



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

21 פברואר 2021

לפני:

כב' השופט הבכיר כאמל אבו קאעוד

נציג ציבור (עובדים) מר אלי קדוש

נציגת ציבור (מעסיקים) גב' אורית הימן שפירא

אילנית מיכאלי – עו"ד

התובעת

ע"י ב"כ: עו"ד גבריאל גורל

-

עירית ירושלים

הנתבעת

ע"י ב"כ: עו"ד סיגל פעיל ועו"ד זוהר גיפס ועו"ד  
אלינור יעקובי

### פסק דין

התובעת, סגנית היועמ"ש לתכנון ובניה בעיריית ירושלים, עתרה בהליך דנן למתן סעדים הצהרתיים וצווי עשה בדבר חוסר חוקיות ובטלות החלטות וצעדי הנתבעת לריקון תפקידה מתוכן, השבת מלוא סמכויותיה ולפיצוי בגין העסקה פוגענית, התנכלות תעסוקתית, התעמרות במקום העבודה ועגמת נפש.

נביא להלן את העובדות שאינן שנויות במחלוקת, טענות הצדדים, נתאר את עיקר הדיון שהתקיים, ונפרט את הכרעת בית הדין.

### רקע כללי וטענות הצדדים בתמצית

1. התובעת מועסקת החל משנת 1994 ועד היום באגף היועמ"ש בעיריית ירושלים.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

2. התובעת החלה את העסקתה בעירייה כמתמחה במשפטים ומשנת 1995 היא מועסקת כעורכת דין. משנת 2010 ונכון לכתיבת פסק הדין התובעת מחזיקה בתואר סגנית היועץ המשפטי לתכנון ובניה בעירייה.

### טענות התובעת

3. לטענת התובעת, ממחצית שנת 2016, החל היועץ המשפטי לעירייה, עו"ד אלי מלכה (להלן: "עו"ד מלכה") לפגוע בתובעת ובסמכויותיה, בצורה חד צדדית, שרירותית, פסולה, בלתי חוקית ומתמשכת, באופן שמרוקן את תפקידה מכל תוכן ומונע ממנה לבצעו. כך, לקראת סוף חודש יוני 2016, ללא כל הודעה מוקדמת, היא התבשרה בעל פה כי כל צוות העובדים שבניהולה נלקח ממנה<sup>1</sup> וכי מכל תפקידיה ותחומי אחריותה יוותר לה תפקיד אחד בלבד והוא היועצת המשפטית לוועדה המקומית לתכנון ולבניה וכי השינוי חל באופן מידי. למעשה, התובעת שנשאה בתפקיד ניהולי חשוב ביותר בלשכה המשפטית של העירייה מצאה עצמה ברגע אחד מודחת מתפקידה בצורה שרירותית ומשפילה.

4. עו"ד מלכה פנה לצוות עובדיה ונתן להם הוראה שלא לעבוד עם התובעת, כך גם פנה למהנדס העיר והודיע לו שאין לפנות אליה לקבלת ייעוץ. מזכירת האגף הפסיקה להעביר לתובעת תיקים משפטיים בתחום התכנון ובניה, התובעת לא הוזמנה עוד לישיבות בתחום התכנון והבניה, לא העבירו לה העתקי סיכומי ישיבות או חוות דעת בתחום והיא מודרה מפורום קבלת ההחלטות באגף.

5. אין קשר בין הפגיעה בתובעת ובתפקידה לשינוי הארגוני שנערך באגף היועץ המשפטי כאשר יצרו תפקידים של שני סגנים חדשים במקום סגנים שעזבו.

6. גם מעמדה של התובעת בתפקיד היחיד שנותר לה – ייעוץ לוועדה המקומית לתכנון ובניה – נפגע. לתובעת לא הועברו חוות דעת שהיא הייתה צריכה לדעת עליהן, והיא לא הוזמנה להשתתף בישיבות בנושאים משמעותיים בתכנון ובניה ועו"ד מלכה השפיל אותה בהתייבבותו הוא ועו"ד מטעמו לוועדות שבאחריותה.

<sup>1</sup> למעט המתמחה שנלקח ממנה מאוחר יותר.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

7. הן התובעת והן ארגון העובדים פנו לעו"ד מלכה על מנת להפסיק את הפגיעה בתפקידה ומעמדה של התובעת, שנעשתה באופן חד צדדי וללא שימוע, אולם ללא הועיל.

8. החלטתה של העירייה להדיר את התובעת מתפקידה ולשלול לה את סמכויותיה הינה החלטה בלתי חוקית, היא התקבלה בשירות תוך רמיסה ברגל גסה של כללי הצדק הטבעי – זכות הטיעון, חובת השימוע וחובת ההיוועצות עם ארגון העובדים. ההחלטה התקבלה משיקולים זרים ופסולים והיא יוצרת אפליה פסולה בין התובעת לחבריה לעבודה, והפליה מחמת מין שלא כדין ותוך הפרה של הוראות חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988. המדובר גם בהתעמרות והתנכלות תעסוקתית הגורמת לעוגמת נפש קשה.

### טענות הנתבעת

9. לטענת העירייה, באגף היועמ"ש חל שינוי ארגוני מהותי – פרי עבודה מאומצת של כלל הגורמים המקצועיים בעירייה ובליווי יועצים ארגוניים מקצועיים חיצוניים, אשר נועד לשפר את השירות לתושב מחד גיסא ומאידך גיסא להתמודד עם ביקורות בקשר להתנהלותו של האגף, בין היתר, דו"ח מבקר המדינה ביחס למחלקת התכנון והבניה – המחלקה עליה אמונה התובעת.

10. משנת 2016<sup>2</sup> מוחל באגף היועמ"ש בעירייה השינוי הארגוני – שינוי אשר חל על כלל המחלקות באגף ואשר משנה את שיטת העבודה באגף כולו, במסגרתו בין היתר, הוקמו מחלקות חדשות המתמחות האחת בייעוץ וחקיקה והשנייה בליטיגציה. למרות שהתובעת הייתה מעודכנת בפרטי השינוי הארגוני, היא מסרבת להפנים את אותו שינוי ארגוני שמיושם, מסרבת לשתף פעולה עם המחלקות החדשות, ומסרבת הלכה למעשה לבצע את תפקידה והכל למרות שתחום אחריותה ותפקידה כלל לא שונה ולמרות שהיא הייתה ועודנה סגנית היועמ"ש לענייני תכנון ובניה.

<sup>2</sup> בכתב ההגנה נטען כי השינוי הארגוני מוחל משנת 2016 אולם בתצהירה, הנתבעת טענה היא הוא החל כבר בשנת 2015.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

11. התובעת היא שהחליטה למדר את היועמ"ש עו"ד מלכה מפעילותה המקצועית ואינה מכתבת אותו בהתכתבויות בתחום התכנון ובניה, מסרבת לבצע את תכניות העבודה כפי שהתבקשה, מסרבת להתייצב לפגישות ולמעשה אינה מבצעת כאמור את עבודתה ואת תפקידה.

12. עו"ד מלכה ביקש להעביר את טענותיה של התובעת לבירור מסודר בפני גורם חיצוני לאגף, המשנה למנכ"ל העירייה וראש המנהל העירוני ומשאבי אנוש מר חיים גבאי אולם התובעת סירבה להתייצב לבירור.

13. הסעדים המבוקשים על ידי התובעת בכתב התביעה הינם סעדים שמשמעותם ביטול השינוי הארגוני סעד שלא רק שלא ניתן לתתו ושהתבקש בשיהוי ניכר אלא שיש בו כדי לפגוע בצדדים שלישיים שאינם צדדים להליך זה. לעירייה פרוגרטיבה לבצע שינויים ארגוניים ומקצועיים, כפי שאלו נערכו, ושינוי זה נעשה בהתאם לכללי הדין והפסיקה.

14. אין יסוד לטענת אפליית של התובעת וגם הטענות להתעמרות דינן להידחות.

### ההליך בבית הדין

15. לאחר הדיון המקדמי שהתקיים ביום 30.6.2019 הצדדים הפנו את המחלוקת ביניהם לגישור חיצוני.

16. ביום 17.11.2019 ולאחר שהגישור לא צלח, ניתן צו להגשת תצהירי עדות ראשית והתיק נקבע להוכחות.

17. ביום 5.2.2020 התובעת הגישה תצהירים מטעמה ומטעם העדים הבאים: **הרב יצחק פינדרוס**, שכיהן בין היתר כחבר מועצת העיר ירושלים; **ד"ר לורה ורטן**, חברת מועצת העיר ירושלים; **גב' לאה פלג**, סגנית מנהל אגף וממונה על פרויקטים וניהול תשתיות באגף תחבורה ופיתוח תשתיות בעיריית ירושלים; ומטעם **מר טוביה טוקר**, מזכ"ל ארגון העובדים בעיריית ירושלים.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

18. ביום 16.6.2020 הנתבעת הגישה תצהירים מטעם עו"ד אלי מלכה, עו"ד אמנון מרחב מי שכהן בעבר כיועמ"ש של העירייה לפני עו"ד מלכה ומטעם מר גדי אמיר, יועץ ארגוני.

19. ישיבות ההוכחות התקיימו ביום 22.6.2020 וביום 5.8.2020, במסגרתם נשמעו העדים למעט העד מר טוביה טוקר, על חקירתו ויתרה הנתבעת. בסיום שמיעת הראיות ניתן צו להגשת סיכומים בכתב. אחרון הסיכומים הוגש ביום 2.2.2021.

### דיון והכרעה

20. לאחר שעיינו בחומר הראיות, שמענו את עדויות הצדדים וקראנו בעיון את סיכומיהם, הגענו לכלל מסקנה כי יש לקבל את התביעה בחלקה ונימוקינו להלן.

### הערת פתיחה

21. מהדיון בפנינו היה ניכר מאד חוסר האמון ההדדי בין התובעת לעו"ד מלכה, והמתח בין השניים התגלה לנו באופן מוחשי. השניים התקשו להישיר מבט זה בעינה של זו, לאורך כל שלבי ההליך. מהתנהלותם בהליך ומכלל הראיות שבתיק, העדר היכולת של השניים לעבוד יחדיו בצוותא ולא כל שכן בהרמוניה הוא ברור. אין צורך להכביר מילים בחשיבות תפקודו התקין של האגף לייעוץ משפטי לעירייה גדולה כדוגמת עיריית ירושלים, הנותן שירות בין היתר לציבור הרחב, ופגיעה בתפקוד האגף הינה פגיעה במישרין בציבור תושבי העיר.

22. המצב בו היועמ"ש לעירייה וסגניתו, ש'גדלו' יחדיו באגף היועמ"ש במשך שני עשורים<sup>3</sup> ואשר ממשיכים לעבוד באותו אגף, ניצבים משני צדי המתרס בהליך משפטי, ואינם מצליחים לגשר על הפערים ביניהם ולמצוא את הדרך לעבוד יחדיו בתיאום - מצער. בית הדין הפנה את הצדדים לגישור, וניסה אף בעצמו לגשר על הפערים בין הצדדים, אולם עומק המחלוקות והמשקעים בין הצדדים לא אפשר להגיע להסכמות כלשהן.

<sup>3</sup> ראו: עדותה של התובעת, פרוטוקול עמ' 112 שורות 17-20.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

23. על אף שניסה להימנע מכך, בלית ברירה, נאלץ בית הדין למצות את הדין בתובענה עד תום, הגם שברי כי אין בכלים של בית הדין די כדי להשקיט את הסערה המתחוללת באגף היועמ"ש בעירייה. תקוותנו היא, כי העירייה, כמעסיקה אחראית, תסיק את המסקנות המתבקשות מפסק הדין, ותפעל להשיב את יחסי העבודה באגף הייעוץ המשפטי למסלולם מבלי לגרום לפגיעה נוספת במעמדה של התובעת, לטובת כל המעורבים ולטובת ציבור התושבים בכללותו.

