



## בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 9244/20

בג"ץ 1155/21

לפני: כבוד השופט י' עמית  
כבוד השופט ד' מינץ  
כבוד השופט ע' גרוסקופף

העותרת בבג"ץ 9244/20  
והמשיבה 4 בבג"ץ 1155/21 : המועצה המקומית קדימה-צורן

העותרת בבג"ץ 1155/21  
והמשיבה 4 בבג"ץ 9244/20 : המועצה האזורית לב השרון

נ ג ד

המשיבים: 1. שר הפנים  
2. מנכ"ל משרד הפנים  
3. משרד הפנים

עתירות למתן צו על תנאי

בשם העותרת בבג"ץ 9244/20 : עו"ד אהרון שפרבר  
בשם העותרת בבג"ץ 1155/21 : עו"ד אלי וילצ'יק  
בשם המשיבים: עו"ד רן רוזנברג, עו"ד מתן שטיינבוך

### פסק-דין

השופט י' עמית:

שתי העתירות שבפנינו מכוונות נגד החלטת המשיב 1 בבג"ץ 9244/20 ובג"ץ 1155/21 (להלן: שר הפנים) מיום 8.12.2020, במסגרתה קיבל את המלצת המשיב 2 (להלן: מנכ"ל משרד הפנים או המנכ"ל) לאמץ באופן חלקי את המלצות המשיבה 3 בבג"ץ 1155/21 (להלן: ועדת חקירה לאיחוד רשויות, שינוי גבולות, חלוקת הכנסות ושינוי מעמד מוניציפאלי באזור מרכז או הוועדה).

רקע ותמצית העובדות הצריכות לעניין

1. העותרת בבג"ץ 9244/20 והמשיבה 4 בבג"ץ 1155/21 (להלן: קדימה-צורן) היא מועצה מקומית באזור המרכז, והעותרת בבג"ץ 1155/21 והמשיבה 4 בבג"ץ 9244/20 (להלן: לב השרון) היא מועצה אזורית באזור המרכז.

ביום 9.5.2017 מינה מנכ"ל משרד הפנים את הוועדה לבחון, בין היתר, "שינוי גבולות שיפוט של והכרזה על חלוקת הכנסות בין מועצה מקומית קדימה צורן ומועצה אזורית לב השרון". בחודש מאי 2018 הוועדה הגישה למנכ"ל את הדוח המסכם (להלן: הדוח), אשר כלל, בין היתר, את המלצותיה הסופיות ביחס ל-9 תאי שטח שונים.

2. לאחר שלא התקבלה החלטה מטעם שר הפנים בנושא, קדימה-צורן פנתה לשר הפנים במכתביה מימים 7.6.2020, 12.8.2020 ו-5.10.2020 והבהירה את הדחיפות באשר לאימוץ המלצות הוועדה. ביום 12.10.2020 התקבל מענה לפניותיה, בו נכתב כי "הנושא יובא בעת הקרובה להכרעתו של שר הפנים".

3. כעבור כחודשיים, משלא ניתנה החלטה בנושא, ביום 3.12.2020 קדימה-צורן הגישה עתירה לבית משפט זה (בג"ץ 8431/20 המועצה המקומית קדימה-צורן נ' שר הפנים (21.1.2021)), ובה הלינה על כך שהמנכ"ל מעכב מתן המלצתו ושר הפנים לא נותן החלטתו. לאחר ששר הפנים נתן את החלטתו בנושא בעוד העתירה תלויה ועומדת (כפי שיפורט להלן), קדימה-צורן חזרה בה מהעתירה והיא נמחקה.

4. ביום 19.11.2020, כעבור כשנתיים וחצי מהגשת הדוח, מנכ"ל משרד הפנים העביר לשר הפנים את המלצותיו. בתמצית שבתמצית, באשר לתאי שטח 1,2,4,5,6 ו-7 – המנכ"ל המליץ לקבל באופן מלא את המלצות הוועדה. באשר לתא שטח 3 – המנכ"ל המליץ שלא לקבל את המלצות הוועדה. באשר לתא שטח 8 (אשר כולל את "פארק תעשיות השרון") – הוועדה המליצה להעביר 187.95 דונם מתא שטח 8 לקדימה-צורן ולחלק את ההכנסות ממנו בשיעור של 50%-50%, ואילו המנכ"ל המליץ שלא להעביר את השטח מתחום שיפוט לב השרון לתחום שיפוט קדימה-צורן, אך לקבוע שיעור חלוקה של 40%-60% לטובת קדימה-צורן. באשר לתא שטח 9 – המנכ"ל המליץ לקבל את המלצת הוועדה באופן חלקי, כך שיועבר שטח של 2.8 דונם מתחום שיפוט לב השרון לתחום שיפוט קדימה-צורן וזאת חלף המלצת הוועדה להעביר את כלל תא השטח (שגודלו כ-4 דונם) לקדימה-צורן.

ביום 8.12.2020 שר הפנים החליט לאמץ באופן מלא את המלצותיו של המנכ"ל ומכאן שתי העתירות שבפנינו.

5. קדימה-צורן טענה בעתירתה, בין היתר, כי אימוץ סלקטיבי של המלצות הוועדה בכלל והימנעות מלקבל את המלצותיה ביחס לתאי שטח 8,3 ו-9 בפרט עולים כדי פעולות בלתי סבירות ובלתי מידתיות; כי המלצת המנכ"ל הינה מוטעית לחלוטין, וניתנה באופן הגובל ברשלנות; כי בעוד שדוח הוועדה אוחו 75 עמודים של המלצות מקצועיות ומנומקות, המלצת המנכ"ל הינה לאקונית ומחוסרת נימוקים ענייניים; כי שר הפנים והמנכ"ל הפרו את חובת ההגינות שהם חבים כלפי קדימה-צורן, עת נמנעו מלאמץ את המלצות הוועדה; וכי באשר לעתירת לב השרון, יש לדחותה על הסף ולגופה. קדימה-צורן עתרה אפוא כי בית המשפט יורה למנכ"ל ולשר הפנים לאמץ באופן מלא את המלצות הוועדה.

6. לב השרון טענה בעתירתה, בין היתר, כי החלטת שר הפנים, אשר אימצה את המלצת המנכ"ל, לשנות את שיעור חלוקת ההכנסות מארנונה ביחס לתא שטח 8 היא בלתי סבירה בעליל והתבססה על מידע מוטעה ומשכך דינה להתבטל; כי בצדק נמנע שר הפנים מלאמץ את המלצת הוועדה לעניין העברת תא שטח 8 מתחום שיפוטה לתחום השיפוט של קדימה-צורן; כי יש להותיר את יחס חלוקת ההכנסות מתא שטח 8 על כנו, כך ששיעור החלוקה יוותר 40%-60% לטובת לב השרון; כי קדימה-צורן אינה מכבדת את קביעותיהן של הוועדות הקודמות ביחס לתאי השטח שבמחלוקת, וכך גם אינה מכבדת את ההסכם שנחתם ביניהן לגבי חלוקת ההכנסות מתא שטח 8; כי מלכתחילה לא היה מקום להורות על הקמת ועדה ביחס לתא שטח 8; כי מאז הגשת הדוח חל שינוי לרעה בחוסנה הכלכלי של לב השרון שהוביל את משרד הפנים לשלול ממנה את התואר "רשות יציבה", כך שהיה על הוועדה לערוך בחינה מחודשת לגבי שיעור חלוקת ההכנסות. במסגרת עתירתה, ביקשה לב השרון ליתן צו ביניים אשר יורה לשר הפנים להקפיא את כניסתה לתוקף של החלטתו.

7. מנגד, שר הפנים, המנכ"ל והמשיב 3 בבג"ץ 9244/20 (להלן: משרד הפנים; ושלושתם יחד - המדינה) טענו כי דין העתירה להידחות על הסף בהיותה מוקדמת. עוד נטען, בין היתר, כי פיזורן של כנסות ה-22,21 וה-23, וכן ניסיון גישור בין קדימה-צורן ללב השרון אשר לא צלח, הביאו לעיכוב בקבלת ההחלטה על ידי שר הפנים.

8. לאחר שעיינו בעתירות על נספחיהן ובתגובות הצדדים, הגענו למסקנה כי דין העתירות להידחות על הסף מחמת היותן עתירות מוקדמות.

סעיף 9ב(ב) לפקודת העיריות [נוסח חדש] מורה כלהלן:

אזור חלוקת הכנסות

(ב) השר רשאי, בהסכמת שר האוצר ולאחר עיון בתסקיר של ועדת חקירה שמינה השר לענין זה (בסעיף זה – ועדת החקירה לחלוקת הכנסות), להכריז בצו, כי אזור המצוי בתחום רשות מקומית, אחת או יותר, שלא נכלל בו שטח המיועד בתכנית למגורים בלבד ואשר תחומו יוגדר בצו, יהיה אזור שבו ההכנסות מארנונה כללית, או ההכנסות מארנונה כללית יחד עם ההכנסות מהיטלי השבחה או מאחד או יותר מתשלומי החובה, יחולקו בין הרשות המקומית שבתחומה מצוי אותו אזור לבין רשות מקומית, אחת או יותר, הסמוכה לרשות המקומית האמורה או הגובלת בה (בסעיף זה – אזור חלוקת הכנסות), הכל כפי שנקבע בצו.

בענייננו, טרם הותקנו צווים הנותנים ביטוי מעשי להחלטת שר הפנים. כעולה מתגובת המדינה, אין מדובר בעניין פרוצדורלי גרידא, אלא שהחלטתו של שר הפנים איננה בהכרח ההחלטה הסופית בעניין מושא העתירות, שכן טרם התקבלה הסכמתו של שר האוצר. בשים לב כי ההחלטה בדבר חלוקת הכנסות וההחלטה בדבר שינויים בשטחי השיפוט תלויות זו בזו, כך ששינוי באחת מן הסוגיות עשויה לגרור שינוי גם בשנייה, ההסדר הסופי שיעוגן בצו עשוי להיות שונה מזה שאושר בהחלטתו של שר הפנים מיום 8.12.2020. משאלו הם פני הדברים, הרי שהעתירות שבפנינו הן עתירות מוקדמות, ודי בכך כדי לדחותן על הסף. כידוע, הלכה היא כי "באין החלטה מינהלית סופית של הרשות המוסמכת, לא מתקיים הבסיס הנדרש לקיום ביקורת שיפוטית על ההחלטה [...] (בג"ץ 5709/09 אבו זעיתר נ' שר הפנים, בפסקה 4 (17.1.2010); בג"ץ 25/20 הסתדרות מדיצינית "הדסה" נ' שר האוצר, בפסקה 8 (22.4.2020))."

אם וכאשר תינתן הסכמת שר האוצר ויותקנו הצווים, תעמודנה לעותרות כל טענותיהן, אך טוב יעשו לב השרון וקדימה-צורן אם יגיעו להסכמות ביניהן, אם בעצמן ואם בסיועו ובהנחייתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

9. אשר על כן, העתירות נדחות, וממילא נדחית גם בקשתה של לב השרון למתן צו ביניים. בנסיבות העניין ולפנים משורת הדין, אין צו להוצאות.

ניתן היום, כ' בתמוז התשפ"א (30.6.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט