



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 1562/15

עע"מ 1955/15

לפני: כבוד השופט ס' ג'ובראן  
כבוד השופט נ' הנדל  
כבוד השופט צ' זילברטל

המערערים בעע"מ 1562/15: 1. עו"ד שלום קמיל - ראש סיעת "המושבה"  
2. גאון גבריאל - ראש סיעת "מש"ב"

נ ג ד

המשיבים בעע"מ 1562/15: 1. המועצה המקומית מזכרת בתיה  
2. מאיר דהן - ראש המועצה, יו"ר סיעת "לב"  
3. עו"ד יצחק פסטרנק - ראש סיעת "דרך חדשה"  
4. אהוד אביר לב - ראש סיעת "מל"י"  
5. החברה להפעלת תוכניות חנוך תרבות  
והתחדשות במזכרת בתיה בע"מ

המערערים בעע"מ 1955/15: 1. מועצה מקומית מזכרת בתיה  
2. מאיר דהן, ראש המועצה מקומית מזכרת בתיה  
וראש סיעת "לב"

נ ג ד

המשיבים בעע"מ 1955/15: 1. עו"ד שלום קמיל, ראש סיעת "המושבה"  
2. גאון גבריאל - ראש סיעת "מש"ב"  
3. החברה להפעלת תוכניות חנוך תרבות  
והתחדשות במזכרת בתיה בע"מ  
4. אהוד אביר לב, ראש סיעת "מג"ע לכם יותר"  
5. עו"ד יצחק פסטרנק, ראש סיעת "דרך חדשה"

שני ערעורים על פסק דינו של בית המשפט לעניינים  
מינהליים מרכז-לוד בתיק עת"מ 14-06-2625 שניתן  
ביום 16.2.2015 על ידי כב' השופט י' שינמן

כ' בכסלו התשע"ו (02.12.15)

תאריך הישיבה:

בשם המערערים בעע"מ  
1562/15 והמשיבים 2-1  
בעע"מ 1955/15 :  
עו"ד שלום קמיל

בשם המשיבים 2-1 בעע"מ  
1562/15 והמערערים בעע"מ  
1955/15 :  
עו"ד עופר שפיר ; עו"ד ענת צדוק

בשם המשיב 3 בעע"מ  
1562/15 והמשיב 5 בעע"מ  
1955/15 :  
בעצמו

בשם המשיב 4 בעע"מ  
1562/15 ובעע"מ 1955/15 :  
בעצמו

בשם המשיבה 5 בעע"מ  
1562/15 והמשיבה 3 בעע"מ  
1955/15 :  
פטור מהתייצבות

### פסק-דין

השופט צ' זילברטל:

שני ערעורים על פסק דינו מיום 16.2.2015 של בית המשפט לעניינים מנהליים מרכז-לוד (כב' השופט י' שינמן) בעת"מ 14-06-2625, בגדרו דחה בית המשפט ברובה עתירה שעניינה ייצוג הולם בגופי המשנה של המועצה המקומית מזכרת בתיה.

רקע והליך קודם

1. ביום 22.10.2013 התקיימו בחירות לראשות ולמועצת המועצה המקומית מזכרת בתיה (המשיבה 1 בעע"מ 1562/15 והמערערת 1 בעע"מ 1955/15 ; להלן: המועצה). בהתאם לתוצאות הבחירות, נבחר לתפקיד ראש המועצה מאיר דהן, ראש סיעת "לב" (המשיב 2 בעע"מ 1562/15 והמערער 2 בעע"מ 1955/15 ; להלן: ראש המועצה), וסיעתו קיבלה 4 מושבים ; סיעת מש"ב בראשות גבריאל גאון (המערער 2 בעע"מ 1562/15 והמשיב 2 בעע"מ 1955/15 ; להלן: גאון) קיבלה 3 מושבים ; סיעת "המושבה" בראשות עורך הדין שלום קמיל (המערער 1 בעע"מ 1562/15 והמשיב 1 בעע"מ 1955/15 ; להלן: קמיל) קיבלה שני מושבים ; סיעת "דרך חדשה" בראשות עורך הדין יצחק פסטרנק (המשיב 3 בעע"מ 1562/15 והמשיב 5 בעע"מ 1955/15 ; להלן:

פסטרננק) קיבלה מושב אחד וסיעת מל"י בראשות אהוד אביר לב (המשיב 4 בעע"מ 1562/15 ובעע"מ 1955/15; להלן: אביר לב) זכתה אף היא במושב אחד. למען הבהירות, להלן תוצאת הבחירות מוצגות בטבלה:

שם הרשימה	יושב ראש הרשימה	מספר מושבים
לב	מאיר דהן	4
מש"ב	גבריאל גאון	3
המושבה	שלום קמיל	2
דרך חדשה	יצחק פסטרננק	1
מל"י	אהוד אביר לב	1

2. ביום 1.6.2014 הגישו גאון וקמיל (להלן יכוננו יחדיו: העותרים), שסיעותיהם נמנות עם האופוזיציה במועצת המועצה, עתירה לבית משפט קמא שעיקר עניינה בטענה לקיפוח זכות הסיעות שהם עומדים בראשן לייצוג יחסי, ההולם את כוחן במועצה, בוועדות וגופים שונים. העותרים טענו בעתירתם, כי סיעותיהם זכאיות לייצוג הולם בכל ועדה וועדה, ובכל אחד ואחד מגופי המשנה של המועצה, מכוח פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות) וצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן: צו המועצות המקומיות).

העותרים ביקשו בעתירתם, כי בית המשפט יורה על בטלותה של החלטת מליאת המועצה מיום 13.4.2014 הנוגעת להרכב ועדת מכרזים שהוקמה לצורך מכרז המשותף למועצה, למועצה המקומית קרית עקרון ולמועצה האזורית ברנר (להלן: ועדת המכרז המשותף). ועדת המכרז המשותף הורכבה משישה נציגים, כאשר כל אחת מהמועצות המשתתפות במכרז בחרה בשני נציגים. בהתאם להצעת ראש המועצה, מונו לוועדת המכרז המשותף נציג אחד מטעם סיעת "לב" ונציג אחד מטעם סיעת מל"י – אביר לב.

בנוסף התבקש בעתירה, כי תבוטל החלטת מליאת המועצה מיום 11.5.2014 הנוגעת למינוי נציגים בדירקטוריון החברה העירונית לפיתוח תיירות ושעות הפנאי, הנמצאת בהקמה (להלן: החברה העירונית). דירקטוריון החברה העירונית הורכב מתשעה דירקטורים, כאשר שלושה מתוכם הם חברי מועצה. בהתאם להצעתו של ראש המועצה, נבחרו לתפקיד פסטרננק מסיעת "דרך חדשה", אביר לב מסיעת מל"י וכן ראש המועצה עצמו.

כן ביקשו העותרים מבית המשפט לעניינים מנהליים להורות למועצה ולראש המועצה (להלן יכוננו יחדיו: המשיבים) להביא לאישור מליאת המועצה את הנציגים שהוצעו על-ידי העותרים לכהן בדירקטוריון המתנ"ס המקומי, המאוגד כחברה לתועלת הציבור (המשיבה 5 בעע"מ 1562/15 והמשיבה 3 בעע"מ 15/1955, להלן: המתנ"ס), בהתאם לעקרון הייצוג היחסי. המתנ"ס, הממוקם על שטח אותו הקצתה המועצה בחכירה ללא תמורה, נמצא בבעלות עקיפה של הסוכנות היהודית, ומינוי הדירקטורים נעשה לפי נוהל של הסוכנות למינוי דירקטורים בחברות קרן חינוך. על-פי הנוהל, מאפשרת הסוכנות היהודית לראש המועצה המקומית שבשטחה נמצא המתנ"ס להמליך על חלק מחברי הדירקטוריון. בעת הגשת העתירה, טרם נקבעו נציגי המועצה בדירקטוריון אך נקבע כי אביר לב הוא המועמד לכהונת יושב ראש דירקטוריון המתנ"ס. העותרים טענו, כי מאחר שהמתנ"ס הוא "תאגיד עירוני", יש להחיל בעניינו את הוראת סעיף 249א(3) לפקודת העיריות, הקובעת כי בבחירת חברי המועצה שישמשו כנציגים בגוף המנהל של תאגיד עירוני, יישמרו ככל האפשר יחסי הכוחות של הסיעות במועצה.

בנוסף, עתרו העותרים לסעד לפיו יורה בית המשפט למשיבים להסדיר את היחסים החוזיים שבין המועצה לבין המתנ"ס. לטענתם, למרות שהמתנ"ס מתקצב על-ידי המועצה בסכום הנאמד בכמיליון שקלים בשנה, ואף מקבל זכות שימוש במתקני המועצה ללא תמורה, היחסים החוזיים בין המועצה למתנ"ס אינם מוסדרים, וזאת בניגוד לדין.

3. המשיבים טענו בתגובה לעתירה, כי יש לדחות את העתירה נוכח השיהוי בהגשתה, ונוכח חוסר ניקיון כפיים ואי מיצוי הליכים. נטען, שעובר למועד הישיבה בה נבחרו חברי הדירקטוריון לחברה העירונית, פנה ראש המועצה לסיעות העותרים וביקשן להציע מועמדים מטעמן לאיוש הרכב הדירקטוריון, וכי העותרים בחרו שלא לשעות להצעתו של ראש המועצה. עוד נטען, כי טרוניית העותרים בדבר מועמדותו של אביר לב לתפקיד יושב ראש המתנ"ס, שעה שהם עצמם תמכו במועמדותו, מעידה אף היא על חוסר תום ליבם. לגופו של עניין טענו המשיבים, כי אין מקום לערוך חישוב אריתמטי מדויק בכל ועדה וועדה, ולעניין קיום חובת הייצוג ההולם בגופי המשנה של המועצה יש לבחון את המינויים בכלל הגופים. המשיבים הוסיפו, כי סיעות העותרים מיוצגות בוועדות המשנה של המועצה אף מעבר לכוחן היחסי, ולחזוק טענתם צירפו טבלה המסכמת את מספר הנציגים בכל גופי המשנה להם מונו נציגים מטעם חברי המועצה, כולל גופי המשנה מושא העתירה (בסוגריים – הייצוג היחסי של כל סיעה ביחס לכלל המושבים/ועדות/גופי משנה):

שם הרשימה	מספר מושבים	ועדות קבועות	ועדות זמניות	גופי משנה נוספים
לב	36.36%() 4	33%() 11	33.33%() 2	36.36%() 4
מש"ב	27.27%() 3	27.27%() 9	16.66%() 1	9.09%() 1
המושבה	18.18%() 2	27.27%() 9	16.66%() 1	18.18%() 2
דרך חדשה	9%() 1	9.09%() 3	16.66%() 1	18.18%() 2
מל"י	9%() 1	3.03%() 1	16.66%() 1	18.18%() 2
סה"כ	11	33	6	11

יוער, כי בהגדרה "ועדות זמניות" כלולות שתי ועדות בלבד – ועדת המכרז המשותף, מושא העתירה, וכן הוועדה המייעצת לראש המועצה בדבר צו מסי הארנונה הכללית לשנת 2015 (להלן: הוועדה המייעצת).

4. ביחס למינוי דירקטורים לדירקטוריון המתנ"ס, נטען כי המתנ"ס אינו "תאגיד עירוני", וכי לא הונחה תשתית משפטית המצביעה על תחולתם של התנאים הקבועים בחקיקה, מכוחם יש להחיל על המתנ"ס את הסעיפים המתייחסים לתאגיד עירוני בפקודת העיריות. אשר להסדרת היחסים החוזיים בין המועצה למתנ"ס נטען, כי העותרים "מתפרצים לדלת פתוחה" מאחר שמזה מספר חודשים מתנהל משא ומתן לחתימה על הסכמי הפעלה עדכניים.

5. בתגובה מטעם המתנ"ס נטען, כי המתנ"ס אינו "תאגיד עירוני" ואף אינו יכול להיות כזה נוכח מגבלה שיצרו רשויות המס בחו"ל. אביר לב בחר שלא להגיש תגובה מטעמו לעתירה, ואילו פסטרנק הצטרף לטיעוני המשיבים. יוער, כי בהסכמת העותרים, נמחק המתנ"ס מהעתירה ביום 6.7.2014.

6. בד בבד עם הגשת העתירה הגישו העותרים בקשה לצו ביניים ובו התבקש בית משפט קמא להקפיא את המינויים לחברה העירונית ולוועדת המכרז המשותף ולמנוע את המינויים להנהלת המתנ"ס. בדיון שנערך בפניו ביום 5.6.2014 דחה בית המשפט את הבקשה, וקבע כי "לא היה מקום בתיק שכזה לעתור לסעד זמני". כן פסק בית המשפט במסגרת ההחלטה בצו הביניים, כי העותרים יישאו בהוצאות המשיבים וכן בהוצאות המתנ"ס בסך של 4,500 ש"ח לכל משיב.

7. ראוי לציין, כי אין חולק כי סיעתו של ראש המועצה וכן סיעתו של פסטרנק שייכות לקואליציה, בעוד שסיעות העותרים נמנות על האופוזיציה. עם זאת, הצדדים חלוקים בשאלה, האם סיעת מל"י שבראשה עומד אביר לב נמנית עם סיעות הקואליציה אם לאו. העותרים החזיקו בדעה כי נוכח התנהלותו ודפוס הצבעותיו, יש לכלול את אביר לב וסיעתו עם סיעות הקואליציה גם בהיעדר הסכם קואליציוני בינו לבין סיעת ראש המועצה ("לב"), אך בית משפט קמא קבע כי העותרים לא הרימו את הנטל להוכיח את השתייכותה של סיעת מל"י לקואליציה, ולכן חזקה כי היא נמנית על האופוזיציה.

פסק דינו של בית משפט קמא

8. בפסק הדין שניתן בעתירה דחה בית משפט קמא את טענות השיהוי ואי מיצוי ההליכים שהעלו המשיבים, והוסיף וקבע כי למרות שהעותרים אכן הציגו מסכת עובדתית חסרה, אין מקום, נוכח מהות העתירה, לדחותה על הסף אך בשל הטענות המקדמיות שהעלו המשיבים. לגופם של דברים, העתירה נדחתה ברובה, והתקבלה רק לעניין מינוי דירקטורים מטעם העותרים לדירקטוריון המתנ"ס, כפי שיפורט להלן.

במסגרת פסק הדין סקר בית המשפט טבלאות שהגישו שני הצדדים, המסכמות את ההשתייכות הסיעתית של הנציגים בוועדות החובה הקבועות, בוועדות הזמניות וכן בגופי המשנה הנוספים שמינתה המועצה, וקבע כי לא רק שסיעות העותרים מקבלות ייצוג נכון, הולם והגון בוועדות המועצה, אלא שבחלק מהוועדות הייצוג שקיבלו הוא אף מעבר לכוחן היחסי. בית המשפט הוסיף, כי בבדיקת הייצוג היחסי, לא ניתן לבצע חישוב אריתמטי מדויק, ואין לעמוד באופן דווקני כי בכל ועדה ובכל גוף משנה יתקיים עקרון הייצוג היחסי, אלא יש לוודא כי בראיה הכוללת יהא משקלה הייצוגי של הסיעה הולם למשקלה היחסי במועצה. נוכח האמור, דחה בית המשפט את טענות העותרים לעניין החברה העירונית. לעניין ועדת המרכז המשותף קבע בית המשפט, כי לעותרים ייצוג הולם בוועדות הזמניות שמינתה המועצה, ועל כן דין הטענה לחוסר ייצוג להידחות. בית המשפט הוסיף, כי אחד משני הנציגים שנבחרו לוועדה הוא אביר לב, שהוא נציג אופוזיציה, וגם בכך יש כדי לדחות את טענות העותרים בעניין זה. כמו כן קבע בית המשפט, כי ייתכנו מקרים קיצוניים בהם יתערב בית המשפט בקביעת כמות הנציגים הנכונה לוועדה ספציפית, אם יתברר כי המינויים נעשו שלא בתום לב ובאופן בלתי סביר, אך הוסיף כי אין זה המקרה שלפניו.

9. אשר לטענות בדבר הרכב דירקטוריון המתנ"ס, סבר בית המשפט כי אין חובה להכריע בסוגית הגדרתו של המתנ"ס כ"תאגיד עירוני", ודי לעמוד על אופיו ומקורות המימון של המתנ"ס כדי לקבוע האם יש מקום להחיל את עקרון הייצוג היחסי בבחירת נציגים לדירקטוריון. בית המשפט קבע כי מאחר שהתקציב שמעבירה המועצה למתנ"ס עומד על סכום לא מבוטל הנמדד במאות אלפי שקלים, ונוכח החשיבות שבביקורת הפנימית והשמירה על מנהל תקין בגופים הממומנים על-ידי המועצה, יש לנהוג במקרה דנא ביד רחבה עם סיעות האופוזיציה, ולהביא בפני מליאת המועצה לאישור גם נציגים מטעם סיעות העותרים.

ביחס להסדרת היחסים החוזיים בין המועצה לבין המתנ"ס, קבע בית המשפט כי הצורך לדון בטענה מתייטר נוכח הודעת המשיבים כי הם מצויים בהליך של משא ומתן אל מול המתנ"ס.

בנוסף, חייב בית המשפט את העותרים בהוצאות המשיבים בסך של 3,600 ש"ח; בהוצאות המתנ"ס בסך של 1,800 ש"ח; וכן בהוצאות פסטרנק ואביר לב בסך של 900 ש"ח כל אחד.

ערעור העותרים

10. העותרים טוענים בערעורם, כי שגה בית משפט קמא בכך שדחה את בקשתם לייצוג הולם על סמך הקביעה כי ייצוגם בכלל הוועדות אינו לוקה בחסר. העותרים מציינים, כי אומנם הוקצו מקומות לנציגים מטעם סיעותיהם בוועדות השונות, ובין היתר בוועדה למיגור אלימות, בוועדה לביטחון וחירום ובוועדה למאבק בסמים, אך מוסיפים כי מינויים אלה נעשו ללא תיאום עימם ולמעשה נכפו עליהם על-ידי הקואליציה. כמו כן נטען, כי מאחר שעל פי דין המינוי צריך להיות שמי ולא די במינוי על בסיס סיעתי, הרכב הוועדות למעשה לא אושר כדין, ולמיטב ידיעת העותרים הוועדות כלל אינן פועלות. זאת ועוד, נטען כי קביעתו של בית המשפט לפיה עקרון הייצוג היחסי צריך להתקיים ביחס לכלל הוועדות והגופי המשנה של המועצה אינה מתיישבת עם הוראות סעיף 150א(א) לפקודת העיריות, המורה כי ההרכב הסיעתי של חברי מועצה, בכל אחת מוועדות החובה, יהיה תואם ככל שניתן את ההרכב הסיעתי של המועצה. העותרים מציינים, כי מדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון פקודת העיריות (תיקון מס' 77), התשס"א-2001, המתייחסת להוספת סעיף 150א לפקודת העיריות, וכן מפרוטוקול הדיון בוועדת הפנים של הכנסת, ניתן ללמוד כי תיקון הפקודה נועד למנוע בדיוק את המצב שנוצר במקרה דנא, שבו חברי אופוזיציה ממונים לוועדות "לא

חשובות" בניגוד לרצונם כדי ליצור מראית עין של ייצוג הולם. העותרים מוסיפים, כי סעיף 150א לפקודת הערירות חל גם על מועצות מקומיות, על אף היעדרה של הוראה מקבילה בצו המועצות המקומיות.

יוער, כי מהודעת הערעור עולה כי המכרז המשותף הסתיים במהלך התנהלות ההליך בבית משפט קמא ועל כן הוועדה שהוקמה לצרכיו אינה פעילה עוד. על-כן, מבקשים העותרים פסק דין הצהרתי אשר יקבע כי על מינויים עתידיים לוועדת המכרזים המשותפים להתבצע כך שיוענק ייצוג הולם לסיעות המועצה בהתאם לכוחם היחסי בכל ועדה.

11. אשר לחברה העירונית – לטענת העותרים, על החברה העירונית יש להחיל, מכוח סעיף 146א(ד) לצו המועצות המקומיות, את תקנות הערירות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 (להלן: תקנות הערירות) וכן יש להחיל את סעיף 249א(3) לפקודת הערירות, הקובע כי נציגי עירייה המועמדים לכהן בדירקטוריון, ייבחרו כך שיישמרו, ככל האפשר, יחסי הכוחות של הסיעות במועצה. העותרים טוענים בנוסף כי על-פי ההלכה שיצאה מבית משפט זה, הייצוג ההולם מתייחס לייצוג היחסי של הסיעות, ולא דווקא ליחסי אופוזיציה-קואליציה.

12. כן נטען, כי שגה בית המשפט בכך שקבע שסיעתו של אביר לב נמנית עם האופוזיציה. לטענת העותרים, אביר לב אומנם תיאם את פעולתו בתחילת הדרך עם סיעות האופוזיציה וגם לא חתם על הסכם קואליציוני, אך ביום 2.3.2014 פרסם הודעה לפיה הוא חדל לשתף פעולה עם האופוזיציה, והחל מאותו מועד לא הצביע אביר לב ולו פעם אחת נגד הקואליציה. העותרים מציינים כי סעיף 149ג לפקודת הערירות מגדיר מספר מבחנים לשיוך חבר מועצה לאופוזיציה, ומוסיפים כי מבחנים אלה אינם רשימה סגורה ויש לראות בהם תנאי סף בלבד. עוד נטען, כי מכלול הנסיבות וכן השכל הישר מעידים כי אביר לב אינו חבר אופוזיציה, וכי מסקנה זו נדרשת אף בהיעדר הסכם קואליציוני בין סיעתו של אביר לב לבין סיעתו של ראש המועצה.

13. העותרים מלינים בנוסף על כך שבית משפט קמא לא קבע לוח זמנים להסדרת היחסים החוזים בין המועצה למתנ"ס, ובכך שלא חייב את המשיבים להימנע מהעברת כספים למתנ"ס שלא כדין. לטענת העותרים, הנחיית סגן היועץ המשפטי למשרד הפנים מיום 17.3.2010 קובעת כי התקשרויות בין רשות מקומית לבין חברות של הסוכנות היהודית, דוגמת המתנ"ס, מחויבות בהסכמים, וכי אין להעביר תקציבים לגופים אלה מעבר לסכומים המועברים על-פי "נוהל תמיכות".



14. עוד נטען בכתב הערעור, כי שגה בית משפט קמא בכך שהטיל על העותרים את הוצאות המשיבים, על אף שהעתירה התקבלה בחלקה. העותרים טוענים, כי היה מקום להתחשב בעת פסיקת ההוצאות בכך שהם "עותרים ציבוריים", הפועלים בהתנדבות כנציגי ונבחרי הציבור וכשלוחיהם של תושבי הישוב. כמו כן, נטען כי שגה בית משפט קמא בקביעתו מיום 5.6.2014, במסגרת הדיון בבקשה למתן סעד זמני, כי לא היה מקום במקרה דנא לעתור לסעד זמני, וכן כי שגה בית המשפט כשחייב את העותרים בהוצאות המשיבים בעניין הבקשה לסעד זמני.

15. המשיבים טוענים מנגד, כי סעיף 150א(א) לפקודת הערירות עליו מסתמכים העותרים נסוב במפורש על וועדות חובה, ועל כן אינו חל על וועדות זמניות ועל גופים אחרים שבשליטת המועצה, דוגמת החברה העירונית. בנוסף, נטען כי לשון הסעיף עצמה מסייגת את עקרון הייצוג ההולם במילים "במידת האפשר", וזאת מהטעם הפשוט שלא תמיד מספר החברים בוועדות השונות מאפשר ייצוג הולם בכל ועדה וועדה. אשר לחברה העירונית נטען, כי סעיף 249א(3) לפקודת הערירות לא הוחל על מועצות מקומיות, ואין לו מקבילה בצו המועצות המקומיות. זאת ועוד, המשיבים סבורים כי בפועל קוימה חובת הייצוג ההולם בחברה העירונית, מאחר שאחד מהנציגים שנבחרו – אביר לב – אינו נמנה עם סיעות הקואליציה. המשיבים מוסיפים, כי נוכח סירובם של העותרים להיענות לבקשתו של ראש המועצה להציע נציגים ראויים לגופי המועצה הרלבנטיים, ולחברה העירונית בכללם, מנועים העותרים מלבוא בטרוניה על פגיעה בזכויותיהם.

המשיבים טוענים בנוסף, כי הקביעה בדבר מעמדו של אביר לב כמי שאינו חבר בקואליציה היא קביעה עובדתית הנסמכת על הנתונים והעובדות שהוצגו לבית משפט קמא, כמו גם על הצהרתו של אביר לב כי הוא לא הצטרף לקואליציה. על כן, לגישת המשיבים, אין מקום להתערבותה של ערכאת הערעור בקביעה זו.

16. עוד נטען על-ידי המשיבים, כי יש לדחות את בקשת העותרים לסעד הצהרתי באשר לייצוגם בוועדות משותפות עתידיות, וזאת מאחר שמדובר בסעד תיאורטי, שאין מדרכו של בית המשפט לתתו, ומאחר שאין למשיבים כל זכות מוקנית לייצוג בכל ועדה זמנית שמוקמת. המשיבים מוסיפים כי סעדים נוספים שהתבקשו, בדבר קביעת לוח זמנים להסדרה החוזית עם המתנ"ס ולאיסור תקצובו, חורגים משהתבקש במסגרת העתירה. אשר לטענות העותרים בדבר דחיית הבקשה לצו ביניים – טוענים המשיבים

כי המועד להגשת ערעור על החלטה זו חלף עבר לו. יוער, כי פסטרנק ואביר לב הצטרפו לנימוקי המשיבים.

ערעור המשיבים

17. בערעור שהגישו המשיבים נטען, כי שגה בית משפט קמא כשחייב את המשיבים להביא בפני מליאת המועצה לאישור את נציגי סיעות העותרים המומלצים לכהן בדירקטוריון המתנ"ס, וזאת מבלי לעמוד על אופיו של המתנ"ס. המשיבים מציינים כי דברי החקיקה שהובאו על-ידי העותרים, הקובעים את עקרון הייצוג היחסי, נקבעו ביחס לוועדות שמקימה המועצה או ביחס לתאגידים עירוניים. ואולם, לטענת המשיבים, המתנ"ס אינו "תאגיד עירוני" כיוון שלא מתקיימות בעניינו ההוראות המצויות בסעיף 146א לצו המועצות המקומיות ובסעיף 249א לפקודת העיריות, המסדירים את הקמתם של תאגידים על-ידי מועצה מקומית או עירייה, בהתאמה. לעניין זה טוענים המשיבים כי המועצה לא ייסדה את המתנ"ס; כי אין לה שליטה על ההון או זכות הצבעה באסיפה הכללית של בעלי המניות במתנ"ס; וכי לא התבקש ולא התקבל אישור של שר הפנים להקמת תאגיד על-ידי מועצה כנדרש על-פי חוק. על-כן, לגישת המשיבים, אין כל בסיס להחלת עיקרון הייצוג היחסי על דירקטוריון המתנ"ס, וזאת אף כשהמתנ"ס נתמך על-ידי המועצה.

המשיבים מוסיפים, כי סעיף 150א(א) וסעיף 249א(3) לפקודת העיריות, הקובעים את החובה לשמור על ייצוג יחסי של הסיעות בוועדות ובתאגידים העירוניים, כלל לא הוחלו על מועצות מקומיות, וזאת בניגוד לסעיפים אחרים שבפקודה, שנקבע לגביהם במפורש כי יחולו, בשינויים המחויבים, גם על מועצה מקומית. כן נטען, כי הנוהל הפנימי של המתנ"ס, לפיו ממונים חלק מחברי הדירקטוריון לפי המלצת ראש המועצה, הוא נוהל וולונטרי שלא יכול להצמיח למליאת המועצה כל סמכות בדין. בנוסף, מאחר שסמכות המועצה מוגבלת לסמכויות שניתנו לה על-פי דין, יש לראות בסמכות להמליץ על הרכב הדירקטוריון כסמכות שיורית הנתונה לראש המועצה.

18. בתגובה לערעור המשיבים, טוענים העותרים כי עקרון הייצוג היחסי הוא עקרון מנחה בשיטה הדמוקרטית, שנקבע בפסיקה כי הוא חל על כל הגופים השלטוניים, כולל מועצות מקומיות, וכי על פי עקרון ההרמוניה החקיקתית סעיפים 150א(א) ו-249א(3) לפקודת העיריות צריכים לחול גם על מועצות מקומיות. אשר לשאלת הגדרתו של המתנ"ס, מציינים העותרים כי חברי הדירקטוריון מטעם המועצה מהווים רוב בדירקטוריון זה, ועל כן יש לראות במועצה כמי שמחזיקה "בחלק מכוח

הצבעה" במתנ"ס, ואת המתנ"ס כ"תאגיד עירוני" על פי חוק. העותרים מוסיפים כי המתנ"ס משמש בפועל כ"זרוע ביצועית" של המועצה, בפעילות נוער תרבות וספורט, ועל כן ראוי להתייחס אליו כ"גוף משנה" של המועצה.

19. להשלמת התמונה יצוין, כי על-פי סיכומי התשובה שהגישו המשיבים, המליצה מליאת המועצה ביום 7.6.2015 על שני מועמדים לדירקטוריון המתנ"ס מסיעתו של גאון, בהתאם לפסק דינו של בית משפט קמא. כמו כן, טיטה מחייבת של הסכמים שנערכו בין המתנ"ס למועצה הוצגה בפני המליאה ביום 1.11.2015 ואושרה על-ידה פה אחד. כן יצוין, כי כפי שעולה מהודעת המשיבים מיום 29.6.2015, קמיל וחבר המועצה הנוסף מסיעתו, "המושבה", התפטרו מתפקידם מספר שבועות לאחר הגשת הערעור, ללא שימונו חברי סיעה אחרים תחתם.

20. לקראת הדיון בערעורים הגישו העותרים בקשה להוספת ראיות חדשות לחיזוק טענותיהם. בקצירת האומר יצוין, כי הראיות אותן מבקשים העותרים להגיש הן הודעה של אביר לב במשטרה, במסגרתה הוא מעיד כי החליט לשתף פעולה עם ראש המועצה; עתירה שהגישה המועצה במהלך חודש אוקטובר 2010 אשר בה טוענים המשיבים לייצוג הולם במועצה הדתית, במנותק משאר גופי המשנה, בניגוד לגישתם במקרה דנא; תיעוד דברים שאמר נציג ציבור שהומלץ על-ידי ראש המועצה לדירקטוריון המתנ"ס, לפיהם הוא מחויב בראש ובראשונה לראש המועצה; וכן תיעוד שבמסגרתו מאשר נציג נוסף שהומלץ לדירקטוריון כי על אף שהוא רשמית חלק מסיעת מש"ב, בפועל הוא אינו מייצג את הסיעה או את האופוזיציה. המשיבים מתנגדים לבקשה.

21. יצוין, כי במהלך הדיון שנערך בפנינו לא הושמעו טיעונים בעל-פה, מאחר שכבר בראשית הדיון הוצע לצדדים להגיע ביניהם להסכמות מחוץ לכותלי בית המשפט. למרבה הצער, המשא ומתן לא צלח, והצדדים פנו לבית המשפט בבקשה למתן פסק דין על סמך הסיכומים בכתב.

דיון והכרעה

22. בטרם אדון בטענות הצדדים בשני הערעורים שלפנינו, אדרש לבקשת העותרים להוספת ראיות בערעור. ככלל, אין בעלי הדין זכאים להביא ראיות נוספות בשלב הערעור, וערכאת הערעור תחרוג מכלל זה רק אם השתכנעה כי קבלת הראיה הנוספת נדרשת כדי "לאפשר מתן פסק דין, או מכל סיבה חשובה אחרת" (תקנה 457(א) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (להלן: תקנות סדר הדין); ע"א 6757/13 נחום נ' נ

מדינת ישראל – רשות הפיתוח, פסקה 11 (19.8.2015)). במקרה דנא לא השתכנעתי כי מי מהראיות עשויה לשנות את תוצאות פסק דינה של הערכאה הדיונית. חלק מהראיות שמבקשים העותרים להוסיף אינן רלבנטיות ואינן תורמות לדיון בסוגיות שעל הפרק, ואילו יתר הראיות נועדו לתמוך בטיעונים של העותרים שהדיון בהם התייתר, כפי שיפורט בהמשך. על כן, דין הבקשה להידחות.

ערעור העותרים

23. העותרים טוענים כי הופרה חובת הייצוג ההולם בשניים מגופי המשנה של המועצה – וועדת המכרז המשותף והחברה העירונית. הדיון בטענתם זו ייעשה בשלושה שלבים: ראשית, יבחן האם ככלל חלה חובה לייצוג הולם בשני גופי משנה אלו. שנית, תבחן היקפה של חובת הייצוג ההולם, ושלישית – אם יימצא כי אכן חלה חובת ייצוג הולם, יבחן האם הופרה החובה באותם גופים. לאחר דברים אלה, נפנה לדון בשאר טענות העותרים.

שלב ראשון – האם קמה חובה לייצוג הולם?

24. עקרון "הייצוג ההולם", או "הייצוג היחסי", הוא מעקרונות היסוד בשיטתנו, הנותן ביטוי לשני היבטים מרכזיים של המשטר הדמוקרטי. ההיבט האחד נמצא בכלל לפיו הכרעות מתקבלות על יסוד דעת הרוב, וההיבט האחר, המשלים אותו, מתבטא בשמירה על זכותו של המיעוט להביע את דעתו ולהתנגד לרוב (בג"ץ 1020/99 דואק נ' ראש עיריית קרית ביאליק, פסקה 6 (8.8.2000) (להלן: פרשת דואק הראשונה)). עקרון הייצוג היחסי נועד לתת לפלגים שונים ייצוג הולם בגופי המשנה של הגוף הנבחר, ייצוג העומד ביחס ישיר לכוחם במליאת הגוף הנבחר, על מנת שיוכלו להביע עמדה ולהשפיע גם על הפעילות המתבצעת באמצעות גופי המשנה של הגוף הנבחר (עע"מ 8070/04 ראש עיריית קרית אתא נ' ראם, פ"ד נט(6) 481, 485 (2005) (להלן: עניין ראם); אורי גורן בתי משפט מנהליים 152 (2008)). סטייה מעקרון זה עלולה להביא לפגיעה בסיעות המיעוט ובזכותן להשפיע על פעילויות הרשות המקומית הנעשות באמצעות גופי המשנה (בג"ץ 6091/04 פסטינגר נ' ראש לשכת עורכי-הדין ויושב-ראש הוועד המרכזי של הלשכה, פסקה 15 לפסק דינו של השופט א' א' לוי (2.6.2005)). מכאן, כי השמירה על ייצוג הולם חשובה במיוחד בתחום השלטון המקומי, שבו מתבצע חלק ניכר מפעילות הרשות המקומית באמצעות ועדות וגופי משנה.

25. וועדת המכרז המשותף הוקמה מכוח סמכותה של המועצה המקומית, כפי שנקבעה בסעיף 124 לצו המועצות המקומיות, לבחור ועדות קבועות או ארעיות לעניינים או למקרים מסוימים. הרכב ועדה ארעית, דוגמת וועדת המכרז המשותף, לא נקבע בסעיף 124 לצו המועצות המקומיות או בכל דבר חקיקה אחר, ועל כן חל בעניינו סעיף 125 לצו, הקובע חובת ייצוג הולם בהרכב הכולל של כל הוועדות שעליהן חל הסעיף.

26. אשר לחברה העירונית, שייסודה מוסדר בהוראת סעיף 146א לצו המועצות המקומיות, אציין כי אין בצו המועצות המקומיות הוראה המחייבת שמירה על ייצוג הולם בעת מינוי נציגים מטעם המועצה לתאגיד שהוקם על-ידה (וזאת בשונה מתאגידים שהוקמו על-ידי עירייה מכוח פקודת העיריות). אף בתקנות העיריות, שחלות על מינוי נציגי מועצה בתאגיד מכוח סעיף 146א(ד) לצו, אין הוראה מסוג זה. יחד עם זאת, נוכח מרכזיותו של עקרון הייצוג ההולם בגופי משנה של הרשות המקומית, ונוכח אופיים הייחודי של תאגידים שמוקמים על-ידי המועצה המקומית, מוכן אני להניח, לצורך הדיון, כי חובת הייצוג ההולם תחול גם על מינוי חברי מועצה לתאגידים שהוקמו על-ידי מועצה מקומית. תאגידים אלה פועלים במסגרת סמכותה של המועצה להשגת יעדים שנקבעו על-ידה, ופעילותם אינה נופלת בחשיבותה מהפעילות בוועדות המשנה של המועצה. בבג"ץ 3250/94 אורן נ' מועצת עיריית פתח-תקווה, מט (5) 17, 36-35 (1995) (להלן: עניין אורן) חווה בית משפט זה את דעתו לעניין תאגידים עירוניים שהוקמו מכוח פקודת העיריות, ונראה כי דברים אלה יפים גם לעניין תאגיד שהוקם על-ידי מועצה מקומית, בשינויים המחויבים:

"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 ... 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 ... וככל שחשיבותו של תאגיד תגדל ותלך, בה במידה תגדל ותלך החשיבות לשיתופן של כל סיעות המועצה בדירקטוריון שלו. היש צורך שנוסיף 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" (ההדגשה אינה במקור).

על כן, כאמור, ועל אף היעדרה של הוראה סטטוטורית בעניין, יש מקום להניח  
 כי על מינוי נציגים מקרב חברי המועצה לתאגידים שהוקמו על-ידי המועצה המקומית,  
 דוגמת החברה העירונית, תחול חובת ייצוג הולם.

שלב שני – היקף החובה לייצוג הולם

ייצוג הולם – האם בכל גוף משנה?

27. את ההסדרים החקיקתיים השונים, בהם מעוגנת החובה המוטלת על הרשות  
 המקומית לשמור על עקרון הייצוג היחסי בעת מינוי נציגים לגופי המשנה, ניתן לחלק  
 בקווים כלליים לשני סוגים, על-פי היקף החובה המוגדרת. סוג ראשון של הוראות, הן  
 הוראות בהן מוגדרת חובת ייצוג הולם בהרכב הכולל של כלל גופי המשנה עליהם חלה  
 ההוראה. לסוג זה משתייכת ההוראה המצויה בסעיף 125 לצו המועצות המקומיות,  
 המורה כי:

"ועדה של המועצה שלא נקבע לה הרכב על פי חיקוק,  
 יהיו רבע חבריה, לפחות, חברי המועצה, והשאר - בעלי  
 זכות להיבחר כחברי המועצה, שאינם פסולים לפי סעיף  
 101, ובלבד שההרכב הסייעתי הכולל של כל הוועדות  
 האמורות יהיה בהתאם להרכב הסייעתי של המועצה"  
 (ההדגשה אינה במקור, צ.ז).

קיומו של ייצוג הולם בוועדות עליהן חל סעיף 125 לצו תבחן, כך על-פי לשון  
 הסעיף, בהיבט כולל של כלל הוועדות, מבלי שתידרש בחינה מדוקדקת של כל ועדה  
 וועדה. לעומת זאת, בהוראות מהסוג השני המצויות בחקיקה, מוגדרת חובה לבחון  
 נקודתית כל גוף וגוף מגופי המשנה. כך, בסעיף 150א לפקודת העיריות נקבע כי:

"ההרכב הסייעתי של חברי המועצה, בכל אחת מוועדות  
 החובה לפי פקודה זו, יהיה תואם ככל שניתן את ההרכב  
 הסייעתי של המועצה".

בסעיף 162(ב) לפקודת העיריות, החל על ועדות רשות, נקבע כי:

”... ההרכב הסיעתי של כל ועדה ... יהיה תואם ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה”.

וכן יש לציין את סעיף 249א(3) לפקודת העיריות, הנוגע להרכב הגוף המנהל

בתאגיד עירוני:

”נציגי העיריה כאמור [נציגים בגוף המנהל של התאגיד העירוני, צ.ז.], שהינם חברי המועצה, ייבחרו כך שישמרו, ככל האפשר, יחסי הכוחות של הסיעות במועצה”.

28. בבסיס ערעור העותרים ניצבת הטענה, שנדחתה בבית משפט קמא, כי יש להטיל על מועצה מקומית חובה לשמור על ייצוג הולם בכל גוף משנה, למרות שחובה שכזו אינה מצויה בסעיפי צו המועצות המקומיות. העותרים טוענים, כי למרות שעסקינן במועצה מקומית ולא בעירייה, יש להחיל במקרה דנא את הוראות סעיף 150א וסעיף 249א(3) לפקודת העיריות, שהוזכרו לעיל, הקובעות חובת ייצוג בכל גוף משנה בפני עצמו.

המשיבים טוענים מנגד כי סעיף 150א, המסדיר את הרכבן של ועדות החובה, כלל אינו רלבנטי לוועדת המכרז המשותף, שהיא ועדת רשות זמנית. אמנם הצדק בעניין זה עם המשיבים, אך מצאתי לנכון להניח לטובת העותרים, כי כוונתם הייתה כי יש ללמוד לעניין ועדת המכרז המשותף ממכלול ההוראות בפקודת העיריות המתייחסות להרכבן של ועדות. קרי – מסעיף 150א הנוגע לוועדות חובה וכן מסעיף 162, המסדיר את הרכב ועדות הרשות. כפי שיפורט להלן, גם בהנחה כאמור, יש לדחות את טענת העותרים.

29. בשנת 2001 תוקן נוסחו של סעיף 150א(א) לפקודת העיריות. הנוסח הקודם, שקבע כי ההרכב הכולל של כל ועדות החובה יהיה תואם ככל שניתן את ההרכב הסיעתי של המועצה (בדומה לנוסחו של סעיף 125 לצו המועצות המקומיות דהיום), הוחלף בנוסח עדכני, לפיו: ”ההרכב הסיעתי של חברי מועצה, בכל אחת מוועדות החובה לפי פקודה זו, יהיה תואם ככל שניתן את ההרכב הסיעתי של המועצה” (חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 77), התשס"א-2001)). שינוי נוסח דומה נעשה במסגרת אותו תיקון גם בסעיף 162 לפקודת העיריות, אשר, כאמור, קובע את הרכבן של ועדות הרשות.

על אף הדמיון בין הנוסח הקודם של סעיף 150א(א) לפקודת העיריות לבין סעיף 125 לצו המועצות המקומיות, לא תוקן הצו באופן דומה לתיקון פקודת העיריות. יתרה מכך, סעיפים 13ב עד 13ו לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן: פקודת המועצות המקומיות) מורים כי הוראות שונות מפקודת העיריות יחולו בשינויים המתחייבים גם על מועצות מקומיות. חלק מאותן הוראות אף נוספו לאחר השינוי שנעשה בסעיף 150א(א) לפקודת העיריות (ראו: סעיף 13ג לפקודת המועצות המקומיות), כך שהיה בידו של המחוקק לקבוע כי גם הוראות סעיף 150א(א) לפקודה יחולו על מועצות מקומיות. ואולם, מבין הסעיפים ה"מיובאים" מפקודת העיריות לעניין מועצות מקומיות, אין למצוא סעיפים הנוגעים לשמירת עקרון הייצוג היחסי של סיעות המועצה בעת בחירת נציגים לגופי המשנה.

30. נוכח האמור, ספק אם ניתן לראות את ההבדל הלשוני שבין סעיפי צו המועצות המקומיות לבין סעיפי פקודת העיריות כהשמטה לא מכוונת, או כתקלה חקיקתית שיש להתגבר עליה בדרך פסיקתית. גם אם אכן, כפי שטוענים העותרים, התכליות שעמדו בבסיס תיקון פקודת העיריות רלבנטיות, ככלל, גם לעניין מועצה מקומית, הרי שאין בכך כדי לבטל את ההבחנות הקיימות בין רשויות מקומיות המאוגדות כעיריות לבין רשויות מקומיות המאוגדות כמוועצות מקומיות, אשר בגינן תוקנה פקודת העיריות אך לא צו המועצות המקומיות (לדוגמא, הבדל בגודלן הממוצע של הוועדות ובמספר חברי מליאת מועצת הרשות המקומית; ברי שככל שמדובר במספר מצומצם של נציגים, פוחתת היכולת לדבוק בעקרון הייצוג היחסי בכל גוף משנה).

31. העותרים מצביעים על שורה של פסקי דין שניתנו בבתי משפט מחוזיים, מהם עולה, לטענתם, כי הוראת סעיף 150א לפקודת העיריות הוחלה בפסיקה גם על מועצות מקומיות. מעיון באותם פסקי דין עולה כי אכן נקבע באותם מקרים כי יש להחיל את עקרון הייצוג היחסי בכל הרשויות המקומיות, בין אם התאגדו כעיריות ובין אם התאגדו כמוועצות מקומיות (ראו: עת"מ (מחוזי חי') 7904-04-09 סיעת כפר יאסיף המאוחדת נ' ראש המועצה המקומית כפר יאסיף (25.5.2009); עת"מ (מחוזי חי') 14944-02-11 סיעת ש"ס - התאחדות הספרדים העולמית נ' המועצה המקומית פרדס-חנה (13.6.2011)). באותם פסקי דין אף נקבע כי אין לראות בסעיף 150א לפקודת העיריות כהסדר שלילי לעניין אופן בחינת עקרון הייצוג ההולם בגופי משנה שהוקמו כמוועצה מקומית. דברים אלה, לכשעצמם, מקובלים עליי. אכן ייתכן, כעניין שבתיאוריה, כי תוטל על הרשות המקומית חובת ייצוג בגוף משנה פלוני בפני עצמו, אף בהיעדרה של הוראת חוק שלשונה דומה ללשון ההוראה בסעיף 150א לפקודת העיריות. יחד עם זאת,



המרחק מכאן ועד הקביעה כי יש להשית חובת ייצוג הולם בכל אחת מוועדות המועצה האזורית בפני עצמה, למרות ובניגוד ללשונו של סעיף 125 לצו המועצות המקומיות, רחוקה עד מאוד. העותרים מפנים בסיכומיהם לפסק הדין בבג"ץ 9634/08 מועצה אזורית חוף השרון נ' שר הפנים (5.10.2009), אך דווקא באותו עניין הודגשה חשיבותה של ההבחנה בין מצבים בהם קיימת הוראת חוק הדורשת פרשנות, לבין מקרים של חסר בהוראת החוק, כאשר רק באחרון יפנה בית המשפט לפרשנות על דרך ההיקש (שם), פסקאות 11-12. וראו גם: סעיף 1 לחוק יסודות המשפט, התש"ם-1980). במקרה דנא, צו המועצות המקומיות מגדיר את היקף חובת הייצוג היחסי בוועדות המועצה, ועל כן אין ללמוד על היקף החובה על דרך ההיקש מפקודת העיריות.

32. מכאן, כי מינויים של נציגי המועצה לוועדת המכרז המשותף היה צריך שיעשה כך שיישמר היחס בין הסיעות במבט כולל על כלל הוועדות שסעיף 125 חל עליהן. אוסיף, כי לעניין תאגידים שהוקמו על-ידי המועצה המקומית, אכן קיים חסר בלשון החוק לעניין היקף חובת הייצוג (מהסיבה הפשוטה שהחובה עצמה אינה כלולה בצו המועצות המקומיות), ובמקרה זה נראה כי יש להקיש מהוראות הצו לעניין ועדות, ולקבוע, כי החובה שתחול לעניין מינוי נציגי מליאת הגוף הנבחר למועצות מנהלים של תאגידים עירוניים תהיה דומה לחובה המוטלת על המועצה בעת בחירת נציגים לפי סעיף 125 לצו המועצות המקומיות, קרי – חובת ייצוג בכלל התאגידים, להבדיל מחובת ייצוג הולם בכל תאגיד בנפרד.

ייצוג מינימלי וייצוג הולם לאופוזיציה

33. עד כה, במסגרת בחינת היקף החובה לייצוג הולם, נדונה זכותה של כל סיעה מסיעת המועצה לייצוג בגופי המשנה, ייצוג שיהלום את גודל הסיעה. סוגיה נפרדת, אך משיקה, היא הייצוג שיש להעניק לסיעות האופוזיציה, לרקע השתייכותן לאופוזיציה, במנותק מכוחן היחסי לעומת כל יתר הסיעות, בין אם סיעות אופוזיציה ובין אם סיעות קואליציה.

אכן, האופוזיציה הוכרה זה מכבר כאחד מהגופים המרכזיים בדמוקרטיה הפרלמנטרית, הן בשלטון הפרלמנטרי המרכזי והן במסגרת גופי השלטון המקומי (ראו: יגאל מרזל "המעמד החוקתי של האופוזיציה הפרלמנטרית" משפטים לח 217, 267 (2008)). כבר נקבע, כי "יש להיזהר בכבודה של האופוזיציה. על דרך העיקרון נאמר, כי שלילת מעמדה של אופוזיציה ... אינה עולה בקנה אחד עם ההליך הדמוקרטי התקיין" (עניין אורן, 33). חשיבותה של האופוזיציה היא שהובילה לחקיקתן של

הוראות החוק המורות על חובת ייצוג מינימלי, של לפחות חבר אחד מסיעות המיעוט, בגופים בהם נדרשת בקרה פנימית מוגברת על פעילויותיהן של סיעות הרוב. כך, סעיף 122 לצו המועצות המקומיות, מורה לעניין הרכבה של ועדת הביקורת כי:

”מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שבמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות בה, יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הביקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת ההנהלה.”

על אף שהמונח ”אופוזיציה” אינו מופיע בלשון הסעיף, ברי כי כוונת הסעיף למנות לפחות נציג אחד שאינו מסיעות הרוב. לאורך השנים, ובגדר המאמצים ליצירת ביקורת פנימית ושקיפות ברשויות המקומיות, הורחבה החובה להעניק ייצוג מינימלי לאופוזיציה (ע”מ 384/07 ראש עיריית נצרת עילית נ’ טיעת שינוי, פסקה ו’ (29.5.2008)), וכיום חלה חובה זו, בין היתר, על מינוי נציגים לוועדה המקומית לתכנון ובנייה (סעיף 18(ה)(2) וסעיף 19(א)(1)(ג) לחוק התכנון והבניה, התשכ”ה-1965); על מינוי נציגי הרשות המקומית לוועדת בחירות רבני עיר (סעיף 7(א)(4) לתקנות שירותי הדת היהודיים (בחירת רבני עיר), התשס”ז-2007); וכן על מינוי נציגים לכלל ועדות החובה המוקמות מכוח פקודת העיריות (סעיף 150א(א) סיפא לפקודת העיריות). הוראות אלה ואחרות מאפשרות לסטות מעקרון הייצוג היחסי, לשם מתן ייצוג למיעוט, מקום שקיום עקרון הייצוג היחסי עלול לפגוע במיעוט באופן שיש בו כדי לשלול ממנו כל ייצוג (ע”א 2663/99 שמגר נ’ המועצה המקומית רמת השרון, נד(3) 464, 456 (2000) (להלן: פרשת שמגר)).

34. במספר פסקי דין של בית משפט זה, הובעה הדעה כי לא די בייצוג מינימלי של האופוזיציה, אלא יש להעניק לאופוזיציה ייצוג הולם, בדומה לייצוג ההולם הניתן לכל סיעה בנפרד (עניין אורן, 37-38; עניין ראם, פסקה 11). ואולם, לעניין זה נקבע בפרשת דואק הראשונה הדברים הבאים, היפים בכל מקום בו מוחל עקרון הייצוג היחסי:

”משקבענו כי עקרון הייצוג היחסי חולש על הוראת סעיף 19(א)(1)(ג) לחוק התכנון והבניה [המורה כי כל רשות מרחבית תבחר, ככל שניתן, את נציגיה לוועדה מקומית בהתאם להרכב היחסי של הסיעות, צ.ז.], ניתן אף לקבוע כי הוראת הסעיף מקוימת כאשר הייצוג מבטא באופן הולם את היחס בין גודלן של הסיעות במועצה ולא דווקא את היחס שבין מספר חברי הקואליציה למספר חברי האופוזיציה. יש לזכור כי ההסדר הקואליציוני אינו מבטל כליל את קיום הסיעות, שהן מוסד מוכר הן במבנה הפרלמנטרי הישראלי והן במבנה השלטון

המקומי. לסיעות קיום משלהן גם במסגרת הקואליציונית, ובהתאם לחלקן היחסי במערכת כולה זכאיות הן לייצוג. העקרון האמור מחייב לשמור על מסגרת היחסים בין הסיעות; נקודת המוצא להרכב כל הגופים הנבחרים ואלה המתמנים מטעמם צריכה להיות קביעת התאמה בין כוחם היחסי של חברי הסיעה במועצה הנבחרת לבין כוחם היחסי בוועדה המורכבת מנציגי הרשות" (פסקה 8; ההדגשה אינה במקור).

הכלל הרחב, אם כן, הוא שיש לשמור על חלוקה סיעתית הוגנת, אף שאין בכך כדי לשלול, במקרים המתאימים, את הצורך להתחשב גם ביחסי הכוחות שבין הקואליציה לבין האופוזיציה בהרכבן של ועדות הפועלות מטעם מועצת הרשות המקומית. שיקול זה עשוי לסייע בקביעת הייצוג ההולם מקום שיש צורך לגשר על הפער בין מספר הנציגים שניתן למנות לגוף המשנה לבין מספר החברים במועצת הרשות המקומית. ולשון אחר – מותר למועצה להביא בגדר שיקוליה את היחס בין סיעות הקואליציה לבין סיעות האופוזיציה במסגרת חלוקת המושבים, כשזו אינה סותרת את עקרון הייצוג היחסי של הסיעות (שם; שמגר, 465).

יוער, כי טבעם של דברים הוא, שככל שמספר הנציגים בגוף או בגופים הנבחרים גדול יותר, כך גדל והולך הסיכוי כי הרכב אותו גוף יישקף בצורה מדויקת יותר את הרכב המועצה. בנוסף, כאשר הרכב הנציגות מייצג נאמנה וללא סטיות את הרכב הסיעות במועצה, ברי כי אותו הרכב מייצג אותה שעה אף את מערך הכוחות שבין הקואליציה לבין האופוזיציה. על כן, כאשר עסקינן בגוף משנה שמספר חבריו גדול, וקל וחומר כאשר עסקינן בכלל גופי המשנה שמינתה מועצת רשות מקומית, חזקה כי ייצוג הולם של סיעות המועצה מעיד על ייצוג הולם אף במישור היחסים שבין האופוזיציה לקואליציה.

שלב שלישי – האם הופרה חובת הייצוג ההולם?

האם הופרה חובת הייצוג ההולם לעניין החברה העירונית?

35. כאמור, בית משפט קמא דחה בפסק דינו את טענות העותרים המתייחסות להעדר ייצוג בחברה העירונית מהטעם שייצוגם הכולל בכלל הוועדות הולם את גודלם היחסי, ובוועדות מסוימות אף עולה על כוחם במליאת המועצה. אף שהתוצאה אליה הגיע בית משפט קמא מקובלת עליי, מצאתי לנכון להעיר שתי הערות קצרות באשר לדרך בה הגיע בית משפט קמא לתוצאה זו. עניין ראשון הוא, כי יש לטעמי לראות בקביעה, לפיה ייצוגם של העותרים בחלק מהוועדות עולה על כוחם במועצה, כדברים

שנאמרו למעלה מן הצורך. כפי שצוין לעיל, בחינת הייצוג היחסי בגופי משנה של מועצות מקומיות נעשית בראייה כוללת של גופי המשנה, ללא שיבחנו הגופים בפני עצמם. על כן, קביעה בדבר ייצוגה של סיעה מעבר לכוחה בוועדה מסוימת אינו מעיד בהכרח על דבר קיומו או היעדרו של ייצוג הולם. "ייצוג חסר" בוועדה אלמונית, או "ייצוג יתר" בוועדה פלונית, אינם יכולים להעיד על עמידה או אי-עמידה בחובת הייצוג ההולם מבלי שתיבחנה כלל הוועדות.

הערה שניה עוסקת ב"קבוצת הייחוס" אשר בית משפט קמא בחר. בית המשפט הסיק כי עקרון הייצוג ההולם מתממש במקרה דנא לאחר שבחן את ההרכב הסייעתי בכלל הוועדות הקבועות שמינתה המועצה. אם היו העותרים מעלים טענה בדבר ייצוג לא הולם באחת מהוועדות הקבועות או הזמניות שלא נקבע להן הרכב על פי חיקוק, הרי שלשון סעיף 125 לצו המועצות המקומיות אכן מחייבת בחינה של "ההרכב הסייעתי הכולל של כל הוועדות האמורות", קרי – כל ועדות המועצה שלא נקבע להן הרכב על-פי חיקוק. ואולם, כבר צוין לעיל כי מינוי נציגי מועצה בתאגיד שהוקם על-ידי מועצה מקומית מוסדר בתקנות העיריות, ועל כן סעיף 125 לצו המועצות המקומיות לא חל על מינוי זה. על כן, "קבוצת הייחוס" הנכונה לחברה העירונית אינה כלל ועדות החובה, אלא כלל גופי המשנה הדומים לחברה העירונית. במקרה דנא, כפי שעולה מהנתונים שמסרו הצדדים, אין תאגידים נוספים שהוקמו על-ידי המועצה, ועל כן, כדי לשמור על "כלליות" הבחינה ועל מנת למנוע מצב בו החברה העירונית נבחנת לכשעצמה אך בשל היעדר גופים נוספים ב"קבוצת הייחוס", יש להרחיב את קבוצת הייחוס לכלל גופי המשנה המורכבים מנציגי מועצת הרשות.

הרחבת קבוצת הייחוס במקרה דנא מבוססת על עקרון דומה לעקרון שנקבע בפסיקה לעניין פרשנותם של סעיפי פקודת העיריות המגדירים חובת ייצוג הולם בכל גוף משנה לכשעצמו. בסעיפים אלה, נקבע כי ההרכב הסייעתי הנבחר של הוועדה או הדירקטוריון יתאם את הרכב המועצה "ככל שניתן" (לשון סעיף 150א וסעיף 162 לפקודת העיריות) או "ככל שאפשר" (לשון סעיף 249א(3) לפקודת העיריות). השופט מ' חשין קבע לעניין זה בעניין אורן את הדברים הבאים:

"כולנו ידענו כי יחסי כוחות בדיוק מתמטי אין ניתן לשמור עליהם, ולכך נועד הסייג של cy-pres: '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"  
 (שס, 34) (ההדגשה אינה במקור).

ללמדנו, כי כאשר לא ניתן לשקף את יחסי הכוחות בין חברי המועצה בדיוק  
 הנדרש במינוי לתאגיד ספציפי, יש לבחון את המינוי באספקלריה של כלל המינויים  
 לכל התאגידים בהם מכהנים חברי מועצה. ועל כך אוסיף – אם בשל מספר מצומצם של  
 תאגידים, לא ניתן לבטא את יחסי הכוחות גם באמצעות בחינת כלל המינויים  
 בתאגידים, יש להרחיב את "קבוצת הייחוס" ולבחון את הייצוג היחסי בכלל גופי  
 המשנה. יפים לעניין זה גם דבריה של השופטת א' פרוקצ'יה בעניין ראם, שנכתבו  
 בהתייחס למינוי ועדות חובה:

"כפי שכבר נפסק בעבר, ייצוג הולם כאמור אינו מושג  
 טכני-מתימטי. זהו מושג שיש ליישמו בהגינות  
 ובסבירות, מתוך התייחסות לכלל הנסיבות, וכדי לקדם  
 תכלית חברתית מרכזית – לאפשר את פעילותה התקינה  
 והיעילה של הרשות המקומית על פי אמות מידה של  
 ממשל דמוקרטי. תכלית זו עשויה להצדיק במצבים  
 מסוימים בחינת משקל הייצוג של סיעה בראייה כוללת  
 של מקומה ביחס לכלל גופי המשנה הפועלים במסגרת  
 המועצה ולא דוקא בבחינה פרטנית הבוחנת את משקל  
 הייצוג כאמור בכל ועדה וועדה, כשהיא לעצמה" (שס,  
 פסקה 11).

36. במקרה דנא אין בנמצא תאגידים נוספים למעט החברה העירונית, ועל כן בצדק  
 פנה בית משפט קמא ובחן קבוצת ייחוס רחבה יותר. יחד עם זאת, לא היה מקום  
 במקרה דנא למקד את בחינת הייצוג ההולם בוועדות הקבועות בלבד, והיה על בית  
 משפט קמא לבחון את כלל גופי המשנה שלגביהם נמסר מידע.

כפי שניתן ללמוד מהטבלה שלהלן, המרכזות את מספר הנציגים בכלל גופי  
 המשנה (ועדות קבועות, ועדות זמניות ושאר גופי המשנה), ייצוגם היחסי של סיעות  
 העותרים בכלל גופי המשנה אינו סוטה משמעותית מייצוגם היחסי במליאת המועצה,  
 ועל כל פנים נראה כי גם אם היה עולה צורך "לתקן" את הייצוג היחסי, הרי שהדרך  
 לעשות זאת היא על-ידי העברת מושבים בוועדות מסיעת "המושבה" המיוצגת מעל  
 לכוחה, לסיעת מש"ב (וברי כי לא זו הייתה כוונת העותרים):

שם הרשימה	מספר מושבים	כלל גופי המשנה
-----------	-------------	----------------

34%() 17	36%() 4	לב
22%() 11	27%() 3	מש"ב
24%() 12	18%() 2	המושבה
12%() 6	9%() 1	דרך חדשה
8%() 4	9%() 1	מל"י
50	11	סה"כ

על כן, אין מקום לשנות מהתוצאה אליה הגיע בית משפט קמא לעניין החברה העירונית.

37. יוער, כי לסיכומים שהגישו העותרים, צורפה טבלה אשר על-פיה לכל אחת מסיעות העותרים שמונה נציגים בלבד בגופי המשנה השונים. יחד עם זאת, העותרים אינם מנמקים מדוע הוחסרו מהטבלה נציגים בגופי משנה הנכללים בטבלת המשיבים עליה הסתמך בית משפט קמא, כגון ועדת פרסום והוועדה המייעצת. בסיכומיהם אף נטען, כי לוועדת המכרזים צורפו נציגים מסיעת לב ומסיעת דרך חדשה, ועל כן אין עוד העותרים מיוצגים ביתר בוועדה זו. אין מקום להידרש לטענה זו, שהעותרים לא תמכו בראיות, וזאת מאחר שגם אם תמצא נכונה, אין בכך כדי לשנות בצורה משמעותית את חלקם של נציגי סיעות העותרים בכלל הוועדות.

38. אוסיף, כי גם אין ממש בטענת העותרים לפיה שיבוצם בחלק מוועדות החובה "נכפה עליהם" ונעשה בניגוד לרצונם. חובת הייצוג ההולם על פי סעיף 125 לצו המועצות המקומיות אינה מעניקה לעותרים זכות לבחור את הוועדות בהן הם מעוניינים לקחת חלק, ובידי מליאת המועצה עדיין נתונה הזכות לבחור, באופן דמוקרטי ועל-פי דעת הרוב, את חברי כל ועדה וועדה, וזאת כל עוד מבוצעים המינויים בתום לב, וכל עוד נשמר עקרון הייצוג ההולם בכלל הוועדות.

כמו כן, לא מצאתי לנכון לדון בהשגותיהם של העותרים בנוגע לפגמים הפרוצדוראליים שנפלו במינוי לאותן ועדות, וטענות בעניין העדר פעילות של ועדה זו או אחרת. גם אם אכן נפל פגם בהתנהלות המועצה בקשר עם אותן ועדות, הרי שלא ראוי כי הסעד שיינתן בגין אותו פגם יהיה שינוי הרכבן של ועדות אחרות. על העותרות לפעול במסגרת המועצה לתיקון הפגמים הנטענים, ואם דרכם לא תצלח להם – דרכם פתוחה לפנות לערכאות ולדרוש סעד רלבנטי.

האם הופרה חובת הייצוג הולם לעניין ועדת המכרז המשותף?

39. אשר לוועדת המכרז המשותף, נזכיר כי בית משפט קמא דחה את טענות העותרים מהטעם שסיעותיהם מיוצגות בייצוג הולם בכלל הוועדות הזמניות, וכך מהטעם כי אחד משני הנציגים שנבחרו לוועדה – אביר לב – הוא נציג אופוזיציה.

כאמור, הליכי המכרז המשותף הסתיימו במהלך ההתדיינות בבית משפט קמא, ועל כן איננו נדרשים עוד לדון בהרכב הוועדה, שסיימה את תפקידה. זאת ועוד, כפי שנקבע לעיל, אין לקבל את טענת העותרים בדבר חובת ייצוג הולם בכל אחת ואחת מוועדות המועצה, ועל כן גם אין מקום להיעתר לבקשתם לסעד הצהרתי (מה גם, שמלכתחילה היה על העותרים לעבור משוכות גבוהות למדי טרם היה ניתן בידם סעד הצהרתי, שמטבע הדברים לא התבקש בבית משפט קמא, והדורש דיון בשאלות תאורטיות מופשטות בבית משפט זה). עם זאת, למען הבהירות, מצאתי לנכון להעיר מספר הערות מעבר לנדרש בדבר הנמקתו של בית משפט קמא.

40. ועדת המכרז המשותף היא ועדה זמנית, שדרך מינוי נציגי המועצה החברים בה לא נקבעה בחקיקה, ועל כן סעיף 125 לצו המועצות המקומיות חל עליה. על כך יש להוסיף, כי בניגוד להבחנה המצויה בפקודת העיריות, בין הרכב ועדות החובה (סעיף 150א לפקודה) לבין הרכב ועדות הרשות (סעיף 162 לפקודה), לשון סעיף 125 לצו המועצות המקומיות אינה מבחינה בין ועדות חובה לבין ועדות רשות, או בין ועדות קבועות לבין ועדות זמניות, והוא חל על כל ועדה שלא נקבע הרכבה בחיקוק אחר. מכאן, כי היה על בית משפט קמא לבחון את הרכבן הכולל של כלל הוועדות החוסות תחת סעיף 125, ולא רק את הרכבן הכולל של הוועדות הזמניות שהוקמו. מה גם, שבעת הגשת העתירה פעלו במועצה המקומית שתי ועדות זמניות בלבד – ועדת המכרז המשותף בת שני חברי מועצה, והוועדה המייעצת בת ארבעה חברי מועצה. במצב דברים זה, ספק אם יש טעם של ממש לבחון את "הרכבן הכולל" של הוועדות הזמניות, ועל מנת לקבל תמונה מוחשית של עמידה בחובת הייצוג ההולם, היה נכון יותר לבחון את הרכבן הכולל של כלל הוועדות שמינתה המועצה.

41. מצאתי לנכון להעיר אף לעניין הסתמכותו של בית משפט קמא על השתייכותו הנטענת של אביר לב לסיעות האופוזיציה כטעם לדחיית העתירה לעניין המכרז המשותף. בית משפט קבע כי די בעובדה שמונה נציג אופוזיציה לוועדת המכרז המשותף כדי "לשמוט את הקרקע תחת העתירה", אך לא כך הדבר. כפי שצוין לעיל, ייצוג יחסי הולם יבחן על-פי מפתח סיעתי, ולא דווקא לפי היחס שבין מספר חברי

הקואליציה לבין מספר חברי האופוזיציה. על כן, אין במינויו של נציג אופוזיציה בגוף משנה כדי ללמד בהכרח על התקיימותו של ייצוג הולם באותו הגוף לסיעת אופוזיציה אחרת.

נזכיר בנוסף, כי את הייצוג ההולם בוועדת זמניות יש לבחון על בסיס כלל הוועדות שהקימה המועצה. במקרה דנא, הרכבן הכולל של הוועדות משקף בדיוק הנדרש את יחסי הכוחות בין הסיעות, ואף מעניק ייצוג יתר לסיעת "המושבה":

שם הרשימה	מספר מושבים	נציגים בוועדות
לב	4 (36%)	13 (33.3%)
מש"ב	3 (27%)	10 (25.6%)
המושבה	2 (18%)	10 (25.6%)
דרך חדשה	1 (9%)	4 (10%)
מל"י	1 (9%)	2 (5%)
סה"כ	11	39

מהשוואת כוחן היחסי של סיעות במועצה לחלקן בוועדות המשנה, נגזר כי גם היחס בין מספר חברי הקואליציה לבין מספר חברי האופוזיציה נשמר בוועדות, כאשר מסקנה זו נכונה בין אם אביר לב נותר באופוזיציה ובין אם הוא חבר לקואליציה. מכאן, כי התייתר הצורך לדון בטענות העותרים בדבר השתייכותו של אביר לב לקואליציה (באשר להגדרת חבר מועצה כאופוזיציה, ראו: סעיף 149ג) לפקודת העיריות; בג"ץ (5743/99 דואק נ' ראש-עיריית קרית ביאליק, נד(3) 410 (2000) (להלן: פרשת דואק השנייה)).

42. הערה נוספת, מעבר לנדרש, לפני סיום חלק זה – על אף שלשון סעיף 125 לצו המועצות המקומיות אינה מבחינה בין ועדות חובה לוועדות רשות, נראה כי בפועל הוראת הסעיף אינה חלה על אף אחת מוועדות החובה המנויות בפרק השישי לצו המועצות המקומיות. במקרה של ועדת מל"ח וועדת בטחון, אי-התחולה מצוינת במפורש (סעיף 123א) (ב) וסעיף 123ב) (ג) לצו, בהתאמה), ואילו באשר לשאר הוועדות, לא מתקיים בעניינן התנאי הקבוע ברישא של סעיף – "ועדה של המועצה שלא נקבע לה הרכב לפי חיקוק". הרכבה של הוועדה החקלאית נקבע על-פי התוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (סעיף 121 לצו) ולעניין ועדת ההנהלה, ועדת הביקורת וועדת המכרזים, נקבע כי הרכבן ייבחר מבין חברי המועצה (סעיף 120) (ב) לצו, סעיף 122 (א) לצו וסעיף 123 (א) לצו, בהתאמה), ודי בכך כדי לראות באותן ועדות כוועדות שנקבע



הרכבן בחיקוק (בג"ץ 150/72 זיאד נ' עיריית נצרת, פ"ד כו(2) 424 (1972) (להלן: עניין זיאד)). חשוב להוסיף, כי אין משמעות הדבר שלא חלה, למצער על חלק מאותן ועדות המוזכרות לעיל, חובה לשמור על ייצוג הולם, אלא שמקורה של חובה זו, ככל שהיא קיימת, אינו מצוי בסעיף 125 לצו המועצות המקומיות.

אך כל זה, כאמור, הוא בבחינת למעלה מן הצורך, וזאת מאחר שהמשיבים כללו בטבלה שהוגשה לבית משפט קמא נתונים בדבר הרכב ועדות החובה והרכב ועדות הרשות, ללא הבחנה בין השניים (למעט הוועדה החקלאית, שהוגדרה "גוף משנה"), והעותרים הסתמכו על נתונים אלה. יצוין, כי גם בחינת הרכב הכולל של ועדות הרשות, ללא ועדות החובה, מעלה כי סיעות העותרים זוכות לייצוג הולם, ואף לייצוג יתר (27 אחוזים לסיעת מש"ב, ו-22 אחוזים לסיעת "המושבה").

יתר טענות העותרים

43. נזכיר, כי העותרים העלו בערעור טענות נוספות, והלינו על כך שבית משפט קמא לא קבע למשיבים מסגרת זמנים להסדרת היחסים החוזיים עם המתנ"ס ולא מנע העברת כספים מהמועצה למתנ"ס שלא כדין. כמו כן, העלו העותרים טענות בדבר פסיקת ההוצאות שפסק בית המשפט במסגרת ההליך העיקרי וכן במסגרת הבקשה לצו ביניים. דין טענות אלה להידחות.

אשר לטענה בדבר העדרה של הסדרה חוזית, נראה כי הדיון בטענה זו התייתר, לאחר שביום 1.11.2015 התקיימה ישיבת מליאת המועצה, בה נכחו אף העותרים, ואשר במסגרתה הובאה טיוטה מחייבת של הסכמים שנערכו מול המתנ"ס בפני המליאה ואושרה פה אחד. אע"פ, כי לא מצאתי לנכון לדון בשאלה האם העברת התקציב למתנ"ס עד כה הייתה במסגרת הדין, משלא הוצגה הסוגיה בפני בית משפט קמא ולא נדונה בערכאה הקודמת. כמו כן, סבורני כי אין מקום להתערב בפסיקת ההוצאות שנקבעה בבית משפט קמא. כלל נקוט הוא בידי בית משפט זה, כי בית המשפט שלערעור אינו מתערב בשכר טרחה ובהוצאות שנפסקו בבית משפט קמא, אלא במקרים נדירים (ע"א 6581/98 זאבי נ' מדינת ישראל, מחלקת עבודות ציבוריות, פ"ד נט(6) 1, 17 (2005) והאסמכתאות המצויות שם). דומני, כי ערעור העותרים אינו מצדיק סטייה מכלל זה. בית משפט קמא חייב את העותרים בהוצאות המשיבים לאחר שדחה את העתירה ברובה, ונראה כי קבע את סכום ההוצאות על הצד הנמוך, מתוך התחשבות במעמדם של העותרים כנציגי ציבור ובחשיבות הציבורית של הסוגיות שהועלו.

אשר לטענות בדבר פסיקת ההוצאות בה חויבו העותרים במסגרת הבקשה לצו ביניים, אוסיף, כי העותרים אומנם היו רשאים לערער על החלטתו של בית משפט קמא אף במסגרת הערעור על פסק הדין (תקנה 411 לתקנות סדר הדין, החלה במקרה דנא מכוח סעיף 32 לתקנות בתי משפט לענינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000), אך גם בעניין זה לא מצאתי לנכון להתערב בקביעת בית משפט קמא, שהשית על העותרים הוצאות לאחר שהבהיר, כי לא היה מקום לעתור לסעד זמני "ולכזבו" את זמנם של המשיבים במקרה דנא.

ערעור המשיבים

44. המשיבים טוענים בערעורם, כי שגה בית משפט קמא עת קבע חובת ייצוג הולם לסיעות העותרים בהנהלת המתנ"ס, ללא שבחן את סיווגו, ועל אף שהמתנ"ס אינו "תאגיד עירוני". לעניין זה מקובלת עליי טענתם כי המתנ"ס, שלא הוקם על-ידי המועצה ופעילותו אינה מכוונת על-ידי המועצה, אינו חוסה תחת הוראת סעיף 146א לצו המועצות המקומיות ואף לא תחת הוראת סעיף 249א לפקודת העיריות. יתרה מכך, מאחר שהמתנ"ס לא הוקם מכוח חוק ולא מכוח החלטה מנהלית, ספק אם ניתן לראות בו "גוף משנה" של המועצה המקומית (לעניין הקמה של "גופים לוויינים", ראו: יצחק זמיר הסמכות המנהלית א 414 (1996)). על כן, בדין טענו המשיבים כי היה על העותרים להצביע על מקור להטלת החובה על המועצה לשמור על ייצוג הולם גם בקרב מומלצי הרשות המקומית בדירקטוריון המתנ"ס. כפי שיפורט להלן, לא נמצא כי קיים מקור לחיוב המועצה, ועל כן דין ערעור המשיבים להתקבל.

45. את הסמכויות השלטוניות הנתונות לרשות שלטונית ניתן לחלק, בקווים כללים, לשניים: סמכויות חקיקה ובקרה, הנתונות בידי מועצת הרשות, וסמכויות ביצוע הנתונות בידי ראש הרשות. חלוקה זו היא הבסיס הרעיוני להבחנה בין ועדות (או "גופי משנה") של הרשות שלהן אוריינטציה "ביצועית", ולפיכך סביר להותירן ככלל בידי הקואליציה, לבין ועדות אחרות, שלהן "גוון" פוליטי, ועקרון הייצוג הוחל עליהן כדי להבטיח כי השיג ושיח הפוליטי ימשיכו בחדרי הוועדות על פי אותו מפתח פוליטי המשתקף במועצה (עניין זיאד; שלום זינגר דיני שלטון מקומי – הווה ועתיד, 430 (2013) (להלן: זינגר)). הבחנה זו מוצאת ביטוי בדברי החקיקה, המבחינים, בין היתר, בין הרכב ועדת ההנהלה לבין ועדות אחרות, להן אופי פוליטי יותר (ועדת ההנהלה היא ועדת רשות, ועל כן לא חל לגביה סעיף 150א לפקודת העיריות, אך היא אינה ועדה מייעצת שהוקמה מכוח סעיף 150 לפקודה, ועל כן גם לא חל עליה סעיף 162 לפקודה).

לא זו אף זו, אף בפסיקה שיצאה מבית משפט זה הוכרה חובת הייצוג ההולם בעיקר ביחס לגופים בעלי אופי פוליטי. כך נקבע, לעניין הרכב המועצות הדתיות, כי "עקרון הייצוג מחייב כי ההרכב של מועמדי הרשות המקומית לחברות במועצה הדתית ישקף את יחסי הכוחות בין הסיעות המרכיבות את מועצת הרשות המקומית. זהו מפתח פוליטי מובהק" (בג"ץ 4733/94 נאות נ' מועצת עיריית חיפה, מט (5) 111, 122 (1996); וראו גם: בג"ץ 121/86 סיעת ש"ס, התאחדות הספרדים שומרי תורה נ' השר לענייני דתות, מ(3) 462 (1986)). מנגד, הגביל בית משפט זה את תחולת חובת הייצוג ההולם, כך שלא תחול על ועדות שתפקידן הוא "ביצועי", דוגמת ועדת רכש (עע"מ 384/07 אריאב נ' סיעת שינוי (29.5.2008); זינגר, 377, 433-434).

46. נוכח האמור לעיל, סבורני כי יש להורות על ייצוג הולם בדירקטוריון המתנ"ס רק אם ימצא כי הדירקטוריון הוא גוף "פוליטי", המשמש כזרועה הארוכה של מועצת הרשות (להבדיל מראש הרשות). שיקוף של הרכב המועצה אינו נדרש אם עסקינן במינוי נציגים על-ידי הזרוע הביצועית, גם מקום בו נראה כי קיימת חשיבות לבקרה ושקיפות.

כפי שעולה מפסק הדין, מינוי הדירקטוריון נעשה על-ידי גוף פרטי, ובידי הרשות המקומית נתונה אך האפשרות להמליץ לגבי חלק מהרכב הדירקטוריון. על-פי נהלי הסוכנות היהודית, אפשרות זו של המלצה על חברי דירקטוריון נתונה בידי של ראש הרשות המקומית. קרי – בידי "הרשות המבצעת" של הרשות המקומית. במצב דברים זה, יש לראות במינוי הנציגים לדירקטוריון המתנ"ס כחלק מסמכות הביצוע הנתונה לראש המועצה, ואין מקום לאפשר את התערבותם של חברי המועצה, כגוף המחוקק והמבקר, בהחלטה זו.

47. זאת ועוד, סעיף 249א(3) לפקודת העיריות מורה, כי נציגי עירייה, שהם חברי מועצה, ייבחרו כך שיישמרו יחסי הכוחות. נוסח זה שונה מהנוסח שננקט בסעיף 162 לפקודה, לפיו הרכב כל ועדת רשות, כולל מומלצי הסיעות שאינם חברי מועצה, יהיה תואם ככל שניתן את הרכב המועצה. בתאגידים עירוניים, אם כן, חובת הייצוג ההולם לא חלה על נציגים בדירקטוריון שאינם נבחרים ציבור, ובלשונו של השופט ת' אור בבג"ץ 828/90 סיעת הליכוד במועצת העיר חיפה נ' מועצת העיר חיפה, פ"ד מה(1) 506, 511 (1991):

"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, וכשבוחרים 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, כאשר 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" (שס), (511).

הלכה זו אומנם מתייחסת לתאגידים עירוניים, אך יפה היא גם לענייננו (וראו גם: ה"פ (מחוזי חי') 297/99 חגו נ' ראש המועצה המקומית דיר חנא (8.5.2000)). כפי שמציינים המשיבים, מומלצי ראש המועצה הם רובם ככולם נציגי ציבור, ועל כן, גם אם היינו מוצאים כי יש להטיל חובת ייצוג הולם על רשימת המומלצים להנהלת המתנ"ס (ונבהיר כי אין כך הדבר), הרי שככל שעסקינן במומלצים מקרב הציבור, אין חובה לשמור על יחס הולם בין מומלצי סיעות העותרים מזה ומומלצי סיעות המשיבים מזה.

זאת ועוד – על סכום השתתפות המועצה המקומית בתקציב המתנ"ס מחליטה מליאת המועצה, כך שבעניין זה בהכרח נשמע קולן של כל הסיעות. מאידך, הפעלתו השוטפת של המתנ"ס דומה במהותה לפעילותן של הזרועות הביצועיות של הרשות המקומית וברי כי בפעילות זו, של "הרשות המבצעת", אין חובה לכלול נציגים של כלל סיעות המועצה.

48. נוכח האמור, אמליץ לחבריי לקבל את ערעור המשיבים, לבטל את קביעתו של בית משפט קמא לעניין מינוי נציגי המועצה למתנ"ס, ולאפשר למשיבים להציע מחדש נציגים להנהלת המתנ"ס, מבלי שיידרשו לשמור על ייצוג הולם של סיעות העותרים מקרב המומלצים (אם כי, כמובן, אין מניעה כי יעשו כך).

סוף דבר

49. בדיון שנערך בפנינו, הביע הרכב זה את דעתו כי טוב יעשו הצדדים אם "יסירו את הכפפות" ויפעלו יחדיו לטובת תושבי הרשות המקומית כולם. כאמור, ההידברות בין הצדדים לא צלחה ועל כן נדרשנו אנו למחלוקת שבין הצדדים. יחד עם זאת, נותרה תקווה כי לטובת הציבור הרחב, ישכילו הצדדים להתמודד בעתיד עם מצבים דומים,

ללא שידרשו להתערבותו של בית המשפט. יפים לעניין זה הדברים הבאים, מתוך פרשת דואק השנייה:

"נדמה שכבר הכרנו את חברי מועצת העירייה משני המחנות והייתה לנו הזדמנות להיווכח שכולם אנשים העוסקים בצורכי ציבור באמונה ובכוונה טובה ורצויה. מן הראוי שיסדירו ענייניהם בהסכמה ומתוך הבנה וכבוד הדדי. יש לקוות כי אם יגלו הצדדים רצון טוב, יעלה בידם להגיע להכרעות הראויות על-פי כללי ההליך הדמוקרטי התקין, כשהוראות החוק לנגד עיניהם ובלי התערבותנו. ייתכן שגם הסכסוכים שבאו בפנינו בשתי העתירות שנדונו במאוחד היו יכולים למצוא פתרון ברוח טובה ומתוך הסכמה, ולעולם לא מאוחר להגיע לכלל הסכמה והבנה" (שם, 424).

50. 107 דבר, אציע לחבריי לדחות את ערעור העותרים ולקבל את ערעור המשיבים. המשיבים רשאים להציע נציגים חדשים לדירקטוריון המתנ"ס ואינם מחויבים לכלול בתוכם מומלצים מטעם העותרים על-פי מפתח סיעתי. עוד אציע כי העותרים יישאו בהוצאות המשיבים בסך 20,000 ש"ח וכי, בנסיבות העניין, לא יחויבו העותרים בהוצאותיהם של שאר המשיבים בערכאה זו.

ש ו פ ט

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט נ' הנדל:

אני מסכים.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט צ' זילברטל.

כ"ז באדר א התשע"ו (7.3.2016).

שופט

שופט

שופט