

בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"צ 2838 / 95

כבוד המשנה לנשיא ש' לוי
כבוד השופט א' גולדברג
כבוד השופטת ד' דורנר

בפני:

חיים גרינברג ו-7 אח'

העותר:

נגד

1. המועצה מקומית קצרין ו-3 אח'
2. שר הפנים
3. עמותת ישובי הגולן
4. ראש המועצה האזורית גולן
5. שר הפנים
6. עמותת ישובי הגולן
7. עמותת רמה לישראל

המשיבים:

עתירה למתן צו על תנאי

עו"ד רשף בצלאל

בשם העותר:

עו"ד אבנר מנוסביץ, עו"ד אשר קולה

בשם המשיבים 1-4:

עו"ד מנדל אסנת
עו"ד יונתן בך

בשם המשיבה 5:
בשם המשיבה 6:

פסק-דין

המשנה לנשיא ש' לוי:

1. ביום 22.9.95 החלטנו ברוב דעות שיש לקבל את העתירה על מנת שפסק הדין יהיה בר תוקף אך החל משנת התקציב 1996. הרי נימוקי לפסק דיני: העותרים הם תושבי המועצה המקומית קצרין (להלן - קצרין) והמועצה האזורית גולן (להלן - גולן) אשר ברמת הגולן. המשיבים מס' 1-4 הם קצרין וגולן וראשיהן.

המשיב מס' 5 הינו שר הפנים. המשיבה מס' 6 הינה עמותה (להלן-העמותה) שחבריה נציגים משלושים ושנים ישובי הגולן מכל קצווי הקשת הפוליטית. מטרת העמותה, כמפורט בתקנונה הן שתיים אלה:

2.

א. לפעול באופן חוקי לשם שמירת המשך ריבונות ישראל בכל שטח רמת הגולן ובהתאם לחוק רמת הגולן;

ב. לפעול אצל הגורמים המיישבים בממשלת ישראל, בסוכנות היהודית לארץ ישראל, בהסתדרות העולמית ובתנועות המיישבות להקמת יישובים נוספים ברמת הגולן ולפיתוחם, הרחבתם וביסוסם של יישובים קיימים.

במסגרת פעילותה ערכה המשיבה מס' 6 ברחבי הארץ מסע ציבורי הכולל "מיצג ענק של הגולן".

לבקשתם של העותרים ניתן צו על תנאי שצומצם במהלך הדיון להשגותיהם על הקצאות כספים על ידי קצרין וגולן לעמותה בשנים 4-1992 (קצרין בסכום כולל של 1,870,000 ש"ח וגולן בסכום של 6,500,000 ש"ח). הקצאות הכספים אושרו בשנים אלה על ידי משרד הפנים במסגרת האישור הכולל לתקציב. התקציב לשנת 1995 טרם אושר בעת הגשת העתירה, אך ברור הוא שההקצאה לשנה זו לא היתה אמורה להתאשר נוכח חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, שעמדתו תפורט להלן.

ביום 17.9.95 החלטנו ברוב דעות, כנגד דעתה החולקת של השופטת דורנר, לדחות את העתירה. אליבא דדעתה של השופטת דורנר יש לקבל את העתירה ולהפוך את הצו מוחלט אך החל משנת התקציב 1996. לא עשינו צו להוצאות.

2. טענת העותרים היא כי בהקצאות הכספים לעמותה חרגו קצרין וגולן מסמכותן, שהרי בדינים המכוננים אותן הן לא הוסמכו אלא לדאוג לרווחת התושבים בתחום הכלכלי, הסוציאלי, החברתי והתרבותי. אין בכוחן - כך נטען - לטפל בעניינים בעלי משמעות פוליטית ארצית השנויים במחלוקת חריפה בציבור ואף בקרב תושבי רמת הגולן, כמו שאלת הנסיגה מרמת הגולן. מכאן שקצרין וגולן לא היו רשאיות להקצות כספים לעמותה למטרה זו. השאלה היחידה שהועלתה לפנינו על ידי העותרים בענין זה היא שאלת הסמכות ולא שאלת אופן השימוש בה, שעלתה על הפרק אך במהלך טיעוני העותרים שבעל פה, בלא שהונחה לה תשתית ראויה. לפיכך נתייחס אך לענין זה.

ביום 16.5.95, בעוד העתירה תלויה ועומדת, כתב היועץ המשפטי לממשלה אל שר הפנים חוות דעת שבה קבע שקצרון אינה מוסמכת להקצות כספים לעמותה. השקפתו היא כי במסגרת ההסדר החקיקתי הקיים בישראל נתונות סמכויות העיסוק בנושאי חוץ ובטחון לממשלה ולכנסת ולא לרשות המקומית שסמכויותיה מוגבלות לתחום הפעולה המקומי ולא הלאומי. "אין זה" - כך כתב היועץ המשפטי לממשלה - "תפקידה אף לא סמכותה של הרשות המקומית לסייע לתושביה של רשות מקומית אחרת או לתמוך במוסדות שאינם מצויים בתחומה ואינם משרתים באופן ישיר אותה או את תושביה". מאבקה של העמותה הוא במישור הלאומי. אמנם תושבי קצרון יושפעו במישרין מכל מהלך או החלטה שיתקבלו בנושא הגולן "אולם המועצה... אינה הגוף שנבחר או הוסמך לעסוק בנושאי חוץ ובטחון מטעמים של תושבים אלה..."

מנגד טענו קצרון, גולן וראשיהן וכן העמותה, כי הקצאות הכספים לעמותות נעשו כחוק. לטענתן מהווה מטרת פיתוח רמת הגולן ואיכלוסה, כמו כל פעולה אחרת המיועדת לשמירת ריבונות ישראל ברמת הגולן מטרת לגיטימיות, שעל יסודן נבחרו ראשי המועצות לתפקידם. הן מודות כי סוגיית הריבונות בגולן היא סוגייה כלל ארצית, אולם לטענתן קיים בצדה גם היבט מקומי ייחודי שבו תלוי גורלם של תושבי הגולן. עוד נטען לפנינו כי בהיות הסוגייה ענין קיומי שבו תלוי עניינם של תושבי רמת הגולן רשאיות קצרון וגולן גם לסמוך על סמכותן הטבעה לשמור על עצמם קיומן.

3. התשתית התחקית לדין בנושא העתירה מצויה בעיקר בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א - 1950 (להלן - צו המועצות המקומיות) וסעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958 (להלן - צו המועצות האזוריות). בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות, בחלקיו הרלבנטיים, נקבע כדלקמן:

"המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה להוראות כל דין, לפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה סמכויות אלה:

1. לקיים סדר, שלטון תקין ובטחון;
2. לדאוג לפיתוח תחום המועצה, לשיפור ולקידום עניניהם הכלכליים, הסוציאליים, החברתיים והתרבותיים של תושביו או של כל חלק מהם;
3. לשמש נאמן או אפוטרופוס לכל ענין ציבורי;
4. להקים, להחזיק ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור..."

