

1. אברהם אורן
2. נחום אוסי
3. צבי מירון
4. מוניקה כהן
5. סיעת "מרצ" במועצת עיריית פתח-תקווה
נגד
1. מועצת עיריית פתח-תקווה
2. ראש עיריית פתח-תקווה, מר גיורא לב
3. דירקטוריון ח.ל.ד. - חברה ממשלתית עירונית לשיקום ודיור פתח-תקווה
4. איתן טימן
5. נפתלי גיר
6. אביבה ברא"ז
7. אורי מוכתר

בבית המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[24.12.95]

לפני הנשיא א' ברק והשופטים ד' לוי, מ' חשין

פקודת העיריות [נוסח חדש], נ"ח 197, סעיפים 149ד, 149ד(ב)(1), 162, 249(1), 249(2), 249(5), 249(30), א, 249א(1), 249א(2), א, 249(3), 249א(4) - פקודת החברות [נוסח חדש], תשמ"ג-1983, נ"ח 764, סעיף 96כז - חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 32), תשמ"ח-1987, ס"ח 18 - חוק הרשויות המקומיות (גמול השתתפות בישיבות להברי מועצה), תשמ"ה-1995, ס"ח 120 - הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 33), תשמ"ז-1987, ה"ח 252 - חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, ס"ח 132, סעיפים 1(א) (המונח "חברה ממשלתית"), 16, 17(א)(3), 61(א)(2) - הצעת חוק החברות, תשנ"ו-1995, ה"ח 2, סעיפים 279, 280(א), 280(2) - חוק לתיקון פודת החברות (מס' 4) (אחריות נושאי משרה), תשנ"א-1991, ס"ח 132 - חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 55), תשנ"ה-1995, ס"ח 328- הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 56) (ועדת הנחות), תשנ"ה-1995, ה"ח 356.

מיני-רציו:

- * חברות – חברה ממשלתית – דירקטוריון
- * רשויות מקומיות – עיריות – תאגיד עירוני

העותרת לזהותורים 1-4 שהם ארבעת חבריה במשיבה 1 קובלים על כי בכחירת דירקטורים

לחברת ח.ל.ד. - חברה ממשלתית עירונית לשיקום ודיוור פתח-תקווה בע"מ (להלן - ח.ל.ד.). קיפחה המשיבה 1 את העותרת 5. ח.ל.ד. נועדה, בין היתר, לפעול לשיקום הדיוור בפתח-תקווה, ושולטות בה חלק כחלק, הממשלה ועיריית פתח-תקווה. שליטה זו באה להן למעשה על דרך מינוי חברי דירקטוריון החברה, שעה שהממשלה זכאית למנות חמישה דירקטורים מכלל עשרה הדירקטורים המכהנים בדירקטוריון. המשיבה 1, שבחרה את נציגיה לדירקטוריון, מינתה ארבעה חברי מועצה (המשיבים 4-7) ואיש ציבור אחד, שאינו מכהן במועצת העיר. לטענת העותרים, קיים ניגוד עניינים בין החברות במשיבה 1 לבין הכהונה במשיב 3. על-כן פסולים החברים שנבחרו משמש כדירקטורים. עוד טענו העותרים, כי במנותה את המשיבים 4-7, תוך התעלמות מהעותרת 5, פגעה המשיבה 1 בעקרונות הייצוג הנאות המחייב אותה. בטענותיהם עמדו העותרים על כך שח.ל.ד. הא "חברה ממשלתית", כהגדרתה [בחוק החברות הממשלתיות](#), תשל"ה-1975, ובתורת שכזו חלות עליה מגבלות הפוסלות את חברי המשיבה 1 משמש דירקטורים בח.ל.ד.

בית המשפט הגבוה לצדק פסק:

א. (1) סעיף 249(30) [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] נותן סמכות בידי עירייה לייסד חברה, אגודה שיתופית, או כל אגודה אחרת, לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה. לאמור, אם באחת נמצאו לה לעירייה כי מוסמכת היא לפעול פעילות פלונית, מוסמכת היא לפעול אותה פעילות בין במישרין ובין על דרך הקמתה של חברה אשר תעסוק באותה פעילות (23-ד-ה).

(2) תאגיד עירוני נועד, ככלל, לשמש כלי בידי עירייה לביצוע משימות המוטלות עליה, מעין זרועה הארוכה של העירייה. בה בעת, תאגיד עירוני הוא אישיות משפטית הנושאת את עצמה. מרגע התהוותו, קונה תאגיד עירוני - ככל אחיו התאגידים - זכויות וסמכויות לעצמו, נושא הוא בחובות לעצמו, ואין רואים בו מחלקה ממחלקות העירייה (23-ז).

(3) הדואליות הגנטית השוכנת בתאגיד עירוני יוצרת, מטבע הדברים, מתח פנימי: מתח בין העירייה לבין התאגיד, ומתח בתוככי העירייה והתאגיד עצמם. בייחוד כך פני הדברים, כאשר תאגיד עירוני, על-פי עצם הגדרתו, אמור לעסוק בנושאים שתונים לסמכותה של העירייה אף היא (23-ז-א).

(4) המערכת הסבוכה של יחסים הדדיים בן גופים ואנשים - בעירייה ובתאגיד - מחייבת מעצמה קביעתה של מערכת נורמות להסדרי התנהגות ויחסי סמכויות, כדי שהטובה בהקמתו של תאגיד לא תהפוך רעה (24-א).

ב. (1) אחת השאלות הקשות הכרוכות בקיומו ובפעילותו של תאגיד עירוני היא שאלת התנגשות אינטרסים וניגוד אינטרסים - ניגוד בכוח וניגוד בפועל - בין התאגיד לבין העירייה; ובייחוד, אינטרסים נוגדים הנפגשים באנשים הממלאים תפקידים אך ורק בתאגיד - והחברים חובת אמונים לתאגיד - ביודעם כי העירייה היא השולטת והיא המפרנסת והמזינה את התאגיד (24-ב-ג).

(2) שאלת ניגוד האינטרסים בהקשר קיומם של תאגידים עירוניים הביאה לחיזוקן בפקודת

העיריות [נוסח חדש], שהוסיף לה את סעיף 249א. הוראת סעיף זה נועדה לפתור כמה וכמה בעיות בתחום התאגידים העירוניים - ביחסים ההדדיים שבין עירייה לבין תאגידים עירוניים - גם בנושא ניגוד האינטרסים (25 ב-26 א).

ג. (1) שני תנאים קבע החוק להיותו של גוף משפטי "תאגיד עירוני" בגדרי סעיף 249א לפקודת [העיריות](#) [נוסח חדש]: העירייה הקימה חברה כסמכותה על-פי סעיף 249(30) לפקודה, שמטרותיה במסגרת מכויות העירייה ותפקידיה; יש בידי העירייה לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בתאגיד (26 ג-ד).

(2) בנסיבות דנן, מטרותיה העיקריות של ח.ל.ד. הן בינוי ופיתוח בתחומי העיר פתח-תקווה, חיסול משכנות עוני ועוד. עיון בסמכויותיה של עירייה מלמד כי מטרות אלה מצויות ברחבות ביניהן (26 ה-ו).

(3) המושג "כוח הצבעה" פירושו דרך של שליטה בחברה; בסעיף 249א רישה לפקודת [העיריות](#) [נוסח חדש] כיוון המחוקק למי שמחזיק בידו לפחות מחצית השליטה בתאגיד. בנסיבות דנן, כוחות החברה מרכזים עצמם כולם - גם להלכה וגם למעשה - במשיב 3, שעל פיו יישק דבר. מכאן, שח.ל.ד. היא חברה עירונית, שכן לעירייה מחצית מכוח ההצבעה בתאגיד - קרי: במשיב 3- ואם כך, לעירייה מחצית השליטה בח.ל.ד. (27 ד-ה).

ד. (1) בשל החשש הסביר והאפשרות הממשית להיווצרותו של ניגוד עניינים פעיל בין חברות במועצת העירייה לבין החברות בדירקטוריון של חברה עירונית, קבע המחוקק, בסעיף 249א, מעין נורמת-על, ולפיה במקרה של סתירה בין שתי חובות האמונים - לעירייה ולתאגיד - יד חובת האמונים כלפי העירייה תהיה על העליונה (28 א-ג).

(2) לנוכח הוראותיו של המחוקק כאמור, יש לדחות את טענת העותרים, שלפיה חבר מועצת עירייה אינו בן-כושר לשמש דירקטור בתאגיד עירוני, אך בשל חשש לסתירה בחובות האמונים שהוא חב בהן, בה בעת, לעירייה ולתאגיד, לכל אחד מהם בנפרד (28 ג-ד).

(3) הוראת סעיף 249א לפקודת [העיריות](#) [נוסח חדש] עשויה להיות מובנת מאליה שעה שמדובר הוא בחברה עירונית הנמצאת בבעלותה המלאה של העירייה. ואמנם, אם מחזיקה העירייה בכל מניותיו של תאגיד עירוני, ניתן לטעון בחזקה כי נציגי העירייה חבים חובת אמונים מלאה לעירייה בלבד. במקרה מעין זה, דין התאגיד העירוני - מבחינה מהותית - כדין מחלקה ממחלקות העירייה, וחובת האמונים היא אחת (28 ה-ו).

(4) כאשר מדובר בתאגיד המצוי בבעלות ובשליטה חלקית של העירייה, כגון תאגיד שלעירייה יש בו מחצית הון המניות או מחצית כוח השליטה, עשויות להתעורר בעיות חמורות באשר להגנת האינטרסים של המחזיק במחצית האחרת של הון המניות או המחזיק במחצית האחרת של כוח השליטה; אם יש לה שותף לעירייה, וכוחו בחברה ככוח העירייה, אין הצדקה להתעלם מהאינטרסים של אותו שותף ולהורות את נציגי העירייה בדירקטוריון שחובת האמונים שהם חייבים לעירייה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד. בנסיבות כאלה עולה חשיבותו של סעיף 249א, הוראתו היא הוראה (29 ב-ג).

ה. (1) ח.ל.ד. היא חברה ממשלתית לפי ההגדרות שבסעיפים 1(א) ו-61(א) [לחוק החברות הממשלתיות](#). ממילא נושאת היא בעול שחברות ממשלתיות אמורות לשאת בו (31 א).

(2) על-פי כלל 9(4) לכללים שקבע מרכז השלטון המקומי למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות, פסולים לכהונת חברי המועצה מי שמשמשים דירקטורים

בחברה ממשלתית העוסקת בפיתוח ובבינוי אותה רשות מקומית. בנסיבות דנן, אין תחולה לכלל 9(4) באשר אין הוא דן בשאלת כהונתו של חבר מועצה בדירקטוריון של חברה עירונית (32א-ד).

(3) כלל 9(4) לכללים נדחה מפני הוראת סעיף 249א לפקודה, שלפיה חבר מועצת עירייה רשאי לשמש דירקטור בחברה עירונית. זוהי הוראה שהיא החוק המיוחד (lex specialis), וידה על העליונה (32 ה-ז).

(4) מכאן, שהיותה של ח.ל.ד. חברה ממשלתית - בצד היותה חברה עירונית - אין בה כדי להעלות או להוריד לעניין פסלותם של חברי המשיבה 1 לשמש בה כדירקטורים (32 ז-33 א).

ו. (1) הוראת סעיף 249א(3) [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש], הדנה בבחירתם של נציגי העירייה בגוף המנהל של התאגיד העירוני באופן שיישמרו יחסי הכוחות של הסיעות במועצה, מדברת על כל תאגי ותאגיד לעצמו. פירוש הדברים הוא, כי בדירקטוריון של כל תאגיד ותאגיד לעצמו אמורה להישמר הוראת המחוקק ולפיה ייבחרו חברי המועצה לדירקטוריון התאגיד כך שיישמרו ככל האפשר יחסי הכוחות של הסיעות במועצה (33 ב-ג, ז-34 א).

(2) הוראת סעיף 249א(3) נסבה אך ורק על נציגי עירייה שהם חברי מועצה. נציגי עירייה בדירקטוריון לחברה עירונית יכולים שיהיו חברי מועצה, עובדי עירייה או אנשי ציבור שאינם לא חברי מועצה ולא עובדי עירייה (33 ד).

(3) בבחירת חברי מועצה כנציגי העירייה בדירקטוריון של חברה עירונית יש לשמור "ככל האפשר" על יחסי הכוחות של הסיעות במועצה. יחסי כוחות בדיוק מתמטי אין ניתן לשמור עליהם, ולכן נועד הסייג של: "ככל האפשר". המושג "ככל האפשר" הוא מושג מסגרת - תוכנו אינו מפורש ומפורט - והקנקן יימלא תוכן ביישום עקרונות יסוד של המשטר הדמוקרטי והנהגתה הראויה של רשות מקומית (34 ב-ג).

(4) יש להיזהר בכבודה של האופוזיציה. שלילת מעמדה של אופוזיציה בתאגיד עירוני - שלילה מכול וכול - אינה עולה בקנה אחד עם ההליך הדמוקרטי התקין. בהליך דמוקרטי תקין עומדים זה מול זה מחנה רוב ומחנה מיעוט. רק על דרך זו יינתן לאופוזיציה לקיים פיקוחובקרה ראויים ואפקטיביים על הגוף השולט בתאגיד (34 ז-35 א).

ז. (1) בנסיבות דנן, האופוזיציה במשיבה 1 - שהעותרת 5 נמנית עמה - קופחה בבחירת נציגיה למשיב. בשוללה ייצוג מהאופוזיציה פגעה המשיבה 1, בראש ובראשונה, בעיקרון כי יש ליתן לסייעות המועצה ייצוג "ככל האפשר" בכל דירקטוריון ודירקטוריון של חברה עירונית (37 ה-ו).

(2) מהיות ח.ל.ד. חברה נעלה בחשיבותה - כמסתבר זורמים דרכה כספים רבים ופעילותה היא רבה ביותר - מתחייב שראויה היא האופוזיציה במשיבה 1 כי תזכה לייצוג במשיב 3 (37 ו-ז).

(3) בנסיבות דנן, מדובר על קיפוחה של האופוזיציה, ולא על קיפוחה של העותרת 5 בתורת שכזו. שאלת היחס בין העותרת 5 לבין יתר סיעות האופוזיציה לא נתבררה לחלוטין, ועל-כן אין להביע בה דעה (38 א).

פסקי-דין של בית המשפט העליון שאוזכרו:

- [1] [בג"צ 750/84](#) כהן נ' ראש עיריית רחובות - לא פורסם.
- [2] [בג"צ 531/79](#) סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה ואח', פ"ד לד (2) 566.
- [3] [בג"צ 6641/93](#) סיעת "צעירים למען חיפה" בעיריית חיפה נ' מועצת העיר חיפה ואח', פ"ד מח (3) 555.
- [4] [בג"צ 595/89](#) שמעון ואח' נ' הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים ואח', מד (1) 409.
- [5] [בג"צ 244/86](#) רביבו נ' ראש המועצה המקומית אופקים, פ"ד מב (3) 183.
- [6] [בג"צ 202/90](#) י.ב.מ. ישראל בע"מ נ' משרד המשפטים ואח', פ"ד מה (2) 265.
- [7] [בג"צ 828/90](#) סיעת "הליכוד" במועצת עיריית חיפה ואח', פ"ד מה (1) 506.
- [8] [בג"צ 787/89](#) סיעת "הליכוד" במועצת עיריית חיפה נ' מועצת עיריית חיפה, תקדין 89 (3) 233.
- [9] [בג"צ 229/74](#) עדיני ואח' נ' נבו ואח', פ"ד כט (1) 29.
- התנגדות לצו-על-תנאי מיום 10.6.94. העתירה נתקבלה. הצו-על-תנאי נעשה מוחלט.

ר' הר-זהב - בשם העותרים;

ש' לינצר, מ' ברק - בשם המשיבים.

פסק-דין

השופט מ' חשין: העותר הראשון שלפנינו היה עו"ד אברהם אורן. מאז שמיעת המשפט לפנינו נרצח עו"ד אורן, והוא איננו עוד. יהי זכרו ברוך.

2. העותרים הם סיעת מר"צ וארבעת חבריה במועצת עיריית פתח-תקווה. המשיבים העיקריים הם מועצת עיריית פתח-תקווה וראש העירייה. קובלנת העותרים היא, כי מועצת עיריית פתח-תקווה פעלה שלא כחוק בבחירת חבריה לדירקטוריון של חברה פלונית, וכי בבחירת אותם דירקטורים, ובשים לב ליחסי הכוחות של הסיעות במועצת העירייה, קיפחה המועצה, שלא כדין, את סיעת מר"צ. נעמוד בתחילה על עיקרי העובדות שלעניין ולאחר מן נעבור ונדון בסוגיות המשפטיות שנתעוררו להכרעתנו.

עיקרי העובדות שלעניין וטיעוני בעלי הדין

3. בפתח-תקווה העיר פועלת חברה ששמה הוא: ח.ל.ד. - חברה ממשלתית עירונית לשיקום ודיוור פתח-תקווה בע"מ. דירקטוריון חברה זו הוא המשיב 3 לעתירה, ולהלן נכנה את החברה בשם חלד. מטרתיה העיקריות של חלד מנויות בסעיף 2(א), (ב) ו-3(ג) לתזכיר, ואלו הן:

2. "המטרות שלשמן נוסדה החברה הן:

(א) לפעול למען שיקומם, פינויים וחיסולם של משכנות עוני בתחום שיפוטה של עיריית פתח-תקווה.

(ב) לפעול למען שיכונם של תושבים מפונים ממשכנות עוני אשר בתחום שיפוטה של עיריית פתח-תקווה, במבנים קיימים או במבנים שיוקמו ע"י החברה או ע"י מוסדות צבוריים או ע"י גורמים פרטיים או בשיתוף החברה עם מוסדות וגורמים אלה.

(ג) לעסוק במפעלי בנין, פתוח ושכון בתחום שיפוטה של עיריית פתח-תקווה, להשתתף השתתפות כספית וכל השתתפות אחרת שהיא במפעלי בנין, פתוח ושכון כנ"ל ולעודד ולקדם מפעלים כאלה בכל דרך ואופן שהחברה תמצא לנכון".

מניות חלד נחלקות לעשר מניות יסוד, 11,992 מניות רגילות ושמונה מניות נדחות, ובחלקן המכריע מחזיקות בהן ממשלת ישראל ועיריית פתח-תקווה: הממשלה מחזיקה בחמש מניות יסוד - מתוך כלל עשר מניות היסוד - וב-7996 מניות רגילות; עיריית פתח-תקווה מחזיקה בחמש מניות יסוד וב-3996 מניות רגילות; ובשמונה המניות הנדחות מחזיקים גופים אחרים. מניות היסוד שולטות, הלכה למעשה, בפעילות החברה: בעלי מניות היסוד, ורק הם, זכאים למנות דירקטור לדירקטוריון החברה לכל מניית יסוד שהם מחזיקים בה, וכן להעביר מכהונתו דירקטור שמינו. בעלי מניות רגילות אין להם זכות הצבעה לבחירתם של דירקטורים או לפיטוריהם של דירקטורים. יתר-על-כן: כל החלטה של החברה או של דירקטוריון החברה בענייני היסוד של החברה טעונה הסכמה בכתב ומראש של כל בעלי מניות היסוד. עניינים אלה הם: הגדלת הון החברה או שינויו; הוצאת סוג חדש או סוגים חדשים של מניות; שינוי הזכויות הכרוכות במניות לסוגיהן; התמזגות או השתתפות בחברה אחרת; פירוק החברה מרצון; שינוי התזכיר או התקנות של החברה. המניות הנדחות אינן נושאות עמהן כל זכות שהיא חוץ מהזכות לקבל את ערכן הנקוב בעת פירוק החברה. נמצא לנו אפוא, כי הממשלה והעירייה, שתיהן יחדיו, שולטות בחלד באורח מוחלט, גם להלכה גם למעשה, ושליטתן היא חלק כחלק. שליטה זו באה להן לממשלה ולעירייה - למעשה - על דרך מיוי חברי דירקטוריון החברה, שעה שהממשלה זכאית למנות חמישה דירקטורים מכלל עשרה הדירקטורים המכהנים בדירקטוריון, והעירייה זכאית למנות את חמשת הדירקטורים האחרים.

4. ביום 13.5.94 נתכנסה מועצת עיריית פתח-תקווה לישיבה ובחרה בחמישה דירקטורים לדירקטוריון חלד: ארבעה מהם חברי מועצת העיר (הם המשיבים 4-7; להלן נכנה אותם - המשיבים), ואחד מהם איש ציבור שאינו מכהן במועצת העיר.

על מינוי אותם ארבעה דירקטורים קובלים העותרים, וטענותיהם נחלקות לשתי כיתים: כת טענות אחת עניינה בניגוד עניינים קיימים, לטענת העותרים, בין חברות במועצת העירייה לבין חברות בדירקטוריון חלד. מטרתה העיקרית של חלד היא, כפי

שראינו, לעסוק בבינוי, בפיתוח ובשיקום משכנות עוני בתחומי העיר פתח-תקווה. טוענים העותרים כי קיים, על-פי טיבם של דברים, ניגוד עניינים בין חברות במועצת העירייה לבין חברות בדירקטוריון חלד, אשר-על-כן פסולים הם חברי מועצת העירייה - המשיבים - משמש כדירקטורים בחלד. ומשנתמנו בידי מועצת העירייה כדירקטורים, דין הוא שמינוייהם יבוטלו. לשון אחר: חברי מועצת עירייה, בתורת שכאלה, חבים חובת נאמנות כלפי העירייה, ואילו חברי דירקטוריון חלד, בתורת שכאה, חבים חובת נאמנות כלפי חלד. חובות נאמנות אלו אינן עולות בקנה אחד זו עם זו, אשר-על-כן יש לבטל את מינוייהם של המשיבים כחברי דירקטוריון חלד.

כת טענות שנייה עניינה פגיעה בעקרון הייצוג הנאות והראוי. טוענים העותרים כי במנותה את המשיבים כחברים בדירקטוריון חלד - תוך התעלמות מסיעת מר"צ, העותרת - פגעה מועצת העירייה בעקרון הייצוג הנאות המחייב אותה. אשר-על-כן, כך מוסיפים הם וטוענים, יש לבטל את מעשה המינוי שנעשה ולהורות למועצת העירייה כי תשוב ותבחר בנציגיה לדירקטוריון חלד על-פי יחסי הכוחות בין הסיעות במועצת העירייה.

נדון בשתי כיתי טיעונים אלו אחת לאחת, כסדרן. ואולם עד שנידרש לטענות לגופן הבה נפתח את דברינו בפריסת דברי החוק שלעניין.

דינם של תאגידי עירוניים ומעמדה של חלד: מהו תאגיד עירוני ומה על דוקטרינת ניגוד האינטרסים 5. סעיף 249(30) [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] נותן סמכות בידי עירייה

"לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה...". פירוש: אם באחת נמצא לה לעירייה כי מוסמכת היא לפעול פעילות פלונית, מוסמכת היא לפעול אותה פעילות בין במישרין - למשל: באמצעות מחלקה ממלקות העירייה - ובין על דרך הקמתה של חברה אשר תעסוק באותה פעילות.

6. הקמתה של חברה הנתונה לשליטתה של עירייה נועדה, בין השאר, להקל על העירייה בביצוע תפקידיה ולשחרר פעילויות מסוימות מהצורך להתמודד עם מנגנון ביוורקרטי המאפיין מנגנון ציבורי באשר הוא. ראו, למשל: פרופ' י' גרוס, דירקטורים ונושאי משרה בחברה (המכון למחקר עסקים בישראל, תשמ"ט) 543 ואילך; סקר חברות עירוניות (ד"ח מסכם שראה אור מטעם המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, בעריכת מגמה יועצים לניהול ותכנון - מייק וייל, תש"ן). ומשידענו שככלל אין טובה בלא עקבה, נדע אף זאת שהקמתה של חברה בידי עירייה נושאת מאליה בשובלה אף בעיות וקשיים, משפטיים ושאינם משפטיים.

הנה כי כן, תאגיד עירוני נועד, ככלל, לשמש כלי בידי עירייה לביצוע משימות המוטלות עליה, מעין זרועה הארוכה של העירייה. בה בעת, תאגיד עירוני הינו אישיות משפטית הנושאת את עצמה, והרי בעיקר מטעם זה אומרת עירייה להקימו. מרגע התהוותו קונה תאגיד עירוני - ככל אחיו התאגידיים - זכויות וסמכויות לעצמו, נושא הוא בחובות לעצמו, ואין רואים בו מחלקה ממחלקות העירייה. דואליות גנטית זו השוכנת בתאגיד

עירוני יוצרת מטבע הדברי - מכל מקום עלולה היא ליצור - מתח פנימי: מתח בין העירייה לבין התאגיד, ומתח בתוככי העירייה והתאגיד עצמם. בייחוד כך פני הדברים, ביודענו כי תאגיד עירוני, על-פי עצם הגדרתו, אמור לעסוק בנושאים הנתונים לסמכותה של העירייה אף היא. מתח זה, כדרכו של עולם, מציב קשיים על דרכם של חברי מועצה ועובדי עירייה הממלאים תפקידים בתאגיד עירוני, ומערכת סבוכה זו של יחסים הדדיים בין גופים ואנשים - בעירייה ובתאגיד - מחייבת מעצמה קביעתה של מערכת נורמות להסדרי התנהגות ויחסי סמכויות, כדי שהטובה בהקמתו של תאגיד לא תהפוך רעה. ראו, למשל, סקר חברות עירוניות שהזכרנו לעיל, העומד בין השאר על האמביוולנטיות המובנית בקיומם של תאגידים עירוניים.

7. אחת השאלות הקשות הכרוכות בקיומו ובפעילותו של תאגיד עירוני היא שאלת התנגשות אינטרסים וניגוד אינטרסים - ניגוד בכוח וניגוד בפועל - בין התאגיד לבין העירייה; ובייחוד: אינטרסים נוגדים הנפגשים באנשים הממלאים תפקידים בתאגיד כנציגי העירייה, וניגוד אינטרסים בלבם של אנשים הממלאים תפקידים אך ורק בתאגיד - והחבים חובת אמונים לתאגיד - ביודעם כי העירייה היא השולטת והיא המפרנסת והמזינה את התאגיד. כך, למשל, חר מועצה המכהן בדירקטוריון של תאגיד עירוני נקרע בין שתי חובות אמונים שהוא חב בהן: חובת אמונים לעירייה שהוא שליחה, וחובת אמונים לתאגיד שהוא משמש כדירקטור בו (סעיף 96 כזו **לפקודת החברות** [נוסח חדש], תשמ"ג-1983). בהתנגשות בין אינטרסים נוגדים של שני אדוניו איזה מן האינטרסים יעדיף ואיזה מהם יסיג מפני חברו? כך, למשל, נפסק **בבג"צ 750/84** כהן נ' ראש עיריית רחובות [1], כי חבר מועצת עירייה המכהן כנציג העירייה בחבר נאמנים של הקדש ציבורי, חובת האמונים הראשה שהוא חב בה הינה להקדש, וחובתו זו עדיפה היא על חובת האמונים שהוא חב - מעיקרו של דין - כלפי העירייה. השופט ש' לויין מדבר על:

"ניתוקו של הקשר הענייני בין העירייה הממנה לבין נציגיה, הממונים על ידה, וחובת הממונה להפעיל שיקול דעת עצמאי כשלנגד עיניו טובת הגוף אליו נבחר בלבד..."

וכי:

"הכרה בקיומה של חובת אמון של שלושת נציגי העירייה לגוף זר - העירייה ... עשויה לפגוע בצורה חמורה ביסודות... של ההקדש, ואף לגרום לשיתוקן כליל..."

אשר-על-כן:

"לאור בחינת אופיו ומטרותיו של ההקדש, ובשל כל הנימוקים המפורטים לעיל, המסקנה המתחייבת היא שעל נציגי העירייה לשיקול באופן עצמאי את שיקליהם כשלנגד עיניהם עומדת טובתו של ההקדש בלבד ללא כל חובת אמון לעירייה ... כוחה של העירייה מצטמצם ביכולתה לפטר נציג שאינו פועל

כראות עיניה ולמנות אחר במקומו, אך אין היא יכולה להכתיב לנציג שיקול דעת ואף לא לצמצמו".

שאלה זו של ניגוד עניינים בשירות הציבורי אינה חדשה והרי היא עמנו כל העת. ראו, למשל, והשוו: בג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה ואח' [2]; בג"צ 6641/93 סיעת "צעירים למען חיפה" בעיריית חיפה נ' מועצת העיר חיפה ואח' [3]; בג"צ 595/89 שמעון ואח' נ' הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים ואח' [4]; בג"צ 244/86 רביבו נ' ראש המועצה המקומית אופקים [5]; בג"צ 202/90 י.ב.מ. ישראל בע"מ נ' משרד המשפטים ואח' [6]; ט' שפניץ, ו' לוסטהויז, "ניגוד עניינים בשירות הציבורי" ספר אורי ידן - מאמרים לזכרו (בורסי, בעריכת א' ברק, ט' שפניץ, כרך ב, תש"ן) 315, והאסמכתאות המוזכרות בכל מראי מקומות אלה.

8. שאלת ניגוד האינטרסים בהקשר קיומם של תאגידים עירוניים גרמה לבטים לא מעטים, ועל רקע אלה תוקנה פקודת העיריות (נוסח חדש) בחוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 32), תשמ"ח-1987, וניתוסף לה סעיף 249 אשר קבע וזו לשונו:

"תאגידים 249א. פעלה העיריה על פי סמכויותיה לפי סעיף 249(30) עירוניים והוקמה חברה, עמותה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת שמטרתה 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 ייבחרו כך שיישמרו, ככל האפשר, יחסי הכוחות של הסיעות במועצה; (4) נציג עיריה כאמור, שהינו חבר המועצה, יהיה זכאי לגמול עבור השתתפותו בישיבות; שר הפנים רשאי לקבוע בתקנות כללים שיסדירו שיעורו של גמול כאמור; (5) הוראות סעיף 122(א)(א) לא יחולו על תאגיד עירוני בשל כך בלבד שחבר המועצה או עובד העיריה הוא נציג העיריה בגוף המנהל שלו".

בשנת תשנ"ה-1995, נמחקה פיסקה (4) (בתיקון עקיף ל**פקודת העיריות** [נוסח חדש] שהיה ב**חוק הרשויות המקומיות** (גמול השתתפות בישיבות לחברי מועצה, תשנ"ה-1995), אך שאר חלקי סעיף 249א נשארו כשהיו. הוראת סעיף 249א ל**פקודת העיריות** [נוסח חדש] נועדה לפתור כמה וכמה בעיות בתחום התאגידים העירוניים - ביחסים ההדדיים שבין עירייה ותאגידים עירוניים - ולענייננו עתה: בנושא ניגוד האינטרסים. לעניין זה ראו עוד: דברי הסבר להצעת חוק לתיקון **פקודת העיריות** (מס' 33), תשמ"ז-1987, והדיונים שהיו בכנסת סביב הוראת סעיף 249א ל**פקודת העיריות** [נוסח חדש]: ד"כ 108 (תשמ"ז) 2792 ואילך; ד"כ 110 (תשמ"ח) 1103, 1183.

9. נעבור עתה ונדון בהוראת סעיף 249א לגופה. שתי שאלות עיקריות מעמידות עצמן לפנינו, ואלו הן: האחת היא, אם חלד באה בגדרי הוראת סעיף 249א ל**פקודת העיריות** [נוסח חדש], והאחרת - כיצד יש לפרש את הוראת סעיף 249א לגופה. הבו נדון בשתי שאלות אלו, אחת לאחת, כסדרן.

10. האם חוסה חלד תחת חופתה של הוראת סעיף 249א ל**פקודת העיריות** [נוסח חדש]? כאמור ברישה לסעיף 249א, שני תנאים קבע החוק להיותו של גוף משפטי "תאגיד עירוני" בגדרי סעיף 249א ל**פקודת העיריות** [נוסח חדש]: (1) העירייה הקימה חברה כסמכותה על-פי סעיף 249(30) ל**פקודת העיריות** [נוסח חדש], "שמטרתיה במסגרת סמכויות העיריה ותפקידיה"; (2) יש בידי העירייה לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בתאגיד.

האם נתקיימו תנאים אלה בחלד?

11. אין חולקים כי עיריית פתח-תקווה הקימה את חלד מכוח סמכותה בסעיף 249(30) ל**פקודת העיריות** [נוסח חדש], וכי מטרתיה של חלד מצויות "במסגרת סמכויות העיריה ותפקידיה". עמדנו למעלה על מטרתיה העיקריות של חלד - בינוי ופיתוח בתחומי העיר פתח-תקווה, חיסול משכנות עוני ועוד - ועיון בסמכויותיה של עירייה ילמדנו כי מטרת אלו מצויות ברחבות ביניהן. ראו, למשל, סעיף 249(1) ו-2) ל**פקודת העיריות** [נוסח חדש] ("בניינים ועבודות", "שירותים, מפעלים ומוסדות"), ובייחוד סעיף 249(5) ("שיכון למעוטי אמצעים").

12. קושי מה יכול שיתעורר בשאלה אם נתקיים בה בחלד אף התנאי השני העושה חברה ל"תאגיד עירוני", והוא בנושא ההון והשליטה. אשר לשאלה אם "יש בידי העיריה לפחות מחצית ההון... בתאגיד" (החלופה הראשונה בתנאי השני), ראינו כי העירייה מחזיקה ב-3,996 מניות רגילות (ובנוסף להן בחמש מתוך עשר מניות יסוד) וכי הממשלה מחזיקה ב-7,996 מניות רגילות (ובנוסף להן בחמש מניות יסוד). אין בידי העירייה אפוא "לפחות מחצית ההון" של חלד.

האם מחזיקה העירייה ב"מחצית כוח ההצבעה בתאגיד" (החלופה השנייה לתנאי השני)? פירושו של ביטוי זה: "כוח ההצבעה בתאגיד" - אינו נקי מספקות. הפירוש המתבקש הוא לכאורה זה, שדבר המחוקק מכוון עצמו אל כוח ההצבעה באסיפה הכללית. הביטוי "כוח הצבעה" בחברה עניינו, דרך כלל, בהצבעה הנערכת באסיפת בעלי המניות, וכן הוא, לכאורה, דבר המחוקק בעניינו. המהדרים יוסיפו ויידרשו להשוואה לחוקים אחרים in pari materia, כגון [חוק החברות הממשלתיות](#), תשל"ה-1975. חוק זה עניינו העיקרי (אם גם לא הבלעדי) הוא ב"חברה ממשלתית", והגדרתה של זו היא (כאמור בסעיף 1(א) לחוק): "חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באסיפותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית הדירקטורים שלה הם בידי המדינה או בידי המדינה יחד עם חברה ממשלתית או חברה בת ממשלתית". הנה כי כן, כך יטען הטוען, המושג "כוח הצבעה" מסב עצמו על אסיפה כללית (הגם שבהגדרת "חברה ממשלתית" נזכרת האסיפה הכללית בשמה המפורש, בעוד שבעניינו אין המחוקק מדבר אלא ב"כוח הצבעה"). בשונה מכך, לעניינו של דירקטוריון אין המחוקק מדבר ב"כוח הצבעה" אלא בזכות למנות דירקטורים. האנלוגיה לעניינו כמו מתבקשת מאליה, ומעצמנו נדע כי "כוח ההצבעה" בסעיף 249א רישה [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] עניינו בכוח הצבעה באסיפה הכללית דווקא. אימוצו של פירוש זה, למותר לומר, יוציא את חלד ממסגרת התאגידים העירוניים, והוראת סעיף 249א [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] תחליק מעליה ולא תתפוס בה.

הפירוש האחר לביטוי "כוח ההצבעה" יבקש לרדת אל שורשי הדברים, אל תכלית החוק, וכך יאמר: בידענו כי כוח הצבעה באסיפה הכללית הינו אחד המאפיינים העיקריים לשליטה בחברה, נוסף ונדע כי באומרו "כוח ההצבעה" כיוון המחוקק דברו לאחת מדרכי השליטה בחברה. המושג "כוח הצבעה" פירושו הוא אפוא דרך של שליטה בחברה. ובאומרו (בסעיף 249א רישה [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש]) "לפחות ... מחצית כוח ההצבעה בתאגיד", כיוון המחוקק למי שמחזיק בידו לפחות מחצית השליטה בתאגיד. בעניינו שלנו, אין ספק שכוחות החברה מרכזים עצמם כולם - גם להלכה גם למעשה - בדירקטוריון החברה: על-פי הדירקטוריון - ורק על פיו - יישק דבר. אם נלך אפוא בדרכו של פירוש זה, כי אז יימצא לנו שחלד הינה חברה עירונית, שכן לעינייה מחצית כוח ההצבעה בתאגיד - קרי: בדירקטוריון התאגיד - ואם תרצה: לעירייה מחצית השליטה בחלד.

הפירוש השני הוא הנראה בעיניי, ואף על דרך של קל וחומר: אם מחצית כוח ההצבעה באסיפה הכללית יש בכוחו להכניס תאגיד למועדון הייחודי של התאגידים העירוניים, על אחת כמה וכמה שומה עלינו לראות בחלד תאגיד עירוני, שהעירייה (וכמוה הממשלה) מחזיקה בו כוח השווה למצער לכוח הניתן למחזיק במחצית כוח ההצבעה באסיפה הכללית. מסקנתנו היא אפוא זו, שחלד הינה תאגיד עירוני כמשמעות הדיבור בסעיף 249א [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש].

