



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6924/22

לפני: כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ
כבוד השופט י' כשר

העותר: וועד מקומי צור הדסה

נגד

- המשיבים:
1. שרת הפנים
 2. הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים
 3. ועדת חקירה לאיחוד רשויות
 4. מנכ"ל משרד הפנים
 5. המפרק מטעם משרד הפנים
 6. שר האוצר
 7. אגף התקציבים במשרד האוצר
 8. היועצת המשפטית לממשלה
 9. המועצה האזורית מטה יהודה

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לצו ביניים

תאריך הישיבה: כ"ו באייר התשפ"ג (17.5.2023)

בשם העותר: עו"ד אליעד שרגא; עו"ד אדווה בן יוסף; עו"ד אורי רוניק

בשם המשיבים 1-8: עו"ד תהילה רוט

בשם המשיבה 9: עו"ד עמיחי ויינברגר; עו"ד ורד כהן; עו"ד עדי קליין

פסק-דין

1. עניינה של העתירה שלפנינו בהחלטת שרת הפנים דאז על הקמת המועצה המקומית צור הדסה, ולמעשה, על שינוי מעמד העותר מוועד מקומי השייך לתחומה המוניציפאלי של המשיבה 9, המועצה האזורית מטה יהודה (להלן: המועצה האזורית), למועצה מקומית עצמאית ונפרדת. יצוין כי לכתחילה מוקדה העתירה בהחלטת שרת הפנים להקדים את מועד החתימה על הצו להקמתה של המועצה המקומית, שיועד תחילה ליום 24.4.2023, ליום 24.10.2022, וזאת בתקופת הבחירות לכנסת ה-25, ובהקשר זה נתבקשה שורה של סעדים שעניינם דחיית מועד החתימה על צו ההקמה והתקנות הנלוות

לכך. עיקר טענות אלה אינן עוד רלוונטיות, בין בשל חלוף המועדים האמורים ובין בשל חלוף תקופת הבחירות. בהודעת עדכון שהגיש הבהיר העותר, כי הסעד המבוקש כיום הוא דחיית מועד החתימה על צו ההקמה, וזאת עד להשלמתם של כל ההליכים הנדרשים להקמתה של המועצה החדשה, ובפרט עד לגיבוש מתווה כלכלי שייתן מענה למצבה של צור הדסה כמועצה מקומית חדשה.

2. נציין כי החלטת שרת הפנים אימצה את המלצות וועדת החקירה לבחינת שינוי גבולות ושינוי מעמד מוניציפאלי ליישוב צור הדסה (להלן: הוועדה הגאוגרפית), אשר בחנה את כל ההיבטים הכרוכים בהקמת המועצה החדשה, לרבות אלה הכלכליים, והמליצה על שינוי מעמדו המוניציפאלי של העותר ועל הענקת מעמד של מועצה מקומית ליישוב. בגדר שיקוליה בחנה הוועדה הגאוגרפית גם את עמדתם של כלל הגורמים הנוגעים לעניין, ובכלל זה את עמדתו של העותר, אשר "ביקש לקבל מעמד של רשות מקומית בהקדם האפשרי" ואף הביע השקפתו כי "היישוב צריך היה להפוך למועצה מקומית לפני כעשור".

3. אם כן, ביסוד העתירה לא עומדת התנגדות עקרונית של העותר לשינוי מעמדו המוניציפאלי למועצה מקומית עצמאית, ואף לא התנגדות ממשית לעיתוי הקמתה של המועצה, שעה שהעותר סבר שיש דחיפות בכך. מוקד טיעונו של העותר נעוץ בחששות ביחס לגירעון הצפוי למועצה המקומית לכשתוקם, ובפתרונות שהותוו על-ידי משרד הפנים לגירעון האמור, אשר לשיטתו אינם מספקים. כל זאת, על רקע העובדה שהיישוב צור הדסה אינו כולל כמעט שטחי תעשייה ומסחר, בניגוד חריף לשטחים מסוג זה בתחומי המועצה האזורית מטה יהודה. בהקשר זה טוען העותר כי היקף הגירעון הצפוי למועצה שתוקם גבוה מתחזיות גורמי המקצוע במשרד הפנים, וממילא אין בפתרונות שגובשו בעניינו – בהם תשלום מענק איזון וחלוקת הכנסות מארנונה בין המועצה האזורית ובין המועצה החדשה – כדי ליתן מענה הולם לגירעון הצפוי. העותר טוען עוד כי הפתרון שהוצע בשלב הנוכחי לחלוקת ההכנסות בין המועצה האזורית לבין המועצה החדשה, בהיקף של 4 מיליון שקלים, איננו מספק. בעניין זה נטען כי יש לקבוע את אופן החלוקה בהתאם לסעיף 9ב לפקודת העיריות [נוסח חדש], הקובע את ההסדר החוקי לחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות, ומחייב, בין היתר, קבלת תסקיר של ועדת חקירה לחלוקת הכנסות – עוד קודם להחלטה על הקמת המועצה המקומית.

4. להשלמת התמונה יצוין כי ביום 18.4.2023 הוגשה עתירה נוספת שבה הועלו טענות ספציפיות הנוגעות לפן של חלוקת ההכנסות בין המועצה האזורית למועצה החדשה (בג"צ 3011/23). עתירה זו טרם נקבעה לדיון.

5. ביום 21.10.2023 ניתן צו ארעי, ובהמשך צו ביניים, שמנע את החתימה על הצו להקמתה של המועצה.

6. הדיון בעתירה התקיים לפנינו ביום 17.5.2023. בא-כוח העותר חזר והדגיש בטענותיו כי לשיטתו לא התקיים הליך מקצועי ומספק שיש בו כדי להניח את הדעת קודם לקבלת ההחלטה על הקמת המועצה המקומית החדשה.

7. מנגד, עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות. באת-כוח משיבי המדינה (להלן: המדינה) הצביעה על פעולות הבדיקה שנערכו לצורך הקמת המועצה המקומית, וכן על הבירורים הנוספים שנעשו לאחר הגשת העתירה. בא-כוח המועצה האזורית, צידד אף הוא בדחיית העתירה.

8. עוד הטעו המשיבים כי נודעת דחיפות רבה להכרעה בעתירה בהקדם האפשרי, בהתחשב במועדים הסטטוטוריים הנוגעים לקיום הבחירות לרשויות המקומיות (כדי שאפשר יהיה להיערך באופן מתאים לבחירות במועצה האזורית מטה יהודה). בא-כוח העותרים השיב בעניין זה כי מנקודת מבטו המועד הצפוי לקיום הבחירות אינו שיקול שיש להביא בחשבון – וכי למעשה מדובר בטענה המשרתת את הרצון להדיר את תושבי צור הדסה מהשתתפות בבחירות.

9. במהלך הדיון פנינו אל באת-כוח המדינה וביקשנו לברר האם ניתן לתת מענה לחשש שהקמת המועצה המקומית לא תהיה מלווה בבחינה מהירה דיה של סוגית חלוקת הכנסות. במענה לכך ולאחר התייעצות הצהירה באת-כוח המדינה כי "מיד בסמוך לאחר חתימת שר הפנים על צו להקמת המועצה המקומית צור הדסה יורחב צו המינוי של הוועדה הגיאוגרפית לבחינת חלוקת הכנסות בין המועצה האזורית מטה יהודה לבין המועצה המקומית צור הדסה. הוועדה הגיאוגרפית תגיש המלצותיה בתוך עשרה חודשים מיום הרחבת כתב המינוי כאמור".

10. באשר לצד האופרטיבי של יישום ההחלטה הפנתה באת-כוח המדינה לכך שנוסח צו ההקמה המוצע אמור להבטיח המשכיות בפעילותם של כלל הגורמים המאפשרים את חיי היומיום ביישוב צור הדסה.

11. לאחר שבחנו את טענות הצדדים לא מצאנו כי קיימת עילה להתערבותנו בהחלטה מושא העתירה. הסמכות להורות על הקמת מועצות מקומיות ועל שינוי גבולות

מוניציפליים של רשויות מקומיות נתונה לשר הפנים. כבר נפסק, כי בהפעילו סמכות זו מסור לשר שיקול דעת רחב, והיקף התערבותו של בית משפט זה בהחלטותיו שמור למקרים בהם נפל בשיקול הדעת פגם מן הפגמים שיש בהם, בדרך כלל, כדי לפסול שיקול דעת מינהלי (בג"ץ 6747/05 המועצה המקומית תל שבע נ' שר הפנים, פסקה 7 פסקה 7 (29.7.08); בג"ץ 7439/20 מועצה אזורית שדות נגב נ' שר הפנים, פסקה 30 (26.12.21)). לא מצאנו כי נפל בהחלטה פגם המצדיק את התערבותנו.

12. מבלי לגרוע מטענות שהועלו לגבי שלבים מסוימים של ההליך בעבר, התרשמנו כי ההחלטה מושא העתירה התקבלה לאחר הליך סדור, לרבות בחינתן של הסוגיות הכלכליות שבמחלוקת. הליך זה כלל, בין היתר, מינוי של הוועדה הגיאוגרפית אשר קיימה דיונים עם כל הגורמים הנוגעים לעניין, ובחנה את הנתונים הרלוונטיים, לרבות הנתונים הכלכליים הכרוכים בהקמת המועצה החדשה, והמליצה על שינוי מעמדו המוניציפאלי של העותר. המלצה זו באה לאחר שבחנה, בין היתר, את היתכנותה הכלכלית של הפרדת הישוב מן המועצה האזורית ואת יכולתה הכלכלית של המועצה לתפקד כמועצה מקומית עצמאית, בשים לב להוצאות ולהכנסות הצפויות למועצה בנתונה, ותוך השוואה לרשויות מקומיות דומות. בהמשך לכך, בחנו גורמי המקצוע במדינה את אופן ההפרדה של הישוב מן המועצה האזורית ואת ההיבטים הכלכליים של הפרדה האמורה. יתר על כן, המדינה לא התעלמה מטענות העותר, ומשהמציא העותר את אומדניו של המומחה מטעמו, אשר הצביעו על גירעון חזוי גבוה יותר, נערכה בחינה נוספת של האומדנים, ותוקן היקף הגירעון הצפוי. כן נקבע מתווה כלכלי רב שנתי לכיסוי הגירעון השוטף באמצעות מענק איזון, מענק רב שנתי מיוחד, עדכון תעריפי הארנונה וחלוקת הכנסות עם המועצה האזורית. עוד נציין כי לא התרשמנו שהונח בסיס לטענות החמורות שעניינן חוסר תום לב בהחלטות שהתקבלו.

13. אכן, העותר אינו שבע רצון מהערכות גורמי המקצוע במדינה באשר להיקף הגירעון הצפוי, גם לאחר עדכון, והוא מבקש להעדיף את עמדתו המקצועית של המומחה מטעמו על פני עמדתם של גורמי המקצוע במדינה. ואולם, הלכה היא כי בית משפט זה אינו משמש ערכאה המחליטה במקומה של הרשות בעניינים מקצועיים שבתחום סמכותה, ובכלל זה, אין הוא מבכר חוות דעת מומחה "חיצוני" על פני חוות דעת מקצועית של הרשות המינהלית (בג"ץ 2141/09 הועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבניה נ' אחל"ה איכות חיים לתושבי השרון, פסקה 19 (17.11.10); בג"ץ 6274/11 דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ נ' שר האוצר, פסקה 11 (26.11.12)).

14. אנו סבורים, כי הצהרת באת כוח המדינה כפי שהובאה לעיל, נותנת מענה משמעותי לעיקר החששות שעמדו ביסוד העתירה. יש לציין כי על-פי סעיף 9 פרק הזמן הבסיסי לעבודתה של ועדה כאמור הוא שלושה חודשים, ויש להניח כי ייעשה מאמץ לעמוד בפרק זמן זה. לצד זאת, אנו סבורים כי יש תועלת בהתחייבות הנוספת שניתנה באשר לכך שגם אם יחולו עיכובים נוספים, הרי שנקבעה תקרה מרבית למשך עבודתה של הוועדה באופן שיש בו להבטיח כי המועצה המקומית החדשה לא תישאר לאורך זמן ללא עורך כלכלי מספק.

15. לסיום, יצוין כי משרד הפנים הצהיר כי הוא ימשיך ללוות את הקמת המועצה המקומית החדשה, וככל שיתברר כי ההנחות שבבסיס אומדנו אינן עומדות במבחן המציאות, או כי חלו שינויים בנתונים, יפעל המשרד לבצע את השינויים הנדרשים במתווה על מנת ליתן מענה למועצה החדשה וליכולתה למלא את תפקידיה. הנחתנו היא שכך אכן יעשה.

16. למען הסר ספק, איננו נוקטים כל עמדה ביחס לטענות שהועלו בבג"ץ 3011/23 ככל שהן חורגות מתחום הנושאים שנדון בפנינו.

17. לקראת סיום הטיפול בתיק הונחה על שולחננו הודעה מטעם העותר באשר לחוות דעת שהוגשה למשרד הפנים בנושא הכללי של הקמת רשויות חדשות בישראל.

איננו סבורים כי יש בכך כדי להשליך על החלטות קונקרטיות שהתקבלו בעניין דנן, ומה גם שכפי שצוין העותר עצמו לא כפר ביוזמה של הקמת המועצה החדשה אלא רק בתנאי הרקע הנדרשים לכך.

18. אין צריך לומר שטענות כל הצדדים שמורות ביחס להחלטות עתידיות שיתקבלו.

19. סוף דבר: העתירה נדחית. במכלול הנסיבות שתוארו, אין צו להוצאות.

ניתן היום, א' בסיון התשפ"ג (21.5.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

