



בבית המשפט העליון בירושלים

בג"ץ 5926/06 - י"ב

בפני : כבוד הרשמת גאולה לוי

העותר : עוזי בן אחיקם

נ ג ד

המשיבים :

1. שר הבריאות
2. משרד הבריאות
3. קופת חולים מאוחדת
4. עוזי סלנט
5. שמואל מועלם
6. רבקה שריר
7. כב' היועץ המשפטי לממשלה, מר מני מזוז
8. וועדת האיתור

בקשה לפסיקת הוצאות

החלטה

לפניי בקשה מטעם העותר לחיוב המשיבים בהוצאות בגין הגשת העתירה שבכותרת.

1. העתירה, שהוגשה ביום 13.7.2006, עניינה הליכי מינוי מנכ"ל קופת חולים מאוחדת. תחילתם של ההליכים בהחלטת ההנהלה של קופת חולים מאוחדת (מיום 31.1.2006) כי משיב 4, מר עוזי סלנט, יסיים את תפקידו וכי משיב 5, מר שמואל מועלם, יתמנה למנכ"ל הקופה. משרד הבריאות הודיע להנהלת קופת החולים כי החלטת ההנהלה על חילופי הגברי אינה מאושרת ועל כן אין תוקף להפסקת הכהונה והמינוי החדש. בין קופת החולים לבין משרד הבריאות התגלעה מחלוקת לגבי תקינות המהלך ולגבי השאלה האם נדרש אישור של שר הבריאות למינויו של מנכ"ל חדש לקופה. עמדת משרד הבריאות – כפי שפורטה במכתב מיום 10.4.2006 – הייתה כי

הפסקת כהונתו של מר סלנט לא נועדה להיות לטובת הקופה, לא שיקפה מתן בכורה לאינטרסים של הקופה ולפיכך לא היה הליך הפסקת הכהונה ראוי לאישורו של שר הבריאות. לגבי הליך בחירתו של המנכ"ל החדש עמדת משרד הבריאות הייתה כי יש לוודא שיתמנה לתפקיד אדם בעל הכישורים הנדרשים והמינוי צריך להיעשות לאחר בחינה של מספר מועמדים אפשריים שעשויים להתאים לתפקיד, על מנת לאפשר לגורם הממנה להתרשם מכישוריהם היחסיים ולבחור את המתאים ביניהם.

2. על רקע חילוקי הדעות האמורים גיבשו משרד הבריאות והנהלת קופת החולים מתווה מוסכם, לפיו מר סלנט יסיים את כהונתו ביום 30.6.2006 והנהלת הקופה תאריך את תקופת שירותו בחודשיים נוספים; בתקופת זמן זו תמנה ההנהלה ועדת חיפוש בלתי תלויה בראשות שופט בדימוס ולצידו רופא ואיש ציבור בעל שיעור קומה; ועדת החיפוש תמליץ להנהלה על מועמד לתפקיד מנכ"ל; מיד עם קבלת החלטתה של ועדת החיפוש תתכנס ההנהלה לאשר את ההחלטה ולהביאה לאישור שר הבריאות.

3. בהתאם למתווה האמור, הקימה הנהלת הקופה ועדת חיפוש. הוועדה הוקמה ביום 20.6.2006 וביום 22.6.2006 פרסמה הודעה בדבר הגשת מועמדותות. כב' השופטת (בדימ') שרה פריש נבחרה לעמוד בראשות הוועדה ולצדה פרופ' מיכאל ירון ומר כרמי גילון. בתוך מספר ימים הודיעה כב' השופטת פריש על התפטרותה ובעקבות זאת בחרה ההנהלה להעמיד בראשות הוועדה את כב' השופט (בדימ') צבי כהן. בתוך כך הדגיש משרד הבריאות בפני הנהלת הקופה כי יש להניח לוועדה למלא תפקידה בעצמאות ובחוסר תלות, כי הוועדה אינה אמורה להמשיך הליכים קודמים וכי אין מקום שיינתן להם משקל בעבודת הוועדה. בדוח שפרסמה הוועדה ביום 11.7.2006 נמסר כי הוועדה מצאה שלושה מועמדים ראויים, אותם היא דירגה בהתבסס על כישוריהם, תכונות אופיים ותפישת עולמם האסטרטגית והניהולית. ראשון דורג דר' ארי שמיס, לאחריו מר שמואל מועלם ולאחריו דר' ירון בר-דיין.

