

בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ס"ע 5477-09-12

לפני:

סגנית הנשיאה, השופטת ד"ר אריאלה גילצר – כץ
 נציגת ציבור (מעסיקים) ציפי ארליך
 נציג ציבור (עובדים) איסר באומל

התובעת:

עיריית טירה
 ע"י ב"כ: עו"ד עמוס טיין

-

הנתבעים:

1. חליל קאסם
 ע"י ב"כ: עו"ד ואיל ראבי
 2. ת'אבת פזילה
 3. וסים קאסם
 ע"י ב"כ: עו"ד ואיל ראבי

חקיקה שאוזכרה:

[חוק עבודת נשים, תשי"ד-1954](#)[פקודת העיריות \[נוסח חדש\]: סע' 214, 218 ו', 219ב, 221, 222](#)

מיני-רציו:

* ביה"ד דחה את תביעת התובעת-עירייה, כנגד בכירים בעירייה שסירבו למלא אחר החלטת הוועדה לחיוב אישי במשרד הפנים ולשלם חוב בו חויבו בגין הוצאה שלא כדין. זאת, נוכח כך שלא מולאו שני תנאים מהותיים לפי פקודת העיריות הנדרשים לצורך הטלת החיוב האישי, שדי באי מילויים כדי לקבוע כי דין החלטת הוועדה להתבטל.

* רשויות מקומיות – עובדים – הטלת חיוב אישי

* עבודה – בית-הדין לעבודה – סמכותו

* עבודה – בית-הדין לעבודה – ביקורת שיפוטית

לוועדה לחיוב אישי במשרד הפנים (להלן: הוועדה) סמכות לבחון את התנהלותם של נבחרי ציבור ופקידים בכירים בנוגע לשימוש בכספי ציבור ואף לחייבם, במקרה ונעשה שימוש לא תקין בכספי הציבור. הנתבעים, ששימשו כראש העיר טירה, גזבר העירייה ומנכ"ל העירייה, חויבו לשלם 55,000 ש"ח

על פי החלטת הוועדה בגין הוצאה שלא כדין. הנתבעים מסרבים לשלם חוב זה ומכאן התביעה. הנתבעים טוענים כי נפלו פגמים בהחלטת הוועדה ולפיכך דין החלטה להתבטל.

בית הדין האזורי (סגנית הנשיאה ד"ר א' גילצר-כץ ונציגי הציבור צ' ארליך, א' באומל) דחה את התביעה ופסק כי:

המלצת הוועדה לחיוב אישי והחלטת שר הפנים ניתנים לתקיפה בביה"ד. הסמכות הקנויה לביה"ד על החלטת הוועדה לחיוב אישי דומה במהותה לסמכות המוקנית לביה"ד על החלטת הממונה על חוק עבודת נשים, והיא בחינת שיקול דעתו בהתאם לכללי המשפט המנהלי. אין ביה"ד נכנס לנעלי הוועדה והוא איננו בוחן את שיקול דעתה, אלא עליו לבדוק בהיבט המנהלי האם ההליך נעשה כדין.

אשר לשאלה האם נפלו פגמים בהחלטה, לפי הוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן: הפקודה), כדי לחייב בחיוב אישי פקיד עירייה או נבחר ציבור נדרשים השלבים הבאים: עצה של רואה החשבון החיצוני של העירייה להטיל חיוב אישי; פסילה על ידי הממונה על המחוז של כל פריט בחשבון הנוגד את הדין; חיוב אישי של מי ששילם או נתן היתר לשלם; הנמקה בכתב של הממונה, אם מי שחייבו אותו לשלם דרש זאת; אם ביקש הפקיד או הנבחר שחויב לשלם באופן אישי את תשלום ההוצאה, משר הפנים לבטל את הפסילה או החיוב, גם אם הם נכונים וחוקיים, נדרשת החלטת השר בבקשה זו; אי תשלום סכום החיוב בתוך חודש ימים לאחר החלטת שר הפנים, גורר תביעה לבימ"ש.

בטרם נעשית פניה לוועדה היה על התובעת לקבל המלצה של רואה חשבון. לא הוצגה התראה של משרד הפנים בפני העירייה כי לא מינתה רואה חשבון וכי כוונת השר למנות רואה חשבון. במקרה זה לא מונה רואה חשבון על ידי המועצה על מנת שיגיש מסקנותיו בעניין ההוצאה הבלתי חוקית. בנוסף, לא הוצגה המלצה של רואה חשבון בדבר הוצאה בלתי חוקית ובה עצתו להטיל חיוב אישי על מאן דהוא. היה על הנתבעת לצרף דו"ח של רואה החשבון ובו מידע על מהות ההוצאה, הנסיבות שבהן הן הוצאו ושיש בהם להשליך על החלטה להפעיל את החיוב האישי. לא הונחה פנייה של רואה החשבון למשרד הפנים או לוועדה הממונה על החיוב האישי; אשר לשאלה האם ניתנה החלטת הממונה על פסילת כל פריט ופריט, לפי הפקודה על הממונה על המחוז לפסול כל פריט בחשבון שהוא בניגוד לדין. לא נמצאה אף החלטה מעין זו. לפי החוק, ההחלטה היא של הממונה אלא אם האציל סמכויותיו לאחר. גם החלטה כזו לא גולתה. אף אם ההחלטה בשלב ראשוני זה היא של שר הפנים או מי מטעמו, הרי שגם זו לא הוצגה; הוראות נוהל חיוב אישי אינן גוברות על הוראות הדין. נוכח אי מילוי שני תנאים מהותיים על פי הפקודה, עצה של רואה חשבון והחלטה של הממונה, דין החלטת הוועדה להתבטל.

פסק דין

לוועדה לחיוב אישי במשרד הפנים הסמכות לבחון את התנהלותם של נבחר ציבור ופקידים בכירים בנוגע לשימוש בכספי ציבור ואף לחייבם, במקרה ונעשה שימוש לא תקין בכספי הציבור. הנתבעים כאן חויבו לשלם 55,000 ש"ח על פי החלטת הוועדה. התביעה דנא הוגשה ע"י העירייה מאחר שהנתבעים מסרבים לשלם חוב זה. הנתבעים טוענים כי נפלו פגמים בהליך.

העובדות כפי שעלו מחומר הראיות:

1. בחודש 6/2006 נערכה ביקורת בעיריית טירה.
2. בביקורת נתגלה כי הנתבעים אחראים לביצוע הוצאה שלא כדין.
3. הנתבע 3 שימש בתקופה הרלוונטית כמנכ"ל העיריה. הנתבע 1 שימש כראש העיר. הנתבע 2 שימש כגזבר העיריה.
4. כנגד הנתבעים הוגש תלונה לועדה לחיוב אישי.
5. הנתבעים הופיעו בפני הוועדה המייעצת לעניין חיוב אישי בשלושה עניינים: העסקת אב בית ללא מכרז, תשלום פנסיה חריגה לאביו של המנכ"ל לשעבר, הוא הנתבע 3, ושימוש בכספים שיועדו לחינוך לשימושים אחרים לגביית ארנונה נמוכה.
6. ביום 24/5/09 נערך לנתבעים שימוע בפני הוועדה.
7. ביום 28/6/10 ניתנה החלטת הוועדה המייעצת מפי כב' השופט זיילר ז"ל אשר המליץ להטיל על הנתבעים 1 ו- 2 חיוב אישי בסך 55,000 ₪ ועל הנתבע 3 חיוב אישי בסך 50,000 ₪.
8. ביום 5/10/11 אימץ שר הפנים את החלטת הוועדה.
9. ביום 6/10/11 נשלחה החלטת השר לנתבעים.
10. ביום 16/10/11 הגיש הנתבע 2 ערעור; ביום 29/4/12 דחה השר את הערעור.
11. ביום 23/2/12 הנתבע 1 הגיש ערעור; ביום 29/4/12 דחה השר את הערעור.
12. הנתבע 3 לא הגיש ערעור.
13. התביעות כאן עוסקות בחיוב הנתבעים בסכומים כפי שנקבעו ע"י החלטת הוועדה לחיוב אישי.

טענות הצדדים בתמצית:

לטענת התובעת, על הנתבעים לשלם את הסכומים שנפקדו כנגדם.

לטענת הנתבעים, נפלו פגמים בהחלטת הוועדה לחיוב אישי לפיכך, דין ההחלטה להתבטל.

עדויות:

שמענו את עדות מר אלי רובין, נציג משרד הפנים ואת עדויותיהם של הנתבעים 1 ו-3.

הנתבע 2 והתובעת הגיעו להסכם פשרה ביניהם.

המסגרת הנורמטיבית

1. המלצת הוועדה לחיוב אישי והחלטת שר הפנים ניתנים לתקיפה בביה"ד. לדעתנו, הסמכות הקנויה לבית הדין על החלטת הוועדה לחיוב אישי דומה במהותה לסמכות המוקנית לבית הדין על החלטת הממונה על [חוק עבודת נשים](#):

"נמצאנו למדים, כי הסמכות שבחוק לקבוע אם להתיר פיטורי עובדת בהיריון הואצלה לממונה, והממונה היא זו שאמורה להפעיל את שיקול דעתה, כאשר בית הדין איננו ממיר את שיקול דעת הממונה בשיקול דעתו. סמכות בית הדין לעבודה, הייתה ונותרה בהקשר זה לבחון את שיקול דעת הממונה בהתאם לכללי המשפט המנהלי." (עע (ארצ'י) -11-9953 [13 רויטל אילוז - זמירה גולן](#), ניתן ביום 28.12.15 – פורסם במאגרים האלקטרוניים [פורסם בנבו]. שם עמ' 16).

2. אם כי, במקרה דנא מדובר על תביעה של העירייה כנגד אלה שחוייבו אישית בוועדה ולא ערעור. הנתבעים לא הלינו על החלטת הוועדה והשר והעלו טענותיהם רק בתביעה כאן.

3. החוק לא דן בערעור על החלטת שר הפנים ולכן אף אם המקום לערער על החלטת שר הפנים הוא בעתירה לבג"ץ או לבית המשפט המחוזי, הרי משהוגשה תביעה לבית הדין הוא אינו משמש רק כהוצאה לפועל אלא עליו לבחון את החלטת הוועדה מההיבט המנהלי בלבד.

4. לא זו אף זו, מאחר שלא נקבעה בחוק זכות ערעור על החלטת שר הפנים, הרי שמקום טענותיהם של הנתבעים הוא בהזדמנות הטובה הראשונה וזו נעשתה בתביעה כאן. ברי כי אי אפשר להכשיר הליך אם הוא נעשה שלא כדין, גם אם לא הוגשה עתירה מנהלית.

5. אין ביה"ד נכנס לנעלי הוועדה והוא איננו בוחן את שיקול דעתה אלא על ביה"ד לבדוק בהיבט המנהלי האם ההליך נעשה כדין.

6. לפיכך דין טענות הנתבעים באשר לקביעות העובדתיות שבהחלטה להידחות.

האם נפלו פגמים בהחלטה?

7. **סעיף 221 לפקודת העיריות** (נוסח חדש) קובע כיצד ניתן לחייב אישית פקיד עירייה או נבחר ציבור על תשלום לא חוקי:

"על פי עצתו של רואה החשבון בפעולתו לפי סימן זה, יפסול הממונה כל פריט בחשבון שהוא בניגוד לדין, ויחייב בו את האדם ששילם או שהרשה את התשלום הבלתי חוקי, וכן יחייב הממונה כל אדם האחראי לחשבון בכל סכום של חסר או הפסד שנגרמו בשל התרשלותו או התנהגותו הרעה או בכל סכום שהיה צריך להביא בחשבון ולא הביא, ובכל מקרה כזה יאשר בכתב את הסכום המגיע מאותו אדם; הממונה יפרש בכתב את טעמי החלטתו בדבר הפסילה או החיוב וכן בדבר כל סכום שהכשיר, אם נתבקש לכך על ידי מי שנפגע בהחלטתו זו."

8. בהמשך קובע **ס' 222** לפקודה את סמכות השר לבטל פסילה או חיוב אישי:

"השר רשאי, לפי שיקול דעתו, אם נתבקש לכך על ידי האדם שחוייב, ועל אף היות הפסילה או החיוב נכונים וחוקיים, לבטל או להקטין את הפסילה ואת החיוב, אם ראה שלפי כל נסיבות המקרה ראוי לעשות כן, ובלבד שהבקשה הוגשה תוך 14 יום מהיום שהודיעו למבקש על החיוב או תוך תקופה נוספת שהתיר לו השר."

9. היה החיוב אישי נותר על כנו, לאחר הגשת הערעור לשר, על העירייה להגיש תביעה בגין החיוב האישי שנקבע אם החיוב לא שולם:

"לא בוטל החיוב על פי בקשה כאמור בסעיף 222, וסכום החיוב, או הסכום כפי שהוקטן על ידי השר על פי הבקשה, לא נפרע לעיריה להנחת דעתו של רואה החשבון תוך חודש לאחר שהודיעו לעיריה על החיוב, ואם הוגשה בקשה – תוך חודש לאחר שהודיעו למבקש את החלטת השר, תתבע העיריה בדין את הסכום כאמור."

10. כעולה מסעיפי החוק, על מנת לחייב בחיוב אישי נדרשים השלבים הבאים:

- א. עצה של רואה החשבון החיצוני של העירייה להטיל חיוב אישי.
- ב. פסילה ע"י הממונה על המחוז של כל פריט בחשבון הנוגד את הדין.
- ג. חיוב אישי של מי ששילם או נתן היתר לשלם.

- ד. הנמקה בכתב של הממונה, אם מי שחייבו אותו לשלם דרש זאת.
- ה. אם ביקש הפקיד או הנבחר, שחוייב לשלם באופן אישי את התשלום ההוצאה, משר הפנים לבטל את הפסילה או החיוב, גם אם הפסילה או החיוב הם נכונים וחוקיים, נדרשת החלטת השר בבקשה זו.
- ו. אי תשלום סכום החיוב בתוך חודש ימים לאחר החלטת שר הפנים, גורר תביעה לבית משפט.

מן הכלל אל הפרט:

האם ניתנה המלצה של רואה חשבון?

11. במקרה דנא, למצער שלב אחד מהשלבים הנדרשים לצורך חיוב אישי לא התמלא על פי הוראות החוק.
12. ראשית, על פי [סעיף 221](#) לפקודה, בטרם נעשית פניה לוועדה לחיוב אישי, היה על התובעת לקבל את המלצתו של רואה החשבון. רואה החשבון מוגדר בפקודה [בסעיפים 214](#):
מועצה תמנה רואה חשבון; מינויו של רואה החשבון והפסקת העסקתו טעונים אישור השר וייעשו על פי הוראות סימן זה.
[ובסעיף 218](#) נקבעו תנאי העסקה של רואה החשבון ואי תלותו בעירייה:
- (א) **רואה החשבון לא יהיה עובד העירייה; תנאי העסקתו ייקבעו בידי המועצה, בהתאם לסימן זה.**
- (ב) **רואה החשבון יהיה בלתי תלוי בעירייה, בין במישרין ובין בעקיפין, וישמור על אי תלות בעבודתו המקצועית.**
13. מינוי רואה החשבון נעשה על מנת שיבקר את החלטות פקידי העירייה ולמרות שהוא ממונה על ידי המועצה, הוא איננו עובד העירייה. כל זאת נעשה על מנת להרחיק את תלותו של רואה החשבון מאותם פקידי עירייה ועל מנת שיוכל לפעול ללא משוא פנים. לא נעלם מעינינו כי בנוהל חיוב אישי קבוע כי ימונה רואה חשבון ע"י משרד הפנים אולם [פקודת העיריות](#) קובעת אחרת. נוהל אינו יכול לבוא בסתירה לחוק.
14. הסתמכותה של התובעת על [סעיף 219ב](#). [לפקודת העיריות](#) בעניין מינוי רואה חשבון ע"י שר הפנים – דינה להידחות משני טעמים. הטעם הראשון הוא שמינוי שכזה נעשה רק בשל מחדלה של העירייה, כאשר זו האחרונה איננה ממנה רואה חשבון על פי החוק והטעם השני

- הוא שלא הוצגה התראה של משרד הפנים בפני העירייה כי לא מינתה רואה חשבון וכי בכוונת השר למנות רואה חשבון.
15. מלכתחילה על פי פקודת העיריות על המועצה למנות רואה חשבון.
16. לא זו אף זו, נציין כי לא הוצג בפנינו כתב מינוי של רואה חשבון ע"י העירייה או למצער החלטת השר או החלטה ע"י אגף הביקורת ברשויות המקומיות בדבר מינוי רואה חשבון (על פי נוהל חיוב אישי).
17. לפיכך, מסקנתנו היא כי רואה חשבון לא מונה על פי החוק על מנת שזה האחרון יגיש מסקנותיו בעניין ההוצאה הבלתי חוקית.
18. שנית, לא הוצגה בפנינו המלצה או עצה של רואה חשבון כקבוע בפקודה בדבר הוצאה בלתי חוקית ובה עצה של רואה חשבון להטיל חיוב אישי על מאן דהוא, שכן ככל הנראה היא לא נתקבלה:

- ש. כתוב על פי הצעתו של רוה"ח – רוה"ח לפי סימן זה מוגדר בס' 214.
- ת. מאיפה זה ? אני לא מכיר את ס' 214.
- ש. מי זה רוה"ח שעשה את הביקורת ?
- ת. רשום בהמלצה – למה השם חשוב ?
- ש. חשוב לדעת מי מינה אותו ?
- ת. אגף בכיר לביקורת ברשומק.
- ש. תראה לי אסמכתא.
- ת. כתב המינוי לא אצלי אני אוכל להעביר אותו.
- ש. את שם רוה"ח ?
- ת. אולי כן. המשרד הוא עזרה יהודה ושות'
- ש. שמונה ע"י הועדה ?
- ת. לא, שמונה ע"י אגף הביקורת, אגף בכיר לביקורת ברשומק .
- ש. זה לא הממונה ?
- ת. לא.
- ש. זה גם לא מועצת עיריית טירה ?
- ת. מועצת עיריית טירה לא ממנה. בכיר לביקורת ברשומק.
- ש. מאיפה אתה שואב מי מוסמך למנות את רוה"ח ?
- ת. מנוהל חיוב אישי, יש נוהל חיוב אישי שאומר (פונה אל ב"כ התובעת ושואל האם אתה מכיר את הפסקה?)
- (עמ' 12 שורות 11-29 לעדות רובין)

19. היה על הנתבעת לצרף דו"ח של רואה החשבון ובו מידע על מהות ההוצאה, הנסיבות שבהן הן הוצאו ושיש בהם להשליך על ההחלטה להפעיל את החיוב האישי (נוהל חיוב אישי). לא הונחה בפנינו פנייה של רואה החשבון למשרד הפנים או לוועדה הממונה על החיוב האישי.

האם ניתנה החלטת הממונה על פסילת כל פריט ופריט?

20. כקבוע ב**פקודת העיריות** על הממונה על המחוז לפסול כל פריט בחשבון שהוא בניגוד לדין. לא מצאנו אף החלטה מעין זו (עמ' 12 לפי שורות 7 – 10).

21. על פי החוק ההחלטה היא של הממונה אלא אם האציל סמכויותיו לאחר. גם החלטה כזו לא גולתה. אף אם נלך לשיטת התובעת כי ההחלטה בשלב ראשוני זה היא של שר הפנים או מי מטעמו הרי גם זו לא הוצגה בפנינו ובכל מקרה ברי כי נהל חיוב אישי אינו גובר על הוראות החוק ועל הצדדים לפעול על הוראות הפקודה ככתבן וכלשונו.

סוף דבר:

22. מדובר בשני תנאים מהותיים על פי הפקודה, אשר לא מולאו: עצה של הרואה חשבון והחלטה של הממונה.

23. די בכך כדי לקבוע כי דין החלטת הוועדה להתבטל.

24. נוכח מסקנתנו דלעיל, מתייתר הדיון בשאר הסוגיות שהועלו לרבות החלטת הוועדה גופא, שהייתה לטעמנו מנומקת וביצעה את מלאכתה כדין.

25. התובעת תשלם לנתבעים ביחד שכ"ט עו"ד בסך 5,000 ש"ח והוצאות משפט 500 ש"ח. כמו כן התובעת תשלם לנתבע 2 שכ"ט עו"ד בסך 1,000 ש"ח נוכח התנהלותה בתיק (ראו החלטת בית הדין מיום 6.4.17).

זכות ערעור לצדדים לבית הדין הארצי לעבודה בירושלים, תוך 30 יום מיום קבלת פסק הדין.

ניתן היום, ט"ז ניסן תשע"ז (12 אפריל 2017), בהעדר הצדדים ויישלח אליהם.

גב' ציפי ארליך,
נציגת ציבור (מעסיקים)

ד"ר אריאלה גילצר-כץ, שופטת
סגנית נשיאה

מר איסר באומל,
נציג ציבור (עובדים)

הקלדה : בתיה אשכנזי / אסף כהן

ד"ר אריאלה גילצר כץ 54678313
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

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