

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2763/07

בג"ץ 5613/07

בפני :

כבוד השופטת מ' נאור
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופט י' אלון

העותרים בבג"ץ 2763/07 :

1. המועצה האזורית אפעל
2. ועד מקומי אפעל
3. ועד מקומי רמת פנקס
4. עמוס ברקוביץ ואח'
5. מרכז הספורט אפעל אגודה שיתופית בע"מ
6. אורית אטיאס ו-16 אח'
7. יוכי אדלר ו-60 אח'

העותרת בבג"ץ 5613/07 :

עיריית קרית אונו

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 2763/07 :

1. שר הפנים
2. עיריית קרית אונו
3. עיריית אור יהודה
4. עיריית רמת גן
5. כפר אז"ר מושב עובדים להתישבות שיתופית חקלאית בע"מ
6. ועד מקומי כפר אז"ר
7. זאב גיא
8. אריאלה הלר

המשיבים בבג"ץ 5613/07 :

1. שר הפנים
2. המועצה האזורית אפעל
3. ועד מקומי רמת אפעל
4. ועד מקומי רמת פנקס
5. עמוס ברקוביץ
6. יוסף ארליך
7. יגאל גוזמן
8. שאול עמית
9. אריה אילון
10. נורית חשדי
11. אירית מיג'בר
12. איילה שרעבי
13. יגאל בור
14. מרדכי ברנוב
15. ניצגות ועד ההורים של ביה"ס הממלכתית

- קהילתי אזור אפעל
 16. מרכז הספורט רמת אפעל אגודה שיתופית
 בע"מ
 17. ועד מקומי כפר אז"ר
 18. כפר אז"ר מושב עובדים להתיישבות שיתופית
 חקלאית בע"מ
 19. עיריית אור יהודה
 20. עיריית רמת גן

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה: ט' בכסלו התשס"ח (19.11.07)

עו"ד יי שמיר; עו"ד ק' איזאק; עו"ד א' אליאש	בשם העותרים 3-1 בבג"ץ 2763/07 והמשיבים 2,4 בבג"ץ : 5613/07
עו"ד יי עזריאלי	בשם העותרים 6-4 בבג"ץ 2763/07 והמשיבים 5-16 בבג"ץ : 5613/07
עו"ד מ' צוק עו"ד יי חורש; עו"ד א' אזולאי	בשם המשיב 1 בשני הבגצ"ים : בשם המשיבה 2 בבג"ץ 2763/07 והעותרת בבג"ץ : 5613/07
עו"ד א' זהר; עו"ד א' חלפון	בשם המשיבה 3 בבג"ץ 2763/07 והמשיבה 19 בבג"ץ : 5613/07
עו"ד רונן ריכלין	בשם המשיב 3 בבג"ץ : 5613/07
עו"ד א' יעקב סולוביצ'יק	בשם המשיבה 4 בבג"ץ 2763/07 והמשיבה 20 בבג"ץ : 5613/07
עו"ד א' שביט	בשם המשיבים 6-5 בבג"ץ 2763/07 והמשיבים 17-18 בבג"ץ : 5613/07
עו"ד א' אנדורן	בשם המשיבים 8-7 בבג"ץ : 2763/07

פסק-דין

השופט א' רובינשטיין:

רקע

א. (1) שתי עתירות לפנינו, שעניינן שני צדי מטבע, ועל כן נדונו כאחת: תקיפת החלטתו של שר הפנים (המשיב 1 בשתי העתירות – להלן המשיב) מיום 26.2.07, בעקבות המלצת המנהל הכללי של משרדו מיום 12.2.07, לסיים את קיומה העצמאי של המועצה האזורית אפעל (להלן גם המועצה האזורית), ולפצל את שטחיה בין מספר רשויות מקומיות שכנות באיזור, והן רמת גן, קרית אונו ואור יהודה. שתי העתירות מופנות כלפי החלטה זו, משני כיוונים שונים ואף מנוגדים.

(2) בעתירה בבג"צ 2763/07, שהוגשה ביום 25.3.07, מבקשים המועצה האזורית אפעל, הועד המקומי רמת אפעל, הועד המקומי רמת פנקס (מרכיב במועצה האזורית), תושבים ברמת אפעל ורמת פנקס, מרכז הספורט ברמת אפעל, ועד ההורים ברמת אפעל וכן עובדי המועצה האזורית וגימלאיה לבטל את החלטת שר הפנים.

(3) בעתירה בבג"צ 5613/07, שהוגשה ביום 26.6.07, מבקשת עיריית קרית אונו להשיג על חלוקת שטחיה של המועצה האזורית לכשתמומש החלטת שר הפנים, ולתבוע כי נתחי שטח גדולים משמעותית משהוקצו לה בהחלטה יועברו אליה, ולא לזולתה (עיריית רמת גן), וזאת בין היתר באמצעות מינוי ועדת חקירה לשם כך.

ב. (1) למשאלות ולתכניות לשינויים במועצה האזורית אפעל – מועצה אזורית, בת כ-5,000 תושבים, ובה היישובים רמת אפעל, כפר אז"ר ורמת פנקס וכן בית האבות נוה אפעל והמרכז הסמינריוני אפעל – היסטוריה בת שנים לא מעטות, כשני עשורים, שלא נעמוד על כל פרטיה. שר הפנים יסד את החלטתו האמורה על המלצות ועדת החקירה בראשות פרופ' א' אפרת (להלן ועדת אפרת) משנת 2000, שנזכיר בהמשך, ואגב אורחא אומר כי השם "ועדת חקירה" ספק אם הוא מתאים ליצור סטטוטורי זה; אך מכל מקום קדמה לה בעשור האחרון ועדת פרופ' אריה שחר (ע"ה) מ-1998 שהמליצה על איחוד התשתיות בבקעת אונו, ולימים באה ועדת האדריכלית רינה זמיר מ-2003, במסגרת מהלך כללי של ניסיון לאיחוד רשויות. יצוין כי כל הועדות הללו קיימו שימועים לכל בעלי עניין.

(2) ועדת אפרת, שפעלה כועדת חקירה לפי סעיף 8 לפקודת העיריות (אף כי הדין אינו מחייב מינוי ועדת חקירה לפני עריכת שינוי במועצה מקומית או אזורית), המליצה ברוב דעות על סיפוח רמת אפעל וכפר אז"ר וכן בית האבות והמרכז הסמינריוני אפעל לרמת גן, סיפוח שטח שמצפון לכפר אז"ר – לקרית אונו, וסיפוח רמת פנקס לאור יהודה. מסקנותיה לא מומשו בשעתו, אך בשלהי 2004, נוכח מדיניות איחוד רשויות שהנהיג שר הפנים דאז, נערכו שימועים על-ידי הממונה על המחוז

למימוש המסקנות; זאת בין השאר על יסוד מצב כלכלי קשה של המועצה האזורית אפעל, אשר תכניות הבראה שהוגשו לגביה לא הגיעו למימוש. המטוטלת נעה לכיוון הגשמתן של המלצות ועדת אפרת, וגם שימוע שנערך אצל שר הפנים ב-26.12.06 לא שינה מכך. יושם אל לב כי שרי הפנים והמנהלים הכלליים במשרד הפנים התחלפו באופן תדיר לאורך השנים, כך ששר הפנים בעת ההחלטה וכן המנהל הכללי דאז אינם מכהנים עוד בתפקידם. התשובה לעתירת המועצה האזורית אפעל – ניתנה בתצהיר על-ידי המנהל הכללי הקודם, שהמליץ לשר הפנים דאז על ההחלטה, ותשובה לעתירת קרית אוננו ניתנה על-ידי המנהל הכללי הנוכחי, שהמשיך במתווה זה. המועצה האזורית אפעל טענה בשימועים בשעתו כי חל מהפך במצבה הכלכלי, שבעטיו ראוי שלא לפגוע בה, אך המלצות הדרגים המקצועיים במשרד הפנים הדגישו את חומרת הנעשה בה, לרבות גרעונות תקציביים ומועצה לעומתית, והטילו ספק באפשרות ריאלית להבראה; כך במכתבי הממונה על מחוז תל-אביב מ-18.1.07 ומנהל המינהל לשלטון מקומי מ-4.2.07, שקדמו להחלטה המכרעת.

(3) סוף דבר, שביום 12.2.07 כתב המנהל הכללי של משרד הפנים את המלצתו לשר, התמקד בועדת אפרת, סיכם את תולדות הנושא ואת עמדות הגורמים השונים המוניציפליים והמשרדיים לגביה, ואת השתלשלות הדברים לאחריה. השורה התחתונה של המלצתו, בסיכום, היתה כלהלן:

“לאור המלצות הוועדות השונות, ולאור העמדות השונות שהוצגו בשימועים, ולאחר השימוע שנערך לנציגי המועצה, ובגלל מצבה הקטסטרופאלי של המועצה האזורית אפעל, ותוכנית הכוללת לבקעת אוננו, הנני ממליץ בפניך לאמץ את המלצות הרוב בועדת אפרת ולבטל את המועצה האזורית אפעל, תוך צירוף יישוביה לרשויות הסמוכות, דהיינו צירוף היישוב רמת פנקס וכן השטח שמדרום לכביש 461 שבתחום מוא"ז אפעל המשתרע עד לשטח הגלילי שבמחלף מסובים – לתחום שיפוט אור יהודה; צירוף היישובים אפעל וכפר אז"ר ובית האבות "נווה אפעל" והמרכז הסמינריוני "אפעל" – לתחום שיפוט רמת גן; צירוף השטח שמצפון לכפר אז"ר, בין הגבול המוניציפאלי עם קרית אוננו ממזרח, לבין צומת בר אילן וכביש גהה ממערב – לתחום שיפוט קרית אוננו. בנוסף, כאמור לעיל, השטח הדרום-מערבי של צומת מסובים, ממערב לכביש 4, יהפוך לשטח חסר מעמד מוניציפאלי, כחלק מפרויקט איילון, והכל כמסומן במפה המצ"ב.”

(4) שר הפנים כתב על גבי מכתב המנהל הכללי בכתב ידו ביום 22.2.07: “מאשר את המלצת המנכ"ל כבסיכום” (ההדגשה במקור - א"ר).

(5) בעקבות ההחלטה כתב ראש ענף תחום שיפוט רשויות במשרד הפנים ביום 11.3.07 לראשי הרשויות הנוגעים בדבר, וציין כי "ניתנה הנחיה להכנת צוים ומפות לחתימת השר".

(6) במכתב מיום 27.2.07 אל ראש המועצה האזורית אפעל הציג המנהל הכללי של משרד הפנים את ההחלטה, תוך הנמקתה בהקשר התקציבי והכספי וכן בתרבות הניהול ובמצב הלעומתי במועצה ובקשיי תכנון ובניה בשטחה, בשורה התחתונה נאמר, כי "לאור החלטת השר, תפורק לאלתר מועצה אזורית אפעל, תוך צירוף תושביה לרשויות הסמוכות...". הביטוי "לאלתר" היה לימים חלק מנימוקי המתנגדים להחלטה, שראו בכך התעלמות משלבים חיוניים בפירוק.

עתירת המועצה האזורית אפעל – בג"צ 2763/07

ג. (1) אחר הדברים האלה, הוגשה ביום 25.3.07 על-ידי המועצה האזורית העתירה בבג"צ 2763/07, בה נתבקש ביטולה של החלטת השר, ולחלופין – הקמת ועדת חקירה לשם הכנת תשתית עובדתית מעודכנת. בין היתר תוארו מאמצי ההתייעלות של המועצה האזורית, ונטענו פגמים בהחלטה, כגון חוסר מידתיות, הסתמכות על הנושא התקציבי בלבד, אי הפעלתן של חלופות אפשריות אחרות שבדין לעניין מועצה המצויה בקשיים כלכליים או במצב לעומתי, העדר הסדרים לפירוק, ועוד כיוצא באלה. נתבקש גם צו ביניים.

(2) לאחר הגשת העתירה, ביום 22.4.07, נערך לעותרת שימוע בפני הממונה על המחוז; זאת – בעקבות ההחלטה למנות חשבת מלוה למועצה.

(3) עיריית רמת גן בתגובתה לעתירה זו ציינה, שאינה לוטשת עיניה לשטחי המועצה האזורית, אך משהוחלט על השינוי מקוה היא כי המוצע – אשר ברי כי הוא מקובל עליה – יביא תועלת. עיריית קרית אונו לא הביעה עמדה באשר לעצם הפירוק, אך הביעה הסתייגות (שכעבור זמן מה מצאה ביטויה בעתירה משלה, כפי שיפורט להלן) ממיעות השטחים שהוקצו לה. עיריית אור יהודה תמכה בהחלטת שר הפנים. לימים צורפו לעתירה כעותרים הועד המקומי רמת אפעל והועד המקומי רמת פנקס, וכן עובדי המועצה האזורית וגימלאיה, ועד ההורים של בית הספר הממלכתי רמת אפעל ומרכז הספורט ברמת אפעל, ועימם תושבים אינדיבידואליים מרמת אפעל ומרמת פנקס המתנגדים להחלטת השר, וכמשיבים מושב העובדים כפר אז"ר והועד המקומי כפר

אז"ר. עוד הצטרפו בהמשך כמשיבים נוספים תושבים מרמת אפעל המעוניינים בפירוק המועצה. העותרים הנוספים הצטרפו בטיעונים דומים לשל המועצה האזורית, ואילו העובדים והגימלאים במועצה טענו כנגד פגיעה אפשרית בהם.

(4) המשיב בתגובתו לעתירה זו תיאר את הרקע ההיסטורי והעכשוי להחלטה, תוך שציין כי אף שאין לגבי מועצה אזורית חובה סטטוטורית למינוי ועדת חקירה, מקובל לעשות כן, וועדת אפרת מונתה במסגרת זו, בדומה לנעשה לגבי עיריות (סעיף 11 לפקודת העיריות (נוסח חדש)). נטען, בין השאר, בדבר הגירעון הכספי המתמשך של המועצה האזורית, התנהלותה הלעומתית, קשיי תכנון ובניה בה ועוד. נאמר כי מכלול השיקולים שעמד בבסיס החלטתו של שר הפנים היה רחב, ולא כלל רק את השאלות התקציביות; עוד נטען, כי לא נוצלו בעבר הזדמנויות שניתנו למועצה האזורית לתיקון המצב, ונתבקשה דחייתה של הבקשה לצו ביניים.

(5) גורמי כפר אז"ר ביקשו כי יוסדרו, בטרם הסיפוח לרמת-גן, עניינים הקשורים בהיות המקום מושב עובדים הנקלע למסגרתה של עיריה;

עתירת קרית אוננו – בג"צ 5613/07

ה. (1) ביום 26.6.07 הוגשה עתירתה של עירית קרית אוננו, שעיקרה טענה לבטלות החלטת השר בכל הנוגע להעברת שטחים לקרית אוננו, ומשאלה למינוי ועדת חקירה שתמליץ על חלוקת שטחי השיפוט בבקעת אוננו כולה, קרי איזור נרחב שממזרח לכביש 4 (גהה). תמצית העתירה היא הטענה, כי קרית אוננו קופחה בהקצאת השטחים הכרוכה בפירוק המועצה האזורית אפעל; הודגש מעמדה כישוב המרכזי בבקעת אוננו. הוזכר כי ועדת זמיר משנת 2003 תמכה בהקמת "עיר אוננו", אף שסברה כי טרם בשלו התנאים לכך; לשיטת קרית אוננו, ביצוע החלטת שר הפנים כמות שהיא משמעו סיכול התשתית לאיחוד עתידי של רשויות בבקעת אוננו בגדר "עיר אוננו". נטען גם כי תקופת הזמן שהוקצתה בהחלטה לפיתוח השטחים שיסופחו אינה מספקת, בשל הליכי התכנון.

(2) נטען גם, כי לא נערך לקרית אוננו שימוע, לענין שינוי נסיבות ושיפור שחל בתפקודה; כי ועדת אפרת שגתה בשיקוליה; וכי החלטת השר מבוססת על תשתית עובדתית לקויה. אף כאן נתבקש צו ביניים.

(3) כפר אז"ר הגיב לעתירה בטענת שיהוי, וכן טען להעדר השקה בין קרית אוננו לבינו. המועצה האזורית אפעל ציינה עמדתה, הבאה לכלל ביטוי בעתירתה שלה,

כי על החלטת שר הפנים להיבטל בשלמותה. עיריית רמת גן התנגדה לעתירה מטעמי שיהוי ולגופה, בשל טעמים ניהוליים וכלכליים. תושבים מרמת אפעל, ועד ההורים ומרכז הספורט טענו ברוח עמדתה של המועצה האזורית, וכך גם הועד המקומי רמת אפעל.

(4) בתשובת המשיב לעתירה זו נטען שהחלטת שר הפנים היתה סבירה וראויה, על בסיס תשתית עובדתית מפורטת, מוצקה ועדכנית, תוך הסתמכות על ועדת אפרת ועל גורמי המקצוע במשרד הפנים. נטען כי התוצאה משרתת את טובת התושבים, על-ידי בחירת רשות כרמת גן שתוכל לפתח את כפר אז"ר ורמת אפעל; וכי ממזרח לכביש 4 (גהה) ישנם גם כיום קרית קריניצי, אוניברסיטת בר-אילן ובית החולים "שיבא" שבתחום עיריית רמת גן, וגם תושבי רמת אפעל וכפר אז"ר נהנים משירותיה השונים של עיריית רמת גן, לרבות חינוך. עוד נאמר, כי אין בהחלטה כדי לסתור תכניות עתידיות לבקעת אונו, מה גם שהמגמה בעניין זה טרם גובשה, וגם ועדת זמיר, שתמכה בריכוז איזור זה, ציינה כאמור כי טרם הבשילו התנאים לכך. נמסר גם, כי עיריית רמת גן נכונה לשלם את חובות המועצה האזורית, לקלוט את מרבית עובדיה ולשלם למרבית גימלאיה; הערכת הגורמים המקצועיים היא כי קרית אונו אינה מסוגלת לכך. נאמר, כי אין מקום לוועדת חקירה נוספת, מה גם שהמלצות ועדת אפרת נבדקו שוב על-ידי גורמי המקצוע עובר להחלטה, וניתן לקרית אונו שימוע בפני המנהל הכללי של משרד הפנים ב-16.5.07. (הוצג סיכום דיון מ-21.5.07). עוד נאמר, כי רצון התושבים נשקל, אך אם בכלל, משאלתם היא להיות מסופחים לרמת גן. נאמר גם, כי לא ייפגעו בפועל מן השינוי המוסדות הפועלים בתחומים שונים במועצה האזורית. באשר לכפר אז"ר, נאמר כי ייעודם של שטחי היישוב הוא ענין להליכי התכנון. עם זאת נמסר, כי המשיב נכון שלא לעמוד על תקופה מוגבלת שהוקצתה בהחלטה לפיתוח השטחים אשר יסופחו לקרית אונו.

טענות בדיון

1. בשתי העתירות לא הוצאו צוי ביניים, אך ככל המסתבר לא קודם הנושא במשרד הפנים באופן מפורט עד להכרעה בעתירות. על כן ראינו ליתן הכרעתנו בהקדם האפשרי.

2. (1) בדיון בפנינו שבו והטעימו באי כוח העותרים את הכשלים שנפלו לדידם בהכרעת שר הפנים.

(2) (א) אשר לעתירת המועצה האזורית, באי כוחה ציינו את משמעותה הקשה והתקדימית של ההחלטה שנתקבלה, וכראיה – הימשכות ההליכים לאורך שנים בטרם נפל הפור לגביה; הוטעמו השיפורים שחלו במועצה בשנים האחרונות בתחום הכספי, הסותרים כנטען את ה"קטסטרופאליות" שתיאר המנהל הכללי של משרד הפנים במכתבו לשר מיום 12.2.07; נטען כי בכל מקרה המצב הפיננסי הוא הגורם היחיד שנשקל על-ידי השר, ולא הובאו בחשבון שיקולים אחרים, וכי הפיתוח העומד בפתח המועצה האזורית עתיד לפתור את הבעיות הכספיות; כי כל שימוע כפי שניתן למועצה האזורית אינו שקול לועדת חקירה חדשה, שעה שהתשתית העובדתית אינה עדכנית; וכי הסדרי הפירוק לא הוכנו במועד, והביטוי "לא לתר" שבו עשה המשיב שימוש אינו איפוא במקומו כל עיקר.

(ב) בא כוח העותרים בני רמת אפעל ורמת פנקס ציין כי תושבי רמת פנקס אינם מעוניינים לעבור לאור יהודה, עיר שמונה לה חשב מלווה ואינה מתנהלת כראוי לטענתם.

(ג) באת כוח העובדים והגמלאים במועצה האזורית העמידה על הצורך שהפירוק לא ייעשה בלא הסדרת זכויותיהם של שולחיה.

(ד) באת כוח המדינה הטעימה כי נשקלו כל טענות המשיבים. לדבריה, זכויות העובדים והגמלאים במועצה האזורית לא יופקרו, אף אם אין בית משפט זה המקום לדיון בהן, אלא – אם לא יצלח המו"מ – בית הדין לעבודה; הוטעם כאמור כי עיריית רמת גן נטלה עליה התחייבויות בענין זה. באשר להחלטה לגופה, נטען כי כל השיקולים הצריכים לה הובאו בחשבון; שיקולי השר לא היו כלכליים בלבד, אף כי אין להתעלם מכך שהמועצה האזורית לא הציגה תקציב מאושר במשך שש שנים, ונוכח מצבה המיוחד כלכלית וניהולית "תקוע" פיתוחה; תכנית הבראה, כך נטען, לא היתה ישימה ואין הדין מחייב במקרה דנא, ועדת חקירה.

(3) (א) אשר לעתירת קרית אונו, בא כוח העירייה חזר ונטען, ראשית, כי לא ניתן לשולחתו שימוע ראוי, ושימוע שנערך אצל המנהל הכללי של משרד הפנים ביום 16.5.07 לא מוצה בשל עתירת המועצה האזורית, אך הובטחה (ותועדה בסיכום דיון מ-21.5.07) בחינה נוספת של משאלות קרית אונו לאחר סיום ההליך המשפטי. נטען שוב כי המלצה עיקרית של ועדת זמיר באשר לבקעת אונו לא הובאה לפני השר, ועל כן לקתה מאוד התשתית העובדתית.

(ב) באת כוח המדינה טענה כי השימוע היה כראוי, ועצם תשובת המנהל הכללי לעתירה בתצהיר היא התשובה להבטחה לעיון הנוסף בעמדות קרית אוננו שניתנה בסיכום הדיון, אף כי תינתן תשובה גם אם תבוא פניה נוספת של קרית אוננו.

(ג) לאחר הדיון נמסר כי ועד רמת אפעל, וכן המשיבים 4 – התושבים (המכונים ועד נאמני אפעל), נציגות ההורים של בית הספר אפעל ומרכז הספורט רמת אפעל נכונים לחזור בהם מן העתירה, כהצעת בית המשפט לעותרים. תושבי רמת פנקס עמדו על עמדתם, ומבקשים הם שלא להיספח לאור יהודה אלא לרמת גן.

הכרעה

ח. (1) האם נתגבשו עילות מן המשפט המינהלי המצדיקות התערבותו של בית משפט זה? חוששנו שהתשובה אינה בחיוב.

(2) ראשית, נציין כי הסיטואציה דנא אופיינית לנסיבות שאותן כינה השופט זמיר בשעתו (בג"צ 7721/96 איגוד שמאי ביטוח נ' המפקח על הביטוח פ"ד נ"ה(3) 645,625(2001)) בשם "רב קדקדיות", קרי, מעשה מינהלי שכרוכים בו היבטים שונים, והמקשה על התערבות שיפוטית יעילה, וזאת בשונה מנושא ספציפי נקודתי שדרכי ההתערבות השיפוטית לגביו זמינות יותר. כך, לדוגמה, סבר השופט זמיר כי בגדר זה באה הכנתה של תכנית מתאר, הכוללת אינטרסים שונים, של מיקום, דרכי תעסוקה ותחבורה, מוסדות ציבור ועוד:

"בעיה מסוג זה לא ניתנת לפתור בתשובה של כן או לא, מותר או אסור, זה או זה. לכן גם קשה מאד, ואף אי אפשר, לפתור אותה באמצעות כלל משפטי או נוסחת איזון. כדי לפתור אותה, צריך להכין תכנית שתהא מורכבת מן האינטרסים המעורבים בבעיה, כל אחד לפי מהותו ומשקלו, מעשה פסיפס. זהו תפקיד מובהק לרשות מינהלית, שיש לה התמחות וכלים הנדרשים לפתרון הבעיה, והיא יכולה לפעול באופן גמיש, תוך התייעצות ותיאום בין הגורמים המעורבים בענין. זה אינו תפקיד הולם לבית המשפט.

אין פירושו של דבר שבית המשפט ימשוך ידו מכל טיפול בבעיה רב קדקדית. הוא מוסמך לטפל בבעיות כאלה, כגון בתכנית מתאר או בתוואי לדרך, ובפועל הוא מטפל בהן מעשה שיגרה, אך הוא מגביל עצמו בדרך

הטיפול – מצד חד, הוא אינו מוכן לשים עצמו במקום הרשות המינהלית ולמלא את התפקיד שהוטל עליה, מצד שני, הוא מוכן, במקרה של מחדל שלא כדין, לצוות על הרשות המנהלית להפעיל את סמכותה... לאחר שהרשות המנהלית הפעילה את סמכותה, הוא מוכן לבקר את חוקיות הפעולה... (שס).

על אלה חזר בית משפט זה בהזדמנויות שונות: בג"צ 10/00 עיריית רעננה נ' המפקחת על התעבורה, פ"ד נו(1) 739, 756 (2001) (השופטת נאור); ע"מ 8797/99 אנדרמן נ' ועדת הערר המחוזית חיפה, פ"ד נו(2) 466, 474 (2001) (השופטת נאור); בג"ץ 82/02 קפלן נ' מדינת ישראל, פ"ד נח(5) 901, 908-909 (2004) (הנשיא ברק).

(3) (א) אכן דברים אלה אינם, כפי שכותב גם השופט זמיר שס, חדים ומובהקים. נער הייתי וגם זקנתי וראיתי בעוני לא אחת את איטיותן, סרבולן וכובדן של מערכות הממשל (אף שברבות מהן עובדים מיומנים ומסורים), את הלחצים המופעלים עליהן – שלא תמיד בידן להתמודד עמם, את ההתחלפות המרובה של הדרגים המחליטים, שרים ומנהלים כלליים, ומשרד הפנים בלט בזאת, כך שבעיות קטנות ולא כל שכן גדולות, פשוטות ומקל וחומר "רב קדקדיות", אינן נפתרות לאורך שנים. אילו זכינו וחינו במציאות טובה יותר, היו ההחלטות מתקבלות בלוח זמנים קצר יחסית, ותוך הכנות מפורטות וראויות. התוצאה לא אחת, וגם, בנושא העתירה דנא, היא טלאי על גבי טלאי, אך טלאי על גבי טלאי זה אינו תוצאת ההחלטה הנוכחית של שר הפנים, אלא מאפיין את הרשויות באזור גוש דן ובקעת אונו מקדמת דנא, וכך גם אחרות, מטעמים היסטוריים שקעקועם והפיכתם קשים; יכול אדם לנסוע ברח' בן גוריון ברמת גן (לשעבר מודיעין) ובתוך שלוש דקות להימצא מזה בכני ברק שהרחוב עובר גם בגבולה ממזרח, או מזה בגבעתיים שהרחוב עובר בגבולה ממערב, ותמיד תהיה רמת גן בצד שכנגד. יכול אדם לנסוע עלי הגבול שבין קרית אונו לרמת גן באיזור קרית קריניצי בלא שיידע אם כפוף הוא באותו רגע לחוקי העזר של עיריה זו או זו. כך גם בין תל-אביב-יפו, חולון, בת-ים וראשון לציון, בין תל-אביב לגבעתיים, ועוד. הפתרון המוצע כאן לא ישפר – כך נראה – בעיות מעין אלה, ולשם כך נחוץ היה פתרון רדיקלי בהרבה. הפתרון הנוכחי בא כדי להתמודד עם הבעיות הכלכליות, הניהוליות והפיתוחיות הקשורות במבנה ובתפקוד של המועצה האזורית אפעל – הא ותו לא. אין הוא בחינת בשורה של "ימות משיח" לתכנון כולל "הגיוני" של האיזור כולו. אך גם אם ניתן היה לחשוב על פתרונות אחרים, וראיה לדבר הרעיונות השונים שעלו בשפעת הועדות לאורך השנים, אין העתירות דנא עוסקות לאמיתו של דבר במשאלת תמורות רדיקליות כאמור, אלא במשאלת שימור מזה ובמקצה שיפור מזה; שימור אפעל מזה ושיפור התוצאה ה"טריטוריאלית" לגבי קרית אונו מזה.

(ב) נוסף, כי להבנתנו אין חולק על הסמכות הנורמטיבית שבידי השר לפי סעיף 42 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), שזה לשונו ברישה: "רשאי השר לבטל צו כינון ואם ביטלו יתן ההוראות הדרושות להקניית נכסי המועצה המקומית..." (ראו גם ד"ר א' וינוגרד, דיני רשויות מקומיות א' (מה' 5, 1998) 69). על פי דין אין פתרון כזה מחייב ועדת חקירה, שהיא בתה של פקודת העיריות, אף שבאופן ראוי נהגו למנות ועדה כזאת גם במועצות מקומיות, כפי שהיתה ועדת אפרת בנידון דידן.

(ג) בית משפט זה נדרש לא אחת למאבקים באשר לשינויים שביקש משרד הפנים לחולל בשטחן של רשויות מקומיות. מאבקים אלה מובנים: לתוצאתם השלכות של הקצאת משאבים פוליטיים וכלכליים לא מבוטלים, וגם השלכות אנושיות. ככלל, ככל שלא מצא בית המשפט אם שיקולים זרים ואם פגמים בולטים ביותר, נמנע מהתערבות. עוד משכבר הימים ציין השופט ברנזון, "... כי סיפוח שטחים לרשות זו או אחרת הוא עניין של מדיניות, שלגביו יש לשר הפנים שיקול דעת נרחב ביותר, עד שבדרך כלל לא יראה בית משפט זה לנכון להתערב בו". (בג"צ 51/68 המועצה המקומית אזור נ' שר הפנים, פ"ד כב (2) 225, 228 (1968)) אודה כי לא אחת ישנה בעייתיות בכל הנוגע לייעילותן של רשויות הממשל בעבודתן, וחלקי עם מי שאינם נרתעים מהתערבות במקום הראוי לה; ואולם, ככל שמתקבלת (לעתים – סוף סוף מתקבלת) החלטה בנושא שיש להכריע בו, ובהיעדר שיקולים זרים העלולים להפוך את הקערה על פיה, המקום להתערבות מוגבל.

(ד) אכן, בבג"צ 5445/93 רמלה נ' שר הפנים, פ"ד נ(1) 400 (1994) מצא בית משפט זה (מפי השופט זמיר) פגמים אחדים בדו"ח ועדת חקירה, ועל כן החליט לבטל אכרזה של שר הפנים בענין ניתוק שטח מרמלה וסיפוחו ללוד. ואולם, שם היו הפגמים בעבודתה של הועדה לא מעטים ומובהקים.

(4) אך ככלל היתה התערבות בהחלטות מעין אלה במשורה (ראו בג"צ 489/94 עיריית קרית אתא נ' מר יצחק רבין ראש הממשלה ושר הפנים (לא פורסם) (השופט א' גולדברג) (1994); בג"צ 595/94 המועצה המקומית מכבים רעות נ' ראש הממשלה ושר הפנים (לא פורסם) (1994) (השופט שטרסברג-כהן), שם נאמר כי "ההליכים התקיימו כדין וכך גם ההחלטות שנתקבלו, אף אם לא תמיד נעשה הדבר בגדר הפורמליות"; בג"צ 505/95 הועד המקומי חופית נ' שר הפנים (לא פורסם) (1995) (השופט זמיר) – והטענות שם היו, בחלקן, טענות שנשמעו גם בענייננו; בג"צ 2159/97 המועצה האזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים (לא פורסם) (1998) (השופט זמיר); בג"צ 2689/00 המועצה האזורית גליל תחתון נ' שר הפנים, פ"ד נד(4) 161 (2001).

(5) כזכור טענה המועצה האזורית, כי ישנן חלופות שבדין לענין מועצות מקומיות הנתונות בקשיים כלכליים, כגון תכנית הבראה (סעיף 35ד(3) לפקודת המועצות המקומיות); מינוי חשב מלוה מכוח סעיף 142 ב לפקודת העיריות (החל על מועצות מקומיות מכוח סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות); מינוי ועדה קרואה (סעיף 38א לפקודת המועצות המקומיות), וכן (במקרה של לעומתיות) סעיף 38 לפקודה זו; לעניין זה יש לומר כי אכן חלופות אלה ישנן, אך אין לומר כי שיקולי השר היו מופרכים וחייבו נקיטה דווקא בהן ולא באשר הוחלט. השר נסמך על המלצות ועדת אפרת (לענין עדכניות ההמלצות נידרש להלן) ועל חוות דעת דרגים מקצועיים, שלא הציעו צעדים אלה. פשיטא שאין לגוף שהוא יציר הדין, כמו מועצה אזורית, זכות מוקנית להישרדות כזאת, ומשלא נטענו וממילא לא הוכחו שיקולים זרים בהכרעה, נותרנו עם קבלת המלצות של גורמים מקצועיים, שאינה באה בגדרי אי סבירות קיצונית. אולי מסייעת דווקא למסקנה זו העובדה, שהחלטה נתקבלה על-ידי שר פנים שלא הוא שהחל בתהליך, והמנהלים הכלליים שתמכו בה היו שניים.

(6) הועלו טענות באשר לשימוע, ובאשר לתשתית העובדתית שעמדה לפני שר הפנים, כאמור. אמנם, מאז דו"ח ועדת אפרת חלפו שבע שנים, והשימועים בחלקם נערכו באופן שניתן היה לחשוב על מסודר הימנו, אך במהות קשה מאד להלום את הטענות הללו. ראשית, לאורך הזמן ניתנו אפשרויות נרחבות למדי לשימוע, שבהצטברן יחד אין לומר כי לא הועלו כל הטענות הרלבנטיות, ושנית, הגם שלדו"ח ועדת אפרת מלאו שבע שנים, הדרגים השונים העוסקים בנושא עודכנו בהתפתחויות הנוגעות לעניין שאירעו במועצה האזורית אפעל וחוצה לה, וזאת למצער תוך כדי השימועים והמגעים. אף העובדה שהדרג המקצועי במשרד הפנים – הממונה על המחוז ומנהל המינהל לשלטון מקומי – חזרו ב-2007 על ההמלצות שבדו"ח ועדת אפרת, וששני מנהלים כלליים, המנהל הכללי בעת ההחלטה וזה החתום על תצהיר התשובה וממילא גם שני שרים – ראו עין בעין, אומרת דרשני כנגד התערבות מצדו של בית משפט זה. איננו רואים איפוא חוסר סבירות קיצוני בהחלטת השר.

(7) נוסף שלא מצאנו כי נתגבשה עילת חוסר מידתיות, הגם שיתכנו להלכה פתרונות אחרים לבעיות שבאה החלטת השר לפתור. כבר נאמר עד אין קץ בפסיקתו של בית משפט זה, ורוב דברים נוסף אך למותר, שאינו מחליף את שיקול דעתו של הרשות המינהלית, גם אילו היה הוא מחליט אחרת תחתיה: "כי בחינתו של בית המשפט אינה בודקת את תבונתה או את יעילותה של ההחלטה השלטונית אלא את חוקיותה או חוקיותה..." (בג"צ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' ראש הממשלה, פ"ד נט(2))

481, 571 (2005); וראו גם בג"צ 6620/04 התנועה לאיכות השלטון נ' הועדה הציבורית לקביעת השתתפות בהוצאות משפטיות (טרם פורסם) והאסמכתאות דשם.

(8) ניתן להבין לליבם של גורמים אינדיבידואליים או קבוצתיים כאלה או אחרים שתיכנן השפעה עליהם עם השינוי העומד להתחולל – ועדיין לעולם אינך יכול לצאת ידי כולם, אלא אך לצמצם קשיים; ולא מצאנו כי התוצאה הכוללת מגבשת עילת התערבות.

(9) כללם של דברים, לפנינו בעיה רב-קדקדית מובהקת, שהמקום הנכון להתמודד עמה היה ברשויות הממשלתיות הנוגעות בדבר, ובית משפט זה יכול לשמש רק עין ביקורת ולא לבוא במקומן. לא ראינו – כאמור – מקום להתערבות בהחלטת השר. ואולם, ההחלטה ה"פשוטה" לכאורה שנתקבלה בדבר השינוי היא לעיצומה החלטה מורכבת, והיא טעונה יישום פרטני ומדוקדק. אכן, נטען כי הסדרי הפירוק צריכים לבוא בצוותא עם החלטת הפירוק כדי שתהא "לאלתר" כהתיימרותה – ואילו חיינו בעולם אידיאלי, כך צריך היה להיות; אך המציאות הישראלית לא תמיד מאפשרת זאת. מכל מקום בנושא רב קדקדי מדובר, ואילו פתחנו מחדש את תיבת ההחלטות, מי יודע אימתי היתה נסגרת כהלכתה. יש להצטער על מציאות עגומה זו, והדבר מטיל על המשיב חובה מכופלת בהכנות המעשיות לפירוק.

(10) בכל האמור אין כדי ליתן "שיק פתוח" למשרד הפנים. ההתנהלות בהכרעה בנושא זה, לאורך העשור האחרון למצער, אינה מעודדת – לשון המעטה. ועדה רדפה ועדה, אך החלטות לא באו. מן הסתם בחלקו טמון הדבר בחילופים התכופים של הנהגת המשרד, שאין צורך להכביר מילים על הקושי שהם מעוררים בקבלת החלטות מושכלות, ובחלקו בלחצים כאלה או אחרים, ובחלקו בסרבולה של המערכת. חלק מן הטענות שבעתירה היו נחסכות אילולא התנהלות זו. אך משבאנו לכלל מסקנה כי אין מתקיימות עילות שבמשפט המינהלי לפסילת החלטתו של שר הפנים, נפתחת הדרך למימושה. באי כוח המועצה האזורית קבלו – כאמור – על המילה "לאלתר" שנעשה בה שימוש במכתב המנכ"ל מיום 27.2.07 לענין הפירוק. פשיטא כי יש לפרש את הביטוי "לאלתר" באופן שאיננו בחינת "זבנג וגמרנו" אלא דבר דבור על אופניו, מבלי לגרוע מן ההחלטה העקרונית ומן הקצב הראוי לה.

(11) ואכן, נודעת חשיבות רבה למקצועיות ולרגישות שבהם יטופלו הנושאים הרבים – הרב קדקדיים – שעל הפרק, בצד צו הפירוק. שהוא אקט טכני. אין המדובר במעשה שבכל יום, וגם לא במעשה של מה בכך – מעורבים בדבר מוסדות, כספים,

ענייני תכנון ובניה, ועימהם פוטנציאלים שונים לכשלים ולפגיעה בקופת הציבור, ובראש וראשונה – מעורבים בכך בני אדם, על משאלותיהם וצרכיהם. על משרד הפנים כבצעו את הניתוח שהחליט לערוך, לטפל בו באיזמל מנתחים עדין ולא בכלים מגושמים. בגדרי ההחלטה העקרונית מצויים פרטים רבים שיש ליתן עליהם את הדעת, ואין צורך לחזור על האמרה הנדושה – אך הנכונה – כי הסוד (שלא לומר השד) טמון בפרטים. יש חשיבות רבה להסדרי הפירוק, שהם הם גם הסדרי הבניה מחדש כצד שני של מטבע. ההכרעה טעונה פירוט יישומי בהקשרים שונים.

(12) הדבר נוגע בין השאר, לזכויותיהם של עובדי המועצה האזורית רמת אפעל וגימלאיה. אכן העתירה בענין זה מוקדמת במידה מסוימת, ומקומה העיקרי בערכאה אחרת, בית הדין לעבודה, ועם זאת היה בעתירה כדי לפעול להצבת תמרורי האזהרה. רשמנו לפנינו את הודעת באת כוחם המלומדת של המשיבים לעניין זה. עיקרה, כי שר הפנים לא יפקיר את העובדים. הובן – בלא פירוט – כי עיריית רמת גן נטלה עליה קליטת העובדים ומרבית הגימלאים, בעוד יתרת הגימלאים יעברו לעיריית אור יהודה. פשיטא – איפוא – כי במקביל לפירוק יוסדרו באופן הגיוני הוגן וראוי ענייני זכויותיהם של העובדים והגימלאים, ומקום הדיון השיפוטי בהם לפי הצורך הוא בבתי הדין לעבודה.

(13) נושאים נכבדים ורגישים לא מעטים מצויים על הפרק בנוסף, ובהם מערכת החינוך שבא כוח המועצה האזורית עמד עליה; לאו מילתא זוטרתא היא, וטעונה הסדר, במקומות שאינה מוסדרת בהם.

(14) בא כוח כפר אז"ר הפנה כאמור, לצורך המיוחד הכרוך בסיפוח מושב עובדים לעירייה כמו רמת גן. אין להקל ראש בכך, כדי לאפשר למקום לשמור על צביונו מזה ולא להפכו למכרה נדל"ן עירוני מזה, וכמובן עניין אחרון זה כרוך במידה רבה במינהל מקרקעי ישראל ובהליכי תכנון, ואלה אינם חלק מעתירה זו.

(15) הגם שתשובת משרד הפנים לעתירת קרית אוננו, שלוותה בתצהיר המנהל הכללי הנוכחי, מהוה במידה רבה תשובה לטענות קרית אוננו שהועלו בשימוע, אין מניעה כי בנושאים פרטניים הטעונים טיפול שהועלו על-ידיה תשוב ותפנה עיריית קרית אוננו למנהל הכללי. רשמנו לפנינו את הודעת המשיבים באשר ללוח הזמנים הקשור במעמד השטחים המסופחים לקרית אוננו, קרי, שאין מניעה לביטול התנייתו של הסיפוח בפיתוחם לפי תכנית 322 בתוך שלוש שנים.

ט. בכפוף להערות האמורות איננו נעתרים לעתירות. המועצה האזורית אפעל ועיריית קרית אונו ישלמו למשיב שר הפנים שכר טרחה בסך 10,000 ₪ כל אחת. אין צו להוצאות באשר לעותרים ולמשיבים האחרים.

ש ו פ ט

השופטת מ' נאור

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט י' אלון

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט א' רובינשטיין.

ניתן היום, י"ח כסלו, התשס"ח (28.11.07).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת