

בתי הדין לעבודה

בש"א 006072/07		בית הדין האזורי לעבודה – חיפה	
בתיק עיקרי: עב 003766/07			
17/04/2008		כבוד השופט נוהאד חסן	בפני:

נציגת מעבידים: גב' זהבה תנא

נציג עובדים: מר נפתלי אלבז

בעניין שבין: מוסטפא עואד

המבקש/התובע

ע"י ב"כ עו"ד פייסל חאלד

- נ ג ד -

1. עירית טמרה

2. ועדת המכרזים של עיריית תמרה לתפקיד מבקר פנים

ע"י ב"כ עו"ד מוחמד ספורי

3. מוחמד עאדל דיאב

4. תופיק גאזי דיאב

5. וליד דוחי דיאב

6. סלאם עבדו דיאב

7. פאעור טאהא

8. מועין חג'אזי

9. מדינת ישראל/ משרד הפנים

ע"י ב"כ עו"ד בועז גולדברג מפרקליטות מחוז חיפה המשיבים/הנתבעים

החלטה**כללי**

1. בבקשה זו, עותר המבקש "מוסטפא עואד" (להלן - "מוסטפא / המבקש") למתן צו שיאסור על המשיבה 1 "עיריית תמרה" (להלן - "העירייה") והמשיבה 2 "וועדת המכרזים למינוי עובדים בכירים בעיריית תמרה" (להלן - "וועדת המכרזים") או מי מטעמם, להמשיך בהליכי איוש משרת מבקר פנים בעיריית תמרה ולהורות למשיבות 1 ו-2 להכליל את המבקש ברשימת המועמדים הכשרים לתפקיד לאחר פסילת מועמדותו בטענה שהוא לא עומד בתנאי הסף של המכרז.

להלן העובדות שאינן שנויות במחלוקת:

2. ביום 1.3.2004 פירסמה עיריית תמרה **מכרז פומבי** לתפקיד מבקר העירייה (נספח א' לתצהיר בני אליהו). המבקש והמשיבים 3-8 הגישו את מועמדותם לתפקיד.
3. עובד קבוע של עיריית תמרה עתר לביטול המכרז הפומבי שפורסם, בטענה שיש לחייב את העירייה לפרסם קודם מכרז פנימי למינוי משרת מבקר העירייה ורק באם לא יימצא מועמד מתאים יש לערוך מכרז פומבי (תיק [עב 2104/04](#)).
4. בהחלטת בית-דין זה, הוקפאו הליכי המכרז הפומבי עד להכרעה סופית בתובענה. ובפסק דין של כב' הש' מרגלית פיקרסקי מיום 19.12.06 נדחתה העתירה לביטול המכרז הפומבי, והוחלט כי על העירייה להמשיך בהליכי המכרז הפומבי אשר פורסם.
5. בהתאם ולאחר קביעת בית הדין כי יש להמשיך בהליך המכרז הפומבי, המשיבות 1 ו-2 שלחו מכתבים למשתתפי המכרז ובכלל זה למבקש, בהם נרשם בין היתר כי וועדת המכרזים התכנסה ביום 13.3.07 והחליטה כי על כל המועמדים להגיש את המסמכים המוכיחים רכישת ניסיון בעבודת ביקורת כנדרש בתנאי המכרז בצירוף רשימה של עיקר המסמכים ו/או האישורים שעל המועמדים להציג בפני הוועדה. (נספח ב' לתצהירו של בני אליהו)
6. להוכחת דרישת הניסיון בעבודת ביקורת, הגיש המבקש לוועדת המכרזים שלושה מכתבים מבנק הפועלים המתארים את אופי תפקידו:
- א. מכתב ראשון - מיום 9.3.04 ובו נרשם:
- "לבקשתך, הרינו לאשר כי הועסקת במוסדנו החל מ-24.1.82 ועד 30.6.03 .**
במסגרת עבודתך בבנק מלאת את התפקידים הבאים:
- **מנהל מדור אשראי במנהלת אזור חיפה החל מ-1/12/93 ועד 30/6/00**
- **מנהל היחידה לגביה משפטית במנהלת אזור חיפה החל מ-1.7.00 ועד 31.12.02**
- במסגרת תפקידך עסקת בבקרה על תהליכי עבודה, יישום והפקת לקחים מדו"חות ביקורת"**
- ב. מכתב שני- מיום 16.5.06 שהינו זהה למכתב הראשון פרט לשורה האחרונה שבה נכתב:
- "במסגרת תפקידך עסקת בניתוח דוחות כספיים מסוגים שונים כגון: מאזן, מאזן בוחן, תזרים מזומנים וכו"**

- ג. מכתב שלישי- מיום 28.3.07 שברובו זהה לתוכן האמור במכתבים הראשון והשני, בנוסף נרשם בסיפא של המכתב:
- "הבנק אינו מוסר לגורמי חוץ דוחות ביקורת או ניירות עבודה הקשורים ללקוחותיו או לעבודה בתוך הבנק מסיבת סודיות בנקאית.**
- תלוש המשכורת של עובדי בנק הפועלים הינו אחיד ולא מצויין בו פירוט סוג העבודה שמבצע כל עובד ועובד"**
7. וועדת המכרזים שלחה למבקש מכתב הנושא תאריך 17.6.07 המודיע לו כי מאחר והוא אינו עומד בתנאי הסף של המכרז בקשתו להשתתף במכרז נדחית, להלן ציטוט ההודעה:
- "הנידון: מכרז מבקר פנים**
- צר לי להודיעך כי ועדת המכרזים לקבלת עובדים בכירים בעירית תמרה בדקה את בקשתך והגיעה להחלטה כי אינך עומד בתנאי הסף הקבועים בחוק לצורכי התמודדות על משרת מבקר פנים לעיריית תמרה.**
- מאחלים לך הצלחה בכל אשר תפנה"** (נספח א' לבקשה)
8. בעקבות החלטת הוועדה, פנה בא כוחו של המבקש בכתב, אל יו"ר וועדת המכרזים ובין היתר טען כי נודע למבקש שהוועדה פסלה את מועמדותו בשל חוסר ניסיון בעבודת ביקורת במשך שנתיים לפחות.
- במכתב הועלו טענות כנגד החלטת הוועדה לגופה, ובו נטען כי:
- - למבקש יש ניסיון מוכח בעבודת ביקורת במשך יותר משנתיים במסגרת עבודתו בתפקידים בכירים בבנק הפועלים.
 - מהאישורים שצירף המבקש מבנק הפועלים עולה באופן ברור כי המבקש עסק בעבודת ביקורת. נמנע מהמבקש לספק מסמכים בנושא דוחות ביקורת וניירות עבודה מאחר וקיימת סודיות בנקאית כפי שגם נרשם במכתב מהבנק מיום 28.3.07.
 - לאור האמור, מתבקשת הוועדה לקיים דיון חוזר בעניין מועמדותו של המקש לתפקיד מבקר העירייה ולזמנו לשימוע בפני הוועדה על מנת לשימוע את טענותיו והסבריו בנוגע לאופי עבודת הביקורת שביצע. (נספח ב' לבקשה)
9. המבקש זומן לשימוע בתאריך 1.8.07 בשעה 10.00 בבוקר, מועד השימוע נדחה מספר פעמים ולבסוף התקיימה ישיבת השימוע ביום 30.10.07. (נספחים ג' ד' לבקשה)

10. כפי שעולה מפרוטוקול ישיבת השימוע שנערכה ביום **30.10.07**, נכחו בישיבה השימוע חמשת חברי הוועדה. המבקש השמיע את טענותיו כנגד החלטת הוועדה לפיהן, לדעתו הוא המועמד הראוי ביותר שעונה על הקריטריונים היות ויש לו לטענתו ניסיון מעל ל-15 שנים בעבודת ביקורת במסגרת התפקידים השונים שמילא בבנק הפועלים. המבקש הסביר באופן מפורט לחברי הוועדה במה התאפיינה עבודת הביקורת שביצע במסגרת תפקידו ולסיכום טען "לדעתי יש אי הבנה בין הגדרת התפקיד לבין אופן ביצוע התפקידים שהינו הדבר החשוב ביותר ואני חושב שאני יכול לבצע את התפקיד"
- לאחר סיכום דברי המבקש, כל חבר בוועדה הביע את דעתו וברוב של 4 מתוך 5 חברי וועדה הוחלט שהמבקש לא עומד בתנאי הסף ולפיכך לא יוזמן לשלב הראיונות.
11. המבקש קיבל מכתב הנושא תאריך **30.10.07** (היום בו נערך השימוע), ובו נרשם כי לאחר הליך השימוע שהתקיים למבקש ביום **30.10.07** החליטה הוועדה כי אין שינוי בהחלטתה מיום 16.6.07 לפיה המבקש אינו עומד בתנאי הסף הקבועים בחוק לצורך התמודדות על משרת מבקר פנים לעיריית תמרה.
12. בתאריך **31.10.07**, בעקבות החלטת הוועדה מיום **30.10.07**, עתר המבקש ב "בקשה דחופה ובהולה למתן צו מניעה" במעמד צד אחד, לאסור על המשיבה 1 או מי מטעמה להמשיך בהליך איוש משרת מבקר פנים ו/או לבחירת מועמד לתפקיד ו/או כינוס וועדת מכרזים לבחירת מועמד לתפקיד.
13. בהחלטה מיום **31.10.07**, נקבע כי לאחר עיון בבקשה ובנספחיה, לא נמצא כי יש הצדקה לסטות מהכלל לפיו יש לקיים דיון בבקשה לצו מניעה במעמד שני הצדדים. לפיכך נקבע דיון במעמד שני הצדדים ליום **22.11.07**. מאחר וועדת המכרזים הייתה אמורה להתכנס ביום **1.11.07** לצורך דיון בבחירת המועמד הראוי שייבחר לתפקיד, ניתן צו ארעי האוסר על המשיבות 1-21 מלכנס את וועדת המכרזים עד למועד הדיון שנקבע ליום **22.11.07**.
14. ביום **22.11.07** נערך דיון ונשמעו עדויות מטעם הצדדים. בתום הדיון ניתנה החלטה הקובעת כי נוכח המחלוקת בין הצדדים והעובדה שמדובר במכרז לאיוש משרת מבקר פנים בעיריית תמרה, מן הראוי שמשד הפנים יהיה צד להליך. ביום **13.12.07** התקבלה עמדת המדינה-משרד הפנים בהתאם להחלטה מיום 22.11.07 והיא צורפה כמשיבה מס' 10 לתיק דנן. המשך דיון בשמיעת הבקשה התקיים ביום **24.12.07**.

להלן עיקר טענות המבקש:

15. לטענתו, השימוע שנערך לו היה לכאורי בלבד, היות שהוועדה הסתפקה בהצגת טענותיו והוא לא התבקש להשיב על שאלות של חברי הוועדה. דעתם הקדומה של חברי הוועדה לא השתנתה וטיעונו לא נשקלו ונבחנו כלל, בכך הופרו בצורה בוטה כללי הצדק הטבעי כלפיו ונגרם לו עוול.
16. המבקש טוען כי הוא עומד בכל תנאי הכשירות שנקבעו בתנאי המכרז והחוק לרבות העובדה שהוא אינו פעיל בשום מפלגה, אין לו שום קשר עם ארגון פוליטי כלשהו, אין לו הרשעות פליליות והוא נושא תואר BA של אוניברסיטת בן גוריון.
17. באשר לדרישת התנאי שלמועמד צריך להיות ניסיון של שנתיים לפחות בעבודת ביקורת טוען המבקש כי הוא צבר ניסיון בעבודת ביקורת במשך תקופה של למעלה מ-10 שנים בבנק הפועלים כאמור במכתבי הבנק שהוגשו לוועדה ואשר העתקם צורפו לבקשה.
18. לטענת המבקש, המשיבים 3-8 (שהם המועמדים הנוספים שהשתתפו במכרז), אינם עומדים בתנאי הסף של המכרז ובכל זאת לא נפסלה מועמדותם. לטענתו הוא הופלה לרעה ע"י הוועדה ביחס לשאר המתמודדים ומועמדותו נפסלה משיקולים זרים, חוסר תם לב ובניגוד לתנאי המכרז.
19. מוסיף וטוען המבקש כי אין לקבל את טענת המשיבה שעבודת בקרה אינה שקולה לעבודת ביקורת. לטענתו, המשיבה מתעלמת ביודעין ממהות עבודתו בבנק ומתעלמת מהעובדה כי במכתבי הבנק יש תאור מדויק של אופי עבודתו בבנק אשר מהווה עבודת ביקורת כנדרש בחוק ובתנאי המכרז.

להלן תגובת המשיבות 1 ו-2 לטענות המבקש:

20. בהתאם לסעיף 167 [לפקודת העיריות](#) מינויו של אדם למשרת מבקר מותנה בקיום ניסיון של שנתיים בעבודת ביקורת.
21. עיון בשלושת המכתבים שהגיש המבקש להוכחת תקופת הניסיון בעבודת ביקורת, מלמד כי מדובר באותה הגברת בשינוי אדרת, כאשר בכל אחד מהמכתבים נעשה ניסיון מאולץ לשוות למבקש במילוי התפקידים הביצועיים אותם מילא המבקש אספקטים של "בקרה" או "ביקורת".