סעיף 63 לצו המועצות האזוריות דומה בעיקרו לסעיף 146 ורישת סעיף 63(א) זהה לרישת סעיף 146(א). לענין שני סעיפים אלה יש להדגיש בעיקר את הסמכות "לפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה...".

בפרק שנים-עשר לצו המועצות המקומיות, ובפרק שנים עשר לצו המועצות האזוריות, נקבעו הוראות לענין הכנת תקציב הטעון אישור המועצה המקומית או המועצה האזורית, לפי הענין, ואישורו של שר הפנים. קיימת קורלציה בין סמכויותיהן של המועצות הנוגעות בדבר כפי שנקבעו בסעיפים 146 ו-63 הנ"ל לבין ההקצאות הכספיות המותרות בגדר תקציבן; לפיכך שומה עלינו לברר אם הקצאת הכספים לעמותה באה בגדר הסמכויות האמורות ולענייננו - האם ניתן לכללה בגדר המלים שהודגשו לעיל. והנה - בדין טענה גב' מנדל, בשם המשיב מס' 5 והיועץ המשפטי לממשלה, שנוסחם של הסעיפים 146 ו-63 הנ"ל הוא גמיש ויכול להתיישב הן עם עמדת העותרים והן עם עמדת המשיבים מס' 1-4 והעמותה; והמדינה אינה טוענת שמבחינה לשונית לא ניתן להביא את עניינם של העותרים בגדר הסמכות; אך הטענה היא שהמבחן לקביעת הסמכות הוא פונקציונלי ולא לשוני. מקום שבו המדובר בנושאים בעלי אופי לוקלי, מוסמכות המועצות לטפל בהם, מה שאין כן כאשר מדובר בנושאים המצויים מטבע ברייתם בידי השלטון המרכזי במישור הארצי והלאומי. ומה הדין כאשר מדובר בנושא מעורב, הכולל בתוכו נושאים המצויים במישור הארצי או הלאומי, אך גם במישור הלוקלי? לענין זה הציעה לנו גב' מנדל את מה שהגדירה כ"מבחן השאלה העומדת במקדד ההכרעה" להבדיל מהמבחן "מה הן ההשלכות שיש בסוגיה זו על תושבי המקום". אליבא דשיטתה, הרי מאחר שהשאלה העומדת במקדד ההכרעה לפנינו מתייחסת לענין הריבונות ברמת הגולן, נושא המצוי במישור הארצי או הלאומי, אין המועצות מוסמכות לדון בה, אפילו אם תוצאות ההכרעה עשויות להיות הרות גורל לגבי תושבי קצרין וגולן.

4. הגעתי לכלל מסקנה, שהמבחן שהוצע לנו על ידי המדינה לא יוכל לסייע בידינו להחליט בעתירה הנוכחית: ראשית, משמעות החלתו של מבחן זה היא שיש לקרוא בנוסח סעיפים 146 ו-63 - מילות הגבלה שאין כלולות בהם, כמו: "ובלבד שאין המדובר בענין בעל חשיבות ארצית או לאומית" ולא ראיתי צידוק לעשות כן במקרה שלפנינו; שנית, המבחן עצמו מניח מראש את המבוקש, לאמור, הצגתו מניחה מלכתחילה שטיפול בשאלות המצויות במישור הארצי או הלאומי אינו יכול להיחשב "ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה"; אפשר לקבוע באותה מידה של שכנוע גם מבחן הפוך הקובע ש"ענין נוגע לציבור בתחום המועצה" מצוי בסמכותה גם אם "יש בו השלכות במישור הארצי או הלאומי"; ושלישית, השאלה הקונקרטית העומדת לפנינו להכרעה היא אם הקצאות הכספים לעמותה מצויות בסמכות המועצות; המדובר הוא אך במעשה מוגבל של הקצאת כספים לשם מימון של פעולות מסויימות ולא בהחלטה מדינית לגבי גורלן של קצרין וגולן, שאין חולקין על כך שהן מצויות

בתחום סמכותו של השלטון המרכזי בלבד; הצגת המבחן האמור אינה יכולה לסייע בידינו כדי להכריע בשאלה אם שתי הסמכויות יכולות לדור בכפיפה אחת.

5. מקובל גם על בעלי הדין שהדיבור "לפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה אינו מסמיך את המועצות לפעול בכל ענין שהוא, ללא הגבלה, אלא צריך שהפעולה תשרת אינטרס לוקלי. לפיכך אין מועצה מקומית או אזורית מוסמכת להכריז מלחמה או לכונן יחסי חוץ עם מדינה זרה, או לעסוק באינטרס בלעדי המתייחס לרשויות מקומיות אחרות; העקרון הוא אמנם ברור, אך החלתו בנסיבות קונקרטיות מעורר לעתים קרובות קשיים משום שבעת הזאת אין כמעט פעילות בתחום הציבורי שאינה משלבת אינטרסים לוקליים ולאומיים. כמו שכתבו Jones & Stewart בפרם: The Case for Local Government London, 2nd ed; (1985) p. 80

"... Central and local interests are intertwined and impinge on each other in most of the services of local government ... Any attempt to divide services into local or national services would impose artificial categories into which services had to be fitted, leading to a weakening of local government by passing over to the centre services in which there was a significant local interest".

השאלה היא, איפוא, מה הן אמות המידה שיש בהן כדי לתחום את יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי במדינת ישראל ומידת תחולתן של אמות מידה אלו במקרה הקונקרטי נשוא העתירה שלפנינו. העותרים והמדינה הציגו לפנינו מודל הירארכי, שבו שואבת הרשות המקומית את סמכויותיה מהרשות המבצעת המרכזית. הם הניחו קיומו של קו ברור המבדיל בין המישור המקומי, בו פעילה הרשות המקומית, והמישור הלאומי, שהוא נחלתו הבלעדית של השלטון המרכזי. לעומת זאת הציגו לפנינו המועצות והעמותה מודל דינמי יותר של היחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי שבגדרו רשאית הרשות המקומית לפעול גם בענין בעל משמעות ארצית או לאומית ובלבד שיש בו נגיעה ממשית וספציפית לציבור שבתחום המועצות, ולא כל שכן כשהמדובר בענין שיש בו משמעות קיומית לציבור שבתחום הרשות המוניציפלית. ניתן, על כן, לדבר על קיומם של שני קטבים שבגדרם מתנהל הוויכוח אודות המצב הרצוי ביחסי הגומלין בין השלטון המקומי והמרכזי. מן הצד האחד, המודל ההירארכי-ריכוזי, ומן הצד האחר, המודל האוטונומי-ביזורי. מודל ביניים יראה את שתי המערכות כתלויות זו בזו באופן הדדי.

בעשורים האחרונים ניתן להצביע על מגמה כלל עולמית של מעבר מהמודל הריכוזי אל המודל הביזורי, לפחות בכל הנוגע לארצות מפותחות, וגם בארצות בעלות מסורת ריכוזית מובהקת, כגון צרפת (נחום בן אליא, לקראת מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי (1995) עמ' 7 והערה 3). מקור התופעה בסיבות שונות:

אידיאולוגיות, לוגיסטיות ופיסקליות (ראה שם) ותהליכי העיור שהתחזקו לאחר מלחמת העולם השנייה: L.J. Sharpe, *The Growth and Decentralisation of the Modern Democratic State*, 16 (1988) *European Journal of Political Research* 365; המחבר מציג שם נתונים משמעותיים בדבר ירידת שיעור חלקו היחסי של השלטון המרכזי בכלל הוצאות הממשל.

6. אפשר להעלות כמה נימוקים המצדיקים באופן עיוני את חיזוקו של השלטון המקומי על חשבון השלטון המרכזי: (ראה Dilys m. Hill, *Democratic Theory and Local Government* (London, 1994) 222-224; *Between Centre and Locality: The Politics of Public Policy* (London, Stewart Ranson et al eds., 1985) 311-312; Sharpe, 373; Jones & Stewart 5-7, 116; Samuel Humes & Eileen Martin, *The Structure of Local Government: A Comparative Study of 81 Countries* (The Hague, 1969) 32-33; בן אליא, בע' 23-22, 30-29).

ראשית, הנימוק הדמוקרטי. הגדלת סמכויותיהן של הרשויות המקומיות מאפשרת לאזרחים הבוחרים את נציגיהם ליטול חלק של ממש בניהול ענייניהם, ומעניקה לכם תחושה של שותפות בקביעת גורלם. הנגישות של השלטון המקומי רבה יותר ועל כן השפעת האזרחים גוברת.

שנית, בחיזוקן של הרשויות המקומיות יש משום חלוקת הכח בין מוקדי שלטון שונים. מניעת צבירת הכח במוקד אחד, השלטון המרכזי, תבטיח מפני פעולה שרירותית.

שלישית, הענקת סמכויות לשלטון המקומי שמה דגש על השונות והייחוד של כל רשות ורשות ומאפשרת שלטון גמיש, המתחשב בנסיבות המקום. מבחינה זו, עדיף כי כל רשות תקבע לעצמה את הקריטריונים המתאימים על פני מצב של קביעת קריטריונים כלל ארציים נוקשים וכפייתם על כל הרשויות.

רביעית, יש בהרחבת סמכויותיהן היחסיות של הרשויות המקומיות משום ייעול, הפחתת העומס המוטל על השלטון המרכזי ועידוד יוזמה מקומית.

7. תהליך דומה של ביזור אירע גם בישראל, לאו דווקא מתוך החלטה מכוונת אלא מכורח המציאות והנסיבות ההיסטוריות. בתקופת המנדט נודעה חשיבות רבה לשלטון המקומי, שכן רק במישור זה יכלו תושבי ארץ ישראל להשפיע על חייהם. מחד גיסא עודד השלטון הבריטי מגמה זו, כיוון שביקש להפעיל שירותים ממשלתיים

מינימליים, אך מאידך הטיל פיקוח צמוד על השלטון המקומי בדמות פקודת המועצות המקומיות, 1921, שהוחלפה בפקודת המועצות המקומיות, 1941, ופקודת העיריות, 1934. בבסיס דברי חקיקה אלה עמד עקרון ה-Ultra Vires האנגלי, לפיו מסורות לרשות המקומית, יציר כפיו של החוק רק הסמכויות הקבועות בחוק ואין היא יכולה לפעול מעבר להן.

עם קום המדינה הונהג מודל ריכוזי ביחסים בין השלטון המקומי והמרכזי. הדבר נבע בעיקר מנסיבות השעה, שחייבו ריכוז השלטון בידי גורם אחד שיכתיב את סדר העדיפויות הלאומי, והוא פועל יוצא של תרבות פוליטית שהתייחסה בחשדנות לאוטונומיה מקומית: תפיסה זו של פטריארכליות שלטונית ראתה בשלטון המקומי קבלן משנה של השלטון המרכזי. אולם, לאחר מלחמת ששת הימים, וביתר שאת לאחר מלחמת יום הכיפורים, נחלשה הסמכות הלאומית ומרכז ההתעניינות עבר לבעיות מקומיות וסביבתיות. לתהליך הביזור תרמו גם הגידול באוכלוסית הערים וגיבושה של שכבת מנהיגות מקומית שאפתנית ובעלת יכולת. כך הפכה הרשות המקומית מסוכן סביל לשותף אסטרטגי של השלטון, כאשר המגמה המצטיירת כיום היא של ראיית מערכת היחסים בין השלטון המרכזי והמקומי כמארג של רשתות רב מוקדיות ורב מימדיות. (ראה השלטון המקומי בישראל (דניאל אלעזר וחיים קלכהיים עורכים, 1987). יח-יט, 10, 22-23; בן אליא, 8-10).

בשנת 1976 החליטה ממשלת ישראל להקים ועדה ממלכתית לענייני השלטון המקומי (ועדת זנבר). ועדה זו הגישה את מסקנותיה בשנת 1981. הועדה הדגישה כי ישראל היא מדינה שצמחה מתוך קהילתיות המקומיות ולא נועדה כדי לשלוט בהן. כן הודגש כי בתרבות הפוליטית היהודית נהוג העקרון של חלוקת הכח השלטוני בין גורמים שונים, ועקרון זה מהווה בסיס ל"זכות לשלטון מקומי". הועדה קבעה כי המודל הרצוי ליחסי השלטון המרכזי והמקומי אינו המודל ההירארכי או המודל של המרכז לעומת הפריפריה, אלא מודל של פסיפס, בו מתפקדות יחדיו רשויות המדינה והרשויות המקומיות, כאשר כל אחת שואבת את סמכויותיה מהציבור. אמנם, המדינה היא זו שקובעת את מסגרת הפסיפס וזרועותיה אחראיות לתיפקודו, אך בגבולות המסגרת אחראיות הרשויות המקומיות באותה מידה למילוי תפקידיהן. מסקנותיה של הועדה היו כי השלטון המרכזי והמקומי מהווים יחד את המערכת השלטונית; כי ייעודן של הרשויות המקומיות הוא ייצוג התושבים והשקידה על רווחתם הפיסי, התרבותית והרוחנית, תוך שילובם ביעדי המדינה; כי לרשויות המקומיות מעמד שווה לזה של הממשלה בתחומי הפעולה המשותפים להם; וכי באספקת שירותים על ידי הרשויות, יקבלו ביטוי הן השיקולים הכלל-ארציים והן השיקולים הספציפיים של צרכי המקום ורצון תושביו. הרעיון לבטל את דוקטרינת ה-Ultra Vires נדחה, אך הוצע לקבוע לרשויות המקומיות תחום סמכויות רחב, על ידי קביעת סטנדרטים כלליים בלבד, כאשר במסגרת תחום זה תוכל הרשות לבצע כל פעולה. (השלטון המקומי בישראל, דו"ח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, ירושלים 1981, ע' 13-15, 20). (ראה גם אלעזר וקלכהיים, כג-כד 12, 24,

Chaim Kalchheim, The Limited Effectiveness of Central Government Control 36-35
 .over Local Government, 7 Planning and Administration (1980) 76, 77

הנה כי כן, כיום מתפקדת הרשות המקומית כמעין קהילה מדינית, הנוטלת על עצמה מגוון תפקידים רחב, הרחוקים מהתפקידים המוניציפליים המסורתיים של השלטון המקומי והפיקוח של השלטון המרכזי חלש משנוטים לחשוב.

8. אימוץ המודל הביזורי לתיאור תחום סמכויותיה של הרשות המקומית אין בו עדיין כדי ליתן תשובה לשאלה המיוחדת העומדת לדיון לפנינו, שהרי גם בגדרו של מודל זה עדיין אפשרי הוא שענין פלוני בעל היקף פרישה לאומי לא יכלל בסמכותה של רשות מקומית הגם שיש לו השפעה על אורחות חייהם של תושבי מקום פלוני כחלק מציבור אזרחי המדינה. הפסיקה הישראלית לא השיבה עד כה באורח חד משמעי על השאלה מה דין פעילות של הרשות המקומית שהיא בעלת משמעות לוקלית ספציפית ובעת ובעונה אחת מצויה היא במקד ההתעניינות הלאומית במישור הארצי.

בפסקי דין כמו בג"צ 122/54 פ"ד ח' 1524 ות"פ 3471,2/87 פ"מ תשמ"ח(ב) 1531, שעניינם היה בחוקי עזר שהגבילו את חופש העיסוק (איסור מכירת בשר חזיר) וחופש המצפון (איסור פתיחת מקומות בילוי בשבת), נקבע שאין הרשות המקומית רשאית לפעול בעניינים אלה בהיותם בעלי אופי כלל-ארצי, המחייבים הסדר תוך ראייה כוללת של צרכי הציבור כולו באמצעות חקיקה ראשית; אך יש לציין שהעניינים שנדונו שם לא התייחסו לנושאים לוקליים ספציפיים שהם בעלי משמעות מיוחדת ונפרדת לענין תושבי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. לעומת זאת בפסקי דין כמו בג"צ 489/94 (טרם פורסם), בג"צ 5445/93 (טרם פורסם)(שינוי תחום שיפוטן של רשויות) ובג"צ 594/89 פ"ד מ"ד(1) 558 (הקמת תחנת המיסר "קול אמריקה"), נדונו עניינים שיכולו והרשות המקומית היתה מוסמכת לעסוק בהם, והיה בהם ענין ציבורי כללי, ועם זאת היסוד הלוקלי שבהם היה בעל משמעות דומיננטית.

המקרה היחיד שהובא לידיעתנו על ידי העמותה, שבו דן בית המשפט בשאלה הדומה למקרה שלפנינו, נדון בפסק הדין הסקוטי Commission for Local Authority Accounts in Scotland v. Grampian Regional Council, 1994 Scot's Law times 1120. באותו ענין נדונה שאלת סמכותה של הרשות המקומית לממן מסע תעמולה למען כינון פרלמנט סקוטי. נוסח סעיף החוק הרלבנטי באותו ענין:

"A local authority may... incur expenditure which in their opinion is in the interest of their area or any part of it or all or some of its inhabitants...".

בית המשפט קבע כי:

"it is enough to open up the subject for consideration by the local authority that the expenditure may be in some way, although not directly or exclusively, in the interests of the area or its inhabitants". (p. 1125).

בית המשפט קבע כי שאלת הקמתו של פרלמנט בסקוטלנד נכללת בגדר האינטרסים של תושבי

המקום, שכן:

"The way in which the government is carried on generally, and the extent to which that will affect the functions of government to be performed locally within the local authority, may indeed be a matter of legitimate concern to the inhabitants of that area... The desirability or otherwise of such an assembly or parliament is a matter of political controversy. But that fact in itself does not mean that it cannot be in the interests of the area or of its inhabitants... to contribute to the discussion". (p. 1126).

נראה לי שהתוצאה אליה הגיע בית המשפט בסקוטלנד איננה התוצאה הראויה, אם כי גישתו הכללית המרחיבה אינה משוללת יסוד. הטעם לדבר הוא שקיומו של פרלמנט נפרד בסקוטלנד לא היה בו כדי להצביע על אינטרס מיוחד לתושבי הרשות המקומית הנדונה, בנפרד מהאינטרסים של תושבי רשויות מקומיות אחרות.

9. על רקע סמכויותיהן הרחבות של המועצות, לפי המודל הביזורי או המשולב, נראה לי שהמבחן הנכון לקביעה אם רשאיות מועצה מקומית או אזורית לממן פעילות שהיא בעלת משמעות ארצית או לאומית הוא אם לנושא המימון השפעה מיוחדת ונפרדת על הציבור שבתחומיהן מעבר למשמעות הארצית או הלאומית. פיקוח השלטון המרכזי נועד להבטיח שאינטרסים בעלי חשיבות לאומית לא ייפגעו בשל אינטרסים מקומיים צרים. כן נודעת חשיבות לבקרה מרכזית על מנת להבטיח סטנדרטי מינימום למניעת פערים חברתיים וכן כדי לתקן ליקויי

תיפקוד של הרשות המקומית. אולם כאשר הרשות המקומית מתפקדת כראוי, והיא מקיימת אחר דרישות המינימום הראויות שהציב לה השלטון המרכזי, מוטב שהשלטון המרכזי יגביל את פעולתו; הכל בכפוף לכך שקיים אינטרס מקומי בענין העומד לדיון, החורג מהאינטרס הלאומי. ויש להדגיש: דן אני כאן אך בנושא הסמכות ולא באופן השימוש בה. לו נדרשתי להתייחס לענין זה, היה מקום לבחון במקרה ספציפי מה היא עצמת האינטרס הלוקלי הנפרד הנדרש במקרה המיוחד, אך, כאמור הנושא לא עלה לפנינו מבחינת אופן השימוש בשיקול דעתן של הרשויות.

נראה לי שבמקרה המיוחד שלפנינו הצביעו המועצות על קיומו של אינטרס לוקלי נפרד מהמשמעות הארצית והלאומית המצדיק הבאתו של הנושא בתחום סמכותן. כזכור היתה אחת משתי המטרות שבגדרן הוקמה העמותה שמירת המשך ריבונות ישראל ברמת הגולן לפי חוק רמת הגולן. מימון פעולתה של העמותה מיועד איפוא לקדם מאבק כנגד נסיגה ישראלית מתחומי רמת הגולן ובכלל זה מתחומי המועצות, ובפועל - הפסקת קיומן. ההגיון הפשוט מורה, כי המועצות רשאיות לעשות כל אשר לאל ידן - במסגרת החוק - כדי לשמור על קיומן ואין לך אינטרס לוקלי חשוב מזה; לשון אחרת: שאלת ריבונות ישראל ברמת הגולן, הגם שהיא כרוכה במדיניות ארצית או לאומית - המצויה בתחומי פעולתו של השלטון המרכזי - טומנת בחובה גם אינטרס מקומי מובהק השונה מהקשר לנושא האמור של שאר תושבי המדינה; כל החלטה שתתקבל לכאן או לכאן עשויה לשנות את מהלך חייהם של תושבי המועצות מן הקצה אל הקצה. ודוק: אין זה מענייננו כבית משפט להתייחס לשאלה אם החלטות המועצות הן ראויות מבחינת תכנן אם לאו; השאלה אם רצוי היה לקבל את ההחלטות אם לאו מסורה היתה לתושבי המועצות הפועלות באמצעות נציגיהן הנבחרים. איני סבור שהן לא היו מוסמכות לקבלן. הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר לעמותה גם מטרה נוספת והיא לקדם הקמת ישובים חדשים ברמת הגולן ולפתח, להרחיב ולבסס ישובים קיימים. אכן לו קבענו שהקצאת כספים לעמותה היתה מחוץ לגדר סמכותן של המועצות היה עלינו להתייחס לשאלה מה דינה של הקצאת כספים על ידן לתאגיד בעל מטרות מעורבות; אך לאור האמור לעיל אין שאלה זו מתעוררת לפנינו.

העובדה שלפנינו ענין השנוי במחלוקת חריפה אין בה כדי להעלות או להוריד לענין תוצאות עתירה זו ובלבד שמדובר בענין שהינו בסמכות הרשות המקומית. אין חשיבות לשאלה כמה מתושבי הרשות תומכים באותו ענין וכמה מתנגדים לו, שהרי מדובר בגוף שנבחר בבחירות דמוקרטיות, על יסוד מצע פומבי. על כן אין צורך להיכנס לשאלת הקונסנזוס הקיים או שאינו קיים ברמת הגולן בנוגע לתמיכה בעמותה. קבענו לעיל כי ענין זה מצוי בסמכות המועצות הואיל והוא מעורר אינטרס מקומי מיוחד, מעבר לאינטרס הארצי, ודי בכך כדי להתיר הקצאת הכספים לעמותה. אף העובדה שמדובר בענין הנמצא בעין הסערה הפוליטית אינה מעלה ואינה מורידה לענין הסמכות.

מטעמים אלה נחה דעתי שדין העתירה להידחות.

המשנה לנשיא

השופט ד' דורנר:

1. רשות מקומית, ככל רשות מינהלית כפופה לעקרון חוקיות המינהל, ואין לה סמכות זולת הסמכויות שהוקנו לה בחוק או על-פיו.

השאלה המתעוררת בעתירה זו היא אם מועצה מקומית או אזורית (להלן: מועצה) מוסמכת לפעול נגד מדיניות חוץ וביטחון של השלטון המרכזי העלולה לפגוע באינטרס של תושביה, ובענייננו, אם מועצות מקומיות ואזוריות השוכנות בגולן מוסמכות לממן פעולות מחאה ושיכנוע להבטחת המשך הריבונות של מדינת ישראל בגולן.

2. חברי, המשנה-לנשיא, סבור כי מועצה מוסמכת לפעול כאמור מכוח הוראות שבתחיקת-משנה, והן סעיף 146 לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950, וסעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 (להלן: הצווים). סעיפים אלה מסמיכים מועצה, "בשים לב להוראות השר ... לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה".

3. הצווים הותקנו מכוח סעיף 2 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], שבו נקבע:

"בצו הכינון [של מועצה] יוסדרו... תפקידיה, סמכויותיה, חובותיה".

בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות נקבע:

"המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה סמכויות אלה:

- (1) לקיים סדר, שלטון תקין ובטחון;
- (2) לדאוג לפיתוח תחום המועצה, לשיפורו ולקידום עניניהם הכלכליים, הסוציאליים, החברתיים והתרבותיים של תושביו או של כל חלק מהם;

- (3) לשמש נאמן או אפוטרופוס לכל ענין ציבורי;
 (4) להקים, להחזיק ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור;
 (5) להקים ולקיים בנינים ולעשות עבודות ציבוריות;
 (6) להסדיר, להגביל או לאסור את הקמתם ואת הנהלת עניניהם של כל שירות, מפעל ומוסד ציבורי...
 (7) להסדיר, להגביל או לאסור את הקמתם של עסקים, מלאכות ותעשיות...
 (8) לקבוע סדרים... כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הבטחון...
 (9) להסדיר, להגביל או לאסור את גידולם, החזקתם או מכירתם של חזירים...
 (10) להסדיר... רוכלות...
 (11) להסדיר עניני השקאה, מרעה ומניעת סחף...
 ...
 (13) לעשות את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום..."

נוסחו של סעיף 63 הנ"ל לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) זהה בעיקרו לנוסח זה.

4. לדעתי, ההוראה בה תולה חברי את סמכות המועצה אינה יכולה לשאת את הפירוש שהוא נותן לה. שכן, פירושו של חברי אינו תואם את תכליתה של ההוראה, כפי שהיא משתקפת ממכלול התחיקה, לרבות התחיקה באותו עניין, מן החוק המסמיך וממעמדה של רשות מקומית במשטרנו.

5. פעולת הרשויות המקומיות מעוגנת בפקודת העיריות [נוסח חדש], ובפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. שתי הפקודות קובעות לרשויות המקומיות מיתחם מוגבל למדי של אוטונומיה, ומכפיפות אותן במידה רבה לשלטון המרכזי.

לשר הפנים השפעה מרכזית על פעולתה של רשות מקומית. שר הפנים הוא המוסמך לכונן עיריות ומועצות (סעיפים 3, 5 ו-6 לפקודת העיריות, סעיף 1 לפקודת המועצות המקומיות). לשר אף סמכות לפזר מועצה נבחרת, להורות על בחירות חדשות או למנות ועדה קרואה במקום המועצה (סעיף 143 לפקודת העיריות, סעיף 38 לפקודת המועצות). לשר גם סמכות לשנות את תחומיהן של עירייה ומועצה מקומית (סעיפים 8 ו-9 לפקודת העיריות, סעיפים 4-7 לפקודת המועצות המקומיות) ואף לבטלן כליל (סעיף 11 לפקודת העיריות, סעיף 42 לפקודת המועצות). חוקי-עזר שהתקבלו על-ידי עירייה או מועצה טעונים אישור השר (סעיף 258 לפקודת העיריות, סעיף 22 לפקודת המועצות). לממונה על המחוז במשרד הפנים סמכות לצוות על מועצה או עירייה לבצע חובה המוטלת עליהן או למנות אדם שימלא חובה זו (סעיף 41 לפקודת העיריות, סעיף 36 לפקודת המועצות). תקציבה של רשות מקומית שחלק ניכר ממנו ממומן על-ידי המדינה, טעון אישור שר הפנים, הרשאי אף לגרוע ממנו או להוסיף עליו (סעיפים 206 ו-207 לפקודת העיריות, סעיפים 27 ו-29 לפקודת

המועצות). בחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1995, הותנתה קבלת אשראי על-ידי רשות מקומית באישור שר הפנים (סעיף 45), הוגבלה סמכות הרשות המקומית להטיל מיסים ואגרות (סעיף 31) והוטל איסור לערוך הסכם שכר עם עובדי רשות מקומית שלא בהתאם למקובל לגבי עובדי המדינה (סעיף 29).

6. הסמכויות שנקבעו בצווים הן כולן בעניינים מוניציפליים הנוגעים לתחום הרשות המקומית. כוחה של רשות מקומית בהפעלת סמכויותיה מסויג, ולשר הפנים הזכות להתערב בהפעלתן. ברישא לצווים נאמר כי הסמכות נתונה "בשים לב להוראות השר", ובסיפא לסעיף 233 לפקודת העיריות נקבע, לענין סמכויותיה של עירייה, כי "הכל כשאין הוראה אחרת מאת השר בעניינים אלה".

מכלול התחיקה מלמד איפוא כי תכלית הצווים היא להסמיך את הרשות המקומית לספק לציבור בתחום שיפוטה שירותים מוניציפליים. מכאן ש"העניין הנוגע לציבור בתחום המועצה" הוא עניין מוניציפלי שהרשות המקומית רשאית לפעול בו בתחום שיפוטה.

7. לעירייה, שהיא רמת-הדרג שברשויות המקומיות, סמכויות רחבות מאלה של מועצות. עם זאת, בפקודת העיריות לא מצויה הוראת-סל בדומה להוראה בצווים שבה, כאמור, מעוגן פירושו של חברי. בפקודת העיריות נקבע בסעיף 233:

"עיריה תעשה בתוך תחומה בעניינים המפורשים בסימן ב' [העוסק בחובותיה של העירייה] וכל פעולה אחרת שעיריה מצווה לעשות לפי הפקודה או לפי כל דין אחר, והיא מוסמכת בתחום העיריה או בשטח בנין עיר הכולל את תחום העיריה, לעשות בעניינים המפורשים בסימן ג' [העוסק בסמכויותיה של עירייה] והכל כשאין הוראה אחרת מאת השר בעניינים אלה, כולם או מקצתם, ובכפוף להוראות הפקודה ולכל דין אחר".

בסעיפים 235-249א לפקודת העיריות נקבעו הסמכויות והחובות של עיריות, שכולן בעניינים מוניציפליים הנוגעים לתחום העירייה.

פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות, לרבות הצווים שהוצאו מכוחה, הם באותו עניין (**In pari materia**). על-כן יש לתת להם, ככל שהדבר ניתן, אותו פירוש. עמד על-כך השופט אלון בבג"צ

608/82 פאנטומפ אוברסיז 1981 בע"מ נ' מרכז להשקעות ואח', פ"ד לח(1) 757, 766:

"יש לפרש באופן אחיד ככל האפשר, שני חוקים הדנים **In pari materia**, באותו נושא ולשם אותה מטרה. מתפיסת שני חוקים באותו

עניין כמערכת חקיקה אחת בעלת חלקים שונים מתחייב גם לתת פירוש זהה להסדרים בשני החוקים שיסודם באותה תכלית.

כך, למשל, ברע"א 265/89 רבי נ' פקיד הבחירות לרשות המועצה המקומית ג'לג'וליה ואח', פ"ד מג (4) 437, נדחתה טענה כי יש לפסול פתקי הצבעה לרשות מועצה מקומית שבהם הוסף שם המועמד בכתב-יד. בית-המשפט ביסס את פסיקתו, שנגעה לפירוש הוראה בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה 1975-, על הסדר שנקבע בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה 1965-. וכך, בין השאר, כתב השופט שלמה לויין בעמוד 440:

"פרשנות זו ראויה היא לצורך שמירת ההרמוניה בין החוקים ומניעת התוצאה הלא רצויה ששני פתקים המוכנסים לאותה מעטפה - אחד לבחירת המועצה והשני לבחירת ראשה - ידונו האחד להיחשב כקול כשר והאחר להיחשב כקול פסול, וזאת כאשר שניהם כתובים בכתב-יד שאינו של הבוחר".

ראו גם אהרון ברק, **פרשנות במשפט** (כרך שני, פרשנות חקיקה, תשנ"ג) 335-327, 343-341.

8. בענייננו, יש להתאים את פירוש הצווים לאמור בפקודת העיריות, ולא להיפך. לכך שלושה טעמים: ראשית, פקודת העיריות היא חיקוק בדרגה נורמטיבית גבוהה מזו של הצווים. שנית, פקודת העיריות היא מאוחרת לצווים. בתחיקה באותו עניין מפרשים, בדרך-כלל, את החוק המוקדם באופן שיתאם את האמור בחוק המאוחר (ראו ברק, שם, 195). שלישית, ובכך העיקר, בפקודת העיריות אין כל עיגון לשוני לפירוש המעניק לעירייה את הסמכות הנדונה. לעומת זאת, אין קושי לפרש את הצווים כך שהסמכות לא תיראה ככלולה בהם.

9. את הצווים שהם תחיקת-משנה, יש לפרש על-יסוד תכלית החוק שמכוחו הותקנו, ויש לתת להם את הפירוש המגביל אותם לדלת אמות החוק המסמיך. עמד על-כך ממלא-מקום הנשיא שמגר:

"לא רק שתקנה אינה יכולה לסתור הוראות של כל חוק... אלא שהיא גם אינה יכולה לחרוג, מהותית או דיונית מן התחום שהותווה לה בחקיקה".
[בג"צ 337/81 מיטרני ואח' נ' שר התחבורה ואח' פ"ד לז(3) 337, 358].

בענייננו, תכליתה של פקודת המועצות, כפי שהיא משתקפת ממכלול הוראותיה ומפקודת העיריות, היא להטיל על רשות מקומית תפקידי ביצוע בתחומים מוניציפליים בגבולות שיפוטה.

10. אכן, יסודה של התחיקה בדבר רשויות מקומיות הוא בפקודות מנדטוריות, שתכליתן הייתה להבטיח שליטה מוחלטת של המדינה על הרשויות המקומיות. כיום מן הראוי לפרש את דיני השלטון המקומי בהתחשב בשינויים המדיניים והחברתיים שהתחוללו עם הקמתה של מדינת ישראל. ואולם, במשטרה הדמוקרטית של ישראל אין כדי לתמוך בפירוש שבו דוגל חברי. ההיפך הוא הנכון.

11. הפניית הטיפול בעניינים מקומיים לרשויות מקומיות מבוססת על ההשקפה כי מוטב שעניינים מקומיים יוסדרו לפי תנאי כל מקום וצרכיו. פיתרון ההולם בעיה מסוימת בישוב פלוני אינו מתאים בהכרח לישוב אלמוני. לרשות המקומית יש יתרון יחסי על-פני השלטון המרכזי בטיפול בבעיות המקום. בנוסף לכך, ראוי הוא משיקולים דמוקרטיים, שעניינים מקומיים יתנהלו לפי רצונם ושאיפותיהם של תושבי המקום, ועל-ידי נבחריהם. ראו אליהו וינוגרד, **דיני רשויות מקומיות**, (1988) 1-2.

עם זאת, בכך אין כדי להעניק לרשויות מקומיות סמכות "מקבילה" לסמכויותיהן של רשויות המדינה בעניינים כלל-ארציים הנוגעים גם למקום מסויים. אף במדינות המקנות על-פי חוקתן לרשויות מקומיות אוטונומיה נרחבת ביותר בניהול המקום לא מוכר מודל המקנה לרשויות אלה אף סמכויות בתחומים שבתחום הטיפול של השלטון המרכזי, שבמרכזם ענייני חוץ וביטחון, לרבות גבולות המדינה. העובדה שהשלטון המרכזי מוסמך לעסוק, בין השאר, בתחומים הנוגעים במיוחד למקומות אלה ואחרים אינה מעלה או מורידה לעניין זה.

כך, למשל, בגרמניה, שבה מעמדן של רשויות מקומיות מובטח בחוקה, בסעיף 28(2), נמסרה לידי השלטון המרכזי הסמכות לשנות גבולות שיפוט של רשות מקומית ואף לבטל את הרשות כליל. ראו,

David P. Currie

The Constitution of the Federal Republic of Germany (1994) 81-84.

באנגליה, שבה היקנה החוק (Local Government Act, 1972) לרשויות מקומיות מידה רבה של עצמאות בניהול ענייניהן המוניציפליים, פסל בית-המשפט החלטה של מועצת עריית לונדון לממן מסע

תעמולה נגד כוונת הממשלה לבטל את המועצה, שתוצאתה הייתה גם פיטורי 22,000 עובדים. ראו **R. v**

The Greater London Council, QBD, The Times, 31 Dec. 1984

בארצות-הברית מעוגנת סמכותו הבלעדית של השילטון הפדרלי לעסוק בענייני חוץ וביטחון בחוקה. ראו חוקת ארצות-הברית, סעיף 1 פיסקה 8, וסעיף 2, פיסקה 2. על-יסוד הוראות אלה נפסלו פעולות של מדינות שלא התיישבו עם מדיניות החוץ של הממשל הפדרלי. ראו, למשל, **United States v. Pink**, 315 U.S. 203 (1942). ראו גם, Laurence H. Tribe, **American Constitutional Law** (2d ed. 1988), 230.

אף בישראל מתבקשת המסקנה כי רשות מקומית אינה מוסמכת לפעול כדי להשפיע על קביעת גבולות המדינה, כמו על עניינים כלל-ארציים אחרים. עמד על כך הנשיא שמגר בהידרשו לתמיכת עיריית ירושלים במפגינים נגד ביקור ראש הרשות הפלסטינאית בעיר:

"מקובל על הכל, כי להוציא סיוע הומאניטרי המוגש על-ידי העירייה לשובתים המתמקמים מעת לעת כדין ברשות הרבים (מים, תאורה שירותים וכדומה), אין הרשות המקומית רשאית לתרום מתוך משאביה לפעילותם של תושבים או מפגינים, בנושאים השנויים במחלוקת פוליטית".
[בג"צ 3716/94 רז נ' ראש עיריית ירושלים (לא פורסם)].

בדומה, תאגיד סטוטורי אינו מוסמך לעשות שימוש בכשרותו במשפט הפרטי בעניינים שבתחום סמכותן של רשויות אחרות. ראו, למשל, בג"צ 757/84 **איגוד העיתונים היומיים בישראל נ' שר החינוך והתרבות ואח'**, פ"ד מא(4) 337, 385-387.

מן המקובץ עולה כי המועצות לא היו מוסמכות לתמוך מתקציבן בעמותה הפועלת נגד הנסיגה מן הגולן.

12. ממילא אין מתעוררת סוגיית המגבלות על שיקול-דעתן של רשויות מקומיות בעניין שמעיקרו מצוי בסמכותן.

בסוגיה זו סובר חברי, המשנה-לנשיא, כי מן הראוי לנקוט גישה מרחיבה, שתאפשר לרשות מקומית להפעיל את סמכויותיה בעניין בעל היבט מקומי משמעותי, אף אם אותו עניין הוא ביסודו כלל-ארצי. גישה זו של חברי חדשה היא עימנו. כך, למשל, בפסיקה עקיבה וממושכת נקבע כי רשויות מקומיות לא יורשו להפעיל את סמכויותיהן כדי להסדיר עניינים שבדת, שביסודם בעיות כלל-ארציות. ראו, למשל, בג"צ 122/52 **אקסל נ' ראש העיר, חברי המועצה ובני העיר של איזור נתניה**, פ"ד ח 1524, 1532; בג"צ 72/55 **מנדלסון ואח' נ' עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד י 729, 752; ע"פ 217/68 **יזראמקס בע"מ נ' מדינת ישראל**, פ"ד כב(2) 343; בג"צ 87/60 **קריבושי נ' עיריית רמת-גן**, פ"ד יד 1510; בג"צ 155/60 **אלעזר נ' ראש עיריית בת-ים ואח'**, פ"ד יד 1511; ת"פ (י-ם) 3472/87, 3471 **מדינת ישראל נ' קפלן**, פ"מ תשמ"ח (ב) 265. ראו גם בג"צ 151/52 **חברת המזקקים של א"י נ' עיריית ראשון-לציון ואח'**, פ"ד ז 113, 125.

אך יהיה הדין בסוגיית השיקולים המותרים לרשויות מקומיות בעניינים **שבסמכותן** כאשר יהיה, אין בידי בית-המשפט להקנות לרשויות מקומיות, כמו לכל רשות אחרת, סמכות שלא ניתנה להן בחוק או על-פיו. ומשנמצא כי לרשויות מקומיות אין סמכות לפעול בעניינים של חוץ וביטחון - לרבות גבולות המדינה - מתחייבת קבלת העתירה.

13. תוצאה זו היא גם תוצאה ראויה.

שימוש על-ידי רשויות מקומיות בכספי אוצר המדינה למימון מחאה נגד מדיניות השלטון המרכזי, אף בנושא חשוב למועצה ולתושבים בתחומה, אינו מתיישב עם מינהל תקין. מימון כזה אף מביא לתוצאה בלתי-סבירה של מימון על-ידי כלל אזרחי המדינה של פעולות מחאה מטעם רשות מקומית נגד מדיניות הממשלה הנבחרת.

אכן, אפשרות מחאה נגד מדיניות הממשלה היא חיונית במדינה דמוקרטית, אך אין היא בתחום סמכויותיהן של הרשויות המקומיות.

14. מטעמים אלה דעתי הייתה כי יש לקבל את העתירה. עם זאת סברתי כי יש לדחות את תחילתו של הצו כך שהתמיכה נושא העתירה תופסק רק החל משנת 1996. זאת בשל הסתמכות העמותה על מימון שאושר במשך שלוש שנים על-ידי משרד הפנים.

השופט א. גולדברג

1. השאלה הראשונה שעלינו לשאול היא, אם רשאית רשות מקומית לממן פעולות מחאה ושיכנוע להבטחת המשך קיומה **הפיזי**, נוכח האיום לעצם קיומה מקבלת החלטה על ידי השלטון המרכזי, הנעוצה בטעמים מוניציפליים-ציבוריים "טהורים".

2. ככל שמדובר ברשות מקומית שהיא עיריה, מתבקשת תשובה חיובית לשאלה האמורה מסעיף 249(29) לפקודת העיריות (נוסח חדש). בסעיף זה, הנושא את כותרת השוליים "סמכות כללית", הוסמכה העיריה:

"לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העיריה..."

המושג "שמירה על תחום העיריה" הוא עמום, "הוא בלתי ברור... ולא קל לגלות מה שיש בו" (א) וינוגד **דיני רשויות מקומיות** (תשמ"ח) עמ' 190 ה"ש 34). אולם אין סיבה המונעת פרשנות לפיה מוסמכת העיריה להירתם לפעולות שתכליתן שמירה על קיומה הפיזי, כשפרשנות זו מתיישבת עם ההכרה "בזיקה שמפתח אדם למקום מגוריו" (רע"א 5817/95 רוזנברג נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נ(1) 221, 229).

3. אשר למועצות מקומיות, קובע סעיף 2 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), כי "בצו הכינון יפורשו או יוסדרו הרכב המועצה המקומית, תקופת כהונתה, תפקידיה, סמכויותיה, חובותיה ואזור-שיפוטתה". וסעיף 146 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א 1950-, קובע כי:

"המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה סמכויות אלה:

...
(3) לשמש נאמן או אפוטרופוס לכל ענין ציבורי..."

לשון דומה נוקט סעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח 1958-.

אף כאן איני מתקשה לפרש סעיפים אלה כך שנושא קיומה או חדלונה של מועצה מקומית, הינו "ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה", וכי בפעולותיה בנדון זה, שהוא ענין ציבורי, משמשת המועצה "נאמן או אפטרופוס" לתושביה.

4. הפרשנות האמורה, לסעיף 249(29) לפקודת העיריות; לסעיף 146 לצו המועצות המקומיות (א); ולסעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), מביאה לאחידות בהיקף הסמכויות בנושא בו אנו דנים. שכן, "קשה לראות טעם הגיוני להבחנה... כאילו התושבים בתחומי המועצות המקומיות זקוקים ליותר אפטרופוסות של השלטון המקומי מאשר תושבי הערים" (בג"צ 287/71 דעבול נ' עירית רמת-גן, פ"ד כו (2) 821, 824).

5. השאלה השניה היא, אם יש לסייג את סמכותה של רשות מקומית לנקוט פעולות המיועדות להניא את השלטון המרכזי מקבלת החלטה אשר מעמידה בסכנה את המשך קיומה של הרשות המקומית, כאשר למאבק הקיומי מתלווה גם היבט מדיני כלל-ארצי?

אכן, ההכרעה בעניינים מדיניים אינה מסורה לרשות המקומית, שאמורה לפעול במישור המקומי בלבד (י' זמיר הסמכות המינהלית (תשנ"ו) כרך א, עמ' 373). טעם זה עמד ביסוד ההלכה בבג"צ 122/54 (אקסל נ' עירית נתניה, פ"ד ח 1524). ברוח זו נאמר בהקשר אחר כי "המחלוקות האידיאולוגיות השונות שבין חלקי האוכלוסיה - כגון דת, לאומיות, סוציאליזם וכדומה - זירת ההתגוששות שלהן היא בכנסת או במוסדות המרכזיים של הממשלה, ולא העיריה או המועצה המקומית היא האחראית להסדרן או ה'אשמה' באי-הסדרן...". (בג"צ 155/60 יצחק אלעזר נ' ראש העיר בת-ים, פ"ד יד 1511, 1512).

אולם טעם זה אינו עומד במקרה שבפנינו. בהגברת התודעה הציבורית לעמדתה באמצעות פרסום, אין הרשות המקומית מסיגה את גבול הכנסת או השלטון המרכזי. סמכות ההכרעה הייחודית בסוגיה נשארה בידיהם, ועל כך אין חולק.

6. היה גם מקום לטעון כי אין להצדיק הוצאה כלכלית מקופת הרשות המקומית לצורך נקיטת עמדה בסוגיה פוליטית. אין זה ראוי שמשאביה המוגבלים של הרשות המקומית יוקדשו לנקיטת עמדה בסוגיה מדינית, על חשבון הספקת שירותים מוניציפליים לתושבים.

אולם גם טענה זו אין לקבל בענייננו. ברור הוא כי כאשר הרשות המקומית מקצה חלק ממשאביה לנקיטת עמדה בסוגיה פוליטית "טהורה", המשוללת כל היבט מקומי, נסתרת ההנחה כי פעולתה מייצגת את האינטרס הציבורי-מקומי. אולם, כאשר הרשות המקומית מקצה חלק ממשאביה לנקיטת עמדה בסוגיה קיומית-מקומית נותרת על כנה ההנחה שפעולתה מייצגת את האינטרס של התושבים להמשיך להיות במקום בו הינו שורשים.

7. אפשר גם לטעון כי פעולות מחאה מטעם רשות מקומית בעניינים השנויים במחלוקת ציבורית אינן צריכות להיות ממומנות על ידי כלל אזרחי המדינה. במסגרת ההכרעה הציבורית יהיה לכל אזרח במדינה - ובכלל זה לתושבי הרשות המקומית - הזדמנות שווה להטות את דעת הקהל לטובת עמדתו, ואין הצדקה להיטיב עם קבוצת פרטים בכך שיועמדו לרשותם משאבים ציבוריים למימון הוצאותיהם לרכישת דעת הקהל.

אולם גם טענה זו מתעלמת מן ההיבט הקיומי שבמאבקה של הרשות המקומית. רכישת דעת הקהל אינה עומדת כמטרה בפני עצמה, אלא היא חלק מן המאבק על השרדות במקום.

8. סבורני על כן, כי מדיניות משפטית ראויה היא זו שאינה מבחינה בין הסכנות האורבות להמשך קיומה של רשות מקומית, ובסמכותה לצאת כנגד כולן למאבק ציבורי.

9. דומני, כי אם היה מדובר במאבק של ישוב חקלאי כנגד הסכם שלום על פיו לא יותרו ברשותו רוב שטחיו החקלאיים, כי אז היו הכל מסכימים שההוצאה הכספית שהיה נדרש הישוב להוציא למאבק, הינה הוצאה לגטימית, על אף שמדובר בגבולה של המדינה, שהוא נושא מדיני. כל השוני בין דוגמא זו למקרה שלפנינו הוא, שבענייננו נוסף נופך, והוא המחלוקת הציבורית על עתיד רמת הגולן בהסכם שלום עתידי. אולם אין בשוני זה לשנות את התוצאה המשפטית. המאבק אשר המועצה המקומית קצרין והמועצה האזורית גולן יצאו בו, הוא על המשך קיומם של הישובים ברמת הגולן, ואין במחלוקת הציבורית על עתיד רמת הגולן כדי להאפיל על מהותו של המאבק מבחינתן של המועצות הנ"ל. יש לנתק את מאבקן על המשך קיומם של הישובים מן המחלוקת הציבורית, שאינה רלבנטית כלל להכרעתנו המשפטית.

לפיכך סברתי כי דין העתירה להדחות.

ש ו פ ט

ניתן היום ד באייר תשנ"ז (11.5.97).

שופטת

שופט

המשנה לנשיא

העתק מתאים למקור
שמריהו כהן - מזכיר ראשי
B01.95028380