

בג"צ 320/96

בפני:

כבוד הנשיא א' ברק
כבוד השופט י' זמיר
כבוד השופטת ד' דורנר

העותרת:

יעל גרמן

נ ג ד

המשיבים:

1. מועצת עיריית הרצליה
2. הועדה להוצאות משפטיות לנבחרי רשויות של עיריית הרצליה
3. אלי לנדאו, ראש עיריית הרצליה
4. גזבר עיריית הרצליה
5. משרד הפנים
6. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה למתן צו על-תנאי וצו ביניים

פסק-דין

השופטת ד' דורנר:

העובדות, ההליכים והטענות

1. במאי 1993 הוגש כתב-אישום בבית-משפט השלום בתל-אביב-יפו נגד חמישה נאשמים, ביניהם שני אישי-ציבור - המשיב 3, ראש עיריית הרצליה אלי לנדאו (להלן: ראש העיריה), ומהנדס העיר הרצליה, משולם גרנות (להלן: מהנדס העיר). החמישה הנאשמים בעבירות של מירמה והפרת אמונים בעניין הקמת המרינה בהרצליה (להלן: משפט המרינה). מהנדס העיר יוצג על-ידי עורך-הדין דן שיינמן, ואילו ראש העיריה שכר את שירותיהם של שני משרדי עורכי-דין - תל-צור וכספי (להלן יחד: עורכי-הדין).

בתאריך 1.10.1995 זוכו חמשת הנאשמים מחמת הספק. וכך נכתב בפסק-הדין:

במקרה שלפנינו, כפי שפורט בהכרעת הדין, המסקנות המפלילות אינן חד משמעיות, ונותר מקום אף למסקנות אחרות, אשר על כן יש להנות את הנאשמים מהאפשרות האחרת, דהיינו - מהספק. אכן, בפרשה זו עדיין נותרות שאלות, פליאות ותמיהות בנושאים שונים, אולם הלכה פסוקה היא כי פליאות ותמיהות אלה אין די בהן לביסוס האישום... אי לכך, ולאור האמור לעיל, אני קובעת כי לא הוכחו העובדות המפורטות בכתב האישום מעבר לכל ספק סביר ואני מזכה את הנאשמים 1,2,3,4 ו-5 מחמת הספק מהעבירות נשוא כתב האישום.

הן מהנדס העיר והן ראש העיריה ביקשו ממועצת העיר החזר הוצאות המשפט. מהנדס העיר הגיש לאישור בקשה למימון הוצאותיו המשפטיות בסכום השווה ל-424,565 ש"ח (כולל מע"מ), ובקשתו אושרה. ראש העיריה ביקש כי העיריה תישא בהוצאות הגנתו בסכום השווה ל-340,000 דולר בצירוף מע"מ, היינו 397,800 דולר. סכום זה שווה היום ל-1,487,770 ש"ח לערך. סכום זה מתחלק בין שני משרדי עורכי-הדין כדלקמן: 200,000 דולר בתוספת מע"מ בגין הייצוג המשפטי על-ידי משרד כספי, ו-140,000 דולר בתוספת מע"מ (כ-140 דולר לשעה) בגין הייצוג המשפטי על-ידי משרד תל-צור.

2. מימון הוצאות משפט של חברי מועצת עיריית הרצליה, לרבות ראש העיריה, מוסדר בנוהל מימון הוצאות משפט של נבחרים ברשויות מקומיות, שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בספטמבר 1993 (להלן: הנוהל). הנוהל אומץ על-ידי מועצת עיריית הרצליה בתאריך 12.1.94.

הנוהל קובע כי תנאי להשתתפות של רשות מקומית בהוצאות הגנתו של חבר מועצה שהובא לדין פלילי הוא קיומו של קשר סיבתי ישיר בין המעשה או המחדל נושא האישום לבין מילוי התפקיד שעליו הופקד חבר המועצה, ואם חבר המועצה הואשם כי פעל בזדון, תנאי נוסף הוא שהוא זוכה בדינו. באשר לסכום ההשתתפות, נקבע בנוהל כי הוא לא יעלה על הסכום המירבי הנקוב בתעריף המעודכן מפעם לפעם על-ידי ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק (להלן: התעריף). עוד קובע הנוהל כי במקרים מיוחדים ניתן לאשר מימון גם בסכום הגבוה מן הנקוב בתעריף, ובלבד שיפורטו הנימוקים לכך.

באשר להליכים לאישור המימון, קובע הנוהל כי בבקשות למימון הוצאות משפט תדון הוועדה להוצאות משפטיות לנבחרים רשויות של עיריית הרצליה, המורכבת מראש הרשות המקומית, גזבר הרשות, יושב-ראש ועדת הביקורת, היועץ המשפטי של הרשות המקומית וחבר מועצה שתמנה מועצת הרשות המקומית (להלן: הוועדה). אם נדונה בקשתו של אחד מחברי הוועדה ימלא את מקומו חבר מועצה אחר שמינתה המועצה. על-פי הנוהל, על היועץ המשפטי של הרשות המקומית להגיש מטעמו לוועדה סקירה על ההליך המשפטי ועל מעמדו של חבר המועצה בו. בתום הדיון תגיש הוועדה המלצה. המלצתה של הוועדה

טענה אישור של המועצה, והחלטת המועצה מועברת לממונה על המחוז במשרד הפנים, המוסמך לאשר את ההחלטה, ככתבה או בשינויים, או לדחותה, תוך 30 ימים מקבלת ההודעה על החלטת המועצה.

3. בקשתו של ראש העיריה באה איפוא בפני הוועדה.

בסקירה שערך היועץ המשפטי לעיריית הרצליה, עורך-הדין אהרן בונה, צוין כי הסכום המבוקש כהחזר על ידי ראש העיריה עולה בהרבה על הקבוע בתעריף, וכי מחשבונות שכר הטרחה שצורפו מטעם עורכי-הדין "לא ברור מה הוא הסכום המבוקש, וכיצד חושב".

חרף האמור לעיל, המליצה הוועדה בפני מועצת העיר על תשלום מלוא הסכום המבוקש. וזו לשונה

של ההחלטה:

הוועדה מחליטה פה-אחד להמליץ בפני חברי המועצה על תשלום מלוא הוצאות המשפט בנושא המרינה, שהתנהל במשך קרוב לארבע שנים [כאמור, בפועל מאז הגשת כתב-האישום ועד למתן פסק-הדין חלפו שנתיים וחמישה חודשים]. טבעי ומובן, שראש העיר בחר בייצוג רציני (שני משרדי עורכי דין) ושכרם בהתאם לכך... העיריה תשלם את מלוא היתרה למשרד עורכי הדין ותחזיר לראש העיר את המקדמה ששילם בערכים ריאליים מגולמים (בהתאם להצמדה), ותבקש מהגזבר, שהוא חבר הוועדה, לקבל פרוט על הייצוג המשפטי האמור, שיכלול את הכנת התיק והוצאות נלוות.

4. בקשת ראש העיריה למימון הוצאותיו למשפט הובאה בפני מועצת העירייה שש פעמים.

בראשונה, בתאריך 29.11.1995, דנה המועצה בהמלצות הוועדה ואישרה את ההחזר המלא, מבלי שצוין בפניה הסכום המבוקש. **בשנייה**, בתאריך 26.12.1995, אישרה המועצה את הבקשה בסבב טלפוני שנערך בין חבריה, שבו מסר סגן ראש העיריה, מוטי כהן, את הסכום המבוקש - 340,000 דולר בצירוף מע"מ - ואת אופן חלוקתו בין שני משרדי עורכי-הדין. זאת, בעקבות מכתבה של חברת המועצה יעל גרמן, היא העותרת שבפנינו, ליועץ המשפטי לממשלה, שבו טענה כי המועצה החליטה על החזר הוצאות משפט בלי לדעת את היקפן. **בשלישית**, זומנו חברי המועצה לישיבה לשם אישור ההחלטה שהתקבלה בסבב הטלפוני. אף זאת, בעקבות דרישתה של העותרת, שסברה כי סבב טלפוני איננו תחליף לכינוס ישיבת מועצה ואף פנתה בעניין זה ליועץ המשפטי של משרד הפנים. בסופה של הישיבה שבה ואישרה המועצה את החזר הוצאות המשפט בסך 340,000 דולר בצירוף מע"מ, מבלי שהובאו בפניה פירוט חשבונות שכר הטרחה של משרדי עורכי-הדין.

5. למחרת קבלתה של החלטה זאת, בתאריך 11.1.1996, הגישה העותרת את עתירתה כנגד החלטת המועצה. לבקשתה הוצאו צו-על-תנאי וצו-ביניים האוסר על התשלום לעורכי-הדין.

ברביעית, החליטה המועצה לדון בבקשה בעקבות הגשת העתירה. בדיון זה, שנערך בתאריך 28.2.1996, הוצגו בפני חברי המועצה מכתביהם של עורכי-הדין, שבהם צוין סכום שכר הטרחה הכולל המבוקש והערכה גלובאלית של שעות העבודה שהושקעו בתיק על-ידי כל אחד מן המשרדים (למעלה מ-1000 שעות לכל משרד). הבסיס לחישוב שכר הטרחה לא הובא במכתבים אלה. כן הוצגה בפני חברי המועצה סקירת היועץ המשפטי לעיריית הרצליה והודעתו של ראש העיריה הסוקרת את השתלשלות האירועים. בסופו של הדיון החליטה המועצה לאשרר את החלטתה הקודמת.

בתוך כך, בתשובתו לעתירה, הודיע הממונה על מחוז תל-אביב במשרד הפנים לבית-המשפט כי ההחלטה שטרם הגיעה לאישורו לוקה בחסר, הואיל וניתנה מבלי שיהיו בפני המועצה השיקולים והעובדות הנדרשים לעניין, וכי ראוי שהמועצה תשוב ותדון מחדש בבקשה כשבפניה שיקולים ועובדות אלה.

לנוכח תשובה זו, בהחלטתו מתאריך 18.9.1996, הטיל בית-משפט זה על הממונה על המחוז להדריך את המועצה מהם השיקולים והעובדות שלענין, והמועצה הסכימה לדון מחדש בבקשת ההחזר לאור הנחיות משרד הפנים.

6. בעקבות החלטת בית-המשפט, גיבשה היועצת המשפטית למשרד הפנים, עורכת-הדין שרית דנה, הנחיות שהועברו למועצה. על-פי הנחיות, עובר להחלטה בשאלת החזר ההוצאות המשפטיות, יהיו מונחים בפני המועצה המסמכים הבאים: תצהירי עורכי הדין בדבר גובה והסדרי שכר הטרחה אשר סוכמו מראש, או לחלופין, תצהירים שלפיהם לא סוכם גובה שכר הטרחה וההסדרים; פירוט ישיבות בית-המשפט, אורכן והמשתתפים בכל אחת מהן; ופירוט בדבר אופן חישוב שכר הטרחה ועל מה התבסס. עוד צוין בהנחיות כי על המועצה לבחון את הנושאים הבאים: מידת ההצדקה להעסקתם של שני משרדי עורכי-דין ולתשלום שכר הטרחה; מידת ההתאמה של שכר הטרחה הנדרש למספר ישיבות בית-המשפט ושעות העבודה שהושקעו בתיק; ועד כמה הושפע גובה שכר הטרחה שנדרש בדיעבד מן ההנחה שמימונו יוטל על קופת הציבור.

7. **בחמישית**, דנה המועצה בבקשת ראש העיריה בתאריך 6.11.1996. בישיבה זו עיינה המועצה בהנחיות היועצת המשפטית של משרד הפנים ובתצהירי עורכי-הדין, והחליטה לאשר את החזר שכר הטרחה על-פי החשבונות שהגישו עורכי-הדין. מחשבונות אלה עולה כי ראש העיריה שילם לשני המשרדים על חשבון שכרם סכום כולל השווה ל-75,000 דולר.

בתאריך 15.12.1996 אישר הממונה על המחוז את החלטת המועצה. זאת לאור עמדת היועצת המשפטית של משרד הפנים, שחיוותה דעתה כי אין עילה להתערבותו.

בהודעה נוספת שהוגשה על-ידי המדינה לבית-משפט זה, הוסבר כי דעתו של שר הפנים אומנם לא הייתה נוחה מהליכי האישור כפי שנקטו על ידי מועצת הרצליה - ובמיוחד מן העובדה שהמועצה נדרשה לאשר החזר של סכום אשר לא התבסס על הסכם שכר טרחה שנקבע מראש ועל פרוט מדויק של שעות העבודה, ומבלי שהיא התייחסה למרכיבי ההנחיות של היועצת המשפטית למשרד הפנים - אולם, הוא סבר כי אין עילה משפטית להתערב בהחלטת המועצה ולהמנע מלאשרה.

עם זאת, שר הפנים הודיע כי בדעתו לתקן את הנוהל ולחייב מכאן והלאה אישור מראש של מועצת הרשות המקומית, ואולי אף של הממונה על המחוז, להסכם שכר הטרחה.

8. לאחר דברים אלה התקיים דיון בעתירה, ובסיומה ניתנה החלטה (ביום 23.3.97) שבה נקבע כי על היועץ המשפטי לממשלה לגבש חוות-דעת בעניין הנדון, אשר לאורה תשקול המועצה מחדש את עמדתה. וכך, בין השאר, נכתב בהחלטה:

היועץ המשפטי לממשלה [מתבקש] לגבש את עמדתו בעניין הנדון בחוות-דעת כתובה תוך שלושים יום. חוות-הדעת תוגש למועצת העיר הרצליה על-מנת שתשקול מחדש את עמדתה לאור חוות-הדעת, ובמיוחד תשקול את השאלה אם ראוי שעיריית הרצליה תממן את כל ההוצאות המשפטיות, בהתאם לחשבונות שהוגשו לה, או רק חלק מהוצאות אלה, בהתחשב בכך שמדובר בהוצאה מקופת הציבור.

בחוות-הדעת שהגיש היועץ המשפטי לממשלה על-יסוד החלטת בית-המשפט הוא הביע דעתו כי על הסכום שראוי לאשרו להיות נמוך במידה משמעותית מן הסכום המבוקש. הוא הסביר כי הנוהל אינו יוצא מתוך נקודת הנחה כי נבחר זכאי למלוא ההוצאות שנגרמו לו. אומנם, התעריף שנקבע בנוהל הוא נמוך מדי, אך מנגד, ההוצאות המשפטיות שנגרמו לנבחר אינן יכולות כשלעצמן להוות אינדיקציה לשיעור התשלום שבו על הציבור לשאת.

היועץ המשפטי לממשלה הדריך את המועצה לגבש החלטתה בדיונה החוזר בבקשת ראש העיריה על-יסוד העובדות הבאות: **ראשית**, כי בית המשפט זיכה את ראש העיריה מחמת הספק. **שנית**, כי הסכום המבוקש חורג מכל סכום שכר טרחה שאושר עד כה לנבחר ציבור, ולשם השוואה, סכום שכר הטרחה ששולם לראש עיריית חיפה - מר אריה גוראל - שהוא הסכום הגבוה ביותר אשר אושר אי-פעם, הינו 80,000 דולרים (כולל מע"מ) בלבד. עוד הבהיר היועץ המשפטי לממשלה כי על המועצה לבדוק מהו גובה ההחזר הכספי הראוי מהקופה הציבורית, ולכן, אין עליה להידרש לחלוקת שכר הטרחה בין שני משרדי עורכי-הדין ששכר ראש העיריה. **שלישית**, כי שכר טרחתו של עורך-דין כספי נקבע בדיעבד בהסכמה, לאחר תום המשפט, כשהוא מבוסס על הערכה כוללנית בלבד. בנוסף, שכר הטרחה ששולם בפועל לעורכי-הדין (75,000 דולר), אינו מהווה חלק משמעותי משכר הטרחה שנדרש על-ידיהם, ומכאן קיים חשש ממשי כי שכר הטרחה "גדל" בדיעבד, כשהסתבר שקופת הציבור תישא בשכר הטרחה.

בשישית, דנה המועצה בבקשת ראש העיריה בתאריך 4.6.1997 ואישרה את התשלום הנדרש במלואו, חרף האמור בחוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה שהונחה בפניה.

9. בעקבות החלטה זו, הודיע היועץ המשפטי לממשלה ליועצת המשפטית של משרד הפנים כי המועצה מצאה לנכון שלא להנחות את עצמה בהחלטתה על-פי חוות-דעתו, וכי בנסיבות אלה הוא סבור כי הממונה על המחוז, בתוקף סמכותו ובהיותו מונחה על-פי חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, "רשאי לאשר חלק סביר מהוצאות המשפט אך נמוך במידה משמעותית ממנו".

החלטת המועצה מיום 4.6.1997 הועברה לממונה על המחוז, אשר פסל עצמו מלדון בעניין, ועל-כן העבירו להכרעת שר הפנים, אליהו סויסה. שר הפנים החליט לאשר את הוצאות משרד תל-צור במלואן, דהיינו, 140,000 דולר בצירוף מע"מ, ואילו לגבי הוצאות שכר הטרחה של משרד כספי אישר סך של 160,000 דולר בלבד בצירוף מע"מ (מתוך 200,000 דולר בצירוף מע"מ).

10. בהתחדש הדיון בעתירה, טענה באת-כוח המדינה, עורכת-הדין גנסין, כי על המועצה היה להחליט בבקשת ראש העיריה על-יסוד העקרונות שהוצבו בחוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, והיא אף הסכימה כי הסכום שהופחת על-ידי שר הפנים לא היה משמעותי במובן האמור בחוות הדעת. בעניין זה הביאה הפרקליטה, לשם השוואה והמחשה, דוגמות נוספות לשיעור ההשתתפות של המדינה ורשויות מקומיות במימון הוצאות המשפט של נבחר ציבור בגין זיכוי במשפט פלילי: ראש עיריית חיפה, שכאמור, שולם לו הסכום

הגבוה ביותר שאושר אי-פעם (זולת כמובן הסכום שאשרה המועצה כהחזר הוצאות משפט למהנדס העיר), בסך 270,000 ש"ח (שהם כ-80,000 דולר כולל מע"מ); אברהם צרפתי, המשנה לנציב מס הכנסה - סך 116,440 ש"ח; יעקב רז, תת-נציב במשטרה - סך 12,450 ש"ח; עם זאת, עמדתה הייתה כי בנסיבות המקרה אין על בית-משפט זה להתערב בהחלטת השר.

העותרת, מצידה, טענה כי גם הסכום המופחת הוא מופרז ביותר. הוא גבוה פי 68 מן הסכום המירבי הקבוע בתעריף, פי **חמישה** מן הסכום שאושר לראש עיריית חיפה, ואף פי **שלושה** מן הסכום שאשרה המועצה למהנדס העיר, שותפו של ראש העיריה לכתב-האישום.

המועצה, הוועדה וראש העיריה (המשיבים 1-3, להלן יחד: המשיבים), טענו כי לא נפל כל פגם בהחלטות הוועדה והמועצה. בא-כוח המשיבים, עורך-הדין יגאל ארנון, טען כי לנוכח היקף המשפט, מורכבותו ושכר הטרחה המקובל בקרב עורכי-הדין מן השורה הראשונה, הסכום הנדרש הוא נמוך למדיי, ולו הוא עצמו היה מייצג את ראש העיריה, היה לבטח דורש שכר טרחה גבוה יותר.

עמדתו הייתה כי המדינה היא זו שהאשימה את ראש העיריה. על-כן, חייבת קופה ציבורית לשאת במלוא הוצאות משפטו, ומאחר שהמעשים שבגינם עמד לדין נעשו למען קידום העיר, שורת הצדק מחייבת כי ראש העיריה לא ישלם מכיסו ולו באופן חלקי את הוצאות משפטו.

עוד נטען כי ראש העיריה נאלץ להתגונן מפני אישומים חמורים מהם זוכה בסופו של דבר, וכי אם היה מורשע בדינו היה נחשף לעונש של עד שלוש שנות מאסר ולהעברה מכהונתו, והייתה נגרמת פגיעה קשה בשמו הטוב. בנסיבות אלה אך מובן הוא כי ראש העיריה בחר לשכור את שירותיהם של עורכי-דין מהשורה הראשונה בארץ.

לטענת המשיבים לא היה גם כל פגם בשכירת שירותיהם של שני משרדי עורכי-דין, שכן אין בחוק או בנוהל הוראה המגבילה את המימון לשכר טרחה של משרד עורכי-דין יחיד, ומקובל כיום שעורכי-דין משני משרדים משתפים פעולה.

המסגרת הנורמטיבית

11. רשות מקומית, ככל רשות מינהלית, כפופה לעקרונות חוקיות המינהל, ואין לה סמכות זולת הסמכויות שהוקנו לה בחוק או על-פיו.

מימון הוצאות משפט של נבחר ציבור אינו מוסדר בחיקוק. בשנת 1979, כאשר נבחר רשות מקומית עתר לחייב את הרשות להחזר שכר הטרחה ששילם לעורך דינו עבור הליך פלילי שנפתח נגדו בשל מעשה שעשה במילוי תפקידו, נפסק, ברוב דעות, כי כל עוד לא נקבעו בחוק או על-פיו כללים המסמיכים רשות לשלם הוצאות משפטיות, אין על הרשות לשאת בתשלום אשר מן הדין אינו חל עליה. וכך נכתב בדעת הרוב, מפי השופט שמגר:

אינני סבור כי מן הנכון יהיה שבית-משפט זה בפעלו בתחום מתן הסעד למען הצדק יפתח פתח למתן תשלומים על-ידי רשות ציבורית שאינם מעוגנים בנוהל ברור ושווה לכל... דעתי היא כי יש הצדקה מלאה לכך שגם לגבי הרשויות המקומיות יקבעו כללים בחוק או בחיקוקים הנוגעים לענין, המסמיכים את הרשות המקומית לשלם הוצאות משפט כאשר עובד או נבחר הועמד לדין עקב מעשה שאותו עשה לשם מילוי תפקידו, אך כל עוד לא נקבעו כללים ופורטו קני המידה אין אנו יכולים להושיט לעותר את הסעד המבוקש, ולכפות על רשות מקומית מסויימת תשלום הוצאות משפט, מבלי שימולא תחילה החסר על-ידי קביעת נורמות כלליות המגדירות את החובה ואת תחומיה.

[בג"צ 864/78 מזרחי נ' ראש עיריית ראשון לציון, פ"ד לג(2) 828 (להלן: בג"צ מזרחי), בע' 838-839].

והוסיף השופט חיים כהן:

לגבי רשויות מקומיות, שתקציביהן עמוסים, כידוע, מעמסות שאין הן מסוגלות לשאתן, אין כל ספק בלבי שאין זה מן הראוי לחייבן, מחמת הצדק, בנשיאת הוצאות אשר מן הדין אינן חלות עליהן כי אם על נבחריהן (או עובדיהן)...

[שם, בע' 840].

הגם שהרשויות המקומיות נהגו לממן הוצאות משפטיות של נבחריהן שנגרמו עקב מילוי תפקידיהם, נדרש שר הפנים לעניין רק בשנת 1993, בעקבות עתירה כנגד החלטתו שלא לחייב ראש רשות מקומית להחזיר כספים שהוציא מקופת הרשות לצורך מימון הוצאות משפט של נבחר. שר הפנים החליט למנות ועדת מומחים שתמליץ על כללים להסדרת הנושא, וראש המועצה קיבל על עצמו מראש את הכרעתו של השר בדבר חוקיותה של ההוצאה לאור הכללים שייקבעו. ראו בג"צ 2937/91 טרייסטר ואח' נ' ראש המועצה המקומית מנחמיה, פ"ד מז(2) 758, בע' 771.

12. כאמור, בספטמבר 1993 פורסם הנוהל. בפתח הנוהל נכתב כי בעתיד, לצורך עשיית שימוש בסמכותו מכוח סעיף 189(א) לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א 1950-, וסעיף 221 לפקודת העיריות [נוסח חדש], לחייב אישית עובד או נבחר רשות מקומית בהחזר הוצאה בלתי חוקית, יתחשב השר בנוהל.

בסעיף 5 לנוהל נקבע כי הנבחר זכאי **להשתתפות** בהוצאות הגנתו עד לסכום המירבי הקבוע בתעריף שיעודכן מעת לעת, שממנו ניתן לסטות במקרים מיוחדים בשל נימוקים שיפורטו.

על-פי התעריף, שעודכן לאחרונה בספטמבר 1996, התשלום המירבי עבור לימוד תיק המתנהל בבית-משפט השלום, הכנתו והופעה בישיבה ראשונה הוא 1,800 ש"ח, ועבור כל ישיבה נוספת בבית-משפט השלום - 365 ש"ח. התשלום המירבי עבור לימוד תיק המתנהל בבית-המשפט המחוזי או בבית-המשפט העליון, הכנתו והופעה בישיבה ראשונה הוא 3,600 ש"ח. התשלום המירבי עבור הופעה בכל ישיבה נוספת על הישיבה הראשונה בבית-המשפט המחוזי הוא 725 ש"ח, ואילו התשלום המירבי עבור הופעה בבית-המשפט העליון בכל ישיבה נוספת הוא 1,135 ש"ח.

אמות-המידה להחזר הוצאות המשפט

13. הנהל, בצד קביעת קני מידה שוויוניים - התלויים בעניין ולא באישיות של מבקש החזר ההוצאות - מבקש לאזן לעניין גובה התשלום בין אינטרסים שונים.

האינטרס האחד הוא כי נבחר הציבור יפעל בחופשיות וביעילות למען קידום ענייני הציבור, ללא חשש שמא עקב פעילותו הציבורית ייגרר להליכים משפטיים ויאלץ לבדו לשאת בהוצאותיהם. אינטרס זה עניינו במניעת תופעה של "רתיעת יתר" בפעילותו הציבורית של מי שנבחר לשרת את הציבור.

גם שורת הצדק מחייבת כי הציבור, הנהנה מהפעילות הציבורית של נבחרי, יישא בהוצאותיהם. תפיסה זו מתיישבת עם התנאי הקבוע בנוהל לזכאותו של נבחר רשות מקומית להחזר הוצאות ההגנה, והוא כי ההוצאות נגרמו עקב מילוי תפקידו הציבורי. ראו בג"צ 4500/95 **אליאס נ' הממונה על מחוז הצפון, משרד הפנים** (לא פורסם).

מנגד, האינטרס הציבורי מחייב כי השימוש בכספי הציבור יעשה בשוויוניות ותוך התחשבות באילוצים התקציביים של קופת הרשות המקומית. אינטרס זה מחייב קביעה של סכומים מירביים להשתתפות בהוצאות, כפי שאכן נעשה בנוהל.

שכן, היעדר גבולות ברורים, לא זו בלבד שעשוי להביא להכבדה יתרה על הקופה הציבורית ולפגיעה ביכולתה של הרשות לממן פעולות חיוניות אחרות לטובת הציבור, אלא קיים גם חשש ממשי לפגיעה בשוויון.

כתב על-כך השופט חיים כהן בבג"צ מזרחי הנ"ל:

יכול אני להעלות בדמיוני את ניצולה המבהיל של נכונות רשות מקומית לפרוע לנבחריה (או למקצתם) את הוצאותיהם המשפטיות, ומה גם שלעת עתה מתנהלים ענייניהן של הרשויות המקומיות תוך כדי התגוששות מפלגתית.
[שם, בע' 840.]

14. דרך זו של קביעת תעריף מקובלת בכל ההסדרים הקיימים להחזר הוצאות משפט, או אף לפיצוי על מאסר או מעצר, בין אם הם מעוגנים בחוק ובין בהסדר מינהלי.

כך, למשל, סעיף 80 (א) לחוק העונשין, תשל"ז 1977-, מסמיך את בית-המשפט לצוות, אם ראה שלא היה יסוד לאשמה או שראה נסיבות אחרות המצדיקות זאת, כי אוצר המדינה ישלם לנאשם את הוצאות הגנתו ופיצוי על מעצרו או מאסרו בשל האשמה שממנה זוכה או בשל אישום שבוטל לפי סעיף 94(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב 1982-. מכוח סעיף 80(ב) לחוק העונשין התקין שר המשפטים את תקנות סדר הדין הפלילי (פיצויים בשל מעצר או מאסר), תשמ"ב 1982-, בהן הוגבל סכום ההוצאות והפיצויים שיכול בית-המשפט לפסוק לנאשם. באשר לגובה הפיצוי, קובעות התקנות כי סכום הפיצוי המירבי בעד יום מעצר או מאסר הוא החלק ה-25 של השכר החודשי הממוצע במשק. באשר להוצאות ההגנה, נקבעו בתעריף סכומים מירביים לתשלום. כך, למשל, התשלום המירבי בגין לימוד התיק, עבודת ההכנה, ישיבה ראשונה בבית-המשפט וישיבת בית-משפט שנועדה להארכת מעצר הוא 1,554 ש"ח בבית-משפט השלום, ו-3,109 ש"ח בבית-משפט מחוזי. וזאת, הגם שכתנאי לתשלום נדרש כי בית-המשפט ישתכנע כי לא היה יסוד לאשמה או שראה נסיבות אחרות המצדיקות זאת.

על השיקול התקציבי שעמד מאחורי קביעתם של הסכומים המירביים לתשלום לפי סעיף 80(א) לחוק העונשין עמד השופט גולדברג:

כאמור, לא מצא המחוקק לקבוע כי בכל מקרה, 'הא נאשם שזוכה בדין זכאי להוצאות ולפיצוי'. אין זאת אלא מהטעם ש'חברה האמונה על ברכי כבוד האדם, החירות והשוויון מוכנה לשלם את המחיר הנדרש. עם זאת היא מודעת ליכולתה. נדרש ומתקבל איזון בין הצרכים והאפשרויות אילוצי תקציב הינם בגדר שיקולים לגיטימיים לקביעת סדר הקדימויות לאופן חלוקתו בין הצרכים השונים מטעם זה גם נקבע בסעיף 80(ב) כי "שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, סכומי מקסימום להוצאות ולפיצויים האמורים".
[ע"פ 7826/96 רייש נ' מדינת ישראל (לא פורסם)]

בשירות המדינה, תשלום הוצאות משפט לעובד מדינה שעמד לדין בשל מעשה שעשה במילוי תפקידו, מעוגן בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה שהוצאה בשנת 1971. על-יסוד הנחיה זו הוציא משרד המשפטים נוהל, המסדיר את עבודתה של הוועדה לעזרה משפטית לעובד ציבור (ובכלל זה שופט, שר, סגן-שר ועובד מדינה אחר), שהובא לדין בשל מעשה או מחדל שעשה לשם מילוי תפקידו (להלן: הוועדה לעזרה משפטית). על-פי הנוהל של הוועדה לעזרה משפטית, שיעור השתתפות המדינה בהוצאות הסניגוריה יהיה כמפורט בתעריף שקבעה ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק - הוא התעריף שאומץ גם בנוהל מימון הוצאות המשפט של נבחר רשויות מקומיות - ורק במקרים מיוחדים תהא הוועדה רשאית להוסיף על אותם סכומים, מטעמים שיפורטו וינומקו בהחלטתה. עוד עולה מהנוהל, כי בבואה לקבוע את שיעור השתתפות המדינה בהוצאות ההגנה של עובד הציבור, תתחשב הוועדה בנסיבות שבהן נעברה העבירה ובקביעות שנקבעו בפסק-דין של בית המשפט שדן באישומים שיוחסו לעובד הציבור. כך, למשל, אישרה הוועדה שיעור השתתפות **חלקי** במימון הוצאות המשפט של ניצב יעקב גנות, אשר זוכה במשפטו מחמת הספק, בסך 60,506 ש"ח בלבד מתוך סכום מבוקש של 331,482 ש"ח.

15. כאמור, הנוהל הגביל את הסכומים שיוקצו מקופת הרשות המקומית למטרת מימון הוצאות משפט של נבחריה. אלא שהכול מסכימים כי הסכומים הנקובים בתעריף אינם ריאליים, ואין הם משיגים את מטרת התשלום - עידוד נבחר הציבור לפעול למען טובת הכלל ללא חשש כי יאלץ לשאת בהוצאות משפטיות כבדות עקב פעילות זאת.

אכן, הנוהל משאיר פתח להגדלת הסכום במקרים מיוחדים. אך עקב אי-הריאליות של התעריף, הופך היוצא-מן-הכלל לכלל, ולמעשה מתבטל הכלל. מתחייבת איפוא בחינה מחודשת של הסכומים המירביים וקביעת תעריף רציונאלי המשקף שכר טרחה סביר והוגן. עם זאת, יש להשאיר אפשרות להגדלת ההשתתפות בשכר הטרחה במקרים חריגים אף לאחר קביעתו של תעריף ריאלי. יש לשקול את מתן סמכות ההגדלה בידי שר הפנים, שיהיה רשאי לעשות בה שימוש על-יסוד המלצת היועץ המשפטי לממשלה.

לדעתי, ראוי גם כי ההסדר יהיה חקוק, ואכיפתו לא תיעשה אך באמצעות הפעלת סמכותו של שר הפנים להורות על החזר תשלום בלתי חוקי. על הצורך להסדיר בחיקוק החזר הוצאות משפט לנבחרים עמד גם בית-המשפט העליון בבג"צ **מזרחי**, שם בע' 839-840.

16. ברם, גם במצב המשפטי הקיים, כאשר התשלום המוגדל נקבע בהסתמך על הכלל בנוהל המתיר סטיה מן התעריף במקרים מיוחדים, הסכום שבו תישא קופת הציבור חייב להיקבע על-סמך מכלול השיקולים הרלוואנטיים ולגלם איזון סביר ביניהם.

בין השאר יש להתחשב בשיקולים אלה, שעל עיקריהם עמד גם היועץ המשפטי לממשלה בחוות-

דעתו:

ראשית, יש להתחשב בשכר הטרחה שהתבקש בפועל על-ידי פרקליטיו של נבחר הציבור, שלפחות לכאורה מגלם את ההוצאות הממשיות המוטלות עליו. משקלו של שיקול זה פוחת אם שכר הטרחה המבוקש לא מבוסס על הסכום מפורט שנעשה לפני תחילת הייצוג, אם עורכי-הדין לא הציגו פירוט של שעות עבודתם, או אם הסכום ששילם המבקש בפועל לעורכי-דינו הוא בשיעור הנופל במידה ניכרת מן הסכום המבוקש. שכן, אלה הן אינדיקציות לכך ששכר הטרחה "נופח" בדיעבד, על-סמך הנחה שהוא ישולם מתוך קופת הציבור.

שנית, יש לקבוע עמדה בדבר שכר הטרחה הסביר בנסיבות העניין ולהתחשב בה. בכך שהתעריפים הנקובים בנוהל הקיים אינם מציאותיים, אין כדי לפטור את הרשויות המופקדות על הטיפול בבקשות להשתתפות בהוצאות המשפט מלהעריך את שיעור ההוצאות הסביר במקרה הנדון, תוך בחינה של מהות העניין והיקף העבודה הנדרש. ככלל, לא ייקבע שכר הטרחה הסביר על-סמך שכר הטרחה הגבוה ביותר המקובל בשוק. אין הצדקה ציבורית לכך כי נבחר ציבור יוכל לשכור את עורכי-הדין היקרנים ביותר בישראל, או להשתמש בשירותיו של יותר ממשרד אחד, בהניחו כי הציבור הוא שיישא במלוא שכר טרחתם.

שלישית, האם נבחר הציבור זוכה זיכוי מוחלט וברור, או שמא הזיכוי היה מחמת ספק, ונבע ממידת ההוכחה הדווקנית הנדרשת במשפטים פליליים, שעל-פיה נאשם עשוי לצאת זכאי בדיון גם אם נמצא כי מאזן ההסתברויות נוטה לגרסה המרשיעה. במקרה של זיכוי מחמת ספק יהיה שיעור ההשתתפות נמוך במידה משמעותית משיעורו במקרה של זיכוי מוחלט, המבוסס על קביעה כי נבחר הציבור לא ביצע את העבירות שיוחסו לו.

רביעית, יש להתחשב בתקדימים ובנוהג המקובלים. יסודו של שיקול זה הוא בחובתן של הרשויות להפעיל את שיקול-דעתן בשוויוניות ובעקיבות. ראו, למשל, בג"צ 696/89 ר.מ.י. - **מרכז רפואי ירושלים בע"מ** נ' **שר הבריאות ואח'**, פ"ד מד(3) 113, בע' 124 (השופט דב לוי), 125 (השופט אור). צריכות להיות הצדקות מיוחדות להשתתפות בהוצאות בשיעור החורג מן המקובל - עולה עליו או נופל ממנו - במידה ניכרת.

17. על-פי הכלל הדורש מרשות המפעילה סמכות שבשיקול-דעת להתחשב במכלול השיקולים שלעניין - השיקולים שציינתי ועימם שיקולים רלוואנטיים נוספים המתעוררים בנסיבות המקרה צריכים להיות לנגד עיניהן של הרשויות ולהתבטא בהחלטתן. אין די בכך שהרשות יודעת על השיקולים. תכלית הדרישה להתחשבות בשיקולים הרלוואנטיים היא, בעיקרה, להביא להגשמת השיקולים שהדין חפץ ביקרם. לא "היסוד הנפשי" של הרשות הוא העיקר. העיקר הוא בהחלטותיה ומעשיה. עמדתי על כך בדנג"צ 3299/93 **ש' ויכסלבאום ואח' נ' שר הביטחון ואח'**, פ"ד מט(2) 195, פסק-דין שבו נפסלה החלטת הרשויות עקב אי-התחשבות בשיקולים רלוואנטיים, הגם שהרשויות היו מודעות למכלול השיקולים:

מקום שבו... עומדת לפני הרשות קשת רחבה של החלטות אפשריות... ככלל, על הרשות לבחור בהחלטה המגשימה את כל השיקולים שלעניין. היה והרשות המינהלית לא עשתה כן, ובחרה בהחלטה שאינה נותנת כל ביטוי לשיקול ענייני, תיפסל ההחלטה על יסוד העילה של אי-התחשבות בשיקולים רלוואנטיים.
[שם, בעמ' 209.]

בקביעת שיעור ההשתתפות בהוצאות המשפט של נבחר הציבור, עומדת בפני הרשויות קשת רחבה של חלופות החלטה אפשריות, ואין כל מניעה מקבלת החלטה שתבטא, הלכה למעשה, את מכלול השיקולים שלעניין. השוו שם, שם.

בהתחשבות במכלול השיקולים הרלוואנטיים, אין די. על ההחלטה לבטא גם שקלול סביר - וליתר דיוק, שקלול שאינו בלתי-סביר במידה קיצונית - של השיקולים הרלוואנטיים השונים. ראו, למשל, בג"צ 389/80 **דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור ואח'**, פ"ד לה(1) 421, 441; בג"צ 935,940,943/89 **גנור ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח'**, פ"ד מד(2) 485, 513-514; בג"צ 6163,6177/92 **אייזנברג ואח' נ' שר הבינוי והשיכון ואח'**, פ"ד מז(2) 229, 263-264. החלטה המבטאת מתן משקל יחסי בלתי-סביר במידה קיצונית לשיקול זה ואחר עשויה להיפסל בשל כך בלבד, אף אם אין היא לוקה בפגם של אי-התחשבות בשיקול רלוואנטי או בפגם אחר בשיקול-הדעת. כדברי השופט שמגר בבג"צ 156/75 **דקה נ' שר התחבורה**, פ"ד ל(2) 95, 105:

יכול שיימצאו נסיבות בהן לא נשקל על ידי הרשות המיניסטריאלית שיקול זר, והובאו בחשבון אך ורק שיקולים שהם רלוואנטיים לעניין, אולם לשיקולים הרלוואנטיים השונים יוחס משקל בפרופורציה כה מעוותת בינם לבין עצמם עד שהמסקנה הסופית הפכה מופרכת מעיקרה ובשל כך בלתי סבירה לחלוטין.

18. בענייננו, הוועדה והמועצה - אף אם נתנו דעתן למכלול השיקולים הרלוואנטיים, ואיני מושכנעת בכך - ביטאו בהחלטתן הסופית, כמו בכל ההחלטות שקדמו לה, שיקול אחד בלבד, והוא שכר הטרחה שנתבקש על-ידי פרקליטיו של ראש העיריה. ראיה מובהקת לכך היא שגם לאחר שהובאו לידיעת המועצה, בהתאם להנחייתה של היועצת המשפטית של משרד הפנים, נתונים הדרושים לצורך התחשבות באחדים מן השיקולים הרלוואנטיים, ואף לאחר שנמסרה לה חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, היא לא שינתה כהוא זה מהחלטתה הראשונה, שהתקבלה מבלי שהיו בפניה נתונים כלשהם (אפילו לא הסכום המבוקש).

בין השאר, ההחלטה אינה משקפת כלל את העובדה ששכר הטרחה שתבעו משרדי עורכי-הדין אינו מבוסס על הסכם מוקדם ביניהם לבין ראש העיריה; לגבי משרד כספי - את היעדר הפירוט של שעות העבודה ואופן החישוב של שכר הטרחה; את העובדה שעד כה - כשנתיים וחצי מיום מתן פסק-הדין בעניינו של ראש העיריה - הוא שילם לעורכי-הדין פחות מחמישית מן הסכום שאת תשלומו הם, לפי הנתען, דורשים; את העובדה שההשתתפות שנתבקשה היא בשיעור שכר טרחתם של שני משרדי עורכי-הדין; את העובדה שראש העיריה זוכה מן הספק בלבד; ואת התקדימים הקיימים, שבאף אחד מהם לא השתתפה רשות ציבורית בהוצאות משפט בסכום המתקרב לסכום שהתבקש במקרה זה. מן העובדות שבפנינו אף לא עולה כי הוועדה והמועצה נתנו דעתן לשאלת שיעור שכר הטרחה הסביר במקרה האמור. ממילא החלטתן פסולה בשל אי-התחשבות בשיקולים שלעניין.

19. החלטתו של שר הפנים, שאישר את החלטת המועצה בכפיפות להפחתה של 40,000 דולר מן הסכום שהתבקש כתשלום למשרד כספי, אף היא פגומה. אומנם, השר הפחית מן התשלום שעליו החליטה המועצה. ואולם, מכך שההפחתה הייתה רק משכר הטרחה שיועד למשרד כספי מסתבר כי העילה להפחתה הייתה רק היעדר פירוט שעות העבודה של משרד זה וכוללות חישובו. שכן, שאר השיקולים שצינתי חלים במידה שווה לגבי שני משרדי עורכי-הדין. ממילא ההחלטה פסולה, משום שאין היא משקפת את מכלול השיקולים שלעניין.

אף ההפחתה האמורה מן ההשתתפות בשכר הטרחה שהתבקש על-ידי משרד כספי אינה מבטאת שקלול סביר של החשש כי שיעור שכר הטרחה מושפע מן ההנחה שתישא בו קופת הציבור, והוא לא ישתלם מכיסו הפרטי של ראש העיריה. בהתחשב בגובה הסכומים שבהם מדובר, חשש זה מצדיק כשלעצמו הפחתה משמעותית הרבה יותר מן ההשתתפות בשכר הטרחה של משרד זה. בהפחתה של 20% - שתוצאתה השתתפות בשיעור של 160,000 דולר בתוספת מע"מ - אין די.

אי-קיום חוות-הדעת של היועץ המשפטי לממשלה

20. יש מקום להעיר אף על העובדה ששר הפנים נמנע מלקיים באופן מהותי את חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, שלפיה רשאי השר לאשר חלק הנמוך "במידה משמעותית" מן ההוצאות שהתבקשו. אכן, היועץ המשפטי לממשלה לא תמך בקבלת העתירה ובביטול על-ידינו של החלטת השר, אך עו"ד גנסי הסכימה כי החלטת השר אינה תואמת את חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה. טענתה, שהוגבלה לעניין הסעד, הייתה כי בנסיבות העניין, למרות שהחלטת השר אינה תואמת את חוות-הדעת אין מקום להתערבותו של בית-משפט זה.

הדין הוא כי על הממשלה ורשויותיה לקיים את חוות-הדעת של היועץ המשפטי לממשלה. וליתר דיוק: עמדתן של הרשויות (להבדילה מדעתם האישית של האישים המכהנים בהן) בשאלות משפטיות נקבעת, כעניין מוסדי, על-ידי היועץ המשפטי לממשלה. עמד על כך השופט ברק בבג"צ 4267,4287,4634/93 **אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות ואח' נ' ראש ממשלת ישראל ואח', פ"ד מז(5) 441, בע' 473:**

חוות-דעת היועץ המשפטי לממשלה בשאלה משפטית משקפת, מבחינת הממשלה, את המצב המשפטי הקיים והמצוי.

ראו גם יצחק זמיר, "היועץ המשפטי לממשלה והמאבק על חוקיות השלטון", **עיוני משפט יא** (תשמ"ו) 411, בע' 417. על-כן, בהתייחסו למקרה שבו ביקש מר רבין, בעת שכהן כראש הממשלה, לחלוק על חוות-דעת משפטית של היועץ המשפטי לממשלה, כתב השופט מצא בבג"צ 3094,4319,4478/93 **בשג"צ 4409/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מז(5) 404, בע' 425:**

גישה זו [של ראש הממשלה] מנוגדת לעיקרון החוקתי, המקובל בשיטתנו זה כבר, שמכוחו מוחזק היועץ המשפטי לממשלה כפרשן המוסמך של הדין כלפי הרשות המבצעת... וראש הממשלה, בכל הכבוד, לא יכול היה להישמע בטעמים אלה כלל.

בענייננו, לא קיים שר הפנים, את חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה כי עליו להפחית באופן משמעותי מסכום ההשתתפות בהוצאות המשפט שעליו החליטה המועצה. בכך הפר את חובתו. על כך צר.

21. אני מציעה איפוא לקבל את העתירה, ככל שהיא נוגעת לביטול החלטת המועצה ואישור שר הפנים, ולהפוך את הצו-על-תנאי שניתן בעניין זה למוחלט.

התוצאה היא כי על גופים אלה - תחילה המועצה (ולפי שיקול-דעתה גם הוועדה), ולאחריה השר - לדון מחדש בבקשתו של ראש העיריה. עליהם לבחון את מכלול השיקולים הרלוואנטיים שציינתי (לרבות סכומי השתתפות שעליהם הוחלט בעבר), ולקבל החלטה שתיתן להם ביטוי, כך שהסכום שיאושר יהיה נמוך **במידה משמעותית** מן הסכום המבוקש.

כן אני מציעה לחייב את המשיבים בתשלום הוצאות משפט לעותרת בסך 30,000 ש"ח, ואת המשיב 5 (משרד הפנים) בתשלום הוצאות בסך 5,000 ש"ח.

ש ו פ ט ת

הנשיא א' ברק:

אני מסכים.

ה נ ש י א

השופט י' זמיר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת דורנר.

ניתן היום, יא' באייר תשנ"ח (7.5.98).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ה נ ש י א

/32096WINWORD

העתק מתאים למקור
שמריהו כהן - מזכיר ראשי
COURT