



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1639/23

לפני: כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד השופט ע' גרוסקופף
כבוד השופט ח' כבוב

העותרת: עיריית נצרת

נ ג ד

המשיב: משרד הרווחה והביטחון החברתי

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריך הישיבה: י"ב בניסן התשפ"ג (03.04.2023)

בשם העותרת: עו"ד אמיר שיבלי

בשם המשיב: עו"ד קובי עבדי

פסק-דין

השופט ח' כבוב:

במוקד העתירה שלפנינו החלטת המשיב, משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן גם: משרד הרווחה), בדבר עצירת תשלומי חדשות ופיזור אלה הקיימות, של מקבלי שירות במרכז הרב-נכותי בעיר (להלן: המרכז). לטענת העותרת, עיריית נצרת (להלן גם: העירייה), ביסוד ההחלטה שורה ארוכה של פגמים, בעטיים נתבקשנו על-ידה להוציא צו על-תנאי המורה למשיב לבוא ליתן טעם:

א. מדוע לא ייקבע כי החלטת המשיב [...] ו/או מי מטעמו [...] בדבר סגירת מע"ש (מפעל עבודה שיקומי) [המרכז – ח.כ.] עיריית נצרת והעברת החניכים למסגרות יומיות שנמצאות ברשויות מקומיות סמוכות או מרכזי יום בעיר נצרת ובדבר אי חידוש התקצוב המגיע למע"ש לרבות עבור מימון הסעות של החניכים, הינה בטלה ומבוטלת ו/או דינה להתבטל.

ב. מדוע לא יימנע המשיב ו/או מי מטעמו [...] מלנקוט ו/או לבצע ו/או לעשות ו/או להמשיך לבצע כל פעולה משפטית או אחרת, או כל פעולה ומהלך אחרים לסגירות המע"ש והפסקת התקצוב המגיע למע"ש לרבות מימון הסעות של החניכים.

יוער, כי בגדרי העתירה התבקשו גם צו ביניים וצו ארעי, לעיכוב ביצוע החלטת משרד הרווחה. בהקשר זה, יצוין, כי תחילה לא ניתן צו ארעי אך לאחר שהוגשה בקשה לעיון חוזר בנדון – ניתן צו ארעי מוגבל בזמן. ברם, משהוגשה תגובת המשיב לעתירה ולאור המפורט בה – לא נמצא ליתן צו ביניים, אך נקבע כי העתירה תועבר לדיון לפני הרכב בהקדם האפשרי.

רקע כללי והעובדות הדרושות לעניין

1. משרד הרווחה אחראי למדיניות הרווחה בישראל, דרכי יישומה ותקצובה. אולם, המשרד אינו מעניק, ככלל, את שירותי הרווחה באופן ישיר ופרטני לאזרחים, ואלה ניתנים, לפי רוב, על-ידי הרשויות המקומיות באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים. בין שלל שירותי הרווחה אותם משרד הרווחה מתקצב, ועליהם הוא אחראי, ניתן למצוא גם מסגרות יומיות לתעסוקה עבור גברים ונשים, בגירים, עם מוגבלויות. מסגרות אלה מופעלות על-ידי רשויות מקומיות או באמצעות מפעילים פרטיים באמצעות מכרז.

2. זה המקום לציין, כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022 ה"ח 1543, אשר הבשילה לימים לכדי חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022 (להלן: חוק שירותי רווחה), כי בשנים האחרונות חלו תמורות משמעותיות ברמה החברתית והמקצועית בכל הנוגע לתפיסת, הבנת והגדרת מוגבלות על מופעיה השונים. אחד מן השינויים המרכזיים היה הגדרת מוגבלות כתופעה רב-ממדית, ולא רק כתופעה אשר מבוססת על אבחנה רפואית. בתוך כך, התחיל מעבר מגישה רפואית לגישה הוליסטית לטיפול ושילוב בעלי מוגבלויות שונות. לאור האמור הוקמה, כבר בשנת 2017, יחידה ארגונית חדשה במשרד הרווחה – מינהל המוגבלויות – שמורכבת משלוש יחידות קודמות לטיפול באנשים עם מוגבלויות: אגף השיקום, האגף לטיפול באדם עם אוטיזם, והאגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית.

טרם הקמת מינהל המוגבלויות, פעלו מספר מסגרות תעסוקה שונות ביחידות השונות, כאשר אחת המסגרות המוכרות כללה מרכז עבודה שיקומי (מע"ש) ומרכז יום טיפולי סיעודי. ואולם, עקב הקמת מינהל המוגבלויות, המסגרות השונות אוחדו לכדי מסגרת מקיפה הקרויה "מרכז רב-נכותי". מרכז זה קולט אנשים ונשים עם מוגבלויות שונות, המכונים בע"ה המקצועית מקבלי שירות, ומספק להם ולהן טיפול ותעסוקה בהתאם למצבם וצרכיהם, וכן בהתאם למאפייני המרכז עצמו. מטרת המרכז היא להכין את מקבלי השירות בו לשוק העבודה, באמצעות תכנית קידום טיפולית-אישית, הכוללת רצף של פעילויות, תעסוקה והעשרה משעות הבוקר ועד לשעות אחר-הצהריים, תחת השגחה צמודה של מדריכים ומטפלים וממגוון תחומים. לא למותר לציין כי במרבית המרכזים הרב-נכותיים פועלת, בין היתר, גם יחידה טיפולית-סיעודית, אשר מיועדת

לאוכלוסיות שמוגבלותן מתבטאת בתפקוד נמוך יותר, אשר מטבע הדברים זקוקים לתמיכה ולטיפולים מוגברים ומורכבים מן המקובל. משכך במרכזים בהם פועלת יחידה טיפולית-סיעודית נדרשת תקינת כוח אדם מוגברת, של בעלי מקצועות פרא-רפואיים, דוגמת קלינאיות התקשורת, הפיזיותרפיה והסיעוד.

