



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2489/19

לפני: כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד השופטת י' וילנר
כבוד השופט א' שטיין

העותרת: אביב בגליל – התנועה לצדק חברתי ומנהל תקין

נגד

המשיב: שר הפנים

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: כ"ג בסיון התש"ף (15.6.2020)

בשם העותרת: עו"ד ד"ר רענן הר-זהב; עו"ד יונתן ברמן

בשם המשיב: עו"ד שוש שמואלי; עו"ד שי כהן

פסק-דין

השופט א' שטיין:

העתירה

1. האם שר הפנים חייב לקבוע סל שירותים מוניציפליים מינימלי, אותו יהיו חייבות לספק רשויות מקומיות לתושביהן? שאלה זו הונחה לפתחנו על ידי העותרת דכאן, אביב בגליל – התנועה לצדק חברתי ומנהל תקין (להלן: העותרת).

2. העותרת מבקשת כי נורה לשר הפנים (להלן: השר או המשיב) לתקן את צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן: צו המועצות המקומיות), ואת צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן: צו המועצות האזוריות) – כל זאת, מכוח הסמכות המוקנית לו לפי פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן: פקודת

המועצות המקומיות או הפקודה); ; וכך כי נורה לשר להתקין תקנות לפי פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות) – כך שייקבע סל שירותים מוניציפליים מינימלי שעל כל רשות מקומית יהא לספקו לתושביה (להלן: סל שירותים מחייב או סל שירותים מינימלי).

3. עם תום הדיון שהתקיים לפנינו ביום 15.6.2020, הורינו למשיב לקבל "החלטה מנומקת באשר לקביעת סל שירותים מוניציפלי מינימלי על ידו תמורת ארנונה המשולמת על ידי התושבים לרשויות המקומיות" ולהגיש הודעה מעדכנת בדבר החלטה כאמור. לאחר שקיבלנו לידינו הודעה זו ותגובת העותרת להודעה – הגיעה השעה להכריע בעתירה.

המסגרת המשפטית

4. סמכותו של שר הפנים להכריז בצו על הקמתן של מועצות מקומיות קבועה בסעיף 1(א) לפקודת המועצות המקומיות. בהמשך לסמכות זו, סעיף 2(א) לפקודה מורה כי "בצו הכינון יפורשו או יוסדרו הרכב המועצה המקומית, תפקידיה, סמכויותיה, חובותיה ואזור שיפוטה" (ההדגשה הוספה – א.ש.). מכוח סעיף זה תוקנו על ידי שר הפנים צו המועצות המקומיות וצו המועצות האזוריות (להלן: צווי המועצות) אשר מסדירים את הקמתן של המועצות המקומיות והאזוריות. בגדרי צווי המועצות קבועות סמכויות שונות הנתונות בידי המועצות המקומיות והמועצות האזוריות, אשר כוללות סמכויות הנוגעות לאספקת שירותים מוניציפליים (ראו: סעיף 146 לצו המועצות המקומיות וסעיף 63(א) לצו המועצות האזוריות). ברם, הצווים אינם כוללים חובות שעניינן מתן שירותים לתושב המוטלות על המועצות המקומיות. באשר לעיריות, בפרק שנים עשר לפקודת העיריות – ששמו "חובותיה וסמכויותיה של מועצה" – נקבעו הסמכויות המוקנות לעיריות לצד החובות השונות החלות עליהן. פקודת העיריות אף היא אינה מכילה כללים מהם ניתן לגזור את היקף השירותים שאותם מחויבת העירייה לספק.

5. לצד המקורות האמורים, ניצבים דברי חקיקה אשר מטילים חובות שונות על רשויות מקומיות (ראו, למשל: סעיף 19 ב לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951; סעיף 2 לחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958; סעיף 3 לחוק כינון מיוחד, התשמ"ח-1988; סעיף 3 לחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994; סעיף 19 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998; סעיף 9 לחוק אוויר

נקי, התשס"ח-2008). ואולם, מאגר חקיקתי זה אף הוא איננו עוסק באספקת שירותים מוניציפליים על ידי הרשויות.

טענות הצדדים

6. העותרת טוענת כי נוכח החסר הקיים בדין, מחדלו של שר הפנים מלקבוע סל שירותים מינימלי מחייב מהווה חריגה מסמכות, ולחלופין התנהלות הלוקה בחוסר סבירות קיצוני המצדיקה את התערבותנו. העותרת טוענת תחילה כי לשון סעיף 2(א) לפקודת המועצות המקומיות ("בצו הכינון יפורשו או יוסדרו הרכב המועצה המקומית [ו]חובותיה [...]") מלמדת על חובה המוטלת על שר הפנים לקבוע את חובותיה של המועצה המקומית, בין היתר ביחס לאספקת שירותים בסיסיים לתושביה. בהינתן חובה זו – כן נטען – במחדלו חורג השר מהסמכות שניתנה לו, ועל כן עלינו להורות לו לפעול.

7. לחלופין טוענת העותרת, כי אף אם הסמכות הכלולה בסעיף 2(א) האמור איננה סמכות חובה כי אם סמכות שבשיקול דעת, אי-הפעלתה – בדמות תיקון צווי המועצות והתקנת תקנות כמבוקש – חורגת ממתחם הסבירות מטעמים שונים. לשיטת העותרת, היעדרו של סל שירותים מחייב פוגע בשוויון בין תושבי הרשויות המקומיות השונות, מפני שבלעדיו תושבים במקומות שונים זוכים להיקפי שירותים שונים. בכך, טוענת העותרת, מחדלו של המשיב משמר פערים חברתיים בין התושבים ופוגע בשוויון ביניהם. כמו כן נטען שהמאזן בין זכויותיהם וחובותיהם של תושבי הרשויות המקומיות איננו צודק בהיעדר סל שירותים מינימלי כאמור – זאת, נוכח תשלום הארנונה שמשולם תדיר על ידי התושבים, אשר מפוקח באופן הדוק על ידי שר הפנים ואשר מעוגן בחקיקה. העותרת מלינה על המצב הנתון שבמסגרתו על תושבי הרשויות המקומיות מוטלת חובת תשלום ברורה ומוגדרת בעבור השירותים שמספקות הרשויות (תשלום הארנונה), בעוד שאיש אינו מבטיח לתושבים כי יספקו להם שירותים ברמה מספקת.

8. ברקע הדברים, העותרת מפנה לדו"חות ולחוות דעת שחוברו על ידי גורמים שונים במהלך שלושים השנים האחרונות, בהם הומלץ, לטענתה, לקבוע סל שירותים מחייב. כך, בין היתר, בדו"ח משנת 2006 עמד מבקר המדינה על הבעייתיות הנובעת מכך ש"הארנונה נועדה לממן סל שירותים סטנדרטי בסיסי שמספקות הרשויות המקומיות, אלא שאין בנמצא הגדרה מפורשת המפרטת את השירותים הכלולים באותו סל שבעבורו נגבית הארנונה" (ראו: מבקר המדינה דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005 178 (2005); יודגש, עם זאת, כי בדו"ח זה לא הופיעה המלצה בדבר קביעת סל שירותים מוניציפליים מינימלי). בדו"ח מאוחר יותר התייחס מבקר המדינה לסוגיית

סל השירותים המוניציפליים המינימלי באופן רחב יותר, וסיכם כי "על משרד הפנים להמשיך לפעול לקידום הכנת סל שירותים כדי להבטיח אספקת שירותים מוניציפליים לכלל תושבי ישראל ברמה הבסיסית לכל הפחות" (ראו: מבקר המדינה דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 16-17 (2012)). כמו כן, במחקר אשר נכתב לבקשתו של משרד הפנים בשנת 2013 הוצגה תשתית בסיסית לבחינת יצירתו של סל שירותים מחייב, בין היתר באמצעות טיוטה של רשימת מדדים, בכוונה כי זה ישמש רפורמה עתידית (ראו: עדליא ייעוץ כלכלי בע"מ סל שירותים מחייב ברשות המקומית (2013)). למרות כל אלו, שקט משרד הפנים אל שמריו ולא קיבל שום החלטה מחייבת בנדון.

