

### עצמאות הרשות והאצלת סמכויות

כאשר החוק מעניק לרשות או לבעל תפקיד שלטוני סמכות כלשהי, אין בכך כדי להרשות את העברתה של הסמכות לאדם או לגוף אחר. עם זאת, יש באפשרותם להסתייע באחרים לשם הפעלתה של הסמכות.

### תקיקה

1. חוק יסוד: הממשלה, סעיפים 31, 33, 34.
2. חוק הממשלה, התשס"א-2001, סעיף 10(ב).

עתירה זו הוגשה ע"י יבואני וסיטונאי מכשירים רפואיים, שהגיעו לידי הסכמה עקרונית בדבר הרווחים המכסימליים לגבי מצרכים שונים, אלא שהמשיב הרביעי ניגוד למה שהוסכם ובניגוד להוראות שהוא כביכול קיבל מהממשלה, הוציא את הצו הנ"ל המכיל הוראות בדבר רווחים מכסימליים והוראות שונות בקשר לזה.

הצו ניתן בתוקף הסמכות בתקנות ההגנה (מניעת רווחים מופקעים) האומרת, בין יתר הדברים, כי הרשות המפקחת רשאית להסדיר ע"י צו את מכירה והקניה של כל מצרך גם לקבוע מחירי מצרכים. התקנות הקיימות מעניקות סמכות רחבה מאד לשלטונות. תכן והמחוקק ראה מראש אפשרות של ביטול התקנות הקיימות שהותקנו בתקופת המנדט ומצא לנכון להורות איך ובאלו תנאים מותר יהיה בעתיד להתקין תקנות חדשות, אבל אין דבר חקיקה המגביל את האפשרות של שימוש בתקנות לשעת-חירום, או את האפשרות של הפעלת תקנות אלו.

התקנות-לשעת-חירום שהותקנו לאחר פקודת סדרי השלטון והמשפט, הותקנו בהתאם לפקודה הנ"ל. כן בוטלו תקנות שונות. עת אין שום סמכות בידי השלטונות להסדיר ע"י תקנות-לשעת-חירום חדשות את שאלת ההחרמות או לבטל את החוק שהוחק ע"י הכנסת אלא תוך קיום התנאים המפורטים בסעיף 9 לפקודת סדרי שלטון ומשפט. אבל התקנות שלא בוטלו קיימות במלואן וכן נשארו בתקפן הסמכויות שהוענקו לרשויות על-פי תקנות אלו.

התקנה שעל-פיה הוצא הצו הנדון, מעניקה סמכות לרשות המפקחת להוציא פקודות ידועות; היא איננה מגבילה סמכות זו ואיננה מחייבת את הרשות המפקחת להישמע או להיכנע להוראותיו של השר הממונה עליה. אם חוק מעניק כוח ידוע למוסד או לרשות מיוחדת ומוסר לו את הסמכות להשתמש בכוח זה לפי שיקול דעתו, הרי על המוסד אי על הפקיד לפעול בהתאם לזה, ועל כל פנים אינו מחוייב להישמע להוראותיו של מישהו אחר, כי הרי החוק מוסר לו - ולא לאחרים - את הכוח לפעול לפי-שיקול הדעת. יתכן גם כי אם פקיד כזה יפעל על-פי הוראות השר במקום לפעול לפי שיקול דעתו הוא, תהא פעולתו בטלה.

אם ניתנת סמכות לפקיד ידוע, לשקול ולהחליט על דעת עצמו ולפי שיקול דעתו הוא, הרי איננו מחוייב לפעול לפי הוראות שקיבל מאת הממונים עליו. קיימים מוסדות ושלטונות, אשר החוק מעניק להם את הסמכות לפעול על דעת עצמם. סמכויות אלו ניתנות בלי פגיעה באחריות הממשלה, ואם יתברר, כי מוסדות או שלטונות כאלה סטו מקו המדיניות שהותווה ע"י הממשלה או הכנסת, יהא זה מעניינה של הממשלה או הכנסת לתקן את המעוות בדרכים מתאימות, אבל אין זה מתפקידו של בית-המשפט למצוא תרופה למצב שנוצר ע"י כך כל זמן שהפעולות נעשות בתוך מסגרת החוק.

העתירה נדחית.

נקבעה רשימת הישובים הזכאים להנחות ממס בישובי גבול הצפון, והעותרים מבקשים להיכלל בקבוצה זו. התקנות הותקנו על פי פקודת מס הכנסה, המקנה לשר האוצר את הסמכות לקבוע את רשימת יישובים אלה.

מההתכתבות בין העותרים לרשויות, לא ניתן להבין בנקל את המדיניות שהיתה ביסוד קביעת היישובים שבתקנות. העובדה שרשות משיבה לפניית המופנות אליה בתשובות שאינן זהות, ולא תמיד עולות בקנה אחד זו עם זו, יכולה לעתים ללמד על העדר מדיניות ברורה או קבועה. עובדה זו יכולה גם להביא לעתים לכך, שבית המשפט יהסס לקבל את דברי התשובה של הרשות כלשונם; האזרח אינו יודע על עמדת הרשות אלא מתוך מה שזו מביאה לידיעתו. שיקוליה של הרשות נסתרים בפניו, ואין לו אלא את מה שענינו רואות בתשובה בכתב של הרשות על פנייתו אליה.

מטבע הדברים, כשהתשובות אינן מעור אחד, יכול להתעורר הספק לגבי עמדת הרשות לאמיתה, ומתגנב ללבו של האזרח החשד, שאין האמור בתשובה משקף את מצב הדברים לאשורו. ואולם בענייננו, על אף אי הבהירות בחלק מהתשובות השונות שקבלו העותרים, מתבקשת המסקנה, שברשימת היישובים בתוספת לתקנות הכליל שר האוצר את יישובי "הקו הקדמי", וכי זאת היתה מדיניותו כל העת, בכפוף לשני יוצאים מן הכלל.

השאלה אם ישוב פלוני מיישובי הצפון נתון לצרכים ועומס בטחוניים מיוחדים, היא שאלה הקשורה בידע ומומחיות של אלה העוסקים בבטחון השוטף באותו איזור. אך סביר הוא, שאם מבקש שר האוצר לדעת מי מהם יישובי הצפון עליהם מוטל עומס בטחוני וצבאי רב משל אחרים, שיקבל בענין זה אינפורמציה משלטונות צה"ל, ואף ישמע חוות דעת של אנשי צה"ל לגבי אמות המידה הראויות לקביעה של יישובים אלה.

כשפועלת רשות מנהלית בתחום סמכותה, עליה להפעיל שקול דעת עצמאי משלה; ואולם אין כל פסול בכך, שתסתייע באינפורמציה וחוות דעת של מומחים בדבר. כשמתבקש בית המשפט להתערב בשקול דעתה של הרשות, רתיעתו מלעשות כך תגבר באותם מקרים, בהם דנו בענין מומחים מטעם הרשות המוסמכת. בית המשפט יהסס לשים את דעתו הבלתי מומחית תחת דעת המומחים.

לעניין טענת ההפליה הפסולה, פירושה של זו יחס שונה אל שווים, כלומר יחס בלתי שווה ובלתי הוגן למי שראויים לאותו יחס. לא כל הבחנה ביחס הרשות אל אזרחיה בין אזרח למשנהו מהווה הפליה; לעתים, יש הצדקה להבחנה כזו, בשל שוני כזה או אחר בין השניים. ההפליה משמעותה מנהג של איפה ואיפה שרירותי, שאין לו הצדקה בשל העדר שוני הגיוני משמעותי בנסיבות בין האחד למשנהו. בניגוד ליישובי העותרים, הוכר היישוב מעונה כיישוב "קו קדמי", בשל היותו מטרה לפעילות חבלנית וירי ארטילרי. עקב קרבתו של היישוב כפר ורדים והעובדה שהיו התקפות עליו או על סביבתו, מן הראוי שיחול אותו דין לגביו.

באמצע את הקריטריונים של צה"ל לקביעת יישובי "קו קדמי" שיכללו בתוספת לתקנות, הפך שר האוצר את אלה לקריטריונים הנראים לו סבירים וראויים. משנמצא, שעל פי קריטריונים אלה כפי שאלה הופעלו לגבי מעונה, ראו להפעילם גם לגבי כפר ורדים, מתוך הנחה שבדין צורפה מעונה לרשימת היישובים שבתוספת לתקנות. העתירה מתקבלת בחלקה.

משרד המשפטים פרסם מכרז למכירת מידע בצורת תדפיסים ממאגרי רשם החברות. הצעתו של העותר היתה בין אלה שנדחו, והוא דורש שהתדפיסים יימכרו גם לו ע"י הרשם כדי שיוכל להמשיך לתת את השירות במקביל לאלה שזכו.

לפי פקודת החברות, על הרשם לקיים לכל חברה פנקס רישום, הפתוח לעיון לכל אדם לאחר תשלום אגרה. הפנקס מתנהל הצורה ממוחשבת. אין הרשם ממלא את חובת העיון, אם הוא מעמיד לרשות הקהל אך את הצג. עליו לאפשר למעיין גם קבלת תדפיס, אחרת לא יוכל להוכיח כי עיין במאגר זה, הנמצא בשינוי מתמיד. לפי ההסדר שנקבע, ניתן יהיה לעיין בצג מחשב במסוף לשכת הרשם אך לשם קבלת תדפיס מהמידע יהא על המעיין לפנות לשירותיהן של החברות המשיבות.

רשות שלטונית, אשר החוק מעניק לה סמכות, אינה רשאית - בהעדר הסמכה בדין - לאצול את סמכותה לזולתה. בהקשר זה יש לקחת בחשבון, בין השאר, את היקף ההאצלה, את מעמדו של המאציל ואת מידת הייחוד של משרתו, את היקף שיקול הדעת הניתן לבעל הסמכות, את מהות הסמכות, את השפעתה של הסמכות על זכויות האדם ושלום הציבור, ואת הצרכים המעשיים והיעילות המינהלית. גם כאשר האצלת סמכות מותרת' אין המאציל משתחרר מסמכותו, ורשאי הוא, על-פי שיקול דעתו כדין, לבטל את ההאצלה.

בעניין זה, יש להבחין בין האצלה של סמכות לאחר לבין קבלת עזרה מאחר. חזקה על החוק שהעניק הסמכות, כי תכליתו הינה לאפשר לבעל הסמכות להעזר באחרים לביצוע סמכותו. ריבוי הפעילות השלטונית, הסיבוך שבה, התשתית העובדתית המקיפה המשמשת לה בסיס, כל אלה מחייבים כי הרשות השלטונית תוכל להעזר באחרים.

במקום שהרשות המוסמכת מעניקה לאחר תפקיד של שיקול דעת, היא עשויה להחשב כמי שאוצלת (כדין או שלא כדין) את הסמכות לאחר. לעומת זאת, כאשר התפקיד המוענק לאחר הוא בעל אופי טכני, עשויה הפעולה להחשב כביצוע התפקיד באמצעות אחר ולא כאצילת הסמכות עצמה. אך הכל תלוי בזהות תפקידה של הרשות המוסמכת מזה, ובמשימה שהוטלה על האחר מזה, וביחס בין השניים.

בענייננו, חלק מתפקידי רשם החברות חלק מתפקידיהם בעלי אופי כעין שיפוטי וחלק אחר הם בעלי אופי מינהלי. הפקודה אינה כוללת כל הוראה לפיה מוסמך הרשם לאצול את סמכותו לאחר. המסקנה היא כי סמכות הרשם היא אישית לו ואינה ניתנת לאצילה. אין הרשם רשאי להסמיק את החברות המשיבות להפעיל את סמכויותיו כרשם בעניינים שעליהם החברות הופקדו מכוח ההסכם שבינן לבין הרשם. ואולם, הרשם לא ביקש לאצול חלק מסמכותו לחברות המשיבות, אלא להעזר בהן לביצוע סמכותו.

הלכה למעשה אין גם כל אצילה של סמכויות הרשם אל החברות המשיבות: הוא ממשיך להחזיק ולנהל את התיק "הפיזי" של כל חברה וחברה, לנהל את המאגר, לבצע את העברת הנתונים ממזבם הפיזי אל מערכת המיחשוב, לערוך את התמצית מכל הנתונים שנאגרו במחשב לגבי החברה, מקיים בלשכתו מסוף המאפשר לקהל לעיין בנתונים, מאשר את הנכונות של כל העתק, וקובע, באישור שר המשפטים, את גובה האגרה.

אין החברות המשיבות מפעילות שיקול דעת מינהלי, אלא פעולות בעלות אופי טכני. אמת, הרשם אינו נותן לציבור תדפיס מנתוני המחשב. שירות חיוני זה ניתן על-ידי החברות המשיבות, ועל ידן בלבד. בנסיבות העניין שלפנינו מתן שירות זה על-ידי החברות המשיבות אינו מהווה האצלה של תפקידי הרשם אליהן, אלא ביצוע תפקידי הרשם באמצעות החברות. הרשם לא שמר לעצמו אך זכות פיקוח כללית, אלא את השליטה על מערכת הנתונים עצמה. הוא אך נעזר בחברות המשיבות לשם שיפור הביצוע והשירות. הוא לא הטיל על החברות המשיבות את התפקיד של ניהול המרשם. העתירה נדחת.

חוק העזר הקיים בפתח-תקוה, קובע כי בימי מנוחה ובשעות שנקבעו לא יפתח אדם בית עסק, כולל מקומות בילוי. בכוונת ראש העירייה להעניק רישיון לפתיחת קולנוע "היכל" בערבי שבתות, החלטה שבינתיים - ללא רישיון - גם הוצאה במשך זמן מסוים מהכוח אל הפועל. אולם משהתפתח עקב כך מאבק ציבורי, החליטה מועצת העיר על תיקון, לפיה ראש העירייה רשאי לתת רישיון לפתוח מקום בילוי אם ראה שיש ענין ציבורי בכך. הצעת התיקון נשלחה לשר הפנים, שכן דרוש אישורו לפי פקודת העיריות. בעקבות זאת הודיע השר, כי בתוקף סמכותו הוא החליט לא לאשר את התיקון.

רשות מקומית מסוגלת ורשאית לפעול אך ורק בתחום הכוחות שהעניק לה החוק, ואינה רשאית להעביר את סמכותה החקיקתית לאחר. על המועצה עצמה לעסוק במלאכת חקיקת המשנה, בעיקר כל אימת שזו כרוכה בהפעלה של שיקול דעת בכלל, ובנושאים בעלי אופן אידיאולוגי בפרט. אם מדובר בהעברה טכנית ביסודה, הכרוכה בעיקר בבירור עובדות, נוטים להתיר את העברת הסמכות לאחר.

מלשון התיקון לחוק העזר עולה, כי שיקול הדעת, אם יש או אין "ענין ציבורי" במתן רישיון "למרות האמור" בחוק העזר הקיים, נמסר כל כולו לראש העיר. התוצאה היא שעל יסוד הסמכה זו יכול ראש העיר לחולל שינויים יסודיים ביותר בחוק העזר הקיים, וזו האצלה כה גורפת, אשר מהווה למעשה מצב שבו מעבירה המועצה לאחר את סמכויותיה התחקיות. ברור גם שהמטרה העיקרית ביסוד התיקון המוצע הייתה לאפשר לראש העיר להעניק לבית הקולנוע "היכל" היתר להציג סרטים בפני קהל צופים בלילות שבת ומועד.

השאלה אם להרשות פתיחת קולנוע בשבת היא שאלה, שהדעות לגביה בקרב הציבור, לרבות בעיר פתח-תקוה, עשויות להיות חלוקות. העברת סמכות להחליט על מתן רישיון לפתיחת בית-ענינוג (או בית-עסק) בניגוד לאיסור הקיים בחוק העזר הקיים אינה יכולה להוות סטייה מותרת. ההאצלה היא גם אנטי-דמוקרטית, שכן נמסר שיקול הדעת בנושא העלול לפלג את הציבור לאדם אחד, העשוי להיות מושפע מהשקפת עולמו שלו. בסוגיה רגישה זו של היתרי העסקה בימי מנוחה הסמיך המחוקק אדם אחד - שר העבודה - לתת היתרים. אולם אין להקיש מכך לענייננו ולאפשר זאת אף לראש העיר, שכן בחוק עצמו הגביל המחוקק את שר העבודה להיתרים אינדיווידואליים בעוד היתר כללי מחייב החלטתה של ועדת שרים.

החריגה מסמכות במקרה שלפנינו של פתיחת קולנוע בימי מנוחה נוגעת לא רק להאצלת הסמכויות התחקיות של מועצת העירייה לראש העיר אלא גם למועצה עצמה. חוק שעות עבודה ומנוחה קבע הוראות בדבר חובת מנוחה שבועית ואיסור עבודה ב"ימי מנוחה". איסור העבודה ב"ימי מנוחה" בחוק המנוחה חל לא רק על עובד, אלא גם על בעל העסק עצמו.

אילו פנה בעל בית הקולנוע "היכל" לשר העבודה וקיבל ממנו היתר לעבוד בלילות שבת, כי אז יתכן שהיה מקבלו. ההיתר יכול להינתן וניתן בפועל אך ורק על-פי חוק המנוחה ולא על-ידי רשות עירונית או בחוק עזר של מועצתה. גם ללא חוק העזר הקיים, היה איסור העבודה ב"ימי מנוחה" שריר וקיים ממילא מכוח חוק המנוחה. הואיל וקביעת האיסור היא מחוץ לתחום סמכויותיה של הרשות המקומית, הרי שגם להתיר עבודה בימי מנוחה אין היא יכולה. העתירה נדחת.

העותרים הם תושבי אשדוד המלינים על כך, שחוק העזר לעניין שמירת השבת בעיר איננו מקויים באופן מלא ע"י העירייה. טרונייתו המיוחדת של העותר הרביעי היא, שלא בדין בוטלה הסמכתו כמפקח על-פי חוק העזר הנ"ל.

חוק העזר מגדיר את המונח "מפקח" כאדם שראש העירייה מינהו בכתב למלא תפקיד של מפקח לענין חוק זה, ולא יותר; אך מהקשרו של העניין ומאופיו של המינוי מתחייב כי מפקח יהיה עובד, הנתון למרותה של העירייה, וכי פעולותיו תהיינה נתונות לביקורתו של המבקר, ויחול עליו גם דין משמעת. זין זה מוחל על עובדי הרשות לא רק לשם השלטת המרות בהירארכיה הפקידותית, אלא בעיקר למען הגנתו של הציבור הרחב, כלומר לשם הגנה על הציבור הרחב מפני השימוש לרעה בסמכויות על-ידי אלה שהופקדו על-ידי הציבור על תחום פעולה כלשהו. על עובד עיריה גם חלים סייגים לעניין עבודה נוספת והימצאות בניגוד עניינים.

