

השלטון המקומי הכפרי בישראל בדאי המשפט

השפעת מערכת המשפט על התמורות
במבנה השלטון המקומי הכפרי

סיגל דסיס ולביאה אפלבום



מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט

השפעת מערכת המשפט על התמורות
במבנה השלטון המקומי הכפרי

סיגל רסיס ולביאה אפלבוים

ירושלים, פברואר 2009

Floersheimer Studies
The Institute of Urban and Regional Studies
The Hebrew University of Jerusalem

Legal Aspects of Structural Adjustments in Israel's Rural Local Government

Sigal Rasis and Levia Applebaum

עורכת אחראית: שונמית קרין
עימוד: רות סובל
הדפסה: דפוס אחוה

פרסום מס' 1/68
Publication No. 1/68
ISSN 0792-6251

© 2009 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים
office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחברות

סיגל רסיס – בוגרת המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטת בר-אילן ומוסמכת לתכנון ערים ואזורים בטכניון – מכון טכנולוגי לישראל. עוסקת בתכנון ערים ואזורים. ד"ר לביאה אפלבוים – חוקרת בנושאים הקשורים למרחב הכפרי בישראל. בעבר, חוקרת בכירה במרכז ללימודי הפיתוח ברחובות ומרצה במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטת בר-אילן.

על המחקר

המחקר בוחן את השפעתה של מערכת המשפט על התמורות שחלו בתשתית החוקית ובתפקוד של השלטון המקומי הכפרי בישראל בשלושת העשורים האחרונים. זאת על רקע התהליכים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים שהתרחשו בחברה הישראלית בכלל ובמרחב הכפרי בפרט, והמפנה שחל בעמדותיה ובתפיסותיה של מערכת המשפט עצמה בתקופה זו. המחקר מתבסס על ניתוח עתירות ופסקי דין של ערכאות משפטיות שונות ובראשן בית המשפט העליון. הממצאים מעידים כי מערכת המשפט הטביעה חותם בולט במיוחד בסוגיית הבחירות – הנוגעת בזכויות אזרח חוקתיות, ופסיקותיה בסוגיה זו הביאו למהפכה של ממש בשלטון המקומי הכפרי. בנושאים אחרים תרומתה מועטת יותר ולעומת זאת ניכרת בהם השפעה לא מבוטלת של משרד הפנים והשר העומד בראשו. בחינת העתירות ופסקי הדין לאורך ציר הזמן מצביעה על שינוי בעמדת בתי המשפט, בדומה לשינוי בעמדת כלל החברה הישראלית, מתמיכה במערכות השיתופיות כבסיס ההתארגנות של המגזר הכפרי לתמיכה בהתארגנות מוניציפלית בדומה למגזר העירוני, מגמה הנתמכת גם על-ידי השלטון המרכזי.

על מחקרי פלורסהיימר

מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית בירושלים פועל כיחידת מחקר במסגרת של המכון ללימודים עירוניים ואזוריים וממשיך את עבודתו של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות שפעל בירושלים משנת 1991, הודות ליזמתו ולתמיכתו רבת השנים של ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר**. מחקרי פלורסהיימר ממשיך לפרסם מחקרים אקדמיים מתחומי מדעי החברה בישראל, ומתמקד בנושאים כמו יחסי שלטון מקומי ושלטון מרכזי, תכנון מרחבי, פערים בין רשויות מקומיות שונות ועוד. כל המחקרים זמינים באתר האינטרנט לכל דורש וללא תמורה. בראש היחידה עומד פרופ' **ערן רזין** מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

דברי תודה

פרסום זה מבוסס על מחקר של סיגל רסיס שהוגש בשנת 2007 לסנט הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל כחלק ממילוי הדרישות לקבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים. המחקר נערך בהנחיית ד"ר לביאה אפלבוים ופרופ' ארזה צ'רצ'מן כמנחה-מלווה. תודה מקרב לב לפרופ' צ'רצ'מן על התמיכה המקצועית והאישית ועל עצותיה הטובות והמועילות בכל מהלך עבודת המחקר עד לסימו הטוב.

מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי, משנת 1998

- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998**
- ערן פייטלסון ואורי ברשישת, **התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998**
- מארק רוזנטראוב וערן רזין, **ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998**
- נחום בן-אליא, **הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998**
- עמירם גונן (עורך), **ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998**
- נחום בן-אליא, **משבר הרשויות המקומיות בישראל (נייר עמדה), 1998**
- דניאל פלזנשטיין, **ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999**
- רחל אלתרמן, **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999**
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999**
- יצחק שגל, **עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו, 1999**
- אברהם דיסקין ואבי עדן, **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999**
- נחום בן-אליא, **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999**
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?, 2000**
- נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, 2000**
- ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה, 2000**
- דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת, 2000**
- נחום בן-אליא, **אזור החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת, 2000**
- אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה, 2001**
- גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992, 2001**
- ערן רזין ואנה חזן, **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות, 2001**
- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות, 2002**
- יצחק שגל ומיכאל אלכסנדר, **מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו, 2002**
- לביאה אפלבוים, **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות החדית בסביבה משתנה, 2002**
- ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, 2003**
- שלמה חסון ומאיה חושן, **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב, 2003**
- אלי אברהם, **קידום ושיווק ערים בישראל, 2003**

- ערן רזין, עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות, 2003
- נחום בן-אליא, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה, 2004
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל, 2005
- נחום בן-אליא, רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות, 2006
- נחום בן-אליא, מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל, 2006
- נחום בן-אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים, 2006
- יצחק דהן, תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח, 2006
- שלמה חסון, הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?, 2006
- ערן רזין, חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים, 2006
- נחום בן אליא, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, 2007
- שלמה חסון (עורך), Jerusalem in the Future: The Challenge of Transition, 2007
- עמירם גונן, ירושלים – התחזקות בהתחברות, 2007
- ערן רזין, החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות, 2007
- אסמהאן מסרי-חרזאללה, ירושלים כיעד להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות, 2008
- עמירם גונן, חיבור ירושלים לכלכלה הגלובלית באמצעות ההשכלה הגבוהה, 2008
- משה דרור, שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת ראות של מקבלי ההחלטות: המקרה של אשדוד, 2008
- רון הורן, פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית, 2008
- אנה חזן וערן רזין (עורכים), חיוב אישי בשלטון המקומי, 2008
- סיגל רסיס ולביאה אפלבוים, השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט, 2009

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה מאתר האינטרנט

www.fips.org.il

תוכן העניינים

9	מבוא
13	חלק א: סקירת רקע
13	התפתחות השלטון המקומי הכפרי בישראל
13	א. התפתחות המבנה הדו-רבדי
16	ב. התמורות במרחב הכפרי והשפעתן על השלטון המקומי הכפרי
23	ג. התמורות במבנה השלטון המקומי הכפרי
27	התמורות במערכת המשפט
27	א. התחזקות מעמדה הציבורי של מערכת המשפט בהשפעת התמורות
27	הפוליטיות והתרבותיות בישראל
29	ב. תמורות בתפיסת בית המשפט העליון את תפקידו בין רשויות השלטון
31	ג. המעבר מתפיסות קולקטיביסטיות לתפיסות אינדיבידואליסטיות: התחזקות זכויות הפרט וזכויות האזרח
34	חלק ב: אבחון הסוגיות, ניתוח פסקי הדין ובחינת משמעותם לגבי השלטון המקומי הכפרי
34	בסיס הנתונים למחקר: העתירות ופסקי הדין 1969-2004
39	ניתוח העתירות ופסקי הדין
39	א. הליכי הבחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי
67	ב. סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים
90	ג. יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי לאגודה השיתופית
99	ד. קביעת תחומי השיפוט וגבולות המועצות האזוריות והוועדים המקומיים
110	חלק ג: סיכום, דיון ומסקנות
112	א. סוגיית הבחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי
113	ב. סוגיית חלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית והוועדים המקומיים
115	ג. סוגיית יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי לבין האגודה השיתופית ביישוב הכפרי
116	ד. סוגיית תחומי השיפוט וגבולות המועצות האזוריות והוועדים המקומיים
121	רשימת מקורות

מבוא

המרחב הכפרי בישראל נמצא מזה כשלושה עשורים ויותר בעיצומו של תהליך הבנייה מחדש, ממרחב שהיה בעיקרו יצרני-חקלאי ושיתופי למרחב רב-תפקודי ורבגוני בהרכבו החברתי, הכלכלי והארגוני. תהליך זה משקף במידה רבה את התמורות הפוליטיות, החברתיות והכלכליות שחלו בחברה הישראלית כולה. אלה באו לידי ביטוי בין היתר בירידת כוחם הפוליטי של המגזר השיתופי ושל המפלגות והתנועות הקשורות בו, בהפחתת משקלה של החקלאות במשק הלאומי, בצמצום ההגנה המוסדית על הכפר בכלל ועל הקרקע החקלאית בפרט לטובת יוזמות פיתוח ציבוריות ופרטיות, בעליית המודעות לשימור הסביבה ובשינוי מגמות ההגירה הפנימית בין העיר והכפר. ההבניה מחדש מלווה גם בשינוי מעמדו ותדמיתו של הכפר בחברה בישראל, ממגזר הנהנה מיוקרה ציבורית והגנה ממלכתית בשל תרומתו להקמת המדינה ולהתפתחותה, למגזר המשתתף יחד עם מגזרים אחרים בתחרות על משאבי הפיתוח של המדינה, ללא העדפה ולעתים גם מעמדת נחיתות בהתאם לכוחו הפוליטי.

במסגרת תהליכים אלה חלו תמורות מרחיקות לכת גם במבנה השלטוני של המרחב הכפרי, ואת מקומו של המערכות השיתופיות שניהלו אותו במשך שנים רבות תופסות היום המערכות המוניציפליות הסטטוטוריות. כתוצאה מכך השתנו גם יחסי הגומלין שהתקיימו בין שני הרבדים השלטוניים של המרחב הכפרי – היישובים הכפריים והמועצות האזוריות אליהן הם משתייכים. האוטונומיה הניהולית והשלטונית ממנה נהנו היישובים הכפריים, ובעיקר השיתופיים שבהם, עוד בטרם קמה המדינה ובמשך שנים רבות לאחר מכן, הלכה והתמעטה ובמקביל התחזק מעמדן וגדלה השפעתן של המועצות האזוריות.

המעבר מניהול עצמי שיתופי לניהול מוניציפלי הצריך מטבע הדברים שינויים רבים בחוק ובנוהל, אולם במציאות קצב השינויים בחקיקה לא הצליח להדביק את קצב התמורות המבניות והתפקודיות שהתרחשו בשטח. אי-ההלימה שנוצרה בין המציאות לתשתית החוקית הובילה לפניות רבות אל בתי המשפט, בתקווה כי אלה יציעו פתרון חוקי לבעיות שנוצרו. בתקופה הנדונה כאן התרבו אפוא הפניות לבתי המשפט,

ומעורבותה של מערכת המשפט בנושאים הנוגעים לשלטון המקומי הכפרי הלכה וגברה בהתאם.

מטרתו של מחקר זה היא לבדוק האם וכיצד השפיעה מערכת המשפט על השינויים שחלו בעשורים האחרונים במבנה הפורמלי-חוקי של השלטון המקומי הכפרי בישראל, ומכאן גם על מעמדו ותפקודו בניהול השוטף של היישובים הכפריים ועל הדינמיקה הפנימית המשתנה בין שני רבדיו ובינם לבין התושבים. השאלות המרכזיות הן: באיזו מידה ניתן לייחס שינויים אלה לפסיקותיה ולמעורבותה של מערכת המשפט, האם ניתן לזהות תחומים בהם השפעתה הייתה משמעותית ובולטת, ולחלופין תחומים בהם השפעתה הייתה שולית או אפסית לעומת גורמים אחרים, פוליטיים וממסדיים, שהובילו לשינוי, ואם כן, האם ניתן להסביר את השינוי בעצמת ההשפעה של מערכת המשפט על שינויי החקיקה השונים הנוגעים לשלטון המקומי הכפרי?

המחקר מבוסס על ניתוח פסקי דין העוסקים בסוגיות נבחרות שנדונו בערכאות המשפטיות השונות משנות ה-60 של המאה הקודמת ועד תחילת המאה הנוכחית, ובחינת השלכותיהם על המבנה החוקי של השלטון המקומי הכפרי הלכה למעשה. במוקד הניתוח נמצאות ארבע סוגיות מרכזיות:

- א. הליכי הבחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי במרחב הכפרי;
- ב. יחסי הגומלין וחלוקת הסמכויות בין שני רבדי השלטון המקומי הכפרי – המועצה האזורית והוועדים המקומיים;
- ג. יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי לבין האגודה השיתופית ביישוב הכפרי;
- ד. קביעת תחומי השיפוט וגבולות המועצות האזוריות והוועדים המקומיים.

הניתוח מעוגן בסקירת התהליכים הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים שהשפיעו על התפתחות השלטון המקומי הכפרי בישראל מהצד האחד, ועל יחסה ועמדותיה של מערכת המשפט כלפי הסוגיות שהובאו בפניה מהצד האחר. פסקי הדין המשתייכים לכל אחת מן הסוגיות מוצגים לפי סדר כרונולוגי, באופן המאפשר מעקב אחרי רצף השינויים שחלו לאורך זמן, לפחות בחלק מן המקרים, בגישתה של מערכת המשפט אל הנושא הנדון, ובחינתם לאור התהליכים שהתרחשו באותה עת בחברה הסובבת.

הגישה שעליה מתבסס מחקר זה עוקבת במידה מסוימת אחרי מאמרים קודמים שדנו בהיבטים המשפטיים של התמורות בשלטון המקומי הכפרי. מאמרים אלה, שהתפרסמו בעיקר בשנות ה-80 ובתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת (כגון: שפט וברזל, 1980;

אוטולנגי, 1985, 1986, 1991; אוטולנגי ווילקנסקי 1985, 1992; שפט, 1992א, ב, ג) התמקדו בעיקר בסוגיית הייצוג של תושבי הכפר במוסדות השלטון המקומי וביחסי הגומלין וכפל הסמכויות שבין המועצה האזורית לוועד המקומי. המחקר הנוכחי מנסה להרחיב את היריעה, הן בממד הזמן והן בהיקף הסוגיות הנדונות בו מהצד האחד, ולבחון את הקשר שבין התמורות שחלו במרחב הכפרי לבין הסוגיות שהגיעו לפתחו של בית המשפט, מהותן ועיתוי הגשתן מהצד האחר. כמו כן נבדקות ההשלכות של פסקי הדין על השינויים בתפקודו של השלטון המקומי הכפרי הלכה למעשה.

לצורך המחקר אותרו 45 עתירות ופסקי דין מתוך אוגדני הפסיקה שהופיעו בדפוס ומתוך מאגרי המידע האלקטרוני ברשת האינטרנט. תרשים 1 להלן מציג את התפלגות פסקי הדין שנכללו במחקר בהתאם לארבע הסוגיות הראשיות וסוגיות המשנה של סוגיית הסמכויות. רשימה המפרטת את כל פסקי הדין שנותחו במחקר, כשהם ממוינים לפי הסוגיות השונות שאובחנו ומסודרים בסדר כרונולוגי עולה לפי התאריכים בהם הוגשו העתירות, מופיעה בלוח 1 בתחילת חלק ב'.

החיבור הנוכחי כולל את החלקים הבאים:

א. סקירת רקע העוסקת בשני נושאים עיקריים:

1. התפתחות השלטון המקומי הכפרי בישראל, תוך התייחסות לתהליכים הפוליטיים והחברתיים שהתרחשו בחברה הסובבת;

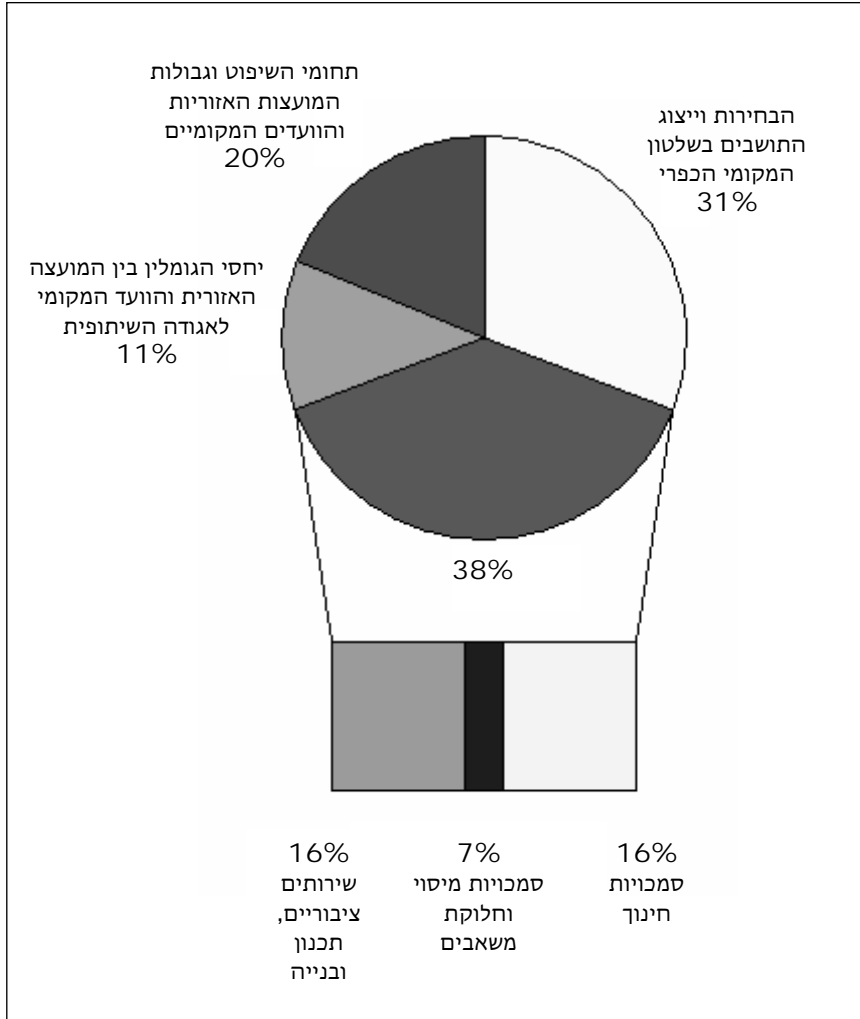
2. התמורות במעמדה ובעמדותיה של מערכת המשפט בישראל בעשורים האחרונים, בדגש על השינויים בתפיסתה את תפקידה בחברה ועל נכונותה להתערב באופן פעיל בסוגיות ציבוריות ושלטוניות.

ב. ניתוח עתירות ופסקי דין שניתנו בערכאות משפטיות שונות העוסקות בארבע הסוגיות שבהן מתמקד המחקר הנוכחי;

ג. סיכום, דיון ומסקנות.

תרשים 1

התפלגות העתירות לפי הסוגיות



חלק א: סקירת רקע

הסקירה להלן משמשת כרקע לדיון בפסקי הדין המופיע בחלקו השני של החיבור, ועוסקת בשני נושאים. האחד הוא התפתחות השלטון המקומי הכפרי בישראל והתמורות שהתרחשו בו בעשורים האחרונים, והאחר הוא השינויים שחלו במעמדה הציבורי של מערכת המשפט, ובעיקר של בית המשפט העליון, ובתפיסתה את תפקידה בחברה בתקופה זו. שינויים אלה מוצגים על רקע תהליכים פוליטיים, חברתיים ותרבותיים שאפיינו את החברה הישראלית בשנים אלה, במטרה לסייע בהבנת הפסיקות של בתי המשפט בסוגיות הקשורות במבנה השלטון המקומי במרחב הכפרי בישראל, השתנותן לאורך זמן והשפעתן המצטברת על התמורות שחלו בו.

התפתחות השלטון המקומי הכפרי בישראל

א. התפתחות המבנה הדו-רבדי

השלטון המקומי בישראל הוא יוצא דופן לעומת מדינות אחרות בעולם המערבי מכיוון שיש בו הפרדה בין יישובים עירוניים לבין יישובים כפריים. ברוב המדינות החלוקה לרשויות מוניציפליות מבוססת על תיחום גאוגרפי, כאשר במקרים רבים ישנו מדרג של רשויות, החל מרשות מקומית של יישוב יחיד ועד לרשויות מרחביות שתחום שיפוטן מכיל יישוב עירוני אחד או יותר, יחד עם יישובים כפריים הסמוכים להם (Norton, 1994). בישראל יש לכל יישוב עירוני רשות מקומית משלו ואילו היישובים הכפריים משולבים במערכת מרחבית דו-רבדית. הרובד העליון הוא המועצה האזורית, שתחום שיפוטו מכיל מספר יישובים כפריים, וגם שטחים שאינם שייכים ליישוב כלשהו, והרובד התחתון הוא הוועד המקומי של כל יישוב הנמצא בתחומה. מאחר שהמועצה האזורית אינה מכילה יישובים עירוניים, למעט מספר זעום של חריגים, תחום השיפוט שלה אינו בהכרח שטח רציף (ניומן, 1996). המבנה הדו-רבדי בא לידי ביטוי גם בהליך הבחירות ובאופן הייצוג של התושבים במועצה האזורית. בניגוד לרשויות עירוניות בהן הבחירות למליאת הרשות הן כלליות ומתבצעות לפי רשימות, במועצות האזוריות הבחירות מתבצעות לפי אזורי

בחירה. כל יישוב בוחר בנפרד נציג (ציר) או נציגים מטעמו למליאת המועצה, המורכבת מנציגי כל היישובים הנמצאים בתחום שיפוטה.

לשני הרבדים השלטוניים של המרחב הכפרי יש מעמד חוקי של רשות מקומית, המוגדר בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח-1958 (סעיף 1). אולם סמכותו של הוועד המקומי חלה רק על תחום היישוב בו הוא מכהן, והוא רשאי לפעול רק במסגרת תקציב המאושר על-ידי המועצה האזורית (סעיף 134). עד לשנת 2004 היו לוועד המקומי בתחום הנהלתו אותן הסמכויות שניתנו למועצה על-פי הצו, והוא יכול היה להשתמש בהן כל עוד המועצה אינה משתמשת בהן וכל עוד פעולותיו אינן נוגדות את החלטותיה (סעיפים 63 ו-132). בשנת 2004 תוקן הצו וסמכויותיו של הוועד המקומי הוגבלו לאותן סמכויות שהמועצה תבחר להאציל לו, כפי שיוסבר בהמשך.

ראשיתן של המועצות האזוריות היא בהתארגנות מלמטה של היישובים החקלאיים השיתופיים במסגרות גושיות עוד בשנות ה-30 של המאה ה-20, בתקופת שלטון המנדט הבריטי. ההתארגנות התבססה על אינטרסים משותפים וקרבה גאוגרפית ומטרותיה היו מגוונות: ייצוג משותף כלפי מוסדות הממשל, פיתוח תשתיות, ביטחון, ייעול השירותים המוניציפליים, חינוך, וכן שיתוף פעולה כלכלי לצורך מתן שירותים לחקלאות – רכישת תשומות, שיווק ועיבוד התוצרת (הכטר, 1972). כעבור זמן הציעה ממשלת המנדט ליישובים להפוך את הגושים למועצות מקומיות סטטוטוריות. רק בחלק מן האזורים הייתה היענות להצעה, ועד להקמת המדינה הוכרו שבע מועצות מקומיות אזוריות. הראשונה בהן הייתה עמק חפר, שנוסדה בשנת 1940 (ניומן, 1996). רק לאחר קום המדינה שולבו מרבית היישובים הכפריים במועצות אזוריות. המועצה האזורית הראשונה במסגרת זאת הייתה עמק הירדן, שהוכרזה בשנת 1950 על-פי צו מיוחד¹. במהלך השנים, הוכרו מועצות אזוריות רבות, חלקן בוטלו כעבור זמן, חלקן פוצלו, וחלקן אוחדו למועצות גדולות יותר (ניומן, 1996). בסוף שנת 2007 היו בישראל 54 מועצות אזוריות ובהן 976 יישובים (למ"ס, 2008).

מעמדה החוקי של המועצה האזורית נקבע עוד לפני קום המדינה בפקודת המועצות המקומיות, 1941 שנחקקה על-ידי שלטון המנדט, והורחב בצו המועצות האזוריות תשי"ח-1958 ותיקונו במשך הזמן. צו זה משמש עד היום כבסיס החוקי העיקרי לפעילות השלטון המקומי הכפרי. בתחילה היו המועצות האזוריות גופים חד-רבדיים, והבחירות למליאת המועצה היו כלליות כמו ביישובים עירוניים. ליישובים הכפריים היחידים לא היה מעמד מוניציפלי חוקי (שפט, 1992). מרביתם היו, ועודם, מאוגדים כאגודות שיתופיות מסוגים שונים (קיבוצים, מושבי עובדים, מושבים שיתופיים וכפריים

¹ צו המועצות המקומיות (המועצה האזורית עמק הירדן, תשי"א-1950).

שיתופיים) במסגרת פקודת האגודות השיתופיות-1933 ותקנותיה. אגודות אלה, שנועדו מתחילה לנהל את ענייניהם הכלכליים המשותפים של בעלי המשקים החקלאיים, ניהלו בפועל גם את העניינים המוניציפליים של היישובים. מאחר שהאגודה השיתופית היא גוף משפטי במסגרת המשפט הפרטי והיא פועלת על-פי תקנון משלה, המאושר על-ידי רשם האגודות השיתופיות, ואילו המועצה האזורית היא גוף ציבורי, לא היה קשר פורמלי בין ועד האגודה למועצה האזורית.

המבנה הדו-רבדי החוקי נוצר רק לאחר קום המדינה, כאשר הוועד המקומי קיבל מעמד סטטוטורי בצו שבו הוכרזה המועצה האזורית עמק הירדן בשנת 1950. למרות זאת הוכנס בשנת 1963 תיקון לצו המועצות האזוריות (סעיף 91) ולפיו ביישוב כפרי שיתופי לא יתקיימו בחירות רגילות לוועד המקומי, אלא חברי ועד האגודה השיתופית הם שימלאו גם את תפקיד הוועד המקומי, אף כי הם נבחרים רק על-ידי חברי האגודה השיתופית ולא על-ידי כלל תושבי הכפר (שפט וברזל, 1980). כלל זה כונה בשם עקרון זהות הוועדים, ובבסיסו עמדה ההנחה כי מרבית התושבים ביישובים השיתופיים חברים באגודה של היישוב, וביישובים המבוססים על המשק המשפחתי הם גם בעלי משקים חקלאיים. לכן יש להם אינטרסים דומים ברוב תחומי הפעילות, ומשום כך אין טעם להקים ביישובים שתי מערכות ניהוליות נפרדות – כלכלית-חברתית מהצד האחד ומוניציפלית מהצד האחר (אוטולנגי, 1985).

מעבר לכך ראוי לזכור כי המערכת הארגונית הכפרית נבנתה מתחילה על-ידי ההתיישבות השיתופית והותאמה לצרכיה ולערכיה. בשל כך הושם דגש על היישוב כקולקטיב ולא על התושב כפרט וכאזרח. האגודות השיתופיות ניהלו את היישובים בכל תחומי החיים – הכלכליים, החברתיים והמוניציפליים – בהנחה שהן מייצגות את האינטרסים של כלל התושבים כציבור. מלבד זאת היו כל היישובים משולבים בתנועות התיישבות, שרובן היו קשורות במפלגות פוליטיות, והן סיפקו ליישובים את מערכות התמך הכלכליות ואת הגיבוי הפוליטי שסייעו להתפתחותם ולביסוסם. מבנה ארגוני זה, יחד עם המשאבים הכלכליים שנבעו מן הפעילות היצרנית של חבריהם, העניקו ליישובים במהלך השנים עצמאות ניהולית ושלטונית כמעט מוחלטת מול המועצות האזוריות. המועצות האזוריות סיפקו ליישובים שבתחום שיפוטן את המסגרת המוניציפלית הפורמלית במעמדן כנציגות השלטונית המוכרת של הציבור, והן מילאו בעיקר תפקידי ייצוג ותיווך בין היישובים לבין השלטון המרכזי, בין היתר גם לצורך העברת כספים ומענקים. כמו כן הן טיפלו במספר מצומצם של נושאים שלא קיבלו מענה במסגרת האגודות השיתופיות (אפלבום וניומן, 1997). חשוב להדגיש עם זאת, כי מבחינת המעמד החוקי, כאשר חברי ועד האגודה פעלו כוועד מקומי, חלו עליהם הוראות צו המועצות האזוריות, גם אם בפועל מרבית ועדי

האגודות לא הקפידו על ההפרדה הפורמלית בין שני התפקידים שהם מילאו (אפלבו, 2002א).

רק בראשית שנות ה-90 של המאה הקודמת, לאחר עתירה שהוגשה לבג"ץ,² פסיקת בית המשפט ותיקון הצו שבא בעקבותיה, חל שינוי מהותי ביחסי הגומלין שבין שני רבדי השלטון המקומי הכפרי, משנוצרה האפשרות לבחור ועדים מקומיים סטטוטוריים נפרדים מוועדי האגודות השיתופיות. יישום האפשרות הזאת גרם למימוש בפועל של הזיקה החוקית בין הוועד המקומי למועצה האזורית, ואיפשר למועצות להפעיל את סמכותן על הוועדים, כפי שיוסבר בהמשך.

ב. התמורות במרחב הכפרי והשפעתן על השלטון המקומי הכפרי

במהלך השנים, עם התמורות שחלו ביישובים עצמם ובסביבתם, פחתה והלכה מידת העצמאות של היישובים, ולעומת זאת התחזק מעמדם של המועצה האזורית מהצד האחד ושל התושבים כפרטים מהצד האחר. את ההסבר לתופעה זאת ניתן ליחס לכמה גורמים, ובהם השינויים במבנה התשתית הכלכלית של הכפר, היחלשות כוחן הפוליטי של התנועות והמערכות השיתופיות, ההרכב הדמוגרפי והחברתי המשתנה של האוכלוסייה וצמצום ההגנות המוסדיות על הכפר בכלל ועל הקרקע החקלאית בפרט, כמסובר להלן. בעקבות תהליכים אלה השתנו כללי המשחק, החוקים, התקנות והנהלים שלפיהם התנהל המרחב במשך שנים רבות (אפלבו, 1998), והתעורר הצורך להתאים את המסגרות החוקיות והמשפטיות למציאות החדשה.

1. השינוי במבנה התשתית הכלכלית

בדומה למגמות הקיימות בכל מדינות העולם המערבי, משקלה של החקלאות כמרכיב מרכזי בכלכלת הכפר ובתעסוקת תושביו הולך ופוחת. תופעה זו נובעת בין היתר משינויים וחדושים טכנולוגיים, שהובילו להגדלת פריון הייצור ולצמצום במספר החקלאים הפעילים. את מקומה של החקלאות כמקור תעסוקה תופסים ענפי כלכלה אחרים כמו מסחר, מלאכה ותעשייה, שירותים ציבוריים, תיירות ועוד. כתוצאה מכך פחתו גם האינטרסים המשותפים של תושבי הכפרים, שהיו ברובם חקלאים, מספר המשתמשים בשירותים הכלכליים של האגודות השיתופיות קטן ונחלש כוחם של הארגונים השיתופיים, המקומיים והאזוריים שהתבססו על אינטרסים אלה (אפלבו ואחרים, 1990).

² בג"ץ 753/87 בורשטיין ואח' נ' שר הפנים ואח', מופיע להלן בחלק ב'.

בשנות ה-80 של המאה ה-20 התרחש בישראל משבר כלכלי שבעקבותיו נקלעה המערכת ההתיישבותית למשבר אשראי. סירובה של המדינה לסייע באמצעויות ערבויות, כפי שנהגה לפני כן, גרם לניתוק צינור האשראי שקיבלו הארגונים הכלכליים השיתופיים מהבנקים הגדולים, ולצבירת חובות שהובילה להתמוטטותם. מאחר שהערבויות הבנקאיות קשרו בין הארגונים הכלכליים לבין האגודות השיתופיות, נקלע המגזר ההתיישבותי כולו למשבר כלכלי חסר תקדים (שוורץ, 2004). כתוצאה מכך התקשו היישובים לספק לתושביהם את השירותים שניתנו להם קודם לכן, והמועצות האזוריות נאלצו לקחת על עצמן תפקידים רבים שמולאו עד אז על ידי האגודות השיתופיות. יתר על כן, בעקבות המשבר השתנתה הסביבה הארגונית, הכלכלית והפוליטית של המגזר הכפרי השיתופי והוא איבד את מעמדו הייחודי ואת עצמתו הפוליטית (שוורץ ואחרים, 1994; שוורץ, 2004). מעמדן של המועצות האזוריות, לעומת זאת, התחזק מאז, בין השאר גם בשל סיוע כלכלי ומשפטי שניתן להן במהלך השנים על-ידי השלטון המרכזי (אפלבוים, 2002). כך השתנו יחסי הכוחות בין שני הרבדים בשלטון המקומי הכפרי והמועצות הפכו מגורם שולי לגורם מרכזי ומוביל במרחב הכפרי (אפלבוים וניומן, 1997).

2. היחלשות המערכות השיתופיות

במשך עשרות שנים נהנה המגזר הכפרי-חקלאי-שיתופי מיוקרה רבה במשק ובחברה בישראל, וכתוצאה מכך גם מיכולת השפעה במישור הפוליטי. בשנות שלטון של מפא"י ומפלגת העבודה, תפקד המגזר הכפרי-חקלאי כקבוצת לחץ פוליטית והייתה לו השפעה רבה על מדיניות הממשלה. כך יכול היה המגזר להגן על האינטרסים שלו באמצעות חקיקה ובאמצעי מדיניות שונים (אריאן, 1997), להתנהל כמערכת יישובית נפרדת מן המערכת העירונית, וגם ליהנות ממידה רבה של אוטונומיה ניהולית ושלטונית (שוורץ, 2004).

אולם עוד לפני פרוץ המשבר הכלכלי חל פיחות במעמדן הציבורי והפוליטי של המערכות השיתופיות ואתן גם של היישובים הכפריים. בעקבות מלחמת יום הכיפורים איבד הציבור בישראל את האמון במערכת הפוליטית שנשלטה עד אז על-ידי תנועת העבודה והתרחש המהפך הפוליטי שהוביל לעליית מפלגת הליכוד לשלטון בשנת 1977. להתמוטטות ההגמוניה הפוליטית – ועמה הכלכלית, החברתית והאידיאולוגית של תנועת העבודה, הייתה השפעה רבה גם על מבנה המשק והחברה בישראל (מאוטר, 1993, ברזילי, 1998, נחמיאס וסנד, 1999), ובין היתר היא תרמה גם להחלשת כוחן של המערכות השיתופיות שהיו קשורות בה ושל המוסדות המיישבים שהיו מופקדים על פיתוח ההתיישבות. במסגרת זאת נפגעה בין השאר גם הלגיטימציה שהייתה למנגנוני השיפוט והבוררות הפנימיים של המערכות השיתופיות, שאליהן הופנו לדיון סכסוכים בין חברי

האגודות או בין החברים לאגודות השיתופיות. מנגנונים אלה היו מעוגנים בתקנונים של אגודות רבות³ והם היו מקובלים על השלטון המרכזי עוד מתקופת המנדט. גם הרשות השופטת תמכה בהעברת סכסוכים פנימיים של המגזר השיתופי לפתרון בידי המנגנונים הפנימיים. בעקבות קריסת המערכות השיתופיות בעת המשבר הכלכלי חלפו מן העולם גם מנגנוני השיפוט שלהן, ואת הפתרון לסכסוכים הפנימיים החלו התושבים לחפש בבתי המשפט. כך הגיעו לבתי המשפט גם התביעות לקבלת זכויות מוניציפליות אישיות שלא במסגרת האגודה השיתופית, כדוגמת אלה שיידונו להלן.

3. השינוי בהרכב האוכלוסייה הכפרית

החל מאמצע שנות ה-60 של המאה ה-20 ניתן להבחין בתנועות הגירה של אוכלוסייה חדשה, עירונית ברובה, אל המרחב הכפרי. תחילתה ברכישה של משקים ומשקי עזר במושבים, שהתפנו בעקבות המיתון של שנות ה-60, על-ידי משפחות שבאו מן הערים בעיקר בשנות ה-70 (אפלבוים, 1986), והמשכה בבניית יישובים חדשים, קהילתיים, בתחומן של המועצות האזוריות שהחלה בשנות ה-80 (אפלבוים וניומן, 1989; אפלבוים, 1998), ובהקמת הרחבות קהילתיות במושבים ובקיבוצים משנות ה-90 ואילך (אפלבוים וקידר, 1993; גלס, 2008). הרחבות אלה אפשרו הן לבני היישובים עצמם והן לתושבים מבחוץ לרכוש מגרשים ולבנות את ביתם במושב או בקיבוץ והביאו לגידול באוכלוסיית היישובים הכפריים ולהצערתה (שוורץ, 2004). יחד עם זאת התושבים שנכנסים לשכונות הקהילתיות באים אל הכפר למטרות מגורים ואין להם זיקה לחקלאות וגם לא מעמד באגודות השיתופיות של היישובים. כניסתם גורמת אפוא להפרת הזהות הפנימית שהייתה קיימת אצל רוב תושבי היישובים הכפריים בין המגורים ביישוב לבין הזכויות בנכס כלכלי – הנחלה החקלאית במושב והמשק המשותף בקיבוץ, ומכאן גם לחברות באגודה השיתופית של היישוב. מאחר שהתושבים החדשים אינם חברי אגודה, גם לא הייתה להם זכות לבחור למוסדותיה ובכך נמנע מהם הייצוג בוועד המקומי כל עוד הוא נבחר על-פי עקרון זהות הוועדים.

שנים אחדות לפני תחילת תהליך ההרחבות הוגשו לבית המשפט העליון עתירות שעניינן היה זכות הבחירה של התושבים שאינם חברי אגודה לוועד המקומי ולמועצה האזורית. כאמור לעיל, בעקבות הפסיקה בג"ץ בורשטיין נוצרה האפשרות החוקית לבטל, בתנאים מסוימים, את זהות הוועדים ולקיים בחירות כלליות לוועד מקומי נפרד מוועד האגודה.

³ "כל סכסוך בגלל עסקי האגודה אשר יתגלע בין חברים או בין חברים לשעבר ובין האגודה או ועד ההנהלה או הפקידים של האגודה ימסר למשפט החברים של ההסתדרות הכללית של העובדים העבריים בארץ ישראל, בהתאם לתקנון משפט חברים זה ואשר יחייב בזמן בירור הסכסוך" (מצוטט בתוך הרצברג, 2001).

התושבים החדשים החלו לתבוע את מימוש הזכות הזאת בכל מקום שהתמלאו התנאים הנדרשים, והיום קיימים ועדים נפרדים ברוב המושבים.⁴ תהליך דומה צפוי להתרחש גם בקיבוצים המקימים היום שכונות קהילתיות (גלס, 2008). כתוצאה מכך מאבדות האגודות השיתופיות את תפקידיהן המוניציפליים, והסמכויות עוברות אל הוועד המקומי ואל המועצה האזורית.

עוד ממד של השינוי בהרכב האוכלוסייה הוא הופעת דרישה מצד התושבים החדשים לרמת שירותים גבוהה כפי שהורגלו לקבל בערים מהן באו. דרישה כזו מחזקת את המועצה האזורית לעומת היישובים, שברובם אינם מסוגלים לתת לה מענה בכוחות עצמם (אפלבוט וניומן, 1997). על רקע זה הורחבו במהלך השנים סמכויותיהן של המועצות האזוריות, ובכלל זה הסמכות להטיל ולגבות ארנונה, כדי שיוכלו לפעול באופן דומה לרשויות העירוניות (אפלבוט, 2002). האוכלוסייה החדשה מביאה איתה גם קבוצות עניין חדשות, שלא היו מיוצגות קודם לכן במרחב הכפרי, ואשר מהוות מקור לחיכוכים עם האוכלוסייה הוותיקה. לחלקן יש אינטרסים, דימויים וציפיות לגבי הצביון העיתי של הכפר שאינם עולים בקנה אחד עם אלה של התושבים הוותיקים. כך למשל תופסים רבים מהם את היישוב הכפרי כמקום שקט וירוק המרוחק מן העיר הסואנת והצפופה, בניגוד לוותיקים הרואים אותו כמערכת כלכלית-יצרנית (אפלבוט, 1998). הקבוצות החדשות משנות את יחסי הכוחות הפוליטיים במרחב הכפרי בכלל וביישובים היחידים בפרט, ובשלב מסוים הן מתחילות לדרוש כי השינוי בהרכב האוכלוסייה יקבל ביטוי גם במסגרת השלטון המקומי (אפלבוט ורימלט, 1995). תופעה זו אינה ייחודית לישראל והיא מוכרת גם ממדינות אחרות בהן יש הגירה מן העיר אל הכפר, כדוגמת בריטניה (Woods, 2005).

4. צמצום ההגנה המוסדית על הקרקע החקלאית

עד לראשית שנות ה-90 של המאה ה-20 זכתה הקרקע החקלאית להגנה מוסדית חזקה שהגבילה את האפשרויות לשנות את ייעודה לשימושים אחרים. הגנה זו עוגנה בחוק התכנון והבניה (תשכ"ה-1965) ויישומה הופקד בידי הוועדה לשמירת קרקע חקלאית (ולק"ח) (שלאין ופיטלסון, 1996). מרבית הקרקעות המוגדרות כחקלאיות נמצאות בתחומי המועצות האזוריות, אשר כתוצאה מכך חולשות הלכה למעשה על יותר מ-80% משטחי מדינת ישראל. בעקבות גל העלייה הגדול מארצות חבר העמים השתנה סדר העדיפויות הלאומי ונוצר לחץ להפשיר קרקעות חקלאיות לצורכי קליטת העולים.

⁴ נכון לשנת 2004 היו ועדים מקומיים בכ-60% מכלל המושבים (על-פי נתוני המפקח על הבחירות במשרד הפנים).

החסמים שהוטלו על הפשרת קרקע חקלאית למטרות פיתוח הוסרו או נחלשו, וכך נחשף המרחב הכפרי כמעט בבת אחת לכוחות השוק וללחצים של קבוצות עניין שונות על משאבי הקרקע שלו, והקרקע החקלאית הפכה מגורם ייצור מוגן לנכס נדל"ני בעל פוטנציאל כלכלי.

הביטוי הפורמלי לשינוי סדרי העדיפות נמצא בחוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה) תש"ן-1990 (חוק הול"לים), שאושר על-ידי הכנסת ביולי 1990 ועיקרו יצירת אפשרות לאשר תכניות למגורים בהליך מקוצר, ובשורת החלטות של מועצת מקרקעי ישראל, שאפשרו בין היתר מתן פיצוי מוגדל לחקלאים תמורת שינוי הייעוד של הקרקע שברשותם מחקלאות למגורים ולתעסוקה. הראשונה בהחלטות אלה, החלטה 533 משנת 1992⁵ פרצה את הסכר ואפשרה יזמות פיתוח על קרקעות חקלאיות. מגמה זו התחזקה עם אישורה של תוכנית תמ"א 31 – 'תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה פיתוח ולקליטת עליה', שנועדה בעיקרה ליצור בסיס תכנוני לפעולות פיתוח נרחבות לצורך קליטת העולים (אפלבוים 1998; הרצברג, 2001).

התכניות וההחלטות הללו גרמו לא רק ללחצי ביקוש מצד יזמים ציבוריים ופרטיים, אלא גם לתביעות מצדן של רשויות עירוניות, שביקשו להרחיב את תחומי שיפוטן על חשבון מועצות אזוריות סמוכות במטרה ליצור לעצמן עתודות קרקע לפיתוח (רזין ואחרים, 1994; Razin and Hasson, 1994). התביעות של הרשויות העירוניות גברו בעקבות המהפך שחל בשני העשורים האחרונים ביחסים בין השלטון המרכזי למקומי, ואשר התבטא בין השאר בהקטנת המשאבים הממלכתיים המועברים לרשויות המקומיות. כתוצאה מכך הפכו המסים המקומיים למקור הכנסה עיקרי עבור רשויות מקומיות רבות, והן החלו להתחרות זו בזו על מקורות מיסוי ולהיאבק על השליטה בשטחי מסחר ותעשייה המניבים מסים גבוהים (רזין ואחרים, 1994; בלנק, 2004). במוקד המאבק מצויים השטחים שבתחומי המועצות האזוריות, כאשר ראשי הרשויות העירוניות טוענים לעדיפות בקבלת הקרקעות החקלאיות שהשבתן ופיתוחן עשויים להניב מסים לרשות המקומית החולשת עליהן, משום שבהן מתגוררת רוב האוכלוסייה בארץ. יתר על כן, בתחומי המועצות נמצאים לא רק שטחים חקלאיים ושטחי בור, אלא גם מפעלים, תחנות כוח ואתרים נוספים שיש להם פוטנציאל מיסוי גבוה, ואלה הם השטחים שאותם מבקשות הרשויות העירוניות לספח בראש ובראשונה.

בניגוד לגישה שהייתה מקובלת בעבר, בשנות ה-90 של המאה הקודמת נטה השלטון המרכזי להיענות לתביעות הרשויות העירוניות בקצב גדל הולך. בשנים אלה מינה שר הפנים ועדות לשינוי גבולות בשיעור הגדול יותר מפי 10 ממספרן בעשור שקדם להן,

⁵ "החלטה בדבר קרקע חקלאית שייעודה שונה למטרה אחרת" מיום 11.5.1992.

ושטחים שיועדו לפיתוח עירוני הועברו מתחומי השיפוט של מועצות אזוריות לאלה של רשויות עירוניות (רזין ואחרים, 1994; רזין וחזן, 2000). מטבע הדברים ראשי המועצות האזוריות מתנגדים לתביעות אלה (טריינין, 2004), והנושא מהווה עד היום מקור לעימותים והתדיינות משפטיות בין הרשויות העירוניות לבין המועצות האזוריות. עם זאת חשוב לציין כי חלק לא מבוטל מהסכסוכים סביב העברת שטחים בין הרשויות המקומיות השונות בא על פתרונם באמצעות הסכמים לשיתוף במסים המקומיים, ובכך נמנעה הגעתם אל פתחה של הרשות השופטת (רזין וחזן, 2000).

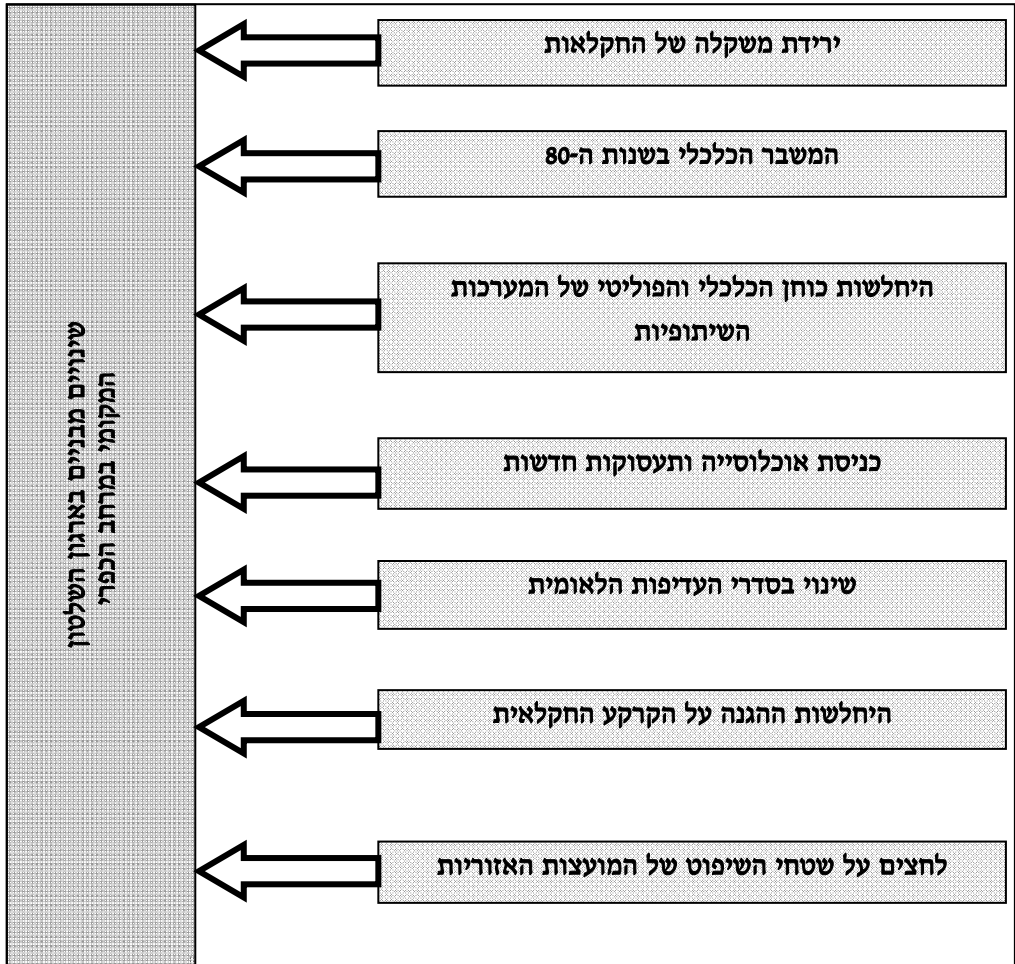
לדעתנו של בלנק (2004) יש קשר ישיר בין התפרקות ההגמוניה של תנועת העבודה וההתיישבות העובדת, ועליית כוחם של גורמים מסחריים ופוליטיים שהיו בעבר רחוקים ממוקדי ההשפעה, לבין המוטיבציה העקרונית והיכולת המעשית של הרשויות העירוניות ליזום דרישות לשינויי גבולות מוניציפליים. המרחב הכפרי הנשלט על-ידי המועצות האזוריות אינו זוכה עוד ליוקרה הציבורית ולהגנה הפוליטית מהם נהנה לפני, ועל כן קל יותר להפעיל לחץ חיצוני על המשאבים הקיימים בו.

מכל האמור לעיל ניתן להסיק כי הממסד תרם תרומה לא מבוטלת לתמורות המבניות המתרחשות בשנים האחרונות במרחב הכפרי, וזאת באמצעות השינויים שנעשו במהלך הזמן בכללי המשחק המוסדיים בעקבות סדרי העדיפויות הלאומיים החדשים והקטנת נכונותם של המוסדות הממלכתיים לספק גיבוי פוליטי וסיוע כלכלי לכפר, לחקלאות ולמערכות השיתופיות כנכסים בעלי ערך לאומי, כפי שעשו בעבר. יחד עם זאת נראה כי לא מדובר במדיניות כוללת ומכוונת של השלטון המרכזי, אלא בהצטברות של פעולות המתבצעות על-ידי גורמים שונים, ממלכתיים וגם פרטיים, ללא תיאום ביניהם וללא ראייה כוללת ומערכתית של התוצאות הצפויות (אפלבום, 1998). על רקע זה ניתן להסביר את הפער שנוצר בין התשתית החוקית של השלטון המקומי הכפרי לבין התפקידים שהוא נדרש למלא במציאות המשתנה, ומכאן המקור לפניית המתרבות של תושבים ורשויות אל מערכת המשפט כדי שזו תסייע בפתרון הבעיות המתעוררות. לדעתנו של שפט (1992א'; 1992ב'; 1992ג') לפחות חלק משינויי החקיקה שהוכנסו במהלך הזמן לא היו מתבצעים ללא העתירות שהוגשו לבתי המשפט.

תרשים 2 מסכם את התהליכים החיצוניים שהשפיעו על התמורות במרחב הכפרי.

תרשים 2

תהליכי שינוי במרחב הכפרי



ג. התמורות במבנה השלטון המקומי הכפרי

לתמורות שחלו במרחב הכפרי הייתה השפעה רבה על תפקודו של השלטון המקומי הכפרי ולאחר מכן גם על המבנה החוקי שלו. השפעה זו באה לידי ביטוי בכל אחת מן הסוגיות העומדות במוקד עבודה זו. הדיון להלן מביא את עיקרי הדברים שיפורטו בהמשך בחלק השני.

1. הליכי הבחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי

בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 נקבע כי מליאת המועצה האזורית תהיה מורכבת מנציגים נבחרים של היישובים השייכים אליה, כאשר לכל יישוב יהיה לפחות נציג אחד במליאה, והנציגים ייבחרו על-ידי הוועד המקומי של היישוב. בתיקון משנת 1963 נקבע כי ביישוב שיתופי חברי ועד האגודה הם שימלאו גם את תפקידי הוועד המקומי, וכך נשללה למעשה מן התושבים שאינם חברי האגודה הזכות לבחור ולהיבחר, הן לוועד המקומי, הן למועצה האזורית והן לתפקיד ראש המועצה, שכן הוא נבחר באותה עת על-ידי חברי המליאה בלבד (אוטולנגי, 1985; שפט, 1992ב').

במהלך השנים הוכנסו בצו המועצות האזוריות תיקונים שהביאו בהדרגה למהפכה בשיטת הבחירות והייצוג של תושבי המרחב הכפרי במוסדות המוניציפליים. רובם, אך לא כולם, הם תוצאה ישירה של עתירות שהוגשו לבתי המשפט, שבסיומן נדרש המחוקק לתקן את החוק ברוח פסיקת השופטים. התיקון הראשון שהייתה לו השלכה מהותית על הליכי הבחירות במועצות האזוריות הוכנס בשנת 1986,⁶ ובו נקבע כי חברי מליאת המועצה האזורית ייבחרו על-ידי כלל התושבים בעלי זכות הבחירה בכל אחד מן היישובים, ולא על-ידי ועד האגודה השיתופית. תיקון זה בא בעקבות המלצת ועדת ברסלע, שהתמנתה על-ידי שר המשפטים בעקבות עתירה שהוגשה על-ידי תושב המושב פטיש בשנת 1978.⁷ לאחר מכן נחקק ביוזמת חבר הכנסת דוד מגן, וללא קשר למערכת המשפט, חוק הבחירה הישירה של ראש המועצה האזורית. חוק זה קובע כי ראש המועצה, בדומה לראשי עיריות ומועצות מקומיות, ייבחר בבחירות ישירות, על ידי כלל התושבים בעלי זכות הבחירה המתגוררים בתחום המועצה האזורית.⁸ עוד תיקון, שנודעה לו משמעות עצומה לגבי המערכת השלטונית של המרחב הכפרי, הוכנס בשנת 1990⁹

⁶ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון מס' 2) התשמ"ו-1986. ק"ת התשמ"ו, 1402.

⁷ ראו דיון בעתירה זו (בג"ץ 641/78 אלי כהן נ' שר הפנים) ובעתירות נוספות הנזכרות בחלק ב' להלן

⁸ חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), התשמ"ח-1988. ס"ח תשמ"ח, 213.

⁹ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון) התשנ"א-1990. ק"ת 5318 י"ד בטבת התשנ"א,

31.12.1990, 372.

בעקבות עתירה לבג"ץ של תושבים ממושב שדה יעקב (בג"ץ בורשטיין שהוזכר לעיל). תיקון זה פתח לראשונה בפני תושבים שאינם חברים באגודה השיתופית את האפשרות לבחור ביישוב שיתופי ועד מקומי שאינו זהה בהרכבו לוועד האגודה, אם כי מימושה של אפשרות זאת הותנה בתנאים מגבילים. במהלך השנים התמלאו התנאים בקרוב לשני שלישים מן המושבים ונבחרו בהם ועדים מקומיים נפרדים (אפלבום וסופר, 2004).

את התוצאה המצטברת של תיקונים אלה ניתן להגדיר כמהפכה של ממש בשלטון המקומי הכפרי, שבמהלכה עברה השליטה בניהול המוניציפלי של המרחב הכפרי מידי המערכות השיתופיות לידי התושבים כבוחרים ולידי המערכות הסטטוטוריות של הוועד המקומי והמועצה האזורית (שפט, 1992ב').

2. חלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית והוועדים המקומיים

עד לאמצע שנות ה-80 של המאה הקודמת, כל עוד המערכות השיתופיות היו חזקות והיו להם משאבים כלכליים משלהן, מילאו ועדי האגודות השיתופיות את התפקידים המוניציפליים ביישובים וסיפקו לתושבים שירותים מקומיים וציבוריים. בתקופה זו לא התעוררה שאלת חלוקת הסמכויות בין שני הרבדים, שכן האגודות השיתופיות הפעילו את מרבית השירותים במסגרות השיתופיות, ואלה לא היו כפופות על-פי חוק למועצות האזוריות. לאחר המשבר הכלכלי שהתרחש בשנות ה-80 נפגעה יכולתן של האגודות לשאת בנטל השירותים המקומיים, ונדרשה התארגנות אחרת לניהול מוניציפלי של היישובים. המערכת היחידה שיכלה, בתוקף מעמדה הסטטוטורי, להציע חלופת ניהול אפשרית ליישובים הייתה המועצה האזורית. כך הפכו המועצות האזוריות תוך זמן קצר למערכות המנהלות בפועל את המרחב הכפרי, ולכתובת עבור התושבים ומוסדות המדינה כאחד (שוורץ ואחרים, 1994).

עם התפשטותם של הוועדים המקומיים הסטטוטוריים, עלתה אל פני השטח בעיית כפל הסמכויות בין שני רבדי השלטון המקומי, משום שהוועדים כפופים על-פי חוק למועצות האזוריות ורשאים לפעול רק בהסכמתן. על רקע זה התגלעו במקומות שונים חיכוכים בין שני הרבדים, משום שהחוק אינו קובע במפורש על-מי מוטלת האחריות לבצע תפקידים מוניציפליים שונים עבור היישובים והתושבים שבתחומם. הפתרונות היו בדרך כלל מקומיים אם כי היו גם פניות לבתי המשפט (אפלבום, 2002ב). לקראת סוף שנות ה-90 הציע משרד האוצר, במסגרת הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה,¹⁰ לפתור את הבעיה

¹⁰ הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 1999).

באמצעות ביטול מעמד הסטטוטורי של הוועדים המקומיים.¹¹

הצעת חוק ההסדרים עוררה התנגדות רבה בקרב המועצות האזוריות ותנועות ההתיישבות, ועל כן מינה מנכ"ל משרד הפנים בשנת 1999 ועדת מומחים לקביעת מעמדו וסמכויותיו של הוועד המקומי במסגרת המועצה האזורית (ועדת אמרני). הוועדה הגישה את מסקנותיה והמלצותיה באוגוסט 2000, כאשר הכיוון הכללי היה להרחיב את סמכויות המועצה האזורית על חשבון סמכויות הוועד המקומי, אבל להשאיר את הוועד על כנו כגוף סטטוטורי עם סמכויות מצומצמות שיוגדרו בצו (משרד הפנים, 2000).¹² רק לאחר ארבע שנים, בשנת 2004, החליט שר הפנים אברהם פורז לאמץ חלק ממסקנות הוועדה, אם כי הוא הרחיק לכת יותר ממנה, ובתיקון שהכניס לצו המועצות המקומיות נקבע כי לוועד המקומי יהיו רק סמכויות שהואצלו לו על-ידי המועצה האזורית.¹³ המועצה רשאית, אך אינה חייבת, להאציל חלק מסמכויותיה לוועד המקומי והיא גם רשאית לשלול ממנו סמכויות שהואצלו לו. חלק מסמכויות המועצה וראשה אינן ניתנות כלל להאצלה כגון, הטלת אגרות והיטלים; התקנת חוקי עזר ופרסומים; ייסוד תאגידים ורכישת מניות בהם; חברות בעמותות; הפקעת מקרקעין; אישור תקציב הוועד וחוק רישוי עסקים.

מלבד זאת מקנה התיקון למועצה האזורית סמכויות פיקוח ובקרה על הוועד המקומי, ובכלל זה הסמכות להיכנס לנעליו ולהחליפו בעת הצורך, או לפזר אותו, אם היא סבורה שהוא אינו ממלא את תפקידו. למועצה סמכות להורות על בחירת ועד חדש או למנות ועדה קרואה למילוי תפקידי הוועד המקומי; ראש המועצה האזורית יכול גם להדיח יושב-ראש ועד מקומי אם הוא אינו ממלא את חובותיו כנדרש. עם כל זאת עדיין נותרה אי-בהירות בחלוקת הסמכויות והאחריות בין שני רבדי השלטון המקומי במרחב הכפרי, כפי שמעידות העתירות שהוגשו לרשות השופטת והנדונות בחלק השני להלן.

¹¹ בתקופה מאוחרת יותר הצביע גם מבקר המדינה (2004) על אי הבהירות סביב סמכויות הוועד המקומי ואופן תפקודו, והעלה תהיות בנוגע לאפשרות של פעולות מתוך ניהודי עניינים שלא במסגרת טובת האינטרס הציבורי הכללי.

¹² בין היתר נאמר בד"ח שהגישה הוועדה (משרד הפנים, 2000) כי יש "לחזק את מעמדה של המועצה האזורית כרשות שלטונית-מוניציפלית הנושאת באחריות כלפי מוסדות המדינה וכלפי התושבים והיישובים שבתחום שיפוטה, לביצוע התפקידים המוניציפליים והאחרים כפי שייקבעו בחיקוקים השונים, בדרך של מתן סמכויות בלעדיות למועצה, שאינן ניתנות לוועד המקומי", אבל במקביל "לא לבטל את מעמדו הסטטוטורי של הוועד המקומי אלא להגדיר מחדש את סמכויותיו".

¹³ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון) התשס"ד-2004, ק"ת 6329, כ"ה בתמוז התשס"ד, 14.7.2004, 805.

3. יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי לאגודה השיתופית כפי שנאמר לעיל התיקון לצו משנת 1990 ביטל את הבלעדיות של עקרון זהות הוועדים, וקבע את התנאים שבהתקיימם רשאים תושבי יישוב שיתופי לבקש מהשר להורות על בחירות לוועד מקומי נפרד. מאוחר יותר, בשנת 1999, נקבע כי אם יותר ממחצית בעלי זכות הבחירה ביישוב שיתופי אינם חברים באגודה יתקיימו ביישוב בחירות לוועד מקומי גם ללא בקשה מצד התושבים. כתוצאה מכך נבחרו במהלך השנים ועדים מקומיים רבים, וכך נוצר מצב לפיו יישובים רבים מנוהלים בפועל על-ידי שני גופים נפרדים – ועד האגודה השיתופית והוועד המקומי הסטטוטורי. ועדים אלה נבחרים על ידי ציבורים שונים ומייצגים אינטרסים שאינם בהכרח חופפים (אפלבוט, 2002א). להפרדת הוועדים יש השפעה ישירה על אופיו וצביונו של היישוב הכפרי, משום שהיא נוטלת ממוסדות האגודה השיתופית, האסיפה הכללית וועד ההנהלה, את הסמכות לקבל החלטות עבור כלל היישוב. מערכת היחסים בין הוועד המקומי לוועד האגודה השיתופית וחלוקת הסמכויות והתפקידים ביניהם אינם מוסדרים בחוק או בנוהל. קיים כפל סמכויות בתחומים מסוימים (למשל שירותים מקומיים מסוימים), וניגודי אינטרסים בתחומים אחרים (למשל זכויות השימוש בנכסים ציבוריים). המצב המשפטי הבלתי ברור גורם לחיכוכים ומחלוקות בתוך היישובים (אפלבוט, 2002א), וחלקם הגיעו אל בתי המשפט. פסיקותיהם של בתי המשפט בסוגיה זו לא הניבו אמנם תיקוני חקיקה, אך תרמו להבהרת מעמדם המשפטי וסמכויותיהם של שני הוועדים.¹⁴

4. מגמות עיקריות של שינויים בשלטון המקומי הכפרי

על רקע התהליכים שתוארו לעיל ניתן לזהות מספר מגמות שינוי במבנה ובתפקוד של השלטון המקומי הכפרי:

- **חיזוק מעמדה של המערכת הסטטוטורית על חשבון המערכת השיתופית**, המתבטא בהעברת ניהול היישובים מידי האגודות השיתופיות לידי הוועדים המקומיים והמועצות האזוריות;
- **חיזוק מעמדו וזכויותיו של האזרח על חשבון המערכת השיתופית**, המתבטא בהענקת זכות הבחירה לוועד המקומי ולמועצה האזורית לכל תושבי היישוב והמועצה ולא רק לחברי האגודות השיתופיות;
- **חיזוק מעמדה של המועצה האזורית על חשבון הוועדים המקומיים**, שבא לידי ביטוי בהרחבת תחומי פעילותה של המועצה האזורית ובצמצום סמכויותיהם של הוועדים והגדלת תלותם במועצה האזורית;

¹⁴ דיון מפורט בסוגיות הנובעות ממצב זה מובא בחלק ב'.

- החלת הכללים המקובלים בעיריות ובמועצות המקומיות גם על המועצות האזוריות ('נורמליזציה'), תהליך מתמשך שראשיתו בהחלת שיטת הבחירה הישירה גם על ראשי המועצות האזוריות, והמשכו בהחלת חוקי הארנונה ובחוקים ותקנות נוספים הנהוגים ברשויות העירוניות גם על המועצות האזוריות.

התמורות במערכת המשפט

במקביל לתהליכים שהתרחשו במרחב הכפרי, חלו בתקופה הנחקרת כאן שינויים משמעותיים גם במעמדה של הרשות השופטת במערכת השלטונית ובתפיסתה את תפקידה בין שאר רשויות המדינה. החל בשנות ה-80 גדלה מעורבותה של הרשות השופטת, ובעיקר של בית המשפט העליון, בנושאים ציבוריים ופוליטיים ובפעולתן של הרשות המבצעת והרשות המחוקקת. שינויים אלה משקפים את התהליכים הפוליטיים, החברתיים והתרבותיים שעברה החברה הישראלית בשנים אלה, ובהם אבדן ההגמוניה של תנועת העבודה ועליית הליכוד לשלטון, אבדן האמון של הציבור בהנהגת המדינה, ירידתה של האידאולוגיה הקולקטיביסטית והתחזקות מעמדו של הפרט וזכויותיו בחברה. למערכת המשפט יש היום תפיסות ערכיות וסדר יום משלה, שבהם יש מקום מרכזי לזכויות הפרט כאזרח, והיא מקדמת אותם באמצעות אקטיביזם שיפוטי, הרחבת סמכויותיה לנושאים שהיו קודם לכן מחוץ לתחום עיסוקיה, והכנסת שיקולים ערכיים בפסיקותיה. שינויים אלה באים לידי ביטוי לאורך זמן גם בפסקי הדין הנוגעים לתפקודו של השלטון המקומי הכפרי.

א. התחזקות מעמדה הציבורי של מערכת המשפט בהשפעת התמורות הפוליטיות והתרבותיות בישראל

התחזקות מעמדו וכוחו של בית המשפט העליון מיוחסת בראש ובראשונה לתמורות שחלו במשטר הפוליטי בישראל ולפיחות שחל במעמד הציבורי של ההנהגה הפוליטית למן אמצע שנות ה-70 של המאה הקודמת (מאוטנר, 1993; ברזילי ואחרים, 1994; ברזילי, 1998). אם בשנות ה-50 של המאה ה-20 נתפסה הנהגת המדינה על ידי הציבור כהנהגה הראויה לכבוד ולאמון, זו שבזכותה התגשם חלום הקמת המדינה היהודית, הרי בשנות ה-70 וה-80 התחלף יחס זה ביחס של ספקנות ואי-אמון. תופעות של מקח וממכר פוליטי הותירו בקרב הציבור תחושה שחל פיחות ברמה האישית והמוסרית של הנהגת המדינה, שלא טובת הציבור מנחה אותה, אלא הרצון לנצל את משאבי הכוח שברשותה לטובתה היא (מאוטנר, 1993). על רקע זה נתפס בית המשפט העליון, ומערכת המשפט בכללה, כמוסדות ציבוריים אמינים שטובת האזרחים לנגד עיניהם.

ברזילי (1998) טוען כי כל עוד מפלגת העבודה הייתה המפלגה השלטת והדומיננטית, משברים פוליטיים קשים נפתרו לרוב בפורומים מצומצמים של האליטה הפוליטית, וגם בעיות אחרות, בתחומי תעסוקה, בריאות, חינוך, ביטחון וצבא ועוד, נדונו בפורומים המפלגתיים. מעמדו החברתי-פוליטי של בית המשפט העליון באותה עת היה משני והוא נטה להימנע מלהתערב בהחלטות שלטוניות, ולא ראה את עצמו כבורר לאומי או כמי שאחראי על עיצוב כללי המשחק הפוליטי או אכיפתם. בעקבות מלחמת יום הכיפורים איבדה מפלגת העבודה בהדרגה מכוחה האלקטורלי, ובמידה רבה אף ממעמדה התרבותי והאידיאולוגי ונפגע האמון שנתן בה הציבור. במקביל, התחזקה התמיכה במפלגת הליכוד, אשר הגיעה לשיאה עם עלייתה לשלטון, לראשונה, בשנת 1977. הפיצול שנוצר במוקדי הכוח הפוליטי, יחד עם אבדן האמון במוסדות השלטון, איפשרו לבית המשפט העליון, ולמערכת המשפט בכלל, להגדיל את כוחם והשפעתם בחברה.

גם הציבור, שנעשה מודע לכוחו הפוטנציאלי והמעשי של בית המשפט העליון, נטה לתמוך בהגברת התערבותו מול רשויות שלטון אחרות. במחקר שפורסם בראשית שנות ה-90 נמצא כי בית המשפט העליון נהנה מתמיכה ומלגיטימיות ציבורית גבוהה בקרב מגזרי אוכלוסייה מגוונים בחברה הישראלית, נתפס כשומרה הנאמן של הדמוקרטיה הישראלית ונחשב לגוף א-פוליטי ונייטרלי (ברזילי ואחרים, 1994). דימוי זה קיבל חיזוק על-ידי הסיקור התקשורתי שניתן לדיונים ולהכרעות בבית המשפט הגבוה לצדק. מחקר משווה שנערך ב-1991 וב-15 מדינות הראה כי בתי המשפט בישראל זוכים לאמון רב יותר מזה של זוכים בתי המשפט במדינות אחרות (ISSP, 1993) מצוטט בתוך: ברזילי ואחרים, (1994).

מאוטנר (1999) מוסיף כי בעקבות התפוררות ההגמוניה של מפלגת העבודה, ואיתה גם תפיסת העולם הקולקטיביסטית שיוצגה על-ידה, התפתח מאבק ציבורי על דמות המדינה בין בעלי התפיסה הליברלית-מערבית לבין בעלי התפיסה היהודית-דתית. תומכי התפיסה הראשונה מצאו בבית המשפט העליון תמיכה לעמדותיהם מהצד האחד וסיפקו לו את הגיבוי הציבורי לחיזוק מעמדו ומעורבותו בנושאים ציבוריים וערכיים מהצד האחר. נראה כאילו נוצרה 'ברית' בין בית המשפט העליון עם הקבוצות החברתיות ה'ישנות' כנגד הקבוצות ה'חדשות', שנתפסו עד המהפך הפוליטי בשנת 1977 כשוליים התרבותיים של החברה, וקיבלו לאחריו לגיטימציה פוליטית לתרבותם ולשאיפותיהם. בהקשר זה הוא מזכיר את חברי הכנסת של השמאל, שהרגישו מנותקים וחסרי השפעה לאחר המהפך הפוליטי, והגישו בתקופה שלאחר מכן עשרות עתירות לבג"ץ. כך הפך בית המשפט העליון למעשה לזירה חשובה לניהול מאבקים פוליטיים ולדיון בסוגיות עקרוניות של החיים והמשטר הפוליטיים.

ב. תמורות בתפיסת בית המשפט העליון את תפקידו בין רשויות השלטון

מעמדו המשפטי והמוסרי המתחזק של בית המשפט העליון איפשר לו לפרוץ נתיבים משפטיים ואפיקים חדשים ולפסוק בנושאים המפלגים את הציבור, תוך ציפייה לתמיכה חברתית רחבה. לפי התפיסה החדשה שגיבש בית המשפט העליון בשנים אלה על מעמדו הציבורי, הוא אמור להשתתף, לצד הכנסת, בקביעת הערכים החלים במדינה ובהקצאת המשאבים הממלכתיים העומדים לחלוקה. לדברי אלמוג (1999), עד לשנות ה-80 של המאה הקודמת בית המשפט העליון אכן נמנע מהתערבות והכרעה בסוגיות פוליטיות והחלטות ממשלה שנויות במחלוקת, אבל מאותה עת ניתן לראות כי סוגיות שהוכרעו בעבר על-ידי הממשלה והכנסת, נדונות ומוכרעות היום בבתי-המשפט. גם בלנק (2004) מציין שבשנות ה-80 החל בית המשפט לתת את דעתו לשיקולי מדיניות ושיקולים מהותיים אחרים, ולא רק להליך קבלת ההחלטה שנדונה לפניו כפי שנהג בשנות ה-50 וה-60. ביטוי בולט לתפיסתו החדשה של בית המשפט העליון נמצא עם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק בתחילת שנות ה-90. חלק ניכר של העתירות לבג"ץ מאז 1992 מפנה באופן זה או אחר אל חוקי היסוד הללו, וקורא לבית המשפט העליון לחזק את פיקוחו על רשויות השלטון (מאוטנר, 2002).

מאוטנר (1993) מגדיר את השינוי שחל בתפיסת בית המשפט העליון את תפקידו כמעבר מגישה פורמליסטית לגישה ערכית, וקושר אותו לשינויים שחלו בתרבות הפוליטית בישראל בשנות ה-80 של המאה הקודמת, בהן עברה החברה בישראל ממצב הגמוני למצב של רב-תרבותיות. לטענתו, תודעתו של כל אדם מעוצבת במידה מכרעת על-ידי התרבות שבה הוא חי ושבמסגרתה הוא עובר תהליכים של חיברות (socialization). התרבות הפוליטית והתרבות המשפטית שלפיהן פעל בית המשפט העליון בשנות ה-80 של המאה הקודמת היו שונות לגמרי מאלה של שנות ה-50, ושוני זה בא לידי ביטוי בתורת המשפט שהוא פיתח בשתי התקופות. התחושה שחלה הידרדרות ברמה האישית של הנהגת המדינה יצרה אצל בית המשפט הכרה שחובתו להטיל ערכי מוסר ומשפט על פעולותיהן של רשויות השלטון האחרות, והוא אכן החל להפעיל פיקוח שיפוטי תקיף יותר כלפי הרשויות הללו וליישם בפסיקותיו אקטיביזם שיפוטי גורף.

האקטיביזם השיפוטי בא לידי ביטוי בצמצום הדרישה לקיומו של מעמד אישי כתנאי להגשת עתירות לבג"ץ, בהרחבת הנושאים הנחשבים לשפיטים, בפיתוח עילת הסבירות כאמת מידה לפיקוח על תוכן ההחלטות של רשויות המדינה, ובסגנון הנמקה חדש שהחל מתפתח בפסקי הדין של בית המשפט העליון, המשתמש בשיקולים ערכיים ככללי משפט ויוצר נורמות משפט חדשות. בית המשפט הוסיף על נורמות המשפט הקיימות דרך הנמקה נוספת, הבודקת, מדרגת ומאזנת בין ערכים מתחרים על-ידי מתן משקל יחסי וחשיבות לכל אחד מהם (מאוטנר, 2002).

ברזילי ואחרים (1994) מייחסים את מעורבותה הגדלה של מערכת המשפט בחיים הציבוריים לשינויים המבניים במאפייני פיזור הכוח הפוליטי ולחסר בכללי משחק פוליטיים מגובשים. לדעתם השינויים שחלו במאפייני הפיקוח השיפוטי של בית המשפט העליון ובתכניו נעוצים בסיבות מורכבות של שינויים פוליטיים וחברתיים, לרבות תמורות מבניות, ולא רק בתמורות תרבותיות כפי שטוען מאוטנר. ברזילי (1998) טוען כי בית המשפט ניצל לטובתו את הקיטוביות המפלגתית שהתפתחה, כדי ליצור לעצמו הגמוניה. במקביל, גם פוליטיקאים ופעילי ציבור ראו בבית המשפט העליון מוסד שאפשר להעביר אליו בעיות לפתרון ולקבל הכשר לתפיסתם הפוליטית.

התפתחות האקטיביזם השיפוטי של בית המשפט העליון נדונה גם על-ידי סגל (1999). הוא טוען כי בשנות ה-80 שינה בית המשפט את גישתו הפסיבית ולקח על עצמו תפקיד כשופט ראשי אקטיבי, שביקורתו השיפוטית מתמקדת בעיקר ברשות המבצעת, אך גם ברשות המחוקקת עצמה. בית המשפט החל לפתח גישה אובייקטיבית ביסודה, הרואה את מטרת הביקורת השיפוטית באכיפת הדין ובהקפדה על כך שהרשויות יפעילו את סמכויותיהן כחוק וכדין, בסבירות ובהגיגות, כך שלא יפגעו בזכויות הפרט במידה העולה על הנדרש. בית המשפט אפשר את הרחבת זכות העמידה לפניו, והחל לדון בשורה של עניינים ציבוריים, מעוררי מחלוקת, שלא נדונו בפניו בעבר. כמו כן קבע את עקרון השפיטות, לפיו לא יימנע עוד מלדון בנושא ציבורי-חברתי המפלג את הציבור ולא יכריז עליו כ"בלתי-שפיט". בית המשפט קיבל על עצמו לקבוע את נוסחת האיזון הראויה בין טובת הציבור לטובת הפרט, תוך הדגשת חובות המנהל הציבורי המתבקשת מהיותו נאמן הציבור.

גולדבלט (2005) סבור כי הוויתור למעשה על דרישת זכות העמידה, המאפשר לבית המשפט להתייחס גם לפנייות של מי שלא נפגע באופן אישי, הפך את בית המשפט לגורם האחראי לקיום נורמות של שלטון חוק במדינה, ולא רק להכרעה בסכסוכים הנובעים מהפרתן של הנורמות. מגמה זו באה לידי ביטוי, בין השאר, בהסתמכות של בית המשפט על עילות המבוססות על אי סבירות של פעולות הרשות, או על אי עמידתן במגבלות מידתיות ועוד.

בשנות ה-80 החלה עלייה חסרת תקדים במספר העתירות שהוגשו לבג"ץ, ומספרן עלה על מספר הערעורים האזרחיים לבית המשפט העליון. ריבוי ההתדיינות המשפטיות בפני בית המשפט העליון הוא ביטוי מרכזי לתופעת המשפטיות של החברה הישראלית (ברזילי, 1998). עם זאת, כפי שטוען גולדבלט (2005), יכולתו של בית המשפט להתערב בנושא כלשהו הנתון לסמכותו מותנית בקיומה של עתירה אותה יזם עותר כלשהו. רוב העתירות הציבוריות לבג"ץ, המעוררות שאלות יסוד של זכויות האדם, טוהר המידות של השלטון ונושאים קרובים, מוגשות על-ידי ארגונים ציבוריים התנדבותיים.

ג. המעבר מתפיסות קולקטיביסטיות לתפיסות אינדיווידואליסטיות: התחזקות זכויות הפרט וזכויות האזרח

בשנות ה-50 שלטה בישראל אידאולוגיה קולקטיביסטית שראתה במדינה ערך נעלה, ובנושאי התפקידים בה אנשים שמול עיניהם עומד האינטרס הציבורי. הפרט, לעומת זאת, נתפס בעיקר כמכשיר להגשמת יעדי המדינה (סגל, 1999; בלנק, 2004).

ראית היחיד כנושא אידיאלים קולקטיביים וככפוף להם, עברה כחוט השני הן במסורת הציונית החלוצית והן בזו של הימין הרדיקלי. שתי המסורות תבעו מהפרט, בצורות שונות, לוותר על האינטרסים הפרטיים שלו ולהעמיד עצמו בשירות התנועה המייצגת אינטרסים אלו.

(הורביץ וליסק, 1990)

...ההיבט הליברלי-אינדיווידואליסטי של המחשבה הדמוקרטית, המדגיח את זכויות הפרט והמיעוטים כנגד רצונו של הרוב, נדחק במחשבה הפוליטית בארץ לקרן זווית.

(שפירא, 1984, מצוטט בתוך מאוטנר, 1993)

סגל (1999) טוען כי באותה העת ביטאה גם הפסיקה בבתי המשפט את האידאולוגיה הקולקטיביסטית. גם לאחר מכן נטתה מערכת בתי המשפט להשאיר בידי הרשות המחוקקת והרשות המבצעת את הכוח לעצב את ערכיה של החברה הישראלית. הפסיקה תלתה את חזות הכול בשמירת השלטון הפורמלי, והביקורת השיפוטית, אם בכלל, הייתה צרה מאוד והופעלה רק במקרים בהם נעשו מעשים שלטוניים 'בלתי-חוקיים בעליל'. גם לדעת בלנק (2004) השתקפה התרבות הקולקטיביסטית של שנות ה-50 בעמדותיו של בית המשפט באותה תקופה. בית המשפט הקפיד לדון בהליך ובנהלים שקדמו להחלטת הרשות ולא בשיקולי המדיניות שבבסיס ההחלטה.

בשנות ה-70 וה-80 של המאה הקודמת התפתחה בישראל, לצד המערכת התרבותית המסורתית, מערכת חדשה, המושתתת על ערכי המימוש העצמי והאינדיווידואליזם, ועל תפיסת העולם הליברלית. לדעתם של ברזילי ואחרים (1994) נובעת התפתחות זאת מהיחלשות הנאמנות למפלגות ולגופים הפוליטיים, מהעלייה ברמת ההשכלה בחברה ומהיחשפות לדפוסים של פוליטיקה מערבית, שמשמעותם ציפיות לאחריות ציבורית ושלטונית (Accountability) רבה יותר כלפי הפרט. בית המשפט העליון משמש יעד טבעי לציפיות כאלה, כמוסד המסוגל פוטנציאלית לבקר את הרשויות השלטוניות האחרות, ואשר כבר הוכיח את תרומתו לעיצוב זכויות הפרט בישראל. בשנות ה-80 מילא בית המשפט תפקיד של חלוץ לפני המחנה, המסמן באמצעות פסיקתו בעניין חירויות יסוד של האזרח את דרכה של ישראל אל הליברליזם המערבי. בית המשפט פעל להשלת ליברליזם שמערב בתוכו הקפדה על חירויות האזרח ביחסיו עם המדינה, לצד הטלת

חובות והגבלת אחריות על הפרט ביחסיו עם הזולת. החל בתקופה זו קיבל בית המשפט גיבוי לפעולתו מחלקים לא-מבוטלים בחברה הישראלית המזדהים עם הערכים התרבותיים שהוא מייצג (מאוטנר, 1993).

בהיבט של ההגנה על זכויות הפרט חשוב לציין שוב את חקיקתם ב-1992 של חוקי היסוד: כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק, ואת הזכויות שהוכרו בחקיקה הזו – כבוד האדם, זכות הקניין, הזכות לחירות, הזכות לפרטיות, חופש התנועה וחופש העיסוק. עם קבלתם של חוקי היסוד, הורחבו סמכויותיה של הרשות השופטת באופן דרמטי. נוצר מצב חדש שבו בתי המשפט מוסמכים להכריז על בטלותה של חקיקה שהתקבלה לאחר מרץ 1992, אם היא פוגעת בזכויות היסוד החקוקות (סגל, 1999).

חוקי היסוד התקבלו בתמיכה גלויה של מערכת המשפט האקטיביסטית, שראתה בהם עיגון של דרכי הגנתה על זכויות הפרט. אין ספק כי בהקשר זה הייתה לנשיא בית המשפט העליון בדימוס אהרון ברק השפעה רבה על דוקטרינת המשפט ועל התפקיד שבית המשפט לקח לעצמו. זאת בשל תפיסתו את תפקידה של הרשות השופטת כמגן על שלטון החוק בחברה דמוקרטית ועל זכויות הפרט מול הרשויות – המבצעת והמחוקקת, על-ידי הבטחת הנגישות אל בתי המשפט, חקיקה ברורה ועקבית ופקיחת עין מתמדת על צעדי הממשלה. בעבר הוצאו נושאים רבים הנוגעים למדיניות ולמהות ההחלטות של הרשויות מכלל ביקורת ובחינה משפטית. כך נוצרה חסינות משפטית לתחומים שלמים של פעילות הרשויות (נייער, 1998). הנשיא ברק סבר שאסור להרשות לכללים מסורתיים של זכות עמידה ושפיטות לעמוד בדרכה של הביקורת השיפוטית. לפיכך קבע כי לבית המשפט יש סמכות להתערב ולהכריע בקשת נרחבת של נושאים. ברוח זו הוגדרו מחדש עקרון זכות העמידה ועקרון השפיטות, הקובעים מי ומה יישמע בבית המשפט. כתוצאה מתהליך זה, שיש המגדירים אותו ה"משפטיזציה של החיים", נוצר משנות ה-90 ואילך מצב חסר תקדים, לפיו יש ביכולתו של בית המשפט להתערב בהחלטות ופעולות של הממשלה ושל הכנסת ולהשפיע על הדיון האידאולוגי בישראל (נייער, 1998). עם כל זאת טוען אלמוג (1999) שעל אף החששות והביקורת על האקטיביזם השיפוטי, אפשר לראות בברור כי התערבותו של בג"ץ בסוגיות פוליטיות גרמה להתחשבות רבה יותר בשיקול הדמוקרטי בהחלטות הממשלה ושאר הגופים השלטוניים.

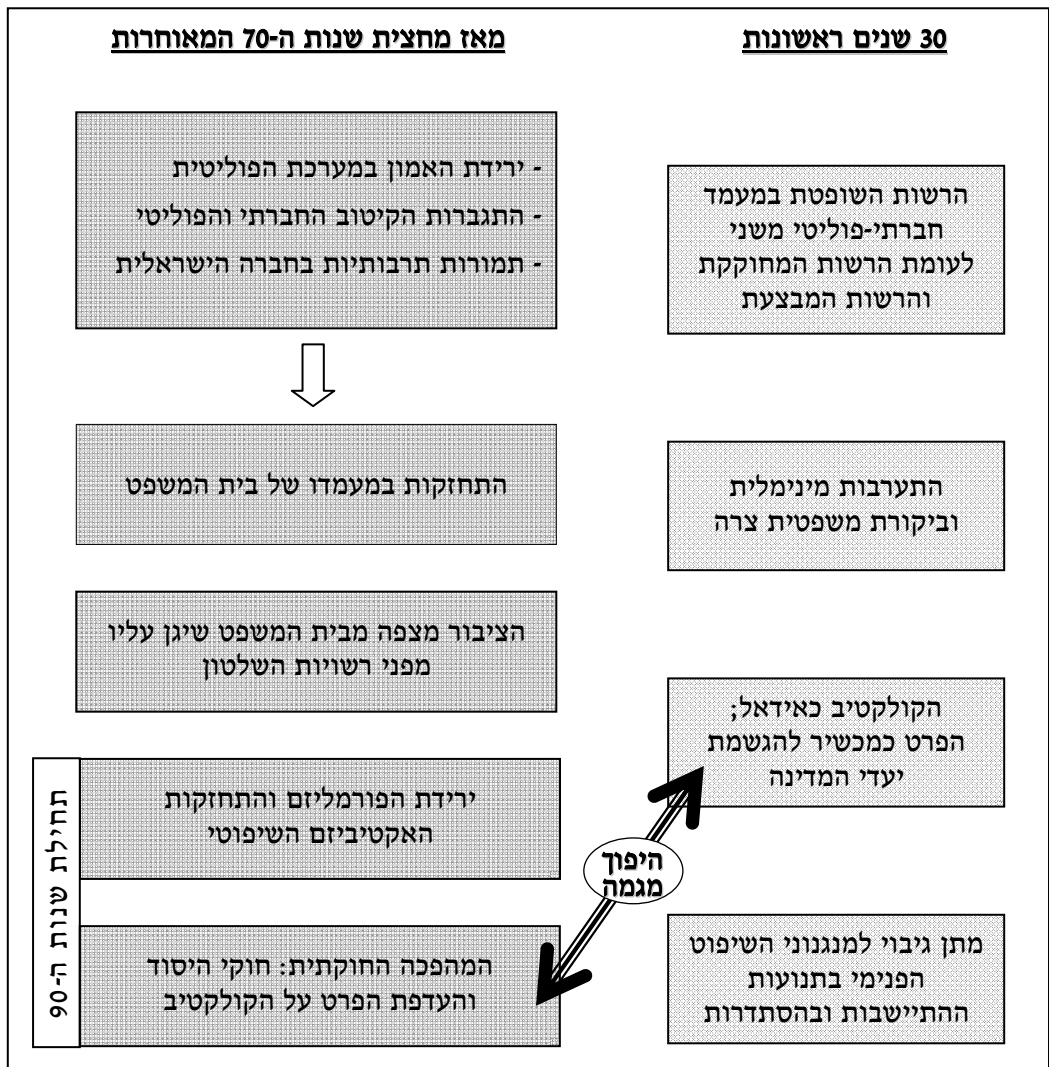
לתהליכים החברתיים והפוליטיים שתוארו לעיל יש השפעה ישירה גם על המגזר הכפרי. מצד אחד מרבית היישובים במגזר הכפרי, שהיו קשורים למפלגות השלטון עד למהפך הפוליטי בשנת 1977, איבדו את משענתם הפוליטית, הכלכלית והאידאולוגית. מהצד האחר המגמות של אינדיווידואליזם והתחזקות זכויות האזרח לא פסחו על היישובים הכפריים, וגם תושביהם החלו לדרוש זכויות כפרטים בתוך המערכת שהתנהלה במשך

שנים במסגרות שיתופיות. גם בתי המשפט שינו את התייחסותם למעמד של זכויות הפרט לעומת המסגרות השיתופיות ביישובים הכפריים, כפי שעולה מניתוח פסקי הדין להלן.

תרשים 3 מסכם את התמורות שחלו במעמדה של מערכת המשפט בעיני הציבור ובתפיסתה היא את מעמדה ואת תפקידה מאז הקמת המדינה עד תחילת שנות ה-90 של המאה ה-20.

תרשים 3

תמורות במעמדה ובתפיסותיה של מערכת המשפט



חלק ב: אבחון הסוגיות, ניתוח פסקי הדין ובחינת משמעותם לגבי השלטון המקומי הכפרי

חלק זה של החיבור עוסק בניתוח איכותני של פסקי דין ועתירות שלא הגיעו לכלל פסיקה ובחינת תוצאותיהם ביחס לתמורות שחלו במבנה ובתפקוד של השלטון המקומי הכפרי. פסקי הדין קובצו לארבע קבוצות, לפי הסוגיות שזוהו כסוגיות מרכזיות במחקר זה: הליכי הבחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי במרחב הכפרי; יחסי הגומלין וחלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית והוועדים המקומיים; יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי לבין האגודה השיתופית ביישוב הכפרי; וקביעת תחומי השיפוט וגבולות המועצות האזוריות והוועדים המקומיים. פסקי הדין בכל סוגיה מוצגים בסדר כרונולוגי, באופן המאפשר לקשור אותם לתהליכים שהתרחשו באותה עת בחברה הסובבת ולחשוף מגמות שינוי בגישת בתי המשפט לבעיות שהובאו בפניהם.

בסיס הנתונים למחקר: העתירות ופסקי הדין 1969-2004

פסקי הדין והעתירות שעליהם מתבסס חלק זה אותרו בכמה דרכים:

- ציטוטים בתוך הספרות המקצועית כמו מאמריהם של שפט, אוטולנגי ועוד;
- חיפוש באמצעות מילות מפתח במאגרי המידע האלקטרוניים – תקדין, פדאור, אתר הרשות השופטת באינטרנט;
- מידע שהתקבל משיחות עם אנשים המצויים בתחום המשפטי במרחב הכפרי.

במהלך החיפוש אותרו גם עתירות נוספות שלא הגיעו לכלל פסיקה והוסדרו מחוץ למערכת המשפט.

לוח 1 להלן מציג את כל פסקי הדין שאותרו ונותחו במחקר בסדר כרונולוגי. בטור האחרון מוצגים במקביל ובתמצות תהליכים ואירועים מרכזיים שהתרחשו בחברה, בפוליטיקה ובמערכת המשפט באותן השנים כפי שפורטו בסקירת הרקע לעיל, וכן תוצאות מעשיות של פסקי הדין, אם היו כאלה.

