

בבית-הדין האזורי לעבודה בחיפה

ס"ע 25166-12-09

לפני:**כב' השופטת מיכל נעים דיבנר****נציג ציבור (עובדים) - מר דב כספי****נציג ציבור (מעסיקים) – מר אדם עינב****התובע: סלאח חלבי**

-

הנתבעות: 1. מועצה מקומית דליית אל כרמל**2. מועצה מקומית עוספיה****התובע ע"י ב"כ, עוה"ד אבו זולף****הנתבעות ע"י ב"כ עוה"ד ולטר-ראובן****חקיקה שאוזכרה:**חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2003) (מס' 2), תשס"ג-2003חוק הרשויות המקומיות (ביטול איחוד המועצות המקומיות דלית אל כרמל ועוספיה), תשס"ט-2008צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), תשכ"ב-1962: סע' 10, 11, 12צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל: סע' 6.1(ב)פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]צו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950צו המועצות המקומיות (ב), תשי"ג-1953חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), תשל"ו-1975: סע' 2, 3**מיני-רציו:**

* ביה"ד פסק כי התובע לא מונה בשום שלב לתפקיד היועץ המשפטי של הנתבעות, מאחר שלא עמד בתנאי הדין למינויו ככזה; עוד פסק ביה"ד כי התובע אינו זכאי לתשלום הפרשי השכר, הנתבעים על ידו מתוקף תפקיד היועץ המשפטי, מכח סיכום כלשהו או מכח הסכם קיבוצי.

* רשויות מקומיות – עובדים – יועץ משפטי

* רשויות מקומיות – עובדים – שכר

* רשויות מקומיות – עיריות – עובדים

* שירות המדינה – עובדי מדינה – תנאי העבודה

* עבודה – שכר עבודה – תביעה להפרשי שכר

* עבודה – עובדי מדינה – תנאי העבודה

* עבודה – עובדי מדינה – שכרם

תביעת התובע, עורך דין במקצועו, להפרשי שכר בגין תקופת עבודתו כיועץ משפטי בנתבעת 1, (להלן: המועצה) לפני ואחרי איחודה עם הנתבעת 2, ועד למועד פירוק האיחוד, מחודש 1/03 ועד לחודש 12/09, לפי שכר חודשי בסך 20,000 ₪ אשר התובע היה זכאי לקבלו לטענתו, אולם בפועל שולם לו שכר חודשי הנופל ממנו. יצוין כי בסיכומיו עתר התובע לקבלת סעד "חלופי" של הפרשי שכר בהתאם לשכר אותו היה זכאי לקבל מכח הסכם קיבוצי, ולפיכך, ביקש התובע לקבל לחלופין הפרשי שכר לפי משרה מלאה בדרגה 2 בדירוג המשפטים. הדיון נסב אודות השאלה האם התובע היה "היועץ המשפטי" של הרשות המקומית, כהגדרתו בדין, מחודש 1/03 ועד לחודש 09/09; ואודות השאלה האם התובע היה זכאי לשכר חודשי בסך 20,000 ₪ מכח סיכום כלשהו או מכח הסכם קיבוצי.

בית הדין האזורי לעבודה (השופטת מ' נעים דיבנר ונציגי הציבור ד' כספי, א' עינב) דחה את התביעה ופסק כי:

ביה"ד נדרש לשאלה האם התובע היה בבחינת היועץ המשפטי של הרשות המקומית, כהגדרתו בדין, מחודש 1/03 ועד חודש 09/09, וקבע כי התובע לא ענה ולו על תנאי אחד מהתנאים הנדרשים בדין למינויו כיועצה המשפטי של המועצה. התנאים הנדרשים להעסקת התובע כיועצה המשפטי הפנימי של המועצה ערב האיחוד, היו ידועים לתובע היטב מתוקף התפקיד אותו הוא טוען כי מילא. התובע אף לא הוכיח כי שימש בפועל כיועצה המשפטי של המועצה מחודש 1/03 ועד לחודש 11/03 ולא הוכיח כי מילא בתקופה זו את התפקידים שבסמכות היועץ המשפטי לפי הדין; גם בתקופת איחוד הנתבעות התובע לא נבחר במכרז ולא מונה לתפקיד יועץ משפטי, ואף לא מונה לתפקיד אחר השונה מהתפקיד אותו איש ערב האיחוד, המזכה בתנאי העסקה שונים כאשר בתקופה זו התובע המשיך לעבוד כעורך-דין לפי דירוג-דרגה, בחצי משרה. בנוסף, בתקופת איחוד הנתבעות, קיבלה העירייה שירותים משפטיים מקיפים ממשרד עורכי דין חיצוני, כאשר התובע לא הוכיח כי ביצע בפועל את התפקידים המוטלים על יועץ משפטי פנימי בעירייה לפי הדין; בתקופת פירוק העירייה מונה התובע ל"ממלא מקום היועץ המשפטי" ומשרתו הוגדלה למשרה מלאה מיום 1.2.09 ועד יום 1.8.09 ללא שינוי בתנאי העסקתו למעט שכרו, כאשר בסיס השכר המשיך להיות לפי דירוג-דרגה. מהאמור עולה כי התובע לא מונה בשום שלב לתפקיד היועץ המשפטי עליו הוא מבסס את דרישתו לתשלום הפרשי שכר, לפי סך של 20,000 ₪ לחודש.

ביה"ד נדרש לשאלה האם התובע היה זכאי לשכר חודשי בסך 20,000 ₪ מכוח מילוי תפקיד היועץ המשפטי הפנימי של הרשות המקומית, ופסק כי מאחר שהתובע לא מונה באף שלב לתפקיד היועץ המשפטי, נשמטת הקרקע תחת דרישתו זו. אף בתקופת מינוי התובע לתפקיד "ממלא מקום היועץ המשפטי" בתקופת הפירוק, התובע לא היה זכאי לשכר הנטען על ידו משלא הוכיח כי בתקופה זו שונו בסיס שכרו או תנאי העסקתו ונוכח הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/08 בעניין "העסקת עובדים במילוי מקום", לפיו בתקופה של מילוי המקום יועסקו העובדים על-פי חוזה עבודה, בהתאם להסכמים קיבוציים מאושרים. לא ניתן לאשר העסקת ממלאי מקום בחוזה בכירים ו/או במשכורת כוללת. העסקת עובד ממלא מקום בתנאים חורגים מהתנאים הנ"ל מהווה "הוצאה בלתי חוקית" והתובע לא הוכיח כל סיכום אחר עמו. בנוסף, ככל שהתובע מבסס גרסתו לשכר של 20,000 ₪ לחודש על "סיכום" ו/או "הבטחה" מצד מי מטעם הרשות המקומית, הרי שטענה זו לא הוכחה ואף נסתרה.

התובע התקבל בחודש 1/03 לעבודה במועצה לאחר שנענה בעל פה להצעת המועצה וללא הסכם בכתב. לא סוכם עם התובע שכר חודשי בסך 20,000 ₪ ולא הובטח לו כל שכר כזה, אלא הובהר לו כי קבלתו לעבודה במועצה כשכיר תהא בהתאם לדירוג-דרגה, כפי ששולם לו במשך השנים. העובדה כי התובע קיבל במשך שנים רבות שכר חודשי הנופל מהסך של 20,000 ₪ והשתכר בהתאם לדירוג ודרגה, מלמדת כי בין התובע למועצה לא היה כל הסכם שכר אחר, ולו אכן היה, אין זה סביר כי התובע לא יבקש לאכוף הסכם זה משך שנים רבות.

פסק דין

פתח דבר

1. לפנינו תביעת התובע להפרשי שכר בגין תקופת עבודתו בנתבעת 1, המועצה המקומית דלית אל כרמל (להלן – **המועצה**) לפני ואחרי איחודה עם הנתבעת 2, המועצה המקומית עוספיה ועד למועד פירוק האיחוד, מחודש 01/2003 ועד לחודש 12/2009, לפי שכר חודשי בסך 20,000 ₪ אשר התובע היה זכאי לקבלו לטענתו, אולם בפועל שולם לו שכר חודשי הנופל ממנו. בדיון מיום 25.10.10 תוקן כתב התביעה, תוך שהופחתו מהסכום הנתבע סך של 60,000 ₪ בגין החודשים 10-12/2009 שהתובע עותר לקבלתם במסגרת הליך משפטי מקביל בבית דין זה וסך נוסף של 25,295 ₪ שקיבל התובע לדבריו בשנת 2009, כך שסכום התביעה המתוקן הועמד על הפרשי שכר בסך 1,343,785 ₪ (עמ' 4, ש' 17-19; עמ' 5, ש' 23-27; עמ' 6, ש' 1-2). כמו-כן, בדיון זה צורפה המועצה המקומית עוספיה כנתבעת נוספת בתיק (עמ' 5, ש' 11-20, ש' 32).