אין בפקודת העיריות הענקת סמכות לקבלת מתנדבים שאינם עובדי העירייה, ובהעדר הוראה מפורשת אין מקום לקרוא סמכות כזאת. לא מתקבל על הדעת, כי סמכויות סטטוטוריות יוענקו לאדם פרטי, שאיננו משרת במערכת שכוננה על-פי דין או שאינו חלק ממערכת שלטונית מוגדרת, ואשר מעמדו, חובותיו וזכויותיו מתמצים אך ורק בכך שנמסרו לידיו סמכויות ביצוע, כפי שהן עלולות מחוק העזר.

במקרה שלפנינו מדובר באדם פרטי, שהתנדב למלא במשך שעות מסוימות בשבוע תפקידי פיקוח שלטוניים, כאשר כל זיקתו אל הרשות היא כתב המינוי שבידיו, מבלי שהוא חב חובה כלשהי כלפי הרשות, ומבלי שזו יכולה להפעיל כלפיו את מרותה. תופעה כגון זו איננה מתקבלת על הדעת ואף נוגדת את עקרונותיו של שלטון החוק ושל כללי המינהל התקין. פירוש זה של חוק העזר הוא בגדר הוצאת דברו של חוק העזר מסבירותו.

יש מקרים שבהם אחת מזרועות השלטון מעסיקה אדם בתשלום סמלי בלבד, אולם גם אז חייב הוא להתקבל לשירות בדרך הקבועה בדין, כדי שתחול עליו, למשל, אחריות על-פי החיקוקים הדנים בענייני המשמעת של עובדי הרשות המקומית. מתן סמכויות סטטוטוריות למתנדבים לסוגיהם יכול גם שייצור ניגוד אינטרסים, מאחר שהמפקח המתנדב עוסק גם בעיסוקיו הפרטיים, שהם למעשה עיסוקיו העיקריים. מכאן שלא ניתן להעניק סמכויות של מפקח או סמכויות של שוטר למי שאינו נתון על-פי דין למרותה של הרשות, המעניקה לו את הסמכויות הסטטוטוריות, ואין צורך לדון בשאלה, אם בדין בוטלה ההסמכה של העותר הרביעי, שהרי לא היה מקום להענקתה מלכתחילה.

לעניין שאר העותרים, יצויין כי כאשר מדובר על טרוניה בדבר ביצוע עבירה, פתוחה בפני מי שמבקש להלין על כך גם דרך עיקרית, אך דרך זו חייבת ללבוש לעולם צורה של התייחסות לאירוע מוגדר, במקום ובמועד מסוימים שבהווה או בעבר. לעניין טענת ההפלייה, הרשות המקומית נוהגת במקרה שלפנינו על-פי מדיניות פלונית, ככל שהדבר נוגע לשירותי מוניות ובתי-אוכל, והיא איננה מצמידה מדיניותה האמורה לבעלי עסקים מסוימים דווקא, אלא לסוג של עסקים. טענת ההפליה אינה ישימה איפוא לנסיבות כגון אלה. העתירה נדחית.

העותרות טוענות כי הן מופלות לרעה על רקע מינן בהקצאת תקציבים לגופי ספורט ברמת השרון, ודרשו כי המועצה המקומית תקבע קריטריונים לחלוקת התקציבים.

משרדי הממשלה עושים הבחנה בין קבוצות נשים לקבוצות גברים, מתוך מטרה לקדם את הנשים בספורט. על פי מבחני התמיכה פעילות ספורט של נשים מקבלת ניקוד גבוה פי 1.5 מפעילות מקבילה של גברים מתוך מטרה לעודד את ספורט הנשים בישראל; אך אין מחלוקת כי חייבים להיות בנמצא קריטריונים לחלוקת כספי התמיכות. אלה הם כספי ציבור, ויש לנהוג בהם באמות המידה הנובעות מכך, של הגינות ושל שוויון. יצויין כי אף שחוק יסודות התקציב אינו חל אלא על מוסדות המדינה, הצורך בקריטריונים שוויוניים חל גם על הרשויות המקומיות.

הקריטריונים שגיבשה המועצה לוקים בעמימות. המועצה אימצה, לא רק את הקריטריונים שהנהיגה בזמנו אגודת הספורט בעיר שפעלה בעבר באמצעותה, אלא גם את טבלת חלוקת הנקודות שקבעה בזמנו האגודה: בעוד שלגבי ספורט גברים בענפי הכדורגל והכדורסל ישנו ניקוד ענפי, קבוצות הנשים מופיעות תחת ההגדרה "נשים", בלא ציון ענף הספורט הרלבנטי. ענפים שהם גבריים בלבד זוכים ל-56 אחוזים מכלל התקציב בעוד ה"נשים" זוכות ל-36 אחוזים. בולט גם לעין כי בפעילויות שונות לא זכו "הנשים" לכל ניקוד, או שזכו לניקוד נמוך, וזאת למרות העובדה שקבוצות ה"גברים" נמצאות בליגות נמוכות, ואילו העותרת 2 היא קבוצה ידועה הנהנית מיוקרה רבה ומהצלחה בסטנדרט בינלאומי.

ייתכן וניתן היה להתבונן בפחות חשדנות באימוץ הקריטריונים שנעשו ע"י המשיבה 2 אלמלא שני עניינים. הענין האחד נוגע להתייחסות העוינת לקבוצת הנשים. לדוגמה, בפרוטוקול הנהלת המועצה המקומית הועלו הצעות להגדלת תקציב העותרת ה 2. היו"ר ציין: "אני לא חושב שנוכל לעשות זאת. אנו לא יכולים להיות יוצאי דופן. צריך להראות איך זה ברשויות אחרות. אין שוויון בספורט הייצוגי בארץ... [הגברים מקבלים 20 אחוז יותר מהנשים]... בעיניי זה שוויון... אני בעד להשוות, אבל צריך לתת לגברים יותר, כי אין ברירה". כשקיבלה בשעתה אגודת הספורט את הקריטריונים, ציין היו"ר כי "הקריטריונים נקבעו תחת לחץ של קבוצת הנשים כדורסל. בכל מקרה חייבים לעשות קריטריונים. לכולם יש טענות, סימן שזה בסדר"; נראה שהאגודה קבעה את הקריטריונים כמי שכפאה שד, והמועצה המשיכה בדרכה. גם משיבת הנהלת המשיבה 2 לאחר הגשת העתירה ניכרת מידה לא קטנה של תרעומת. אחד המשתתפים אמר "בקשתי אליכם, ובעיקר ליועץ המשפטי: לאף אחד, בפרט לבית המשפט, אסור לקחת מכם את המנדט שניתן לכם". חבר אחר מציין "אותי הבג"צ ממריד כנגד הנשים", ועוד.

העניין השני נוגע לאופן הצגת הקריטריונים בפנינו. המשיבים 1-3 הודיעו כי בישיבת ועדת התמיכות אומצו הקריטריונים של משרד המדע והספורט, וכי אחרי תקופה ייקבע נוהל משלים אם יהיה צורך בכך. העיקר חסר היה: המשיבים 1-3 לא צירפו לתגובתם את טבלת הקריטריונים. קביעת הנוהל המשלים - קרי, אותם קריטריונים חדשים כביכול - איננה אלא החזרת הגלגל אחורנית. המועצה לא יצאה ידי חובתה באימוץ הקריטריונים שקבעה אגודת הספורט. על המשיבים 1-3 לפעול, לעת הזו, על פי הנוסח המועדכן של הקריטריונים שגיבש משרד המדע, התרבות והספורט. העתירה מתקבלת.



בעקבות הבחירות למועצה המקומית כפר כנא, ועל-פי הסכם רוטציה, נתמנו המשיבים לסגני ראש המועצה במחצית השנייה של כהונתה. בתקופה זו, לטענתם, טיפלו בתחומי עיסוק שהוקצו להם, אך שר הפנים סבר כי אין המשיבים זכאים למשכורת. הבג"ץ קבע כי שר הפנים טעה, ומכאן עתירתו של השר בדיון הנוסף שלפנינו.

בצו המועצות המקומיות נקבע, כי ראש מועצה וסגנו לא יזכו במשכורת אלא על-פי הוראות משרד הפנים. זה הוציא חוזר בעניין השכר, ובו נקבע כי ישולם שכר לסגן ראש רשות מקומית רק אם הוא צולו לו תפקידים וסמכויות, באישור המועצה, לפי סעיף 17 לחוק הבחירות לרשויות. בעניינם של המשיבים, כל שנאמר בהחלטת המועצה הוא, שלאחר שנתקבלו ההתפטרות של הסגנים הקודמים, הציע ראש המועצה שהמשיבים יהיו סגניו במשרה מלאה, כשהם מתפנים לעבוד במועצה המקומית בשכר. ראש המועצה לא אמר למועצה כי מעוניין הוא לאצול מסמכויותיו או מתפקידיו למי מן המשיבים, וממילא לא קיבל את אישורה.

לא הונחה לפנינו תשתית עובדתית כי פעילותם של המשיבים היתה כפעילותו של מחזיק בסמכויות ראש המועצה, להבדילה מפעילותו של מי שסייע לו. גם אם עסקו המשיבים בהפעלת סמכות מעבר לסיוע לראש המועצה, אין משתמע מכאן כי היתה כאן אצילת סמכויות כדין. מעשה אצילת סמכויות קודם הוא לעשיית שימוש בסמכויות, ומשלא היתה אצילת סמכויות מראש, ממילא אין בפעילותם של המשיבים כדי להוכיח דבר.

