

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5325/01

בפני :

כבוד השופטת (בדימ') ד' דורנר
כבוד השופט א' ריבלין
כבוד השופטת מ' נאור

העותרת :

עמותת ל.כ.ן. לקידום כדורסל נשים ו-3 אח'

נ ג ד

המשיבים :

1. המועצה מקומית רמת השרון
2. המרכז לחינוך וספורט - רמת השרון
3. ראש המועצה מקומית רמת שרון
4. משרד המדע והספורט
5. משרד הפנים
6. מרכז השלטון המקומי בישראל

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריך הישיבה :

א' בכסלו התשס"ג (06.11.02)

בשם העותרת :

עו"ד רבקה מלר-אולשיצקי

בשם המשיבים מס' 1, 3 :

עו"ד נורית גונן

בשם המשיבים מס' 4-5 :

עו"ד אבי ליכט

בשם המשיב מס' 6 :

עו"ד נועה בן-אריה

פסק-דין

השופטת מ' נאור:

1. עניינה של עתירה זו חלוקת תקציבי הספורט במועצה המקומית רמת השרון. העותרת 2 היא קבוצת כדורסל נשים, א.ס. שרון, שהוקמה לפני שנים רבות. העותרת הראשונה, עמותת ל.כ.ן, הוקמה בשנת 1985 במטרה לקדם את השיוויון בין המינים בתחום הספורט ובתחום כדורסל נשים בישראל בפרט. העותרת 3 הינה המנהלת המקצועית של קבוצת הכדורסל, היא שחקנית כדורסל. פעילה בעצמה, והיתה ממייסדות עמותת ל.כ.ן. העותרת 4 הינה קפטן של קבוצת הכדורסל א.ס. שרון.

כיוון שעסקינן בתקציבים לספורט, ראוי, לדעתי, לבחון את שאלת חלוקת התקציב מנקודת הראות הנוגעת לקבוצת הכדורסל עצמה, העותרת 2. התקציב מיועד לעותרת 2, ושאלת היחסים הפנימיים בין העותרות השונות אינם ענין לבית משפט זה.

המשיבה 1 היא המועצה המקומית רמת השרון והמשיב 3 הוא ראש המועצה. המשיבה 2 היא אגודת הספורט רמת השרון שהוקמה ע"י המועצה המקומית. משיבה זו תפסה תפקיד מרכזי בתחילת הדיון בעתירה זו, משום שבאמצעותה חילקה המועצה המקומית את תקציבי הספורט בעת שהוגשה עתירה זו. היו לעותרות טענות לגבי חלוקת הכספים באמצעות אגודת הספורט. במהלך הדיון בעתירה נטלה על עצמה המועצה המקומית עצמה את חלוקת תקציבי הספורט. על כן, וככל שהדברים נוגעים לעתיד, הפכה אגודת הספורט, לכל מטרה מעשית, בלתי רלבנטית לעתירה זו.

המשיב 4 הוא משרד המדע והספורט האחראי, כפי שנראה, לקביעת קריטריונים להקצאת תקציבים. המשיב 5 הוא משרד הפנים המופקד, בין היתר, על חלוקת תקציבים לרשויות המקומיות, ומשיב 6 הוא מרכז השלטון המקומי בישראל.

למעשה, חיציה של עתירה זו, לאחר התפתחויות שחלו במהלך בירורה של העתירה מכוונים אל המועצה המקומית רמת השרון.

2. עתירה זו עברה גלגולים רבים. כפי שכבר הוזכר, בתחילת הדרך חולקו תקציבים לספורט באמצעות אגודת הספורט שהוקמה ע"י המועצה המקומית. במהלך בירורה של עתירה זו הודיעה המועצה המקומית כי היא תחלק תקציבי ספורט באמצעות ועדת התמיכות שלה. על כן, לכאורה, אך לכאורה בלבד – פעילותה של המשיבה 2 הפכה לבלתי רלבנטית. אולם, כפי שנראה בהמשך הדברים, למעשה, אימצה המועצה המקומית את הקריטריונים לחלוקת תקציבים אשר נהגו באגודת הספורט. מבחינת הנורמות לחלוקת תקציבים – לאמיתו של דבר, לא השתנה דבר.

3. בדצמבר 2001 ניתנה החלטה מוסכמת, ולפיה העותרות והמשיב 2 יפנו לרואה חשבון על-מנת ליישב מחלוקת לגבי חוב עבר של המשיבה 2 לעותרות. בית משפט זה אינו הערכאה המתאימה לבירור קיומו של חוב כספי קצוב, ואם לא עלה בידי הצדדים לפתור את הבעיה באמצעות רואי החשבון, פתוחה הדרך בפני העותרות להגיש תביעה אזרחית.

4. טענתן המרכזית של העותרות היא כי הן מופלות לרעה על רקע מינן בהקצאת תקציבים ותמיכות לגופי ספורט ברמת השרון. מרכז הכובד של העתירה הוא בקביעת קריטריונים לחלוקת התקציבים. העותרות דרשו בעתירתן כי המועצה המקומית תקבע קריטריונים לחלוקת התקציבים. במהלך בירורה של העתירה הוצא צו על תנאי המורה למשיבים ליתן טעם מדוע לא ייקבעו קריטריונים שוויוניים ופרטניים - להבדיל מעקרונות כלליים העלולים להותיר מתחם של עמימות – לחלוקת כספי תמיכות לקבוצות. המועצה המקומית רמת השרון לא הציגה בפנינו קריטריונים כאלה, אף שהתיימרה לעשות כן.

5. לאחר שניתן הצו על תנאי הגישו המועצה וראש המועצה קריטריונים ההופכים לטענתם, את העתירה לתיאורטית. תשובה זו אינה מניחה את דעתנו כלל ועיקר. למעשה, החלטה זו של מליאת המועצה היא בגדר הנצחת המצב הקיים ואימוץ קריטריונים עמומים ובלתי שוויוניים שקבעה בזמנו המשיבה 2.

6. עד שנפנה לקריטריונים, נעמוד תחילה על עמדותיהם של המשיבים האחרים. על עמדתו של מרכז השלטון המקומי נוכל לעמוד בקצרה. מרכז השלטון המקומי הודיע כי אכן ראוי לקבוע קריטריונים שוויוניים בין קבוצת גברים לקבוצת נשים, תוך הצעת פרמטרים שונים לעניין זה. ואולם, בצד זאת ציין, כי אין הוא רואה עצמו מוסמך לכפות קריטריונים על רשויות מקומיות שונות. אכן, לא ידענו מהו הדין מכוחו יכול מרכז השלטון המקומי לכפות על רשויות מקומיות חלוקה זו או אחרת של תקציבי הספורט. המשיבים 4-5 נקטו לאורך כל הדרך עמדה, לפיה המשיבים העיקריים בתיק הם המשיבים 1-3, וכלפיהם מכוונים רוב רובם של הסעדים

בעתירה. יחד עם זאת, הסכימו כי על המועצה המקומית לקבוע עקרונות שוויוניים ופרטניים לחלוקת כספי התמיכות. לגבי הקריטריונים שיחולו על חלוקת הכספים, הצביעו המשיבים האמורים על מודל שקבעה הוועדה לתקצוב אגודות ספורט ברשויות המקומיות, בראשה עמד כב' השופט ד' לויין ז"ל. המשיבים ציינו כי על הקריטריונים לכלול, בין היתר, דגש לצורך הטיפול וקידום נשים בספורט. ואולם, מכיוון שדו"ח הוועדה האמורה מכיל מודל כללי בלבד סבורים המשיבים 4-5 כי על הרשות המקומית להסתייע במבחני תמיכה של משרד התרבות, המדע והספורט לצורך תמיכה בהתאחדויות ובאיגודי ספורט, ובין היתר – להבחנה המותרת שעושים הקריטריונים האמורים בין קבוצות נשים לקבוצת גברים, מתוך מטרה לקדם את הנשים בספורט. בא-כוח המשיבים, עו"ד ליכט, הציע לאורך כל הדיון בעתירה לסייע למועצה המקומית בניסוח קריטריונים. על פי מבחני התמיכה האמורים של משרד התרבות, המדע והספורט, פעילות ספורט של נשים מקבלת ניקוד גבוה פי 1.5 מפעילות מקבילה של גברים מתוך מטרה לחזק ולעודד את ספורט הנשים בישראל. הקריטריונים בהם ראוי להסתייע צורפו לתגובת המשיבים האמורים.

7. העותרות ביקשו בעתירתן כי ייקבעו קריטריונים, ולכאורה, במהלך בירורה של העתירה, קבעה המועצה המקומית קריטריונים. בישיבת ועדת התמיכות מיום 5.8.02 נרשם מפי עו"ד גונן כי בעקבות הצורך להשיב לעתירה ולצו על תנאי יש לקבוע קריטריונים שוויוניים כפי שהמליץ בית משפט זה, ולקבוע עקרונות שוויוניים ופרטניים לחלוקת כספי התמיכות. על הרשות, כך אמרה עו"ד גונן, לפעול לפי מודל שקבעה הוועדה לתקצוב אגודות ספורט ברשויות המקומיות, ועל הקריטריונים לכלול בין היתר "מתן דגש לצורך הטיפול וקידום נשים בספורט".

בתשובת המועצה לצו על תנאי הובהר:

3. בישיבת ועדת התמיכות של משיבה 1 מיום 29.1.02 אומצו הקריטריונים של משרד המדע והספורט. בנוסף, נקבע שלאחר תקופת מה, אם יידרש, ייקבע נוהל משלים.

4. בישיבה מיום 5.8.02 של ועדת התמיכות נידונו והושוו הקריטריונים של ועדת לויין, הקריטריונים שנקבעו ע"י המשיבה 2, והקריטריונים שנקבעו ע"י שתי רשויות אחרות, ולאחר מכן גובשו קריטריונים שוויוניים ופרטניים לקב' ספורט ייצוגיות, המבוססים על 'חלוקת הנקודות' שבעמ' 1 לקריטריונים של אגודת הספורט.

5. הוחלט על 7 קריטריונים: עניין ציבורי ותרומה לקהילה; טיפוח וקידום נוער ספורט; פעילות בשכונות מצוקה; הצאות תפעול; כמות ספורטאים; הישגים ספורטיביים ומצוינות; תוספת 5% לצורך קידום נשים בספורט.

6. כל קבוצה תחרותית יכולה לצבור עד 100 נק' בכל קריטריון, ונשים יקבלו 5% בנוסף על סכום הנקודות הכולל שתצבור הקבוצה לפי 5 הקריטריונים הראשונים חלוקת הכספים תיעשה ביחס למספר הנקודות, לפי נוהל תמיכות".

לכאורה – אומצו הקריטריונים שקבע משרד המדע והספורט. למעשה – וכפי שנראה – לא כך הוא.

8. אלה הם, איפוא, הקריטריונים "החדשים" שהנהיגה המועצה המקומית בתשובה לצו על תנאי, ועל יסוד קריטריונים חדשים אלה טענה המועצה המקומית לפנינו כי עתירה זו הפכה תיאורטית. טענה זו אין בידינו לקבל.

התשתית הנורמטיבית:

9. דומה שאין חולק היום על כך, שחייבים להיות בנמצא קריטריונים לחלוקת כספי התמיכות. תקציב הספורט, שהיה בזמנו בידי אגודת הספורט, מורכב, לטענת המועצה, מתקציב המועצה עצמה בתוספת תקצוב ממקורות שונים כגון משרד החינוך. העותרות הפנו את תשומת הלב שהתקציב מכיל גם מענקים של המועצה להסדר ההימורים בספורט. כל אלה כספי ציבור המה, ויש לנהוג בהם באמות המידה הנובעות מכך, של הגינות ושל שוויון, והכל תוך קביעת קריטריונים. נעיר כאן, כי בתחילת הדרך טענה המשיבה 2 כי היא גוף עצמאי וסוברני, אשר אינו כפוף לחובה להתקין קריטריונים שוויוניים לחלוקת תקציבו. בצדק הגיבה על כך המדינה באחת מתגובותיה, בציינה:

"חלוקת כספי תמיכות ברשויות המקומיות, כולל לצורכי ספורט שונים כפופה נורמטיבית לנוהל תמיכות של רשויות מקומיות שפרסם משרד הפנים... עמדת משרד הפנים היא כי עניינה של העתירה נשלט על ידי הוראות נוהל זה. הוראות הנוהל קובעות כי הבקשות לתמיכה ידונו על ידי ועדת תמיכות ברשות המקומית, אשר תעביר המלצותיה להחלטת מועצת הרשות המקומית... לכך יש לצרף את עקרונות היסוד של המשפט המנהלי בדבר הצורך בחלוקה שוויונית במשפט המנהלי... לכן הפרקטיקה שנהגה ברמת השרון עד לאחרונה, של העברת סמכות החלוקה לעמותה, לא היתה תקינה, וטוב עשתה המועצה שפעלה לשינוי המצב. אלא שאין מדובר בשינוי מלא... המועצה הצהירה כי העברת הנושא להכרעת המועצה המקומית חלה רק לגבי הקבוצות התחרותיות בעיר. המשיבים סבורים כי יש צורך בשינוי כולל,

דהיינו העברת כלל האחריות לגבי חלוקת הספורט לרשות המקומית, ולא רק התמיכות בקבוצות התחרותיות."

מאוחר יותר הודיעה המשיבה 2 כי התקינה שורה של קריטריונים לחלוקת תקציבה, וזאת, לדבריה, "לפנים משורת הדין". קשה שלא להעיר, כי אמירה זו לא היתה במקומה. אחרי ככלות הכל, אל המשיבה 2 הוזרמו כספים ציבוריים, ולמעשה, אצלה לה המשיבה 1 את הכוח לחלק כספים ציבוריים. על כגון דא נאמר:

"הנאצל הופך, מכוח ההאצלה, ל"רשות מוסמכת" והוא נתון, על כן, לביקורת מינהלית ושיפוטית כרשות המאצילה עצמה" (בג"צ 2303/90, פיליפוביץ' נ' משרד המשפטים – רשם החברות, פ"ד מו (1) 422, 410)

תמיכות במוסדות ציבור כפופות למגבלות הקבועות בחוק יסודות התקציב. סעיף 3א לחוק האמור קובע:

3א. תמיכות במוסדות ציבור [תיקון: תשנ"ב, תשנ"ט]
 (א) בסעיף זה -
 "מוסד ציבור" - גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה;
 "סעיף תקציב" - סעיף בחוק תקציב שנתי הקובע את ההוצאות של משרד ממשלתי.
 (ב) חוק תקציב שנתי יקבע את הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור.
 (ג) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור.
 (ד) הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים.
 (ה) הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור (להלן - מבחנים).
 (ו) שר האוצר יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, נוהל שלפיו יוגשו ויידונו בקשות של מוסדות ציבור לקבלת תמיכה מתקציב המדינה (להלן - נוהל).
 (ז) המבחנים והנוהל יפורסמו ברשומות.
 (ח) לא יוצא סכום שנקבע בחוק תקציב שנתי לצורך תמיכה במוסד ציבור אלא אם כן הוא מואגד ומקיים את הוראות הנוהל ובמידה המתישבת עם המבחנים."

סעיף זה נתקבל כתיקון לחוק בשנת 1991 במטרה "לענות על הביקורת על אופן הקצבת הכספים הייחודיים בתקציב המדינה בשנים האחרונות, העומדת בסתירה לעקרונות שנקבעו בפסיקת בג"צ." (מתוך דברי ההסבר, הצעת חוק לתיקון חוק יסודות התקציב תשנ"א-1991, 381). ברם, מטבעו של התיקון שהוא מסדיר את כלל נושא חלוקת התקציב במדינת ישראל, כנאמר בפסקה השנייה לדברי ההסבר להצעת החוק (שס):

"התיקון המוצע בא לקבוע את הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור וייקבעו בחוק התקציב השנתי בסכום כולל לכל סוג של מוסד ציבורי... כמו כן ייקבע בחוק כי הסכום שהוקצב לסוג מסוים של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות הציבור מאותו סוג לפי מבחנים שוויוניים. לצורך חלוקת הסכום שנקבע לסוג מסוים של מוסדות ציבור באופן שוויוני, יוסמך השר הממונה על ביצוע סעיף התקציב, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע את המבחנים השוויוניים לחלוקת סכום התמיכה."

וכך נקבע בדו"ח מבקר המדינה לגבי תמיכות במוסדות ציבור:

משרדי הממשלה תומכים בכל שנה במוסדות ציבור רבים שאינם מוסדות המדינה, ופועלים בתחומי החינוך, התרבות, הדת, ... סעיף 3א לחוק קובע את המסגרת הנורמטיבית לחלוקת התמיכות... " (דו"ח מבקר המדינה מס' 52 לשנת 2002, בעמ' 959)

10. כאמור חלק מכספי התמיכות שמחלקת המועצה הם כספים המתקבלים במישרין לתכלית זו מן המדינה. ואולם, אף שחוק יסודות התקציב אינו חל אלא על מוסדות המדינה, הצורך בקריטריונים שוויוניים חל גם על הרשויות המקומיות, כפי שציינה ד"ר דפנה ברק-ארז:

"אחד היעדים המרכזיים של חוק יסודות התקציב היה הרחבתו של הפיקוח על רשויות המינהל שאינן מהוות אורגנים של המדינה, אלא ישויות משפטיות נפרדות, שכן כיום תאגידים ורשויות מינהליים עצמאיים רבים מופקדים על ביצוע תפקידים שלטוניים, שבעבר היו מסורים למדינה. דברים דומים אמורים בפריסתו של הפיקוח על גופים ציבוריים נתמכים." (דפנה ברק-ארז, "אכיפתו של תקציב המדינה וחוזי מינהל", המשפט א' 253, 254).

וכך ציין גם השופט זמיר:

"אמנם סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, המחייב קביעת מבחנים שוויוניים לצורך מתן תמיכה מתקציב המדינה למוסדות ציבור, אינו חל על תמיכה מתקציב המדינה ברשויות מקומיות. אך יש מצבים או עניינים בהם חלוקת משאבים של המדינה או הענקת זכויות מסויימות דורשת קביעת מבחנים שוויוניים. כך נפסק לגבי תמיכות במוסדות ציבור עוד לפני שחוק יסודות התקציב חייב קביעת מבחנים שוויוניים. ראו, לדוגמה, בג"ץ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב(705) 4, 706. וכך נפסק בהקשרים אחרים. ראו, לדוגמה, בג"ץ 205/94 נוף נ' משרד הבטחון, פ"ד נ(463, 449) 5; בג"ץ 1689/94 הררי נ' שר הפנים, פ"ד נא(15, 19) 1; בג"ץ 4146/95 עזבון המנוחה לילי דנקנר נ' רשות העתיקות, פ"ד נב(790-791, 774) 4. ראו עוד י' זמיר, הסמכות המינהלית (780-782, 1996). כך ראוי גם בהקשר הנדון." (בג"ץ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד נד(2) 164, 184)

ובספרו ציין פרופ' זמיר:

"ברור כי האצילה לא נועדה לפטור את השר מן האחריות למילוי תפקידו, ואין היא צריכה לשמש דרך צדדית בה יוכל השר לחמוק מאחריות זאת. הנאצל אינו אמור לבוא במקומו של השר, ולשאת תחתיו באחריות המשפטית והציבורית, כאילו החוק העניק את הסמכות לנאצל ולא לאוצל, אלא רק לסייע בידי השר. לפיכך, הדין שאיפשר את אצילת הסמכות, ועם זאת לא פטר את השר מאחריות לסמכות, צריך גם לאפשר לשר להנחות את הנאצל, לפקח עליו, ובשעת הצורך אף להתערב באופן אישי בהפעלת הסמכות על ידי הנאצל. אחרת האצילה תחטיא את מטרתה. כך לגבי אצילה על ידי שר, וכך אף לגבי אצילה על ידי כל רשות מינהלית אחרת: האוצל צריך לקיים שליטה בסמכות גם לאחר האצילה, ולצורך זה הנאצל צריך לסור למרותו של האוצל." (הדגשה לא במקור; י' זמיר, הסמכות המנהלית, (הוצאת נבו: תשנ"ו-1996) כרך ב', (551)

11. גם המדינה וגם המועצה חייבות לפעול בחלוקת כספים על פי קריטריונים ראויים. כזכור, בתחילת הדרך פעלה המועצה באמצעות אגודת הספורט. "שרשור" הכספים שהועברו לאגודת הספורט איננו משחרר את המועצה מהצורך לחלק את הכספים על-פי קריטריונים ראויים. יפים לעניין זה הדברים שציין הנשיא ברק בפרשת קעדאן:

"חובתה של המדינה לנהוג בשוויון בהקצאת זכויות במקרקעין מופרת אם המדינה מעבירה מקרקעין לגוף שלישי, אשר מצדו מפלה בהקצאת מקרקעין על בסיס של דת או לאום. המדינה אינה יכולה להשתחרר מחובתה החוקית לנהוג בשוויון בהקצאת זכויות במקרקעין, על ידי שימוש בגוף שלישי הנוקט מדיניות מפלה. אכן, את שהמדינה אינה רשאית לעשות במישרין, אין היא רשאית לעשות בעקיפין" (בג"צ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פ"ד נד(1) 258, 282-283).

12. כפי שציינו, אגודת הספורט טענה, כי אין היא כפופה לקריטריונים. לא כך עמדתה של המועצה המקומית עצמה, שציינה באחת מתגובותיה:

"המשיבה 2 מתפקדת מקדמת דנא כמעין מחלקת ספורט של המשיבה מס' 1... הנהלת האגודה כוללת אנשים מהציבור וכן חברי מועצה, יו"ר האגודה וכן יתר עובדיה הם עובדי מועצה... ככל מחלקה במועצה, פועלת האגודה להגשמת מדיניות המועצה בתחום הספורט ומכאן ששיקול דעתה של האגודה הוא שיקול דעתה של המועצה."

מכל מקום, כזכור, במהלך בירורה של עתירה זו החלה המועצה לחלק את הכספים בעצמה, ולכאורה – יפה עשתה. אמרנו "לכאורה" משום שכפי שנראה מיד – למעשה דבר לא השתנה, והקריטריונים שקבעה המשיבה 2 אומצו בהחלטת המועצה.

הקריטריונים ה"חדשים" של המועצה המקומית

13. כזכור, הציגה לנו המועצה המקומית שורת קריטריונים "חדשים" אותם "גיבשה" המועצה בחודש אוגוסט 2002. טענתה היתה: העותרות ביקשו קריטריונים; גיבשנו קריטריונים, ועל כן הפכה העתירה לתיאורטית ואקדמית. טענה זו אין בידנו לקבל, ולא נוכל לקבוע כי בהציגה את רשימת הקריטריונים יצאה המועצה ידי חובת הצו על תנאי שהופנה אליה.

ראשית, ייאמר, כי הקריטריונים לוקים בעמימות, כלליות וסתמיות. ביטויים כמו "עניין ציבורי ותרומה לקהילה" "הישגים ספורטיביים ומצוינות", "טיפוח וקידום נוער ספורט" הם ביטויים שיש למלאם תוכן לענין הצורך בקונקרטיזציה של קריטריונים. לענין זה יפים דבריה של השופטת ביניש שציינה בבג"צ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2) 79:

"... קריטריונים לחלוקת תקציבים מן העוגה הציבורית חייבים להיות שוויוניים באופיים, אולם מעבר לכך, הקריטריונים חייבים לקיים גם את הכללים האחרים החלים על החלטות מינהליות, קרי: עליהם להתבסס על שיקולים עניינים, על תשתית עובדתית המשקפת את היחס בין התכלית שלשמה נועדה ההקצאה הכספית לבין העובדות הרלוונטיות, וכן עליהם לעמוד במבחני הסבירות. (ראו למשל: בג"ץ 1438/98 הנ"ל, פסקה 17). כמו כן, הקריטריונים צריכים להיות קונקרטיים מספיק כדי לאפשר יישומם על פי אמות מידה אובייקטיביות במידת האפשר. (ראו: בג"ץ 3792/95 הנ"ל, בעמ' (273-274)."

המועצה אימצה, כפי שנראה לא רק את הקריטריונים שהנהיגה בזמנו אגודת הספורט, אלא גם, ואולי בעיקר, בדרגת הקונקרטיות של הקריטריונים את טבלת חלוקת הנקודות (ק' 1) שקבעה בזמנו אגודת הספורט. בדיון בע"פ הסכימה בא-כוח המועצה שהטבלה ק/1 הינה חלק בלתי נפרד מן הקריטריונים. למעשה, טבלה זו הינה יישום של הקריטריונים עצמם במונחי "נקודות", כאשר לכל "נקודה" ישנו ערך כספי. כיוון שמעבר לקריטריונים עמומים טבלת הניקוד היא העיקר, ראוי להביא את הטבלה במלואה:

טבלת חלוקת הנקודות

ענף	רגל גברים	סל גברים	נשים	עף	יד
ענף ציבורי ותרומה לקהילה	80	50	100	10	10
טיפול וקידום נוער בספורט	40	70	30	0	5
פעילות בשכונות מצוקה	100				
הוצאות תפעול	70	30	100	5	5
כמות ספורטאים	100	50	50	25	25
הישגים ספורטיביים ומציגות			100		
סך הכל נקודות	390	200	380	40	45
חלוקה לאחוזים	37%	19%	36%	3.8%	4.2%
סך הכל סכום במאש"ח	950	486	920	97	107

14. המעיין בקריטריונים, וליתר דיוק – ביישומם, יווכח לדעת כי בעוד שלגבי ספורט גברים בענפי הכדורגל והכדורסל ישנו ניקוד ענפי, קבוצות הנשים מופיעות תחת ההגדרה "נשים", בלא ציון ענף הספורט הרלבנטי. "השורה התחתונה" היא שענפי הכדורסל והכדורגל גברים הם – לבדם 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 (פעילות בשכונות מצוקה, טיפוח וקידום נוער בספורט). רק "בהישגים ספורטיביים ומצוינות" זכו "הנשים" לניקוד של 100, ואילו קבוצות הכדורסל והכדורגל גברים לא זכו לניקוד. כפי שעולה מהעתירה ומהדיון בע"פ, קבוצות ה"גברים" נמצאות בליגות נמוכות, ואילו העותרת 2 היא קבוצה ידועה הנהנית מיוקרה רבה ומהצלחה בסטנדרט בינלאומי.

15. ייתכן וניתן היה להתבונן בפחות חשדנות באימוץ הקריטריונים, לרבות הניקוד, שנעשו ע"י המשיבה 2 אלמלא שני עניינים. העניין האחד נוגע להתייחסות העוינת לקבוצת הנשים. העותרות צירפו לעתירתן שורה של מסמכים שניתן ללמוד מהם על גישה, שבלשון מעודנת ניתן לומר עליה, שאין היא עולה בקנה אחד עם עידוד הנשים בספורט.

כך בפרוטוקול הנהלת המועצה המקומית עוד מיום 18.12.94 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". וכשהעירה המציעה שתהיה למועצה "זכות גדולה להיות חלוצים בנושא זה", השיב היו"ר: "המשמעות היא לסגור את קבוצת הגברים". ועוד אמר, "הנשים מקבלות 450,000 ₪ סה"כ, הגברים מקבלים 750,000 כולל החזרות החוב [משנים קודמות – מ.ג.], זאת אומרת 550,000 ₪. אני רואה שיש הפרש לא כל כך גדול של 100,000 ₪. בעיניי זה שוויון. וכשהעיר חבר אחר ש"צריך לעשות שוויון בין כל קבוצות הייצוג", השיב היו"ר: "אני בעד להשוות, אבל צריך לתת לגברים יותר, כי אין ברירה".

כשקיבלה בשעתה אגודת הספורט את הקריטריונים (שאומצו לימים ע"י המועצה עצמה), ביום 9.7.01, ציין היו"ר כי "הקריטריונים נקבעו תחת לחץ של קבוצת הנשים כדורסל. בכל מקרה חייבים לעשות קריטריונים. לכולם יש טענות, סימן שזה בסדר". נראה הדבר, איפוא, שאגודת הספורט קבעה את הקריטריונים כמי שכפאה שד, והמועצה המשיכה בדרכה ע"י אימוץ אותם הקריטריונים עצמם. משיבת הנהלת המשיבה 2 לאחר הגשת העתירה ניכרת מידה לא קטנה של תרעומת על עצם הגשת עתירה זו. אחד המשתתפים פונה לחברי ההנהלה ומציין "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". חבר אחר גם העיר כי העותרת 3 "איננה יכולה להמשיך להתנהג כפי שהיא מתנהגת, והיא חייבת להשתנות". ישנה גם החלטה פורמאלית, לפיה "ההנהלה תבקש מקבוצת הנשים להוריד את הבג"צ".

העניין השני נוגע לאופן הצגת הקריטריונים בפנינו. כפי שמציינים המשיבים 1-3, בתגובתם לצו על תנאי, בבקשה להארכת מועד להגשת התגובה מטעמם, הם הודיעו כי בישיבת ועדת התמיכות במיום 29.1.02 "אומצו הקריטריונים של משרד המדע והספורט בקריטריונים עקרוניים למתן תמיכה לקבוצות ספורט תחרותיות כמו כן נקבע שאחרי תקופה ייקבע נוהל משלים אם יהיה צורך בכך" (ההדגשה במקור). בהמשך לכך מצויין כי חברי הוועדה עיינו במודל שקבעה וועדת לוין, בקריטריונים של אגודת הספורט ובקריטריונים של 2 רשויות אחרות וכי לאחר שהוועדה עיינה במסמכים האמורים היא גיבשה קריטריונים שוויוניים ופרטניים לחלוקת כספי תמיכות לקבוצות ספורט ייצוגיות המבוססים על טבלת 'חלוקת הנקודות' שבצמ' 1 לקריטריונים של אגודת הספורט". אחר כך נמנים 7 קריטריונים (עניין ציבורי ותרומה לקהילה ושאר הקריטריונים עליהם כבר עמדנו), ואולם עיקר חסר היה מן הספר. המשיבים 1-3 לא צירפו לתגובתם את טבלת הקריטריונים (ק/1). אשר צורפו מאוחר יותר לעיקרי הטיעון מטעם העותרות. אכן, המסמך ק 1 צורף עוד לעתירה. ואולם, הוא לא צורף לתגובת המשיבים 1-3. רק במהלך הדיון הסתבר, שמדובר באותה הגברת וללא שינוי אדרת. בדיון אישרה ב"כ המשיבים 1-3 כי המסמך ק/1 הוא חלק בלתי נפרד מהקריטריונים החדשים. בכל הנסיבות הללו קשה שלא להתייחס בחשדנות לאימוץ הקריטריונים שעשתה בעבר המשיבה 2 כקריטריונים "חדשים" ש"גובשו", כביכול, על ידי המשיבה 2. זאת ועוד; כפי שצוטט, הודע תחילה לבית המשפט כי ביום 29.1.02 אומצו הקריטריונים של משרד המדע והספורט כ"קריטריונים עקרוניים". כך הודע, אך למעשה, קביעת הנוהל המשלים – קרי, אותם קריטריונים חדשים כביכול – איננה אלא בגדר החזרת הגלגל אחורנית.

16. על כן, אין לדעתי מקום לאישורם של הקריטריונים "החדשים", כביכול. המועצה לא יצאה ידי חובתה באימוץ הקריטריונים שקבעה אגודת הספורט. ונזכור כל העת את עמדתה המקורית של המשיבה 2 לפיה היא גוף סוברני ועצמאי שאינו כפוף כלל לחובה להתקין קריטריונים שוויוניים.

17. ומה הפתרון? המשיבים 1 ו-3 הודיעו, למעשה, לבית המשפט כי הם אימצו (כביכול) את הקריטריונים של משרד המדע והספורט. לא כך אירע למעשה. אציע לחבריי, בנסיבות אלה, לחייב את המשיבים 1-3 לפעול, לעת הזו, על פי הנוסח המעודכן של הקריטריונים שגיבש משרד המדע, התרבות והספורט (נוסח זה מצורף לבקשה מיום 11.12.02 מטעם המשיבים 1 ו-3). אציע לחבריי לעשות את הצו למוחלט במובן זה שהעותרות יקבלו הפרשים החל מה-1.1.02. עפ"י הקריטריונים האמורים.

לאחר מיצוי הטענות בעתירה, הציעו המשיבים 1 ו-3, וכן המשיבים 4 ו-5, לפעול במשותף לקביעת קריטריונים התואמים את הקריטריונים של מנהל הספורט, תוך התאמה לצרכיה המיוחדים של הרשות המקומית, וכן להנחיות היועץ המשפטי לממשלה – רשויות מקומיות: מענקים לגופים שמחוץ לתחומי הרשות. קריטריונים – אינם נצחיים. בעתירות רבות נתקלים אנו בגלגולים שונים של קריטריונים הנעשים במטרה לתקן, עוד ועוד כשלים, שארעו בעבר. אין אני רואה מניעה לכך שבעתיד, והכל תוך תיאום עם המשיבים 4 ו-5, יחול שינוי בקריטריונים, כשכל שינוי כפוף, כמובן, לביקורת שיפוטית. ואולם, לעת הזו, כשהדיונים בעתירה זו לא הצליחו להביא לגיבוש קריטריונים העונים על הצו על תנאי שהוצא, נראה לי כי אימוץ הקריטריונים של משרד המדע, התרבות והספורט יהיה בגדר פתרון סביר. בקריטריונים אלה יש בהם ביטוי לצורך ב"העדפה משווה". צויין בהם כי "בסעיפים בתוכנית העבודה שבהם יש הפרדה בין גברים לנשים, יהיה ניקוד מצטבר לפעילות בתחום לגברים ולנשים בנפרד כאשר הניקוד המצטבר בכל תחום לפעילות נשים יוכפל ב-1.5". המשיבים 1-3 טענו, כזכור שהם מאמצים את הקריטריונים כאמור.

18. במקרה של מחלוקת בנושא יישאו יפנו הצדדים למשיבים 4-5, מנסחי הקריטריונים שכביכול "אומצו" על ידי המועצה המקומית.

19. לסיכום: אציע לחברי לעשות את הצו על תנאי לצו מוחלט במובן זה שישולמו לעותרת 2 הפרשים כמתחייב מהקריטריונים של המשיבים 4-5 החל מיום 1.1.2002 ולהבא יפעלו על פי קריטריונים אלה.

20. המשיבים 1, 2, ו-3 יחד ולחוד ישאו בהוצאות העותרות בסך 50,000 ₪.

ש ו פ ט ת

השופטת (בדימ') ד' דורנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט א' ריבלין:

1. בעניין שלפנינו דעתי היא, כדעת חברתי השופטת מ' נאור, כי יש לקבל את העתירה ולחייב את המשיבים 1-3 לפעול לעת הזאת על-פי הקריטריונים שגיבש משרד המדע, התרבות והספורט, לעניין הקצאת משאבים לפעילות ספורט. אכן, ספורט הנשים התחרותי בישראל סובל מנחיתות מבנית בהשוואה לספורט הגברים. הדבר ניכר לעין בעת שאנו באים לבחון את קבוצות הספורט הדומיננטיות, ככל שהדבר בא לידי ביטוי הן בסיקור התקשורתי של אירועי הספורט השונים והן בבחינת התפלגות האוהדים בין קבוצות נשים לקבוצות גברים. את עיקר הסיבות לנחיתות זו ניתן לתלות בהעדר הקצאת משאבים מספקת. עוד בשנת 1928 כתבה הסופרת וירג'יניה וולף כי "אשה הכרח שיהיו לה כסף וחדר משלה אם רצונה לכתוב ספרות" (מתוך: ו' וולף חדר משלך (תשמ"א) 7). ובהשאלה לענייננו, קידום קבוצות ספורט של נשים מחייב השקעת משאבים, במידה שאינה פחותה, למצער, להשקעה בקבוצות ספורט דומות של גברים. בענייננו, העותרת 2, זקוקה גם היא, לכסף ולחדר (הלבשה) משלה על מנת להצליח לקיים פעילות של ספורט ברמה ראויה, ועל מנת לאפשר את מימוש כישוריהן של שחקניות הקבוצה.

2. תכלית זו, של השגת שוויון בין קבוצות ספורט הגברים לקבוצות ספורט הנשים, יש בה כדי להצדיק את התערבותו של בית המשפט בקביעת הקריטריונים למתן תמיכה. כבר נפסק לא אחת כי תמיכה מכספי המדינה במוסדות ציבור חייבת להיעשות על פי מבחנים שוויוניים (ראו, לדוגמה, בג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות פ"ד נא(4) 259 (להלן: בג"ץ תיאטרון ארצי לנוער); בג"ץ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב(4) 705; בג"ץ 7458/95 במות - מרכז ללימודי תרבות וחברה נ' משרד החינוך התרבות והספורט, פ"ד נא(4) 186). הדרישה המשולשת המוצבת בבסיס החיוב במבחנים שוויוניים פורשה בבג"ץ תיאטרון ארצי לנוער הנ"ל:

ראשית, צריך שיהיו מבחנים שיסדירו את החלוקה של כל הסכום שנקבע בתקציב לצורך תמיכה בתאטרונים. דרישה זו מתייחסת לעצם הקיום, וכן גם להיקף, של המבחנים. שנית, צריך שהמבחנים יהיו מבחנים של ממש, שיסדירו את החלוקה של הסכום לפי אמות מידה ברורות וידועות, במידה ראויה של אובייקטיביות, ולא מבחנים מדומים, שיאפשרו את חלוקת הסכום לפי שיקול דעת סובייקטיבי, שאינו מוגבל על ידי אמות מידה כאלה. דרישה זאת מתייחסת למהות המבחנים. שלישית, המבחנים לחלוקת הסכום צריכים להיות

שוויוניים. דרישה זאת מתייחסת לתכלית המבחנים: התכלית היא לקיים את עקרון השוויון בחלוקת הסכום בין התיאטרונים. בעצם, גם הדרישה הראשונה, המתייחסת לקיום ולהיקף של המבחנים, וגם הדרישה השנייה, המתייחסת למהות של המבחנים, לא נועדו אלא לשרת את תכלית המבחנים, כלומר, את עקרון השוויון.

לכך יש להוסיף במקרה שבפנינו את הצורך בפעולה מתקנת. במשך תקופה ארוכה ניתן יחס מועדף לספורט הגברים בהשוואה לספורט הנשים. הקריטריונים שגיבש משרד המדע, התרבות והספורט נדמים כשוויוניים וכעונים על דרישות הפסיקה. הם נותנים גם ביטוי לצורך בפעולה מתקנת. כפי שמציינת חברתי, החליטו המשיבים 1-3 עצמם לאמץ את אותם הקריטריונים של משרד המדע והספורט, ולמצער כך הצהירו. קביעתנו כי יש לפעול לפי קריטריונים אלו, אין בה, איפוא, בנסיבות אלה כדי לסתור את תפיסת המדיניות הכוללת של המשיבות בסוגיה. יתר על כן, כפי שציינה חברתי, השופטת מ' נאור, עומדת תמיד לעותרת 1 האפשרות לשנות קריטריונים אלה, הכל - בנתון לכללי המשפט המנהלי ולביקורת שיפוטית.

3. הצורך בהתערבות בית המשפט במקרה זה, מתבהר ביתר שאת לאור האווירה השוררת בקרב הנהלת המועצה המקומית, כפי שהיא מתוארת בפסק דינה של חברתי. אכן, לעניין הביקורת השיפוטית על הנחיות שקובעת הרשות, "בית המשפט צריך לנקוט עירנות מיוחדת בתחומים בהם קיים חוסר איזון בייצוג של סקטורים בעלי אינטרסים נוגדים ובהשפעה שלהם על מקבלי ההחלטות. בסיטואציה כזו, העדרם של כללים ברורים עשוי להצביע על ניסיון של המינהל להסוות העדפה לא לגיטימית לטובת האינטרסים של הסקטור החזק יותר והמקורב יותר למינהל" (י' דותן הנחיות מנהליות (תשנ"ו) 466). ההתבטאויות השונות המופיעות בפרוטוקול הדיונים של הנהלת המועצה המקומית, כפי שציינה בצדק חברתי, אין להבינן אלא כהבעת עמדה המפחיתה בערך ספורט הנשים, וגורעת מצרכיה של העותרת 2, הזקוקה לא רק למשאבים שווים לאלה מהם נהנות קבוצות הגברים, אלא גם להקצאה מתקנת.

לפיכך, מצטרף אני לפסק דינה של חברתי, השופטת מ' נאור, כי יש לחייב את המשיבים 1-3 לפעול, לעת הזו, על פי הקריטריונים של משרד המדע, התרבות והספורט כמות שהם.

הוחלט כאמור בפסק דינה של כב' השופטת מ' נאור.

ניתן היום, י"ג סיון, תשס"ד (2.6.2004).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת (בדימ')