לוח 1

פסקי הדין לפי שנת העתירה
על רקע אירועים נבחרים שהתרחשו בישראל בתקופה הנחקרת

שנה	הסוגיה הנדונה	עתירה	יישוב/מועצה	תהליכים שהתרחשו בחברה, בכלכלה ובפוליטיקה בישראל
1969	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (חינוך)	בג"ץ 153/69 רחל ויחזקאל להבי נ' המועצה האזורית חוף השרון ואח'	רשפון / חוף השרון	
1969	בחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי	בג"ץ 225/69 בלט נ' שר הפנים והמועצה האזורית מטה יהודה	עמינדב / מטה יהודה	
1974	בחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי	בג"ץ 272/74 כפר אז"ר, מושב עובדים להתיישבות חקלאית בע"מ נ' שר העבודה ואח'	כפר אז"ר	
1975	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (חינוך)	בג"ץ 608/75 קוזלובסקי ואורן נ' המועצה האזורית אשכול וועד מושב ישע	ישע / אשכול	
1976	בחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי	בג"ץ 111/77, 254/76 להבי נ' שר הפנים	רשפון, שפיים / חוף השרון	1977: תיקון הצו של חוף השרון – מתן ייצוג במועצה לתושבי התחום העודף
1977	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (מיסוי)	בג"ץ 265/77 ועד מקומי סביון נ' שר הפנים ו-3 אח'	סביון / מפעלות אפק	1977: המהפך הפוליטי והיחלשות ההגמוניה הפוליטית של תנועת העבודה
1977	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (חינוך)	בג"ץ 417/77 ועד רמת רזיאל ו-14 אח' נ' בית הספר הממלכתי אזורי "הרי יהודה" ו-3 אח'	רמת רזיאל / מטה יהודה	
1978	בחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי	בג"ץ 641/78 כהן נ' שר הפנים	פטיש / מרחבים	1979: מינוי ועדת ברסלע
1978	בחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי	בג"ץ 875/78 מגידש ו-7 אח' נ' שר הפנים ו-2 אח'	מועצה אזורית שפיר	
1979	בחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי; תחומי השיפוט וגבולות המועצה האזורית והוועדים המקומיים	בג"ץ 96/79 האגודה להתיישבות חקלאית 'מעש' נ' שר הפנים; בג"ץ 230/78 שהם נ' שר הפנים ואח'	מע"ש / דרום השרון	
1979	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים; בחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי	בג"ץ 710/79 האגודה לקידום ופיתוח המרכז האזורי "תושיה" נ' שר הפנים והמועצה האזורית עזתה	מרכז אזורי 'תושיה' / עזתה	1983: פרסום מסקנות ועדת ברסלע

שנה	הסוגיה הנדונה	עתירה	יישוב/מועצה	תהליכים שהתרחשו בחברה, בכלכלה ובפוליטיקה בישראל
1985	יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי לאגודה השיתופית	בג"ץ 258/85, בשג"צ 160/85 עמר נ' פרץ ואח'	שחר / לכיש	שנות ה-80: מעמדו של בית המשפט העליון מתחזק והוא מתערב בסוגיות ציבוריות-פוליטיות השנויות במחלוקת ציבורית; שנות ה-80: אינפלציה מואצת, משבר האשראי וקריסת ארגוני ההתיישבות
1987	בחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי	בג"ץ 753/87 בורשטיין ואח' נ' שר הפנים ושדה יעקב מושב עובדים להתיישבות	שדה יעקב / עמק יזרעאל	1986: תיקון צו המועצות האזוריות (בחירת נציגי היישובים למועצה)
1988	בחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי	בג"ץ 189/88 ועד מקומי נאות הכיכר ו-2 אח' נ' שר הפנים ואח'	נאות הכיכר / תמר	1988: החלטת ממשלה על הקמת המשרד לאיכות הסביבה
1988	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (חינוך)	בג"ץ 575/88 העמותה ליישוב קהילתי יהודי בגבעת הר-אדר נ' המועצה האזורית מטה בנימין ו-2 אח'	הר-אדר / מטה בנימין	1989: החלטה על הרחבת המושבים והקמת שכונות קהילתיות
1989	יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי לאגודה השיתופית	בג"ץ 921/89 אברהם מנחם נ' רשם האגודות השיתופיות ואח'	בני ציון/חוף השרון	1990: תיקון צו המועצות האזוריות (הפרדת ועדים)
1991	יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי לאגודה השיתופית	ה"פ (באר שבע) 5/91 שלומית כהן ואח' נ' דרוקר ואח'	דקל / אשכול	תחילת שנות ה-90: ביקוש גבוה לקרקע לבנייה בעקבות גל העלייה מחבר העמים, החלשת ההגנה על הקרקע החקלאית, חוק הול"לים, החלטות מועצת מקרקעי ישראל, לחץ על שטחי השיפוט של המועצות האזוריות לצורך בינוי ופיתוח 1992: חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק 1992: שינוי שיטת המימון של המועצות האזוריות (ארנונה)
1995	תחומי השיפוט וגבולות המועצה האזורית והוועדים המקומיים	בג"ץ 505/95, בשג"צ 1224/95 הוועד המקומי חופית נ' שר הפנים ו-8 אח'	חופית, כפר ויתקין / עמק חפר	
1995	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (חינוך)	בג"ץ 7279/95 ועד מקומי כרמי יוסף ו-2 אח' נ' שר החינוך ו-5 אח'	כרמי יוסף / גזר	
1997	יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי לאגודה השיתופית	ה"פ 1503/97 הוועד המקומי גני יהודה נ' מינהל מקרקעי ישראל- מחוז מרכז, גני יהודה כפר שיתופי בע"מ ו-2 אח'	גני יהודה / דרום השרון	

שנה	הסוגיה הנדונה	עתירה	יישוב/מועצה	תהליכים שהתרחשו בחברה, בכלכלה ובפוליטיקה בישראל
1997	תחומי השיפוט וגבולות המועצה האזורית והוועדים המקומיים	בג"ץ 2159/97 מועצה אזורית אח' חוף אשקלון נ' שר הפנים ו-6 אח'	מועצה אזורית חוף אשקלון	
1997	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (סביבה)	ע"א (חיפה) 4160/97 המועצה האזורית מטה אשר נ' אחיהוד מושב עובדים ו-14 אח'	אחיהוד / מטה אשר	
1998	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (חינוך)	בג"ץ 4901/98 האגודה השיתופית להתיישבות חקלאית כרמי יוסף ו-4 אח' נ' שר החינוך והמועצה האזורית גזר	כרמי יוסף / גזר	
1998	תחומי השיפוט וגבולות המועצה האזורית והוועדים המקומיים	בג"ץ 5688/98 המועצה המקומית כוכב יאיר ו-8 אח' נ' שר הפנים ואח' ובג"ץ 5880/98 הוועד המקומי צור יגאל נ' שר הפנים ואח'	מ.מ כוכב יאיר / צור יגאל / דרום השרון	
1999	בחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי	בג"ץ 115/99 הוועד המקומי צור יגאל נ' שר פנים ו-31 אח'	צור יגאל / דרום השרון	1999: בחירות למועצות האזוריות
1999	בחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי	בש"א (נצרת) 1279/99 ויניק נטע ו-20 אח' נ' שר הפנים	כפר יחזקאל / הגלבע	
1999	בחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי	בג"ץ 1338/99 פרקר ו-2 אח' נ' שר הפנים ו-2 אח'	בית חנן/גן רווה; נווה ירק / דרום השרון	1999: תיקון הצו בעקבות הסכם בין שני הצדדים
1999	בחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי	בג"ץ 2189/99 יהודה אבן ו-4 אח' נ' שר הפנים ו-7 אח'	מועצה אזורית חבל מודיעין	
1999	בחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי	בג"ץ 2562/99 עפר אבירן ו-29 אח' נ' שר הפנים ואח'	נהלל / עמק יזרעאל	1999: תיקון הצו על-פי החלטת שר הפנים
1999	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (סביבה)	ת"פ (כפר סבא) 3605/99 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית חוף השרון, האגודה החקלאית בני ציון ו-2 אח' שמפעילים בפועל את האתר	בני ציון / חוף השרון	1999: מינוי ועדת אמרני
2000	תחומי השיפוט וגבולות המועצה האזורית והוועדים המקומיים	בג"ץ 2689/00 מועצה אזורית גליל תחתון נ' שר הפנים ו-4 אח'	מועצה אזורית גליל תחתון	
2000	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (חינוך)	בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עילית ואח' נ' שר החינוך ו-5 אח'	פוריה עילית / עמק הירדן	2000: פרסום דו"ח ועדת אמרני

שנה	הסוגיה הנדונה	עתירה	יישוב/מועצה	תהליכים שהתרחשו בחברה, בכלכלה ובפוליטיקה בישראל
2000	תחומי השיפוט וגבולות המועצה האזורית והוועדים המקומיים	בג"ץ 4784/00 מתניהו אנגלמן ו-6 אח' נ' שר הפנים ו-3 אח'	נוף איילון / גזר	
2001	תחומי השיפוט וגבולות המועצה האזורית והוועדים המקומיים	דנג"ץ 4762/01 מועצה אזורית גליל תחתון נ' שר הפנים ו-4 אח'	מועצה אזורית גליל תחתון	
2001	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (מיסוי)	בש"א 8524/01 ורטהיימר נ' מועצה אזורית מטה יהודה ואח'	מועצה אזורית מטה יהודה	
2002	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (בנייה)	ע"פ 2005/02 הוועדה המקומית לתכנון ובניה משגב נ' יוסף פאעור ואח'	מועצה אזורית משגב	
2002	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (בנייה)	ע"פ (חי) 2677/02 סועאד נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה משגב	מועצה אזורית משגב	
2003	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (בנייה)	רע"פ 1782/03 הוועדה המקומית לתכנון ובניה משגב נ' יוסף וחוסני סועאד	מועצה אזורית משגב	
2003	תחומי השיפוט וגבולות המועצה האזורית והוועדים המקומיים	בג"ץ 3468/03 מרכז המועצות האזוריות נ' ממשלת ישראל ו-3 אח'		2003: התכנית לאיחוד רשויות
2003	תחומי השיפוט וגבולות המועצה האזורית והוועדים המקומיים	בג"ץ 3600/03 מועצה אזורית בני שמעון ו-2 אח' נ' ממשלת ישראל ו-4 אח'	מועצה אזורית בני שמעון	
2003	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (סביבה)	דנ"פ 4867/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית לב השרון	מועצה אזורית לב השרון	
2003	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (סביבה)	רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון	מועצה אזורית גליל תחתון	
2004	יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי לאגודה השיתופית	בג"ץ 6303/04 שלמה יהושע וועד ניר חן נ' שר הפנים	ניר חן / לכיש	2004: תיקון צו המועצות האזוריות (סמכויות הוועדים)
2004	סמכויות המועצה האזורית והוועדים המקומיים (מיסוי)	עע"ם 146/04 דימנשטיין ואחרים נ' משמר השבעה ועמק לוד	משמר השבעה / עמק לוד	

מסקירה ראשונית של הלוח ניתן לזהות את מגמת הגידול במספר העתירות ואת השינוי בנושאייהן לאורך ציר הזמן. בעשור הראשון שנכלל במחקר (1969–1979) הוגשו 11 עתירות לבג"ץ, רובן ככולן בנושאי הבחירות והייצוג של התושבים וחלוקת הסמכויות בין שני רבדי השלטון המקומי הכפרי. בעשור האחרון (1995–2004) הוגשו 28 עתירות, חלקן לבג"ץ וחלקן לערכאות משפטיות נמוכות יותר. כמחצית מן העתירות עוסקות בנושא חלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית לבין הוועדים המקומיים וכשליש מהן בנושא תחומי השיפוט, שכמעט לא היה קיים בתחילת התקופה בנושא לדיון משפטי.

ניתוח העתירות ופסקי הדין

העתירות ופסקי הדין המובאים להלן קובצו לארבע קבוצות בהתאם לארבע הסוגיות שנמנו לעיל. הדיון בכל פסק דין או עתירה שלא הגיעה לפסיקה מורכב מהחלקים הבאים:

1. הצגת הבעיה שהובילה להגשת העתירה;
2. עמדת בתי המשפט כפי שהיא משתקפת בפסק הדין;
3. תוצאת הפסיקה, או הדיון אם לא הייתה פסיקה, במונחים של שינויי חקיקה או נהלים, אם אמנם חלו שינויים כאלו.

כאמור לא בכל המקרים הסתיימה העתירה בפסק דין. לפעמים הגיעו הצדדים להסכמות על דרך פתרון הבעיה מחוץ לכתלי בית המשפט, למשל באמצעות מינוי ועדה לבדיקת הנושא, או באמצעות החלטה מנהלית או באמצעות תיקון ששר הפנים הכניס בצו בטרם הכרעת הדין. גם כשניתן פסק דין התוצאה לא הייתה בהכרח תיקון חקיקה, אלא רק שינוי המצב שהביא לעתירה בהתאם להחלטת בית המשפט.

א. הליכי הבחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי

אחת מזכויות היסוד של אזרח במדינה דמוקרטית היא הזכות לבחור ולהיבחר למוסדות השלטון. כפי שאמר השופט ברק בבג"ץ בורשטיין (בג"ץ 753/87 להלן):

זכות זו מוצאת את ביטויה העיקרי בישראל בזכות האזרח לבחור ולהיבחר לרשות המחוקקת של המדינה. זכות זו אינה מוגבלת אך לבחירות הלאומיות. זכות היסוד של אדם בחברה דמוקרטית משתרעת גם על זכות התושב לבחור ולהיבחר למוסדות הממשל המקומי.

ברקע לאמירה זו של השופט ברק עומדות התמורות שהתרחשו בסביבה הפוליטית והחברתית בישראל בכלל ובמרחב הכפרי בפרט, כפי שתואר לעיל. הזכות לבחור ולהיבחר לשלטון המקומי ביישובים הכפריים השיתופיים ניתנה בעבר רק לאנשים שהיו חברים באגודות השיתופיות של היישובים, משום שתפקיד הוועד המקומי התמלא על-ידי חברי ועד האגודה שנבחרו על-ידם. הוועד בחר גם את נציגי היישוב למליאת המועצה האזורית ונציגי היישובים במליאה הם שבחרו את ראש המועצה האזורית. כך נשללה הזכות לבחור ולהיבחר מציבור רחב שהתגורר בתחומי היישובים, שילם להנהלתם מסים מוניציפליים והושפע מההחלטות שנתקבלו על ידי הרשויות בדרגים השונים אבל לא יכול היה להשפיע עליהן. עם ציבור זה נמנו בין היתר נשות החברים ובניהם (בחלק מן היישובים), בעלי משקי עזר, בעלי מקצוע, תושבים המתגוררים בשכירות ואחרים, תושבים במקומות נטולי מעמד מוניציפלי, ובשלב מאוחר יותר – תושבי ההרחבות והשכונות הקהילתיות.

הערעור על היעדר זכות הבחירה התייחס תחילה אל הרובד התחתון, כלומר אל הוועד המקומי, אם כי בפועל הוכנסו השינויים המבוקשים תחילה ברובד העליון של המועצה האזורית ורק אחר כך בוועד המקומי. הכוח שהניע את התהליך בא מאזרחים מן השורה, שטענו כי המערכת הארגונית הקיימת מקפחת את זכויותיהם האזרחיות ולכן פנו לבית המשפט כדי לתקן את העוול. בית המשפט מצדו נמנע בתחילה לפסוק פסיקה שעשויה להתפרש כהתערבות או כביקורת כלפי בית המחוקקים או מחוקקי המשנה, ודן בעיקר בנהלים ובתקינות הפעלתם. רק בשלב מאוחר יותר, במקביל לתהליכים שחלו במערכת המשפט עצמה, מצאו לנכון בתי המשפט, ובעיקר בית המשפט העליון, להביע את דעתם בנושאים עקרוניים וערכיים, הקשורים לזכויות הפרט והאזרח.

סוגיית הבחירות והייצוג במרחב הכפרי זכתה להתייחסות נרחבת במהלך שלושת העשורים שבהם עוסק מחקר זה, הן בין כתלי בית המשפט והן במאמרים מקצועיים (בעיקר של אוטולנגי ושפט). העניין הרב בסוגיה זו, גם בהשוואה ליתר הסוגיות, נובע מכך שהיא נוגעת בזכויות חוקתיות של האזרח, תחום שנמצא בתקופה זו על סדר היום הציבורי בכלל ושל מערכת המשפט בפרט, בשעה שיתר הסוגיות מתמקדות יותר בתחום המנהלי. הדיון בהמשך מסתמך על כן הן על עתירות ופסקי דין העוסקים בסוגיה זו, והן על מאמרים שפורסמו במהלך השנים בנושא (שפט וברזל, 1980; שפט, 1992א', 1992ב', 1992ג'; אוטולנגי, 1985, 1986, 1988, 1991, 1998; אוטולנגי ווילקנסקי, 1985, 1992).

לוח 2 להלן מציג את פסקי הדין העוסקים בסוגיית הבחירות והייצוג בסדר כרונולוגי. דרך הצגה זו מאפשרת ראייה רחבה וכוללנית יותר של התפתחות הפסיקה לאורך זמן, ובהקשר הכולל של הנסיבות הפוליטיות, החברתיות והמשפטיות שבהן ניתנה.

לוח 2

פסקי דין ועתירות בסוגיית הבחירות וייצוג התושבים במרחב הכפרי

שנה	ע ת י ר ה
1969	בג"ץ 225/69 בלט נ' שר הפנים והמועצה האזורית מטה יהודה
1974	בג"ץ 272/74 כפר אז"ר, מושב עובדים להתיישבות חקלאית בע"מ נ' שר העבודה ואח'
1976	בג"ץ 111/77, 254/76 להבי נ' שר הפנים
1978	בג"ץ 641/78 כהן נ' שר הפנים
1978	בג"ץ 875/78 מגדיש ו-7 אח' נ' שר הפנים ו-2 אח'
1979	בג"ץ 96/79 האגודה להתיישבות חקלאית 'מעש' נ' שר הפנים ובג"ץ 230/78 שהם נ' שר הפנים ואח'
1979	בג"ץ 710/79 האגודה לקידום ופיתוח המרכז האזורי "תושיה" נ' שר הפנים והמועצה האזורית עזתה
1987	בג"ץ 753/87 בורשטיין ואח' נ' שר הפנים ושדה יעקב מושב עובדים להתיישבות
1988	בג"ץ 189/88 ועד מקומי נאות הכיכר ו-2 אח' נ' שר הפנים ואח'
1999	בג"ץ 115/99 הוועד המקומי צור יגאל נ' שר הפנים ו-31 אח'
1999	בש"א (נצרת) 1279/99 ויניק נטע ו-20 אח' נ' שר הפנים
1999	בג"ץ 1338/99 פרקר ו-2 אח' נ' שר הפנים ו-2 אח'
1999	בג"ץ 2189/99 יהודה אבן ו-4 אח' נ' שר הפנים ו-7 אח'
1999	בג"ץ 2562/99 עפר אבירן ו-29 אח' נ' שר הפנים ואח'

מן הלוח ניתן להבחין בשלושה מקבצים של עתירות ופסקי דין על ציר הזמן: המקבץ הראשון כולל את העתירות שהוגשו בשנים 1969-1979. בעתירות אלה, כפי שיוסבר בהמשך, ביקשו העותרים לקבל את זכות הבחירה לשלטון המקומי בעיקר באמצעות ביטול מעמדו של היישוב כיישוב שיתופי, או באמצעות שינוי מעמדם שלהם בתוך היישוב על-ידי קבלתם כחברים באגודה השיתופית. אחת מעתירות אלה הובילה לכינונה של ועדת ברסלע שבעקבות המלצותיה ניתנה לכל תושבי היישובים והמקומות במועצה האזורית הזכות לבחור ולהיבחר למליאת המועצה; במקד המקבץ השני נמצא בג"ץ בורשטיין שהוגש בשנת 1987, שבו תקפו העותרים לראשונה את עצם חוקיותו של סעיף 91 לצו המועצות האזוריות (עקרון זהות הוועדים). פסיקת בג"ץ בעתירה זו היא בגדר פריצת דרך בזכויות האזרח של תושבי המושבים, ובעקבותיה הכניס שר הפנים תיקון

חקיקה משמעותי בצו המועצות האזוריות. תיקון זה, שפורסם ביום 30.12.1990, אפשר לתושבים, בתנאים מסוימים לדרוש ולקבל את זכות הבחירה לוועד המקומי של היישוב. המקבץ השלישי הוגש בשנת 1999, לאחר כמעט עשור שנים שבו לא הוגשו שום עתירות בסוגיית הבחירות והייצוג. בשנה זו התקיימו בחירות למועצות האזוריות, ולקראתן עלו בחלק מן היישובים ערעורים על הוראות הצו בנושא זה. לחלק מן העתירות אכן היו לאחר מכן תוצאות מעשיות בדמות תיקונים לצו, כפי שיוסבר בהמשך.

1. הייצוג בוועד המקומי

סוגיית הבחירות והייצוג של תושבי היישובים בוועד המקומי היא המוקדמת ביותר שהופנתה להכרעתה של הרשות השופטת. היא עוסקת בערעור התושבים על הזכויות הבסיסיות שנגזלו מהם, לטענתם, על ידי צו המועצות האזוריות, רק משום שהם אינם חברים באגודה השיתופית של היישוב בו הם גרים. בתחילה טענות אלו לא זכו למענה הולם משום שגם מערכת המשפט נטתה לקבל את התפיסה הקולקטיביסטית ששררה במדינה, וייחסה חשיבות לשמירת המבנה השיתופי של ההתיישבות הכפרית, או כפי שנקראה אז – ההתיישבות העובדת.

בג"ץ 225/69 בל"ט נ' שר הפנים והמועצה האזורית מטה יהודה

בג"ץ זה הוא הראשון הנוגע לוועד המקומי שהגיע אל בית המשפט, והוא מוכר גם בשם בג"ץ עמינדב, על שם המושב שחבריו הגישו את העתירה (שפט וברזל, 1980; שפט, 1992ב'). באותה עת, למעלה מ-20% מתושבי מושב עמינדב היו בעלי משקי עזר שלא היו חברים באגודה השיתופית, ולא הייתה להם זכות בחירה לוועד היישוב, שהיה למעשה ועד האגודה. אחד התושבים עתר לבית המשפט העליון בבקשה לקבוע כי היישוב אינו שיתופי, וזאת על סמך האמור בצו המועצות האזוריות (סעיף 1) לפיו: "יישוב שיתופי" [הוא] קיבוץ, קבוצה, מושב עובדים, מושב שיתופי, לרבות ישוב שלפחות שמונים למאה מתושביו שהם בני 18 ומעלה, מאוגדים באגודה שיתופית להתיישבות...". תנאי שלא התקיים לדעתו במקרה הנדון. קביעה כי היישוב אינו שיתופי הייתה אמורה לאפשר הקמת ועד מקומי ביישוב, אותו יוכלו לבחור ואליו יוכלו להיבחר כל תושבי היישוב. ע"ד ינובסקי, שייצג את העותרים, טען כבר אז כי יכול להיווצר מצב שבו יעלה מספר התושבים שאינם חברים באגודה על אלו החברים בה, ואם בכל זאת ימשיך ועד האגודה לשמש כוועד המקומי של היישוב, תישלל מרוב התושבים הזכות לבחור ולהיבחר.

בית המשפט דחה את העתירה על סמך הפירוש שנתן להגדרה בצו, וקבע כי בארבעת סוגי היישובים – קיבוץ, קבוצה, מושב עובדים ומושב שיתופי – ועד האגודה הוא תמיד הוועד המקומי, ללא קשר למשקלם של התושבים שאינם חברים באגודה בכלל

התושבים. התנאי של לפחות 80% חברים חל, לדעת בית המשפט, רק על יישובים שיתופיים שאינם משתייכים לאחת מקבוצות אלה ("הסוג החמישי"). יחד עם זאת, ציינו השופטים שאם אכן קיימת הסכנה עליה הצביע בא-כוח העותר, הרי זהו תפקידו של המחוקק לבחון את הוראות החוק ולשנות אותן אם ימצא לנכון. בית המשפט נמנע מלהביע את דעתו בנדון, שכן לא הועלו לפניו טענות של אי-סבירות בהוראות הצו או חריגה מסמכות על-ידי שר הפנים. יש באמירת בית המשפט כיוון ורמז לעתירות אפשריות בעתיד, אך בפועל נעשה שימוש בטענת אי-הסבירות של הצו רק עשר שנים מאוחר יותר, בבג"ץ 230/78 שהם נ' שר הפנים (להלן).

בפסק דין עמינדב, נקט בית המשפט בגישה הפרוצדורלית, שהייתה מקובלת באותה עת. העתירה נדחתה מטעמים של נהלים ונימוקים משפטיים, ולא נדונו שיקולים מהותיים או עקרוניים לעצם הנושא. בית המשפט הבחין במקרה הזה בין סמכותו לסמכויות המחוקק, ובהתאם לכך הוא לא הורה למחוקק המשנה (שר הפנים) לתקן או לשנות את הצו, אלא הפנה את העותר אליו. כתוצאה מפסק דין זה נותר עקרון זהות הוועדים על כנו, ולא חל שינוי במעמדו של ועד האגודה השיתופית שחבריו כיהנו גם כוועד המקומי של היישוב.

בג"ץ 272/74 כפר אז"ר, מושב עובדים להתיישבות חקלאית בע"מ, נ' שר העבודה ואח'

בג"ץ זה הוא אחד מתוך סדרה מתמשכת של דיונים משפטיים בין אבות לבנים, כולם תושבי כפר אז"ר. העותרים הם חברי האגודה השיתופית כפר אז"ר, שהקצו בשנת 1963 חלקות מאדמותיהם כדי להקים עליהן 'שיכון בנים', מעין הרחבה בתקופה שתופעה זו לא הייתה מקובלת. בה בעת סרבו ההורים לקבל את בניהם המתגוררים ב'שיכון הבנים' כחברים באגודה השיתופית של היישוב. בשנת 1972 פנו הבנים אל רשם האגודות השיתופיות בבקשה כי יתיר להם לרשום אגודה שיתופית משלהם, כדי שזו תספק להם את השירותים המוניציפליים. הרשם סירב לבקשתם, ונימק זאת בכך שביישוב קטן אין הצדקה לקיום שתי אגודות שיתופיות. יחד עם זאת נתן מנכ"ל משרד העבודה, שבמסגרתו פעל הרשם, הוראה לרשם להשתמש בסמכות המוקנית לו בחוק ולשנות את סיווגו של כפר אז"ר ממושב עובדים לאגודה חקלאית כללית. המשמעות של שינוי הסיווג היא שהיישוב חדל להיות יישוב שיתופי, וממילא בטלה גם זהות הוועדים, משום שביישוב שאינו שיתופי הליך הבחירה לוועד המקומי הוא כללי, וכל מי שהוא תושב הכפר על-פי הכללים, זכאי לבחור ולהיבחר לוועד.

בשלב זה, בטרם ביצע הרשם את ההוראה, הסכימו שני הצדדים לפנות לבוררות של תנועת המושבים, וזו הציעה להורים לקבל את הבנים כחברים באגודה השיתופית כדי לשמור על צביונו הייחודי של המושב. כשסירבו, הוחלט להוציא את היישוב מחברותו בתנועה. לאחר שחברי האגודה ערערו על החלטה זו הציעה התנועה להפריד את שכונת

הבנים מהמושב, ולאפשר לבנים להקים מסגרת מוניציפלית נפרדת. בדברי ההסבר להחלטתו בעתירה קודמת, ציין בית המשפט כי לתנועה אין סמכות לשנות או לבטל את החלטות הרשם, שכבר קבע שאין מקום ביישוב אחד לשתי אגודות שיתופיות. בנסיבות אלה החליט הרשם לשנות את סיווגה של האגודה השיתופית ביישוב ממושב עובדים לאגודה חקלאית ואגודת מים.

האגודה עתרה כנגד החלטת הרשם, אולם בית המשפט לא קיבל את העתירה בטענה שהרשם פעל במסגרת סמכותו. יחד עם זאת נתן לחברי האגודה פתח לחזור בהם:

...אם העותרת (האגודה) תחליט תוך שלושים יום מיום מתן צו זה לקבל את הבנים כחברים, יתבטל צו הרשם ותישאר העותרת מושב עובדים... אם לא תקבל העותרת את הבנים כחברים תוך שלושים יום כאמור, יעמוד צו הרשם בתוקפו....

האגודה לא ניצלה את ההזדמנות ולא קיבלה את הבנים כחברים, ולכן אישר בית המשפט את החלטת הרשם. בסופו של דבר, הגישו הבנים עתירה כנגד שר הפנים¹⁵ וזכו במינוי ועד מקומי נפרד מהאגודה (שפט, 1992ב'), הסדר שהעותרים בבג"ץ עמינדב כמה שנים קודם לכן לא הצליחו לקבל.

במקרה של כפר אז"ר יש עניין מיוחד משום שהוא טומן בחובו, כבר בשלב מוקדם יחסית, את מרכיבי השינוי שחל ביישובים הכפריים במעבר שבין הניהול השיתופי לבין הניהול המוניציפלי. הפנייה הראשונה של הבנים, שהתגוררו במקום כתושבים שאינם חברים, הייתה אל רשם האגודות השיתופיות. לאחר מכן פנו הצדדים אל הבוררות התנועתית, בהתאם לנוהל שהיה מקובל באותה עת. אף אחד מן הצדדים לא פנה לשר הפנים, למרות שנישוא המחלוקת בפועל היה המרכיב המוניציפלי של הוועד. הפתרונות שהוצעו, וקיבלו בהמשך תמיכה גם מבית המשפט, נבעו כולם מן הרצון לשמור על המסגרת השיתופית של היישוב, אם על-ידי קבלת הבנים כחברים ואם על-ידי הפרדת שיכון הבנים מן היישוב. בהקשר זה ראוי לציין כי ההצעה להפריד את השיכון מן היישוב לא הייתה כלל במסגרת סמכותה של התנועה, וכדי לממש אותה היה צורך לפנות לשר הפנים, כפי שאכן נעשה במקרה של כפר מע"ש המתואר בבג"ץ שוהם בהמשך. משלא התקבלו פתרונות אלה על-ידי חברי האגודה, היה זה הרשם שהחליט כי היישוב אינו תואם עוד את אמות המידה הנדרשות לסיווגו כמושב עובדים. בשלב זה, משמוצו ההליכים בתוך המערכות השיתופיות עצמן, פנתה האגודה לבית המשפט, שכדרכו אז הסתפק בשיקולים פרוצדורליים וקיבל את החלטת הרשם משום שהיא נעשתה במסגרת

¹⁵ בג"ץ 643/75 אליגון נ' שר הפנים (לא פורסם). מאחר שפסק הדין לא פורסם אין בידינו פרטים על נימוקי העותרים ועל שיקולי בית המשפט.

סמכותו. רק בשלב האחרון הוכנס משרד הפנים לתמונה בעתירה שהגישו הבנים נגד שר הפנים כדי לקבל את זכות הבחירה במסגרת ועד מקומי נפרד.

בניגוד לבג"צ עמינדב, שבו התייחס בית המשפט רק לסעיף 1 של צו המועצות האזוריות, ועל פי הפרשנות שנתן לו החליט שאין למעשה פתרון לבעיית היעדר זכות הבחירה והייצוג של התושבים, בבג"ץ כפר אז"ר נבחנו שלושה פתרונות אפשריים לבעיה: א. כל התושבים מתקבלים כחברים באגודה ואז נשמר עקרון זהות הוועדים; ב. היישוב הופך ליישוב לא שיתופי לפי סעיף 1 של צו המועצות האזוריות, ואז מתקיימות על-פי הצו בחירות לוועד מקומי רגיל; ג. השכונה בה מתגוררים התושבים שאינם חברים מופרדת מן היישוב השיתופי ומקבלת מעמד עצמאי. פתרון כזה אינו ישים כמובן במקרים בהם התושבים מתגוררים במקומות שונים בתוך היישוב עצמו. את הפתרון הראשון מובילים היום אלה שדוגלים ברעיון של הקמת אגודה קהילתית בכל היישובים שקלטו תושבים חדשים בהרחבות הקהילתיות, ומבקשים ששר הפנים יחיל עליה את עקרון זהות הוועדים. בקשה זו לא נענתה עד כה ולוועדי האגודות הקהילתיות אין מעמד סטטוטורי (אפלבוט, 2002א). הפתרון השלישי נוגד את מדיניות התכנון של מדינת ישראל והוא יושם במלואו רק במקרה אחד וחריג של הפרדת נוף איילון מקיבוץ שעלבים, המתואר בסוגיית תחומי השיפוט וגבולות המועצה. בפועל הפתרון הנפוץ ביותר הוא הפתרון השני, שקיבל גיבוי בחקיקה כפי שנראה בהמשך הדברים.

בג"ץ 96/79 האגודה להתיישבות חקלאית 'מעש' נ' שר הפנים ובג"ץ 230/78 שהם נ' שר הפנים ואח'

בבג"ץ זה, המבוסס על שתי עתירות שאוחדו, הועלתה לראשונה סוגיית חוקיותו של צו המועצות האזוריות, וניתן בו רמז לטענות אותן הזכיר בית המשפט בבג"ץ עמינדב. הרקע לעתירה הוא הרכב האוכלוסייה ביישוב מע"ש, שכלל שתי קבוצות של תושבים: חברי האגודה המסווגת כ'מושב עובדים', שהיו כ-70% מכלל התושבים, ותושבים שאינם חברים, שהיו מרוכזים ברובם בשכונה נפרדת, 'אל-הגבול', שהוקמה עוד בשנות ה-50. היישוב הוגדר כמושב עובדים. בפועל, התקיימו ביישוב במשך 20 שנה בחירות כלליות לוועד המקומי, בהן גם התושבים הלא מאוגדים בחרו ואף נבחרו. כאשר נודע לממונה במשרד הפנים, בשנת 1975, על הסתירה בין הסיווג כיישוב שיתופי לצורת התנהלות הבחירות, הפסיק את מהלך הבחירות.

בשנת 1976 החליט רשם האגודות השיתופיות, משיקוליו הוא, לשנות את סיווג היישוב לכפר שיתופי, אבל כעבור שנה חזר בו, לבקשת האגודה, וסיווג אותה מחדש כ'מושב עובדים'. כפר שיתופי מסווג על-ידי רשם האגודות השיתופיות כ'אגודה חקלאית ביישוב כפרי'. בניגוד למושב העובדים המסווג כ'אגודה חקלאית שהיא יישוב נפרד' וחל עליו

עקרון זהות הוועדים, הכפר השיתופי לא הוגדר בצו המועצות האזוריות באותה עת כיישוב שיתופי. על כן חל עליו הכלל של 'הסוג החמישי', כלומר הוא יוכר כיישוב שיתופי רק אם לפחות שמונים למאה מתושביו הם חברים באגודה השיתופית. במקרה של מע"ש הסיווג ככפר שיתופי יכול היה לאפשר קיום של ועד מקומי נפרד.

על רקע זה, הוגשו לבג"ץ שתי עתירות שאוחדו לדיון אחד. בעתירה הראשונה (בג"ץ 230/78), ביקשו כמה תושבים לבטל את סיווג היישוב כ'מושב עובדים' ולהחזיר את סיווגו הקודם כ'כפר שיתופי', בטענה כי הסיווג הראשון שולל את זכותם של התושבים שאינם חברים באגודה להשתתף בבחירות לוועד המקומי, וכי שלילה זו אינה בסמכותו של שר הפנים כמחוקק משנה. בעתירה השנייה (בג"ץ 96/79) ביקשה האגודה השיתופית מע"ש לחייב את שר הפנים להשתמש בסמכויותיו ולהורות על הפרדת שכונת 'אל-הגבול' מן היישוב מע"ש, וכך לאפשר בחירות לוועד מקומי נפרד לשכונה, וליצור קשר ישיר בינה לבין המועצה האזורית. לאחר בדיקת הטענות שהעלה שר הפנים נגד בקשת ההפרדה, החליט בית המשפט כי הסמכות להחלטה היא בידי השר, טיעוניו סבירים ולכן אין הצדקה להפרדת השכונה מן הכפר.

חשוב לציין, כי אם בית המשפט היה מקבל את עתירת האגודה, היה משתנה תמהיל התושבים ביישוב מע"ש, כך שרובם היו חברי האגודה. דבר שהיה מבטל את הגורמים שהביאו לשינוי סיווג היישוב מלכתחילה. פתרון כזה יכול היה לשמש כדרך 'עוקפת' להתמודדות עם בעיית זכות הבחירה, אך במקרה זה בית המשפט לא בחר בו. כאמור לעיל נעשה בפתרון זה שימוש שנים רבות לאחר מכן לגבי שכונת נוף איילון שהופרדה מקיבוץ שעלבים וקיבלה מעמד של יישוב נפרד.

נותרה אפוא שאלת הסיווג של היישוב. במהלך המשפט הוציא שר הפנים צו מיוחד לפיו יחול על מע"ש באופן חריג נוהל בחירות של יישוב שאינו שיתופי, וכך ניתן היה לעקוף את שאלת הסיווג. בתגובה, דרשה האגודה השיתופית את ביטול הצו, כדי לשמר את ההגמוניה של חברי האגודה בניהול המוניציפלי של היישוב.

השופט מרים בן-פורת בחרה לפרש בהקשר זה את סעיף 1 לצו המועצות האזוריות שהובא לעיל, בדרך שונה מכפי שפירשו אותו השופטים בבג"ץ עמינדב. זוהי התייחסות ראשונה של בית המשפט לשאלת החוקיות של שלילת זכויות האזרח, וממנה נפתח הפתח לעתירות עתידיות ולערעור על חוקיות הסעיף הנדון בצו המועצות האזוריות, שבא לידי ביטוי בהמשך בבג"ץ בורשטיין. לדעת השופטת בן-פורת, כוונת מחוקק המשנה הייתה לשמור על צביונו של היישוב השיתופי, ולכן איפשר מצב בו יתגוררו ביישוב תושבים שאינם מאוגדים, גם אם הם נפגעים משלילת הזכות לבחור ולהיבחר לוועד המקומי, ובלבד ששיעורם לא יעלה על 20%. לדעתה שיעור זה, שנראה לה צודק וסביר,

חל על כל סוגי היישוב השיתופי, ולא רק על ה'סוג החמישי', כפי שקבעו השופטים בבג"ץ עמינדב. די בכך שביישוב מע"ש רק כ-70% מהתושבים היו חברים באגודה כדי לשנות את סיווגו ליישוב לא שיתופי. עוד ציינה השופטת כי היא הייתה מקבלת את טענת אי-הסבירות של עקרון זהות הוועדים בצו המועצות האזוריות ללא היסוס, "שכן שלילת זכות יסודית לבחור ולהיבחר, אפילו מרוב האוכלוסייה, היא למיטב הבנתי בלתי סבירה ועל כן בטלה". הסמכות לקבל החלטה שכזו, נמצאת לדעתה בידי המחוקק הראשי (הכנסת) ולא בידי מחוקק המשנה (שר הפנים). דבריה אלו של השופטת בן-פורת תואמים את התפיסה הפורמלית של בית המשפט באותה עת, לפיה תפקידו לפסוק ותפקידו של המחוקק לחוקק. למרות שלא קבעה החלטה בנושא, והשאירה אותו בגדר 'צריך עיון', יצרה כאן השופטת בן-פורת את הבסיס לעתירות הבאות.

בסופו של דבר, הכריע בית המשפט בעתירה זאת מבלי להכריע בחוקיותו של הצו, והסתפק בקביעה כי אין לו עילה לפסול את תוקף הצו של שר הפנים בעניין הבחירות לוועד המקומי ביישוב מע"ש. בה בעת הוחלט להחזיר את שאלת הסיווג לרשם האגודות השיתופיות כדי שישוו את מע"ש כראות עיניו ובלבד שלא יסווג אותו כ"יישוב שיתופי" מכל סוג שהוא.

בג"ץ 641/78 כהן נ' שר הפנים¹⁶

בשנת 1978 עתר מר כהן ממושב פטיש נגד שר הפנים, בטענה שכתושב המושב, נשללה ממנו האפשרות לבחור את חברי הוועד המקומי ואת נציגי המושב במועצה האזורית, בשל העובדה שאינו חבר באגודה השיתופית. לטענתו סעיף 91(א) לצו המועצות המקומיות שולל ממנו את זכות הבחירה לוועד המקומי, ולכן ביקש לבטלו. ההכרעה בעניין לא הגיעה לדיון בבית המשפט מפני שהצדדים הגיעו לפשרה, בה הוחלט על הקמת ועדת בדיקה לנושא, שתפקידה יהיה להציע פתרונות אפשריים לבעיית זכות הבחירה למועצה האזורית של תושבים בתחום המועצה, שאינם חברים באגודות שיתופיות. אוטולנגי (1985, 1986) ושפט (1992ב') מציינים עתירה זאת כנקודת מפנה בנושא זה, בשל המלצות הוועדה שמונתה בעקבותיה ואימוצן על-ידי שר הפנים.

הוועדה שבה מדובר היא ועדת ברסלע שהגישה את המלצותיה לשרים הנוגעים בדבר (הפנים, המשפטים והעבודה והרווחה) וליועץ המשפטי לממשלה בשנת 1983. עיקר ההמלצות מתייחס לזכות הבחירה למועצה האזורית שיידון בהמשך. בהקשר לייצוג בוועד המקומי מצאה הוועדה לנכון להמליץ בפני שר העבודה והרווחה, שהוא הממונה על

¹⁶ ניתוח פסק הדין והמשמעויות הנגזרות ממנו מתבסס על הדין בבג"ץ 753/87 בורשטיין ישראל ואח' נ' שר הפנים ואח'. פ"ד מב(4), 462.

האגודות השיתופיות, לפעול לצמצום מספר התושבים שאינם חברים באגודות ואינם זכאים לבחור לוועדי היישובים, וזאת על-ידי רישומם של נשות החברים והבנים הממשיכים ובני/בנות זוגם כחברים באגודה השיתופית. כמו כן המליצה להעניק את זכות הבחירה לוועד גם לנותני השירותים המתגוררים דרך קבע ביישוב, גם אם הם לא יתקבלו כחברים באגודה. ניתן לשער כי כוונת הוועדה בהמלצה זו הייתה למנוע מצב בו יהיו ביישוב יותר מ-20% תושבים שאינם חברים ואז הוא יחדל להיות יישוב שיתופי ותתבטל זהות הוועדים.

שר הפנים לא התייחס להמלצות אלה של הוועדה, כנראה משום שהן לא היו בתחום סמכותו אלא בסמכותו של רשם האגודות השיתופיות. יחד עם זאת אין ספק שבהמלצות אלה של וועדת ברסלע נטמן הזרע לשינוי שחל מאוחר יותר בגישת בית המשפט ומחוקק המשנה לגבי זכות הבחירה לוועד המקומי.

אוטולוגי (1985) טענה בהקשר זה שלא ניתן לתת זכות בחירה לוועד למי שאינו חבר באגודה. יחד עם זאת גם הפתרון של שני ועדים נפרדים, ועד אגודה וועד מקומי, נראה לה מסורבל ומיותר. לכן הציעה פתרון של פשרה לפיו ועד האגודה ימשיך להיות גם הוועד המקומי (וכך יישמר עקרון זהות הוועדים), אבל לאותם תושבים שאינם חברים באגודה תינתן הזכות לבחור נציג מטעמם לוועד המקומי. לפי הצעתה זו, כאשר יתכנס ועד האגודה לדון ולהכריע בנושאים הנוגעים לאגודה – יתכנס לבדו, וכשידון בעניינים הנוגעים לכלל התושבים, יזמנו לשיבה גם נציגי התושבים שאינם חברים. הצעה זו אומצה למעשה על-ידי שר הפנים בהמשך, במסגרת התיקון שהוכנס לצו בשנת 1990 בעקבות בג"ץ בורשטיין.

בג"ץ 710/79 האגודה לקידום ופיתוח המרכז האזורי 'תושיה' נ' שר הפנים והמועצה האזורית עזתה

המרכז האזורי 'תושיה' הוקם על ידי המועצה האזורית עזתה (היום שדות נגב) כמרכז שירותים של המועצה, הכולל את מוסדותיה ומגורים לנותני השירותים שאינם תושבי היישובים שבמועצה. המרכז הוקם בסמוך למושב כפר מימון ולא הוגדר כיישוב נפרד. העותרים בבג"ץ זה היו תושבי המרכז האזורי, שקבלו על תלותם בכפר מימון השכן לצורך קבלת שירותים, ועל העובדה שאין להם זכות לבחור ולהיבחר לרשות המקומית בה הם גרים ולהם משלמים מסים. על סמך סעיף 90 וסעיף 1 לצו המועצות האזוריות, קבע בית המשפט כי אי ההכרה במרכז 'תושיה' כמקום אשר לו מעמד של יישוב, או לחלופין אי הכללתו כחלק מיישוב אחר, אכן שוללות מהתושבים את הזכות לבחור ועד מקומי ולשלוח ציר למועצה האזורית.

עמדתו של שר הפנים הייתה כי אין הצדקה להעניק למרכז האזורי מעמד של יישוב, בין היתר משום שהמרכז אינו יכול לשאת בעצמו את נטל מתן השירותים, והאופן בו הוא מקבל אותם משביע רצון. לגבי הייצוג במועצה טען השר, כי עקב הקשר ההדוק בין כפר מימון כספק השירותים לבין המרכז, מייצג נציג כפר מימון במועצה האזורית גם את המרכז, ואילו הוספת נציג מטעם תושיה תפר את האיזון בהרכב המועצה. השופטים דחו את העתירה וביטלו את הצו על תנאי שיצא בעקבותיה, משום שלא מצאו חוסר סבירות בהליכים שנקט השר.

מעצם העובדה שבית המשפט מודה כי לא מצא סעד לעותרים והוא דוחה את עתירתם רק מפני שלא היה שום פגם פורמלי בהליכים שנקטו, ניתן ללמוד על מגבלות הפורמליזם השיפוטי שהיה נהוג באותה עת, ואשר נשען על בחינת הסבירות של ההליכים ללא קשר לתוכנם.

בשתי העתירות, בג"ץ שהם ובג"ץ תושיה, ההסדר שהיה מועדף על האגודה השיתופית הוא היפרדות מן התושבים שאינם חברים בה, וזאת כדי לשמור על הרוב של חברי האגודה ביישוב. מצב דומה היה גם בכפר אז"ר בו סרבו האבות לקבל את בניהם כחברים באגודה. חשוב לציין כי במקרה של תושיה גם פתרון של סיפוח אוכלוסיית המרכז לאחד היישובים במועצה לא היה מתקן את מצבה בעניין הבחירות והייצוג, שכן הם לא היו מתקבלים שם כחברים באגודה.

בין פסקי הדין של מע"ש (שהם) ותושיה לפסק הדין הבא שעסק ברובד התחתון של השלטון המקומי במרחב הכפרי, הוא בג"ץ בורשטיין, עבר כמעט עשור. זו התקופה שתוארה לעיל, שבה חלו שינויים נרחבים בסביבה הפוליטית והחברתית בישראל והשתנו יחסי הגומלין בין בית המשפט העליון לשתי רשויות השלטון האחרות במדינה. האמון במוסדות השלטון פחת, המערכות השיתופיות נחלשו ואילו מעמדה של מערכת המשפט בעיני הציבור התחזק. במקביל, השתנתה גם תפיסתו של בית המשפט את תפקידו שלו – מגוף השומר על תקינות הליכי קבלת ההחלטות של הרשות המחוקקת והמבצעת ומעניק עדיפות לזכויותיהם של ארגונים וגופים שיתופיים, לגוף שנטל על עצמו להגן על זכויות הפרט ואינו חושש לבקר את שתי רשויות השלטון האחרות אם הן גרמו עוול לאזרחים, או פעלו בחוסר סבירות.

עוד ראוי להזכיר כי בשנת 1986, זמן לא רב לפני שהוגשה עתירת בורשטיין וחבריו, פורסמו המלצות ועדת ברסלע, אשר לראשונה אפשרו לתושבי יישוב שיתופי שאינם חברי אגודה להשתתף בבחירות המוניציפליות, אם כי רק לרובד העליון של המועצה האזורית. ייתכן כי המלצות אלה נתנו את הדחיפה לדרישה להחיל את זכות הבחירה גם על הוועד המקומי.

בג"ץ 53/87 בורשטיין ואח' נ' שר הפנים ושדה יעקב מושב עובדים להתיישבות

בג"ץ בורשטיין עוסק בשאלה העקרונית – האם המצב בו תושבי יישוב שיתופי, שאינם חברים באגודה השיתופית של היישוב, אינם זכאים לבחור ולהיבחר לוועד המקומי של היישוב הוא חוקי? בניגוד לעותרים בבג"ץ עמינדב ובג"ץ מע"ש, העותרים כאן אינם תוקפים את מעמדו המשפטי של היישוב אלא את עקרון זהות הוועדים עצמו.

הרקע לעתירה זו הוא הרכב האוכלוסייה במושב שדה יעקב באותה תקופה, ששליש ממנה לא היו חברים באגודה השיתופית. בקבוצה זו נכללו בנים של חברי המושב שאינם בני ממשקים, בעלי משקי עזר ועובדי ציבור – כגון, רופאים, מורים ועובדי מנהל. שלוש הקבוצות הללו לא לקחו חלק בבחירת הוועד המקומי ועד 1986, כשאומצו חלק ממסקנות ועדת ברסלע (ראו להלן), הן לא השתתפו גם בבחירות למועצה האזורית.

טענתם של בורשטיין וחבריו הייתה כי יש לבטל את עקרון זהות הוועדים, שהוא המקור לעוול שנעשה להם כתושבים שאינם חברי האגודה ושלה מהם את זכות הבחירה לוועד המקומי, ולאפשר לכל התושבים הגרים במושב לבחור ולהיבחר לוועד המקומי. טענה נוספת התייחסה להיעדר ההבחנה בין הפעילות הכלכלית של האגודה לפעילות המוניציפלית של היישוב, ומכאן בין היתר, לשימוש שנעשה במסים ששילמו העותרים וחבריהם שאינם חברים באגודה, גם למימון פעילותה של האגודה השיתופית.

עמדת העותרים הייתה כי שר הפנים חרג מסמכותו כאשר קבע את עקרון זהות הוועדים ונתן לו תוקף חוקי בסעיף 91 בצו המועצות האזוריות. לכן הם ביקשו מבית המשפט לפסול את העיקרון מפני ששר הפנים אינו רשאי לשלול בחקיקת משנה את זכות היסוד לבחור ולהיבחר. בדברים אלו של העותרים ניתן לשמוע בבירור את הדי דבריה של השופטת בן-פורת בפסק-דין מע"ש לפיהם: "...שליחת זכות היסוד לבחור ולהיבחר, אפילו מרוב האוכלוסייה, היא למיטב הבנתי בלתי סבירה ועל כן בטלה..".

בתשובתו לעתירה טען בא כוחו של שר הפנים, כי לדעת השר עקרון זהות הוועדים חוקי, והוראות צו המועצות האזוריות בעניין זה נחקקו במסגרת סמכותו. כמו כן טען כי לשר יש שיקול דעת לגבי הרכב המועצה האזורית והוועד המקומי, ולכן הוא רשאי, אך אינו חייב, לקבוע בצו שיקומו בחירות, או שגופים אלה יורכבו ללא קיום בחירות. עמדתו הייתה כי השלטון המקומי בישראל צריך להיבחר על-ידי כל התושבים, אך עמדה זו חלה על זכותם של תושבי היישוב השיתופי לבחור ולהיבחר למועצה האזורית, ואין מקום להחיל אותה גם על הבחירות לוועד המקומי, בשל העובדה שהרכבו של הוועד המקומי חייב להיות זהה לזה של ועד האגודה השיתופית.

עמדתו של שר הפנים הייתה מקובלת גם על המשיב השני בעתירה, מושב העובדים שדה יעקב, שגם לטענתו זכותם של העותרים לבחור ולהיבחר באה לידי ביטוי בבחירות למועצה האזורית, שהיא זו שקובעת ומקנה סמכויות ביצוע לוועד המקומי. עוד טען המושב, כי בחלוקת הוצאות התקציב אין אפליה בין התושבים השונים במושב. אם אכן המבקשים רוצים לקחת חלק ולהשתתף בניהול המושב, יש באפשרותם לפנות בבקשה להתקבל כחברים באגודה השיתופית, צעד שלא ננקט אל-ידי אף אחד מן העותרים. גישה זו של בא כוח מושב שדה יעקב שונה מזו של האגודות במע"ש ובכפר אז"ר, שלא היו מוכנות לתת לתושבים מעמד של חברים.

בהחלטתו קבע השופט ברק כי למרות אימוץ חלק מהמלצות ועדת ברסלע, המצב הקיים עדיין אינו משיב רצון וקיימת אפליה פסולה של חברי המושב שאינם חברי האגודה השיתופית:

האיזון הראוי בין זכות הבחירה לבין האינטרס של ההתיישבות השיתופית, מתערער תוך העדפה מלאה של האינטרס האחד על פני האחר. איזון זה אינו מאפשר שלילת הזכות לבחור ולהיבחר על מנת להגן על אינטרס זה.

בפסק הדין קבע בית המשפט כי על שר הפנים לתקן את סעיף 91(א) לצו המועצות האזוריות תוך שישה חודשים, באופן שייקבע הסדר העולה בקנה אחד עם העקרונות עליהם הצביע.¹⁷ ראוי להדגיש כי בית המשפט לא נכנס לתחומו של המחוקק ולא פירט כיצד על השר לתקן את הצו, אלא הותיר לו לפתור את הבעיה בעצמו.

שר הפנים אכן פעל לפי הוראת בית המשפט, אם כי באיחור לא מבוטל, ותיקן את הצו על-ידי תוספת שני סעיפי משנה, המאפשרים לתושבי יישוב שיתופי לדרוש בתנאים מסוימים קיום בחירות לוועד מקומי נפרד. בסעיף 91א נאמר כי מי שרשום בפנקס הבוחרים של יישוב שיתופי שאינו קיבוץ או קבוצה או מושב שיתופי, והוא אינו חבר האגודה השיתופית, רשאי לבקש מהשר שלבד מחברי ועד האגודה ייבחרו לוועד המקומי גם נציגים של התושבים שאינם חברים, בהתאם למשקלם בכלל בעלי זכות הבחירה. השר חייב להיענות לבקשה אם התברר כי יש ביישוב לפחות 10% של תושבים שאינם חברים. בסעיף 91ב נאמר כי אם תוגש לשר בקשה מטעם 20% מבעלי זכות הבחירה ביישוב לקיים בו בחירות כלליות כמו ביישוב לא-שיתופי, הוא חייב להורות על קיום בחירות כאלה.¹⁸

¹⁷ פסק הדין ניתן בתאריך ב' בשבט תשמ"ט, 8.1.1989.

¹⁸ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון), התשנ"א-1990, הערה 9 לעיל.

התיקון לא ביטל את עקרון זהות הוועדים ולא חייב קיום בחירות כלליות בכל היישובים. נראה כי השר העדיף להשאיר פתח לשמירת צביונו השיטופי של היישוב הכפרי, באמצעות ההתניה לדרישה מפורשת מצד התושבים כדי לקיים בחירות כלליות. במלים אחרות, ביישובים שלא יתקיימו בהם התנאים ולא תהיה דרישה לשינוי, עקרון זהות הוועדים ימשיך להתקיים. התיקון נכנס לתוקף עם פרסומו ברשומות ביום 30.12.1990 והוא הוחל רק על מושב העובדים ולא על הקיבוץ והמושב השיטופי. בשנת תשס"ב הוכנס עוד תיקון לצו וסעיפים 91 ו-91ב חלים היום גם על המושב השיטופי.¹⁹

בג"ץ בורשטיין מהווה תקדים בשני מובנים: ראשית, בית המשפט התייחס להיבט המהותי של השלטון המקומי, ולא רק להיבט הפרוצדורלי של תקינות קבלת ההחלטות על-ידי הרשויות כפי שעשה בפסקי דין קודמים. שנית, בית המשפט נקט עמדה לגבי המבנה העיתי הרצוי של השלטון המקומי במרחב הכפרי, כאשר הוא מעניק עדיפות ברורה לזכות הפרט כאזרח לעומת זכות היישוב כציבור. כלומר גם מבחינת המהות ותוכן הדברים מייצג פסק דין זה מהפכה בעמדת בית המשפט, כאשר לראשונה ניתן משקל יתר לזכויות הפרט לעומת האינטרס של היישוב כגוף מאורגן הנושא ערכים שיטופיים. יתר על כן, בית המשפט דרש ממחוקק המשנה (שר הפנים) לתקן את החקיקה ברוח עמדה זו.

כאשר הוכנס התיקון לצו המועצות האזוריות בשנת 1990 התכנית להקמת ההרחבות הקהילתיות במושבים הייתה בשלביה הראשונים. לכן, בגלל תנאי הסף שנקבעו, השפעתו של התיקון בפועל הייתה בתחילה מועטת. אבל בהמשך, ככל שגדל מספרם של המושבים שקלטו תושבים חדשים במסגרת ה"קהילתית", התפשט גם השימוש בתיקון לצורך בחירת ועדים מקומיים נפרדים והיום אפשר לומר בבירור כי בג"ץ בורשטיין חולל מהפכה במערכת הארגונית והשלטונית של המרחב הכפרי ותרם תרומה מרכזית להעברת השליטה ביישובים מידי המערכת השיטופית לידי המערכת המוניציפלית.

שלוש העתירות המובאות בהמשך, שתיים שהופנו לבג"ץ (בג"ץ פרקר ובג"ץ אבירן), ואחת שהגיעה לבית המשפט בנצרת (ויניק ואחרים), הוגשו לקראת הבחירות למועצות האזוריות שהתקיימו בשנת 1999, וכולן מתייחסות לסעיף 91 בתיקון לצו המועצות האזוריות משנת 1990, אם כי בכיוונים שונים. העתירה הראשונה מבטאת את הרצון

¹⁹ בשנת 2007, לאחר סיום המחקר, הוכנס תיקון נוסף לצו ולפיו נפתחה האפשרות להקמת ועד מקומי נפרד גם בקיבוץ, אם כי התנאים מחמירים יותר. בין השאר נדרשת חתימה של לפחות 50% מבין הבוחרים על הבקשה לשר כדי שיורה על בחירות לוועד נפרד, אבל גם בקיבוץ הבחירות לוועד נפרד הן אוטומטיות אם מספר הבוחרים שאינם חברים באגודה עולה על מחצית מספר הבוחרים (צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון), התשס"ז-2007. ק"ת 6605, 26.7.2007. 1064.

לחזק את זכויות התושבים שאינם חברי האגודה, והיא ביקשה לתת יתר תוקף לסעיף. שתי הנותרות ביקשו לערער את תוקף הסעיף ולהחזיר את הגלגל אחורה אל עקרון זהות הוועדים. שתי העתירות לבג"ץ נדונו על-ידי בית המשפט באותו יום – 18.5.1999. ההחלטה בבית המשפט בנצרת ניתנה כחודש לאחר מכן, ב-27.6.1999. בפועל, החלטות בתי המשפט הובילו בסופו של דבר ליישום נרחב יותר של הפרדת הוועדים.

בג"ץ 1338/99 פרק ו-2 אח' נ' שר הפנים ו-2 אח'

העותרים בבג"ץ זה היו חברים בוועד הפעולה למען תושבי היישובים הכפריים, שהתארגן בשנת 1993. מייסדיו היו יעל שוהם וישראל בורשטיין (המוכרים מעתירות קודמות), ואליהם הצטרפו הן פרקד מביית חנו, יוסף פולמן מנווה ירק וער"ד אפרת ואש מניר ישראל, ועוד תושבים מיישובים שונים. העתירה הוגשה לאור דרישתה של המדינה כי על התושבים ביישוב השיתופי שנבחר בו בעבר ועד מקומי נפרד, חלה חובה להפעיל מחדש בכל מועד בחירות את נוהל הדרישה לקיום בחירות נפרדות לוועד המקומי, ולהחתיים מחדש את כל המעוניינים. דרישה זו הטילה על קבוצת התושבים שאינם חברים באגודה נטל נוסף בכל סבב בחירות, והעותרים טענו כי היא מכוונת ליצור מעין שסתום נוסף עבור שומרי ה'אינטרס ההתיישבותי' וכלי להבטחת המשך המצב הקיים (ואש, 2004).

בעתירתם, שהוגשה לבית המשפט בתאריך 7.3.1999, ביקשו העותרים לבטל את הדרישה ולקבוע כי מאותו מועד בו נערכו בחירות נפרדות לוועד מקומי ביישוב שיתופי בהתאם לתיקון הצו משנת 1990, הבחירות הבאות יהיו, אוטומטית, נפרדות ולא יהיה צורך באיסוף חתימות חוזר של לפחות 20% מכלל התושבים. בעקבות עתירתם, הוציא בית המשפט צו על-תנאי בו הורה למשיבים להתייצב לפניו, ולהסביר שני נושאים שעלו בעתירה:

1. מדוע לא יתוקן סעיף 91א' וסעיף 91ב' לצו המועצות האזוריות כך שיורה חד-משמעית כי כאשר נבחר בבחירות נפרדות ועד מקומי ביישוב שיתופי פעם אחת (בנפרד מבחירות לוועד ההנהלה של האגודה השיתופית ביישוב) אין לפנות שוב למשיב 1 לקראת הבחירות הבאות, כדי שיורה באופן חוזר על בחירות נפרדות לוועד המקומי, ואין צורך להחתיים מחדש לשם כך 10% לפחות מבין כלל תושבי היישוב.

2. מדוע לא יבטל המשיב 2 [המפקח הארצי על הבחירות] את דרישתו כי תושבי יישוביהם של העותרים ימציאו בקשה חוזרת, חתומה מחדש, לעריכת בחירות נפרדות לוועדים המקומיים בבית חנו ובנווה ירק, חתומה ע"י 20% מכלל תושבי היישובים הנזכרים.

בעקבות צו זה הגיעו הצדדים להסכם, שהוגש לבית המשפט ואושר ביום 18.05.1999, ולפיו שר הפנים יתקן את הצו באופן שיעגן את עקרון ההמשכיות, כך שאם התקיימו בחירות לוועד מקומי לפי סעיף 91ב, הן ימשיכו להתקיים באותה המתכונת, אלא אם כן

81% מבין תושבי היישוב יבקשו לחזור לעקרון זהות הוועדים. אותו הכלל הוחל גם על סעיף 91א, אבל במקרה זה שיעור התושבים הנדרש כדי לאפשר חזרה לעקרון הזהות הוא 90%. תיקונים אלה הוכנסו לצו ופורסמו בקובץ התקנות ביום 10.11.1999,²⁰ בצד תיקונים נוספים כמפורט בבג"ץ נהלל להלן.

בג"ץ 2562/99 עפר אבירן ו-29 אח' נ' שר הפנים ואח'

בעתירה זו, שהוגשה על-ידי קבוצת תושבים ממושב נהלל, נעשה ניסיון לערער על חוקיותו של סעיף 91 שנכלל בתיקון משנת 1990. העותרים טענו כי שר הפנים חרג מסמכותו בסעיף זה, שהוא בלתי סביר, פוגע בשוויון, ואינו יוצר את האיזון הראוי בין זכות הבחירה של התושבים לבין קיום ההתיישבות העובדת. לדעת העותרים ראוי לדרוש רוב של יותר מ-50% מהתושבים כדי לגבור על עקרון זהות הוועדים, ולחייב קיום בחירות ביישוב שיתופי בדרך בה נערכות בחירות ביישוב שאינו שיתופי. לכן ביקשו מבית המשפט להצהיר כי הסעיף בטל ועל כן יבוטלו גם הבחירות שהיו אמורות להתקיים על-פיו לוועד המקומי בנהלל.

בית המשפט פסק כי לשר הפנים הסמכות לערוך את האיזון הנדרש, וכי הוא אינו מוצא סיבה להתערב או להעמיד את שיקול דעתו במקום שיקול דעתו של השר. פסיקה זו היא בגדר חזרה אל הגישה הפרוצדורלית הישנה, המתייחסת להליך ותקינותו ולא לתוכנו. אולם במקרה זה, למרות שלא נדרש לכך על-ידי בית המשפט, החליט השר להכניס עוד תיקון בסעיף 91 בתיקון לצו שפורסם בשנת 1999. לפי תיקון זה, כאשר מספר הבוחרים ביישוב שיתופי מאוגד (שאינו קיבוץ, קבוצה, או מושב שיתופי) שאינם חברי האגודה עולה על מספר הבוחרים שהם חברי האגודה, יתקיימו הבחירות לוועד המקומי בדרך הנהוגה לגבי יישוב שאינו שיתופי.²¹ במלים אחרות, אם מתמלא התנאי שלפיו יותר ממחצית הבוחרים אינם חברי אגודה, עריכת הבחירות בדרך של יישוב שאינו שיתופי היא אוטומטית ואין כלל צורך בפנייה מצד התושבים (ואש, 2004).

עוד שינוי שנכלל בתיקון 1999 הקל עוד יותר על המעבר מזהות הוועדים לבחירות לוועד מקומי נפרד. בתיקון לסעיף 145 לצו נקבע כי אם ועד האגודה השיתופית לא ימסור למנהל הבחירות ביישוב, במועד שנקבע, מידע על חברותם של בוחרים ביישוב באגודה השיתופית, ייחשבו אלה שלא נמסר לגביהם המידע כלא-חברים ויכללו במניין הבוחרים שאינם חברים באגודה. במצב כזה ייתכן שתתקיימנה באופן אוטומטי בחירות לוועד

²⁰ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון) התש"ס-1999. ק"ת 6005, א' בכסלו התש"ס, 10.11.1999, 76.

²¹ ראו הערה 19 לעיל.

מקומי נפרד גם כאשר מספר חברי האגודה עולה על מחצית הבוחרים, רק משום שהם לא הזדהו ככאלה לפני מועד הבחירות (ואש, 2004).

בש"א (נצרת) 1279/99 ויניק נטע ו-20 אח' נ' שר הפנים

גם במקרה זה ניסו המבקשים, תושבי המושב כפר יחזקאל, להחזיר את הגלגל אחורה ולמנוע בחירות לוועד מקומי נפרד ביישובם, אם כי הטיעון שלהם היה טכני ולא עקרוני. סיפור המעשה התחיל בפנייה חתומה של 88 תושבים מן המושב אל שר הפנים בבקשה כי יורה על בחירת ועד מקומי ביישובם על סמך סעיף 91. ביניהם היו גם 21 העותרים בעתירה זאת, שטענו כי רק בדיעבד, לאחר שחתמו על הבקשה, התבררה להם משמעותה, והם התחרטו וביקשו לחזור בהם.

בתשובתו הבהיר בית המשפט שאם תתקבל הבקשה, יפחת מספר החותמים מהמינימום הדרוש לפי סעיף 91, ולכן לא ניתן יהיה לקיים בחירות לוועד המקומי בכפר-יחזקאל. כמו כן קבע כי קיימת כוונת מכוון והיגיון מאחורי החוקים האוסרים על מי שחתם על רשימת מועמדים לחזור בו, כמו גם על קביעת מועדים קשוחים להגשת בקשה לקיום או אי-קיום של בחירות. בהתאם לכך החותם אינו יכול לבטל את חתימתו לאחר שהבקשה הוגשה לשר הפנים, ועל כן דינה של טענת המבקשים להידחות. במקרה זה הדחייה התבססה רק על בחינת תקינות ההליכים שנקבעו על פי החוק.

התוצאה המשמעותית ביותר של שלוש הפניות לבית המשפט שתוארו לעיל היא דווקא זו שאינה נובעת ישירות מפסקי הדין, אלא מהחלטת שר הפנים שהתקבלה לאחר מכן. הקביעה כי אם מספר התושבים שאינם חברי האגודה עולה על מספר החברים יתקיימו אוטומטית בחירות לוועד מקומי נפרד, הובילה, בעקבות אכלוס ההרחבות במושבים, לגידול מהיר במספר הוועדים המקומיים במרחב הכפרי.

2. הייצוג במועצה האזורית

כפי שתואר לעיל נוהל הבחירות למליאת המועצה האזורית התבסס מאז קום המדינה על בחירת צירים או נציגים של כל יישוב על-ידי הוועד המקומי שלו. מספר הנציגים נקבע על סמך מודד שהוא מספר הבוחרים שנדרש כדי לבחור נציג אחד. לסוגיית ייצוג התושבים במועצה האזורית יש, על כן, שני היבטים. האחד הוא זכותם של התושבים לבחור את נציגיהם במליאת המועצה במסגרת המבנה הדו-רבדי, והשני הוא הייצוג היחסי במועצה של יישובים השונים בגדלם.

ההיבט הראשון הועלה לראשונה באמצע שנות ה-70 של המאה הקודמת על-ידי תושבים שחיו בתחומי המועצה האזורית אבל לא נכללו בתחום יישוב כלשהו. מכיוון שבאותה

תקופה נבחרו חברי מליאת המועצה על-ידי ועדי היישובים, לא היה לתושבים אלה ייצוג במועצה האזורית ולכן הם פנו לבית המשפט (בג"ץ להבי להלן). טענה דומה הועלתה בהמשך גם על-ידי תושבים שגרו ביישובים שיתופיים אבל לא היו חברים באגודה השיתופית, ולכן לא הייתה להם זכות בחירה הן לוועד המקומי והן למועצה האזורית (בג"ץ כהן להלן).

ההיבט השני נוגע לייצוג היחסי של יישובים השונים בגדלם במליאת המועצה האזורית. על-פי צו המועצות האזוריות (סעיף 17(א)) כל יישוב הוא אזור בחירה, השולח נציג או נציגים למועצה בהתאם למודד שהוא "מספר התושבים המקנה לאזור זכות לבחור נציג אחד למועצה". כל מועצה רשאית להעביר לשר הפנים הצעה לגבי ה'מודד' שעל-פיו ייקבע מספר הנציגים של כל אזור בתוכה, אם כי הסמכות לקבוע את המודד היא של השר. אם המועצה אינה מעבירה לשר הצעה כזו, ברירת המחדל היא שכל אזור יהיה זכאי לבחור נציג אחד למועצה, ורק אם מספר הבוחרים בו עולה על 750 הוא יהיה זכאי לבחור שני נציגים (סעיף 17(ד)). בפועל משמש המודד בידי המועצות האזוריות ככלי לאיזון יחסי הכוחות בין היישובים במליאת המועצה. בדרך כלל, כשמספר הבוחרים בכל אחד מן היישובים במועצה דומה, והוא קטן מ-750, כפי שאכן קורה ברוב המועצות האזוריות, יש לכלל יישוב נציג אחד במליאה. אבל כאשר קיים במועצה יישוב גדול מאוד, הנטייה שלה תהיה להגדיל את המודד כדי למנוע ייצוג גדול מדי לאותו יישוב. גובה המודד עלול אפוא להיות מקור למחלוקת בין היישובים בתוך המועצה. תופעה זו התעוררה במיוחד לאחר הקמתם של היישובים הקהילתיים הגדולים והכללתם במועצות האזוריות (ניומן ואפלבוים, 1992) כפי שמראה בג"ץ צור יגאל להלן.

בג"ץ 254/76, 111/77 להבי נ' שר הפנים

עתירה זו הוגשה על-ידי כמה משפחות שהתגוררו בתחומי השיפוט של היישובים רשפון ושפיים במועצה האזורית חוף השרון, אך מעולם לא היו חלק אורגני של יישובים אלה. לכן גם לא היה להן ייצוג במועצה האזורית, וזו הייתה עילת העתירה (שפט וברזל 1980; שפט, 1992ב'). בעקבות שתי פניות אל בית המשפט נתן להן שר הפנים את מבוקשן, הוציא את בתיהן מתחומי היישובים וקבע מונח חדש – 'תחום עודף', הכולל את תושבי המועצה שאינם מתגוררים בתחום ועדים מקומיים. בהתאם לכך שונה סעיף 3 בצו המועצות האזוריות (המועצה האזורית חוף השרון), תשל"ז-1977,²² ונקבע בו כי: "המועצה תהיה מורכבת, בנוסף לציירי היישובים כאמור בסעיף 5 לצו העיקרי, מציר נוסף שייצג את התושבים של התחום העודף".

²² ק"ת תשל"ז, 1785.

מנקודת המבט של זכות הבחירה התייחס שר הפנים לתושבי התחום העודף כאילו היו תושבי יישוב לא-שיתופי. המיוחד בהסדר שניתן להם הוא שהוא פותר את בעיית הייצוג במועצה, ללא הפרת האיזון בין היישובים הכפריים. ניתן לשער כי בשל מיעוט האוכלוסייה במועצות האזוריות שהתאימה להגדרת התחום העודף, ההחלטה לא עוררה התנגדות, וכך אפשר היה להעביר את תיקון הצו ללא בעיות.

עתירה זו היא ככל הנראה המקרה הראשון הנוגע לתחום הבחירות וייצוג התושבים במרחב הכפרי בתקופה הנחקרת, שבו הביאה עתירה לבית המשפט לשינוי בחקיקה.

בג"ץ 641/78 כהן נ' שר הפנים - ועדת ברסלע

כאמור לעיל, בעקבות העתירה בבג"ץ 641/78 כהן נ' שר הפנים הושגה פשרה בין הצדדים שלפיה מונתה בשנת 1979 ועדת ברסלע. הוועדה התבקשה להציע פתרונות לבעיית הייצוג במועצה האזורית של תושבים במועצה שאינם חברים באגודות שיתופיות של היישובים, והיא הגישה את המלצותיה לשרים הנוגעים בדבר בשנת 1983. הוועדה קבעה כי "הזכות לבחור ולהיבחר למוסדות השלטון היא זכות יסוד שיש להבטיח את קיומה ולשמר מכל משמר". אולם בשעה שזכות זאת מובטחת בחוק לגבי הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות העירוניות, לגבי המועצות האזוריות קיימת רק חקיקת משנה, ולפיה ישנם תושבי קבע המתגוררים בתחום המועצות ואין להם זכות בחירה. על כן המליצה הוועדה להעניק לכל תושב קבע במועצה האזורית את זכות הבחירה למועצה האזורית, כנהוג בכל הרשויות המקומיות. בהתאם לצו, וכפי שהיה נהוג גם קודם לכן, יתקיימו הבחירות באזורי בחירה, כאשר כל יישוב נחשב לאזור בחירה, אבל הנציג או הנציגים של היישוב במליאת המועצה ייבחרו בבחירות ישירות וחשאיות על-ידי כלל התושבים ביישוב, בין אם הם חברים באגודה ובין אם לאו, ולא לפי הנוהל הקודם – על ידי ועדי האגודות השיתופיות. מספר נציגי היישוב במועצה ייקבע כמקודם על-פי מודד המגדיר את מספר התושבים הנדרש כדי לבחור נציג אחד למועצה. עם זאת, מתוך רצון לשמר את צביונו של היישוב השיתופי ולהבטיח כי רק מי שיבחר במודע לקשור את גורלו ביישוב ולקבוע בו את ביתו, יהיה זכאי לבחור למוסדותיו, הוצע כי זכות הבחירה תינתן לכל תושב רק מגיל 23 ומעלה.

הוועדה התייחסה גם לזכות הבחירה של תושבים הגרים במקומות שונים מחוץ ליישובים, ובכלל זה במרכזים האזוריים שלא היה להם באותה עת ועד מקומי, והמליצה לתת להם זכות בחירה בהתאם למודד, או במקום מגוריהם, אם מספרם מגיע לכדי מודד אחד, או במסגרת אזור בחירה מקובץ (בדומה לתחום העודף), אם מספרם בכל מקום קטן מדי.

הוועדה סברה כי מן הראוי שזכות הבחירה למועצה האזורית תעוגן בחקיקה בכנסת, כמו ביתר הרשויות המקומיות. יחד עם זאת, כדי שלא לעכב את יישום המלצותיה, הציעה הוועדה כי שר הפנים ישתמש בסמכותו כמחוקק משנה ויתקן בהתאם את צו המועצות האזוריות. שר הפנים אכן אימץ את המלצות הוועדה הנוגעות לבחירות למועצות האזוריות, ועיגן אותן בתיקון חדש לצו, שפורסם רק בשנת 1986,²³ ובו נקבע כי "הבחירות של נציגי כל אזור למועצה יהיו כלליות, ישירות, שוות וחשאיות וייערכו לפי הוראות צו זה". כך בוטל הנוהל הקודם לפיו נבחרים חברי מליאת המועצה האזורית על-ידי הוועדים המקומיים. תחילה התקבלה גם ההמלצה לגבי מתן זכות הבחירה רק מגיל 23, אבל בשלב מאוחר יותר תוקן הגיל ל-18, כנהוג בבחירות ליתר הרשויות המקומיות.²⁴

בג"ץ 875/78 מגידש ו-7 אח' נ' שר הפנים ו-2 אח'

העותרים היו חברי המועצה האזורית שפיר ותושבים מיישובים שונים המתגוררים בתחומה. לקראת הבחירות למועצה שנקבעו ליום 26.12.1978, התכנסה מליאת המועצה כדי לקבוע את המודד הכללי המזכה את היישוב בנציג אחד למועצה, והחליטה כי הוא יעמוד על 150 בוחרים. לאחר פרסומה בכל היישובים שבתחום המועצה כנדרש, הועברה ההחלטה לאישורו של שר הפנים. השר שקל את המלצת המועצה והחליט להעלות את המודד ל-250 תושבים. העותרים פנו אל בית המשפט בבקשה לקבלת צו-על-תנאי כנגד השר והעלו שתי טענות: האחת, כי שיטת הבחירות שקבע השר בסעיף 6 לצו המועצות האזוריות פוגעת בעיקרון הדמוקרטי של בחירות שוות לפיו "קול אחד לכל אחד", משום שהייצוג במועצה אינו יחסי לגודל היישוב. והאחרת, כי המודד של 250 תושבים פוגע גם הוא בשוויון, מפני שיישוב בן 100 תושבים ויישוב בן 315 תושבים יהיו מיוצגים באופן זהה, כלומר, לכל אחד מהם יהיה נציג אחד במליאה.

בפסק דינו קבע בית המשפט כי דין העתירה להידחות הן מטעמים שבנוהל, מאחר שהעתירה הוגשה באיחור, והן מטעמים שבמהות, משום שהעותרים אינם מבינים את ההבדל המהותי בין הוועד המקומי למועצה האזורית. בית המשפט מסביר בעניין זה כי

קיים הבדל מהותי בין הוועד המקומי המייצג את תושבי אותו מקום, לבין המועצה האזורית שמטרתה ליצג בראש ובראשונה את עניניו של כל ישוב וישוב שבתחומי שיפוט, ומשמשת היא מעין ארגון על לכל ישובי האזור.

הייצוג הדמוקרטי בא לידי ביטוי ברמת היישוב, שם ראוי שהבחירות תהיינה "כלליות, ישירות, שוות חשאיות ויחסיות" (סעיף 96). במועצה צריך להתקיים שוויון בין היישובים,

²³ צו המועצות האזוריות (תיקון מס' 2) התשמ"ו-1986. ק"ת התשמ"ו, 1402.
²⁴ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון מס' 4) התשמ"ז-1987. ק"ת התשמ"ז, 519.

שכלל אחד מהם יש לפחות נציג אחד במליאה. "...הבטחת ענינו של כל ישוב וישוב... אינם מחייבים כל עיקר שיהא מיוצג...על-ידי מספר צירים בהתאם לגודל". לזאת הוסיף בית המשפט נימוק הקשור ביכולת התפקוד של מליאת המועצה. מודד נמוך מוביל למספר גדול יותר של חברי מליאה ועלול לפגוע ביעילות ניהולה. בית המשפט לא מצא פגם בהחלטת שר הפנים ועל כן דחה את העתירה.

סוגיה זו של השוני בין המועצה האזורית לבין הוועד המקומי כגופי שלטון מקומי חוזרת בדיונים נוספים של בתי המשפט, בעיקר בהקשר של הגדרת סמכויותיהם כשני רבדים שלטוניים באותו מרחב. תופעה זו נובעת מהיעדר הגדרה ברורה בחוק של מהות שני הרבדים ותפקידיהם ומכאן הצורך החוזר ועולה מדי פעם לקבוע כללים ברורים בנושא זה או אחר, ובכלל זה גם באמצעות הליכים משפטיים.

בג"ץ 189/88 ועד מקומי נאות הכיכר ו-2 אח' נ' שר הפנים ואח'

עתירה זו הוגשה על ידי שלושה ועדים מקומיים במועצה האזורית תמר, ועניינה ייצוג היישובים במליאת המועצה האזורית. במועצה ישנם חמישה יישובים שיש ביניהם פערי גודל ניכרים. הגדול בהם הוא קיבוץ עין גדי והקטן הוא עין חצבה. על-פי צו הכינון שלה מכילה המועצה גם את אזור סדום שבו נמצאים מפעלי ים המלח. בשנת 1986, לקראת הבחירות למועצה האזורית, קבע שר הפנים כי במועצה יהיה ייצוג גם לאזור סדום, שנציגו ימונו על-ידי השר ויכהנו עד תום תקופת כהונתה של המועצה. כמו כן קבע השר כי המודד לקראת הבחירות שהיו אמורות להתקיים בחודש מאי 1988 יהיה 100 בוחרים, למרות שהמועצה המליצה על מודד של 200 בוחרים.

העתירה מורכבת משלושה סעיפים: א. דרישה להעלאת המודד הכללי למועצה ל-200; ב. ביטול מעמדה של עין חצבה כיישוב, משום שלדעת העותרים המקום אינו עומד בקריטריונים של יישוב, ומכאן גם ביטול ייצוגו במליאת המועצה; ג. ביטול הסעיף בצו המועצות המקומיות (מועצה אזורית תמר), התשמ"ו-1986, המסמיך את שר הפנים למנות למועצה עוד נציג שייצג את אזור סדום, בטענה כי הסעיף איננו עומד במבחן החוק.

לפי המודד שנקבע על-ידי השר עבור המועצה האזורית תמר, היה עין-גדי זכאי ל-4 נציגים וכל אחד מארבעת היישובים האחרים החברים בה לנציג אחד, ולבד מהם נציג ממפעלי ים המלח. העותרים טענו כי מודד זה אינו עומד במבחן הסבירות, מפני שהוא גורם לפגיעה במעמדם וכוחם במועצה לעומת כוחו של קיבוץ עין גדי, וזאת מבלי להביא בחשבון שהאינטרסים של היישובים השונים אינם בהכרח דומים. בניגוד לעתירה של תושבי שפיר, שהובאה לעיל, תבעו העותרים כאן משר הפנים לתת עדיפות לעיקרון של שוויון מעמד היישובים במועצה על-פני העיקרון הדמוקרטי של קול אחד לכל אחד.

המודד צריך להיקבע "במדידה איכותית של כוח ההשפעה של כל יישוב ולא במדידה כמותית של כוחו הנומינלי של יישוב".

שר הפנים טען בתשובתו כי בקביעת המדד עליו להתחשב בנסיבות המיוחדות של כל מועצה, ובמקרה של תמר יש מצד אחד חוסר איזון בולט בגודל היישובים, כאשר בעין גדי מתגוררים כשני שלישים מתושבי המועצה, ומהצד האחר קיים גוף שיש לו זיכיון על שטחים גדולים בתחום השיפוט של המועצה. השופטים קיבלו את עמדת שר הפנים ושיקוליו בקביעת המודד הכללי במועצה, ולכן לא ראו סיבה להתערב בהחלטתו. באשר לחשש מפני השתלטות קיבוץ עין גדי על המועצה טענו השופטים כי "אין חבר מועצה איזורית ממלא את תפקידו נאמנה, אלא כשלנגד עיניו הדאגה לכלל האינטרסים של כל אותו איזור הנמצא בתחום שיפוטה של המועצה". טיעון זה לגבי מחויבותו של כל חבר מועצה לראייה כוללת של המועצה כולה, ולא לאינטרסים של היישוב אותו הוא מייצג, חוזר גם הוא בדיונים נוספים של בית המשפט, וזאת על רקע היעדרה של הגדרה ברורה בחוק לגבי מהות התפקיד של נציג היישוב במועצה, והחשש לניגוד עניינים בין מעמדו כנציג יישוב ומעמדו כחבר מועצה.

הדרישה לביטול מעמדו של עין חצבה כיישוב נדחתה למעשה מטעמים טכניים של עיתוי הגשתה ביחס למועד הבחירות המתקרב, אבל גם משום שהעותרים לא הוכיחו כי זכותו של עין חצבה לייצוג במועצה כיישוב מן המניין פוגעת בזכויותיהם הם. באשר למעמדו של אזור סדום, מצא בית המשפט כי יש לשר הסמכות למנות נציגים למועצה אזורית כאשר יש לכך צידוק ענייני, כמו במקרה הנדון, ועל כן החלטתו היא סבירה וחוקית, ודינה של העתירה להידחות.

בשולי הדיון בעתירה זאת ראוי לציין כי באחד משלבי הדיון העלה שר הפנים את האפשרות להוציא את תחום הזיכיון של מפעלי ים המלח מתחום המועצה ולהקים בו מועצה מקומית תעשייתית, אם הצדדים ירצו בכך. הצעה זו מעידה על הקשיים העלולים להתעורר במועצה אזורית אם מידת ההטרונגניות הפנימית שלה גדולה מדי, בין אם מדובר בהבדלי גודל בין יישובים, בצורות התארגנות שונות או בתפקודים שונים כמו במקרה של המועצה האזורית תמר. במקרים קיצוניים הפתרון הוא לפעמים הפרדת הרשויות, כאשר המטרה היא להגדיל את מידת ההומוגניות הפנימית. נראה כי במקרה זה שיקולים אחרים עמדו בפני היישובים והמפעלים כאשר נמנעו מהצעת פתרון מעין זה.

בל"ץ 2189/99 יהודה אבן ו-4 אח' נ' שר הפנים ו-7 אח'

עתירה נוספת בעניין המודד הוגשה לקראת הבחירות של שנת 1999 על-ידי חמישה מתושבי המועצה האזורית חבל מודיעין, ביחס למודד שנקבע למועצה על-ידי מנכ"ל משרד

הפנים. בשל קוצר הזמן שנותר מעת הגשתה ועד למועד קיום הבחירות למועצה העתירה מאוד מתומצתת, קצרה ולא מנומקת, אם כי מפסיקת בית המשפט נראה שהעותרים נתלו בעובדה שהמודד נקבע על-ידי המנכ"ל ולא על-ידי השר. בית המשפט קבע כי לפי סעיף 17(ג) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) התשי"ח-1958, שיקול הדעת בשאלת המודד הכללי לבחירות הוא של שר הפנים, אבל השר האציל את סמכותו למנכ"ל משרדו, והוא החליט לא לקבל את המודד שהוצע על-ידי המועצה האזורית. בית המשפט מצא שהחלטת המנכ"ל אינה לוקה בחוסר סבירות ולכן לא מצא לנכון לפסול אותה.

בג"ץ 115/99 הוועד המקומי צור יגאל נ' שר הפנים ו-31 אה'

עם הקמת היישובים הקהילתיים הוחלט לצרפם, בשל ממדיהם הקטנים באותה עת, אל המועצות האזוריות שבשטחן הוקמו. עם הזמן גדלו רבים מהם מעבר לגודל הראשוני שתוכנן להם (150-300 משפחות), ונוצרו הבדלי גודל משמעותיים בינם לבין שאר היישובים בתחומי המועצות האזוריות אליהן השתייכו. בשל המודד שנקבע בדרך כלל לפני שנוצרו הבדלי הגודל, הופר האיזון בייצוג היישובים במליאת המועצה. היישובים הגדולים חשו כי נמנע מהם ייצוג הולם, בהתחשב בחלקם היחסי בכלל אוכלוסיית המועצה ובנתח המסים שלהם בתקציבה. לכן פנו חלקם לבתי המשפט בדרישה שיוורה להגדיל את מספר נציגיהם במליאת המועצה (ניומן ואפלבוים, 1992; ניומן, 1996). זהו הבסיס לעתירה שהוגשה על-ידי ועד היישוב צור יגאל, שהשתייך באותה עת למועצה האזורית דרום השרון, ובמרכזה עמדה השאלה – באיזו מידה יש צורך לתת ביטוי בהרכב המליאה של המועצה האזורית לגודל האוכלוסייה של היישובים המשתייכים אליה?

צור יגאל הוא יישוב קהילתי שהוקם במסגרת 'תוכנית הכוכבים' בתחום המוניציפלי של המועצה האזורית דרום השרון, וקיבל מעמד של ועד מקומי במועצה זו. הוא שונה באופיו מיתר יישובי המועצה, שמלבד מתן, שגם הוא יישוב קהילתי, כולם יישובים חקלאיים שיתופיים קטנים יחסית. בעת העתירה התגוררו בצור יגאל כחמישית מבעלי זכות הבחירה במועצה האזורית (כ-2,660 מתוך כ-14,000). בדיון שהתקיים במליאת המועצה לקראת הבחירות של 1999 הוחלט להימנע מהמלצה לשר הפנים לגבי המודד הכללי, בידיעה שכך תופעל ברירת המחדל בסעיף 17(ד) בצו. לפי סעיף זה, אם לא הועברה לשר הפנים המלצה מהמועצה לגבי המודד הכללי, כל אזור בחירה יהיה זכאי לנציג אחד במליאת המועצה, אלא אם כן יש בו יותר מ-750 בוחרים, ואז הוא יהיה זכאי לשני נציגים. הסדר זה העניק יתרון יחסי ליישובים הקטנים במועצה. תושבי צור יגאל, לעומת זאת, טענו כי הוא פוגע בזכותם לשוויון ולייצוג יחסי הוגן, משום שיהיו להם רק שני נציגים במליאה שמנתה 35 חברים, וגם גורם לקיפוחם בקבלת תקציבים הדרושים להתפתחות היישוב.

לאחר דיון בעתירה החליט בית המשפט לדחותה משני טעמים: אחד היה טכני – השיהוי שחל בהגשתה, אבל האחר היה מהותי ודן בתכלית הייצוג במועצה האזורית. בית המשפט חזר והבדיל בין המטרות השונות של ייצוג התושבים להן משמשים הוועד המקומי והמועצה האזורית, כפי שנאמר בפסק דין מגידש לעיל: הוועד המקומי מייצג את תושבי היישוב, ואילו המועצה האזורית אמורה לייצג את ענייניהם של כלל היישובים בתחום שיפוטה, כאמור בסעיף 63(ד) לפיו: "המועצה היא הנציגות המוכרת של הציבור בתחום המועצה בכל עניין שהוא בגדר סמכויותיה". בית המשפט סבר כי טענת העותרים לפיה הם סובלים, לכאורה, מקיפוח בחלוקת התקציבים מהמועצה, אינה עולה בקנה אחד עם תכליתה של המועצה האזורית, שהיא "לדאוג לרווחתם המצרפית של כלל תושביה". להפך, החשש של בית המשפט הוא כי הגדלת הייצוג של צור יגאל עלולה לפגוע ברווחתם של יתר התושבים, משום שצור יגאל היה יישוב בשלבי פיתוח וחסרו לו תשתיות ומבני ציבור חיוניים, ונציגיו היו עלולים להשתמש בכוחם היחסי כדי לקדם את ענייני יישובם על חשבון יישובים אחרים.

בסיום פסק הדין ציין השופט אור כי המקרה של צור יגאל מדגים את הבעייתיות הנובעת מן השינויים שחלו במועצות האזוריות, שבעבר היו מורכבות מיישובים חקלאיים וקטנים בעלי אופי כפרי, ובשנים האחרונות התפתחו בהן יישובים יותר גדולים, בעלי אופי עירוני ונטולי זיקה לאורח החיים החקלאי. בעייתיות זו איננה ניתנת לדעתו לפתרון באמצעות שינוי הרכב המועצה. לעומת זאת קיים פתרון חלופי, שהוצע על-ידי ועדת גבולות שמינה שר הפנים, ומסקנותיה אומצו על ידו, ולפיו יוצא צור יגאל מן המועצה ויצורף למועצה המקומית כוכב יאיר. פתרון זה אכן התבצע כעבור זמן, לאחר שנדחו שתי עתירות לבג"ץ נגד האיחוד שהוגשו על-ידי שני היישובים. עתירות אלה מובאות בהמשך בדיון בסוגיית תחומי השיפוט והגבולות.

המקרה של צור יגאל משקף את התמורות שחלו במועצות האזוריות עם הקמתם של היישובים הקהילתיים בכלל והגדולים שבהם בפרט. יישובים אלה הקטינו את רמת ההומוגניות של המועצות ויצרו בתוכם שונות ניכרת, לא רק בגודל היישובים אלא גם באופיים ובציפיות של תושביהם מן החיים במרחב הכפרי. היישובים הגדולים אינם יישובים חקלאיים ותושביהם באו למרחב הכפרי בחיפוש אחר איכות חיים ורמת שירותים גבוהה, ולא בחיפוש אחר פרנסה. למרות משקלם הניכר באוכלוסייה, מספרם בקרב היישובים קטן והם חשים שבהיותם מיעוט, נוטה הרוב לנצל את המשאבים שהם מייצרים למועצה ללא תמורה הולמת. במקרים לא מעטים התברר כי גם היישובים הוותיקים אינם רוויים נחת מן היישובים החדשים, ובעיקר הם חוששים ממשקלם האלקטורלי ומהשפעתם האפשרית על צביונה של המועצה. כתוצאה מכך יצאו מרבית

היישובים הקהילתיים הגדולים בסופו של דבר מתחומי המועצות האזוריות וקיבלו מעמד מוניציפלי עצמאי, או כפי שאירע במקרה של צור יגאל, סופחו ליישוב עצמאי אחר.²⁵

3. הליך הבחירות לראשות המועצה האזורית

ועדת ברסלע שנזכרה לעיל דנה גם בסוגיית הליך הבחירות של ראש המועצה האזורית. כאמור לעיל נבחר ראש המועצה במועצות האזוריות במשך שנים רבות על-ידי חברי מליאת המועצה מבין חבריה. התושבים כפרטים לא היו מעורבים כלל בתהליך זה, משום שהם גם לא בחרו את נציג יישובם במועצה. הוועדה שקלה האם להמליץ על בחירה ישירה של ראש המועצה כפי שהמליצה לגבי חברי מליאת המועצה, ובסופו של דבר החליטה להשאיר את המצב על כנו. באותה עת סבר חבר הכנסת דוד מגן כי יש להחיל על המועצות האזוריות את אותם כללים שחלו על יתר הרשויות המקומיות, ולכן יזם את חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש מועצה), לפיו נבחר ראש המועצה האזורית בבחירות כלליות על-ידי כלל התושבים, כמו ראשי הערים והמועצות המקומיות. החוק הונח על שולחן הכנסת בראשית 1987 ואושר בשנת 1988. חקיקה זו מבטאת את תחילתה של מגמה ל'נורמליזציה' של המגזר הכפרי, המצמצמת את ההבדלים בין המבנה השלטוני שלו לזה של הרשויות המקומיות העירוניות.

