



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7395/18

לפני: כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופטת י' וילנר
כבוד השופט א' שטיין

העותרים: 1. יצחק זאב פינדרוס
2. אגודת החרדים דגל התורה
3. רשימת מועמדים לעיריית אלעד "גשר"
4. שס התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה

נגד

המשיבים: 1. בית משפט המחוזי מרכז
2. שי נתן
3. כהן אייל- מנהל בחירות באלעד
4. שר הפנים
5. המפקחת הארצית על הבחירות

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: י"ג בחשון התשע"ט (22.10.2018)

בשם העותרים: עו"ד עמית חדד; עו"ד אושר רובינגר; עו"ד מאיר אברהם; עו"ד ד"ר קרן שפירא-אטינגר; עו"ד פרופ' רון שפירא

בשם משיב 2: עו"ד פרופ' אביעד הכהן; עו"ד משה יפה; עו"ד יורם אברהמי
בשם משיבים 3-5: עו"ד רועי שויקה

נימוקים לפסק הדין

השופט נ' הנדל:

מונחת לפנינו עתירה, המופנית כנגד פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (עת"מ 31621-10-18, כבוד השופט א' סטולד), אשר קיבל את ערעורו של משיב 2 על החלטת מנהל הבחירות באלעד, וקבע כי יש להורות על פסילת עותר 1 (להלן: העותר) מהתמודדות בבחירות המקומיות לראשות העירייה ועל מחיקתו מרשימת המועמדים של עותרת 3. זאת, מהטעם שאינו עומד בתנאי סעיף 7(א)(3) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן: חוק הבחירות), משום שמקום מגוריו הקבוע אינו בעיר שלראשותה הוא מתמודד.

רקע, הליכים קודמים וטענות הצדדים בעתירה

1. ביום ה-27.9.2018 הגיש העותר את מועמדתו לתפקיד ראש עיריית אלעד, במסגרת הרשימה שהוגשה מטעם עותרת 3. כשבוע ימים לאחר מכן פנה משיב 2 למנהל הבחירות באלעד וביקש לפסול את העותר מהתמודדות לבחירות מטעמים שונים, כאשר הרלוונטי לעניינו הוא היעדר עמידתו בתנאי הסעיף האמור, שכן מקום מגורי הקבע שלו איננו בתחום העיר אלעד, אלא בירושלים. כך, לשיטת משיב 2, ליום הגשת רשימת המועמדים העותר עבד בירושלים, שם משפחתו התגוררה (ומתכוונת להמשיך להתגורר), שם הוא לן, שם בית הקבע שלו, שם הוא עורך את קניותיו וסידוריו ושם הוא מבלה עם מרעיו. בעקבות המידע שהוצג בפניו פנה מנהל הבחירות לעותר וביקש את תגובתו, ולאחר שזו נתקבלה מצא לנכון לדחות את טענותיו של משיב 2 ולקבוע כי אין לפסול את מועמדתו של העותר.

2. לנוכח החלטת מנהל הבחירות, הגיש משיב 2 עתירה מינהלית לבית המשפט לעניינים מינהליים וחזר בפניו על טענותיו. בית המשפט קיבל את טענת המשיב לעניין מקום מגוריו הקבוע של העותר וקבע, על סמך התשתית הראייתית שהוצגה בפניו ולאור המבחנים שנקבעו בפסיקה, כי מקום מגורי הקבע של העותר איננו באלעד.

כך, מבחינת מקום מגורים, נקבע כי העותר אמנם שכר דירה באלעד שבוע עובר למועד הגשת רשימת המועמדים, אך נראה כי עד למועד הרלוונטי הייתה הדירה בלתי מרוהטת וכלל לא שימשה אותו למגורים, וזאת לעומת הדירה, המאוכלסת היטב, שהעותר מחזיק (ומתכוון להמשיך להחזיק) בירושלים. כמו כן, מחוזה השכירות של

הדירה באלעד עולה כי לא מדובר בהסכם סטנדרטי, משום שקיים בו סעיף הקובע שהוא ניתן לביטול על-ידי שני הצדדים בהודעה בת 30 ימים מראש, מה שמעיד כי לא מדובר בהסכם שכירות לטווח ארוך, אלא בהסדר זמני שנועד ליצור מצג של מגורים באלעד. מבחינת הסדרי לינה, נקבע כי העותר מתכנן ללון בירושלים שלושה או ארבעה לילות בשבוע. מבחינת משפחתו של העותר, עולה כי אשתו ושלושת ילדיו מתכננים להמשיך ולהתגורר בירושלים, וכן ילדיו יוסיפו ללמוד שם. בעניין זה העיר בית המשפט המחוזי כי אמנם העותר העביר את כתובתו במרשם האוכלוסין מירושלים לאלעד, אך הוא עשה זאת גם ביחס לבני משפחתו בעוד שהיה ידוע לו שהם אינם מתכננים להתגורר שם, מה שמעיד על ניסיון חסר תום לב ליצור מצג שווא בפני מנהל הבחירות בדבר מיקום מרכז חייו. מבחינת מקום עבודתו, במועד הגשת הרשימות כיהן העותר כסגן ראש העיר ירושלים וכחבר מועצת העיר. ואולם, בניגוד להוראות הדין, הוא הודיע למזכיר מועצת העיר על העברת מקום מגוריו רק כשבוע ומחצה לאחר שהעתיק את כתובתו במרשם האוכלוסין, והתפטר רק שלושה ימים לאחר הודעה זו. לגישת בית המשפט המחוזי, אם אכן גמלה בליבו של העותר ההחלטה להעתיק את מרכז חייו לאלעד, היה עליו להתפטר קודם לכן מתפקידו בעיריית ירושלים, כפי שנדרש ממנו על-פי חוק. בנוסף, נקבע כי העותר עורך את הרוב המכריע של קניותיו וסידוריו בירושלים, וכי הוא קשור בקשר עז לרבו ולבית הכנסת שבראשותו הממוקם בירושלים, כמו גם לישיבה הממוקמת שם, וזאת בניגוד לקשריו באלעד. על רקע כל אלו, קבע בית משפט קמא כי העותר אינו עומד בתנאי סעיף 7(א)(3) לחוק הבחירות ויש לפסול את מועמדתו. מכאן העתירה המונחת לפנינו.

3. לטענת העותר, בית המשפט המחוזי לא בחן את סבירות ההחלטה של מנהל הבחירות באלעד, אלא החליף את שיקול דעת הגורם המוסמך בשיקול דעתו שלו, ועל כן פסק דינו ניתן בהיעדר סמכות, מה שמצדיק, לטענתו, את התערבותו של בית משפט זה בשבתו כבג"ץ. בנוסף, העותר גורס כי שגה בית המשפט המחוזי שגיאה היורדת לשורשו של ההליך, בכך שבחן את מקום מגורי הקבע שלו על סמך מבחנים אובייקטיביים בלבד, שעניינם זיקותיו של הפרט למקום מסוים וארעיות הניתוק ממנו, והתעלם מהמבחן הסובייקטיבי, המתמקד בכוונתו של הפרט לחיות במקום. כמו כן, העותר טוען כנגד קביעות עובדתיות של בית המשפט קמא.

לטענת המדינה, לא קיימת הצדקה משפטית להתערבותו של בית משפט זה בשבתו כבג"ץ בפסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים, וזאת בהתאם לסעיף 42(ג) לחוק הבחירות וההלכה שנקבעה בבג"ץ 6654/98 הלפרין נ' פקידת הבחירות

לעיריית הרצליה פ"ד נב(5), 348 (1998) (להלן: עניין הלפרין). בנוסף, לגופו של עניין, המדינה וכן משיב 2 סומכים ידם על נימוקי פסק הדין של בית משפט קמא.

דיון והכרעה

4. נוכח לוח הזמנים הדוחק ודחיפותו של העניין, פסק הדין ניתן לאחר סיום הדיון שנערך ביום ה-22.10.2018, ובו נקבע כי דין העתירה להידחות וכי נימוקים יינתנו בהמשך. עתה הגיעה עת ההנמקה.

במרכז עתירה זו עומדת שאלת מיקום מרכז חייו של העותר, וליתר דיוק – שאלת מיקום מגוריו הקבוע. דהיינו האם מקום מגוריו הקבוע ביום הגשת רשימת המועמדים היה באלעד, כנדרש על-פי סעיף 7(א)(3) לחוק הבחירות, שזו לשונו:

(א) זכאי להיכלל ברשימת מועמדים ולהיבחר חבר המועצה מי שנתקיימו בו הוראות סעיף קטן זה וכפוף להוראות סעיפים קטנים (א1), (א2) ו-(ב):

[...]

(3) מקום מגוריו הקבוע ביום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו הוא בתחום אותה רשות מקומית;

השאלה בדבר מקום מגורי הקבוע של פלוני היא, אפוא, שאלה מורכבת, וזאת לפחות משלושה היבטים: האחד הוא, שהתשובה המשפטית לשאלה האמורה תלויה הקשר. כך, למשל, מבחן מרכז החיים המיושם בדיני המס איננו אותו מבחן המיושם במקרה כגון דא (ראו, למשל, ע"א 477/02 גונן נ' פקיד שומה חיפה (29.12.2005)); והמבחן המיושם במקרה כגון דא אינו אותו מבחן המיושם במקרה שבו עזב מועמד את האזור שלראשותו הוא מתכוון להתמודד, אך באופן זמני בלבד (מקרה דומה אירע בעניין הנידון בבג"ץ 203/90 סבן נ' ראש עיריית בת ים (17.4.1990), ובו העותרת ביקשה לכהן כחברת מועצת עיריית בת-ים, על אף שעברה למשך מספר חודשים להתגורר בתל-אביב כתוצאה מסיבות בריאותיות ומשפחתיות).

ההיבט השני הוא, שההכרעה בשאלה האמורה תלויה בנסיבות העובדתיות. עסקינן בהליך שמתנהל במסגרת הדין המינהלי – הראיות הן ראיות מינהליות, והתמונה הכוללת מורכבת מחלקים שונים. ייתכן שחלק מהם עשויים לתמוך במסקנה אחת, וחלק במסקנה אחרת. בבחינה הכוללת של התמונה העובדתית, בית משפט עשוי ויכול לתת יותר משקל לעובדות מסוימות על פני אחרות. לא זו אף זו, אין מדובר ברשימה סגורה של אינדיקטורים, וכן אף אחד מהאינדיקטורים איננו בהכרח גורם

מכריע כשלעצמו. דהיינו, ההכרעה במקרה הקונקרטי תלויה נסיבות. ההיבט השלישי, שאף נגזר משני ההיבטים הראשונים הוא, שהשאלה בדבר מקום מגורי הקבע של פלוני – מונח שאינו מוגדר בחוק הבחירות – מורכבת הן מממצאים שבעובדה והן ממסקנות משפטיות, ובית המשפט חייב להיות רגיש לאלה ולאלה.

כמו כן, המבחן בדבר מיקום מגורי הקבע של מי שמבקש להתמודד בבחירות מקומיות, מכיל אף שילוב בין היבטים סובייקטיביים ואובייקטיביים, וראו לעניין זה עע"מ שרון נ' יוסף פסקה 17 לפסק דינו של השופט צ' זילברטל (11.9.12) (להלן: עניין שרון):

“על רקע כל האמור לעיל, ניתן לסכם ולומר, כי בפסיקה לא נקבע מבחן ברור לצורך מילוי התנאי של מגורים בקביעות, וככלל, נקבע, כי על כל מקרה להיבחן בהתאם לנתונים העובדתיים הרלבנטיים, וזאת באמצעות בדיקה הכוללת שילוב של מבחנים אובייקטיביים, המצביעים על ארעיות הניתוק, ומבחנים סובייקטיביים, המלמדים על הכוונה להמשיך לחיות בישוב. המבחן הסובייקטיבי עניינו בתחושה של זיקה ובכוונתו של הפרט להשתייך לישוב ספציפי, ואילו המבחן האובייקטיבי נפרט למבחני משנה רבים, שכולם אינם אלא זיקות עובדתיות שמקיים אדם למקום בפועל [...]”

לצד זאת, יש לזכור, שבמסגרת סוגיית המבחן הסובייקטיבי לא די בהצהרה של אדם שבמסגרתה הוא מציג את עצמו כמי שמקום מגוריו הקבוע הוא במקום הבחירות. לא די ברצון לעבור, עניין לעבור או משאלת לב מותנית, אלא בהחלטה ליצירת מקום מגורים קבוע כאן ועכשיו, שמומשה בפועל. זאת ועוד, הצהרה כזו היא תנאי לקיומו של דיון ובגדר תחילת הפסוק ולא סוף הפסוק. מטבע הדברים, מתפקידו של בית המשפט לבחון את כנות ההצהרה והתאמתה לנתונים הסובייקטיביים הנוספים כמו גם לנתונים האובייקטיביים העומדים לפניו.

יתר על כן, הכלל המנחה הוא שיש לבחון את דרישת סעיף 7(א)(3) לחוק הבחירות על-פי תכליתו, אשר הובהרה היטב (אם כי בהקשר של סעיף אחר) בעניין שרון, פסקה 14:

“בית המשפט כבר עמד בפסיקה לא אחת על כך, שזכותם של תושבי הרשות המקומית לבחור ולהיבחר למוסדות השלטון המקומי מגשימה את הזכות הבסיסית לבחור ולהיבחר, ובתוך כך להשפיע על זהותם של המכהנים במוסדות השלטון המקומי ועל דרכי הפעולה והמדיניות שתיושם במסגרת המוניציפאלית (ראו למשל: עניין בורשטיין, בעמ' 473; עניין לוינטל, פס' 1 לפסק דינה של השופטת א' חיות; להרחבה בסוגית מימוש זכות ההשתתפות

בהליכים הדמוקרטיים במסגרת המוניציפאלית ראו: רוזן-צבי "ממקומיות לאזוריות", בעמ' 165-166). אשר על כן, אך טבעי הוא, כי המתמודד על משרה ציבורית ברשות המקומית, ובוודאי המכהן בה, יהיה בן הקהילה ונציג אותנטי שלה. [...] דרישה זו נועדה להבטיח, כי מי שיתמודד על משרה ציבורית, בוודאי מי שיזכה ויכהן במשרה שכזו, יהיה בן אותה הקהילה, שייך אליה, אשר יכול לייצג אותה באורח נאמן [...]"

צא ולמד: לשון החוק קובעת במפורש כי על הנכלל ברשימת המועמדים ועל המעוניין להיבחר כחבר מועצה, להיות בעל זיקה ישירה ואקטיבית למקום שבו הוא מעוניין לכהן. ולא סתם זיקה ארעית, אלא זיקה של מגורי קבע במקום, לפחות ביום הגשת הרשימות. ללשון זו צמודה תכלית, והיא, אפוא, ששירות כשליח ציבור בתפקיד מועצה במקום מסוים, דורש הימצאות בשטח אף מבחינה אישית. כך, אופי העבודה דורש היכרות מעמיקה עם הקהילה שאותה המועמד מבקש לייצג, והשתייכות אליה בפועל.

במקרה דנן, ולאור תכלית הסעיף, מקובלות עלינו קביעותיו העובדתיות של בית משפט קמא, כמו גם מסקנותיו המשפטיות והקשר ביניהן, שכן ממכלול הנסיבות עולה באופן ברור כי מקום מגורי הקבע של העותר לעת הגשת רשימת המועמדים אינו אלעד, אלא ירושלים. זו המסקנה המשפטית העולה מן העובדות, והיא עומדת בעינה אף אם לא היה ניתן משקל רב לחלק מן האינדיקטורים שפורטו לעיל, למשל, הקשר של העותר לרבו. במובן זה, פסק הדין של בית המשפט המחוזי מקיף ויסודי בהתייחסותו לנתונים ולראיות המינהליות שהוגשו בפניו. יודגש כי אף בדיון שנערך בפני בית משפט זה, העותר לא העלה אף אינדיקציה משמעותית שתטה את הכף לטובתו. על רקע כל אלו, כאמור, ניתן ללמוד בבירור כי לעותר אין ולא הייתה זיקה משמעותית לעיר אלעד, המאפשרת לו להגשים את תכלית סעיף 7(א)(3) לחוק הבחירות ולכהן כראש העיר שבה מתגוררת הקהילה שאליה הוא משתייך.

5. יתר על כן, ולא בבחינת למעלה מן הצורך, במישור הדיוני, המקרה שלפנינו איננו מצדיק את התערבותו של בית משפט זה בשבתו כבג"ץ, בפסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים. סעיף 42(ג) לחוק הבחירות קובע כי:

(ג) בעתירה לפי סעיף זה ידון בית המשפט לעניינים מינהליים בשופט אחד ופסק דינו יהיה סופי; פסק הדין יימסר למנהל הבחירות לא יאוחר מהיום ה-12 שלפני יום הבחירות.

בסעיף זה נקבע כי פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים יהיה סופי, והגישה שהתקבלה בפסיקה היא שהוראה זו נועדה לשלול את זכות הערעור על פסק הדין בפני בית המשפט העליון, אך היא אינה שוללת את סמכות הביקורת השיפוטית הנתונה לבג"ץ (ראו עניין הלפרין, בעמ' 355). ואולם, לנוכח לשון הסעיף נפסק כי הפתח לביקורת השיפוטית בבג"ץ הוא צר, ונכנסים בגדרו רק מקרים חריגים, שבהם שיקולים כבדי משקל המחייבים התערבות (שם, בעמ' 360). הסדר זה משקף את האיזון בין זכויות היסוד לבחור ולהיבחר והביקורת השיפוטית הנדרשת על פגיעה בזכויות מסוג זה, לבין הצורך לשמור על עקרון השוויון ועל ניהול יעיל ותקין של מערכת הבחירות. בגדר מסגרת דיונית זו, ניתן לראות כי המקרה דנן איננו נמנה על אחד מהמקרים החריגים המצדיקים התערבות. כך, למשל, בהתייחס לטענות העותר, פסק דינו של בית המשפט המחוזי לא מגלה אף פגם מהותי היורד לשורשו של ההליך, וכן הוא ניתן בסמכות – שכן בית המשפט בחן גם בחן את סבירות החלטת מנהל הבחירות באלעד בכלים המינהליים שבהם הוא מוסמך לעשות שימוש.

6. על רקע הנימוקים שהוצגו לעיל, הגענו לכלל מסקנה כי לא קיים צידוק משפטי להתערבותו של בית משפט זה בשבתו כבג"ץ בפסק דינו של בית המשפט המחוזי, ועל כן דין העתירה להידחות. אין צו להוצאות.

ניתנו היום, ט"ז בחשון התשע"ט (25.10.2018).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט