

סיעת "הליכוד" במועצת עיריית חיפה

נגד

1. מועצת עיריית חיפה

2. אריה גוראל, ראש עיריית חיפה

בבית המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[21.11.90, 10.1.91]

לפני השופטים ג' בך, י' מלץ, ת' אור

פקודת העיריות [נוסח חדש], נ"ח 197, סעיפים 249א, 249א(1), 249א(3) - חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 32), תשמ"ח-1987, ס"ח 18.

מיני-רציו:

* משפט מינהלי – בגן – צדדים לעתירה

* משפט מינהלי – בגן – שיהוי

* רשויות מקומיות – עיריות – תאגיד עירוני

העתירה נסבה על החלטתם של המשיבים למנות נציגים מטעמם בתאגידים עירוניים שונים. המינויים נעשו, בין היתר, מכוח האמור בסעיף 249א פקודת העיריות [נוסח חדש], המורה כי מועצת העירייה תקבע את נציגיה בגוף המנהל של התאגיד העירוני. נציגים אלה יכול שיהיו גם חברי המועצה או עובדי העירייה. על-פי האמור בסעיף 249א(3), נציגי העירייה שהינם חברי המועצה ייבחרו כך שיישמרו, ככל האפשר, יחסי הכוחות של הסיעות במועצה. לטענת העותרת, ייצוגה בתאגידים העירוניים נופל ממספר הנציגים המגיע לה בהתאם לגודל הסיעה המרכיבה את המשיבה 1. טענה נוספת בפי העותרת היא, כי אין המשיב 2 מוסמך למנות נציגי ציבור לגוף המנהל את התיאטרון העירוני בחיפה, והמשיבה 1 בלבד היא המוסמכת לעשות כן. המינוי שנעשה על-ידי המשיב 2 סותר, לטענת העותרת, את האמור בסעיף 249א פקודת העיריות [נוסח חדש], הגם שתקנון ההתאגדות של התיאטרון מאפשר מינויים על-ידי ראש העיר. עוד טענה העותרת, כי בחברת השיכון העירונית "שיקמונה" מינה שר והשיכון את נציגיו, ואילו המשיבה 1 לא מינתה איש מחברי העותרת לכהן בדירקטוריון החברה. המשיבים נימקו את הימנעותם מלמנות חברים מבין חברי העותרת בכך כי שר הבינוי והשיכון מינה נציגים ממפלגתו ולשם האיזון לא היה זה מן הראוי שגם המשיבה 1 תמנה נציגים מאותה מפלגה. לטענת המשיבים, יש לדחות את העתירה מחמת השיהוי בהגשתה. העתירה הוגשה כשלושה חודשים לאחר החלטת המשיבים על מינוי נציגיהם. בינתיים פעלו התאגידים העירוניים באמצעות נציגים אלה. עוד נטען, כי העותרת לא צירפה כמשיבים בעתירתה צדדים העלולים להיפגע מתוצאותיה.

בית המשפט הגבוה לצדק פסק:

א. (1) כשבאה מועצת העירייה להחליט על נציגיה בתאגידים השונים, שומה עליה לבחור כמייצגיה את מי שיוכלו למלא את התפקיד ולייצג את מועצת העירייה כהלכה, במומחיות, במסירות ובשקיפה (511 ב-ג).

(2) על-פי סעיף 249א(3) פקודת העיריות [נוסח חדש], רק לגבי נציגי העירייה בתאגידים אשר הינם חברי המועצה מן הראוי לשמור ככל האפשר על יחסי הכוחות של הסיעות במועצה. אלה משמשים חברי מועצת

העירייה כנציגי סיעות מפלגתיות, וכאשר בוחרים נציגים מתוכם, ראה המחוקק לדאוג לבל יקופחו נציגי סיעות הנמצאות באופוזיציה. כוחם של אלה לייצג את העירייה בתאגידים אינו נופל מכוחם של נציגי סיעות הקואליציה. אך דברים דומים לא נאמרו לגבי נציגי העירייה שאינם חברי המועצה, באשר אלה אינם צריכים בהכרח לייצג סיעות מפלגתיות (511 ה-1).

(3) כמו לגבי עובדי עירייה, שאין זה ראוי להדביק להם תווית של השתייכות מפלגתית כתנאי לבחירתם כנציגי העירייה בתאגידים על-פי מכסה מפלגתית, כך ייתכנו מינויים של נציגי ציבור על-פי כושרם ויכולתם, ושלא על יסוד השתייכות או קשרים מפלגתיים. המפלגתיות והפוליטיזציה המופלגות קנו להן שביטה בהרבה מאורחות החיים, גם במקומות ובמקרים שאין כל הצדקה לכך. אין להגביר ולהאדיר גישה זו במקום שאין הדבר דרוש וראוי, לא על-פי דברו של המחוקק ולא לגופם של דברים (512 א).

ב. (1) מינוי נציגי הציבור על-ידי המשיב 2 אינו מהווה מינוי של מי שהמשיבה 1 צריכה לקבוע את זהותם, וממילא אין לומר שמינוי זה על-ידי המשיב 2 סותר את הוראות סעיף 249א לפקודת העיריות [נוסח חדש] (514 ד-ה).

(2) אין בסעיף 249א לפקודת העיריות [נוסח חדש] כל הוראה שתעשה לבלתי חוקית החלטה, על פיה נציגים, הצריכים להתמנות לתאגיד עירוני על-ידי מי שהינו בעל מניות בתאגיד, יתמנה - על דעת אותו בעל מניות ובהסכמתו - על-ידי ראש העיר. הסעיף הן בשאלה, איך נקבעים נציגי מועצת העירייה בגוף המנהל של התאגיד, ולא איך נקבעים נציגיהם של בעלי הון או בעלי זכויות הצבעה אחרים בתאגיד (513 ז-514 א).

ג. (1) השמירה על יחסי הכוחות עליה מופקדת מועצת העירייה מתייחסת לכאורה ליחסי הכוחות בין אלה הנקבעים על-ידיה כחברי הנהלה בתאגיד העירייה, ולא על-ידי אחרים. עיון בכל סעיפי המשנה של סעיף 249א מלמד, שסעיף זה בא לקבוע הוראות ביחס לנציגי העירייה בתאגידים עירוניים, ולא ביחס לנציגים אחרים בתאגידים אלה (515 ג).

(2) בנסיבות דנן, אין המשיבה 1 יכולה לצאת מהנחה שבשל היות שר הבינוי והשיכון משתייך למפלגת העותרת מסתמא כל נציגיו משתייכים לאותה מפלגה; אין גם להניח שהמחוקק התכוון בסעיף 249א (3) לפקודה ליתן למועצת העיר סמכות לתקן ולאזן את אשר החליטו עליו אחרים, הזכאים למנות חלק מחברי הנהלה בתאגידים עירוניים (515 ב).

ד. בנסיבות דנן, השהיית הגשת העתירה די בה כדי שתהיה בעוכרי העתירה ובפרט, שאם תתקבל העתירה ויוחלט, כעתירת העותרת, שהחלטה של המשיבה 1 בטלה, תתעורר שאלת תקפותן של החלטות רבות שנתקבלו בינתיים בתאגידים השונים על-ידי הרכב הנהלותיהן, שנקבע בהסתמך על החלטה נושא העתירה (516 א-ב).

ה. (1) בנסיבות דנן, לא צורפו צדדים מעוניינים כמשיבים לעתירה; הצדדים המעוניינים בשאלה אם הרכב של תאגיד זה או אחר תקף או פסול הם גם אותם תאגידים אשר שאלת תקפותן של הרכב הנהלתם וחוקיות פעולותיהם בוודאי מעניינם הוא שגם אותן מפלגות אשר שלחו את נציגיהן לתאגידים אלה וגם אלה שהתמנו כמנהלים לאותם תאגידים, אשר עלולים להיפגע אם מינויים יבוטלו. אין איפוא להושיט סעד לעותרת, כאשר כל העלולים להיפגע ממנו לא צורפו כצדדים לעתירה, וממילא עמדתם כצד לדיון לא נשמעה (516 ס-ג).

(2) אין דרכו של בג"צ ליתן פרשנות וחוות-דעת שכל נפקותן אינה אלא תיאורטית. ואם הכוונה שמה שיקבע בית המשפט יחייב לגבי מעשיהם של המשיבים - צירופם של כל הצדדים כאמור היה הכרחי (516 ד).

התנגדות לצו-על-תנאי מיום 28.2.90. העתירה נדחתה. הצו-על-תנאי בוטל.

א' גולדהמר - בשם העותרת;

ר' יארק - בשם המשיבים.

פסק-דין

השופט ת' אור: 1. עתירה זו הינה עתירה נוספת בקשר למינוים של נציגי עיריית חיפה בתאגידים עירוניים שונים. עתירה קודמת הוגשה בבג"צ 787/89. במהלך הדיון שם הוסכם על דעת המשיבים להחזיר את הנושא לדיון חוזר במועצת העירייה, ועל-כן ניתן ביום 1.11.89 צו החלטי המורה לעשות כן.

לאחר שחזר העניין לדיון במועצת העירייה, החליטה מועצת העירייה ביום 23.11.89 על מינוי נציגיה בתאגידים העירוניים השונים (להלן - ההחלטה). החלטה זו מותקפת בעתירה זו. עתירת העותרת היא שייקבע, שההחלטה חסרת תוקף ובטלה, וכן שהמשיב השני יזמן ישיבת מועצה על-מנת לבחור מחדש את נציגי העירייה כפי שורה בית המשפט ובשים לב לפסק הדין שניתן בבג"צ 89./787.

2. הוראת החוק החולשת על ענייננו היא הוראת סעיף 249א לפקודת העיריות [נוסח חדש], אשר זו לשונו:

"פעלה העיריה על פי סמכויותיה לפי סעיף 249(30) והוקמה חברה, עמותה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת שמטרותיה במסגרת סמכויות העיריה ותפקידיה, ויש בידי העיריה לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בתאגיד כאמור (להלן - תאגיד עירוני), יחולו הוראות אלה:

(1) מועצת העיריה תקבע את נציגיה בגוף המנהל של התאגיד העירוני; נציגים אלה יכול שיהיו גם חברי המועצה או עובדי העיריה; (2) חובת נציגי העיריה להקפיד על כך שפעולות התאגיד העירוני יהיו במסגרת סמכויות העיריה ותפקידיה; חובת האמון שהם חבים לעיריה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד; (3) נציגי העיריה כאמור, שהינם חברי המועצה, יבחרו כך שיישמרו, ככל האפשר, יחסי הכוחות של הסיעות במועצה;

(4) נציג עירייה כאמור, שהינו חבר המועצה, יהיה זכאי לגמול עבור השתתפותו בישיבות; שר הפנים רשאי לקבוע בתקנות כללים שיסדירו שיעורו של גמול כאמור; (5) הוראות סעיף 122א(א) לא יחולו על תאגיד עירוני בשל כך בלבד שחבר המועצה או עובד העירייה הוא נציג העירייה בגוף המנהל שלו.

אין מחלוקת, שהוראת סעיף זה חלה בענייננו, באשר בכל אחד מהתאגידים, אשר ההחלטה מתייחסת אליהם, יש בידי העירייה מחצית כוח ההצבעה. המחלוקת היא בשאלת פרשנותם של סעיפים-קטנים (1) ו-(3) של הסעיף וביישומה של פרשנות זו על ההחלטה.

3. את טענותיה כנגד ההחלטה מפרטת העותרת בסעיף 7 של העתירה, ולהלן נדון בטענות אלה אחת לאחת. נזכיר רק, שלמשיבים יש טענות מקדמיות נגד העתירה, על פיהן בשל שיהוי בהגשתה ובשל אי-צירוף צדדים מעוניינים לעתירה ראוי לדחות את העתירה. בהמשך הדברים נתייחס גם לטענות אלה.

4. הטענה הראשונה של העותרת כנגד ההחלטה מוצאת ביטוייה בסעיף 7(א) של העתירה ומתייחסת לחברה הכלכלית ולתיאטרון העירוני חיפה - שניים מהתאגידים העירוניים. הטענה היא כדלקמן:

"המשיבים החליטו, שלא כדיון, כי במועצת המנהלים של החברה הכלכלית ושל התיאטרון העירוני חיפה, לא יכהנו חברי מועצת העירייה, זולת יו"ר הדירקטוריון. על בסיס נימוק זה נפסלו נציגי העותרת לחברה הכלכלית... ולתיאטרון העירוני...".

בעת הדיון במועצת העירייה, דיון אשר קדם להחלטה, עמדת חברי הקואליציה הייתה, שרשאית מועצת העירייה במסגרת סמכותה לפי סעיף 249א(1) להחליט שנציגי מועצת העירייה בתאגידים העירוניים לא יהיו חברי מועצת העירייה. כך רשאית היא לעשות, לאור האמור בסעיף, שהנציגים יכול שיהיו "גם חברי מועצה או עובדי העירייה" (ההדגשה שלי - ת' א'). מנוסח זה ניתן ללמוד, לפי גירסתם, שהעירייה יכולה להחליט גם על נציגים אחרים, לאו דווקא חברי מועצה או עובדי עירייה, ואם מחליטה היא שהנציגים לא יהיו מבין חברי המועצה, החלטתה תקפה והיא במסגרת סמכויותיה. בוויכוח הארוך שהתקיים במועצת העירייה בשאלה זו, וכן בטיעון מטעם המשיבים לפנינו, הוצדקה עמדה זו, לא רק בהסתמך על נוסח סעיף 249א(1), אלא גם כמדיניות וכגישה רצויות של מועצת העירייה. את ההצדקה לנהוג כך לגבי החברה הכלכלית והתיאטרון העירוני הסבירו המשיבים בשלושה: ראשית, המדובר בגופים שרצוי להרחיק מהם כל גישה והשפעה פוליטית, דבר שקשה לעשותו, כשנציגי העירייה נבחרים על רקע השתייכותם הסייעתית-פוליטית לפי מפתח מפלגתי. שנית, המדובר בתאגידים הדורשים פעילות רבה, ולאור היותם של חברי מועצת העירייה עסוקים בתפקידיהם כחברי מועצת העיר ובוועדות העירייה השונות, יקשה עליהם למלא תפקידם בתאגידים הנ"ל.

שלישית, בכל אחד מתאגידים אלה דרושים ידע ומומחיות מיוחדים, וראוי, על-כן, שיתמנו להנהלותיהם מבינים בדבר, שאינם נמנים, בדרך כלל, עם נציגי המפלגות בעירייה. טענת העותרת היא, לעומת זאת, שלפי גישת המחוקק בסעיף הנ"ל יש ליתן ייצוג נאות לנציגי הסיעות השונות בעירייה, וייצוג זה מן הראוי שייקבע כך שכל סיעה תבחר את נציגיה; ואם ראתה סיעה לבחור כנציגיה בתאגיד פלוני דווקא חברי מועצת העירייה מטעמה, אין מועצת העירייה יכולה למנוע זאת מהסיעה החפצה בכך. העותרת גם תקפה את כנות הנימוקים שהיו בפי חברי הקואליציה ובתצהירים מטעם המשיבים לשלילת זכותה של העותרת למנות את נציגיה בשני התאגידים הנ"ל מבין חברי המועצה מטעמה.

5. אף שהמחלוקת הפרשנית והעקרונית האמורה הייתה במרכז הדיון שהיה במועצת

העירייה והיא שגזלה את מרבית זמן הדיון - אין צורך שנכריע בה במסגרת עתירה זו. במהלך הטיעון לפנינו, הצהיר בא-כוח העותרת, עורך-דין גולדהמר, שהעותרת מוכנה - מבלי לחזור בה מטענותיה העקרוניות - לנקוב שמות של נציגי ציבור שאינם חברי מועצת העירייה, שימונו מטעמה לשני התאגידים הנ"ל. לאור הצהרה ונכונות זו מטעם העותרת, ומאחר והמקומות בתאגידים הנ"ל המיועדים לנציגים מטעם העותרת שמורים לה, עניין זה אינו דורש עוד את התערבותנו.

6. הטענה השנייה, המפורטת בסעיף 7(ב) של העתירה, היא, ש"המשיבים החליטו, שלא כדין, ליתן לנציגי העותרת פחות נציגים מן המגיע לעותרת על-פי כוחה היחסי של העותרת במועצה". על-פי הטענה, בעוד שלפי כוחה במועצת העירייה מגיעים לעותרת 32 נציגים, הוקצו לה 23 נציגים בלבד, ועל-ידי כך קופחה. מוסיפה העותרת וטוענת, שבנוהגה כך גם לא פעלה מועצת העירייה על-פי הנחייתו של בית-משפט זה בבג"צ [787/89](#) הנ"ל. כזכור, על-פי הסכמת המשיבים שם הוחזר העניין לדיון מחודש במועצת העירייה, אך בית המשפט שם גם ציין, מפי כבוד הנשיא:

"יאמר כבר בשלב זה כי איננה מקובלת עלינו הפרשנות לפיה אין חובה לכלול אף מועמד המוצע על ידי האפוזיציה בין נציגי העיריה הנבחרים מבין אנשי הציבור, ואשר לפיה נמדדים יחסי הכוחות כאמור בסעיף 249א(3) הנ"ל בנפרד לגבי כל תאגיד ותאגיד לחוד.

גישה צבורית נאותה, איננה מתישבת עם שלילת זכויות טוטאלית מן המיעוט ובמיוחד לא ממיעוט בעל ייצוג נרחב."

לטענת העותרת, מתן נציגות של 23 נציגים בתאגיד העירייה לעותרת, כאשר לפי כוחה המספרי של העותרת "מגיעים לה" 32 נציגי ציבור, לא רק מקפחת אותה ללא הצדקה, אלא אף עומדת בניגוד לדברים המצוטטים לעיל מפסק הדין בבג"צ [787/89](#).

7. גם טענה זו דינה להידחות.

ראשית, על-פי המתואר בתצהיר המשיב השני, נבחרו 23 נציגי ציבור מומלצים על-ידי העותרת, כשלפי המספר הכולל של נציגי ציבור שמונו על-ידי מועצת העירייה, ובהתחשב במספר חברי המועצה של העותרת - 8 מתוך 27 חברים - "מגיעים" לעותרת (בהנחה שכל הנציגים צריכים להיות מומלצי הסיעות המפלגתיות שבמועצת העירייה) 28 נציגים בלבד, ולא 32 (ראה בסעיף 22 של התצהיר). במחלוקת חשבונית זו שבין הצדדים אין בידינו די נתונים כדי להעדיף את הגירסה האחת על רעותה.

אך לא זה העיקר. העיקר בעיניי הוא, שאין סעיף 249א קובע שכל נציגי מועצת העירייה בתאגידים השונים של העירייה צריכים להיקבע על-פי מפתח מפלגתי, בהתאם לכוחן של הסיעות במועצת העירייה.

כשבאה מועצת העירייה להחליט על נציגיה בתאגידים השונים, שומה עליה לבחור כמייצגיה את מי שיוכלו למלא את התפקיד ולייצג את מועצת העירייה כהלכה, במומחיות, במסירות ובשקיפה ראויות.

בתאגידים מסוימים יש חשיבות גם לידיעה מקצועית וגם לכישורים אחרים. כל אלה אינם בהכרח נחלתם של מי שהמפלגות השונות רוצות ביקרם. אם, לדוגמה, סבורה העירייה, שכנציג שלה בתאגיד מסוים ראוי שיכהן רואה חשבון, אין כל פסול בכך שייבחר לכך רואה חשבון ללא קשר לשיוכו המפלגתי, ובוודאי אין פסול אם ייבחר לכך מי שאינו מוגדר כלל מבחינה מפלגתית ואינו נציגה של מפלגה כלשהי.

גישה כזו רצויה היא ואינה סותרת את האמור בסעיף 249א. על-פי סעיף 249א(3), רק לגבי נציגי העירייה בתאגידים אשר הינם חברי המועצה מן הראוי לשמור ככל האפשר על יחסי הכוחות של הסיעות במועצה. אלה משמשים חברי מועצת העירייה כנציגי סיעות מפלגתיות, וכשבוכרים נציגים מתוכם, ראה המחוקק לדאוג לבל יקופחו נציגי סיעות הנמצאות באופוזיציה. כוחם של אלה לייצג את העירייה בתאגידים אינו נופל מכוחם של נציגי סיעות הקואליציה. אך דברים דומים לא נאמרו לגבי נציגי העירייה שאינם חברי מועצה, באשר אלה לא בהכרח צריכים לייצג סיעות מפלגתיות. מכלל ההן לגבי נציגי העירייה בתאגידים שהם חברי המועצה אתה למד על הלאו לגבי נציגי העירייה אשר אינם חברי מועצה.

מסקנה זו נתמכת על-ידי האמור בסעיף-קטן 249א(1), על פיו כנציגי המועצה בתאגידים יכולים לשמש גם עובדי העירייה, מינוים של אלה בוודאי אינו צריך להיעשות על-פי מפתח מפלגתי. דומה שאין צורך להרחיב ולבאר, שאין זה ראוי ורצוי לחטט ולברר לגבי כל עובד עירייה, שנמצא ראוי לייצג את העירייה, אם הינו חבר מפלגה או באיזה מפלגה הוא תומך. בירורים כאלה, תוך ניסיון להגדיר עובדים כאלה כמשתייכים למפלגה כזו או אחרת, כמותם כהכנסת פוליטיזציה אל בין שורות עובדי העירייה, מבלי שיש הצדקה או צורך בכך.

כמו לגבי עובדי עירייה, שאין זה ראוי להדביק להם תווית של השתייכות מפלגתית כתנאי לבחירתם כנציגי העירייה בתאגידים על-פי מכסה מפלגתית, כך ייתכנו, כמבואר לעיל, מינויים של נציגי ציבור על-פי כושרם ויכולתם, ושלא על יסוד השתייכות או קשרים מפלגתיים. המפלגתיות והפוליטיזציה המופלגות קנו להן שביטה בהרבה מאורחות חיינו, גם במקומות ובמקרים שאין כל הצדקה לכך. אין להגביר ולהאדיר גישה זו במקום שאין הדבר דרוש וראוי, לא על-פי דברו של המחוקק ולא לגופם של דברים.

בענייננו אין אנו יודעים את השתייכותם המפלגתית של כל אותם נציגי ציבור שנמנו כנציגי העירייה בתאגידים השונים, ואף לא נאמר לנו שהם נבחרו כולם על יסוד מפתח מפלגתי. אין טענה כזו בעתירה, ולפי האמור בתצהיר המשיב השני, "את רובם של נציגי ציבור אלה קשה לשייך כחברים או אוהדים של מפלגה זו או אחרת" (ראה פסקה 15 (א) של תצהירו). יוצא, שאין לפנינו כל ראיה על פיה נוכל לקבוע, שמבחינת אהדתם הפוליטית של נציגי הציבור השונים, מספרם של אלה האוהדים את העותרת קטן מהמספר המתקבל על-פי היחס שבין חברי סיעת העותרת לכלל חברי המועצה. אין לפנינו גם ראיה, כמה מבין נציגי הציבור נבחרו שלא על תקן של מומלצי המפלגות השונות.

אכן, אין להתעלם מהחשש, שבמסווה של מינוי נציגי ציבור על-פי כישוריהם, ושלא על-פי מפתח מפלגתי, המינויים יהיו של נציגי ציבור אשר הנימוק האמיתי למינויים יהיה בשל שייכותם או קירבתם למפלגות השייכות לקואליציה שבעירייה. אם כך יקרה, ברי שיש בכך טעם לפגם, ובמקרה מתאים, כשיפור האיזון הראוי במינוי נציגי המפלגות השונות, ייתכן שיהיה מקום לשקול את התערבותו של בית-משפט זה. אך לפי העובדות שלפנינו, לא נוכל לומר שכך אירע בענייננו.

דברינו לעיל עולים בקנה אחד עם מה שנקבע בבג"צ 787/89 הנ"ל. גם עלינו לא מקובל, שלא ייכלל אף מועמד המוצע על-ידי האופוזיציה בין נציגי העירייה הנבחרים מבין אנשי הציבור. אך לעותרת מספר לא מבוטל של נציגים מבין נציגי הציבור, אותם בחרה מועצת העיר לייצגה בתאגידים השונים, וכאמור לעיל, אין בידינו לקבוע שהיא קופחה בעניין זה לעומת סיעות אחרות במועצת העירייה.

7. טענה נוספת של העותרת, כנטען בסעיף 7(ד) של העתירה, היא, כי מועצת העירייה גרמה לתיקון תקנות ההתאגדות של תאגיד התיאטרון העירוני, באופן שראש העירייה יהיה רשאי למנות 7 מתוך 15 החברים במועצת המנהלים של התיאטרון. לטענתה פסול הדבר, ועל מועצת העירייה - ולא על ראש העיר - למנות גם 7 חברים אלה בנוסף למינויים של שבעת החברים האחרים על-ידי מועצת העירייה.

8. למקרא העתירה ניתן היה להבין, שכאלו החלטה הביאה שינוי, על פיו בעוד שקודם לכן מונו אותם 7 נציגים נוספים על-ידי מועצת העירייה, בא התיקון ומעביר סמכות זו לראש העיר. השתלשלות העניינים, כפי שהובאה לפנינו בתצהיר נוסף שהוגש על-ידי המשיבים, שונה היא.

בתאגיד התיאטרון העירוני מחזיקה העירייה 50% של הון המניות, ואגודת שוחרי התיאטרון מחזיקה אף היא 50% של הון המניות. עד 1983 היה המצב כזה, שראש העיר היה ממנה את יושב-ראש התאגיד, חבר אחד היה מתמנה על-ידי משרד החינוך והתרבות, ארבעה חברים מונו על-ידי מועצת העירייה, וארבעה חברים נוספים מונו על-ידי אגודת שוחרי התיאטרון. על רקע אירועים ומחלוקות, שלא כאן המקום להרחיב בהם, שונה המצב בהחלטה מיום 10.7.83, ונקבע, שארבעת הדירקטורים, שמונו עד אותו תאריך על-ידי אגודת שוחרי התיאטרון, ימונו בעתיד על-ידי ראש עיריית חיפה מבין אנשי ציבור ורוח בעיר חיפה, על בסיס אישי, לאחר התייעצות עם אנשים בתחום התרבות בעיר. כזה היה המצב מאז 1983, ומה ששונה, למעשה, בהחלטה נושא דיונו הינו אך זאת, שמספר הנציגים שתבחר מועצת העירייה ומספר הנציגים שיבחר ראש העיר כאמור יהיה שבעה ולא ארבעה.

הרקע העובדתי, אם כן, שונה בתכלית מן העולה מהעתיקה. יש להצטער שהעתיקה לא כללה פירוט הולם של העובדות, דבר שהיה בו לתאר את העובדות הרלוואנטיות כולן לאמיתן ולמנוע אפשרות של טעות בהבנת הרקע האמיתי של המחלוקת.

9. גם על-פי העובדות כמתואר בפסקה הקודמת, לטענת העותרת בתגובתה לתצהיר הנוסף מטעם המשיבים, מצב דברים על פיו ראש העיר ממנה נציגי ציבור לתאגיד עירוני הינו פסול. על-פי הטענה, היה הדבר אפשרי בעת קבלת ההחלטה ב-1983, אך לאחר חקיקת סעיף 249א בחוק לתיקון [פקודת העיריות](#) (מס' 32), תשמ"ח-1987, שוב אין הדבר אפשרי, באשר על-פי סעיף-קטן (1) לסעיף זה "מועצת העירייה תקבע את נציגיה בגוף המנהל של התאגיד העירוני...". סמכות זו הוקנתה למועצת העירייה ולא לראש העירייה. וכפי שטוענת העותרת, "חשיבותו של סעיף זה היא בכך שהוא מבהיר באורח חד משמעי כי מקום שלעירייה יש סמכות מינוי לדירקטור של תאגיד עירוני סמכות מינוי זאת מוקנית למועצת העירייה, ולא לכל אורגן אחר שלה". הטענה היא, שבכל הנוגע למינוי נציגי ציבור לתאגידים הסמכות היא רק למועצת - העירייה ולא לראש העיר, והחלטת העירייה המאפשרת מינויים של אלה על-ידי ראש העיר פסולה היא.

10. גם טענה זו כנגד ההחלטה דינה להידחות.

ראשית, כפי שכבר הובהר, לא על-פי ההחלטה הוקנתה לפי תקנות התאגיד של תיאטרון חיפה סמכות מינוי נציגי ציבור לראש העיר. סמכות זו הוקנתה לו עוד ב-1983, ובהחלטה מ-1989 רק הוגדל המספר של המתמנים על-ידי כל אחד מהשניים - מועצת העיר וראש העיר - מארבעה לשבעה.

שנית, אין בסעיף 249א כל הוראה שתעשה לבלתי חוקית החלטה, על פיה נציגים, הצריכים להתמנות לתאגיד עירוני על-ידי מי שהינו בעל מניות בתאגיד, יתמנו - על דעת אותו בעל מניות ובהסכמתו - על-ידי ראש העיר. הסעיף דן רק בשאלה, איך נקבעים נציגי מועצת העירייה בגוף המנהל של התאגיד, ולא איך נקבעים נציגיהם של בעלי הון או בעלי זכויות הצבעה אחרים

בתאגיד. מסתבר, שבמסגרת שוחרי התיאטרון, בעלי מחצית כוח ההצבעה בתאגיד, נתגלעו חילוקי דעות. בשל כך ובשל גורמים נוספים מקובל היה עליהם, שנציגי הציבור שיישלו על-ידיהם להנהלת התאגיד יתמנו לצורך זה על-ידי ראש העיר, מבין אנשי צבור ורוח בעיר חיפה, על בסיס אישי, וזאת לאחר התייעצות עם אנשים בתחום התרבות בעיר. כשמוכנים היו לכך - והמדובר במינוי נציגי אותו גוף של שוחרי תיאטרון בהנהלת התאגיד ולא במינוי נציגי מועצת העירייה - אין למצוא פסול בנכונותם זו ובהסכמת מועצת העירייה לכך. וכי על שום מה צריך לצאת מתוך הנחה, שראש העיר פסול לכך ואין ביכולתו למצוא נציגי ציבור ראויים ומתאימים לכהן בהנהלת התאגיד? וראוי להדגיש, שאין כל טענה בפני העותרת, שאותם נציגי ציבור, שראה ראש העיר למנותם כחברי הנהלת התאגיד, אינם ראויים ומתאימים מכוח סגולותיהם האישיות לשמש כמנהלים בתאגיד. העותרת כלל לא טענה זאת, ואין ברשימת האנשים אותם בחר ראש העיר להצביע או לרמוז על כך שהמדובר במינויים על רקע פוליטי-מפלגתי. המדובר הוא באנשי ציבור, הכוללים נציג השחקנים, רקטור אוניברסיטת חיפה, ראש בית הספר לחינוך של האוניברסיטה, פרופ' מהחוג לספרות באוניברסיטה, מרצה לספרות, ראש החוג לסוציולוגיה באוניברסיטת חיפה ומומחה לתקשורת.

הטענה שבפני העותרת היא "עקרונית" בלבד. דהיינו: אם יש צורך למנות "מטעם העירייה" נציגי ציבור לתאגידים, אלה צריכים להתמנות, על-פי מצוות סעיף 249א, על-ידי מועצת העירייה ולא על-ידי ראש העיר.

אך, כאמור, אין מינוי אותם שבעה נציגי ציבור על-ידי ראש העיר מהווה מינוי של מי שמועצת העירייה צריכה לקבוע את זהותם, וממילא אין לומר שמינוי זה על-ידי ראש העיר סותר את הוראות סעיף 249א.

11. הטענה האחרונה של העותרת מתייחסת למינוי נציגי מועצת העירייה בחברת שיקמונה, חברה ממשלתית עירונית. על-פי תקנות החברה, מחצית מחברי הנהלת החברה ממונים על-ידי שר הבינוי והשיכון ומחציתם על-ידי מועצת העירייה. יושב-ראש הדירקטוריון מתמנה על-ידי השר וראש העירייה.

לטענת העותרת, מועצת העירייה לא בחרה בין נציגיה לדירקטוריון של חברה זו אף נציג מסייעת העותרת, אף שלפי גודל סיעתם צריכים היו להתמנות שניים מנציגי מועצת העיר מבין חבריה או מומלציה. בכך, לטענת העותרת, קופחה.

ההסבר שבפני המשיבים לבחירה זו הוא, ששר הבינוי והשיכון, אשר הינו איש מפלגת הליכוד, מינה את כל הנציגים מטעמו מבין חברי הליכוד. משום כך, וכדי לדאוג לאיזון מתאים בין נציגי המפלגות השונות בחברת שיקמונה, רשאית הייתה מועצת העירייה לבחור נציגים מטעמה שאינם כוללים אנשי מפלגת הליכוד. מוסיפים המשיבים ומדגישים, שבנוהגה כך פעלה

מועצת העירייה במסגרת הוראות סעיף-קטן (3) של סעיף 249א, אשר על-פי פירושו הנכון מיועד, לגירסתם, לשמור על יחסי כוחות בין הסיעות בהנהלת התאגיד אליו נשלחים הנציגים, ולא דווקא על יחסי הכוחות בין הנציגים הנקבעים על-ידי מועצת העירייה.

12. הפירוש של המשיבים נראה לי דחוק. לכאורה, עוסק סעיף 249א בקביעת נציגיה של מועצת העירייה בתאגידים העירוניים, ובעת קביעה כזו נדרשת מועצת העירייה לשמור ככל האפשר על יחסי הכוחות של הסיעות במועצה. שר הבינוי והשיכון ממנה את נציגיו על בסיס אישי על-פי שיקול-דעתו, ואין ראייה שאלה נבחרו שלא על-פי שיקול ענייני על-פי כושרם והתאמתם האישית לשמש כחברי הדירקטוריון של חברת שיקמונה. אין מועצת העירייה יכולה לצאת מהנחה שבשל היות השר משתייך למפלגת העותרת מסתמא כל נציגיו משתייכים לאותה מפלגה. גם אין להניח שהמחוקק התכוון בסעיף 249א(3) ליתן למועצת העיר סמכות לתקן ולאזן את אשר החליטו עליו אחרים, הזכאים למנות חלק מחברי ההנהלה בתאגידים עירוניים.

השמירה על יחסי הכוחות עליה מופקדת מועצת העירייה מתייחסת לכאורה ליחסי הכוחות בין אלה הנקבעים על-ידיה כחברי הנהלה בתאגידי העירייה, ולא על-ידי אחרים. עיון בכל סעיפי המשנה של סעיף 249א מלמד, שסעיף זה בא לקבוע הוראות ביחס לנציגי העירייה בתאגידי עירוניים, ולא ביחס לנציגים אחרים בתאגידי אלה.

13. גם אם פרשנות המשיבים להוראות סעיף 249א(3) אינה מקובלת עלי, עדיין אין בכך לחרוץ את גורל חלק העתירה הנוגע לחברת שיקמונה.

אף שלא מטעם מועצת העירייה נבחר לכך, מסתבר שאחד מחברי מועצת העירייה מטעם העותרת מכהן כמנהל בהנהלת שיקמונה, על-פי כוחם המספרי של חברי העותרת במועצת העירייה היה מקום, אמנם, שיתמנו שניים מחבריה כמנהלים בשיקמונה. אך כשמסתבר שחבר אחד מחברי מועצת העירייה מטעם העותרת מכהן כחבר מועצת המנהלים בשיקמונה, וכשמסתבר שבחישוב כולל של מספר חברי מועצת העירייה המכהנים כדירקטורים בתאגידי עירוניים אין העותרת מקופחת (ראה בסעיף 20 לתצהירו של המשיב השני), ספק אם זה המקרה בו ראויה התערבותו של בית-משפט זה.

אמרתי "ספק", משום שאין צורך להכריע בעניין, לאור טענות אחרות שיש בפי המשיבים, טענות המצדיקות הימנעות מהתערבות בהחלטת המשיבה הראשונה, טענות אלה הינן הטענות המקדמיות שבפי המשיבים, אשר עתה הגיעה השעה להכריע בהן.

14. החלטת מועצת העירייה היא מיום 23.11.89, ורק כעבור כשלושה חודשים הוגשה העתירה בתיק זה, בלא שנזכר בעתירה כל הסבר לאיחור זה. החלטת מועצת העירייה נתקבלה לאחר דיון מקיף וארוך, ולא היה לעותרת כל יסוד להניח שהחלטה עשויה להשתנות. מה הצדקה, אם כן, לעיכוב כה רב בהגשת העתירה? בינתיים גם השתנו דברים בעקבות ההחלטה. אותם נציגי מועצת העירייה על-פי ההחלטה נכנסו לתפקידם בתאגידי השונים, וכל התאגידיים

קיבלו החלטות ופעלו בהסתמך על מינוים של אלה כחברי מועצת המנהלים בתאגידי השונים. התפתחות זו צפויה הייתה, והעותרת בוודאי ידעה זאת וחייבת הייתה להיות ערה לצורך הדחוף להגיש את עתירתה, אם התכוונה לפעול כנגד ההחלטה.

בנסיבות אלה, השהיית הגשת העתירה די בה כדי שתהיה בעוכרי העתירה. ובפרט, שאם תתקבל העתירה ויוחלט, כעתירת העותרת, שההחלטה מיום 28.11.89 בטלה, עלולה להתעורר שאלת תקפותן של החלטות רבות שנתקבלו בינתיים בתאגידי השונים על-ידי הרכב הנהלותיהן, שנקבע בהסתמך על ההחלטה.

15. גם הטענה המקדמית האחרת שבפי המשיבים בדבר אי-צירוף צדדים מעוניינים כמשיבים לעתירה - בדין יסודה. העתירה נוגעת לשאלה, אם ההרכב של תאגיד זה או אחר תקף או פסול. הצדדים המעוניינים במקרה זה הם גם אותם תאגידי אשר שאלת תקפותו של הרכב הנהלתם וחוקיות פעולותיהם עד כה בוודאי מעניינם הוא; גם אותן מפלגות אשר שלחו את נציגיהן לתאגידי אלה (וראה לעניין זה בג"צ 84/82 [1], בעמ' 815-816) וגם אלה שהתמנו כמנהלים לאותם תאגידי, אשר עלולים להיפגע אם תבוטל ההחלטה ומינוים יבוטל - כל אלה לא צורפו כמשיבים לעתירה. משכך נהגה העותרת, אין להושיט לה את הסעד לו היא עותרת, סעד אשר כל הנזכרים לעיל, העלולים להיפגע ממנו, לא צורפו כצדדים לעתירה, וממילא עמדתם כצד לדין לא נשמעה. לדברים אלה יש משנה תוקף לגבי התאגידי ולגבי האנשים שנתמנו לכהן בהם, אשר דברם לא נשמע, בעוד שלגבי המפלגות ייתכן שלפחות חלקית נשמע טיעונן במסגרת הטענות מטעם המשיבים.

16. הטענות המקדמיות הנזכרות לעיל כוחן יפה, למעשה, ביחס לכל חלקי העתירה המפורטים לעיל. אם ראינו להדגישן ביחס לחלק העתירה הנוגע לפרשת מינוי נציגי מועצת העירייה להנהלת חברת שיקמונה, אין זאת אלא משום שבפרשה זו מצאנו שאין להכריע, אם לולא פגמים אלה של שיהוי ואי-צירוף צדדים היה מקום להיעתר לעותרת.

17. בא-כוח העותרת היה ער במהלך הדיון, בעקבות שאלות של בית המשפט, לליקוי של אי-צירוף צדדים מעוניינים לעתירה וכן לתוצאה של ביטול ההחלטה כמבוקש בעתירה. הוא ביקש על-כן בשם העותרת לחזור מהבקשה להחליט על בטלות ההחלטה, וגם הודיע, שהעותרת לא תחלוק על חוקיות החלטותיהם של התאגידי עד כה. הוא ביקש רק זאת, שבית המשפט יחליט ויקבע עמדתו בשאלות העקרוניות שמעוררת העתירה, על-מנת שאלה יהיו לנגד עיני מועצת העירייה כשזו תשוב לדון בעניין, כפי שמבקשת העותרת.

איננו מוצאים לנכון להיעתר גם לבקשה זו. גם לצורך הכרעה בעניין זה ראוי היה שיתנתן הזכות לקחת חלק בדיון לאותם צדדים מעוניינים, אשר לא צורפו לדיון והעלולים להיפגע על-ידי החלטה כזו. אין דרכו של בית-משפט זה ליתן פרשנות וחוות-דעת שכל נפקותן אינה אלא תיאורטית, ואם הכוונה שמה שיקבע בית המשפט יחייב לגבי מעשי העירייה - צירופם של כל הצדדים כאמור היה הכרחי.

18. התוצאה של כל האמור לעיל היא שדין העתירה להידחות. כן הייתי מחייב את העותרת לשלם למשיבים - לקופת העירייה - את הסכום של 5,000 ש"ח להיום.

השופט ג' בך: אני מסכים.

השופט י' מלץ: אני מסכים.

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט אור.

ניתן היום, כ"ד בטבת תשנ"א (10.1.91).

[הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו -
הקש כאן](#)