לבחירה של ראש המועצה על-ידי כלל התושבים נודעת חשיבות רבה בהתפתחות השלטון המקומי הכפרי בעשורים האחרונים, שכן היא משנה את מאזן הכוחות בין היישובים לבין התושבים. כוחו של ראש המועצה אינו בא עוד מן היישובים ונציגייהם שבחרו בו במשך כל השנים, אלא מכלל הבוחרים תושבי המועצה. לכן גם המחויבות שלו היא קודם כל כלפי התושבים. במהלך השנים מתחזק הקשר בין המועצה לבין תושביה, ממנה הם מקבלים ישירות את מרבית השירותים הציבוריים והמוניציפליים (אפלבום, 2002).

4. סיכום סוגיית הבחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי

סוגיית הבחירות וייצוג התושבים משקפת היטב את השינויים שחלו בתפיסת ערכי ההתיישבות השיתופית לעומת הערך של זכויות הפרט, הן בעיני תושבי הכפר שעתרו לבתי המשפט והן בעיני מערכת המשפט שדנה ופסקה בעתירות אלה. שינויים אלה תואמים את התהליכים המאפיינים את החברה הישראלית בתקופה הנדונה כאן, שתוארו לעיל, כאשר תפיסות אינדיווידואליסטיות תופסות את מקומן של התפיסות

²⁵ דוגמה נוספת להסדר כזה הוא סיפוחו של היישוב צורן, שהוצא מן המועצה האזורית לב השרון, למועצה המקומית קדימה.

הקולקטיביסטיות, יוקרתן וכוחן הפוליטי של המערכות השיתופיות פוחתים, וזכויות הפרט והאזרח מתחזקות. כמו כן ניכרת בסוגיה זו מגמת העלייה בכוחה ובהשפעתה של המועצה האזורית, המתבטאת במאבקים של היישובים על כוחם היחסי במליאת המועצה.

מצד התושבים ניתן לראות כי העותרים הראשונים בסוגיית הבחירות לוועד המקומי לא ערערו על עצם התקנה הקובעת כי ביישוב שיתופי רק חברי האגודה השיתופית יוכלו לבחור ולהיבחר לוועד, וגם לא על עקרון זהות הוועדים, וקיבלו אותם כעובדה נתונה. לכן ביקשו מבית המשפט לנקוט באחד מן ההסדרים הבאים כדי שיוכלו לקבל את זכות הבחירה:

(א) לקבוע כי היישוב אינו עומד באמות המידה הנדרשות בחוק כדי להיות מוגדר כיישוב שיתופי;

(ב) לחייב את האגודה השיתופית לקבל את כל התושבים כחברים;

(ג) לפצל את היישוב לשני חלקים, כך שחלקו האחד יישאר יישוב שיתופי וחלקו האחר, אליו ישתייכו התושבים שאינם חברים, יוכר כיישוב נפרד לא שיתופי.

בהקשר זה ראוי להזכיר את ההסדר הנוסף, שהוצע על-יד פרופ' אוטולנגי, ולפיו לא יחול שינוי במעמדו של היישוב ובעקרון זהות הוועדים, אבל התושבים יוכלו להשתתף בהחלטות מוניציפליות באמצעות נציגות שתיבחר על-ידם, ותסופח לוועד האגודה בדונו בנושאים הנוגעים לכלל התושבים. כזכור, הסדר זה נכלל בתיקון הצו משנת 1990 (סעיף 91א).

לעומת העתירות המוקדמות, העתירה של בורשטיין וחבריו, שהוגשה באמצע שנות ה-80, כבר מערערת ישירות על עצם חוקיותו של עקרון זהות הוועדים, בשל פגיעתו בזכויות האזרח של התושבים. לאחר שבית המשפט קיבל למעשה את טענות העותרים ושר הפנים תיקן את הצו בהתאם, היו רק נסיונות מעטים לערער על התקנה החדשה, ולמעשה הסוגיה ירדה מסדר היום של בתי המשפט לאחר הבחירות של שנת 1999.

מצד מערכת המשפט מראה הבחינה הכרונולוגית של ההליכים המשפטיים את השינויים שחלו בגישתה אל השלטון המקומי הכפרי, כאשר מצד אחד בולט המעבר מהתייחסות פורמליסטית, שהתמקדה בבדיקת תקינותם של ההליכים, אל עמדה אקטיבית יותר המתערבת במהות העניין, ומהצד האחר – המעבר משמירה והעדפה של ערכי ההתיישבות וצביונה השיתופי אל ההגנה על זכויות התושבים כפרטים. כך ניתן לראות כי בפרשת עמינדב (בג"ץ 225/69) משנת 1969 נקט בית המשפט בעמדה פורמליסטית כשהפנה את העותר אל המחוקק; בפרשת כפר אז"ר (בג"ץ 272/74) ניסה בית המשפט

לשכנע את היישוב לאמץ את עמדת תנועת המושבים ולשמור על צביונו השיתופי על-ידי קבלת הבנים כחברים; בבג"ץ שהם נ' שר הפנים (בג"ץ 96/79, 230/78) כבר העלתה השופטת בן-פורת (אמנם בדעת מיעוט) את שאלת החוקיות של שלילת זכויות האזרח באמצעות עקרון זהות הוועדים, ופתחה בכך פתח לעתירות עתידיות, ואילו בבג"ץ בורשטיין (בג"ץ 53/87) כבר נפרץ העיקרון ונוצרה האפשרות לבחור ועדים מקומיים נפרדים. בג"ץ בורשטיין הוא נקודת המפנה שממנה החל להתפתח השינוי המהותי שחל בשלטון המקומי הכפרי, שעיקרו המעבר מניהול שיתופי לניהול מוניציפלי-סטטוטורי. עוד ציון דרך היא עתירתו של כהן ממושב פטיש (בג"ץ 641/78), שבעקבותיה הוקמה ועדת ברסלע, וזכות הבחירה למועצה האזורית ניתנה לכלל התושבים בתחום המועצה.

בבג"ץ בורשטיין, שנחשב ללא ספק לבג"ץ מכונן ויוצר שינוי, ניכרת בבירור השפעת התמורות במעמדו של בית המשפט ובתפיסתו את תפקידו. לראשונה נקט בית המשפט בעמדה אקטיבית, בעלת תוכן ערכי, דרש ליצור איזון בין ערכי ההתיישבות וזכויות הפרט, וחייב את שר הפנים לתקן ברוח זו את סעיף 91 (א) לצו. אין ספק כי עמדה זו מבטאת את החשיבות שיוחסה באותה עת על-ידי בית המשפט העליון בכלל, וכבוד השופט העליון ברק (כתוארו אז) בפרט, לסוגיית הזכויות החוקיות של אזרחי המדינה. עמדה זו ותיקון החקיקה שבא בעקבותיה אכן פתחו עידן חדש במרחב הכפרי.

עם כל זאת ראוי להדגיש כי בית המשפט לא דרש מן השר במפורש להעניק את זכות הבחירה לכלל התושבים, אלא ביקש למצוא דרך לאזן בין זכויות הפרט לבין שמירת צביון היישוב. גם השר נמנע מן הפתרון הרדיקלי של מתן זכות בחירה אוטומטית לכל מי שעומד בדרישות החוק כמקובל ברשויות המקומיות העירוניות, ובחר בדרך של פשרה. בסופו של דבר הסתכמה הפשרה בשאלה מהו שיעור התושבים בכלל הבוחרים המצדיק מתן אפשרות להפרדת הוועד המקומי מוועד האגודה, אם אכן התושבים יבקשו זאת. השיעור שנקבע היה 20%, ככל הנראה משום שהתנאי להגדרת יישוב כשיתופי הוא שיהיו בו לפחות 80% שהם חברים באגודה השיתופית. במקביל אימץ השר למעשה גם את הצעת פרופ' אוטולנגי, ואיפשר בתנאים שנקבעו הקמת ועדים משולבים, המורכבים מוועד האגודה השיתופית ונציגות נבחרת של התושבים. מכאן ואילך הגיעו לבתי המשפט רק ערעור על השיעור שנקבע, והדרישה של העותרים המאוחרים בשנת 1999 להעלות את הסף המאפשר פנייה להפרדת ועדים ל-50% מכלל הבוחרים.²⁶ החלטתו של שר הפנים בעקבות העתירות האחרונות להפוך את הקערה על פיה, ולהתקין תקנה חדשה הקובעת כי כאשר 50% מן הבוחרים אינם חברי אגודה ייבחר אוטומטית ועד מקומי

²⁶ מעניין לציין כי דרישה זו התקבלה לאחר שנים לגבי הקיבוצים. ראו הערה 19 לעיל.

נפרד, מעידה על המהפך שחל בתפיסת משרד הפנים, אבל גם על חולשתה הפוליטית של ההתיישבות.

לעומת הבעייתיות המשתקפת בסוגיית הייצוג בוועד המקומי, שאלת הייצוג של התושבים במועצה האזורית מצאה את פתרונה שלא באמצעות בית המשפט, אלא כתוצאה מהמלצות ועדת ברסלע שהתמנתה לעניין זה על-ידי שרי הממשלה הנוגעים בדבר. מתן זכות בחירה אוניברסלית לכל תושבי המועצה פגעה אמנם בכוחו של ועד האגודה כגוף הבוחר את נציגי היישוב במועצה, אולם נראה כי מכיוון שהמועצה האזורית היא חלק מן המערכת המוניציפלית הסטוטורית, ואין לה קשר למערכות השיתופיות, אי אפשר היה למצוא צידוק ממשי להליך בחירות שבו גוף השייך למערכת השיתופית מחליף את האזרח הבוחר. ייתכן כי היו גם כאלה שסברו שמתן זכות הבחירה למועצה האזורית יוריד את הלחץ מצד התושבים לקבלת זכות בחירה לוועד המקומי.

העתירות הקשורות לבחירות למועצה האזורית מבוססות כולן על השאלה כיצד ניתן להשיג איזון בין העיקרון הדמוקרטי של "קול אחד לכל אחד" לבין המבנה הייחודי של מליאת המועצה המורכבת מנציגים נבחרים של יישובים, כאשר היישובים שונים בגודלם. מטבע הדברים בעיה זו עלתה במועצות בהן קיימים הבדלים גדולים בגודל היישובים והעתירות מופנות כלפי המודד הכללי שהגדרתו משפיעה על משקלם היחסי במליאת המועצה. יישובים קטנים מעדיפים מודד גבוה שלא יעניק ליישובים הגדולים משקל יתר, כמו במקרים של המועצה האזורית שפיר (בג"ץ 875/78) והמועצה האזורית תמר (בג"ץ 189/88), בשעה שיישובים גדולים, כמו צור יגאל, טוענים לקיפוח ודורשים ייצוג ההולם את משקלם האלקטורלי והכלכלי (בג"ץ 115/99). עמדתו של בית המשפט בסוגיה זו הייתה לרוב פורמליסטית, והתבססה על סבירות שיקול דעתו של שר הפנים בקביעת המודד. יחד עם זאת מופיעה בפסקי הדין בסוגיה זו גם התייחסות עניינית, המבחינה בין התפקידים השונים של הוועד המקומי ושל המועצה האזורית כלפי התושבים, והיא חוזרת ועולה גם בדיונים בסוגיית הסמכויות של שני הרבדים בהמשך.

בסיכום נראה כי ניתן לסווג את העתירות ופסקי הדין בסוגיה זו לשלוש תקופות עיקריות בהתאם לאופי העתירות ולעמדתו של בית המשפט והשתנותם לאורך ציר הזמן:

- **שנות ה-70:** תקופה בה העותרים השתמשו בנימוקים טכניים כדי לקבל את זכות הבחירה לוועד המקומי ואילו בית המשפט נמנע מלהתערב בשיקול הדעת של המחוקק ונתן למעשה עדיפות למסגרות ולערכים השיתופיים על פני זכויות הפרט. גם בשאלת הבחירות למועצה האזורית בית המשפט הסתפק בפשרה שהושגה בין הצדדים שהביאה למינוי ועדת ברסלע. בית המשפט

התערב למעשה רק בשאלות שנגעו לייצוג היישובים במועצה האזורית, תחום הנמצא כולו בסמכות שר הפנים.

- **1979-1986:** תקופת מעבר שבה לא הוגשו לבית המשפט עתירות בסוגיית הבחירות והייצוג. אפשר לראות בשנים אלה תקופת הסתגלות של תושבי הכפר לשינויים החברתיים, הפוליטיים והכלכליים שחלו בחברה בישראל בכלל ובמרחב הכפרי בפרט, ובכלל זה גם המשבר הכלכלי של שנות ה-80.
- **1987** ואילך: תקופה זו עומדת בסימן בג"ץ בורשטיין, בו באה לידי ביטוי החשיבות הגוברת שבית המשפט מייחס לזכויות האזרח, ונפתחה הדרך להקמת ועדים מקומיים סטטוטוריים במרבית היישובים הכפריים. בתקופה זו מגיעות לבית המשפט גם עתירות הנוגעות לייצוג במועצה האזורית, המשקפות את כוחה העולה של המועצה בניהול המרחב הכפרי, וכמו כן מסתמנת, על רקע זה, מגמה להגדיר ביתר בהירות את השוני בתפקידיהם של שני הרבדים השלטוניים כלפי תושבי המרחב הכפרי.

ב. חלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית והוועדים המקומיים

חלוקת התפקידים והסמכויות בין המועצות האזוריות לבין הוועדים המקומיים אינה מוגדרת בחוק בצורה חד-משמעית. ייתכן כי עמימות זאת הייתה נוחה בשעתה, כאשר תפקיד הוועד המקומי התמלא למעשה על-ידי ועד האגודה השיתופית, שלא תמיד הקפיד על ההבחנה בין תפקידו הכלכלי-חברתי לתפקידו המוניציפלי, ואילו המועצות האזוריות מילאו תפקיד שולי במרחב הכפרי. במציאות שהתפתחה בתקופה האחרונה, שבה המועצות הפכו לגוף המוביל וחלק גדול מן היישובים מנוהלים על-ידי ועד מקומי סטטוטורי הכפוף ישירות למועצה, אי-הבהירות יכולה להפוך לבעיה (אפלבוים, 2002). מכיון שהחוק מותיר מרווח ניכר לפרשנות, כל אי-הסכמה בין שני רבדי השלטון המקומי עלולה להוביל לעימות. עימותים כאלה מגיעים מעת לעת גם אל מערכת המשפט, הנדרשת מדי פעם לחדד את ההבחנה בין הסמכויות המוקנות למועצה והאחריות המוטלת עליה על פי חוק, לבין הסמכויות שהוועדים רשאים להשתמש בהן (מבקר המדינה, 2004).

מקור הבעיה הוא בסעיף 132 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח-1958, אשר עד שנת 2004 הקנה לוועד המקומי, בתחום הנהלתו, את אותן הסמכויות שיש למועצה בתחומה, אם כי הוועד אינו רשאי להשתמש בסמכויות הללו אלא במידה שהמועצה אינה משתמשת בהן, וכל עוד אין בכך סתירה להחלטות המועצה ולחוקי העזר שלה. למועצה האזורית יש סמכויות נרחבות בתחומים שונים, המפורטות בסעיף 63 של הצו והן כוללות בין השאר קיום סדר, שלטון תקין וביטחון; הקמה והספקה של שירותים לתועלת הציבור; פיתוח תחום המועצה ושיפורו וקידום העניינים הכלכליים, החברתיים,

התרבותיים והחינוכיים של התושבים; עבודות ציבוריות; הסדרת פעילותם של מוסדות ומפעלים בתחום המועצה; טיפול בנושאי תברואה, איכות סביבה ונושאים הקשורים בפעילות החקלאית. לעומת ריבוי הסמכויות מוטלים על המועצה האזורית רק תפקידי חובה מעטים, ועל כן היא יכולה, למשל, להימנע ממילוי תפקיד זה או אחר הנמצא בתחום סמכותה, ולצפות שהוועד המקומי ייקח את המשימה על עצמו במסגרת כפל הסמכויות של שני הרבדים. לעומת זאת היא יכולה לממש בעצמה את מלוא סמכויותיה ועל-ידי כך לרוקן את הוועד המקומי כמעט מכל תוכן.

באופן כללי אפשר לזהות שלושה מצבים אפשריים של חיכוך בין המועצה האזורית לוועד המקומי: האחד, כאשר המועצה בוחרת למלא רק חלק מן התפקידים שהיא מוסמכת למלא ואינה נותנת מענה לכלל צורכי התושבים. לא תמיד יכול הוועד המקומי לקבל עליו את המשימה, אם מטעמים ארגוניים או מטעמים תקציביים; השני, כאשר המועצה והוועד גם יחד אינם משתמשים בסמכויותיהם ואינם ממלאים את תפקידם; והשלישי, כאשר הם מתחרים ביניהם על סמכות מסוימת או תפקיד מסוים (משרד הפנים, 2000). דוגמה לשני המצבים הראשונים שתוארו לעיל ניתן למצוא בדו"ח מבקר המדינה (2004), בפרק הביקורת על השלטון המקומי. הדו"ח מצביע על כשלים שנגרמו בעקבות המצב הכספי הקשה שאליו נקלעה באותה עת המועצה האזורית באר טוביה. אחת התוצאות הייתה פגיעה בתקציב הפעולות שהמועצה נהגה להעביר ליישובים, בין היתר לצורכי תחזוקת מבנים ומתן שירותים. תוצאה אחרת הייתה הפחתת השקעות המועצה עצמה בתחזוקה ובהקמה של מבנים ותשתיות. במצב זה היישובים המבוססים מימנו מתקציביהם פעולות כמו חפירה וניקיון של תעלות ניקוז וסלילת פסי האטה בכבישים, אבל ביישובים שלא הצליחו לגייס את המשאבים הדרושים, הוזנחו מתקנים ומבנים, ולעתים הגיעו עד למצב שבחלקם אי אפשר היה להשתמש עוד.

דוגמה למצב השלישי ניתן למצוא בעיקר במועצות המורכבות מיישובים מסוגים או מגדלים שונים, או בעלי יכולת כלכלית וארגונית שונה. כך, למשל, היו ועדים של יישובים גדולים או חזקים שביקשו להרחיב את סמכויותיהם, כאשר הנימוק הנפוץ היה שהם משלמים יותר מסים ומקבלים פחות תקציבים ביחס לחלקם היחסי באוכלוסיית המועצה. כחלק מהרחבת סמכויותיהם הם ביקשו לקבל ישירות לאחריותם חלק מן התקציבים המגיעים למועצה האזורית מן השלטון המרכזי (ניומן ואפלבוים, 1992; מבקר המדינה, 2004).

כבר בשנת 1983 המליצה ועדת ברסלע, שעסקה בזכות הבחירה למועצה האזורית, לתחום בצורה יותר ברורה את סמכויות המועצה האזורית והוועד המקומי ולהעניק למועצה את מרבית הסמכויות (משרד המשפטים, 1983). באותה עת ההמלצה לא יושמה,

ורק לאחר קרוב לשני עשורים היא הועלתה מחדש בוועדת אמרני (משרד הפנים, 2000). כאמור לעיל בסקירת הרקע, השינוי המהותי בחלוקת הסמכויות בין שני הרבדים התרחש בשנת 2004, כאשר הוכנס תיקון בנושא זה לצו המועצות האזוריות. כחלק מהתיקון בוטל למעשה כפל הסמכויות, מן הוועד המקומי ניטלו סמכויותו השיוריות ונקבע כי המועצה האזורית, אם תרצה בכך, רשאית להאציל לו מסמכויותיה, אך אינה חייבת לעשות זאת. לעומת זאת הורחבו סמכויות הפיקוח של המועצה על הוועדים המקומיים.

עוד נושא שניתן לשייכו לסוגיית חלוקת הסמכויות, ואשר יידון, על כן, במסגרת סעיף זה, עולה מתוך סעיף 238א בחוק התכנון והבניה, שעניינו הליך הוצאת צו הריסה מנהלי לחריגות בנייה שונות והפעלתו. סעיף 238א(ב) קובע, כי לפני הוצאת צו ההריסה המנהלי הוועדה המקומית חייבת להתייעץ עם ראש הרשות המקומית שבתחומה נבנתה החריגה. השאלה המתעוררת היא מי היא הרשות שעם ראשה צריך להתייעץ בעניין זה כשמדובר במרחב הכפרי? האם זהו ראש המועצה האזורית או ראש הוועד המקומי?

לוח 3 מציג את פסקי הדין העוסקים בחלוקת הסמכויות בין רבדי השלטון המקומי במרחב הכפרי. ראוי לציין כי בניגוד לסוגיית הבחירות והייצוג כמחצית מפסקי הדין בסוגיית הסמכויות לא ניתנו בבג"ץ אלא בערכאות נמוכות יותר.

לוח 3

פסקי דין ועתירות בסוגיית חלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית והוועדים המקומיים

שנה	עתירה
1969	בג"ץ 153/69 רחל ויחזקאל להבי נ' המועצה האזורית חוף השרון ואח'
1975	בג"ץ 608/75 קוזלובסקי ואורן נ' המועצה האזורית אשכול וועד מושב ישע
1977	בג"ץ 265/77 ועד מקומי סביון נ' שר הפנים ו-3 אחרים
1977	בג"ץ 417/77 ועד רמת רזיאל ו-14 אח' נ' בית הספר הממלכתי אזורי "הרי יהודה" ו-3 אח'
1979	בג"ץ 710/79 האגודה לקידום ופיתוח המרכז האזורי "תושיה" נ' שר הפנים ואח'
1988	בג"ץ 575/88 העמותה לשוב קהילתי יהודי בגבעת הר-אדר נ' המועצה האזורית מטה בנימין ו-2 אח'
1995	בג"ץ 7279/95 ועד מקומי כרמי יוסף ו-2 אח' נ' שר החינוך ו-5 אח'
1997	ע"א (חיפה) 4160/97 המועצה האזורית מטה אשר נ' אחיהוד מושב עובדים ו-14 אח'
1998	בג"ץ 4901/98 האגודה השיתופית להתיישבות חקלאית כרמי יוסף ו-4 אח' נ' שר החינוך והמועצה האזורית גזר

1999	ת"פ (כפר סבא) 3605/99, מדינת ישראל נ' המועצה האזורית חוף השרון, האגודה החקלאית בני ציון ו-2 אח' שמפעילים בפועל את האתר
2000	בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עילית ואח' נ' שר החינוך ו-5 אח'
2001	בש"א 8524/01 ורטהיימר נ' מועצה אזורית מטה יהודה ואח'
2002	ע"פ 2005/02 הוועדה המקומית לתכנון ובניה משגב נ' יוסף פאעור ואח'
2002	ע"פ (חי) 2677/02 סועאד נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה משגב
2003	רע"פ 1782/03 הוועדה המקומית לתכנון ובניה משגב נ' יוסף וחוסני סועאד
2003	דנ"פ 4867/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית לב השרון
2003	רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון
2004	עע"ם 146/04 דימנשטיין ואחרים נ' משמר השבעה ועמק לוד

ניתן למיין את פסקי הדין העוסקים בסמכויות השלטון המקומי במרחב הכפרי לארבעה נושאי משנה, או תחומים, עיקריים: חינוך, מיסוי וחלוקת משאבים, אספקת שירותים ציבוריים, והסמכות הקשורה לאכיפת חוק התכנון והבניה. מתברר כי מרבית פסקי הדין עוסקים בסמכויות החינוך. תחום זה הוא יוצא דופן, מכיוון שבניגוד לשאר התחומים החוק מקנה את סמכויות החינוך בתחום היישוב הכפרי השיתופי לוועד המקומי ולא למועצה האזורית.²⁷

1. חינוך

חוק לימוד חובה תש"ט-1949 מקנה לכל יישוב שיתופי, קרי מושב, מושב שיתופי, קבוצה או קיבוץ, מעמד עצמאי של רשות חינוך מקומית, לפיו יש לו זכות וחובה לקיים מערכת חינוך עבור הילדים המתגוררים בתחום שיפוטו. כמו כן יש לו סמכות להפנות ילדים המתגוררים בתחומה למוסדות חינוך חיצוניים, הפנייה הכרוכה בתשלום אגרה למוסד הקולט. למועצה האזורית יש סמכות של רשות חינוך מקומית רק לגבי יישובים לא-שיתופיים הנמצאים בתחומה ולגבי מוסדות חינוך שאינם בתחום היישובים. תפיסה זו משקפת את המעמד הייחודי שהיה למגזר השיתופי בשנותיה הראשונות של המדינה. ואכן במשך השנים הפעילו היישובים השיתופיים מוסדות חינוך משלהם, שנתמכו על ידי

²⁷ בסעיף 63 (א)(3) לצו נאמר: "המועצה לא תטפל בענייני תרבות וחינוך הנוגעים ליישוב אחד או ליישובים אחדים, אלא אם הייתה דעתם של הועדים המקומיים, שלהנהלתם נתונים היישובים הנוגעים בדבר, נוחה מטיפול זה". עדיפות זו של הוועד המקומי קיימת רק לגבי פעילות חינוך המתנהלת בתחום השיפוט של הוועד המקומי, ולא כאשר הפעילות נעשית על-ידי המועצה האזורית בתחומה הכולל (אוטולוגי ווילקנסקי, 1992).

תנועות ההתיישבות, ועל-ידי תקציבי מדינה שהועברו אליהם באמצעות המועצות האזוריות (אפלבוים, 2002ב).

בעקבות המשבר אליו נקלעה ההתיישבות, כמתואר בסקירת הרקע לעיל, החלה מגמה של ריכוז משאבים בתחום החינוך, שבאה לידי ביטוי בשני ממדים: הממד המרחבי – סגירה של בתי-ספר מקומיים קטנים והקמת בתי ספר אזוריים; והממד הארגוני – העברת האחראיות להפעלת בתי הספר וחלק מגני הילדים מידי היישובים לידי המועצה האזורית (קידר, 1991; שוורץ ואחרים, 1994; אפלבוים, 2002ב). שינוי זה עדיין לא עוגן בחקיקה, והוא נשען בעיקר על הסכמים שנחתמו בעבר בין תנועות ההתיישבות לבין המועצות האזוריות, ועל הסכמתם של היישובים להסמיך את המועצה לפעול כרשות חינוך מקומית הלכה למעשה. מבחינת החוק היישובים השיתופיים הם עדיין רשויות חינוך מקומיות. לכן, על-אף השינויים שחלו ביחסי הכוחות בין שני הרבדים השלטוניים במהלך השנים, אין למועצות האזוריות סמכויות מלאות על פי חוק כרשויות חינוך מקומיות בתחומי היישובים, כפי שיש למועצות מקומיות ולעיריות (אפלבוים, 2002ב). כתוצאה מכך, מתעוררות לעתים תכופות יחסית בעיות בחלוקת האחראיות והסמכויות בנושאי החינוך.

בג"ץ 153/69 רחל ויחזקאל להבי נ' המועצה האזורית חוף השרון ואח'

העותרים התגוררו בתחום המושב רשפון אבל לא היו חברים באגודה השיתופית שלו, והם עתרו לבג"ץ בבקשה שיורה למועצה האזורית לשאת בהוצאות החינוך של ילדתם, הלומדת בבית הספר היסודי. בית המשפט דחה את העתירה משום שהעותרים לא פנו תחילה לוועד המקומי ברשפון, שהוא רשות החינוך המקומית גם כלפי מי שאינו חבר באגודה, אלא הפנו את דרישתם ישירות למועצה האזורית. מאחר שלא עשו כך לא ניתן היה לדעת אם הוועד המקומי אכן לא ראה עצמו חייב במתן חינוך חינם לילדת העותרים.

חשיבותו של בג"ץ מוקדם זה היא בקביעה כי הוועד המקומי הוא רשות חינוך כלפי כלל תושבי המקום ולא רק כלפי חברי האגודה השיתופית.

בג"ץ 608/75 קוזלובסקי ואורן נ' המועצה האזורית אשכול וועד מושב ישע

ישע הוא מושב בתחום המועצה האזורית אשכול. בזמן העתירה היו קיימים בתחום המועצה שני בתי ספר ממלכתיים שאחד מהם נמצא בטווח של כ-2 ק"מ מן המושב, אולם ההורים בחרו לרשום את בניהם לבתי-ספר מרוחקים יותר, בטענה כי רמת הלימודים בהם גבוהה יותר. לקראת שנת הלימודים תשל"ו הודיעה המועצה להורי התלמידים שהיא מפסיקה לספק הסעות לתלמידים שיש עבורם מסגרת מתאימה בבית הספר האזורי. ההורים, שלא רצו להעביר את ילדיהם לבית ספר זה, ביקשו מבית המשפט

שיוציא צו המורה למועצה האזורית ולוועד המקומי לדאוג להסעת בניהם אל מוסדות החינוך להם הם רשומים.

בתגובתו לעתירה טען הוועד המקומי ביישוב כי הוא אינו במעמד של רשות חינוך מקומית, והוא אף פעם לא שימש ככזה, מאחר שבית הספר המדובר נמצא מחוץ לתחום השיפוט שלו. לכן הוא אינו חייב להיענות לעותרים, גם לא בנושא הסעת התלמידים. בית המשפט קיבל את הטענה על סמך פסקה ב' בסעיף 1 בחוק חינוך חובה, שלפיו ועד המושב הוא רשות חינוך מקומית רק למוסד חינוך שבתחומו, ולכן לטעמו אין צורך לצרף את הוועד כמשיב לעתירה. המועצה האזורית אישרה בתגובתה כי היא רשות החינוך המקומית בתחום שיפוטה, וטענה כי בית הספר האזורי הוקם במטרה לשלב בתוכו את כל ילדי האזור, תוך העמקת הקשר שלהם לביתם ולהתיישבות, וכי היא הצהירה מראש, כי עם פתיחת כיתות ט'-ו"ב באזור תיפסק הסעת התלמידים לבתי הספר שמחוץ לתחום המועצה.

בהסתמכו על תקנה 7(ב) לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי, קבע בית המשפט כי החובה לספק תחבורה קיימת רק כאשר המרחק בין מקום מגורי התלמידים לבין בית הספר הקרוב ביותר עולה על 2 ק"מ. מלבד זאת, על-פי סעיף 20 לחוק החינוך הממלכתי תלמיד חייב להירשם במוסד חינוכי הקרוב למקום מגוריו. מכאן שכאשר בחרו העותרים לרשום את ילדיהם לבתי ספר מרוחקים, על אף הימצאותם של בתי ספר קרובים יותר למקום מגוריהם, הם לא פעלו על-פי החוק ועל כן אין הם יכולים להעלות טענות כלפי רשות החינוך. בית המשפט דחה, על כן, את טענות העותרים וביטל את הצו על-תנאי שהוצא לפני כן.

בית המשפט ציין בהכרעתו גם את העובדה כי המועצה האזורית נימקה את הקמת בית הספר האזורי ברצונה להביא לאינטגרציה של כל ילדי האזור במסגרת לימודית אחת, וכי מטרה זו לא תושג אם חלק מן תלמידים ירשמו למוסדות חיצוניים. מן הדיון משתמע כי למועצה אמנם אין סמכות לחייב את ההורים לרשום את ילדיהם לבית הספר האזורי, אך בה בעת אין עליה החובה לספק להם הסעות לבתי ספר אחרים. הנקודה המעניינת בפסק דין זה, שניתן באמצע שנות ה-70, היא כי כבר אז הייתה הכרה בעובדה כי בפועל המועצה האזורית היא רשות החינוך המקומית ואילו הוועד המקומי התנער מכל חובה הקשורה במעמד זה.

בל"ץ 417/77 ועד רמת רזיאל ו-14 אח' נ' בית הספר הממלכתי אזורי 'הרי יהודה' ו-3 אח'

עתירה זו, שהוגשה על-ידי ועד המושב רמת רזיאל והורי ילדים המתגוררים בו, עסקה בשאלה היכן ילמדו ילדי המושב בשנת הלימודים הקרובה. העותרים דרשו שילדי המושב

ילמדו בבית הספר 'הרי יהודה', בו למדו עד לסוף שנת הלימודים הקודמת, בעוד שהמשיבים טענו שהם צריכים ללמוד בבית הספר האזורי 'עין כרם'. שני בתי הספר נמצאים בתחומה של המועצה האזורית מטה יהודה, אך 'הרי יהודה' נחשב לבית ספר ברמה גבוהה יותר ולכן העדיפו הורים רבים לרשום את ילדיהם לבית ספר זה. כתוצאה מכך עמד בית הספר 'עין כרם' בפני סגירה. מסיבה זו מינה מנכ"ל משרד החינוך ועדה שנתבקשה להציע פתרון לבעיה. הוועדה החליטה כי על המועצה האזורית לקיים את שני בתי הספר, ולקבוע עיקרון שעל-פיו יחולקו תלמידי היישובים בין שני המוסדות. בעקבות החלטה זו הודיע ראש המועצה האזורית לוועדים של שמונה יישובים, ובהם רמת רזיאל, כי לפי מפת החלוקה שהציעה המועצה ילמדו ילדיהם בבית הספר 'עין כרם'. היישובים התנגדו להחלטה וערערו עליה גם בפני מנכ"ל משרד החינוך. משלא נענו הודיע ועד המושב למועצה האזורית ולראשה כי פעולות המועצה בעניין זה נעשו שלא כדין, כשהוא מסתמך על סעיף 63 (א)3 בצו לפיו "המועצה לא תטפל בענייני תרבות וחינוך הנוגעים לישוב אחד או לישובים אחדים אלא אם הייתה דעתם של הוועדים המקומיים, שלהנהלתם נתונים היישובים הנוגעים בדבר, נוחה מטיפול זה". עוד טען בא כוח העותרים כי 'רשות חינוך מקומית' כהגדרתה בחוק לימוד חובה היא במקרה הנידון ועד המושב, ועל כן למועצה האזורית לא הייתה הסמכות לטפל בענייני ילדי העותרים. ראש המועצה טען שפעל בתחום סמכותו.

בהסתמך על פסק הדין בבג"ץ 608/75, קוזלובסקי ואח' נ' המועצה האזורית אשכול שנדון לעיל, הסיק בית המשפט כי ועד המושב הוא רשות חינוך רק לגבי מוסד הנמצא בתחומו ואשר אינו מוסד אזורי. לגבי מוסד חינוך אזורי רשות החינוך המקומית היא המועצה האזורית. בית המשפט דחה את טענות בא כוח העותרים אחת לאחת וקבע כי למועצות האזוריות ניתנו הסמכויות "לעשות את כל הדרוש למילוי חובותיהם כרשויות חינוך מקומיות, ובשימוש בסמכויות אלה אין המועצות האזוריות תלויות בהסכמת הוועד של הישוב", וכי ראש המועצה אכן פעל במסגרת סמכותו.

הנה כי כן גם פסק דין זה מחזק את מעמדה של המועצה האזורית מול היישובים, ואפילו כאשר מדובר בתחום החינוך שבו מתחילה ניתנה הסמכות לוועדים המקומיים. התמורות שחלו במרחב הכפרי, שחייבו מעבר לבתי ספר אזוריים והטלת האחריות להפעלתם על המועצות האזוריות, גרמו בהכרח גם להעברת סמכויות מידי הוועדים לידי המועצה האזורית.

בג"ץ 575/88 העמותה ליישוב קהילתי יהודי בגבעת הר-אדר נ' המועצה האזורית מטה בנימין ו-2 אח'

במועד העתירה נמצא היישוב הקהילתי הר-אדר בתחומה המוניציפלי של המועצה האזורית מטה בנימין, אך בשל מיקומו בשולי המועצה הוא מרוחק גאוגרפית מבתי הספר שלה. לעומת זאת הוא קרוב לתחום השיפוט של המועצה האזורית מטה יהודה. מלבד זאת, מרבית בתי הספר של מטה בנימין שייכים לחינוך הממלכתי-דתי, כאשר ההורים מהר-אדר רצו לשלוח את ילדיהם לחינוך הממלכתי. מאחר שהר-אדר אינו יישוב שיתופי, לא היה לו מעמד של רשות חינוך מקומית לפי חוק חינוך חובה תש"ט-1949 והמועצה האזורית הייתה רשות החינוך המקומית שלו. בעקבות פגישה שהתקיימה במרץ 1988 בין נציגי משרד החינוך לנציגי היישוב הודיע יושב ראש המזכירות של הר-אדר למנכ"ל משרד החינוך כי רוב תושבי היישוב הביעו את רצונם להשתלב במערכת החינוך של מטה יהודה, על-אף שהיישוב הר-אדר אינו נכלל בתחומה. ככל הנראה הושגה לכך גם הסכמת המועצה האזורית מטה בנימין. בית הספר אליו הופנו ילדי הר-אדר היה בית הספר האזורי בעין כרם, שגם הוא מרוחק מן היישוב. בעתירה זו ביקשו ההורים, בהתבססם על חוק לימוד חובה, כי משרד החינוך יקים בית ספר יסודי ביישובם.

בית המשפט דחה את העתירה מטעמים פרוצדורליים, שכן לדעת השופטים העתירה לקתה בשיהוי משמעותי ומרחיק לכת. למרות שהחלטת משרד החינוך הייתה ידועה להם כבר באפריל, בחרו העותרים להשתהות, והעתירה הוגשה רק ימים ספורים לפני תחילת שנת הלימודים. כך נוצרו נסיבות שאינן מאפשרות בירור בבית המשפט, ובית המשפט בחר שלא להתערב במחלוקת לגופה באותו עיתוי.

ראוי להוסיף כי בסופו של דבר הוקם בית ספר בהר-אדר והיישוב יצא מתחום המועצה האזורית מטה בנימין וקיבל מעמד של מועצה מקומית. זהו עוד מקרה של יישוב גדול יחסית שלא מצא את מקומו במועצה האזורית, הן בשל גדלו, הן בשל מיקומו והן בשל הרכב האוכלוסייה שלו.

בג"ץ 7279/95 ועד מקומי כרמי יוסף ו-2 אח' נ' שר החינוך ו-5 אח'

בג"ץ 4901/98 כרמי יוסף אגודה שיתופית ו-4 אח' נ' שר החינוך והמועצה האזורית גזר

היישוב כרמי יוסף נמצא בתחומה של המועצה האזורית גזר. יש ביישוב אגודה שיתופית אך הוא אינו מוגדר כיישוב שיתופי ולכן אין לו מעמד של רשות חינוך מקומית. מסיבות שאינן מפורטות בעתירה, בחרו תושבי היישוב כרמי יוסף שלא לשלוח את ילדיהם, תלמידי כיתות א'-ג', לבית הספר היסודי האזורי של המועצה והקימו ביישובם בית ספר לא מוכר.

בעתירתם ביקשו העותרים להכיר ביישוב כרמי יוסף כרשות חינוך מקומית, וזאת כדי שיוענק למוסד בו לומדים ילדי היישוב מעמד של מוסד חינוך מוכר. לחלופין הציעו שהמועצה תקים ביישוב בית ספר יסודי אזורי לתלמידי כיתות אלה. למעשה ביקשו העותרים 'להכשיר' מוסד קיים שבעקבות ההכרה בו כמוסד חינוך תבוטל סגירתו, והוא יהיה זכאי לתקציבים ממושרד החינוך. המשיבים טענו כי אם יוכר היישוב כרשות חינוך מקומית, עלול הדבר להביא להקמת בתי ספר קטנים מדי, להיעדר אינטגרציה ולהוצאות כספיות גדולות ומיותרות. בית המשפט קיבל את עמדתם וקבע כי לא נפל כל פגם בהחלטתם שלא להקים בית ספר בכרמי יוסף, וכי השיקול שהציגו ענייני, ולכן דחה את העתירה.

למרות צו הסגירה שניתן נגדו, בית הספר היסודי בכרמי יוסף לא נסגר, והאגודה השיתופית המשיכה לקיים אותו. באוגוסט 1998 עתרו האגודה השיתופית להתיישבות חקלאית כרמי יוסף ו-4 אח' נ' שר החינוך והמועצה האזורית גזר (בג"ץ 4901/98) באותו עניין. בית המשפט קבע כי העתירה טורדנית, ודחה אותה בשל אי ניקיון כפיים של העותרים.

גם במקרה זה תמך בית המשפט בעמדת המועצה האזורית ובסמכותה להחליט היכן יוקמו בתי הספר שבאחריותה.

בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עילית ואח' נ' שר החינוך ו-5 אח'

פוריה עילית הוא יישוב קהילתי לא שיתופי בתחום המועצה האזורית עמק הירדן. במועצה נמצא בית הספר התיכון 'בית ירח', שהוקם על-ידי אגודה חקלאית שיתופית המאגדת 16 קיבוצים ומושבים במועצה, והוא מוגדר כבית ספר מוכר שאינו רשמי. בהיעדר בית ספר רשמי במועצה הופנו ילדי פוריה ללימודים על-יסודיים בבית ירח. ועד פוריה עילית עתר לבית המשפט העליון בשם תושבי היישוב שילדיהם לומדים בבית הספר. העתירה נסבה במקור על מספר נושאים, ובין היתר עסקה בשאלה האם חלה על המועצה האזורית חובה להשתתף בעלויות לימודיהם של ילדי העותרים?

בתגובתה לעתירה טענה המועצה האזורית כי בית הספר הינו מוסד פרטי, ולכן רישום מרצון של תלמיד לבית הספר מהווה הסכמה מלאה מצד הוריו לשאת בנטל העלויות המתבקשות מכך. המועצה הציעה להסדיר את העברתם של התלמידים שיחפצו בכך אל בית ספר רשמי בטבריה. בתגובתה לעתירה צידדה המדינה בטענות העותרים, וחיזקה את עמדתם בקובעה כי מכוח החוק חלה על המועצה האזורית, כרשות חינוך מקומית, החובה לספק שירותי חינוך לתלמידים המתגוררים בתחומה.

בית המשפט קבע בהחלטתו כי לפי סעיפים 7(א) ו-7(ב) לחוק לימוד חובה, על המדינה חלה חובה לספק שירותי חינוך חובה חינם, ועל המדינה והרשות המקומית חלה במשותף החובה לקיים מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חינם. לפיכך, כאשר אין בתחום הרשות מוסד חינוכי ציבורי אלא רק מוסד חינוך פרטי הנתמך במקרה זה בכספי המדינה, זכאים התלמידים לחינוך חינם כאילו היו תלמידי בית ספר רשמי, והאחריות למימון מוטלת על רשויות החינוך – הלא הן משרד החינוך והמועצה האזורית, שהיא רשות החינוך עבור תושבי פוריה עילית.

סיכום סוגיית החינוך

למעט בג"ץ להבי המוקדם, שעסק בבית ספר שהיה בתחום השיפוט של מושב, בכל יתר העתירות שאלת המפתח הייתה בידי מי האחריות על בתי הספר האזוריים, בין אם הם מוחזקים על-ידי המועצה האזורית ובין אם מדובר במוסד אזורי פרטי. בית המשפט תמך בעיקרון לפיו כאשר בית הספר אינו בתחומו של יישוב שיתופי, לא ועד היישוב הוא רשות החינוך המקומית אלא המועצה האזורית. בכך נתן בית המשפט תוקף למגמות הקיימות בפועל, לפיהן המועצה האזורית היא הלכה למעשה רשות החינוך לכל בתי הספר שבתחומה, והיא האחראית למתן שירותי חינוך לכלל תושביה, בין אם הם גרים ביישובים שיתופיים או ביישובים לא-שיתופיים. בתוקף מעמד זה, גם אם אינו מעוגן במלואו בחוק, יש למועצה האזורית הזכות להפעיל סמכויות של רשות חינוך, אבל במקביל מוטלות עליה גם החובות הכרוכות בו.

2. מיסוי וחלוקת משאבים

הסמכות להטיל ולגבות מסים ניתנה בצו המועצות האזוריות הן למועצה האזורית והן לוועד המקומי, אולם הוועד המקומי היה רשאי להשתמש בסמכותו זו רק בתחום הנהלתו, ורק אם קיבל את אישור המועצה לכך. האפשרות להטיל על התושב כפל מס, כלומר מס של המועצה האזורית ומס של הוועד המקומי, קיימת עד היום, אם כי שיטת המיסוי במועצות האזוריות עברה במהלך השנים שינוי מהותי. בעבר ניתנה למועצות הסמכות לקבוע בעצמן את הבסיס לשומות המס שלהן, ובמקרים רבים הן הטילו על התושבים מס אחיד על בסיס יחידת משפחה, וכך נהגו גם הוועדים המקומיים לגבי המס המקומי. בשנת 1992 השתנה המצב החוקי והמועצות האזוריות חויבו, באמצעות חוק ההסדרים ותקנותיו,²⁸ להטיל על תושביהן מס ארנונה, המבוסס על יחידות שטח ושימושיהן, ומשמש כמקור העיקרי להכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות. בדרך זו

²⁸ חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב, תשנ"ג-1992), ותקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) ועדכוניהן.

שולבו המועצות האזוריות במערכת המיסוי הנהוגה בכלל הרשויות המקומיות. משמעות ההסדר החדש היא שכמו יתר הרשויות גם המועצות האזוריות מוגבלות על-ידי החוק, הן לגבי גובה הארנונה שהן רשאיות לגבות והן לגבי קצב השינויים שניתן לעשות בה מדי שנה.

גם הוועדים המקומיים הוסמכו, אם ירצו בכך, להטיל ולגבות ארנונה לפי כללים שנקבעו, ובלבד שיקבלו לכך את אישור המועצה,²⁹ אולם משנת 2004, בעקבות התיקון לצו המועצות האזוריות, הוגבלו מאד סמכויותיו של הוועד המקומי ובכלל זה סמכויות המיסוי שלו. מכאן ואילך הוא רשאי להטיל מסים רק "לצורך ביצוע הסמכויות שהמועצה אצלה לו" (סעיף 133א), ולגבות את המסים רק אם המועצה החליטה להסמיך אותו לכך (סעיף 133ג). כמו כן הוועד כפוף לפיקוח ולביקורת של המועצה ומחויב להגיש לה מדי שנה דו"ח כספי מבוקר.

כחלק ממנגנוני הפיקוח והבקרה של המועצה על הוועדים, מחויבים הוועדים להגיש לאישורה את הצעות התקציב ואת הדוחות השנתיים שלהם. על יו"ר הוועד המקומי להכין בהקדם האפשרי אחרי 1 באפריל של כל שנה דין וחשבון מפורט על ענייני הוועד המקומי במשך השנה שחלפה. אישור התקציבים בידי המועצה מאפשר לה, בין היתר, להבטיח שסעיפי התקציב ישקפו את חלוקת התפקידים בינה לבין הוועדים המקומיים – הן בסעיפי התקבולים והן בסעיפי התשלומים – ולוודא שלא נותרו פעולות שלא תוקצבו (מבקר המדינה, 2004).

בג"ץ 265/77 ועד מקומי סביון נ' שר הפנים ו-3 אחרים

העתירה בבג"ץ זה הוגשה בתקופה בה הייתה לוועדים המקומיים מידה רבה של עצמאות ניהולית וכספית. במקרה הנדון מדובר בוועד המקומי סביון, שנהג במשך שנים לגבות מן התושבים ארנונת רכוש, על-פי החוק שהיה קיים באותה תקופה. ארנונה זו שימשה כמקור עיקרי למימון השירותים המוניציפליים שהוועד סיפק לתושבים. בשנת 1968 שונה חוק המדינה ובוטלה סמכותן של הרשויות המקומיות להטיל ארנונת רכוש. בתמורה הסכימה המדינה להקצות לרשויות חלק מסוים מהכנסותיה ממסים. העתירה עסקה בשאלה מי היא הרשות המקומית הזכאית להחזר המס מן המדינה – המועצה האזורית או הוועד המקומי.

²⁹ "ועד מקומי רשאי להטיל בתחום הנהלתו כל מס או ארנונה כללית שהמועצה רשאית להטילם לפי סעיף 68(א), ולפי חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים) והתקנות שהותקנו לפיו (להלן - התקנות), ובכפוף למגבלות לוועד שנקבעו בהם, ובלבד שהוועד יקבל לכל פעולה כזו את אישור המועצה" (צו המועצות האזוריות, סעיף 133א), תיקון תשנ"ד).

במקרה הנדון הסכים הממונה על המחוז כי התמורה תועבר לוועד המקומי על סמך הכנסותיו מן המס בשנה שקדמה לחקיקה, אבל בשנת 1977 שונה הנוהל והכסף הועבר למועצה האזורית. הוועד המקומי עתר לבג"ץ בטענה כי גם הוא נכלל בהגדרה של 'רשויות מקומיות' ולכן הוא זכאי לקבל את התמורה מכספי ההעברות. הוועד ציין כי הוא זה שמספק לתושבים את רוב השירותים המוניציפליים ואילו חלקה של המועצה במתן שירותים מועט ביותר, ויש שירותים שהיא אינה מסוגלת כלל לספק.

למרות שהבין את רוח הטענות שהציג הוועד ואת שאיפתו לאי-תלות במועצה האזורית, דחה בית המשפט את עתירתו משני טעמים, האחד טכני והאחר מהותי, והוא החשוב לענייננו כאן. בית המשפט קבע כי "המועצה האזורית היא היחידה המנהלית הקובעת לצורך המיסוי, הן לעניין צרכי תושביה הן לעניין משאביה הכספיים" וכי הוועד המקומי הוא "רשות מקומית התלויה בחסדי המועצה האזורית לצורך הגדרת סמכויותיה". יתר על כן, בית המשפט הביע דעתו כי למועצה נתונה הסמכות להשתמש במשאביה כדי לאזן פערים בין היישובים המצויים בתחום שיפוטה, ורמז על אפשרות שיישובים החושבים שנפגעו מחלוקת המשאבים של המועצה יבקשו בעתיד להיפרד ממנה. סביון אכן יצא מתחום המועצה וקיבל מעמד של מועצה מקומית בשנת 1978.

שני נושאים ראויים לציון מתוך פסק דין זה. נושא אחד הוא ההנמקה של בית המשפט, לפיה יש למועצה אזורית הסמכות ליעד את המשאבים העומדים לרשותה לפי שיקולים כלל-אזוריים, ולא דווקא לפי תרומתו היחסית של כל יישוב. בכך הוסיף בית המשפט עוד נדבך להבחנה בין סמכויות המועצה כגוף שלטוני המחויב לראות בשיקוליו את טובתם של כלל התושבים הגרים בתחומו, לבין סמכויות הוועד המקומי האחראי רק לרווחת תושבי היישוב עליו הוא מופקד; הנושא האחר הוא השימוש של היישוב בהנמקה זו עצמה כבסיס לדרישה לצאת מן המועצה, ולקבל מעמד מוניציפלי עצמאי. תופעה זו חזרה ביתר שאת בתקופה מאוחרת יותר, כאשר יישובים קהילתיים גדולים שהוקמו מאמצע שנות ה-80 של המאה הקודמת ואילך השתמשו בנימוק זה וחלקם אכן זכו במעמד העצמאי של מועצה מקומית (ניומן ואפלבוים, 1992)³⁰.

בש"א 8524/01 ורטהיימר נ' מועצה אזורית מטה יהודה ואח'

נושא העתירה במשפט זה היה כפל המס המוטל על תושב יישוב כפרי, המשלם פעם אחת למועצה ופעם נוספת לוועד המקומי. לטענת העותר, הארנונה הנגבית על ידי המועצה והארנונה הנגבית על ידי הוועד המקומי הם סכום אחד, ולכן התשלום ששילם למועצה האזורית כולל גם את מיסי הוועד המקומי ואין לדרוש ממנו תשלום נוסף כמס

³⁰ ראו דוגמת צור יגאל ודוגמת הר-אדר לעיל.

עבור הוועד המקומי. עוד טען העותר כי תשלום התוספת עבור מס הוועד המקומי יוצר מצב לפיו סך המס המשולם על-ידי התושבים יהיה גבוה מהסכום שאושר על-ידי משרד הפנים ועל-פי חוק ההסדרים.

עתירה זו נדונה תחילה בבית משפט השלום, שנתן במעמד צד אחד צו מניעה זמני נגד המועצה האזורית, אבל קבע כי הסמכות לדון בשאלה שבמחלוקת היא בידי בית המשפט המחוזי ביושבו כבית משפט לעניינים מקומיים, והעביר אליו את הדיון.

בית המשפט עסק בשאלת הסמכות להטיל מיסי ארנונה מקומית ובחוקיות המס המקומי. בהסתמך על סעיף 133(א) לצו המועצות המקומיות, קבע בית המשפט כי הסמכויות שהוענקו למועצה להטיל מסים נתונות גם לוועד המקומי, בכפוף לסייגים הקבועים בסעיף, כלומר, התאמה לחוק ההסדרים ולתקנות שהותקנו מכוחו, וקבלת אישור המועצה האזורית לגביית המס. מתוך תקנה 10 לחוק ההסדרים, למד בית המשפט כי הסכום המצטבר של הארנונה המוטלת על ידי הוועד המקומי ועל ידי המועצה האזורית אינו יכול לחרוג מן השיעור המקסימלי שנקבע בתקנה, אולם אין בתקנה כדי לשלול את סמכותו של הוועד המקומי לגבות מס בעצמו. בהתבסס על פירוש זה, דחה בית המשפט את טענתו של העותר, וקבע כי הן למועצה האזורית והן לוועד המקומי יש סמכות לגבות מסים, כך שתשלום המסים למועצה האזורית אינו פוטר את העותר מתשלום מסים לוועד המקומי.

ע"ם 146/04 דימנשטיין ואחרים נ' משמר השבעה ועמק לוד

העותרים, חלקם תושבי משמר השבעה וחלקם מחזיקים במשרדים או מחסנים במושב, עתרו לבית המשפט העליון ביושבו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים, נגד הוועד המקומי והמועצה האזורית עמק לוד, וערערו על סמכותו של הוועד להטיל ארנונה כללית על הנכסים הנמצאים בתחומו. עוד טענו העותרים כי התעריף המצרפי של הארנונה שהוטלה על-ידי המועצה האזורית והוועד המקומי בשנת 2002, לעומת התעריף שהוטל על-ידי המועצה בשנת 2001, גדל בשיעור העולה על זה שנקבע בחוק ההסדרים במשק המדינה משנת 1992, ובתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000, תש"ס-2000).

בהתאם להוראות הצו שהיו אז בתוקף, קבע בית המשפט כי לוועד המקומי יש סמכויות שיוריות – כלומר יש לו אותן הסמכויות שיש למועצה האזורית, אולם הוא רשאי להשתמש בהן רק במידה והמועצה אינה עושה כן. במקרה הנדון המועצה האזורית נתנה את אישורה ומיסי הוועד המקומי הוטלו כחוק. לגבי טענתם האחרת של העותרים בדבר חריגת שיעור העלאת המס ממגבלות החוק ותקנות ההסדרים, קבע בית המשפט כי

המגבלות חלות על כל אחד משני הגופים בנפרד, ואין לחשב את העלאת הארנונה באופן מצרפי. מאחר שבשנת 2001 הטילה המועצה האזורית לבדה את הארנונה, ואילו הוועד המקומי הטיל אותה לראשונה רק בשנת 2002, יש לראות בארנונה של הוועד באותה שנה ארנונה שהוטלה לראשונה, ולכן לא חלה עליה מגבלת שיעור ההעלאה. לפיכך דחה בית המשפט את טענת העותרים. בפסק דין זה תרם בית המשפט להבהרת הוראות החוק, שנמצא אז בשנים הראשונות ליישומו ועורר לא פעם התנגדות בקרב תושבי היישובים בגלל כפל המס.

שני פסקי דין אלה, שניתנו לפני התיקון לצו משנת 2004, תמכו דווקא בזכותו של הוועד המקומי להפעיל את הסמכות השיורית שהוענקה לו בחוק באותה עת, ואשר על-פיה הותר לו להטיל ארנונה ולגבותה ובלבד שיקבל לכך את אישורה של המועצה האזורית.

3. שירותים ציבוריים

החוק המעניק למועצה האזורית סמכויות נרחבות, אינו מחייב אותה, ועל כן גם לא את הוועד המקומי, להשתמש בהן כדי לספק שירותים לאוכלוסייה שבתחום שיפוטתה. מבחינת החוק יש למועצה רק מספר מצומצם של תפקידים שהיא מחויבת למלא, וכל השאר הוא בתחום שיקול דעתה. בשל כך הוגשו במרוצת השנים לבתי המשפט עתירות שונות שעניינן מחסור בשירותים או רמת שירותים שאינה עונה על הציפיות של התושבים ואינה תואמת את גובה המסים הנגבים מהם.

מלבד העתירה המוקדמת של תושבי המרכז האזורי תושיה משנת 1979, רוב העתירות בסעיף זה הן מן העשור האחרון והן עוסקות בעיקר בנושאים הקשורים באיכות הסביבה. במוקד העתירות – מחלוקות לגבי חלוקת הסמכויות והאחריות לטיפול במפגעי איכות הסביבה בין המועצה האזורית, הוועד המקומי ורשויות שלטוניות אחרות. ברובן עתרה המדינה בשם המשרד לאיכות הסביבה נגד המועצות האזוריות, בהן רואה המשרד את הגוף המוניציפלי האחראי לאיכות הסביבה במרחב הכפרי. תופעה זו מעידה על עליית חשיבותו של נושא איכות הסביבה בסולם העדיפויות בעולם בכלל ובארץ בפרט, והיא מתקשרת להקמת המשרד לאיכות הסביבה בשנת 1989.

בג"ץ 710/79 האגודה לקידום ופיתוח המרכז האזורי 'תושיה' נ' שר הפנים ואח'

במרכז העתירה שנדונה לעיל (בדיון על הבחירות והייצוג) עמדה שאלת מעמדו של המרכז האזורי 'תושיה' וזכויותיהם של תושביו. סוגיה משנית בעתירה הייתה שאלת רמת השירותים שמקבלים תושבי המרכז האזורי מן המושב הסמוך. העותרים קבלו על תלותו של המרכז, שלא הוכר כיישוב נפרד ועצמאי, בכפר מימון השכן לצורך קבלת שירותים

הניתנים, לטענתם, בחסד והיקפם גמיש. בתשובתו לעתירה טען שר הפנים, בין היתר, כי לטעמו האופן הנוכחי של מתן השירותים לתושבי המרכז משביע רצון, וכי פתרון חלופי לפיו יוענק למרכז מעמד של יישוב עצמאי אינו מוצדק, משום שהמרכז אינו יכול לשאת בנטל השירותים בכוחות עצמו.

השופטים דחו את העתירה, אבל יחד עם זאת הודו כי לא מצאו אפשרות לתת סעד לעותרים, למרות העוולות שתוארו בעתירה, משום ששיקוליו של השר היו סבירים וכדין ובמידה שאינה מצדיקה התערבות של בית המשפט. למרות זאת, העירו השופטים כי יש לבחון דרכים לתיקון המצב הקיים, בו אין הסדר מעוגן בצו לגבי אספקת השירותים של מרכז מעין זה, שאין לו מעמד של יישוב ואין לו ועד מקומי, ולגבי תשלום המסים של תושביו. לכן המליצו לבחון את האפשרות לקבוע בצו כי במקרים כגון אלה יהיה השר רשאי לקבוע בעת אישור תקציב המועצה האזורית, מה יהיה היקף השירותים להם זכאים תושבי המרכז ועל מי חלה החובה לספקם. מלבד זאת המליץ בית המשפט לשקול הוספת סעיף לצו שיקבע כי תושב המועצה האזורית לא יידרש לשלם ארנונה עבור שירותים אלא אם טיבם ושיעורם אושרו על-ידי שר הפנים. הצעת בית המשפט נשארה בגדר המלצה בלבד, ולא גרמה לשינוי בחקיקה או אפילו בתקנה, ויש בכך כדי להעיד על מיעוט השפעתו של בית המשפט באותה עת על הרשות המבצעת, במקרה זה שר הפנים.

ע"א (חיפה) 4160/97 המועצה האזורית מטה אשר נ' אחיהוד מושב עובדים ו-14 אח'

העתירה עוסקת בסוגיית חלוקת האחריות בין הוועד המקומי והמועצה האזורית לגבי מניעת שריפות וכיבויין. בעתירה ערערה המועצה על פסק דין בת"א 3320/92 בה נתבעה כצד שלישי האחראי לכיסוי נזקי שריפה שפרצה במושב אחיהוד. בערכאה הקודמת קבע בית משפט השלום כי הנזק נגרם כתוצאה מהתפשטות האש, וכי אחריות המועצה היא 'אחריות על', המחייבת אותה לפקח על כך שיינקטו אמצעים למניעת דליקות, על-ידי הוועד המקומי או על-ידה. חובה זו חלה עליה במיוחד לאור תפקודו הלקוי של הוועד המקומי.

העתירה הנוכחית היא ערעור כפול: המועצה ערערה על חיובה באחריות להתלקחות והתפשטות השריפה, ומושב אחיהוד וחברת הביטוח ערערו על שיעור האחריות (הנמוך לטעמם) שהוטל על המועצה. בית המשפט המחוזי קבע כי בגישת המועצה האזורית, לפיה היא פטורה מפעולות למניעת דליקות, יש משום הפקרת חיי התושבים והיא אינה מתקבלת על הדעת. למרות חוזרים והתראות שקיבלה המועצה בדבר מניעת דליקות, לא נעשתה על-ידה פעולה ממשית כלשהי. דווקא לאור תפקודו הלקוי של הוועד המקומי במושב אחיהוד, היה על המועצה לגלות יותר מעורבות ואחריות, ולבצע כל פעולה לשם מניעת התפרצות דליקות והתפשטותן. לחיזוק עמדתו השתמש בית המשפט בסעיף 63(8)

בצו המועצות האזוריות, בו הוסמכה המועצה "לאחוז באמצעים, ולחייב תושבים, בעלים, ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים למניעת דליקות ולכיבוי". אמנם, גם לוועד המקומי ניתנה אותה הסמכות אך הוא רשאי להשתמש בסמכות זו רק במידה והמועצה אינה משתמשת בה ושאיין בכך סתירה להחלטותיה (סעיף 132(א) לצו). מכאן קבע בית המשפט כי האחריות לנקיטת אמצעים למניעת דליקות וכיבוי מוטלת בראש וראשונה על המועצה האזורית, ורק אם היא לא עמדה בחובה הזו, מוקנית לוועד המקומי סמכות לפעול במקומה, אך 'אחריות העל' היא בידי המועצה האזורית. בית המשפט קבע כי די בכך שהמועצה לא נקטה באמצעי זהירות למניעת התלקחות והתפשטות שריפה, כדי להוות רשלנות, וקיבל את עמדת בית משפט השלום, לפיה המועצה אחראית לנזקי המשיבים מפני שלא נקטה באמצעי מניעה מוקדמים ולא הכינה אמצעי כיבוי למצב שלאחר פרוץ שריפה. למרות זאת בית המשפט לא התעלם מאחריותו של הוועד המקומי, המשמש כמנהל הישיר של המושב, ומאשמתם של בעלי המשקים שלא נקטו צעדי מניעה וזהירות, כל אחד במשקו. משום כך חייב את המועצה האזורית לשאת בחלק מן הפיצויים שהמושב וחברת הביטוח חויבו לשלם לנפגעים.

פסק דין זה מצטרף למגמה המסתמנת בגישת בתי המשפט, בעיקר בשנים האחרונות, הרואים במועצה האזורית את הגוף המוניציפלי האחראי למתן השירותים ולרווחת התושבים, ובוועד המקומי את הגוף המנהל את היישוב בכפיפות לתפקוד המועצה האזורית ולהחלטותיה.

ת"פ (כפר סבא) 3605/99 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית חוף השרון, האגודה החקלאית בני ציון ו-2 אח' שמפעילים בפועל את האתר

גם עתירה זו דנה בחלוקת הסמכויות והאחריות בין המועצה האזורית לוועד המקומי בנושא של איכות סביבה. המדינה תבעה את המועצה האזורית חוף השרון, ואת הנאשמים האחרים, בגין עבירות של אי מניעת זיהום אוויר וריח בלתי סבירים מאתר לסילוק פסולת הסמוך למושב בני ציון. המועצה מצדה טענה שלא אליה יש לבוא בתביעות, משום שכל הדו"חות והפניות מצד מפקחי המשרד לאיכות הסביבה בנושא אתר הפסולת הופנו אל הוועד המקומי של בני ציון, שבסמוך לו נמצא האתר, וכי חובתו של הוועד כרשות מקומית לטפל ולפקח על פיניו הפסולת בתחומו. כמו כן טענה שלא הוכח כי האתר המדובר מצוי בתחום שיפוטה.

התובע טען כי צו המועצות האזוריות מטיל על המועצה האזורית את הסמכות ואת האחריות למנוע מפגעים תברואתיים מן התושבים המצויים בשטח שיפוטה. לדעתו, אין להפנות אצבע מאשימה לעבר הוועד המקומי, מפני שלפי סעיף 132 לצו הוועד מורשה להשתמש בסמכויותיו רק אם המועצה האזורית אינה משתמשת בהן. לטעמו, אין לצפות

מהוועד המקומי למלא סמכות כלשהי רק מפני שהמועצה האזורית נמנעה מלמלא אחר חובתה החוקית.

לאחר עיון בתקנות קבע בית המשפט כי חובת עשה ספציפית מוטלת על מי שמטפל באתר טיפול יומימי שוטף ונמצא בקרבה פיסית ותפקודית אליו. המועצה אינה מתאימה להגדרה בתקנות כ'מפעיל' האתר ולכן אין להטיל עליה אחריות פלילית מתוקף ההגדרה. יחד עם זאת קבע (על סמך סעיף 90 לצו) כי סמכות הוועד היא סמכות שיורית וכפופה לסמכות המועצה. כאשר המועצה מסירה מעליה את חובותיה, היא אינה רשאית לצפות שהוועד יפעל במקומה. ניתן אפוא להגיש כתבי אישום נגד מועצה אזורית או נגד ועד מקומי, אבל בתנאי שננקטו כל אמצעי ההתראה, ההוראה והדרישה, המצויים בסמכותו של המשרד לאיכות הסביבה והמפקחים מטעמו, בטרם הגשת כתב האישום. במקרה הנדון כאן המשרד לאיכות הסביבה ומפקחיו לא נקטו בשום צעד של התראה או דרישה כלפי המועצה האזורית או נושאי המשרה בה. ההחלטה להגיש את כתב האישום נגד המועצה, ולא נגד הוועד, נבעה מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, אך הנחיה זו לא יושמה בפועל תקופה ממושכת. לכן, החליטה השופטת לקבל את טענת 'אין להשיב אשמה' וזיכתה את המועצה האזורית מהעבירות המיוחסות לה בכתב האישום.

בטרם הכריע את הדין קיים בית המשפט דיון מקיף בעניין חלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית לוועדים המקומיים, וציין כי תיחום הסמכויות ביניהם אינו ברור וחד. אף-על-פי-כן החובה למניעת מפגעים מוטלת בראש ובראשונה על המועצה, ולא על הוועד המקומי שסמכותו היא שיורית בלבד. יחד עם זאת ההכרעה בעתירה זו התבססה דווקא על הנימוק המנהלי-טכני, כלומר העובדה שהמשרד לאיכות הסביבה לא מילא את תפקידו כראוי, ולא על שיקולים מהותיים של חלוקת האחריות בין המועצה האזורית לבין הוועד המקומי.

דל"פ 4867/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית לב השרון

זוהי עתירה לקיום דיון נוסף בפסק דינו של בית המשפט העליון מיום 18.5.03 ברע"פ 5389/01. בהליך כזה מציגים הצדדים את עמדותיהם כדי להצדיק/לפסול עוד דיון בעתירה בפני הרכב שופטים רחב. התנאי הראשון להגשת בקשה לדיון נוסף הוא שפסק הדין התקבל בערכאה הקודמת לא בהכרעת הרוב המוחלט, אלא רק בהכרעה של רוב יחסי של השופטים שדנו בעתירה.

המושב כפר הס נמצא בתחום המועצה האזורית לב השרון. המושב הפעיל בתחומו, בהסדר עם המועצה האזורית, אתר לסילוק פסולת חקלאית, שעלה על גדותיו וגרם לזיהום סביבתי. מכיון שלא ננקטו אמצעים לטיפול במפגע, נפתחה חקירה שבסיומה

הואשמו המועצה והעומד בראשה בעבירות לפי חוק המים ולפי התקנות למניעת מפגעים. החוק למניעת מפגעים אוסר על יצירת מפגעים ומקנה לרשויות השלטון סמכויות לאכיפת האיסורים שבו. סעיף העונשין בחוק (סעיף 11), קובע ומפרט כי העובר על הוראות החוק מחויב בפלילים. עוד מרחיב החוק, בסעיף 14, את מעגל האחריות:

...רואים אדם כאילו גרם לאותו מעשה גם אם הוא נעשה במקום הנתון לשליטתו אן לפיקוחו, או על-ידי מי שנתון לשליטתו או לפיקוחו, והוא לא נקט כל האמצעים הסבירים למניעתו.

בית משפט השלום הרשיע את המועצה וראשה בכל העבירות שיוחסו להם, משום שסבר כי בתוקף הסמכויות שניתנו למועצה האזורית בצו המועצות האזוריות מוטלת עליה החובה להסדיר את הקמת האתר ולפקח על תפעולו התקין, גם אם היא אינה מנהלת אותו באופן שוטף. בית המשפט המחוזי, אליו פנו בערעור, קיבל את ערעורם בחלקו וזיכה אותם מביצוע עבירה לפי חוק המים. לאחר קבלת רשות לכך, ערערו המועצה והעומד בראשה לבית המשפט העליון, שקיבל ברוב דעות את ערעורם וזיכה אותם גם מביצוע העבירות על התקנות למניעת מפגעים.

ברע"פ 5389/01, עליו ערערה המדינה, קבעה השופטת דורנר שניתן להאשים בהפרת החובות האמורות בחוק את המפקח הישיר על מפעיל האתר, רק אם בינו לבין האתר התקיימה "זיקה יומיומית, צמודה וישירה", ושזיקה שכזו הייתה רק לוועד המקומי אך לא למועצה האזורית. המועצה אמנם מחויבת לממן את תחזוקת אתרי הפסולת שבתחומה, אך מאחר שאינה מפעילה אותם אי אפשר להטיל עליה אחריות פלילית למחדל. לעומתה, סבר השופט חשין, בדעת מיעוט, כי מן העובדות שנקבעו בבית משפט השלום די כדי להעיד על זיקת פיקוח ישירה וקרובה המצדיקה הטלת אחריות פלילית על המועצה. יתר על כן, ועד מושב אינו מסוגל לממן בכוחות עצמו הפעלה של אתר פסולת ולשם כך הוא נזקק לסיועה של המועצה. משום כך סבר השופט חשין כי המועצה היא שותפה יחד עם הוועד לפיקוח על האתר ועל כן יש לחייבה באחריות פלילית. עמדתו זו של השופט באה לידי ביטוי בבג"ץ 7861/03 להלן.

שאלת האחריות הפלילית של המועצה האזורית לאי-קיום החבות המנהלית המוטלת עליה הייתה אפוא נשוא הדיון בבית המשפט בערעור זה. לטענת המדינה, ההלכה שנקבעה בפסק הדין עליו היא מערערת, קשה וחשובה. משמעותה היא:

כי לא ניתן יהיה לאכוף על מועצות אזוריות את מניעתם ומיגורם של מפגעים שבטחון, כל עוד לא נטלו הן על עצמן, מיוזמתן, את הטיפול בנושא; זאת על אף שצו המועצות האזוריות מעניק למועצות אזוריות סמכויות מנהליות נרחבות – ומכאן שהוא מטיל עליהן גם חובות – לטיפול במפגעים.

הדבר עלול לגרום למצב בו הוועד המקומי, שהחוק אינו מקצה לו את האמצעים לטיפול במפגע, יהיה חשוף לתביעה פלילית, והמועצה האזורית שלא ביצעה את חובתה לספק לו את האמצעים הדרושים לכך, תהיה פטורה.

בתגובתה לעתירה טענה המועצה כי ההלכה שנקבעה ברע"פ 5389/01 מוגבלת למקרים מעטים, בהם לא מתקיימת זיקה ישירה בין המועצה האזורית לבין האתרים המקומיים לאיסוף פסולת חקלאית ביישובים שבתחומה, וגם במקרים המעטים בהם חלה ההלכה הזו, אחריות הטיפול במפגעים עודנה מוטלת על הוועד המקומי. עוד טענה הייתה כי לשר הפנים שמורה הסמכות לאכוף על המועצה האזורית להפעיל את סמכויותיה המנהליות, כמו גם הסמכות ליטול ממנה את סמכויותיה ולהפעילן בעצמו. גם השר לאיכות הסביבה מוסמך לצוות על הסרת המפגע ועל כן אין לחשוש שהמועצה לא תמלא את חובותיה. כמו כן טענה המועצה שהעובדה שיש בידיה סמכויות מנהליות לטיפול במפגעים אין בה כדי להטיל עליה אחריות הנמצאת בידי הגורמים המפעילים את האתרים באורח שוטף.

בית המשפט דחה את טענת המדינה, משום שלדעתו "לצד ההליך הפלילי, מצויים בידי המדינה כלים מנהליים חלופיים ויעילים לטיפול במחדליהן של מועצות אזוריות שאינן מקפידות למלא את חובותיהן". למעשה העתירה נדחתה משיקולים פורמליים, שכן בית המשפט סבר שלאור הנסיבות ותכנון של פסק הדין הקודם אין הצדקה לדיון חוזר בבית המשפט העליון.

אף כי עתירת המדינה נדחתה, ראוי לשים לב לטענות שהועלו על-ידי בא-כוחה, אשר מצד אחד מבטאות את המצב החוקי הקיים, שבו למועצה האזורית יש סמכויות אך אין עליה חובה להפעיל אותן, ומהצד האחר מצביעות על כך שהוועד המקומי, שסמכויותיו הן שרירותיות ותקציבו תלוי באישור המועצה, עלול למצוא את עצמו מואשם באי-מילוי תפקיד שאין בכוחו למלא אותו. סוגיה זו נותרה פתוחה.

רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון

גם בפסק דין זה עסק בית המשפט העליון בהרחבה באחריות הפלילית של המועצה האזורית, הנובעת מכשלונה להסדיר אתרים פירטיים של פסולת המצויים בתחומה המוניציפלי. תחילת הפרשה בכתב אישום שהגישה המדינה בשם המשרד לאיכות הסביבה נגד המועצה האזורית גליל תחתון, העומד בראשה ותברואן המועצה, וסופה, לאחר גלגולים בין הערכאות השונות, בפסק דין שנתן בית המשפט העליון בהרכב של חמישה שופטים. עניינה בשמונה אתרי פסולת פירטיים שפעלו בשולי שמונה יישובים בשטח שיפוטה של המועצה האזורית גליל תחתון. האתרים הוקמו ללא רישיון לפני

עשרות שנים, ומשמשים את תושבי היישובים להשלכת פסולת למיניה. במשך השנים אותרו בהם אי סדרים ומפגעים עליהם התריעו פקחי המשרד לאיכות הסביבה בפני הנאשמים. בית-משפט השלום בנצרת החליט להרשיע את הנאשמים, גזר עליהם עונשים וקנסות והורה על סגירת חמישה מתוך שמונה אתרי הפסולת. הנאשמים ערערו בפני בית המשפט המחוזי בנצרת, שהחליט לזכותם מעבירה על פקודת בריאות העם (פה אחד) ומעבירות מכוח החוק למניעת מפגעים (ברוב קולות). בתגובה, הגישה המדינה בקשה לערעור על זיכוי המועצה מהעבירות על-פי החוק למניעת מפגעים ותקנותיו, בטענה שפסק הדין נוגד את ההגיון והתכלית של דיני איכות הסביבה.

כמו ברע"פ 5389/01 עסקה העתירה בחוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961 ובתקנות שהותקנו לפיו. אולם בניגוד לפסק הדין הקודם במקרה זה החליט בית המשפט לקבל את ערעור המדינה ולהרשיע את המועצה האזורית. בפסק הדין שנכתב על-ידו קיבל השופט חשין את דעתה של השופטת דורנר בפסק הדין הקודם כי אין לתפוס את המועצה האזורית כ'מפעיל' אתר הפסולת, ואין לחייבה בחובות היומיומיות הנגזרות מכך. אולם, בכפוף להוראות סעיף מספר 14 לחוק למניעת מפגעים, קבע כי חובתה של המועצה האזורית כרשות מקומית לדאוג לסילוק מפגעים מרשות הרבים שבתחום שליטתה והיא אינה יכולה להתנער ממנה. לכן הרשיע את המועצה בשבע מתוך שמונה העבירות שהיא אשמה בהן, חייב אותה לשלם קנס של 75,000 ש"ח והורה לסגור את כל האתרים.

פעם נוספת נתן בית המשפט ביטוי מפורש לתפיסה שעל פיה המועצה האזורית היא הגוף השלטוני העליון במרחב הכפרי. היא רשאית לחלוק את סמכויותיה עם הוועדים המקומיים ולהטיל עליהם את האחריות לנושאים שונים, אך היא אינה יכולה להתנער מאחריות-העל על המתרחש בתחומה ומחובתה לפקח על פעולות הוועדים המקומיים.

4. סמכויות הרשות המקומית לעניין אכיפת חוק התכנון והבניה

סעיף 238 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, שכותרתו 'צו הריסה מנהלי', מתייחס להוצאה ולהפעלה של צו הריסה מנהלי לחריגות בנייה שונות. סעיף קטן (ב) מפרט את בעלי התפקידים איתם חייבת הוועדה המקומית להתייעץ לפני הוצאת צו הריסה מנהלי:

הייתה הוועדה המקומית ועדה למרחב תכנון מקומי כאמור בסעיף 19, לא ייתן צו הריסה מנהלי אלא לאחר התייעצות עם ראש הרשות המקומית שבתחומה מצוי הבניין החורג.

בעניין זה הגישה המועצה האזורית משגב ערעור על שני פסקי דין שניתנו בערכאה נמוכה יותר, כאשר נושא המחלוקת הוא פרשנות הביטוי 'ראש הרשות המקומית'. השאלה בה עוסקים פסקי הדין היא: במקום שהבניין החורג נמצא בתחומי מועצה אזורית הנכללת במרחב התכנון של ועדת התכנון המרחבית, עם מי אמור יו"ר הוועדה

המקומית להתייעץ לפני הוצאת צו הריסה מנהלי? עם ראש המועצה האזורית או עם ראש הוועד המקומי? ההחלטה מי היא הרשות המקומית, עשויה להיראות למתבונן מהצד כסוגיה טכנית-מנהלתית, אולם בפועל, סוגיה זו העסיקה רבות את מערכת המשפט ואף הגיעה לפתחו של בית המשפט העליון.

ע"פ 2005/02 הוועדה המקומית לתכנון ובניה משגב נ' יוסף פאעור ואח'

זהו ערעור שהגישה הוועדה המקומית לתכנון ובניה משגב על החלטת בית משפט השלום בעכו בב"ש 2799/01, לפיה בוטל צו הריסה מנהלי שהוצא על-ידי יושב הראש שלה. בית המשפט קיבל את הטענה כי צו ההריסה הוצא שלא כדין מפני שיו"ר הוועדה לא התייעץ עם ראש הוועד המקומי, וקבע כי צו ההריסה בטל.

בית המשפט המחוזי בחיפה דחה את ערעור הוועדה המקומית משום שסבר כי ההתייעצות עם ראש המועצה האזורית אינה ממלאת, בנסיבות המקרה, אחר חובת ההתייעצות, ולכן יש לבטל את צו ההריסה המנהלי. בית המשפט קבע כי חובת ההתייעצות עם רשות מקומית הינה חובה מהותית, המיועדת לצמצם את הסיכון לשימוש מוטעה עקב חוסר בקיאות או ידע לגבי שיקולים מיוחדים. לדעת בית המשפט, ראש הוועד המקומי יכול למלא מטרות אלה באופן מלא ונכון יותר מראש המועצה האזורית, בהנחה כי הוא מכיר טוב יותר את היישוב, את צורכי התושבים, את האינטרסים השונים בתוך היישוב ואת הנזק שעשוי להיגרם כתוצאה מהפעלת הצו המנהלי.

רע"פ 1782/03 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה משגב נ' יוסף וחוסני סועאד

במקרה זה ערערה הוועדה המקומית על פסק דין של בית המשפט המחוזי בחיפה בע"פ 2677/02 שניתן ב- 07.01.03. שם עתרו המשיבים לבית משפט השלום בתביעה לבטל צווי הריסה שהוציאה הוועדה המקומית משגב, משום שלא נתקיימה לגביהם חובת ההיוועצות כמשמעותה בחוק המתייחסת, לטענתם, לראש הוועד המקומי ביישוב בו נמצא הבניין המיועד להריסה. בית משפט השלום קבע כי חובת ההתייעצות של יו"ר ועדת התכנון המרחבית הינה עם ראש המועצה האזורית, דחה את טענת המשיבים וקבע כי צווי ההריסה תקפים. בעניין מעמדו של הוועד המקומי קבע בית משפט השלום כי הוא אינו במעמד של רשות מקומית אלא גוף מוניציפלי שהשימוש בסמכויות המוקנות לו מותנה בכך שהמועצה האזורית אינה משתמשת בהן. המשיבים ערערו על פסק הדין לבית המשפט המחוזי, שקבע כי מטרת ההיוועצות היא לצמצם את האפשרות של שימוש מוטעה בסמכות הוצאת צווי הריסה מנהליים, ולכן יש להעדיף היוועצות עם ראש הוועד המקומי, שכן בידיו מידע, נתונים והבנה קרובה וישירה לצורכי המקום

ותושביו. השופט כהן, בדעת המיעוט בפסק הדין, דחה את העתירה ופירש כי חובת ההתייעצות מתייחסת לראש המועצה האזורית מפני שלפי סעיף 63 לצו המועצות האזוריות, הוועדים המקומיים כפופים למועצה האזורית, ולה הסמכות והחובה לקיים סדר ושלטון תקין בתחומה. לדעתו, קיימת אפשרות שהקרבה הקיימת בין ראש הוועד לתושבים ביישוב תהווה חיסרון שעלול להזיק. כך שדווקא בראייתו הרחבה של ראש המועצה יש יתרון.

המדינה ביקשה לערער על פסק דינו של בית המשפט המחוזי, בטענה שיש לאמץ את דעת המיעוט בפסק הדין, כי המועצה האזורית היא רשות שלטונית לכל דבר ועניין, בעוד שהוועד המקומי הוא בעל סמכות שיורית בלבד. לטענתה, הקרבה בין חברי הוועד המקומי לתושבים חושפת אותם למערכת לחצים שעשויה להשפיע על קבלת ההחלטות, בעוד שלנגד עיניו של ראש המועצה האזורית תמונה ושיקולים רחבים יותר והוא אינו מונע מאינטרסים צרים. עוד טענה המדינה, כי ראש הוועד המקומי אינו מוסמך לייעץ לראש הוועדה המרחבית מפני שהוא לא הוסמך לכך על-ידי המועצה האזורית. המשיבים ביקשו להשאיר את החלטת בית המשפט המחוזי על כנה משום שהיוועצות עם ראש הוועד תצמצם את האפשרות לשימוש מוטעה בסמכות ההריסה המנהלית, ומשום שהוועד המקומי נתפס כמייצג את האינטרס של תושבי היישוב, בעוד שהמועצה האזורית מייצגת את עניינם של כלל התושבים והיישובים הנכללים בתחום שיפוטה. כמו כן הניחו כי לוועד המקומי ישנן סמכויות הנתונות למועצה האזורית ואין צורך בהאצלת סמכויות ספציפית.

לדעת בית המשפט:

הוועד המקומי של היישוב בתחומי המועצה האזורית אינו גוף אוטונומי בעל סמכויות פעולה כלליות. סמכויותיו בנויות בראש וראשונה על אותם עניינים (בעיקר כספיים) שבהם הוסמך לפעול במישרין מכוח הצו ומכוח חוקים אחרים. אשר לסמכויות הנתונות למועצה האזורית, הוועד המקומי פועל אך באותם תחומים שהמועצה התירה לו לטפל בהם ובמקום שהיא עצמה אינה פועלת בהם.

לכן קבע בית המשפט בהכרעתו, כי חובת ההתייעצות שחלה על יו"ר ועדת התכנון המרחבית קודם להוצאת צו הריסה מנהלי היא עם ראש המועצה האזורית. בעניין זה הוא עשה שימוש בהגדרת חוק התכנון והבניה לגבי 'רשות מקומית' המבחין בין מועצה מקומית (במקרה שלנו מועצה אזורית) לוועד מקומי שאינו מוגדר כמועצה מקומית.

העובדה שנושא זיהויו של ראש הרשות המקומית לעניין הוצאת צווי הריסה מנהליים הגיע עד לבית המשפט העליון מצביעה על עוד ממד של עמימות בחלוקת התפקידים והסמכויות בין שני הרבדים של השלטון המקומי הכפרי. עם זאת יש עניין להבחין בין

ההנמקות של בית המשפט המחוזי בחיפה בשני פסקי הדין שהובאו לעיל לאלה של בית המשפט העליון. בית המשפט המחוזי רואה בוועד המקומי את הגוף השלטוני הקרוב לתושבים, שבידו מידע והבנה טובה יותר לצרכיהם ועל כן ראש הוועד הוא האיש שצריך להיוועץ בו. זהו יתרוננו אבל גם חסרונו, שכן הוא עשוי להיות נתון ללחצי התושבים בגלל קרבתו אליהם ואולי גם בשל תלותו בהם כבוחרינו. בית המשפט העליון, לעומת זאת, נוקט בעמדה יותר פורמליסטית, לפיה המועצה האזורית היא הגוף השלטוני שבידו הסמכות החוקית לדאוג לחוק ולסדר בתחומה, ואילו הוועד רשאי לפעול רק בתחומים שהמועצה מתירה לו לפעול. לפיכך ראש המועצה הוא האיש שאיתו צריכה הוועדה המקומית להתיעץ.

פסיקתו של בית המשפט המחוזי בע"פ 2677/02 ניתנה בתאריך 07.01.03. בית המשפט העליון פסק ברע"פ 1782/03 בתאריך 30.12.04. אפשר על כן לשער כי להבדלים בפסיקה של שתי הערכאות יש גם קשר לתיקון בצו המועצות האזוריות מיולי 2004 שהוזכר לעיל, ואשר בו ניטלו מן הוועדים המקומיים סמכויותיהם השירותיות ונקבע כי המועצה האזורית היא שתחליט אילו סמכויות היא מוכנה להאציל להם. כלומר, אפשר לשער כי החלטת בית המשפט לראות במועצה האזורית את הסמכות העליונה קשורה גם לשינוי במעמדה כפי שנקבע בתיקון לצו.

5. סיכום סוגיית חלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית והוועדים המקומיים

כפל הסמכויות ואי הבהירות בהוראות החוק לגבי חלוקת הסמכויות, התפקידים והמשאבים בין שני רבדי השלטון המקומי הכפרי גורמים מעת לעת לפגיעה במנהל התקין ומעלים את הצורך בהגדרות ברורות יותר של היחסים ביניהם. על רקע זה הגיעו לבתי המשפט עתירות כדוגמת אלה שתוארו לעיל. בתי המשפט אכן תרמו במידה מסוימת להבהרת השוני שבין שני הרבדים ותפקידם במערכת, בעיקר באמצעות הפרשנות שנתנו לסעיפים שונים בחוק, אולם הכרעותיהם לא באו לידי ביטוי בחקיקה. ככלל אפשר לומר כי ברוב המקרים נטו בתי המשפט לראות במועצה האזורית את הגוף המוביל שלו הסמכות, ולעתים גם החובה, לדאוג לרווחת התושבים החיים בתחומה ולספק להם את כל השירותים המוניציפליים, והדבר בא לידי ביטוי בפסיקותיהם. הם הבחינו בין חובתה של המועצה לראות את טובת כלל תושביה ולאזן בין הצרכים של היישובים השונים בתוכה לבין תפקידם של הוועדים המקומיים, האחראיים רק לתושבים שבתחום שיפוטם וגם זאת רק בהסכמתה ובפיקוחה של המועצה האזורית. המועצה אינה יכולה להתנער מאחריות-העל שלה ולצפות שהוועדים המקומיים ימלאו את מקומה, אלא אם כן מתקיים בינה לבין הוועדים הסדר ברור, הכולל את הוצאות מימון

הפעולות שהוטלו על הוועד ואשר תושבי היישוב היחיד אינם יכולים לשאת בהן לבדם. עם זאת, הוועד המקומי זכאי ומוסמך להטיל ולגבות מסים לצורך מילוי התפקידים שהואצלו לו על-ידי המועצה האזורית. בסופו של דבר החקיקה שקיבעה את מעמדה של המועצה האזורית כבעלת הסמכות העליונה, ביטלה את סמכויותיהם השיוריות של הוועדים המקומיים והפכה אותם לתלויים ברצונה הטוב של המועצה להאציל להם סמכויות ולספק להם משאבים, התקבלה על סמך המלצות ועדת אמרני ותפיסות שהתגבשו במשרד הפנים ולא על סמך פסיקה של בתי המשפט.

גם בסוגיית חלוקת הסמכויות ניתן לחלק את העתירות לשלוש קבוצות לפי הסדר הכרונולוגי של הגשתן:

- **עד סוף שנות ה-70:** סמכויות הרובד התחתון הן בידי האגודות השיתופיות, המנהלות את היישובים במידה רבה של אוטונומיה. אין יחסי כפיפות בין המועצה האזורית לבין ועד היישוב ועל כן העימותים ביניהם מעטים ואלה שמגיעים לבית המשפט מתמקדים בעיקר בנושא החינוך. בית המשפט נוטה לתמוך בהעברת הסמכויות של רשות החינוך לידי המועצה האזורית אשר מחזיקה בהן בפועל, גם אם המעמד החוקי של רשות החינוך הוא בידי ועד היישוב;
- **תחילת שנות ה-80 עד אמצע שנות ה-90:** יחסי הכוחות בין שני הרבדים מתהפכים בשל המשבר הכלכלי והתמוטטות המערכות השיתופיות של ההתיישבות. מעמדן של המועצות האזוריות מתחזק בשטח ואילו כוחם של היישובים נחלש. אין כמעט פניות לבתי המשפט;
- **מאמצע שנות ה-90:** ועדים סטטוטוריים תופסים את מקומם של ועדי האגודות ושאלת חלוקת הסמכויות בינם לבין המועצות האזוריות מקבלת משמעות מעשית. מסתמנת מגמה ברורה, גם בפסיקות בתי המשפט, של חיזוק המועצות האזוריות והרחבת סמכויותיהן על חשבון הוועדים המקומיים. מגמה זו מקבלת ביטוי בחוק, אבל לא בעקבות פסקי הדין אלא כתוצאה מיוזמה של שר הפנים, שבאה בעקבות המלצות ועדת אמרני.

ג. יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי לאגודה השיתופית

הקמתם של ועדים מקומיים נפרדים מוועדי האגודות השיתופיות יצרה מצב חדש ביישובים השיתופיים, משום שלראשונה פעלו בתוך כל יישוב שני ועדים שחלוקת הסמכויות והתפקידים ביניהם לא הוגדרה בצורה ברורה. יתר על כן, במקרים רבים ועד האגודה, שניהל את היישוב במשך שנים רבות, לא שש לוותר על התפקידים שמילא ועל הכוח שהוקנה לו, גם אם אלה באו מתוקף צו המועצות האזוריות ולא מתוקף פקודת

האגודות השיתופיות. חברי הוועד המקומי, שהיה גוף חדש ונטול ניסיון קודם, לא תמיד ידעו מה הם אמורים לעשות במסגרת תפקידם החדש ולא הייתה בידם משנה סדורה בנושא. בהיעדר הוראות חוק מפורשות, כל יישוב פירש לעצמו את הוראות החוק, לעתים בעזרת יועץ משפטי או ארגוני (אפלבוט, 2002א). מטבע הדברים נוצרו חיכוכים בין שני הוועדים, וחלקם מצאו את דרכם אל בית המשפט. ישנם אמנם יישובים בהם הגיעו הוועדים להסכמות, המאפשרות להם לתפקד, אולם הסכמות אלה אינן מערכתיות או כוללניות, אלא נשענות על החלטות אד-הוק לפי העניין, לפי יחסי הכוחות שבין האגודה השיתופית, הוועד המקומי והמועצה האזורית, או על בסיס יחסים אישיים בין החברים בשני הוועדים (אפלבוט, 2002א).

לוח 4 מציג בסדר כרונולוגי את פסקי הדין בסוגיה זו. בסך הכל אותרו חמש עתירות, שהוגשו מאמצע שנות ה-80 ואילך. את מספרן הקטן יחסית אפשר לייחס מצד אחד לעובדה כי עד לשנות ה-90 של המאה הקודמת פעלו כמעט כל הוועדים לפי עקרון זהות הוועדים, ועל כן לא התעורר הצורך לפנות אל מערכת המשפט בשאלת יחסי גומלין בין הוועד המקומי לאגודה השיתופית. מהצד האחר אפשר לשער כי ככל הנראה קיימים מנגנונים אחרים המסייעים לפתרון המחלוקות בין שני הוועדים מחוץ לבתי המשפט. ארבעה מתוך חמשת פסקי הדין עוסקים בסמכויות של שני הוועדים והחמישי עוסק בסוגיית החזקה בנכסים הציבוריים.