4. בסמוך לאחר פרסום דו"ח ועדת החיפוש ובטרם בחרה ההנהלה באחד המועמדים, הוגשה העתירה שבכותרת על ידי חבר ועדת הביקורת בקופת החולים. בעתירה התבקש שר הבריאות ליתן טעם מדוע החליט, בניגוד לעמדה הקודמת של משרד הבריאות, להורות על סיום כהונתו של מר סלנט ביום 31.8.2006 ומבלי שיתקיים הליך חפיפה עם מנכ"ל חדש. העותר ביקש כי שר הבריאות יורה על הליך חפיפה של חצי שנה לפחות. כן ביקש העותר כי שר הבריאות יורה על הקפאה מיידית של עבודת ועדת החיפוש, בשל פגמים שנפלו בהליך מינויה ובפעילותה. הסעד

שהתבקש ביחס לקופת החולים היה להורות לה להעביר לאישור שר הבריאות את הקריטריונים לבחירת המנהל הכללי של הקופה, אשר הונחו בפני ועדת החיפוש.

5. ביום 16.7.2006 נתן בית המשפט (כב' השופט ד' חשין) צו ארעי האוסר על המשיבים לבחור מנהל כללי חדש לקופת חולים מאוחדת. בהחלטה מיום 8.8.2006 הושאר הצו הארעי על כנו והובהר כי הוא חל גם לעניין סיום כהונתו של מר סלנט. משרד הבריאות והיועץ המשפטי לממשלה (להלן – המדינה) תמכו בצו הארעי. עמדתם הייתה כי אין להמשיך, בשלב זה, בהליך חילופי המנכ"לים בקופת החולים. בתגובת המדינה (מיום 15.8.2006) נמסר כי מתוך החומר (המצומצם) שנאותה ועדת החיפוש לחשוף עולה כי נפלו בעבודת הוועדה מספר פגמים משמעותיים המביאים לכך שאין מקום לקבל את המלצותיה. דרך הפעולה המתבקשת לשיטת המדינה הינה התחלת תהליך איתור המועמדים מראשיתו, החל מבחירת ועדה חדשה על ידי הנהלת קופת החולים.

6. אשר לעמדת קופת החולים (מיום 6.9.2006), הקופה הייתה בדעה כי יש לדחות את העתירה ולאפשר לה להשלים את הליך בחירת המנכ"ל. בתשובתה הודגש כי הקופה מצויה במשבר ניהולי חמור ויש צורך דחוף להשלים את הליך המינוי של מנכ"ל חדש. קופת החולים טענה לאי נקיון כפיים ולשיהוי מצד העותר, שאינו אלא עושה דברו של המנכ"ל היוצא ולטענת קופת החולים הוא פועל ממניעים אישיים בלבד ולא לטובת הקופה. נטען מצד הקופה כי אין כל תשתית הפוסלת את עבודת ועדת החיפוש ובניגוד לעמדת המדינה, הרי שלא נפלו פגמים ממשיים בעבודתה, ודאי לא כאלה המצדיקים התערבות ממסקנותיה. בד בבד עם תגובתה לעתירה הגישה קופת החולים בקשה לדחות את העתירה על הסף עקב חוסר נקיון כפיים של העותר.

7. בתום דיון בעתירה ביום 10.9.2006 קבע בית המשפט (כב' הנשיאה ד' ביניש וכב' השופטות ע' ארבל וא' חיות) כי מעיון בחומר שנאסף בתיק "נראה כי על פניהם הליכי עבודת ועדת האיתור לבחירת מנכ"ל קופת-חולים מאוחדת לא תקינים, עקב הפרוצדורה שנבחרה, בשל העדר פרטים על עבודתה, אי גילוי פרטים על המועמדים, המסקנות שנתקבלו, והטעם למסקנות אלה". בית המשפט קיבל את עמדת בא-כוח היועץ המשפטי לממשלה כי נוכח חשיבותו הציבורית של תפקיד מנכ"ל הקופה והצורך בהליכים תקינים שניתן לבקר אותם, מתחייב הליך חדש לאיתור ובחירה של המנכ"ל. נפסק כי הראיות המינהליות לכאורה בדבר אופן הבחירה, די בהן כדי להצדיק קיומו של הליך חדש. בית המשפט הורה איפוא להנהלת קופת החולים למנות ועדת איתור חדשה. ההחלטה הוסיפה וקבעה כי פרטי ההליכים שתקיים הוועדה החדשה, דרך

האיתור והליכי עבודתה יובאו לאישור היועץ המשפטי לממשלה בטרם תחל הוועדה בעבודתה המעשית וכי בתום שלושה חודשים יוגש לבית המשפט עדכון לגבי ההליכים שהתקיימו ותוצאתם.

8. בהמשך הגישה קופת החולים שורה של הודעות בהן עודכן בית המשפט לגבי ההליכים למינוי ועדת איתור חדשה וקביעת דרכי עבודתה בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה. נמסר כי הוקמה ועדת איתור חדשה בראשות כב' השופט (בדימ') דן ארבל ולצידו פרופ' יאן קורובסקי ומר אפי שטנצלר. לאחר תהליך מיון ממושך המליצה הוועדה על שלושה מועמדים, בסדר הבא: פרופ' יוחנן שטסמן, מר שמואל מועלם ודר' שלמה ברק. הנהלת קופת החולים, לאחר שראיינה את שלושת המועמדים, החליטה (ביום 13.7.2007) למנות את מר שמואל מועלם לתפקיד. בשלב זה התגלעו בין המדינה לבין קופת החולים חילוקי דעות לגבי העברת הפרוטוקולים של הוועדה לידי משרד הבריאות. ביום 24.7.2007 החליטה כב' הנשיאה כי על קופת החולים להגיש לצדדים בעתירה תקציר של עבודת הוועדה ובנוסף להעביר לידי נציגי היועץ המשפטי לממשלה את הפרוטוקולים של עבודת הוועדה, תוך ציון התחייבות המדינה כי הפרוטוקולים לא יועברו לגורמים אחרים בלא שתוגש בקשה נפרדת לבית המשפט. משהתברר כי ועדת האיתור אינה מוכנה להעביר את המסמכים, היא צורפה (לבקשת קופת החולים) כמשיבה בעתירה.

9. ביום 1.1.2008 הודיעה באת-כוח היועץ המשפטי לממשלה כי לאחר בחינת תקינות פעילותה של הוועדה הגיעו נציגי היועץ המשפטי לממשלה למסקנה כי אין מקום בנסיבות העניין לפסול את עבודת ועדת האיתור אשר פעלה בהתאם למתווה שאושר על ידי היועץ המשפטי לממשלה, וזאת "על אף אי התקינות של התנהלות הקופה בכל הנוגע למינוי מנכ"ל לקופה". עמדתה של באת-כוח היועץ המשפטי לממשלה הייתה כי העתירה מיצתה את עצמה ויש מקום למחקה. העותר, מצידו, הודיע (ביום 2.1.2008) כי הוא מקבל את המלצת היועץ המשפטי לממשלה וביקש כי יפסקו לו הוצאותיו לקשר לעתירה.

10. בפסק הדין (מיום 3.1.2008) התקבלה עמדת היועץ המשפטי לממשלה לפיה העתירה מיצתה עצמה ודינה להימחק. בית המשפט ציין כי העתירה הביאה להקמת ועדת איתור חדשה שההליכים שקיימה קיבלו את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה. בקשת העותר לפסיקת הוצאות הועברה להכרעת רשם, היא הבקשה שלפניי.

11. בבקשתו לפסיקת הוצאות טוען העותר כי הגשת העתירה הביאה לפסילת החלטותיה של הנהלת קופת החולים. ועדת החיפוש הראשונה נפסלה אף היא והוקמה ועדת איתור חדשה כמצוות בית המשפט. העותר הדגיש כי פנה פעמים אין ספור, בעל פה ובכתב, להנהלת קופת החולים והצביע על התנהלות פסולה אולם ללא הועיל ולכן נאלץ לפנות לבית המשפט. העתירה, שהייתה מבוססת, כך נטען, על אדני אמת וצדק, הביאה תיקון המעוות.

12. עמדת המדינה היא כי אין מקום לחייבה בהוצאות העותר. לטענתה, העתירה לפי מהותה, תוכנה, והפעולות שהותקפו בה, לא כוונה נגד משרד הבריאות והיועץ המשפטי לממשלה, אלא נגד קופת חולים מאוחדת. באת-כוח המדינה הדגישה כי עמדת היועץ המשפטי לממשלה ומשרד הבריאות בדבר אי תקינות הליך חילופי מנכ"ל הקופה בשלב הראשון (ללא ועדת איתור) היא שהובילה להקמת ועדת איתור, עוד לפני פתיחת ההליכים המשפטיים. בנוסף, עמדת משרד הבריאות והיועץ המשפטי לממשלה בדבר אי תקינות הליכי העבודה של ועדת האיתור הראשונה התקבלה על ידי בית המשפט. מעורבותם של משרד הבריאות והיועץ המשפטי לממשלה הביאה להקמת ועדת איתור חדשה, אשר הליכיה ונהלי עבודתה אושרו על ידי היועץ המשפטי לממשלה. באת-כוח המדינה סבורה, עם זאת, כי יש מקום לחייב את קופת חולים מאוחדת בהוצאות, לאור התנהלותה בכל הנוגע למינוי מנכ"ל הקופה והעובדה שבעקבות העתירה בוטלה עבודת ועדת האיתור הראשונה והוקמה ועדת איתור חדשה. עמדת משיב 4, מר עוזי סלנט, היא כי מאחר שהעתירה לא כוונה נגדו אלא נגד קופת חולים מאוחדת, אין מקום לחייבו בהוצאות.

13. קופת חולים מאוחדת מתנגדת לבקשה לפסיקת הוצאות. לשיטתה, העתירה התמקדה באופן פעולתה של ועדת החיפוש הראשונה. קופת החולים מדגישה כי למרות עמדתה כי מינוי מנכ"ל אינו תלוי באישור שר הבריאות היא נאותה – תוך חריקת שיניים - לשאת פעולה עם משרד הבריאות ולהקים ועדת חיפוש. הוועדה שהוקמה (ועדת כהן) היתה מכובדת וראויה. ועדת החיפוש הינה גוף נפרד ועצמאי מקופת החולים. קופת החולים לא התערבה בעבודתה של הוועדה ואין לייחס לה את הכשל בעבודתה. כן מציינת קופת החולים כי בסופו של דבר נמצא מר מועלם ראוי לשמש בתפקיד מנכ"ל הקופה, בתום הליכי איתור שעברו גם תחת שבט ביקורתו של היועץ המשפטי לממשלה. מכאן הטענה כי העתירה לא הצליחה להראות כי נפל פסול במועמדותו של מר מועלם. בתגובתה אף שבה וטוענת קופת החולים לחוסר נקיון כפיים של העותר בעצם הגשת העתירה.

14. לאחר שעיינתי בבקשה ובתיק בכללותו ובשים לב לאמות המידה שנקבעו בבג"צ 842/93 אל נסאסרה נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מח(4) 217, באתי לכלל מסקנה כי יש בסיס מספיק לחיוב קופת החולים בהוצאות העותר. על פי אמות המידה הנזכרות, יש לבדוק האם היה צידוק בהגשת העתירה, האם לא הזדרז העותר בפניה לבית המשפט ומיצה הליכים, האם היה שיהוי בהגשת העתירה והאם עצם הגשת העתירה היא שהביאה לקבלת הסעד. קופת החולים לא חלקה על טענת העותר כי ניסה לקבל סעד בטרם פנה לבית המשפט. במספר הזדמנויות הוא העמיד את קופת החולים על הקשיים שמעוררת דרך ההתנהלות בקשר לחילופי המנכ"ל של קופת החולים. פניותיו לא קיבלו מענה ענייני. נוכח כוונת ההנהלה של קופת החולים למנות מנכ"ל חדש בהתבסס על המלצות ועדת החיפוש הראשונה, הוגשה העתירה לבית המשפט.

15. מתוך מהלך הדיון בעתירה נראה, על פניו, כי העתירה הייתה מוצדקת, לפחות בכל הקשור לאי תקינות הליכי העבודה של ועדת האיתור הראשונה, עליהם עמד בית המשפט בהחלטה מיום 10.9.2006. אמנם, העניין כולו הסתיים בסופו של דבר במינויו של מר שמואל מועלם לתפקיד מנכ"ל. אולם מכך, כשלעצמו, לא ניתן ללמוד כי העתירה לא הייתה מוצדקת. העתירה לא תקפה את עצם כשירותו של מר מועלם להתמנות לתפקיד אלא את ההליכים לאיתור מועמד מתאים. גם עצם העובדה שקיימת חפיפה מסוימת בהמלצות של שתי הוועדות, אין פירושה כי לא היה מקום להקפיד ביתר שאת על תקינות ההליך למינוי מנכ"ל ונוהלי העבודה של ועדת האיתור.

16. אין בידי לקבל את טענת קופת החולים כי אין לחייבה בהוצאות משום שככל שהיה כשל בעבודה של ועדת החיפוש הראשונה, ועדת החיפוש היא גוף עצמאי ואין לייחס את כשליה לקופת החולים. היוזמה למנות מנכ"ל חדש לקופת החולים באה מהנהלת קופת החולים. האחריות לקיים הליך בחירה תקין של מנכ"ל חדש הייתה מוטלת, בראש וראשונה, על הנהלת קופת החולים. הנהלת קופת החולים ניצחה ביד רמה על הליכי האיתור והבחירה. היא מינתה את ועדת החיפוש וליוותה את עבודתה. ההנהלה היא שבחרה את חברי ועדת החיפוש; היא שקבעה כי תובא לפניהם השתלשלות הדברים עד כה לגבי מינוי המנכ"ל, לרבות עמדת משרד הבריאות ועמדת הקופה; היא שהגדירה כי שיקול מרכזי שיעמוד לנגד עיני הוועדה יהא ניסיון מוכח בתפקידי ניהול בתאגיד רפואי דוגמת קופת חולים או תאגיד רפואי בהיקף מקביל; היא שקבעה את אופן הפרסום של הזמנה למועמדים להציע את מועמדותם (פרוטוקול משיבת ההנהלה של קופת החולים מיום 20.6.2006). לקופת החולים גם הייתה נגיעה לכך שלאחר שהשופט כהן החליף את השופטת פריש בראשות הוועדה, לא פורסמה הודעה נוספת לעניין כינוסה של ועדת החיפוש ופנייה למועמדים להגיש מועמדותם.

חלק מחוסר התקינות בעבודת הוועדה היה קשור, לכאורה, בהיבטים אלה של עבודתה. יש לזכור בהקשר זה כי קופת החולים טענה, בתגובה לעתירה, כי לא נפלו כשלים בעבודה של ועדת החיפוש וכי יש להמשיך בהליך הבחירה של המנכ"ל בהתאם להמלצותיה, תוך דחיית העתירה. עמדה זו לא התקבלה על ידי בית המשפט. על רקע מכלול הדברים שצוינו לעיל, סבורה אני כי היותה של ועדת החיפוש גוף נפרד ועצמאי מקופת החולים אינו פוטר את קופת החולים מתשלום הוצאות לעותר. לעניין פסיקת הוצאות מרכז הכובד מצוי בכך שהגוף האמור הוקם ועוצב על ידי קופת החולים וקופת החולים צידדה באופן פעולתו, דבר שהביא לצורך בהגשת העתירה וחייב את בירורה בבית המשפט.

17. לבסוף, מתקיים גם התנאי לפיו הגשת העתירה היא שהביאה לקבלת הסעד. העתירה הביאה להקמת ועדת איתור חדשה. הוועדה החדשה פעלה במתכונת שקיבלה את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה והבטיחה מינויו של מועמד ראוי לתפקיד. בכך הגשימה העתירה את מטרתה באופן המזכה את העותר בהוצאות. יחד עם זאת, בקביעת שיעור ההוצאות יש ליתן משקל לכך שהעותר לא זכה בכל הסעדים שהתבקשו בעתירה ולמעמדה העצמאי של ועדת החיפוש. כן יש ליתן משקל לכך שלאחר הגשת העתירה המדינה נטלה את המושכות בדיון המשפטי, דבר שהפחית במידה רבה מהנטל הדיוני על העותר. בשים לב לכל האמור וכלל נסיבות העניין, תחויב קופת חולים מאוחדת לשלם לעותר שכר-טרחת עורך-דין בסך 10,000 ₪ והוצאות בסך 2,500 ש"ח. סכומים אלה נקבעו גם באין ראיות מטעם העותר לעניין הוצאותיו. הסכומים ישאו הפרשי הצמדה וריבית כדין, מיום ההחלטה ועד מועד התשלום בפועל.

ניתנה היום, כ"ה בטבת תש"ע (11.1.2010).

גאולה לוין

ר ש מ ת