22. תפקידו של מבקר פנימי בעירייה מתוארים בסעיף 170א לפקודת העיריות, תיאור דומה לתפקידו של המבקר מצוי גם בסעיף 4 לחוק הביקורת הפנימית תשנ"ב-1992, לפיו על מבקר פנימי חל עיקרון ייחוד פעולות האוסר עליו לעסוק בכל תפקיד ביצועי בגוף המבוקר.
23. לטענת המשיבות- מבקר אמור להשקיף על המערכת המבוקרת מ"הצד", ולבצע את פעולותיו באופן מקצועי וללא תלות. המבקש לא נתמנה ולא עבד מעולם בתפקיד ביקורת ולא מילא שום תפקיד הקשור קשר אמיתי למנגנון הביקורת הפנימית של הבנק בו הועסק
24. המשיבות סבורות כי פרשנות הגורסת כי כל אדם המקיים במסגרת עבודתו בקרה על תהליך העבודה יש לראותו כמי שרכש ניסיון בעבודת ביקורת מנותקת לחלוטין מההקשר החוקי הקונקרטי ומרוקנת את דרישת הניסיון מכל תוכן ממשי. עבודת הביקורת חייבת להיות חלק עיקרי ומרכזי בעבודתו של המועמד ולא בשולי תפקידו.
25. טענות המבקש בנוגע לכשירותם של יתר המועמדים הינן סתמיות, אינן נסמכות על נתונים או ראיות כלשהן ומוטב היה שלא להעלותן כלל. הוועדה פעלה בנאמנות עת בדקה את האישורים שהוגשו על ידי כל המועמדים ולאחר שבחנה את תנאי הכשירות של כל אחד מהם קיבלה את החלטתה תוך הפעלת שיקולים מקצועיים וענייניים בלבד.

להלן עיקר טענות המדינה - משרד הפנים (המשיבה 10):

26. לא נפל כל פגם בהחלטת הוועדה ואף המבקש לא טוען לכך. כל טענת המבקש היא, כי החלטת הוועדה שגויה מאחר והיא לא מכירה בניסיונו המקצועי בבנק הפועלים כניסיון בביקורת.
27. לטענתה, השימוע שנערך למבקש נעשה לפני משורת הדין, שגם בו לא הצליח המבקש לשכנע את הוועדה כי עבד שנתיים לפחות בעבודת ביקורת. המבקש לא היה חלק מיחידת בקורת של בנק הפועלים או שנמנה עם עובדיה, אלא ניסיונו המקצועי היה ליווי תהליכים תוך כדי עבודה שוטפת שהוא מכנה אותה "ביקורת".
28. המשיבה 10 סבורה כי, פעולת "בקרה" היא איננה "ביקורת". היינו, פעולת הבקרה הינה חלק בלתי נפרד מכל תהליך שהוא ואילו עבודת ביקורת בשונה מבקרה בודקת האם יש בקרה על התהליך ובמידה ויש חסר היא ממליצה על בקרה. ביקורת נעשית על ידי אדם חיצוני לתהליך

29. המבקש לא הוכיח ניסיון מקצועי אמין ומפורט בתחום הביקורת, בכל ההזדמנויות שניתנו לו, לא באמצעות מסמכים לא בהליך השימוע שנערך ולא בפני ביה"ד. בנסיבות אלה, החלטת הוועדה בעניין העדר ניסיון הנדרש של המבקש היא החלטה סבירה המבוססת על אדנים מקצועיים.

השאלה שבמחלוקת

30. האם נפל פגם כלשהו בהחלטת הוועדה בעניינו של המבקש, כאשר פסלה אותו מלהשתתף במכרז לאיוש משרת מבקר פנים בעירייה, בשל אי עמידה בתנאי הסף של המכרז. הוועדה קבעה בהחלטתה כי אין למבקש את הניסיון המקצועי הדרוש - ניסיון של שנתיים לפחות בעבודת ביקורת.

המסגרת הנורמטיבית

31. התנאים הנדרשים מלמלא תפקיד מבקר פנימי של עירייה נקבעו בסעיף 167(ג) לפקודת העיריות [נוסח חדש], כאמור להלן:

- (א) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עיריה אלא אם כן נתקיימו בו אלה:
- (1) הוא יחיד;
- (2) הוא תושב ישראל;
- (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;
- (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה? בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
- (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;
- (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (ג1) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עיריה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עיריה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעיריה גובלת.
- (ג2) ...
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף

קטן (ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.

בענייננו, התנאי הרלוונטי שבגיננו קבעה הוועדה כי המבקש אינו עומד בתנאי הסף של המכרז, הוא זה הקבוע בס"ק 5 לסעיף 167(ג) ולפיו: - "הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת". אגב, נוסח זהה מצוי בס"ק (5) לסעי' 3(א) [לחוק הביקורת הפנימית](#) בו מוצבת אותה דרישה בפני מבקר פנים.

