



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-11-27078 חנן - אום אל פחם שרותי בית ורווחה בע"מ ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים
 עת"מ 20-11-49410 מוסטפא ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים
 עת"מ 20-12-5760 "גיל הזהב" נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

לפני כבוד השופט אברהם רובין

- | | |
|---|-----------------------------|
| 1. חנן - אום אל פחם שרותי בית ורווחה בע"מ | העותרות בעת"מ - 27078-11-20 |
| 2. חנן - נצרת שרותי בית ורווחה בע"מ | 20 |
| 3. ביסאן קהילה ורווחה בע"מ | |
| 4. אמיר חברה למתן שרותי רווחה בע"מ | |
| 5. עזת אחמד, מדיין שירותי בית ורווחה | |
| 6. ת.מ. שירותי רווחה | העותרות בעת"מ - 49410-11-20 |
| 7. מדא שירותי טיפול ורווחה | 20 |
| 8. בי.תי. שירותי רווחה וסיעוד | |
| 9. ביתנא - עמותה לשירותי רווחה ובריאות | |
| 10. יעד רם העמותה למען הקשיש הערבי בגליל המזרחי | |
| 11. "גיל הזהב" לזקנים באקה אל גרבייה | העותרת בעת"מ 5760-12-20 |

נגד

משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

המשיב

פסק דין

- 1
 2
 3 .1. כללי
 4 לפני עתירות המכוונות נגד תנאי שנקבע במכרז 125/20 שפרסם המשיב, שעניינו "אספקת
 5 שירותי הדרכה וליווי עבור אנשים עם מוגבלות, משפחות, אזרחים ותיקים וילדים,
 6 בפריסה ארצית" (להלן – "המכרז"), לפיו יוכרוזו כזוכים במכרז לכל היותר 16 מציעים,
 7 וכן כנגד סעיפים במכרז המגדירים את אמות המידה לבחירת הזוכים במכרז.
 8 העותרות הן חברות ועמותות שמהוות חלק מקבוצה של 86 גופים העוסקים כיום במתן
 9 שירותים מהסוג הנדרש במכרז, זאת מכוח זכייתן יחד עם הגופים האחרים במכרז קודם
 10 שפורסם בשנת 2011. לטענת העותרות נפל פגם בתנאי המכרז הנוכחי אשר לפי תנאיו
 11 מצמצם את כמות הזוכים האפשריים במכרז ל-4 עד 16 זוכים בלבד, במקום 86 זוכים
 שמשפיקים את השירותים כיום. עוד טוענות העותרות, כי אמות המידה לבחירה הזוכה



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-11-27078 חנן - אום אל פחם שרותי בית ורווחה בע"מ ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

עת"מ 20-11-49410 מוסטפא ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

עת"מ 20-12-5760 "גיל הזהב" נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

1 במכרז הנוכחי מפלות לרעה גופים קטנים כמו העותרות בהשוואה לגופים גדולים יותר.
2 יוער כבר עתה, כי העותרות אינן טוענות לפגם כלשהו שנפל בתנאי הסף של המכרז.
3 העותרות מבקשות כי בית המשפט יורה על ביטול המכרז במתכונתו הנוכחית או שיורה על
4 שינוי תנאיו.

2. העובדות

7 ביום 1.6.20 פרסם המשיב את המכרז הנדון. עניינו של המכרז במתן שירותי הדרכה וליווי
8 לאנשים עם מוגבלות, למשפחות, לאזרחים ותיקים ולילדים. על פי האמור בסעיף 1.3.2
9 למכרז:

11 "מטרת המכרז היא לאתר עד 16 גופים (ההדגשה במקור – א.ר.), ציבוריים
12 או פרטיים, לצורך אספקת שירותי הדרכה וליווי באמצעות הפעלת מלווים
13 לאוכלוסיות שונות. השירות נועד לסייע לילדים, למשפחות וליחידים
14 הנמצאים במצוקה, עם קשיי תפקוד או בהתמודדותם עם צרכים מיוחדים
15 במשפחה, בהיבט אישי, משפחתי, כלכלי וחברתי, על מנת לקדם ולשפר
16 את תפקודם והמיומנויות שלהם".

18 השירותים האמורים סופקו עוד לפני המכרז הנוכחי, זאת מכוח מכרז קודם שפרסם
19 המשיב בשנת 2011. עם זאת הודגש בפתח המכרז הנוכחי, כי הוא איננו כולל את כל
20 השירותים שסופקו מכוח המכרז הקודם, אלא רק את חלקם:

22 "המכרז המובא בפניכם הינו מכרז אחד מבין שני מכרזים העוסקים
23 בתחום המוכר כסמך מקצועי. השינוי בהפעלת מערך הסמך נוצר על מנת
24 לספק מענה מדויק ללקוחות, הן מבחינת הצרכים והן מבחינת מתן
25 השירות, תוך דאגה לרשויות מרוחקות וכן לאיכות השירות. מכרז זה
26 מיועד עבור תהליכי התערבות שמטרתם היא שיפור התפקוד או המיומנות
27 של הלקוח, ובכלל זה הדרכה וליווי של הורים/משפחות, אזרחים ותיקים,
28 ילדים עם צרכים מיוחדים ובגירים עם מוגבלויות.

29 תהליכי התערבות אלו אופיינו כתהליכים הדורשים רמת מקצועיות גבוהה
30 מכל השותפים לתהליך, הארגונים המספקים את השירות, המלווים
31 והמחלקות לשירותים חברתיים.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-11-27078 חנן - אום אל פחם שרותי בית ורווחה בע"מ ואח' נ' משרד העבודה
והרווחה והשירותים החברתיים
עת"מ 20-11-49410 מוסטפא ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים
עת"מ 20-12-5760 "גיל הזהב" נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

1 לצד מכרז זה המשרד עתיד לפרסם מכרז עבור שירותי סיוע תומך לאדם
2 אשר יכלול טיפול אישי, אחזקת בית, השגחה על פעוטות במסגרת יומית
3 ודומיהם".
4 (סעיף 1.2 למכרז).

5
6 השירותים בהם עוסק המכרז אמורים להינתן על ידי "מלווים" אשר יועסקו על ידי הזוכים.
7 על יצירת הקשר בין המלווים לבין הנזקקים לשירותיהם אמונים העובדים הסוציאליים
8 ברשויות המקומיות השונות. על חשיבות השירותים כחלק מ"ארגז הכלים" של העובדים
9 הסוציאליים ברשויות המקומיות נכתב בסעיף 1.3.2 למכרז כך:

10
11 "השירות הניתן על ידי המלווה הינו משאב מרכזי העומד לרשות העובד
12 הסוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית, כהשלמה
13 והרחבה של תכנית ההתערבות הטיפולית. השירותים ניתנים בפריסה
14 ארצית ברשויות המקומיות ברחבי הארץ".

15
16 על פי תנאי המכרז חולקה הארץ לארבעה מחוזות, שבכל אחד מהם חולקו השירותים לשתי
17 קטגוריות: האחת – שירותים הניתנים לילדים בעלי צרכים מיוחדים, לבגירים בעלי
18 מוגבלויות, ושירותי הדרכה וליווי לפעוטות במסגרת יומית, והשנייה – שירותי הדרכה
19 וליווי בבית הלקוח למשפחות ולאזרחים ותיקים (סעיף 1.3.2.1 למכרז). כן נקבע במכרז,
20 כי מציע רשאי להגיש הצעה לכל אחת מהקטגוריות בכל המחוזות, או לחלקן, כאשר כוונת
21 המשיב היא לבחור שני זוכים עבור כל קטגוריית שירותים בכל מחוז, כך ש: "בסך הכול
22 ייבחרו במכרז לא פחות מ- 4 ועד 16 מפעילים ברחבי הארץ. כל מציע יוכל לזכות בלא יותר
23 מ- 4 אפשרויות, כאשר אין הגבלה על סוג האפשרויות, לרבות זכייה בשתי קטגוריות
24 במחוז אחד או זכייה באותה קטגוריה בארבעה מחוזות, לדוגמא" (סעיף 1.3.3 למכרז).
25 בסעיף 4.2 למכרז פורטו אמות המידה לבחירת הזוכים במכרז ולמתן ציון האיכות לכל
26 הצעה. סעיף 4.2 כולל טבלה ממנה עולה כי כל מציע יקבל עד 30 נקודות בקטגוריות איכות
27 הנוגעות לניסיונו בכלל ולניסיונו במתן שירות ברשויות מקומיות עם קשיי נגישות בפרט,
28 עד 20 נקודות בקשר עם מערכי הבקרה על השירות שיוצעו במסגרת ההצעה, ועד 10 נקודות
29 בגין התחייבותו של המציע לשלם למלווים שכר העולה על שכר המינימום עד למקסימום
30 של 118% משכר המינימום. דהיינו, בסך הכול מהווה ציון האיכות 60% מהציון הכולל של
31 ההצעה.

32 לאחר פרסום המכרז הוגשו למשיב לא פחות מ- 600 שאלות הבהרה, והמשיב השיב עליהן.
33 על פי תנאי המכרז המועד האחרון להגשת ההצעות נקבע, לאחר ארכה, ליום 15.11.20.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-11-27078 חנן - אום אל פחם שרותי בית ורווחה בע"מ ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

עת"מ 20-11-49410 מוסטפא ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

עת"מ 20-12-5760 "גיל הזהב" נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

1 ביום 11.11.20 הוגשה העתירה הראשונה מבין שלוש העתירות שלפניי, ולבקשת העותרות
2 ניתן צו המורה על עיכוב הליכי המכרז. במקביל נקבע דיון דחוף בעתירות, אשר התקיים
3 ביום 4.1.21. בדיון עשה בית המשפט מאמץ להביא את הצדדים לידי הסכמה, אלא שהדבר
4 לא צלח. על כן ההצעות שהוצעו בדיון לפני משורת הדין אינן עומדות עוד על הפרק, ובאה
5 העת ליתן פסק דין בעתירה על פי שורת הדין והפסיקה.

6

7 **טענות העותרות** .3

8 בפי העותרות ארבע טענות עיקריות.

9 **ראשית**, העותרות טוענות כי יש לבטל את התנאי במכרז שקובע כי ייבחרו לכל היותר 16
10 זוכים. לטענת העותרות מדובר בצמצום בלתי סביר של מספר הזוכים בהשוואה למכרז
11 קודם שבו זכו לא פחות מ- 96 גופים. העותרות טוענות כי אין הצדקה עניינית לצמצום
12 שכזה, אשר נעשה ללא כל התראה, ואשר פוגע בחופש העיסוק שלהן. העותרות מדגישות
13 כי לשיטתן אין כל הבדל ממשי בין אופי והיקף השירותים שנדרשו מהזוכים במכרז הקודם
14 לבין אופי והיקף השירותים הנדרשים במכרז הנוכחי, ומכאן שאין כל סיבה לשנות את
15 מתכונת המכרז. העותרות מוסיפות וטוענות, כי על רקע סעיפים אחרים במכרז הקובעים
16 כיצד יינתנו ציוני האיכות להצעות השונות ניכרת מגמה של המשיב להדיר ממתן השירותים
17 לפי המכרז את כל הגופים ה"קטנים" שבשוק הסיעוד, ובכלל זה את רגלי העותרות.
18 העותרות טוענות כי בניגוד להוראות הדין והתכ"מ המשיב לא עשה את כל הנדרש כדי
19 להבטיח שמציעים "קטנים" יוכלו להשתתף במכרז. בקשר לדחיקת רגליהן מהמכרז
20 מוסיפות וטוענות העותרות, כי בטרם פורסם המכרז התייעץ המשיב עם גופי הסיעוד
21 הגדולים במשק לגבי מבנה המכרז וניסוחו. יוער כבר עתה, כי המשיב הבהיר שאין כל בסיס
22 לטענה זו, וכי לכנס ספקים שקדם לפרסום המכרז הוזמנו כל חברות הסיעוד שנתנו
23 שירותים לפי המכרז הקודם. טענה זו לא נסתרה, ועל כן טענת העותרות נדחית בנקודה זו.

24 **שנית**, העותרות טוענות כי סעיף 1.1 בטבלה שבסעיף 4.2 למכרז (להלן – "**הטבלה**"), בגדרו
25 ניתן ציון של עד 10 נקודות למציע אשר יש לו ניסיון באספקת שירותים למספר רשויות
26 באותו אזור, מפלה אותן לרעה, והוא גם איננו מתחייב ממטרות המכרז.

27 **שלישית**, העותרות טוענות כי סעיף 1.3 בטבלה, בגדרו ניתן ציון של עד 10 נקודות למציע
28 אשר יש לו ניסיון במתן שירותים ברשויות עם קשיי נגישות, מפלה אותן לרעה כיוון
29 שברשימת הרשויות עם קשיי נגישות שגיבש המשיב לגבי כל מחוז כמעט ולא נכללות
30 רשויות ערביות, למרות שאלו הרשויות שבהן העותרות נותנות את שרותיהן כיום.

31 **ורביעית**, העותרות טוענות כי סעיף 3.1 בטבלה, בגדרו ניתן ציון של עד 10 נקודות למציע
32 אשר יתחייב לשלם למלווים שכר העולה על שכר המינימום, מפלה אותן לרעה כיוון
33 שהעותרות הן גופי סיעוד קטנים יחסית ועל כן יכולתן הכלכלית לשלם שכר העולה על שכר





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-11-27078 חנן - אום אל פחם שרותי בית ורווחה בע"מ ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

עת"מ 20-11-49410 מוסטפא ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים
עת"מ 20-12-5760 "גיל הזהב" נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

1 המינימום פחותה בהשוואה ליכולתם של גופי הסיעוד הגדולים. העותרות מוסיפות
2 וטוענות כי הוראה זו פסולה גם מן הטעם שאין קשר הכרחי בין שכר המלווים לבין טיב
3 השירות שהם יתנו לנזקקים לשירותיהם.

דין והכרעה

4
5
6
7 לאחר שנתתי דעתי לטענות הצדדים הגעתי למסקנה כי דין העתירה להידחות.

4. התשתית המשפטית

8
9
10 נקודת המוצא לדיוננו היא כי קביעת מבנה המכרז ותנאיו מצויה עמוק בליבת שיקול הדעת
11 המקצועי של עורך המכרז, ומכאן שהתערבותו של בית המשפט בתנאי המכרז נעשית
12 במשורה:

13
14 "הלכה עמנו כי התערבות בית המשפט בהליכי מכרז תיעשה בזהירות ואף
15 ב"זהירות יתרה" ... זאת, נוכח חזקת התקינות המנהלית ויישומה בדיני
16 המכרזים, ומשום שהתערבות בהליכי מכרז ובפרט ביטולו, עלולים לפגוע
17 בכללי השוויון והסודיות העומדים ביסוד המכרז הציבורי ...

18

19 קביעת תנאי המכרז ותנאי הסף שבו הם עניין שבשיקול דעת הרשות. בית
20 המשפט יטה שלא להתערב בתוכן המכרז "והתערבות שיפוטית בתוכן
21 המכרז תהא אך ורק במקרים ברורים וקיצוניים במיוחד של חריגה
22 ממתחם הסבירות"..... אם כי החלטתו של עורך המכרז לא חסינה
23 מביקורת שיפוטית.בית המשפט אינו מחליף את שיקול דעתה של
24 הרשות ולא שם עצמו בנעליה, ואין הוא קובע מה החלטה שהוא היה
25 מקבל באותן הנסיבות. בית המשפט בוחן אם החלטת הרשות נתקבלה
26 כדין ומשיקולים ענייניים, ואם היא מצויה במתחם הסבירות. התערבות
27 בהחלטת ועדת המכרזים שמורה למקרים "שנתקיימה בהם אחת מעילות
28 הביקורת השיפוטית הפוסלת את החלטה, או כאשר נפל בהליך המכרז
29 פגם מהותי הפוגע בעקרונות היסוד של דיני המכרזים".....".

30 (עע"מ 6466/19 משרד הביטחון נ' עמותת חברות הסיעוד (11.10.20)). (להלן

31 – "עניין משרד הביטחון").

32



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-11-27078 חנן - אום אל פחם שרותי בית ורווחה בע"מ ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

עת"מ 20-11-49410 מוסטפא ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים
עת"מ 20-12-5760 "גיל הזהב" נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

1 במיוחד אמורים הדברים עת מתבקש בית המשפט להתערב בקביעת עורך המכרז בנוגע
2 לאמות המידה לבחירת הזוכה במכרז:

3
4 "בידי המזמין לקבוע את אמות המידה לבחירת הזוכה במכרז על פי צרכיו
5 ודרישותיו, וכפי שציין גם בית משפט קמא, שאלת האיזון בין אמות
6 המידה במכרז מסורה לשיקול דעתו (עע"ם 2310/02 איגוד ערים אזור דן
7 נ' דסאל מרחבים – חברה לעבודות עפר, פ"ד נט(6) 337, 346-347 (2002))"
8 (שם, בפסקה 28 לפסק הדין).

9
10 וכן נפסק בהקשר זה כי:

11
12 "...תחילה, מן הראוי לחזור על מושכלות ראשוניים, לפיהן בית המשפט
13 אינו יושב כ"ועדת מכרזים עליונה" ואינו ממיר את שיקול דעתה של ועדת
14 המכרזים בשיקול דעתו. כך, בפרט, כאשר החלטה הנתקפת נוגעת למתן
15 ציונים ולחלוקת ניקוד, עניינים המצויים ב"גרעין הקשה" של שיקול
16 הדעת המקצועי של הועדה, ונסמכים על ניסיונה ומומחיותה בתחום זה
17 (ראו: עניין מתן, פסקה 26; עניין רון, פסקה 11). אין מקום לדרוש מבית
18 המשפט להתערב בניקוד שניתן למציעים במכרז, ולמלא את תפקידה של
19 ועדת המכרזים בהקשר זה, כל עוד אין גלות על פני החלטה טעות
20 קיצונית, העולה מהמסמכים עצמם. מתן ניקוד ברכיבים של איכות
21 המציע, ובנוגע להיקף ניסיונו הקודם הוא, כאמור, "הגרעין הקשה"
22 בעבודתה של ועדת המכרזים. לכן, מידת ההתערבות השיפוטית בהחלטות
23 כגון דא תהיה מצומצמת ביותר".

24 (עעמ 4607/16 Alstom Transport SA נ' נת"ע נתיבי תחבורה
25 עירוניים בע"מ (18.4.17)).

26
27 נפנה, אם כן, לבחון את טענות העותרות על רקע הדברים האמורים לעיל.

5. הגבלת מספר הזוכים האפשריים במכרז

28
29 נקודת המוצא לדיון בעניין הגבלת כמות הזוכים במכרז היא, שברוב המכרזים נבחר זוכה
30 אחד, ובדרך כלל עובדה זו איננה מעוררת כל קושי משפטי או אחר. ואולם, יש נסיבות בהן
31 הגבלה כזו או אחרת של מספר הזוכים האפשריים במכרז עלולה לפגוע בחופש העיסוק
32 ובעקרון השוויון (עניין משרד הביטחון בפסקה 23 לפסק הדין). כאלו הם פני הדברים
33



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-11-27078 חנן - אום אל פחם שרותי בית ורווחה בע"מ ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

עת"מ 20-11-49410 מוסטפא ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים
עת"מ 20-12-5760 "גיל הזהב" נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

1 במקרים בהם מתפרסם מכרז ארוך טווח לקבלת שירותים בהיקף ניכר, בנסיבות בהן עורך
2 המכרז הוא למעשה צרכן השירותים העיקרי בשוק. במקרים כאלו צמצום של מספר
3 הזוכים האפשריים עלול לגרום לכך שכל נותן שירותים שלא יזכה במכרז ימצא עצמו מחוץ
4 לשוק נותני השירותים מאותו סוג. תוצאה זו עלולה לא רק לפגוע בחופש העיסוק ובעקרון
5 השוויון כפי שנאמר בעניין **משרד הביטחון**, אלא שבהמשך הדרך היא גם עלולה להביא
6 למצב של העדר תחרות, על כל התוצאות השליליות שעלולות להיגזר מכך מבחינת איכות
7 השירות ועלותו. ודוקו, הפגיעה בשוויון עקב הגבלת מספר הזוכים האפשריים במכרז
8 מעוררת קושי במקרים בהם נשללת: **"מראש זכייה של משתתפים נוספים אף שעמדו**
9 **ב"תנאי הסף", ואף שהצעותיהם, מבחינת מרכיב ה"איכות" ומבחינת מרכיב ה"מחיר",**
10 **זהות לאלה של המשתתפים שזכו"** (עע"מ 6464/03 לשכת שמאי המקרקעין נ' **משרד**
11 **המשפטים** פ"ד נח (3) 293, 303 (2004) (להלן - **"עניין לשכת שמאי המקרקעין"**); בג"ץ
12 7217/95 **עמותת חברות הסיעוד בישראל נ' המוסד לביטוח לאומי** פ"ד נא (3) 561, 573
13 (1997) (להלן - **"עניין עמותת חברות הסיעוד"**). ויודגש, בעניין **עמותת חברות הסיעוד**
14 **ובעניין לשכת שמאי המקרקעין** לא נקבע באופן חד משמעי כי הגבלת מספר הזוכים
15 האפשריים במכרז איננה סבירה. הדברים הובהרו בעניין **משרד הביטחון**, שם נדחתה
16 הטענה לפיה הגבלת מספר הזוכים פסולה:
17

18 **"אכן, בית משפט זה הכיר בעבר בקושי המתעורר מהגבלת מספר נותני**
19 **שירותים במכרז, ומהפגיעה שעלולה להיגרם בחופש העיסוק ובעיקרון**
20 **השוויון (הכוונה לפסקי הדין בעניין לשכת שמאי המקרקעין ובעניין עמותת**
21 **חברות הסיעוד – א.ר.).**

....

23 **יש לציין כי באותם מקרים בית המשפט התייחס לשאלה המתעוררת**
24 **בעקבות הגבלת מספר הזוכים אך היא לא הוכרעה לגופה.**

....

26 **המודל המכרזי נקבע על ידי עורך המכרז בהתאם למאפייני ההתקשרות**
27 **וצרכי המזמין. קביעת מספר הספקים הנדרש היא החלטה הכרוכה**
28 **בהפעלת שיקול דעת מקצועי. יש טעם בהסברים שניתנו על ידי המערער**
29 **ודי בכך כדי לקבוע כי בחירת המערער במספר מוגבל של זוכים ולא במודל**
30 **של מכרז "מאגר" מצויה במתחם הסבירות.**

....

32 **גם אם ניתן היה להחליט על מספר זוכים שונה, אין הדבר גורר בהכרח**
33 **התערבות שיפוטית."**



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-11-27078 חנן - אום אל פחם שרותי בית ורווחה בע"מ ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

עת"מ 20-11-49410 מוסטפא ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

עת"מ 20-12-5760 "גיל הזהב" נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

(עניין משרד הביטחון בפסקאות 23-26 לפסק הדין).

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33

6. בחינת נסיבותיו של המכרז שלפניי מלמדת כי אין עילה להתערב בהחלטת המשיב להגביל את מספר הזוכים במכרז. אכן, הגבלה זו מצמצמת באופן ניכר את מספר הספקים שיוכלו לספק את השירותים במסגרת המכרז, בכך שהיא מעמידה אותם על 16 ספקים לעומת 86 ספקים כיום. ואולם, אל מול עובדה זו יש להביא בחשבון את הנסיבות האחרות הקשורות במכרז נושא דיוננו. ראשית, המכרז הנוכחי עוסק בכ- 50% בלבד מהשירותים שנכללו במכרז הקודם (סעיפים 8 ו-29 לכתב התשובה), כאשר במקביל לכך מצהיר המשיב בסעיף 1.2 למכרז הנוכחי, כי בכוונתו לפרסם מכרז נוסף לאספקת השירותים שלא נכללים במכרז הנוכחי, וכי במכרז הנוסף יש כוונה לבחור 40 זוכים. בהקשר זה ייאמר, כי בפי העותרות טענה לפיה היקף השירותים הנכללים במכרז הנוכחי עומד על 90% מהשירותים שנכללו במכרז המקורי, ברם לטענה זו לא הונחה תשתית עובדתית מספקת שיש בה כדי לסתור את טענת המשיב. שנית, המשיב איננו "השחקן הראשי" בשוק שירותי הסיעוד. על פי האמור בפסק הדין בעניין **משרד הביטחון** היקף המכרז של משרד הביטחון הוערך בכ- 400-500 מיליון ₪ (פסקאות 2 ו-3 לפסק הדין בעניין **משרד הביטחון**), וכן נאמר שם כי היקף זה נמוך בהרבה מהיקף שירותי הסיעוד שרוכש המוסד לביטוח לאומי, אשר לגביו נכתב כי הוא "**המעסיק הראשי במשק בתחום הסיעוד**" (שם, בפסקה 24 לפסק הדין). ואכן, בכתב התשובה של המשיב בעתירות שלפניי נאמר על יסוד נתון המובא באחד מדו"חות מבקר המדינה, כי המוסד לביטוח לאומי רוכש בכל שנה שירותי סיעוד בסכום המגיע כדי 5.2 מיליארד שקל בשנה, נכון לשנת 2016 (סעיף 37 לכתב התשובה). יוצא אפוא, כי המשיב שלפניי הוא לכל היותר צרכן שירותי הסיעוד השלישי בגודלו בשוק, ומכאן שהחשש לפיו צמצום מספר הזוכים במכרז יגרום לצינון מופרז של התחרות בשוק נותני שירותי הסיעוד איננו גדול. ושלישית, בפי המשיב נימוקים סבירים להחלטתו לבחור במספר מוגבל של זוכים. המשיב נימק את החלטתו ברצון ליעל את הפיקוח על השירותים, נימוק שהוכר כסביר בעניין **משרד הביטחון** (פסקה 25 לפסק הדין). כמו כן, המשיב מצביע על כך שברצונו להביא לעליית מדרגה של ממש בטיב השירותים הנדרשים במכרז – לא עוד שירותים שנועדו לשמר את המצב הקיים של הנזקקים לשירותים, אלא שירותים שנועדו לשפר את מצבם של הנזקקים (סעיף 27 לכתב התשובה). לשם קידום מטרה זו נטל על עצמו המשיב את הנטל לבצע על חשבונו הכשרה של המלווים (ראו – דברי נציגת המשיב – גבי רוקח – בפרוטוקול בעמ' 2 ש' 28 – עמ' 3 ש' 5). לטענת המשיב את עליית המדרגה בטיב השירות ניתן להשיג על ידי מיקוד המאמץ מול מספר ספקים מצומצם יחסית שיזכו במכרז, בעוד שיהיה קשה להשיג מטרה זו מול עשרות רבות של ספקים. גם טענה זו זכתה לאוזן קשבת בעניין **משרד הביטחון** (פסקה 25 לפסק הדין).



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-11-27078 חנן - אום אל פחם שרותי בית ורווחה בע"מ ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

עת"מ 20-11-49410 מוסטפא ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

עת"מ 20-12-5760 "גיל הזהב" נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

1 המסקנה המתבקשת היא, שלנוכח היקף שירותי הסיעוד הנדרשים במכרז הנוכחי
2 בהשוואה לכלל שירותי הסיעוד שבכוונת המשיב לרכוש, ובהשוואה לכלל שירותי הסיעוד
3 שנרכשים על ידי גופים אחרים בשוק הציבורי, בשילוב עם הנימוקים הענייניים שביסוד
4 ההחלטה להגביל את מספר הזוכים במכרז, הרי שאין עילה להתערב בהחלטה להגביל את
5 מספר הזוכים במכרז.

6

7 .7 בהקשר זה של צמצום מספר הזוכים במכרז יש בפי העותרות טענות נוספות, אשר יידונו
8 להלן.

9 העותרות טוענות כי צמצום מספר הזוכים במכרז יפגע בהן לא רק בשל העובדה שהן לא
10 יוכלו לספק שירותים למשיב, אלא גם לנוכח העובדה שהן לא יוכלו לספק שירותי סיעוד
11 לרשויות המקומיות, כיוון שאלו מוכנות לרכוש שירותים רק מספקים המוכרים על ידי
12 המשיב, דהיינו - כאלה שזכו במכרזים של המשיב. אין בידי לקבל טענה זו, כיוון שהכתובת
13 לה היא לא המשיב שלפניי אלא הרשויות המקומיות. יתכן, אם כי אינני מבקש להביע
14 עמדה בעניין זה, שאלו יצטרכו לשקול שינוי מסוים במדיניותן אם וככל שרק מספר
15 מצומצם של נותני שירותי סיעוד יזכו במכרזי המשיב, אך כאמור, עניין זה רובץ לפתחן
16 ולא לפתחו של המשיב.

17 טענה נוספת של העותרות היא שהמשיב לא פעל בהתאם לחובתו לפי סעיף 2ג לחוק חובת
18 המכרזים, תשנ"ב – 1992, לבחון "בכל התקשרות אם אפשר לבצעה באמצעות עסק זעיר,
19 קטן או בינוני, בלי שיהיה בכך כדי לפגוע במוצר, בעבודה או בשירות המבוקשים". דין
20 טענה זו להידחות כיוון שהעותרות, ככל שהן בבחינת עסק זעיר קטן או בינוני, לא הראו כי
21 יש במכרז תנאי סף כלשהו המונע את יכולתן להשתתף בו. אכן, העותרות טוענות כי אמות
22 המידה שנקבעו לבחירת הזוכה נותנות עדיפות לעוסקים גדולים, אך בטענות אלה נדון
23 להלן, אגב הדיון בהשגותיהן הקונקרטיות של העותרות כנגד אמות המידה, וכפי שנראה
24 הן אינן משכנעות.

25

26 .8 **סעיף 1.1 לטבלת ציוני האיכות**

27 העותרות טוענות כי מתן ציון של עד 10 נקודות בגין ניסיון בעבודה עם מספר רשויות
28 מקומיות באותו מחוז מפלה אותן כספקיות קטנות של שירותי סיעוד, כיוון שהן לא יכולות
29 לעולם לקבל את מירב הניקוד בסעיף זה. לטענת העותרות אין גם כל הצדקה עניינית
30 להענקת ניקוד שכזה. אין בידי לקבל טענות אלו.

31

סעיף 1.1 קובע כי:

32



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-11-27078 חנן - אום אל פחם שרותי בית ורווחה בע"מ ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

עת"מ 20-11-49410 מוסטפא ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

עת"מ 20-12-5760 "גיל הזהב" נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

1 "מציע אשר סיפק שירותי הדרכה ו/או ליווי אישי בבית מקבל השירות או
2 במסגרת חינוכית או טיפולית עבור למעלה משלוש רשויות שונות במחוז
3 בו מוגשת ההצעה יקבל ניקוד באמת מידה זו. יינתנו 2 נקודות עבור כל
4 רשות החל מהרשות הרביעית ועד למקסימום של 10 נקודות".

5

6 העותרות בעת"מ 20-11-27078 טוענות, כי במחוז מרכז נכללות רק שמונה רשויות ערביות,
7 וכיוון שהעותרות מספקות שירותים ברשויות ערביות הרי שגם מי שנתנה שירותים בכל
8 הרשויות הערביות במחוז מרכז לא תוכל לקבל את מלוא הניקוד (סעיף 18 לעתירה). טענה
9 זו שגויה מבחינה חישובית כיוון שאם מציעה מסוימת נתנה שירות בשמונה רשויות אזי
10 היא תקבל שתי נקודות עבור כל רשות "החל מהרשות הרביעית" – דהיינו כולל עבור
11 הרשות הרביעית - וכלה ברשות השמינית, ומכאן שהיא תזכה ל- 10 נקודות. מעבר לכך,
12 כיוון שהשירות אמור להינתן בפריסה אזורית הרי שמתן ניקוד למי שיש לו ניסיון במתן
13 שירות בפריסה אזורית הוא סביר ואפילו מתבקש. לכך נוסף, כי איש לא מנע מהעותרות
14 לספק בעבר שירותים גם ברשויות לא ערביות, ומכאן שאם הן לא עשו כן לא יכולה להיות
15 להם טענה בעניין זה. ולסיום נקודה זו יוער, כי לא כל העותרות עומדות מאחורי הטענות
16 שנטענו נגד סעיף 1.1 בטבלה (ראו - עת"מ 20-11-49410, שם לא נטענה הטענה), דבר האומר
17 דרשני.

18

19 **9. סעיף 1.3 לטבלת ציוני האיכות**

20 בסעיף 1.3 לטבלה נקבע כי מציע אשר לו ניסיון במתן שירותים לרשויות שבהן יש קשיי
21 נגישות יזכה בציון של עד 10 נקודות. לצורך סעיף זה פירט המשיב רשימות של הרשויות
22 עם קשיי הנגישות בכל אחד ממחוזות המרכז, ונקבע כי הציון בסעיף זה יינתן לפי היחס
23 שבין מספר הרשויות עם קשיי נגישות במחוז מסוים שבהן סיפק המציע שירותים, לבין כל
24 הרשויות עם קשיי נגישות באותו מחוז. כך למשל, מציע אשר הגיש הצעה למחוז דרום
25 הכולל 8 רשויות עם קשיי נגישות, והראה כי הוא סיפק שירותים לארבע מתוכן יקבל 5
26 נקודות מתוך ה- 10 האפשריות (יוער כי בתנאי מכרז נפלה בדוגמה זו שנכללה במכרז טעות
27 סופר – ראו: עמ' 2 לפרוטוקול ש' 16-19). העיון ברשימת הרשויות הנכללות ברשימות
28 הרשויות עם קשיי נגישות בכל מחוז, מלמד שהיא כוללת כמעט אך ורק מועצות אזוריות,
29 ושהיא כוללת רק מועצה אזורית ערבית אחת – מועצה אזורית אל קסום במחוז הדרום.
30 העותרות טוענות כי לנוכח עובדה זו הן לא יוכלו לקבל ניקוד מינימלי בסעיף 1.3, כיוון שהן
31 מספקות שירותים בישובים ערביים. העותרות מוסיפות וטוענות כי רשימת הרשויות עם
32 קשיי נגישות נבנתה באופן האמור כדי להדיר את רגליהן מהמכרז.





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-11-27078 חנן - אום אל פחם שרותי בית ורווחה בע"מ ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

עת"מ 20-11-49410 מוסטפא ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים
עת"מ 20-12-5760 "גיל הזהב" נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

1 דין טענת העותרות להידחות בראש ובראשונה בשל אי מיצוי הליכים. העותרות היו יכולות
2 לבקש במסגרת שלב משלוח שאלות ההבהרה במכרז לשנות את רשימות הרשויות עם קשיי
3 נגישות, ולהוסיף עליהן ישובים כאלו ואחרים. משתתפים אחרים במכרז עשו כן, ובעקבות
4 כך, למשל, הוספה לרשימה העיר אילת (ראו – תשובה לשאלת הבהרה 344). דין טענת
5 העותרות להידחות גם לגופו של עניין. המשיב טען וטענתו לא נסתרה, כי רשימת הרשויות
6 נבנתה על יסוד תלונות שהתקבלו אצלו בגין קושי במתן השירותים ברשויות האמורות
7 במסגרת המכרז הקודם, ועל יסוד בדיקת יומני העבודה של המלווים באותן רשויות (עמ' 3
8 ש' 17-27). דרך זו לגיבוש הרשימה היא דרך סבירה שאין בה כל פגם. יצוין בהקשר זה כי
9 העותרות לא הצביעו על דרך טובה יותר לגיבוש הרשימות, והן גם לא הביאו בעתירותיהן
10 דוגמאות לרשויות שהיו אמורות להיכלל ברשימה ולא נכללו בה. להשלמת התמונה נעיר,
11 כי במהלך הדיון הביע המשיב נכונות לשקול פנייה מצד העותרות, ככל שתבוא כזו, להוספת
12 רשויות לרשימה, אלא שיישומו של מהלך כזה עתה, לאחר שלפי תנאי המכרז חלף עבר לו
13 המועד להגשת שאלות הבהרה, איננו פשוט מבחינה משפטית.

14

15 **10. סעיף 3.1 לטבלת ציוני האיכות**

16 בסעיף 3.1 לטבלה נקבע כי יינתן ציון של עד 10 נקודות למציע אשר יצהיר כי השכר
17 הממוצע שישולם למלווים שיועסקו מטעמו יעלה על שכר המינימום. עוד נקבע, כי הציון
18 בסעיף זה יהיה יחסי, כך שהמציע אשר יציע את השכר הממוצע הגבוה ביותר (במגבלה של
19 תקרה בשיעור 118% משכר המינימום) יקבל 10 נקודות, ואילו יתר המציעים יקבלו ציון
20 יחסי לפי היחס בין השכר הממוצע שלו הם התחייבו לבין השכר הממוצע לו התחייב הזוכה
21 הראשון. העותרות בשתיים מהעותרות טוענות כי הוראה זו מפלה מציעים "קטנים" באשר
22 לאלו יש יכול כלכלית מוגבלת בהשוואה למציעים "גדולים" אשר יכולים להרשות לעצמם
23 לשלם שכר ממוצע יותר גבוה לעובדיהם. בנוסף טוענות העותרות, כי אין קשר הכרחי בין
24 טיב השירות לבין השכר שמקבלים המלווים. טענות אלו לא משכנעות כלל. אין כל ראייה
25 שתלמד כי דווקא גופים גדולים יכולים לשלם שכר גבוה יותר לעובדיהם בהשוואה לגופים
26 קטנים. כך, למשל, תיתכן טענה הפוכה לפיה דווקא גופים קטנים יכולים לשלם שכר גבוה
27 יותר לעובדיהם כיוון שהוצאותיהם הכלליות בגין הנהלה, מימון וכד' צנועות יותר. ולגוף
28 העניין, עמדנו לעיל על רצונו של המשיב לגרום לעליית מדרגה באיכות השירותים הניתנים
29 לפי המכרז. המשיב היה מוכן לתרגם את שאיפתו למעשים בכך שהוא נטל על עצמו את
30 נטל ההכשרה של המלווים. המשיב אף העלה את רף דרישת ההשכלה הנדרשת מהמלווים
31 והעמידה על 12 שנות לימוד במקום עד 12 שנות לימוד כפי שהוא דרש במכרז הקודם. על
32 רקע זה מובן לגמרי רצונו של המשיב לתת עדיפות מסוימת, שאיננה מופרזת כלל, למציע
33 אשר יתחייב לשלם למלווים שכר גבוה יותר בהשוואה למציעים האחרים. טענת העותרות



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-11-27078 חנן - אום אל פחם שרותי בית ורווחה בע"מ ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

עת"מ 20-11-49410 מוסטפא ואח' נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים
עת"מ 20-12-5760 "גיל הזהב" נ' משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

1 לפיה אין קשר בין טיב השירותים לבין השכר המשולם למלווים נטענה בעלמא, והיא
2 מנוגדת למחקרים בתחום הכלכלה ההתנהגותית אשר מלמדים כי עד גבול מסוים תמריץ
3 כספי משפיע לטובה על ביצועי העובד (פרופ' דן אריאלי "לא רציונאלי אבל לא נורא"
4 (הוצאת דביר 2010) עמ' 31 ואילך). ולבסוף, להשלמת התמונה נעיר כי לא כל העותרות
5 עומדות מאחורי הטענות שנטענו כנגד סעיף 3.1 (ראו – עת"מ 20-11-49410 בה הטענה לא
6 נטענה), דבר האומר דרשני.

7

8 11. סיכומם של דברים, לא מצאתי עילה להתערב בתנאי המכרז הנדון, ולפיכך העתירות
9 נדחות.

10

11 12. העותרות בעת"מ 20-11-27078 ובעת"מ 20-12-5760 ישלמו יחדיו למשיב הוצאות משפט
12 בסכום של 10,000 ₪, ובנוסף העותרות בעת"מ 20-11-49410 ישלמו גם הן יחדיו למשיב
13 הוצאות בסך של 10,000 ₪.

14

15

16

17

ניתן היום, כ"ז טבת תשפ"א, 11 ינואר 2021, בהעדר הצדדים.

18

א.


אברהם רובין, שופט

19

20