3. זה, בתמצית, הרקע הכללי הדרוש לענייננו. מכאן אפנה לפירוט השתלשלות העניינים עובר להגשת העתירה, כפי שזו עולה מהעתירה והתגובה המקדמית לה, על צרופותיהן. יוער, כי פירוט זה נדרש, בשים לב לנפקות ההחלטה המינהלית שביסוד העתירה והטענות הרבות המועלות נגדה.

4. בעיר נצרת פועל, מאז שנת 1992, מרכז תעסוקה לבעלי מוגבלויות – בהפעלה ישירה של העותרת, תחת פיקוחו של המשיב. בעבר, סווג המרכז כמע"ש ומרכז יום טיפולי סיעודי, תחת האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית. כיום, המרכז מוגדר כמרכז רב-נכותי, שיכול לקלוט מקבלי שירות בעלי מוגבלויות שונות. מרבית מקבלי השירות במרכז הם תושבי העיר נצרת, והיתר תושבי יישובים סמוכים. עובר להגשת העתירה היו משולבים במרכז 52 מקבלי שירות – 40 תושבי נצרת ו-12 תושבי הסביבה הקרובה. כמו כן, במרכז מושא ענייננו פעלה יחידה טיפולית-סיעודית, המיועדת, כאמור, לאוכלוסייה בתפקוד נמוך יותר. יוער, כי התעריף המשולם למרכז, מהמשיב, עבור כל השמה ביחידה טיפולית-סיעודית, הוא גבוה יותר מאשר התעריף המשולם עבור מקבלי שירותים אחרים. לשם שלמות התמונה יצוין גם כי במרכז הרב-נכותי בנצרת שולבו 34 מקבלי שירות, וביחידה הטיפולית-סיעודית שולבו 18 מקבלי שירות מסך 52 מקבלי השירות.

5. כאמור, המרכז מפוקח לאורך השנים על-ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי, ולטענת המשרד – הפעלתו מאופיינת במורכבות וליקויים בפן הפיזי והמבני ובפן המקצועי זה מכבר. מדו"חות ביקורת מהשנים 2020-2021 עולה כי הפעלת המרכז לוקה בסטנדרטים נמוכים לרבות בכל הקשור לניקיון; אחסון של ציון ומזון; היעדר חדר טיפול מתאים לעובדים סוציאליים ועובדי מקצועות הבריאות; תחזוקת הקירות והריצוף לוקה בחסר; וישנה תחזוקה ירודה של חדרי שירותים ומערכות מיזוג. לא זו אף זו, המרכז סובל, מזה שנים, מהיעדר תקינה בכוח האדם הדרוש לו בפרט בשים לב ליחידה הטיפולית-סיעודית הפועלת בתוכו; וכן מכוח אדם לא מקצועי, אשר ככלל, נעדר הכשרה ורקע מתאימים, זאת בשל היעדר השתלמויות והדרכות לעובדים. כן תועד בדו"חות אי שיתוף פעולה מצד מנהל המסגרת עם גורמי הפיקוח השונים מטעם המשיב.

6. ביום 18.05.2022 התבצעה במרכז ביקורת על-ידי מפקח מטעם המשיב. בגדרה התגלו ליקויים חמורים במגוון תחומים, לרבות כאלה שנקבע לגביהם כי הם מהווים

סכנה של ממש לשלומם של מקבלי השירות, וכן ליקויים המשפיעים, באופן ישיר וממשי, על טיב הטיפול, השירות והכלים המוענקים להם. משכך, נדרש המרכז לתקן את הליקויים החמורים באופן מיידי. בין היתר נכתב בדו"ח שהוכן, כי במטבח נמצאו מפגעי תברואה ובטיחות; כי סביבת העבודה בעייתית ומסוכנת, משהמרכז עמוס בערימות של ציוד ישן ומרושל; כי ישנם "חלונות מפורקים" המונחים על רצפת חדר הפיזיותרפיה; כי כל האסלות בחדרי השימוש נמצאו ללא כיסוי; וכי המבנה כולו מאופיין במפגעי בטיחות חמורים לרבות "שקעי חשמל שבורים ומסוכנים, חוטי חשמל חשופים, שקע חשמלי חשוף מעל כיור מים בשירותי [ה]נכים, [ו]ריצוף שבור". זאת ועוד נמצא כי כל המטפים לכיבוי אש – פג תוקפם, וכי אין אישור כבאות והצלה בתוקף למבנה, בשל חוב של העירייה לרשות הכבאות. עוד התברר כי ארונות החשמל אינם נעולים וכי ישנם חומרי ניקוי בהישג ידם של מקבלי שירות. לא למותר לציין כי מבדיקה מדגמית שנעשתה בתיקם האישי של שמונה ממקבלי השירות נמצאו חסרים משמעותיים, לרבות תיקים אישיים שלא עודכנו משנת 2013.

לאור ממצאי הדו"ח, לפיהם המרכז לא עובד "לפי נהלי וכללי משרד הרווחה בלשון המעטה" הובהר כי יופעל נגד המרכז 'נוהל אכיפה', וכי כבר למחרת היום תתקבל התראה ראשונה בהתאם.

7. ברם, חרף דו"ח הפיקוח החמור והסכנות שתוארו בגדרו, התברר למשיב כי התיקונים, ולמצער אלה הנדרשים לטיפול מידי בהיותם מסכני חיים – לא תוקנו. אשר על כן נשלחה הודעת התראה בנדון ביום 22.05.2022. בגדרה הובהר כי על המרכז לתקן את הליקויים בתוך יום אחד, ולעדכן את המפקח על אודות התיקונים. עוד צוין בהודעה כי אי עמידה בדרישת המשיב עלולה לגרור פעולות אכיפה.