דיון והכרעה

32. לטענת המבקש, היות והוא עומד בכל תנאי הכשירות אשר נקבעו בתנאי המכרז לרבות התנאי של תקופת ניסיון של שנתיים לפחות ב"עבודת ביקורת" במסגרת עבודתו בבנק הפועלים במשך למעלה מ-10 שנים, היה אסור על הוועדה מלפסול אותו בשל אי עמידה בתנאי הסף של המכרז.
33. לעומתו המשיבות 1 ו-2 סבורות כי אין בניסיונו המקצועי של המבקש בבנק הפועלים, כניסיון ב"עבודת ביקורת" כפי שנדרש בחוק.
34. אין חולק כי בחינת סוגיית שנתיים ניסיון בעבודת ביקורת של המבקש, נבחנה על ידי הוועדה בשלב המיונים ולאחר מכן במסגרת הליך השימוע שנערך למבקש.
35. בטרם בירור טענות הצדדים יוער, כי על הוועדה חלים כללי המינהל הציבורי. כללים אלה מחייבים את הוועדה להגיע להחלטתה על יסוד התשתית העובדתית הרלוונטית המובאת בפניה לגיבוש ההחלטה משיקולים ענייניים. (ראו [בג"צ 297/82 עזרא ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לו\(3\)29](#); [בג"צ 701/81](#) רות מלאך נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, פד"ע לו(3)1; [עע 1070/01](#) גילה שנער נ' נציב שירות המדינה (פורסם ב-25.4.01)
36. נוסף, כי הסמכות לבחור מועמד למשרת מבקר העירייה מבין המועמדים אשר הציגו את מועמדותם למשרה זו, היא בידי ועדת הבחינה. עם זאת, רשאי וחייב בית הדין מקום שנדרש לכך לקיים ביקורת שיפוטית על החלטת הוועדה ולבחון האם ההחלטה התקבלה תוך שקילת שיקולים ענייניים, מקצועיים ובתם לב. אין בכוונתנו להחליף את שיקול דעתה של הוועדה.

37. בענייננו יש להתמקד בשאלה, האם התפקידים שמילא המבקש בבנק הפועלים, עונים על תנאי הסף של שנתיים ניסיון בעבודת ביקורת, במובן של סעיף 167(ג)5) לפקודת העיריות. על שאלה זו השיבה הוועדה בשלילה ולפיכך פסלה את המבקש מלהמשיך ולהתמודד על תפקיד מבקר פנים במסגרת המכרז הפומבי.
38. הוועדה פנתה במכתב אל כל משתתפי המכרז ובכלל זה אל המבקש, ודרשה להגיש לה מסמכים המוכיחים את ניסיונם המקצועי של כל אחד מהמתמודדים במכרז בעבודת ביקורת כנדרש בתנאי המכרז, ואף ציינה את עיקר המסמכים שעל המועמד להציג בפני הוועדה והם:
- "א. **העתק מדוחות ביקורת וניירות עבודה שערך המועמד במסגרת ובתקופת עבודתו בעבודת ביקורת.**
- ב. **אישור המעסיק על אורך תקופת עבודת הביקורת לרבות אחוז משרה.**
- ג. **מועמד שהיה עובד שכיר יתבקש להציג העתק מתלושי השכר ו/או טפסי 106 שקיבל ממעסיקו בגין עבודת ביקורת.**
- ד. **מועמד שהיה עובד עצמאי יתבקש להציג העתק מחשבוניות מס שהנפיק ללקוחו בגין אספקת עבודת ביקורת.**
- ה. **על המועמדים להציג כל העתק החלטה ו/או מסמך המעיד על מינויו כמבקר באותו גוף מבוקר.**
- ו. **כל מסמך ו/או אישור אחר המעיד על רכישת ניסיון בעבודת הביקורת.**"
- (נספח ב' לתצהיר בני אליהו)
39. המבקש צירף לתיק ביה"ד את המסמכים אשר עמדו בפני הוועדה להוכחת ניסיונו המקצועי בעבודת ביקורת. האישורים הנ"ל כללו שלושה מכתבים מבנק הפועלים אשר מקריאת תוכנם עולה כי: במסגרת התפקידים אותם מילא המבקש בבנק כמנהל מדור אשראי ומנהל היחידה לגביה משפטית במנהלת אזור חיפה עסק המבקש גם "בבקרה על תהליכי עבודה יישום והפקת לקחים מדו"חות ביקורת".
40. מהמכתבים הנ"ל ניתן להבין כי המבקש עסק בתפקידים ניהוליים שונים, לפיכך מתוקף תפקידו כמנהל הוא נדרש לפקח ולבקר את תהליכי העבודה של המחלקות אותם ניהל ועליהן פיקח, וערך ביקורת לדו"חות שהוכנו והוגשו על ידם ליישום הפקת לקחים.
41. עיקר המחלוקת בין הצדדים נסובה סביב השאלה האם התפקידים אותם מילא המבקש בבנק הפועלים, עולים כדי ניסיון ב"עבודת ביקורת" כנדרש בתנאי הסף של המכרז ובהתאם לחוק.

42. מהי עבודת ביקורת-פנימית? על-פי הגדרת לשכת המבקרים הפנימיים, ביקורת פנימית היא פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית המסייעת לארגון להשיג את מטרותיו, מתוך שימוש "בגישה שיטתית וממוסדת לשם הערכה ושיפור האפקטיביות של תהליכי ניהול סיכונים, בקרה, פיקוח ושליטה". הביקורת הפנימית נערכת על-פי ה"סטנדרטים לעיסוק מקצועי בביקורת פנימית" של לשכת המבקרים הפנימיים, ואלה מטילים חובות ותפקידים של בדיקת תקינות פעולות הארגון מבחינת השמירה על החוקים, על הניהול התקין, על טוהר המידות, על חיסכון ועל יעילות. (ראו: "על הלשכה - הגדרת מקצוע הביקורת הפנימית - לשכת המבקרים הפנימיים - ישראל", באתר האינטרנט של לשכת המבקרים הפנימיים בישראל, www.iaa.org.il).

43. עבודת הביקורת במהותה - מתאפיינת בפעולות הערכה וביקורת שהינן פעולות בלתי תלויות בפעולות המנהליות של הארגון המבוקר או של דרכי ביצועו של הגוף המבצע. בדרך כלל עבודת הביקורת נעשית ע"י גוף או אדם אשר הוסמך לכך באופן מיוחד וזוהי עיקר עבודתו. הארגון או האדם המבקר פועל בהתאם לכללים המקובלים של מנהל תקין באותו ארגון אשר בוחן בעיקר את היעילות, האפקטיביות וטוהר המידות של העובדים בארגון. במקרה דנן סעיף 170א לפקודת העיריות דן בתפקידו של המבקר וסמכויותיו. לעומת זאת, פעולת הבקרה בוחנת את תקינות אופן הפעולה וביצועה כחלק מהעבודה השוטפת במערכת כולה.

44. מתוכן המכתבים של בנק הפועלים עליהם ניסמך המבקש להוכחת ניסיונו בעבודת ביקורת עולה כי, במסגרת תפקידו הניהוליים אותם ביצע וכחלק מתפקידו הוא ערך גם ביקורות על תהליכי העבודה של המחלקות אותן ניהל והפיק לקחים מדוחות הביקורת שהכין. אנו סבורים כי לא ניתן לראות בניסיון המקצועי של המבקש עבודת ביקורת כנדרש בחוק, היות ועיקר עיסוקו של המבקש היה במילוי תפקידים ניהוליים ופעולת הבקרה הייתה נלווית לתפקידו העיקרי וחלק מתפקידו כפי שכל עובד בעל אחריות חייב לבקר את העבודה שעליה הוא ממונה. יתרה מזו, עובדת היות המבקש כחלק מהדרג הניהולי אינה עולה בקנה אחד עם מעמדו ותפקידו של מי שעוסק בעבודת ביקורת שאמור לבחון את עבודתו והתנהלותו של הגוף המבוקר מהצד במנותק מתפקידו הביצועי הניהולי. (ראה בג"ץ 5682/02 פלוני נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נו(3)84).

45. היותו של אדם ממונה, או היותו ממלא תפקיד ברמת בכירות זו או אחרת אשר במסגרתה הוא מפקח, בודק ובוחן את פעילותם של אחרים איננה יכולה להיחשב כ"עבודת ביקורת", הרי שאם לא תאמר כך, דרישת הניסיון של שנתיים בעבודות ביקורת היא דרישה ריקה מתוכן שאין לך אדם שבמסגרת חייו לא פיקח וביקר על עבודתו של אחר.

46. לטענת המבקש גם המשיבים 3 - 8 לא עמדו בתנאי הסף של המכרז וחרף זאת הם כן הוזמנו לוועדת בחינה. מעבר לעובדה שהמבקש לא הביא ראשית ראיה לטענה זו ולא הוכחה בפנינו תשתית ראייתית שיש בה כדי להרים את הנטל המוטל על המבקש, מעדותו של מר בני אליהו שהינו נציג משרד הפנים בוועדה עולה, שהמשיבים 3 - 8 עמדו לפחות לכאורה בתנאי הסף של המכרז ולפיכך עברו לשלב של וועדת בחינה ולהלן ציטוט מעדותו לפנינו:

עמ' 4 לפרוטוקול,

"אני נציג משרד הפנים בוועדה וככל שמדובר באותם אנשים 5 אנשים שהגיעו לדיון הסופי, עדיין לא עמדו בפני הוועדה והסתמכנו על המסמכים שהם הציגו בפנינו וגם אם לגבי עובד כלשהו קיבלנו החלטה לזמן אותו לראיון בלב כבד, היתה מוטלת עלינו החובה לראות אם הוא עומד בתנאי הסף. יש הבדל בין בקרה לביקורת. כל אדם במערכת עוסק בבקרה, ...

לשאלת בית הדין, כל שאר המשיבים הציגו אסמכתאות לכאורה שעסק בביקורת ולא בבקרה.

המבקש הינו אדם מוכשר, אבל לגבי הכנת מאזנים והנושא בו עסק, כל רואה חשבון יכול להיות מבקר, אבל על פי החוק, דרישות הסף דורשות רואה חשבון, עו"ד או תואר אקדמי אחר, אבל הוא לא אמור להיות פטור מעבודת ביקורת.

אנחנו וועדת המכרזים והמבקש אפילו לא ידע להשיב (במסגרת הליך השימוע-הבהרה שלנו-נ.ח.), מה ההבדל בין בקרה לביקורת.

...

המשיבים 3-8 הציגו מסמכים שלכאורה עסקו בביקורת ולא בבקרה. אני טוען טענותיי מתוך התרשמות הוועדה ומתוך התרשמות הניסיון של המועמדים"

47. יש לזכור כי, בעקבות החלטת הוועדה לפסול את מועמדותו של המבקש מלהתמודד למשרת מבקר פנימי של העירייה בשל העדר ניסיון בעבודת ביקורת כנדרש בתנאי המכרז והחוק, פנה המבקש לוועדה וביקש שייערך לו שימוע על מנת שיוכל לפרט ולהסביר את אופי עבודת הביקורת שביצע בבנק. למבקש ניתנה הזדמנות נוספת בשימוע שנערך לו ביום 30.10.07 על מנת להוכיח את ניסיונו המקצועי בעבודת בקורת. אולם מפרוטוקול הוועדה אשר הוגש לתיק עולה כי, המבקש תיאר בפני הוועדה בעל-פה את תפקידו ומהות עבודתו בבנק שכללו בין היתר בדיקת עבודת סניפים ועובדים אחרים על תיקים של לווים מהבנק, בדיקת דיווחים של סניפי הבנק על הלקוחות, בדיקת דוחות שנערכו ע"י עובדים אחרים וכו', ברם, דבריו לא גובו

במסמכים רלוונטיים אשר יוכלו להוכיח שעבודת הביקורת הייתה עיקר עבודתו ולא פעולה נלווית לתפקידו הביצועי.

48. מן הראוי לציין כאן, כי מוטלת חובה סטטוטורית על כל בנק למנות מבקר פנים- (סעיפים 13, ו-17 [לחוק הביקורת הפנימית](#)), בענייננו, המבקש לא טען ואף לא הוכיח כי הוא מונה למבקר פנים בבנק או שהיה חלק מהיחידה המבקרת של הבנק.

49. יש להוסיף ולהדגיש כי הוועדה דרשה מכל המועמדים מסמכים אשר יוכלו להוכיח את ניסיונם המקצועי בעבודת ביקורת כגון: העתק מדוחות ביקורת וניירות עבודה שערכו, מסמך המוכיח כי מונו מבקרים בגוף המבוקר. אלא, שאת המסמכים הללו לא סיפק המבקש לוועדה, בטענה שהינם מסמכים סודיים כפי שגם נרשם במכתב מבנק הפועלים (נספח ו' 3 לבקשה), ולמעשה לא עלה בידו להוכיח לוועדה את ניסיונו בעבודת ביקורת. ברם, מעבר לעובדה שניתן היה להנפיק את האישורים המבוקשים על ידי הוועדה בנקל, מבלי לחשוף פרטים מזהים של לקוחות הבנק על ידי מחיקת כל הפרטים המזהים מעל גבי המסמכים, אילו הוועדה הייתה מקבלת את דבריו וטיעונו של המבקש מבלי לעמוד על דרישתה שלה למסמכים, למעשה המבקש היה מופלה לטובה לעומת מתמודדים אחרים ולהלן נסביר ;.

50. כידוע, על הליכי המכרז הפומבי או הפנימי חלים עקרונות היסוד של המשפט הציבורי בערכי היסוד של משפט העבודה ויחסי העבודה. העיקרון הבסיסי והחשוב מבין העקרונות הללו הינו עיקרון שוויון ההזדמנויות, אשר אמור לאפשר תחרות הוגנת בין משתתפי המכרז או המעוניינים להשתתף ובתנאים שווים. לפיכך יש להקפיד באופן מיחד על עמידתם של משתתפי המכרז בתנאי הסף אשר נותנת ביטוי מובהק ליישום עיקרון זה. לפיכך מועמד אשר אינו עומד בתנאי הסף אינו יכול להיות מופלה לטובה על פני מועמדים פוטנציאליים אחרים אשר יתכן ולא ישתתפו במכרז דווקא בגלל אותו תנאי מגביל ובכך יפגע עיקרון השוויון.

51. בשולי הדברים נתייחס לטענת המבקש כי המשיבים 3-8 לא הגישו כתבי הגנה ולא הביעו התנגדות לטענות הבקשה אזי אין מקום שהמשיבות 1 ו-2 יתנגדו. טענה זו דינה להידחות על הסף מהטעם שאין בסמכותם של המשיבים 3-8 (המתמודדים במכרז) לקבוע באם מועמד כזה או אחר עומד בתנאי הסף של המכרז, אלא זו סמכותה הבלעדית של הוועדה ולכן אין מקום לטענה זה כלל.

52. לאור כל האמור לעיל, מסקנתנו היא כי לא עלה בידי המבקש להוכיח כי עבודתו בענף הבנקאות, הייתה "עבודת ביקורת". הרי שגם לא התקיים במבקש התנאי החלופי האמור בסעיף 167(ד) לפקודת העיריות ו-3(א)(5) לחוק הביקורת הפנימית שכן, המבקש לא השתתף בהשתלמות מקצועית של מבקרי פנים, ולא עסק בעבודת ביקורת כמשמעותה בחוק. מכל מקום אנו סבורים כי, באם ישנם מועמדים אשר עומדים בתנאי הסף של המכרז ואין מצוקה של מועמדים המתאימים לתפקיד או נסיבות מיוחדות אין הצדקה להפעלת הסעיפים הללו.
53. התוצאה היא - שלא התקיימו בתובע תנאי הכשירות לשם מינויו כמבקר פנימי של העירייה. במלים אחרות - משלא מצאנו כי נפל פגם מהותי בהליכי המכרז או בהחלטת הוועדה, ממין אותם פגמים היורדים לשורשו של עניין והפוסלים מיניה וביה החלטתה של רשות ציבורית; כגון שיקולים זרים שאינם ממין העניין, כאלה הנגועים בהפליה, או בנגיעה אישית, או בהפרת זכות יסודית, כזכות לשוויון להגינות, או זכות הטיעון, או שנהגו כלפי המבקש בניגוד לכללי הצדק הטבעי ושלא בתום לב ובמיוחד כמתחייב מיחסי עבודה אין מקום לפסול את החלטתה.
54. על כן על בסיס העובדות שבפנינו היום ושהיו גם בפני הוועדה בטרם קבעה את החלטתה, אין לראות בעבודתו של המבקש במסגרת תפקידיו השונים בבנק כמנהל מדור אשראי או כמנהל היחידה לגביה משפטית במנהלת אזור חיפה - כ"עבודת ביקורת".
- סיכומו של דבר ועל בסיס העובדות הלכאוריות כפי שהן עולות - בשלב זה, לא עמד המבקש בדרישת הניסיון של עבודת ביקורת במשך שנתיים, כנדרש בפקודה ובתנאי הסף של המכרז.
55. עד ליום 14.5.08 יודיע המבקש את עמדתו ביחס להמשך ההליכים בתיק העיקרי, ומהם הסעדים שיש לדון בהם, ולאחר מכן, ככל שיהיה בכך צורך, תינתן החלטה על המועד להגשת כתב הגנה - והתיק ייקבע להוכחות.
56. לאור כל האמור לעיל, בקשת המבקש נדחית בזאת, צו המניעה הארעי אשר ניתן כנגד המשיבות 1-2 בטל מהיום, ואין כל מניעה להמשיך את הליכי המכרז הפומבי לאיוש משרת מבקר פנימי בעיריית תמרה.

ניתנה היום י"ב בניסן, תשס"ח (17 באפריל 2008) בהעדר הצדדים. המזכירות תמציא העתקים לב"כ הצדדים.

נוהאד חסן 54678313-6072/07

גב' זהבה תנא
נציגת מעבידים

מר נפתלי אלבז
נציג עובדים

נוהאד חסן, שופט
אב"ד

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה
006072/07 בשא 710 שושי. כ