



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

1  
2

לפני : כב' השופטת קארין ליבר-לוי  
נציג ציבור (עובדים) מר בצלאל פיינגולד  
נציג ציבור (מעסיקים) מר יורם זקס

### התובע:

מאיר אסולין

ע"י ב"כ: עו"ד ליאות שושן ברק

-

### הנתבעים:

1. עיריית לוד

ע"י ב"כ: עו"ד גדי שילה

2. מדינת ישראל – משרד הפנים

ע"י ב"כ: עו"ד יוסף מנסור

## פסק דין

3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19

האם זכאי התובע לשכר בתקופת כהונתו כסגן ראש העיר בלוד, חרף החלטת משרד הפנים שאינו זכאי לכך? זו שאלה בה עלינו להכריע בהליך זה.

לפנינו תביעתו של מר מאיר אסולין (להלן- **התובע**) למתן צו הצהרתי לפיו הוא זכאי לתשלום שכר בגין כהונתו בתפקיד סגן ראש העיר החל מיום 5.6.2017 ועד לסיום כהונתו בחודש 12/2018 בעיריית לוד (להלן- **העירייה**). תביעת התובע היא כנגד העירייה ומשרד הפנים, מדינת ישראל (להלן- **משרד הפנים**).

### הצגת הצדדים וההליך המשפטי

1. התובע הוא עורך דין במקצועו, חשבונאי ויועץ מס בהכשרתו. בחודש 10/2013 נבחר כחבר סיעת ש"ס למועצת העיר לוד. התובע מונה כסגן ראש העיר החל מיום 3.4.2017 וכן הוא צלו לו סמכויות ראש העיר בתיקי הרווחה והחרדים<sup>1</sup>.

2. נתבעת 1 היא רשות מקומית בה שימש התובע בתפקידים שונים.

<sup>1</sup> נספח 3 לתצהיר גבי כהן מטעם העירייה.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

- 1 3. נתבע 2 הוא משרד הפנים, אשר לו סמכויות שלטוניות בניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות,  
2 לרבות סמכויות רגולציה ופיקוח.  
3  
4 4. ביום 13.11.2019 התקיים דיון מוקדם בפני חברתי כב' השופטת כרמית פלד. בתום הדיון ניתנה  
5 החלטה לפיה על משרד הפנים להעביר לב"כ התובע נתונים המתייחסים לכמות סגנים בשכר  
6 ברשויות המקומיות ביחס לשלוש תקופות כהונה: בשנים 2003 – 2008, 2008 – 2013, 2013 – 2018 –  
7 2018 תוך 45 ימים, וכי שמותיהם של הסגנים ונתוני שכרם יושחרו מטעמי הגנת הפרטיות. לאחר  
8 בקשות שונות ותגובות הצדדים ניתנה על ידה החלטה המצמצמת את היקף גילוי המסמכים  
9 מטעם משרד הפנים לתקופות של שתי כהונות קודמות (2008 – 2013, 2013 – 2018) ובמקרים  
10 בהם היתה חריגה מהנוהל, קבעה כי יועברו גם העתקי הבקשות וההחלטות ביחס להן. ביום  
11 28.12.20 הגיש משרד הפנים את המידע הנדרש לתיק.  
12  
13 5. דיון ההוכחות התקיים לפנינו ביום 21.12.2022. בדיון העיד התובע מטעמו, גב' סנדרה כהן  
14 מנהלת אגף משאבי אנוש בעירייה העידה מטעם העירייה, וגב' עדי דביר מנהלת תחום תיאום  
15 מעקב ובקרה במשרד הפנים, ששימשה בעבר כמרכזת בכירה באגף בקרת ההון האנושי ברשויות  
16 המקומיות העידה מטעם משרד הפנים.  
17  
18 6. טענות הצדדים הסתכמו בפרשנות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004 ומשנת 2017 (להלן-  
19 **חוזר 2004 וחוזר 2017 בהתאמה**), ביחס ליישום הוראות **חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש**  
20 **הרשות וסגניו וכהונתם)**, **התשל"ה-1975** (להלן- **חוק הרשויות המקומיות**).  
21  
22 7. הצדדים הגישו סיכומים בכתב, התובע הגיש סיכומי תשובה.  
23  
24

### העובדות הצריכות לעניין

- 25  
26 8. המחלוקת שלפנינו נוגעת לתקינות ההחלטה המנהלית של משרד הפנים שעניינה פרשנות חוזר  
27 2004 שהיה החוזר בתוקף בתקופה הרלוונטית לתביעה, ביחס למינויו של התובע כסגן ראש העיר  
28 בשכר.  
29  
30 9. בחודש 10/2013 התקיימו בחירות לרשויות המקומיות בהן התובע נבחר לחבר במועצת העיר לוד.  
31  
32 10. ביום 19.7.13 נחתם הסכם רוטציה בין חברי הקואליציה (להלן- **הסכם הרוטציה**) במועצת העיר.  
33 בהתאם להסכם הרוטציה, מונה מר אביב וסרמן לסגן ראש עיר בשכר למשך מחצית קדנציה מיום  
34 20.11.13 ועד ליום 30.4.16 ומר אליהו ממון מונה לסגן ראש העיר בשכר למחצית השנייה של  
35 הקדנציה מיום 1.5.16 ועד ליום 3.4.17.<sup>2</sup> מר ממון לא השלים את מלוא הקדנציה אלא כיהן

<sup>2</sup> ס' 4 – 5 לתצהירה של גב' כהן. ר' נספח 2 לתצהיר – העתק הסכם מועצה מיום 19.7.13.





## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

- 1 בתפקיד סגן ראש העיר בשכר מיום 1.5.2016 ועד לנטילת סמכויותיו על ידי ראש העיר בהחלטה  
2 שאושרה על ידי מועצת העיר ביום 3.4.2017.<sup>3</sup> אין חולק כי התובע החליף בתפקידו את מר ממן,  
3 דהיינו, מדובר בהחלפה השלישית בקדנציה באותו תקן של סגן ראש העיר.  
4  
5 11. ביום 3.4.17 התקיימה ישיבת מועצה מיוחדת מס' 3-17 בה הודיע ראש העיר על כוונתו לפטר את  
6 סגן ראש העיר מר אליהן ממן.<sup>4</sup>  
7  
8 12. באותו היום, בישיבת מועצת העיר מס' 3 אישרה מועצת העיר את הודעת ראש העיר לנטילת  
9 סמכויותיו של סגן ראש העיר מר ממן וכן את בקשת ראש העיר למינויו של התובע לסגן ראש  
10 העיר, וכן אושרה החלטת ראש העיר להאציל לו אחריות וסמכויות בתיקי החרדים והרווחה.<sup>5</sup>  
11  
12 13. ביום 25.5.2017 היועץ המשפטי של העירייה מסר חוות דעתו בדבר מינוי התובע כסגן ראש עיר  
13 בשכר. כך נרשם בסעיף 19 לחוות דעת זו:  
14 "הואיל וסגן ראש העיר אליהו ממן הודח מתפקידו, רשאית העירייה לשלם שכר למר אסולין,  
15 סגן ראש העיר שנבחר במהלך אותה קדנציה, במקום מר ממן שחדל לכהן, שכן המדובר בחילוף  
16 אחד כאמור, כלומר חילוף הנובע מהדחה או התפטרות שלא על פי הסכם רוטציה".  
17  
18 14. כתוצאה מכך, הובא דבר מינויו של התובע להצבעה חוזרת בישיבת המועצה שנערכה ביום  
19 5.6.2017.<sup>6</sup>  
20  
21 15. בחוות דעת היועץ המשפטי לעירייה מיום 25.5.17 קיימת התייחסות למינוי של התובע בדיעבד  
22 בישיבת המועצה, עקב הדחתו של מר ממן,<sup>7</sup> ביום 3.4.17. עוד הובהר בחוות הדעת כי בהתאם  
23 להוראות הדין, ובפרט סעיף 15 לחוק הרשויות המקומיות, תשלום שכר לתובע מותנה באישורו  
24 של שר הפנים ובהתאם לכללים ולתנאים שנקבעו על ידו. סמכות השר הואצלה למנכ"ל משרד  
25 הפנים, אשר קבע את הכללים לאישור שכר, אשר פורסמו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004.<sup>8</sup>  
26 היועץ המשפטי לעירייה חווה דעתו כי המינוי עומד בדרישות הדין ועל כן אין מניעה משפטית  
27 לאשרו,<sup>9</sup> זאת בהתאם לפרשנות שהעניק היועץ המשפטי לעירייה לסעיף 2.6 לחוזר 2004 העוסק  
28 בפיצול משרת סגן ראש העיר ומינוי סגני ראש העיר. להלן נביא את נוסח הסעיף 2.6 לחוזר 2004  
29 בשלמותו:  
30  
31

<sup>3</sup> נספחים 2-3 לתצהיר גבי כהן מטעם העירייה.

<sup>4</sup> נספח 2 לתצהירה של גבי כהן מטעם העירייה.

<sup>5</sup> נספח 3 לתצהיר גבי כהן מטעם העירייה.

<sup>6</sup> נספח 5 לתצהירה של גבי כהן מטעם העירייה.

<sup>7</sup> ס' 19 לחוות הדעת מיום 25.5.17

<sup>8</sup> ס' 32 לכתב ההגנה 2. סעיף 7 לחוות הדעת של היועץ המשפטי לעירייה, סעיף 25 לתצהירו של התובע.

<sup>9</sup> ס' 3 לכתב ההגנה של נתבעת 1. ר' נספח 4 לתצהיר גבי כהן – העתק חוות דעת היועץ המשפטי לעירייה מיום 25.5.2017.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

- 1 2.6" פיצול משרת סגן
- 2 2.6.1 בהתאם לחוק, אין לפצל משרת סגן בשכר.
- 3 2.6.2 רשות מקומית שאוכלוסייתה נמוכה מ- 100,000 איש, אינה רשאית לשלם שכר למספר
- 4 סגנים גדול יותר מהמספר הנקוב בסעיף 2.6, גם אם לחלק מהסגנים לא משולם שכר מלא.
- 5 2.6.3 חוק המרת סגנים בשכר לסגנים בתואר בוטל.
- 6 2.6.4 כאמור לעיל, במקרה של חדילת ראש רשות מכהונתו, לא ניתן לבחור ראש רשות או לעשות
- 7 רוטציה אלא יש לקיים בחירות כפי שהוער לעיל.
- 8 2.6.5 שכר סגני ראש רשות שהתחלפו במהלך אותה קדנציה רוטציה.
- 9 על פי החלטת הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז – 1977, כפי שתוקנה
- 10 ב-1998 הומרה הפנסיה התקציבית לה היו זכאים ראשי רשויות מקומיות וסגניהם עד
- 11 מועד הבחירות האחרון בפנסיה צוברת. כתוצאה מכך ובשונה מהעבר חילופי סגנים בשכר
- 12 במהלך הקדנציה אינם גורמים עוד להטלת נטל תקציבי נוסף על הרשות המקומית מעבר לנטל
- 13 שהיה מוטל אילו המשיך לכהן סגן אחד במהלך הקדנציה כולה. יחד עם זאת, על מנת למנוע
- 14 חילופים תכופים בין סגני ראשי רשות בשכר, ובתוקף הסמכות לפי סעיף 129 לפקודת העיריות
- 15 וסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות, נקבע שחל מיום 1.7.2001 ישולם שכר לסגני ראש
- 16 רשות שהתחלפו במהלך תקופת כהונת המועצה, רק אם מתקיימים אחד מתנאים הבאים:
- 17 1. סגן ראש רשות בשכר שהודח או התפטר מכהונתו תהא הרשות רשאית לשלם שכר לסגן
- 18 שנבחר במהלך אותה קדנציה במקום מי שחדל לכהן ובלבד שלא יותר יותר מחילוף אחד
- 19 כאמור.
- 20 תשלום שכר לסגן שנבחר במהלך הקדנציה, במקום מי שחדל לכהן כאמור, מותנה בהגשת
- 21 תצהיר מטעמו המאשר כי בחירתו לכהונה לא נעשתה על פי הסכם רוטציה שנערך לפני
- 22 הבחירות לרשויות המקומיות או בסמוך לאחריהן.
- 23 2. התפטר סגן ראש רשות או פרש על-פי הסכם רוטציה, ישולם שכר לסגן ראש הרשות
- 24 שנבחר במהלך אותה קדנציה במקום מי שחדל לכהן רק אם הסכם הרוטציה הונח על שולחן
- 25 המועצה תוך 45 ימים מיום שראש הרשות הראשון בכל תקופת כהונה החל לכהן. לא יותר
- 26 מחילוף אחד על פי הסכם רוטציה כאמור. קיום הסכם רוטציה במקרה זה מותנה בכהונה
- 27 של 28 חודשים לפחות של הסגן הראשון.
- 28 3. סגנים העונים לתנאים הנ"ל יפנו למשרד הפנים לקבלת האישור המתאים.
- 29 4. תחולת הוראות הנ"ל כאמור היא מיום 1/7/2001 והן תקפות גם במהלך הקדנציה הנוכחית
- 30 בכל רשות מקומית.
- 31 2.6.6 סגן ראש רשות מקומית בשכר יקבל שכרו מיום בחירתו או מיום האצלת סמכויות על ידי
- 32 המועצה (לפי המאוחר יותר), לפי התאריך הרשום בפרוטוקול ובכפוף להוראות הנ"ל.
- 33 (ההדגשות במקור).
- 34