8. למחרת היום, בתאריך 23.05.2022, בוצע ביקור פתע במרכז על-ידי המפקח, בנוכחות מנהל המרכז, ונבדקו התיקונים שבוצעו. במהלך הביקור התברר שלא תוקנו כל מפגעי החשמל, ומהמטבח נדף ריח חזק של ביוב, בשל סתימה שגרמה להצפה של הביוב. מחשש לזיהום והימצאות חיידקים בסביבת המטבח, ולאחר היוועצות עם גורמים בכירים במשרד – הוחלט על סגירת המרכז באופן מיידי, וזאת עד לקבלת אישור ממנהל מחלקת האחזקה והתברואן בעיריית נצרת. למחרת, 24.05.2022, התקבל אישור תברואן כאמור והותרה פתיחת המרכז. בצד האמור הוזכר, כי נדרש לתקן את יתר הליקויים שהתגלו כבר ביום 18.05.2022 לא יאוחר מיום 23.06.2022.

9. משחלף המועד שנקבע לביצוע מלוא התיקונים, אך אלה לא הושלמו, נפגש המפקח עם ראש העירייה ביום 29.06.2022, ופירט בפניו את הליקויים החמורים שנמצאו, ואת דרישות המשיב בנדון. בגדר הפגישה הוצע לראש העיר לשקול מהלך של

הפרטת המרכז, בין אם בדרך של מכרז ובין אם דרך זכיינית אשכול גליל והעמקים של החברה למתנס"ים. ראש העיר החליט, תחילה, לפנות להליך של הפרטה דרך החברה למתנס"ים ובהתאם לכך נפגש המפקח ביום 21.07.2022 עם מנכ"ל העירייה, סגן ראש העירייה, מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים, מנהל המרכז ושתי עובדות כוח האדם. בפגישה הוסכם כי חברת המתנס"ים תקלוט את עובדי העירייה וכן צוות נוסף של המרכז – בהתאם להנחיות המשיב. עוד נקבע כי היעד לסיום מהלך ההפרטה יהיה יום 01.09.2022; ובהמשך לכך התקיימו עוד מספר פגישות של גורמי המקצוע בנדון.

ברם, ביום 03.08.2022, חזר בו ראש העירייה מהחלטתו והודיע על כוונתו לצאת למכרז עצמאי. בשים לב לשינוי בעמדתו של ראש העירייה התקיימה פגישת עבודה בין הצדדים ביום 17.08.2022, וסוכם על יציאה למכרז. ביום 21.08.2022 נשלחה לגורמי העירייה דוגמה של מכרז הפעלה של מסגרת עיסוק ותעסוקה, לשם קידום פרסומו של המכרז הקונקרטי. בהמשך ובהתאם לדוגמה שנשלחה לה, פרסמה העירייה ביום 26.08.2022 מכרז פומבי מס' 24/2022 להפעלת המרכז הרב-נכותי והיחידה השיקומית-טיפולית. לאחר דחייה קצרה מטעם העירייה נקבע כי המועד האחרון להגשת הצעות למכרז יחול ביום 30.09.2022. יוער, כי עד למועד האמור הוגשו 13 הצעות להפעלת המרכז בגדרי המכרז.

ואולם, ביום 04.10.2022 פורסמה הודעה מאת העירייה על אודות ביטול מכרז פומבי מס' 24/2022. לפי האמור בכתב העתירה, החלטה זו נבעה מהרצון לשמר את המצב הקיים ולהמשיך להפעיל את המרכז על-ידי העירייה, בשים לב לכך ש"המרכז] בעירייה התפתח בצורה יוצאת מן הכלל, הוכנסו קווי תעסוקה חדשים" ומכיוון שהניסיונות של המרכז לגייס כוח אדם איכותי, למשרות פנויות, סוכלו על-ידי המפקח בטענות של חוסר ניסיון, וזאת ללא הצדקה של ממש.

10. לאור האמור לעיל, ובפרט בשים לב לביטול המכרז, הימשכות האכיפה ללא הישגים משמעותיים ומפאת הליקויים החמורים שנמצאו במרכז – התקיימו מספר דיונים פנימיים בין גורמי המשיב השונים בנוגע להליכים שיש לנקוט ביחס למרכז. בהמשך לכך, המפקח מטעם המשיב ערך ביקור פתע נוסף ביום 15.11.2022. במהלכו, עלו, גם זה הפעם, ממצאים מדאיגים, לרבות כאלה שכבר הועלו בדו"חות פיקוח קודמים אשר לא קיבלו מענה. בין היתר התברר, בפרט לאחר שיג ושיח עם אנשי המקצוע ובחינת תיקי מקבלי השירות, כי התרחשו במרכז אירועים חריגים שלא דווחו, ואשר נוגעים לבריאותם של מקבלי השירות, דוגמת התקפי אפילפסיה, פרכוסים ואירועי חנק.

בדו"ח מושא הביקור מיום 15.11.2022, נכתב, בין היתר כי "מדובר במסגרת בעייתית ומורכבת, אשר בכל ביקור פיקוח מתריעים על הליקויים בעיקר המקצועיים אך

ללא הועיל, חוסר בצוות מקצועי וסכנת חיים ממשית של מקבלי השירות, אירועים חריגים מדאיגים ומטרידים מאוד, היעדר דיווח או תיעוד של אירועים אלה [...] הזגזוג של העירייה והתפקוד הלקוי של המסגרת מעלה חשש לפגיעה של ממש במקבלי השירות במסגרת, היעדר צוות חובה הינה פגיעה במקבלי השירות וסיכון חיים [...] לאור הממצאים החמורים לעיל, הנני ממליץ על סגירה מידית של המסגרת עד לשינוי אופי ההפעלה לקליטת צוות איכותי ומקצועי במסגרת". יוער, כי המפקח הביא דברים אלה ואת כוונת המשיב לנקוט בצעדי אכיפה לידיעת ראש העיר ומנהלת המחלקה לשירותים חברתיים – בו ביום. לא זו אף זו, ביום 24.11.2022, ובהמשך לאמור לעיל, נשלח לראש העיר ומנהלת המחלקה לשירותים חברתיים מכתב מאת מנהל המחוז והממונה המחוזית במשרד. בגדרו, תוארו הליקויים החמורים שנמצאו בביקורת הפתע, ונדרשה התערבות המידית בנדון, לטובת מקבלי השירות; בנוסף נדרשו השניים לקבל החלטה סופית בנוגע לאופן המשך הפעלת המרכז.

11. בהודעת דוא"ל מיום 02.12.2022 הבהירה העירייה, באמצעות מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים, כי בכוונתה לפרסם מכרז עצמאי חדש להפרטת המרכז. להודעה אף צורפה טיוטת המכרז, שכללה שינויים משמעותיים מהמכרז שפורסם ובוטל, לרבות ביחס לתנאי הסף שנקבעו. יובהר, כי ביום 27.12.2022 השיבו גורמי המחוז במשרד לטיוטת המכרז החדש שנשלחה אליהם, וציינו כי השינויים האמורים לא עומדים בקנה אחד עם הצורך בבחירת מפעיל מקצועי ומנוסה למרכז. משכך, התבקשה העירייה לתקן את נוסח טיוטת המכרז, בהתאם להערות שנמסרו, כדי שיהיה ניתן לפרסם את המכרז ולהוציאו לפועל.

12. ובחזרה לבחינת תפעולו השוטף של המרכז על-ידי גורמי המשיב. ביום 05.12.2022 נשלח מכתב התראה, בצירוף דו"ח ליקויים עדכני, מטעם הממונה המחוזית במשיב למנהלת המחלקה לשירותים חברתיים בעירייה, בו הודע על הכוונה לנקוט באכיפה בדמות עצירת השמות חדשות והשמות קיימות במרכז, החל מיום 01.01.2023. בתוך כך הובהר כי בכוונת המשיב לפעול למציאת שירות חלופי למקבלי השירות. כן צוין במכתב כי ניתן להגיש טיעונים בכתב ביחס לאכיפה האמורה, בתוך 7 ימים.

13. ביום 08.12.2022 פנה מנהל המרכז במכתב למנהל מחוז חיפה והצפון במשרד הרווחה, במסגרתו התייחס לדו"ח הפיקוח מיום 15.11.2022 וביקש כי הלה יגיע, בעצמו, לערוך בדיקה "אובייקטיבית ומכילה" במרכז.

14. ביום 22.12.2022 נשלח מכתב מאת גורמי המשיב למנהלת המחלקה לשירותים חברתיים, שעניינו הודעה על עצירת השמות חדשות וקיימות במרכז החל מסוף חודש ינואר 2023. זאת, מפאת הליקויים שנמצאו במרכז והטענות שעלו בהתכתבות הענפה

בין הצדדים; תוך שהובהר, כי "למקבלי השירות במסגרת יוצעו חלופות במסגרות עיסוק ותעסוקה סביב נצרת לתקופת ביניים [...] המחוז של משרד הרווחה והעירייה ינהלו שיג ושיח לגבי המשך ואופן הפעלת המסגרת בנצרת ופתיחתה מחדש".

גורמי העירייה השיבו למכתב זה בשתי הזדמנויות. תחילה, ביום 03.01.2023, אז נשלחה התייחסות קצרה מטעם האגף לשירותים חברתיים בעירייה לטענות שהועלו בקשר לכוח האדם במרכז, הכשרתו והתאמתו לנהלי המשיב. לאחר מכן נשלח, ביום 25.01.2023, מכתב מאת היועץ המשפטי לעירייה, לבקשת ראש העיר, בנדון. במכתב זה הוטעם כי טענות המשיב בכל הנוגע לכוח האדם במרכז נענו בהתייחסות מיום 03.01.2023, וכי יתר הליקויים והטענות, הכלליות והפרטניות, נענו במכתבים קודמים שנשלחו מטעם המרכז, מנהלו ועובדיו למשיב. אשר על כן התבקש המשיב לשקול מחדש החלטתו בדבר עצירת השמות, תוך מתן אפשרות לעירייה להפעיל את המרכז. טרם חתימה ביקש היועץ המשפטי לעירייה לקיים פגישה בין הצדדים.

15. ביום 31.01.2023 הגיבו גורמי המשיב כי המענה שניתן ביחס לליקויים אינו מספק, וכי אין בהסברים שניתנו כדי לאפשר את המשך פעילות המרכז במתכונתה. בצד האמור ניתנה לעירייה שהות, בדמות דחיית ההחלטה על עצירת השמות עד לסוף חודש פברואר 2023, לצורך יציאה למכרז מתוקן או לשם התקשרות עם החברה למתנ"סים. זאת ועוד, גורמי המשיב נעתרו לבקשת העירייה לקיים פגישה, וזו התקיימה ביום 09.02.2023 בהשתתפות מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים בעירייה, המפקח והממונה המחוזי. במהלך הפגישה האמורה נדונו הצעדים שיש לנקוט כהכנה לעצירת ההשמות, וכן התקיים דיון ביחס למסגרות הסמוכות שיכולות לקלוט את מקבלי השירות, ובכללן שתי חלופות בתוך נצרת ומספר חלופות בסביבה הקרובה.

ביום 13.02.2023 נשלחה הודעה סופית בדבר ההחלטה על עצירת ההשמות בצירוף רשימת המסגרות החלופיות. ביום 26.02.2023 נשלחו הודעות בדבר ההסעות שהמשיב יספק לכל מקבל שירות, בהתאם למסגרת החדשה בה הוא עתיד להיקלט וכן הודעה לגורם האחראי במשרד, במסגרתה התבקש האחרון לדאוג לעזיבת מקבלי השירות את המרכז, החל מיום 28.02.2023.

16. ביום 27.02.2023 הוגשה העתירה שבכותרת, שבעקבותיה, הוחלט לדחות את מועד הפסקת ההשמות עד ליום 31.03.2023.

17. לשם שלמות התמונה ובשים לב למקצת מהטענות שהועלו בעתירה ובתגובה לה, יצוין, כי ניכר שבין חלק מהצדדים נוצרו משקעים ומחלוקות שגלשו מעבר לפסים

מקצועיים; והגיעו עד כדי הגשת תלונה במשטרה. כך או אחרת, אין בטענות אלה, משני צידי המתרגם, כדי לשנות את גורל העתירה – לְשַׁבֵּט או לְחַסֵּד.

טענות הצדדים בכתב ובעל-פה

טענות העותרת בכתב העתירה

18. בעתירתה, העלתה העירייה טענות וטרוניות רבות, מן הַגִּרָן וּמִן הַיָּקָב. כך למשל, נטען כי המשיב, באמצעות נציגיו, פעל בחוסר סבירות, חוסר תום לב ובמשוא פנים, כל זאת, לפי הנטען "לאור החלטה של מפקח חדש בתפקיד, אשר אין מנוס מלקבוע כי שיקוליו זרים, [כי הוא] פועל ממניע אישי ונקמני וכל זאת ללא אפשרות כנה ואמיתית [לעירייה] להמשיך ולהפעיל את [המרכז]".

19. לא זו אף זו נטען כי מדובר בהחלטה "שרירותית, המפרה את חובת ההגינות ופוגעת [בהסתמכות] [העירייה]", תוך התעלמות מרצון ההורים ותוך פגיעה בזכותם לחינוך של מקבלי השירות. עוד הוסיפה העירייה לטעון כי "המשיב ונציגיו הפצירו בצוות לעבור לחברה למתנ"סים [...] בכך יש לראות כי ישנם שיקולים זרים למשיב ונציגיו". זאת ועוד נטען, כי קבלת החלטת המשרד, "לאחר שלא [ניתנה] הזדמנות נאותה [לעירייה] להעמיד בפניו תמונה מלאה וברורה של תיקון ליקויים [...] הינה [שרירותית], בלתי סבירה, ניתנה בחוסר סמכות, נטולת שיקולים מקצועיים [י]ם ולא מידתית". בנוסף טענה העירייה, כי ההחלטה "הינה החלטה מפלה ונבעה משיקולים זרים כאשר לא ניתן להתעלם מענישה קולקטיבית הן כנגד העירייה ועובדיה והן כנגד החניכים והוריהם, כאשר לא מן הנמנע כי תפגע ברגשות ובהישגי הילדים שכאמור הינם עם צרכים מיוחדים, באופן בלתי מידתי הן בזכות לחינוך, לשוויון ולאוטונומיה וכבוד כאשר התכלית שעומדת מאחורי ההחלטה אינה ראויה".

העירייה הוסיפה וטענה כי ההליך שהוביל לקבלת ההחלטה היה "לקוי ונפלו בו פגמים מהותיים היוורדים לשורשו של עניין [...], ואשר הביאו לידי פגיעה אנושה בראש ובראשונה בחניכים, מלבד ההורים וצוות המע"ש והעירייה", וכי "הדרך בה התקבלה ההחלטה [...] איננה חוקית והתקבלה בצורה של מחטף שרצו המשיב ונציגיו לבצע ולהפגיע את העותרת". שכן, לשיטת העירייה, ההחלטה צריכה הייתה להתקבל "בצורה משותפת, במובן המהותי של המילה [...] המשיב ו/או נציגיו קיבלו את ההחלטה [...] באופן חד צדדי ועצמאי".

20. בנוסף צוין כי "ההורים [של מקבלי השירות – ח' כ'] אינם מעוניינים בשליחת ילדיהם למסגרת חינוך ו/או שירות בסביבה", ומשכך ההחלטה פוגעת "בזכות ההורים לבחירת חינוך", שהרי "להורים עומדת הזכות לבחור כי ילדיהם ילמדו [במרכז] ולא

במסגרת אחרת". לטענת העירייה "הסכמת ההורים והמשפחות הינה דבר בסיסי ובלעדיה ההחלטה [...] בטלה", שכן "לא ניתן להקל ראש בדאגתם של ההורים לחינוך ושיקום ילדיהם, אשר ממילא בעלי צרכים מיוחדים".

21. במישור הסמכות נטען כי למשיב ולעובדיו אין סמכות לבדוק את כשירותו של מועמד לעבוד במרכז, והם אינם מוסמכים להתערב בשיקול הדעת הנתון בעניין זה לגורמי העירייה.

טענות המשיב בתגובתו המקדמית

22. עמדת המשיב היא כי דין העתירה להידחות תוך חיוב העירייה בהוצאות. לשיטתו, החלטתו "איננה רק חוקית וסבירה, היא החלטה מחויבת ממש, כחלק מחובותיה של הרשות המינהלית המופקדת על השירותים לאנשים עם מוגבלות, לדאוג לשלומם ולמתן השירות הנאות שהם זכאים לקבל במרכזים הרב נכונים". זאת, בין היתר, נוכח חובתו של שר הרווחה והשירותים החברתיים לפי חוק.

23. עוד נטען, כי ביסוד ההחלטה מסכת ראיית ברורה, שעולה מהביקורות שנערכו במרכז, המשקפת "מורכבות, ליקויים רבים וסטנדרטים נמוכים", לרבות "ליקויים חמורים ביותר חלקם מסכני חיים ממש". תוך שהודגש, כי העיון בדו"חות הפיקוח של "[...] מוסד שאמור לדאוג לבריאותם ושגרת חייהם של מקבלי השירות – מטופלים עם לקויות שונות וחלקם אף עם בעיות בריאותיות מורכבות – אינו יכול שלא להטריד את מנוחתו של כל בר דעת". שכן, בדו"חות ניתן למצוא עדות ל"היעדר טיפול ודיווח על אירועים חריגים, היעדר אישור כיבוי אש למבנה, [ו] מפגעי בטיחות חמורים שנמצאו במקום". עוד הוסבר כי ההחלטה מתחייבת "בשל ליקויים מקצועיים שנמצאו במרכז, ובהם ליקויים הנוגעים לפערי כוח אדם משמעותיים במרכז, היעדר תוכניות אישיות למקבלי השירות, היעדר סדר יום מובנה לקבוצות מקבלי השירות, עיכוב תמידי בתשלומי גמול בעד עבודה למקבלי השירות, היעדר הכשרות מקצועיות לצוות הקיים ועוד". המשיב הבהיר כי יש בליקויים אלה כדי לפגוע במקבלי השירות הן בפן התעסוקתי הן בפן הרפואי – כל זאת בניגוד לחובת המרכז, ובחוסר הלימה לתקציב שהוא מקבל מן המשיב על מנת לספק למקבלי השירות את השירותים הנדרשים להם ברמה נאותה, לכל הפחות.

24. לא זו אף זו, בהינתן "מסכת ראיית המבוססת על התרשמות בלתי אמצעית של המפקח בביקורים שערך במרכז, וזאת בהמשך להתרשמות המקצועית המתמשכת מזה מספר שנים של גורמי הפיקוח, בדבר הרמה המקצועית הנמוכה, ואי עמידה בסטנדרטים

הנדרשים להפעלת המסגרת" – דחה המשיב בתוקף את הטענה כי החלטתו לא התבססה על תשתית עובדתית מספקת.

25. אשר לטענות בדבר היעדר סמכות, הוער, כי אלה נטענו בעלמא וללא כל ביסוס. תוך שהוזכר כי לא הופעל כל לחץ על העירייה לבחור במסגרת שבה יוענקו השירותים במרכז, וכי בפני העירייה הועמדו, לאורך כל הדרך, חלופות שונות לבחירתה, בכפוף לפיקוחו של המשיב. כן הובהר, כי הסמכות לבחון כשירות בעלי תפקידים לאיוש תפקידם, קיימת למשיב הן בהתאם לתקנה 2 לתקנות הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986, שקובעת כי הטיפול הסוציאלי ושירותי הסעד יוענקו, על-ידי הרשות המקומית, בהתאם להנחיות והוראות משרד הרווחה; הן בהתאם לתקנה 4(ב) לתקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963, שקובעת כי המחלקה לשירותים חברתיים כפופה לפיקוחם של מפקחים מטעם שר הרווחה. עוד הובהר, כי סמכות המפקחים האמורה עוגנה גם בנוהל מס' 14-004 "כלי אכיפה על מסגרות ושימוש בהם על ידי בעלי התפקידים במחוז ובמטה" (למשל, שם בסעיף 6.5.9).

26. המשיב הוסיף לטעון, כי טענות העירייה בנוגע לאפליה ופגיעה בשוויון נטענו בעלמא, בצורה לקונית ובלי שום ביסוס – ועל כן דינן דחייה.

27. טרם סיום נדרש המשיב לטענות שנטענו על-ידי העירייה, לכאורה, בשם מקבלי השירות או הוריהם. בהקשר זה הוטעם, ראשית, כי "העותרת נמנעה, מסיבותיה שלה, [מ]לצרף [לעתירה] את מקבלי השירות עצמם כמו גם את הוריהם, וזאת על אף שברור הוא כי מדובר בצדדים רלוונטיים ביותר המושפעים מן ההליך באופן מובהק". משכך לשיטת המשיב, לא ניתן עתה להעלות טענות בשמם ויש לדחות טענות אלה על הסף בשל אי צירוף משיבים רלבנטיים, תוך שהוער כי ספק אם לא נכון לדחות את העתירה כולה על הסף – מטעם זה. שנית הוטעם, כי גם אם זו הייתה עמדתם, כצד לעתירה, כפי שאולי ניתן להסיק מנספח 19 לעתירה – אין בכך כדי לרפא את הליקויים האובייקטיביים שנמצאו במרכז, ובכך להשיג את חובתו של המשיב, כגורם המדיני האחראי על מרכזי העסקה רב-נכתיים. בנוסף הוער, בקשר עם 'טענות מקבלי השירות או הוריהם' שנתמכו בזכות לחינוך, כי ענייננו במסגרת תעסוקתית ואין כל בסיס משפטי לטענות הקשורות בזכות לחינוך בהקשר זה.

28. לבסוף הובהר, כי טובת מקבלי השירות עמדה, ועודנה עומדת, בבסיס החלטתו של המשיב, שלא מיהר לקבל את ההחלטה באבחת חרב, כנטען, אלא פָּשׁוּם שְׁכָל, תוך שהוא נותן דעתו להשלכות של החלטתו. עוד הובהר כי כל המסגרות החלופיות נבחנו ברמה המקצועית, התפעולית והלוגיסטית, וכי גורמי המשיב וידאו שהמסגרות החלופיות ערוכות לקליטת מקבלי השירות, לרבות בכל הנוגע לשירותי ההסעה.

טענות העותרת בתשובה לתגובה

29. יום אחד עובר למועד הדיון שנקבע להשלמת טיעון בעל-פה, הגישה העותרת בקשה למתן רשות להשיב. בגדרה שבה, בעיקרו של דבר, על טענותיה, וצירפה מסמכים עדכניים המלמדים, לשיטתה, על כך שהמרכז עבר שיפוץ וכי כל הליקויים אשר עלו בדו"חות תוקנו.

השלמת הטיעון בעל-פה

30. ביום 03.04.2023 התקיים דיון לפנינו, במהלכו שמענו השלמת טיעון. באי-כוח הצדדים חזרו, תחילה, על עיקרי טענותיהם, ולאחר מכן אנו שאלנו ודרשנו הבהרות במספר נקודות.

לאחר דין ודברים ניסינו להביא את הצדדים לכדי הסכמות רחבות, אשר ייתרו את הצורך בהכרעה בעתירה לפי שורת הדין. לאחר שהות קצרה הגיעו הצדדים, בעזרתנו, להסכמות בנוגע לפרסום מכרז מתוקן להפעלת המרכז, בתוך 60 ימים, תוך שהוסכם כי עד אז המרכז ימשיך לפעול, בכפוף לתיקון הליקויים המהותיים בו. עוד הוסכם כי עובדי המרכז הלא קבועים ('השעתיים'), ימשיכו להיות מועסקים במרכז על-ידי הזכייין החדש, וכי התקנים של המנהל והטבח של המרכז יהיו תקנים קבועים, בהיקף של משרה מלאה. בהקשר אחרון זה הוסכם כי מי שמשמש היום כטבח, יוותר בתפקידו. ברם בין הצדדים התגלעה מחלוקת, אחת ויחידה, שעניינה המשך העסקתו של מנהל המרכז הנוכחי. בא-כוח העירייה עמד על כך שתישמר למנהל הנוכחי האופציה כי הוא יועסק על-ידי הזוכה החדש במכרז, אם הזוכה יחפוץ בכך; ואילו בא-כוח המשיב התנגד לכך בתוקף, תוך שהוא מפנה את בית המשפט להשתלשלות האירועים בין הצדדים לאורך השנים האחרונות.

31. מכאן – הכרעתנו.

דיון והכרעה

32. לאחר שנתתי דעתי לטענות הצדדים מזה ומזה, בכתב ובעל-פה, ושבתי והפכתי בדברים – הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות בהיעדר עילה להתערבותנו, וכך אציע לחברתי וחברי כי נורה.

33. כמתואר בתמצית לעיל, העותרת העלתה טענות רבות, מכל הבא ליד, נגד החלטת המשיב. בתוך כך העותרת לא פסחה על אף אחד ממישורי המשפט המינהלי – משהיא הלינה על חריגה מסמכות, על טיב ואופי ההליך ועל אופן הפעלת שיקול הדעת. אולם,

לא מצאתי ממש באיזו מטענותיה. כפי שציין המשיב – טענות רבות נטענו בעלמא, ללא תימוכין כלל בפן המשפטי או בפן העובדתי.

34. אשר לטענות במישור הסמכות. כאמור, לשיטת העירייה המשיב או מי מטעמו פעלו שלא בסמכות. אין בידי לקבל טענה זו.

כפי שצינתי בפתח הדברים – משרד הרווחה אחראי למדיניות הרווחה בישראל, דרכי יישומה ותקצובה. ברם, הוא אינו מעניק, ככלל, את שירותי הרווחה באופן ישיר ופרטני לאזרחים (ראו: סעיף 2(א) לחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 וכן תקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963). אשר על כן מפקח המשיב, ככובעו הרגולטורי ומכוח חובתו כרשות מינהלית, על רמתם של שירותי הרווחה הניתנים לאזרחים, ומתפקידו לוודא כי אלה ניתנים בצורה נאותה (להרחבה, ראו: יצחק זמיר הסמכות המינהלית, כרך א' 237, 239-243, 268-280 (מהדורה שנייה מורחבת 2010)). חובתו של המשיב לפעול באופן זה קיבלה משנה תוקף משנחקק חוק שירותי רווחה אך לאחרונה, בשים לב למטרות ולעקרונות שנקבעו בגדרו למתן שירותי רווחה לזכאים בגדרו, ובכלל האמור: זכותו של כל זכאי לקבל שירותי רווחה, תוך תמיכה בזכותו לחיים עצמאיים ואוטונומיים, חירותו ושמירה על זכויותיו וביטחוננו האישי; זאת ועוד נקבע כי שירותי רווחה יינתנו בתחומי חיים שונים לזכאי, תוך הקפדה על כבודו, חירותו וזכויותיו והכל כדי לקדם את אפשרות הבחירה בחיים עצמאיים ואוטונומיים של כל הזכאים, בכל רמות התמיכה ושילובם בקהילה. עוד קבע המחוקק כי שירותי רווחה יינתנו באיכות סבירה, בתוך זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגוריו של הזכאי.

לא למותר לציין, כי בין התחומים של שירותי הרווחה, הקבועים בתוספת לחוק, ניתן למצוא "שירותי פעילות יומית, לרבות שירותי שיקום באמצעות תעסוקה ועיסוק מותאמים" (שם, בס"ק 2), וכי על שירות כגון דא ישנה סמכות פיקוח לעובדי המשרד והמפקחים מטעמו, לפי פרק ח' לחוק (שם, סעיף 21(4)). בנוסף, ברי כי על הגורמים השונים לפעול בהתאם להנחיות גורמי המקצוע במשרד, אשר מעורבים בגיבוש מדיניות הרווחה הכללית והפרטנית. הפיקוח על מתן שירותים אלו, נעשה בין היתר, באמצעות מפקחים שמונו על-ידי שר הרווחה, וכן במסגרת פעילות גורמי המחוז אשר כפופים להנחיות המקצועיות של המשיב. הנחיות אלו מפורסמות, בין היתר, בתקנון העבודה הסוציאלית המפורסם על-ידי מנכ"ל המשרד, וכן הוראות וחוזרי מנכ"ל אחרים, ובהתאם לנוהל מס' 14-004 "כלי אכיפה על מסגרות ושימוש בהם על ידי בעלי התפקידים במחוז ובמטה".

35. טענות העירייה ערטיילאיות אף יותר בכל הנגע ל'שרירות' ההחלטה, שקילת 'שיקולים זרים', קבלת החלטה 'במשוא פנים' ו'בחוסר תום לב' מצד המשיב בכלל, והמפקח בפרט.

בית משפט זה פסק, זה מכבר, כי "המדינה באמצעות הפועלים בשמה היא נאמן של הציבור, ובידיה הופקד האינטרס הציבורי והנכסים הציבוריים לשם שימוש בהם לטובת הכלל [...] מעמד מיוחד זה הוא המטיל על המדינה את החובה לפעול בסבירות, ביושר, בטוהר לב ובתום לב. אסור לה למדינה להפלות, לפעול מתוך שרירות או חוסר תום לב או להימצא במצב של ניגוד ענינים. עליה לקיים את כללי הצדק הטבעי. קיצורו של דבר, עליה לפעול בהגינות" (בג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל, ואח' נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(3) 745, 729 (1980)).

ברם, התשתית העובדתית שתוארה לעיל בהרחבה, ולא בכדי, מצביעה דווקא על קיומו של הליך פיקוח סדור, שקול ומדוד, שהלך עקב בצד אגודל ובהתאם להנחיות המשיב, תוך שלא נעלמה מעיני המעורבים בעניין נפקות ההחלטה על מקבלי השירות. הפכתי והפכתי בכתב העתירה ונספחיה, ולא מצאתי בטענות העירייה דבר המסייע לה לצלוח את הנטל הכבד של הוכחת קיומם של שיקולים זרים או קיומו של ניגוד ענינים (בג"ץ 4500/07 יחימוביץ' נ' מועצת הרשות השנייה לרדיו ולטלוויזיה, פסקה 12 (21.01.2007); בג"ץ 3056/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 36 (25.03.2021)). אין בעתירה גם כל טיעון משפטי סדור המגובה בתשתית עובדתית, שיש בו לסתור את חזקת התקינות שעומדת לפעולות המשיב.

אשר על כן, דין הטענות אלה להידחות.

36. לכך יש להוסיף, כי מכל האמור לעיל עולה תמונה ברורה לפיה ההחלטה על עצירת ההשמות במרכז התקבלה רק כשכלו כל הקיצים, ולאחר שהמשיב שקל מעשיו לא פעם ולא פעמיים, ונקט בזהירות הראויה והמתבקשת בנסיבות העניין. השיקולים שעמדו בבסיס ההחלטה, ברורים והיו ידועים לעירייה זה מכבר. זאת ועוד, ברי כי המשיב ביסס מסקנותיו על מכלול הראיות שהתבררו לו, לרבות באופן בלתי אמצעי, וקשה עד מאוד להלום את טענות העירייה בהקשר זה. משאלו הם פני הדברים, לא ראיתי עילה מבוררת המצדיקה להתערב ולשנות מהחלטתו, לאחר שהפעיל את שיקול דעתו נאמנה. כפי שצינתי בעניין אחר – בית המשפט אינו מחליף את שיקול דעתן של רשויות שלטוניות מוסמכות בשיקול דעתו-שלו, וזאת משום שאין זה תפקידו של בית המשפט לבקר את תבונתה של ההחלטה המינהלית אלא את חוקיותה (בג"ץ 1053/21 עיריית רהט נ' רשות מקרקעי ישראל, פסקה 18 (08.06.2022)).

37. למען הסר ספק יובהר, כי הדין עם המשיב בכל הנוגע לטענות העירייה שנטענו, לכאורה, בשם מקבלי השירות או הוריהם – שלא צורפו או הצטרפו לעתירה, על כל המשתמע מכך.

38. טרם חתימה אעיר, בקצרה, כי מן המפורט לעיל מצטיירת תמונה עגומה אשר לאופן התנהלותה של העותרת. זאת, בפרט, למכרז הראשון שיצא לדרך ובוטל אחרי הגשת הצעות; אופן עריכת טיוטת המכרז השני; וההסכמות שהתגבשו במהלך הדיון לפנינו, שלא הבשילו אך בשל התעקשותה של העותרת על האפשרות להמשיך העסקתו של מנהל המרכז בתפקידו הנוכחי. בשים לב לשורת הליקויים הארוכה והבלתי סבירה שנחשפה במרכז, ומשהמחלוקת בין הצדדים הצטמצמה, בסופו של דבר, לעמידת העותרת על זהות מנהל המרכז לכשיחודשו ההשמות – קשה להלום את טענתה כי לנגד עיניה עמדה טובת מקבלי השירות, בלבד.

39. סוף דבר: אם תשמע דעתי נדחה את העתירה על כל חלקיה, ונחייב את העותרת בהוצאות המשיב בסך כולל של 12,000 ש"ח.

ש ו פ ט

הנשיאה א' חיות:

אני מסכימה.

ה נ ש י א ה

השופט ע' גרוסקופף:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ח' כבוב.

ניתן היום, י' בסיון התשפ"ג (30.5.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה

23016390_C06.docx אל+עכבמרכז מידע, טל' 077-2703333, *3852 ; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il>