

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5692/97

כבוד השופט י' זמיר
כבוד השופטת ט' שטרסברג-כהן
כבוד השופט י' אנגלרד

בפני:

נחמיה דורון-יו"ר סיעת יעוד
במועצת עיריית ראשון לציון

העותר:

נגד

המשיבים:
1. מאיר ניצן, ראש עיריית ראשון לציון
2. יאיר דורון, יו"ר סיעת לב

עתירה למתן צו על-תנאי וצו ביניים

ג' בכסלו תשנ"ח (2.12.97)

תאריך הישיבה:

בעצמו

בשם העותר:

עו"ד רועי בר, עו"ד ד' רייס

בשם המשיבים:

פסק-דין

השופט י' זמיר:

העותר, חבר המועצה של עיריית ראשון לציון, מבקש שבית המשפט יצהיר כי מינויו של המשיב 2 (מר יאיר דורון) כסגן ראש העיר היה בלתי חוקי ולכן הוא בטל.

המשיב 2 מונה למשרה של סגן ראש העיר על ידי מועצת העיריה ביום 14.3.96. העותר טוען כי הוא מונה כסגן ראש העיר לפי סעיף 15 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 (להלן - החוק). המשיב 1, הוא ראש העיר (מר מאיר ניצן), טוען עכשיו כי רק בטעות נאמר שהמינוי נעשה לפי סעיף 15 לחוק, ואילו בפועל המינוי נעשה לפי סעיף 14 לחוק. יש משמעות למחלוקת, שכן

החוק קובע הבדל בין מינוי לפי סעיף 14 לבין מינוי לפי סעיף 15, הן לעניין דרך המינוי והן לעניין ההעברה מכהונה, ולכן יש חשיבות מעשית להבדל. אך בעתירה זאת אין צורך להכריע אם המינוי של המשיב 2 נעשה לפי סעיף זה או לפי סעיף זה.

מוסכם כי המשיב 2 מונה על ידי מועצת העיריה כסגן רביעי לראש העיר: קודם למינוי כיהנו כבר סגן אחד שמונה לפי סעיף 14 לחוק ושני סגנים שמונו לפי סעיף 15 לחוק.

סעיף 15 לחוק מאפשר למנות רק שני סגנים לראש העיר. ברור ומוסכם, אם כן, שמועצת העיריה לא היתה מוסמכת למנות את המשיב 2 כסגן שלישי לפי סעיף זה. מכאן, שאם המינוי של המשיב 2 נעשה לפי סעיף 15 הרי הוא בלתי חוקי ואין לו תוקף.

השאלה היא אם המינוי של המשיב 2 יכול היה להיעשות לפי סעיף 14 לחוק. המינוי נעשה על ידי מועצת העיריה ביום 14.3.96. אותו זמן אי-אפשר היה למנות לראש העיר, לפי סעיף זה, אלא סגן אחד בלבד. כאמור, אותו זמן כבר כיהן סגן אחד שנבחר לפי סעיף זה. לכן לא היתה למועצת העיריה סמכות למנות את המשיב 2 כסגן נוסף, אף לא לפי סעיף 14 לחוק.

ואין זו חכמה שלאחר מעשה. בעת הדיון במועצת העיריה בהצעה למנות את המשיב 2 כסגן ראש העיר, ביום 14.3.96, אמר אחד מחברי המועצה, עורך דין בהכשרתו, כי המינוי המוצע עומד בניגוד לחוק. לפי הפרוטוקול המילולי של אותה ישיבה, שצורף כנספח לעתירה, הוא הפנה אל החוק והסביר באופן מפורט מדוע אין למועצת העיריה סמכות למנות לראש העיר סגן רביעי. אך, מסתבר, ראש העיר לא הוטרד, ומכל מקום לא נרתע. הוא לא ניסה לסתור את הטענה שהמינוי נוגד את החוק; הוא לא ביקש לברר או להתייעץ; הוא לא הגיב כלל לטענה זאת. תגובתו היתה רק זאת: "טוב, רבותי, מי בעד? ירים ידו".

המשיבים מבקשים להכשיר את המינוי בהסתמכם על תיקון לסעיף 14 לחוק. אכן, תיקון זה מסמיך את מועצת העיריה, בהתחשב במספר התושבים בראשון לציון, למנות שני סגנים. אולם תיקון זה התפרסם ברשומות רק ביום 21.3.96, כלומר, שבוע לאחר המינוי. כידוע, חוק נכנס לתוקפו ביום פרסומו ברשומות, אלא אם נאמר בו כי יקבל תוקף במועד מוקדם יותר. כיוון שבתיקון לא נאמר אחרת, הוא נכנס לתוקפו רק ביום פרסומו. משמע, ביום המינוי עדיין לא היה לו תוקף. אמנם ביום בו נעשה המינוי כבר אושר התיקון בקריאה שניה ושלישית בכנסת. אך אין בכך כדי לשנות שהרי, כאמור, החוק לא נכנס לתוקפו אלא לאחר המינוי.

לפי הטיעון של בא-כוח המשיבים אין בכך אלא דקדוקי עניות: וכי מהו פער של ימים אחדים שבין אישור החוק בכנסת לבין כניסת החוק לתוקף? ולא היא. בשורה של פסקי דין נקבע העקרון כי רשות מינהלית, ומועצת עיריה בכלל זה, אינה רשאית לפעול אלא לפי החוק כפי שהוא, ולא לפי החוק כפי שיהיה. עקרון זה הוא יסוד מוסד של שלטון החוק. וכך נאמר לאחרונה על ידי השופט אור בבג"ץ 3872/93 מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 485, 496:

"על כל רשות מינהלית לפעול ולהפעיל סמכותה בהתאם לדין הקיים, ואין היא רשאית שלא לעשות כן בגלל אפשרות שחקיקה עתידית תשנה את התמונה ותפתור בדרך כלשהי את הבעיה המתעוררת עתה בבית המשפט".

ולאחר מכן אמר השופט גולדברג בבג"ץ 28/94, 2917, 3113, 3674 צרפתי נ' שר הבריאות, פ"ד מט(3) 804, 815:

"בהפעילה את סמכויותיה אין בכוח הרשות להסתמך על חקיקה צפויה, ושומה עליה לפעול על-פי המצב החקיקתי הקיים".

אכן, לאחר שהתיקון נכנס לתוקף רשאית היתה מועצת העיריה למנות את המשיב 2 לפי התיקון. ואמנם כך הציעה היועצת המשפטית של משרד הפנים במכתבה מיום 7.7.97 (נספח ח לעתירה). אך ראש העיר לא ראה מקום לעשות כך מאז ועד היום.

נותר, אם כן, המינוי שנעשה על ידי מועצת העיריה ביום 14.3.97, לפני שהתיקון נכנס לתוקף, ומינוי זה נעשה, כאמור, בניגוד לחוק.

המשיבים טוענים שגם אם כך, אין זה ראוי שבית המשפט יתערב ויפסול עכשיו את המינוי. וכל כך למה? בגלל השיהוי מצד העותר. אכן, העותר לא הגיש את העתירה אלא שנה וחצי לאחר המינוי. העותר נותן לכך הסברים שונים, אך הוא מוכן, כיום, להודות כי טעה בכך שלא הקדים את הגשת העתירה. המשיבים טוענים כי ההסבר נעוץ בשיקולים פוליטיים. אני מוכן להניח שאכן זה ההסבר הנכון. אך עדיין אין בכך בלבד כדי לפסול את העתירה. מטבע הדברים הוא, שהעותר כחבר המועצה מונע על ידי שיקולים פוליטיים, כמו גם המשיבים. לא מעט עתירות שהוגשו לבית משפט זה על ידי חברים במועצות של רשויות מקומיות, ובהן לא מעט

עתירות שהתקבלו על ידי בית המשפט, הונעו על ידי שיקולים פוליטיים. ולא פעם היה בעתירות אלה כדי לקדם את שלטון החוק.

אכן, הזמן שעובר עד הגשת העתירה עשוי להיחשב שיהיו, שיש בו כדי להכשיל את העתירה, אך לא בהכרח כך. הדבר תלוי בנסיבות המקרה. השיקולים העיקריים לעניין זה הם, השיקול של הנזק שנגרם או ייגרם כתוצאה מן השיהוי, אם לצד שכנגד ואם לאחרים או לציבור הרחב, והשיקול של שלטון החוק. ראו בג"ץ 170/87 אסולין נ' ראש עיריית קרית גת, פ"ד מב(1) 678; בג"ץ 2285/93 נחום נ' ראש עיריית פתח-תקווה, פ"ד מח(5) 642-640, 630.

במקרה שלפנינו, מן הראוי היה שהעותר יגיש את העתירה סמוך לאחר המינוי. העובדה שהוא הגיש את העתירה לאחר זמן רב, יש בה כדי למנוע עכשיו את פסילת המינוי בדיעבד, מיום המינוי, באופן שיפסול גם את כל ההחלטות שהמשיב 2 קיבל בתפקידו כסגן ראש עיר מאותו יום ועד היום. פסילה כזאת תגרום נזק כבד לציבור, ואין לכך הצדקה בנסיבות המקרה. אולם אין האיחור בהגשת העתירה צריך למנוע פסילת המינוי כיום, מכאן ולהבא. אם יש בפסילה כזאת נזק, הרי הוא נזק למשיבים. אך נזק זה נובע מהחלטה בלתי-חוקית שהם היו שותפים לה, ומכל מקום נזק זה אינו שקול כנגד הפגיעה בעקרונות של שלטון החוק, אם המינוי הפסול יישאר על כנו עד תום תקופת הכהונה של מועצת העיריה.

לפיכך אנחנו קובעים כי המשיב 2 יחדל מן היום בו ניתן פסק דין זה לכהן במשרה של סגן ראש העיר ראשון לציון.

המשיבים ישלמו לעותר את הוצאות המשפט בסך 5,000 ש"ח.

ניתן היום, י"ב בכסלו תשנ"ח (11.12.97).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

העתק מתאים למקור
שמריהו כהן - מזכיר ראשי
103.97056920