2. מטעם התביעה נשמעו בפנינו עדויות התובע וראש המועצה דאז שבתקופת כהונתו נקלט התובע לעבודה, דר' חלבי רמזי (להלן – **דר' חלבי**); ומטעם ההגנה נשמעה בפנינו עדותו של מר נגיב נסראלדין, ראש אגף מינהל במועצה בתקופה הרלבנטית לתביעה ועד היום (להלן – **מר נסראלדין**), כאשר הצדדים

הגישו עדויותיהם הראשיות בתצהיר והעדים נחקרו בפנינו בחקירה נגדית; כמו-כן נשמעה בפנינו עדותו של מר ישראל שפיצר, ראש מינהל השירות ומנהל האגף לכח אדם ושכר ברשויות המקומיות במשרד הפנים (להלן – **מר שפיצר**) אודות תעודת עובד הציבור שהוגשה מטעמו בתיק.

3. בתום שמיעת העדויות, הצדדים הופנו בהמלצת בית הדין לגישור פנימי באמצעות מגשר שבית דין זה מינה, במטרה להביא את המחלוקת ביניהם לידי סיום (עמ' 60, ש' 24-32); לאחר מתן הארכות מועד חוזרות ונשנות לתובע למתן הודעתו לבית הדין אודות תוצאות ההליך ואף לאחר שניתנה לתובע התראה לפני מחיקת תביעתו מחוסר מעש – לא מילא התובע אחר החלטות בית הדין ותביעתו נמחקה בפסק הדין מיום 1.3.12 מחמת חוסר מעש. בהחלטה מיום 10.3.12 ועל יסוד הסכמת הצדדים בוטל פסק הדין וניתן צו לסיכומי הצדדים; הצדדים סיכמו את טענותיהם בכתב.

הרקע העובדתי העומד ביסוד התביעה

4. התובע, עורך דין במקצועו החל משנת 1978 ומתמחה לטענתו בדיני השלטון המקומי (**ת/1**, סע' 2; עמ' 10, ש' 25-26), החל התקשרותו עם המועצה בחודש 01/1999, כיועץ משפטי חיצוני, עת החזיק במשרד עורכי דין עצמאי בחיפה. התובע קיבל תפקיד זה על ידי ראש המועצה דאז, דר' חלבי, בסמוך לתחילת כהונתו, ללא מכרז (**ת/1**, סע' 3-4; עמ' 10, ש' 18-20; עמ' 42, ש' 2-3).

5. מעדויות התובע ודר' חלבי עלה, כי סוכם ביניהם שבגין שירותיו בשנה הראשונה, קרי בשנת 1999, יקבל התובע סך של 15,000 ₪ לחודש בתוספת מע"מ כדין והחל מחודש 01/2000 יעלה שכר הטרחה החודשי לסך של 20,000 ₪ – כפי שלטענת דר' חלבי קיבל היועץ המשפטי הקודם במועצה. לגרסת התובע ודר' חלבי, התשלום החודשי שנקבע היה מבוסס על עבודה בהיקף 20 שעות שבועיות; התובע לא הציג הסכם בכתב אודות הסכמות אלה (**ת/1**, סע' 5-6; **ת/2**, סע' 4; מעמ' 10, ש' 28 עד עמ' 11, ש' 6, ש' 18-19; עמ' 40, ש' 6-19; עמ' 41, ש' 4-5, ש' 20-21, ש' 25-26).

6. התקשרות זו נמשכה בין התובע למועצה עד לסוף שנת 2002, כאשר לגרסת התובע החל מחודש 01/2003 ועד לתום העסקתו במועצה בחודש 09/2009 לערך, שימש התובע כיועץ המשפטי הפנימי של המועצה, תפקיד אליו התקבל לדבריו, לאחר שנענה בעל פה לדרישה שהופנתה אליו באותה הדרך על ידי דר' חלבי וגזבר המועצה המנוח דאז, מר דיאב זידאן ז"ל. אין חולק, כי התובע

- מונה לתפקיד זה שלא דרך מכרז, ללא הסכם העסקה בכתב וללא קבלת אישור משרד הפנים כנדרש; עוד אין חולק, כי קליטת התובע לעבודה במועצה בחודש 01/2003 היתה במהלך שנת בחירות בניגוד להנחיות משרד הפנים, כפי שיובהר בהמשך (ר' עדות התובע בעמ' 14-16; עדות דר' חלבי מעמ' 43, ש' 26 עד עמ' 45; ר' תעודת עובד הציבור; **נת/4**, סע' 31-32).
7. הנתבעות 1 ו-2 היו הרשויות המקומיות בכפרים דלית אל כרמל ועוספיה בהתאמה, על פי דין, עד לחודש 11/2003 כולל.
8. בשנת 2003 הוחלט בחוק על איחוד הכפרים דלית אל כרמל ועוספיה תחת רשות מקומית אחת, אשר נקראה עיר הכרמל (להלן – **העירייה**). העירייה החלה לפעול בראשותו של ראש העירייה דאז, מר אכרם חסון, החל מחודש 12/2003 (ר' [חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003-2004\) \(מס' 2\) התשס"ג-2003](#) (להלן – **חוק האיחוד**)).
9. בחודש 11/2008 הוחלט בחוק על ביטול איחוד המועצות המקומיות דלית אל כרמל ועוספיה, פירוק העירייה וכינון שתי הנתבעות בתיק מחדש (ר' [חוק הרשויות המקומיות \(ביטול איחוד המועצות המקומיות דלית אל כרמל ועוספיה\) התשס"ט-2008](#) (להלן – **חוק הפירוק**)). לפי הוראות חוק הפירוק, המשיכה העירייה להתקיים כאישיות משפטית עד לתחילת כהונת הנתבעות.
10. ביום 1.12.08 מונתה לעירייה ועדה ממונה, בראשותו של האלוף (במיל') מר גבי אופיר (להלן – **הועדה הממונה**), אשר ניהלה את העירייה בתקופת הפירוק, מטעם משרד הפנים (**נת/4**, סע' 12-13).
11. כעולה מהראיות, בחודשים 09/2009 ו-10/2009 כוננו מחדש המועצות המקומיות דלית אל כרמל ועוספיה בהתאמה – וממועדים אלה ואילך חדלה העירייה להתקיים כאישיות משפטית (**נת/4**, סע' 15-16).
12. מתלושי השכר עלה, כי התובע החל לעבוד במועצה בהיקף של מחצית המשרה בלבד וקיבל שכר לפי דירוג-דרגה, תחילה לפי דירוג המח"ר ובהמשך לפי דירוג המשפטנים (ר' תלושי שכר התובע בשנת 2003, **נת/4**, נספח 6).
13. לאחר הקמת העירייה בחודש 12/2003 פורסמו מספר מכרזים לתפקיד היועץ המשפטי (להלן – **היועמ"ש**) שהתובע לא התקבל לאף אחד מהם; התובע אף לא זכה במכרזים אחרים לתפקידי סגן יועמ"ש ותובע עירוני בעירייה; עם

- זאת, התובע המשיך לעבוד בעירייה בתקופה זו מבלי שמונה לאף תפקיד (נת/4, סעי' 34-37, נספחים 8א-11).
14. אין חולק כי בתקופת כהונת העירייה עד למצער למועד פירוקה בפועל, ובמקביל להעסקת התובע, קיבלה העירייה שירותי ייעוץ חיצוניים מב"כ הנתבעות בתיק דנן, משרד עורכי הדין אבי גולדהמר ושות', בהיקף רחב (נת/4, סעי' 38-45, נספחים 12-14, 16 ו-25).
15. בחודש 02/2009, בסמוך לתחילת עבודת הועדה הממונה, מינה מר אופיר את התובע לתפקיד "ממלא מקום היועץ המשפטי", וזאת חרף התנגדות משרד הפנים למינוי; מינוי התובע נקבע עד ליום 1.8.09, כאשר בתקופת המינוי הוגדלה משרת התובע לכדי משרה מלאה (נת/4, סעי' 47-48; נספח 24; ר' מכתבו של מר אופיר לתובע מיום 11.2.09 – ת/5; מכתב הממונה על המחוז מיום 3.5.09 – ת/4).
16. מהראיות עולה לכאורה, כי התובע סיים עבודתו ברשות המקומית עם פירוק העירייה, בהתאם להנחית משרד הפנים למועצה, לפיה משהתקבל התובע לעבודה שלא כדין, אין הוא בגדר עובד של מי מהנתבעות לאחר הפירוק. כבר נדגיש, כי משעניינה של תביעה זו בהפרשי שכר המגיעים לתובע לשיטתו עד למועד פירוק העירייה, ומשהצהיר התובע בדיון כי סוגיית מעמדו לאחר הפירוק נבחנת במסגרת תביעה נוספת המתנהלת במקביל בבית דין זה – לא נתייחס בהכרעתנו דן לכל מאורע המאוחר למועד זה (נת/4, סעי' 54-64, נספחים 4-5, 26-28; עמ' 5, ש' 23-27; עמ' 6, ש' 1-2).
17. במכתבה מיום 29.7.10, הודיעה המועצה לתובע על סיום עבודתו אצלה בהתאם להנחיות משרד הפנים. במכתב זה פורטו יתרת זכויות התובע בגין תקופת עבודתו במועצה ובעירייה ואופן חלוקת התשלום בין שתי הנתבעות (נת/4, סעי' 59-61, נספחים 5 ו-28).

עיקר טענות הצדדים

18. למקרא כתב התביעה עולה בבירור, כי התובע השתית תביעתו על הטענה כי התקבל לעבודה במועצה ביום 1.1.03 בתפקיד "יועצה המשפטי", כי סוכם עימו שיקבל שכר בסך 20,000 ₪ לחודש וכי במהלך כל תקופת עבודתו מחודש 01/03 ועד לחודש 09/09 קיבל שכר הנופל משכר זה – לפיכך התובע זכאי

לשיטתו להפרשי שכר עד לגובה השכר המוסכם (סעי' 4-8 לכתב התביעה). בסיכומיו, לעומת זאת, חלה תפנית חדה בטענות התובע, כאשר לשיטתו, בסעי' 11 לכתב התביעה עתר לקבלת סעד "חלופי" של הפרשי שכר בהתאם לשכר אותו היה זכאי לקבל מכח הסכם קיבוצי, אותו התובע לא פירט, ולפיכך, ביקש התובע בסיכומיו לקבל לחלופין הפרשי שכר לפי משרה מלאה בדרגה 22 בדירוג המשפטנים, בהתאם לשכר חודשי שפורט לראשונה בסיכומים (סעי' 4 ו-33-37).

19. מנגד, טענו **הנתבעות** בסיכומיהן, כי התובע לא שימש כיועצן המשפטי של המועצה ו/או של העירייה וכי התובע לא היה זכאי לשכר חודשי בסך 20,000 ₪, לא מכח סיכום כלשהו עם מאן דהוא ואף לא מכח הסכם קיבוצי. התובע קיבל את שכרו כדין, בהתאם לתנאי העסקתו כעורך-דין המועסק במחצית המשרה ברשות המקומית, לפי דירוג-דרגה, כאשר התובע נמנע במשך שנים רבות מלטעון כנגד תנאים אלה והוא מושתק היום בדיעבד מלטעון כנגדם.

20. הנתבעות התנגדו בסיכומיהן לכל הרחבת חזית המופיעה בסיכומי התובע, אשר לדידן, יש בה כדי לשנות את התביעה מיסודה; לגרסת הנתבעות, השאלה היחידה הטעונה הכרעה בתביעה דנן הינה האם אכן היה התובע בבחינת היועץ המשפטי של הרשות המקומית והאם אכן היה זכאי, מתוקף תפקידו זה, לשכר חודשי בסך 20,000 ₪ לחודש, במשך כל תקופת העסקתו – כאשר לשיטת הנתבעות התשובה לשאלה זו הינה בשלילה.

דיון והכרעה

21. בחינת טענות הצדדים מלמדת, כי המחלוקת ביניהם נטושה בשתי שאלות עיקריות:

א. האם התובע אכן היה בבחינת "היועץ המשפטי" של הרשות המקומית, כהגדרתו בדיון, מחודש 01/2003 ועד לחודש 09/2009?

ב. האם התובע היה זכאי לשכר חודשי בסך 20,000 ₪ מכח סיכום כלשהו או מכח הסכם קיבוצי?

22. בטרם נפנה להכריע בשאלות אלה, נבהיר, כי אין בידינו להיענות לדרישתו ה"חלופית" של התובע בסיכומיו, כי נפסוק לו הפרשי שכר בהתאם להסכם

קיבוצי המחייב לטענתו את הנתבעות לשלם לו שכר לפי משרה מלאה בדרגה 2 בדירוג המשפטנים (סעי' 4, 33-37 לסיכומים). טענה זו, אשר הובאה לראשונה בסיכומי התובע, הינה אכן בגדר הרחבת חזית אסורה, אשר לא היה לה ביטוי בכתב התביעה, או בראיות ומשכך – דינה להידחות. להלן נבאר קביעתנו זו.

23. כתב התביעה מושתת כולו על גרסת התובע כי התקבל לעבודה במועצה ביום 1.1.03 לתפקיד "היועץ המשפטי" וכי סוכם עימו שיקבל שכר חודשי בגובה 20,000 ₪ כאשר במהלך עבודתו עד לחודש 09/09 שולם לתובע שכר הנופל מהשכר המוסכם ולפיכך עתר התובע לקבלת הפרשי שכר בהתאם. בסעיף 11 לכתב התביעה, בו לטענת התובע עוגנה התביעה ה"חלופית", נרשם כדלקמן:

"לחילופין, הנתבעת חייבת לשלם לתובע שכר עבודה בהתאם לקבוע ו/או המפורט בהסכם הקיבוצי המחייב לרבות תנאים סוציאליים וקרן השתלמות. יודגש, כי הסיכום לתשלום שכר קבוע ברוטו לתובע בסך 20,000 ₪ לחודש נועד להטיב עם הנתבעת עצמה. חישוב ו/או תשלום שכרו של התובע עפ"י ההסכם הקיבוצי המחייב, לאור הוותק המקצועי של התובע, שכרו של התובע ברוטו היה עובר את הסך 20,000 ₪ לחודש."

למקרא הסעיף, עולה בבירור כי התובע טען באופן כללי לזכאות לשכר מכח הסכם קיבוצי, אותו הוא לא פירט, כאשר טענה זו הוצגה לכל היותר כהסבר נוסף לביסוס התביעה להפרשי שכר עד לגובה השכר המוסכם – 20,000 ₪ ולא כטענה חלופית מפורטת ומכומתת העומדת בפני עצמה. זאת ועוד, אין בסעיף זה כל טענה להיקף משרה אחר או לשכר חודשי אחר מהסכום הנטען, 20,000 ₪, או לזכאות התובע לדירוג ולדרגה אחרים, המזכים בתשלום שונה לצידם.

24. בתצהירו, העלה התובע טענה חדשה לפיה הינו זכאי לשכר לפי דרגה א7/א7+ לדירוג המשפטנים, וכך נרשמו הדברים מפיו (ת/1, סעי' 27):

"לחילופין, אני אטען, כי מגיע לי שכר חודשי לפי הדירוג הגבוה ביותר בדירוג המשפטנים. דהיינו, דרגה א7 +. אני אטען כי תשלום שכרי לפי דרגה א7 + בדירוג המשפטנים עולה על הסך של 20,000 ₪ ברוטו."

שוב רואים כי התובע לא רק שהרחיב חזית בתצהירו אלא גם העלה טענה חדשה, אותה לא פירט ולא כימת, שכל מטרתה היה להדגיש פעם נוספת כי תשלום המבוסס על דירוג-דרגה היה עולה, לשיטת התובע, על התשלום החודשי שסוכם עימו בסך 20,000 ₪, ואשר התובע מבקש הפרשי שכר לפיו.

25. בהחלטת בית הדין מיום 13.4.11 נקבע (עמ' 9, ש' 26-30):

"אין בכתב התביעה כל זכר לטענה חלופית כי התובע זכאי לדרגה א/7. כתב התביעה מבוסס כולו על הבטחה לשכר בגובה 20,000 ₪ לחודש. משלא נתבקש ולא הותר תיקון כתב התביעה לא תותר הרחבת חזית."

למותר לציין, כי התובע לא ביקש לאחר החלטה זו ומכל מקום לא הותר לו לתקן תביעתו.

26. על יסוד האמור, אין בידינו לקבל את טענותיו החדשות של התובע בסיכומיו, אשר עולות כדי הרחבת חזית מהותית, במסגרתן ביסס התובע את עיקר סיכומיו על טענתו "החלופית" לתשלום "שכר עבור משרה מלאה על-פי דירוג משפטנים לפחות בדרגה ב2" (סע' 4, 24), כאשר בסעיף 33 לסיכומים הגדיל התובע ופירט לראשונה את רכיבי השכר, להם היה זכאי לשיטתו, בהתאם להסכם קיבוצי כלשהו שתחולתו על הצדדים לא הוכחה בפנינו, ובהתאם לכך ביקש התובע בסיכומיו לפסוק לו הפרשי שכר אחרים ממה שנתבע על ידו בכתב התביעה (סע' 34-37). התנהלות זו מצד התובע אינה מקובלת עלינו וניסיון התובע לטעון בסיכומיו כי טענותיו החדשות והסיכומים החדשים הנתבעים מכוחן מבוססים על "הטענה החלופית" אותה העלה בסע' 11 לכתב התביעה אינו במקומו, כאמור לעיל.

27. בנסיבות אלה, ומשמדובר למעשה בטענות חדשות המרוקנות מתוכן את כתב התביעה והעולות כדי הרחבת חזית מהותית אסורה – דין התביעה "החלופית", המפורטת לראשונה בסיכומי התובע, להידחות.

האם התובע היה בבחינת היועץ המשפטי של הרשות המקומית, כהגדרתו בדין, מחודש 01/2003 ועד לחודש 09/2009?

28. בהכרעתנו בשאלה זו, נחלק את הדיון, מטעמי יעילות ובהירות, ל-3 פרקים:

א. קליטת התובע לעבודה בחודש 01/03 במועצה ערב האיחוד;

ב. עבודת התובע בעירייה והתפקיד אותו הוא מילא;

ג. תפקיד התובע בתקופת פירוק העירייה.

א. קליטת התובע לעבודה במועצה המקומית דלית אל כרמל ערב האיחוד

29. המסגרת המשפטית

[ההוראות לאיוש משרות במועצות המקומיות נקבעו בשני צווים - צו המועצות המקומיות \(שירות העובדים\), תשכ"ב-1962 \(להלן - צו השירות\) וצו המועצות המקומיות \(נוהל קבלת עובדים לעבודה\) התשל"ז-1977 \(להלן - צו קבלת עובדים\).](#)

30. [בסעיפים 10-12](#) לצו השירות נקבע:

10. "לא יתמנה אדם עובד רשות מקומית אלא למשרה פנויה בתקן.
11. מינוי עובד רשות מקומית יהיה בכתב חתום בידי ראש הרשות המקומית וגזברה.
12. כתב המינוי לפי סעיף 11 ישמש ראיה שעובד הרשות המקומית נתמנה במועד ובדרגה שפורט בו."
31. בצו קבלת עובדים נקבעו הכללים לקבלת עובדים לעבודה ברשות המקומית, בזו הלשון:

2. "לא יתמנה אדם כעובד במשכורת ברשות מקומית ולא יועבר ממשרה אחרת באותה רשות מקומית אלא למשרה פנויה בתקן.

3. משרה פנויה בתקן של רשות מקומית ניתן למלא באחת מאלה:

(1) העברת עובד קבוע ממשרה למשרה באותה רשות מקומית;

(2) מכרז פנימי;

(3) פנייה לשירות התעסוקה;

(4) מכרז פומבי;

(5) העסקה לפי חוזה מיוחד.

4. התפנתה משרה הנמנית על אחד הסוגים המפורטים בסעיף 5, ניתן למלאה רק לאחר קבלת אישור נחיצות מילוי המשרה מאת השר או מראש מינהל השירות.

5. (א) חובת אישור נחיצות מילוי משרה חלה על סוגי המשרות המפורטות להלן:

(1) משרה בדרגה י"ג ומעלה של הדירוג האחד;

(2) משרה בדרגה 2 ומעלה של דירוג ההנדסאים והטכנאים;

(3) **משרה בדרגה כלשהיא של הדירוגים המקצועיים האחרים, למעט סוגי משרות המנויים בסעיף קטן (ב).**

(ב) **על אף האמור בסעיף קטן (א) לא תחול חובת אישור נחיצות מילוי משרה על סוגי משרות אלה:**

... (לא רלוונטי, מ.ג.ד.)

32. כמו-כן על הצדדים חלה חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל (נוסח משולב) (להלן – חוקת העבודה), אשר הינה בגדר הסכם קיבוצי שנחתם בין מרכז השלטון המקומי בישראל לבין הסתדרות הפקידים והשירותים והקובעת בסעיף 6.1(ב) כדלקמן:

"קבלת עובדים לעבודה במועצה מקומית, תיעשה על-פי הוראות פקודת המועצות המקומיות, צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1951, צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953, צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה) התשמ"א-1981".

כך, שאף בהתאם לחוקת העבודה – ההסכם הקיבוצי החל על יחסי הצדדים, הליך קבלת עובדים למועצה חייב להיות על פי דין ואין בחלוף הזמן לכשעצמו כדי להכשיר העסקה שמלכתחילה לא הייתה תקינה.

33. נוסף על האמור, בסעיפים 2-3 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975 (להלן – חוק הייעוץ המשפטי) (ההדגשה לא במקור, מ.ג.ד.) נקבע כדלקמן:

"2. רשות מקומית חייבת בקבלת ייעוץ משפטי.

3. (א) רשות מקומית תמנה עורך דין שיהיה יועצה המשפטי.

(ב) היועץ המשפטי של עיריה, וכן היועץ המשפטי במועצה מקומית שקבע שר הפנים, יהיה עובד העיריה או עובד המועצה המקומית ויחולו על מינויו וכהונתו ההוראות החלות על עובדי אותה עיריה או אותה מועצה מקומית אלא אם כן נקבעה בדין הוראה אחרת לענין זה."

34. בחינת טענות הצדדים ונסיבות העניין מלמדת בבירור, כי התובע לא ענה ולו על תנאי אחד מהתנאים הנדרשים למינויו כיועצה המשפטי של המועצה, תנאים שמתוקף עבודת התובע כעורך דין המעיד על עצמו כמתמחה בדיני השלטון המקומי היו בוודאי נהירים לו.

35. היעדר אישור משרד הפנים:

אין חולק כי במועד קליטת התובע לעבודה במועצה, וככל הנראה גם לאחריה, לא היה בידי המועצה אישור משרד הפנים למנות יועץ משפטי פנימי כדרישת חוק הייעוץ המשפטי, כפי שעלה מתעודת עובד הציבור של נציג משרד הפנים, מר שפיצר, בה צוין כדלקמן:

"1. לצורך מינוי יועמ"ש פנימי במועצה מקומית נדרש אישור משרד הפנים. אישור שכזה ניתן רק במקרים חריגים ונדירים, מטעמים המצדיקים מינוי באותו רשות ולאחר שהתקיים מכרז כדין לאישור התפקיד.

3. בשנים 2000-2003 לא פנתה המועצה המקומית דלית אל כרמל למשרד הפנים בבקשה לאשר תקן למשרת יועמ"ש פנימי ומשרד הפנים לא אישר תקן שכזה ולא נתן למועצה אישור נחיצות משרה לתפקיד זה ו/או אישור ליציאה למכרז לתפקיד זה ו/או אישור להעסקת יועמ"ש פנימי במועצה."

36. דר' חלבי העיד כי אינו בטוח שהיה מודע כלל לצורך בקבלת אישור משרד הפנים (עמ' 44, ש' 8-10) וכי מכל מקום, לשיטתו, זה לא היה מתפקידו לברר זאת (עמ' 45, ש' 7-12).

37. לעומתו, מעדות התובע עלה בבירור כי התובע אכן היה מודע לצורך בקבלת אישור משרד הפנים להעסקתו בתפקיד לו הוא טוען, כאשר לדברי התובע הוא פנה בעניין זה מספר פעמים לגורמים במועצה ונענה כי **"יומצא אישור"**; עוד העיד התובע כי חרף חלוף המועד והיעדר קבלת האישור הנדרש – התובע לא פנה בעצמו למשרד הפנים. התובע העיד כי אין בידיו כל תיעוד בכתב לפניותיו הנטענות בעניין הדרישה לקבלת האישור (מעמ' 15, ש' 31 עד לעמ' 16, ש' 16).

38. היעדר תקן למשרה:

במועד קליטת התובע לעבודה במועצה - בחודש 01/2003 – למועצה לא היה תקן להעסקת יועץ משפטי פנימי; כך עלה מתעודת עובד הציבור של מר שפיצר, שלא הוגשה כל ראיה לסתור האמור בה:

"2. למועצה המקומית דלית אל כרמל, טרם איחודה לעיריית עיר הכרמל ב-12/2003, לא היה תקן למשרת יועמ"ש פנימי במועצה.

3. בשנים 2000-2003 לא פנתה המועצה המקומית דלית אל כרמל למשרד הפנים בבקשה לאשר תקן למשרד יועמ"ש פנימי ומשרד הפנים לא אישר תקן שכזה..."

39. לטענת הנתבעת שלא נסתרה, במועד קליטת התובע לעבודה, המועצה היתה שרויה במצב כלכלי קשה והיתה תחת תכנית הבראה וצמצום עובדים, כאשר למכתב משרד הפנים לדרי' חלבי מחודש 12/00 בעניין זה צורפה רשימת תקני כוח אדם במועצה המקומית והמלצה לצמצום וברשימה זו – לא נכלל תקן למשרת יועץ משפטי (נת/4, סע' 31, נספח 7).

40. בעדותו, נשאל דרי' חלבי אם בידי המועצה היה תקן להעסקת התובע בחודש 01/2003 וכך היתה תשובתו (מעמ' 44, ש' 17 עד עמ' 45, ש' 2), שאינה מקובלת עלינו כלל ועיקר:

"לא ידעתי שאין תקן ליועץ משפטי. ברשויות מקומיות העניין של התקן איבד מזמן את המהות שלו..."

ש. היה לכם תקן ליועץ משפטי פנימי?

ת. אמרתי שלא בטוח שאני יודע את זה, אבל מועצה מקומית לא יכולה לתפקד בלי יועץ משפטי, אז מה הויכוח שלנו, האם הוא יהיה חיצוני או פנימי? באותה תקופה החלטתי שהוא יהיה פנימי כי זה יותר נוח לי.

...

ברגע שאותו עו"ד נמצא כיועץ משפטי חיצוני ואנחנו רק משנים לו את הסטטוס אין צורך בתקן..."

41. מעדות התובע עלה כי הוא ידע בבירור על היעדר קיומו של תקן למשרה אותה הוא איש לטענתו אולם לדבריו **"אני ביקשתי שידאגו לנושא של תקן"**, בקשות שכאמור לא היה להן כל תיעוד בכתב (עמ' 15, ש' 29-24).

42. היעדר אישור נחיצות משרה:

מתעודת עובד הציבור (סע' 3) ומנסיבות העניין עולה, אפוא, כי המועצה לא פנתה כמתחייב למשרד הפנים בדרישה לקבלת אישור נחיצות משרה לתפקיד יועץ משפטי ומכל מקום אישור כזה לא נמסר לה, לא במועד קליטת התובע לעבודה ואף לא לאחר מכן.

43. היעדר מכרז כדין:

מעדות התובע והמצהיר מטעמו, עלה בבירור כי התובע התקבל לעבודה במועצה, לגרסתם לתפקיד היועץ המשפטי, ללא מכרז כדין.

44. התובע ודרי' חלבי הודו בעדותם כי התובע התקבל לתפקיד שלא דרך מכרז אלא דרך הסכמה בעל פה להצעתם של דרי' חלבי, הגזבר וחברי המועצה דאז, אשר הופנתה לתובע בעל פה, על יסוד ההיכרות הקודמת ביניהם (ת/1, סע' 7-8 ; עמ' 14-15 ; ת/2, סע' 6-7 ; עמ' 42, ש' 9-2). גם בעניין זה העיד התובע בחקירתו הנגדית כי **"הובטח שיערך מכרז ולא נערך מכרז בשנת 2003. ואני פניתי בעניין הזה למבקר המועצה המקומית ויש למבקר התייחסות לנושא עריכת המכרז ליועץ משפטי"** (עמ' 15, ש' 5-1), כאשר אף כאן אין בידי התובע כל תיעוד בכתב לפנייתו זו (שם בש' 19-10), מה גם שלטענה זו לא היה כל זכר בתצהירו (שם בש' 22-21).

45. היעדר כתב מינוי לתפקיד ו/או חוזה עבודה כדין:

התובע לא הציג בפנינו כתב מינוי לתפקיד יועץ משפטי פנימי במועצה ולא הציג כל חוזה עבודה בינו לבין המועצה המפרט את תפקידו ותנאי העסקתו, כאשר מעדות התובע אף עלה כי לא היה הסכם כזה (עמ' 14, ש' 30-28).

46. בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/03 בעניין "אישור חוזה בכירים" אליו הפנו הנתבעות בסיכומיהן (סע' 62), אכן הסכם מהסוג לו טוען התובע, לשכר שאינו בהתאם לדירוג ודרגה כמקובל, היה טעון אישור מליאת המועצה ואישור משרד הפנים – ואישורים אלה לא התקבלו בענייננו.

47. קליטת התובע לעבודה בשנת בחירות בניגוד להנחיות משרד הפנים:

מעדויות הצדדים וראיותיהם עלה, כי קליטת התובע לעבודה במועצה בחודש 01/2003 היתה במהלך שנת בחירות, אשר מועדן נקבע ליום 28.10.03, וזאת בניגוד להנחיות משרד הפנים בעניין ואף ללא קבלת אישורו להעסקה זו. בתעודת עובד הציבור מטעמו של מר שפיצר נרשם כדלקמן:

"5. שנת 2003 היתה שנת בחירות ומשרד הפנים אסר על הרשויות המקומיות לקלוט עובדים בתקופה זו לרשות המקומית. קליטה של עובדים בתקופה זו בניגוד להוראה זו חייבה פניה מיוחדת למשרד הפנים וקבלת

אישורו לקליטת והעסקת אותו עובד. לא התקבלה פניה מהמועצה המקומית דלית אל כרמל לאשר קליטתו של סלאח חלבי בשנת הבחירות ולא ניתן אישור משרד הפנים לקליטתו במועד זה."

48. מעדויות התובע וד"ר חלבי עלה, כי שניהם היו מודעים היטב לאיסור קליטת עובדים חדשים במהלך שנת בחירות (עמ' 16, ש' 28-31; עמ' 45, ש' 14-22); עוד העיד התובע בהקשר זה, כי ביקש מהממונים עליו להסדיר את קליטתו לעבודה כדין, אולם לדבריו **"ביקשתי שאלתי מה קורה עם הנושא של המכרז, ונאמר לי שאנחנו מתקרבים לבחירות ועכשיו הנושא נדחה לאחר הבחירות."** (עמ' 16, ש' 6-9) – כך שהתובע היה מודע היטב כי התקבל לעבודה במהלך שנת בחירות, בניגוד להנחיות משרד הפנים וללא קבלת אישורו להעסקה זו.

49. **סיכום הדברים עד כה**

כמפורט לעיל, התובע לא קיים ולו אחר תנאי אחד מהתנאים הנדרשים להעסקתו כיועצה המשפטי הפנימי של המועצה המקומית דלית אל כרמל ערב האיחוד, תנאים שהיו ידועים לו היטב מתוקף התפקיד אותו הוא טוען כי מילא ומתוקף בקיאותו בתחום המשפט המוניציפאלי כפי שהעיד על עצמו.

50. למעלה מהנדרש נוסף, כי התובע אף לא הוכיח כי שימש בפועל כיועצה המשפטי של המועצה מחודש 01/03 ועד לחודש 11/03 ולא הוכיח כי מילא בתקופה זו את התפקידים שבסמכות היועץ המשפטי בהתאם לסעי' 5א ו-6 לחוק הייעוץ המשפטי. דברים אלה מקבלים משנה תוקף נוכח התפקיד אותו טוען התובע כי מילא, יועצה המשפטי של המועצה, כאשר הוכח בפנינו מעל לכל ספק כי העסקת התובע עצמו היתה באופן בלתי תקין, והיה למצער מצופה מהתובע כיועצה המשפטי של המועצה לפעול לתיקון המצב בענייננו – ולא כך עשה. כשנשאל התובע הכיצד בתור יועצה המשפטי של המועצה התיר את העסקתו בדרך הלא תקינה שנפרשה לפנינו, כך היתה התייחסותו (עמ' 17, ש' 15-23):

"ש. זה לא עכשיו שואלים על תפקוד המערכת. אתה המערכת. אתה היועץ המשפטי של המערכת, זה לא מערכת אחרת. אתה מבפנים. אתה לא אומר לעצמך מה אני עושה פה אם אין לי תקן ואישור נחיצות ואתה אומר שאתה מכיר טוב את הדינים האלה, ואתה לא מוכן להיות פה אם אין את כל

האישורים האלה ולא לשתף פעולה עם חוסר התקינות הזו. אתה המערכת. אתה בתביעה הזו תובע את עצמך בלי לדעת אפילו כי אתה בא ואומר המערכת שאני הייתי היועץ המשפטי שלה פעלה שלא כדין, ופעלה מזעזע. הכל בעל פה ולא בהסכמים ואתה היועץ המשפטי.

ת. אני מסכים עם בית הדין שהתיפקוד של המערכת לא היה על פי מינהל תקין כפי שהיה אמור להיות וצריך להיות ולא רק בנושא שלי וגם בנושאים רבים..."

ב. עבודת התובע בתקופה העירייה

51. כאמור בפרק העובדתי, בשנת 2003 אוחדו המועצות המקומיות דלית אל כרמל ועוספיה לרשות אחת שנוהלה על ידי עיריית עיר הכרמל, כאשר בין מטרות האיחוד היתה הבראת רשויות אלה, בין היתר, דרך צמצום משרות. בחוק האיחוד נקבעה תקופת מעבר של שנתיים להסדרת מעבר עובדי המועצות המקומיות לעירייה כדין.

52. מעדותו של מר שפיצר עלה, כי העירייה חויבה לבצע ארגון מחדש לכל המשרות ולהעסיק עובדים במסגרת מכרזים בלבד, תחילה פנימיים ובהיעדר איוש המשרה - באמצעות מכרזים חיצוניים (עמ' 47, ש' 30-22). הוראה זו נלמדת גם מהמקורות המשפטיים אליהם הפנו הנתבעות בסיכומיהן (סעי' 79) ומהנחיותיו המפורשות של משרד הפנים בעניין זה לרשויות המאוחדות, אשר הובהרו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/04, שצורף לתצהירו של מר נסראלדין (נת/4, נספח 1).

53. כעולה מהראיות, העירייה פעלה כנדרש ולאחר קבלת אישור משרד הפנים לתכנית ההבראה שהוגשה על ידה, פרסמה תחילה מכרז פנימי לתפקיד יועמ"ש העירייה; התובע התמודד במכרז פנימי זה, אולם מועמדותו נפסלה על ידי משרד הפנים משלא התקבל מלכתחילה כדין לעבודה, דהיינו במכרז פומבי (נת/4, סעי' 37-34, נספח 8א; מעמ' 30 ש' 20 עד עמ' 31, ש' 19) - כפי שהנחיה זו של משרד הפנים אושרה בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה (ר' ע"ע (ארצי) 1453/04 משרד הפנים – מוחמד בכרי ואח', לא פורסם, ניתן ביום 6.1.05).

54. משלא אוישה המשרה במכרז פנימי, פרסמה העירייה מכרז פומבי לתפקיד יועמ"ש פנימי; מהראיות עלה, כי התובע התמודד במכרז זה אולם הוא לא נבחר (**נת/4**, נספח 8) וכנגד ההחלטה ניהל התובע הליך משפטי בבית דין זה (ר' עב 1193/05 (בש"א 2661/05) **סלאח חלבי – עיר הכרמל ואח'**, מיום 28.8.05, **נת/4**, נספח 11) – במסגרתו חזר בו מהדרישה להכריז עליו כזוכה במכרז.
55. בהמשך פרסמה העירייה מכרז פומבי נוסף לתפקיד יועמ"ש העירייה. גם הפעם הגיש התובע מועמדותו אולם לא זכה; ושוב נוהל הליך משפטי כנגד ההחלטה שלא לבחור בתובע (**נת/4**, נספח 10; מעמ' 31, ש' 21 עד עמ' 32, ש' 24).
56. התובע התמודד במכרזים נוספים לתפקיד סגן היועץ המשפטי ותובע עירוני – שגם בהם לא זכה (**נת/4**, סע' 35, נספח 9; מעמ' 32, ש' 26 עד עמ' 33). מהראיות עלה, כי בתקופה זו חרף היעדר זכיית התובע באף מכרז לתפקיד בעירייה, המשיך התובע להיות מועסק בעירייה, כאשר מעדות מר נסראלדין ומתלושי השכר עלה, כי בשנת 2005 נרשם התובע כעובד מחלקת המזכירות, בשנת 2006 שויך התובע ל"עובדים העודפים" שחרף היעדר קליטתם לעבודה במכרזים כדין - לא הופסקה עבודתם בעירייה, ומשנת 2007 ואילך נרשם התובע כעובד הלשכה המשפטית (מעמ' 54, ש' 9 – עמ' 55, ש' 9; ר' גם תלושי השכר שצורפו לתצהיר התובע).
57. לפיכך, מסקנתנו הינה כי גם בתקופת איחוד הנתבעות התובע לא נבחר במכרז ולא מונה לתפקיד יועמ"ש העירייה, כטענתו, ואף לא מונה לתפקיד אחר השונה מהתפקיד אותו אייש ערב האיחוד, המזכה בתנאי העסקה שונים (עמ' 32, ש' 23-24) – כאשר בתקופה זו תלושי השכר מלמדים כי התובע המשיך לעבוד בעירייה כעורך-דין לפי דירוג-דרגה, בהיקף מחצית המשרה.
58. נחזור ונציין, כי מהראיות עלה שבתקופת איחוד הנתבעות, קיבלה העירייה שירותים משפטיים מקיפים ממשרד עורכי דין חיצוני, בא-כח הנתבעות בתיק דן, כאשר התובע לא השכיל להוכיח כי ביצע בפועל את התפקידים המוטלים על יועץ משפטי פנימי בעירייה, כמפורט בסע' 5א ו-6 לחוק הייעוץ המשפטי; נהפוך הוא, מהראיות עלה כי בתקופה זו התובע ייצג את עובדי מתנ"ס עוספיה בתביעה כנגד המתנ"ס, במסגרתה הגיש התובע הודעת צד ג' של המתנ"ס כנגד הנתבעת 2, שבמועד הרלבנטי לתביעה הייתה מעסיקתו לשיפוי המתנ"ס בגין תשלומי שכר העובדים. התובע לא נתן בעדותו הסבר המניח את הדעת

להתנהלות זו, ממנה אנו למדים כי אף הוא לא ראה בעצמו כיועצה המשפטי הפנימי של העירייה (נת/4, סע' 37-45 והנספחים אליהם ניתנה הפנייה; מעמ' 27, ש' 21 עד עמ' 30, ש' 18).

ג. עבודת התובע בתקופת פירוק העירייה

59. כאמור, בחודש 11/2008 הוחלט בחוק על פירוק האיחוד ומשרד הפנים מינה לעירייה ועדה ממונה בראשות האלוף (במיל') מר גבי אופיר (להלן – **מר אופיר**), אשר נכנסה לתפקידה ביום 1.12.08.

60. כעולה מהראיות, בתקופה זו החליט מר אופיר למנות את התובע לתפקיד "ממלא מקום היועץ המשפטי" וכפעול יוצא מכך להגדיל את היקף משרת התובע לכדי משרה מלאה, החל מיום 1.2.09 (ר' מכתבו של מר אופיר לתובע מיום 11.2.09 – ת/5). מינוי זה עורר התנגדות מצד משרד הפנים, כעולה ממכתבו של מר רני פינצי, מנהל המינהל לשלטון מקומי, למר אופיר מיום 5.2.09, וזאת משמינוי זה נוגד את הוראות חוק הפירוק והנחיות משרד הפנים ונוכח היעדר קליטת התובע לעבודה בעירייה במכרז כדין (נת/4, נספח 24); לבסוף, אושר המינוי הזמני האמור עד ליום 1.8.09 בלבד (ר' מכתב הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים מיום 3.5.09 למר אופיר, ת/4).

61. חשוב לציין, כי אף לאחר מינוי התובע בתפקיד "ממלא מקום היועץ המשפטי", תנאי העסקתו לא השתנו מלבד הגדלת היקף משרתו לכדי משרה מלאה וקבלת שכר לפי היקף זה, כאשר בסיס שכר התובע המשיך להיות כמקודם, על פי דירוג-דרגה.

62. **לסיכום שאלת מעמד התובע ברשות המקומית מחודש 01/03 ועד לחודש 09/09 נציין כי –**

הראיות ונסיבות העניין מלמדות בבירור, כי התובע לא מונה בשום שלב ובאף גלגול של הרשות המקומית לתפקיד היועץ המשפטי – תפקיד עליו הוא מבסס את דרישתו לתשלום הפרשי שכר, לפי סך של 20,000 ₪ לחודש. מעדות התובע עלה, כי היעדר תקינות הליך העסקתו ברשות המקומית היה ידוע לו היטב לאורך כל הדרך מתוקף מקצועו ובקיאותו בתחום, כאשר אין בחלופ הזמן בענייננו כדי להכשיר את העסקת התובע כ"יועץ משפטי", נהפוך הוא – יש בכך כדי ללמדנו כי התובע השלים כדבריו עם חוסר התקינות במערכת ועם

תנאי העסקתו לפיהם קיבל שכר לאורך שנות העסקתו, ועליהם לא הוכח כי הלך.

האם התובע היה זכאי לשכר חודשי בסך 20,000 ₪?

63. למקרא כתב התביעה עולה, כאמור, כי התביעה מושתתת רובה ככולה על גרסת התובע כי בחודש 01/2003 מונה לתפקיד יועצה המשפטי הפנימי של המועצה לאחר ששימש בתפקיד יועצה המשפטי החיצוני משנת 1999 וקיבל תמורת שירותיו סך של 20,000 ₪ לחודש; לדידי התובע, סוכם עימו כי אף לאחר מינויו לתפקיד יועץ משפטי פנימי למועצה – שכרו החודשי המוסכם לא ייפגע, כאשר בפועל שולם לתובע שכר חודשי הנופל מהסך של 20,000 ₪ והתובע מבקש לפסוק לו הפרשי שכר בהתאם (ר' סע' 4-8 לכתב התביעה).

64. לאחר בחינת מכלול הטענות והראיות הגענו לידי מסקנה כי גרסת התובע לעניין זכאותו לשכר הנטען על ידו, 20,000 ₪ לחודש, נעדרת כל בסיס ודינה להידחות, מהנימוקים שיפורטו להלן.

65. ככל שהתובע זכאי לשיטתו לשכר חודשי בסך 20,000 ₪ מכוח מילוי תפקיד היועץ המשפטי הפנימי של הרשות המקומית, שכר שלטענתו הינו מקובל והולם את התפקיד – הרי שפירטנו לעיל באריכות את מסקנתנו לפיה התובע לא מונה באף שלב ובאף גלגול של הרשות המקומית לתפקיד היועץ המשפטי – ובכך נשמטת, אפוא, הקרקע תחת דרישתו דנן. אף בתקופת מינוי התובע לתפקיד "ממלא מקום היועץ המשפטי" בתקופת הפירוק, התובע לא היה זכאי לשכר הנטען על ידו משלא הוכיח התובע כי בתקופה זו שונו בסיס שכרו או תנאי העסקתו ונוכח הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/08 בעניין "העסקת עובדים במילוי מקום", אליו הפנו הנתבעות בסיכומיהן (סע' 115), כאשר בחוזר זה נקבע, בין היתר, כי "בתקופה של מילוי המקום יועסקו העובדים על-פי חוזה עבודה, בהתאם להסכמים קיבוציים מאושרים. לא ניתן לאשר העסקתם של ממלאי מקום בחוזה בכירים ו/או במשכורת כוללת. העסקת עובד, ממלא מקום, בתנאים חורגים מהתנאים שנקבעו לעיל, מהווה "הוצאה בלתי חוקית", כהגדרתה בנוהל חיוב אישי" – והתובע לא הוכיח כל סיכום אחר עימו.

66. נוסף לאמור, ככל שהתובע מבסס גרסתו לשכר של 20,000 ₪ לחודש על "סיכום" ו/או "הבטחה" כלשהם מצד מי מטעם הרשות המקומית – הרי

שטענה זו לא רק שלא הוכחה, היא גם נסתרה בעדות המצהיר מטעם התובע, דר' חלבי, כפי שנפרט להלן.

67. אין חולק כי התובע התקבל בחודש 01/2003 לעבודה במועצה לאחר שנענה בעל פה להצעת המועצה וללא כל הסכם בכתב (עמ' 14, ש' 11-1, ש' 30-28; עמ' 15, ש' 4-1). כך העיד התובע בתצהירו אודות נסיבות קבלתו לעבודה והסיכום הנטען עימו (ת/1, סע' 7, ההדגשה לא במקור, מ.ג.ד.):

"7. שימשתי כיועץ משפטי חיצוני למועצה עד סוף שנת 2002. בחודשים האחרונים של שנת 2002 פנו אלי מהמועצה המקומית ובמיוחד ראש המועצה דר' חלבי וגזבר המועצה המנוח דיאב זידאן ז"ל וביקשו ממני, לצורך ייעול השירות המשפטי, ליתן את השירותים המשפטיים למועצה כעובד שכיר במועצה ולא כעצמאי. הם נימקו את בקשתם בצורך להימצאות יועץ משפטי במועצה שעות רבות, באופן קבוע, כדי שיוכל להופיע בכל הישיבות ולתת דעתו בכל הסוגיות המשפטיות שבמועצה המקומית. דר' חלבי והגזבר ביקשו ממני להסכים לאותו שכר שקיבלתי בסך 20,000 ₪ כשכר ברוטו עבור עבודתי במשרה מלאה."

68. בחקירתו הנגדית שב התובע והעיד כי קליטתו לעבודה בנתבעת בשנת 2003 היתה על סמך הסכמה בעל פה להצעה שהופנתה אליו באותה הדרך, וללא כל עיגון להסכמות אלה בכתב (עמ' 14, ש' 11-1, ש' 30-28) וכך העיד התובע לגבי ההסכמות בנוגע לשכרו (מעמ' 18, ש' 22- עמ' 19, ש' 16):

**"תנאי העסקה שאתה טוען להם 20,000 ₪ לחודש משרה מלאה, עם מי סיכמת אותם?
ת. עם ראש המועצה והגזבר.
ש. בעל פה?
ת. בעל פה, אבל יש גם מסמך. שניהם חתומים עליו שמעיד על כך.
ש. והוא לא כאן?
ת. למה לא כאן?
ש. אתה יכול להראות לי אותו?
ת. אני מניח שהוא יכול להיות כאן.
ש. אני מציגה בפניך את התצהיר שלך על נספחיו, ותראה לי את המסמך שאתה מתייחס אליו?
ת. אני לא מוצא. אבל ישנו אישור כזה חתום על ידי ראש המועצה והגזבר.**

...

ש. אתה כעו"ד שמתמצא בדיני רשויות מקומיות יודע שיש שתי דרכים לתשלום שכר ברשות מקומית, האחת דירוג-דרגה, והשניה שגם היא מפוצלת לשניים, או משכורת כוללת או חוזה בכירים. נכון?

ת. את זה אני יודע אבל הסיכום איתי היה מעבר מיועץ משפטי חיצוני לתפקיד יועץ משפטי פנימי במועצה. אני הייתי אחד מהאפשרויות האלה, לפי הסכם שכר כולל.

ש. הסכם שכר כולל שנקבע בעל פה בינך לבין ראש הרשות והקריטריון היחיד לקביעת השכר היה ההסכם הקודם שכר הטרחה של 20,000 ₪.

ת. נכון."

69. המסמך אליו התייחס התובע בעדותו הוצג בפנינו באמצעות עדות החתום עליו, דר' חלבי (ת/3); במסמך זה מאשר דר' חלבי ביום 18.2.03 כדלקמן:

"הריני לאשר, כי עפ"י המוסכם בינינו שכרך עבור יועץ משפטי למועצה המקומית החל מחודש 01/2000 הנו 20,000 ₪ לחודש".

מלבד העובדה כי מסמך זה מתייחס לתקופת עבודת התובע כיועץ משפטי חיצוני למועצה ואינו משקף את הסכמות הצדדים בתקופה הרלבנטית לתביעה, הרי שדר' חלבי העיד במפורש אודות הסכמותיו עם התובע במועד קבלתו לעבודה, בזו הלשון (עמ' 43, ש' 17-1, ההדגשות לא במקור, מ.ג.ד.):

"ש. כשהוא מצטרף למועצה כעובד אתה אומר שאתם עדיין חייבים לו כספים על התקשרויות קודמות ואתם מגיעים איתו להסכם נוסף על 20,000. בשנת 2003 הוא נקלט כעובד במועצה אותם יודעים שאתם לא מצליחים לעמוד בהתחייבות של 20,000 ₪ לחודש אז איך הוא נקלט כעובד באותו סכום?

ת. אני חושב שאת טועה. אמרתי שהוא יקלט כשכיר במועצה לפי דירוג משפטנים ולפי מה שמקובל לשלם עפ"י טבלאות משרד הפנים. יחד עם זאת אני לוקח בחשבון שמאחר והוא אמור להיות מועסק בשעות לא שגרתיות ועוד מטלות שהוטלו עליו, יש לנו בזיכרון מאחורה את החובות שצברנו כלפיו, אחרת הייתי חותם איתו על חוזה אישי של 20,000 ₪. למיטב זיכרוני אין כזה חוזה.

העד משיב לאב"ד:

הסיכום היה שהוא יקבל את השכר הבסיסי בהתאם לטבלאות של משרד הפנים + שעות נוספות ודברים שמשלמים ותוספות מיוחדות אמרנו שמכיוון שהוא נמצא בתוך בנין המועצה אנחנו ננצל את שירותיו יותר מבעבר ולכן הוא יעבוד בשעות לא שגרתיות. אבל אני לא הבטחתי לו 20,000 ₪ אבל הסכום היה ברקע.

אם התובע אומר שהוא ידע שהוא יקבל 20,000 ₪ אז הוא טועה. אני אמרתי שכר לפי מה שמקובל לפי הוותק שלו הניסיון דרגה ודירוג ועוד שעות נוספות.

70. מעדותו זו של דר' חלבי עולה במפורש כי כלל לא סוכם עם התובע שכר חודשי בסך 20,000 ₪ כנטען על ידו, ולא הובטח לו כל שכר כזה, אלא הובהר לתובע כי קבלתו לעבודה במועצה כשכיר תהא בהתאם לדירוג-דרגה כפי ששולם לו בפועל במשך השנים. העובדה כי התובע קיבל במשך שנים רבות שכר חודשי הנופל בהרבה מהסך של 20,000 ₪ והשתכר בהתאם לדירוג ודרגה, כפי שנרשם לו בתלושי השכר, מלמדת כי בין התובע לבין נציגי המועצה לא היה כל הסכם שכר אחר, ולו אכן היה, אין זה סביר כי התובע לא יבקש לאכוף הסכם זה במשך שנים רבות, כאשר התובע לא הציג בפנינו ולו מסמך אחד המלמד על פנייה כלשהי בעניין זה למי מנציגי הנתבעת – מכאן, חזקה על התובע, כמי שקיבל במשך השנים את תלושי שכרו, כי ידע את בסיס שכרו, ומכל מקום הוא לא סתר את האמור בהם.

71. חיזוק נוסף למסקנתנו, מצאנו במסמך שהוצג בפנינו על ידי הנתבעות (נת/1), ממנו עולה כי התובע פנה ביום 9.7.09 במכתב למר נסראלדין שכותרתו: "הורדת ימי עבודה"; בפתח מכתבו ציין התובע "כשעיינתי בתלוש השכר שהוכן עבור חודש 3/2007 מצאתי..." – ללמדך כי התובע נהג לעקוב אחר תלושי שכרו, כך שאין זה סביר בעינינו כי התובע יבחין ויתלונן אודות הורדת ימי עבודה ולא ימצא לנכון לציין במכתב זה או במכתבים אחרים, כי תלושי שכרו אינם משקפים נאמנה את ההסכמות בינו לבין ראש המועצה בעניין בסיס שכרו ו/או בעניין דרגתו ו/או בעניין היקף משרתו האמיתי להם הוא טוען היום.

72. התנהלות התובע במשך שנות עבודתו הרבות במועצה והיעדר כל הוכחה לתלונה על תנאי העסקה אלה, כאשר מתלושי השכר עולה בבירור כי שכר התובע במשך השנים שולם לפי דירוג-דרגה שהתובע לא הלך כנגדם, והעובדה

כי בעת הגדלת היקף משרת התובע לכדי משרה מלאה, הדבר גם קיבל ביטוי בתלושי השכר – מלמדת כי תלושי שכר התובע אכן שיקפו את תנאי העסקתו בפועל, והתובע לא השכיל לסתור זאת.

73. משהגענו לכלל מסקנה כי התובע לא הוכיח כלל כי ניתנה לו התחייבות לשכר אותו הוא תובע, אין אנו מוצאים לנכון להמשיך ולבחון – ככל שהתחייבות כזו אכן היתה ניתנת – האם מדובר בהתחייבות תקפה ומחייבת בהתאם לכללי המשפט המנהלי.

74. בסיכומיו, פירט התובע כאמור לראשונה את שכרו החודשי אשר היה מגיע לו לשיטתו, לו שולם שכרו בהתאם להיקף משרה מלאה בדרגה ב2 בדירוג המשפטנים לפי טבלת שכר שצורפה לסיכומי התובע ותוספות לדירוג המשפטנים המשתלמות לטענת התובע מכח ההסכם הקיבוצי מיום 5.12.06 ונתוני שכר התובע העולים מתלושי שכרו לחודש 07/2009 – שכר חודשי המסתכם לשיטת התובע בסך 7,332 ₪ (סעי' 33); אלא שכאמור לעיל, תביעה זו לא התבררה בפנינו והתובע לא הוכיח זכאותו לרכיבי השכר והתוספות הנטענים על ידו ושיעורם הנתבע, ואף לא הוכיח זכאותו לשכר בהתאם לטבלאות השכר שצורפו, כך שלא ניתן לפסוק לתובע כל סכום כמבוקש על ידו.

75. לבסוף נבהיר, כי אף שתביעת התובע בסיכומיו מבוססת על עבודתו בהיקף משרה מלאה – הרי שהיקף עבודה זה לא הוכח בפנינו כלל. לצד העובדה כי התובע קיבל כאמור לאורך שנות עבודתו תלושי שכר ששיקפו את היקף העסקתו במחצית המשרה בלבד ולא הוכיח כי טען כנגדם, דו"חות הנוכחות אליהם התייחס התובע בסיכומיו (סעי' 25-31) אינם מוכיחים את היקף העבודה הנטען על ידי התובע. הוצגו בפנינו דו"חות חלקיים בלבד, לתקופה בה הסכים התובע להחתים כרטיס נוכחות בין החודשים 2/2007 עד 1/2009, והם מלמדים על ביצוע עבודה בהיקף משרה חלקי ומשתנה שאינו עולה כדי משרה מלאה.

סוף דבר

76. על יסוד כל המפורט לעיל, דין תביעת התובע להפרשי השכר הנתבעים על ידו, לפי 20,000 ₪ לחודש – להידחות והיא נדחית בזאת.

77. יחד עם זאת, משהודו הנתבעות בסיכומיהן (בסעי' 180) כי התובע זכאי להפרשי השכר שפורטו במכתב סיום העסקת התובע מיום 29.7.10 (נת' 4, נספח 28), אשר משתמע מהטענה כי הסכום טרם שולם לתובע, הרי שעל הנתבעות לשלם לתובע, בתוך 30 ימים מהיום, את יתרת זכויותיו בהתאם לאופן החלוקה ביניהן בצירוף הפרשי הצמדה וריבית מיום 29.7.10 ועד למועד התשלום בפועל.

78. התובע ישא בהוצאות הנתבעות בסך כולל של 7,500 ₪, אשר ישולמו בתוך 30 ימים מהיום.

79. זכות ערעור לבית הדין הארצי בתוך 30 יום מהיום.

ניתנה היום, כ"ד אדר תשע"ג, 06 מרץ 2013, בהעדר הצדדים ותישלח אליהם.

מיכל נעים 54678313/-

מר אדם עינב

מר דב כספי

מיכל נעים דיבנר

נציג מעסיקים

נציג עובדים

שופטת

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן