



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1/23

לפני :
כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט י' אלרון
כבוד השופט א' שטיין

העותרת : תנועת רגבים

נ ג ד

המשיבים :
1. שר הפנים
2. ראש המועצה האזורית אל-קסום סלאמה
אלאטרש
3. המועצה האזורית אל-קסום

עתירה למתן צו על-תנאי

בשם העותר : עו"ד ארזי בועז

בשם המשיב 1 : עו"ד הדס ערן

בשם המשיבים 2-3 : עו"ד חן אביטן

פסק-דין

השופט א' שטיין:

1. במסגרת העתירה שלפנינו נתבקשנו להורות למשיב 1, שר הפנים, להתייצב וליתן טעם כדלקמן: "מדוע לא יפעל למנות ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש המועצה במועצה האזורית אלקסום וזאת הן מכח סמכותו לפי סעיף 38 לפקודת המועצות המקומיות והן בהתאם לחובתו הקבועה בתקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), התשס"ד-2004."
2. לטענת העותרת, המשיבים 2-3 – בהתאמה: ראש המועצה האזורית אל-קסום והמועצה האזורית אל-קסום (להלן: המועצה האזורית) – נוקטים במדיניות מכוונת ובלתי חוקית להימנעות מגביית ארנונה בתחום המועצה האזורית. בעניין זה טוענת העותרת כי

היא פנתה שוב ושוב למועצה האזורית, בבקשה לקבלת מידע בנוגע לגביית הארנונה, אולם המועצה האזורית מתעלמת מפניותיה, תוך הפרת צווים שיפוטיים שניתנו.

3. לטענת העותרת, נוכח התנהלותן של המשיבות 2-3, על שר הפנים לפעול בהתאם לסמכותו הקבועה בדין ולהורות על מינוי ועדה אשר תחליף את המשיבים 2-3 (להלן: ועדה ממונה). טענתה זו של העותרת נסמכת על סעיף 38(א) לפקודת המועצות המקומיות (להלן: פקודת המועצות), אשר קובע כי במקרים מסוימים שר הפנים רשאי להורות על מינוי ועדה ממונה, ובהם מקרה, כבענייננו-שלנו, בו המועצה נחשבת למועצה שחדלה לפי הוראות צו הכינון (ראו: סעיף 38(א)(1) לפקודת המועצות); כן נטען, כי בהתאם לתקנה 2 לתקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), התשס"ד-2004 (להלן: תקנות העיריות), סמכות זו הינה סמכות שבחובה (ראו: תקנה 2(א)(3)(ב)(1) לתקנות העיריות), ובהתאם לתקנה זו שר הפנים חייב למנות ועדה ממונה שתחליף את המשיבים 2-3.

4. בהתאם להחלטתי, הגישו המשיבים את תגובותיהם המקדמיות לעתירה.

5. המשיבים טענו כי התשתית המשפטית אשר הוצגה על-ידי העותרת ביחס לפקודת המועצות ותקנות העיריות שגויה, וזאת מהטעמים הבאים: ביחס לסעיף 38(א)(1) לפקודת המועצות, נטען כי סעיף 38(ב) לפקודת המועצות קובע כי שר הפנים יפעיל את סמכותו למינוי ועדה ממונה בהתאם לסעיף 38(א) לפקודת המועצות רק במקרה בו לא מתקיימות בחירות לרשות המקומית במהלך השנה הקרובה. בענייננו-שלנו, הבחירות למועצה האזורית צפויות להתקיים באוקטובר 2023, כך שכבר במועד הגשת העתירה לא היה ניתן להפעיל סמכות זו; ביחס לתקנה 2(א)(3)(ב)(1) לתקנות העיריות, נטען כי תקנה 2(א) לתקנות העיריות קובעת שלושה תנאים מצטברים שרק בהתקיימם יהא שר הפנים חייב למנות ועדה ממונה, אולם בענייננו-שלנו חל רק אחד מהתנאים, ועל-כן אין תחולה לתקנות העיריות.

6. המשיבים 2-3 טענו בתגובתם כי הם עושים כל שביכולתם על-מנת להגביר את הגבייה של תשלומי הארנונה, אולם נתקלים "בקשיים אובייקטיביים" שמקשים עליהם להשלים את המלאכה, ואלו הם: משאביה הדלים של המועצה האזורית מקשים עליהם באכיפת תשלומי הארנונה; נעריך אומנם סקר נכסים בתחום המועצה האזורית, שיש בו כדי לקדם את גביית הארנונה, אולם התעוררו ספקות בנוגע לאמינות הסקר בכל הנוגע לזיהוי הנישומים; משרד הפנים לא העביר את מלוא המימון הדרוש לסקר הנכסים, ולמועצה אין אפשרות לממן את המשך ביצוע הסקר מתקציבה. נטען כי בנסיבות אלה, ונוכח האמון שנבנה בין המועצה לבין תושביה, אין מקום למנות ועדה ממונה, אשר תשלול את זכותם של תושבי המועצה האזורית לבחור ולהיבחר. המשיבים 2-3 מבקשים אפוא מאתנו כי נדחה את העתירה.

7. שר הפנים טען גם הוא כי דין העתירה להידחות. נטען כי הסמכות שבידו למנות ועדה ממונה הינה סמכות שברשות, וכי לא נפל כל פגם בבחירתו של שר הפנים שלא להפעיל את סמכותו זו בעניינה של המועצה האזורית. זאת במיוחד בהתחשב בכך שאנו מצויים בשנת בחירות. כן נטען כי משרד הפנים מקיים פעילויות שונות להגברת גביית הכספים במועצה האזורית, וכי ננקטות סנקציות נגד המועצה האזורית בגין גבייה בחסר של תשלומי ארנונה, בדמות הפחתה במענק האיזון אותו המועצה האזורית זכאית לקבל. גם מסיבות אלה נטען כי לא נפל כל פגם בהחלטתו של שר הפנים.

8. דין העתירה להידחות על הסף, בהיעדר עילה מבוררת להתערבותנו.

9. כאמור, לטענת העותרת, תקנה 2 לתקנות העיריות מקימה לשר הפנים סמכות חובה למנות ועדה ממונה בנסיבות דוגמת הנסיבות דנן. המשיבים לא הכחישו כי מתקיים בענייננו האמור בתקנה 2(א)(3)(ב)(1) לתקנות העיריות, אולם טענו כי תקנה 2 קובעת כי סמכות חובה להקמת ועדה ממונה קמה רק בהתקיים כלל התנאים המצטברים אשר קבועים בתקנה זו. טענה זו מקובלת עליי. תקנה 2(א) לתקנות העיריות, שכותרתה "מינוי חובה של ועדה", קובעת כדלקמן: "השר ימנה ועדה למילוי תפקידי מועצה וראש רשות מקומית, לגבי רשות מקומית, שנתקיימו לגביה כל אלה" (ההדגשה הוספה – א.ש.), ולאחר מכן מפורטים שלושה תנאים מצטברים, שרק בהתקיימם יחויב שר הפנים למנות ועדה ממונה. בענייננו-שלנו, וכאמור, אומנם נטען בעתירה כי מתקיים התנאי האמור בתקנה 2(א)(3)(ב)(1) (שיעור גביית הארנונה הוא 40% או פחות), אולם לא נטען כי מתקיימים התנאים האמורים בתקנות 2(א)(1) (שיעור הגירעון השוטף הוא 15% או יותר) ו-2(א)(2) (שיעור הגירעון המצטבר הוא 30% או יותר). מנגד, המשיבים הצהירו כי תנאים אלה אינם מתקיימים בענייננו. נוכח האמור, אין תחולה לתקנה 2 לתקנות העיריות בענייננו-שלנו, ולשר הפנים לא קמה חובה למנות ועדה ממונה.

10. הדברים אינם כה פשוטים ביחס לפרשנות שהמשיבים נותנים לסעיף 38(ב) לפקודת המועצות. כאמור, לטענת המשיבים, סעיף 38(ב) לפקודת המועצות מאפשר לשר הפנים למנות ועדה כאמור בתנאי שאין בחירות בתוך שנה מיום מינוי הוועדה הממונה. ספק בעיניי אם זו אכן הפרשנות הנכונה לסעיף זה. לשונו של סעיף 38(ב) האמור הינה כדלקמן: "התקיים אחד המקרים המנויים בסעיף קטן (א)(1) עד (3), בתוך שנה לפני המועד הקבוע לקיום בחירות לפי סעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965 (להלן – חוק הבחירות), לא ימנה השר ראש מועצה, מועצה או ועדה לפי סעיף קטן (א)" (ההדגשה הוספה – א.ש.). כפי שניתן לראות, ההתייחסות לשנה לפני מועד הבחירות לרשויות המקומיות אינה נוגעת למועד מינוי הוועדה הממונה, כי אם למועד התקיימותו של אחד המקרים אשר מנויים בסעיף 38(א) לפקודת המועצות. הוועדה אומר, על-פניו שר הפנים רשאי למנות ועדה גם בתוך שנה לפני המועד הקבוע לקיום

בחירות, וזאת בתנאי שהמינוי נעשה בעקבות מקרה מכונן-הסמכות אשר אירע לפני שנת הבחירות.

11. על-אף האמור, אין אנו נדרשים להכריע בסוגיית פרשנותו של סעיף 38(ב) לפקודת המועצות. כאמור, גם לשיטת העותרת הסמכות אשר מוקנית לשר הפנים מכוחו של סעיף 38(ב) הינה סמכות שבשיקול דעת, אלא שהעותרת לא הציגה כל טעם להתערבותנו בשיקול דעתו של שר הפנים בעניין זה. כך, לא נטען כי שר הפנים שקל שיקולים זרים, או שהוא לא קיים חובה כלשהי על-פי דין בקשר עם החלטתו זו. כן לא נטען כי החלטת שר הפנים שלא להפעיל את סמכותו חורגת ממתחם הסבירות באופן קיצוני וכולט אשר קורא להתערבותנו. מנגד, וכאמור, שר הפנים הסביר בתגובתו את הסיבות להחלטתו, וכל הסיבות הללו הן ממין העניין. בנסיבות אלה, בין אם שר הפנים רשאי למנות ועדה ממונה בשלב זה, מכוחו של סעיף 38(ב) לפקודת המועצות, ובין אם אינו רשאי לעשות כן, התוצאה תהא זהה – דחיית העתירה על הסף בשל היעדר עילה מבוררת להתערבותנו.

12. סוף דבר – העתירה נדחית בזאת. העותרים יישאו בהוצאות המשיב 1 בסך של 5,000 ש"ח, ובהוצאות המשיבים 2-3, במאוחד, בסך של 5,000 ש"ח.

ניתן היום, ט"ז בסיון התשפ"ג (5.6.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט