



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

לפני: כב' השופטת קרן כהן
נציג ציבור (עובדים) מר חיים מויסי
נציג ציבור (מעסיקים) גב' דליה שפירא

התובעים

1. צבי ציקי אבישר
2. איתי צורף
- ע"י ב"כ עו"ד מימון פאר

הנתבעים

1. עיריית קריית מוצקין
2. מועצת העיר קריית מוצקין
3. ועדת מכרזים לבחירת עובדים בכירים עיריית מוצקין
- ע"י ב"כ עו"ד שלמה בר-עוז

4. בועז עזרא סטלקול
- ע"י ב"כ עו"ד יאיר ארן

5. מדינת ישראל - משרד הפנים
- ע"י ב"כ עו"ד משה אייל

פסק דין

1. האם יש להורות על ביטול החלטת ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים מיום 30.8.2022 ששבה ובחרה בעו"ד בועז סטלקול, הנתבע 4, לתפקיד יועץ משפטי של עיריית קריית מוצקין? זו השאלה הדרושה הכרעה במסגרת פסק הדין.

2. נציין כי הליך זה אינו ההליך הראשון שמתנהל בנושא.

ההליך הראשון התנהל לפני מותב בראשות חברי השופט טל גולן (פ"ה 21-06-60625) אשר פסק, לאחר שמיעת העדויות, על החזרת הדיון במועמדותו של הנתבע 4 לוועדת מכרזים **בהרכב אחר** (להלן: **פסק הדין והוועדה החדשה** בהתאמה).

הוועדה החדשה התכנסה, זימנה לדיון את הנתבע 4 וביקשה את התייחסותו לעובדות שנקבעו בפסק הדין, ולאחר מכן שבה ובחרה בו לתפקיד בדעת רוב (להלן: **ההחלטה הראשונה**).

ההליך שלפנינו נפתח בבקשה למתן צווי מניעה זמניים נגד החלטת הוועדה החדשה לבחור בנתבע 4 לתפקיד (להלן: **הבקשה הראשונה**). במהלך הדיון בבקשה הראשונה הוסכם על החזרת הדיון לוועדה החדשה עם הנחיות מפורטות כדי שתשקול בשנית את עמדתה.

לאחר שהדיון הוחזר לפתחה שבה הוועדה ובחרה בנתבע 4 לתפקיד ולכן הוגשה בקשה נוספת למתן צווי מניעה זמניים נגד בחירתו (להלן: **הבקשה השנייה**). בהתאם להסכמת הצדדים בדיון מיום 24.10.2022, אוחדו הסעדים הזמניים והעיקריים ונקצבו מועדים להגשת סיכומים, מכיוון שלא היו מחלוקות עובדתיות בין הצדדים.

3. בטרם נכריע בשאלה אם יש להותיר את החלטת הוועדה החדשה או לבטלה, נפרט את העובדות הרלוונטיות לענייננו, את ההליכים המשפטיים שהתנהלו בין הצדדים בהליך הקודם ובהליך זה ואת התשתית המשפטית הרלוונטית לצורך ההכרעה.



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

הצדדים והרקע העובדתי

4. **התובעים** הם חברי מועצת עיריית קריית מוצקין מטעם סיעת "רוח חדשה במוצקין". **התובע 1** הוא יו"ר האופוזיציה במועצת העיר ושימש כנציג האופוזיציה בוועדה החדשה. **התובע 2** שימש כנציג האופוזיציה בוועדת המכרזים בהרכבה הקודם.
5. **הנתבעת 1**, עיריית קריית מוצקין, פועלת לאיוש תפקיד היועץ המשפטי בשל כוונתו של היועץ המשפטי הנוכחי לפרוש לגמלאות (להלן: **העירייה**). **הנתבעת 2** היא מועצת העיר (להלן: **מועצת העיר**) ו**הנתבעת 3** היא ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים לתפקידים שונים בעירייה.
6. **הנתבע 4**, עו"ד בועז סטלקול, נבחר לתפקיד היועץ המשפטי של העירייה (להלן: **הזוכה**).
7. **הנתבע 5**, משרד הפנים, נתבע בכובעו כרגולטור שבסמכותו לבחון את המינוי שאושר על ידי ועדת המכרזים ואף לבטלו (להלן: **המדינה**).

המכרז ובחירת הזוכה לתפקיד היועץ המשפטי של העירייה בפעם הראשונה

8. **בחודש ינואר 2021** בעקבות הודעתו של עו"ד בן ציון מלכה, היועץ המשפטי של העירייה, על כוונתו לפרוש לגמלאות פורסם מכרז למשרת יועץ משפטי לעירייה (להלן: **התפקיד**)¹.
9. הזוכה וכעשרה מועמדים נוספים הגישו מועמדות למכרז².
10. **ביום 16.2.2021** בחרה ועדת המכרזים את הזוכה לתפקיד ברוב קולות, ללא כשיר שני³ (להלן: **הוועדה הראשונה**).
11. **ביום 3.3.2021** אישרה מועצת העיר את המינוי, לאחר שנדחו פניות שונות הנוגעות לניגוד עניינים של הזוכה עקב קרובי משפחתו שהועסקו בעירייה⁴.
- המדינה אישרה את המינוי רק לאחר שאחותו של הזוכה התפטרה מעבודתה בעירייה⁵.

ההליך הקודם (פ"ה 21-06-60625) ופסק הדין

12. **בחודש יוני 2021**, לאחר שהמינוי אושר, הגיש התובע 1 תביעה ובקשה למתן צווי מניעה זמניים נגד המינוי. ההליך התנהל לפני מותב בראשות חברי, השופט טל גולן (להלן: **ההליך הקודם**).
13. **ביום 15.8.2021** ניתן צו מניעה זמני נגד מינוי הזוכה לתפקיד ונקבע שהוא "יעמוד בתוקפו עד תום ההליך העיקרי, ולפיו המשיב (הזוכה – ק.כ.) לא ייכנס לתפקיד שאליו נבחר – היועץ המשפטי של עיריית מוצקין, ולא יקבע ו/או יפעיל כל סמכות הנובעת מכך"⁶ (להלן: **ההחלטה על צו המניעה הזמני**).
14. **ביום 2.9.2021**, לאחר שניתנה ההחלטה על צו המניעה הזמני, התכנסה הוועדה הראשונה מיוזמתה ודנה בשנית במועמדותו של הזוכה לתפקיד ובחרה בו פעם נוספת⁷.

¹ סעיף 7 לתגובת הזוכה לבקשה הראשונה.

² סעיף 8 לתגובת הזוכה לבקשה הראשונה.

³ סעיף 8 לבקשה השנייה; סעיף 8 לפסק הדין – נספח 1 לבקשה השנייה.

⁴ סעיף 8 לבקשה השנייה; סעיף 8 לפסק הדין – נספח 1 לבקשה השנייה.

⁵ סעיף 8 לפסק הדין – נספח 1 לבקשה השנייה.

⁶ סעיף 9 לבקשה השנייה.

⁷ סעיף 5 לפסק הדין – נספח 1 לבקשה השנייה.



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

כלומר, הוועדה הראשונה התכנסה בשנית לדון במועמדות הזוכה לתפקיד בעוד ההליך הקודם היה תלוי ועומד, מבלי ליידע את בית הדין ולבקש את אישורו.

15. ביום 31.10.2021 נדחתה בקשת העירייה לעיון מחדש בהחלטה על צו המניעה הזמני בעקבות ההחלטה החדשה.

16. ביום 30.3.2022 ניתן פסק הדין המורה על ביטול בחירתו של הזוכה לתפקיד ועל החזרת הדין במועמדותו לוועדת מכרזים בהרכב חדש כדי שתקבל החלטה על יסוד העובדות שפורטו בפסק הדין (שרק חלקן היו ידועות לוועדה הראשונה בעת קבלת ההחלטות) ועל יסוד הקביעות הערכיות שבפסק הדין הנוגעות להתנהלות הזוכה.

בשל חשיבות פסק הדין להכרעתנו נפרט להלן את הקביעות העיקריות.

16.1. **ההיקף של חובת הגילוי** : נקבע כי הזוכה לא גילה עובדות רבות המקימות חשש לניגוד עניינים: עבודת אחותו בעירייה; עבודת אחיו בתאגיד עירוני; חברות אחיו בסיעת ראש העיר עד חודש 4/2019; מתן ייעוץ משפטי (נקודתי, לטענתו) לסיעת ראש העיר. בפסק הדין הובעה חוסר נוחות, בלשון המעטה, מהתנהלות הזוכה ומאי גילוי עובדות אלה לוועדה הראשונה, אף אם חלקן אלה כבר לא היו רלוונטיות בעת מתן פסק הדין. בית הדין הוסיף וקבע כי "האמור מקבל משנה תוקף שעה שעסקינן בעורך-דין ותיק ומנוסה, שאמור להכיר את הכללים בדבר ניגוד עניינים ואת חובתו לגלות כל קשר שהוא, שעשוי לעורר חשש לניגוד שכזה. אנו שבים ותמהים מדוע ולמה הנתבע (הזוכה – ק.כ.) לא ציין בישיבה הראשונה של הוועדה את העובדות הבאות, שאינן שנויות במחלוקת: עבודתו הנוכחית (בשעתו) של אחותו אורטל בעירייה, עבודתו של אחיו יוסי בתאגיד ששייך לעירייה; היותו של האח יוסי מי שהיה עד לחודש 4/2019 חבר בסיעה של ראש העירייה; הנתבע (הזוכה – ק.כ.) גם לא ציין שהוא נתן בבחירות שנערכו בחודש 10/2018 שירות משפטי (נקודתי, כך לטענתו) לסיעתו של ראש העירייה"⁸.

16.2. **הקשרים עם בנו של ראש העיר** : הזוכה הסתיר מהוועדה הראשונה את הקשרים העסקיים עם עו"ד שי צורי, בנו של ראש העיר (להלן: **הבן של ראש העיר**). כמו כן, לאחר שמידע זה הובא לידיעת הוועדה הראשונה על ידי התובע 2, המשיך הזוכה במגמת ההסתרה והציג מצג של קשר לא משמעותי, בניגוד לעובדות שהוכחו לבית הדין⁹. בפסק הדין נקבע כי היחסים העסקיים בין הזוכה לבן של ראש העיר החלו ככל הנראה בשנת 2011 ונמשכו עד שנת 2019 בעיקר במיזמי נדל"ן, אך לא רק; השניים חלקו משרד עריכת דין בשלושה מקומות פיזיים שונים, כשאחד מהמשרדים נשכר מחברה בבעלות ראש העיר ורעייתו; הסמליל (הלוגו) ושם המשרד נשאו את שמות שניהם; כרטיס הביקור של הזוכה נושא את הכותרת "סטלקול & צורי משרד עורכי דין"; "ב"ספר עורכי הדין" המפורסם באתר של לשכת עורכי הדין הוצגו שניהם כחולקים משרד משותף; ביום 20.11.2019 פנה הזוכה במכתב התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים נגד גורם כלשהו כבא כוחו של הבן של ראש העיר ומהמכתב ניתן ללמוד שהיו התכתבויות קודמות בנושא; השותפות נמשכה

⁸ סעיפים 21, 22 ו-24 לפסק הדין - נספח 1 לבקשה השנייה.

⁹ סעיפים 35, 38א' – 138, 39, 42, 45, 46, 48, 51, 53, 55 ו-58 לפסק הדין - נספח 1 לבקשה השנייה.



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

פרק זמן ארוך בענייני נדל"ן ובעניינים נוספים, בניגוד לטענת הזוכה; הזוכה שימש צינור לתשלום שכר לבן של ראש העיר בפרויקטים עצמאיים של הבן, כך שמדובר ב"מנגנון כלכלי מורכב וקשר עסקי הדוק מעבר לתיקי נדל"ן"; עד ניתוק הקשר בין השניים לא הייתה לבן של ראש העיר עצמאות כלכלית ללא הזוכה; הזוכה לא נשא בהוצאות השותפות לבדו וניכה הוצאות משותפות ושוטפות בתלושי השכר שהוצאו לבן של ראש העיר; השותפות נמשכה גם לאחר שנת 2019 ובית הדין לא השתכנע כי היחסים הסתיימו, מהסיבות הבאות: הזוכה המשיך להנפיק תלושי שכר (לא רצופים) לבן של ראש העיר עד לחודש 5/2021, הזוכה המשיך להשתמש בסמליל המשרד המשותף גם בשנת 2020 והוא אף פנה לוועדת האתיקה כדי לדעת אם מותר לו לקבל כספים גם לאחר כניסתו לתפקיד בגין פרויקטים שבהם היה שותף בעבר עם הבן של ראש העיר.

בית הדין הוסיף והסביר "כי ניתוק היחסים באופן פתאומי וללא הסדרה כלשהי /או העברת תמורה בגין סיום היחסים, ככל שאכן הסתיימו, מעידה כשלעצמה על עומק הקשר בין השניים ועל כך שקשר זה למעשה לא נותק. גם ויתור הנתבע (הזוכה – ק.כ.) על כל חלקו בתמורה המשותפת בעקבות המינוי שלו... יוצר יתרון משמעותי לעו"ד צורי ביחס לקשריהם העסקיים שהיו עוד טרם המינוי ועל תשלומים שעוד עתידים להשתלם לשניהם" (ההדגשה הוספה – ק.כ.)¹⁰.

16.3. יכולתו של הזוכה לתפקד באופן עצמאי ואמון הציבור: נקבע כי קיים חשש של ממש מפני יכולתו של הזוכה לתפקד באופן עצמאי מול ראש העיר נוכח היחסים העסקיים עם הבן של ראש העיר ומפני פגיעה באמון הציבור בגין כך. ובלשון בית הדין¹¹:

"אנו סבורים כי קשר עסקי הדוק וארוך שנים בין היועץ המשפטי של העירייה, לבין בנו של ראש העירייה, מעורר חשש של ממש מפני יכולתו של היועץ המשפטי לתפקד באופן עצמאי למול ראש העירייה... גם יש במינוי שכזה כדי להעלות סימני שאלה משמעותיים ביחס לאמון הציבור, שאמור לבוא במגע עם היועץ המשפטי של העירייה ועם ראש העירייה. גם משרד הפנים ציין בסיכומיו, כי '... קשר מעין זה, עשוי להשליך על עצמאותו (ועצמאות שיקוליו) של הנתבע 4 במילוי תפקידו, או למצער על אמון הציבור בעצמאותו, וזאת אף אם הקשר העסקי הישיר הופסק כנטען... דא עקא, שהוועדה לא נתנה את דעתה לכך" (ההדגשות הוספו – ק.כ.).

ובהמשך¹²: "ודוק – כלל הצדדים (לרבות העירייה והנתבע) אינם מכחישים שכל שהיה קשר של ממש בין הנתבע לבין עו"ד צורי, הרי שהיה על ועדת המכרזים לשקול נושא זה. שהרי, ברי כי קרבה שכזאת יכולה להעלות חשש לניגוד עניינים. ככל הצדדים גם אינם חלוקים שאם הנתבע אכן קיים/מקיים קשרים בעלי קרבה ממשית עם עו"ד צורי, הרי שהיה על ועדת המכרזים לבחון האם הוא אכן יכול לתפקיד כיועץ משפטי בלתי עצמאי, בהינתן אותם קשרים" (ההדגשות אינן במקור – ק.כ.).

16.4. חובת הגילוי הרחבה הנדרשת בשל מהות התפקיד: בפסק הדין נקבע כי יש חובת גילוי רחבה במיוחד כשמדובר במכרז לתפקיד של יועץ משפטי ברשות מקומית מכיוון שהוא הסמכות המשפטית הבכירה ברשות ואחד מ"שומרי הסף" המרכזיים שלה¹³.

¹⁰ סעיף 59 לפסק הדין – נספח 1 לבקשה השנייה.

¹¹ סעיף 69 לפסק הדין – נספח 1 לבקשה השנייה.

¹² סעיף 71 לפסק הדין – נספח 1 לבקשה השנייה.

¹³ סעיף 73 לפסק הדין – נספח 1 לבקשה השנייה.



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

16.5. **הסעד הראוי** : נקבע כי הסעד הראוי הוא להחזיר את עניינו של הזוכה לוועדה בהרכב אחר מהשיקולים הבאים : הוועדה לא הייתה מודעת לכל העובדות שנקבעו בפסק הדין ולכן נפלו פגמים מהותיים בהחלטתה ; הוועדה הראשונה דנה פעמיים בעניינו של הזוכה וגילתה דעתה בעניין ; ההלכה המשפטית שבית הדין יבטל מכרז רק במקרים קיצוניים וחריגים¹⁴.

17. על פסק הדין לא הוגש ערעור והוא הפך לחלוט.

הדיון הראשון של הוועדה החדשה מכוח לפסק הדין

18. **ביום 6.4.2022** נערכה ישיבה של מועצת העיר, שבה הווארד מינויו של היועץ המשפטי המכהן לתקופה של שנה או עד למינוי יועץ משפטי חדש ונבחר הרכב חדש לוועדת המכרזים.

וזה הרכב הוועדה החדשה : מר עדי שטרנברג - יו"ר הוועדה, סגן וממלא מקום ראש העיר (להלן : **מר שטרנברג**) ; מר אייל אורן - מנכ"ל אגף החינוך בעירייה (להלן : **מר אורן**) ; מר אבי רוטמן - סגן ראש העיר (להלן : **מר רוטמן**) ; התובע 1 - חבר מועצת העיר ; עו"ד כנרת הדר - היועצת המשפטית של עיריית עכו ונציגת המדינה (להלן : **עו"ד הדר**).

19. **ביום 22.5.2022** התכנסה הוועדה החדשה לדון במועמדות הזוכה לתפקיד¹⁵. הוועדה החדשה זימנה את הזוכה לישיבה וביקשה שיתייחס באופן פרטני לקביעות שבפסק הדין. בסיום הדיון נבחר הזוכה לתפקיד ברוב של שלושה. התובע 1 ועו"ד הדר התנגדו למינוי.

כאן המקום להצביע על שני פגמים מהותיים שנפלו בהחלטת הוועדה החדשה :

19.1. **הפגם הראשון**, שני חברי הוועדה החדשה שבחרו בזוכה לתפקיד קיבלו החלטה על בסיס קביעות **שונות** מאלה שנקבעו בפסק הדין, ונבאר.

מר אורן אמר שלאחר שמיעת הסברי הזוכה התרשם שתשלום שכר לבן של ראש העיר **לא מצביע על שותפות** אלא על תהליך חשבונאי טכני שלא מייצר חברות. לפי התרשמותו התשלום היה המשך של תהליך ישן שבגינו הועבר תשלום טכני אוטומטי. לשיטתו, אם בית הדין היה סבור שמדובר בעניינים מהותיים הוא היה פוסל את הזוכה לתפקיד. הוא הוסיף כי **ההסברים שסיפק הזוכה מניחים את דעתו** ולכן ניתן לקבל את גרסתו ששגה בכך שלא גילה עובדות אלה.

מר רוטמן אמר כי התרשם שהקשרים בין הזוכה לבן של ראש העיר היו משנת 2015 עד שנת 2018, שאז החלו לדעוך והתשלומים בשנים שלאחר מכן הם ספיחים מהעבר. לגישתו, אין לזוכה קשר לבן של ראש העיר ולא תהיה זיקה עתידית שתפגע ביכולתו לפעול לטובת העירייה וכי מדובר בכמות מזערית של פרויקטים.

כלומר, שני חברי ועדה אלה קיבלו את החלטתם על בסיס עובדות שונות מאלה שנקבעו בפסק הדין ולכן נפל פגם מהותי בהתנהלות הוועדה החדשה.

¹⁴ סעיף 79 לפסק הדין - נספח 1 לבקשה השנייה.

¹⁵ הפרוטוקול צורף כנספח 4 לבקשה הראשונה.



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

- 19.2. הפגם השני, מר שטרנברג, החבר השלישי בוועדה שבחר בזוכה, לא נימק את החלטתו אלא אמר שהתרשם שהזוכה דיבר אמת ובשקיפות ושהסבריו ייתרו את סוגיית ניגוד העניינים. כלומר מר שטרנברג "ערער" בהחלטתו על הקביעות בפסק הדין וקבע על יסוד הסברי הזוכה שסוגיית ניגוד העניינים התייתרה ולא בחן אותה לגופה.
20. ביום 30.5.2022 שלחו התובעים מכתב בהול לעירייה שבו הביעו את הסתייגותם מהחלטת הוועדה החדשה וביקשו להימנע ממינוי הזוכה לתפקיד¹⁶.
21. בקשתם נדחתה וביום 1.6.2022 אישרה מועצת העיר את החלטת הוועדה החדשה¹⁷.
- ההליך הנוכחי - הבקשה הראשונה למתן סעדים זמניים**
22. ביום 9.6.2022 הגישו התובעים כתב תביעה ואת הבקשה הראשונה למתן צווי מניעה זמניים נגד מינויו של הזוכה לתפקיד.
23. ביום 26.6.2022 התקיים דיון בבקשה הראשונה.
- במסגרת הדיון הסכימו הצדדים על החזרת הדיון במועמדותו של הזוכה לוועדה החדשה עם הנחיות ברורות. וכך נוסחה הסכמת הצדדים:
- "בהמלצת ביה"ד, ומבלי לגרוע בכל טענה מטענותינו, ומבלי שהדבר יהווה הודאה בטענות הצד שכנגד, הגענו להסכמות הבאות לעניין הסעד הזמני:
1. עניינו של המשיב 4 (הזוכה – ק.כ.) יוחזר לוועדת המכרזים שהתכנסה ביום 22.5.2022, על מנת שתבחן מחדש את מועמדותו של המשיב 4 לתפקיד היועץ המשפטי של עיריית קריית מוצקין.
 2. הדיון בוועדה יתנהל ללא זימונו של המשיב 4.
 3. בעת הדיון במועמדותו של המשיב 4 תצא הוועדה מתוך נקודות ההנחה הבאות, כפי שנקבעו בפסק דינו של כב' השופט גולן בתיק פ"ה 21-06-60625, כדלקמן:
- א. המשיב 4 לא ציין את העובדות הבאות בישיבה הראשונה של ועדת המכרזים:
1. עבודתה של אחותו בעירייה.
 2. עבודתו של אחיו בתאגיד ששייך לעירייה.
 3. היות אחיו של המשיב 4 עד לחודש אפריל 2019, חבר בסיעה של ראש העירייה.
 4. המשיב 4 לא ציין שבבחירות שנערכו בחודש אוקטובר 2018, נתן שירות משפטי נקודתי לסיעתו של ראש העירייה.
- ב. בין המשיב 4 לבנו של ראש העירייה התקיימו יחסים בעלי קירבה ממשית בפן הכלכלי והעסקי לאורך זמן ארוך טווח:
1. שותפות ארוכת זמן ובעלת מימדים גיאוגרפיים נרחבים (השניים עברו יחדיו שלושה משרדים).
 2. לא מדובר בשותפות בתחום הנדל"ן בלבד, אלא בנושאים נוספים.
 3. השותפות החלה בשנת 2011 ולא הסתיימה בשלהי שנת 2019 כפי שטען המשיב 4, והוצאו שבעה תלושי שכר לבנו של ראש העיר עד לחודש מאי 2021, מספר חודשים לאחר בחירתו של המשיב 4 לתפקיד.

¹⁶ סעיף 21 לבקשה השנייה; נספח 5 לבקשה הראשונה.

¹⁷ סעיף 22 לבקשה השנייה; סעיף 27 לתגובת הזוכה לבקשה הראשונה ונספח א' לתגובה.



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

4. המשיב 4 שימש צינור שכר עבור בנו של ראש העיר לרווחים שלו משיתופי פעולה עם עורכי דין אחרים.

ג. קיים חשש ממשי ומוחשי לניגוד עניינים ועל הוועדה לבחון אם המשיב 4 יכול לתפקד כיועץ משפטי עצמאי בלתי תלוי בהינתן הקשרים עם בנו של ראש העיר וכן יתייחס לאמון הציבור במינוי שכזה.

יובהר כי מדובר בתמצות של הקביעות העובדתיות העיקריות בפסק הדין, שעליהן הוועדה אינה יכולה לערער, ואין בכך כדי לשנות את הקביעות העובדתיות והמשפטיות שבפסק הדין של השופט גולן.

כמו כן, על הוועדה לשים לב לכך שמדובר בתפקיד של יועץ המשפטי ולחובת הגילוי המלא שנדרשת ממנו ולקביעות של כב' השופט גולן בסעיפים 23, 24, 27, 66 ו-73 לפסק הדין.

4. פסק דינו של כב' השופט גולן יעמוד אף הוא לפני הוועדה.

5. כל אחד מחברי הוועדה צריך לקבל החלטה מפורטת ומנומקת ולהתייחס לכל אחד מהעניינים שפורטו בסעיף 3 בעת קבלת ההחלטה.

להסכמות הצדדים ניתן תוקף של החלטה (להלן: ההחלטה).

כמו כן, נדחתה הבקשה למחיקת התביעה העיקרית והתובעים התבקשו לדווח לבית הדין על החלטת הוועדה החדשה ולהודיע מבוקשם לגבי המשך ניהול ההליך.

הדיון הנוסף של הוועדה החדשה בהתאם לפסק הדין ולהחלטה

24. ביום 3.7.2022, בעקבות ההחלטה, התכנסה הוועדה החדשה לדון במועמדותו של הזוכה¹⁸.

בישיבה זו דנו חברי הוועדה בעיקר בשאלה אם לקיים דיון בעל פה או שכל אחד מהם ירשום את נימוקיו. סוכם שכל אחד מהחברים יפעל לפי ראות עיניו.

כמו כן, עו"ד הדר הציעה שבנוסף לסוגיות שעל הוועדה לדון בהתאם להחלטה יתייחסו חברי הוועדה לסוגיה נוספת והיא אם הזוכה הוא בעל כישורים מיוחדים שיש בהם כדי להצדיק את מינויו חרף החשש לניגוד עניינים.

התובע 1 הוסיף שעל הוועדה לדון באפשרות מינויו של הזוכה לתפקיד חרף הקביעות החלוטות שבפסק הדין כשהוא סבור כי התשובה היא שלילית עקב החשש לניגוד עניינים.

25. ביום 30.8.2022 התכנסה הוועדה החדשה לדיון נוסף במועמדות הזוכה לתפקיד. וכך התנהל הדיון:

25.1. בתחילת הדיון, שלושת החברים שהחליטו לבחור בזוכה פעם נוספת הקריאו את החלטתם לפרוטוקול ולא התנהל דיון ענייני במועמדותו של הזוכה לתפקיד.

25.2. מר רוטמן הקריא ראשון את החלטתו והבהיר כך:

ארבעת הנושאים שפורטו בסעיף 3א' להחלטה התייתרו בהתאם לפסק הדין. האחות התפטרה, ועדת השירות קבעה כי הסוגיה אינה רלוונטית והזוכה לא ציין חשש לניגוד עניינים מכיוון שאין ממשק בין עבודתה לעבודת היועץ המשפטי; עבודת האח בתאגיד המים משתרעת על מספר ישובים ולפי חוות דעת היועץ המשפטי הנוכחי אין ליועץ משפטי של העירייה מעמד בתאגיד ולכן אין חשש לניגוד עניינים. האח היה חבר במקום לא ריאלי

¹⁸ פרוטוקול הדיון צורף כנספח 1 לתשובת העירייה.



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 16625-06-22

בסיעת ראש העיר ולא הזוכה. כמו כן, חברות האח הופסקה שנים לפני הגשת המועמדות לתפקיד; הזוכה לא ציין שנתן ייעוץ משפטי נקודתי לסיעת ראש העיר אולם גם היועץ המשפטי הנוכחי מסכים כי הדבר אינו מהווה ניגוד עניינים וחשש לתלות כלשהו. לעניין הקשר עם הבן של ראש העיר טען כי היועץ המשפטי הנוכחי קבע שיש נתק בין הזוכה לבן של ראש העיר במשך זמן רב ולכן אין מניעה לאשר את מועמדותו. לעניין קיומו של חשש לניגוד עניינים נטען כי הזוכה התחייב לבצע ניתוק מוחלט מהשיתוף שהיה עם הבן של ראש העיר, ועשה זאת ואף סגר את המשרד שלו. לעניין חובת הגילוי המלא הנדרשת ממועמד לתפקיד טען כי הזוכה טעה כשלא פירט מראש את כל החששות לניגוד עניינים אולם אין בכך כדי לפסול את מועמדותו ולהביא לביטול המכרז משום שהוא התרשם שהדבר נעשה בתום לב.

25.3. מר אורן הקריא שני את החלטתו.

לעניין הפרת חובת הגילוי: אי גילוי העובדה שאחותו עבדה בעירייה כבר לא רלוונטית לאחר שהאחות התפטרה והזוכה לא ציין עובדה זו בטעות ובתום לב ולא מתוך רצון להסתיר והוא אף גילה עובדה זו בשאלון ניגוד עניינים; הזוכה לא דיווח על העובדות הנוגעות לאחיו מכיוון שלא חשב שעליו לדווח על כך לוועדה הראשונה אולם הוא גילה אותן בשאלון ניגוד העניינים במועד מאוחר יותר. אמנם היה עליו לדווח על עניינים אלה אולם הוא לא עשה כן בתום לב; בנוגע לאי גילוי העובדה שנתן שירות משפטי נקודתי לראש העירייה בשנת 2018 טען כי בפסק הדין נקבע שעובדה זו לא מהווה בסיס להתערבות בהחלטת הוועדה הראשונה שהייתה מודעת לכך בישיבתה השנייה. הוא הוסיף שמן הראוי היה שהזוכה יגלה את כל העובדות אולם הדבר נעשה בתום לב והזוכה לא ראה בכך עניין קרדינלי. לגישתו, לא מדובר בטעות קריטית שתוצאתה נקיטת סעד קיצוני של פסילת הזוכה מהתפקיד והפגמים נרפאו.

לעניין הקשר עם הבן של ראש העיר טען כי שאל את הזוכה בנוגע ליחסים אלה בישיבה הראשונה והוא השיב על כל השאלות בהרחבה תוך הצגת מסמכים. לטעמו, הסתרת הקשרים לא נבעה מניסיון לכזב ולא נעשתה בזדון והזוכה אף הודה שהיה עליו לדווח על כך לוועדה הראשונה.

לעניין החשש מפני יכולתו של הזוכה לתפקד באופן עצמאי טען כי בפסק הדין נכתב שיש לבטל את המכרז רק במקרים קיצוניים וחריגים ואף הוא סבור שלא מדובר בפגם קיצוני הפוסל את הזוכה מלכהן בתפקיד. כמו כן, ניתוק הקשר עם הבן של ראש העיר מחליש וממזער את החשש לניגוד עניינים ואת הקושי של הזוכה לכהן באופן עצמאי. בנוגע לאמון הציבור הסביר כי היועץ המשפטי אינו עוסק בראש העיר כאדם פרטי אלא בייעוץ למועצה ולוועדות, למנהלי אגפים ולוועדות מכרזים ולכן אין מניעה לאפשר לו לכהן בתפקיד.

25.4. מר שטרנברג הקריא שלישי את החלטתו.

לעניין הפרת חובת הגילוי: בנוגע לעבודת האח טען שאין ליועץ המשפטי נגיעה לתאגיד המים והוא מנוע מלכהן בהנהלת התאגיד כדיקטור ולכן אין חשש לניגוד עניינים; בנוגע לאחות הוא לא מצא ממשק בין עבודתה לתפקיד, היא התפטרה ואף ועדת השירות קבעה





בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 16625-06-22

שהוסרה המניעה. אי גילוי עובדות אלה לא פוסל את הזוכה מלכהן בתפקיד מכיוון שהפגם טופל, הוא השיב לשאלות הוועדה הראשונה וציין עובדות אלה בשאלון ניגוד העניינים; בנוגע לשירות שהעניק לסיעת ראש העיר טען שמדובר בשירות נקודתי לסיעה ואין בכך כדי לפסול אותו. כמו כן, הוסיף שלפי הנוהל של משרד הפנים רק לאחר מסירת הודעה למועמד עליו למלא שאלון ניגוד עניינים.

לעניין הקשר עם הבן של ראש העיר טען שקיבל הסברים שגובו בחוות דעת היועץ המשפטי הנוכחי ובתשובות הזוכה לשאלות שנשאל בישיבה הראשונה ושבים לב לפרק הזמן שחלף ולסיום ההתקשרות ביניהם אין מניעה למנותו לתפקיד. למרות שהזוכה לא גילה עובדות אלה באופן מלא הפגמים רופאו ואין חשש לניגוד עניינים.

לעניין יכולתו של הזוכה לתפקד באופן עצמאי טען שעריכת הסדר לניגוד עניינים יסיר כל חשש מפני פגיעה בעצמאות הזוכה כיועץ משפטי של העירייה.

לגישתו, אין בעוצמת הקביעות בפסק הדין כדי לפסול את המכרז או את זכיית הזוכה. הוא התרשם שמדובר באיש עצמאי ובלתי תלוי שהציג את עצמו כעורך דין עם ניסיון מקצועי רב שנים ולמרות שגה בהתנהלותו ובחוסר הגילוי המלא אולם לא מדובר בהתנהלות בעוצמה שעשויה להוביל לפסילתו. הוא יוכל לתפקד באופן עצמאי ולהפעיל שיקול דעת כי הוא אמור לפעול לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה וכפוף לדין ולחוק. כמו כן, הזוכה זכאי לקבל את אמון הציבור ויוכל לתפקד באופן המקצועי ביותר למען האינטרס הציבורי במסגרת החוק והרגולציה.

25.5. עו"ד הדר הביעה עמדתה רביעית. היא הסבירה כי יש להבחין בין הנושא של אי גילוי כאי גילוי לבין חשש מפני ניגוד עניינים שעולה מחלק מהדברים שלא גולו. לגישתה, נפלו שני פגמים מהותיים שמונעים את בחירת הזוכה לתפקיד.

הפגם הראשון הוא עצם אי הגילוי גם אם מדובר בעניינים שבדיעבד לא מעלים חשש לניגוד עניינים, שכן מדובר במועמד לתפקיד יועץ משפטי לעירייה שהוא תפקיד ייחודי במאפייניו. לגישתה, גם אם היה ניתן לפתור את כל החששות של ניגוד העניינים בדיעבד עצם אי הגילוי פוסל את הזוכה מלהיבחר לתפקיד וכי טעות מהותית כזו של מועמד עוד לפני בחירתו לתפקיד פוגעת בהתאמתו לתפקיד. הפגמים שנפלו בהתנהלותו הם ברמה המקצועית וברמה הערכית והמוסרית הנדרשת ממועמד לתפקיד יועץ משפטי של רשות מקומית, שבמסגרתו הוא אמון על מנהל תקין.

הפגם השני הוא קיומו של חשש לניגוד עניינים. בפסק הדין נקבע שקיים חשש ממשי ומוחשי לניגוד עניינים ושעל הוועדה לבחון אם הזוכה יוכל לתפקד באופן עצמאי ובלתי תלוי. במקרה כזה יחסי הקרבה המשמעותיים בין הזוכה לבן של ראש העיר במשך שנים, גם בפן הכלכלי והעסקי וגם בפן האישי אינו ניתן לנטרול. מדובר בנושא של מהות וגם של נראות. לא חייב להיות ניגוד עניינים בפועל ודי בחשש לניגוד עניינים. כמו כן, יש לבחון כיצד הדבר משתקף בעיני האזרח הסביר המשקיף על פעולת המנהל. העירייה פועלת באמצעות ראש העיר ולא ניתן לפתור את ניגוד העניינים בהסדר כלשהו. כמו כן, בפן של הנראות אין לבחור ביועץ משפטי שהחל דרכו באי חשיפת מלוא האמת ונראה כמי שנבחר



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 16625-06-22

לתפקיד בשל קשריו עם הבן של ראש העיר. הדבר פוגם בצורה קריטית באמון הציבור וביכולתו של הזוכה לבצע את תפקידו כמי שעומד בראש התביעה העירונית. היא הוסיפה שלא התרשמה שיש לזוכה כישורים יוצאים דופן שיכולים להצדיק כלפי חוץ את בחירתו ולכן תמיד יסתכלו עליו כמי שנבחר לתפקיד בשל היותו מקורב לראש העיר. העובדה שהזוכה לא ניגש למכרז לתפקיד זה ברשויות אחרות אלא רק בעירייה מחזק את עמדתה שהרגיש שיש לו יתרון בעירייה.

25.6. התובע 1 הביע עמדתו אחרון. הוא ציין בתחילת דבריו כי ציפה שיתקיים דיון במועמדותו של הזוכה ולא רק לשמוע את ההחלטה הסופית של כל אחד מחברי הוועדה. לטענתו חברי הוועדה שמצדדים בבחירת הזוכה טועים בהבנת פסק הדין. כמות הנושאים אותם לא גילה הזוכה מחייבים את פסילת מינויו. למכרז ניגשו כשמונה מועמדים נוספים ואצל אף אחד מהם לא התגלו ניגודי עניינים רבים כפי שהתגלו אצל הזוכה. הזוכה מונה לתפקיד ולא גילה את ניגוד העניינים למרות שאחותו עדיין עבדה בעירייה, הקשר עם הבן של ראש העיר היה קרוב יותר והוא אף המשיך להעביר אליו כספים. לפי פסק הדין לא רק שהכספים הועברו גם לאחר הזכייה אלא שהזוכה אף ציין שעדיין יכולים להתקבל כספים מפרויקטים בעבר ולכן פנה ללשכת עורכי הדין לבחון אם הוא רשאי לקבל אותם או להעבירם לבן של ראש העיר. הדבר מצביע על כך כי לבן של ראש העיר תצמח תועלת ממינוי הזוכה לתפקיד. לגישתו, הזוכה לא יזכה לאמון הציבור. אם בית הדין היה סבור שאין בסיס לטענות נגד המינוי הוא היה דוחה את הבקשה לצווי מניעה זמניים וקובע שמעשיו של הזוכה לא מהווים פגם מהותי במקום להחזיר את הנושא לבחינה נוספת של הוועדה. העניין הוחזר לדיון נוסף רק בגלל הכבוד שהערכאה השיפוטית נותנת לעירייה. גם מהמקום הערכי אין מקום לאשר את מועמדותו של הזוכה. התנהלותו לא הייתה תקינה והוא ביצע צבר של מעשים לא תקינים.

בסיום הדיון החליטה הוועדה החדשה ברוב של שלושה לבחור בזוכה לתפקיד פעם נוספת.

הבקשה השנייה למתן צווי מניעה

26. **ביום 6.10.2022** הגישו התובעים בקשה לתיקון כתב תביעה ובקשה נוספת למתן צווי מניעה זמניים נגד מינוי הזוכה לתפקיד.

27. **ביום 24.10.2022** התקיים דיון ובהתאם להסכמת הצדדים אוחדו הסעדים הזמניים עם הסעדים העיקריים וניתנה החלטה על הגשת סיכומים בכתב, בהיעדר מחלוקת עובדתית בין הצדדים.

28. הצדדים הגישו סיכומים בכתב.

טענות הצדדים

29. ואלה טענות התובעים בתמצית:

29.1. העובדות והקביעות שפורטו בפסק הדין לא נשקלו באופן ראוי על ידי חברי הרוב בוועדה. הם לא דנו באופן ראוי בהשלכותיו של החשש לניגוד עניינים והחשש מפני חוסר עצמאותו של הזוכה. לא נשקלה הקרבה הארגונית שלו לראש העיר, מהות התפקיד שהוא צפוי



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 16625-06-22

למלא, הממשקים הרבים והיומיומיים עם ראש העיר ואם בכלל ניתן לערוך הסדר ניגוד עניינים. הם התעלמו מקביעות בית הדין שהחשש לניגוד עניינים ולחוסר יכולתו של הזוכה לתפקד באופן עצמאי מתקיימים גם אם ניתק הקשר עם הבן של ראש העיר ושלא מדובר בחשש הצופה פני עתיד בלבד. הם נתנו משקל רב לחלוף הזמן בטענה שיש בו כדי להקהות את ניגוד העניינים תוך הישענות על תשתית עובדתית שגויה שהקשר בין הזוכה לבן של ראש העיר היה שולי וקצר טווח בעוד שמדובר בקשר ארוך שנים שלא ברור מתי נותק. כמו כן, לא ניתן משקל לכך שכל העת המשיך ראש העיר לקדם את מינוי הזוכה למרות שיש חשש לניגוד עניינים בין השניים. ניתן משקל רב מידי לכך שמרבית הקשרים שהזוכה לא גילה לא היו רלוונטיים למועד החלטתם והם השתמשו בכך כדי לגרוע מחומרת מחדלו של הזוכה.

חברי הוועדה לא התייחסו לטענת עו"ד הדר שכישורי הזוכה אינם מצדיקים סטייה מן הכלל האוסר הימצאות בניגוד עניינים.

חברי הוועדה לא דנו כדבעי בחשש מפני הפגיעה באמון הציבור ופטרו את עצמם בקביעה שאין חשש שכזה, בסתירה מוחלטת לקביעות פסק הדין.

קביעת חברי הוועדה שחובת הגילוי הופרה בתום לב וביחס לסוגיות מינוריות סותרת את פסק הדין ומעניקה משקל אפסי להפרת חובת הגילוי, שהשלכותיה אינן קשורות בשאלה אם היא הופרה בתום לב או בזדון. לא ניתן משקל לעובדה שהחובה הופרה מספר פעמים ובהזדמנויות שונות.

כמו כן, חברי הרוב בוועדה פירשו את פסק הדין באופן שגוי ונתנו משקל רב להחלטה שלא להורות על ביטול המינוי ולהשיב את הדיון לפתחם לצורך קבלת החלטה חדשה.

29.2. חברי הרוב בוועדה סטו מקביעות פסק הדין ונימוקיהם סותרים חזיתית קביעות חלוטות. אחד החברים הסתמך על כך שהזוכה התחייב על ניתוק מוחלט ולכן סגר את המשרד והתעלם מהקביעה שניגוד העניינים נוצר עקב הקשר הארוך שניהלו הזוכה והבן של ראש העיר. הם העניקו משקל לקביעה שאין בעבודת שני אחיו של הזוכה ובשירות שהעניק לראש העיר ולסיעתו כדי לפסול אותו מלכהן בתפקיד אולם התעלמו מכך שהבעיה היא בכך שהסתיר קשרים אלה ולא חשף אותם מיוזמתו. חבר אחר הבהיר שהפגם של אי הגילוי נרפא לאחר שהזוכה מילא שאלון ניגוד עניינים מאוחר יותר וחבר שלישי הוסיף שהזוכה לא חשב באותו מעמד שעליו לדווח על נושאים שונים לוועדה אך פירט אותם מאוחר יותר בשאלון ניגוד עניינים, תוך התעלמות מהקביעה בפסק הדין בדבר החומרה של עצם הפרת חובת הגילוי. כמו כן, לשיטתם ניגוד העניינים נוטרל בגין פרק הזמן שחלף בניגוד לקביעות פסק הדין.

חברי הוועדה אף הסתמכו על תשובות הזוכה בישיבה הראשונה למרות שסתרו קביעות חלוטות שבפסק הדין. כלומר, הוועדה המשיכה להסתמך על תשתית עובדתית ומשפטית הסותרת חזיתית את הקביעות בפסק הדין.



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 16625-06-22

29.3. הסעד הראוי הוא ביטול המכרז. הפגמים המהותיים שנפלו בהחלטת הוועדה מחייבים את ביטול המינוי של הזוכה לתפקיד. פסק הדין התווה תוצאה סבירה אחת ויחידה אליה יכולה הייתה הוועדה להגיע והוא ביטול המכרז ופרסום מכרז חדש. כל תוצאה אחרת אינה סבירה וסותרת את הקביעות החלוטות שבפסק הדין ואת ההלכות המושרשות בדבר האיסור לניגוד עניינים.

החזרת הדיון לוועדת המכרזים בפעם החמישית עלולה לפגוע באמון הציבור וספק אם הוועדה יכולה לקבל החלטה סבירה שאיננה ביטול המינוי ולכן החזרת הדיון אליה עשוי להוביל לעיכוב נוסף במינוי יועץ משפטי חדש. יש להתערב בשיקול דעת הוועדה, להורות על ביטול המכרז ועל פרסום מכרז חדש תחתיו.

29.4. פסק הדין לא קבע כי הזוכה כשיר לכהן בתפקיד אלא התווה את הפרוצדורה לעבודת הוועדה חדשה שתדון במועמדותו בשנית כשהפעם מלוא התמונה העובדתית פרושה לפניו. אין פירוש הדבר שהקביעות בפסק הדין הפכו נטולות משמעות להליך המינוי. פסק הדין ביטל את החלטת הוועדה והעניק לה את הבכורה והכבוד למלא את תפקידה כראוי ועל יסוד מלוא העובדות במקום שבית הדין יקבל את ההחלטה במקומה.

29.5. כמו כן, אין הוכחה שהקשר בין הזוכה לבן של ראש העיר נותק. מדובר בניגוד עניינים אישי שלא ניתן לנטרול גם לא באמצעות עריכת הסדר ניגוד עניינים או תקופת צינון. יש ממשקי עבודה רבים בין היועץ המשפטי לראש העיר כך שלא ברור מה יוותר מתפקידו אם ניטול ממנו בהסדר את העיסוק בסוגיות שבהן יעסוק ראש העיר.

29.6. יש לבטל את בחירת הזוכה מכיוון שראש העיר הפר את סעיף 122 לפקודת העיריות הקובע חובת גילוי סטטוטורית החלה על חבר מועצת העיר שהוא בעל זיקה במשרין או בעקיפין לחוזה או עסק שנעשה עם העירייה. לבן של ראש העיר נוצרה טובת הנאה כתוצאה ממינוי הזוכה וויתורו על חלקו ברווחים עקב כך. ראש העיר לא דיווח על נושא זה ולכן יש לבטל את המינוי.

29.7. העובדה שהתובעים הם חברי האופוזיציה לא מונעת מהם לפעול נגד מינוי הזוכה לתפקיד מכיוון שלשיטתם הוא אינו יכול למלא תפקיד זה נוכח הקביעות העובדתיות והערכיות שבפסק הדין.

30. ואלה טענות העירייה בתמצית:

30.1. חברי הרוב בוועדה פעלו לפי פסק הדין וההנחיות שפורטו בהחלטה. בפסק הדין נדחתה הטענה שהזוכה מנוע מלכהן בתפקיד ונקבע שביטול מכרז יעשה רק במקרים קיצוניים שלא התקיימו באותו מקרה. בית הדין שלל את הטענה שקיים קשר בין הזוכה לראש העיר הפוסל אותו מלשמש בתפקיד מחמת ניגוד עניינים. כמו כן, נקבע כי מדובר בפגם שדינו פסלות יחסית ולכן על הוועדה לבחון בשנית את מועמדותו של הזוכה. ברי שאם בית הדין היה מתרשם שמדובר בפגם היורד לשורשו של ההליך הרי שלא הייתה מניעה שיפסול את המכרז ויורה על פרסום מכרז חדש.





בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 16625-06-22

30.2. חברי הרוב בוועדה יצאו מנקודת הנחה שממצאי פסק הדין חלוטים ואין להרהר עליהם ודעתם לא הייתה נעולה, פרט לדעתו של התובע 1. הוועדה בחרה בזוכה ברוב דעות לאחר שחבריה נימקו את החלטתם. ניכר שחברי הרוב הקדישו מחשבה רבה להחלטה, בחנו לעומק את קביעות פסק הדין, לא ערערו אחריהן ונימקו את עמדתם באופן ראוי. הם הביעו עמדתם שהזוכה לא הפר את חובת הגילוי מתוך זדון או חוסר תום לב ושלא מדובר בפגם קיצוני, אשר ממילא נרפא לאחר שגילה את העובדות בשאלון ניגוד עניינים. הם התייחסו לקשר העסקי ארוך השנים בין הזוכה לבן של ראש העיר ולקביעה כי קיים חשש ממשי לניגוד עניינים, ליכולתו של הזוכה לתפקד באופן עצמאי מול ראש העיר ולפגיעה באמון הציבור בשירות הציבורי וסברו כי יש להביא בחשבון את חלופת הזמן המאין או ממזער חששות אלה. חלקם הסתמכו על חוות דעתו של היועץ המשפטי הנוכחי של העירייה. חברי הרוב בוועדה סברו שאם לא נמצאו נסיבות קיצוניות או חריגות בפסק הדין לפסילת הזוכה ולביטול המכרז, אין הצדקה שהם יעשו זאת. כלומר, החלטת חברי הרוב נמצאת במתחם הסבירות וניתנה לאחר מחשבה רבה ושקילת כל השיקולים הרלוונטיים.

חברי הרוב בוועדה הסתמכו על התרשמותם מדברי הזוכה כשהתייצב לפנייהם לאחר מתן פסק הדין ובכך יישמו את ההלכה בדבר אופן הפעלת הסמכות המנהלית ושיקול הדעת המחייבת תשתית עובדתית מתאימה בעת קבלת ההחלטה. חברי הוועדה עימתו את הזוכה עם התמיהות העולות בפסק הדין והוא נשאל שאלות רלוונטיות בנוגע לקשר עם הבן של ראש העיר ומועד סיומו לצורך בירור סוגיית ניגוד העניינים. הזוכה השיב לכל השאלות ותשובותיו הענייניות הסירו את הספקות של מרבית חברי הוועדה.

עמדת חברי הרוב לא סותרת את קביעות פסק הדין. כפי שנקבע בפסק הדין, לא היה פגם שחייב את פסילת המכרז והנושא הושאר לשיקול דעת הוועדה, כפי שסברו אף חברי הוועדה שלא מצאו נסיבות חריגות וקיצוניות המחייבות את ביטול המכרז.

עמדתה של עו"ד הדר תמוהה ולא מידתית. היא גזרה גזירה שווה בין הפרת חובת הגילוי של הזוכה לעבירה של מרמה והפרת אמונים. ניכרת א-סימטריות קיצונית בעמדתה. היא לא שקלה שיקולים רלוונטיים והכרחיים בנוגע לחלופת הזמן מאז ניתוק הקשר בין הזוכה לבן של ראש העיר, כנותו וחוסר הזדון בטעויותיו.

30.3. הסעד הראוי: בית הדין לא ביטל בפסק הדין את מינוי הזוכה לתפקיד מכיוון שלביטול כזה יש משמעות רבות ומגוונות. לכן יש לבחון אם זה המקרה הקיצוני שבו ימיר בית הדין את שיקול דעת הוועדה בשיקול דעתו ויסטה מעקרון כיבוד שלוש הרשויות; אם חברי הרוב בוועדה חרגו באופן קיצוני ממתחם הסבירות ושקלו שיקולים לא ענייניים שאין מנוס מלהתערב בהחלטתם; אם חלופת הזמן ממועד ניתוק הקשר בין הזוכה לבן של ראש העיר אינו מהווה "אפקט מצנן" המקשה את החשש מניגוד עניינים או מפגיעה באמון הציבור במינוי; אם זה המקרה שבו יוכתם שמו של הזוכה; אם טעות הזוכה עת הפר את חובת הגילוי מחייבת את פסלות בחירתו למרות שהדבר לא נעשה בזדון או משיקולים פסולים. אלה שיקולים כבדי משקל שבגינם הוחלט בפסק הדין שלא להתערב בהחלטת הוועדה.



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

החלטת הוועדה מצויה במתחם הסבירות. נשקלו כל השיקולים הרלוונטיים וניתן משקל ראוי לכל אחד מהם וכלל לא הייתה התעלמות מקביעות פסק הדין וההחלטה ודעתם לא הייתה נעולה. לא נפלו בהחלטה פגמים קיצוניים או מהותיים המצדיקים התערבות בה.

30.4. אין להקל ראש בשיקול של חלופה הזמן בין מועד ניתוק הקשר העסקי בין הזוכה לבן של ראש העיר, שיקול שלא הובא בחשבון בשיקולי התובע 1 ועו"ד הדר. שיקול זה חשוב ומעוגן בסעיף 7.2 לפרק "תנאי הכשירות והפסלות ליועץ משפטי" לנוהל מינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע לרשות מקומית שפורסם בחוזר מנכ"ל 2/2014, הקובע תקופת צינון של שנתיים בין מועד הענקת שירותים משפטיים לראש הרשות או לבני משפחתו ועוד.

היועץ המשפטי אינו יועץ אישי או עורך הדין הפרטי של ראש העיר ולא מדובר במשרת אמון. אין ליועץ משפטי מרות אלא החוק והדין ולכן בכל הנושאים הקשורים בתחום מומחיותו הוא לא כפוף לגורמים כלשהם בעירייה. מחובתו להפעיל שיקול דעת עצמאי ולפעול מכוח הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. כמו כן, בהפעילו את סמכויותיו בתחום התביעה והאכיפה העירונית הוא עצמאי בהחלטותיו. גם ראש העיר כפוף לחוק ולחוקות דעת משפטיות של היועץ המשפטי, כפי שחוות דעת אלה מחייבות את שאר נבחרי הרשות, עובדיה ואורגניה השונים. לכן לא ניתן לומר כי קיים חשש לניגוד עניינים לאחר חלופה שנים מאז ניתוק הקשר בין הזוכה לבן של ראש העיר.

30.5. יש לדחות את הטענה בנוגע להפרת סעיף 122 לפקודת העיריות. אין לראש העיר או לבנו כל חלק או טובת הנאה בחוזה ההעסקה של הזוכה. הקשר בין הזוכה לבן של ראש העיר נותק מכבר ובחירת הזוכה נעשתה משיקולים ענייניים וללא קשר לקשרים שהיו בעבר בינו לבן של ראש העיר. כמו כן, ראש העיר לא לקח חלק בדיוני ועדות המכרזים ואין בכוונתו להשתתף בישיבת מועצת העיר שתדון באישור החלטת ועדת המכרזים לבחירה בזוכה.

30.6. התובעים אינם יכולים להיחשב כ"עותרים ציבוריים" מכיוון שהם בעלי אינטרסים פוליטיים מובהקים ומשתייכים לסיעת האופוזיציה בעירייה. דעתם הייתה נעולה ולא נשקלו על ידם מלוא השיקולים הרלוונטיים כגון: חלופה הזמן בין ניתוק הקשר עם הבן של ראש העיר למועד הבחירה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והדין בנוגע להסדרת ניגוד עניינים ומעמדו העצמאי והבלתי תלוי של היועץ המשפטי בעירייה. המכרז פורסם לפני כשנתיים והזוכה נבחר לתפקיד ומינויו אף אושר. רק בעקבות פניית התובעים לבית הדין עוכב המינוי. עד למועד זה, אף אחד מהמועמדים למכרז לא ערער או חלק על החלטת הוועדה וגם כיום אין מועמד המבקש לתקוף את החלטת הוועדה.

30.7. למעלה מן הצורך, גם אם קיים חשש לניגוד עניינים ניתן לנטרלו ולמצמצמו בדרך של עריכת הסדר קונקרטי לניגוד עניינים. לפיכך, אין מקום להתערבות בהחלטת חברי הרוב בוועדה.

30.8. מאזן הנוחות נוטה לטובת העירייה והזוכה. הזוכה פירט בסיכומיו את הנזק הרב שנגרם ושאף עלול להיגרם אם מינויו יבוטל. כמו כן, אם המינוי יבוטל יהיה על היועץ המשפטי הנוכחי להמשיך בתפקיד פרק זמן נוסף למרות שביקש לפרוש כבר לפני למעלה משנתיים והדבר לא משרת את אינטרס הציבור, את העירייה ותושביה. ביטול המכרז, פרסום מכרז



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

חדש, בחירת מועמד חדש והליכי אישורו כרוכים בזמן לא מבוטל של מספר חודשים אף מבלי להביא בחשבון את ההליכים המשפטיים הנוספים.

31. ואלה טענות הזוכה בתמצית:

31.1. התובעים מבקשים מבית הדין להתערב בשיקול דעת הוועדה. נטען כי לא ניתן משקל ראוי לשיקולים החשובים מבחינתם בעוד שלשיקולים שאינם חשובים מבחינתם ניתן משקל רב מידי. מדובר בניסיון של התובעים להתערב בשיקול דעתם של חברי הרוב בוועדה. הלכה היא, שאין זה תפקידו של בית הדין להחליף את שיקול דעת הוועדה.

31.2. נימוקי חברי הרוב בוועדה לא סותרים את הקביעות בפסק הדין. הם התייחסו לסוגיית ניגוד העניינים והתמודדו עימה. לטעמם אין בחשש זה כדי להוביל לביטול המינוי והחלטתם מצויה במתחם הסבירות. כמו כן, חברי הוועדה הם נבחרים ציבור המייצגים את עמדת הציבור ואמונתו ויש להם סמכות לשקול את שיקולי הציבור גם אם ההחלטה אינה עומדת בקנה אחד עם ערכי התובעים. הם התייחסו גם לנושא הגילוי ולא נתנו לו משקל גבוה מכיוון שהסוגיות התייתרו כמו שבפסק הדין נושא זה מופיע תחת הפרק "חובת הגילוי הנאות של הנתבע – מה שכבר לא עומד על הפרק".

31.3. הסעד הראוי: הלכה היא שגם אם קיימים פגמים בהליך המכרז, לא כל פגם מוביל לביטולו. התובעים מעוניינים שבית הדין יחליף את שיקול דעת הוועדה בשיקול דעתו ויגיע למסקנה הפוכה. קיומו של חשש לניגוד עניינים אינו מחייב שההחלטה למנות את הזוכה היא בלתי סבירה. ניתן לערוך הסדר ניגוד עניינים כמקובל. לזוכה היו לקוחות רבים והוא עבד בשיתוף פעולה עם גורמים נוספים ולכן מטבע הדברים הוא לא יוכל לטפל בעניינים הקשורים אליהם במסגרת תפקידו כיועץ המשפטי של העירייה. לכן הפתרון הנכון לצורך הסרת חשש לניגוד עניינים הוא לערוך הסדר ניגוד עניינים.

31.4. קיים מעשה בית דין בנוגע לסעד הראוי. בפסק הדין נקבע כי אין מקום להורות על ביטול המכרז ועל הוועדה להתכנס בהרכב חדש ולקיים דיון נוסף בעניינו של התובע. לכן אין מקום להתערב בפסק הדין ואין לבטל את המכרז. התובעים לא מציינים עובדות חדשות או ראיות שלא עמדו בפני בית הדין בהליך הקודם אלא מעוניינים כי בית הדין יעיין בפסק הדין וידלה מתוכן את הנימוקים הנדרשים לביטול המינוי. אין בסיס לתקיפה עקיפה שכזו. לו היה המותב שכתב את פסק הדין סובר כי יש לבטל את המכרז הוא היה עושה כן. אין לקרוא לפסק הדין את מה שלא נאמר בו והתובעים והמדינה מבקשים להתערב בקביעותיו של פסק הדין החלוט ולנסות ולערער עליו בצורה עקיפה.

31.5. הזוכה ובנו של ראש העיר ניתקו את קשריהם לפני למעלה משנה וחצי ולכן החשש לניגוד עניינים נחלש עם חלוף הזמן. לא מדובר בניגוד עניינים מוסדי ולכן חלוף הזמן מאפשר את מינויו של הזוכה לתפקיד.

31.6. יש לדחות את טענות התובעים בנוגע לסעיף 122 לפקודת העיריות. בדיון שהתקיים ביום 26.6.2022 הייתה הסכמה בנוגע לנושאים שעל הוועדה החדשה לשקול. עניין זה לא הוזכר



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

לפתחה של הוועדה ולכן יש לדחות את טענתם בנושא זה. כמו כן, הבן של ראש העיר לא אמור לקבל טובת הנאה כתוצאה ממינוי הזוכה לתפקיד.

31.7. הזוכה הוא עורך דין ותיק וידוע באזור. הוא סגר את משרדו לאחר קבלת אישור משרד הפנים למינוי ואף עבד בפועל במשך למעלה מחודש בימי חפיפה שלא שולמו לו. לאחר הפרסום על המינוי ירד היקף פעילות המשרד והוא נמנע מלקבל לקוחות חדשים פרט להשלמת התחייבויות קודמות ואף מצא שוכרים למשרד. יש ליתן משקל גם לעוצמת הפגיעה בזוכה ובמשפחתו.

32. ואלה טענות המדינה בתמצית:

32.1. אישור המדינה למינוי ניתן לאחר שהוסרה המניעה שהייתה ידועה באותו מועד הקשורה בקשרי משפחה של הזוכה לעובדים בעירייה. עם זאת, במהלך ניהול ההליך הקודם נחשפה בפני המדינה תמונה עובדתית רחבה שלא נחשפה במלוא היקפה קודם לכן והיא הביעה עמדתה שישנם קשיים משמעותיים במינוי הזוכה לתפקיד.

32.2. תפקיד היועץ המשפטי של העירייה הוא מהתפקידים הבכירים ברשות ועליו להעניק ייעוץ משפטי לראש העיר, למועצת העיר וועדותיה ולעובדי העירייה בכל תחומי העשייה. הוא מוזמן להשתתף בישיבות ולחוות דעתו לפני קבלת ההחלטות בהם, משמש כ"שומר סף", יש לו תפקיד מכריע בשמירה את תקינות פעילות הרשות ועליו לוודא כי היא פועלת כדין. מהות תפקידו ומיקומו במבנה הרשות המקומית מחייבים את מעורבותו בצורה שוטפת ועמוקה כמעט בכל היבט של פעילות הרשות, דבר העלול ליצור פוטנציאל לחילוקי דעות בינו לגורמים הפוליטיים ברשות. כמו כן, התפקיד מחייב מידה רבה של עצמאות.

32.3. חברי הרוב בוועדה לא ייחסו את המשקל הראוי לקביעות בפסק הדין. בפסק הדין צוינו שתי עובדות משמעותיות: האחת, הקרבה והקשר בין הזוכה לבן של ראש העיר והשנייה, התייחסות הזוכה לנושא זה. עוד צוין בפסק הדין כי הזוכה לא קיים את חובת הגילוי במלואה כבר בישיבה הראשונה של הוועדה הראשונה ושאותה מגמה נמשכה גם בישיבתה השנייה. ציון התנהלות זו פועלת במישור הערכי ומצביעה על מידת התאמתו לתפקיד אליו הוא מתמודד. חברי הרוב בוועדה לא התייחסו לעניין זה.

כמו כן, בפסק הדין נבחן הקשר בין הזוכה לבן של ראש העיר ונקבע שקיים ספק בדבר ניתוק היחסים בפועל. עוד נקבע שניתוק היחסים באופן פתאומי וללא הסדרה מצביע על עומק הקשר בין הזוכה לבן של ראש העיר וויתורו על חלקו בתמורה המשותפת בעקבות המינוי יצר יתרון משמעותי לבן של ראש העיר. פסק הדין אף קבע את המשמעות המתחייבת מקשרים אלה והוועדה לא מוסמכת להרהר אחריה.

חלק מחברי הרוב בוועדה טענו שמדובר בטעויות שעשה הזוכה בתום לב, בניגוד לקביעות בפסק הדין שטענות הזוכה הופרכו ונסתרו בהליך העיקרי, והם אף לא התייחסו לחובת הגילוי הנדרשת ממועמד במכרז לתפקיד יועץ משפטי של עירייה.





בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 16625-06-22

חברי הרוב בוועדה נתנו משקל לכך שפסק הדין לא פסל את מינוי הזוכה לתפקיד אך לא נתנו משקל ראוי לשאלת יכולתו של הזוכה לכהן באופן עצמאי וללא תלות נוכח הקביעה בדבר חשש מניגוד עניינים ממשי.

החלטת הרוב בוועדה חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות שהותווה בפסק הדין ושנקבע תוך התחשבות בעיקרון כיבוד ההדדי בין הרשויות וחזקת תקינות המעשה המנהלי. שיקול דעת הוועדה תוחם להחלטה אחת וברורה – ביטול המינוי ופרסום מכרז חדש. הוועדה ביטלה חלק מהקביעות שבפסק הדין.

32.4. פסק הדין החזיר את העניין לדיון מחדש בוועדה מכיוון שמצא שקיים קושי ממשי במינוי של הזוכה לתפקיד. בית הדין נמנע מלהחליף את שיקול דעתו בשיקול דעת הוועדה אך ורק מכיוון שלא היה בפניה מלוא המידע אולם אין בכך כדי להוביל למסקנה כי סבר שיש להותיר את מינוי הזוכה על כנו.

32.5. חלוף הזמן אינו מקהה את החשש מפני פגיעה באמון הציבור ואת החשש מפני הפגיעה בעצמאותו ובאי תלותו של הזוכה. חלוף הזמן יכול להתייחס לתקופה שהסתיימה אולם בענייננו מדובר הליכים משפטיים מתמשכים, כשאין ודאות שהיחסים בין הזוכה לבין של ראש העיר הסתיימו וכשעצם המינוי נותן יתרון משמעותי לבן של ראש העיר.

דיון והכרעה

33. כאמור, הוועדה החדשה דנה פעמיים במועמדותו של הזוכה לתפקיד וביום 30.8.2022 שבה ובחרה בו לתפקיד. אי לכך, עלינו לבחון אם ההחלטה האחרונה של הוועדה החדשה עומדת במתחם הסבירות או שנפלו בה פגמים מהותיים המצדיקים את התערבות בית הדין בשיקול דעתה ואת ביטול מינויו של הזוכה לתפקיד.

התשתית המשפטית

34. תחילה נפרט את התשתית המשפטית בנוגע למעמד המיוחד שיש לתפקיד יועץ משפטי של רשות מקומית ולכלל בדבר ניגוד עניינים ולאחר מכן את התשתית המשפטית בנוגע להיקף הביקורת וההתערבות של בית הדין בשיקול דעת הרשות המנהלית.

מעמדו המיוחד של יועץ משפטי של רשות מקומית והכלל בדבר ניגוד עניינים

35. ליועץ משפטי של רשות מקומית יש מעמד בכיר מאוד והוא מייצג את החוק ואת האינטרס הציבורי. על היועץ המשפטי חלה חובת נאמנות כלפי הרשות והעומד בראשה אולם גם כלפי כלל הציבור בתחומי הרשות. עליו לגלות עצמאות בתפקידו ואין עליו מרות אחרת זולת מרותו של החוק בעת כתיבת חוות דעת מקצועיות¹⁹.

36. בשל מעמדו המיוחד של היועץ המשפטי ניתנה לו הגנה מיוחדת מפני פיטורים ונקבעו הוראות ספציפיות בנוגע למינויו, תפקידיו ופיטוריו. ובלשונו של בית הדין הארצי בעניין **חלימה**²⁰:

¹⁹ עת"מ (חיפה) 4129/07 **הזימה נ' נוהאד משלב, ראש המועצה המקומית אבו סנאן** (24.3.2008); בג"צ 3180/94 נחמה דורון נ' מאיר ניתן, ראש עיריית ראשון-לציון, פ"ד מח (4) 733 (1994).

²⁰ דיון (ארצי) 90/ז - 3 **המועצה המקומית כפר מנדא - חלימה** (27.2.1997).



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

"הבאנו לעיל בפירוט מה את ההוראות לעניין מינויו, תפקידו ופיטוריו של יועץ משפטי של רשות מקומית, משום שהמחוקק נתן דעתו לסוגיה זו בהיבטים שונים, לאור המעמד המיוחד של היועץ המשפטי של הרשות המקומית, וההגנה אשר המחוקק מצא לנכון להעניק לו. הגנה זו היא מיוחדת ובלתי שגרתית בחקיקה הישראלית בעניין פיטורים של עובדי ציבור.

....

בענייננו מדובר בבעל תפקיד אשר החוק העניק לו הגנה מיוחדת ובלתי שגרתית מפני פיטורים או השעיה, לאור מעמדו כנושא תפקיד בעל אופי מיוחד בתחום פעילותה של הרשות המקומית... הגנה זו מחייבת, לדעתנו, הקפדה יתרה וחריגה כלפי נושא משרת היועץ המשפטי של רשות מקומית, וזאת בהתחשב כמובן בנסיבותיו של כל מקרה".

37. בעניין אנושי²¹ דן בית הדין הארצי בעצמאות היועץ המשפטי של רשות מקומית וקבע שראש הרשות לא יכול לקבוע לו "אימתי יתייעץ עימו ועם גורמים אחרים ואימתי לא יתייעץ", שהוא "עצמאי בהפעלת שיקול דעתו ופועל מכוח הנחיות היועץ המשפטי לממשלה" ושהוא "רשאי מכוח שיקול דעתו להתייעץ ולקבל מידע מראש הרשות ומכל גורם העשויים לסייע בידו לעצב את שיקול דעתו".

38. העיקרון בדבר מניעת חשש לניגוד עניינים הוא עיקרון יסודי. בית המשפט העליון עמד לא אחת על מהותו ותכליתו של האיסור להימצא בניגוד עניינים. וכך נקבע בעניין משה²²:

"עקרון יסודי הוא כי מי שפועל למען אינטרס של אחר, חייב להימנע מניגוד בין אותו אינטרס לבין אינטרס שלו עצמו או אינטרס אחר כלשהו. זהו העיקרון בדבר האיסור על ניגוד עניינים.... בישראל הכירו בתי המשפט בשורה ארוכה של פסקי-דין, כי העיקרון בדבר איסור על ניגוד עניינים אינו אך עניין מוסרי שבין אדם לבין עצמו, אלא הוא הינו עיקרון משפטי המשתרע על כל תחומי המשפט... בתחומי המשפט הציבורי הוא חל על כל בעלי תפקידים פוליטיים ומנהליים כאחד... ביסודם של הדינים האוסרים על ניגוד עניינים בתחום המשפט הציבורי – בין דינים חקוקים ובין דינים הלכתיים – עומד מגוון של שיקולים (ראה בג"צ 35/82 הנ"ל). העיקריים שבהם הם שלושה: הראשון עניינו חובת האמון שעובד הציבור חב לציבור במילוי תפקידו. מחובת אמון זה נגזרת חובתו של עובד הציבור שלא להימצא במצב שבו קיים חשש כי יהיה ניגוד בין חובתו לציבור לבין אינטרסים אחרים... השיקול השני העומד ביסוד הכלל בדבר ניגוד עניינים הוא שיקול שמקורו בדרישת הגינות, תום-לב וצדק טבעי... השיקול השלישי מקורו בדרישות המינהל התקין. מינהל תקין מחייב, מחד גיסא, שממלא התפקיד יעמיד לנגד עיניו את טובת התפקיד ולא טובה אחרת כלשהי. מצב של ניגוד עניינים עשוי להביא, בסופו של דבר, למצב של העדפת עניינים זרים לתפקיד ופגיעה בו. מאידך גיסא, מצב של ניגוד עניינים פוגע באמון הציבור במערכת השלטונית. הציבור עשוי לחשוב ששיקולים זרים לתפקיד הציבורי מניעים את נושאי התפקיד, והדבר עשוי לפגוע באמונו במערכת השלטונית....".

בעניין סיעת הליכוד קבע בית המשפט העליון שאין צורך להוכיח שקיים ניגוד עניינים בפועל אלא די בכך שקיימת אפשרות ממשית לניגוד עניינים. האפשרות הממשית לניגוד עניינים נמדדת באמות מידה אובייקטיביות ולא סובייקטיביות²³.

²¹ דיון (ארצי) נא/69 – 3 אנושי - עיריית חולון, פ"ד כב(1) 371 (1991).

²² בג"צ 595/89 משה נ' דנינו, פ"ד מד(1) 409 (1990).

²³ בג"צ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד(2) 566 (1980).



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

39. נוסף כי ההלכה היא שרמת השירות הציבורי תלויה בשירות שמספקים עובדי הציבור. ובלשונו של בית המשפט העליון²⁴:

"השירות הציבורי בישראל מהווה ידה הארוכה של הרשות המבצעת בהגשמת מדיניותה ויעדיה. הוא מופקד, מכוח החוקים השונים, על מתן שירותים לאזרחים בתחומי החיים השונים. בלא שירות ציבורי לא ייתכנו חיי חברה תקינים במדינה מודרנית, ולא יהיה בידי השלטון לנהל את ענייני המדינה. חיי הפרט והכלל בישראל תלויים בשירות הציבורי, ברמתו ובדרך תפקודו. רמה זו מותנית ברמתם המקצועית של עובדי הציבור ובאיכותם הערכית והמוסרית. בלא עמידה על שני מרכיבי יסוד אלה, נפגם מעמדו של השירות הציבורי ונפגעת יכולתו לעמוד במשימותיו. השירות הציבורי הוא נאמנו של הציבור בביצוע הסמכויות והכוחות הנתונים בידיו. מכוח נאמנות זו, מוטלת עליו חובה להבטיח את התאמת עובדי הציבור לתפקידם הן מבחינת כשירותם התפקודית והן מבחינת רמתם המוסרית. מבחן ההתאמה לתפקיד טמון בהליך המינויים בשירות המדינה".

הכללים הנוגעים להחלטה מנהלית ולהיקף ההתערבות בה

40. מינוי יועץ משפטי לעירייה נעשה באמצעות מכרז. הלכה היא כי למכרז לבחירת מועמד לתפקיד מסוים יש תכלית כפולה: האחת, להעניק לציבור אפשרות להתמודד על אותה משרה או להציע הצעות בהתאם לדרישות מפרסם המכרז באופן שוויוני והוגן. השנייה, לאפשר לאחראי על המכרז לבחור את ההצעה או את המועמד המתאימים ביותר למילוי התפקיד. כמו כן, קיים אינטרס ציבורי בקיומו של הליך מינוי הוגן ללא משוא פנים תוך מתן סיכוי שווה לכל המשתתפים לצורך הבטחת ממשל תקין²⁵.

41. החלטת ועדת המכרזים לבחור במועמד כזוכה במכרז היא החלטה מנהלית שלבית הדין סמכות להעבירה תחת שבט ביקורתו. עם זאת, נקבע שבית הדין לא ישים את שיקול דעתו במקום שיקול דעתו של מקבל ההחלטה ושתפקידו לבחון אם ההחלטה ניתנה בחריגה מסמכות, אם התקבלה משיקולים ענייניים, אם היא סבירה ואם אינה פוגעת בכללי הצדק הטבעי. ובלשונו של בית הדין הארצי בעניין צויזנר²⁶:

"כלל הוא כי בית-הדין לא ישים שיקול-דעתו תחת שיקול-דעתה של הרשות המוסמכת, וכי לא יתערב בהחלטתה לשנותה, אלא אם כן נמצא כי אותה החלטה ניתנה בחריגה מסמכות, או כי יש בה פגיעה בכללי הצדק הטבעי, או כי היא נוגעת בשיקולים זרים או באי סבירות קיצונית היוודת לשורשו של עניין. בית-הדין אף לא ישים שיקול-דעתו תחת זה של הרשות אפילו היה הוא עצמו בוחר באפשרות אחרת מזו שבחרה בה הרשות ללכת, כל עוד מצויה אותה אפשרות במתחם הסבירות".

42. בעניין **לובאני** קבע בית הדין הארצי לעניין היקף הביקורת השיפוטית על החלטת רשות מנהלית, כמו החלטת הוועדה החדשה בענייננו, כך²⁷:

"הלכה פסוקה היא, כי שעה שבית דין זה בוחן את פעילותה של רשות מנהלית, עומד לנגד עיניו הכלל לפיו חזקה על הרשות כי היא פועלת כדין. בית הדין אינו מתערב בהחלטתה של רשות הפועלת בתחום ולמטרה שהוגדרו לה על פי דין אלא אם לא הביאה בחשבון את השיקולים הרלוואנטיים או שהביאה בחשבון שיקולים בלתי רלוואנטיים. בנוסף, בית הדין אינו מתערב בשיקולי הרשות ואין הוא ממיר את

²⁴ בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (24.11.2009).

²⁵ ע"ע (ארצי) 106/99 סעב – מדינת ישראל- משרד החינוך, התרבות והספורט, (9.2.2000).

²⁶ ע"ע (ארצי) 1123/01 בית ספר תיכון עירוני- כל ישראל חברים בתל-אביב-יפו – צויזנר, פד"ע לו 438 (2001).

²⁷ ע"ע (ארצי) 1238/01 לובאני – מדינת ישראל - נציבות שירות המדינה, (18.3.2002).



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

שיקוליה בשיקוליו שלו, כל עוד פועלת הרשות ושוקלת את החלטתה באופן ענייני, בתום לב, בסבירות ובמסגרת הסמכויות אשר הוענקו לה על פי דין".

סבירות ההחלטה תיבחן בהתאם למידע שהובא לפני הוועדה החדשה ולפי מבחן אובייקטיבי הבוחן כיצד רשות מנהלית סבירה אמורה לפעול בנסיבות העניין²⁸.

43. הלכה היא כי החובה להוכיח פגם שנפל בהליכי מכרז, בין היתר, בטענה שהחלטת הרשות המנהלית ניתנה על סמך שיקולים זרים, מוטלת על הטוען לפגם, כאשר לרשות עומדת חזקת תקינות ההליך המנהלי. אולם, די בהוכחת "ספק מהותי" כדי להעביר את הנטל לרשות המנהלית כדי שתוכיח שניתנה החלטה עניינית וסבירה²⁹.

44. כעת נפנה לבחון אם ההחלטה השנייה של הוועדה החדשה על מינוי הזוכה לתפקיד הביאה בחשבון את הקביעות שפורטו בפסק הדין ובהחלטה ואם היא עומדת במתחם הסבירות בשים לב לתפקידו המיוחד של היועץ המשפטי של העירייה המופקד על שמירת החוק והיותו הסמכות המשפטית הבכירה בעירייה ואחד משומרי הסף שלה.

הכרעה

45. לאחר ששקלנו את טענות הצדדים מצאנו כי החלטת הוועדה החדשה לבחור בזוכה לתפקיד מתעלמת מקביעות מהותיות בפסק הדין ובהחלטה ואינה עומדת במתחם הסבירות בשים לב למעמדו המיוחד של תפקיד היועץ המשפטי לעירייה, כפי שיפורט להלן.

התעלמות מקביעות פסק הדין הן בפן העובדתי והן בפן הערכי

46. ראשית, שלושת חברי הוועדה שבחרו בזוכה התעלמו מהקביעות בפסק הדין, לא שקלו את חומרת מחדלו של הזוכה באי גילוי עובדות מהותיות לוועדה הראשונה, התעלמו מהתפקיד המיוחד של תפקיד היועץ המשפטי לעירייה ומהחובות המוטלות עליו, לא פירטו כיצד הזוכה יוכל לתפקד באופן עצמאי נוכח הקשרים העסקיים בינו לבין ראש העיר ולא בחנו את מידת הפגיעה באמון הציבור אם הוא ימונה לתפקיד, ונפרט.

החלטתו של מר רוטמן

47. מר רוטמן יצא מנקודת הנחה במסגרת החלטתו כי לא צריך לדון בארבעת הנושאים שהזוכה לא גילה לוועדה הראשונה משום שהתייתרו - אחותו התפטרה, עבודת האח בתאגיד המים לא מהווה חשש לניגוד עניינים, האח לא היה במקום ריאלי בסיעת ראש העיר ומתן שירות נקודתי על ידי הזוכה לסיעת ראש העיר לא מהווה חשש לתלות או לניגוד עניינים.

בכך נקלע מר רוטמן לכלל טעות, שכן הוא התעלם מהקביעה בפסק הדין שעצם אי גילוי אותן עובדות על ידי הזוכה לוועדה הראשונה היא התנהלות בעייתית במיוחד שעה שמדובר בעורך דין ותיק ומנוסה שאמור להכיר את הכללים בדבר חשש לניגוד עניינים ואת החובה המוטלת עליו לגלות כל קשר שעלול לעורר חשש כזה.

²⁸ ע"ע (ארצי) 452/09 זועבי – הרי נצרת - מפעלי מים וביוב בע"מ, (להלן: עניין זועבי).
²⁹ ע"ע (ארצי) 266/99 מועצה מקומית ירכא – תקתוק, פד"ע לז 105 (2002) (להלן: עניין תקתוק).



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

מר רוטמן לא נתן משקל כלשהו לעובדה שהזוכה הסתיר עובדות אלה מהוועדה הראשונה במסגרת החלטתו לבחור בזוכה לתפקיד.

48. כמו כן, מר רוטמן התעלם בהחלטתו מהקביעה בפסק הדין שהזוכה הסתיר את הקשר העסקי הארוך עם הבן של ראש העיר וכן מהקביעה שהזוכה הציג לפני הוועדה הראשונה מצג שגוי שמדובר בקשר לא משמעותי, לאחר שהתגלתה לה עובדה זו. העובדה שמר רוטמן לא נתן משקל כלשהו לקביעות אלה במסגרת החלטתו מהווה פגם מהותי.

49. זאת ועוד. מר רוטמן אמנם התייחס בהחלטתו לקשר שבין הזוכה לבן של ראש העיר אולם פטר נושא זה בכך ש"מזה זמן", כלשונו, קיים ביניהם נתק ובכך שהזוכה התחייב לבצע ניתוק מוחלט ביניהם ולסגור את המשרד, כפי שעשה בפועל. עם זאת, הוא לא דן בהשלכות קשרים אלה על יכולתו של הזוכה בעתיד למלא את התפקיד באופן עצמאי וללא תלות כלשהי.

כמו כן, מר רוטמן אף התעלם מהקביעות בפסק הדין שמדובר בקשר עסקי ארוך, שהזוכה המשיך להנפיק תלושי שכר לבן של ראש העיר גם לאחר זכייתו במכרז (עד לחודש 5/2021) ושהזוכה פנה ללשכת עורכי הדין כדי לדעת אם הוא יכול לקבל כספים בגין פרויקטים משותפים עם הבן של ראש העיר גם לאחר כניסתו לתפקיד.

בנוסף, מר רוטמן אף התעלם מהקביעה בפסק הדין שניתוק היחסים ללא הסדרה מעיד על עומק הקשר בין הזוכה לבן של ראש העיר ושספק אם קשר זה נותק ומהקביעה שוויתור הזוכה על חלקו בתמורה המשותפת בעקבות המינוי יוצר יתרון משמעותי לבן של ראש העיר בשל התשלומים שהוא עתיד לקבל בגין הפרויקטים המשותפים.

כל שעשה מר רוטמן הוא להביא בחשבון במסגרת שיקוליו רק את העובדה שבחוות דעת היועץ המשפטי נכתב שהקשר נותק זה מכבר, אלא שאותה חוות דעת ניתנה בחודש 2/2021³⁰, קרי - לפני מתן פסק דין ולפני שהתברר שמדובר בקשר משמעותי וארוך טווח בניגוד למצג הזוכה.

כלומר, מר רוטמן התעלם מהקביעות בפסק הדין המפרטות את מהות הקשרים העסקיים הארוכים בין הזוכה לבן של ראש העיר והתמשכותם גם לאחר הזכייה במכרז ולא שקל את ההשלכות שיש לקשרים אלה על יכולתו של הזוכה למלא את תפקידו כראוי בעתיד אף אם קשרים אלה נותקו. בכך נפלו פגמים מהותיים בהחלטתו של מר רוטמן.

50. לא זו בלבד. כשמר רוטמן התייחס לחובת הגילוי המלא הנדרש ממועמד לתפקיד יועץ משפטי הוא לא דן בחובת הגילוי הנרחבת המתחייבת ממועמד שכזה ולא בחן אם הסתרת עובדות מהותיות הנוגעות לקיומו של חשש ממשי לניגוד עניינים מאפשרת את מינוי הזוכה לתפקיד וכל שעשה הוא לפטור את הזוכה מאחריות למחדליו מכיוון שהודה בטעותו ומכיוון שהתרשם שהדבר נעשה בתום לב. כלומר, מר רוטמן התעלם מהקביעות בפסק הדין בנוגע למשמעות הסתרת עובדות אלה בפן הערכי ולא נתן להן משקל כלשהו במסגרת החלטתו.

³⁰ סעיף 29ה' לתגובת העירייה.



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

51. לא זו אף זו. מר רוטמן אף לא התייחס בהחלטתו לשאלה אם הזוכה יכול לתפקד באופן עצמאי ובלתי תלוי עקב הקשרים העסקיים הארוכים עם הבן של ראש העיר ואף לא בחן את הפגיעה באמון הציבור אם הוא ימונה לתפקיד נוכח קשרים אלו.

52. בכך נפלו פגמים מהותיים בהחלטתו של מר רוטמן.

החלטתו של מר אורן

53. מר אורן התייחס לכך שהזוכה לא גילה את כל העובדות הנוגעות לעבודת אחותו בעירייה, לעבודת אחיו בתאגיד המים ולהיותו חבר בסיעת ראש העיר ולמתן שירות משפטי נקודתי לסיעת ראש העיר בשנת 2018, אולם הסביר כי הזוכה עשה זאת בתום לב ולאחר שסבר כי אין צורך לדווח על עובדות אלה.

בכך נפלה טעות מהותית בהחלטתו של מר אורן. השאלה אם אי הגילוי נעשה בתום לב או בזדון אינה מהותית שכן היה עליו לשקול במסגרת שיקוליו את הקביעה בפסק הדין כי **עצם אי הגילוי** בעייתי נוכח היותו של הזוכה עורך דין מנוסה שאמור להכיר את הכללים בדבר ניגוד עניינים ואת חובת הגילוי הרחבה החלה עליו במיוחד אם הוא מעוניין להתמנות לתפקיד יועץ משפטי של רשות מקומית שמופקד על שמירת החוק.

כלומר, בהתאם לפסק הדין אין זה משנה אם מדובר באי גילוי בתום לב או בהסתרה מכוונת ועל מר אורן היה לבחון אם עצם אי הגילוי מאפשר את מינוי הזוכה לתפקיד יועץ משפטי לעירייה, וזאת ללא קשר לסיבות שנתן הזוכה לאי גילוי עובדות אלה. בכך נפל פגם מהותי בהחלטתו.

54. כמו כן, מר אורן התעלם מהקביעות בפסק הדין בנוגע למערכת היחסים הארוכה ששררה בין הזוכה לבן של ראש העיר ולא הביא אותה בחשבון במסגרת שיקוליו. כל שציין היה שהזוכה השיב לכל שאלותיו בנושא בעת הדיון הראשון של הוועדה החדשה, הסביר שאי הגילוי לא נבע מרצון לכזב ואף הודה שהיה עליו לגלות עובדות אלה. גם הפעם, מר אורן "פטר" את הזוכה מכיוון שהודה שטעה שלא גילה קשרים אלה. כלומר, כל שעשה מר אורן הוא לבחון אם הזוכה הסתיר את הקשרים עם הבן של ראש העיר במתכוון. הוא כלל לא שקל אם עצם אי הגילוי של אותם קשרים מיוזמת הזוכה וניסיונו ל"מזער" אותם לאחר שהתגלו לוועדה הראשונה ושהיקפם המלא התגלה רק לאחר ניהול ההליך הקודם, מאפשרים את מינויו לתפקיד יועץ משפטי המופקד על שמירה על מנהל תקין. גם בכך נפל פגם מהותי בהחלטת מר אורן.

55. זאת ועוד. מר אורן לא שקל אם הזוכה יוכל לתפקד באופן עצמאי נוכח הקשרים העסקיים בינו לבן של ראש העיר אלא טעה לחשוב שהעובדה שבית הדין קבע שהוא לא מבטל את המכרז בשל ההלכה שניתן לבטל מכרז רק במקרים קיצוניים וחריגים, מצביעה על כך שלא מדובר בפגם קיצוני שפוסל את הזוכה מלכהן לתפקיד. פסילת מכרז או אי פסילתו על ידי בית הדין והחזרתו לוועדה בהרכב חדש אינה רלוונטית לשאלה אם הזוכה יוכל לתפקד באופן עצמאי עקב הקשר העסקי בינו לבן של ראש העיר.

כמו כן, מר אורן הוסיף בהקשר זה באופן כללי שניתוק הקשר עם הבן של ראש העיר מחליש את החשש לניגוד עניינים ואת החשש שהזוכה לא יוכל לכהן באופן עצמאי, אלא שהוא לא דן בקביעות



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

פסק הדין שניתוק הקשר ללא הסדרה מעיד על עומק הקשר שהיה בין הזוכה לבן של ראש העיר ושוויתור הזוכה על כספים המגיעים לו יוצר יתרון משמעותי לבן של ראש העיר גם לאחר ניתוק הקשר בשל התשלומים שעתידים להשתלם לו בגין הפרויקטים המשותפים.

מכאן, שמר אורן לא בחן במסגרת שיקוליו למנות את הזוכה לתפקיד עובדות מהותיות הנוגעות לקשר העסקי עם הבן של ראש העיר ואת השלכותיהן על יכולתו של הזוכה לתפקד באופן עצמאי נוכח אותם קשרים.

56. לא זו בלבד. אמנם מר אורן התייחס לסוגיה של אמון הציבור וסבר שמכיוון שהיועץ המשפטי נותן ייעוץ משפטי לגורמים שונים בעירייה ולא לראש העיר כאדם פרטי, אזי אין מניעה למנותו לתפקיד. אולם, הוא לא התייחס לאמון הציבור נוכח מינויו של הזוכה לתפקיד בשים לב לקשר הארוך עם הבן של ראש העיר שמצא ביטוי פומבי באמצעות סמליל משותף, כרטיסי ביקור עם שמות שניהם וניהול משרד משותף בשלושה אזורים גאוגרפיים שונים.

57. בכך נפלו פגמים מהותיים בהחלטתו של מר אורן.

החלטתו של מר שטרנברג

58. מר שטרנברג התייחס אף הוא לעובדות שהסתיר הזוכה ופטר את עצם אי הגילוי בכך שהפגמים טופלו בשלב מאוחר יותר ואף דווחו לוועדה הראשונה. עם זאת, כמו ה"ה רוטמן ואורן הוא התעלם מהקביעה בפסק הדין שהזוכה לא גילה עובדות אלה מלכתחילה ומחובת הגילוי המוטלת עליו בהיותו עורך דין ותיק ומנוסה שמכיר את הכללים בנוגע לניגוד עניינים ואת החובה לגלות כל קשר העשוי לעורר חשש שכזה ולא שקל זאת במסגרת שיקוליו.

59. כמו כן, מר שטרנברג פטר את נושא הקשרים העסקיים של הזוכה עם הבן של ראש עיר בכך שקיבל הסברים מהזוכה, מחוות דעת היועץ המשפטי **שניתנה לפני פסק הדין** ומפרק הזמן שחלף מאז שהסתיים הקשר בין הזוכה לבן של ראש העיר.

עם זאת, מר שטרנברג לא שקל במסגרת שיקוליו את העובדה שהקשר נפסק ללא הסדרה ואת היתרון שיש לבן של ראש העיר בגין ויתור הזוכה על כספים שמגיעים לו בגין הפרויקטים המשותפים עקב המינוי לתפקיד. כמו כן, הוא אף התעלם מכך שחוות דעת היועץ המשפטי על סיום הקשר ניתנה בחודש 2/2021 בעוד שבפסק הדין נקבע שגם בחודש 5/2021 המשיך הזוכה להנפיק תלוש שכר לבן של ראש העיר, כך שהקשר ביניהם נמשך גם לאחר מתן חוות הדעת. מכאן, שנפלו פגמים מהותיים בהחלטתו של מר שטיינברג.

60. זאת ועוד. מר שטרנברג לא נתן משקל לעובדה שהזוכה לא גילה את העובדות המהותיות שהתבררו במסגרת ההליך הקודם על הקשרים העסקיים עם הבן של ראש העיר אלא רק לעובדה שפגמים אלה רופאו וכך הגיע למסקנה שלא קיים חשש לניגוד עניינים. מסקנתו מנוגדת לקביעות המפורשות בפסק הדין ובהחלטה שיש חשש לניגוד עניינים בשל הקשרים עם הבן של ראש העיר.

61. לא זו בלבד. מר שטרנברג ציין כי החליט לבחור בזוכה מכיוון שהתירשם שהוא עצמאי ובלתי תלוי ועם ניסיון רב וכי למרות שטעה בהתנהלותו ובאי גילוי המלא לא מדובר בהתנהלות בעוצמה שעשויה להוביל לפסילתו.



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

בכך התעלם מר שטרנברג מהקביעות בפסק הדין בנוגע להתנהלות הזוכה, בנוגע להסתרת עובדות רבות מהוועדה הראשונה ומניסיונו למזער את הקשר עם הבן של ראש העיר ובנוגע לחשש הממשי מפני יכולתו לתפקד באופן עצמאי מול ראש העיר בגין הקשרים העסקיים עם בנו. כלומר, מר שטרנברג התעלם מהקביעות בפסק הדין בשל "התרשמותו" שהזוכה עצמאי ובלתי תלוי.

62. בנסיבות אלה, מצאנו כי חברי הרוב בוועדה התעלמו מקביעות מפורשות בפסק הדין בנוגע לעצם אי גילוי עובדות מהותיות על ידי הזוכה לוועדה הראשונה; בנוגע לקשר העסקי הארוך עם הבן של ראש העיר, לניסיונו למזער קשר זה לאחר שהתגלה לוועדה וליתרון שיש לבן של ראש העיר כתוצאה ממינוי הזוכה לתפקיד בשל ויתורו על כספים שעתידים להתקבל בפרויקטים המשותפים שלהם; בנוגע לחשש מפני ניגוד עניינים ומפני יכולתו לתפקד באופן עצמאי מול ראש העיר. כמו כן, הם לא בחנו במסגרת שיקוליהם אם התנהלותו הלקויה של הזוכה מאפשרת את מינויו לתפקיד המיוחד של יועץ משפטי לעירייה ואת הפגיעה באמון הציבור אם ימונה לתפקיד.

ההחלטה על בחירת הזוכה אינה עומדת במתחם הסבירות

63. **שנית**, החלטת הוועדה החדשה לבחור בזוכה לתפקיד אינה עומדת במתחם הסבירות מכיוון שלא ניתן משקל ראוי להתנהלותו של הזוכה, למעמדו המיוחד של התפקיד ולאמון הציבור.

לא ניתן משקל ראוי להפרת חובת הגילוי על ידי הזוכה

64. כשחברי הרוב בוועדה בחנו את הנושא של אי גילוי העובדות שפורטו בהחלטה הם התייחסו לכל אחת מהעובדות שהזוכה לא גילה בנפרד והגיעו למסקנה שמכיוון שתוקנו או שאינן רלוונטיות למועד מתן פסק הדין אין להן יותר משמעות. אולם, במסגרת ההחלטה אם הזוכה ראוי לכהן בתפקיד המיוחד של יועץ משפטי של העירייה היה עליהם לבחון את התנהלותו כמכלול וכן לבחון את ההשלכה של אי גילוי מלוא העובדות במועד הרלוונטי, קרי - בעת הגשת ההצעה למכרז, על יכולתו לשמש בתפקיד זה.

65. כמו כן, חברי הרוב בוועדה לא דנו בהשלכותיו של החשש הממשי מפני ניגוד עניינים בשל הקשרים העסקיים הארוכים עם הבן של ראש העיר על יכולתו של הזוכה לכהן בתפקיד בעתיד ולא נתנו משקל לעובדה שאף אם סגר את משרדו עדיין לא חולקו כל הכספים שעתידים להתקבל מהפרויקטים המשותפים לו ולבן של ראש העיר כפי שעולה מפניית הזוכה לוועדת האתיקה לברר מה לעשות עם הכספים שיתקבלו בעתיד.

הם אף לא נתנו משקל להשלכות של ויתור הזוכה על כספים שעתידים להתקבל בגין פרויקטים משותפים לו ולבן של ראש העיר אם ימונה לתפקיד, ליתרון הכספי שיצמח לבן של ראש העיר כתוצאה ממינוי הזוכה לתפקיד ולא בחנו כיצד עובדות אלה ישפיעו על יכולתו לתפקד באופן עצמאי מול ראש העיר.

66. מכאן, שבמסגרת החלטות חברי הרוב בוועדה לבחור בזוכה לתפקיד לא ניתן משקל ראוי להפרת חובת הגילוי על ידי הזוכה, לאי גילוי עובדות מהותיות בנוגע לקשרים העסקיים הארוכים בינו לבן של ראש העיר ולהשלכות ויתורו של הזוכה על כספים עתידיים בפרויקטים המשותפים.



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

לא ניתן משקל מתאים למעמדו המיוחד של תפקיד היועץ המשפטי של העירייה ולעצמאותו

67. במסגרת ההחלטה לא נבחנה חובת הגילוי המלא המצופה מהזוכה בהיותו מועמד לתפקיד מיוחד של יועץ משפטי לעירייה, שהוא הסמכות המשפטית הבכירה ואחד משומרי הסף שלה. במסגרת החלטתם לפטור את הזוכה ממחלוקת לגילוי מלא נתנו חברי הרוב בוועדה משקל גבוה לכך שהודה בפניהם ששגה ולהתרשמותם שפעל בתום לב. בכך חורגת החלטתם ממתחם הסבירות, שכן אין רלוונטיות לעובדה שהזוכה הכיר בשגיאתו או שפעל בתום לב. על מועמד במכרז מוטלת חובת גילוי רחבה של כל נושא העשוי לעורר חשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו, במיוחד שעה שמדובר בתפקיד של יועץ משפטי לעירייה שהוא הסמכות המשפטית הבכירה ברשות ואחד משומרי הסף שלה. חברי הוועדה לא נתנו משקל ראוי במסגרת החלטתם להתנהלות הזוכה במיוחד עת נקבע בפסק הדין שלא רק שהסתיר עובדות מהותיות אלא אף ניסה למזער את הקשר העסקי עם הבן של ראש העיר שהיקפו המלא התגלה רק לאחר שנוהל דיון הוכחות בהליך הקודם.

68. כמו כן, הוועדה לא נתנה משקל ראוי לפגיעה ביכולתו של הזוכה לתפקד כיועץ משפטי עצמאי ולהביע עמדות המנוגדות לעמדותיו של ראש העיר נוכח הקשרים העסקיים הארוכים עם הבן של ראש העיר, שכללו אף שכירת משרד מחברה בבעלות ראש העיר ורעייתו ותשלומים עתידיים בגין פרויקטים משותפים, עליהם יוותר הזוכה אם ימונה לתפקיד.

69. בהקשר זה נציין כי לא מצאנו שיש ממש בטענות הצדדים ל"תקופת צינון". במקרה שלפנינו, מדובר בקשרים עסקיים ואישיים שנמשכו שנים רבות. כמו כן, נקבע בפסק הדין כי ספק אם יחסים אלה הסתיימו שכן גם בחודש מאי 2021 הנפיק הזוכה תלוש שכר לבן של ראש העיר והזוכה אף פנה בשאלה הנוגעת לגורלם של כספים שעתידיים להשתלם מפרויקטים משותפים שלהם. עובדות המצביעות על כך שהקשרים העסקיים נמשכו גם במהלך ההליך הקודם. נוסף, כי נקבע גם שוויתור הזוכה על כספים עתידיים אם יתמנה לתפקיד משמעותו שהבן של ראש העיר יזכה במלוא הכספים המשותפים ובכך ייגרם לו יתרון משמעותי. מכאן, שלא מצאנו כי הייתה "תקופת צינון" כלשהי ביחסים עם הבן של ראש העיר.

נוסף, כי ספק בעינינו אם ניתן להתחשב בפרק הזמן שחלף מניתוק הקשרים, ככל שנותקו, ועד למועד התכנסות הוועדה החדשה לדון במועמדותו של הזוכה. בפסק הדין נקבע שבמועד הגשת המועמדות למכרז נמשכו היחסים בין הזוכה לבן של ראש העיר ולכן לא מצאנו כי ראוי להעניק לו יתרון בכך שחלף הזמן בגין ניהול ההליכים המשפטיים יהווה שיקול כלשהו בבחינת מועמדותו. היה על הוועדה לשקול את ענייניו בהתאם למועד הגשת המועמדות למכרז והעובדה שמלוא המידע על הפרת חובת הגילוי ועל הקשרים העסקיים ארוכי השנים עם הבן של ראש העיר התגלו רק לאחר ניהול הליך משפטי, דבר שהוביל לכך להתמשכות דיוני הוועדה, אינה יכולה להעניק לו יתרון כלשהו בעת שקילת מועמדתו לתפקיד, שכן הדבר עלול להוביל לכך שמועמדים יסתירו עובדות מהותיות הנוגעות לחשש לניגוד עניינים מתוך הנחה שחלף הזמן עד לסיום ההליכים משפטיים בעניינם יהווה שיקול בעת בחינת מועמדותם.

70. בנסיבות אלה, הוועדה לא נתנה משקל ראוי בעת בחינת מחלוקתו של הזוכה וקשריו העסקיים עם הבן של ראש העיר למעמדו המיוחד של יועץ משפטי של העירייה שהוא הסמכות המשפטית הבכירה בעירייה ואחד משומרי הסף וליכולתו לתפקד באופן עצמאי נוכח אותם קשרים.



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

לא ניתן משקל ראוי לאמון הציבור

71. בפסק הדין פורטו מחדלי הזוכה באי גילוי עובדות שונות ובניסיונו למזער את הקשר עם הבן של ראש העיר, כאשר בסופו של יום התברר שמדובר בקשרים עסקיים המשתרעים על פני שנים רבות, פרויקטים משותפים בתחומים שונים, ניהול משרד משותף בשלושה מקומות גאוגרפיים שונים, סמליל משותף וכספים עתידיים בגין פרויקטים משותפים. חברי הוועדה לא נתנו משקל כלשהו לפגיעה באמון הציבור ברשות המקומית ובהחלטותיה אם ימונה הזוכה לתפקיד, שכן הציבור עלול לפקפק בכל החלטה שלו ולחשוב שהיא מונעת משיקולים זרים ומקשריו עם הבן של ראש העיר, נוכח "הכתם" שדבק בו עקב התנהלותו והסתרת עובדות מהותיות מהוועדה הראשונה.

72. כמו כן, חברי הוועדה לא בחנו את ההשלכות של התנהלות הזוכה על יכולתו למלא את תפקיד היועץ המשפטי כראוי ולתת חוות דעת משפטיות ראויות בעניינם של מועמדים במכרז שלא יגלו עובדות מהותיות המעלות חשש לניגוד עניינים שעה שהוא עצמו פעל באותו אופן בעת בחירתו לתפקיד ואת אמון הציבור בחוות דעתו בנושא.

73. אי לכך, מצאנו כי החלטת חברי הרוב בוועדה חורגת ממתחם הסבירות.

74. **לסיכום:** שוכנענו כי חברי הרוב בוועדה התעלמו מהקביעות העובדתיות והערכיות שבפסק הדין, לא שקלו את חומרת המחדל של הזוכה באי גילוי עובדות מהותיות, התעלמו מהמעמד המיוחד שיש לתפקיד ומהחובות המוטלות עליו, לא פירטו כיצד הזוכה יוכל לתפקד באופן עצמאי נוכח הקשרים העסקיים עם הבן של ראש העיר ולא בחנו את הפגיעה באמון הציבור. בנסיבות אלה, מצאנו כי החלטתם לבחור בזוכה לתפקיד חורגת ממתחם הסבירות ויש להתערב בה.

הסעד הראוי

75. בטרם נדון בשאלה מהו הסעד הראוי נוכח הפגמים המהותיים שהתגלו בהחלטת חברי הרוב בוועדה נבהיר, כי בניגוד לטענת הזוכה, פסק הדין אינו מהווה "מעשה בית דין" בנוגע לסעד הראוי. בהליך הקודם מצא המותב שהחלטות הוועדה הראשונה ניתנו על בסיס מידע חסר ומוטעה בעניינים מהותיים הנוגעים להיקף ההפרה של חובת הגילוי של עובדות המקימות חשש לניגוד עניינים מצד הזוכה ושל קשריו העסקיים ארוכי השנים עם הבן של ראש העיר. לכן, הוחלט לנקוט בסעד של החזרה לוועדה חדשה שתדון במועמדותו מחדש כשהפעם כל העובדות מצויות לפניו. עם זאת, פסק הדין לא שלל את האפשרות שהמכרז יבוטל אם החלטת הוועדה החדשה תחרוג ממתחם הסבירות או שהוועדה לא תבצע את עבודתה כראוי ותערער על קביעותיו, כפי שעשו חברי הרוב בוועדה. אי לכך, טענת הזוכה בדבר "מעשה בית דין" בנוגע לסעד הראוי - נדחתה. כעת נפנה לבחון מהו הסעד הראוי בענייננו.

התשתית המשפטית

76. הלכה היא כי פגם בהליך המכרז עשוי להוביל לנקיטת סעדים שונים: החזרת הדיון לוועדה לדיון נוסף, אישור ההחלטה חרף הפגם שדבק בה, קביעת זהות הזוכה על ידי בית הדין וביטול המכרז³¹.

³¹ ע"ע (ארצי) 50588-05-17 חברת נמל אשדוד בע"מ - טור (5.12.2017).



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

77. בעניין ח'ורי³² נקבע כי הסעד של ביטול מכרז הוא סעד קיצוני, שיינתן רק במקרים חריגים שבהם הוכח כי נפל פגם היורד לשורשו של עניין. הכלל הוא שבית הדין יעדיף לקיים את המכרז מאשר להורות על בטלותו, למרות פגם שנפל בו, אלא אם אין דרך אחרת לקיימו.

78. עוד נפסק כי בעת קבלת ההחלטה על ביטול מכרז יש לשקול את השיקולים הבאים: השלב שבו נמצא הליך המכרז, חומרת הפגם, מי הנפגעים האמיתיים מהפגם שנפל בהליך, משקל הפגיעה בטווח לפגם לעומת הפגיעה בזוכה ובאינטרס הציבורי והאיזון ביניהן, המועד שבו נודע למבקש לראשונה על הפגם ומה נעשה על ידו כדי לתקנו, השפעת ביטול המכרז על צדדים שפעלו בתום לב, תום ליבו של הזוכה ואינטרס ההסתמכות שלו על תוצאות המכרז ומידתיות הפגיעה בגורמים הרלוונטיים להליך³³.

הכרעה

79. לאחר ששקלנו את טענות הצדדים ואת כל השיקולים הרלוונטיים מצאנו כי המקרה שלפנינו הוא אחד מאותם המקרים החריגים שבהם יש להורות על ביטול בחירתו של הזוכה לתפקיד היועץ המשפטי של העירייה, ונסביר.

80. המכרז לתפקיד היועץ המשפטי של העירייה פורסם לפני כשנתיים לאחר שהיועץ המשפטי של העירייה הודיע על כוונתו לפרוש מתפקידו. מאז פרסום המכרז, עניינו של הזוכה נדון ארבע פעמים על ידי שתי ועדות מכרזים שונות, כאשר בכל ההחלטות לבחור בו לתפקיד התגלו פגמים מהותיים היורדים לשורשו של עניין משום שלא ניתן משקל ראוי למחדליו של הזוכה, למעמדו המיוחד של התפקיד ולאמון הציבור.

81. כמו כן, הסיבה לביטול המכרז נובעת מהתנהלות הזוכה עצמו וממחדליו. הזוכה לא גילה עובדות רבות ומהותיות לעשויות לבסס חשש ממשי לניגוד עניינים ואף ניסה ל"גמד" את קשריו העסקיים הארוכים עם הבן של ראש העיר שהיקפם מעלה חשש של ממש מפני יכולתו לתפקד באופן עצמאי ובלתי תלוי בתפקיד היועץ המשפטי.

כמו כן, פרט לכך שהעובדות שהתגלו מצביעות על הקושי של הזוכה למלא את התפקיד באופן עצמאי וללא תלות, הרי שהתנהלותו פוגעת באמון הציבור בשירות הציבורי ומצביעה על אי התאמתו הערכית לתפקיד היועץ המשפטי שהוא הסמכות המשפטית הבכירה בעירייה ואחד משומרי הסף שלה.

יפים לעניינו דברי בית הדין הארצי בעניין נמל אשדוד³⁴ ש'התכלית של בחירת המועמד המיטבי, תוך שמירה על עקרון שוויון ההזדמנויות, ושמירה על אמון הציבור בשירות הציבורי מצריכה בחינה לא רק של כישוריו המקצועיים של המועמד אלא גם את התאמתו הערכית...' (ההדגשה הוספה – ק.כ.).

82. זאת ועוד, בית הדין נמנע פעמיים מהתערבות בשיקול דעת הוועדות השונות – בעת מתן פסק הדין ובעת מתן ההחלטה – והעדיף להחזיר את הדיון במועמדותו של הזוכה לוועדה החדשה עם קביעות והנחיות מפורטות. חברי הרוב בוועדה התעלמו מהקביעות העובדתיות והערכיות שבפסק הדין ומההנחיות שבהחלטה, התבססו על עובדות שונות ואף על הנחות שגויות בגין אי ביטול

³² ע"ע (ארצי) 11365-03-14 ח'ורי - התנועה למען איכות השלטון בישראל (17.12.2014) (להלן: עניין ח'ורי).

³³ עניין זועבי; עניין ח'ורי; ע"ע (ארצי) 1071/01 שנער – נציב שירות המדינה, (24.5.2001); ע"ע (ארצי) 621/07 גונן – זוארץ, (21.9.2008) (להלן: עניין גונן).

³⁴ ע"ע (ארצי) 50588-05-17 חברת נמל אשדוד בע"מ - טור שלום (15.12.2017).



בית הדין האזורי לעבודה חיפה

פ"ה 22-06-16625

המכרז במסגרת פסק הדין. כמו כן, בדיון האחרון הוועדה החדשה לא ניהלה דיון אמיתי בעניינו של הזוכה וחבריה הגיעו עם החלטות כתובות שאותן הכתיבו לפרוטוקול. עובדות אלה מצביעות על כך שחברי הרוב בוועדה נעולים בדעתם ועושים ככל יכולתם כדי להצדיק את הבחירה בזוכה. מסיבה זו שוכנענו שיתקשו לדון פעם נוספת במועמדותו של הזוכה לתפקיד באופן אובייקטיבי.

83. נוסף, כי לטעמנו עריכת הסדר ניגוד עניינים אינו הסעד הראוי במקרה שלפנינו. כפי שפורט בפסק הדין, הזוכה התנהל באופן בעייתי כשהסתיר עובדות מהותיות המעלות חשש לניגוד עניינים ואף את ההיקף האמיתי של קשריו העסקיים הארוכים עם הבן של ראש העיר שנמשכו גם לאחר בחירתו לתפקיד. עוד נקבע בפסק הדין שהעובדות שהתגלו מקימות חשש הן מפני יכולתו של הזוכה לתפקד באופן עצמאי והן מפני פגיעה באמון הציבור. לכן, לא מצאנו שהסדר ניגוד עניינים יוכל לרפא את הפגמים המהותיים שנפלו בהתנהלות הזוכה בגין אי גילוי עובדות מהותיות, לנטרל את החשש מפני ניגוד עניינים ולהשיב את אמון הציבור במינויו לתפקיד.

84. בנסיבות אלה הגענו למסקנה כי המקרה שלפנינו הוא אחד מאותם המקרים החריגים שבהם יש להורות על ביטול בחירתו של הזוכה במכרז. מצאנו כי יש להעדיף את האינטרס הציבורי למנוע חשש לניגוד עניינים ולמנוע חשש מפני יכולתו של היועץ המשפטי של העירייה לפעול באופן עצמאי תוך שמירה על אמון הציבור בעירייה ובבעלי תפקידיה. לטעמנו, אם תאושר בחירתו של הזוכה לתפקיד ייגרם לעירייה ולאמון הציבור נזק גדול הרבה יותר מהנזק שייגרם לזוכה מביטול בחירתו לתפקיד.

סוף דבר

85. התביעה מתקבלת.

בחירתו של הזוכה לתפקיד היועץ המשפטי של העירייה - מבוטלת.

86. העירייה והזוכה יחדיו ישלמו לתובעים הוצאות משפט בסכום של 2,000 ₪ (1,000 ₪ לכל אחד) ושכ"ט עו"ד בסכום של 12,500 ₪ (6,250 ₪ לכל אחד). ככל שהסכומים לא ישולמו בתוך 30 יום ממועד קבלת פסק הדין, יישאו הפרשי הצמדה וריבית כחוק מהיום ועד לתשלום בפועל.

על פסק הדין ניתן לערער בזכות בפני בית הדין הארצי לעבודה בירושלים. הודעת ערעור יש להגיש לבית הדין הארצי בתוך 30 ימים ממועד קבלת פסק הדין.

ניתן היום, א' טבת התשפ"ג, (25 דצמבר 2022), בהעדר הצדדים ויישלח אליהם.

גב' דליה שפירא
נציגת ציבור (מעסיקים)

קרן כהן, שופטת

מר חיים מויסי
נציג ציבור (עובדים)