9. חלק אחר בעתירה מופנה למתרחש במועצות האזוריות, שם שירותים מוניציפליים שונים ניתנים על ידי אגודות שיתופיות המכונות "אגודות קהילתיות" (להלן: אגודות קהילתיות). על פי תיאורה של העותרת, תושבי יישובים המצויים בשטחן של מועצות אזוריות מחויבים במקרים רבים לשלם, נוסף לתשלום הבסיסי למועצה, תשלום נפרד לאגודות קהילתיות אשר מספקות להם שירותים מעבר לאלו המסופקים על ידי המועצה באמצעות הוועד המקומי. בהקשר זה נטען כי היעדר תיחום ברור של השירותים המוניציפליים הניתנים על ידי המועצה מונע את יישומה של קביעת בית משפט זה בעניין משעלי (ע"א 2853/16 משעלי נ' מתיישיבי שריד – אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בע"מ (2.11.2017)), לפיה לאגודות הקהילתיות אסור לספק שירותים שבאחריות המועצה כאמור, אלא אך תוספת לשירותים הבסיסיים. בהינתן מצב זה – כך טוענת העותרת – אגודות קהילתיות נכנסות בנעליהם של ועדים מקומיים באספקת שירותים בסיסיים וגובות בגינם מהתושבים, הלכה למעשה, תשלומים בלא בסיס חוקי.

10. נוכח כל האמור, מבקשת מאתנו העותרת כי נורה למשיב לתקן את המצב הקיים על ידי קביעת סל שירותים מוניציפליים מינימלי שאותו תחוייבנה הרשויות המקומיות לספק לתושביהן.

11. מנגד, המשיב טוען כי דינה של העתירה להידחות. ראשית נטען כי יש לדחות את העתירה בהיעדר כל חובה שבדין המוטלת על שר הפנים לקבוע סל שירותים אחיד, כפי שמבקשת העותרת. לשיטת המשיב, סעיף 2(א) לפקודה מכונן סמכות שברשות, הא ותו לא; וכל ניסיון לפרשו כדבר חקיקה המטיל, כביכול, חובה על שר הפנים, כטענת העותרת, נדון לכישלון. כמו כן, לשיטת המשיב קביעת סל שירותים כאמור נטועה עמוק בגדרי התוויית מדיניות חברתית-כלכלית, ובזו נמנע, ככלל, בית משפט זה מלהתערב.

בהקשר זה מדגיש המשיב כי קביעת סל אחיד של שירותים מוניציפליים הוא מהלך רחב ביותר אשר משנה את "סדרי בראשית", כלשונו. המשיב מוסיף וטוען כי מהלך כאמור יפגע בעצמאותן של רשויות מקומיות וישבש את ניהול תקציביהן – זאת, לצד יצירת שינויים נוספים, לאו דווקא טובים, בהתנהלותם של משרדי ממשלה אשר פועלים בממשק עם הרשויות.

12. עוד גורס המשיב כי טענות העותרת בכל הנוגע לרשויות מקומיות המספקות לתושביהן שירותים לקויים, וכן ביחס לאגודות שיתופיות אשר מספקות לתושבים שירותים בסיסיים תוך פלישה אל תחומי האחריות של הרשות המקומית – נטענו באופן כוללני, סתמי וחסר, ללא הצגת תשתית עובדתית קונקרטית ובהיעדר פירוט. מעבר לכך, טוען המשיב כי קביעת סל שירותים כמבוקש על ידי העותרת ממילא לא תביא לתיחום מדויק בין השירותים המוניציפליים לבין תוספת שירותים של האגודות הקהילתיות – זאת, משום שסל שירותים כזה יהיה מינימלי והרשויות המקומיות תוכלנה להוסיף עליו כרצונן.

13. בתגובתו המקדמית לעתירה, הבהיר המשיב כי נוכח כל אלו הוא אינו רואה לנכון לקבוע סל שירותים מוניציפליים מינימלי.

14. כאמור, לאחר הדיון שהתקיים לפנינו הורינו למשיב לקבל החלטה מנומקת בנדון. החלטה זו ניתנה ביום 2.12.2020 (להלן: החלטת המשיב), ובגדרה הכריע המשיב, לאחר התייעצות וקבלת חוות דעת מגורמים שונים במשרד הפנים ובמשרד האוצר, כי בעת הזאת אין בכוונתו לקבוע סל מינימלי ומחייב של שירותים מוניציפליים – וזאת, ממספר טעמים. בהחלטתו הסביר המשיב כי לו היו התנאים והמשאבים התקציביים מאפשרים זאת, הוא נכון היה להמשיך לפעול לקידום מהלך של הגדרת סל שירותים מינימלי, כמבוקש על ידי העותרת. ואולם, ביצוע תכנית כזאת, באופן שיצמצם את הפגיעה בעצמאות הרשויות המקומיות, תלוי בהעמדת תקציב ייעודי – תקציב אשר המדינה אינה מסוגלת להעמיד בעת הזאת. עוד ציין המשיב כי בכוונת משרד הפנים לפתח כלים אחרים לשיפור השירות הניתן על ידי הרשויות המקומיות, ובתוך כך כאלו שתכליתם הגברת השקיפות וזמינות המידע לתושבים ביחס לשירותים המוניציפליים המסופקים להם.

15. ביום 26.1.2021 הגישה העותרת תגובה להחלטת המשיב האמורה. בתגובתה טוענת העותרת כי בנימוקים עליהם מתבסס המשיב בהחלטתו אין ממש, וזאת מהטעמים

אותם כבר פירטה בעתירתה. כמו כן מצביעה העותרת על כך שאף המשיב סבור כי סל שירותים המבוקש בעתירה יגביר את השוויון בין תושבי הרשויות המקומיות ויתרום ליצירת ודאות ביחסים שבין תושבי הרשות המקומית לבין הרשות. לטענת העותרת, די בעובדה זו כדי להצדיק מתן צו על תנאי ולהעביר את הנטל להצדקת המצב הקיים אל המשיב.

דיון והכרעה

16. לאחר ששקלתי את טענות הצדדים – אלו שבכתובים ואלו שנטענו בעל-פה – הגעתי למסקנה כי דין העתירה להידחות, וכך אציע לחברותיי לעשות.

17. אקדים ואומר, כי למרות עצמאותו של השלטון המקומי – עיקרון שדוחה את הגישה של "one size fits all" (ראו: ע"מ 6525/17 זנלכל בע"מ נ' המועצה האזורית עמק יזרעאל, פסקאות 18-21 (8.11.2018) (להלן: עניין זנלכל)) – סבורני כי הדרישה לקיומם של סטנדרטים מינימליים אחידים לאספקת שירותים מוניציפליים לתושבי רשויות מקומיות רחוקה מלהיות מופרכת. דרישה זו מבוססת בעיקרה על חוסר התאמה שבין חובת התושב לשלם ארנונה לרשות המקומית שלו – חובה ששואבת את הצדקתה מהנאתו מהשירותים המוניציפליים המסופקים על ידי הרשות (ראו: ע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קריית-ביאליק, פ"ד נה(1) 156, פסקאות 9-10 (1999)) – לבין היעדרה של חובה משפטית לאספקת שירותים מינימליים כאמור. בעולם אוטופי הנטול עלויות עסקה, חוסר התאמה זה היה מתוקן על ידי מימוש זכותם של התושבים "להצביע באמצעות רגליהם" בדרך של מעבר לשטחה של רשות מקומית אחרת אשר מציעה לתושביה, בתמורה לארנונה, חבילה אטרקטיבית של שירותים מוניציפליים (ראו: Charles M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, 64 J. POLIT. (ECON. 416 (1956)). ברם, בעולם האמיתי, בו חיים אנשים רבים שמצבם החברתי, הכלכלי והתעסוקתי גוזר עליהם קשיי ניידות – ובמקרה של תושבים דלי אמצעים, אף חוסר מוחלט של ניידות – חופש בחירה כאמור איננו קיים. כפועל יוצא מכך, עיריות ורשויות מקומיות אחרות מאכלסות בתוכן "קהל שבו" של משלמי הארנונה ואינן נדרשות, על פי רוב, להתחרות זאת בזאת על תושבים שביכולתם להעתיק את מגוריהם ממקום אחד למקום אחר. לעיריות ולרשויות מקומיות אחרות אין אפוא תמריץ כלכלי משמעותי להעמיד לתושביהם חבילות אטרקטיביות של שירותים מוניציפליים (ראו: ישי בלנק ואיסי רוזן-צבי "הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד" חוקים ודברים ב 19, 35-36 (התשס"ו); L.J. Sharpe, *Theories and Values of Local* ; 49, 62 (2009); ישי בלנק "קהילה, מרחב, סובייקט – תזות על משפט ומרחב" דין

(1970) 153, 157 (1970) *Government*, 18 POLIT. STUD. נסיבות אלה קוראות לרגולציה מטעמו של שלטון מרכזי, אשר תקבע את הסל המינימלי וההכרחי של שירותים מוניציפליים בסיסיים. אוסיף ואציין, כי הקושי החברתי-כלכלי שעתירה זו הציפה לא ניתן לתיקון גם באמצעות הליך דמוקרטי של בחירות למוסדות השלטון המקומי, כפשוטו. בהקשר זה, די להפנות לעובדת חיים פשוטה: כמצויין בעתירה, חרף קיומו של הליך דמוקרטי כאמור, חבילות השירותים המוניציפליים לוקות בחסר בלא מעט ערים ויישובים ברחבי הארץ.

18. דא עקא, היותה של דרישת העותרת ראויה מהבחינה הכלכלית-חברתית, ואולי אף מחוייבת המציאות מבחינת סדרי מינהל תקינים, אינו מצדיק בהכרח התערבות שיפוטית. במקרה דנן, מהטעמים שאפרט בהמשך דבריי, הצדקה להתערבות שיפוטית איננה בנמצא. כל שנוכל לעשות אפוא למען העותרת הוא להמליץ לשר לקבוע סל מינימום לשירותים מוניציפליים בהתאם לשיקול דעתו שלו ולעגנו בתקנות, בצו או בחוזר מטעם משרד הפנים. בכפוף לכך, העתירה שלפנינו נדונה לדחייה.

19. לדידי, אין כל ספק בכך שסעיף 2(א) לפקודה אינו מטיל על השר חובה לקבוע חובות ספציפיות כלשהן אשר תוטלנה על המועצות המקומיות בצו בדבר כינון. כטענת העותרת, לשון הסעיף – "בצו הכינון יפורשו או יוסדרו..." – היא אכן לשון מנדטורית שאינה משאירה מקום לשיקול דעת באשר לעצם חובתו של השר לקבוע את "הרכב המועצה המקומית, תפקידיה, סמכויותיה, חובותיה ואזור שיפוט" (ראו בהקשר זה: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 223 (2010) (להלן: ברק-ארז); יצחק זמיר הסמכות המינהלית 319-320 (מהדורה שניה, 2010)). ואולם, שלא כטענת העותרת, אין בסעיף 2(א) לפקודה שום אסמכתא לכך שהשר חייב לכלול, במסגרת חובות המועצה המקומית את החובה לספק שירותים מוניציפליים מינימליים. חובה כאמור, להבדיל מחובות אחרות שאינן קשורות לעניינינו-שלנו, גם איננה מצויה בצווי המועצות המקומיות והאזוריות (ראו, למשל: סעיף 2 לצו המועצות האזוריות; סעיפים 120-123 לצו המועצות המקומיות).

20. בהיעדרה של חובה כאמור, רשאי השר להפעיל את שיקול דעתו ולהחליט, מטעמים ענייניים, שלא לקבוע הסדרים כאלה או אחרים במסגרת צווי המועצות (ראו: בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 419 (1993); בג"ץ 8313/02 אייזן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד נח(6) 607 (2004)). זאת, כמובן, בתנאי שהחלטת השר כאמור תימצא בתוך מתחם הסבירות ולא מחוצה לו (ראו, למשל: בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לח(1) 421, 443-444 (1980);

בג"ץ 2533/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(3) 46, 58-57 (15.6.1997); בג"ץ 3842/18 מכלוף נ' השר לביטחון פנים, פסקה 40 (19.2.2020).

21. בהקשר זה, מעלה העותרת טענה חלופית. לדבריה, אף אם קביעתו או אי-קביעתו של סל שירותים מוניציפליים מחייב מסורה לשיקול דעתו של השר, החלטתו שלא לקבוע סל-חובה כאמור לוקה בחוסר סבירות קיצוני, היורד לשורש העניין, ומצויה בשל כך מחוץ למתחם הסבירות.

22. אין בידי לקבל טענה זו.

23. כעולה מהחלטתו של שר הפנים, עסקינן בסוגיה הנטועה עמוק במדיניות חברתית-כלכלית. כינונו של סל שירותים מוניציפליים מינימלי אשר יחייב את כלל הרשויות המקומיות הוא בעל השלכות רוחב באשר הוא משנה באופן יסודי את מידת עצמאותן של הרשויות המקומיות, את התנהלותן התקציבית ואת מערכת היחסים שבינן לבין תושביהן. קביעתו של סל שירותים כאמור עשויה להשפיע באופן משמעותי גם על חלוקתו של תקציב המדינה, כפי שעולה מחוות הדעת שחברה על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר. לא זו אף זו: קביעת הסל כאמור תשנה את יחסי הגומלין בין משרד הפנים לבין משרדי ממשלה אחרים.

24. התערבותנו בהחלטות מינהליות שעניינן מדיניות חברתית-כלכלית הינה מצומצמת ביותר ושמורה למקרי קצה שבהם נופל פגם מהותי, היורד לשורש העניין, בשיקול הדעת אשר הופעל על ידי הרשות השלטונית (ראו: בג"ץ 6407/06 דורון, טיקוצקי, עמיר, מזרחי עורכי דין נ' שר האוצר, פסקה 66 (23.9.2007); בג"ץ 6925/14 פורום החוסכים לפנסיה בישראל נ' שר האוצר, פסקה 12 (24.12.2017); בג"ץ 5984/20 המון – ווליום בע"מ נ' ממשלת ישראל פסקה 3 (3.11.2020)). כלל יסודי זה משקף את חופש הפעולה ואת שיקול הדעת הרחב הנתונים לשלטון בכל הנוגע להתוויית המדיניות הכלכלית על רקע צרכי המדינה והמשק, סדרי העדיפות הלאומית, בהם מחזיק השלטון, ואילו צי תקציב. היקף התערבותנו בהחלטות מסוג זה הולך ומצטמצם עוד יותר כאשר מונחת בפנינו עתירה המבקשת שנחייב את הרשות להתקין תקנות בנות פועל תחיקתי וצווים כלליים (ראו: בג"ץ 8735/13 שטנגר נ' שרת המשפטים, פסקה 17 (14.12.2017), והאסמכתאות המובאות שם).

25. השר קיבל את החלטתו מושא העתירה לאחר שקיים דיון בהשתתפות הגורמים המקצועיים הרלבנטיים – דיון שבגדרו הועלו שיקולים שונים, בעד ונגד קביעת סל שירותים מוניציפליים מינימלי מחייב. בעקבות דיון זה, ולאחר שקיבל את חוות הדעת של אגף התקציבים בעניין, החליט השר כי בעת הזאת אין מקום לקבוע סל שירותים, חרף השיקולים התומכים בכך, וזאת מטעמים תקציביים וכן מן הטעם של שמירה על עצמאות השלטון המקומי. החלטה זו נומקה כדבעי, התבססה על שיקולים ענייניים ועל תשתית עובדתית מספקת; והיא אף כללה התייחסות לחוות הדעת והדו"חות השונים אשר עסקו בסוגיה לאורך השנים. משאלו הם פני הדברים, נראה שאין בנמצא עילה להתערבותנו.

26. כפי שכבר הזדמן לי להעיר, העיקרון של עצמאות השלטון המקומי מושרש היטב במשפטנו (ראו: עניין זנלכל, פסקאות 18-21; וראו גם: בג"ץ 3791/93 משלב נ' שר הפנים, פ"ד מז(4) 126, 130 (1993); בג"ץ 6057/07 חאג' יחיא נ' שר הפנים, פסקה 7 (23.12.2007) (להלן: עניין חאג' יחיא)). עיקרון זה מבוסס על מודל ביזורי, אשר הלך ותפס שביתה במדינתנו, ובמסגרתו השלטון המרכזי מושך את ידיו מעניינים מוניציפליים ומותיר את הסמכות לנהלם בידי הרשויות המקומיות לפי שיקול דעתן (ראו: עניין חאג' יחיא, פסקה 7; עניין זנלכל, פסקה 19; ישי בלנק "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" משפטים לד 197 (2004)). עצמאות השלטון המקומי, לצד מנגנון הבחירה הדמוקרטי הנוהג ברשויות המקומיות על פי דין (ראו: סעיף 7(א)(3) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), השתכ"ה-1965; סעיף 19(א)(3) לצו המועצות האזוריות), מבטיח כי כל רשות מקומית תגשים את רצון תושביה בנושאים המוניציפליים שעל סדר יומה. כך, כחלק מהדמוקרטיה הפלורליסטית הנגזרת מהמודל הביזורי, שוני בין התנהלותן של רשויות מקומיות שונות – לטוב ולרע – הוא אך טבעי ובלתי נמנע (ראו: בג"ץ 2838/95 גרינברג נ' המועצה המקומית קצרון, פ"ד נג(1) 1, 15 (1997); בג"ץ 6741/99 יקותיאל נ' שר הפנים, פ"ד נה(3) 673, 705 (2001); עניין זנלכל, פסקה 20). לאור הדברים הללו, ברי הוא כי נימוקו של השר אשר נוגע לעצמאות השלטון המקומי הוא נימוק ענייני אשר ראוי שיבוא במניין השיקולים שעל השר לשקול לצד אילוצי התקציב ונתונים רלבנטיים אחרים.

27. העותרת טוענת, כי היתלות השר בחשיבות עצמאותה של הרשות המקומית איננה משכנעת נוכח האסדרה האינטנסיבית, לדבריה, של משרד הפנים בכל הנוגע לתשלומי הארנונה. דא עקא, השר אינו חייב לשכנענו בנכונות שיקוליו. העותרת היא זאת שצריכה לשכנענו כי שיקוליו של השר נפגמו בחוסר סבירות קיצוני, והדבר לא עלה בידה. העיקרון של עצמאות השלטון המקומי אכן איננו עיקרון מוחלט, והוא אף לא

מתיימר לקבוע כי בכל דבר ועניין תהא חופשיה הרשות המקומית להתנהל כרצונה (ראו: עניין חאג' יחיא, פסקה 7; עניין זנלכל, פסקה 22). אסדרת תשלומי הארנונה על ידי השלטון המרכזי נעשית מכוח "דיני ההקפאה", שעיקרם בחקיקה ראשית (ראו: סעיפים 12-7 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992), אשר נועדו להגביל את סמכויות הרשויות המקומיות ביחס לקביעת שיעור גביית הארנונה בתחומן, ואשר נקבעו כחלק ממאמץ מדינתי לדיכוי האינפלציה שהשתוללה בארץ בשנות ה-80 (ראו: רע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד נו(2) 481, 488-490 (2003); עע"מ 1721/10 מועצה מקומית גני תקווה נ' קופלביץ, פסקאות 10-7 (9.8.2012)). מכל מקום, העובדה כי בתחום הגבייה של ארנונה ישנה התערבות של השלטון המרכזי בפעולות השלטון המקומי איננה מהווה כשלעצמה טעם לביטול החלטת השר לכבד את עצמאותן של רשויות מקומיות, בין היתר, בתחום של מתן שירותים מוניציפליים.

28. טענה נוספת שמעלה העותרת היא כי שיקולי תקציב אינם יכולים להצדיק פגיעה בשוויון בהיעדרו של סל שירותים מחייב – פגיעה שלדברי העותרת אף השר מכיר בה. לשיטת העותרת, היעדרו של סל-חובה כאמור מוביל לאפליה פסולה בין תושבי רשויות מקומיות שונות, אשר מקבלים שירותים בהיקפים שונים וברמות שונות. העותרת סבורה כי אפליה זו מצדיקה את התערבותנו אף בסוגיה החברתית-כלכלית שבה עסקינן.

29. טענה זו, גם היא נדונה לדחייה. בידוע הוא, כי אפליה אין פירושה חוסר שוויון ככזה במובנו הטכני, כי אם מתן יחס שונה לאנשים השווים זה לזה משיקולים שאינם ממין העניין. הווה אומר: הבחנה עניינית בין מקרה אחד למקרה אחר, איננו בגדר הפליה (ראו: בג"ץ 2359/20 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' ראש הממשלה, פסקה 7 (14.4.2020) (להלן: עניין עדאלה); בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2) 79, 88-89 (2001); בג"ץ 4427/16 בדראן נ' מתאם הפעולות בשטחים, משרד הביטחון, פסקה 39 (21.11.2019)). העותרת לא הצביעה על קיומו של יחס שונה הניתן לשווים ללא גורם רלבנטי מבדיל. טענת האפליה שהועלתה על ידיה היתה ונשארה טענה כוללנית נטולת ביסוס ואישוש קונקרטיים, ועל כן אין שום דרך לאמתה או להפריכה.

30. עוד טוענת העותרת, כי השר כשל בכך שלא נתן משקל "כמעט מכריע" לעמדתן של ועדות מקצועיות שמשרד הפנים מינה, אשר המליצו לו לקבוע סל-חובה כאמור. גם בטענה זו לא מצאתי ממש. כאשר לשר מוקנית סמכות להכריע בדבר פלוני לפי שיקול דעתו, קיומן של חוות דעת ושל דו"חות מקצועיים אשר תומכים בדרך פעולה מסוימת

אינו מחייב אותו לפעול בהתאם לעמדות המובעות בהם. אכן, מצופה מהרשות המינהלית כי תיתן את דעתה לחוות דעת ולדו"חות המקצועיים המוגשים לה וכי תביאם בחשבון כחלק מהליך קבלת ההחלטה; אך פשיטא הוא שהשר, לו ניתנה סמכות ההכרעה, איננו כבול למסקנות ולהמלצות שבחוות הדעת ובדו"חות (ראו, למשל: בג"ץ 5933/98 פורום היוצרים הדוקומנטריים נ' נשיא המדינה, פ"ד נד(3) 496, 510-511 (2000); בג"ץ 4012/06 עמרם נ' ראש המטה הכללי בצה"ל, פסקה י"ח (16.9.2008); בג"ץ 9223/10 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פסקאות 20-22 (19.11.2012)). במקרה שלפנינו, כלל זה חל מקל וחומר לנוכח קיומן של המלצות מקצועיות ההפוכות מאלו שהעותרת נסמכת עליהן. השר בוודאי היה רשאי לסמוך את ידיו על ההמלצות המקצועיות שהביעו התנגדות להנהגתו של סל-חובה בעת הזאת – כפי שהוא החליט בסופו של יום לעשות.

31. כאן המקום להתייחס בקצרה לטענות העותרת שעניינן החשש מפני פלישתן של האגודות הקהילתיות לתחום מתן השירותים המוניציפליים שאחריות לאספקתם מוטלת על המועצה האזורית. בעניין משעלי, עליו מסתמכת העותרת בטענתה, פסק בית משפט זה כי פלישה כאמור תהא אסורה. בהמשך לכך, ובנסיבות המקרה הקונקרטי שנדון שם, פסק בית המשפט כי השירותים שסיפקה האגודה הקהילתית הנדונה מהווים תוספת לשירותים הבסיסיים המסופקים על ידי הוועד המקומי. מהדברים עולה, כפי שציין השר בתגובתו המקדמית, כי היעדרו של סל שירותים מחייב איננו גורם לפלישה כאמור, וממילא איננו מונע את יישום קביעתו של בית משפט זה בעניין משעלי – בניגוד לטענת העותרת. מכל מקום, ובהמשך לאמור, לא ניתן לקבל את טענותיה הכלליות של העותרת ביחס להתנהלות האגודות הקהילתיות, מאחר שהעותרת לא הניחה בפנינו תשתית עובדתית קונקרטית ומפורטת ואף לא צירפה את הרשויות הנוגעות בדבר כמשיבות בעתירתה. לצד מסקנתי זו, אעיר כי קביעתו של סל מינימום לשירותים מוניציפליים – כעניין של מינהל תקין – תבהיר את גבולות האחריות בין מספקי השירותים השונים ברשויות האזוריות וממילא תועיל למניעת פלישה כאמור. תוצאה זו, אף היא הופכת את קביעתו של סל מינימום לרצויה ולנכונה מהבחינה הציבורית, אם כי לא הכרחית מבחינה משפטית.

32. לבסוף יודגש, כי כל תושב שבפיו טרוניות ביחס להתנהלותה התקציבית של הרשות המקומית שבתחומה הוא מתגורר או בנוגע לשירותים המוניציפליים המסופקים והלא-מסופקים על ידיה – רשאי לעתור לערכאות המוסמכות בהליך פרטני (ראו למשל: עת"ם (מינהליים חי') 29255-03-13 מלונות דן בע"מ נ' עיריית חיפה (2.1.2014); בג"ץ 4414/10 עבידאת ראסם נ' חברת דואר ישראל בע"מ (25.1.2015); עת"ם (מינהליים ב"ש)

17-01-59348 אבו קרינאת נ' המועצה האזורית נווה מדבר (10.6.2018)). דחיית העתירה דכאן איננה חוסמת אפוא ביקורת שיפוטית מוצדקת, ככל שתהא כזאת, בתחום השירותים המוניציפליים המסופקים על ידי רשויות מקומיות ברחבי הארץ.

סוף דבר

33. הנני מציע אפוא לחברותיי כי נדחה עתירה זו. מאחר שהערנו את אשר הערנו בעניינינו של מינהל תקין, ומכיוון שהעתירה העמידה לדיון נושא עקרוני בעל השלכות רוחב ותרמה לליבונו ולקידום תהליכים חשובים במשרדו של המשיב – אציע גם שלא נעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

הנשיאה א' חיות:

אני מסכימה.

ה נ ש י א ה

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט א' שטיין.

ניתן היום, ט"ו באייר התשפ"א (4.2021.27).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ה נ ש י א ה