13. משידענו כי הוראת סעיף 249א [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] תופסת בחלד, תימצא לנו תשובה לטיעונם הראשון של העותרים, קרי לטיעון כי דוקטרינת ניגוד

העניינים פוסלת חברי מועצה מהיותם דירקטורים בחלד. אכן, אין ספק כי בחיי היום-יום יש חשש סביר (אם תרצה: אפשרות ממשית) להיווצרותו של ניגוד עניינים פעיל בין חברות במועצת העירייה לבין חברות בדירקטוריון של חברה עירונית. ואולם נזכור כי דווקא לעניין זה (בין השאר) נחקקה הוראת סעיף 249א. מתוך שהיה ער לקשיי כפל הפעילות של חברי מועצת עירייה (או עובדי עירייה), בא המחוקק וחוקק את הוראת יסקה (2) לסעיף 249א, ולפיה "חובת האמון (שנציגי עירייה - מ' ח') חבים לעירייה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד". בקובעו הוראת חוק זו שקבע, הניח המחוקק שתי אלו: אחת, כי נציגיה של עירייה בתאגיד עירוני - בין שהם חברי מועצה בין שהם עובדי עירייה - חבים חובת אמונים, בה בעת, הן לעירייה הן לתאגיד. ושתיים, כי חובות אמונים אלו עלולות לסתור האחת את רעותה. בהניחו שתי אלו כ"הנחות עבודה", ובבקשו להורות מראש מה הדין במקרה מעין זה של משרת החב חובות אמונים לשני אדונים, קבע המחוקק מעין נורמת-על, ולפיה במקרה של סתירה בין שתי חובות האמונים האמורות יד חובת האמונים כלפי העירייה תהיה על העליונה. והרי המחוקק כאומר: חובת אמונים לרב (לעירייה) וחובת אמונים לתלמיד (לתאגיד) - חובת אמונים לרב ראשונה. נוסף כי פרופסור י' זמיר רואה בפתרון זה פתרון ראוי (ראו ספרו הסמכות המינהלית (נבו, תשנ"ו) 444).

משהגענו למסקנה זו שהגענו אליה, ממילא נדחה מעלינו את טענתם הראשונה של העותרים. טוענים העותרים כי חבר מועצת עירייה אינו בן-כושר לשמש דירקטור בתאגיד עירוני אך בשל חשש לסתירה בחובות האמונים שהוא חב בהן, בה בעת, לעירייה ולתאגיד, לכל אד מהם בנפרד. עתה, משנמצא לנו שהמחוקק היה ער לבעייתיות זו ואף קבע לה פתרון מפורש, שוב אין מקום לטענתם זו של העותרים.

14. לסיום הדיון בנושא ניגוד העניינים נעיר שתי הערות. הערה אחת עניינה בתחום התפרסותה העקרוני של הוראת סעיף 249א לפקודת העיריות [נוסח חדש]. הוראת סעיף 249א עשויה להיות מובנת מאליה שעה שהמדובר הוא בחברה עירונית הנמצאת בבעלותה המלאה של העירייה. ואמנם, אם מחזיקה העירייה בכל מניותיו של תאגיד עירוני - לאמור: התאגיד מצוי בשליטתה המוחלטת של העירייה - ניתן לטעון בחוזקה כי נציגי העירייה חבים חובת אמונים מלאה לעירייה, ולעירייה בלבד. במקרה מעין זה דין התאגיד העירוני - מבחינה מהותית - כדין מחלקה ממחלקות העירייה, וחובת האמונים היא אחת. זה אף הפתרון שנקבע בהצעת חוק החברות, תשנ"ו-1995. סעיף 279 להצעה קובע חובת אמונים שחב אדם לחברה שבה הוא נושא משרה, ועיקרה הימנעות "מכל פעולה שיש בה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו בחברה לבין מילוי תפקיד אחר שלו...". בקובעה חובת אמונים זו חוזרת הצעת החוק על הדין הקבוע כיום בפקודת החברות [נוסח חדש] (סעיף 96כז כפי שהוסף בחוק לתיקון פקודת החברות (מס' 4) (אחריות נושאי מרה), תשנ"א-1991). ואולם הצעת החוק מוסיפה וקובעת, בסעיף 280(א) בה, כי פעולות מסוימות לא תהוינה, כשהן לעצמן, פעולות הנעשות בניגוד עניינים, ובהן (סעיף 280(א)(2)):

"חובת אמונים 280 (א) במקרים (1)....."

מיוחדים

(2) השתתפות והצבעה בדירקטוריון של נושא משרה המכהן בחברה-אם ובחברה-בת הנמצאת בבעלותה המלאה של החברה האם" (ההדגשה שלי - מ' ח').

כל כך - לעניינו של תאגיד המצוי בבעלותה המלאה של עירייה.

שונים פני הדברים שעה שהמדובר הוא בתאגיד המצוי בבעלות ובשליטה חלקית של העירייה, כגון תאגיד שלעירייה יש בו מחצית הון המניות או מחצית כוח השליטה. במקרה מעין זה עשויות להתעורר בעיות חמורות, בייחוד כאשר להגנת האינטרסים של המחזיק במחצית האחרת של הון המניות או המחזיק במחצית האחרת של כוח השליטה. אכן: אם יש לה שותף לעירייה, וכוחו בחברה ככוח העירייה, מה הצדק הוא כי נתעלם מהאינטרסים של אותו שותף וכי נורה את נציגי העירייה בדירקטוריון שחובת האמונים שהם חייבים לעירייה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד? אכן, במקום זה עיקר חשיבותו של סעיף 249א לחוק, והוראתו היא הוראה.

נוסיף עם זאת ונאמר, כי הפגיעה באינטרסים של אותו אחר אינה כה קשה כפי שהדברים עשויים להיראות במבט ראשון. טעם הדבר הוא, שתחום התפרסותה של הוראת סעיף 249א הינו מצומצם - מעיקרו של דין - לתאגיד שהוקם מלכתחילה בידי העירייה; וכלשונו של עיף 249א: "פעלה העירייה על פי סמכויותיה לפי סעיף 249(30) והוקמה חברה, עמותה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת שמטרותיה במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה. . .". פירוש הדברים הוא, כי אותו שותף לעירייה בתאגיד העירוני יודע מראש במה דברים אמורים, מה סיכונים נוטל הוא על עצמו, וממילא לא יישמע בטענה - לאחר מעשה - כי נפגעו אינטרסים שלו. יתר-על-כן: עירייה משייכת עצמה למי "שעוסקים בצורכי ציבור באמונה", קרי, עניינה הינו טובת הציבור. ואם מותרת היא עירייה להקים תאגיד עירוני רק "בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה" (כלשון סעיף 249(30) [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש]), ממילא אמור תאגיד עירוני לשרת אף הוא, מעיקרו של דין, את טובת הציבור. ראו: זמיר, שם. שותף לעירייה יידע כל זאת מראש, ומה לו כי ילין? כל כך - לעניינו של תאגיד שנוולד כתאגיד עירוני. ואילו במקום שהעירייה רוכשת בשוק מחצית ממניותיו של תאגיד קיים (אם רשאית היא לכך) - בין ברכישה ידידותית בין ברכישה עוינת לא תחול כלל הוראת סעיף 249א [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] אלא יחול הדין הקובע חובת אמונים והאוסר על דירקטור לפעול תוך ניגוד עניינים.

15. הערה שנייה עניינה בנושא ניגוד העניינים לגוו. דבר החוק הוא (בסעיף 249א(2)), כי חובת האמונים שנציגי העירייה חבים בה כלפי העירייה "לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד". האם "לעולם" זה הוא - לעולם ותמיד, או שמא אפשר

ש"לעולם" אין הוא לעולם-לעולם ותמיד-תמיד? הוראת החוק היא, כי חבר מועצת עירייה רשאי - מעיקרו של דין - לשמש דירקטור בתאגיד עירוני, וכי עצם היותו חבר מועצת העירייה לא יהיה אבן-נגף על דרכו לכהונת דירקטור בתאגיד עירוני. עוד מורה אותו החוק, כי חובת האמונים של אותו חבר מועצה כלפי העירייה - חבר מועצה באשר חבר מועצה הוא - תסיג מפניה את חובת האמונים שהוא חב כלפי התאגיד. ואולם מה הדין שעה שחבר מועצת העירייה אינו אך חבר מועצת העירייה, אלא מוסיף הוא וממלא תפקיד ספציפי בעירייה, תפקיד שעל-פי עצם מהותו - או בנסיבות העניין - עומד הוא בהתנגשות אינטרסים ישירה ומיוחדת עם האינטרסים של התאגיד? למשל: כדירקטור בתאגיד עושה חבר המועצה לזירוז בנייה שהתאגיד עוסק בה, ואילו כחבר המועצה ממונה הוא על מתן אישורים לבנייה ולגמר הבנייה. האם נתכוון החוק לקבוע כי גם במערכת מעין זו רשאי חבר המועצה למלא את שני התפקידים בה בעת? לשון אחר: האם הוראת סעיף 249א עניינה א בהתנגשות אינטרסים עקרונית או האם נתכוון החוק לחול גם על התנגשות אינטרסים פרטיקולרית? שאלה זו לא הציבה עצמה לפנינו ונספק עצמנו בהצגתה.

16. בטיעוניהם אין העותרים עומדים במפורש ובמפורט על הוראת סעיף 249א

לפקודת העיריות [נוסח חדש], וממילא לא שמענו מפייהם גירסה נוגדת לפירושו של סעיף 249א כפשוטו. דרכם של העותרים היא אחרת. טוענים הם כי חלד הינה "חברה ממשלתית" כהוראת הדיבור בחוק החברות הממשלתיות; כי בתורת שכזו חלות עליה מגבלות הנקבעות באותו חוק ועל פיו; וכי על-פי אותו מגבלות פסולים חברי מועצת העירייה משמש כדירקטורים בחלד. כיצד כך? אשר להיותה של חלד "חברה ממשלתית", העותרים מצביעים על הגדרתו של מושג זה בסעיף 1(א) לחוק החברות הממשלתיות, הגדרה שלפיה "חברה ממשלתית" היא:

"חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באסיפותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה או בידי המדינה יחד עם חברה ממשלתית או חברת בת ממשלתית".

חלד הינה אפוא "חברה ממשלתית", הואיל ו"יותר ממחצית כוח ההצבעה באסיפותיה הכלליות" קנויה למדינה. יתר-על-כן, סעיף 61(א)(2) לחוק החברות הממשלתיות מוסיף וקובע בלשון זו:

הנה כי כן, לד הינה חברה ממשלתית גם לפי הגדרה מרחיבה זו. בין כך ובין כך, חלד הינה חברה ממשלתית. ואכן כן הוא. חלד הינה "חברה ממשלתית" וממילא נושאת היא בעול שחברות ממשלתיות אמורות לשאת בו.

17. מה הן אפוא אותן נורמות החלות על "חברה ממשלתית", ואשר לפיהן פסולים, כביכול, חברי מועצת עיריית פתח-תקווה משמש בדירקטוריון בחלד? לעניין זה מצביעים העותרים על כמה וכמה נורמות החלות על מינוייהם של דירקטורים בחברות ממשלתיות - הוראות חוק והוראות אחרות - ולטענתם נדרשת פסלות המשיבים מתוך אותן הוראות. כך, למשל, מצביעים העותרים על הוראת סעיף 17(א)(3) [לחוק החברות הממשלתיות](#), ולפיה:

"סייגים 17. (א) אלה אינם כשירים להיות דירקטור: (1)

.....

(3) אדם מקרב הציבור אשר עיסוקיו האחרים עלולים ליצור ניגוד-ענינים עם תפקידו כדירקטור באותה חברה".

טוענים העותרים: משהסכמנו כי עיסוקן של חבר מועצת עירייה, בתורת שכזה, עלול ליצור ניגוד ענינים עם תפקידו כדירקטור בחלד - ואכן כך הנחנו - ממילא חרצנו לשבט את גורלם של חברי מועצת עיריית פתח-תקווה להיותם דירקטורים בחלד. טענה זו ראויה הייתה להישע - וברמה - לולא הוראות סעיף 16 [לחוק החברות הממשלתיות](#) ולפיו -

"הגדרה 16. בפרק זה, 'דירקטור' - דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית."

פירוש: הוראת סעיף 17(א)(3) אינה חלה אלא על דירקטורים מטעם המדינה.

משידענו שהמשיבים הינם דירקטורים מטעם העירייה, נוסף ונדע אף זאת שהוראת סעיף 17(א)(3) אינה חלה עליהם מעיקרו של דין.

הוא הדין בהנחיה 28.010 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה שעניינה "חברות ממשלתיות - סייגים למינוי דירקטורים". באותה הנחיה, שעליה סומכים העותרים דבריהם, נקבע לאמור:

"א. ההנחייה:

1. (א) לפי סעיף 17(א)(3) [לחוק החברות הממשלתיות](#), תשל"ה-1975, אין למנות חבר במועצה של רשות מקומית כדירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית או בחברה מעורבת, העוסקת בכינוי או פיתוח בשטחה של אותה רשות מקומית, או בנושאים אחרים הנכללים

במסגרת הסמכויות והתפקידים של הרשות המקומית, באופן שקיים חשש ממשי לניגוד עניינים בין החברה לבין הרשות המקומית."

הנה כי כן, אף כאן ענייננו בהוראת סעיף 17(א)(3) לחוק החברות הממשלתיות, ובדירקטור המתמנה בידי המדינה.

מוסיפים העותרים ומצביעים על כללים שקבע מרכז השלטון המקומי "למניעת ניגוד עניינים ל נבחרי הציבור ברשויות המקומיות", כללים שתחילתם הייתה ביום 1.10.84, ואשר נתפרסמו ב"פ תשמ"ד 3114(להלן נכנה אותם - הכללים). כלל 9 לכללים עניינו "פסלות לכהונה" וכלל 9(4) קובע לאמור:

9. "פסלות לכהונה

אלה פסולים לכהן כחברי מועצה:

(1).....

(4) דירקטור בחברה ממשלתית העוסקת בפיתוח אותה רשות מקומית או כל חלק ממנה, או בבינוי בתחומי אותה רשות מקומית."

על-פי כלל זה, כך טוענים העותרים, מנועים המשיבים משמש דירקטורים בחלד.

האומנם כך? אין צורך שנפסוק בשאלה אם כלל 9(4) הנזכר מהווה נורמה משפטית מחייבת לעניין פסלותם של דירקטורים בחברות ממשלתיות מסוימות מכהונה במועצת רשות מקומית פלונית. בין כך ובין אחרת, כלל 9(4) הנ"ל אינו לענייננו ומשני טעמים אלה, הקשורים זה בזה: ראשית לכול, הכלל - כלשונו וכניסוחו - עניינו הוא בפסלותו של פלוני לכהונתו כחבר במועצה, ואילו אנו ענייננו הוא בשאלת כהונתו של חבר מועצה בדירקטוריון של חברה עירונית.

שנית, והוא עיקר: על ענייננו חולשת הוראת סעיף 249א לפקודת העיריות [נוסח חדש], ולפיה חבר מועצת עירייה הנבחר בידי מועצת העירייה כנציגה, רשאי לשמש דירקטור בחרה עירונית. הוראת סעיף 249א לפקודת העיריות [נוסח חדש] היא החוק המיוחד (lex specialis) וממילא ידה היא שתהיה על העליונה. זאת ועוד. הוראת סעיף 17(א)(3) לחוק החברות הממשלתיות קובעת כי "אדם מקרב הציבור" אינו כשיר לשמש דירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית אם "עיסוקיו האחרים עלולים ליצור ניגוד- עניינים עם תפקידו כדירקטור באותה חברה". כלל 9(4) לכללים אמור לשמש, ככל הנראה, כלל-מראה להוראות 17(א)(3) לחוק החברות הממשלתיות. ואולם, כשם שהוראת סעיף 17(א)(3) לא תחול על ענייננו - שכן עיסוקה הוא, כפי שראינו, אך ורק בדירקטור מטעם המדינה - כן לא יחול כלל 9(4), אשר יידחה מפני הוראת סעיף 249א לפקודת העיריות [נוסח חדש].

נסכם ונאמר: כלל 9(4) לכללים לא יתפוס בענייננו ולא יעמוד למכשול לפני חבר מועצת העירייה בדרכו לשמש דירקטור בתאגיד עירוני, אף אם אותו תאגיד הוא בה בעת גם חברה ממשלתית. נמצא לנו אפוא, כי עובדת היותה של חלד חברה ממשלתית - בצד

היותה חברה עירונית - אין בה כדי להעלות או להוריד לעניין פסלותם של חברי מועצת עיריית פתח-תקווה לשמש בה כדירקטורים.

דירקטוריון חלד וייצוגן של הסיעות במועצת העירייה

18. טענתם השנייה של הותרים נסבה על נושא ייצוגה של סיעת מר"צ בדירקטוריון חלד. מועצת עיריית פתח-תקווה בחרה חמישה נציגים לייצוגה בדירקטוריון חלד: ארבעה מהם חברי מועצה (והם המשיבים) ואחד מהם נציג ציבור. כל ארבעת חברי המועצה נמנים עם סיעות הקואליציה. טענת העותרים היא כי על דרך מינוי זו קופחה סיעת מר"צ, כסיעת האופוזיציה הגדולה במועצה, אשר-על-כן יש לבחור בנציג של העותרים כחבר בדירקטוריון חלד. הבו נבחן את התשתית הנורמטיבית שלענייננו, ולאחר מכן נעבור לבחון את טענות העותרים לגופן.

19. הוראת החוק שלעניין היא זו הבאה שבסעיף 249א(3) [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש], ולפיה:

"נציגי העירייה (בגוף המנהל של תאגיד עירוני - מ' ח') כאמור, שהינם חברי המועצה, ייבחרו כך שישמרו, ככל האפשר, יחסי הכוחות של הסיעות במועצה."

מה פירוש דבר החוק, ואילו הנחיות חייבת מועצת עירייה לשוות נגד עיניה בבחירת נציגי הדירקטוריון של חברה עירונית? דומה כי אלה הם עיקרי הדברים.

ראשית לכול נאמר, כי הוראת סעיף 249א(3) נסבה אך ורק על נציגי עירייה שהינם חברי מועצה. נציגי עירייה בדירקטוריון של חברה עירונית יכולים שיהיו חברי מועצה, עובדי עירייה או אנשי ציבור שאינם לא חבר מועצה ולא עובדי עירייה (סעיף 249א(1)). כך, במשל הלקוח מארץ אוטופיה, אם נציגי העירייה בדירקטוריונים של החברות העירוניות לא יהיו חברי מועצת העירייה אלא אנשי מקצוע אשר ייבחרו אך בשל כישוריהם בלבד, לא תהא תחולה להוראת סעיף 249א(3) [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש]. ראו [בג"צ 828/90](#) סיעת "הליכוד" נ' מועצת עיריית חיפה ואח' (להלן - פרשת סיעת "הליכוד" [7]), בעמ' 511-512, מפי השופט אור. השופט אור מוסיף אזהרה לדבר ההלכה, שמא תאמר מועצת עירייה ללכת סחור-סחור, ובמסווה של נציגי ציבור תבחר ביקירי קואליציה. וכה היו דבריו, שם, בעמ' 512:

"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, כשיופר האיזון הראוי במינוי נציגי המפלגות השונות, ייתכן שיהיה מקום לשקול את התערבותו של בית-משפט זה."

שנית, הוראת סעיף 249א(3) מדברת, כלשונה, על כל תאגיד ותאגיד עירוני לעצמו.

פירוש הדברים הוא, כי בדירקטוריון של כל תאגיד ותאגיד לעצו אמורה להישמר הוראת המחוקק, ולפיה ייבחרו חברי המועצה לדירקטוריון התאגיד "כך שיישמרו, ככל האפשר, יחסי הכוחות של הסיעות במועצה". לכאורה אפוא, במקום שבו טוענת סיעה לקיפוחה בדירקטוריון של חברה עירונית פלונית (למשל: שלפי יחסי הכוחות במועצה זכאית היא לשני נציגים אך ניתן לה נציג אחד בלבד), לא תהא זו תשובה ראויה כי זכתה למנת יתר בייצוג בדירקטוריון של חברה עירונית אלמונית (אלא אם נעשה הדבר בהסכמתה). בייחוד כך, אם חברה פלונית הינה חברה "חשובה ביותר" ואילו חברה אלמונית הינה חברה בינונית בחשיבותה. ואולם הואיל ודיוק מתמטי אינו אפשרי תמיד, הוסיף המחוקק והורנו על ייצוג יחסי "ככל האפשר". וכך מגיעים אנו להנחיה השלישית. הנחיה שלישית: בבחירת חברי המועצה כנציגי העירייה בדירקטוריון של חברה עירונית - כך הורנו המחוקק - יש לשמור "ככל האפשר" על יחסי הכוחות של הסיעות במועצה. כולנו ידענו כי יחסי כוחות בדיוק מתמטי אין ניתן לשמור עליהם, ולכך נועד הסייג של prs-cy: "ככל האפשר". המושג "ככל האפשר" הינו מושג מסגרת - תוכנו אינו מפורש ומפורט - והקנקן יימלא תוכן ביישום עקרונות יסוד של המשטר הדמוקרטי והנהגתה הראויה של רשות מקומית. כך, למשל, ניתן יהיה לבחון במסגרת זו של "ככל האפשר" את יחסי הכוחות בכלל התאגידים העירוניים; ויחסי כוחות ראויים בכלל התאגידים אפשר שישלימו את החסר שבתאגיד פלוני. ראו והשוו את דברי הנשיא שמגר בג"צ 787/89 סיעת "הליכוד" במועצת עיריית חיפה נ' מועצת עיריית חיפה (להלן - פרשת סיעת "הליכוד" במועצת עיריית חיפה [8]), ודברי השופט אור בפרשת סיעת "הליכוד" [7], בעמ' 515.

לעניין זה ניתן ללמוד היקש מהוראת סעיף 162 לפקודת העיריות [נוסח חדש], הקובעת וזו לשונה:

"הרכב הועדות 162. ועדה של המועצה שלא נקבע לה הרכב מיוחד בפקודה זו או בחוק אחר, יהיו 25% לפחות מחבריה חברי המועצה, והשאר בעלי זכות להיבחר לחברי מועצה, שאינם פסולים לפי סעיף 120, ובלבד שההרכב הסיעתי הכולל של כל הועדות כאמור יהיה בהתאם להרכב הסיעתי של המועצה."

כוונתנו היא לסיפה של סעיף 162, ולפיה "ההרכב הסיעתי הכולל של כל הועדות... יהיה בהתאם להרכב הסיעתי של המועצה". ראו עוד והשוו בג"צ 229/74 עדיני ואח' נ' נבו ואח' [9].

הנחיה רביעית היא זו, שיש להיזהר בכבודה של האופוזיציה. על דרך העיקרון נאמר, כי שלילת מעמדה של אופוזיציה בדירקטוריון של תאגיד עירוני - שילה מכול וכול - אינה עולה בקנה אחד עם ההליך הדמוקרטי התקין. בפרשת סיעת "הליכוד" במועצת עיריית חיפה [8] טענה העירייה כי אין היא נכונה לשלב את נציגי האופוזיציה בין מועמדי הרשות

המקומית. הוסיפה באת-כוח העירייה וטענה, שפירוש העירייה להוראת סעיף 249א(3) הוא כי-

"יחסי הכוחות בהם מדבר סעיף 249א(3) האמור צריכים להישמר רק בין אותם חברי המועצה הנבחרים כנציגי העירייה בתאגיד הבודד. אולם, לדעת העירייה, אין חובה לשמור על יחס כוחות כאמור בכל הנוגע לכלל חברי המועצה הנבחרים כנציגיה של העירייה."

אמר על כך בית המשפט, מפי הנשיא שמגר:

"ייתאמר כבר בשלב זה, כי איננה מקובלת עלינו הפרשנות, לפיה אין חובה לכלול אף מועמד המוצע ע"י האופוזיציה בין נציגי העירייה הנבחרים, מבין אנשי הציבור, ואשר לפיה נמדדים יחסי הכוחות כאמור בסעיף 249א(3) הנ"ל בנפרד ובמנותק לגבי כל תאגיד ותאגיד לחוד.

גישה ציבורית נאותה, איננה מתיישבת עם שלילת זכויות טוטאלית מן המיעוט ובמיוחד לא ממיעוט בעל ייצוג נרחב" (ההדגשה שלי - מ' ח').

ראו עוד דברי השופט אור בפרשת סיעת "הליכוד" [7], בעמ' 510, 512. אכן, רק כך יכול שיישמר ההליך הדמוקרטי שבו עומדים זה מול זה מחנה רוב ומחנה מיעוט. רק על דרך זו יינתן לה לאופוזיציה לקיים פיקוח ובקרה ראויים ואפקטיביים על הגוף השולט בתאגיד.

בהקשר זה אמרנו להסב את תשומת הלב להוראת סעיף 149ד לפקודת העיריות [נוסח חדש], כפי שהוספה בחוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 55), תשנ"ה-1995. סעיף 149ד עניינו הוא הקמתה של ועדת הנחות (אשר כשמה כן היא), ולענייננו חשובה הוראת סעיף 149ד(ב)(1) ולפיה יהיו בוועדה "שלושה חברי המועצה אשר אחד מהם לפחות חבר בסיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה; היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה יהיה חבר ועדה אחד לפחות, מי שאינו חבר בוועדת ההנהלה" (ההדגשות שלי - מ' ח'). וכדברי ההסבר להצעת חוק לתיקון [פקודת העיריות](#) (מס' 56) (ועדת הנחות), תשנ"ה-1995, הרכב הוועדה נקבע כפי שנקבע כדי "להבטיח את ייצוגה של האופוזיציה בוועדה חשובה זאת". בעניינה של ועדת הנחות נקבע ייצוגה של האופוזיציה בחוק; בענייננו שלנו קבעה ההלכה את עקרון ייצוגה של האופוזיציה.

ולבסוף: תאגידים עירוניים, יש מהם שחשיבותם נעלה ויש מהם שחשיבותם אינה כה נעלה. וכשם שיש ועדות עירייה נעלות בחשיבותן - כך, למשל, ועדת הכספים או הוועדה שעניינה תכנון ובנייה - ובצדן ועדות שאינן כה נעלות, כך יש תאגידים שהימנות עם הדיקטטוריונים בהם נושאת עמה מטען כבד מהימנות עם דיקטטוריונים של תאגידים אחרים. דומה כי משקלם הסגולי של תאגידים עירוניים, גם להם נודעת חשיבות לענייננו. וככל שיכבד משקלו של תאגיד כן תעצם ותלך חובתה של מועצת העירייה להקצות בו מקום לאופוזיציה.

אכן, הקמתם ופעילותם של תאגידים עירוניים גורעת, על-פי טבעם של דברים,

מפעילותה של העירייה בשיגרת יומה. במהלך השיגרה ממלאת עירייה תפקידים ומשימות המוטלים עליה - או תפקידים ומשימות שהיא נוטלת על עצמה על-פי סמכויותיה בדין - באמצעות מחלקותיה וגופים אחרים פנים-עירייה. עם הקמתו של תאגיד עירוני ומעת הקמתו - משתנים פני הדברים. מאותה עת - וככל שהמדובר הוא בסמכויותיו של התאגיד - עובר מרכז הכובד ממחלקות העירייה אל אותו תאגיד. תפקידים ומשימות המצויים בתחום סמכויותיו של התאגיד, ממלאת העירייה מאותה עת - הלכה למעשה באמצעותו של התאגיד, ולא עוד באמצעות מחלקות העירייה השונות (אם כי סמכותה של העירייה שמורה לה, כמובן, לעסוק בכל עת - במישרין ושלא באמצעות התאגיד בנושאים שהחוק מפקיד בידיה). אכן, מעת הקמתו של תאגיד ניטלת ממחלקות העירייה וועברת לתאגיד, הלכה למעשה, שליטה בתחום עיסוק מסוים. מאז הקמת התאגיד קונה הדירקטוריון בו שליטה בדרכי הקצאת המשאבים העומדים לרשותו של התאגיד, בסדרי העדיפויות של הפעילויות השונות, ולמעשה בכל פעולותיו של התאגיד. וככל שחשיבותו של תאגיד תגדל ותלך, בה במידה תגדל ותלך החשיבות לשיתופן של כל סיעות המועצה בדירקטוריון שלו. היש צורך שנוסף ונסביר חשיבות השתתפותו של חבר מועצה בדירקטוריון של תאגיד עירוני? לסיכום: העלינו הנחיות כלליות לפעולתה של עירייה בבחירת חברי מועצה להיותם חברים בדירקטוריונים של תאגידים עירוניים. ההנחיות בחלקן נדרשות הן במישרין מן החוק ובחלקן מתבקשות הן ממושכלות ראשונים של המשטר הדמוקרטי הנוהג במקומנו. דיוק מתמטי אינו נדרש - אף אינו אפשרי - ואולם סטייה בלתי ראויה מן ההנחיות עשויה לחייב התערבותו של בית המשפט בהליך בחירתם של הנציגים.

ומן הכלל אל הפרט

20. טוענים העותרים כי מתוך ארבעת חברי מועצת העירייה שנשלחו כנציגים לדירקטוריון חלד, לא זכתה האופוזיציה במועצת העירייה ולו לנציג אחד בודד; ומוסיפים הם וטוענים כי ראויה היא מר"צ שיינתן לה נציג אחד. על כך משיבה העירייה (והמשיבים) כי מר"צ אינה זכאית לנציג בדירקטוריון חלד, ומכמה וכמה טעמים. ראשית לכול, כך אומרים הם, מספר חברי מועצת העירייה הוא 27 ומתוכם ארבעה הם חברי מר"צ. הואיל ומספר חברי המועצה שנתמנו כדירקטורים בחלד הוא ארבעה, יימצא לנו כי ה"מודד" לחברות בדירקטוריון חלד הוא כשבעה חברי מועצה (274). הואיל ולמר"צ ארבעה חברי מועצה בלבד, ממילא לא הגיעה למינימום היוצר מודד. שנית, מינוי דירקטורים בתאגידי העירייה השונים נעשה בשים לב לכל התאגידי שהעירייה ממנה בהם נציגים, ולא באופן יחסי בכל תאגיד ותאגיד בנפרד. והנה, בראייה כוללת זכו העותרים וזכתה מר"צ בנציגות יחסית ראויה. יתר-על-כן, הואיל ומר"צ לא זכתה בנציג בחלד, ניתנה לה "תוספת" של שני נציגים בשני תאגידי אחרים, ובהתחשב בכך שוב לא תישמע בטענות באשר לנציגות בחלד. זאת ועוד: מר"צ לא זכתה לנציגות אך בחלד בלבד, בעוד אשר בשאר החברות העירוניות זכתה לנציגות ראויה.

שלישית, נציגיה של העירייה בחלד "נבחרו מטעמים של התאמה לשמש כדירקטורים"

-לאמור, בשל כישוריהם - ואין כל הצדק לסלקם מחברותם בדירקטוריון חלד ולהעדיף על פניהם חבר מועצה של מר"צ. רביעית, ככל שהמדובר בביקורת על פעילות חברי המועצה בדירקטוריון חלד, ין צורך באופוזיציה שתשגיח על מעשיהם: הנציג החמישי של העירייה, אשר אינו כלל חבר מועצה אלא איש ציבור ידוע בפתח-תקווה, חזקה עליו שישגיח כראוי על מה שיעשה ועל מה שלא ייעשה בדירקטוריון חלד. יתר-על-כן: ביקורת על פעילותם של נציגי העירייה תיעשה בידי חמשת הדירקטורים שמונו בידי הממשלה לדירקטוריון חלד. דבר אחרון: בחלד פועלים עשרה דירקטורים, חמישה מהם נציגי הממשלה, ארבעה חברי מועצת עירייה ונציג ציבור אחד. הואיל ורק ארבעה חברי מועצה נבחרו לדירקטוריון חלד, הנה -

"לצורך פעילות יעילה של החברה חשוב שיהיו (אותם ארבעה - מ' ח') מתוך הגוף המבצע בעירייה. חברת 'חלד' פועלת רק בתחום השיפוט של פתח-תקווה ולמען תושבי פתח-תקווה, ולכן לא סביר שמספר חברי הנהלת העירייה יהיו במיעוט משמעותי בדירקטוריון של החברה."

לטענות אלו משיבה מר"צ, ועיקרי טענותיה הם אלה. ראשית לכול, אין זה נכון כי למר"צ מקומה הראוי בחישוב כולל של כל הדירקטורים בחברות העירוניות. יתר-על-כן: סיעות אחרות במועצה - קטנות ממר"צ - זכו בסך הכול של הדירקטורים לייצוג גדול משל מר"צ, ולייצוג הרבה אל-מעבר לכוחן היחסי במועצה. שנית, על-פי השיטה הפרטנית - השיטה המודדת יחסיכוחות "בנפרד ובמנותק לגבי כל תאגיד ותאגיד" - קופחה מר"צ במינוי לדירקטוריון חלד. לא עוד, אלא שסיעות אחרות במועצה זכו לייצוג בחלד אל-מעבר לכוחן היחסי במועצה. שלישית, האופוזיציה במועצת העירייה לא זכתה ולו לנציג אחד בדירקטוריון חלד.

21. עיינו בטענות, בטענות שכנגד ובתשובות לכל אלו, והגענו לכלל מסקנה כי האופוזיציה במועצת עיריית פתח-תקווה - שסיעת מר"צ נמנית עמה - קופחה בבחירת נציגיה לדירקטוריון חלד. בשוללה ייצוג מהאופוזיציה פגעה מועצת העירייה, בראש ובראשונה, בעיקרון כי יש ליתן לסיעות המועצה ייצוג "ככל האפשר" בכל דירקטוריון ודירקטוריון של חברה עירונית. אכן, האופוזיציה במועצת העירייה מונה תשעה חברים (ארבעה מהם נציגי מר"צ) והם מתוך 27 חברי המועצה. מתקבל אפוא כי מתוך כלל חברי המועצה מונה האופוזיציה שליש (27:9), ועל-פי יחסי הכוחות זכאית היא ל-1.3 נציגים בדירקטוריון חלד (1/3x4), קרי: לנציג אחד מתוך ארבעת חברי המועצה שנבחרו לדירקטוריון. יתר-על-כן: מועצת העירייה פגעה בעיקרון כי אין לקפח מיעוט עד כדי שלילת זכותו מכול וכול לשלוח נציגים לדירקטוריון של חברה עירונית. נוסף על כך את עובדת היותה של חלד חברה נעלה בשיבותה - כמסתבר זורמים דרכה כספים רבים ופעילותה היא רבה ביותר - וידענו שראויה היא האופוזיציה בעיריית פתח-תקווה כי תזכה לייצוג בדירקטוריון חלד. מעניין לציין כי גם בעיריית חיפה נתגלעו חילוקי דעות בין הקואליציה לבין האופוזיציה בעניינה של החברה הממשלתית-העירונית הבונה בחיפה, היא חברת "שיקמונה" (ראו פרשת סיעת "הליכוד" [7]).

נוסיף ונדגיש: אין אנו מדברים לעת הזו על קיפוחה של סיעת מר"צ בתורת שכזו, אלא על קיפוחה של האופוזיציה במועצת העירייה, ועמה נמנית סיעת מר"צ. שאלת היחס בין מר"צ לבין יתר סיעות האופוזיציה לא נתבררה לנו לחלוטין ועל-כן לא נכריע בה. כן נתקשינו להחליט אם סיעת מר"צ קופחה בסך הכול של הדירקטורים. שאלה זו לא נתבררה לחלוטין בטיעוני באי-כוח בעלי הדין ועל-כן לא נכריע אף בה.

22. דבר שלפני אחרון: בתגובותיהם הוסיפו המשיבים והעלו טענות של שיהוי, ויתור, אי-ניקיון כפיים ואי-צירוף צדדים מתאימים. בנסיבות העניין בכללן איננו סבורים שיש בטענות אלו כדי להכריע את הכף ועל-כן לא נידרש להן.

23. סוף דבר: בקובעה את נציגיה לדירקטוריון חלד שללה מועצת עיריית פתח-תקווה מכול וכול את זכותה של האופוזיציה, ומטעם זה נפלגם בהחלטתה שמיום 13.5.94. אין אנו קובעים שנציג האופוזיציה חייב שיהיה נציג מר"צ, כשם שאין אנו קובעים כי נציג האופוזיציה יכול שיהיה נציג של סיעת אופוזיציה שאינה סיעת מר"צ. שאלת היחסים הפנים-אופוזיציוניים לא עלתה לפנינו לדיון, ועל-כן לא נביע בה דעה.

24. כדי שלא נפגום במהלך התקין של פעילות חלד - פגיעה שעלולה להביא נזק לציבור הנדרש לשירותיה - לא נבטל לעת הזו את החלטת העירייה, אלא נחזיר את נושא קביעת הנציגים להחלטה חדשה של מועצת העירייה. אין מניעה, כמובן, כי בדיון שיהיה במועצת העירייה תעלה שאלת נציגות העירייה בדירקטוריונים של חברות עירוניות נוספות (ככל שהדברים קשורים אלה באלה). נציגי הסיעות יעמדו בקשר ביניהם, ונקווה כי יעלה בידם להגיע לכלל הסדר מוסכם שלא יחייב פנייה נוספת לבית המשפט. ואולם אם לא יושג הסדר, או אם לא תינתן החלטה חדשה תוך 30 ימים מהיום, תתבטל מאליה החלטת מועצת העירייה הקובעת את נציגי העירייה בדירקטוריון חלד. כמובן זה אנו מחליטים לעשות את הצו-על-תנאי מוחלט. המשיבים ישלמו לעותרים הוצאותיהם ושכר טרחת עורך-דין בסך כולל של 25,000 ש"ח.

הנשיא א' ברק: אני מסכים.

השופט ד' לוי: אני מסכים.

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט חשין.

ניתן היום, א' בטבת תשנ"ו (24.12.95).

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

[הקש כאן](#)