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

- 1 16. ביום 11.6.2017 מסר היועץ המשפטי לעירייה חוות דעת משלימה המבהירה כי בחוות הדעת  
2 הראשונה מיום 25.5.17, נרשם כי מר ממן הודח מתפקידו אך בפועל התברר כי התפטר מתפקידו  
3 עקב פרישתה של סיעת מפלגתו מקואליציה ולא הודח<sup>10</sup>. עוד נרשם שם כי אין חשיבות לכך אם  
4 מדובר בהדחה או בהתפטרות, כך שמסקנות חוות הדעת מיום 25.5.17 נותרו על כנן<sup>11</sup>. נציין כי  
5 משרד הפנים לא טען אחרת ביחס לנפקות סיום תפקידו של מר ממן<sup>12</sup>.
- 6  
7 17. ביום 25.6.17 הגישה העירייה בקשה למשרד הפנים לאישור תשלום שכר לתובע בתפקידו כסגן  
8 ראש עיר בשכר<sup>13</sup>. ביום 29.6.17 נדחתה פניית העירייה, בהתכתבות בין גב' כהן מנהלת אגף משאבי  
9 אנוש בעירייה ובין גב' פזית יצחק, מרכזת בכירה (הון אנושי ברשויות המקומיות), נציגת משרד  
10 הפנים<sup>14</sup>.
- 11  
12 18. ביום 24.7.17 שלח מר מעתוק, סמנכ"ל בכיר למינהל ההון האנושי במשרד הפנים, מכתב לראש  
13 העיר בו הובהר כי מינויו של התובע אינו מאושר, על יסוד ההנחיה בחוזר 2004 הקובעת כי לא  
14 יאושר חילוף סגן בשכר יותר מפעם אחת לכל תקן של סגן בשכר במהלך קדנציה, בין אם מדובר  
15 בהסכם רוטציה ובין אם מדובר בהדחה או התפטרות<sup>15</sup>.
- 16  
17 19. עקב פניית התובע בהמשך, השיב לו מר מעתוק במכתב מיום 14.9.17 וציין שם כי: **"לכל רשות**  
18 **מקומית מוגדרת מכסה שנקבעה בחוק לסגנים בשכר, חוזר מנכ"ל 4/2017 קובע כי לא ייעשה**  
19 **יותר מחילוף אחד לכל תקן של סגן בשכר ולא משנה מאיזו עילה. לפיכך, מכתבי מיום 24.7.2017**  
20 **נשאר בעינו ומינויך כסגן בשכר אינו מאושר"**<sup>16</sup>.
- 21  
22 20. ביום 17.12.17 שלחה ב"כ התובע מכתב למר מוני מעתוק בדרישה להורות לעירייה לשלם לתובע  
23 את שכרו. מר מעתוק השיב לב"כ התובע ביום 7.2.18, תוך הפניה לתשובתו לעירייה מיום  
24 24.7.17, לפיה בקשת התובע נדחתה<sup>17</sup>. במכתב תשובתו פירט מר מעתוק פעם נוספת עמדתו של  
25 מנכ"ל משרד הפנים ביחס לפרשנות חוזר מנכ"ל לפיה: **" לא יעשה יותר מחילוף אחד לכל תקן**  
26 **של סגן בשכר, בין אם מדובר בהסכם רוטציה ובין אם מדובר בהדחה או בהתפטרות וזאת**  
27 **בהתאם לחוזרי מנכ"ל 5/2004 ו 4/2017. יובהר, כי הדבר מצוי בסמכות שר הפנים, סמכות**  
28 **שהואצלה למנכ"ל משרדו, ומרגע שמנכ"ל המשרד מבהיר כי זוהי פרשנותו אין מקום לפרשנות**  
29 **נוספת"**<sup>18</sup>.
- 30

<sup>10</sup> סי' 10 לתצהיר גב' כהן. ר' נספח 6 לתצהיר – חוות דעת משלימה מיום 11.6.17.

<sup>11</sup> סי' 5 לחוות הדעת מיום 11.6.17.

<sup>12</sup> סי' 31 לסיכומי משרד הפנים.

<sup>13</sup> ר' נספח 7 לתצהיר גב' כהן – העתק בקשת העירייה.

<sup>14</sup> נספח 8 לתצהירה של גב' כהן.

<sup>15</sup> נספח 9 לתצהירה של גב' כהן – העתק תשובת משרד הפנים מיום 24.7.17.

<sup>16</sup> סי' 26 לכתב ההגנה של העירייה. ר' נספח 7 לכתב ההגנה – העתק המכתב מיום 14.9.2017.

<sup>17</sup> סי' 50 – 51 לכתב התביעה. ר' נספח ה' לכתב התביעה – העתק מכתב ב"כ התובע. ר' נספח ו' לכתב התביעה – העתק מכתב תשובתו של מר מעתוק.

<sup>18</sup> נספח יא' לתצהיר התובע – העתק המכתב מיום 7.2.2018.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 4914-04-19

13 ינואר 2024

21. אין חולק כי התובע מילא תפקיד סגן ראש עיר ומחזיק תיקי החרדים והרווחה ממועד מינויו ועד לתום כהונת המועצה בחודש 12/18<sup>19</sup>.

### דיון והכרעה

22. ראשית, נציין כי עיינו בכלל החומר המצוי בתיק אולם נתייחס אך לנדרש לצורך הכרעה בסוגיות השנויות במחלוקת בין הצדדים.

### תמצית טענות הצדדים

#### טענות התובע

23. התובע טען כי תרם מזמנו, ניסיונו המקצועי והתעסוקתי, ופעילותו היו לצורכי עבודה בעירייה. הוא נטש את עיסוקיו הקודמים לטובת מילוי תפקידו בעירייה באופן נאות ומסור<sup>20</sup>. התובע ציין כי טובת הציבור מחייבת תשלום שכר לנבחר ציבור שעיסוקו הבלעדי מוקדש לפעילות ציבורית במסגרת תחומי האחריות שניתנו לו במילוי תפקידו על מנת שיוכל להשתחרר מדאגות פרנסה ולהקדיש את כל זמנו ומרצו לביצוע תפקידו<sup>21</sup>.

24. התובע טען כי אישור היועץ המשפטי לעירייה למינוי התובע נעשה כדין, העירייה פעלה בהתאם לחוק מכיוון שהיועץ המשפטי לעירייה הוא פרשן מוסמך של החוק כלפי העירייה, וכי העירייה צריכה הייתה להסתמך עליו בהליך המינוי, משכך, המינוי נעשה כדין<sup>22</sup>. כמו כן, שכרו של התובע אושר על ידי גזבר העירייה.

25. התובע הפנה אל סעיף 2.6.5 לחוזר מנכ"ל 5/2004 אשר קובע שתי חלופות לכהונת סגני ראש עיר בשכר באמצעות חילוף. התובע טען כי בענייננו, החילוף בין מר וסרמן לבין מר ממן נעשה בהתאם להסכם הרוטציה שאושר כדין ובמועד בפני המועצה, וכי החילוף בין מר ממן לתובע אינו נובע מהסכם הרוטציה אלא נעשה לפי החלופה הראשונה בחוזר 2004, והוא היחיד שנעשה לפיו<sup>23</sup>. בהתאם טען התובע כי שני המקרים המתוארים בחוזר 2004 אינם באים אחד על חשבון השני ובכל אחד מהם ניתן לבצע חילוף אחד, על כן יש לאשר את תשלום שכרו בהתאם לחוזר 2004.

26. עוד טען התובע כי חוזרי מנכ"ל משרד הפנים אינם קובעים באופן מפורש שברגע שאושר הסכם רוטציה לא יאושר חילוף נוסף. לדידו של התובע, כשנשאלה נציגת משרד הפנים מדוע לא מצוין מפורשות שמרגע שמונו סגנים מכוח הסכם רוטציה, לא יהיה חילוף נוסף ולא תתקבלנה בקשות

<sup>19</sup> סי' 8 לכתב ההגנה של העירייה.

<sup>20</sup> סי' 16 – 20 לתצהירו של התובע.

<sup>21</sup> סי' 18 לכתב התביעה. סעיפים 8 – 15 לתצהיר התובע.

<sup>22</sup> סי' 30 לתצהירו של התובע. סי' 26 לתצהירו של התובע.

<sup>23</sup> סי' 33 – 36 לכתב התביעה. סעיף 33 – 36 לתצהירו של התובע. סעיפים 17 – 30 לסיכומי התובע. סי' 38 – 39 לתצהירו של התובע.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

- 1 לחילוף נוסף, גבי דביר השיבה שהיא לא יודעת מה הסיבה לכך. משכך, ניתן להסיק לטענתו כי יש  
2 מקום לשני חילופים, אחד מכוח הסכם רוטציה והשני שלא מכוחו<sup>24</sup>.
- 3  
4 27. התובע טען כי פרשנות זו מתיישבת עם הוראות סעיף 7 לחוק הפרשנות, התשמ"א – 1981,  
5 שכותרתו "הכלל אינו מעין הפרט דוקא" אשר קובע כי: "המילים 'או', 'אחר' או ביטוי דומה להן  
6 - להבדיל מן המפורט שלפניהן הן באות, ולא להקיש לו, זולת אם יש עמן המילים 'דומה' או  
7 'כיוצא בזה' או ביטוי אחר שמשמעו היקשי". כלומר, מקום בו לאחר המילה "או" לא מופיעה  
8 המילה "דומה" או "כיוצא בזה", הרי שהמילה באה להפריד ולהבדיל בין שני מקרים ולא להקיש  
9 ממקרה אחד למשנהו. עוד טען התובע כי בית הדין הארצי אימץ פרשנות זו בדיון המתייחס  
10 לתחולת צו הרחבה וקבע כי המילה "או" בין רשימת הענפים בצו איננה באה לעשות היקש בין  
11 ענף אחד למשנהו, אלא היא באה לקבוע כי כל ענף הוא עצמאי ונפרד מהענף האחר. (התובע הפנה  
12 לס' 37 בפסק הדין ע"ע 11-03-2580 דורון נגר - ליטוס מחשבים בע"מ, ניתן ביום 1.3.2015. וכן  
13 לס' 10 בפסק הדין של בית הדין הארצי בדיון נג/ 188-3 אי.בי.סי. ניוז אינטרקונטיננטל אינק -  
14 בנימין מור, פד"ע כח). התובע טען כי בעניינינו, חוזר 2004 נוקט בביטוי "רק אם התקיים אחד  
15 מהתנאים הבאים" ולאחריו מופיעים שני מקרים, שכל אחד מהם נפרד ומתקיים בפני עצמו ואין  
16 האחד מתקיים רק אם השני לא מתקיים<sup>25</sup>.
- 17  
18 28. התובע ציין כי בהתכתבויות בין העירייה לבין משרד הפנים, האחרון הפנה לחוזר מנכ"ל 4/2017  
19 (להלן- חוזר 2017). התובע טען כי חוזר מנכ"ל זה נכנס לתוקף רק ביום 11.6.2017, כלומר, לאחר  
20 מינויו כסגן ראש עיר בשכר ולאחר מתן כל האישורים הנדרשים מטעם העירייה לצורך המינוי.
- 21  
22 29. התובע טען כי משרד הפנים טעה בטענתו שעל פי חוזר 2017 לא יעשה יותר מחילוף אחד לכל  
23 תקן של סגן בשכר ולא משנה מאיזו עילה. התובע טען כי הסעיף עצמו מפרט מספר חלופות בהן  
24 ייתכן וימונה סגן בשכר בנסיבות אחרות כגון סיום תפקיד של סגן בשכר מחמת הוראות החוק או  
25 מסיבות בריאותיות. וכי עצם העובדה שהסעיף מפרט דין אחד למקרה בו יוחלף סגן ברוטציה ודין  
26 שני למקרה בו יוחלף סגן שלא ברוטציה מאבחנת בין שני המקרים ומבהירה כי חילוף ברוטציה  
27 אינו נחשב חילוף לצורך בחינת התקיימות התנאים לחילוף שלא ברוטציה. חוזר 2017 מציין כי  
28 סגן בשכר זכאי למלוא השכר ותנאי השירות, כך שקביעה זו הותירה את המצב המשפטי שנקבע  
29 חוזר 2004 בעינו, ועל כן יש לאשר את תשלום שכרו<sup>26</sup>. יתרה מכך לדידו של התובע, גבי דביר  
30 אישרה בעדותה כי בענייניו של התובע, חוזר 2017 לא שינה דבר, משכך, טענתו בסעיף 39  
31 לתצהירה כי חוזר 2017 חידד את חוזר 2004, הופרכה<sup>27</sup>.
- 32

<sup>24</sup> סי' 26 – 28 לסיכומי התובע. ר' עמ' 21 ש' 25 – 30 לפרוטוקול. סי' 18 לסיכומיו של התובע. סעיף 4 לסיכומי התשובה של התובע.

<sup>25</sup> סי' 21 – 24 לסיכומי התובע.

<sup>26</sup> סי' 43 – 45 לכתב התביעה

<sup>27</sup> סי' 35 לסיכומי התובע. ר' עמ' 26 ש' 20 – 22 לפרוטוקול.





## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

1 30. התובע טען כי יש לזקוף לחובת משרד הפנים את אי התייצבות מנכ"ל משרד הפנים שניסח את  
2 החוזר למתן עדות שכן הוא היה צריך להסביר את פרשנותו<sup>28</sup>.

3  
4 31. התובע הפנה המסמכים שהתקבלו בהליך גילוי מסמכים, המלמדים כי פרשנות משרד הפנים לפיה  
5 לא ניתן לבצע חלוף אחד בקדנציה, היא פרשנות שגויה, שכן בעיריית ירושלים ארע מקרה דומה,  
6 שם ראו בנסיבות כמיוחדות ואושרו חלופי סגני ראש העיר. התובע טען שיש לאשר את תשלום  
7 שכרו מקל וחומק שעה שאושר החילוף בעיריית ירושלים שם לא עמדה הסגנית היוצאת בתנאים  
8 שנקבעו בחוזר ביחס לתקופת כהונה בת 28 חודשים<sup>29</sup>. עוד טען הוא כי יש לייחס משקל להתנגדות  
9 משרד הפנים לחשיפת הנתונים בדבר מינויים שאושרו על ידו<sup>30</sup>.

10  
11 32. להשלמת התמונה טען התובע כי נוכח פעילותו כסגן ראש עיר בשכר הוא הסתמך על השכר שהיה  
12 אמור לקבל, על כן, גם מכוח הסתמכות זו, יש להעניק לו את הסעד המבוקש על ידו בדמות מתן  
13 סעד הצהרתי שהוא זכאי לתשלום שכר בגין תקופת כהונתו כסגן ראש העיר לוד.

14

15

### טענות משרד הפנים

16 33. משרד הפנים טען כי יש לדחות את התביעה מחמת היעדר עילת התערבות בהחלטת הרשות  
17 המנהלית<sup>31</sup>. משרד הפנים טען כי בית הדין אינו מוסמך להמיר את שיקול דעתה של הרשות  
18 המנהלית בשיקול דעתו. בענייננו, נטען כי החלטתו של מנכ"ל משרד הפנים ביחס לתובע ניתנה  
19 בהתאם לסמכותו עפ"י דין ובסבירות הנדרשת, לכן, אין מקום להתערבות בית הדין בהחלטה זו.  
20 בנוסף, משרד הפנים טען כי גם אם קיימת מחלוקת ביחס לפרשנותו של חוזר מנכ"ל, הרי  
21 שהסמכות הבלעדית למתן הפרשנות היא של הגורם שהוציא את החוזר, קרי משרד הפנים. וכי כי  
22 סטייה מהחוזר בנסיבות מיוחדות אף היא בסמכותו<sup>32</sup>.

23

24 34. עוד טען משרד הפנים כי יש לדחות את התביעה על הסף מחמת שיהוי בהגשתה. נטען כי פניות  
25 התובע אל משרד הפנים קיבלו מענה תוך זמן קצר, וכי התובע בחר להמתין ולהגיש את תביעתו  
26 לאחר יותר משנה. עוד נטען, כי כשמדובר בענייני תקציב קמה חובה מוגברת לפעול בדחיפות, וכי  
27 ככל שהיתה בידי התובע אפשרות להגיש תביעתו טרם חלוקת התקציב היה עליו לעשות כן. משרד  
28 הפנים הפנה לבג"ץ 110/5/04 דוד גרבי נ' שרת החינוך התרבות והספורט – יו"ר המועצה  
29 להשכלה גבוהה (5.12.2007)<sup>33</sup>.

30

<sup>28</sup> סי' 30 – 31 לסיכומי התובע. ר' עמ' 21 שי' 31 – 33 לפרוטוקול.

<sup>29</sup> סי' 90 לסיכומי התובע.

<sup>30</sup> סי' 46 – 54 לתצהירו של התובע.

<sup>31</sup> סי' 3 לכתב ההגנה 2.

<sup>32</sup> סי' 4 – 8 לכתב ההגנה 2. סעיפים 4 – 8 לסיכומי משרד הפנים.

<sup>33</sup> סי' 9 – 12 לכתב ההגנה 2.





## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

- 1 35. משרד הפנים טען כי בעת בחירתו הראשונה של התובע לתפקיד ביום 3.4.2017, לא הונחה בפני  
2 חברי מועצת העיר חוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה או אישור הגזבר כנדרש ע"פ חוק. על  
3 כך מלמד הפרוטוקול מיום 3.4.17 שם הובהר כי: **"על פי נהלי משרד הפנים בשלב זה של**  
4 **הקדנציה לא ניתן לשלם שכר לסגן, אך העירייה תפנה בבקשה וככל שמשרד הפנים יאשר נפעל**  
5 **בהתאם"**, במסגרת ישיבה זו הוחלט על נטילת סמכויותיו של סגן ראש העיר שכהן עד אותה עת,  
6 מר ממן, והוחלט כי הוא יחדל מקבלת שכר<sup>34</sup>.
- 7
- 8 36. ביחס לבקשת העירייה ממשרד הפנים מיום 25.6.2017 לאישור תשלום שכר לתובע, משרד הפנים  
9 טען כי בטופס הבקשה שהוגש צוינו שמותיהם של הסגנים שנבחרו לפי סעיף 15 לחוק הרשויות  
10 המקומיות: מר יוסף חיים הרוש – קדנציה מלאה, מר וסרמן – חצי קדנציה, מר ממן – סיים  
11 כהונה כסגן, מר אסולין. בתשובה לשאלה בדבר מספר הסגנים בשכר אותם רשאית העירייה  
12 למנות בהתאם לסעיף 15 א1 לחוק הרשויות המקומיות, השיבה העירייה כי מדובר ב **"2 סגנים**  
13 **בשכר, בכל זמן נתון לאורך כל תקופת הקדנציה"**. בנוסף, כשנשאלה העירייה בטופס האם מדובר  
14 בחילופי סגנים שלא במסגרת הסכם רוטציה, היא השיבה בחיוב, כאשר בתחתית הטופס מצוין  
15 במפורש כי במידה והתשובה לכן חיובית, יש לשים לב לכך שלא ניתן לבצע יותר מחילוף אחד  
16 בהתאם לחוזר מנכ"ל 2004. כמו כן, העירייה התבקשה לפרט האם בוצעו במהלך הקדנציה  
17 הנוכחית חילופי סגנים נוספים שלא במסגרת הסכם הרוטציה, והיא ענתה על שאלה זו בחיוב<sup>35</sup>.
- 18
- 19 37. משרד הפנים טען כי במענה לבקשת העירייה, רכזת התחום במשרד הפנים השיבה לאחר ארבעה  
20 ימים במייל חוזר, כי התובע לא זכאי לשכר וכי בקשת העירייה אינה מאושרת<sup>36</sup>.
- 21
- 22 38. משרד הפנים טען כי מינוי סגנים ברשויות המקומיות הוא חלק ממערך השיקולים הקואליציוני,  
23 וכי סגן ראש עיר הוא נבחר ציבור, כלומר, מינוי פוליטי ואין חובה למנות סגן ראש עיר בשכר  
24 ברשות. ניתן לראות זאת מנוסח סעיף 15א1 לחוק הרשויות המקומיות הקובע שהסגן רשאי לקבל  
25 שכר, וכן מהוראות סעיף 17 לחוק הרשויות המקומיות, הקובע כי ראש רשות רשאי לאצול  
26 סמכויות לסגן ומאידך מילוי התפקידים והשימוש בסמכויות כאמור לא יהיו כרוכים בתשלום  
27 שכר. משכך, הזכאות לשכר כפופה לאישור שר הפנים<sup>37</sup>.
- 28
- 29 39. משרד הפנים טען כי החוזר משקף את המדיניות הנהוגה של המשרד וכל פרשנות אחרת אינה  
30 מתיישבת עם הוראות החוק. חוזרי המנכ"ל קובעים שורה של תנאים בהם הרשות המקומית  
31 נדרשת לעמוד, וכל עוד לא מתקיימים כלל התנאים הקבועים בחוזר, מנכ"ל משרד הפנים אינו  
32 מאשר את הבקשה<sup>38</sup>. משרד הפנים הבהיר כי לכל רשות יש מכסה מוגדרת שנקבעה בחוק לסגני

<sup>34</sup> סי' 13 – 14 לכתב ההגנה 2. סי' 6 לתצהירה של גבי כהן.

<sup>35</sup> סי' 20 – 23 לכתב ההגנה 2.

<sup>36</sup> סי' 24 לכתב ההגנה 2. ר' נספח 6 לכתב ההגנה – העתק המייל מיום 29.6.2017.

<sup>37</sup> סי' 14 לסיכומי נתבעת 2.

<sup>38</sup> סי' 39 – 43 לכתב ההגנה 2.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

- 1 ראש עיר בשכר, וכי לא ייעשה יותר מחילוף אחד לכל תקן של סגן בשכר, שכן זה לא סביר שעל  
2 תקן של סגן אחד בשכר יכהנו שלושה או יותר חברי מועצה בשכר, לא משנה מהי עילת ההחלפה.  
3 חוזר 2004 הגדיר את התנאים בהם יכולים לכהן סגני ראש עיר בשכר שהתחלפו. נקבע כי שעה  
4 שמדובר בסגן שהודח או התפטר, הרשות תוכל לשלם שכר לסגן הבא במקומו, ובלבד שמדובר  
5 בחילוף אחד. התנאי השני הוא כאשר ישנו הסכם רוטציה במהלכו התפטר הסגן או פרש במסגרת  
6 הסכם הרוטציה, במקרה כזה, מותר שיהיה חילוף אחד ברוטציה בלבד. משרד הפנים טען כי  
7 עמדתו היא כי לא יתאפשר יותר מחילוף אחד לתקן.  
8  
9 40. משרד הפנים טען כי חוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה אינה גוברת על סמכותו של שר הפנים  
10 והמנכ"ל אליו הואצלה סמכותו, וכי פרשנותו לחוזרי המנכ"ל אינה גוברת על פרשנות משרד  
11 הפנים, שהוא המאסדר, לחוזרים שהוצאו על ידו<sup>39</sup>. ביחס למישור הראייתי, משרד הפנים ציין כי  
12 חוות הדעת היא אחד התנאים לאישור תשלום שכר, היא ראייה רלוונטית לצורך אמירת הדברים,  
13 אך התוכן שלה בחלק הנוגע לפרשנות החוזר אינו רלוונטי כראיה לאמיתות תוכנו, משום שמדובר  
14 בעדות סברה (משרד הפנים הפנה לע"ע (ארצי) 39347-12-21 **ניצנית דודון – רפי ונציה שמאות**  
15 **וסקרים בע"מ**, סעיף 17 (16.8.2022))<sup>40</sup>.  
16  
17 41. כך משרד הפנים הפנה לתנאים לאישור מינוי סגן ראש עיר בשכר:  
18 א. צירוף חוות דעתו של גזבר הרשות המפרטת את עלויות העסקתו וקביעה שעלויות אלו  
19 מתוקצבות.  
20 ב. נוכחות גזבר הרשות והחשב המלווה בישיבת המועצה המחליטה על מינוי הסגן, שם ידרשו  
21 לענות על שאלות חברי המועצה בעניין.  
22 ג. בטרם ההצבעה על מינוי הסגן, יחוה היועץ המשפטי לעירייה את דעתו ויאשר בפני המליאה  
23 כי אין מניעה חוקית למינוי זה, וכי אין בו משום חריגה או סטייה מהוראות החוק או הנוהל.  
24 ככל שמדובר על סגן ראש עיר בשכר יאשר היועץ המשפטי לעירייה כי הייתה האצלת סמכויות  
25 כנדרש.  
26 משרד הפנים טען כי גם אם הרשות המקומית מילאה אחר כל התנאים הקבועים בחוזר, אין  
27 פירוש הדבר כי שיקול הדעת הכללי הנתון למנכ"ל משרד הפנים הוא אוטומטי אלא הוא מופעל  
28 ביחס לנסיבות של כל ומקרה ומקרה, בהתאם לדין<sup>41</sup>.  
29  
30 42. **ביחס לטענת ההסתמכות**. משרד הפנים טען כי התובע ידע שתשלום שכרו מותנה באישור משרד  
31 הפנים, כך עלה במפורש בישיבת המועצה בה אושר מינויו לסגן ראש העיר והדבר אף מצוין בחוות  
32 דעתו של היועץ המשפטי לעירייה מיום 25.5.2017 וגם מפורט בפרוטוקול ישיבת מועצת העיר  
33 מיום 5.6.2017 לאישור ההחלטה הקודמת. זאת ועוד, התובע אישר בעדותו כי בשלב המינוי ידע

<sup>39</sup> סי' 50 לכתב ההגנה 2.

<sup>40</sup> סי' 44 – 46 לכתב ההגנה 2. סי' 40 – 42 לסיכומי הנתבעת 2.

<sup>41</sup> סי' 47 – 48 לכתב ההגנה 2. סעיפים 19 – 20 לסיכומי משרד הפנים.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

- 1 כי תשלום השכר מותנה באישור שר הפנים: " אני מודע לכלל שכל סגן נדרש אישור"<sup>42</sup>, משכך,  
2 אין בסיס לטענת הסתמכותו ועזיבת כל עיסוקיו, במיוחד שהתובע הוא עורך דינו בהשכלתו,  
3 היודע את זכויותיו<sup>43</sup>.
- 4
- 5 43. ביחס לחוזר 2017 אשר פורסם ביום 11.6.17, אחרי שהמועצה אישרה את בחירתו של התובע,  
6 ולפני שהוגשה בקשת הרשות למינויו ביום 25.6.17- משרד הפנים טען כי חוזר זה מחדד את  
7 עמדתו לעניין חילופי סגנים וכי גם חוזר 2004 קובע כי אין אפשרות לבצע יותר מחילוף אחד בלבד  
8 לתקן, וזאת נלמד מלשון החוזר<sup>44</sup>. עוד ניתן ללמוד על כך מתוך המסמכים הנלווים כגון טופס  
9 הבקשה<sup>45</sup> ותכלית החוזר אשר נועד לקדם את מדיניות המשרד<sup>46</sup>.
- 10
- 11 44. משרד הפנים טען כי מינויו של התובע נעשה שלא כדין לצורך תשלום שכר, שכן המינוי אינו עומד  
12 בתנאים שנקבעו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים מכיוון שהתובע היה הסגן השלישי אותו ביקשה  
13 הרשות למנות כסגן בשכר באותו התקן, כלומר, מדובר בשני חילופים שעה שחוזר המנכ"ל  
14 מאפשר לבצע חילוף אחד בלבד של סגן ראש עיר בשכר<sup>47</sup>. אמנם על פי לשון החוזר אין משמעות  
15 לסיבה לסיום כהונתו של מר ממן, אך אין מקום לקבל את הטענה של התובע כי לעירייה אין קשר  
16 לסיום תפקידו של מר ממן, הפרוטוקולים של העירייה משקפים עובדות שונות הנוגעות  
17 להתנהלות לאור משבר קואליציוני<sup>48</sup>. נציין כי מנגד בסיכומי התשובה טען התובע כי בעקבות  
18 נטילת סמכויותיו של מר ממן ע"י ראש העיר, מר ממן פרש מהקואליציה, אקט המהווה התפטרות  
19 מצדו, וסיעתו של מר ממן לא פרשה מהקואליציה כפי שטען משרד הפנים ועל כן לא מדובר בצעד  
20 פוליטי של סיעה שפרשה ממניעים פוליטיים.
- 21
- 22 45. משרד הפנים טען כי הפרשנות הנכונה והיחידה של שני החוזרים 2004 ו- 2017 היא כי לא ניתן  
23 לבצע יותר מחילוף אחד לכל תקן של סגן בשכר וזאת מתוקף מדיניות המצמצמת את כמות  
24 המחלפים בתפקיד סגן ראש רשות. חוזר 2004 הגדיר את תנאי כהונתו של סגנים בשכר  
25 שהתחלפו, מהטעם של הדחה או פיטורים או הסכם רוטציה. חוזר 2017 לא שינה את החוזר  
26 הקודם אלא רק חידד את עמדת משרד הפנים לעניין חילופי הסגנים<sup>49</sup>, וזאת על מנת להבהיר את  
27 התנאים השונים לחילופים: התפטרות או הדחה ולחילופים במסגרת הסכם הרוטציה. כלומר,  
28 החוזר מתייחס לשתי אפשרויות, לא חלופיות, כדי להסדיר את הפרוצדורה של הסכמי הרוטציה  
29 ולא כדי לאפשר חילופים מרובים על אותו תקן<sup>50</sup>. נציין כי כנגד, בסיכומי התשובה, טען התובע כי

<sup>42</sup> ר' עמי 7 ש' 26 לפרוטוקול.

<sup>43</sup> ס' 51 לכתב ההגנה 2 + ס' 36 – 37 לסיכומי הנתבעת 2.

<sup>44</sup> ס' 52 – 53 לכתב ההגנה 2. סעיף 25 לסיכומי הנתבעת 2.

<sup>45</sup> ס' 26 לסיכומי משרד הפנים.

<sup>46</sup> ס' 26 – 30 לסיכומי משרד הפנים.

<sup>47</sup> ס' 55 לכתב ההגנה 2.

<sup>48</sup> ס' 31 לסיכומי הנתבעת 2.

<sup>49</sup> ס' 64 – 65 לכתב ההגנה 2.

<sup>50</sup> ס' 25 לסיכומי הנתבעת 2.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

1 משמעות טענה זו של משרד הפנים היא כי החילופים יתאפשרו רק בתנאים הקיימים בכל חלופה  
2 כך שהחלופות אינן באות האחת על חשבון רעותה<sup>51</sup>.

### טענות העירייה

3 העירייה טענה כי לא אישרה תשלום שכר לתובע עקב סירוב משרד הפנים לאשר זאת. העירייה טענה  
4 כי פנתה למשרד הפנים כדי לשכנעו בעמדתה, אך האחרון עמד בסירובו<sup>52</sup>.

5  
6  
7 46. העירייה טענה עוד כי עמדתה זהה לעמדת היועץ המשפטי לעירייה, וכי דין התביעה כנגדה  
8 להידחות בשל אי קיום תנאי שאינו שנוי במחלוקת - קבלת אישורו של שר הפנים לתשלום  
9 השכר<sup>53</sup>.

10  
11 47. העירייה לא חלקה על כך כי מדובר בסגן שלישי בשכר, אך לעמדת העירייה מקרה זה מאפשר מתן  
12 שכר לסגן ראש עיר מאחר שמדובר בחילוף אחד הנובע מהדחה שלא על פי הסכם רוטציה<sup>54</sup>.

13  
14 48. גב' כהן הצהירה ביחס לחוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה בעניין מינוי התובע כסגן בשכר,  
15 כי חוות הדעת נפתחה בהדגשה כי מתן השכר לסגן ראש העיר מחייב אישור משרד הפנים, וכי  
16 בכל מקרה, משרד הפנים הוא זה שמכריע בעניין. בנוסף, במסגרת חוות הדעת נסקרו תנאי חוזר  
17 2004 לאישור המינוי, ובהתאם לכך הגיע היועץ המשפטי לעירייה למסקנה כי אין מניעה לאשר  
18 את מינויו של התובע לסגן ראש עיר בשכר<sup>55</sup>.

19  
20 49. העירייה טענה כי דין התביעה כנגדה להידחות, וכי הסכומים שאושרו בתקציב העירייה לתשלום  
21 שכרו של התובע אינם תקפים עוד משעה שחלפו השנים הרלבנטיות, כך שמשמעות קבלת התביעה  
22 היא הוצאה נוספת אשר לא תוקצבה<sup>56</sup>.

### הבסיס הנורמטיבי

23  
24  
25  
26 50. אין חולק כי חלים בעניינו של התובע הוראות **חוק הרשויות המקומיות** ובפרט סעיפים 17, 14, ו-  
27 15 לחוק זה.

28  
29 51. כמו כן, גם אין מחלוקת כי החוזר משנת 2004 הוא הקובע בעניינו של התובע<sup>57</sup>, וחוזר 2017 לא  
30 שינה את המצב המשפטי אלא הבהיר אפשרויות בהן עשוי להינתן אישור חריג לחילוף נוסף בשכר  
31 שאינו עומד בתנאים שנקבעו בחוזר כגון פרישה מסיבות בריאותיות או פקיעת כהונה מכוח חוק.

<sup>51</sup> ס' 2 לסיכומי התשובה.

<sup>52</sup> ס' 7 לכתב ההגנה 1.

<sup>53</sup> ס' 9 לכתב ההגנה 1.

<sup>54</sup> ס' 5 לסיכומי הנתבעת 1.

<sup>55</sup> ס' 7 – 8 לתצהירה של גב' כהן.

<sup>56</sup> ס' 10 לסיכומי נתבעת 1.

<sup>57</sup> ר' ההחלטה מיום 2.10.20 של כבוד השופטת כרמית פלד, עמ' 1 שורות 22 – 23.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

52. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, סגן ראש עיר הוא נבחר ציבור ואין לו זכות דומה לתשלום שכר כמו לעובד רגיל, בהיעדר אישור המאסדר שהוא משרד הפנים. על אף שלא מתקיימים בין סגן ראש העיר לעירייה יחסי עבודה במובנם הקלאסי, הסמכות העניינית לדון בסוגיות הקשורות לתשלום שכרם של נבחרי הציבור, נתונה לבית הדין לעבודה מהטעם שגם לנבחרי ציבור זכות להגנה על זכויותיהם מתוקף ביצוע תפקידם (בג"ץ 1898/06 משרד הפנים נ' בית הדין הארצי לעבודה י-ם - הנהלת בתי המשפט (24.03.2008). ר' סוף עמ' 29 לפסק הדין).
53. נקדים ונציין כי הפסיקה עקבית ביחס לחשיבות ההקפדה על מינוי סגני ראש הרשות המקומית בדרך הקבועה בחוק הרשויות המקומיות, בכדי למנוע מצב של ריבוי סגני ראש רשות מקומית. על כך עמד בית המשפט העליון בשורה של פסקי הדין כגון: דנג"ץ 10350/02 שר הפנים נ' עדנאן מטר – חבר המועצה המקומית כפר כנא, נח(3) 255 (2004) (סעיף 30 לפסק הדין) (להלן- עניין מטר) בגץ 3616/06 פרג' מנצור נ' מדינת ישראל - משרד הפנים (22.03.09) (סעיפים כ"א – כ"ג לפסק הדין). כך, הלכה דומה נקבעה גם בבית הדין הארצי לעבודה ע"ע (ארצי) 37752-01-13 ח'אלד ח'טיב - מועצה מקומית עין מאהל (21.12.2014). עוד נפסק שם כי תשלום שכרם של סגני ראש רשות מקומית, מתקבל על "על בסיס נתונים הידועים במועד בו מוגשת הבקשה לאישור משרד הפנים".
54. משרד הפנים הפנה לבג"ץ 4886/06 עיריית באר שבע נ' שר הפנים (14.01.2007) שם הובאה תכלית הרגולציה וההגבלה במספר חילופי סגני ראש רשות בשכר, והדברים שם יפים גם למקרה שלפנינו:
- "ענייננו בנושא רגיש במערכת השלטון המקומי, נוכח נטיה משכבר הימים להרבות סגנים לראשי רשויות כחלק ממערך ההסכמים והשיקולים הקואליציוניים. ריבוי סגנים (ובפרט סגנים בשכר) - ואין בנאמר כדי לטעון שזהו המקרה בענייננו - מבלי צורך אמיתי, אינו עולה בקנה אחד עם הערכים של ניהול תקין וחיסכון בכספי ציבור ופוגע באמינותו וניקיונו של השירות הציבורי. על רקע זה, מתוך שיקולים ציבוריים הגביל המחוקק מלכתחילה את הרשויות המקומיות במספר הסגנים הנבחרים לראש רשות, וביניהם הגביל את מספר הסגנים להם ישולם שכר על ידי העירייה".
55. סוגיית פרשנות ההנחיות המנהליות אשר הובאה לפתחנו צריכה להיות גמישה שעה שמדובר בהנחיות שנועדו ליישום המדיניות של המאסדר. יפים לעניינו דבריו של יואב דותן בספרו 'הנחיות מנהליות':
- "...נראה כי מן הראוי לאמץ ביחס להנחיות גישה פרשנית דינמית וגמישה. יש ליחס פחות חשיבות לטכסט המילולי של ההנחיות (גם אם קיים טכסט מוגדר כזה) ויש לשים דגש על כוונתו של הגורם שיצר את ההנחיה ובמיוחד על הפרקטיקה של יישום ההנחיה בפועל. במקרים בהם בית המשפט נתקל בחוסר התאמה בין נוסח ההנחיה הכתובה לבין הנתונים על הפרקטיקה



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

1 של יישום ההנחיה בפועל, יש להעדיף את האחרונים כבסיס להבנה של תוכן ההנחיה ותוכן  
2 המדיניות של הרשות באותו נושא. " (יואב דותן, הנחיות מינהליות (תשנ"ו), עמ' 440, פרק  
3 "פרשנות הנחיות מנהליות").

4 לנוכח אופיין מיוחד של ההנחיות, כמקור נורמטיבי המאסדר את התנהלות הרשות, נקבע גם כי  
5 על הרשות להפעיל את שיקול דעתה ממקרה למקרה, לרבות חריגים רלוונטיים בנסיבות דומות  
6 ור' בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, סא(2)  
7 202(2006) (סעיף 72 לפסק הדין), תב"ע (ארצי) 115-0/נה מרים יחזקאל - המוסד לביטוח לאומי,  
8 כט(1) 121 (1995) (תחילת עמ' 125) עב"ל (ארצי) 45446-07-12 צבי יוזיק - המוסד לביטוח לאומי  
9 (19.01.2015) (סעיף 23 לפסק הדין).

10  
11 56. כך בענין מטר נקבע כי הנהלים של משרד הפנים מכוח חוק הרשויות המקומיות הן הנחיות  
12 הפנימיות ולכן הסטייה מהן או החלטה שלא לסטות מהן, תבחן על פי שתי אמות מידה: האם  
13 סטייה מההנחיה היא בליבה או בפרפריה של ההנחיה, תוך התייחסות לתכליתה, וכן היקף  
14 הסטייה, האם היא משמעותית או זניחה. עוד נפסק כי בעת שימוש באמות מידה אלה, בית  
15 המשפט לא יחליף את שיקול דעתה של הרשות המנהלית, אלא יפעיל את שיקול דעתו כדי לבחון  
16 האם ההחלטה שהתקבלה מצויה במתחם שיקול דעתה של הרשות המנהלית שקיבלה את  
17 ההחלטה:

18 "מקום שעומדת לדיון הסוגיה של סטייה מהנחיות – בין שהמדובר בהחלטת רשות לסטות, או  
19 שלא לסטות, מהנחיות, ובין שהמדובר בעתירה לבית המשפט לחייב רשות לסטות, או שלא  
20 לסטות, מהנחיות – יש לבחון את הנושא, בין השאר, על-פי שתי אמות-מידה אלו: אחת, האם  
21 הסטייה מן ההנחיות סטייה היא מן הליבה של ההנחיה, או אם סטייה היא מרובד משני או  
22 מהפריפריה של ההנחיה? סטייה מאחד מעיקריה של ההנחיה; סטייה שיש בה כדי לפגוע  
23 בתכליתה העיקרית של ההנחיה; סטייה מעין-זו תיבחן בדקדקנות ובקפדנות להכרעה אם  
24 סטייה ראויה היא. על דרך העיקרון, תידרשנה נסיבות מיוחדות עד שנכיר בסטייה מעין זו  
25 כסטייה לגיטימית. שלא כמותה של סטייה מן הליבה יהא דינה של סטייה מהפריפריה של  
26 הנחיה. וכך למשל בעוד אשר בית-משפט יהסס לצוות על רשות בת-סמך – בנסיבות המתאימות  
27 – לסטות מליבתה של הנחיה, לא כן יהא בנסיבות שבהן הסטייה תפגע אך בתכלית-משנה של  
28 ההנחיה. אמת-מידה שנייה תיסוב על השאלה אם הסטייה מן ההנחיה – סטייה באשר היא –  
29 סטייה ניכרת ומשמעותית או סטייה זניחה ופעוטת-ערך היא. קל יותר להשלים עם סטייה  
30 מצומצמת בהיקפה מאשר עם סטייה עמוקה, ובית-המשפט יכוון את שיקול-דעתו גם על-פי  
31 אמת-מידה זו. למותר להוסיף ולהזכיר כי יש להבדיל ולהבחין בין מיתחם שיקול-דעתה של  
32 רשות בת-סמכות לעת שמבקשת היא – או מתבקשת היא – לסטות מהנחיה, לבין מיתחם  
33 שיקול-דעתו של בית-משפט לעת שמתבקש הוא להתערב בשיקול-דעתה של רשות אשר  
34 החליטה לסטות – או לא לסטות – מהנחיה". (סעיף 20 לפסק הדין בעניין מטר).



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

57. בהקשר זה נזכיר כי ההלכה הפסוקה בדבר היקף הביקורת השיפוטית על התנהלות הרשות המנהלית קבעה כי "בית-המשפט, כפי שכבר נאמר אין-ספור פעמים, לא יעמיד את שיקול הדעת שלו במקום שיקול הדעת של הרשות המוסמכת. הוא אף לא יבחן אם אפשר היה לקבל החלטה נבונה יותר או יעילה יותר מהחלטת הרשות. הוא אמור רק לבחון אם נפל פגם משפטי בשיקול הדעת של הרשות, כגון פגם של שיקולים זרים או פגם של חוסר סבירות" (השופט זמיר ב-בג"ץ 4140/95 סופר-פארם (ישראל) בע"מ ואח' נ' מינהל המכס והמע"מ, פ"ד נד(1) 49, 69(1999)). ראו גם: בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421, 447-448, 69(1980); בג"ץ 7721/96 איגוד שמאי ביטוח בישראל נ' המפקח על הביטוח, פ"ד נה(3) 625, 645 (1998); בג"ץ 6406/00 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שר התקשורת, פ"ד נח(1) 433, 434 (2001); בג"ץ 2597/99 רודריגז-טושביים נ' שר הפנים, פסקה 9 לפסק דיני (לא פורסם, 31.3.2005) ר' בג"ץ 3017/05 חברת הזרע (1939) בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, משרד הפנים (23.03.2011) (סעיף 38 לפסק הדין). בנוסף, ר' גם בג"ץ 5419/23 אלו"ט - אגודה לאומית לילדים ובוגרים עם אוטיזם ואח' נ' מנכ"ל משרד החינוך (20.08.2023).

### הכרעה

58. בפתח הדברים נציין כי הגענו לכלל מסקנה שיש לדחות את התביעה. להלן ונמק קביעתנו זו. נבהיר כבר עתה כי אין בדחייה זו הבעת עמדה ביחס לפעילות הציבורית של התובע ולתרומתו הענפה לקהילה, אלא ביקורת שיפוטית המתייחסת לקבלת ההחלטה על ידי משרד הפנים על יסוד הנתונים אשר עמדו בפניו בעת קבלת ההחלטה ביחס לשכרו של התובע. לא מצאנו כי ההחלטה של משרד הפנים נגועה בחוסר סבירות המחייב התערבות בה.

59. סגן ראש עיר הוא תפקיד בכיר ברשות מקומית, בעל יכולת השפעה ממשית, ועל כן יש לבחון את תקינות המינוי ואישור תשלום השכר בקפידה.

60. ראשית, לא נעלם מעינינו כי מינוי התובע לתפקיד סגן ראש עיר בוצע בפועל כבר ביום 3.4.17, כחודשיים לפני הישיבה השנייה של מועצת העיר בה מונה התובע בשנית לתפקיד. רק לפני הישיבה השנייה הוגשה חוות הדעת המשפטית מיום 25.5.17 והמלצת גזבר העירייה לפיה למינוי יש בסיס תקציבי ורשות יכולה לשאת בנטל התקציבי לאורך תקופת המינוי הצפויה.

61. אמנם מועצת העיר קיימה ישיבה כבר בתחילת חודש אפריל 2017, אך התובע לא עתר לקבלת שכר ממועד זה. אין חולק כי קודם לשיבת מועצת העיר מחודש אפריל 2017 לא הונחה בפניה חוות דעת משפטית ביחס למינוי התובע<sup>58</sup>. אין גם חולק כי בפרוטוקול ישיבת המועצה מיום 3.4.17 הובהר כי "ע"פ נהלי משרד הפנים בשלב זה של הקדנציה לא ניתן לשלם שכר לסגן אך

<sup>58</sup> כזכור, חוות דעתו הראשונה של היועץ המשפטי לעירייה הוגשה ביום 25.5.17 וחוות הדעת השניה ביום 11.6.17.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

- 1 העירייה תפנה בבקשה וככל שמשרד הפנים יאשר נפעל בהתאם<sup>59</sup>. כך, שבשלב זה מדובר  
2 במינוי לתפקיד סגן ראש עיר ללא שכר. לא מצאנו כי ניתן ללמוד מנוסח זה שהאישור ממשרד  
3 הפנים הוא פורמלי בלבד וההחלטה המהותית על המינוי של התובע התקבלה בישיבת מועצת  
4 העיר. פרשנות זו אינה מתיישבת עם הדין ועם סמכות משרד הפנים לאשר את השכר הקבועה  
5 בחוק.  
6  
7 62. מנוסח ההחלטה שהתקבלה בישיבת המועצה מיום 5.6.17 עולה כי קיים קשר למינוי של התובע  
8 בחודש אפריל 2017 כאמור: "הצבעה חוזרת לאור חו"ד היועץ המשפטי לעירייה. לאור מינויו  
9 של מר מאיר אסולין לסגן ראש העיר בישיבת המועצה מיום 3/4/2017 מתבקשת המועצה לאשר  
10 שכר עבורו ע"פ סעיף 15 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם  
11 תשל"ה 1975). העניין מובא להצבעה חוזרת לאחר שכעת מונחת חוות דעת כתובה של היועץ  
12 המשפטי לעירייה וגזבר העירייה. לאחר אישור המועצה יובא הנושא לאישור משרד הפנים"<sup>60</sup>.  
13 מהפרוטוקול עולה בבירור כי נדרש אישור משרד הפנים לתשלום שכר לתובע. גם כאן לא מצאנו  
14 כי האישור של משרד הפנים הוא אך בגדר אישור פורמלי.  
15  
16 63. העובדות לעיל מלמדות כי המינוי של התובע לתפקיד לא התרחש בחלל ריק, אלא קדמה למינוי  
17 של התובע החלפה אחת- מר ממן החליף את מר וקסמן, לפי הסכם הרוטציה. התובע בעצמו  
18 החליף את מר ממון. מכאן, לא ניתן להתעלם מהעובדה כי מדובר שתי החלפות המבוצעות על תקן  
19 אחד ולא החלפה אחת. החלפתו של התובע מהווה למעשה החלפה שלישית באותו תקן.  
20  
21 64. גם אם היינו מקבלים את טענת התובע כי אין קשר בין הסכם הרוטציה למינויו לסגן ראש עיר,  
22 הפרשנות שהתובע מבקש להעניק להנחיות חוזר 2004, כי מדובר בשתי אפשרויות נפרדות ולא  
23 חלופיות לביצוע החלפה<sup>61</sup>, אינה מתיישבת עם תכלית חוזר 2004 כפי שמפורט באופן ברור בסעיף  
24 2.6.5 לו. שם נרשם כי מטרת ההסדר "למנוע חילופים תכופים בין סגני ראשי רשות בשכר". מכך  
25 כולה כי הפרשנות המרחיבה של התובע אינה מתיישבת עם מדיניות משרד הפנים למניעת חלופה  
26 תדירה של סגנים, הצורך להבטיח יציבות בפעילות הרשות, הקפדה על כללי מנהל תקין וניהול  
27 אחראי של המשאבים הציבוריים<sup>62</sup>. הפרשנות לפיה חוזר 2004 מתייחס להחלפה אחת בתקן סגן,  
28 בהתאם למינוי בעקבות הבחירות או בהתאם להסכם הרוטציה מתיישבת עם מדיניות זו וממלאת  
29 אחר תכליתה.  
30  
31 65. נציין כי לא מצאנו, שבזמן אמת, העירייה ביקשה לערער על כך שלא אירעו 2 החלפות בתקן סגן  
32 ראש העיר, על אף שהעירייה טענה כי ניסתה לשכנע את משרד הפנים שחוות דעתו של היועץ

<sup>59</sup> נספח 1 לכתב ההגנה של משרד הפנים, סעיף 7 לפרוטוקול.

<sup>60</sup> נספח ב' לתצהירו של התובע, סעיף 7.

<sup>61</sup> ר' פרוטוקול עמ' 11 שורות 7 – 17.

<sup>62</sup> ר' סעיפים 36 – 38 לכתב הגנה של משרד הפנים.





## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

- 1 המשפטי משקפת את עמדתה ואת הדין<sup>63</sup>. עיון בתשובתו של מר מעתוק מטעם משרד הפנים מיום  
2 24.7.17 לפניית העירייה מלמד כי משרד הפנים לא קיבל את פרשנות היועץ המשפטי לעירייה,  
3 ובסופו של יום העירייה קיבלה זאת.  
4  
5 66. ביום 25.6.17 נשלחה למשרד הפנים בקשה על ידי גב' כהן מטעם העירייה על הטופס הרלוונטי  
6 לאשר לתובע שכר בתפקידו כסגן ראש עיר. משרד הפנים השיב ביום 29.6.17 בשלילה לבקשת  
7 העירייה לאשר לתובע שכר כסגן ראש עיר, בנימוק כי בהתאם למסמכים, מדובר בהדחה של מר  
8 ממך ולא בפגיעת כהונתו<sup>64</sup>.  
9  
10 67. במענה של גב' כהן מיום 29.6.17, היא לא ביקשה לתקן את פרשנות משרד הפנים בעניין סיום  
11 תפקידו של מר ממך, למרות חוות הדעת המתוקנת של היועץ המשפטי לעירייה מיום 11.6.17 לפיה  
12 תוקנה סיבת סיום כהונתו של מר ממך, אלא ביקשה התייחסות לפרשנות של התנאי ראשון בחוזר  
13 : 2017  
14 **"פזית שלום,**  
15 **תודה על תשובתך, אך אבקש לקבל בכל זאת הבהרה**  
16 **בחוזר 4/2017 סעיף 3.6.16 כתוב במקרה שבו סגן ראש ראשות מקומית בשכר הודח או התפטר**  
17 **מכהונתו, תהא הרשות המקומית רשאית לשלם שכר לסגן שנבחר במהלך אותה קדנציה".....**  
18 **האין זה המקרה?"**<sup>65</sup>.  
19  
20 68. בתשובה השיבה לה גב' פזית יצחק כי יש לקרוא את החוזר בשלמותו :  
21 **"נכון, אבל שימי לב להמשך המשפט "במקרה שבו סגן ראש רשות מקומית בשכר הודח או**  
22 **התפטר מכהונתו, תהא הרשות המקומית רשאית לשלם שכר לסגן שנבחר במהלך אותה קדנציה**  
23 **במקום מי שחדל לכהן ובלבד שלא ייעשה יותר מחילוף אחד כאמור לכל תקן של סגן בשכר".**  
24 **המשך הסעיף מסביר כי רק במקרים שבהם היה יותר מחילוף אחד ופקעה כהונתו של הסגן**  
25 **מהוראות החוק או מסיבות בריאותיות רשאי מנכ"ל המשרד לאשר תשלום שכר לסגן נוסף**  
26 **במהלך אותה הקדנציה, ככל שישתכנע שאכן פגיעת הכהונה נבעה מהסיבות האמורות לעיל, אם**  
27 **לא ענו כל התנאים הנזכרים לעיל"**<sup>66</sup>.  
28  
29 69. אמנם, כאמור הצדדים חלוקים ביחס להשלכות חוזר 2017 על מצבו של התובע, אולם  
30 מההתכתבות בין גב' כהן וגב' יצחק עולה כי נושא מינויו של התובע נדון, בין היתר, על בסיס חוזר  
31 2017. גב' כהן לא טענה אחרת בתשובתה לגב' פזית יצחק. עוד עולה מתשובתה של גב' יצחק לעיל,  
32 כי תכליתה של ההנחיה היא צמצום חלופי הסגנים, משום שהמובחרות הסיבות לפיהם תינתן

<sup>63</sup> סעיף 7 לכתב ההגנה של העירייה.

<sup>64</sup> ר' מייל של גב' פזית יצחק נספח 8 לתצהיר גב' כהן.

<sup>65</sup> ר' נספח 8 לתצהיר של גב' כהן, עמ' מסומן 30.

<sup>66</sup> ס' 11 – 12 לתצהירה של גב' כהן. ר' נספח 8 לתצהיר – העתק התכתבות מיום 29.6.2017.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

- 1 אפשרות למינוי מחליף לסגן ראש הרשות. עוד נציין כי אין חולק בין הצדדים כי חוזר 2017 לא  
 2 שינה את המצב המשפטי שנקבע בחוזר 2004 בדבר חילופי סגנים בשכר.  
 3
- 4 70. עיון בטופס הבקשה לתשלום שכר לתובע מביא למסקנה דומה, שכן כמות ההחלפות בין סגני ראש  
 5 הרשות נבחנת במסגרת הבקשה שמוגשת למשרד הפנים על מנת לקבל אישור למינוי סגן ראש  
 6 רשות בשכר<sup>67</sup>. מעדותו של התובע עולה כי היה מודע לעובדה כי ניתן לבצע החלפה אחת בהתאם  
 7 לחוזר 2004 על יסוד ההערה בטופס הבקשה: **"במידה וכן יש לשים לב שלא ניתן לבצע יותר**  
 8 **מחילוף אחד בהתאם לחוזר המנכ"ל המיוחד מאי 2004"**<sup>68</sup>. לא מצאנו כי יש מקום לקבל את  
 9 עמדת התובע כי הטופס אינו משקף באופן ברור שלא ניתן לקיים יותר מחילוף אחד בתפקיד על  
 10 סמך היעדר ניסוח השולל זאת. נשלים גם כי אף אם היינו מקבלים את עמדתו של התובע ביחס  
 11 לצורך בתוספת ההבהרה ביחס לאפשרות לבצע החלפה אחת בלבד, ממילא אין חולק כי תשלום  
 12 שכר לסגן ראש העיר כפוף לאישור משרד הפנים. התובע היה מודע היטב כי שכרו תלוי באישור  
 13 מול משרד הפנים.  
 14 כך העיד התובע:  
 15 **"העד, עו"ד אסולין: אני מודה (צ"ל מודע – ק.ל) לכלל שכל סגן נדרש אישור.**  
 16 **גב' גנון: או-קיי וגם המינוי שלך כסגן בשכר.**
- 17 **גם, שוב, ברגע שעוברים את הפרוצדורה, העניין הזה של**  
 18 **העד, עו"ד אסולין: אישור משרד הפנים זה מה שנקרא, נקרא לזה חותמת. לא, לא**  
 19 **היה איזשהו צל צלו של ספק שהמינוי של משרד הפנים יאשר**  
 20 **את זה.**  
 21 **גב' גנון: או-קיי.**
- 22 **העד, עו"ד אסולין: בדיוק כמו שלא היה צל צלו של ספק שבתפקיד הראשון של**  
 23 **מינוי סגן, משרד הפנים יאשר את זה, בדיוק כמו שאישר את**  
 24 **זה והמשיך לאשר את זה. זאת אומרת, מבחינת העניין, היה**  
 25 **ברור לי שזה פרוצדורה, זה כאילו איזשהם כללים. דע לך שזה**  
 26 **צריך לעבור את הפרוצדורה הזו.**  
 27 (עמ' 7 לפרוטוקול, שורות 26 – 36).
- 28
- 29 71. טענתו של התובע שמשרד הפנים למעשה משמש חותמת בלבד להחלטת הרשות המקומית אינה  
 30 מתיישבת עם הוראות הדין והפסיקה, שכן מדובר בשימוש במשאבים ציבוריים לצורך מימון שכר  
 31 לנבחרי ציבור ומשרד הפנים הוא המאסדר בתחום זה.  
 32

<sup>67</sup> ר' נספח ה' לתצהירו של התובע.  
<sup>68</sup> פרוטוקול עמ' 10, שורות 31 – 36, עמ' 11 1-2.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

- 1 72. נציין כי סמכויות הפיקוח של משרד הפנים עולות גם מעיון בהוראות חוזר 2004 המעניק למשרד  
2 הפנים זכות לדרוש השבת שכר ששולם לסגן ככל שמינויו לא אושר על פי הנוהל (ר' סעיף 3.6  
3 לחוזר 2004).
- 4
- 5 73. מכל מקום, אין ספק שלחוות הדעת של היועץ המשפטי לעירייה יש משקל ביחס להבאת עמדת  
6 העירייה לתקינות המינוי, עם זאת הסמכות הפרשנית של החוזר מצויה בידי משרד הפנים וזאת  
7 במטרה ליישם את מדיניות המשרד, ולא להתאים אותה לסיטואציה שנוצרה תוך כדי אילוץ  
8 פרשנות, ביחס למינוי בעלי תפקידים ברשות המקומית.
- 9
- 10 74. האם עדכון החוזר בשנת 2017 מעיד על כך כי בחוזר 2004 משרד הפנים לא הגביל את כמות של  
11 סגני השרים היכולים לקבל שכר לאחר החלפה? התובע טען כי התייחסות משרד הפנים לסעיף  
12 3.6.1.6 לחוזר 2017 שם נוספו הערות נוספות ביחס לאפשרות החלפת סגן במקרה של מצב  
13 בריאותי, היא הטעייה, מכיוון שבסעיף זה לא כתוב המשפט "מגבלה של חילוף אחד לכל תקן"<sup>69</sup>.
- 14
- 15 75. למען שלמות התמונה נפנה אל נוסח סעיף זה בחוזר 2017 בשלמותו:
- 16 "3.6.1.6 במקרה שבו סגן ראש רשות מקומית בשכר הודח או התפטר מכהונתו, תהא הרשות  
17 המקומית רשאית לשלם שכר לסגן שנבחר במהלך אותה קדנציה במקום מי שחדל לכהן ובלבד  
18 שלא ייעשה יותר מחילוף אחד כאמור לכל תקן של סגן בשכר. תשלום שכר לסגן שנבחר במהלך  
19 הקדנציה, במקום מי שיחדל לכהן כאמור, מותנה בהגשת תצהיר מטעמו, המאשר כי בחירתו  
20 לכהונה לא נעשתה על פי הסכם רוטציה שנערך לפני הבחירות לרשויות המקומיות או בסמוך  
21 לאחריהן.
- 22
- 23 במקרה שבו התפטר סגן ראש רשות מקומית או פרש על פי הסכם רוטציה, ישלום שכר לסגן  
24 ראש הרשות המקומית שנבחר במהלך אותה קדנציה במקום מי שחדל לכהן, רק אם הסכם  
25 הרוטציה הונח על שולחן המועצה תוך 45 ימים מיום שראש הרשות המקומית החל לכהן, או  
26 מיום החתימה על ההסכם. לא ייעשה יותר מחילוף אחד על פי הסכם רוטציה כאמור לכל תקן  
27 של סגן בשכר. קיום הסכם רוטציה במקרה זה מותנה בתקופת כהונה בת 28 חדשים לפחות של  
28 הסגן הראשון...
- 29
- 30 במקרה שבו פקעה כהונתו של סגן עקב הוראות חוק או מסיבות בריאותיות ועל פי הכללים  
31 שלעיל הרשות המקומית אינה רשאית למנות סגן נוסף בשכר, רשאי מנכ"ל משרד הפנים לאשר  
32 תשלום שכר לסגן נוסף במהלך אותה הקדנציה, ככל שישתכנע שאכן פקיעת הכהונה נבעה

<sup>69</sup> סעיפים 7 – 8 לסיכומי התשובה של התובע.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

1 מהסיבות האמורות לעיל (הוראות חוק או סיבות בריאותיות), אף אם לא ענו על התנאים  
2 הנזכרים לעיל<sup>70</sup>.

3  
4 76. גב' דביר העידה כי מדובר בחידוד הנוהל, המהווה פירוט ספציפי של הסיבות בהם ניתן יהיה  
5 לאפשר מינוי סגן, תוך הבהרה כי מדובר בנסיבות החריגות בלבד ולא בחריגה מהפרשנות שיש  
6 לאשר החלפה אחת לכל תקן סגן ראש הרשות:

7 " העדה, גב' דביר: על סיבות בריאותיות וכאן באמת רשום שלמנכ"ל שוב יש את שיקול הדעת  
8 לאשר עוד חילוף אבל זה משהו למשל שלא מופיע, זה כן מחדד את זה, זאת  
9 אומרת, שזה מאוד מאוד חריג לאשר.

10 עו"ד שושן-ברק: הנושא הבריאותי לא מופיע בחוזר 2004?

11 העדה, גב' דביר: בואי נראה, לדעתי לא, לא. זה כן מראה שזה מאוד מאוד חריג. זאת אומרת,  
12 במקרים שפקעה כהונה של סגן עקב הוראות חוק או מסיבות בריאותיות  
13 רשאי מנכ"ל המשרד לאשר תשלום שכר לסגן נוסף במהלך אותה הקדנציה.  
14 ככל שהשתכנע שאכן פקיעת כהונה נבעה מהסיבות האמורות לעיל, הוראות  
15 חוק מסיבות בריאותיות אף אם הם לא ענו על התנאים הנזכרים לעיל.

16 עו"ד שושן-ברק: גברת דביר, את בתצהיר שלך ציינת שזה מחדד את הסוגיה שנמצאת פה  
17 במחלוקת. אז אני רוצה לדעת איך חוזר 2017, אני רוצה שתסבירי לי, איך הוא  
18 מחדד את הסוגיה שאנחנו מדברים עליה של חילופי סגנים בסיטואציה שיש  
19 הסכם רוטציה ובמהלך כהונתו של השני ברוטציה הייתה התפטרות, הוא  
20 התפטר למעשה, איך זה מחדד את זה?

21 העדה, גב' דביר: שכאן זה מדובר על פקיעת כהונה או נסיבות בריאותיות או פקיעת כהונה,  
22 זאת אומרת, צריך נסיבות מאוד מאוד חריגות, אחת משתיהן כדי לאשר חילוף  
23 נוסף על אותו תקן של סגן.

24 עו"ד שושן-ברק: או-קיי ולמה הסעיף של ההתפטרות וההדחה מופיע כלשונו באותו מלל כמו  
25 ב-2004?

26 העדה, גב' דביר: כי כאן לא נדרש חידוד, מה זאת אומרת?

27 עו"ד שושן-ברק: אני מסבירה לך, החידוד שנדרש הוא זה ש, אני אומרת, כשאתה בוחן את כל  
28 אחד מהסעיפים יש אפשרות למנות סגן מכוח הדחה או התפטרות ויש  
29 אפשרות למנות מכוח הסכם רוטציה. את זה, את זה החוזר מנכ"ל פעם 17 לא  
30 הבהירו.

31 העדה, גב' דביר: זה כמקשה אחת. זאת אומרת, כמו שאמרנו בהתחלה, ניתן לבצע חילוף אחד  
32 לתקן של סגן.

33 עו"ד שושן-ברק: זה לא כתוב. כתוב ב-2004 וגם ב-2017 לא יותר יותר מחילוף אחד כאמור,  
34 כאמור באותו סעיף.

35 העדה, גב' דביר: שוב, זו הפרשנות. " (עמ' 26 לפרוטוקול, שורות 1 – 31).

<sup>70</sup> נספח לתצהירה של גב' דביר, עמ' 8 – 9 לנוהל.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

- 1 77. מהסעיפים שהובאו לעיל בחוזר 2017, עולה כי לא חל שינוי בעמדת משרד הפנים ביחס לכמות  
2 החלפות שניתן לבצע אלא ניתנה הבהרה מהם המקרים החריגים, כגון מצב בריאותו של סגן ראש  
3 העיר או מצב חוקי המביא לפקיעת כהונה, בהם יהיה רשאי מנכ"ל משרד הפנים לאשר מינוי חריג  
4 של סגן בשכר על אף שהמינוי לא ענה לתנאים שנקבעו בחוזר.  
5
- 6 78. מסקנה זו מתיישבת עם תשובת גב' דביר בחקירתה, שם הבהירה כי ההחלטה בנוגע למינוי  
7 בעיריית ירושלים התבססה על מקרה חריג. אמנם לא נעלם מעינינו כי גב' דביר תחילה לא ידעה  
8 להשיב ביחס לנימוקים שאשר עמדו בבסיס ההחלטה, אך הסבירה כי הבקשה הוגשה על ידי  
9 עיריית ירושלים בשל פקיעת כהונת הסגנית שם, מה שלא קרה במקרה שלפנינו, משום שבקשת  
10 העירייה בענייננו נעדרה פירוט נסיבות חריגות המצדיקות אישור מתן שכר לתובע בהיות מינויו  
11 בגדר החלפה שלישית באותו תקן. אף התובע לא ראה בבקשתו לקבל שכר עניין חריג, אלא סבר  
12 שמדובר בפרשנות נכונה של חוזר 2004 וציפה לאי התערבות משרד הפנים בהחלטת הרשות בשל  
13 כך<sup>71</sup>. גב' דביר העידה ביחס למקרה בעיריית ירושלים:
- 14 " עו"ד שילה: **שלום. למה מתוך המסמכים של בנושא של עיריית ירושלים, מה שונה**  
15 **שם לעומת המקרה של לוד?**
- 16 **העדה, גב' דביר: בעצם, במקרה של עיריית ירושלים הוגשה בקשה עם נימוקים חריגים**  
17 **לאשר את הבקשה למתן אפשרות לרוטציה נוספת על אותו תקן מאחר**  
18 **וסגנית ראש הרשות בעיריית ירושלים נבחרה לכנסת, משכך פקעה בעצם**  
19 **כהונתה והיא לא יכלה, היא לא יכלה בעצם לכהן בשני התפקידים ופקעה**  
20 **כהונתה כסגנית.**
- 21 **עו"ד שילה: עכשיו, תאשר לי בבקשה שהעמדה של משרד הפנים זה שככלל אי**  
22 **אפשר לעשות יותר מחילוף אחד. זאת אומרת, זה הכלל, הכלל הוא שאי**  
23 **אפשר לעשות יותר מחילוף אחד, אפשר באישור מיוחד כפי שנעשה**  
24 **בעיריית ירושלים, נכון? זה הכלל של משרד הפנים וכך משרד הפנים**  
25 **מפרש את החוזר, את שני החוזרים בעצם (לא ברור).**
- 26 **העדה, גב' דביר: נכון."**  
27 **(עמ' 28 לפרוטוקול, שורות 2 – 14).**
- 28
- 29 79. נציין כי עדותה של גב' כהן מטעם העירייה, ביחס להתנהלות לגבי התובע, תומכת בעמדת משרד  
30 הפנים. מעדותה עולה כי העירייה פעלה מול משרד הפנים לצורך קבלת אישור לתשלום שכרו של  
31 התובע, אך גב' כהן לא העידה כי מדובר בבקשה חריגה אלא בפניה שוטפת למשרד הפנים. סביר  
32 כי אם המקרה של התובע היה חריג – העניין היה בא לידי ביטוי בהתכתבות בין גב' כהן לבין נציגי  
33 משרד הפנים.  
34

<sup>71</sup> פרוטוקול עמ' 7 שורות 28 – 36. עמ' 8 שורות 1 – 11.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

80. נשלים עוד כי לא מצאנו שמשד הפנים לא הביא בחשבון את הנתונים הרלוונטיים אשר עמדו בפניו ביחס לשינויים במינוי סגנים בעירייה. כך, עיון בפרוטוקול המועצה המיוחדת מיום 3.4.17 מעלה כי ראש העיר התכוון לפטר את מר ממן. כך עולה גם מחוות הדעת של היועץ המשפטי לעירייה מיום 25.5.17 שם נרשם כי מר ממן הודח. אמנם חוות הדעת תוקנה בהמשך ביום 11.6.17, עם זאת, בפועל המצב העובדתי נותר כפי שנתר וממילא בהתאם לחוזר 2004 אין רלוונטיות אם הכהונה הסתיימה בהדחה או בהתפטרות. אין בידנו לקבל את פרשנות התובע כי החוזר קובע שני מסלולים אפשריים לביצוע החלפת סגנים: הראשון עקב הדחה או התפטרות והשני עקב הסכם רוטציה. מרבית הסממנים עליהם עמדנו לעיל מלמדים כי מטרת ההנחיה היא צמצום היקף ההחלפות ולא הרחבתן. אף ניתן ללמוד זאת מרישה לסעיף 2.6.5 לנוהל 2004 שם נרשם לפני פירוט החלופות כי על מנת למנוע חילופים תכופים בין סגני ראש עיר בשכר, ישולם שכר לסגני ראש עיר שהתחלפו במהלך כהונת המועצה "רק אם התקיים אחד מהתנאים הבאים" (ההדגשה אינה במקור). ולאחר מכן מובאות שתי חלופות – הראשונה במקרה של התפטרות או הדחה והשנייה במקרה של החלפה מכוח הסכם רוטציה. עוד מצוי בכל חלופה כי אפשר לבצע חילוף מכוח האמור רק פעם אחת. כלומר – קיימות שתי חלופות אפשריות, ומעצם היותן חלופות הן באות אחת על חשבון השנייה. פרשנות התובע הפוכה למדיניות המבקשת לצמצם את כמות חילופי הסגנים. נציין, כי גם בפסיקה אליה הפנה התובע בעניין הפרשנות המילולית של הוראות צווי ההרחבה בעניינים מור<sup>72</sup> ודורון נגר<sup>73</sup> שם הפרשנות התקבלה לא רק על סמך פרשנות הטקסט, אלא על יסוד ניתוח מהותי של תכלית הוראות הדין. בענייננו, תכלית הוראות הדין למנוע חילופים תכופים בין סגני ראש עיר בשכר, מובהרת אף היא ברישא לסעיף 2.6.5.
81. תכליתו המהותית של סעיף זה בחוזר 2004 היא מחד לאפשר ניהול תקין של הרשות באמצעות פעילות שוטפת של נבחרי הציבור בה מחד ומנגד הפחתת ריבוי החלפות סגני ראש רשות בשכר כדי להבטיח שהשיקולים הקואליציוניים לא יגברו על תפקודה התקין של הרשות לה נדרש סגן ראש עיר מתפקד באופן רציף לכל הפחות למשך חצי קדנציה כדי שניתן יהיה להפיק מכהונתו את המרב עבור תושבי העיר.
82. האם התובע הרים את הנטל להוכיח כי ביחס למצבים דומים, דוגמת עיריית ירושלים, משרד הפנים הפעיל מדיניות גמישה?
83. התובע טען כי משרד הפנים ניסה להסתיר את הנתונים בדבר מינוי סגני ראשי רשויות בשכר ובשל כך הליך גילוי המסמכים נמשך כשנה וחודש, כאשר ביום 13.11.2019 משרד הפנים הסכים למסור את הנתונים, אולם המסמכים הרלוונטיים לשתי הקדנציות האחרונות נמסרו רק ביום 27.12.2020. התובע טען כי משרד הפנים תרם לסחבת בהתנהלות התיק, משכך, דרש לחייבו

<sup>72</sup> סעיף 10 לפסק הדין.  
<sup>73</sup> סעיפים 37 – 41 לפסק הדין שם.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

- 1 בהוצאות משפט ושכ"ט עו"ד<sup>74</sup>. מנגד, משרד הפנים טען כי בהליך גילוי המסמכים בתיק ובהתאם  
2 להחלטת ביה"ד מיום 2.10.20 בוצעה בדיקה ביחס ל- 257 רשויות מקומיות על פני 19 שנים.  
3 מדובר בהיקף חומר יוצא מגדר הרגיל בגינו משרד הפנים נדרש להעביר נתונים ביחס לכמות  
4 הסגנים בשכר ברשויות המקומיות, כשנתונים אלה לא היו מצויים במסמך ערוך וסדור, אלא  
5 שהושקעו מאמצים רבים והוקצו משאבים על מנת למלא אחר החלטת בית הדין. בהתאם, ביום  
6 27.12.20 הועבר מכתב לב"כ התובע ובו שתי טבלאות המסכמות את כמות הסגנים בשכר בכל  
7 קדנציה וכן מסמכים נלווים<sup>75</sup>.
- 8
- 9 84. התובע טען כי המסמכים שקיבל מטעם משרד הפנים במסגרת גילוי המסמכים מוכיחים כי עמדת  
10 משרד הפנים לפיה לא יעשה יותר מחילוף אחד בקדנציה, לא משנה מאיזו סיבה, היא שגויה.  
11 התובע טען כי בעיריית ירושלים נעשה יותר מחילוף אחד בקדנציה, באופן המוכיח כי פרשנותו  
12 של התובע לנוסח חוזר 2004 היא הפרשנות הנכונה. במקרה שם, בהתאם להסכם רוטציה שנחתם  
13 בין חברי מועצת העיר ירושלים, הוסכם כי גב' א' תכהן כסגנית בשכר מחצית מהקדנציה (מחודש  
14 11/2013 עד חודש 5/2016) וגב' ב' תמונה לסגנית בשכר במחצית השנייה של הקדנציה (מחודש  
15 5/2016 עד חודש 10/2018). במהלך כהונתה של גב' א', היא נבחרה לכנסת, כך שכהונתה כסגנית  
16 ראש עיר פקעה. לאור האמור, מועצת עיריית ירושלים מינתה בחודש 4/2015 את מר ג' להחליפה,  
17 כשנה לפני המועד בו הייתה צריכה להיות מוחלפת על ידי גב' ב', בהתאם להסכם הרוטציה<sup>76</sup>.
- 18
- 19 85. לטענת התובע, מהאמור עולה כי משרד הפנים סבר כי הוא יכול ורשאי לאשר חילוף אחד מכוח  
20 רוטציה וחילוף אחד מכוח התפטרות או הדחה. בנוסף, טען התובע כי מקרה זה מהווה חריגה  
21 מהוראות חוזר 2004 מכיוון שחילוף מכוח רוטציה מותנה בכהונה בת 28 חודשים של הסגן  
22 הראשון שמונה, מה שלא התקיים שם, אך המינוי הנוסף בשכר אושר בסופו של דבר. במכתב  
23 הנלווה לגילוי המסמכים שמסר משרד הפנים לתובע, משרד הפנים טען כי מדובר בנסיבות  
24 מיוחדות בהן אושרו חילופי סגנים בשכר שכן כהונתה של גב' א' פקעה עם היבחרה לכנסת. התובע  
25 טען כי המדובר בחריגה בוטה מהוראות חוזר 2004 בכל הנוגע לתנאים הדרושים לקיום הסכם  
26 הרוטציה, בעוד שבעניינו הוא מילא אחר כל התנאים הדרושים למינויו בהתאם לחוזר 2004<sup>77</sup>.
- 27 עוד טען התובע כי גב' כהן מטעם העירייה אישרה בעדותה כי עמדת העירייה בעת המינוי וגם  
28 לאחריו היא כי התובע עומד בתנאים הנדרשים למינוי<sup>78</sup>.
- 29

<sup>74</sup> סי' 52 – 53 לתצהירו של התובע.

<sup>75</sup> סי' 35 – 37 לתצהירה של גב' דביר. ר' נספח 9 לתצהיר – המכתב שהועבר לב"כ התובע על נספחיו.

<sup>76</sup> סי' 46 – 47 לתצהירו של התובע. ר' נספח ו' לתצהיר – העתק דו"ח ישיבת המועצה. נספח ז' לתצהיר – העתק מכתב היועץ המשפטי לעירייה עיריית ירושלים. נספח ח' – העתק אישור משרד הפנים.

<sup>77</sup> סי' 49 – 51 לתצהירו של התובע. ר' נספח ט' לתצהיר – העתק המכתב הנלווה למסמכים שמסרה ב"כ משרד הפנים לב"כ התובע ביום 27.12.2020.

<sup>78</sup> סי' 7 לסיכומי התובע. ר' עמ' 17 ש' 35 + עמ' 18 ש' 1 לפרוטוקול דיון ההוכחות.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

- 1 86. משרד הפנים טען כי סקירה של כל החומרים שהעביר ביחס למינוי סגנים בשכר בקדנציות  
2 המבוקשות העלתה שבכל הרשויות (פרט לאחת) לא הייתה חריגה מכמות הסגנים המותרת  
3 להחלפה באותה רשות על פי חוזר 2004. כך מתוך עשרות הרשויות בהן בוצעו רוטציות, היה  
4 מדובר בחילוף אחד בתקן, וזאת בהתאם לכללים שנקבעו לכך בחוזר המנכ"ל הרלוונטי<sup>79</sup>.
- 5
- 6 87. עוד התייחס משרד הפנים לאישור החריג שניתן לעיריית ירושלים לאור הנסיבות המיוחדות שם,  
7 וזאת לאחר שהתקבלה המלצת הגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים ביחס לאפשרות לחרוג  
8 מהוראות החוזר לאור הנסיבות שאירעו שם. דובר בסגנית ראש העיר שכהונתה פקעה בהתאם  
9 להוראות הדין, עת נבחרה כחברת כנסת. ההיתר שניתן שם מעיד על כך שמדובר באישור חריג,  
10 לגביו נדרש אישורו של מנכ"ל משרד הפנים לחילוף הנוסף<sup>80</sup>. סעיף 13 א(א) לחוק חסינות חברי  
11 הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א – 1951 קובע כי "חבר הכנסת לא יכהן כנבחר בגוף  
12 ציבורי, אף שלא בתמורה, המכהן כנבחר בגוף ציבורי, חברותו באותו גוף תפקע ביום היותו לחבר  
13 הכנסת", כך גם אישרה גב' דביר בעדותה כי כהונתה של סגנית עיריית ירושלים פקעה<sup>81</sup>. בחוזר  
14 2017 הובהר כי במקרה של פקיעת כהונת סגן עקב הוראות חוק, מנכ"ל משרד הפנים רשאי לאשר  
15 תשלום שכר לחילוף נוסף אף אם אינו עומד בתנאים המפורטים שם. החוזר עוד מבהיר כי למנכ"ל  
16 משרד הפנים יש סמכות כללית להפעיל את שיקול דעתו במקרים חריגים. התובע טען כי המילה  
17 "חריג" אינה מוזכרת בבקשת עיריית ירושלים וכן לא באישור שניתן על ידי מנכ"ל משרד הפנים.  
18 מכאן, טען כי הבקשה אושרה ללא כל חריגה מבחינת משרד הפנים והיא תאמה את חוזר מנכ"ל  
19 2004. בנוסף, טען כי ההפניה לחוזר 2017 אינה נכונה מכיוון שחוזר זה לא היה קיים בשנת 2015,  
20 הזמן בו אושרו החילופים בעיריית ירושלים<sup>82</sup>.
- 21
- 22 88. כאמור לעיל, גב' דביר הסבירה כי מדובר במקרה חריג, אמנם לא מצוין במסמכים כי מדובר  
23 במקרה חריג אולם הסיטואציה בה סגן ראש עיר נבחר לכנסת עשויה לקרות אולם אינה שכיחה  
24 ועל כן מקובל עלינו כמדובר במקרה חריג בשל כך. בנוסף, דווקא העובדה כי מדובר במקרה אחד  
25 על פני שנים, והמינוי שם פקע עקב בחירתה של סגנית ראש העיר לכנסת, מחזק את טענת משרד  
26 הפנים כי הכלל הוא צמצום חילופי סגנים המועסקים בשכר. המקרה של קבלת החלטה לאחר  
27 בחינת הנסיבות החריגות שאירעו שם בנוגע משקפת גם חובת משרד הפנים לשקול נסיבות של  
28 מקרה ספציפי כפי שארע שם בשל הבחירות לכנסת.
- 29 **טענת ההסתמכות**
- 30 89. על פי פסיקה, כדי שהבטחה מנהלית, עליה מבוססת הסתמכות, תקים לתובע זכות יש לוודא כי  
31 היא עומדת בכללים שנקבעו בפסיקה. כך בבג"ץ 8634/08 שם טוב אלחננוב ואחרים נ' משטרת

<sup>79</sup> סי' 38 לתצהירה של גב' דביר.

<sup>80</sup> סי' 39 לתצהירה של גב' דביר.

<sup>81</sup> סי' 46 – 47 לסיכומי הנתבעת 2. ר' עמ' 28 ש' 4 לפרוטוקול.

<sup>82</sup> סי' 10 – 11 לסיכומי התשובה.





## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 19-04-4914

13 ינואר 2024

- 1 **ישראל – אגף משאבי אנוש** (16.11.2010), חזר בית המשפט העליון על המבחנים לפיהם יש לבחון  
2 האם מדובר בהבטחה מנהלית בת תוקף: יש להוכיח את קיומה של ההבטחה. על ההבטחה להיות  
3 מפורשת וברורה ולא מוטלת בספק. בנוסף יש להוכיח כי ההבטחה ניתנה על ידי בעל סמכות לכך  
4 וכי נותן ההבטחה התכוון להעניק להבטחה תוקף משפטי והוא בעל יכולת למלא אותה. כמו כן,  
5 לא קיים צידוק חוקי לבטל את ההבטחה. בית הדין הארצי יישם עקרונות אלו במספר פסקי הדין  
6 וביניהם ע"ע (ארצי) 5579-09-19 **נג'אח ביסאן - מועצה מקומית יאנוח-ג'ת** (21.10.2020). להלן  
7 נבחן האם המבחנים הללו מתקיימים בעניינו של התובע.  
8
- 9 90. ראשית, עיון בפרוטוקולים של ישיבות מועצת העיר וחוות הדעת של היועץ המשפטי לעירייה מלמד  
10 כי כלל לא ניתנה לתובע הבטחה לתשלום שכר. מעבר לכך, במסמכים הללו נרשם באופן ברור כי  
11 תשלום שכרו של התובע תלוי באישור משרד הפנים. בקשת העירייה לשלם שכר לתובע נדחתה,  
12 וניתנה בסמוך לפניית העירייה למשרד הפנים. עובדה זו משתקפת מתוך המסמכים שהוצגו בפנינו  
13 ואותם סרקנו לעיל וכך גם מעדותה של גב' כהן, שטענה כי התובע היה מודע בזמן אמת כי העירייה  
14 לא קיבלה אישור לשלם לו שכר. משכך, לא שוכנענו כי ניתנה לתובע הבטחה כלשהי, קל וחומר  
15 הבטחה מנהלית בת תוקף.  
16
- 17 91. שנית, טענת הסתמכות של התובע מתבססת על פרשנותו את נוהל 2004. התובע לא ייחס משקל  
18 ראוי לכך כי תשלום השכר בפועל מחייב קבלת אישור משרד הפנים, ולא מדובר באישור פורמלי  
19 אלא באישור שניתן לאחר בחינת הנסיבות המהותיות של המקרה, בהתאם לדין.  
20
- 21 92. התובע לא מסר גרסה מניחה את הדעת, מדוע על אף שקיבל תשובה שלילית ביחס לשכרו בחר  
22 להמשיך לכהן בתפקיד סגן ראש העיר ואף סיים את עיסוקיו האחרים. נציין כי גם אם היינו  
23 מקבלים את הטענה של התובע כי הסתמך על פרשנות של היועץ המשפטי לעירייה או על השיחות  
24 שקיים עם עורכי דין אחרים, אין בכך כדי לכפות את פרשנותו על משרד הפנים.  
25
- 26 93. לא נעלם מעניינו כי גם לפני כהונתו בתפקיד סגן ראש העיר, פעל התובע בהתנדבות לרווחת תושבי  
27 העיר, כגון תפקידו כיו"ר העמותה למען הקשישים<sup>83</sup>. דווקא העובדה כי התובע השתהה עם תקיפת  
28 ההחלטה של משרד הפנים על אי תשלום שכרו, עליה נודע לו לכל המאוחר בחודש 9/17, כאשר  
29 תביעתו הוגשה בחודש 4/19, מלמדת כי לא נגרם לו נזק משמעותי המצדיק מתן פיצויי הסתמכות.  
30
- 31 94. ביחס לטענות נוספות שעלו בהליך- לא מצאנו כי יש ממש בטענות התובע כי היה על מנכ"ל משרד  
32 הפנים להתייצב לישיבת ההוכחות כדי להסביר את פרשנות החוזרים מטעמו. נציגת משרד הפנים,  
33 גב' דביר, העידה באופן ברור וקוהרנטי. כאשר לא היה בידיה מענה היא השיבה כי אין בידיה  
34 המידע אך סיפקה הסבר ברור ביחס למדיניות המשרד בכל הקשור למינוי סגנים כפי שהיא

<sup>83</sup> ס' 9 לתצהירו של התובע.



## בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

פ"ה 4914-04-19

13 ינואר 2024

- 1 משתקפת בחוזרים. אם התובע סבר כי היה מקום לזמן את מנכ"ל משרד הפנים לעדות, הייתה  
2 בידו אפשרות לעשות כן עת ראה את תצהירי משרד הפנים. משהתובע לא עשה כן, ולאור עדותה  
3 של גב' דביר, לא מצאנו כי יש לזקוף את אי התייצבות מנכ"ל המשרד לעדות לחובתו של משרד  
4 הפנים.
- 5
- 6 95. לאור המסקנה אליה הגענו מתייטר הצורך לדון במשקלן הראייתי של חוות הדעת המשפטיות של  
7 היועץ המשפטי לעירייה. הן עמדו בפני משרד הפנים ולא הוכח כי משרד הפנים התעלם מהן, על  
8 אף שלא קיבל את עמדתו של היועץ המשפטי לעירייה. העירייה כאמור בחרה ליישר קו עם פרשנות  
9 משרד הפנים<sup>84</sup>. מכל מקום מקובלת עלינו הטענה כי המקור הפרשני המוסמך ביותר לפרש את  
10 החוזר הוא מי שיצר אותו – משרד הפנים, שכן החוזר מטרתו לקדם את מדיניות המשרד. כל עוד  
11 הפרשנות היא הגיונית וסבירה, אין מקום להתערב בה.
- 12
- 13 96. משלא מצאנו שנפלה טעות משפטית בהחלטת משרד הפנים שלא לאשר שכר לתובע על יסוד  
14 פרשנות חוזר 2004, אין מקום להתערב בהחלטה זו.
- 15
- 16 97. על יסוד כלל האמור לעיל, תביעתו של התובע נדחית.
- 17
- 18 98. לאור התוצאה אליה הגענו, יישא התובע בהוצאות העירייה בסך 5,000 ₪ ובהוצאות משרד הפנים  
19 בסך 8,000 ₪. בגובה ההוצאות שנפסקו לטובת משרד הפנים, נלקחו בחשבון הטענות ביחס  
20 להתנהלותו בדבר גילוי המסמכים.
- 21
- 22 99. זכות ערעור לבית הדין הארצי תוך 30 ימים מקבלת פסק הדין אצל הצד המבקש לעשות כן.

23 **ניתן היום, ג' שבט תשפ"ד, (13 ינואר 2024), בהעדר הצדדים ויישלח אליהם.**

מר יורם זקס,  
נציג ציבור מעסיקים

קארין ליבר לוין,  
שופטת

מר בצלאל פינגולד,  
נציג ציבור עובדים

26

<sup>84</sup> ר' סיכומי הנתבעת 1, סעיפים 7 – 10.