אצילת סמכויות צריכה להיות מפורשת, למרות שבמקרים חריגים - ובנסיבות שאינן ניתנות להתפרש לשתי פנים - תיתכן אצילת סמכויות מכללא. גם באישור התקציב הכולל משכורת למשיבים, לא אישרה המועצה אצילת סמכויות. המחוקק דייק והבדיל בין סוגי אצילה שונים, ומכאן שעל ראש המועצה לקבוע מפורשות - ומראש - תחומי אצילה מסויימים; להציג את הדברים באורח ברור ומפורט לפני המועצה; ועליה לאשר באורח ברור מעשה זה. בענייננו-שלנו לא נעשה דבר מכל אלה.

מקום שעומדת לדיון הסוגיה של סטיה מהנחיות יש לבחון את הנושא על-פי שתי אמות-מידה: האחת, האם הסטיה מן ההיא מן הליבה של ההנחיה או מרובד מישני שלה; סטיה מן התכלית העיקרית תיבחן בדקדקנות להכרעה אם סטיה ראויה היא. אמת-מידה שניה תיסוב על השאלה אם הסטיה מן ההנחיה היא ניכרת ומשמעותית או סטיה זניחה ופעוטת-ערך. קל יותר להשלים עם סטיה מצומצמת בהיקפה מאשר עם סטיה עמוקה. במקרה שלפנינו, על-פי לשון ההנחייה, תשולם לסגן ראש רשות מקומית משכורת רק אם נאצלו לו תפקידים וסמכויות כהוראת סעיף 17 לחוק הבחירה, באישור המועצה. קביעה זו היא מליבת ההנחייה.

אמנם, עשייה בפועל היא אחת מתכליותיה של ההנחיה, אך אין זו התכלית היחידה. ניסיון העבר לימד כי הוצאות שרשויות מקומיות עומדות בהן לתשלומי משכורת לסגנים של ראשי רשויות מקומיות, במקרים רבים הוצאות בלתי מוצדקות הן, מה גם שמשרד הפנים מעניק לרשויות המקומיות סיוע כספי מסויי. נוכח שתי תופעות אלו, אין פלא שנמצא למשרד הפנים צורך ראשון במעלה להטיל פיקוח על הוצאות של רשויות מקומיות. תכלית זו של הצורך בפיקוח הדוק וצמוד אוצלת מאליה על פירושה של ההנחיה. אין הצדקה לשלם משכורת מקופת המועצה לסגן ראש

המועצה אלא אם מחזיק הוא כדת וכדין בסמכויות שנאצלו לו בידי ראש המועצה. כך לעניינינו של הפיקוח הכספי וכך לעניינה של אצילת הסמכויות לגופה.

בעניינינו לא הונחה לפני המועצה כל הצעת החלטה על אצילת סמכויות, וממילא לא נתקבל אישורה לכך. בקובעו כי אין אצילת סמכויות מראש המועצה למי מן הסגנים אלא באישור המועצה, יצר החוק מאזן כוחות בין ראש המועצה לבין המועצה, ואין להפר מאזן זה. סמכותה של המועצה - כגוף המייצג באורח דמוקרטי וישיר את הבוחרים - קנויה לה לפקח על הליך של אצילת סמכויות.

הליך מעין זה לא היה בעניינינו. הליכה במסלול שקבע המחוקק מבטיחה שקיפות להליכי האצילה, וכולנו ידענו כי הדרישה לשקיפות היא אחת הדרכים המובהקות והבדוקות לביקורת על מעשי השלטון. עיון בפרוטוקול חייב שיגלה לנו מה עבר בישיבה וכי נתמלאו כל דרישות הדין. בעניינינו-שלנו לא קויים דבר מכל אלה. מתוך שלא נמצא לנו כלל אישורה של המועצה לאצילת סמכויות למשיבים, לא יכול היה הממונה על המחוז לדעת כי נאצלו סמכויות למשיבים, וממילא לא היה הוא ער לצורך לבחון אם לאורכם של אותם 29 חודשים בהם שימשו בכהונת סגנים, מילאו המשיבים תפקידים שהם טוענים להם עתה כי מילאו. עתירת המדינה מתקבלת.

בעבר התיר בג"ץ להמית חתולי-רחוב, רק בסיכון לבריאות בני-אדם או במטרד קיצוני. בעקבות פסק-הדין פרסם המשיב נוהל שנועד להסדיר את הפעלת הסמכות. לאחר מכן הוסמכה חברת "מגן לחתול" להמית חתולי-רחוב באמצעות סמים מרדימים שיסופקו להם על-ידי הוטרינרים הרשתיים.

הגנה על חייהם של בעלי-חיים ואיסור להתעלל בהם ולגרום להם סבל הינם אינטרסים מוכרים במשפטנו. מובן כי ההגנה המשפטית על בעלי-חיים אינה מוחלטת, והיא מאוזנת עם ערכים נוגדים. תחיקה זו מעגנת אינטרסים חיוניים, ובראשם הצרכים הקיומיים של בני-האדם וההגנה על בריאותם.

הנוהל נושא עתירה זו הוא שיפור-מה לעומת המצב ששרר בטרם הותקן, אך הוא עודו לוקה במספר חסרים מהותיים. מבין שורות הנוהל משתקפת ועולה ההמתה כשיטת הטיפול העיקרית בחתולי-הרחוב, ואין התייחסות לאמות-המידה, שלפיהן על הרשויות לבסס חשד לקיום מחלה מדבקת בחתולים, ואף לא נקבעו כל פרמטרים מנחים להפעלת הסמכות. האפשרות כי מכוח הנוהל יומתו חתולים שאינם גורמים סיכון של ממש לבריאות מעוררת דאגה.

קיימת חזקה פרשנית כי אצילת סמכות שלטונית הינה אסורה. חזקה פרשנית הפוכה קיימת באשר להסתייעות באחרים לביצוע סמכות כזאת. מן הנוהל לא ברור אם עניינו הוא באצילת הסמכות, ההופכת את המסייעים עצמם לרשויות מוסמכות, או רק בהסתייעות באחרים, שבה נותרת הסמכות בידי הרשות המוסמכת המקורית.

לא היה מתעורר קושי משפטי של ממש אילו מכוח הנוהל היו משתתפים בביצוע ההמתה של חתולי-רחוב וטרינרים אחרים שהם עובדי המדינה או עובדי הרשות המקומית, אלא שעניינו, בביצוע הסמכות משתתפת חברה פרטית שחלקה בהפעלת הסמכות הינו דומיננטי ובכך יש אצילה של הסמכות לחברה הפרטית. מצב זה אינו כדן.

ככלל, סמכות שלטונית אינה ניתנת לאצילה לגורמים פרטיים, אלא בנסיבות מיוחדות. אומנם, כלל זה אינו מוחלט; אך בעניינו קיימת שורה של שיקולים המצביעים על אי-החוקיות של אצילת הסמכות לחברה פרטית. לזו אינטרס כלכלי מובהק להפגין פעילות, כלומר, לצוד חתולי-רחוב ולהשמידם. אנשיה מצוידים בכמות גדולה של סמים וניתנת להם יד חופשית בשימושם; ההמתה נעשית בסביבה שלא ניתן בהכרח לנטר את הנעשה בה, ולא במתקן ייעודי של הרשות המקומית תחת עיניהם הפקוחות של הוטרינרים הרשתיים.

אצילת סמכות שלטונית לגוף פרטי, כמו אצילת סמכות בכלל, הינה פסולה אם היא מעוררת חשש סביר לניגוד עניינים, והינה כדן רק ככל שבידי הרשות המוסמכת המקורית, נותרת אפשרות אפקטיבית לפיקוח על הגוף הנאצל. ככל שחלקו של הנאצל הפרטי במלאכת איסוף התשתית העובדתית הנדרשת לפעולת הרשות רב יותר, כך מצטמצמת הנכונות להכיר בחוקיותה של האצלת הסמכות לגורם זה. על רקע זה, המסקנה הברורה היא כי הסמכת גורם פרטי על-פי כתב האישור מאת המשיב היא אצילה שלא כדן של הסמכות להחליט על המתת חתולי-רחוב. העתירה מתקבלת.

העותר 2 מונה כמשנה למנהל רשות הנמלים והרכבות, לתקופה של חמש שנים. לקראת תום התקופה פנה לשר לשם הארכתה, אולם זה הודיע לו החליט שלא להאריכה. מנהל הרשות נתבקש ע"י השר לפתוח בהליכים לאיתור מועמדים, והלה הקים ועדה לאיתור מועמדים, שמהם בחר המנהל במשיב 5.

סדר הפעולות שיש לנקוט בהם, לעניין הארכת כהונתו של המשנה הוא זה: תחילה, על מנהל הרשות להחליט, אם יש להמליץ על הארכת הכהונה, או להמליץ למועצה על מועמד אחר; לאחר מכן, על המועצה להחליט אם היא ממנה את המועמד שמנהל הרשות המליץ בפניה; לבסוף, על שר התחבורה להחליט אם הוא מאשר את החלטת המועצה. שלושת הגורמים המשתתפים בהליך המינוי מפעילים סמכויות סטטוטוריות; כל אחד מהם פועל כנאמן הציבור. אין סמכותו של האחד משחררת את האחר מכובד אחריותו. על מנהל הרשות להפעיל שיקול דעת עצמאי; המלצתו לחוד ואישור השר לחוד. אל-לו לשבש את הסדר שקבע החוק, המעמיד את אישור השר בסוף התהליך ולא בראשיתו.

אמנם, מובן שטובתה של הרשות כוללת בחירת משנה למנהל אשר יוכל באופן הטוב ביותר לקיים יחסי עבודה ראויים, כולל עם גורמי החוץ עימם באה הרשות במגע; אין להתפלא איפוא על כך שהעותר עצמו פנה לשר וביקש לשכנעו בעניין המשך כהונתו. עם זאת, אין לראות בעמדת השר עניין מכריע. יש להעניק לה משקל ראוי, רק אם שיקולו של השר הם כדין. וכשם שאל-לו למנהל לבטל דעתו מפני דעת השר, כך אל-לה למועצה לבטל דעתה מפני דעת השר, ואף לזה האחרון אסור למנות אדם לא מתאים אך משום דעותיו הפוליטיות.

בעניין שלפנינו, נועד מנהל הרשות עם הגורמים הרלוונטיים וראיין מספר מועמדים. אך גדר הספיקות הוא במשקל שהמנהל נתן לעמדת השר השוללת את מינויו של העותר. ברגע ששר התחבורה הודיע למנהל כי הוא מתנגד להארכת מינויו של העותר לתקופת כהונה נוספת, נפלה מועמדותו של זה. המנהל התייחס לעמדתו השלילית של השר כאל תנאי סף אותו לא עבר העותר. בכך הוא ביטל את שיקול דעתו שלו כנגד שיקול דעת השר. אין מנוס, איפוא, מביטול החלטתו של המנהל. עליו לשקול את העניין מחדש. אין עמדתו של השר מכרעת, אך יש לה, ללא כל ספק, משקל ניכר. לאחר כל אלה יחליט, באם להמליץ על העותר כמועמד לכהונה נוספת של משנה או שמא ימליץ על מועמד אחר. העתירה מתקבלת.

**הערת העורך:** נושא שיתכן ועולה מבין השורות בעתירה, הוא השאלה עד כמה רשאי בית המשפט להתערב במינויים שאמורים להיות מקצועיים, אך בפועל נעשו מסיבות פוליטיות. בעיקרון, לא יתערב בית המשפט במינויים כאלה, ולו מהסיבה שלשרים ניתן שיקול דעת רחב. שאלה אחרת היא איך ניתן להפריד בין מינוי מקצועי לפוליטי.

העותר הוא חבר המועצה המקומית רמת השרון. המשיבים הם ראש המועצה ומספר חברים במועצה. זו החליטה כי יואצלו סמכויות מטעם ראש המועצה למשיבים, וכנגד החלטה זו הוגשה העתירה.

לעניין האצלת הסמכויות לחברי מועצה מן השורה, קובע צו המועצות המקומיות כי המועצה תפעל באמצעות ראש המועצה, וכי הוא יהיה אחראי לכך שהתפקידים שהוטלו על המועצה בצו זה או בכל דין אחר יבוצעו כראוי. סמכות, שהפעלתה יש בה משום שיקול הדעת, משהוענקה לפלוני, חייב הוא להפעיל סמכות זו באופן אישי ואין הוא רשאי להאצילה לאחר אלא אם הורשה במפורש לכך. כלל זה יפה הוא במיוחד בענייננו, שבו ראש הרשות נבחר באופן אישי, ואלה שבחרוהו נתנו את עינם בו, בשיקול דעתו ובכישוריו האישיים. יצויין כי בעל הסמכות יכול ויעזר במילוי תפקידו-סמכותו על-ידי העברת תפקידים בעלי אופי טכני לאחרים, שהרי מדרך הטבע מצויות פעולות רבות ושונות אותן יש לבצע עובר להפעלת הסמכות, ואין להעלות על הדעת כי כל אלה צריך וייעשו על-ידי בעל הסמכות באופן אישי.

לא בנקל ניתן יהא להגדיר מראש אימתי יש בה בפעולה פלונית רק משום עזר וסיוע להפעלת הסמכות, ואימתי יש בה משום הפעלת חלק של הסמכות גופה. בענייננו ברור שמה שעשה ראש המועצה היה בו משום האצלת סמכות למשיבים. לא זו בלבד שכך הוגדר הנושא בסדר היום של הישיבה, אלא שלפי הפרוטוקול כך הסביר ראש המועצה עצמו את מה שמבקש הוא לעשות. חוק בחירת ראש הרשות קבע המחוקק מפורשות למי רשאי ראש הרשות להאציל מסמכויותיו, ומשלא נאמר בו כי רשאי הוא להאציל מסמכויותיו לחברי המועצה, הרי הסמכות שהאציל למשיבים 4, 2 ו-5 פסולה ובטלה היא.

לעניין הסמכות שהאציל ראש המועצה למשיבה השלישית: זו מכהנת כחברת ועדת ההנהלה, ובעל תפקיד זה הוא אחד מאלה אותם מזכיר המחוקק במפורש כמי שראש הרשות רשאי, באישור המועצה, להאציל לו מתפקידיו וסמכויותיו. ואולם לעניין זה נאמר בחוק, כי מדובר בחבר ועדת הנהלה כמשמעה בפקודת העיריות.

חוק בחירת ראש הרשות מחיל הוראות אחידות לענין דרכי הבחירה של ראש רשות מקומית שהיא עירייה או מועצה מקומית, וכן לעניינים אחרים. בהתאם לכך מתקן החוק, ושוב במגמה של אחידות, את פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות. מגמה כללית זו של אחידות בהוראות שבחוק האמור מצויה אף בעניין הדין באפשרות האצלת ראש הרשות מתפקידיו וסמכויותיו לשלושה סוגי בעלי תפקידים במועצה: לסגן ראש הרשות, לחבר ועדת ההנהלה, או לעובד הרשות, ואין כל היגיון לומר כי דווקא לענין האצלת הסמכות מבקש המחוקק להבחין בין בעלי התפקידים ברשות מקומית שהיא עירייה, לבין רשות מקומית שהיא מועצה מקומית. יתירה מזו, סמכויות ותפקידי ועדת ההנהלה בכל אחת משני סוגי הרשות המקומית מוסדרים גם עתה בחיקוקים המיוחדים לכל אחד משני סוגי רשויות מקומיות אלה, ומהעיון בהם עולה כי סמכויות ועדת ההנהלה ותפקידי חבריה במועצה מקומית גדולות מאלה שבעירייה.

לענין ועדת הנהלה במועצה מקומית, קובע צו המועצות המקומיות, כי למועצה תהא ועדת הנהלה קבועה, שתפקידה לנהל את עניני המועצה, לתאם את פעולותיהן של ועדותיה ולפקח עליהן, להשיג שהחלטות המועצה והחלטות ועדותיה יצאו אל הפועל כדין, ולמלא כל תפקיד אחר

שיוטל עליה על ידי המועצה. לעומת סמכויות נרחבות אלה של ועדת הנהלה של מועצה מקומית, נקבע בהגדרת תפקידה של ועדת הנהלה של עירייה, כי המועצה רשאית לבחור מבין תבריה ועדת הנהלה קבועה שתפקידה לייעץ לראש העיריה בכל הנוגע לביצוע תפקידיו, ושתשמש ועדה לכל ענין שאינו בתחום סמכותה של ועדה אחרת, קבועה או ארעית.

הדעת אינה נותנת שלחברי ועדת הנהלה של עירייה, שכל תפקידם אינו אלא לייעץ לראש העירייה, רשאי ראש העירייה להאציל מסמכויותיו ותפקידיו, אך אין ראש מועצה מקומית רשאי להאציל מסמכויותיו ותפקידיו לחברי ועדת הנהלה של המועצה המקומית שתפקידם אינו תפקיד של יעוץ בלבד אלא תפקיד של ניהול עניני המועצה, תיאום פעולות ועדותיה ופיקוח עליהן והשגחה על אופן ביצוע החלטות המועצה וועדותיה.

בעקבות חוק בחירת ראש הרשות שקבע ענין האצלת ראש הרשות מסמכויותיו ומתפקידיו לאחרים מבין בעלי התפקידים ברשות, בוטלו ההוראות שהסדירו נושא זה בפקודת העיריות. חוק זה בא להחיל הוראות אחידות בנושא האצלת סמכויות מטעם ראש הרשות, הן בעירייה, והן במועצה מקומית. גם לפי לשון הסעיף הרלוונטי, הרי שראש הרשות רשאי, באישור המועצה, להאציל מתפקידיו וסמכויותיו לסגן ראש רשות, או לחבר ועדת הנהלה כמשמעה בפקודת העיריות או לעובד הרשות. מלשון הסעיף לא ניתן להסיק, כי לענין סגן ראש הרשות ועובד הרשות, מדובר הן לענין עירייה והן לענין מועצה מקומית, ולענין חבר ועדת הנהלה, מדובר רק לענין עירייה ולא לענין מועצה מקומית. העתירה מתקבלת.

לבקשת ראש המועצה המקומית טורעאן, בחרה המועצה את העותר כסגן שני לראש המועצה, בסמכויות מוגבלות לפיתוח ולבניין. כעבור מספר חודשים מחה העותר, במכתבו למשיב – הוא ראש המועצה - על כך שלא ניתן לו להשתמש בסמכויות שהוקנו לו, ונענה כי אצילת הסמכויות אינה מונעת מהמשיב להשתמש בן בעצמו. כעבור חודשיים הודיע המשיב לעותר, כי הוא שולל ממנו את הסמכויות שהוקנו לו. מכאן העתירה.

לפי הוראת פקודת הפרשנות, מקום שהחוק מעניק לרשות את הסמכות להחליט על התקנת תקנות או מינוי אדם לתפקיד, אותה רשות רשאית לבטל את התקנה או המינוי, אך כל זאת רק כשאינן כוונה אחרת משתמעת. הממונה על המשפט הציבורי במשרד המשפטים קיבל את עמדת המשיב.

סמכויותיו של ראש המועצה קבועות בצו המועצות המקומיות, ולפיו המועצה תפעל באמצעות ראש המועצה, שיהיה אחראי לכך שהתפקידים שהוטלו עליה יבוצעו כראוי. כמו כן מורה הצו, כי סגן ראש המועצה רשאי למלא את תפקידיו של ראש המועצה ולשמש בסמכויותיו, במידה ואלה נאצלו לו על ידי ראש המועצה ובאישורה, אם באופן כללי ואם לענין מסויים או לסוג מסויים של ענינים.

כאשר נאצלות סמכויות לסגן, את תפקידו של ראש המועצה הוא ממלא ובסמכויותיו הוא משתמש, וראש המועצה הנו, וממשיך להיות, האחראי על-פי החוק למילוי תפקידו. ומאחר שכך, בא החוק והורה, שאם מבקש ראש המועצה להשתחרר ולפרוק מעליו באופן כללי או לעניין מסויים או לסוג מסויים של ענינים את עול תפקידו וסמכויותיו, אין הוא רשאי לעשות כן ללא אישור המועצה. אך כשהוא בא ומבקש שוב לשאת בעצמו בחובה ובנטל, שמתוקף החוק מוטלים הם עליו, מה טעם יש לחייבו לקבל לכך את אישורה של המועצה ?

טול מקרה, שסגן ראש המועצה משתמש בסמכויות שנאצלו לו בצורה, שאינה מניחה את דעתו של ראש המועצה, או שהסגן מזניח את התפקיד שהוטל עליו ואינו עושה כלל שימוש בסמכויות שנאצלו לו, וראש המועצה, הנושא באחריות על-פי החוק, מבקש לבטל את אצילת הסמכויות שאצל לאותו סגן ; כלום יעלה על הדעת, שיהיה תלוי בכך באישור המועצה, אשר ברצותה תאשר וברצותה תמאן, ובמיאונה תכשיל את ראש המועצה במילוי התפקיד, שהמחוקק רואה בו את האחראי לו ?

במקרה שלפנינו, המשיב הוא שהציע לאצול מסמכויותיו בנושאים מסוימים לעותר, והמועצה נתנה אישורה לכך. עתה מבקש המשיב לחזור ולמלא את התפקיד, שהמחוקק הועיד לו. העותר מבקש למנוע ממנו לבטל את אצילת הסמכות שאצל לו, והוא משליך יתנועע על המועצה, שכל הנראה תמנע אישורה. האם בידי המועצה למנוע מהמשיב למלא אישית את התפקיד, שבאופן מקורי וטבעי הטיל המחוקק על שכמו והוא רואה בו את האחראי לביצועו, בכך שתמאן לאשר את ביטולה של אצילת הסמכויות לעותר ?

אין מדובר כאן במינוי של נושא תפקיד, שמעת המינוי הממנה אינו נושא עוד באחריות, וזו עוברת לממונה, כך שעל-ידי ביטולו של המינוי יתהווה חלל ריק, ללא שיהא אדם מוסמך למלא את התפקיד. כאשר ראש המועצה אוצל מסמכותו, הוא נשאר מקור הסמכות ובעל הסמכות והחובה על-פי החוק. אצילת הסמכות דומה היא לייפוי-כוח שניתן לשלוח. השולח יכול להמשיך ולפעול

בעצמו, וברצותו יכול הוא לבטל את ייפוי הכוח. כשזו מהותה של האצילה, הרי שמטבע הדברים כוונה אחרת משתמעת, וראש המועצה, הממשיך לשאת בעול הסמכויות על-פי החוק ורוצה לשוב ולמלאן בעצמו, רשאי לבטל את האצילה גם ללא אישור המועצה.

אין זה משנה אם ביטול האצילה נעשה בצורה עקיפה, על-ידי כך שהאוצל עצמו משתמש במלוא הסמכויות, ובכך אינו מאשר לנאצל לעשות זאת ומרוקן את האצילה מתוכנה, או שהדבר נעשה בצורה ישירה, על-ידי הודעה מפורשת על ביטול האצילה, כפי שעשה המשיב במכתבו. מהותו של המעשה היא אחת, ותוצאתו אחת - בעל הסמכויות מחזיר לעצמו את הסמכויות, אשר הוא האחראי להן על-פי החוק. עצם הפעלת הסמכות על-ידי מהווה את נטילתה. העתירה נדחית.

**הערת העורך:** עם זה שתוצאת פסק הדין נראית כנכונה, הרי שההשוואה שנעשתה בכמה פסקאות לנטילת סמכות ע"י שר מסגנו או מפקיד המכהן תחתיו, ללא צורך באישור הממשלה, כלל אינה במקומה. מועצה מקומית היא גוף הנבחר ישירות ע"י הציבור שבפניו היא אחראית; לעומת זאת, הממשלה לא נבחרת ישירות ע"י הציבור, ויתכן שגם לא באופן עקיף מכיוון שחבריה ממונים ע"י הכנסת בהצבעה גלויה, עם מועמד אחד לכל תפקיד.

---

---



חוק העזר הקיים בפתח-תקוה, קובע כי בימי מנוחה ובשעות שנקבעו לא יפתח אדם בית עסק, כולל מקומות בילוי. בכוונת ראש העירייה להעניק רישיון לפתיחת קולנוע "היכל" בערבי שבתות, החלטה שבינתיים - ללא רישיון - גם הוצאה במשך זמן מסוים מהכוח אל הפועל. אולם משהתפתח עקב כך מאבק ציבורי, החליטה מועצת העיר על תיקון, לפיה ראש העירייה רשאי לתת רישיון לפתוח מקום בילוי אם ראה שיש ענין ציבורי בכך. הצעת התיקון נשלחה לשר הפנים, שכן דרוש אישורו לפי פקודת העיריות. בעקבות זאת הודיע השר, כי בתוקף סמכותו הוא החליט לא לאשר את התיקון.

רשות מקומית מסוגלת ורשאית לפעול אך ורק בתחום הכוחות שהעניק לה החוק, ואינה רשאית להעביר את סמכותה החקיקתית לאחר. על המועצה עצמה לעסוק במלאכת חקיקת המשנה, בעיקר כל אימת שזו כרוכה בהפעלה של שיקול דעת בכלל, ובנושאים בעלי אופן אידיאולוגי בפרט. אם מדובר בהעברה טכנית ביסודה, הכרוכה בעיקר בבירור עובדות, נוטים להתיר את העברת הסמכות לאחר.

מלשון התיקון לחוק העזר עולה, כי שיקול הדעת, אם יש או אין "ענין ציבורי" במתן רישיון "למרות האמור" בחוק העזר הקיים, נמסר כל כולו לראש העיר. התוצאה היא שעל יסוד הסמכה זו יכול ראש העיר לחולל שינויים יסודיים ביותר בחוק העזר הקיים, וזו האצלה כה גורפת, אשר מהווה למעשה מצב שבו מעבירה המועצה לאחר את סמכויותיה התחקיות. ברור גם שהמטרה העיקרית ביסוד התיקון המוצע הייתה לאפשר לראש העיר להעניק לבית הקולנוע "היכל" היתר להציג סרטים בפני קהל צופים בלילות שבת ומועד.

השאלה אם להרשות פתיחת קולנוע בשבת היא שאלה, שהדעות לגביה בקרב הציבור, לרבות בעיר פתח-תקוה, עשויות להיות חלוקות. העברת סמכות להחליט על מתן רישיון לפתיחת בית-ענינוג (או בית-עסק) בניגוד לאיסור הקיים בחוק העזר הקיים אינה יכולה להוות סטייה מותרת. ההאצלה היא גם אנטי-דמוקרטית, שכן נמסר שיקול הדעת בנושא העלול לפלג את הציבור לאדם אחד, העשוי להיות מושפע מהשקפת עולמו שלו. בסוגיה רגישה זו של היתרי העסקה בימי מנוחה הסמיך המחוקק אדם אחד - שר העבודה - לתת היתרים. אולם אין להקיש מכך לענייננו ולאפשר זאת אף לראש העיר, שכן בחוק עצמו הגביל המחוקק את שר העבודה להיתרים אינדיווידואליים בעוד היתר כללי מחייב החלטתה של ועדת שרים.

החריגה מסמכות במקרה שלפנינו של פתיחת קולנוע בימי מנוחה נוגעת לא רק להאצלת הסמכויות התחקיות של מועצת העירייה לראש העיר אלא גם למועצה עצמה. חוק שעות עבודה ומנוחה קבע הוראות בדבר חובת מנוחה שבועית ואיסור עבודה ב"ימי מנוחה". איסור העבודה ב"ימי מנוחה" בחוק המנוחה חל לא רק על עובד, אלא גם על בעל העסק עצמו.

אילו פנה בעל בית הקולנוע "היכל" לשר העבודה וקיבל ממנו היתר לעבוד בלילות שבת, כי אז יתכן שהיה מקבלו. ההיתר יכול להינתן וניתן בפועל אך ורק על-פי חוק המנוחה ולא על-ידי רשות עירונית או בחוק עזר של מועצתה. גם ללא חוק העזר הקיים, היה איסור העבודה ב"ימי מנוחה" שריר וקיים ממילא מכוח חוק המנוחה. הואיל וקביעת האיסור היא מחוץ לתחום סמכויותיה של הרשות המקומית, הרי שגם להתיר עבודה בימי מנוחה אין היא יכולה. העתירה נדחת.

לפנינו ערעור על החלטת המועצה לפיקוח על הגבלים עסקיים בה אישרה הסדר כובל בענף הביטוח.

סעיף 2 להסדר הכולל מאפשר לאיגוד חברות הביטוח לקבוע לחבריו קוי פעולה שונים בענף, בכפוף להסכמתו של המפקח על הביטוח. בענייננו, המועצה סמכה ידה על כל קו פעולה בנושאים שפורטו בהסדר, אם אך יאושר על-ידי המפקח, וללא הבאתו אף לידיעת המועצה שלא לדבר על שיקולה ולהחלטתה. לעומת זאת קובע החוק, כי המועצה לא תאשר הסדר שהוגשה עליו בקשת החלטה, אלא אם היא סבורה כי ההסדר הוא לטובת הכלל. החוק הסמיך את המועצה, ואותה בלבד, לאשר הסדר כובל, וכן הדרך לאישור.

רשות, שהוסמכה בחוק לבצע פעולה שיש עמה שיקול-דעת, חייבת להפעילו בעצמה ולא על-ידי שליח או העברה לזולת, למרות שהיא רשאית להסתייע באחרים. בענייננו יריעת הנושאים שנמסרו לקביעתו של האיגוד, היא רחבה מאוד. קוי-פעולה-עתידיים בהיקף כזה ובלי דעת מה היא תוכנם אין לאשר מראש; אחד השיקולים ביסוד אישורו של ההסדר הכולל על-ידי המועצה היה, שכל מי שיראה עצמו נפגע על-ידי קו-פעולה זה או אחר יהא זכאי לפנות אליה בבקשה לבטלו או לשנותו. משמע שהמועצה הבינה כי לפחות חלק מקווי הפעולה העתידיים אכן יהיו הסדרים כובלים.

למעשה החליטה המועצה לאשר מראש גם את קווי הפעולה העתידיים. בהעדר החלטה שהחליטה המועצה לגבי קו-פעולה-עתידי לא נותר איפוא לנפגע מה לתקוף. החלטה כזאת מקופלת בהכרח באישור המועצה את ההסדר הכולל, שהרי כל השאר עתיד להתבצע אך באישורו של המפקח; מכאן שבהעניקה את האישור מראש התנערה המועצה מהתפקיד, שהמחוקק יעד רק לה: לשקול את קווי הפעולה העתידיים לכשיתגבשו, לאור מבחן טובתו של הכלל. פעולת המועצה דומה להעברת שיקול שיפוטי בנימוק, שעל ההחלטה יש ממילא זכות ערעור. אין להפוך את סדר הדברים ולהצדיק אישור קווי-פעולה שעדיין לא פורטו על-ידי האפשרות שתהא נתונה למי שייפגע על-ידיהם לבקש את ביטולם. ההסדר הכולל בענייננו רחב הוא וחובק כמעט כל נושא אפשרי בתחום הביטוח, ולא ניתן לקבוע, שכל קו-פעולה-עתידי יהיה מאליו וממילא לטובת הכלל לפי הקריטריונים בחוק. העתירה מתקבלת.

העתירה הוגשה כנגד הנחות בתשלומי ארנונה שעיריית ירושלים מעניקה לאברכים ש"תורתם אומנותם" ומשפחות מרובות-ילדים.

מועצת רשות מקומית מוסמכת לקבוע הנחה מארנונה למי שזכאים להבטחת הכנסה או לאברכים שתורתם אומנותם. שר הפנים הסמיך רשויות מקומיות להעניק הנחה לקבוצות אוכלוסיה שהוא עצמו לא הגדירן בתקנה, ואימץ אל-תוך התקנות קבוצת אוכלוסיה שלא ידוע כלל מי נמנה עימה, ולכך לא קנה סמכות. השר גם לא היה רשאי ומוסמך לאצול למשרד הדתות, ובשלמות, את סמכותו לקבוע "תנאים וכללים" למתן הנחות. הממשלה לא החליטה על העברת סמכותו של שר הפנים לשר הדתות, והכנסת, למותר לומר, לא אישרה העברת סמכות זו.

הקריטריונים הנוהגים במשרד הדתות לבדיקת הכנסותיו של אברך-ישיבה, אין הם מיועדים לגלות את כל הכנסותיו של אברך-הישיבה. בענייננו-שלנו מבקש שר הפנים להעתיק את העיוות גם להנחה בתשלומי ארנונה, דבר היוצר עיוות במחשבה והפליה בין שווים. אם האחד אברך-ישיבה, והאחר סטודנט במוסד להשכלה גבוהה, ומצבם המשפחתי זהה, הרי ששניהם אינם זכאים לקבל גימלה מכוחו של חוק הבטחת הכנסה; מצבם החומרי של השניים יכול שיהיה זהה, ובכל זאת הסטודנט, באשר סטודנט הוא, לא יזכה בהנחה.

ההתייחסות הגורפת לקבוצת האוכלוסיה של מי שתורתם אומנותם אינה ראויה ואינה מוצדקת, ומכל בחינה שהיא. אם מבקש אברך ליהנות מפטור או מהנחה, ייכבד ויוכיח את זכותו. הענקת הנחה מתשלומי ארנונה לקבוצת אוכלוסיה מסויימת ללא בדיקה פרטנית, ראוי לה כי תייסד עצמה על תשתית נתונים מבוססת ולו בשל טיבה של הארנונה כמס המוטל בעיקרו למימון שירותים.

המכנה המשותף של הפגמים הוא בעירובה של מדיניות כלל-מדינית במדיניות עירונית. המדינה רשאית ומוסמכת להחליט כי מבקשת היא להיות לעזר לאברכים שתורתם אומנותם ולתמוך בהם בתשלומי-כסף. אך שלא כמדינה, רשות מקומית מוסמכת וחייבת לרכז עצמה אך בתחומיה בלבד, ומדיניותה חייבת שתבטא אינטרסים מקומיים של הרשות ושל תושביה. בכפיפות ליוצא דופן של מצב חומרי קשה, חייבים תושביה של רשות מקומית כולם לשאת בעול הארנונה, ובשוויון מהותי ביניהם לבין עצמם.

תקנה אחרת קובעת שיעורי הנחה באחוזים לפי גובה ההכנסה החודשית הממוצעת ולפי מספר הנפשות במשפחה. בתקנה כתוב כי יש "למעט" ממושג ההכנסה כמה וכמה פריטים, וביניהם קיצבת ילדים, החל מהילד הרביעי. כל-עוד הקריטריון הקובע הוא ההכנסה ומספר הנפשות, אין הצדק להבחין בין משפחות בנות ארבעה ילדים ויותר לבין משפחות בנות שלושה ילדים ופחות. קבוצת השוויון שנבנתה בתקנות אין בה לא סבירות ולא צדק. העתירה מתקבלת.

העותר הוא יושב ראש מינהל הביצוע שהוקם על פי חוק רכישת מקרקעין בנגב. שר האוצר ושר הבטחון ממונים על ביצועו של חוק הרכישה. ראש הממשלה החליט להעביר את הסמכות לביצוע חוק הרכישה משר האוצר ושר הבטחון לשר לתשתיות לאומיות, ומכאן העתירה.

לפי חוק-יסוד: הממשלה, סמכות הנתונה על פי חוק לשר אחד, רשאי ראש הממשלה להעבירה, כולה או מקצתה, לשר אחר; החלטה לפי הוראה זו טעונה אישור הכנסת. חוק יסוד מסמיך ברמה חוקתית, את ראש הממשלה, באישור הכנסת, להעביר סמכויות הנתונות לשר והמעוגנות בחקיקה "רגילה", אל שר אחר. העברה זו אפשרית היא, חרף העובדה שהיא אינה מתיישבת עם המבנה של החוק "הרגיל" וסדרי הסמכויות הקבועות בו.

הכללים הפרשניים הקבועים פתרון של סתירות בין נורמות שוות מעמד אינם חלים ביחסים בין חוק-יסוד לחוק "רגיל". הכלל לפיו נורמה מאוחרת גוברת על נורמה מוקדמת והכלל לפיו נורמה מיוחדת גוברת על נורמה כללית חלים לעניין סתירות בין נורמות משפטיות שוות מעמד. ביחסים בין חוק-יסוד לחוק רגיל חל הכלל לפיו נורמה עליונה גוברת על נורמה תחתונה כמובן, אין מניעה לכך שחוק היסוד יקבע כי בהתקיים תנאים מסויימים, בכוחה של הוראת חוק "רגילה" לפגוע בהסדרים הקבועים בחוק יסוד. לעתים מותנית הפעלתה של סמכות חוקתית, המעוגנת בחוק-יסוד, בכוונה המשתמעת מחוק רגיל. לשם כך יש צורך בהוראה בחוק היסוד.

חוק יסוד: הממשלה קובע הוראה כללית באשר להעברת סמכויות משר לשר. יש לפרשה מתוך תפיסה רחבה, ולא באופן טכני. בפרשנו חוק-יסוד עלינו להגשים את תפקידה של הנורמה החוקתית. נורמה זו קובעת את סדרי השלטון והממשל. נורמה זו מעצבת את זכויות הפרט. מעצם טבעה, היא משקפת את תפיסות היסוד של החברה, המשפט והמשטר. היא נותנת ביטוי לתפישותיה הפוליטיות הבסיסיות של המדינה. היא מניחה את היסוד לערכיה החברתיים. היא קובעת את שאיפותיה ומגמותיה. בפרשנותו של טקסט חוקתי יש לתת ביטוי לאופי מיוחד זה של הטקסט.

הוראת חוק היסוד בענייננו נועדה לאפשר לראש הממשלה לארגן את פעולת הממשלה באופן המשקף את מדיניותה ותכניותיה. לשם כך הוענקה לו הסמכות להעביר סמכויותיו הנתונות בחקיקה לשר, לשר אחר. אין כל חשיבות לשאלה אם הסמכות המועברת היא של שר אחד או של מספר שרים הפועלים בצוותא. אמת, "רה-ארגון" זה יש בו משום שינוי בהסדרים הקיימים, המעוגנים בחקיקה ה"רגילה".

כדי להתגבר על כך נקבעה הוראה חוקתית-על-חוקית. עם זאת, ההסדר החוקתי אינו מסתפק בהיבט זה. הוא דורש, בנוסף להפעלת סמכותו של ראש הממשלה, גם את אישורה של הכנסת. דבר זה נקבע, שכן בהעברת הסמכות יש משום שינוי בהסדר שנקבע בחוק. על רקע זה, מתבקשת המסקנה כי סמכותו של ראש הממשלה להעביר סמכות הנתונה על פי חוק משר אחד לשר אחר, מכוונת לכל סמכות הנתונה לשר, בין סמכות הנתונה אך לו, ובין סמכות הנתונה לו בצוותא עם שר אחר. לשון ההוראה ("לשר האחד") אינה מונעת מסקנה זו. הדיבור "לשר אחד" אין לפרשו כמכוון ל"אחד" במובן המספרי אלא "לשר פלוני". מטעמים אלה דין העתירה להידחות.

העותרת היא בעלת מפעל בתחום שיפוטה של המשיבה 1, אשר החליטה כי שיעור הארנונה לגבי מבני תעשייה ומלאכה מעל ל-50 עובדים יהיה 3,000 שקלים למ"ר, בעוד ששיעורה לגבי שאר מבני תעשייה ומלאכה יהיה 800 שקלים בלבד למ"ר. מכאן העתירה.

לפי פירושו לפקודת העיריות, נתונה הסמכות להטיל ארנונה כללית בתחומי המועצה בידי המועצה המקומית באישור השר. התייחסות זו לשר הפנים טבעית היא, שכן בית הקיבול לרפורמה הוא פקודת העיריות [נוסח חדש], ובמסגרתה של זו יש מעמד, לעניין ארנונות, רק לשר הפנים. יצויין כי הלשון שנקט שר הפנים בצווים החדשים אינה מזכירה במפורש את הממונה ואינה מבטלת במפורש את הצורך באישורו לעניין ארנונות. מכאן שרק טבעי כי מועלה הספק, שמא ביקש שר הפנים אף הפעם להכפיף את סמכות המועצה להטיל ארנונה לסמכות האישור של הממונה. עוצמתם של שני קשיים אלה גוברת, אם נביא בחשבון כי לפי לשון הצווים החדשים הרי שהם מבטלים למעשה דרישה המצויה בפקודה, שהיא חקיקה ראשית.

בעינינו ניתן לפרש את לשון החקיקה, על רקע מטרתה, בשתי דרכים שונות. כמובן, אין להחליט בעניין זה בדרך שרירותית, ויש לשקול בסבירות. נוצר כאן, בדומה לתחומי המשפט המינהלי, מיתחם של סבירות שיפוטית. בתוך המיתחם פנימה מצויות מספר אפשרויות, אשר השופט הסביר רשאי לבחור ביניהן. שני שופטים סבירים עשויים להגיע לתוצאות שונות. ואולם מתן הסמכות לשר היא האפשרות הנכונה, כנגזר משיטתנו המשפטית.

יש לתת משקל נכבד למטרת החוק ולתכליתו, כלומר יש ליתן ללשון החוק אותנו פירוש, המגשים את מטרתו. בעתירה שלפנינו יש לנו נתונים מספיקים באשר לתכלית החקיקה, שהיא להעניק לשלטון המקומי אוטונומיה מהשלטון המרכזי בגביית ארנונות. בעיריות משמעות הדבר העדר הצורך באישורו של שר הפנים. במועצות מקומיות יתכן כי משמעות הדבר העדר הצורך באישורו של שר הפנים והממונה על המחוז. אמנם יתכן כי ביסוד החוק עומדת ההנחה, כי ניתן לסמוך פחות על מועצה מקומית מאשר על עירייה. אך כיצד ניתן להסביר את התופעה, כי מאז הצווים החדשים שוב אין ניתן אישור לארנונות החדשות? האין משתמעת מכאן ההנחה, כי הרשות המקומית חופשית להעלות את הארנונה הכללית בלא פיקוח השלטון המרכזי, פרט לאישור סופי מן השר?

אילו כל שנתכוונו לו הוא ביטול הצורך באישור שר הפנים, לא היה צורך בקביעתו של סעיף 23 לחוק המתקן, כי הוראות צו הכינון יבואו "על אף האמור בפקודת המועצות המקומיות". שלילת הצורך באישור השר להחלטתה של מועצה מקומית ניתנת להשגה ללא הסמכה שכזו, שכן די בתיקון הצו המקורי מכוח הסמכה בפקודה עצמה. הסעיפים 14 ו-15 לפקודה מנוסחים בצורה רחבה, ומבחינת תוכן ההחלטה נראה, כי די בהם כדי לאפשר את הרפורמה, שהחוק המתקן הכניס בהטלת ארנונות. מטרת החוק לא הייתה להבחין בין עיריות לבין מועצות מקומיות, אלא להעניק אוטונומיה לרשות המקומית מפיקוח השלטון המרכזי בכל הנוגע להטלת ארנונה ומכאן שיש לבחירה באפשרות שנראית כראויה.

אין לנו לחפש בהיסטוריה החקיקתית את עמדתו של חבר-כנסת זה או אחר. הפנייה להיסטוריה החקיקתית באה כדי לעמוד על מגמות היסוד, העומדות במהותה של החקיקה. אך טבעי הוא, כי בהצעת החוק ובדברי הכנסת יימצאו נתונים בעניין זה, שכן אין חקיקתו של החוק עניין מקרי;

החוק הוא יצירה תכליתית, הבאה להגשים מדיניות. אולם ההיסטוריה החקיקתית אינה חזית הכול. החוק הוא רעיון חי, המשתנה על-פי נסיבות הזמן והמקום, לשם הגשמת מטרתו.

יצויין כי מקום שפסק-דין קודם של בית-משפט זה אינו נכון, יש לסטות ממנו. לא כן במקום שפסק הדין הקודם בחר באופציה אפשרית. נהפוך הוא : יש להתחשב בעצם בקיומו של התקדים, שכן יבכר כל שופט, ובצדק, הכרעה בהתאם לתקדימים על פני הכרעה אחרת, גם אם אינה מחייבת אותנו כלל וכלל. גישה זו נובעת מהצורך להבטיח ביטחון ויציבות ומתוך הכרה. כי יש להגשים ציפיות סבירות של בני הציבור, המבססות עצמן על פסיקתו של בית המשפט. כמובן, יתכן שהאפשרות שנבחרה גורמת לתקלות שלא נצפו מראש. ייתכן כי קיימים נימוקים שבמדיניות משפטית להעדיף את האפשרות האחרת. אך בהעדר נימוקים שכאלה, הרי שבין אמת לאמת - יציב עדיף. בפרשה שלפנינו קיימות שתי אפשרויות "נכונות", ולכן יש להמשיך בהלכתו הקודמת של בית-משפט זה.

במשך כל התקופה שמאז הצווים הקודמים לפני כ-18 שנה הניחו הכול, כי אישורו של הממונה אינו נחוץ. אם תתקבל הגישה ההפוכה משמעות הדבר היא, כי כל חוקי העזר מאז שנחקקה פקודת העיריות בטלים ומבוטלים. זוהי תוצאה קשה ביותר, שיש בה כדי לגרום לשיבוש ניכר במערכות השלטון המקומי. כמובן, אם הנוהג, שעל פיו נהגו בעבר, מבוסס על פירוש מוטעה של החוק, אין בנהג זה להעלות או להוריד, תהא תוצאתו קשה כאשר תהיה. אולם לא כן כאשר הנוהג, שעל פיו נהגו בעבר, מבוסס על פירוש אפשרי וחוקי של החוק, אם גם לא פירוש הנראה לבית המשפט כפירוש הטוב ביותר. במקרה כגון זה יש להתחשב במציאות העובדתית שנוצרה בעבר ולקחתה בחשבון. אף כאן יש מקום לבחון את התקלות, הצומחות מאימוץ הפירוש החדש ומזניחת הפירוש הישן לעומת היתרונות הצומחים מכך. רק אם היתרונות עולים על התקלות, יש מקום לזנוח את הגישה המקובלת ולבחור בגישה חדשה.

בענייננו, קיים בסיס מספיק בלשון החקיקה ובתכליתה כדי להגיע למסקנה, כי מאז החוק המתקן והצווים החדשים אין צורך באישור הממונה להחלטת מועצה מקומית בענייני ארנונה כללית. מכאן שהמשיבה פעלה במסגרת סמכויותיה, שעה שהטילה ארנונה כללית על הנכס של העותרת, על-פי הקריטריון של מספר העובדים המועסקים במפעל. העתירה נדחית.