**בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

בג"ץ ‎6546/97

בפני: כבוד הנשיא א' ברק

כבוד השופט י' זמיר

כבוד השופטת ד' ביניש

העותרים**:** ‎1. יעקוב עמית

‎2. סיעת מר"צ במועצת עיריית נס ציונה

נגד

המשיבים**:** ‎1. מר יוסי שבו, ראש עיריית נס ציונה

‎2. מועצת עיריית נס ציונה

‎3. יצחק ברוורמן

**בקשה למתן צו על-תנאי**

תאריך הישיבה:א' בטבת תשנ"ח **(**‎30.12.97**)**

בשם העותרים: עו"ד ירון קידר

בשם המשיבים: עו"ד יצחק ברוש

**פ ס ק - ד י ן**

**השופט י' זמיר**:

העותר ‎1 (חבר במועצת עיריית נס ציונה ויושב-ראש ועדת הביקורת של המועצה) והעותרת ‎2 (סיעת מר"צ במועצת עיריית נס ציונה) מבקשים לעיין בנספחים, מסמכים ופרוטוקולים עליהם הסתמכה הוועדה לבחינת היבטים מינהליים בהעסקתו של צחי ברוורמן (המשיב ‎3). הוועדה, שמונתה על ידי ראש העיר נס ציונה (המשיב ‎1), הורכבה משלושה: שני סגני ראש העיר ורואה החשבון של העיריה. היא מונתה בעקבות טענות בדבר התנאים להעסקתו של המשיב ‎3 כדובר העיריה ועוזר ראש העיר. בדו"ח הביעה הוועדה את דעתה כי הפרשה שנבדקה על ידה נבעה מליקויים נוהליים, המליצה להגיע לפשרה כספית בין המשיב ‎3 לבין העיריה והעלתה הצעות שונות, בהן הצעה לקבוע נוהל באשר לדרך בה ייקבעו תנאי השכר של עובד העיריה.

העותר ‎1 קיבל, לפי בקשתו, עותק של הדו"ח. אך ראש העיר סירב לאפשר לו לעיין בנספחי הדו"ח. הטעם לסירוב היה שעיון בנספחי הדו"ח יפגע בזכותו של המשיב ‎3 לפרטיות, ואין הצדקה לפגוע בפרטיות זאת, שכן הדו"ח אינו עומד לדיון בפני מועצת העיריה.

ביום ‎26.10.97 הוגשה לראש העיר דרישה חתומה על ידי שליש מחברי המועצה לכינוס המועצה לישיבה מיוחדת לדיון בדו"ח. הם גם ביקשו שלקראת הדיון במועצה יינתן להם לעיין בנספחי הדו"ח. אולם ראש העיר סירב. הוא הודיע כי יכנס את המועצה לישיבה מיוחדת, כפי שנדרש, אולם הוא לא יאפשר לחברי המועצה לעיין בנספחי הדו"ח לקראת הישיבה. רק אם המועצה תחליט באותה ישיבה לדון בדו"ח לגופו של עניין, הוא יאפשר לחברי המועצה לעיין בנספחי הדו"ח לאחר הישיבה. כלומר, אם המועצה תחליט באותה ישיבה שלא לדון בדו"ח, נספחי הדו"ח יישארו חסויים. אך העותר טען כנגדו כי מן הראוי שחברי המועצה יוכלו לעיין בנספחי הדו"ח לקראת אותה ישיבה, בין היתר כדי שיהיה להם בסיס להחלטה בשאלה אם לדון בדו"ח לגופו של עניין. מכל מקום, הוסיף העותר וטען, זכותו היא, כחבר המועצה, לעיין בנספחי הדו"ח לקראת הדיון באותה ישיבה. אך ראש העיר לא השתכנע ולא ביטל את הסירוב.

‎2. העותרים טוענים כי סירובו של ראש העיר אינו מתיישב עם סעיף ‎140א לפקודת העיריות [נוסח חדש]. וכך קובע סעיף זה:

"‎140א. (א) פנקסי העיריה ומסמכיה יהיו פתוחים לעיון ולבדיקה לפני כל חבר המועצה; הם יועמדו לרשותו לפי בקשתו לא יאוחר משלושה ימים מיום פנייתו אל ראש העיריה או מי שהוא הסמיכו לכך, והוא רשאי להכין לעצמו העתק או תקציר מהם; אך לא יוצא פנקס או מסמך למטרה כאמור ממשמורת העיריה אלא בהסכמתו בכתב של ראש העיריה או מי שהוא הסמיכו לכך.

(ב) זכות העיון בפנקסים ובמסמכים לפי סעיף קטן (א) אינה חלה על פנקס או מסמך שגילויו או פרסומו אסור על פי כל דין ועל רישום או מסמך הנוגעים במישרין בזכויותיו של פרט או בחובותיו כלפי העיריה, זולת אם הם משמשים נושא לדיון במועצה או בוועדה מוועדותיה שמבקש העיון חבר בה.

(ג) פנקסי העיריה ומסמכיה יועמדו על פי דרישה של יושב-ראש ועדה לרשותה של הוועדה בזמן ישיבתה, במידה שהם נוגעים לנושא שעל סדר יומה.

(ד) האמור בסעיף זה בא להוסיף על זכויות אחרות לגילוי פנקסים ומסמכים ולא לגרוע מהן".

‎3. סירובו של ראש העיר לאפשר עיון בנספחי הדו"ח מתבסס על ההנחה שסעיף ‎140א(ב) חל על נספחים אלה, כלומר, שגילוי הנספחים אסור על פי דין, או שהנספחים נוגעים במישרין בזכויותיו של המשיב ‎3, או בזכויותיו של אדם אחר, או בחובותיו כלפי העיריה. האמנם כך?

נספחי הדו"ח לא נמסרו לעיונו של בית המשפט. העותרים אף לא ביקשו שבית המשפט יעיין בנספחים אלה. הם גם לא טענו שסעיף ‎140א(ב) אינו חל על הנספחים.

במצב זה אין לנו אלא להניח שאכן סעיף ‎140א(ב) חל על נספחי הדו"ח. בהנחה זאת, האם צודק ראש העיר כשהוא מסתמך על סעיף ‎140א(ב) כדי למנוע עיון בנספחי הדו"ח?

‎4. סעיף ‎140א(ב) נדון בבג"ץ ‎4402/91 מורדוב נ' ראש עירית תל-אביב ואח', פ"ד מו(‎3) 85. שם עמדה על הפרק שאלה דומה: האם חובה על ראש העיר לאפשר לחברי המועצה עיון במסמכים בדבר תנאי ההעסקה (לרבות תנאי השכר) של עובדים בכירים בעיריה? בית המשפט פסק כי האינטרס הציבורי גובר במקרים כאלה על זכות הפרטיות. וכך אמר השופט ברק (בעמ' ‎89):

"ביצוע ראוי של התפקיד מחייב כי לחבר המועצה יהא מידע מלא ומקיף וכי תהא לו תמונה כוללת של הנושאים המשמשים נושא לדיון המועצה. כאשר נושא הדיון הוא משכורתו של עובד, זכאי חבר המועצה לקבל מידע על כל שאלה סבירה, הנוגעת למשכורת או לשכר בפועל, יהא כינוים של אותם משכורת או שכר אשר יהיה. על-כן נכללים בגדר זכות העיון של חבר מועצה מסמכים, המעידים על השכר ששולם בפועל לעובדים סטטוטוריים, וכן מסמכים בדבר החזר הוצאות או בדבר הטבות אחרות הניתנות לעובדים הסטטוטוריים".

בא-כוח המשיבים מבקש לאבחן את פרשת מורדוב מן המקרה שלפנינו. האבחנה נעוצה בכך שבפרשת מורדוב דן בית המשפט בשכרם של "עובדים סטטוטוריים", כלומר עובדים המתמנים על ידי מועצת העיריה לפי סעיף ‎167 לפקודת העיריות, כגון מזכיר העיריה, גזבר העיריה ומהנדס העיריה. כנגד זאת, במקרה שלפנינו אין מדובר ב"עובד סטטוטורי", אלא בעובד רגיל, המתמנה על ידי ראש העיר לפי סעיף ‎170 לפקודת העיריות, ולא על ידי מועצת העיריה. לפיכך, סבורים המשיבים, אין מקום להחיל את הלכת מורדוב על המקרה שלפנינו.

אולם זהו הבדל שאין בו כדי לבסס אבחנה. ההגיון שביסוד ההלכה שנפסקה בפרשת מורדוב חל גם על גילוי מסמכים הנוגעים לעובדי העיריה שאינם "עובדים סטטוטוריים". גם עובדים שאינם סטטוטוריים הינם עדיין עובדים של העיריה, ולא של ראש העיר, ומועצת העיריה היא אורגן של העיריה, ויש לה מעמד לפי פקודת העיריות גם לגבי עובדים שאינם סטטוטוריים. כאורגן של העיריה רשאית המועצה לעיין במסמכי העיריה ככל שנדרש לצורך דיון במועצה.

זאת ועוד. בסעיף ‎140א(ב) אין בסיס לאבחנה, לא לפי לשון הסעיף ואף לא לפי תכלית הסעיף, בין עניינים הנמצאים בסמכותה של המועצה לבין עניינים הנמצאים בסמכותו של ראש העיר. עניינים רבים נמצאים בסמכותו של ראש העיר, ולא רק עניין המינוי וקביעת השכר של עובדים רגילים. אך גם בעניינים אלה, ואולי אף במיוחד בעניינים אלה, נתון ראש העיר לביקורת המועצה. ביקורת יעילה בעניין כלשהו מותנית באפשרות לעיין במסמכים הנוגעים לאותו עניין. לכן חובה היא, לפי סעיף ‎140א(ב), לאפשר עיון במסמכי העיריה הנוגעים לתנאי ההעסקה של עובד העיריה, לצורך דיון במועצה, גם כאשר מדובר בעובד רגיל המתמנה על ידי ראש העיר, ולא רק כאשר מדובר בעובד סטטוטורי המתמנה על ידי המועצה.

זכות העיון במסמכי העיריה לצורך דיון במועצה, גם כאשר יש בכך כדי לפגוע בפרטיות של אדם מסויים, היא הכלל הרחב. גם אם יש מקום לחרוג מן הכלל במקרים מיוחדים, בהם קיים איסור מוחלט לאפשר עיון במסמך מסויים, ברור כי אין מקום לחרוג מן הכלל במקרה שלפנינו.

מכאן שטעה ראש העיר כאשר סירב לאפשר עיון בנספחי הדו"ח לקראת הדיון במועצה על הדו"ח.

‎5. המשיבים הודיעו לבית המשפט כי שניים מחברי המועצה, שחתמו על הדרישה לכינוס ישיבה מיוחדת של מועצת העיריה לדיון בדו"ח, חזרו בהם מן הדרישה; לפיכך עניין הדו"ח אינו עומד יותר על סדר היום של המועצה; ומכאן שלפי סעיף ‎140א(ב) לפקודת העיריות אין כיום חובה לאפשר עיון בנספחי הדו"ח.

כיוון שכך, לא נצווה על ראש העיר לאפשר עיון בנספחי הדו"ח כיום, אלא רק נצהיר שחובתו של ראש העיר לאפשר עיון בנספחי הדו"ח אם עניין הדו"ח יעלה על סדר היום של מועצת העיריה או, כאמור בסעיף ‎140א(ב), על סדר היום של ועדה מוועדות העיריה.

אנחנו עושים צו מוחלט במובן זה, שאם עניין הדו"ח יעלה על סדר היום של מועצת העיריה, או ועדת הביקורת של העיריה או וועדה אחרת מוועדות העיריה, יהיה על ראש העיר להורות כי נספחי הדו"ח יימסרו לעיונו של כל חבר בגוף שעניין הדו"ח נמצא על סדר יומו, בהתאם להוראות של פקודת העיריות.

המשיבים ‎1 ו‎2- ישלמו את הוצאות המשפט לעותרים בסך ‎15,000 ש"ח.

ניתן היום, ב' בטבת תשנ"ח (‎31.12.97).

ה נ ש י א ש ו פ ט ש ו פ ט ת

העתק מתאים למקור

שמריהו כהן - מזכיר ראשי

‎97065460.I03