



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 37802-03-11 שמואלי נ' ג'קי סבג - ראש עיריית נהריה ואח'

בפני כב' השופט אברהם אליקים

עותר אשר שמואלי ת.ז. 53230918
ע"י ב"כ עו"ד אבי גולדהמר ואח'

נגד

משיבים
1. ג'קי סבג - ראש עיריית נהריה
ע"י ב"כ עו"ד אבי גולדהמר ואח'
2. משרד הפנים - הממונה על מחוז צפון
ע"י עו"ד יהודה גלייטמן מפרקליטות מחוז חיפה

פסק דין

- 1
2 מבוא
- 3 1. העותר חבר מועצת עיריית נהריה, הנמנה על חברי האופוזיציה במועצת העיר ומשמש גם
4 כיו"ר ההסתדרות במרחב גליל מערבי.
- 5
- 6 2. המשיב 1-ראש עיריית נהריה, שלח ביום 22.2.2011 לעותר הודעת התפנות מקום במועצת
7 העיר נהריה (להלן-"ההודעה", נספח 1 לעתירה) בהתאם לסמכותו לפי סעיף 123א' לפקודת
8 העיריות [נוסח חדש] שמשמעותה בפועל הפסקת כהונת העותר במועצת העירייה.
9
- 10 3. הודעה דומה שלח ראש העירייה לעותר כבר בינואר 2009, בעקבותיה הגיש העותר עתירה
11 (עת"מ 9227-02-09) ולאחר מתן פסק הדין בעתירה, הגישו שני הצדדים ערעור לבית
12 המשפט העליון, (עע"ם 7979/09 עע"ם 8336/09, נספח 6 לעתירה). ערעורים שהדין בהם
13 הסתיים בהסכמת הצדדים לפיה בוטלה ההודעה הראשונה לאור חתימת העותר על התחייבות
14 (נספח 7 לעתירה) שלאור השיבותה אצטט אותה במלואה:
- 15 "מתוקף היותי יו"ר מרחב ההסתדרות הכללית של העובדים בגליל המערבי ובמקביל חבר
16 מועצת העיר נהריה, הריני מתחייב שלא להימצא בניגוד ענינים בין שני תפקידי אלה
17 ולפיכך הנני מתחייב:
- 18 1. לא להיות מעורב במישרין או בעקיפין בכל ענין הקשור בעובדי עיריית נהריה או
19 בוועד העובדים בעירייה.

1 מתוך 7



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 37802-03-11 שמואלי נ' ג'קי סבג - ראש עיריית נהריה ואח'

- 1 2. להימנע מלהשתתף בכל דיון או ישיבה או הצבעה בכל גוף מגופי העירייה (לרבות
2 מועצת העיר) אשר יש להן נגיעה לענייני הסתדרות העובדים".
3
- 4 4. בהודעה (נספח 1 לעתירה) הודיע ראש העירייה כי העותר פעל בענין המתנ"ס ועובדיו מתוך
5 ניגוד עניינים באופן אסור על פי הדין ובניגוד להתחייבות תוך הפנייה ל-3 פעולות: משלוח
6 מכתב ביום 20.12.10 לממונה על המחוז במשרד הפנים, (נספח 9 לעתירה), כתיבת מכתב
7 ביחד עם אחרים לראש העירייה ביום 8.2.11 ובו התייחסות למתנ"ס (נספח 10 לעתירה)
8 והשתתפות בהפגנה של עובדי המתנ"ס, (ראו תמונות נספח ח' לתשובה).
9
- 10 5. לאחר שנקבעה העתירה לדיון ההכרעה בה נדחתה פעמיים לבקשת הצדדים מסיבות שונות,
11 בתחילה בשל המתנה לאפשרות של פיזור המועצה ולאחר הדיון האחרון בשל ניסיון להגיע
12 לפשרה מחוץ לכתלי בית משפט ברוח המלצת בית משפט, ניסיון שבימים אלו הסתבר כי
13 כשל.
14
- 15 המחלוקת
- 16 6. כיום אין מחלוקת בין הצדדים כי לראש העירייה סמכות להוציא הודעת התפנות גם בעילה
17 של ניגוד עניינים, אין גם מחלוקת כי העותר אכן עשה את שלושת הפעולות המוזכרות
18 בהודעה (שליחת שני מכתבים והשתתפות בהפגנה), השאלות הטעונות הכרעה הן האם מדובר
19 בפעולות שנעשו תוך ניגוד עניינים ואם התשובה לשאלה זו חיובית, האם הדרך בה פעל ראש
20 העירייה הינה סבירה ומידתית.
21
- 22 דיון
- 23 המתנ"ס ועובדיו- האם ייחשבו עובדי עירייה.
- 24 7. התחייבותו של העותר כוללת שני סעיפים. לאור תוכן ההודעה והמיוחס לעותר סעיף 2
25 להתחייבות אינו רלבנטי שכן לא נטען כי העותר השתתף בדיון או בישיבה כל שהיא מתוך
26 ניגוד עניינים.
27
- 28 8. השאלה היא כיצד יש להגדיר מעמדם של עובדי המתנ"ס והאם פעולות בקשר להם ייחשבו
29 מעורבות "במישרין או בעקיפין" בענין הקשור לעובדי העירייה.
30



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 37802-03-11 שמואלי נ' ג'קי סבג - ראש עיריית נהריה ואח'

9. לאחר ניתוח טענות הצדדים ועיון בנספחים השונים ניתן לקבוע כי עיסוק בעניני עובדי המתנ"ס יכול וייהשב עיסוק בעקיפין בענין הקשור בעובדי עיריה, אך אני רואה בכך קשר רחוק מאד ולא חד משמעי.
10. אין מחלוקת כי בין העיריה לבין עובדי המתנ"ס לא התקיים קשר של עובד מעביד וכי המתנ"ס היא חברה פרטית בעלת אישיות משפטית נפרדת, (נספח 8 לעתירה). המשיבה ביקשה ללמוד על מעמד עובדי המתנ"ס מכתב תביעה שהגישו עובדי המתנ"ס לבית הדין האיזורי לעבודה בחיפה (תיק ס"ע 10-11-23754), מסמך שהוגש בהסכמה. עיון בכתב התביעה מראה כי עובדי המתנ"ס מיוצגים ע"י ההסתדרות, עיריית נהריה היא נתבעת 2, ובין השאר נטען כי עמדה על הפרק קליטת עובדי מתנ"ס מסוימים לעבודה בעיריה, (סעיפים 14,17) וכי העיריה התחייבה התחייבויות שונות כלפי עובדי המתנ"ס, (סעיף 20). חשוב להדגיש כי העיריה בתשובתה הציגה את כתב התביעה, אך לא הציגה את כתב ההגנה מטעמה או את קביעת בית הדין לעבודה בשאלות אלו, במידה וקיימת קביעה בנושא, כך שלכל היותר ניתן לקבוע כי לכאורה קיימת טענה כי לעיריה התחייבויות להעסיק מי מעובדי המתנ"ס אך לא מעבר לכך.
11. לטענת ב"כ המשיב 1 שעלתה לראשונה בדיון בפניי באשר למעורבות העותר כיו"ר ההסתדרות בקשר להליכי התביעה אין ליתן משקל, שכן טענה זו לא נטענה כלפי העותר במסגרת ההודעה או ההתכתבויות עד לדיון בעתירה וחזקה על עיריית נהריה והעומד בראשה כי אם סברו שנפל פגם בהתנהגות העותר בנושא היו מודיעים לו על כך, כפי שנעשה לגבי פעולותיו האחרות.
12. יצוין כי מבקר העיריה בדו"ח מיום 23.1.11 (נספח א' לתשובה) המליץ המלצות שונות בקשר לעובדי המתנ"ס, כגון קליטת עובדים מסוימים, פיטור עובדים אחרים וכד', אלא שחשוב להדגיש כי מדובר בהמלצות שלא הוברר מה הוחלט לגביהן וכי את ההמלצות ניתן ליישם כהנחיית המבקר בדרך בה "על עיריית נהריה בהסכמה עם הבעלים האחרים למנות למתנ"ס מפרק בודד או צוות מפרקים" ובמילים אחרות, העיריה לא יכולה היתה לנהוג בעובדים כעובדיה אלא היא היתה זקוקה להסכמת הבעלים האחרים, כך שגם מסיבה זו יש לראות בעיסוק בנושא עובדי המתנ"ס, עיסוק שהקשר בינו לבין עובדי העיריה, קשר רחוק מאד.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 37802-03-11 שמואלי נ' ג'קי סבג - ראש עיריית נהריה ואח'

13. אמנם כפי שצוין בהודעה ובתשובה, העותר נהג כמי שנמנע להיות מעורב בענייני המתנ"ס. 1
 2 את ישיבת מועצת העיר מיום 18.1.2011 (נספח ז' לתשובה) וישיבת 8.3.2011 (נספח ב' 2
 לתשובה) עזב העותר בעת שקיים דיון בנושא המתנ"ס, כשהועברה פנייה לראש העירייה ביום 3
 21.12.00 ובה דרישות לזמן ישיבה שלא מן המניין (נספח ד' לתשובה), נמנע העותר מלהתוּם 4
 על הדרישה בה התייחסות לעובדי המתנ"ס. איני סבור כי יש לראות בכך הודאה כי עיסוק 5
 במתנ"ס מהווה ניגוד ענינים וניתן לקבל את הסברו של ב"כ העותר כי מדובר בפעולה מתוך 6
 זהירות יתר ולא מעבר לכך. 7
 8
14. סיכום ביניים- גם אם ניתן היה לסבור כי יש לראות לכאורה בעובדי המתנ"ס כעובדי עירייה 9
 לצורך שאלת ניגוד הענינים, קשר זה הוא קשר רחוק מאוד, לא מובן מאליו והיתה חובה 10
 לברר מבחינה עובדתית ומשפטית, בטרם "חריצת הדין" ע"י ראש העירייה. 11
 12
- האם פעל העותר מתוך ניגוד ענינים 13
15. זה השלב לבחון את שלוש הפעולות שעשה העותר, עיון במכתב הפנייה לממונה (נספח 9 14
 לעתירה) אינו יכול להחשב כפעולה המפרה את התחייבות העותר. במכתב הוא מבקש 15
 התערבות הממונה על מנת לאפשר בין השאר "זימון ישיבה שלא מן המניין בדבר דיווח ראש 16
 העיר בכל הנוגע למתנ"ס נהריה ועובדיו". איני מוצא כל פגם בדרישה זו, ישיבה בדבר דיווח 17
 מצד ראש העירייה, אינה פעולה למען עובדי המתנ"ס בהכרח, אלא זו דרישה לגיטימית של 18
 חבר מועצה "בכובעו" כחבר מועצה וממילא אין בבקשה זו הצהרה כי ישתתף באותה ישיבה. 19
 20
16. לא מצאתי פגם גם בפנייה הישירה אל ראש העירייה במכתב נושא הכותרת "הצעות לשינוי 21
 תקציב 2011" (נספח 10 לעתירה) עליה חתומים תשעה חברי מועצת העירייה וביניהם העותר. 22
 אין זו פעולה מתוך ניגוד ענינים, מדובר בהצעה מפורטת הכוללת נושאים רבים וגם בפרק 23
 המתנ"ס, תוכן ההצעה אינו יכול להחשב כמעורבות "במישרין או בעקיפין בכל ענין הקשור 24
 בעובדי עיריית נהריה". 25
 26
17. השתתפות פעילה בהפגנת עובדי המתנ"ס יכול ותחשב ניגוד ענינים אם כאמור נראה את 27
 עובדי המתנ"ס בעקיפין כעובדי עירייה ומוטב היה כי העותר לא היה משתתף באותה הפגנה, 28
 אך בהתחשב בעובדה כי הקשר בין עובדי המתנ"ס לבין עובדי העירייה הוא קשר כה רחוק, 29
 איני סבור כי יש לראות הפרת ההתחייבות ובוודאי שלא מדובר בהפרה חמורה, 30



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 11-03-37802 שמואלי נ' ג'קי סבג - ראש עיריית נהריה ואח'

- 1 נהעותר בסעיף 25.5 לעתירה מתאר את ההפגנה כהפגנת מחאה בהיבט כולל ובה התייחסות
 2 גם לנושאי הינוך, נושא עובדתי זה לא התברר וגם לא נסתר בתשובה וזו דוגמא לבירור
 3 עובדתי הכרחי שלא נעשה ע"י ראש העיריה במקרה זה].
 4
 5 האם ההודעה ניתנה בסבירות ובמידתיות
 6 18. בטרם אנתח את טענות הצדדים אזכיר את המסגרת הנורמטיבית כפי שנקבעה ע"י הנשיאה ד'
 7 ביניש:
 8 "עילות הביקורת של סבירות ומידתיות, שהן עילות קרובות באופיין,
 9 מאפשרות לבחון היבטים שונים הנוגעים לתקינות ההחלטה המנהלית
 10 העומדת לביקורתנו השיפוטית (ראו והשוו: בג"ץ 3477/95 בן-עטייה נ' שר
 11 החינוך, התרבות והספורט, פ"ד מט(5) 1, 14-15 (1996), להלן: בן-עטייה).
 12 על-פי עקרון המידתיות נבחנת השאלה אם ניתן היה להגשים את התכלית
 13 המבוקשת באמצעים שפגיעתם בפרט פחותה, וכן האם מתקיים יחס ראוי
 14 ומידתי בין התכלית לבין האמצעים שנקטו להגשמתה. אמת מידה זו של
 15 מידתיות מאפשרת, אפוא, לבחון האם ננקטו האמצעים הראויים
 16 והמתאימים אל מול תכליתו של המעשה המנהלי. לצד עקרון המידתיות,
 17 מבקשת עילת הסבירות לבחון היבטים נוספים בהחלטה המנהלית
 18 ובמסגרתה מקובל בשיטתנו, לבחון האם כלל השיקולים הרלוונטיים
 19 נשקלו על ידי הרשות המנהלית והאם אלה אוזנו על ידה כראוי על-פי
 20 משקלם היחסי", בג"ץ 3798/09 אירנה גורווחוד נגד המפקח הכללי של
 21 משטרת ישראל.
 22
 23 19. ניתוח התנהגות הצדדים, מעמדם ובחינת מישור הזמן מוביל למסקנה כי הצעד בו נקט ראש
 24 העיריה שמשמעו הפסקת כהונתו של יו"ר האופוזיציה שנבחר בבחירות דמוקרטיות הוא צעד
 25 קיצוני ובלתי מידתי בהתחשב בשלוש הפעולות המוזכרות בהודעה ובהתחשב במעמד עובדי
 26 המתנ"ס שכאמור אינם עובדי עיריה והקשר שלהם לעיריה הוא קשר רחוק מאד.
 27
 28 20. לכך אוסיף כי צודק ב"כ העותר בטענתו, כי אם ראש העיריה ידע ביום 20.12.10 כי העותר
 29 פועל לכאורה בניגוד ענינים (בשל משלוח המכתב לממונה, נספח 9) מדוע לא עשה דבר
 30 והעמיד את העותר על חומרת מעשיו. המתנה עד ליום 22.2.11 מועד הוצאת ההודעה מעוררת
 31 תהייה ויש בה כדי להכשיל את העותר. גם התעלמות ראש העיריה מהתנהגות העותר ביום
 32 8.2.11 בעת קבלת מכתבו (נספח 10), אינה מתיישבת עם הצעד הקיצוני של הפסקת כהונת
 33 העותר כחבר מועצת העיריה רק ביום 22.2.11.
 34



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 37802-03-11 שמואלי נ' ג'קי סבג - ראש עיריית נהריה ואח'

21. בהתחשב בתפקידם של העותר וראש העירייה ובטענות המועלות בהודעה, עקרון המידתיות מחייב צעד שונה מהצעד בו נקט ראש העירייה. במקום הוצאת ההודעה היה מקום למשל לפנות לוועדה למניעת ניגוד ענינים של נבחרים ציבור ברשויות המקומיות (ראו המלצת שופטי בית המשפט העליון במסגרת הדיון בערעורם של הצדדים, סעיף 2 לנספח 6 לעתירה) או להעמיד את העותר בפני הטענה כי הוא פועל בניגוד ענינים, לקיים שימוע ולבקשו להפסיק פעולה זו לאלתר ורק אם היה מסרב ניתן היה לשקול לנקוט באמצעי החריף של הפסקת כהונתו.
22. אפנה בענין זה לפסק דינה של הש' ט' שטרסברג כהן
- "יש לבחון אפשרות לנטרל את הגזרה בה קיים ניגוד ענינים באופן שלבעל כהונה לא תהיה נגיעה בה ויש להשאיר את התרופה - פסילה - כאמצעי אחרון ולבחור באמצעים הריפים פחות ככל שניתן. (בג"ץ 595/89 הנ"ל; בג"ץ 1045/89 הנ"ל)", ע"א 6983/94 שמעון פחימה נ' מיכאל פרץ.
23. למעשה גם השופט א' קיסרי בהליך הקודם בין הצדדים הביע עמדה דומה:
- "גם במקרה כזה ייתכן שלא היה מקום להיחפז ולנקוט כלפי העותר בשימוש בסמכות לפי סעיף 123א' לפקודה והיה מקום לפעול למציאת הסדר שינטרל את החשש מהיווצרות מצב של ניגוד ענינים, קודם לשימוש בסמכות הפסילה", (עמ' 4 שורה 20 לפסק הדין, נספח 4 לעתירה).
24. ואזכיר כי עילת הפסלות המדוברת אינה חלק מהעילות שאינן מצריכות ברור מורכב או הפעלת שיקול דעת רחב כמפורט בסעיף 120 לפקודת העיריות, מדובר בעילה הוץ-סטטוטורית הנסמכת על חשש או חשד להתקמות ניגוד ענינים. בטרם מחליטים על התפנות מתפקיד המהווה מימוש הזכות להבחר יש לבחון לא רק את העובדות (כנטען ע"כ ראש העירייה, עמ' 4 לפרוטוקול שורה 23) אלא גם את המסקנות הנורמטיביות שיש להסיק מהן לרבות באשר לשאלה האם קיים אמצעי פוגעני פחות מפסלות מיידית וכוללת ומי כמו ועדה מקצועית מיומנת ויעודית כמו הועדה לניגוד ענינים יכולה לעשות זאת בניקיון כפיים ועל סמך ניסיונה הרב מבלי לפגוע באושיות הדמוקרטיה.
25. ראש עירייה חייב לזכור כי השימוש בסמכויותיו לפי סעיף 123א לפקודת העיריה, ככל שמדובר בפסילת חברתו של חבר מועצת עיר, במיוחד כשמדובר ביו"ר האופוזיציה חייב להעשות בזהירות ורק כאמצעי אחרון במידה וקיים אמצעי פוגעני פחות. מיותר לציין כי



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 37802-03-11 שמואלי נ' ג'קי סבג - ראש עיריית נהריה ואח'

- 1 הסמכות שניתנה לראש העיריה מכח סעיף 123א' לפקודת העיריות אינה אמצעי לניגוח
2 יריבים פוליטיים.
3
- 4 26. בטרם סיום אציין כי בעת בחינת סבירות הפעולה לא ניתן להתעלם מהעובדה כי ההודעה
5 הוצאה ביום 22.2.11 והדיון מסתיים היום- 15.11.2011 מהסיבות שפורטו לעיל, כשבינתיים
6 כפי שניתן היה להבין נושא המתנ"ס ירד מהפרק והמחלוקת הפכה לנהלת העבר.
7
- 8 סיכום
- 9 27. לאור כל האמור לעיל הנני קובע כי הודעת ראש העיריה מיום 22.2.2011 (נספח 1 לעתירה)
10 בדבר התפנות מקום העותר במועצת העיר נהריה מבוטלת.
11
- 12 28. בהתחשב בכל האמור לעיל הנני מחייב המשיב 1 לשלם לעותר הוצאות משפט בשיעור של
13 10,000 ש"ח בצירוף הפרשי הצמדה וריבית מהיום ועד ליום התשלום בפועל.
14
15
16
17
18 ניתן היום, י"ח מרחשוון תשע"ב, 15 נובמבר 2011, בהעדר הצדדים.
19
- 20 אברהם אליקים
21 אברהם אליקים, שופט
22
23
24
25