

איסור עבודות חוץ לגבי עובדי עירייה בכירים

בבדיקה שערך מבקר העירייה התגלה כי עובד בכיר, מבין חמשת העובדים הבכירים (הסטטוטוריים) לפי הגדרת סעיף 167א' לפקודת העיריות, עובד עבודה נוספת בתפקיד דומה ברשות מקומית שכנה לכפר-סבא. הבדיקה העלתה כי לפחות יום בשבוע (בדרך כלל בימי ה') העובד הבכיר נמצא עובד במקום העבודה הנוסף. מבדיקת המסמכים שבתיקו האישי במחלקת כ"א עולה כי עבודתו הנוספת היא ללא אישורים מתאימים.

א. החוק קובע כלהלן:

1. עובד רשות מקומית המשמש בקביעות במשרה מלאה לא יעסוק ולא ישתתף במישרין או בעקיפין בעבודת חוץ (סעיף 177 לפקודת העיריות).
2. ראש העיר רשאי, באישור מועצת העירייה להתיר לעובד לעסוק בעבודת חוץ שלא על-מנת לקבל פרס (סעיף 179 לפקודת העיריות).
3. מועצת העירייה רשאית, במקרים מיוחדים, להתיר לעובד לעסוק בעבודות חוץ גם על-מנת לקבל פרס (סעיף 180א' לפקודת העיריות), אלא שבנוגע לעובדים בכירים (סטטוטוריים) כגון מזכיר/מנכ"ל, גזבר, מהנדס, מבקר, מפקח תברואה, רופא ורופא וטרנר, החלטת המועצה טעונה אישור שר הפנים.
4. פקודת העיריות גם מציינת כי אישור כנ"ל יוכל להינתן רק אם העבודה היא לטובת הכלל ואינה עשויה לפגוע לרעה בתפקידיו של העובד, ואין בה כדי ליצור התקשרות בין העובד לבין אדם, תאגיד או מוסד, העומדים במגע כספי, מסחרי או ענייני עם העירייה ואם העובד הצהיר על הפרס שיקבל בעדה (סעיף 180 ב' לפקודת העיריות). יש לזכור שמדובר בעבודה ברשות מקומית שכנה גובלת שיתכן ויש איתה קשרים כמפורט לעיל. כך לדוגמה ידוע כי תלמידי אותה רשות שכנה לומדים במוסדות החינוך בכפר-סבא ולפחות התחשבות בנושא זה נעשית באופן תקופתי. יתכן וזו לא הדוגמה היחידה.
5. עבירה על סעיפים 177 - 180 לפקודת העיריות, שהוזכרו לעיל, גוררת אחריה חיוב בקנס בשיעור פי שלושה משווי הפרס שניתן בעד אותה עבודה (סעיף 181 לפקודת העיריות).

ב. הביקורת מבקשת להעיר שהיות ואותו עובד בכיר עובד במשרה מלאה בעיריית כפר-סבא ולרשותו הועמד רכב עירייה לביצוע עבודתו, לא יתכן שחלק מהזמן בו הוא אמור להמציא בעירייה, הוא נמצא בעצם בעבודתו האחרת וזאת תוך שימוש ברכב עיריית כפר-סבא. מצבה הנוכחי המיוחד והמורכב של עיריית כפר-סבא מחייב עובד בכיר אשר כל כולו, כל כישוריו, מרצו, מחשבתו וזמנו יהיו מושקעים במציאת פתרון לבעיות אלה, על-ידו אישית ולא על-ידי עובדיו. עקרון זה של אמון אישי לצד המסירות והנאמנות עוגנו גם בסעיפים 4 ו-6 בחוזה המיוחד לעובדים סטטוטוריים (נוסח מיום 23.3.93) שאותו עובד בכיר חתום עליו.

מבקר העירייה ביקש למען הסדרת הנושא לפעול על-מנת שעבודתו הנוספת מחוץ לעירייה של העובד הבכיר תאושר בהתאם לחוק ע"י מועצת העירייה ושר הפנים או לחילופין להורות לאותו עובד בכיר להפסיק כל עבודה מחוץ לעיריית כפר-סבא. כמו-כן הביקורת ממליצה כי הנושא יועבר לטיפול היועצת המשפטית לעירייה אשר תקבע אם ישנה עבירה על החוק ואז לפעול (בדבר העונשין) על-פי האמור בסעיף 181 בפקודת העיריות.

ג. הנושא הועלה בסדר היום של ועדת ההנהלה, בכוונה להמליץ לפני מועצת העירייה על מתן אישור לעבודתו הנוספת של העובד הבכיר ולהפנות את החלטות המועצה לאישור שר הפנים.