### תפקידה של התובעת

24. תחום התכנון והבנייה ברשויות המקומיות, ובכלל זה, בעיריית ירושלים, הינו אחד התחומים הרגישים ביותר בפעילותה של רשות מקומית בה מאושרות תכניות בנייה ופרויקטים בהיקפים של מיליארדי שקלים באופן הדורש בקרה ופיקוח מטעם אגף היועץ המשפטי נוכח הסכנות הטמונות בתחום זה<sup>4</sup>.

25. המכרז עליו התמודדה התובעת ובו היא זכתה לכהן כסגנית היועץ המשפטי לעירייה החל משנת 2010, רחב היקף, וכולל תחומי אחריות משמעותיים ומטלות רבות ומגוונות. מפאת חשיבות הדברים, יפורטו להלן פרטי המכרז<sup>5</sup>:

### "מטרת התפקיד:

ייעוץ וטיפול בהיבטים המשפטיים של נושאים כלליים וייחודיים בתחום התכנון והבנייה, הן מבחינה אזורית, הן מבחינה מנהלית ובמידת הצורך גם בתחום הפלילי, בהתאם למדיניות העירייה ולהנחיות היועץ המשפטי לעירייה והיועץ המשפטי לממשלה.

### תחומי אחריות:

- ייעוץ ומתן חוות דעת משפטיות לגורמים פנים וחץ עירוניים שונים בכל הנושאים הקשורים לדיני תכנון ובנייה, במסגרת פעולותיה של העירייה;
- טיפול בתביעות משפטיות המוגשות ע"י העירייה או נגדה בעניינים הקשורים לדיני תכנון ובנייה, בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לעירייה, כולל ייצוג העירייה בבתי המשפט ובבתי הדין לדרגותיהם;
- מתן ייעוץ והנחיית עורכי הדין בעבודתם השוטפת בכל הקשור לתביעות של העירייה או נגדה בתחום דיני התכנון והבנייה ו/או תחומים רלוונטיים אחרים, בהתאם לצורך;
- ניהול והפעלה מקצועית ומנהלית של מחלקת תכנון ובנייה באגף היועץ המשפטי.

<sup>4</sup> סעיף 20 לתצהיר עו"ד מלכה; ראו גם סיכומי העירייה – סעיף 15.  
<sup>5</sup> נספח א' לתצהירה של התובעת.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

### כפיפות:

ליועץ המשפטי לעירייה

### מטלות עיקריות:

- הכנת חוות דעת משפטיות לבקשת גורמים פנים וחוץ עירוניים שונים (כגון: אגף רישוי ופיקוח, הועדה המקומית לתכנון ובנייה, אגף לתכנון עיר, מחלקת היטלי השבחה, אגף לקידום עסקים, הנהלת העירייה, מינהל מקרקעי ישראל, ועדה מחוזית (כו'), בכל הקשור לדיני תכנון ובנייה, במסגרת פעולותיה של העירייה;
- בירור שאלות משפטיות בעניינים אזרחיים, פליליים ומנהליים הקשורים לדיני תכנון ובנייה או לכל נושא משפטי אחר, כולל ריכוז ובדיקת הנתונים הדרושים, ניסוח מסמכים משפטיים לרבות חוזים, בתיאום עם גורמים פנים וחוץ עירוניים רלוונטיים ובהתאם להנחיות של היועץ המשפטי לעירייה;
- מתן ייעוץ משפטי לאגפי העירייה, ליחידותיה ולגורמי העירייה השונים בנושאים הקשורים לדיני התכנון והבנייה בתחום המשפט האזרחי, הפלילי והמשפט המנהלי, בתיאום עם היועץ המשפטי לעירייה;
- ייעוץ לוועדה המקומית לתכנון ובנייה מטעם היועץ המשפטי לעירייה וייצוגה בתביעות המוגשות נגדה או על ידה או בכל הליך הקשור לוועדה, לרבות בבתי ממשט, בתי דין, ועדות ערר או כל הליך אחר ו/או פיקוח על הייעוץ המשפטי הניתן לוועדה על ידי עורכי דין אחרים מטעם היועץ המשפטי לעירייה;
- טיפול בתביעות משפטיות המוגשות ע"י העירייה או נגדה ו/או בסכסוכים משפטיים בהם קשורה העירייה בתחום דיני התכנון והבנייה או תחומים רלוונטיים אחרים בתחום המשפט האזרחי, הפלילי והמנהלי, כולל איסוף, ריכוז ובדיקת נתונים, תיאום עם גורמים פנים וחוץ עירוניים רלוונטיים, קביעת עמדת העירייה וניסוח מסמכים משפטיים, בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לעירייה;
- ייצוג העירייה בבתי משפט ובבתי הדין לדרגותיהם, כולל הכנת התיקים שבטיפול, הכנת חומר הראיות והטיעון המשפטי וליווי הדיון המשפטי בתיקים שהוכנו, תוך תיאום קו התביעה או ההגנה הרצוי עם היועץ המשפטי לעירייה;
- מתן ייעוץ והנחיית עורכי הדין בעבודה השוטפת בכל הקשור לתביעות של העירייה בתחום האזרחי הפלילי והמנהלי ובהכנת תגובות לעררים;
- ניהול והפעלה מקצועית ומנהלית של מחלקת תכנון ובנייה באגף היועץ המשפטי, כולל קידום ופיתוח המקצועי של המשפטנים תוך איתור צרכי ההכשרה המקצועית ותכנון מערך ההדרכות וההשתלמויות בעבודתם השוטפת הגשת סיוע בפתרון הבעיות המתעוררות במהלך עבודתם, בתיאום עם גורמים מקצועיים רלוונטיים;
- סיוע ליועץ המשפטי לעירייה בניהול עורכי הדין ובניהול הלשכה המשפטית;
- השתתפות בפורומים פנים וחוץ עירוניים שונים וייצוג היועץ המשפטי לעירייה בפני גופים ממשלתיים וציבוריים, חברות וארגונים שונים הקשורים לפעילות העירייה בתחומי אחריותו, בהתאם להנחיות הממונה;
- מילוי מקום היועץ המשפטי לעירייה בהתאם להנחייתו;
- ביצוע מטלות ותפקידים נוספים עפ"י קביעת והנחיית הממונה;

... [ההדגשות הוספו – כ.א.ק.]

26. למעשה, בידי התובעת הופקד להוביל את מערך תחום התכנון והבניה בעיריית

ירושלים, על כל רבדיו.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

27. התובעת בעלת ניסיון ומומחיות מיוחדת בתחום התכנון והבניה, ועל אף שהתחום לא היה זר גם ליועץ המשפטי של העירייה, לא הייתה לו מומחיות בתחום<sup>6</sup>. על כן, הגם שהתובעת הייתה כפופה ליועץ המשפטי לעירייה, היא הייתה הגורם המקצועי הבכיר ביותר בתחום זה בעירייה, ומתוקף תפקידה כסגנית היועץ המשפטי, סמכויות רבות הופקדו בידיה, בהתאם לתנאי המכרז. סמכויות אלה כאמור, רחבות וחובקות את מגוון הנושאים שעירייה נדרשת לטפל בהם בתחום התו"ב ובכלל זה: **ייעוץ ומתן חוות דעת משפטיות לגורמים פנים וחוץ עירוניים, טיפול בתביעות משפטיות המוגשות ע"י העירייה או נגדה כולל ייצוג העירייה בבתי המשפט, מתן ייעוץ והנחיית עורכי הדין בעבודתם השוטפת בכל הקשור לתביעות של העירייה או נגדה וניהול והפעלה מקצועית ומנהלית של מחלקת התכנון והבניה.**
28. עו"ד מלכה העיד כי מכרזים המתפרסמים על ידי העירייה, מתפרסמים לאחר שהעירייה בחנה היטב את הצורך בתפקיד, הגדירה בפירוט את דרישותיו, עלותו ותנאי העסקתו של העובד והשיגה את הסכמת ארגון העובדים לכך<sup>7</sup>. על כן, חזקה כי מלוא קשת הסמכויות על פי המכרז הופקדה בידי התובעת, וממילא כך התרשמנו מכלל העדויות והחומר שהונח בפנינו.
29. מתנאי המכרז עולה כי מעבר לסמכותה של התובעת בתחום המקצועי, הופקדה בידיה אחריות ניהולית - לניהולה והפעלתה המקצועית והמנהלית של מחלקת התכנון והבניה ולמתן ייעוץ והדרכת עורכי הדין במחלקה, הכפופים לה. ניסיונה של העירייה לטעון בסיכומיה כאילו התובעת לא שימשה בתפקיד ניהולי, וכי מדובר כביכול בטענה "הזויה"<sup>8</sup> תמוהה בעינינו, ומדובר בטענה כבושה שכן לא בה זכרה עובר לשלב הסיכומים. מעבר לעובדה כי ניהול מחלקת התכנון ובניה היה חלק מהותי בתחומי האחריות שהופקדו בידיה על פי תנאי המכרז, מהמצגת שצורפה כנספח ד' לתצהירה של התובעת, ולא נסתרה, בה מתואר המבנה הארגוני באגף היועמ"ש, עולה כי בשנת 2011 לתובעת היו

<sup>6</sup> עדות עו"ד מלכה - פרוטוקול עמ' 182, שורות 1-3; גם עדותה של התובעת בעניין זה לא נסתרה - פרוטוקול עמ' 77, שורה 3.

<sup>7</sup> פרוטוקול עמ' 124, שורות 13-19.

<sup>8</sup> סעיף 60 לסיכומי הנתבעת.





## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

כפופים 6 עובדים מתוכם 5 עורכי דין, שניים מהם ראשי צוות, ומתמחה. זאת ועוד, גם עו"ד מלכה אישר את הדברים מפורשות בעדותו<sup>9</sup>.

30. התובעת העידה כי ניהלה את כל הייעוץ המשפטי בתחום התכנון והבניה, העבירה מטלות לצוותי העובדים, הם היו מתייעצים עמה, מדווחים לה ומקבלים ממנה הנחיות. כל התיקים המשפטיים בתחום הגיעו אליה והיא העבירה אותם לטיפול העובדים לפי שיקול דעתה<sup>10</sup>, ועדותה בעניין זה מקובלת עלינו ועולה בקנה אחד עם חומר הראיות שהונח לפנינו<sup>11</sup>. לפיכך, ניסיונה של העירייה בסיכומיה לגמד את תפקידה של התובעת עובר ל"רה-ארגון" רחוק מהמציאות, ומטרתו לבסס את הטענה לפיה לכאורה, לא חל בתפקידה כל שינוי – קביעה שאין לה כל יסוד במציאות.

### הפגיעה בתובעת ובמהות התפקיד

31. ממועד זכייתה של התובעת במכרז בשנת 2010 היא ניהלה הלכה למעשה את מחלקת התכנון ובניה כאמור, עד חודש יוני 2016 או אז חל שינוי משמעותי בעבודתה של התובעת.

32. העירייה טענה כי משנת 2015<sup>12</sup> הוחל באגף היועמ"ש בעירייה שינוי ארגוני, שלא הביא לכל פגיעה במעמדה, במהות תפקידה או בתנאי עבודתה של התובעת<sup>13</sup>. נטען לכאורה כי מעמדה של התובעת כסגנית ליועמ"ש נשמר במבנה הארגוני החדש<sup>14</sup> ועו"ד מלכה אף הצהיר על כך בתצהירו<sup>15</sup>. עם זאת, הוכח בפנינו כי השינוי שחל הותיר לתובעת אומנם את הקליפה של תואר התפקיד "סגן היועמ"ש" אך גרע ממנה את מהות התפקיד על מגוון הסמכויות שהחזיקה בהן, ולפיכך, האמירה לפיה לא הייתה פגיעה בתפקידה של התובעת אינה אמת.

<sup>9</sup> פרוטוקול עמ' 147, שורות 12-16.

<sup>10</sup> סעיף 24 לתצהיר עדותה הראשית של התובעת.

<sup>11</sup> ראו גם נספח יט' לתצהיר התובעת שלא נסתר.

<sup>12</sup> בסעיף 3 לכתב ההגנה נטען תחילה כי השינוי הארגוני החל 2016.

<sup>13</sup> סעיפים 3 ו-4 לסיכומי הנתבעת.

<sup>14</sup> סעיף 32 סיפא לכתב ההגנה.

<sup>15</sup> סעיפים 34 ו-57 לתצהיר עו"ד מלכה.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

33. בניגוד לטענות הנתבעת לפיהן נשמר מעמדה של התובעת, עו"ד מלכה העיד כי המבנה הארגוני הקודם, אשר כלל 5 סגנים שכל אחד מהם אחראי על תחום עיקרי (עניינים מנהליים; עניינים אזוריים; עבודה ומשמעת; תו"ב ותביעות עירוניות), הצטמצם ל- 3 סגנים בלבד (ליטיגציה; יעוץ וחקיקה ואכיפה פלילית). מתיאורו של המבנה הארגוני החדש על ידי עו"ד מלכה בתצהירו, לא יכולה להיות מחלוקת כי חל **צמצום** במעמדה של התובעת. כך, על אף שהייתה אחראית על תחום התו"ב באופן רחב, הכולל, תחומי אחריות רבים, חלקים מתחומי אחריותה וסמכויותיה הועברו לסגנים אחרים והותירו לה נושא מצומצם – יעוץ לוועדה המקומית לתכנון והבניה ולרשות הרישוי<sup>16</sup>.

34. עו"ד מלכה הודה בתצהירו כי תחומי אחריות מרכזיים של התובעת הועברו לסגנים האחרים. כך, **תחום הייעוץ עבר לסגן יעוץ וחקיקה ותחום הליטיגציה לסגן ליטיגציה<sup>17</sup>** ובהתאם לכך, עורכי הדין שעבדו בתחומים אלה תחת התובעת הועברו לסגנים האחרים<sup>18</sup>.

35. כמו כן ניטלו מהתובעת מטלות רבות שעשתה קודם לכן, כפי שהעיד עו"ד מלכה וביניהן: **טיפול בתביעות משפטיות, יעוץ משפטי עצמאי לאגפי העירייה, ניהול והפעלה מקצועית ומנהלית של מחלקת התכנון ובניה, כולל קידום ופיתוח המקצועי של המשפטנים, איתור צרכי ההכשרה המקצועית, תכנון מערך ההדרכות וההשתלמויות<sup>19</sup>**.

36. לאחר שתחומים מהותיים ועורכי הדין שהיו כפופים לה, הועברו למחלקות אחרות, הלכה למעשה לא נותרה לתובעת מחלקה לנהל, ובלשונו של עו"ד מלכה<sup>20</sup>:

ש. הבנתי. "ניהול והפעלה מקצועית ומנהלית של מחלקת תכנון ובנייה", זה תחום אחריות ארבע לתפקידה?  
ת. המחלקה? היא כרגע היועצת המשפטית לוועדה המקומית.  
ש. אז זה לא? התשובה לשאלה ארבע "כבר לא בתחום אחריותה"?

<sup>16</sup> ראו: נספח 4 לתצהירו של עו"ד מלכה (השוואת המבנה הארגוני לפני השינוי ולאחריו). סעיף 39 לתצהירו של עו"ד מלכה.

<sup>17</sup> סעיף 37 לתצהירו של עו"ד מלכה.

<sup>18</sup> סעיף 38 לתצהירו של עו"ד מלכה.

<sup>19</sup> פרוטוקול עמ' 132, שורות 24-3, עמ' 133, שורות 7-18.

<sup>20</sup> פרוטוקול עמ' 131, שורות 11-17.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

ת. אין לנו מחלקה כזאת,  
ש. אז אפשר להגיד שזה כבר לא בתחום אחריותה.  
ת. אין מחלקה כזאתי כרגע."

37. מלבד העובדה כי ניהול מחלקה, ועובדים (עורכי דין), מבטא אחריות ומעמד, לדבר השלכה גם על אפשרויות קידום בעירייה<sup>21</sup>. כפועל יוצא, הוצאת העובדים מאחריות מנהל המחלקה, והלכה למעשה ריקון המחלקה מתוכן, כפי שנעשה לתובעת, בנוסף להעברת סמכויותיה לאחרים, הביא לפיחות במעמדה ולהשפלתה של התובעת כפי שהעידה:

"התשובה היא ברורה, הוא ביום בהיר אחד הודיע שהוא לוקח לי את כל העובדים, חוץ ממתמחה שאחר כך נלקחה, ואני מדברת על שני צוותים וצוותים מתחתיהם, ואת כל העבודה? אני הולכת רק לוועדות, וכל יתר העבודה שזה משהו כמו תשעה..."<sup>22</sup>.

...  
"אני רוצה להגיד לך שזה היה אחד הימים,

...  
הנוראיים בחיים שלי, ואני לא מגזימה.

...  
זה היה, וכולנו אמרנו שזה פשוט, שזה לא אמתי ושזה לא יכול להיות, כל ראשי הצוותים, כולנו היינו, כאילו קשה לי לתאר לך אפילו מה הלך שם

...  
מה קרה ביוני? הוא קרא לי ולקח לי את העבודה.<sup>23</sup>

...  
"משמעות הדברים היא כי אני, שנשאתי בתפקיד ניהולי חשוב ביותר בלשכה המשפטית של העירייה, מצאתי את עצמי ברגע אחד, ללא כל התראה, "מודחת" מתפקידי, בצורה שרירותית ומשפילה מאין כמותה, כאילו ביצעתי עבירת משמעת חמורה או משהו בדומה לכך"<sup>24</sup>.

...  
"הוא קרא לי, כאילו הוא קרא לי להגיד לי כאילו שהוא לוקח לי את היומן, הוא אמר לי, תראי, מעכשיו את לא, ואמרתי לו, תשמע, איך אתה עושה דבר כזה? אתה חבר שלי 20 שנה, איך אתה עושה דבר כזה? הוא שתק ואז אני יצאתי, זהו. אני לא ישנתי כל הלילה, תשמעי, זה היה אחד הימים השחורים בחיים שלי.

...  
אני עברתי מושפלת, לא עברתי, עברתי דרך החניון מבניין לבניין, אני פחדתי לדבר ולא ידעתי מה לעשות, וכולם הסתכלו עליי בצורה ...

...  
ת: ואני עברתי משבר נוראי מהדבר הזה."<sup>25</sup>

<sup>21</sup> פרוטוקול עמ' 147, שורות 17-19.

<sup>22</sup> פרוטוקול עמ' 97, שורות 29-31.

<sup>23</sup> פרוטוקול עמ' 98 שורות 4-30.

<sup>24</sup> סעיף 29 לתצהיר עדות הראשית מטעם התובעת.

<sup>25</sup> פרוטוקול עמ' 112, שורות 17-27.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

38. מכל תפקידה ותחומי אחריותה נותר לתובעת תפקיד אחד בלבד כאמור, והוא היועצת המשפטית לוועדה המקומית לתכנון ולבניה<sup>26</sup>. אלא, שגם בתפקיד זה חוותה התובעת הגמדה ומידור, סמכותה ליעץ לוועדה צומצמה והיא זכתה ל"השגחה" ולליווי צמוד על ידי עו"ד מלכה ונציגיו, כפי שהעידה לפנינו בכאב רב. עדותה לא נסתרה, היא עשתה עלינו רושם מהימן ונתמכה בעדותם של אחרים. כך, התובעת לא הוזמנה לפגישות רלוונטיות<sup>27</sup>, ו"זכתה" להתייצבותו של עו"ד מלכה ונציגים מטעמו לוועדות המשנה לתכנון ובניה, תוך שהוא הצהיר כי התובעת לא תיתן ייעוץ לוועדה, באופן שערער ושחק את מעמדה בוועדות – התנהלות שצדה את עיניהם של חברי הוועדה שהלינו על המהלך. כך, חבר הכנסת הרב יצחק פינדרוס, שכיהן בין היתר כחבר ועדת המשנה לתכנון ובניה, שהעיד בפנינו ביום השבעתו לכנסת מאחר שלטעמו היה חשוב שיישמע, היטיב לתאר את הדברים מדם ליבו, באופן הבא:

"את מר אלי מלכה, בהופעותיו המביכות בוועדה לתכנון ובניה, יחד עם ארבעה עורכי דין במשך חודשים, וכאזרח אני אומר לך ותעזבי חבר וועדה ותעזבי סגן ממלא ראש העיר, זה היה מביך. ... תסבירו לי, תסבירו לי מה זה הדבר הזה, ואני מעולם, אני אומר לך שמעולם, בכל שנותיי לא ראיתי תופעה כזו. מגיע יועץ משפטי עם חמישה עורכי דין, הוא נכנס לוועדה יושב ולא פותח את הפה, הוא לא פוצה את פיו ל - 8 - 9 שעות, היועץ המשפטי לעיריית ירושלים עם ארבעה אנשים. שניים יושבים פה ושניים יושבים פה, הוא הגיע עם שומרי ראש ולא פותחים את הפה, והוועדה מתנהלת במשך 8 שעות פשוט בשביל להביך אישה, את זה לא ראיתי מימי. אז יכול להיות שיש דוחות לא טובות עליה, ותזרקו אותם לכל הרוחות ואמתי אני אומר, דבר כזה, וזו הסיבה שאני באתי לפה היום, היום יום ההשבעה שלי בכנסת, עזבתי את הכל, עו"ד סיגל פעיל : מזל טוב. עד, מר יצחק פינדרוס : ואני באתי לפה רק בגלל הדבר הזה, אני לא ראיתי מימי דבר כזה בכל שנותיי.<sup>28</sup>

39. עדותו של חה"כ פינדרוס עלתה בקנה אחד עם עדותה של התובעת, היא חפה מכל אינטרס, ועשתה עלינו רושם מהימן.

<sup>26</sup> נספח 4 לתצהירו של עו"ד מלכה; פרוטוקול עמ' 131, שורה 13.

<sup>27</sup> סעיפים 55 – 57 לתצהיר עדותה הראשית של התובעת שלא נסתרו.

<sup>28</sup> פרוטוקול עמ' 26, שורות 9-23; ראו גם את נספח יב' לתצהירה של התובעת – פוסט שפורסם על ידי חבר מועצת העיר מר אריה קינג ואשר הלין על בזבוז כספי הציבור בהתייצבותו של היועץ המשפטי ושני עורכי דין נוספים שהתלוו אליו, נוסף על התובעת.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

40. גם ד"ר לורה לוטן, מי שכיהנה כחברת מועצת העיר משנת 2008 וכחברת ועדת המשנה לתכנון ובניה מיוני 2016 ועד 2018, תמכה בטענות התובעת לעניין הפגיעה במעמדה. ד"ר לוטן העידה בתצהירה על שביעות רצון חברי הוועדה מתפקודה של התובעת, ואיך שראתה באופן תמוה את התייצבותו של עו"ד מלכה בליווי צוות של עורכי דין לוועדות. גם ד"ר לוטן הייתה עדה לאמירתו של עו"ד מלכה כי התובעת "לא תיתן ייעוץ לוועדה". עדותה של ד"ר לוטן עלתה בקנה אחד עם עדותה של התובעת ועדותו של ח"כ פינדרוס, ואף היא עשתה עלינו רושם מהימן.
41. אם לא די בעדויות שלעיל, הרי שנוסף על האמור, בחודש מאי 2018 הופץ מידעון של צוות ייעוץ וחקיקה לעובדי העירייה שבו נכתב כי צוות זה הוא שנותן ייעוץ משפטי לוועדה המקומית<sup>29</sup>, ולמעשה גם תפקיד זה ניטל מן התובעת.
42. הדברים האמורים מקבלים תמיכה גם מדיון שהתקיים ביום 19.3.2018 בוועדת הכספים בעירייה<sup>30</sup>, בו חבר המועצה מר פיני עזרא, מציין שעו"ד מלכה **"מתייצב הרבה בוועדה לתכנון ובניה לאחרונה, ומעדיף להוציא את הייעוץ לוועדה לעו"ד חיצוניים תחת המשך הייעוץ 'על ידי מי שטיפלה בזה עד כה', הלן כי הדבר משבש את עבודת הוועדה ונעשה משיקולים לא ענייניים. באותה ועדה, עו"ד מלכה הסביר לחברי ועדת הכספים שיש לו 'בעיה' ו'תקלה' בוועדה, ועל כן הוא החל להופיע באופן אישי ובשל העובדה כי אינו בקיא במטריה, הוא נעזר בעורכי דין חיצוניים<sup>31</sup>.**
43. התובעת העידה כי לא עודכנה בחוות הדעת שהועברה לוועדה על ידי היועץ המשפטי או מי מטעמו, דבר אשר מטבע הדברים משבש את עבודתה ופוגע במעמדה<sup>32</sup>, ועדותה לא נסתרה ומתיישבת עם התנהלות עו"ד מלכה בעניינה.
44. על כן האמירה בסעיף 71 לתצהירו של עו"ד מלכה והטענה בסיכומי העירייה לפיה לכאורה "לא היה בשינוי הארגוני כדי לשנות דבר מה מתחומי האחריות

<sup>29</sup> נספח יד' לתצהיר התובעת.

<sup>30</sup> נספח יד' 2 לתצהיר התובעת, עמ' 355-356.

<sup>31</sup> נספח יד' 2 לתצהיר התובעת, עמ' 370.

<sup>32</sup> עדותה של התובעת בעניין זה לא נסתרה – סעיף 78.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

המפורטים במכרז אליו התמודדה התובעת, **אינה אמת**, ועו"ד מלכה אף הודה  
בכך בחקירתו<sup>33</sup>.

45. בשים לב לאמור, מקובלת עלינו עדותה של התובעת לפיה עו"ד מלכה פנה  
למהנדס העיר והודיע לו שאין לפנות לתובעת לקבלת ייעוץ<sup>34</sup>, שכן הדבר עולה  
בקנה אחד עם שלילת סמכותה לייעץ לוועדת המשנה לתכנון ובניה. הדבר גם  
מקבל חיזוק מעדותו של עו"ד מלכה, שהעיד כי אומנם התובעת יכולה לייעץ  
למהנדס העיר, אולם **"לא סולו"** כלשוננו, דהיינו: שלא באופן עצמאי<sup>35</sup>.

46. טענותיה של התובעת לפיהן מודרה הלכה למעשה מפעילות אגף הייעוץ המשפטי  
בנושא התכנון והבניה, מקובלת עלינו שכן היא פועל יוצא מהתנהלות עו"ד  
מלכה בעניינה ונטילת סמכויותיה. כך, ממעמד של סגן היועמ"ש על מלוא  
הסמכויות שניתנו לה מכוח המכרז, שהלכה למעשה ניהלה את מחלקת התכנון  
והבניה באגף לייעוץ משפטי בעירייה, על כל המשתמע מכך כאמור לעיל, היא  
הורדה הלכה למעשה למעמד של עו"ד מן המניין האחראית על הייעוץ לוועדה  
המקומית לתכנון ובניה בלבד. לפיכך, טענותיה של התובעת לפיהן זרם הפניות  
והזימונים לשיבות הלך והתמעט, והמזכירות הפסיקה להעביר אליה תיקים  
משפטיים בתחום התכנון והבניה<sup>36</sup> נמצאו מהימנות עלינו.

47. מכלל האמור, עולה כי לא רק שמעמדה של התובעת כמנהלת מחלקת התכנון  
והבניה הלכה למעשה, נפגע, וסמכויותיה ניטלו ממנה, אלא שעו"ד מלכה לא  
הסתיר כי נטל ממנה את סמכויותיה, עקב "בעיה" ו"תקלה" כלשוננו, ולמעשה  
בחר להלבין את פניה ברבים, תוך השפלתה וביזויה.

### השינוי הארגוני כאמתלה

48. העירייה טענה בעת ובעונה אחת, כי מחד גיסא החלה בתהליך לשינוי ארגוני  
במחלקה המשפטית, ומאידך גיסא, לא הייתה בשינוי הארגוני כל פגיעה, "ולו

<sup>33</sup> פרוטוקול עמ' 149 שורות 1-14.  
<sup>34</sup> סעיף 33 לתצהירה של התובעת.  
<sup>35</sup> פרוטוקול עמ' 132, שורות 13-16.  
<sup>36</sup> סעיפים 34-37 לתצהיר התובעת.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

קלושה" במעמדה, במהות תפקידה ובתנאי עבודתה של התובעת<sup>37</sup>. כפי שנראה להלן, מדובר בטענה מטעה. בשים לב לפגיעה במעמדה ובמהות תפקידה של התובעת, הרי שאם רה הארגון לא היה מתוכנן לרוקן מתוכן את סמכויותיה של התובעת, הרי שהוא אינו אלא אמתלה שהומצאה בדיעבד כדי להצדיק את הפגיעה שנעשתה.

49. שוכנענו אומנם, כי עו"ד מלכה ביקש לערוך שינוי ארגוני במחלקה המשפטית, כפי שבסמכותו לעשות, אלא ששינוי ארגוני זה לא חייב פגיעה במעמדה ובמהות תפקידה של התובעת, כפי שנעשה בפועל, ובכל מקרה היא לא צפתה את הפגיעה כאמור, שממילא לא תואמה עמה ועם ארגון העובדים, ונסביר.

50. אמנם, המחשבה על רה ארגון קיננה בליבו של עו"ד מלכה כבר בשנת 2015 כפי שהעיד, אולם פרטיה נותרו עמומים. בניגוד לטענות העירייה בסיכומיה, לפיהן השינוי הארגוני הוא "תהליך מתמשך שכלל הרבה דפי עבודה וניירות עבודה"<sup>38</sup> את העדות הראשונה לקיומה של תכנית לשינוי ארגוני מצאנו בסיכום ישיבה מיום 21.7.2015<sup>39</sup>, בה עו"ד מלכה מודיע לצוות הסגנים, לרבות לתובעת, על החלטתו "לצאת לדרך" בתוכנית ולהוציא לפועל את המכרזים של הסגנים החדשים, בכפוף לאישור המנכ"ל וראש מנהל משאבי אנוש, אולם אין בסיכום ישיבה זה פירוט של עיקרי התוכנית.

51. גם מהמכרזים לסגנים החדשים<sup>40</sup>, שפורסמו בחודש דצמבר 2015, לא ניתן ללמוד על הפגיעה הצפויה במעמדה ותפקידה של התובעת, ואכן במכרז של סגן לייעוץ וחקיקה צוין במפורש כי התפקיד אינו כולל "נושאים המצויים באחריות הסגנים האחרים של היועץ המשפטי לעירייה"<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> סעיפים 3-4 לסיכומי העירייה.

<sup>38</sup> סעיף 46 לסיכומי הנתבעת.

<sup>39</sup> נספח 2 לכתב ההגנה.

<sup>40</sup> נספח 8 לתצהיר עו"ד מלכה.

<sup>41</sup> ראו: הפרק הראשון במכרז תחת הכותרת "מטרת התפקיד".



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

52. גם מהדו"ח שחיבר היועץ הארגוני גדי אמיר<sup>42</sup>, בחודש מאי 2016, ובהמשך מההסכם שנערך עם המערך המנהלי בקשר לרה ארגון שנחתם ביום 4.9.2016<sup>43</sup>, לא ניתן ללמוד על השינויים בתפקידה של התובעת במסגרת השינוי הארגוני.

53. אמנם, הפנה עו"ד מלכה ליומנו, המתעד קיומה של פגישה אחת עם התובעת בנושא השינוי הארגוני ביום 27.5.2015<sup>44</sup>, אולם ברי כי מהצגת היומן בלבד, לא ניתן ללמוד על תוכן הפגישה.

54. מכאן, שהעירייה לא הוכיחה כי השינוי בתפקידה של התובעת, על פרטיו כפי שהצגנו לעיל, היה ידוע לה מבעוד מועד, וכי זה לא כלל פגיעה במעמדה ובמהות תפקידה. כמו כן, העירייה לא הראתה כי יישום השינוי הארגוני נעשה לכאורה לאחר תהליך ארוך של פגישות והיוועצות כפי שהעיד עו"ד מלכה בתצהירו<sup>45</sup>. שוכנענו כי בכל מקרה, הפגיעה במעמדה ובמהות תפקידה של התובעת, לא דובר עמה מראש, שכן כפי שהעיד עו"ד מלכה, זה נעשה בדיעבד, ובלשונו:

"ת. שמרנו את כל הסמכויות בשבילה, בסדר?

...

ת. מה שקרה אחרי זה, גרם לכך שעשינו סטייה כי היא לא שיתפה פעולה. זה כל מה שקרה."<sup>46</sup>

...

ש. שלא נשאלת, זאת לא הייתה שאלתי. כשפירסמתם את המכרז בדצמבר 2015, לא הייתה כוונה להעביר למשל את הייעוץ למהנדס העיר מאילנית לזאב גבאי, נכון?

ת. לא הייתה כוונה.

ש. לא הייתה כוונה.

ת. נכון.

ש. הבנתי.

ת. הכוונה הגיעה אחרי זה."<sup>47</sup>

55. ראיה נוספת לכך כי ה"שינוי הארגוני" הנטען לא תוכנן מלכתחילה לגרום לפגיעה במעמדה ובמהות תפקידה של התובעת, ניתן למצוא בגיליון הערכת המנהלים של התובעת מיום 13.4.2016, שמולא על ידי עו"ד מלכה ולפיו הוטלו

<sup>42</sup> נספח 4 לתצהיר עו"ד מלכה.

<sup>43</sup> נספח 9 לתצהיר עו"ד מלכה.

<sup>44</sup> נספחים 5 ו-6 לתצהיר עו"ד מלכה.

<sup>45</sup> סעיף 50 לתצהיר עו"ד מלכה.

<sup>46</sup> פרוטוקול עמ' 146, שורות 17-19.

<sup>47</sup> פרוטוקול עמ' 147 שורות 1-7.





## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

עליה משימות לצוות העובדים שכפוף לה למהלך שנת 2016<sup>48</sup>. זאת ועוד, עו"ד מלכה אישר בעדותו כי במעמד מילוי הערכת המנהלים, הוא הניח שהתובעת תמשיך לנהל עובדים עד לסוף שנת 2016<sup>49</sup>.

56. נוכח כל האמור, קיבלנו אפוא כמהימנה את גרסתה של התובעת, כי השינוי שחל בתפקידה לקראת סוף חודש יוני 2016, הוחל ללא כל הודעה מוקדמת, ללא כל סימן מקדים<sup>50</sup>, והוא לא היה חלק מ"שינוי ארגוני" כלשהו.

57. בכל מקרה יוטעם כי בין אם הפגיעה במעמדה ובמהות תפקידה של התובעת בוצעה במסגרת רה-ארגון ובין אם לאו, התובעת לא עודכנה מבעוד מועד על הפגיעה הצפויה בה, לא קיבלה הזדמנות לשכנע כנגד המהלך או להיערך אליו כראוי, והתנהלות העירייה בעניינה לא עולה בקנה אחד עם חובותיו של מעסיק, לא כל שכן מעסיק ציבורי, להתנהלות בתום לב ובדרך מקובלת, בסבירות וללא שיקולים זרים.

### הפגיעה בתובעת ובמהות התפקיד – שלא כדין

58. כפועל יוצא, הפגיעה בתובעת בוצעה מבלי שנערך לה שימוע כדין, והטענות שהעלתה העירייה בעלמא לפיהן קוימו עמה לכאורה "שיחות ופגישות פרטיות, וניתנה לה הזדמנות להשמיע את מלוא טענותיה ועמדותיה"<sup>51</sup> חסרות כל יסוד. אמנם, עו"ד מלכה הצביע בעדותו על פגישת עבודה אחת שקיים עם התובעת ביום 27.5.2017 בנושא רה הארגון וניסה "לצבוע" בדיעבד את מהות הפגשה כ"שימוע"<sup>52</sup>, אולם כאמור לעיל, העירייה לא הביאה בפנינו את תוכן פגישת העבודה האמורה, וממילא לא שוכנענו כי במסגרת רה הארגון דובר עם התובעת על הפגיעה הצפויה במעמדה ובתפקידה, שכן כאמור, הפגיעה האמורה נעשתה בדיעבד.

<sup>48</sup> נספח יז' לתצהיר התובעת – עמ' 4 ו-5.

<sup>49</sup> פרוטוקול עמ' 178, שורות 16-18.

<sup>50</sup> סעיף 27 לתצהיר התובעת.

<sup>51</sup> סעיף 55 לסיכומי הנתבעת.

<sup>52</sup> פרוטוקול עמ' 174, שורות 17-24.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

59. בכל מקרה יודגש כי שוכנענו כי התובעת לא הוזמנה לשימוע, לא נערך פרוטוקול שימוע כלשהו<sup>53</sup>, ולא התקיים כל הליך שבמהותו עונה על הגדרתו של הליך השימוע.
60. גם את טענת העירייה לפיה השינוי היה מתואם עם ועד העובדים מצאנו לדחות. לא רק שהשינוי לא תואם עמו, ועד העובדים התנגד לו באופן פוזיטיבי.
61. אישור ארגון העובדים לפרסום המכרזים הנ"ל אינו מהווה אישור לרה ארגון. מר טוביה טוקר, מזכ"ל ארגון העובדים בעיריית ירושלים העיד בתצהירו כי לא ניתן אישור לרה-ארגון בכל הקשור להעסקת עורכי דין באגף היועץ המשפטי ובכל מקרה הארגון התנגד לפגיעה בתובעת ובסמכויותיה, ואף העלה את התנגדותו על הכתב במכתב נחרץ מיום 14.8.2017<sup>54</sup>. הנתבעת בחרה לוותר על חקירתו הנגדית של מר טוקר, ובהתאם לפסיקה, ויתורה על חקירה נגדית תיזקף לחובתה.
62. יוטעם ממילא, כי טענותיה של הנתבעת לפיהן רה הארגון כביכול היה מוסכם על ועד העובדים לא הוכחה. עו"ד מלכה העיד אף הוא כי לא היה מסמך של ארגון העובדים המאשר את השינוי הארגוני<sup>55</sup>. משלא צירפה העירייה כל אסמכתה ולא הביאה עדות כלשהי מטעם ארגון העובדים שתתמוך בטענותיה, מצאנו לקבוע כי "השינוי הארגוני" האמור, בוצע שלא על דעת ארגון העובדים.
63. בכל מקרה עו"ד מלכה הודה שלא פנה לארגון העובדים טרם עשה שינוי בהיקף סמכויותיה של התובעת<sup>56</sup>.
64. מצופה היה מהיועמ"ש לשתף את התובעת, כסגניתו, האמונה על תחום התכנון והבניה, תחום רחב וחשוב זה, על כל רבדיו, ברה ארגון הנוגע לתחומי תפקידה.

<sup>53</sup> פרוטוקול עמ' 174, שורות 4-14.

<sup>54</sup> נספח ב' לתצהירו של מר טוביה טוקר.

<sup>55</sup> פרוטוקול עמ' 157, שורות 16-18.

<sup>56</sup> פרוטוקול עמ' 162, שורות 14-17.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

התובעת לא שותפה בשינוי הארגוני הנטען, והוצג לה מצג שווא לפיו לא תהיה פגיעה בתפקידה ובמעמדה כפי שהעידה בתצהירה<sup>57</sup>.

65. המהלך בו נקטה העירייה שהביא לפגיעה במעמדה של התובעת ובמהות תפקידה, בין אם במסגרת שינוי ארגוני ובין אם ללא קשר אליו, היה מהלך מהותי, ולפיכך היה מצופה כי עו"ד מלכה ישתף את התובעת בו בצורה משמעותית, אולם שיתוף כאמור לא הוכח בפנינו אף לו ברמז.

### הטענות לעניין חוסר שביעות רצון מתפקודה של התובעת

66. העירייה התאמצה במהלך המשפט להראות את חוסר שביעות רצונה מעבודתה של התובעת, נדמה כניסיון להכשיר בדיעבד, את הפגיעה במעמדה ובעבודתה. הגם שהייתה ליועץ המשפטי הנוכחי, ואף לקודמו עו"ד אמנון מרחב, ביקורת מסוימת על עבודתה של התובעת, זו לא הייתה אימננטית באופן שהצדיק את המהלך בו נקטה העירייה, לגמד את תפקידה, באופן בו הדבר נעשה, ממניעים שלא הובהרו.

67. מגיליון הערכת ביצוע מנהלים לשנת 2015 הנ"ל, שמולא על ידי עו"ד מלכה ביום 13.4.2016, ערב הפגיעה בה, עולה כי התובעת ממלאת את תפקידה בהצלחה, היא מוגדרת בו כעובדת טובה, ממלאת כנדרש את תפקידה במידה רבה ומוערכת כבעלת פוטנציאל לקידום ו/או לפיתוח בתפקידים ניהוליים בכירים. כך גם העידו העדים מטעמה, שהתרשמו לטובה מעבודתה, ולא הייתה להם, טענה על תפקודה.

68. העירייה לא הניחה בפנינו ראיות שיש בהן כדי ללמד על חוסר שביעות רצון מהותי מתפקודה של התובעת עובר ליוני 2016. הטענות שהועלו על ידי עוה"ד מלכה ומרחב בתצהיריהם בנוגע לתפקודה של התובעת, לא נתמכו במסמכים

<sup>57</sup> סעיף 111 לתצהיר התובעת.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

ובאסמכתאות, ובכל מקרה, לא מצביעים על חוסר התאמה של התובעת לתפקיד אליו נבחרה כדין ומילאה במשך שנים.

69. לא מצאנו בדוגמאות שהובאו על ידי העירייה, ובכללן הכנת חוות דעת ללא הסמליל של העירייה, או ללא חתימה, מתן מענה לחברי המועצה מבלי שהדברים יתועדו, או באי תיוק מסמכים כדי להעיד על התנהלות בלתי מקצועית באופן מובהק שמצדיק את הפגיעה בה כפי שהעירייה מנסה לשכנע בסיכומיה.

70. גם לטענות לפיהן יו"ר ועדת הערר המחוזית, יו"ר ועדת התכנון ובניה ומהנדס העיר לא היו מרוצים מתפקודה של התובעת, לא היה תימוכין וממילא הנתבעת לא הביאה את אותם גורמים להעיד בפנינו.

71. עיקר הטענות שיוחסו לתובעת, מקורן בהתנהלותה לאחר הפגיעה במעמדה ובתפקודה. כך, בסיכומיה טוענת העירייה, כי נוכח סירובה של התובעת "להפנים את השינוי הארגוני ולפעול לפיו, עושה התובעת ככל העולה על רוחה, לרבות עשיית דין עצמי, ואי קבלת מרות הממונה עליה..."<sup>58</sup>. יש לבחון את התנהלות התובעת לאחר הפגיעה במעמדה ובתפקידה, בשים לב למצב העניינים אליו נקלעה. היא הופשטה מסמכויותיה, וממעמדה הרם, היא ממשיכה לשאת בתואר סגן היועמ"ש מבלי שבתואר נותר תוכן ממשי, המחלקה אותה ניהלה ניטלה ממנה, ועמה גם העובדים שהיו כפופים לה, תפקידיה ומטלותיה על פי תנאי המכרז הועברו לסגנים שבכירותם נמוכה ממנה, וסמכויותיה בתפקיד המצומצם שנותר לה הוגבלו אף הן.

72. אכן, במצב דברים זה, שיתוף הפעולה בין היועמ"ש לסגניתו, צומצם, באופן המקשה על התנהלות המחלקה לייעוץ משפטי בעירייה, אולם אנו רואים ביועץ המשפט כאחראי העיקרי לכך.

<sup>58</sup> סעיף 66 לסיכומי הנתבעת.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

73. בכל מקרה יוטעם כי הניסיון להצדיק בדיעבד את הפגיעה בתובעת ובמעמדה, בחוסר שביעות רצון מהתפקוד שלה, אינו מקובל עלינו. שכן, חוסר שביעות רצון אינו יכול להוות אמתלה להדחת התובעת מתפקיד בו זכתה כדין, מכוח מכרז, באופן בו הדבר נעשה.

### פררוגטיבה של המעסיק

74. העירייה טענה כי לה פררוגטיבה לבצע שינויים ארגוניים ומקצועיים, כפי שאלו נערכו, כדין, אולם אנו רואים את הדברים אחרת.

75. אומנם, הפררוגטיבה הניהולית היא מושג המשקף את כוחו של המעסיק להכניס שינויים, לנייד עובדים ממקום למקום ומתפקיד לתפקיד, לקבוע חלוקת עבודה שונה וכדומה; וכן הפררוגטיבה הניהולית נובעת מעצם מעמדו של המעסיק והיא מהווה חלק מהסכם העבודה, אף אם אין בנמצא הוראה מפורשת בנדון זה.<sup>59</sup> עם זאת, פררוגטיבה ניהולית "אינה פרוצה לכל רוח ולא תהא נתונה לגחמה של המנהל. החלטה ניהולית לעולם תהא כפופה לדרישת הסבירות, המידתיות, תום הלב וההגינות. לא במחי יד יועבר אדם מתפקידו, גם אם לא היה לו התפקיד לקניין לצמיתות. בתוך כך, מן הדין הוא ליתן למי שמתכוונים להעבירו מן התפקיד את זכות הטיעון ואת האפשרות לשכנע את המנהל בהתאמתו לתפקיד ובמתן הזדמנות הולמת להוכיח התאמתו זו".<sup>60</sup> הפררוגטיבה הניהולית אינה מקנה למעסיק את הזכות לפגוע במעמדו של עובד ובמהות תפקידו, בו זכה במכרז כדין, בצורה שרירותית בחוסר תום לב ולא סבירה.<sup>61</sup> יפים לענייננו, דברי בית הדין בעניין ויזר הנ"ל:

"עובד אינו פיגורת משחק על לוח השחמט. עובד הוא בשר ודם, הוא צד לחוזה עבודה, הוא נשכר לביצוע תפקידיו בשרות המעסיק. כמו למעסיק, כך גם לעובד, יש אינטרסים הן כעובד והן כאדם. העובד מעמיד את כישוריו, ידיעותיו ומיומנותיו לרשות המעסיק וקיים לו אינטרס שהמעסיק יעשה שימוש בכל אלה. לעובד קיים אינטרס

<sup>59</sup> עע (ארצי) 674/05 אהרון ויזר נ' מדינת ישראל רשות השידור (28.3.2007) (להלן: "עניין ויזר").

<sup>60</sup> עע 1159/01 ד"ר אבנר כרמי נ' מדינת ישראל - מינהל המחקר החקלאי (1.11.2002).

<sup>61</sup> ע"ע 300258/97 חנן - המועצה המקומית מנחמיה, פ"ד לו (2002) 645; ע"ע (ארצי) 7549-12-13 אורט ישראל נ' מירי רז [פורסם בנבו] (10.9.15); עע (ארצי) 27255-07-18 שירלי בן חור - בנק דיסקונט לישראל בע"מ (2.6.19).



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

לממש את יכולותיו המקצועיות והאישיות ובתוך כך גם לממש את עצמו  
כאדם (ראו אלישבע ברק, אילוצים כלכליים של המעביד מול זכות  
העובד לעבוד – האיזון הראוי; ספר מנחם גולדברג, הוצאת סדן, עמ' 209  
בעמ' 219 ואילך). מעבר לכך, קיים לעובד אינטרס לגיטימי שהתנהגות  
המעסיק כלפיו והחלטות המתקבלות בעניינו, יעשו בתום לב ובדרך  
מקובלת, כמרכיב מחייב בחוזה העבודה (סעיף 39 לחוק החוזים (חלק  
כללי). כך, זכאי כל עובד שהמעסיק ינהג כלפיו בהגינות, בסבירות,  
במידתיות, בתום לב ובכל מידה הראויה לשרור ביחסים בין שני  
הצדדים לחוזה עבודה.

מכאן שהפררוגטיבה הניהולית אינה ערך או עקרון העומדים לעצמם.  
הפררוגטיבה הניהולית מייצגת את הצד האחד במקבילית הזכויות  
וכנגדה קיים לעולם גם אינטרס העובד, אותו יש להביא בחשבון. מדובר  
באינטרסים שונים להם נקודות מוצא שונות והשאיפה היא, לעולם,  
להביא להרמוניה ביניהם אשר תגשים את האינטרסים של כל אחד מן  
הצדדים על פני קשת האינטרסים. אכן, לעתים, לא ניתן להגשים  
הרמוניה זו ומתחדדים אינטרסים מנוגדים של שני הצדדים ליחסי  
עבודה. מתח זה צריך להיפתר בדרך מאוזנת שתביא בחשבון את שני  
צידי קשת הזכויות המנוגדות ולא רק אחת מהן. נקודת האיזון צריכה  
לעולם לעמוד באמות מידה של סבירות ומידתיות, בהתחשב בנסיבות  
המיוחדות של כל עניין".

76. כפי שקבענו לעיל, הפגיעה במעמדה ובמהות תפקידה של התובעת לא הייתה  
מחויבת מהליך רה-הארגון בו נקטה הנתבעת, ובין אם הדבר נעשה במסגרת רה-  
ארגון ובין אם לאו, הדבר נעשה באופן שרירותי, ללא הסכמת ארגון העובדים,  
מבלי שניתנה לתובעת זכות טיעון ובחוסר תום לב. גם אם הפגיעה בתובעת  
הייתה חלק משינוי ארגוני, אין בכך כדי להכשיר את המהלך, שכן בכל מקרה,  
הוא לא תואם עמה, היא לא קיבלה הזדמנות לשכנע את היועמ"ש להימנע  
מלפגוע בה או למצער לצמצם את הגזרה, לתקן את הטעון תיקון, להתאים  
עצמה לדרישות ולציפיות היועמ"ש. משכך, טענת הנתבעת "לפררוגטיבה  
ניהולית" אינה יכולה כבמילת קסם, לטהר את הפגם שנפל בהתנהלות העירייה  
בעניינה של התובעת.

### הפרת חוזה – צו לאכיפה חלקית

77. משהוכח בפנינו כי המכרז מכוחו זכתה התובעת בעבודתה, משקף את תנאי  
עבודתה, תנאיו מהווים חלק מחוזה העבודה שבין הצדדים. עצם הקבלה  
באמצעות מכרז לתפקיד מסוים יוצרת קיבול של חוזה וכריתת חוזה על-פי תנאי



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

המכרז<sup>62</sup>. חוזה עבודה הוא חוזה ככל חוזה אחר, והוראות חוק החוזים חלות עליו מקום שאין בחוק אחר הוראות מיוחדות לעניין הנדון<sup>63</sup>. חוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשל"א-1970 רואה אומנם באכיפה תרופה ראשונה כאשר החוזה מופר. אך החוק מאפשר שלא לאכוף את ההסכם בנסיבות מסוימות הקבועות בסעיף 3:

3". הנפגע זכאי לאכיפת החוזה, זולת אם נתקיימה אחת מאלה:

(1) החוזה אינו בר-ביצוע;

(2) אכיפת החוזה היא כפיה לעשות, או לקבל, עבודה אישית או

שירות אישי;

(3) ביצוע צו האכיפה דורש מידה בלתי סבירה של פיקוח מטעם בית

משפט או לשכת הוצאה לפועל;

(4) אכיפת החוזה היא בלתי צודקת בנסיבות הענין."

78. על אף שההפרה החלה עוד במחצית חודש יוני 2016 כפי שקבענו לעיל, התובעת לא פנתה לבית הדין מיד בתביעה ובבקשה לסעדים זמנים לשמור על המצב הקיים. פנייתה הראשונה של התובעת לבית הדין הייתה, למעלה משנתיים לאחר מכן, רק ביום 30.7.2018 בתובענה למתן סעדים הצהרתיים וכספיים - ללא בקשה לסעדים זמניים.

79. חלוף הזמן פועל לרעתה של התובעת, שכן נקבעו עובדות בשטח, אשר שינוין עלול לפגוע בצדדי ג', שלא צורפו על ידי התובעת להליך, ולא נשמעה אפוא עמדתם בקשר לסעדים שהתבקשו, שיש בהם כדי להשפיע במישרין על מעמדם ותנאי עבודתם. בנסיבות שנוצרו עקב חלוף הזמן ואי נקיטת הליכים משפטיים בזמן, בית הדין מעדיף לא לתקן את העוול שנגרם לתובעת באי צדק לצדדי ג', בלתי מעורבים, שלא היו צד להליך.

80. כמו כן, בשים לב ליחסים העכורים שבין הצדדים, כפי שעמדנו עליהם לעיל, נראה כי הרחבת ממשקי העבודה בין התובעת ליועמ"ש יביא להרחבת הקושי בתפקוד הייעוץ המשפטי בעירייה, ולכן האינטרס הציבורי ייפגע אף הוא.

<sup>62</sup> ע"ע (עבודה ארצי) 360/99 אהרון כהן - מדינת ישראל (24.6.02).

<sup>63</sup> מ' גולדברג "תום לב במשפט העבודה" ספר בר-ניב 139, 14; דיון נג/40-3 (ארצי) חברת איסטרוניקס נ' הדה גרפונקל פד"ע כה 456.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

81. במקרים אלו יש לבית־הדין שיקול־דעת שלא לאכוף את החוזה במלואו מכוח סעיף 3(4) הנ"ל. עם זאת, לטעמנו ניתן לקיים את חוזה העבודה שבין הצדדים באופן חלקי, מבלי לפגוע בצדדי ג', ובאופן ששייב לתובעת ולו חלק מהמעמד שהקנה לה המכרז. מחובתה של העירייה לנהוג עם התובעת בתום לב ובדרך מקובלת ועל כן, מחובתה לקיים עמה את חוזה עבודה, כפי שהיה קיים עובר לפגיעה במעמדה בחודש יוני 2016, כאמור מבלי שהדבר יביא לנטילת סמכויות מצדדי ג' או לפגיעה במעמדם. כך, בשים לב להיותה של התובעת סגנית היועמ"ש בתחום התכנון והבנייה, ולמהות התפקיד והמטלות שהוטלו עליה מכוח המכרז, מצאנו ליתן צו לפיו על העירייה לחדול לאלתר ממידורה של התובעת מפעילות אגף הייעוץ המשפטי בתחום התכנון והבניה. בכלל זה, העירייה תערב את התובעת בתהליכים ובפרויקטים במחלקת התכנון והבניה באגף הייעוץ המשפטי, תעדכן את התובעת באופן שוטף ותעביר לעיונה חוות דעת משפטיות שמתקבלות בתחום זה, וכך גם תעביר לעיונה תביעות משפטיות המוגשות על ידי העירייה או נגדה, ותזמין אותה לפגישות בתחום זה כפי שהיה נהוג, עד לחודש יוני 2016.

82. אנחנו ערים לכך כי אי מתן צו עשה להשבת מלוא סמכויותיה של התובעת, עלול להביא למצב בו יתקבע מעמדה המקופח של התובעת, על אף שהיא במידה רבה הקורבן להתנהלותה הפוגענית וחסרת תום הלב של העירייה כלפיה. אולם, בנסיבות שלפנינו בהם תלויים צדדי ג' והאינטרס הציבורי, המזור של התובעת יהיה עיקרו בפיצוי כספי, על הצד הגבוה, בגין ההתנהלות הפוגענית והנוק שנגרם לה. זאת ועוד, כאמור, תקוותנו כי בצו החלקי שניתן בפרק זה, הגם שאין בו כדי להשיב את המצב לקדמותו, מעמדה של התובעת באגף הייעוץ המשפטי ובפני עמיתיה וגורמים אחרים בעירייה ישוקם ולו במעט.

### התעמרות

83. בעשורים האחרונים גברה המודעות בעולם, ובכלל זה אף במדינת ישראל, לכך שהתעמרות בעולם העבודה מהווה תופעה חברתית חמורה ורחבת היקף שקורבנותיה רבים. המודעות הגוברת לשכיחות התופעה ולחומרתה, ההבנה כי התופעה פוגעת בכבוד האדם וראויה להגנה משפטית, וכן חקיקה או מהלכים





## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

לקידום חקיקה בסוגיה זו במדינות רבות, הובילו לקידום חקיקה בתחום אף בישראל. ביולי 2015 עברה בכנסת בקריאה טרומית הצעת חוק פרטית למניעת התעמרות בעבודה, התשע"ה-2015 (להלן: **"הצעת החוק למניעת התעמרות בעבודה"** או **"הצעת החוק"**). אף שלא חלה התקדמות בהליכי החקיקה בכנסת מאז, רוח הצעת החוק מהווה בסיס לפסיקות בתי הדין האזוריים לעבודה בסוגיה הנדונה.

84. ואכן, תופעת ההתעמרות בעבודה נדונה במספר תיקים בפני בתי הדין האזוריים לעבודה. במקרים אלה ניסו בתי הדין להגדיר את התופעה ואת תוצאותיה. אולם, טרם התקיים דיון מהותי בסוגיה בפני בית הדין הארצי. לפיכך, נתייחס להלן להגדרת התופעה בספרות הרלוונטית, בהצעת החוק וכן בפסיקות בתי הדין האזוריים ובהמשך לכך נבחן האם המקרה שלפנינו מהווה התעמרות בעבודה, המזכה בפיצוי כספי, כנטען על ידי התובעת.

85. מאמר שפורסם בשנת 2005 היה הראשון שהציג את התופעה בשיח המשפטי המקצועי בישראל<sup>64</sup>. לתיאור התופעה נבחר הביטוי "התנכלות תעסוקתית" וזו הוגדרה כ"התנהגות חוזרת ונשנית כלפי עובדים שרישומה הוא פגיעה שאינה פיזית, אשר נחווית לרוב על-ידי העובדים כהשפלה". עוד צוין, כי ביטוייה המעשיים של ההתנכלות התעסוקתית עשויים להיות רבים ומגוונים, וכי ניתן ככלל לסווגם לשלוש קטגוריות: פגיעה בעובדים באמצעים מילוליים-תקשורתיים (צעקות, ביקורת לא מוצדקת וכדומה); פגיעה במעמד של העובדים (באמצעות הפצת שמועות, השפלה וכדומה); ומתן משימות משפילות (מטלות שאין בהן צורך או מניעת עבודה בפועל). בנוסף, צוין, כי מקובל לראות התנכלות תעסוקתית לא כמקרה חד פעמי, אלא כחשיפה מתמשכת למעשים המתוארים.

86. בסעיף הראשון להצעת החוק למניעת התעמרות בעבודה מצוין כי מטרת החוק היא "לאסור התעמרות בעבודה, בשירות או במוסד להשכלה לבוגרים, כדי להגן על כבוד האדם וחירותו, על רווחתו ועל חופש העיסוק". הנה כי כן, הצעת החוק למניעת התעמרות בעבודה נועדה לקבוע הסדר קונקרטי להחלת כבוד האדם

<sup>64</sup> ראו: שולמית אלמוג "התנכלות תעסוקתית (mobbing)" עבודה, חברה ומשפט יא 223 (2005) (להלן: אלמוג).



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

- בחיי העבודה בישראל. זאת, לצד חיזוק והגנה על ערכים נוספים כגון רווחת הפרט וחופש העיסוק. כמו כן, הצהרה זו מבהירה כי הצעת החוק ביקשה למנוע התעמרות מזיקה לא רק במקומות עבודה במשמעותם המשפטית הצרה והדווקנית, אלא בכלל המקומות בהם אנשים מבלים חלק ניכר מזמנם, תוך שהם כבולים במבנה היררכי ואינם חופשיים בהכרח לעזוב על פי בחירה חופשית (מפאת שיקולים של פרנסה, השכלה או שירות).<sup>65</sup>
87. במסגרת הצעת החוק הוגדרה התעמרות בעבודה כ"התנהגות פוגענית המופנית כלפי אדם באופן חוזר ונשנה, לא במסגרת אירוע "חריג" וחד-פעמי אלא במספר אירועים נפרדים, ויוצרת עבור האדם סביבה עוינת במסגרת עבודה". עוד צוין, כי ביטוייה המעשיים של התעמרות בעבודה הם רבים ומגוונים. כך התעמרות בעבודה יכולה לבוא לידי ביטוי בצעקות, בקללות, בהאשמות שווא, בהפצת שמועות מזיקות, בגרימת נידויו של אדם או החרמתו, במתן משימות משפילות, בפגיעה בדימויו, בפגיעה ביכולתו לבצע את תפקידו או בפגיעה בסיכויו להצליח או להתקדם בעבודה וכיוצא באלה. נוסף על כך, בסעיף 3 להצעת החוק, אשר מונה רשימה לא סגורה של התנהגויות אשר מהוות התעמרות בעבודה, נקבע כי שליטה הדוקה באופן בלתי סביר על פעילותו של עובד או הצרה של סמכויותיו או תחומי אחריותו כנגזר מתפקידו, מטעמים בלתי ענייניים וכשביצוע העבודה אינו מחייב זאת; הכפפתו של אדם לאווירה של פחד ואיומים; וכן נקיטת פעולות שיש בהן כדי להוביל לבידוד מקצועי או חברתי של האדם, מהוות אף הן התעמרות בעבודה. כמו-כן צוין בדברי ההסבר להצעת החוק, כי המתעמר יכול להיות, בין השאר, ממונה בעבודה, עמית לעבודה, לקוח או ספק. וכן, כי התעמרות בעבודה יכולה לקרות בכל ארגון, ולכל אדם.<sup>66</sup>
88. לצד האמור, כוללים הספרות בתחום וכן דברי ההסבר להצעת החוק אף התייחסות לתוצאות הקשות של תופעת ההתעמרות בעבודה. צוין, כי **התעמרות במסגרת עבודה פוגעת בכבוד האדם, בחירותו, ברווחתו, ביכולתו לבצע את עבודתו ובתפקודו המקצועי**. עוד צוין, כי ישנם מקרים בהם ההתעמרות פוגעת אף בבריאותו הגופנית או הנפשית של אדם. במאמרה כותבת אלמוג: **"התנכלות**

<sup>65</sup> ראו: דברי ההסבר להצעת החוק למניעת התעמרות בעבודה; אורית קמיר "התעמרות בעבודה: בין פסיכולוגיה למשפט, בין חקיקה לפסיקה" משפט ועסקים כא, תשע"ח (אוגוסט 2018), 307-364.  
<sup>66</sup> ראו: דברי ההסבר להצעת החוק למניעת התעמרות בעבודה.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

תעסוקתית עשויה לגרום לנחשפים אליה סבל רגשי בדרגות שונות. לבד  
מהסבל הרגשי, עובדים החווים התנכלות עלולים ללקות בתסמינים גופניים  
ונפשיים כנדודי שינה, לחץ, אי שקט, אובדן תחושה של ערך עצמי, אומללות  
חברתית וכאבים גופניים שונים. לעיתים ילקו עובדים כאלה בתסמונת פוסט-  
טראומטית. מקרים קיצוניים של התנכלות תעסוקתית עלולים לגרום לנטישת  
מקום העבודה, לנזק בריאותי בלתי הפיך ואפילו להתאבדות".<sup>67</sup>

89. בתי הדין לעבודה ובתי המשפט בישראל התמודדו לאורך השנים עם מקרים של  
התעמרות בעבודה, אשר הגיעו לפתחם נוכח קיומה של חקיקה ספציפית  
הרלוונטית למקרה הנדון. כך לדוגמא בשים לב לסוגיה של התנכלות בחוק  
למניעת הטרדה מינית, תשנ"ח-1998, ובחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה,  
התשמ"ח-1988; בהתאם לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965; וכן באמצעות  
הכרה בהתפטרות עקב נסיבות התעמרות בעבודה כהתפטרות המזכה בפיצוי  
פיטורים (לפי סעיף 11(א) לחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963) ובאמצעות  
השתתפות פיצויים על המתעמר בגין עגמת נפש. לצד זאת, כאמור, ניתנו בשנים  
האחרונות אף מספר פסקי דין על ידי בתי הדין האזוריים לעבודה, אשר דנו  
ישירות בסוגיית ההתעמרות בעבודה. במסגרת פסקי דין אלה ניסו בתי הדין  
להגדיר את התופעה ולהתוות את גבולותיה.

90. בעניין **אאוסקר**<sup>68</sup>, התייחס בית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב לסוגיית  
ההתעמרות בעבודה בהתאם להגדרתה בהצעת החוק למניעת העסקה פוגענית,  
התשס"ה-2005.<sup>69</sup> בהצעת חוק זו הוגדרה "התנכלות" כ"פגיעה בכבוד העובד  
ובאנושיותו המתרחשת במהלך העבודה" ואילו "פגיעה" הוגדרה כ"פעולה  
הפוגעת בעובד אם באמצעות נהלי עבודה או שגרות עבודה הפוגעות באוטונומיה  
של העובד על גופו או בדרך אחרת לרבות איסור על ישיבה בעבודה, הלבנת פנים  
של העובד בפומבי, השפלה של העובד, פגיעה בשם הטוב של העובד, אלימות  
מילולית או פיזית כלפי העובד או שימוש לרעה בזכות משפטית בחוסר תום לב  
כלפי העובד".

<sup>67</sup> ראו: אלמוג, עמ' 227; דברי ההסבר להצעת החוק למניעת התעמרות בעבודה.  
<sup>68</sup> ראו: תע"א (ת"א) 10690-07 **אאוסקר נ' הבנק הבינלאומי הראשון לישראל** (31.3.2014) (להלן: עניין **אאוסקר**).  
<sup>69</sup> המדובר בהצעת חוק פרטית שהוגשה בכנסת השש-עשרה על-ידי חברי הכנסת עמיר פרץ ואילנה כהן.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

91. לצד זאת, נקבע בעניין **אאוסקר** כי לא כל התנהלות של המעסיק ממנה נפגע העובד מהווה התעמרות בעבודה. צוין, כי יחסי עבודה כרוכים מעצם טיבם בעימותים ובחיכוכים בין העובד לבין המעסיק או בין העובד לבין עמיתיו לעבודה. עוד צוין, כי ישנן פעולות שעשויות לגרום לפגיעה בעובד, אף שהן חלק בלתי נפרד מעולם העבודה ומהפררוגטיבה הניהולית של המעסיק, כגון הערות על תפקודו של עובד או קבלת הערכה לא חיובית מהמעסיק. אולם ככל שמדובר בהערכה אמיתית וכנה הניתנת על פי מיטב שיפוטו של המעסיק ולא משיקולים זרים, ונמסרת לעובד באופן ראוי, תוך שמירה על כבודו, הרי שזו אינה מהווה התעמרות בעבודה<sup>70</sup>.
92. כמו-כן, נקבע, כי אף שלמעסיק נתונה הפררוגטיבה הניהולית לנהל את עסקו כראות עיניו ובדרך הטובה ביותר לדעתו, הרי שאין בכך כדי להעניק לו כוחות בלי מוגבלים המשוחררים מביקורת. נקבע, כי על המעסיק מוטלת החובה לדאוג לכבודם של עובדיו. זאת מכוח חוזה העבודה בין הצדדים, ומהחובה לבצעו בתום לב; מכוח הזכויות שנקבעו בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו; ומתקנת הציבור. כך על המעסיק לאפשר לעובדיו את ביצוע עבודתם באווירה רגועה ונטולת התעמרות, וכך אף הפררוגטיבה הניהולית מהווה כוח שיש להפעילו בתום לב, ברציונאליות ובאיזון, תוך שמירה על החוקים והכללים החלים על הצדדים, וכן תוך בחינת ענייניו של העובד העלול להיפגע מן המהלך הנעשה מכוח אותה פררוגטיבה ותוך הבטחת זכויותיו<sup>71</sup>.
93. על-מנת להתמודד עם הקושי הראייתי הכרוך בהוכחת עילת התעמרות בעבודה, ובשים לב לכך שפעמים רבות מדובר בפגיעה רגשית ולפיכך בקו גבול חמקמק, אשר עלול להיות מושפע מהמבנה האישיותי והרגשי של כל עובד, ציינה אלמוג במאמרה כי ניתן לפתח **מבחן משולב**, שידרוש קיומה של פגיעה סובייקטיבית, אך יכיל גם מבחן אובייקטיבי, אשר יבחן אם מדובר בהתנהגות שעשויה להיתפס כפגיעה גם מנקודת מבט חיצונית לעובד. מבחן זה יסייע להתמודד עם

<sup>70</sup> ראו: עניין אאוסקר, וגם: ס"ק (ב"ש) 7792-03-16 הסתדרות העובדים הכללית החדש נ' מכלוף בכור ובנו בע"מ (26.8.2018); סע"ש 38335-03-14 נפתלי נ' מדינת ישראל – משרד ראש הממשלה (10.2.2016) (להלן: עניין נפתלי); סע"ש 16783-04-14 אליהו נ' משרד ראש הממשלה (31.5.2016) (להלן: עניין אליהו).

<sup>71</sup> ראו: ע"ע 281-07 רשות הדואר נ' קלפנר (9.4.2008), פסקה 47 לפסק-הדין; בש"א 205-07 אוניברסיטת תל אביב נ' אלישע (27.2.2008), פסק דינו של השופט (כתוארו אז) יגאל פליטמן; דב"ע נ/ 3-293 פלונית נ' חברה אלמונית בע"מ ואח' (14.10.1997); עניין נפתלי; עניין אליהו.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

מקרים בהם נגרמה לעובד פגיעה רגשית, אך בחינה אובייקטיבית של  
הסיטואציה בה מדובר תלמד כי אין מקום למתן סעד<sup>72</sup>.

94. לצד העיסוק בשאלת הגדרת התעמרות בעבודה והדרכים להוכחתה, התייחסו  
בתי הדין אף לסוגיית הפיצוי הכספי בגין התעמרות בעבודה. כאמור, הצעת  
החוק למניעת התעמרות בעבודה עברה בקריאה טרומית בלבד, ומשכך היא  
אינה מהווה מקור לחיוב מעסיק בפיצוי בגין התעמרות בעבודה. עם זאת, נציין,  
כי בהתאם לסעיף 5 להצעת החוק התעמרות במסגרת העבודה מהווה עוולה  
אזרחית, עליה יחולו הוראות פקודת הנזיקין [נוסח חדש], זאת בכפוף להוראות  
החוק למניעת התעמרות בעבודה. עוד נקבע בסעיף 5, כי בית הדין יהא רשאי  
לפסוק בשל התעמרות במסגרת העבודה פיצוי עד סכום של 120,000 ₪ אף ללא  
הוכחת נזק. על רקע זה, בעניין **נפתלי**<sup>73</sup>, משקבע בית הדין כי התקיימה העסקה  
פוגענית, פסק בית-הדין לתובע פיצוי כספי בגין עוגמת נפש. זאת, חרף העובדה  
כי בתי-הדין פוסקים פיצוי בגין עגמת נפש במקרים חריגים ולעיתים נדירות  
בלבד. בעניין **אליהו**<sup>74</sup>, שם נקבע גם כן כי התקיימה העסקה פוגענית, קבע בית-  
הדין כי היחסים החוזיים בין מעסיק לבין עובד מקנים לבית-הדין סמכות  
לפסיקת פיצוי בגין עוגמת נפש לטובת מי שמעסיקו אינו מקפיד על כבודו כאדם  
וכעובד ואינו מקפיד על סביבת עבודה מכובדת ומכבדת. הנה כי כן, במקרים  
מתאימים פסקו בתי-הדין האזוריים לעבודה פיצוי בגין התעמרות בעבודה, על  
אף העדרה של חקיקה מפורשת לעניין זה.

95. בענייננו, קבענו כי למעשה, בניגוד לחוזה העבודה שבין הצדדים, העירייה פגעה  
במעמדה של התובעת ובמהות תפקידה, שלא כדין, השפילה את התובעת בפני  
עמיתיה וגורמים נוספים בעירייה, כל זאת, לא כל הצדקה עניינית.

<sup>72</sup> ראו: אלמוג במאמרה, עמ' 234; עניין אאוסקר.  
<sup>73</sup> ראו: עניין נפתלי, פסקה 45 לפסק-הדין, וגם: סע"ש (ת"א) 53849-07-15 וייס נ' רוקונט אלקטרוניקה בע"מ (9.11.2017) (להלן: עניין וייס); סע"ש 25725-05-14 קפר נ' סקאן דוק בע"מ (29.5.2016). ולהלכה לעניין פיצוי בגין עוגמת נפש: ע"ע 419/07 מדינת ישראל - משרד המסחר והתעשייה נ' חן (3.11.2008).  
<sup>74</sup> ראו: עניין אליהו, פסקה 28 לפסק-הדין. וגם: עניין וייס; סע"ע 35082-03-12 ד"ר אביטל נ' המכללה האקדמית עמק יזרעאל ע"ש מקס שטרן (10.2.2016).



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

96. שוכנענו כי לתובעת נגרם סבל נפשי בעקבות המהלכים הכוחניים בהם נקטה העירייה כלפיה, ושגרת יומה בעבודה נפגעה. כפי שהתובעת העידה, היא "מתהלכת עם הראש למטה", מתחמקת מעיניהם של עמיתה לעבודה, ומסתובבת כאילו אות קלון מונחת על ראשה.

97. הפגיעה קשה מנשוא, במיוחד בשים לב לוותק של התובעת באגף הייעוץ המשפטי של העירייה, לתפקיד הרם שהגיעה אליו ולרוחב סמכויותיה, שניטלו ממנה באבחה ללא הצדקה עניינית, מבלי שהתקיים הליך תקין, בחוסר תום לב ובחוסר סבירות.

98. נוכח כל האמור, אנו סבורים כי נוכח חומרת הפגיעה בתובעת, ההעסקה הפוגענית וההתעמרות בה החל מחודש יוני 2016 ועד לכתיבת שורות אלה, מוצדק לפסוק לתובעת פיצויים בלתי ממוניים על הצד הגבוה.

99. בשים לב לכל האמור לעיל, בנסיבות העניין מצאנו להעמיד את הפיצוי המגיע לתובעת בגין התנהלות הנתבעת כלפיה על סך 150,000 ₪.

### עגמת נפש

100. הלכה היא, כי פיצוי בגין עגמת נפש יינתן במשורה :

"ככלל, הלכה היא כי פיצוי בגין עגמת נפש 'לא יינתן כדבר שבשגרה אלא במקרים הקיצוניים'. כי יש לבחון את טיב הפגיעה בעובד וחומרתה ביחס 'להוראות החקיקה בנוגע לשיעור הפיצוי ללא הוכחת נזק' וביחס למתחם גובה הפיצוי שנפסק ברכיב זה, במסגרת שיקול דעתו של בית הדין בקביעת פיצוי על נזק שאינו ממוני, שלא במסגרת הוראות חקיקה מיוחדות... ודוק. הפיצוי בגין עגמת נפש אינו בבחינת פיצויים עונשיים. תכליתו לפצות על התנהלות קיצונית של המדינה אשר ללא ספק גרמה נזק לא ממוני יוצא דופן לעובדת".<sup>75</sup>

<sup>75</sup> ע"ע 419/07 מדינת ישראל, משרד המסחר והתעשייה - יעל חן, (3.11.08); ראו גם ע"ע 345/06 פרץ טסטה - אטיס אלקטרוניקה בע"מ, (1.9.09).



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

101. ככלל, פיצוי בגין עוגמת נפש ניתן בעבור תחושת הפגיעה של אדם. היינו, הדגש מושם על בחינת עוצמת הפגיעה. התנהגות העירייה כלפי התובעת היא התנהגות כוחנית שללא ספק גרמה לתובעת סבל רגשי יוצא דופן, כפי שהיה ניכר מאוד מעדותה של התובעת ומכלל הראיות שהונחו לפנינו. בקביעת סכום הפיצוי בגין התעמרות לקחנו בחשבון גם את תחושת הפגיעה של התובעת ועצמתה ובשל כך ובשים לב לסכום התביעה לא מצאנו לפסוק סכום נוסף בגין רכיב תביעה זה.

### דחיית הטענה לאפליה

102. לפני סיום נתייחס בקצירת האומר לטענת התובעת לאפליה.

103. התובעת טענה כי הפגיעה בה מקורה בהיותה אישה. לטענתה, החלטתה של העירייה להדיר אותה מתפקידיה ולשלול לה את סמכויותיה יוצרת אפליה פסולה בין התובעת לחבריה לעבודה, והפליה מחמת מין שלא כדין ותוך הפרה של הוראות חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988.

104. בתמיכה לטענותיה, התובעת הביאה לעדות את ד"ר ורטן ביחס לתלונות שהגיעו לידיה ביחס להתנהגות כלפי נשים באגף היועץ המשפטי ופגיעה במעמדן ובסמכויותיהן. אולם לא היה בעדותה של ד"ר ורטן כדי לבסס את הטענות שכן לטענתה המתלוננות העדיפו לא להיחשף ולא ניתן היה אפוא להוכיח את הטענות. גם ניסיונה של ד"ר ורטן להצביע על מגמה של מיעוט נשים במשרות הבכירות באגף היועץ המשפטי נכשלו, שכן לא היו בידיה נתונים מעודכנים וממילא אין בנתונים מסוג זה להצביע באופן פוזיטיבי על אפליה של העירייה כלפי נשים.

105. גם עדותה של גב' לאה פלג לא סייעה לתובעת להניח ראשית ראיה לטענת האפליה שכן היא מעידה על החוויה שלה בעבודתה בכפיפות לעו"ד מלכה, ואין בדברים שהביאה לפנינו כדי להשליך בהכרח על התנהלותו כלפי התובעת או כדי להוכיח דפוס התנהגות.



## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

106. משכך, ובהעדר ראשית ראיה להוכחת טענת אפליה, ומצאנו לדחות את טענות התובעת מכוח חוק שוויון הזדמנויות בעבודה.

### סוף דבר

107. נוכח כלל הטעמים המפורטים לעיל – התביעה מתקבלת בחלקה, כדלקמן:

א. על העירייה לחדול לאלתר ממידורה של התובעת מפעילות אגף הייעוץ המשפטי בתחום התכנון והבניה. בכלל זה, העירייה תערב את התובעת בתהליכים ובפרויקטים במחלקת התכנון והבניה באגף הייעוץ המשפטי, תעדכן את התובעת באופן שוטף ותעביר לעיונה חוות דעת משפטיות שמתקבלות בתחום זה, וכך גם תעביר לעיונה תביעות משפטיות המוגשות על ידי העירייה או נגדה, ותזמין אותה לפגישות בתחום זה כפי שהיה נהוג, עד לחודש יוני 2016.

ב. בנוסף, הנתבעת תשלם לתובעת בתוך 30 ימים ממועד המצאת פסק הדין לידיה, סך של 150,000 ₪ (קרן) בגין העסקה פוגענית והתעמרות בעבודה.

108. כמו כן, בתוך אותו מועד, תישא הנתבעת בהוצאות משפט בסך 2,500 ₪ ושכ"ט עו"ד בסך 22,500 ₪. לא ישולמו הוצאות המשפט ושכ"ט עו"ד במועדס יתווספו עליהם הפרשי הצמדה וריבית כחוק ממועד מתן פסק הדין ועד למועד התשלום המלא בפועל.

109. ערעור על פסק דין זה הוא בזכות. ערעור ניתן להגיש לבית הדין הארצי לעבודה בירושלים בתוך 30 יום מיום שפסק הדין יומצא לצד המבקש לערער.

המזכירות תמציא את פסק הדין לצדדים.





## בית הדין האזורי לעבודה ירושלים

סע"ש 67012-07-18

1  
2  
3  
4  
5  
6

ניתן היום, ט' אדר תשפ"א, (21 פברואר 2021), בהעדר הצדדים ויישלח אליהם.

---

גב' אורית הימן שפירא  
נציגת ציבור (מעסיקים)

---

כאמל אבו קאעוד,  
סגן נשיא

---

מר אלי קדוש  
נציג ציבור (עובדים)

7  
8  
9