



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7439/20

בג"ץ 9151/20

לפני: כבוד המשנה לנשיאה נ' הנדל
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופט ע' גרוסקופף

העותרת ב-בג"ץ 7439/20: מועצה אזורית שדות נגב

העותרים ב-בג"ץ 9151/20: 1. מאיר מזוז
2. מאיר טרבלסי
3. בני טרבלסי
4. עמוס טרבלסי
5. משה עמר
6. דרור דידי
7. חנה דוידיאן
8. תנועת מושבי העובדים בישראל
9. אגוד המושבים של הסתדרות הפועל המזרחי

נ ג ד

המשיבים 1-3: 1. שר הפנים
2. מנכ"ל משרד הפנים
3. ועדת חקירה לאיחוד רשויות, שינוי גבולות, חלוקת הכנסות ושינוי מעמד מוניציפלי באזור הדרום

המשיבה 4: עיריית נתיבות

המשיבה 5 ב-בג"ץ 9151/20: מועצה אזורית שדות נגב

המשיבות 5-6 ב-בג"ץ 7439/20: 1. תקומה - מושב עובדים של הפועל המזרחי
2. חברת אור תקומה בע"מ

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: י' באדר התשפ"א (22.02.2021)

בשם העותרת בבג"ץ עו"ד אברם פורטן; עו"ד קירה לרנר
7439/20:

בשם העותרים בבג"ץ : 9151/20	עו"ד חן בכר
בשם המשיבים 3-1 :	עו"ד רועי שויקה
בשם המשיבה 4 :	עו"ד רון צין ; עו"ד רוית ברעם-מזור ; עו"ד צביה זיכרמן
בשם המשיבות 5-6 בבג"ץ : 7439/20	עו"ד אריאל פלביאן ; עו"ד אביטל אגמי-שלומוביץ

פסק-דין

השופט ע' גרוסקופף:

לפנינו שתי עתירות המוכוונות נגד החלטת שר הפנים מיום 8.7.2020 בדבר שינוי הגבולות המוניציפאליים בין המועצה האזורית שדות נגב לבין עיריית נתיבות, והעברת שטח של כ-940 דונם משטחה המוניציפאלי של הראשונה לזו האחרונה. כן מופנות העתירות נגד המלצותיהם של מנכ"ל משרד הפנים וועדת החקירה לאיחוד רשויות, שינוי גבולות, חלוקת הכנסות ושינוי מעמד מוניציפאלי באזור הדרום, אשר על בסיסן התקבלה ההחלטה האמורה.

רקע עובדתי

1. המועצה האזורית שדות נגב (העותרת בבג"ץ 7349/20 והמשיבה 5 בבג"ץ 9151/20. להלן: שדות נגב) היא רשות מקומית הממוקמת בצפון הנגב. בתחום שיפוטה של שדות נגב מצויים 16 ישובים, ובכלל זאת מושב תקומה – מושב חקלאי הממוקם בחלקה הצפוני של שדות נגב (המשיב 5 בבג"ץ 7439/19. המשיבה 6 בבג"ץ 7439/19 – חברת אור תקומה בע"מ – היא בעלת הזכויות בשטחי המושב. להלן יכוננו יחד: מושב תקומה); ומושב שרשרת – מושב חקלאי-דתי המאוגד כאגודה שיתופית וממוקם בחלקה הדרומי של שדות נגב (להלן: מושב שרשרת). שטחיה של שדות נגב מקיפים את שטחי העיר נתיבות, כך שזו האחרונה גובלת עם שדות נגב מכל עבריה.

2. במהלך השנים הגישה עיריית נתיבות (המשיבה 4 בבג"ץ 7439/20 ובבג"ץ 9151/20. להלן: נתיבות) בקשות להוספת שטחים לתחום שיפוטה, בין היתר על חשבון שטחיה של שדות נגב. בתוך כך, בשנת 2014 הגישה נתיבות בקשה להרחבת תחום שיפוטה ולחלוקת הכנסות מפארק התעשייה נ.ע.מ. (שהיה באותה עת בתחום שיפוטה

של שדות נגב והמועצה האזורית מרחבים). בעקבות בקשה זו, הוקמה ועדת חקירה לשינוי גבולות בראשותו של מר שלמה מעוז, אשר פעלה בשנים 2014-2015 (להלן: ועדת מעוז). בתום עבודתה, המליצה ועדת מעוז על העברת שטחים בהיקף של כ-4,500 דונם לנתיבות, מתוכם כ-2,000 דונם שהיו באותה עת בתחום שיפוטה של שדות נגב (ובהם גם חלק משטחי מושב שרשרת). כן המליצה ועדת מעוז על חלוקת הכנסות משטחי פארק התעשייה נ.ע.מ. בין נתיבות, שדות נגב ושתי רשויות מקומיות נוספות. מנכ"לית משרד הפנים דאז המליצה על קבלת המלצותיה של ועדת מעוז (ברובן), ואלו אושרו לבסוף בהחלטת שר הפנים מיום 28.12.2015. בהתאם, במהלך שנת 2017 נחתמו ופורסמו הצווים לשינוי תחום השיפוט ולחלוקת ההכנסות.

3. במהלך שנת 2018 הגישה נתיבות שתי בקשות נוספות לשינוי גבולות בינה לבין שדות נגב המתייחסות לשני אזורים (להלן: הבקשות לשינוי גבולות או הבקשות):

(-) שטח בהיקף של כ-140 דונם הממוקם צפונית לנתיבות (להלן: השטח הצפוני) – ביחס לשטח זה, המצוי בתחומו של מושב תקומה, קידמה נתיבות תכנית מועדפת לדיור המכונה "תמ"ל 1090, מתחם 10 – רמות מאיר" (להלן: תמ"ל 1090 או התמ"ל). התמ"ל אושרה על ידי הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (להלן: הותמ"ל) מכוח החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014. יוער כי שדות נגב וגורמים נוספים הגישו עתירה מנהלית לבית המשפט לעניינים מנהליים בבאר-שבע התוקפת את אישור הותמ"ל. ביום 18.11.2019 ניתן פסק דין המקבל את העתירה ומורה על ביטולו של אישור הותמ"ל (עת"ם 19-05-23623 המועצה האיזורית שדות נגב נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים לדיור (18.11.2019)), כב' השופטת גאולה לוי). עם זאת, ערעור שהוגש לבית משפט זה על פסק הדין התקבל ביום 26.11.2020, ואישור הותמ"ל הושב על כנו (עע"מ 29/20 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נתיבות נ' מועצה מקומית שדות נגב (26.11.2020)), מפי השופט יוסף אלרון ובהסכמת השופט (כתוארו אז) ניל הנדל ואנוכי. להלן: עע"מ (29/20).

(-) שטחים בהיקף של כ-1,500 דונם הממוקמים דרומית לנתיבות (להלן: השטחים הדרומיים) – לטענת נתיבות, שטחים אלו, אשר חלקם מצויים בתחומו של מושב שרשרת, דרושים לה לפיתוח אזורי מסחר ותעסוקה נוספים בעיר.

במאמר מוסגר, יצוין כי חלקים מן השטחים האמורים נידונו במסגרת ועדת מעוז, ואולם באותה עת הוחלט משיקולים שונים כי אין מקום להעבירם לתחום השיפוט של נתיבות]

4. הבקשות לשינוי גבולות התבססו בעיקר על הערכותיה של נתיבות בדבר הגידול הצפוי באוכלוסיית העיר, אשר על פי הנטען צפויה לצמוח בעשור הקרוב מכ-37,000 תושבים לכ-100,000 תושבים ויותר. הערכות אלו נתמכו, בין היתר, ב"הסכם הגג" שנחתם ביום 25.12.2017 בין נתיבות לבין רשות מקרקעי ישראל (להלן: ה"ח"), בגדרו הוסכם כי הצדדים יפעלו לאישורן של שבע תכניות להקמת מתחמי מגורים בעיר, מהלך הצפוי להאיץ את קצב האכלוס שלה עד מאוד (להלן: הסכם הגג). על יסוד הערכות אלו, טענה נתיבות כי השטחים המבוקשים דרושים לה על מנת למלא את צרכיה השוטפים של האוכלוסייה הגדלה, לרבות דיור, תעסוקה, מסחר ופנאי, ולאפשר לנתיבות – אשר מצבה הכלכלי אינו מן המשובחים – לשמור על רמת שירות נאותה לתושביה.

5. לאחר בחינה ראשונית של הבקשות על ידי גורמי המקצוע במשרד הפנים, הוחלט למנות את ועדת החקירה לאיחוד רשויות, שינוי גבולות, חלוקת הכנסות ושינוי מעמד מוניציפאלי באזור הדרום (המשיבה 3 בבג"ץ 7439/20 ובבג"ץ 9151/20. להלן: ועדת הגבולות או הוועדה) לדון בהן. בהתאם, ביום 26.12.2018 נחתם תיקון לכתב המינוי של ועדת הגבולות, המסמיך אותה לבחון את הבקשות ולגבש את המלצותיה.

6. במאמר מוסגר, יצוין כי ביום בו נחתם התיקון לכתב המינוי נחקק במליאת הכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018 (להלן: החוק לפיזור הכנסת). על כן, בסמוך לאחר מכן הגישו שדות נגב וגורמים נוספים עתירות לבית משפט זה המבקשות לבטל את התיקון (ותיקונים נוספים שבוצעו בכתבי מינוי אחרים). טענתם העיקרית הייתה כי החתימה על התיקונים בכתבי המינוי ביום בו נחקק החוק לפיזור הכנסת ובמהלך תקופת בחירות היא בגדר פעולה חריגה ובלתי סבירה, הנגועה בשיקולים פוליטיים ועומדת בסתירה להלכות מחייבות וחוות דעת שניתנו ביחס להתנהלות הממשלה בתקופת בחירות. ביום 25.5.2020 נדחו העתירות (מפי השופט נעם סולברג ובהסכמת השופטים דוד מיןץ ואלכס שטיין), תוך שנפסק כי מינוי הוועדה הוא אך שלב מקדים בדרך לקבלת החלטה סופית, ועל כן העתירות מקדימות את זמנן (בג"ץ 1428/19 מועצה אזורית שדות נגב נ' שר הפנים (25.5.2020)). להלן: העתירה הקודמת). בהתאם, צוין כי לאחר שתתקבל החלטתו הסופית של שר הפנים, יוכלו החקלאים, ככל שיחפצו בכך, להגיש עתירה חדשה.

7. נשוב לענייננו. במסגרת עבודתה, קיימה ועדת הגבולות חמישה דיונים פומביים בימים 27.2.2019, 29.5.2019, 17.7.2019, 7.8.2019 ו-14.8.2019, אשר במהלכם שמעה את הגורמים הנוגעים בדבר, לרבות נציגים מטעם שדות נגב ונתיבות, וכן גורמים מקצועיים. בנוסף, הוועדה ערכה שני סיורים בימים 13.3.2019 ו-18.3.2019 – האחד בנתיבות והשני בשדות נגב. ביום 20.11.2019 סיימה הוועדה את עבודתה, ומסרה דו"ח המפרט את ממצאיה והמלצותיה (להלן: דו"ח הוועדה או הדו"ח). במסגרת הדו"ח, המליצה הוועדה על העברת שטחים בהיקף של כ-940 דונם מתחום השיפוט של שדות נגב לזה של נתיבות, בהתאם לחלוקה הבאה: העברת חלק מהשטח הצפוני בהיקף של כ-120 דונם, בהתאם לגבולות התכנון של תמ"ל 1090; והעברת חלקים מן השטחים הדרומיים בהיקף של כ-820 דונם (להלן יחד: השטחים המועברים).

לצד האמור, ציינה הוועדה כי נוכח ההיצע המוגבל של עתודות הקרקע המתאימות לפיתוח שטחים מניבים, כמו גם הנחיות תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור (תמ"א 35) בעניין הצורך לשקול שיתוף בחלוקת הכנסות בעת תוספת אזורי תעסוקה חדשים, יש מקום לשיתוף פעולה וחלוקת הכנסות בין נתיבות ושדות נגב ביחס לשטחים המועברים. עם זאת, צוין כי בהיעדר מנדט מפורש אין הוועדה יכולה לדון בכך, ולכן הומלץ כי יוגדר לה מנדט חדש המסמיך אותה לדון בנושא.

8. ביום 5.12.2019 חתמו חברי הוועדה על הנוסח הסופי של הדו"ח, כאשר על פי הנטען פער הזמנים ממועד השלמת הדו"ח ועד למועד חתימתו הסופי נגרם בעקבות תיקון טעויות סופר שנתגלו בו.

9. עם השלמתו של הדו"ח, הוא הועבר להתייחסותן של שדות נגב ונתיבות. ביום 7.4.2020 הגישה שדות נגב את התייחסותה, בה הביעה התנגדות להמלצות הוועדה. בין היתר, נטען כי נפלו פגמים באופן מינויה של הוועדה ובהתנהלותה; כי המלצות הוועדה ניתנו ללא כל ביסוס או צורך ממשי, ותוך התעלמות בוטה מהעדויות ומהנתונים שהוצגו לה ביחס לצרכיה של שדות נגב והפגיעה הקשה הצפויה לה; כי המלצות הוועדה סותרות את המלצות ועדת מעוז; כי אין כל בסיס להערכותיה של נתיבות בדבר הגידול באוכלוסייתה עליהן התבססה הוועדה, וממילא אף אם תתממשנה הערכות אלו הרי שלנתיבות יש כבר היום די שטחים כדי לענות על צרכים אלו; כי בכל מקרה אין כל דחיפות בהעברת השטחים כבר עכשיו; ועוד.

כמו כן, לאחר שהושלם הדו"ח, ערכו נציגי משרד הפנים, לרבות שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים (המשיבים 1-2 בכג"ץ 7439/20 ובג"ץ 6151/20. להלן: השר ו- המנכ"ל, בהתאמה), פגישות עם הצדדים בניסיון להגיע למתווה מוסכם להחלטת השר בעניין. ניסיון זה לא צלח.

10. במקביל לאמור ולאחר שהוקמה ממשלה חדשה, הועבר דו"ח הוועדה למנכ"ל, אשר המליץ על קבלת המלצותיה (להלן: המלצת המנכ"ל). במסגרת המלצתו, עמד המנכ"ל על מספר נקודות עיקריות, תוך שהוא מתייחס לטענותיה של שדות נגב. בין היתר, ציין המנכ"ל כי הוא מקבל את עמדת הוועדה לפיה אוכלוסיית נתיבות צפויה לגדול באופן משמעותי ולמנות כ-100,000 תושבים בעשור הקרוב, או למצער בעשור שאחריו. לשיטתו, ובניגוד לעמדת שדות נגב, יש להיערך כבר כעת לגידול הצפוי ולהתחיל בתהליכי התכנון, האישור והשיווק אשר אורכים זמן רב. לעניין זה, ציין המנכ"ל כי מלאי שטחי התעשייה המאושרים המצויים כיום בתחומה של נתיבות אינו יכול להוות תחליף לשטחים המועברים, שכן שטחים אלו מיועדים לתעשייה כבדה, בעוד שהשטחים המועברים מיועדים לתעשייה קלה ולמשרדים. כן עמד המנכ"ל על כך שהשיקול הכלכלי של צמצום פערים בין רשויות מקומיות, אשר נזכר בדו"ח הוועדה, הוא מאבני היסוד של עבודת משרד הפנים. על כן, בחינה עניינית ומקיפה של הפערים הכלכליים בין הרשויות היא חלק מעבודתה של ועדת הגבולות, ואין בה משום "תחרות על מסכנות" כפי שטוענת שדות נגב. עוד התייחס המנכ"ל לטענותיה של שדות נגב בדבר תקופת הזמן הקצרה יחסית במהלכה פעלה ועדת הגבולות, וציין כי זמן עבודתה של הוועדה תואם את מורכבות הנושא ואת קצב עבודתה בנושאים אחרים שעל סדר יומה. כן הוער כי ממילא נציגיה של שדות נגב לא הוגבלו בשליחת חומרים או בזמן שהוקצב להם לטעון לפני הוועדה בשום שלב.

11. המלצת המנכ"ל הועברה לשר, אשר החליט לקבלה במלואה (להלן: החלטת השר). מהרישום המופיע לצד החלטת השר עולה כי זו התקבלה ביום 8.7.2020. עם זאת, על פי טענת המשיבים 1-3 (השר, המנכ"ל והוועדה. להלן יכוננו יחד: המדינה), ההחלטה נחתמה סופית על ידי השר רק ביום 19.8.2020, לאחר שהתקיימו הפגישות עם הצדדים.

מכאן העתירות שלפנינו.

12. להשלמת התמונה, יצוין כי ביום 30.8.2020 תוקן כתב המינוי של ועדת הגבולות פעם נוספת, והיא הוסמכה לבחון ולהמליץ בדבר חלוקת ההכנסות הראויה בין נתיבות

לשדות נגב, בהתאם לסעיף 9ב לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות). בנוסף, ביום 14.9.2020 התפרסם שינוי הגבולות במסגרת צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (שדות נגב, תיקון), התש"ף-2020 ואכרזת העיריות (נתיבות) (תיקון), התש"ף-2020 (להלן: הצו מיום 14.9.2020). בהמשך לכך, ביום 11.11.2020 הגישה המדינה הודעה לפיה בכוונת השר לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 16(ב) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ולהכריז בצו על שינוי מרחב התכנון המקומי כך שיותאם לתחום השיפוט כפי שנקבע בצו מיום 14.9.2020. בעקבות זאת, ביום 18.11.2020 הגישה שדות נגב בקשה למתן צו ביניים המורה לשר להימנע מהכרזה כאמור. לאחר שהוגשו תגובות הצדדים, ביום 24.11.2020 דחה בית משפט זה (השופטת דפנה ברק-ארז) את הבקשה לצו ביניים.

13. ביום 22.2.2021 נערך לפנינו דיון בשתי העתירות. במסגרת הדיון הודיעה שדות נגב כי לאור פסק דינו של בית משפט זה בעע"מ 29/20, אשר השיב על כנו את אישור תמ"ל 1090 בשטח הצפוני, אין היא עומדת עוד על עתירתה ככל שהיא נוגעת לשטח זה. זאת, למעט ביחס לשטח של כ-20 דונם אותו מייעד מושב תקומה למלונאות. על כן, מכאן ואילך יתמקד הדיון ביתרת השטחים המועברים. זאת ועוד, במהלך הדיון האמור התעוררה מחלוקת ביחס לעמדת מינהל התכנון בנוגע לשינוי הגבולות והעברת השטחים לנתיבות. לעניין זה, נטען כי בעקבות המלצות ועדת מעוז הוקם צוות מקצועי במינהל התכנון אשר עמל על בחינת הצרכים התכנוניים וכיווני ההתפתחות הראויים של נתיבות ושדות נגב (להלן: הצוות המקצועי במינהל התכנון), וכי בשעתו המליץ מינהל התכנון לוועדת הגבולות להמתין לקבלת המלצותיו של צוות זה בטרם קבלת ההחלטה על שינוי הגבולות. עקב כך, ביום 5.3.2021 הגישה המדינה, על פי הוראתנו, הודעת עדכון ביחס לעמדה הנוכחית של מינהל התכנון. במסגרת הודעה זו, צוין כי עמדתו הרוחבית של מינהל התכנון היא ליתן העדפה ברורה בפיתוח ערים, וכך גם במקרה דנן – הואיל ומדובר בעיר שעתידה לגדול באופן משמעותי ביותר בהתאם לתכנון המאושר והמקודם, ואשר מצבה הסוציו-אקונומי נמוך יחסית, ברור אפוא כי ישנו צורך להבטיח כי לצד הגידול המשמעותי בהיקף האוכלוסייה בנתיבות, יינתן גם מענה ליצירת איזון בכלכלה המוניציפאלית של העיר באמצעות שטחים מניבים לתעסוקה, תעשייה ומסחר. כן צוין כי ההמלצה שהציג מינהל התכנון לפני הוועדה איננה רלוונטית עוד, שכן עבודתו של הצוות המקצועי במינהל התכנון הופסקה זה מכבר מבלי שהופקו ממנה תוצרים, וכיום מקודמת תכנית כוללנית חדשה לעיר נתיבות, המתכננת את כל תחום שיפוטה, לרבות השטחים המועברים.

14. שדות נגב – העותרת בבג"ץ 7439/19 – תוקפת את חוקיות החלטת השר, ואת ההליכים שהובילו לקבלתה. ראשית, שדות נגב גורסת כי הליך מינוי ועדת הגבולות היה לקוי מיסודו. לעניין זה, נטען כי הגשת הבקשות לשינוי גבולות, כמו גם קבלת ההחלטה למנות ועדת חקירה שתדון בהן, בוצעו שלא בהתאם לנהלים המחייבים שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2020 (להלן: חוזר מנכ"ל 4/2008 ו-חוזר מנכ"ל 2/2020, בהתאמה). עוד נטען כי מינוי ועדת הגבולות נעשה לאחר פיזור הכנסת העשרים, וזאת בניגוד להלכה לפיה במהלך תקופת בחירות על הממשלה לנהוג באיפוק ובריסון בקבלת החלטות.

שנית, לדידה של שדות נגב נפלו פגמים רבים בהליכי עבודתה של הוועדה, כמו גם בתשתית הראייתית על בסיסה התקבלה החלטת השר. כך, נטען כי ההליך שקיימה הוועדה היה הליך למראית עין בלבד אשר תוצאותיו היו ידועות מראש, וכי הוא התקיים באופן מזורז ביותר (על פני כחצי שנה) שאינו תואם את מורכבות הנושא ואת קצב העבודה הנהוג בעניינים דומים. זאת ועוד, נטען כי במסגרת דיוניה הפומביים של הוועדה פעלו נציגי עיריית נתיבות באופן כוחני ודורסני העולה כדי השפעה זרה ופסולה, וכי הוועדה התנהלה תוך פגיעה בזכות הטיעון של שדות נגב ובזכותה להבאת ראיות. שדות נגב מוסיפה וטוענת כי בתשתית הראייתית עליה התבססה המלצת המנכ"ל נפלו סתירות ושגיאות מהותיות אשר שומטות את הקרקע תחת ההמלצה. הואיל והחלטת השר נסמכת כל כולה על המלצת המנכ"ל, הרי שההחלטה נעדרת תשתית ראייתית ראויה ומלאה כנדרש, ומשכך יש לבטלה.

לבסוף, נטען כי המלצת המנכ"ל, ובהתאם גם החלטת השר, שגויות ומוטעות לגופן, ומובילות לתוצאה בלתי סבירה באופן קיצוני. בין היתר, טוענת שדות נגב כי הסיכוי שאוכלוסיית נתיבות תגדל מ-37,000 תושבים ל-100,000 תושבים, בין בעשור הקרוב ובין בזה שאחריו, הוא אפסי. כן נטען כי אף אם ההנחה ביחס לגידול האוכלוסייה נכונה, הרי שכבר כיום יש בתחומה של נתיבות מלאי מתוכנן של שטחי תעסוקה אשר די בו כדי לספק את צרכיה הנטענים. זאת ועוד, לדידה של שדות נגב לא היה מקום להחליט על שינוי הגבולות והעברת השטחים לנתיבות בטרם קיים הליך תכנוני ביחס לשטחים המועברים. לעניין זה, מציינת שדות נגב כי קבלת החלטה לעניין שינוי גבולות בין שתי הרשויות בטרם סיים הצוות המקצועי במינהל התכנון את עבודתו לוקה בחוסר סבירות קיצוני, וסוטה מהמלצות ועדת מעוז. עוד מוסיפה שדות נגב כי המנכ"ל התעלם

בהמלצתו מן הנתונים שהציגה לו, אשר ממחישים כי מצבה הכלכלי קשה יותר משכנותיה בכל פרמטר, וכי היא צפויה להיפגע באופן קשה ביותר כתוצאה מהעברת השטחים.

15. לצד עתירתה של שדות נגב, הוגשה עתירה נוספת התוקפת את החלטת השר על ידי יו"ר ועד ההנהלה של מושב שרשרת (העותר 1); 6 חקלאים המחזיקים בזכויות במשקים חקלאיים בשטחי המושב (העותרים 2-7); וכן תנועת מושבי העובדים בישראל ואיגוד המושבים של הסתדרות הפועל המזרחי (העותרים 8-9) (להלן יכוננו יחד: החקלאים). במוקד העתירה מצויים שטחים חקלאיים בתחומו של מושב שרשרת, הנכללים במסגרת השטחים הדרומיים אותם הוחלט להעביר לנתיבות, ומעובדים על ידי העותרים 2-7 (להלן: השטחים החקלאיים). הדיון בשתי העתירות אוחד לבקשת שדות נגב בהחלטת בית משפט זה (השופטת ענת ברון) מיום 29.12.2020.

במסגרת עתירתם, מצטרפים החקלאים לעיקרי הטענות שמעלה שדות נגב בעתירתה, ומוסיפים מספר טענות: ראשית, נטען כי העברת השטחים לתחום השיפוט של נתיבות צפויה לגרום פגיעה קשה ובלתי מוצדקת בזכויותיהם הקנייניות של החקלאים ובזכותם לעסוק בחקלאות. זאת, שכן בשונה ממועצה אזורית, המאופיינת בצביון התיישבותי חקלאי ומורגלת בהענקת שירותים מוניציפאליים חיוניים לחקלאים, רשות עירונית כדוגמת נתיבות אינה יודעת ואינה ערוכה לספק שירותים כאמור. בנוסף, מאחר שנתיבות איננה מקדמת פעילות חקלאית בשטחה, סבורים החקלאים כי היא צפויה לחייבם בתשלום ארנונה בתעריף גבוה מזה הנהוג במגזר החקלאי. שנית, החקלאים גורסים כי החלטת השר משנה החלטה מנהלית קודמת, אשר התקבלה בעקבות המלצות ועדת מעוז, ובמסגרתה הוחלט שלא להעביר את השטחים החקלאיים. זאת, מבלי שהצביע השר על שינוי נסיבות כלשהו שיש בו כדי להצדיק זאת. החקלאים מוסיפים כי שינוי זה פגע באינטרס ההסתמכות שלהם, שכן בשנים האחרונות השקיעו מיליוני שקלים בפיתוח השטחים החקלאיים. לבסוף, נטען כי החלטת השר פוגעת באופן לא מידתי בזכות הקניין ובחופש העיסוק של החקלאים. לדידם, העברת השטחים החקלאיים לתחום שיפוט של נתיבות פוגעת ביכולתם לקיים ולנהל את משקיהם החקלאיים בטווח המידי, וצפויה להוביל בעתיד להפקעת השטחים החקלאיים (לצורך מימוש תכניותיה של נתיבות) באופן שימנע מהם להמשיך לעסוק בחקלאות.

16. לטענת המדינה, דין העתירות להידחות בהעדר עילה להתערבות בהחלטת השר. בפתח הדברים, נטען כי עיקר השגותיה של שדות נגב מופנה כלפי פגמים שנפלו בעבודת ועדת הגבולות. ואולם, בכל הנוגע לשינוי גבולות במועצות אזוריות (בנבדל מעיריות) אין חובה שבדין למנות ועדת גבולות, אלא מדובר בסמכות שברשות הנתונה לשיקול דעת השר, ונועדה לסייע לו בגיבוש תשתית עובדתית ומקצועית בטרם קבלת החלטה. לצד דברים אלו, טוענת המדינה כי מינוי הוועדה והליך עבודתה נעשו תוך עמידה בכללי המנהל התקין. לעניין מינוי הוועדה בתקופת בחירות, משיבה המדינה כי על פי פסיקתו של בית משפט זה אין מניעה מוחלטת לבצע מינויים בתקופת בחירות, אלא מדובר בשאלה שבשיקול דעת. לשיטתה, הואיל ובענייננו תיקון כתב המינוי של הוועדה לא כלל מינוי של חברי הוועדה – אשר מונו זה מכבר – אלא אך את הרחבת סמכותה לדון בבקשות לשינוי גבולות, לא הייתה כל מניעה לבצעו בתקופת בחירות. כך בפרט נוכח העובדה שהממשלה הנבחרת ממילא אינה מחויבת לקבל את המלצות הוועדה. עוד מציינת המדינה כי הבקשות לשינוי גבולות והליך מינוי הוועדה אכן עמדו בהוראות חוזר מנכ"ל 4/2008 אשר היה בתוקף במועד הגשתן, וכי חוזר מנכ"ל 2/2020 איננו רלוונטי משלא היה קיים באותה עת.

זאת ועוד, לטענת המדינה לא נפל כל פגם בהליך שקיימה הוועדה. לעניין זה, נטען כי בשנים האחרונות נערך שינוי מבני במסגרתו הוקמו ועדות חקירה קבועות הדנות בענייני שינוי גבולות לפי חלוקה גיאוגרפית. שינוי זה הוביל לכך שכיום עבודתן של ועדות החקירה מתבצעת בצורה מהירה בהרבה, כך שטווח זמנים של כשנה, ואף פחות מכך – כמו בענייננו – אינו חריג כלל. המדינה מוסיפה כי דו"ח הוועדה, המשתרע על פני כ-200 עמודים, מלמד כי זו ביצעה את עבודתה באופן יסודי, מקצועי ומקיף. כן נטען כי הוועדה ערכה את דיוניה באופן מכבד וענייני, וכי שדות נגב לא הציגה כל אמירה פוגענית קונקרטיית שנאמרה במסגרת הדיונים, ואשר יש בה משום השפעה פסולה על מי מהגורמים הרלוונטיים. אשר לטענת שדות נגב בדבר פגיעה בזכות הטיעון שלה לפני הוועדה, מציינת המדינה כי בנוסף להגשת עמדתה בכתב, נציגיה של שדות נגב הציגו את עמדתם בעל-פה לפני חברי הוועדה במשך כ-6 שעות במצטבר (בעוד שנציגי עיריית נתיבות הסתפקו ב-4 שעות במצטבר). לא זו אף זו, לרשויות המקומיות ניתנה האפשרות להעביר את התייחסויותיהן החל ממועד תיקון כתב המינוי ועד למועד הגשת הדו"ח, ואף ניתנה להן הזדמנות להגיש התייחסות משלימה לאחר חתימת הדו"ח. במסגרת זו אף

נערכו מספר פניות לשדות נגב בבקשה כי זו תשלים את טיעוניה ותבהיר נקודות הדורשות בירור, ואולם לא אחת היא נמנעה מלעשות כן. לבסוף, גורסת המדינה כי יש לדחות את טענות שדות נגב לפיהן יש בסטייה מהמלצותיה של ועדת מעוז כדי ללמד על פגמים בהמלצת הוועדה. בהקשר זה מעלה המדינה שתי טענות עיקריות: האחת – כי כמו בכל החלטה מנהלית, הגוף המנהלי רשאי, ואף חייב, לבחון את החלטתו מעת לעת ולשנותה במידת הצורך; והשנייה – כי המלצתה של ועדת מעוז ניתנה בשנת 2015 והתבססה על הנסיבות שהיו לפניו באותה עת. ואולם, עם החתימה על הסכם הגג וקידומה של תמ"ל 1090, השתנו הנסיבות באופן שהצדיק סטייה מהמלצות ועדת מעוז.

17. אשר לעתירת החקלאים, גורסת המדינה כי טענותיהם לפגיעה בחופש העיסוק ובזכות הקניין שלהם בשל הפקעת השטחים החקלאיים בעתיד אינן רלוונטיות לענייננו, שכן החלטת השר כלל לא מעלה דרישה להשבת השטחים אלא עוסקת אך בשינוי השיוך המוניציפאלי שלהם. לשיטת המדינה, אף אין כל בסיס לטענות החקלאים בדבר הפגיעה הצפויה להם בשל שיוכם המוניציפאלי של השטחים החקלאיים לרשות עירונית, שכן החוק מסמיך רשויות עירוניות להסדיר כל עניין חקלאי, בדומה למועצה אזורית. כן נטען כי במדינת ישראל קיימים שטחים חקלאיים רבים בתחומן המוניציפאלי של רשויות עירוניות, ואלו מנהלות עיר לצד חקלאות כדבר שבשגרה ובהתאם להוראות הדין. אשר לעלייה הנטענת בארנונה, טוענת המדינה כי ממילא לחקלאים אין זכות קנויה שתעריף ארנונה ממנו נהנו בעבר ימשיך ולא ישתנה בעתיד.

ג. תגובת נתיבות

18. גם נתיבות בתגובתה טוענת כי יש לדחות את העתירות. אשר לעתירת שדות נגב, נטען כי עיקר טענותיה ממוקדות בפגיעה הכלכלית הצפויה לה בשל העברת השטחים. משכך, סבורה נתיבות כי מדובר בעתירה מוקדמת, שכן טרם התקבלה כל החלטה לעניין חלוקת ההכנסות מהשטחים המועברים בין נתיבות לשדות נגב. עוד נטען כי שדות נגב נמנעה מלצרף לעתירתה גורמים רלוונטיים העשויים להיפגע מההחלטה שתתקבל במסגרתה – רמ"י והותמ"ל – וכי בכך נפל פגם מהותי. לגופם של דברים, גורסת נתיבות כי לא קמה עילה להתערבות בהחלטת השר ובהליכים שהובילו לקבלתה, ושבה על עיקרי טענות המדינה. לצד דברים אלו, מוסיפה נתיבות מספר טענות: ראשית, נטען כי טענת שדות נגב לפיה לא היה מקום להחליט על העברת השטחים בטרם השלמתו של הליך תכנוני כוללני, שגויה וסותרת את ההלכה הפסוקה, לפיה ההחלטה בדבר סדר ההתקדמות

בשני המסלולים – ההליך התכנוני והליך שינוי הגבולות – נתונה לשיקול דעת הרשויות. שנית, נתיבות טוענת כי המלצת המנכ"ל ניתנה על בסיס עבודת הוועדה, אשר חקרה, אספה נתונים, שמעה את טענות הצדדים וגורמי המקצוע, ובחנה את מלוא התשתית הראייתית בטרם מתן המלצותיה. נתיבות מוסיפה כי אף אם היו שגיאות או פגמים באיסוף הנתונים, היה על שדות נגב להראות כי קיים חשש שאם היו מבוררות העובדות לאשורן, היה בכך כדי להוביל להחלטה שונה. לשיטת נתיבות, שדות נגב לא הרימה נטל זה. לבסוף, משיבה נתיבות בקצרה על טענות שדות נגב לגופה של ההחלטה. בין היתר, נטען כי שדות נגב עצמה אינה חולקת על כך שנתבות צפויה לגדול באופן משמעותי (אף אם ישנה מחלוקת לעניין היקף וקצב הגידול); כי מאחר שכבר החל יישומו של הסכם הגג, אכן ישנה דחיפות להתחיל ולתכנן את השטחים הדרושים להבטחת שירות נאות לתושבים, שכן תכנון מעין זה אורך שנים; כי נתיבות היא מעין "אי" בתוך שטחה של שדות נגב, ולכן הרחבת שטחה כרוכה בהכרח בהעברת שטחים משדות נגב; וכי אין די בשטחי התעסוקה הקיימים כיום בנתיבות כדי לספק רמת שירות נאותה לתושבים בהתחשב בגידול האוכלוסייה הצפוי.

19. אשר לעתירת החקלאים, טוענת נתיבות כי החלטת השר כלל אינה משליכה על קניינם או על זכות אחרת שלהם, שכן אין בה כשלעצמה כדי למנוע את המשך עיבוד השטחים החקלאיים על ידם. ממילא, טוענת נתיבות, לעותרים אין זכות קנויה להמשיך לעבד קרקע חקלאית השייכת למדינה לנצח, וזכויותיהם תחומות לאמור בחוזים שנחתמו בין האגודה השיתופית של מושב שרשרת לבין רמ"י, ולהחלטות מועצת מקרקעי ישראל. עוד גורסת נתיבות כי טענות החקלאים בדבר הפגיעה שתיגרם להם בעקבות הפקעת השטחים החקלאיים אינן צריכות להישמע במסגרת ההליך דנן – ראשית, החקלאים כלל אינם טוענים כי קיבלו דרישה להשבת השטחים החקלאיים או כי הם צפויים לקבל דרישה מעין זו בקרוב; שנית, ככל שתתקבל דרישה כזו בעתיד, יעמדו לזכות החקלאים מנגנוני הפיצוי הקבועים בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל; שלישית, ככל שהחקלאים מבקשים לתקוף את הסדרי ההשבה והפיצוי הקבועים בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל בעניין קרקע חקלאית, היה עליהם לצרף את רמ"י כמשיבה לעתירתם בהיותה בעל הדין הרלוונטי לטענות מסוג זה. אשר לטענות החקלאים בדבר הפגיעה שצפויה לכאורה להיגרם להם עקב העברת השטחים החקלאיים לרשות עירונית, נטען כי רשות עירונית יכולה לספק שירותים לחקלאים ככל רשות אחרת, וכי נתיבות עושה זאת בהצלחה בשטחים החקלאיים המצויים כיום בתחומה. בנוסף, לא צפוי גידול משמעותי בתשלומי הארנונה של החקלאים. מטעמים אלו, סבורה נתיבות כי יש לדחות את העתירה.

20. להשלמת התמונה, יצוין כי שדות נגב צירפה כמשיב לעתירתה גם את מושב תקומה, שבתחומו מצוי השטח הצפוני בו אושרה תמ"ל 1090. בתגובתו מצטרף מושב תקומה לטענותיה של שדות נגב.

דיון והכרעה

21. לאחר שעיינו בעתירות ובתגובות להן, ונתנו דעתנו לטענות הצדדים, באנו לכלל מסקנה כי דין העתירות להידחות. להלן נבאר מסקנתנו.

המסגרת הנורמטיבית

22. הסמכות להחליט על שינוי תחומים מוניציפאליים של רשויות מקומיות נתונה על פי דין לשר הפנים (ראו: סעיף 8 לפקודת העיריות; סעיפים 1-2 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]; סעיף 228 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958). בהפעילו סמכות זאת, נתון לשר שיקול דעת רחב במסגרתו רשאי הוא לשקול שיקולים רבים ומגוונים, לרבות שיקולים גיאוגרפיים, דמוגרפיים, סוציולוגיים וכלכליים (ראו: בג"ץ 5847/10 המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה נ' שר הפנים, פסקה 9 (1.8.2011) (להלן: עניין גבעת עדה); בג"ץ 2689/00 מועצה אזורית גליל תחתון נ' שר הפנים, פ"ד נה(4) 161, 170 (2001)). בהתאם, וכפי שפסק בית משפט זה לא אחת, היקף התערבותו של בית המשפט הגבוה לצדק בהחלטות השר על שינוי גבולות מוניציפאליים הוא מצומצם, ושמור למקרים בהם נפל פגם בשיקול הדעת אשר יש בו, בדרך כלל, כדי לפסול שיקול דעת מנהלי (ראו: עניין גבעת עדה, בפסקה 9; בג"ץ 6747/05 המועצה המקומית תל שבע נ' שר הפנים, פסקה 7 (29.7.2008) (להלן: עניין תל שבע); בג"ץ 5445/93 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד נ(1) 397, 405 (1994)). וכפי שתיאר זאת השופט צבי ברנזון לפני יותר מיובל שנים:

סיפוח שטחים לרשות זו או אחרת הוא ענין של מדיניות, שלגביו יש לשר הפנים שיקול-דעת נרחב ביותר עד שבדרך כלל לא יראה בית-משפט זה לנכון להתערב בו... כל עוד שר הפנים לא חרג מהסמכות שניתנה לו ולא הוכחה לנו שרירות לב או פגם אחר בשיקוליו, לא נתערב אנו במה ששר הפנים מצא לנכון לעשות (בג"ץ 51/68 המועצה המקומית אזור נ' שר הפנים, פ"ד כב(2) 226, 228 (1968) (להלן: עניין אזור)).

ויובהר, חלוף הזמן אינו מעיב על נכונות הדברים – לעניין היקף התערבות בית משפט זה בהחלטות שר הפנים ביחס לגבולות המוניציפאליים בין רשויות מקומיות, מה שהיה נכון כשמלאו למדינה שני עשורים, נכון גם כיום, באמצע העשור השמיני לקיומה.

23. סעיף 8 לפקודת העיריות קובע כי תנאי מוקדם להפעלת סמכותו של השר לשינוי גבולות מוניציפאליים של עיריות הוא מינוי ועדת חקירה אשר תבחן את העניין ותעביר את ממצאיה והמלצותיה. דרישה חקוקה מעין זו אומנם לא קיימת ביחס לשינוי גבולות של מועצות אזוריות, ואולם בפועל נוהג משרד הפנים למנות ועדת חקירה גם במקרים אלו, בבחינת גורם מקצועי מייעץ (ראו: עניין תל שבע, בפסקה 7). בית משפט זה כבר עמד על כך שממצאיה של ועדת החקירה מהווים את הבסיס להפעלת שיקול דעתו של שר הפנים, ועליו להקנות להמלצותיה משקל הולם בכואו להחליט אם לשנות את תחומה המוניציפאלי של עירייה. עם זאת, השר רשאי לסטות מהמלצות הוועדה, ובלבד שיבסס החלטתו על שיקולים ענייניים, תוך איזון ראוי ביניהם (ראו: עניין גבעת עדה, בפסקה 10; עניין תל שבע, בפסקה 7; בג"ץ 2159/97 מועצה אזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים, פ"ד נב(1) 75, 84 (1998)).

מן הכלל אל הפרט

24. בענייננו, החלטת השר, אשר נסמכת על הדו"ח המפורט של ועדת הגבולות ועל נימוקי המנכ"ל, ומקבלת את המלצותיהם, מבטאת איזון סביר בין השיקולים השונים, ולא ראינו בנימוקים שהציגו העותרים כל טעם המצדיק את התערבותנו בה. כך, בוודאי, בהינתן שיקול הדעת הרחב המסור לשר בקביעת הגבולות המוניציפאליים של רשויות מקומיות, כנזכר לעיל.

25. בעתירתה, מעלה שדות נגב טענות לרוב ביחס לפגמים שנפלו בהליך עבודתה של הוועדה, ולהיעדרה של תשתית ראייתית התומכת בהמלצותיה ובהמלצת המנכ"ל שניתנה בעקבותיהן. ואולם, עיון בדו"ח הסופי של הוועדה, כמו גם בתמלילי הדיונים הפומביים שערכה, מלמד כי זו עשתה עבודתה באופן יסודי ומקצועי, וכי המלצותיה עומדות על יסודות איתנים. הוועדה ערכה 5 דיונים פומביים בהם השתתפו, בין היתר, נציגים מטעם שדות נגב ונתיבות, ואלו זכו להשמיע את עמדתם באריכות לפני חברי הוועדה. כן שמעה הוועדה את עמדותיהם של גורמים מקצועיים ואחרים הנוגעים לעניין, ובכלל זאת רמ"י, מינהל התכנון, משרד השיכון והבינוי, רשות החירום הלאומית (רח"ל),

חברת שיכון ובינוי אנרגיה בע"מ וכיו"ב. בנוסף, הוועדה ערכה סיורים בנתיבות ובשדות נגב, אליהם הוזמנו נציגי שתי הרשויות. במסגרת הדו"ח הסופי שסיכם את ממצאיה, הוועדה עמדה תחילה על המלצותיה של ועדת מעוז. לאחר זאת, סקרה הוועדה בהרחבה את הנתונים הדמוגרפיים של כל אחת משתי הרשויות, כמו גם את הנתונים הכלכליים-חברתיים שלהן; ערכה ניתוח כלכלי של שתי הרשויות; ובחנה את מגמות הפיתוח של כל אחת מהן. כן ערכה הוועדה סקירה תכנונית של השטחים בהם הוסמכה לדון. בהמשך, סקרה הוועדה את עמדותיהן של נתיבות ושדות נגב, כמו גם את עמדותיהם של רמ"י, לשכת תכנון מחוז דרום, מושב שרשרת, מינהל התכנון, משרד השיכון והבינוי, מושב תקומה ועוד. על רקע דברים אלו, הגיעה הוועדה למסקנה כי יש לקבל את בקשותיה של נתיבות לשינוי גבולות באופן חלקי בלבד, ולהעביר שטח של כ-940 דונם משדות נגב לנתיבות, מתוכם כ-120 דונם מהשטח הצפוני (בהתאם לגבולות תמ"ל 1090) וכ-820 דונם מהשטחים הדרומיים. הוועדה נימקה מסקנה זו בהרחבה, תוך שהיא מבחינה בין הנימוקים הרלוונטיים לכל אחד מן השטחים:

(-) ביחס לשטח הצפוני, הבהירה הוועדה, בין היתר, כי על פי תכניות המתאר הרלוונטיות מדובר בשטח המצוי ברובו ב"אזור בינוי עירוני" ומהווה המשך טבעי לעיר נתיבות; כי על השטח חלה תמ"ל 1090 המהווה יישום של המלצות ועדת מעוז לתכנון פרוגרמתי; וכן כי מן הראוי ששטח זה, אשר נמצא במבואות העיר נתיבות ומהווה כניסה ראשית אליה, יתוכנן על ידה באופן שיבטיח תכנון אינטנסיבי ועיצוב מיטבי למרחב העירוני. עוד ציינה הוועדה כי שדות נגב אומנם טענה לפניה כי השטח דרוש לה כחלק מהעתודות לפיתוח שטחי הציבור, ואולם חרף פניות חוזרות של הוועדה, היא לא העבירה חומרים רלוונטיים המלמדים על כך. בנוסף, צוין כי בניגוד לנטען, שדות נגב עצמה החלה לקדם בשטח זה תכנית המייעדת את מרביתו לשימושי תעשייה ומלאכה ולא לצרכי ציבור.

(-) אשר לשטחים הדרומיים, ציינה הוועדה ביחס לחלקם כי מדובר בשטחים צמודי דופן לשטח השיפוט של נתיבות, הממוקמים במבואות העיר ומהווים כניסה אליה, ועל כן מן הראוי שיתוכננו על ידה מנקודת מבט של תכנון ועיצוב המרחב העירוני האינטנסיבי. כן צוין כי שדות נגב מקדמת בשטחים אלו תכניות שונות הכוללות מימוש של כ-70% מפוטנציאל ההרחבה של השטח לפיתוח עירוני בנתיבות (בהתאם לתכנית המתאר המחוזית), באופן שיותר את עתודת ההתרחבות של נתיבות על 800 דונם בלבד. זאת ועוד, הוועדה נתנה דעתה למצבן הכלכלי של שתי הרשויות, וציינה כי על אף שהמצב של שתיהן אינו טוב באופן

יחסי, עדיין נתיבות מצויה במצב כלכלי פחות טוב, הן בהשוואה לשדות נגב הן בהשוואה למוצע הרשויות בארץ. על כן, ככל שיוותרו השטחים בתחום השיפוט של שדות נגב – הפערים בין הרשויות צפויים לגדול משמעותית, בעוד שאם יועברו השטחים לנתיבות – שדות נגב אומנם תיוותר במצב כלכלי טוב יותר אך הפערים יצטמצמו. בהקשר זה, הוועדה נתנה דעתה גם לטענותיה של שדות נגב בדבר הפגיעה הכלכלית שצפויה להיגרם לה, וציינה כי מאחר שממילא הכנסותיה של שדות נגב משטחים אלו זניחות, הרי שהעברתם לתחום השיפוט של נתיבות לא צפויה לפגוע אקטיבית במצבה הכלכלי של שדות נגב, אלא לכל היותר לסכל את הגדלת הכנסותיה העתידיות משטחים אלו. עוד מצאה הוועדה כי בחינת שיעור הגידול הצפוי באוכלוסיית נתיבות לעומת שדות נגב, מלמדת כי ישנה הצדקה להעביר חלק מהשטחים הדרומיים לנתיבות על מנת שתוכל לתכננם כראות עיניה ולהגדיל את הכנסותיה העצמיות באופן שיאפשר לה לספק רמת שירותים הולמת לכלל התושבים. לעניין זה, צוין כי אף אם הערכותיה של נתיבות לגידול האוכלוסייה לכ-100,000 תושבים לא תתממשנה בעשור הקרוב, הרי שהן צפויות בסבירות גבוהה להתממש בעשור שאחריו. משכך, סברה הוועדה כי ישנה הצדקה להעביר חלק מן השטחים הדרומיים לתחום שיפוטה של נתיבות. לצד זאת, הוועדה ציינה כי ההיצע המוגבל של עתודות הקרקע המתאימות לפיתוח שטחים מניבים, כמו גם הנחיות תמ"א 1/35 בעניין הצורך לשקול שיתוף בחלוקת הכנסות בעת תוספת אזורי תעסוקה חדשים, מצריכים שיתוף פעולה וחלוקת הכנסות בין נתיבות לשדות נגב, והמליצה להסמיכה לדון בכך (כפי שאכן קרה). מנגד, ביחס לחלקים אחרים בשטחים הדרומיים, ציינה הוועדה כי על פי תכנית המתאר הרלוונטית הם מוגדרים כשטח נוף כפרי חקלאי, שיעודיו חקלאות, שטחים פתוחים ומתקני ספורט, נופש ותיירות, ועל כן אין יתרון יחסי בשיוכם המוניציפאלי לנתיבות. משכך, ביחס לשטחים אלו סברה הוועדה כי יש להותירם בתחום השיפוט של שדות נגב.

26. עינינו הרואות, במסגרת עבודתה פרשה הוועדה את מלוא התשתית העובדתית הרלוונטית, נתנה דעתה לטענות כל הצדדים, ובסופו של יום הגיעה למסקנה כי יש מקום להמליץ על העברתם של חלק מן השטחים המבוקשים לנתיבות. מסקנה זו נומקה בהרחבה, תוך הבחנה בין סוגי השטחים השונים והשיקולים הרלוונטיים ביחס לכל אחד מהם, וכפי שניתן להיווכח מעיון בדו"ח המפורט של הוועדה – התבססה על טעמים ענייניים. מסקנה זו ונימוקה אומצו על ידי המנכ"ל בהמלצתו, ובסופו של דבר גם על ידי השר בהחלטתו. זאת, לא לפני שניתנה לשדות נגב הזדמנות נוספת לשטוח את

טענותיה, הן בכתב במסגרת הגשת התייחסותה לממצאי דו"ח הוועדה, הן בעל-פה במסגרת פגישותיה עם השר והמנכ"ל. ודוק – הרושם העולה מן האמור הוא כי החלטת שר הפנים ניתנה לאחר בחינה ממצה של התשתית העובדתית והמקצועית שהונחה לפניו ושמיעת עמדות הצדדים השונים, לרבות התנגדותה של שדות נגב. השר בחן את השיקולים לכאן ולכאן, ובסופו של יום הגיע למסקנה כי יש לאמץ את המלצות הוועדה ומנכ"ל משרדו, ולהורות על העברת השטחים נשוא המחלוקת לנתיבות. אף אם ניתן היה להגיע לתוצאה אחרת, הרי שמדובר בהחלטה מקצועית המשקפת איזון סביר בין השיקולים השונים, ולא קמה עילה להתערבות בה.

27. אף יתר טענותיה של שדות נגב אינן מגלות עילה להתערבותנו. כך למשל, אין ממש בקובלנותיה של שדות נגב ביחס למינוי ועדת הגבולות בתקופת בחירות. אכן, הלכה היא כי בתקופת בחירות על הממשלה היוצאת לנהוג באיפוק ובריסון בעת קבלת החלטות, לרבות לעניין מינויים, וזאת במטרה למנוע את העצמת החשש לניגוד עניינים או שיקולים פוליטיים העלולים לדבוק בהליכי מינוי ערב בחירות (ראו: בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר, פסקה 10 (26.12.2005); בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 469, 455 (2001). ראו גם: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1501 – מינויים בתקופת בחירות (להלן: הנחיית היועץ)). עם זאת, בענייננו אין מדובר במינוי חדש של ועדה וחבריה, אלא אך בהרחבת סמכותה של ועדת הגבולות הקיימת – הלוא היא ועדה קבועה אשר חבריה מונו כבר בשנת 2017 (היינו, עובר לתקופת הבחירות) – לדון בבקשות לשינוי גבולות שהגישה נתיבות. משכך, החשש מפני ניגוד עניינים או עירוב שיקולים פוליטיים פוחת משמעותית (ראו לעניין זה: סעיף 2(ו) להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, אשר מחריגה מן המגבלות הקבועות ביחס למינויים בתקופת בחירות "מינוי שאינו אלא הקניית סמכות סטטוטורית או תפקיד נוסף לעובד מדינה מכהן". כן ראו: בג"ץ 2402/18 המועצה האזורית דרום השרון נ' שר הפנים, פסקה 7 (23.7.2018)). מסקנה זו מתחדדת לאור העובדה שוועדת הגבולות היא גוף מקצועי, אשר תפקידו העיקרי לגבש את התשתית העובדתית והמקצועית הדרושה לצורך קבלת החלטה, ולתת המלצותיו. הוועדה איננה מוסמכת לקבל כל החלטה סופית, ואין בהמלצותיה כדי לכבול את ידיה של הממשלה החדשה (ברוח הדברים הללו נקבע גם בפסק הדין אשר דחה את העתירה הקודמת שהגישה שדות נגב. ראו: העתירה הקודמת, פסקה 12)). משכך, ברי כי אין כל טעם ממשי להמתין עד לתום תקופת הבחירות כדי להסמיך את הוועדה לדון בבקשות לשינוי גבולות, ולאפשר לה להתחיל בביצוע עבודתה המקצועית. הדברים נאמרים בשים לב לכך שהחלטת השר הסופית, היא החלטה המנהלית הנתונה לביקורת שיפוטית, התקבלה על ידי השר שלא בממשלת מעבר אלא לאחר כינונה של ממשלה חדשה.

28. כך גם לא מצאנו ממש בטענותיה של שדות נגב לפיהן לא היה מקום להחליט על שינוי הגבולות והעברת השטחים משדות נגב לנתיבות בטרם קיים הליך תכנוני ביחס לשטחים המועברים. כבר נפסק כי החלטה ביחס לסדר בו יש לבצע את שני ההליכים – ההליך התכנוני מזה והליך שינוי הגבולות מזה – היא החלטה הנתונה לשיקול דעת הרשויות (ראו: בג"ץ 8824/13 כפר הס מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' שר הפנים, פסקות 22-23 (25.7.2016); בג"ץ 6598/18 שוקרי נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים, פסקה 6 (9.1.2019)). כן ראו פסקה 39 לפסק דינו של השופט יוסף אלרון בעע"מ 29/20. זאת ועוד, במסגרת עע"מ 29/20 העלתה שדות נגב את הטענה ההפוכה, לפיה יש להקדים שינוי גבולות לתכנון, באופן המבקש ללכוד את הרשויות במלכוד: "ללא תיקון גבולות כיצד תבקיע התוכנית; ובאין תוכנית מניין תמצא הצדקה לתיקון הגבולות?". לכך כמובן לא ניתן להסכים, או בלשון בה עשיתי שימוש בשעתו "ובכל זאת, נוע תנוע" (הציטוטים מחוות דעתי בעע"מ 29/20). יוער כי שדות נגב מנסה לתמוך טענתה זו בעמדה שהציג בזמנו מינהל התכנון לפני ועדת הגבולות, לפיה כדאי להמתין לקבלת המלצותיו של הצוות המקצועי במינהל התכנון בטרם קבלת ההחלטה על שינוי הגבולות. ואולם, כפי שצוין להלן, עמדתו העדכנית של מינהל התכנון תומכת בהחלטת השר כפי שהתקבלה.

29. נראה כי טרונייתה המרכזית של שדות נגב נגד החלטת השר נוגעת לפגיעה הכלכלית שצפויה להיגרם לה, לטענתה, בעקבות אובדן ההכנסות מן השטחים המועברים. אין ספק כי שיקול זה הוא שיקול ענייני לצורך קבלת ההחלטה האם לגרוע משטח של שדות נגב. ואכן, במסגרת הדו"ח ועדת הגבולות התייחסה בהרחבה לטענות אלו של שדות נגב, אך בסופו של דבר הגיעה למסקנה כי באיזון בין מכלול השיקולים, אין בשיקול זה כדי להטות את הכף. מסקנה זו אומצה על ידי המנכ"ל בהמלצתו, ובסופו של דבר גם על ידי השר. לא מצאנו כי מדובר במסקנה בלתי סבירה המצדיקה התערבות. ודוק, אף אם ניתן היה להגיע לתוצאה אחרת במסגרת האיזון האמור, הרי שכידוע אין זה מתפקידו של בית משפט זה להחליף את שיקול דעתה של הרשות המנהלית בשיקול דעתו (ראו למשל: בג"ץ 246/12 מוסין נ' משרד הפנים, פסקה ז (25.04.2012); בג"ץ 2763/07 המועצה האזורית אפעל נ' שר הפנים, פסקה ח(7) (28.11.2007) (להלן: עניין אפעל)). יתרה מכך, כפי שצוין לעיל, הוועדה סברה כי בענייננו יש מקום לבחון מנגנון של חלוקת הכנסות בין שדות נגב ונתיבות ביחס לשטחים המועברים, והמליצה להסמיך אותה לדון בכך. בהתאם, ביום 30.8.2020 תוקן כתב המינוי של הוועדה, והיא הוסמכה לבחון ולהמליץ בדבר חלוקת ההכנסות הראויה בין שתי הרשויות. לא מן הנמנע כי ההחלטה

הסופית שתתקבל לעניין זה תביא לצמצום משמעותי של הפגיעה הכלכלית לה טוענת שדות נגב. במובן זה, טענותיה של שדות נגב לעניין זה מקדימות את זמנן, וגם מטעם זה יש לדחותן.

עתירת החקלאים

30. ההכרעה בעתירתה של שדות נגב יפה גם ביחס לעתירת החקלאים. החקלאים אומנם מעלים בעתירתם טענות אחדות החורגות מגבולות עתירתה של שדות נגב, ואולם גם בטענות אלו אין כדי להצדיק התערבות בהחלטת השר. כך, לא מצאנו ממש בטענות החקלאים לפגיעה בלתי מידתית בזכות הקניין ובחופש העיסוק שלהם עקב החלטת השר. כל פועלה של החלטת השר הוא שינוי שיוכם המוניציפאלי של השטחים החקלאיים, ואין בה משום דרישה להשבתם. על כן, אף אם החלטת השר צפויה לגרום לחקלאים אי-נוחות מסוימת הכרוכה בשינוי הרשות המוניציפאלית מולה עליהם להתנהל בנוגע לשטחים החקלאיים, היא אינה עולה כדי פגיעה בזכות הקניין ובחופש העיסוק שלהם. ממילא, רשות מקומית היא גוף יציר המשפט אשר גבולותיו ניתנים לשינוי כעניין של מדיניות ובהתאם לשיקול דעתו הרחב של שר הפנים – ללמדנו כי לחקלאים אין זכות קנויה כי שטחיהם החקלאיים יותרו בתחום שיפוטה של אותה רשות מקומית לצמיתות (ראו והשוו: עניין אפעל, בפסקה ח(5); ע"א 5746/91 החברה לכבלים ולחוטי חשמל בישראל בע"מ נ' המועצה המקומית בית-שאן, פ"ד נ(3) 876, 879 (1996); עניין אזור, בעמ' 230-229. כן השוו: בג"ץ 9827/04 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 6 (25.1.2006)). בדומה, לא ראינו מקום לקבל את טענת החקלאים כי החלטת השר שינתה החלטה מנהלית קודמת שלא כדין. אכן, החלטת השר מהווה שינוי מן ההחלטה שהתקבלה על ידי שר הפנים ביום 28.12.2015 בעקבות המלצות ועדת מעוז. עם זאת, פעמים רבות עמד בית משפט זה על כך שהחלטה של רשות מנהלית, לא כל שכן החלטה מהסוג בו עסקינן, איננה סופית, ובאפשרותה (ולעיתים אף מחובתה) לשנות את החלטתה ככל שהתרחש שינוי נסיבות המצדיק זאת (ראו: ע"א 3604/13 מנהל רשות המסים נ' אייזינגר, פסקה 17 (10.5.2015); עניין תל שבע, בפסקה 9; בג"ץ 4776/03 מלון רג'נסי ירושלים בע"מ נ' שר הפנים, פסקה 9 (9.5.2005)). ראו גם: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 387 (2010)). בענייננו, נטען כי הצורך בבחינה מחודשת של החלטה נבע מן החתימה על הסכם הגג והגידול הדמוגרפי באוכלוסיית נתיבות הצפוי להתרחש בעקבותיו, וכי בכך יש משום שינוי נסיבות המצדיק סטייה מן החלטה הקודמת והעברת שטחים נוספים לנתיבות. טענה זו מקובלת עלינו – המדובר בטעם מוצדק וענייני לבחינה

מחודשת של ההחלטה ולשינויה באופן שיהלום את האינטרס הציבורי, ולא מצאנו מקום להתערב.

31. סוף דבר: דין העתירות להידחות בהיעדר עילה להתערבות בהחלטת השר. העותרת בבג"ץ 7349/20 והעותרים בבג"צ 9151/20 ישאו, בחלקים שווים, בהוצאות משיבי הממשלה ובהוצאות עיריית נתיבות בסכום של 20,000 ש"ח לטובת כל אחד מהם (סה"כ 40,000 ש"ח).

ש ו פ ט

השופטת ע' ברון:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה נ' הנדל:

1. אני מסכים עם חברי, השופט ע' גרוסקופף, כי דין העתירות כלפי החלטת שר הפנים מיום 8.7.2020 – להידחות. עם זאת, אתייחס בקצרה למספר נקודות.

2. אשר לפעילות ועדת הגבולות במהלך תקופת בחירות – מקובלת עלי עמדת חברי, כי לא נפל פגם ממשי בהרחבת גבולות סמכותה של ועדת הגבולות הקבועה. אולם, על רקע ההחלטות בבג"ץ 6413/08 מועצה אזורית חבל מודיעין נ' שר הפנים (10.3.2010), סבורני כי יש לתת את הדעת על שלושה שלבים של הליך שינוי הגבולות המוניציפליים: שלב הרחבת גבולות סמכותה של הוועדה הקבועה; שלב הגשת המלצות הוועדה; ושלב קבלת ההחלטה הסופית על ידי שר הפנים. מן הטעמים שהציג חברי, ניתן לומר כי ביצוע השלב הראשון בתקופת בחירות מצוי בקצה הקל של סקאלת החומרה. ברם, השלב השני של תהליך שינוי הגבולות – הגשת המלצות קונקרטיות של הוועדה בתקופת בחירות – קרוב יותר, להשקפתי, לשלב השלישי, המצוי באזור הקוטב הנגדי של הסקאלה. אף שהמלצות הוועדה אינן מחייבות, יש להן "משקל רב" (בג"ץ 6747/05 המועצה המקומית תל שבע נ' שר הפנים, פסקה 7 (29.7.2008)), כך שבנסיבות מסוימות עלול להתעורר

קושי בפרסומן ערב הבחירות (ראו רבקה ווייל, "תקופת בין השמשות: על סמכויותיה של ממשלת מעבר" משפט וממשל יג 167, 193-195 (2011)).

אף על פי כן, שוכנעתי כי במקרה שלפנינו אין בעיתוי פרסום המלצות ועדת הגבולות כדי להצדיק התערבות בהחלטת שר הפנים. המלצות הוועדה הוגשו אמנם בתקופת כהונתה של "ממשלת מעבר", אך לא ערב בחירות (להבחנה בין שני מצבים אלה, ראו שם) – נתון המקשה במידת מה את עוקצו של החשש, ותומך במסקנה שאין להתערב כעת בהחלטה הסופית שקיבל שר הפנים לאחר כינון ממשלה חדשה.

3. במישור המהותי יותר, אעיר כי מן החומר עולה שעל אף המחלוקת בין הרשויות המקומיות לגבי השיוך המוניציפלי של השטחים הדרומיים (כהגדרתם בחוות דעת חברי), המועצה האזורית שדות נגב תכננה אף היא לשנות את ייעודם, וקידמה תכנון של "אזור תעשייה קלה ותעסוקה חדש" (פסקה 14 לכתב העתירה). לנתון זה משמעות בשני היבטים: ראשית, כפי שצינו משיבים 1-3 בהודעתם מיום 5.3.2021, יש בו כדי למזער את חשיבות ההליך התכנוני לגבי השטחים הללו – ולבסס את מסקנת חברי, השופט ע' גרוסקופף, כי לא נפל פגם בהקדמת תהליך שינוי הגבולות המוניציפלי. שנית, הדבר מחליש את טענות העותרים בבג"ץ 9151/20 לגבי הפגיעה בזכויותיהם. אכן, שעה ששתי הרשויות האוחזות בטלית – נתיבות ושדות נגב – מבקשות להמיר את החקלאות בתמהיל כזה או אחר של שימושי תעשייה ותעסוקה, קשה לקשור את הפגיעה "הקניינית הישירה" הנטענת דווקא בשינוי הגבולות המוניציפליים. ודוקו, גם אם אין בעובדה זו כדי לשמוט לחלוטין את הקרקע מתחת לטענות החקלאים (וראו פסקה 210 לכתב העתירה בבג"ץ 9151/10, ועמודים 3 ו-11 לפרוטוקול הדיון בעתירות מיום 22.2.2021), יש בה כדי לתמוך בתוצאה אליה הגיע חברי.

4. על כן, ומיתר הנימוקים שפורטו בחוות דעת חברי, אני מצטרף, כאמור, למסקנותיו.

המשנה לנשיאה

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ע' גרוסקופף.

ניתן היום, כ"ב בטבת התשפ"ב (26.12.2021).

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵטֵת

הַמְשָׁנָה לַנְּשִׂיָאָה

מרכז מידע, טל' 077-2703333, *3852 ; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il> אב 20074390_Y17.docx