הדיון חולק לשניים:

- נושא מתן אישור עבודה לעבודה נוספת בעתיד ;
 - נושא ביצוע העבירה של עבודה ללא אישור במשך שנתיים והצעדים שיש לנקוט.
- מבקר העירייה טען באותה ישיבה שאין למועצת העירייה סמכות לדון בנושא, היות ועל-פי סעיף 180(ב') בפקודת העיריות:
- "אין מועצה רשאית להתיר לעובד עירייה לעסוק בעבודת-חוץ על-מנת לקבל פרס לפי סעיף זה, אלא אם-
- (1) היא לטובת הכלל;
 - (2) אינה עשויה לפגוע לרעה בתפקידו של עובד העירייה;
 - (3) אין בה כדי ליצור התקשרות בין העובד לבין אדם, תאגיד או מוסד העומדים במגע כספי, מסחרי או ענייני עם העירייה;
 - (4) העובד הצהיר על הפרס שיקבל בעדה".

מבקר העירייה עמד על כך שהתנאים המפורטים בסעיף 180(ב') בפקודת העיריות אינם מתקיימים ולכן על המועצה להמנע מלדון, מחוסר רשות וסמכות, בנושא.

T. לגבי הצעדים שיש לנקוט על העבירה שבוצעה במשך שנתיים ע"י העובד הבכיר בכך שעבד עבודה נוספת ללא היתר כחוק ובניגוד מוחלט לחוזה הבכירים המיוחד עליו הוא חתום, ועל-פי בקשת ראש העיר הווה מבקר העירייה את דעתו כלהלן:

1. חוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח - 1978 (סעיפים 9 עד 15) מסדיר את נושא הקמת בתי דין משמעתיים לעובדי רשויות מקומיות והגשת הקובלנה.
2. על ראש הרשות למנות "תובע" - אדם אשר יקבל את הקובלנות ויגיש תובענות לבית הדין המשמעת.
3. ראש הרשות המקומית או מי שהוסמך על-ידו או היועץ המשפטי לממשלה רשאים להגיש הקובלנה.
4. "התובע", אשר נתמנה כאמור לעיל, רשאי להגיש את התובענה לבית הדין ובמקרה והתובע יחליט שלא להעמיד לדין, רשאי היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוסמך לכך לחייבו לעשות כך.
5. ההוראות הנ"ל אינן באות למנוע מראש הרשות המקומית מלהתרות או לנזוף בעובד, אך התראה או נזיפה של ראש העיר לא תתפרש כנקיטת יותר מאמצעי אחד נגד עבירת משמעת אחת, היינו רשאי ראש העירייה לנזוף, אך אין בפעולה זו כדי למנוע נקיטת צעדים משמעתיים ע"י בית-המשפט.

לדעת הביקורת יש לפעול בהתאם ולנקוט בצעדים המפורטים בחוק. מעבר לכך ייתכן ומדובר בעובד סטוטורי המועסק על-פי חוזה אישי ושהנושא אינו מעניינו של בית דין משמעותי, אלא מדובר בהפרת חוזה עבודה המיוחד וזה בטיפול בית הדין לעבודה.

ה. הביקורת מבקשת לציין גם שבית-המשפט העליון בישיבתו כבית-משפט לערעורים על החלטות בתי-דין מקומיים למשמעת, באמצעות כבודו השופט שמגר, נשיא בית-המשפט העליון, פסק:

(1) "אין להעסיק מנוסחן של הוראות החוק כאילו מצטמצם האיסור על עובד עירייה לעסוק בעבודות חוץ רק לעבודות שיש בהם משום ניגוד אינטרסים.

(2) "המחוקק ביקש להנהיג פיקוח כללי על העבודות אותן מבצע עובד הרשות, נוסף לעבודתו בעירייה, על-מנת למנוע תחרות אינטרסים.

(3) "חפיפה בעיסוקים חייבת לפגוע באחד משני העיסוקים, ומסיבה זו התנה המחוקק את העיסוק הנוסף בקבלת היתר מראש".

בפסק הדין, מסביר כבוד השופט שמגר את האמור לעיל:

"... המחוקק ביקש להנהיג פיקוח כללי על העבודות אותן מבצע עובד הרשות, נוסף לעבודתו בעירייה. על כן ביקש למנוע לא רק ניגוד אינטרסים מהותי, אלא גם תחרות אינטרסים, היינו מצב בו מוסר העובד את מירב תשומת הלב והמסירות לעיסוק אחר, הדורש לפי מהותו וטיבו זמן ומאמץ, במקום לשקוד על התפקיד עבורו הוא מקבל שכר מלא מקופת הציבור...

במציאות כגון זו מוכרח העובד להיקלע להתנגשות של נאמנויות וזאת לאו דווקא עקב אינטרסים מנוגדים כפשוטו, אלא בשל הצורך להכריע מעת לעת בשאלה למה יקדיש א זמנו ואת מחשבתו....."

בהמשך קובע כבוד השופט שמגר:

"... אין אפשרות להמנע מן המסקנה כי חפיפה בעיסוקים, ... חייבת לפגוע באחד משני העיסוקים, ומסיבה זו התנה המחוקק את העיסוק הנוסף בקבלת היתר מראש כדי שהרשות תוכל לשקול בין היתר, לא רק אם יש ניגוד אינטרסים ואם העיסוק האחר הולם או לאו, אלא גם מה היא העבודה האחרת ובאיזו מידה היא תגרע מיכולתו של העובד למלא את תפקידו בעירייה.

ה. מבקר העירייה התרשם מבדיקת המסמכים שבתיק האישי של העובד כי ראש העיר, הממונה על העובד הבכיר, לא ידע על עבודתו הנוספת ושלא נתן אישור לעבודה כזו. ראש העיר אף הצהיר על כך בישיבת ועדת ההנהלה, אשר דנה בנושא.

פסק הדין שהוזכר לעיל מתייחס גם לסוגיה זו:

"העובדה שהממונים הישירים.... ידעו על עבודת החוץ הבלתי מותרת והחרישו, אין בה כדי לפטור אותו מן האחריות למעשהו. היתר לעבודת-חוץ יכול להיות מוענק רק על-ידי מי שמוסמך לכך לפי סעיף 180 לפקודה.

אם הממונה הישיר יודע על עבירה ואיננו מדווח עליה, הרי עלולות לנבוע מכך מסקנות לגבי הממונה, אך אין בכך כדי להפוך את המעשה לחוקי, אם ברור וגלוי שהממונה האמור איננו מוסמך לאשר את הפעולה".

הביקורת חוזרת ומציינת ומדגישה כי מבדיקה ועל-פי הצהרתו, לא ידע ראש העיר על ביצוע העבירה.

.I הביקורת מביאה להלן ציטוט מחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/97 מיום 15.4.97 אשר הועבר ע"י מנהל מחלקת כ"א לידיעת כל העובדים הסטטוטוריים המועסקים על-פי החוזה המיוחד של העובדים הבכירים :

"מביקורות שנערכו ברשויות המקומיות, ומפניות של רשויות מקומיות בנושא שעות עבודה ועבודה נוספת של עובדים החתומים על חוזים אישיים, הריני להבהיר כי סעיפים 6א' ו- ב' לחוזה האישי כפי שאושר ע"י הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ומנכ"ל משרד הפנים נקבע:

6(א) "העובד מתחייב למלא את תפקידו במסירות ובנאמנות ולשם כך להקדיש את זמנו, מרצו, כישוריו וניסיונו".

6(ב) "בתקופת עבודתו ברשות המקומית לא יהיה העובד רשאי לעסוק בכל עבודה אחרת בשכר, מילוי תפקיד נוסף ללא שכר, טעון קבלת אישור מראש ובכתב בהתאם להוראות החוק...."

ראשי הרשויות נדרשים להקפיד :

1. לא לאשר כל עבודה נוספת בשכר ושלא בשכר...."

.II בנוסף על האמור לעיל, בדו"ח על ביקורת בשלטון המקומי - התשנ"ח 1998 של מבקר המדינה, נדרשו מבקרי משרד מבקר המדינה לסוגיית העסקת העובדים הבכירים בעיריות כהגדרת סעיף 167א' לפקודת העיריות.

להלן האמור בדו"ח מבקר המדינה הנ"ל :

"מאז שנת 1993 ניתן להעביר עובדים בכירים ברשות מקומית (מנכ"ל, גזבר, יועץ משפטי, מהנדס עיר ומבקר עירייה) להעסקה בחוזה אישי, על-פי כללים שקבעו הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר ומנכ"ל משרד הפנים, ולשלם את שכרם על-פי טבלת "שכר בכירים" המותנה בגודל הרשות המקומית והמתעדכן מפעם לפעם. על-פי חוק יסודות התקציב, אסור לרשות מקומית להסכים לשינויים בשכר או להטבות כספיות אחרות הקשורות בעבודה, או להנהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר".

מבקר העירייה מדגיש כי יתכן וקביעה זו של מבקר המדינה, מעמידה, בעצם, בספק את נכונות ותקינות החלטת העירייה לשנות את סעיף 6 ב' בחוזה האישי אם העובד הבכיר ע"י הוספת המשפט "... למעט עבודתו כ... במועצה מקומית.....", עד שנה אחת מיום תחילת עבודתו בעיריית כפר-סבא".

שינוי זה חרג בעצם מהכללים אשר נקבעו ע"י הממונה על השכר והסכמי עבודה באוצר ביחד עם ומנכ"ל משרד הפנים.

ט. סיכום

בשלב זה ראש העיר העביר את הנושא לקבלת חוות-דעת משפטית של היועצת המשפטית לעירייה.