכחיש עובדה זו וטען כי הוא מעולם לא ראה את מכתב הפיטורים שהציג לנו מנכ"ל החברה אולם אישר שהיה ביניהם סכסוך גדול באותה התקופה שנפתר בעקבות התערבותו של ראש העירייה.

21. בנסיבות אלה אין צורך שאכריע בשאלה אם מנכ"ל החברה ביקש לפטר את המתלונן עוד בינואר 2013, שכן אין למעשה מחלוקת בין הצדדים כי היחסים ביניהם היו עכורים באותה עת, חודשים רבים לפני פניית המתלונן למשטרה ולמשרד מבקר המדינה.

22. לפי ההלכה הפסוקה<sup>3</sup>, כאשר בוחנים את הקשר הסיבתי הנדרש בין ההודעה על מעשי השחיתות לבין מעשי ההתנכלות, העובד אינו נדרש להוכיח כי "התלונה כשלעצמה, היא לבדה הייתה המניע והשיקול לפגיעה בו, וכל שנדרש מהעובד בנטל ההוכחה הראשוני הוא הוכחה לכאורית כי התלונה כשלעצמה, או בנוסף לשיקולים אחרים, השפיעה השפעה ממשית או ניכרת על הפגיעה בתנאי העבודה".

23. הברור העלה שהמתלונן עמד בנטל להוכיח כי פניותיו למשטרה ולמשרד מבקר המדינה השפיעו השפעה ממשית על ההחלטה להעבירו לעירייה, החלטה שהובילה לבסוף לכך שהעירייה והחברה מבקשות כיום להפסיק את העסקתו, שכן עד למועד הפניות למשטרה ולמשרד מבקר המדינה הסכים מנכ"ל החברה, ולו בחוסר רצון, להמשיך ולהעסיק את המתלונן בחברה. עובדה זו וסמיכות הזמנים בין מועד הפניות האמורות - דצמבר 2013 - ומועד העברתו של המתלונן לעירייה - ינואר 2014 - מלמדים כי המתלונן עמד בנטל ההוכחה הראשוני כמוסבר לעיל.

24. הנטל עבר אפוא לחברה להוכיח כי הפניות האמורות לא השפיעו על החלטתה להשאל את המתלונן לעירייה וכי בבסיס החלטתה עמדו שיקולים ענייניים כבדי משקל.

25. מנכ"ל החברה טען כאמור כי המתלונן התקשה לקבל מרות וכי הוא ביצע הזמנות לחברה מבלי לידע אותו בניגוד לנהלים. המתלונן הכחיש טענה זו ואומנם לא נמצאו תימוכין לטענת החברה כי זו הייתה הסיבה שבעטיה הושאל המתלונן לעירייה כמו גם לטענה שכבר מחודש אוגוסט 2013 הפסיק המתלונן בפועל לעבוד בחברה.

<sup>2</sup> ע"ע (ארצי) בן שמעון – מדינת ישראל (פורסם בנבו, ניתן ב 11.3.13) (להלן – פסק דין בן שמעון).  
<sup>3</sup> פסק דין בן שמעון לעיל, פסקה 19 וראו לעניין זה גם: בג"ץ 6840/01 בל (יפה) פלצמן נ. ראש המטה הכללי, צבא ההגנה לישראל פ"ד (3)

26. אציין, כי מלבד מנכ"ל החברה, כל מי שצוות הבירור שוחח עמו - לרבות גורמים בעירייה - אישרו שהמתלונן הוא "איש ביצוע" וכי הוא מילא את תפקידו בחברה, ולאחר מכן בעירייה, בצורה טובה ועושה זאת גם היום. כמו כן לא נמצאו תימוכין לכך שהתקיימו הליכים לבחינת העברת נושא [REDACTED] לאחריות העירייה קודם פנייתו של המתלונן למשטרה.

27. נוכח האמור, לא עלה בידי החברה להרים את הנטל להוכיח כי שיקולים עניינים כבדי משקל הם שהניעו אותה להשאל את המתלונן לעירייה בינואר 2014.

### התייחסות החברה והעירייה לממצאי הבירור

28. בהתייחסות החברה לממצאי הבירור היא חזרה על טענתה כי מאוגוסט 2013 הפסיק המתלונן על דעת עצמו לעבוד עבורה בעקבות הביקורת החריפה על כך שהוא מבצע רכישות בשם החברה בניגוד לנהליה. לטענת החברה, לאחר שהמתלונן ראה בסוף השנה כי מנכ"ל החברה אינו מוכן להשיבו לעבודה, הוא החל לאיים כי יפגע בכל מי שמעורב בפיטוריו ובמסגרת זו הגיש את תלונותיו לכל גוף שמצא לנכון. לטענת החברה, עובדות אלו שוללות את תום הלב הנדרש מהמתלונן ומלמדות כי כל מטרתו בתלונותיו למשרד מבקר המדינה ולמשטרה הייתה לפגוע במנכ"ל החברה על כך שהוא בחר באומץ לב להתעמת עמו ולא נתן לו לפעול בכספי החברה בניגוד לכל נוהל תקין ובחריגה מסמכויותיו.

29. עוד ציינה החברה כי היא לא מבינה כיצד הגיע צוות הבירור למסקנה בדבר קיומו של קשר סיבתי בין "ההתנכלות" לבין "הודעת המתלונן על מעשי שחיתות". לטענתה, העובדה שאינה במחלוקת כי היחסים בין המתלונן למנכ"ל החברה היו עכורים חודשים רבים לפני הגשת תלונותיו למשרד מבקר המדינה ולמשטרה שוללת את הקשר הסיבתי בין הדברים ומצביעה על כך שהמתלונן פעל למניעת פיטוריו תוך שימוש פסול בכלי החשוב של הגנה על עובד החושף שחיתות. החברה חזרה והדגישה את טענתה כי כבר מאוגוסט 2013, כמה חודשים לפני הגשת תלונותיו, הפסיק המתלונן לעבוד בחברה ולכן לא תלונותיו היו אלו שגרמו להפסקת עבודתו, אלא החלטתו שלו והתלונות היו בגדר "פעולת נקם" כלפי מנכ"ל החברה.

30. בהתייחסות העירייה לממצאי הבירור היא הצטרפה לאמור בתשובת החברה תוך שהיא מדגישה את טענתה שאין קשר סיבתי בין התלונות שהגיש המתלונן לבין ההחלטה על השאלתו לעירייה שכן החברה שקלה לפטרו כמעט שנה לפני כן.

31. העירייה ציינה עוד כי התפקיד שבו עבד המתלונן בחברה כבר אינו קיים וכי פניית העירייה למשרד הפנים בבקשה לקבל אישור להעסיקו כעובד בעירייה נענתה בשלילה בשל היות העירייה בתכנית הבראה.

32. לאחר שבחנתי את טענות החברה והעירייה בתגובה להודעת הנציבות לא מצאתי שיש בהן כדי לשנות מהממצאים והמסקנות שבהודעה האמורה:

א. אין בידי לקבל את טענת החברה, אליה הצטרפה העירייה, להיעדר קיומו של קשר סיבתי כיוון שלפני שהודיע על חשיפת מעשי שחיתות כאמור הפסיק המתלונן לעבוד בחברה (מיוזמתו לפי גרסת החברה), או שכבר פוטר על ידה (לפי גרסת העירייה).

ב. גם אם מנכ"ל החברה ביקש לפטר את המתלונן בתחילת שנת 2013, בפועל הוא לא עשה כן והמתלונן המשיך לעבוד בחברה עד סמוך מאוד לאחר הודעותיו על מעשי שחיתות. כמו כן, לא נמצאו תימוכין לטענת החברה כי המתלונן הפסיק את עבודתו בחברה מרצונו עוד באוגוסט 2013 ואין חולק כי הוא הושאל לעירייה בהסכמת כל הצדדים בינואר 2014. למותר לציין, כי אם היה ממש בטענת החברה כי נמצאו ליקויים משמעותיים בתפקוד המתלונן לא סביר שהעירייה הייתה מבקשת להעסיקו.

ג. בסיכומו של בירור הגעתי למסקנה כי אלמלא פנה המתלונן בתלונתו נגד מנכ"ל החברה, לא מן הנמנע כי הוא היה ממשיך לעבוד בחברה עד עצם היום הזה, למרות היחסים העכורים בין השניים שהצריכו תמיכה וגישור מצדו של ראש העירייה.

#### סיכום

33. בירור התלונה העלה כי המתלונן חשף מעשי שחיתות כשפנה בדצמבר 2013 למשרד מבקר המדינה ולמטרה בתלונה על מנכ"ל החברה. עוד העלה הבירור כי החברה ידעה על פעולות אלו של המתלונן, והצעדים שנקטה, אשר הובילו בסופו של דבר לכוונה לפטרו מהעבודה, באו בתגובה לחשיפת מעשי השחיתות.

התוצאה היא שהתקיימו במקרה זה התנאים הקבועים בהוראת סעיף 45א(1) לחוק מבקר המדינה למתן צו הגנה, כמפורט לעיל.

#### הסעד

34. החברה אינה מטפלת כיום בנושא [REDACTED] כך שאינה נדרשת כיום לשירותיו של המתלונן ואין בכוונתה להעסיק עובד אחר במקומו אם תופסק העסקתו. אשר לאפשרות להמשיך ולהעסיקו בעירייה, הדבר אינו אפשרי נוכח הבהרות משרד הפנים כי לא ניתן לאשר את העסקתו של המתלונן בעירייה ללא מכרז ובשים לב למצבה הכלכלי של העירייה ותוכנית ההבראה שלה.

35. לפיכך, אני קובע כדלקמן:

#### צו הגנה מתוקן


הואיל ושוכנעתי כי מתקיימים התנאים הקבועים בסעיף 45א(1) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק);

והואיל ושוכנעתי שהחלטה על השאלתו של המתלונן לעירייה שבעטיה מבקשת היום החברה הכלכלית קריית שמונה להפסיק את העסקתו באה בתגובה לחשיפת מעשי שחיתות על ידו;

לפיכך, הריני מצווה, בתוקף סמכותי לפי סעיף 45ג(ב) לחוק מבקר המדינה כי אם תחליט החברה לסיים את השאלתו של מר [REDACTED] לעירייה ולא יימצא לו תפקיד בחברה או בעירייה להנחת דעתו ויוחלט על סיום העסקתו, תשלם החברה למר [REDACTED] פיצוי מיוחד בסכום השווה ל-24 חודשי שכר, בהתאם לתנאים שהיו לו ערב הגשת התלונה. הפיצוי ישולם ב-12 תשלומים חודשיים שווים, ממועד סיום העסקתו.

הסכום האמור יבוא בנוסף על כל תשלום המגיע למר [REDACTED] בגין סיום עבודתו בחברה ובכלל זה פיצויי פיטורים.

יובהר, כי כל עוד מועסק המתלונן בעירייה או בחברה יישמרו זכויותיו ותנאי העסקתו כפי שהיו ערב הגשת התלונה.

  
השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא  
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ירושלים, 8' בשבט תשע"ז  
26 בפברואר 2017