לוח 4

פסקי דין ועתירות בסוגיית יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי לאגודה השיתופית

שנה	עתירה
1985	בג"ץ 258/85 בשג"צ 160/85 - עמר נ' פרץ ואח'
1989	בג"ץ 921/89 אברהם מנחם נ' רשם האגודות השיתופיות ואח'
1991	ה"פ (באר שבע) 5/91 שלומית כהן ואח' נ' דרוקר ואח'
1997	ה"פ 1503/97 הוועד המקומי גני יהודה נ' מינהל מקרקעי ישראל- מחוז מרכז, גני יהודה כפר שיתופי בע"מ ו-2 אח'
2004	בג"ץ 6303/04 שלמה יהושע וועד ניר חן נ' שר הפנים

1. מעמד הוועד המקומי כגוף משפטי נפרד מוועד האגודה השיתופית

בג"ץ 258/85, בשג"צ 160/85 עמר נ' פרץ ואח'

בית המשפט התבקש להכריע בין שני אנשים שכל אחד מהם טען שהוא נבחר להיות נציגו של מושב שחר במליאת המועצה האזורית לכיש. הסוגיה שנדונה כאן היא ההבחנה בין הסמכויות של ועד האגודה לאלו של הוועד המקומי כאשר הם פועלים במסגרת של זהות הוועדים. יש לזכור כי עתירה זו הוגשה שנים אחדות לפני תיקון 1990 לצו המועצות האזוריות, ולכן זהות הוועדים היה ההסדר הבלעדי בכל מושבי העובדים. לפני המועד שנקבע לבחירת נציגי היישובים למועצה האזורית, החליטה האסיפה הכללית של חברי האגודה השיתופית של מושב שחר כי נציג המושב למועצה האזורית ייבחר בהצבעה בקלפי של חברי האגודה. בבחירות שהתקיימו מאוחר יותר, נבחר העותר – מר עמר, לתפקיד זה. באותו זמן, קבע סעיף 9 לצו המועצות האזוריות שהוועד המקומי הוא שבוחר את נציג המושב למועצה האזורית. ואכן, הוועד המקומי של המושב התכנס ולאחר מספר מהלכים נבחר המשיב הראשון – מר פרץ, כנציג היישוב למועצה האזורית. מר עמר עתר לבית המשפט כדי שיוכרז כמי שנבחר מטעם מושב שחר כנציג למועצה האזורית לכיש, או לחילופין, שבית המשפט יורה לוועד המקומי של המושב לאמץ את בחירתה של האסיפה הכללית.

בתשובתו לעתירה, כתב המשנה לנשיא בית המשפט העליון השופט מ' אלון, כי ביסודה של טענת העותר קיימת טעות, הנוגדת את הוראות החוק ומתעלמת ממהותו של הוועד המקומי, שהוא, מכוח החוק, חלק ממערכת השלטון המקומי. אמנם לפי הוראת סעיף 91(א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), משמשים חברי ועד ההנהלה של האגודה ביישוב שיתופי גם כחברי הוועד המקומי של היישוב, אך בעניין זה של הרכב החברים המכהנים בשני הגופים – מסתיימת זהות הוועדים. ועד ההנהלה של האגודה והוועד המקומי הם שני גופים משפטיים שונים ונפרדים, הן מבחינת מהות והיקף התפקידים, והן מבחינת מיקומו של כל אחד מהם בנורמות המשפטיות המקובלות. כאשר מכהן ועד ההנהלה כוועד מקומי על-פי סעיף 91 לצו, הוא פועל במנותק מהאסיפה הכללית של האגודה ואינו כפוף לה. כל כוחו ופעילותו באים מכוח הוראות הצו כפי שנקבעו על-ידי שר הפנים. הוועד המקומי הוא גוף מתחום המשפט הציבורי, שתפקידו וחובותיו נקבעים על-פי חוק, הוא משמש כרשות המוניציפלית של היישוב וסמכותו חלה על כל תושבי היישוב. לעומתו, ועד ההנהלה של האגודה השיתופית פועל במסגרת המשפט הפרטי, חובותיו ותפקידיו מוגדרים בחוזה, שהוא תקנון האגודה, ובסמכותו נמצאים חברי האגודה בלבד. מכאן, שהחלטתה של האסיפה הכללית של האגודה השיתופית לבחור בעותר כציר המושב למועצה האזורית נטולת תוקף, ואינה מחייבת את הוועד המקומי בבואו לבחור נציג מטעמו למועצה. לכן, דחה בית המשפט את העתירה

וקבע כי הבחירות החוקיות הן אלו שהתקיימו בוועד המקומי של המושב, בהן נבחר המשיב הראשון כדין לנציג המושב במועצה האזורית לכיש.

חשיבותו של פסק דין זה היא בהבחנה הברורה שמספק בית המשפט לגבי מקור הסמכות המשפטית של ועד האגודה ושל הוועד המקומי, האחד מן המשפט הפרטי והאחר מן המשפט הציבורי, ומכאן גם לגבי סמכויותיהם כלפי תושבי היישוב – חברי האגודה בלבד או כלל תושבי היישוב. הבחנה זאת לא הייתה מובנת מאליה ורוב ועדי המושבים גם לא פעלו לפיה הלכה למעשה בתהליכי קבלת החלטות שלהם.

בג"ץ 921/89 אברהם מנחם נ' רשם האגודות השיתופיות ואח'

גם עתירה זו עוסקת במחלוקת לגבי הסמכויות של ועד המושב ושל ועד האגודה השיתופית, במקרה זה ביחס להטלת המסים המוניציפליים. הוועד המקומי של היישוב בני ציון חייב את העותר בתשלום מסים מקומיים, והוא חלק על שיעור המס שהוטל עליו. תחילה הוא פנה אל רשם האגודות השיתופיות כדי שימנה בורר לפי סעיף 52 לפקודת האגודות השיתופיות. הבורר שמונה דחה את ערעורו, ואז פנה העותר לבג"ץ וביקש לפסול את פסק הבוררות, בטענה שהנושא אינו בסמכותו של הרשם, שכן הסכסוך בינו לבין הוועד שייך לתחום הוועד המקומי.

בית המשפט בראשות המשנה לנשיא מנחם אלון קיבל את טענת העותר וקבע כי אכן פסק דינו של הבורר ניתן ללא סמכות מהותית ואינו תקף. בהסבר להחלטתו חזר השופט אלון על ההבחנה שעשה בפסק הדין עמר נ' פרץ (לעיל) בין הסמכויות והתפקידים של שני הוועדים. מכיוון שהמסים המוניציפליים הם בתחום סמכותו של הוועד המקומי, לא הייתה לרשם סמכות למנות בורר לעניין זה.

ה"פ (באר שבע) 5/91 שלומית כהן ואח' נ' דרוקר ואח'

המרצת פתיחה³¹ זו הוגשה בתקופת הביניים לאחר בג"ץ בורשטיין, אך עדיין לפני שתוקנה התקנה החלופית המסדירה את זכות הבחירה לוועד המקומי. המבקשים הם תושבי מושב דקל שטענו כי באותה עת לא היה במושב ועד מקומי, אלא ועד אגודה בלבד, וכי מרגע שפג תוקפו של עקרון זהות הוועדים העיקולים שהוטלו עליהם על-ידי ועד זה כוועד מקומי אינם בסמכותו. כזכור הקציב בג"ץ לשר הפנים תקופת ביניים של שישה חודשים עד לתיקון הצו. השר מצדו, התקין צו מתקן לתקופת הביניים בו נקבע

³¹ המרצת פתיחה היא דרך מהירה לפתיחת הליך משפטי המתאימה לנושאים שאינם מורכבים מבחינה עובדתית. תובענה בדרך של המרצת פתיחה מתבררת באופן מהיר ומקוצר על יסוד תצהירים בלבד וללא כתבי טענות או שלב הוכחות.

בסעיף 35 כי "עד לבחירת ועד מקומי ביישוב שיתופי לפי הוראת צו זה ימשיכו לחול על הוועד המקומי הוראות הצו העיקרי כתוקפו ביום ג' בתמוז התשמ"ט (6 ביולי 1989)". בתשובתו ביקר בית המשפט את שר הפנים, וקבע כי אין לו סמכות להאריך את התקופה שקבע בית המשפט העליון כתקופת ביניים. כדי להאריך את התקופה היה עליו לפנות לבג"ץ בבקשת ארכה או להביא את הנושא לחקיקה בכנסת. לכן קבע בית המשפט כי מתום התקופה שקצב בג"ץ ועד לפרסומו של התיקון לצו ביום 31.12.1990 לא היו קיימים מבחינת הדין ועדים מקומיים ביישובים השיתופיים, ועל כן סעיף 35 לצו המתקן בטל. המשמעות היא שהמשיבים לא היו מוסמכים לפעול כוועד מקומי אלא רק כוועד האגודה השיתופית.

אפשר לומר שהעותרים השתמשו בפסק הזמן שנוצר בין המועד שקבע בית המשפט לתיקון הצו לבין המועד בו תוקן הצו הלכה למעשה כדי למנוע את העיקולים שהוטלו עליהם בתקופה זו. לעניין זה כשלעצמו אין קשר לסוגיית היחסים בין שני הוועדים במושב, אבל בקשת העותרים התקבלה על-ידי בית המשפט על בסיס ההבחנה בין סמכויותיהם של ועד האגודה והוועד המקומי שהובאה בפסק הדין הקודם. לכן קבע בית המשפט כי בתקופת הביניים, בין סיום כהונתו של הוועד המקומי האחרון שתפקד לפי עקרון זהות הוועדים ועד ליום 31.12.90, עם כניסת התיקון לתוקף, לא היה ועד מקומי במושב דקל, המשיב לא שימש כיו"ר הוועד המקומי, ועל כן אין תוקף לעיקולים שהטיל על המבקשים.

בג"ץ 6303/04 שלמה יהושע וועד ניר חן נ' שר הפנים

לקראת הבחירות למועצה האזורית שהתקיימו בשנת 2004, נודע למפקח הארצי על הבחירות כי מתוך 284 הבוחרים הרשומים במושב ניר חן רק 109, כלומר פחות ממחצית, הם חברים באגודה השיתופית, ולכן הורה על קיום בחירות לוועד המקומי של היישוב בהתאם לסעיף 191(א) לצו. למרות זאת, לא נערכו הבחירות, מפני שאף רשימה לא הגישה מועמדות. מאחר שהרשות אינה יכולה לכפות על התושבים להשתתף בבחירות נגד רצונם, נותרה זהות הוועדים כברירת מחדל וחברי ההנהלה של האגודה השיתופית כיהנו גם כחברי הוועד המקומי. באותו הזמן נבחר מר דני מורביה (משיב 3 בעתירה) כנציג היישוב במליאת המועצה האזורית, ומליאת המועצה האזורית בחרה בו כראש המועצה האזורית לכיש. כתוצאה מכך מילא מר מורביה שני תפקידים – כנציג היישוב וכראש המועצה. כארבעה חודשים לאחר בחירתו כראש מועצה, התפטר מר מורביה מחברותו כנציג היישוב במליאת המועצה והמשיך לכהן כראש בלבד. על כן נוצר הצורך למנות במקומו נציג חדש למליאת המועצה, אך מכיוון שהוא נבחר מתוך רשימת יחיד, לא נמצא לו מחליף מרשימתו. סעיף 37 (ב) בצו קובע, כי במקרה כזה יקיים השר תהליך

היוועצות למציאת מחליף. ועד האגודה דן והמליץ לשר על העותר כנציגו למליאת המועצה, ולהמלצה הצטרפו גם ראש המועצה והממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים. אולם שר הפנים דחה את המלצתם בנימוק כי אין זה ראוי שוועד האגודה, המייצג מיעוט מהתושבים בעלי זכות הבחירה, ימליץ על נציג שייצג את המושב כולו במועצה האזורית, ולכן החליט לקיים את הליך ההיוועצות הקבוע בצו.

בעקבות החלטתו של שר הפנים, הוגשה עתירה זו המבקשת למנות את העותר הראשי, שנבחר על ידי ועד האגודה, כנציג היישוב במועצה האזורית. לטענת העותרים, הליך ההיוועצות שקדם להמלצה היה תקין, ואילו החלטת השר בדבר עריכת בחירות כלליות לבחירת נציג חלופי חורגת מסמכות, ולכן על השר למנותו. לעומתם טען השר כי טובת היישוב מחייבת עריכת בחירות שייצגו את רצונם של כלל התושבים ולא רק של חברי ועד האגודה, וכי הפתרון שהציע תואם את האמור בסעיף 37 בס"ק י' (ב). לפיו "...ימנה השר, ללא דיחוי, חבר חדש מבין האנשים הזכאים להיבחר לחברי המועצה, על פי הצעת ארגון הציבור שמטעמו נבחר החבר שמקומו נתפנה..."

בית המשפט קבע כי ועד האגודה נבחר רק על ידי מיעוט מקרב תושבי ניר חן, ואילו נציג המועצה האזורית אמור להיבחר באופן הרגיל על ידי כל התושבים בעלי זכות הבחירה ביישוב, ולכן ועד האגודה אינו יכול לשמש לעניין זה כ'ארגון ציבור'. עוד מצא בית המשפט כי סעיף 37(ב) לצו מותיר תחום נרחב לשיקול דעתו של שר הפנים בקשר לקביעת תהליך ההיוועצות. מכאן, שבחירות על-ידי כלל ציבור הבוחרים ממלאות את דרישת החוק. בית המשפט פסק, על כן, כי החלטת השר היא בגדר סמכותו, ודחה את העתירה. פסיקה זו מחזקת את המלצת ועדת ברסלע, לפיה זכות הבחירה למועצה האזורית היא זכות בסיסית של כל תושב, ואי אפשר לסגת אחורה ולאפשר לוועד האגודה לבחור את נציג היישוב למועצה האזורית.

בפסקי הדין שתוארו לעיל חידד בית המשפט את ההבחנה המשפטית הקיימת בין הוועד המקומי לבין ועד האגודה השיתופית, גם במצב של זהות ועדים, ועל אחת כמה וכמה לאחר הפרדתם. בכל מצב ועד האגודה השיתופית כשלעצמו, שהוא גוף הפועל במסגרת המשפט הפרטי, אינו מוסמך להפעיל את הסמכויות החוקיות של הוועד המקומי, שהוא גוף שלטוני.

2. הזכויות במבני הציבור

סוגיה זו נובעת מן ההסדר שהיה תקף במשך שנים רבות, ולפיו האגודה השיתופית היא בעלת הזכויות בנכסים הציבוריים של היישוב, הן הכלכליים והן המוניציפליים. לאחר שהפרדת הוועדים הפכה לתופעה שכיחה, התעוררה שאלת הזכויות של הנכסים

המוניציפליים, במיוחד כאשר האחריות לאספקת השירותים הציבוריים עברה לידי הוועד המקומי. בעבר לא נעשתה אבחנה בין הסוגים השונים של השטחים והמבנים הציבוריים, שחלקם משרתים את המערכת הכלכלית ונחשבים לנכסים של האגודה השיתופית, וחלקם משרתים את כלל התושבים. במושבים רבים תבעו הוועדים המקומיים להעביר את נכסי הציבור לחזקתם, בתוקף מעמדם כרשות המקומית של היישוב, והנושא הפך למקור מחלוקת בין שני הוועדים.

ראוי לציין כי שאלת נכסי הציבור הועלתה כבר בראשית שנות ה-90 על-ידי שפט (1992ג') כאשר דן בנושאים שיש לתת עליהם את הדעת עקב השינוי במבנה המועצות האזוריות. בין אלה הזכיר את הבעיות הקנייניות הקשורות בשימוש ברכוש המשותף של המושב כאשר נבחר ועד מקומי נפרד מוועד האגודה. אבל בפועל עד כה לא נמצא מענה מוסדר לבעיות אלה.

שאלת הזכויות במבנים ובשטחי הציבור התחדדה בעקבות הרחבות היישובים וקליטתם של תושבים רבים שאינם חברים באגודות השיתופיות. אפשר היה לצפות כי תושבים אלה ירצו להשתמש במבני הציבור שבמושב, אולם בפועל התפתחו במקרים רבים חילוקי דעות לגבי זכויות השימוש בנכסים אלה, האם התושבים צריכים לשלם עבור השימוש בהם, ומי אמור לשאת בעלויות התחזוקה, ולעתים גם השיפוץ שלהם – האם האגודה שהיא הבעלים, או הוועד המקומי המפעיל את השירותים בתוכם (אפלבום ורימלט, 1995)?

בעקבות ההרחבות התעוררה בעיה נוספת, הנובעת מהקמתם של מבנים ומתקנים חדשים שמקור המימון שלהם הוא המועצה האזורית, או תקציבים ציבוריים המועברים על-ידה. במקרים רבים הדרישה הנלווית לקבלת המימון היא שהבעלות על המבנים תהיה בידי המועצה או בידי הוועד המקומי, אבל הקרקע עליה הם קמים רשומה במינהל מקרקעי ישראל כרכוש האגודה השיתופית, ובמקרים רבים היא אינה מוכנה לוותר על זכויותיה (אפלבום, 2002א). במצבים כאלה עלול היישוב להפסיד את המימון והקמתו של מבנה הציבור מתבטלת. תופעה זאת נדונה על-ידי מבקר המדינה, שהמליץ לכל הגורמים הנוגעים בדבר לחפש פתרון כולל לבעיית הזכויות במבני הציבור (מבקר המדינה, 2004).

על אף שלא נמצא עדיין הסדר הולם לבעיית הנכסים הציבוריים במושבים, לא נמצאו פניות אל בתי המשפט בנושא זה, מלבד העתירה של גני יהודה, המובאת להלן, וגם היא עוסקת במקרה יוצא דופן שאינו דומה למצב הקיים במרבית המושבים.

ה"פ 1503/97 הוועד המקומי גני יהודה נ' מינהל מקרקעי ישראל מחוז מרכז, גני יהודה כפר שיתופי בע"מ ו-2 אח'

זהו פסק דין ייחודי שבו נבחנה לראשונה סוגיית שיוך השטחים הציבוריים במושבים וניתנה החלטה תקדימית, כמסבר להלן. העותר בסוגיה זו היה הוועד המקומי בגני יהודה שביקש מבית המשפט לחייב את מינהל מקרקעי ישראל להחכיר לו, ולא לאגודה השיתופית, את המקרקעין המיועדים לשמש כשטחי ציבור. מאחר שגני יהודה מסווג ככפר שיתופי ולא כמושב עובדים לא חל עליו עקרון זהות הוועדים ובפועל התקיימה בו הפרדה בין שני הוועדים כבר מסוף שנות ה-60 של המאה הקודמת. הנימוק לעתירה היה כי רוב תושבי היישוב אינם חברים באגודה השיתופית וזכויותיהם בקרקע מוסדרות באופן ישיר עם מינהל מקרקעי ישראל (משיב מס' 1), ולא עם האגודה השיתופית, כפי שנהוג ביישובים אחרים. בשל הסדר החכירה המיוחד הזה, נשארו מרבית השטחים הציבוריים בגני יהודה בידי המינהל. הוועד ביקש לחכור שטחים אלה מידי המינהל כדי להשתמש בהם לרווחת התושבים והמינהל לא נענה לבקשתו.

במסגרת הדיונים בערכאה קודמת הושגה הסכמה בין הוועד המקומי לבין האגודה השיתופית (משיבה מס' 2), ולפיה כל השטחים הציבוריים הרשומים בתחום חלקות א' המוגדרות בתכנית המתאר, יוקצו לוועד המקומי בתנאים המקובלים על מינהל מקרקעי ישראל לגבי גופים מוניציפליים. גם המועצה האזורית הביעה את הסכמתה להסדר זה, אבל המינהל התנגד להסדר שהושג בטענה כי הוא אינו מאשר הקצאת שטחים באופן גורף. לכן הועברה התביעה לבית המשפט המחוזי.

בתשובתה לעתירה טענה האגודה כי לוועד המקומי אין כל סיבה לעתור, משום ש"אין בעובדה שלא הוקנו לו זכויות בקרקע כדי לפגוע בפעולותיו כרשות מוניציפלית". מלבד זאת טענה כי הוועד גם לא הציג שום תכנית להקמת מבני ציבור על השטח שהוא מבקש לחכור, וכמו כן שיש חברים באגודה הטוענים לזכויות בשטחים המבוקשים, לאחר שהם מחזיקים בהם שנים רבות. המינהל טען כי הוועד המקומי אינו מוגדר כרשות מקומית על-פי חוק התכנון והבניה, ולכן ניתן להחכיר מקרקעין המיועדים לצורכי ציבור, לפי תב"ע מאושרת, רק למועצה אזורית ולא לוועד המקומי.

השופטת פלפל, שבפניה התקיים הדיון, דחתה את טענת המינהל בהסתמכה על סעיף 135(א) לצו המועצות המקומיות.³² סעיף זה קובע כי ועד מקומי רשאי, באישור המועצה האזורית, לרכוש, לקבל ולהחזיק במקרקעין ולנהוג בהם מנהג בעלים. לכן דחתה

³² כך במקור.

השופטת את טענת המינהל, ציינה כי מדיניותו צריכה להיבחן מחדש והעמידה את מדיניות המינהל שלא להחכיר לוועד מקומי קרקע ציבורית במרכז הדין:

לא יעלה על הדעת, כי בשל מדיניות הנסמכת על החלטות שמלפני עשרות שנים, יוותרו שטחים ציבוריים בידי [המינהל] שעה שהגוף המופקד על ניצול השטחים הציבוריים לתועלת הציבור ורווחתו יהיה חסר כל זכות חוקית על אותם שטחים. מדיניות שלפיה יוקצו שטחים אך ורק לאגודות שיתופיות במסגרת "חוזי משבצת" ראויה לבחינה מחודשת לאור השינויים המתהווים ביישובים בהם קיימות אגודות שיתופיות אשר אינן כוללות את כל תושבי הישוב....

השופטת קבעה כי על המינהל היה לפעול באחת משתי דרכים: לבחון את מדיניותו הכוללת בעניין, ולמצוא פתרון הולם למבקש במסגרת מדיניות זו; או למצוא פתרון קונקרטי לסוגיה במסגרת מדיניותו הנוכחית. בסופו של דבר חיובה השופטת את המינהל להחכיר את השטחים הציבוריים בתחום היישוב גני יהודה לוועד המקומי גני יהודה ולא לאגודת גני יהודה כפר שיתופי בע"מ.

למרות הפוטנציאל הטמון בפסק דין זה לשינוי משמעותי בזכויות במקרקעין הציבוריים ביישובים השיתופיים, על-ידי העברתם מהאגודה השיתופית לוועדים המקומיים, בפועל, לא הייתה לו תהודה ולא הוגשו תביעות נוספות באותו עניין.

3. סיכום סוגיית יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי לאגודה השיתופית

סוגיה זו היא חדשה יחסית ומקורה בתיקון משנת 1990 לצו המועצות האזוריות שאיפשר הקמת ועדים מקומיים נפרדים מוועדי האגודות. רק לאחר שנפרץ עקרון זהות הוועדים היה מקום להתפתחות עימותים בין שני הוועדים, שקודם לכן הופעלו על-ידי אותם אנשים ועכשיו הם גופים נפרדים בעלי סמכויות שונות ומעמד משפטי שונה. בפועל רק עימותים מעטים הגיעו אל בית המשפט, שניים מהם בהקשר לסמכויות הבחירה – מי מוסמך לבחור את נציג היישוב למועצה האזורית, אחד בהקשר להטלת מסים, אחד בהקשר לאי-חוקיות הטלתם של עיקולים על-ידי ועד האגודה ואחד העוסק בזכויות בנכסים הציבוריים. תרומת בית המשפט בסוגיה זו היא בפרשנות המבירה את מהותם המשפטית השונה של שני הוועדים ומאפשרת לגזור מכאן את סמכויותיהם הנפרדות. ייתכן כי היישובים עושים שימוש בפרשנות זאת כדי לפתור בעיות המתעוררות בין שני הוועדים, שכן הבעיות קיימות אבל הן אינן מגיעות אל בתי המשפט.

ד. קביעת תחומי השיפוט וגבולות המועצות האזוריות והוועדים המקומיים

הסמכות לקבוע או לתקן את תחום השיפוט של מועצה אזורית היא בידי שר הפנים, והיא מתבצעת בפועל על-ידי צו המגדיר את תחום השיפוט של המועצה ואת תחום היישובים הכלולים בה באמצעות תשריט, מפה ורשימת הגושים, החלקות וחלקי חלקות, לצורך רישום מקרקעין. סעיף 228(ה) לצו המועצות האזוריות קובע כי במקרה של בקשה לשינוי הגבול בין מועצה אזורית לבין עירייה, ממנה שר הפנים וועדת חקירה, ולאחר שעייין בהמלצותיה הוא רשאי לשנות את תחום השיפוט של המועצה, ואינו חייב להודיע לה או לוועדים המקומיים על כך. החל משנות ה-80 של המאה הקודמת הופעל נוהג חדש לפיו ממנה השר ועדת חקירה גם כאשר הרשות המקומית המעורבת בתביעה לשינוי גבולות אינה עירייה, אם כי נוהל זה אינו מעוגן בחוק (רזין וחזן, 2000).

כפי שתואר בסקירת הרקע נחשף המרחב הכפרי החל באמצע שנות ה-80 ללחצים כלכליים ופוליטיים על משאבי הקרקע שלו, שנבעו מן הצד האחד ממשבר האשראי והחובות ומן הצד האחר מגל העלייה ממדינות חבר העמים. לזאת נוסף השינוי במדיניות הממשלה כלפי הרשויות המקומיות שבאה לידי ביטוי, בין השאר, בהקטנת השתתפותה בתקציביהן. על רקע זה חל גידול ניכר במספר התביעות מצדן של רשויות מקומיות עירוניות להעביר לתחומן שטחים מתחומי השיפוט של המועצות האזוריות, אם בשל מחסור בקרקעות לצרכי דוור, מסחר ותעשייה ואם מתוך רצון לספח אזורים שיש בהם שימושי קרקע עתירי מס כמו אזורי תעשייה או מתקני תשתית לאומיים. רזין וחזן (2000) מצביעים במחקרם על שני גלים עיקריים של בקשות לשינוי גבולות ושטחי שיפוט בין רשויות מקומיות בשנות ה-90 של המאה הקודמת, שהביאו למינוי ועדות חקירה: הראשון, בשנים 1990-1991 על רקע קליטת גל העלייה הגדול מארצות חבר העמים, והשני בשנים 1994-1996, בעקבות רצונה של הממשלה לבלום את העלייה במחירי הדירות באמצעות בנייה מוגברת למגורים. כתוצאה מכך חלו בשנים אלה שינויים רבים בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות, ובמקביל הוגשו גם עתירות רבות לבג"ץ. רזין וחזן מציינים כי רק עתירות מעטות התקבלו בסופו של דבר על-ידי בית המשפט, אך מעורבותו של בג"ץ תרמה לקביעת נורמות חדשות לטיפול בשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים, הן בהיבט המקצועי והן בהיבט הציבורי. בג"ץ הפך לגורם מרכזי בהליכים לשינוי גבולות, אם כי בדרך כלל הוא נמנע מלהתערב בשיקוליו של שר הפנים כל עוד ההליכים היו תקינים.

בלנק (2004) טוען כי אף-על-פי שבית המשפט אינו נטול אידאולוגיה, ויש לו תפיסות נורמטיביות וסדר-יום משלו, שהוא מקדם באמצעות אקטיביזם ופרשנות שיפוטית, גישה זו אינה באה לידי ביטוי בנושא סכסוכי הגבולות. בתחום זה רוב העקרונות והכללים שעיצב בית המשפט במהלך השנים עוסקים בעיקר בהיבט הפרוצדורלי שקדם להחלטת

שר הפנים, ולא בשיקולי מדיניות שהיו בבסיס ההחלטה. לדעתו מערכת המשפט נתנה מענה ופתרון אד-הוק לעתירות שהובאו בפניה, וכך התנסחו כבדרך אגב כללים חדשים, המשפיעים על הרשויות המקומיות, על אופיין העתידי ועל גבולותיהן. עם זאת הוא מציין כי הפיכתם של סכסוכי הגבולות לתהליך משפטי פורמלי עלולה לפגוע ברשויות החלשות יותר, משום שרשויות מקומיות עשירות וחזקות תוכלנה לשכור לעצמן שירותים משפטיים ומומחים מקצועיים איכותיים ויקרים שיופיעו בפני ועדת הגבולות, בעוד שרשויות חלשות ועניות יאלצו להסתפק בייצוג משפטי דל. למגמה זו תהיה השפעה גם על המועצות האזוריות שתהיינה חשופות לנגיסות בשטחן מצד רשויות מוניציפליות גדולות וחזקות מהן.

לוח 5 מציג את העתירות ופסקי הדין העוסקים בסוגיית שינוי תחומי השיפוט כאשר אחת הרשויות המעורבות היא מועצה אזורית. גם כאן העתירות מסודרות בסדר כרונולוגי, וניתן לראות כי המחלוקות הנוגעות למועצות האזוריות הגיעו אל בתי המשפט בעיקר בעשור האחרון, החל מאמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת.³³

לוח 5

פסקי דין ועתירות בסוגיית תחומי השיפוט
וגבולות המועצות האזוריות והוועדים המקומיים

שנה	עתירה
1979	בג"ץ 96/79 האגודה להתיישבות חקלאית 'מעש' נ' שר הפנים
1995	בג"ץ 505/95, בשג"צ 1224/95 הוועד המקומי חופית נ' שר הפנים ו-8 אח'
1997	בג"ץ 2159/97 מועצה אזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים ו-6 אח'
1998	בג"ץ 5688/98 המועצה המקומית כוכב יאיר ו-8 אח' נ' שר הפנים ו-8 אח', ובג"ץ 5880/98 הוועד המקומי צור יגאל נ' שר הפנים, משרד הבינוי והשיכון, מועצה מקומית כוכב יאיר ומועצה אזורית דרום השרון
2000 2001	בג"ץ 2689/00 מועצה אזורית גליל תחתון נ' שר הפנים ו-4 אח'; דנג"ץ 4762/01 מועצה אזורית גליל תחתון נ' שר הפנים ו-4 אח'
2000	בג"ץ 4784/00 מתניהו אנגלמן ו-6 אח' נ' שר הפנים ו-3 אח'
2003	בג"ץ 3468/03 מרכז המועצות האזוריות נ' ממשלת ישראל ו-3 אח' בג"ץ 3600/03 מועצה אזורית בני שמעון ו-2 אח' נ' ממשלת ישראל ו-4 אח'

³³ סקירה מקיפה של מעורבות בג"ץ בסכסוכי גבולות בין רשויות מקומיות בכלל מצויה במחקרם של רזין וחזן (2000) והיא כוללת התייחסות לפסקי דין שלא נכללו במחקר הנוכחי.

העתירות שהגיעו להכרעתה של הרשות השופטת בהקשר לשינוי תחומי השיפוט נחלקות לארבעה נושאי משנה: דרישה של רשויות עירוניות לספח אליהן שטחים מן המועצות האזוריות; דרישה של יישובים לצאת מתחום המועצה האזורית כדי לקבל מעמד מוניציפלי עצמאי; דרישה לשינוי גבולות בין יישובים בתוך המועצה האזורית; ודרישה לאיחוד רשויות. התופעה האחרונה נדונה בהרחבה על-ידי אחרים (רזין, 1997; רזין, חסון, וחזן, 1994; סטחי, 2002; רזין, 2003), ולפיכך יובא כאן פסק דין אחד בלבד, המתייחס לתכנית האיחוד של ממשלת ישראל משנת 2003.

1. דרישה של רשויות עירוניות לסיפוח שטחים מן המועצות האזוריות

בג"ץ 2159/97 המועצה האזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים ו-6 אח'

בג"ץ זה עוסק בהחלטה של שר הפנים לכלול בתחום השיפוט של עיריית אשקלון את כל שטחה של תחנת הכוח על-שם רוטנברג, ששליש ממנו נמצא קודם לכן בתחום המועצה האזורית חוף אשקלון. ב-6 לפברואר 1997 חתם השר על שני צווים שלפיהם הועבר השטח שהיה בחוף אשקלון לתחום השיפוט של אשקלון. כתוצאה מכך איבדה המועצה האזורית את הארנונה ששולמה לה על-ידי חברת החשמל. החברה מצדה ראתה גם היא את עצמה נפגעת משום שהארנונה המוטלת על-ידי העירייה גבוהה יותר, ועל כן הסכים הכולל של הארנונה שלה היה אמור לגדול בעקבות השינוי בכ-15 מיליון ש"ח. המועצה האזורית ביקשה בעתירתה לפסול את חוקיות שני הצווים וצירפה את חברת החשמל כמשיבה לעתירה. כמו כן ביקשה כי בית המשפט יורה על אחד משני פתרונות: העברת כל שטח תחנת הכוח לתחומה של המועצה האזורית, או השארת המצב שקדם לשינוי, כלומר שלישי משטח התחנה יהיה בתחום המועצה.

בית המשפט דחה את טענת המועצה, מאחר שלא מצא פגם בהליך שקדם להוצאת הצווים שהיה עשוי לפסול אותם. יחד עם זאת התייחס בית המשפט גם לשיקוליו של השר, וקבע כי המצב הכספי של הרשויות המקומיות הוא שיקול ענייני לצורך שינוי תחומי השיפוט, וכי השר רשאי להתחשב בצורכי הפיתוח של הרשויות ובמצבן הכספי בבואו להחליט על העברת שטחים ביניהן.

בג"ץ 2689/00 מועצה אזורית גליל תחתון נ' שר הפנים ו-4 אח'

דנג"ץ 4762/01 מועצה אזורית גליל תחתון נ' שר הפנים ו-4 אח'

המועצה האזורית גליל תחתון עתרה כנגד החלטת שר הפנים להעביר 370 דונם מתחום שיפוטה לתחום שיפוטה של המועצה המקומית כפר תבור, וביקשה שבית המשפט יורה על ביטול ההחלטה, או לחילופין יחייב את המשיבים לפצותה על-ידי תשלום או הקצאת

מקרקעין חלופיים. השטח הנתון במחלוקת שימש בעבר למגורים ארעיים עבור עולים חדשים. המועצה האזורית, במימון המדינה, ביצעה בו עבודות תשתית נרחבות, שכללו סלילת כבישים ומדרכות, הקמת מבני ציבור והתקנת מערכות תשתית שונות. משהתפנה האתר מאוכלוסיית העולים, ביקשה המועצה לנצל את התשתיות הקיימות לשם הקמת אתר תיירות, נופש ומרכז מסחרי, במטרה לסייע להקלת המצוקה הכלכלית של היישובים בתחומה. לשם כך ערכה והגישה תכניות למוסדות התכנון, ואלה החליטו על הפקדתן לעומתה, ביקשה המועצה המקומית כבר תבור לספח את השטח לתחומה לשם הקמת שכונת מגורים לזוגות צעירים. ביום 29.9.97 החליט מנכ"ל משרד הפנים על הקמת ועדת חקירה לגבולות שתפקידה לבחון את הנושא ובכלל זה "לבדוק ולהמליץ בדבר בקשתה של המועצה המקומית כבר תבור לשנות את תחום שיפוטה בגבולה עם המועצה האזורית גליל תחתון".

בהתאם לסעיף 228 לצו המועצות האזוריות, ביקש מנכ"ל משרד הפנים וקיבל את עמדת המועצה האזורית והוועדים המקומיים שבתחומה. מבלי להמתין להחלטת ועדת המשנה לתכנון של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, שדנה בבקשת המועצה המקומית כבר תבור לשינוי יעוד השטח שאמור להסתפח אליה עם המלצת הוועדה, החליט שר הפנים לאמץ את החלטות ועדת החקירה והורה על סיפוח שטח המריבה לתחומה של כבר תבור. לטענות המועצה האזורית שפורטו לעיל, נוספה אפוא הטענה שהחלטתו של השר אינה סבירה מאחר שהחליט לאמץ את מסקנות ועדת החקירה בטרם קיבלה ועדת המשנה לתכנון החלטה בבקשת מועצת כבר תבור. עוד טענה הייתה כי ועדת החקירה לא בחנה אם קיימות חלופות לבניית שכונה לזוגות צעירים במקומות אחרים. בתשובתו לעתירה טען השר, כי החלטתו לאמץ את החלטת ועדת החקירה נבעה ממכלול השיקולים הרלוונטיים, והיא מבוססת על שיקולי מדיניות של משרד הפנים, המהווה תשתית להחלטותיהם של מוסדות התכנון.

בית המשפט דחה את עתירת המועצה האזורית, וקבע כי ההחלטה להעביר שטח מרשות מקומית אחת לרעותה אינה החלטה תכנונית בלבד, אלא החלטה המערבת שיקולים של מדיניות פנימית כוללת, שבהפעלתם נתון לשר שיקול דעת נרחב. בעניין זה הסתמך בית המשפט על דברי השופט ברנזון שקבע בפסק דין בבג"ץ 51/68:³⁴

סיפוח שטחים לרשות זו או אחרת הוא עניין של מדיניות, שלגביו יש לשר הפנים שיקול-דעת נרחב ביותר עד שבדרך כלל לא יראה בית המשפט זה נכון 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....

³⁴ המועצה המקומית אזור נ' שר הפנים ואחרים. פ"ד כ"ב(2), 226.

אך בדחיית העתירה על-ידי בית המשפט לא תם העניין. כחמישה חודשים לאחר פסק הדין, הגישה המועצה האזורית בקשה לדיון נוסף. בבקשה, שנדונה לפני כבוד הנשיא אהרון ברק, טענה המועצה האזורית כי לפסק הדין חשיבות עקרונית ומעשית רבה, וכי יש בו כדי להתוות הלכה חדשה בעניין העברת שטחים מתחומה של מועצה אחת לאחרת. אולם השופט ברק דחה את הבקשה וקבע כי אין מקום לדיון נוסף, מאחר שלא עמדה בתנאי הסף המפורטים בסעיף 30(ב) לחוק בתי המשפט. סעיף זה קובע כי ניתן להיענות לבקשת בעל הדין לדיון נוסף אם ההלכה שנקבעה בבית המשפט עומדת בסתירה להלכה קודמת של בית המשפט העליון.

בסיכומו של דבר מתברר כי בית המשפט הסתפק בבדיקת סבירותם של ההליכים שנקטו על ידי השר ואת תקינותם, ומשמצא כי אין בהם דופי, וכי השר לא חרג מסמכותו, דחה את העתירה. בית המשפט לא עסק בעניין לגופו.

2. דרישה של יישובים לצאת מן המועצה האזורית ולקבל מעמד מוניציפלי עצמאי

כפי שכבר נזכר לעיל, במצבים של הטרוגניות פנימית בתוך המועצה האזורית ישנם יישובים המבקשים לצאת מתחום שיפוטה, בעיקר בשל תחושה של היעדר איזון בינם לבין יישובים אחרים – ברמת השירותים, במיסוי, בייצוג פוליטי ועוד. גם מועצות אזוריות מבקשות לעתים להוציא יישוב זה או אחר מתחומן, אם בשל שיקולים של מאזן כוחות פוליטי ואם משום שהן אינן מסוגלות לטפל ביישובים שהם יוצאי דופן בגדלם או במיקומם. דוגמאות בולטות לכך הם היישובים הקהילתיים הגדולים, כמו מכבים, הר-אדר ולהבים שיצאו מן המועצות האזוריות גזר, מטה בנימין ובני שמעון שבהן הוקמו (ניומן ואפלבוים, 1992; ניומן, 1996), וכן צורן וצור יגאל שיצאו בשלב מאוחר יותר מן המועצות לב השרון ודרום השרון בהתאמה. גם רזין (1997) מצביע על כך שיישובים כפריים-פרבריים גדולים מנצלים את מעמדם ואת גודלם כדי לקבל מעמד מוניציפלי עצמאי. ראוי לציין כי במהלך השנים הקשיח משרד הפנים את עמדתו והעלה את הסף המאפשר מתן מעמד מוניציפלי עצמאי ליישובים קטנים ל-5,000 ואף ל-10,000 תושבים. במקרה המתואר להלן היישוב הגדול אמנם יצא מן המועצה האזורית אך לא קיבל מעמד עצמאי אלא סופח למועצה מקומית סמוכה. כך קרה גם למכבים, שהוצא מתחום המועצה האזורית גזר, אוחד תחילה עם היישוב רעות ושניהם סופחו לאחר מכן לעיר מודיעין, וכן לצורן, שאוחד עם קדימה במסגרת התכנית לאיחוד הרשויות משנת 2003.

בג"ץ 5688/98 המועצה האזורית כוכב יאיר ו-8 אח' נ' שר הפנים, המועצה האזורית דרום השרון והוועד המקומי צור יגאל

בג"ץ 5880/98 הוועד המקומי צור יגאל נ' שר הפנים, משרד הבינוי והשיכון, מועצה מקומית כוכב יאיר ומועצה אזורית דרום השרון

צור יגאל נוסד כיישוב קהילתי בשנת 1991 בתחומה המוניציפלי של המועצה האזורית דרום השרון. לאחר זמן, עם גידולו של היישוב ולפי בקשתו, התקבלה במליאת המועצה האזורית החלטה התומכת בהוצאתו מן המועצה. שר הפנים מינה ועדת גבולות שהמליצה לצרף את צור יגאל למועצה המקומית כוכב-יאיר הסמוכה לו. מכיוון שהחלטה זו התקבלה סמוך למועד הבחירות למועצת כוכב-יאיר, החליט השר במקביל לדחות את הבחירות בכמה חודשים. בעקבות החלטה זו עתרו שני היישובים (בנפרד) לבג"ץ. מועצת כוכב-יאיר ביקשה לבטל כליל את החלטת השר לאיחוד היישובים ולקיים את הבחירות במועדן. תושבי צור יגאל ביקשו לדחות את האיחוד המוצע עד שיושלמו התשתיות החסרות ביישוב, שנמצא עדיין בשלבי פיתוח, ולדחות את הבחירות עד לאחר האיחוד.

בתאריך 23.09.98, הוציא בית המשפט הגבוה לצדק צו על-תנאי לשר הפנים, כדי שיסביר מדוע אינו מבטל את החלטתו מיום 26.7.98, לפיה ישונו גבולות המועצה האזורית דרום השרון והיישוב צור יגאל ואזור התעשייה מצפה ספיר יועברו אל המועצה המקומית כוכב-יאיר. בית המשפט הורה על עיכוב ביצוע איחוד הרשויות, ולאחר מכן (13.10.98) הרחיב את הצו והורה כי על השר לקבוע תאריך לקיום בחירות בכוכב-יאיר.

בדיון מאוחר יותר, שנערך בתאריך 19.06.01, הודיע משרד הפנים כי האיחוד המוניציפלי בין כוכב-יאיר לצור יגאל יתבצע לאחר הבחירות שייערכו ב-2003. בית המשפט סבר כי עמדתו של שר הפנים היא בגדר תחום הסבירות ואינה מצדיקה את התערבותו. בהתייחס לבקשתו של צור יגאל, לפיה עד לאיחוד יש לתת ליישוב מעמד מוניציפלי מיוחד, קבע בית המשפט כי דבר זה נוגד את עמדתו המקובלת של משרד הפנים, וגם כאן לא מצא כל עילה להתערבות מצדו. בסופו של דבר חתם שר הפנים באוקטובר 2002 על ההחלטה לאחד את שני היישובים לרשות מקומית אחת והאיחוד נכנס לתוקף בשנת 2003.

3. דרישה לשינוי גבולות בין יישובים בתוך המועצה האזורית

בג"ץ 96/79 האגודה להתיישבות חקלאית "מעש" נ' שר הפנים

עתירה זו הוצגה לעיל בפרק העוסק בייצוג בוועד המקומי, שם היא נדונה יחד עם עתירה אחרת של תושבי היישוב מע"ש. נושא עתירה זו היה בקשתה של האגודה השיתופית ביישוב לצו שיחייב את שר הפנים להשתמש בסמכויותיו כדי להפריד את שכונת "אל

הגבול" מן היישוב "מעש", וליצור קשר ישיר בינה לבין המועצה האזורית, וכך לאפשר בחירות לוועד מקומי נפרד לשכונה. במקרה זה לא מדובר ביישוב המבקש לצאת מן המועצה אלא ביישוב המבקש להתפצל כדי לשמור על תמהיל התושבים הקיים ולמנוע את הפרת האיזון בתוך היישוב בין חברי אגודה לשאינם חברי אגודה. בית המשפט קיבל את עמדת שר הפנים שהתנגד להפרדה, והחליט כי טיעונו סבירים והסמכות להחלטה היא בידו. לכן אין הצדקה להפרדת השכונה מן הכפר, וכך אכן הוחלט.

העניין באזכורה החוזר של עתירה זו נובע מן העובדה ששנים רבות לאחר מכן קיבל שר הפנים עצמו החלטה הפוכה – להפריד בין שני חלקיו של יישוב, שהאחד הוא קיבוץ (אגודה שיתופית) והשני הוא שכונה קהילתית. מקרה זה, של שעלבים ונוף איילון, מובא בהמשך.

בג"ץ 505/95, בשג"צ 1224/95 הוועד המקומי חופית נ' שר הפנים ו-8 אח'

עתירה זאת עוסקת בסכסוך גבולות בין שני יישובים שכנים, חופית וכפר ויתקין, השוכנים במועצה האזורית עמק חפר. נשוא העתירה הוא שטח הנמצא מחוץ לתחום השיפוט של שני היישובים ואשר שניהם רצו לספח אותו לתחומם. מושב כפר ויתקין קיבל את השטח, הצמוד לאזור המגורים שלו, בעסקת חליפין עם מינהל מקרקעי ישראל, במטרה לבנות בו שכונה חדשה לבני המושב. שר הפנים החליט לספח את השטח לתחום השיפוט של המושב. העותר, הוועד המקומי של חופית, יישוב לא שיתופי, טען כי אין לו אפשרות אחרת להתרחב אלא על-ידי סיפוח שטח המריבה לתחום השיפוט שלו. בא כוחו של היישוב פנה אל הממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים, וביקש כי שר הפנים ימנה ועדת חקירה לגבולות שתבדוק את בקשתה של חופית לסיפוח שטח המריבה לתחומה. הוועדה אכן מונתה והמליצה לספח את השטח לכפר ויתקין, שכבר החל בהליך התכנון, והוא גם בעל הקניין עליו, לפחות עד לסיום בניית השכונה. הממונה על המחוז אימץ את ההמלצה והעביר אותה אל מנכ"ל משרד הפנים, שהפעיל את הנוהל הקבוע בצו המועצות המקומיות וביקש את חוות דעתה של המועצה על השינוי המוצע. המועצה האזורית החליטה להמליץ בפני השר לצרף את השטח הנדון לתחום השיפוט של הוועד המקומי כפר ויתקין, אבל רק לתקופה מוגבלת לצורך ביצוע תכנית ההרחבה, ולאחר תום שלוש שנים מאישור התכנית, להעביר אותו לתחום השיפוט של חופית.

שר הפנים אימץ רק את החלק הראשון של ההמלצה, ולא הסכים לאמץ את חלקה השני, משום שסבר שחובתו לשמור בידו את שיקול הדעת לקבל החלטה בבוא העת בהתאם לנסיבות שיהיו אז. בסוף 1994 הוציא צו לסיפוח השטח לכפר ויתקין. הוועד המקומי חופית עתר לבג"ץ בבקשה לבטל את החלטת השר שלא לספח את השטח לחופית לאחר

שלוש שנים, אולם בית המשפט החליט כי אין כל יסוד להתערבות מצדו בהחלטת שר הפנים ודחה את העתירה.

בג"ץ 4784/00 מתניהו אנגלמן ו-6 אח' נ' שר הפנים ו-3 אח'

נוף איילון הוקם כשכונה קהילתית גדולה ליד הקיבוץ שעלבים שבמועצה האזורית גזר, שיועדה לבוגרי ישיבת שעלבים, הנמצאת בתחום הקיבוץ. השכונה הוקמה בשני שלבים, כאשר השלב הראשון נכלל בתחומו של הקיבוץ והשלב השני הוקם בשטח ללא מעמד מוניציפלי, מחוץ לתחום השיפוט של הקיבוץ ושל המועצה האזורית גם יחד. כבר משלב האכלוס הראשון הפכו חברי הקיבוץ למיעוט בקרב בעלי זכות הבחירה ביישוב המורחב, אבל עדיין ועד הקיבוץ מילא את תפקיד הוועד המקומי. מלבד זאת, לא היה בכוחו של הקיבוץ לספק לתושבי השכונה את השירותים הדרושים להם.

ראשיתה של פרשה זו בשנת 1995, כאשר אנשי השכונה ביקשו לקבל מעמד של יישוב עצמאי, נפרד מן הקיבוץ. הן הקיבוץ והן המועצה האזורית לא התנגדו לבקשה זו, וגם הממונה על המחוז היה מוכן לתמוך בה. הבעייה שנתקלו בה הייתה תכנונית, שכן כדי לכלול את שתי השכונות של נוף איילון בתחום שיפוט אחד היה צורך לספח את שטח שלב ב' של היישוב לתחום המועצה האזורית גזר. המועצה אכן החלה לטפל בהליכים הנדרשים לצורך קבלת הצו להרחבת גבולותיה ומתן המעמד המבוקש לנוף איילון, ובסוף 1995 הגישה בקשה בהתאם למנכ"ל משרד הפנים דאז, מר עמרם קלעג'. בחודש מרס 1996 מינה המנכ"ל בהתאם לבקשת המועצה ועדת גבולות בראשותו של פרופ' משה ברור. בשלב זה התגלעה מחלוקת בין הקיבוץ לבין תושבי השכונה באשר לשטחים שיועברו לתחום השיפוט של היישוב החדש.

בדצמבר 1996 עתרו עופר שוויצר ו-5 אח', ובהם האגודה להתיישבות קהילתית נוף איילון, נגד המועצה האזורית גזר ו-5 אחרים, ביניהם הוועד המקומי שעלבים (בג"ץ 8894/96). עניינה של העתירה היה הייצוג של תושבי השכונה בוועד המקומי, והעותרים ביקשו לבטל את הגדרתו של קיבוץ שעלבים כיישוב שיתופי ולמנות לו וועד מקומי כדי שזה ייצג גם את תושבי שכונת נוף איילון. העתירה נדחתה רק בשנת 1998, לאחר שוועדת ברור הגישה את המלצותיה באוקטובר 1997, ושר הפנים הודיע שבכוונתו לנתק את נוף איילון מתחום השיפוט של שעלבים. בג"ץ קבע שבמצב זה "נשמטה הקרקע מתחת לעתירת העותרים (להפוך לוועד מקומי)".

המלצות הוועדה שינו את התמונה מן הקצה לקצה, שכן עיקרן היה להוציא את נוף איילון מן המועצה האזורית גזר ולספח אותה למודיעין. שר הפנים באותה עת, וגם אלה שבאו אחריו, אימצו את ההמלצה, אבל מודיעין ונוף איילון התנגדו ואילו המועצה

האזורית גזר וקיבוץ שעלבים תמכו במתן מעמד מוניציפלי עצמאי ליישוב, בתנאי שתפתר בעיית הגבולות בין שעלבים לנוף איילון. בתאריך 4.2.1999, לקראת הבחירות שנועדו להתקיים במאי 1999, פרסם שר הפנים צו שהפריד את נוף איילון מקיבוץ שעלבים, אבל בפועל שלל מתושביה את זכות הבחירה לוועד מקומי משום שלב א' המצוי בתחום המועצה לא קיבל מעמד של יישוב ואילו שלב ב' נותר ללא מעמד מוניציפלי. בעקבות הצו ביקשו תושבי נוף איילון למנות ועדת חקירה חדשה שתשקול את דרישתם לקבל מעמד של יישוב וועד מקומי עצמאי בתחום המועצה.

זהו הרקע לעתירה שלפנינו, שהוגשה בדצמבר 2000 על-ידי האגודה השיתופית נוף איילון ו-6 מחבריה לבית המשפט בבקשה שיורה על שלושה צוים: הראשון, לבטל את החלטתו של שר הפנים לאמץ את המלצת ועדת הגבולות בראשות פרופ' ברור, שעיקרה סיפוח נוף איילון למועצה המקומית מודיעין; השני, שיורה לשר הפנים לתת מעמד מוניציפלי עצמאי ליישוב כוועד מקומי במסגרת המועצה האזורית גזר; השלישי, שיורה על הקמת ועדה חדשה לבדיקת גבולותיו ומעמדו המוניציפלי של היישוב נוף איילון. בעקבות העתירה מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדת גבולות חדשה, וזו אכן המליצה להשאיר את נוף איילון כוועד מקומי במועצה האזורית גזר. גם במקרה זה העתירה התרוקנה מתוכן ולא הגיעה לכלל פסיקה.

יחד עם זאת פרשת מעמדו המוניציפלי של נוף איילון נמשכה עד שנת 2003, כאשר הוועדה לאיחוד רשויות שנתמנתה על-ידי ממשלת ישראל כדי להציע מיזוגים בין רשויות מקומיות שונות, החליטה לאחד את שני השלבים של נוף איילון ליישוב אחד ולהכיר בו כיישוב מן המניין במועצה האזורית גזר. רק בפברואר 2004 פורסם הצו שהעניק לנוף איילון את המעמד המבוקש של ועד מקומי במועצה האזורית וקבע את גבולות תחום השיפוט שלו. במסגרת זאת סופח שטחו של שלב ב', שהיה חסר מעמד מוניציפלי, למועצה האזורית גזר ונקבעו קווי הגבול בין נוף איילון ושעלבים.

המקרה של נוף איילון הוא יוצא דופן בכמה מובנים. מתחילה נראה כאילו הסוגיה בה מדובר היא סוגיית הייצוג של תושבי השכונה בוועד המקומי של היישוב המשולב. הפתרון אותו ביקשו התושבים היה פתרון ההפרדה, שכזכור לא נתקבל באף אחד מפסקי הדין שדנו במקרים דומים של שלילת זכות הבחירה מחלק מתושבי היישוב. אלא שלעניין זה נוספה הפעם סוגיית הגבולות ותחום השיפוט, הן של שני היישובים והן של המועצה האזורית עצמה, שהפכה אותו למורכב ומסובך יותר. ממהלך הדברים ניתן להסיק כי במקרה זה מרבית ההכרעות נתקבלו במשרד הפנים ובמסגרת סמכותו, ואילו חלקו של בית המשפט היה שולי. יחד עם זאת אפשר לומר כי עצם ההחלטה של התושבים להגיש את העתירות לבג"ץ תרמה רבות להנעת התהליך על-ידי המשרד, למרות שהעתירות לא

הגיעו לשלב הפסיקה, וההכרעה הסופית הייתה פועל יוצא של ניצול ההזדמנות שנוצרה על-ידי התכנית לאיחוד רשויות. בשלב זה נותר נוף איילון כמקרה חריג שבו הוכרה שכונת הרחבה כיישוב עצמאי שהופרד מן היישוב המקורי. עדיין אי-אפשר להעריך אם מקרה זה ישמש בהמשך כתקדים ליישובים אחרים שהוקמו בהם שכונות קהילתיות. לאור המגמה המשתמעת מהוראות תמ"א 35, שלא לעודד הקמת יישובים חדשים, אפשר לשער כי הרשויות תעשינה כל מאמץ כדי למנוע את הישנותו של מקרה שכזה.

4. דרישה לאיחוד רשויות

במהלך העשורים האחרונים נעשו כמה נסיונות להקטין את מספר הרשויות המקומיות בישראל על-ידי איחוד בין רשויות סמוכות, כאשר המטרה היא להשיג יתרונות לגודל, להקטין את ההוצאה הציבורית על-ידי התייעלות ולשפר את השירותים הניתנים לתושבים. התכנית האחרונה בכיוון זה הוכנה בשנת 2003 ואושרה על-ידי הממשלה. במסגרת התכנית הוצע תחילה לקבץ 188 רשויות מקומיות ל-70 רשויות ובמסגרת זאת היו כמה מקבצים שבהם נכללו מועצות אזוריות. ההצעה עוררה מטבע הדברים התנגדות רבה, ולכן התקיים תהליך שימוע של הרשויות בפני ועדות ציבוריות שמונו על-ידי מנכ"ל משרד הפנים. כתוצאה מכך אכן הוקטן מספר המיזוגים ונותר על 12 בלבד שאושרו על-ידי הכנסת.³⁵ בעקבות החלטת הממשלה הוגשו מספר עתירות לבג"ץ, ובכללן העתירות המובאות להלן, שהוגשו על-ידי המועצות האזוריות.

בג"ץ 3468/03 מרכז המועצות האזוריות נ' ממשלת ישראל ו-3 אח' בג"ץ 3600/03 מועצה אזורית בני שמעון ו-2 אח' נ' ממשלת ישראל ו-4 אח'

בעתירה זו ביקשו המועצות האזוריות ומרכז המועצות האזוריות מבית המשפט שיורה לממשלה למשוך את הצעת החוק מן הכנסת, עד למיצוי הליך השימוע. לטענתם, בשל הזמן המועט שהוקצב לשימוע לא תהיה בו תועלת של ממש. בתגובתה לשתי העתירות ציינה המדינה כי לאחר שהוחלט בחקיקה על ביצוע האיחוד, הרשות המנהלתית אינה חייבת בשמיעת ההשגות, וכי החלטתה לקיים הליך של שימוע היא לפנים משורת הדין. בית המשפט קבע כי אין בטענות העותרים עילה להתערבותו, הוא אינו דן במהות העתירה או הנהלים אלא תומך בסמכות הממשלה לקביעת המדיניות והחוקים.

³⁵ חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (מס' 2) התשס"ג-2003. ס"ח 1897, 5.8.2003, 516.

5. סיכום סוגיית תחומי השיפוט וגבולות המועצות האזוריות והוועדים המקומיים

למרות הפניות הרבות לבג"ץ בנושא הגבולות ותחומי השיפוט, מתברר כי בית המשפט בוחן את העתירות בנושא זה בעיקר לאור תקינות ההליכים וסבירותן של החלטות השר שקדמו לעתירה, ונמנע מלהתערב בשיקולים שבבסיס החלטות אלה. בית המשפט תומך למעשה בשמירת סמכותו ושיקול דעתו של שר הפנים. בפועל כל העתירות שאותרו בנושא שינויי גבולות הנוגעים למועצות אזוריות לא הגיעו לכלל פסיקה או הסתיימו בדחייה מכיוון שלא נמצא פגם בהחלטות השר. רזין וחזן (2000) טוענים כי למרות מגמה זאת הגשת העתירות נמשכת, כאשר המטרה ככל הנראה היא להשתמש בהן ככלי לחץ על השר או כאמצעי לעיכוב החלטותיו, בתקווה שבמהלך הזמן הדבר יביא לשינוי. הם גם מראים כי עתירות רבות, על אף שלא הגיעו לכדי פסיקה או נחקקו, השפיעו על מדיניות משרד הפנים, ולעתים אף דרבנו את הצדדים לנהל משא ולהגיע להסכמות מחוץ לכתלי בית המשפט.

חלק ג: סיכום, דיון ומסקנות

מחקר זה עוסק בשאלת תרומתה של מערכת המשפט לתמורות שהתרחשו במבנה השלטון המקומי הכפרי בישראל ובתפקודו בשלושת העשורים האחרונים. בתקופה זו עבר המרחב הכפרי בישראל תהפוכות רבות. חלקן משקפות מגמות כלל עולמיות, כגון הירידה במשקלה של החקלאות במשק הלאומי וחדירת אוכלוסייה עירונית למרחב הכפרי; חלקן משקפות מגמות מקומיות, כמו השינויים בתמהיל היישובים כתוצאה מהקמת יישובים קהילתיים והרחבות קהילתיות ביישובים השיתופיים; וחלקן הן תולדה של התרחשויות במערכות הפוליטיות, החברתיות והכלכליות בישראל, ובהן המשבר הכלכלי שהתחולל בשנות ה-80 של המאה ה-20, ושינוי סדרי העדיפות הלאומיים, שבא לידי ביטוי בצמצום ההגנה המסורתית על ערכי ההתיישבות והמרחב הכפרי ובירידת יוקרתו של המגזר הכפרי בעיני הציבור.

מגמות אלה השפיעו על המבנה הארגוני של המרחב הכפרי, ובעיקר על יחסי הכוחות בין המערכת השיתופית שנחלשה, לבין המערכת הסטטוטורית מצד אחד והאזרחים תושבי הכפר מהצד האחר שמעמדם התחזק. התושבים קיבלו את זכות הבחירה לשלטון המקומי ללא קשר עם חברותם באגודות השיתופיות וביישובים רבים בוטלה זהות הוועדים והוקמו ועדים מקומיים סטטוטוריים. במקביל הפכה המועצה האזורית לגוף המוביל של המרחב הכפרי, ותחומי פעילותה התרחבו על חשבון הוועדים המקומיים, שאיבדו חלק מתפקידיהם ומסמכויותיהם ותלותם במועצה גדלה. במקביל להתחזקותן של המועצות האזוריות החיל עליהן השלטון המרכזי חוקים ונהלים הנהוגים ברשויות המקומיות העירוניות, ואשר לא חלו עליהן לפני כן, כדוגמת הבחירה הישירה של ראש המועצה והטלת מיסי ארנונה. עם זאת, עדיין נותרו מאפיינים מבניים שהם ייחודיים לשלטון המקומי הכפרי, כמו אופן הייצוג של היישובים במליאת המועצה האזורית. לעומת זאת חל פחות במעמדו של המרחב הכפרי וביכולתו להתמודד עם לחצים של קבוצות אינטרסים שונות המבקשות להתחרות על המשאבים הנמצאים בתחומן, ובעיקר על משאבי הקרקע, ומספר העימותים עם רשויות עירוניות המבקשות לספח לתחומן שטחים בעלי פוטנציאל גבוה לפיתוח ולהכנסות ממסים גדל בהתמדה. בשנות ה-90 של המאה הקודמת איבדו המועצות האזוריות חלקים משטחן גם בגלל לחצים מבפנים,

מיישבים שגדלו והצליחו לקבל מעמד עצמאי של מועצה מקומית. מגמה זו נבלמה לאחרונה על-ידי משרד הפנים שהעלה את סף האוכלוסייה הנדרש ליישוב כדי לקבל מעמד עצמאי.

כתוצאה ממגמות אלה נוצר פער בין התשתית החוקית שעל פיה פועל השלטון המקומי הכפרי לבין התפקידים שהוא נדרש למלא במציאות המשתנה. פער זה הביא לפניית רבות של תושבים, רשויות מקומיות, וגם של המדינה עצמה, אל מערכת המשפט כדי שזו תסייע בגיבוש פתרונות הולמים לבעיות המתעוררות. מטרתו של המחקר הייתה לבדוק באיזו מידה אכן תרמו בתי המשפט בפסיקותיהם לשינויים שחלו במבנה הפורמלי של השלטון המקומי הכפרי ובדרכי פעולתו, האם ניתן להבחין בין תחומים או סוגיות שבהם השפעתם משמעותית יותר מאשר בתחומים אחרים, והאם יש הבדלים לאורך זמן ביחסם של בתי המשפט אל הסוגיות הנדונות? הגישה שעליה מתבסס המחקר עוקבת במידה מסוימת אחרי פרסומים קודמים (בעיקר של אוטולנגי ושפט), שהופיעו בשנות ה-80 וראשית שנות ה-90 של המאה הקודמת. פרסומים אלה הצביעו על מגמות של שינוי לאורך זמן בגישתם של בתי המשפט לפתרון הבעיות שהובאו בפניהם, ועל נטייתה הגוברת של הרשות השופטת להתערב בשיקוליהם של המחוקקים וקובעי המדיניות, אולם הם עסקו בעיקר בסוגיית הבחירות והייצוג ובסוגיית כפל הסמכויות שבין המועצות האזוריות והוועדים המקומיים. המחקר הנוכחי מרחיב את היריעה הן מבחינת ממד הזמן והן מבחינת היקף הסוגיות הנבחנות בו.

המחקר התבסס על ניתוח איכותני של עתירות ופסקי דין שאותרו ממקורות שונים ומוינו לארבע סוגיות מרכזיות:

- א. הליכי הבחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי במרחב הכפרי;
- ב. יחסי הגומלין וחלוקת הסמכויות בין שני רובדי השלטון המקומי הכפרי – המועצה האזורית והוועדים המקומיים;
- ג. יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי לבין האגודה השיתופית ביישוב הכפרי;
- ד. קביעת תחומי השיפוט וגבולות המועצות האזוריות והוועדים המקומיים.

הניתוח בכל סוגיה התבסס על זיהוי הבעיה שבגינה הגיעו העתירות לבית המשפט, דיון בדברי השופטים ובעמדתם, והערכת ההשפעה שהייתה לפסקי הדין על השינויים בשלטון המקומי הכפרי. הניתוח התחשב גם בציר הזמן, ובתהליכים שהתרחשו בשלושת העשורים האחרונים בחברה הישראלית בכלל ובמגזר הכפרי בפרט.

ניתוח פסקי הדין בסוגיות השונות מצביע על הבדל מהותי בין סוגיית הבחירות והייצוג במרחב הכפרי לבין שלוש הסוגיות האחרות, משום שסוגיית הבחירות נוגעת בזכויות חוקתיות של האזרח בשעה שיתר הסוגיות שייכות בעיקרן לתחום המנהלי של פעולות השלטון. בית המשפט, ובעיקר בית המשפט העליון, ראה מחובתו להתערב בשאלת זכות הבחירה של תושבי המרחב הכפרי לשלטון המקומי ובשלב מסוים אף הצביע על פתרון ראוי והנחה את שר הפנים לאמץ אותו. לעומת זאת בסוגיות האחרות נראה כי בתי המשפט נוטים להעמיד את העתירה שלפניהם במבחן הסבירות של שיקולי הרשות השלטונית הנוגעת בדבר, ולפסוק בהתאם ללא התערבות במהות העניין. עם זאת, במקרים בהם החוק אינו מספק תשובה ברורה לבעיה שהובאה בפניו, הפרשנות שהביא בית המשפט תרמה תרומה משמעותית להבהרת מהות הסוגיה, וכך נוצר בסיס לפתרון בעיות דומות גם ללא התערבות בית המשפט.

א. סוגיית הבחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי

במוקד העתירות שהוגשו בנושא זה עומדת שאלת זכותם של תושבים ביישובים השיתופיים שאינם חברים באגודה השיתופית לבחור ולהיבחר לשלטון המקומי, לעומת זכותו של היישוב לשמור על צביונו הייחודי. בעתירות שהוגשו במהלך שנות ה-70 ביקש בית המשפט להימנע מפגיעה בצביון הייחודי של היישובים השיתופיים ומעיסוק בשאלות ערכיות, והפנה את העותרים לקבל סעד במסגרת המערכות השיתופיות או אצל המחוקק.³⁶ השינוי המהותי בגישתו של בית המשפט התגלה בבג"ץ בורשטיין,³⁷ שבו דן בית המשפט לראשונה בשאלת האיזון הראוי בין טובת המערכת השיתופית לזכויות הפרט, וקבע כי יש לאפשר לכל התושבים לממש את זכותם לבחור ולהיבחר לשלטון המקומי. עתירות מאוחרות יותר³⁸ שניסו לערער על התיקון, גרמו בסופו של דבר לתיקונים נוספים שחיקו את מגמת הפרדת הוועדים. שפט (1992) כינה את בג"ץ בורשטיין 'מהפכה משפטית', משום שבעקבות מתן זכות הבחירה לוועד המקומי לכלל התושבים עברה השליטה במרחב הכפרי באופן פורמלי מידי המערכות השיתופיות לידי המערכת המוניציפלית.

³⁶ בג"ץ 225/69 בלט נ' שר הפנים והמועצה האזורית מטה יהודה; בג"ץ 96/79 האגודה להתיישבות חקלאית 'מעש' נ' שר הפנים ובג"ץ 230/78 שהם נ' שר הפנים ואח'; בג"ץ 272/74 כפר אז"ר מושב עובדים להתיישבות חקלאית בע"מ נ' שר העבודה ואח'.

³⁷ בג"ץ 753/87 בורשטיין ואח' נ' שר הפנים ושדה יעקב מושב עובדים להתיישבות.

³⁸ בג"ץ 338/99 פרקר ו-2 אח' נ' שר הפנים ו-2 אח'; בג"ץ 2562/99 עפר אבירן ו-29 אח' נ' שר הפנים ואח'.

גם בשאלת זכות הבחירה למועצה האזורית הייתה לבית המשפט תרומה מסוימת, כאשר החליט כי גם תושבים המתגוררים מחוץ לתחומי היישובים (התחום העודף) זכאים לבחור נציג מתוכם למליאת המועצה האזורית,³⁹ ובעקבות פסק הדין הוכנס התיקון המתאים בצו המועצות האזוריות. גם מינוי ועדת ברסלע, שנתבקשה להציע פתרונות לבעיית ייצוג התושבים במועצה האזורית, הוא תוצאה של הסכמה שהושגה בעקבות עתירה לבית המשפט,⁴⁰ אם כי לבית המשפט לא היה חלק בהמלצות הוועדה ובתיקוני החקיקה שבאו אחריהן.

עוד נושא שנדון בבתי המשפט במסגרת סוגיה זו היה שאלת הייצוג של היישובים במליאת המועצה האזורית. בעניין זה בית המשפט לא התווה כיוונים חדשים, ותרומתו באה לביטוי בעיקר בהבהרת תפקידם של נציגי היישובים במליאת המועצה, ובכלל זה חובתם לראות לנגד עיניהם את טובת כלל תושבי המועצה ולא רק את האינטרסים של היישוב ששלח אותם.⁴¹ משום כך לא ראה בית המשפט חשיבות עקרונית בגובה המודד, כלומר במספר הבוחרים השולחים כל נציג למליאת המועצה, גם כאשר יש הבדלים ניכרים בגודל היישובים, והשאיר את שיקול הדעת בידי שר הפנים בהתאם לחוק.

ב. סוגיית חלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית והוועדים המקומיים

בשנים שקדמו למשבר הכלכלי של שנות ה-80 בית המשפט נדרש לדון בשאלת כפל הסמכויות של המועצה האזורית והוועד המקומי במקרים מעטים בלבד, וגם זאת בעיקר בנושא החינוך. הגורם לעתירות בנושא זה היה חוסר ההלימה בין הסמכות של רשות חינוך, שהייתה בידי היישובים, לבין האחריות להפעלת בתי הספר שהועברה לידי המועצות האזוריות, והנטייה של היישובים להשתמש בסמכותם כאשר החלטות המועצה לא היו לרוחם. הכרעת בית המשפט בעתירות אלה תאמה במידה רבה את המצב שהתפתח בשטח בפועל וחיזקה את המגמות הקיימות. כך קבע בית המשפט כי היישוב הוא רשות החינוך רק לגבי מוסדות חינוך מצויים בתחומו,⁴² אבל לגבי בתי הספר האזוריים, המועצות האזוריות הן רשויות החינוך בפועל והן רשאיות להפעיל את סמכויותיהן גם ללא הסכמת היישובים.⁴³ גם בעתירות שהוגשו בשנים שלאחר מכן, וגם

³⁹ בג"ץ 254/76, 111/77 להבי נ' שר הפנים.

⁴⁰ בעקבות פשרה שהושגה בבג"ץ 641/78 כהן נ' שר הפנים.

⁴¹ בג"ץ 875/78 מגידש ו-7 אח' נ' שר הפנים ו-2 אח'.

⁴² בג"ץ 153/69 רחל ויחזקאל להבי נ' המועצה האזורית חוף השרון ואח'.

⁴³ בג"ץ 608/75 קוזלובסקי ואורן נ' המועצה האזורית אשכול וועד מושב ישע; בג"ץ 417/77 ועד רמת

רזיאל ו-14 אח' נ' בית הספר הממלכתי אזורי "הרי יהודה" ו-3 אח'.

בנושאים אחרים הנוגעים לכפל הסמכויות, דבק בית המשפט בגישה שלפיה המועצה האזורית היא הגוף השלטוני במרחב הכפרי, הן מצד הסמכויות והן מצד החובות.

בשנות המשבר הכלכלי ולאחריו התרחשו שני תהליכים ששינו את יחסי הגומלין בין המועצה האזורית ליישוביה והפכו את שאלת חלוקת הסמכויות ביניהם למושא למחלוקת. האחד הוא מעורבותן הגדלה של המועצות האזוריות באספקת השירותים המוניציפליים לתושבים, והאחר הוא בחירתם של ועדים מקומיים סטוטוריים, בעקבות התיקון לצו המועצות האזוריות משנת 1990. לוועדים אלה יש זיקה חוקית ישירה למועצה האזורית והם חייבים לקבל את אישורה לתקציבם כדי שיוכלו להפעיל את הסמכויות שהעניק להם החוק. יחד עם זאת, מאחר שסמכויות הוועד בתחום שיפוטו חפפו לסמכויות של המועצה, אבל החוק הגדיר במפורש רק תפקידי חובה מעטים של שני הרבדים, לא היה ברור על מי מוטלת החובה לטפל בנושאים מוניציפליים שונים. היבט אחר של כפל הסמכויות הוא כפל המיסוי, שכן הוועד רשאי על-פי חוק להטיל על התושבים מסים נוספים על אלה המוטלים על-ידי המועצה.

על רקע זה החלה שאלת חלוקת הסמכויות, התפקידים והמסים בין המועצה האזורית לבין הוועדים המקומיים להגיע אל בית המשפט מאמצע שנות ה-90 ואילך.⁴⁴ כאמור לעיל בית המשפט נטה ככלל לראות במועצה האזורית את הרובד שעליו מוטלת עיקר האחריות למתן השירותים לתושבים, וקבע כי היא אינה יכולה להתנער מחובותיה ולצפות כי הוועד המקומי יטול אותן על עצמו כאשר אין לו המשאבים הדרושים לכך. יחד עם זאת כאשר האחריות השוטפת לנושא מסוים נמצאת בידי הוועד המקומי, כמו טיפול באתר פסולת או באמצעים למניעת שרפות, גם הוועד אינו פטור ממילוי חובותיו.⁴⁵ במקביל נתן בית המשפט גיבוי לוועדים המקומיים בנושא המיסוי, ואישר את זכותם, במסגרת החוק והתקנות, להטיל מסים על התושבים לצורך מילוי המשימות שאושרו בתקציבם, לבד מן המסים המוטלים על-ידי המועצה האזורית.⁴⁶ עוד חיזוק למעמדה של המועצה האזורית כגוף שלטוני לעומת הוועד המקומי התלוי בה ניתן על-ידי בית המשפט גם בסוגיית האכיפה של חוק התכנון והבניה, כאשר קבע כי האדם שבו צריך

⁴⁴ בתקופה זו הוגשו 11 עתירות העוסקות בסוגיית הסמכויות אל בית המשפט

⁴⁵ ע"א (חיפה) 4160/97 המועצה האזורית מטה אשר נ' אחיהוד מושב עובדים ו-14 אח'; ת"פ (כפר סבא) 3605/99 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית חוף השרון, האגודה החקלאית בני ציון ו-2 אח' שמפעילים בפועל את האתר; דנ"פ 4867/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית לב השרון; רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון.

⁴⁶ בש"א 8524/01 ורטהיימר נ' מועצה אזורית מטה יהודה ואח'; עע"ם 146/04 דימנשטיין ואחרים נ' משמר השבעה ועמק לוד.

להיוועץ לגבי צווי הריסה מנהליים הוא ראש המועצה האזורית ולא יו"ר הוועד המקומי.⁴⁷

מגמה כללית זו קיבלה ביטוי גם בחקיקה, אבל ללא קשר עם פסיקות בית המשפט, אלא בעקבות המלצות ועדת אמרני (משרד הפנים, 2000). הוועדה עסקה בשאלת חלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית לוועד המקומי והמליצה בין היתר לחזק את המועצה האזורית ולצמצם את סמכויות הוועדים המקומיים. שר הפנים פורז אימץ את מסקנותיה ואף הרחיק לכת מעבר להן. בתיקון שהוכנס בצו המועצות המקומיות בשנת 2004, נשללו כל הסמכויות השיוריות של הוועדים, אם כי מעמדם הסטוטורי נותר על כנו, ונקבע כי המועצה היא שתחליט אם להאציל להם מסמכויותיה.⁴⁸ בעיית כפל הסמכויות עדיין לא נפתרה עד תומה.

בסיכום סוגיה זו ניתן אפוא להצביע על מגמה ברורה מצד רשויות המשפט והמחוקק גם יחד, לחזק את המועצה האזורית כגוף המרכז בידיו את מרב הסמכויות והחובות של השלטון המקומי במרחב הכפרי. עם זאת החקיקה בנושא אינה פרי הנחיה של בית המשפט אלא יוזמה ישירה של מחוקק המשנה.

ג. סוגיית יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי לאגודה השיתופית

בחירת הוועדים המקומיים הסטוטוריים בעקבות בג"ץ בורשטיין הביאה עוד שחקן אל הרובד הכפרי המקומי, אולם התהליך לא לווה בהנחיות משפטיות ומנהליות ברורות לגבי חלוקת הסמכויות בין ועד האגודה השיתופית לבין הוועד המקומי החדש. מטבע הדברים נוצרו חיכוכים בין שני הוועדים, שנבעו במידה רבה מן הקושי של ועד האגודה לוותר על תפקידים וסמכויות שהיו בידיו כל השנים מתוקף עקרון זהות הוועדים. העתירות העוסקות ביחסים שבין ועד האגודה השיתופית לבין הוועד המקומי החלו להגיע לבתי המשפט כבר במחצית שנות ה-80 של המאה הקודמת. תרומתו העיקרית של בית המשפט בהקשר זה הייתה בהבהרת ההבדל המשפטי הקיים בין הוועד המקומי כגוף מתחום המשפט הציבורי לוועד האגודה השיתופית כגוף מתחום המשפט הפרטי, ומכאן גם ההבחנה בין הסמכויות המוקנות לכל אחד משני הוועדים, גם כאשר הם פועלים במסגרת זהות וועדים.⁴⁹

⁴⁷ רע"פ 1782/03 הוועדה המקומית לתכנון ובניה משגב נ' יוסף וחוסני סועאד.

⁴⁸ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון) התשס"ד-2004. ק"ת 6329, כ"ה בתמוז התשס"ד, 14.7.2004, 805.

⁴⁹ בג"ץ 258/85, בשג"צ 160/85 עמר נ' פרץ ואח'; בג"ץ 921/89 אברהם מנחם נ' רשם האגודות השיתופיות ואח'.

באמצע שנות ה-90 נדרש בית המשפט להתייחס גם לשאלת השייך של השטחים הציבוריים ביישוב, הכלולים ברוב היישובים בחוזה המשבצת של האגודה השיתופית עם מינהל מקרקעי ישראל. בעקבות המשבר הכלכלי והקמת הוועדים המקומיים העבירו יישובים רבים את הניהול והתחזוקה של מבני הציבור אל הוועדים או אל המועצות האזוריות, אך השאירו את זכות הקניין בידי האגודות. אף-על-פי ששאלת הזכויות בנכסים הציבוריים הפכה לסלע מחלוקת ביישובים רבים היא הגיעה לבית המשפט רק פעם אחת ודווקא במקרה חריג, בו הקרקע הציבורית הוחזקה בידי מינהל מקרקעי ישראל ולא בידי האגודה.⁵⁰ בית המשפט קיבל בעתירה זאת החלטה תקדימית ואפילו מהפכנית, שלפיה על מינהל מקרקעי ישראל להכיר בוועד המקומי כישות המוניציפלית של היישוב ולהכיר לו, ולא לאגודה השיתופית, את שטחי הציבור שבתחום שיפוטו. למרות הפוטנציאל לשינוי בזכויות במקרקעין הציבוריים ביישובים השיתופיים הטמון בפסיקה זו, לא הוגשו עד כה עתירות נוספות בנושא. ייתכן כי את ההסבר לכך יש לחפש במצב המשפטי הלא-מוסדר של הזכויות בקרקע בהתיישבות השיתופית ובמאבקים המשפטיים המתנהלים בנושא זה בין יישובים לבין מינהל מקרקעי ישראל. ככל הנראה הוועדים מעדיפים בתנאים אלה להגיע להסדרים מוסכמים בכוחות עצמם וללא מעורבות משפטית.

ד. סוגיית תחומי השיפוט וגבולות המועצות האזוריות והוועדים המקומיים

סוגיה זו הגיעה לבתי המשפט בעיקר מתחילת שנות ה-90, כתוצאה מתביעות של רשויות עירוניות על שטחים מתחומי השיפוט של המועצות האזוריות. תביעות אלה התרבו דווקא בתקופה זו בעקבות כמה תהליכים שהתרחשו בישראל, ובהם הלחץ מצד הממשלה לפיתוח מואץ של שכונות מגורים עבור העולים שהגיעו באותה עת ממדינות חבר העמים; שינוי סדר העדיפויות הלאומי לגבי השימוש בקרקע חקלאית; הקטנת השתתפותה של המדינה בתקציבי הרשויות המקומיות, שהביא את ראשיהן לחפש מקורות הכנסה עצמאיים; והתפתחותם של יישובים קהילתיים גדולים שהוקמו בתחומי המועצות האזוריות וביקשו להיפרד מהן ולקבל מעמד מוניציפלי עצמאי.

על רקע זה הגיעו לבתי המשפט עתירות שניתן לחלקן לשני מקבצים עיקריים: המקבץ הראשון כולל דרישות של רשויות עירוניות לספח שטחים המכילים נכסים מניבי ארנונה מתחום המועצות האזוריות;⁵¹ המקבץ השני כולל בקשות של יישובים לפרוש מהמועצה

⁵⁰ ה"פ 001503/97 הוועד המקומי גני יהודה נ' מינהל מקרקעי ישראל מחוז מרכז, גני יהודה כפר שיתופי בע"מ ו-2 אח'.

⁵¹ בג"ץ 2689/00 מועצה אזורית גליל תחתון נ' שר הפנים ו-4 אח'; דנג"ץ 4762/01 מועצה אזורית גליל תחתון נ' שר הפנים ו-4 אח'; בג"ץ 2159/97 מועצה אזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים ו-6 אח'.

האזורית.⁵² לאלה אפשר להוסיף גם סכסוכים פנים-מועצתיים בין יישובים או בתוך יישובים שבאו לידי ביטוי בדרישות לשינוי תחומי שיפוט.⁵³ ברוב המקרים של פסקי הדין נמנע בית המשפט מלהתערב בשיקול דעתו של שר הפנים כל עוד לא מצא בו פגם. מעורבותו של בית המשפט בסוגיה זו היא אולי המצומצמת ביותר מכלל הסוגיות, שכן הוא נמנע מלהיכנס למהות השיקולים של השר והסתפק בהנמקות פרוצדורליות. ייתכן שהסיבה לכך היא שמדובר בסוגיה העמוסה בשיקולים של מדיניות כלכלית ופוליטית שהיא בסמכותה של הרשות המבצעת.

לוח 6 מסכם את התהליכים ואבני הדרך שהובילו להעלאת הסוגיות השונות על סדר יומה של הרשות השופטת לאורך התקופה הנחקרת. מזווית זאת, המתייחסת לכל ארבע הסוגיות, ניתן לראות כי סדר העלאת הסוגיות אינו מקרי אלא תהליכי, והוא קשור בעיתוי השינויים שחלו במרחב הכפרי ובפער שנוצר כתוצאה מכך בין החוק לבין המציאות, פער שעליו נדרש בית המשפט לגשר.

לוח 6

תהליכים ואבני דרך שהובילו להעלאת הסוגיות השונות בפני הרשות השופטת

תקופה	המצב העובדתי במרחב הכפרי	הסוגיות המרכזיות	עמדת בית המשפט
שנות ה-70	המערכת השיתופית היא הדומיננטית במרחב הכפרי והיא מופקדת גם על הניהול המוניציפלי של היישובים; המועצה האזורית היא גוף ייצוגי ומתווך; לתושבים שאינם חברים אין ייצוג בוועד היישוב ובמועצה האזורית.	בחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי; חלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית והוועדים המקומיים	1. תומך בשמירת הצביון השיתופי של היישובים גם על חשבון זכות הפרט לייצוג בשלטון המקומי של היישוב; 2. מוכן להתערב בשאלת הייצוג של התושבים במועצה האזורית; 3. תומך בהגדלת סמכויותיה של המועצה האזורית.

⁵² בג"ץ 5688/98 המועצה המקומית כוכב יאיר ו-8 אח' נ' שר הפנים ו-8 אח', ובג"ץ 5880/98 הוועד המקומי צור יגאל נ' שר הפנים ואח'.

⁵³ בג"ץ 4784/00 מתניהו אנגלמן ו-6 אח' נ' שר הפנים ו-3 אח'.

עמדת בית המשפט	הסוגיות המרכזיות	המצב העובדתי במרחב הכפרי	תקופה
	היעדר עתירות בכל הסוגיות	תקופת מעבר והסתגלות בעקבות המהפך הפוליטי והמשבר הכלכלי.	מסוף שנות ה-70 עד אמצע שנות ה-80
בית המשפט נמנע מלהתערב במהות הסוגיות, ודבק בבחינת תקינות ההליכים שקדמו להגשת העתירות ושיקולי השר, ובפרשנות לחוק הקיים.	חלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית והוועדים המקומיים; יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי לאגודה השיתופית	בעקבות המשבר הכלכלי והתמוטטות המערכות השיתופיות מתחזק מעמד המועצה האזורית לעומת היישובים; בשל קצב השינויים המהיר נוצר פער בין המציאות לבין התשתית החוקית; בעקבות ועדת ברסלע ניתנת זכות הבחירה למועצה האזורית לכלל התושבים בעלי זכות בחירה.	אמצע שנות ה-80
1. נושא זכויות האזרח נמצא על שולחנו של בית המשפט לקראת חקיקת חוקי היסוד; 2. בית המשפט שם דגש על שמירת האיזון בין טובת המערכת לזכויות הפרט; 3. בית המשפט מנחה את שר הפנים למצוא פתרון לשאלת זכות הבחירה של התושבים.	בחירות וייצוג התושבים בשלטון המקומי הכפרי	בעקבות שינוי תמהיל האוכלוסייה במרחב הכפרי גוברת הדרישה למתן זכות הייצוג והבחירה לוועד המקומי לכלל תושבי הכפר; בעקבות בג"ץ בורשטיין: 1. תיקון צו המועצות האזוריות (1990) – יצירת חלופות לעקרון הפרדת הוועדים; 2. במושבים רבים הוקמו ועדים מקומיים נפרדים מוועדי האגודות.	סוף שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90
בית המשפט נמנע מלהתערב במהות הסוגיה, ודבק בבחינת תקינות ההליכים שקדמו להגשת העתירות ושיקולי השר.	תחומי השיפוט וגבולות המועצה האזורית והוועדים המקומיים	גוברים הלחצים על הקרקע החקלאית ותחומי השיפוט של המועצות האזוריות בעקבות גל העלייה ממדינות חבר העמים, שינוי סדרי העדיפויות הלאומיים, אישור תמ"א 31 ושורה של החלטות מועצת מקרקעי ישראל, ושינוי שיטת המימון בשלטון המקומי.	תחילת שנות ה-90

בשנות ה-70 של המאה הקודמת הסוגיה העיקרית שהגיעה לדיון בבתי המשפט הייתה סוגיית הבחירות והייצוג של התושבים בשלטון המקומי הכפרי, והיא הגיעה למיצויה לקראת סוף שנות ה-80 כאשר בית המשפט העליון קיבל את עתירת בורשטיין וחבריו. במקביל עסק בית המשפט בשנים אלה גם בשאלת ייצוגם של היישובים במועצה האזורית, ותרם בפרשנותו להבהרת מהות התפקיד של חברי מליאת המועצה האזורית כמי שמצווים לראות את טובת כלל תושבי האזור. לקראת שנות האלפיים סוגיית הבחירות נעלמה למעשה מזירת המשפט.

סוגיית כפל הסמכויות וחלוקתן בין שני הרבדים של השלטון המקומי הכפרי הגיעה לבית המשפט כבר בשנות ה-70, אך מרבית העתירות בסוגיה זו, וגם בסוגיית הסמכויות של הוועד המקומי לעומת ועד האגודה השיתופית, מופיעות משנות ה-90 ואילך. בעקבות הופעתם של הוועדים המקומיים הסטוטוריים. בתחילה תופס תחום החינוך מקום מרכזי, משום שבאותה תקופה עוברים בתי הספר מבעלות היישובים לבעלות המועצות האזוריות. בשנים האחרונות, לעומת זאת, בולט נושא איכות הסביבה, שבו מוגשות מרבית העתירות על-ידי המדינה נגד המועצות והיישובים שאינם ממלאים את הוראות החוקים הנוגעים לנושא זה. תרומתו של בית המשפט בסוגיות אלה היא במתן גיבוי למגמה הקיימת בפועל, לפיה המועצה האזורית היא הגוף בעל הסמכויות והחובות השלטוניות כלפי יישובי המרחב הכפרי ותושביו.

סוגיית הגבולות ותחומי השיפוט מאפיינת בעיקר את שנות ה-90 של המאה הקודמת, והגיעה אל בית המשפט בעקבות השינויים במדיניות ממשלת ישראל כלפי המרחב הכפרי, הקרקע החקלאית והרשויות המקומיות. בסוגיה זו מסתפק בית המשפט בעיקר בבחינת תקינות ההליכים והשיקולים שהביאו להחלטות שר הפנים ואינו נכנס לשאלות עקרוניות הנוגעות למהות הנושא.

בחינת הפסיקות של בתי המשפט מצביעה על דרגות שונות של מעורבות ונכונות להשפיע על עיצוב דמותו של השלטון המקומי הכפרי:

- **מעורבות מועטה** נמצאה במקרים בהם בית המשפט הסתפק בבחינת תקינות ההליכים ונמנע מלהתערב במהות. גישה זו מאפיינת למשל את העתירות המוקדמות בסוגיית הבחירות והייצוג ואת סוגיית גבולות השיפוט.
- **מעורבות בינונית** ניכרת בעיקר כאשר בית המשפט מספק פרשנות לחוק שקיימת בו אי בהירות, כמו למשל בסוגיות של יחסי הגומלין בין הוועד המקומי לאגודה השיתופית, ועל סמך הפירוש קובע כללי התנהגות משפטיים לגופים המעורבים.

▪ **מעורבות רבה** משתקפת במקרים בהם בית המשפט הוביל לשינוי מהותי במבנה השלטון המקומי הכפרי או בתפקודו באמצעות שינויי חקיקה. מעורבות כזו בלטה בעיקר בסוגיית הבחירות והייצוג, ובמיוחד בבג"ץ בורשטיין.

בסיכומו של דבר מראים ממצאי המחקר כי לבית המשפט אכן הייתה השפעה לא מבוטלת על התמורות שחלו בשלטון המקומי הכפרי בעשורים האחרונים, אבל היא בולטת במיוחד בסוגיית הבחירות והייצוג. סוגיה זו, הנוגעת בזכויות חוקתיות של האזרח, השתלבה במגמות שאפיינו את בית המשפט העליון משנות ה-80 של המאה הקודמת, כאשר העמיד בראש מעייניו את זכויות הפרט. בסוגיה זו הוביל בית המשפט למהפכה מבנית בשלטון המקומי הכפרי שבעקבותיה תפסו המועצות האזוריות את הבכורה בניהול המרחב הכפרי.

יחד עם זאת מתברר כי בית המשפט הוא רק שחקן אחד בזירה, ולפחות בסוגיה של חלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית לוועד המקומי השחקן הראשי הוא משרד הפנים. השינוי הדרמטי ביחסי שני הרבדים הוא תולדה של המלצות ועדת אמרני, שמונתה על-ידי מנכ"ל משרד הפנים, ובעיקר של החלטת שר הפנים משנת 2004 לשלול מן הוועדים המקומיים בחקיקה את סמכויותיהם השיוריות. מכאן ואילך המועצות האזוריות הן שתקבענה אילו סמכויות יואצלו לוועדים ואילו תפקידים הם יוכלו למלא עבור תושביהם. גם בסוגיות אחרות התערב משרד הפנים מדי פעם, עוד בטרם הכריע בית המשפט בעתירות שהובאו בפניו, ובחר להוביל בעצמו את המהלך שהביא לשינוי המצב בפועל או לתיקוני חקיקה.

אפשר להניח כי השלטון המקומי הכפרי עדיין לא התייצב ועדיין צפויים בו שינויים, בעיקר ביחסי הגומלין שבין המועצות האזוריות לוועדים המקומיים, אלא אם כן יתממשו תרחישים אחרים, המגיעים מדי פעם לדיון בפורומים שונים, ואשר לפיהם תחדלנה המועצות האזוריות להתקיים כרשויות שלטוניות ייחודיות של המרחב הכפרי. ניסיונות להביא למצב מעין זה עתידים ללא ספק להחזיר את בית המשפט לזירת השלטון המקומי הכפרי בסוגיות חדשות שטרם נדונו בפניו.

רשימת מקורות

- אוטולנגי, ס' (1985), ועד יישוב שיתופי המכהן גם כרשות מקומית, **מחקרי משפט** ד': 22-38 אוניברסיטת בר-אילן.
- אוטולנגי, ס' (1986), תיקון העיוות ההיסטורי בבחירות למועצה האזורית – ויצירת עיוותים חדשים, **עיוני משפט** יא' (3): 581-588, אוניברסיטת תל-אביב.
- אוטולנגי, ס' (1988), "הנהלה פעילה" באגודה שיתופית ו"מבקר-פנים" – ליקויים בניסוח ולקונות בהסדרים, **עיוני משפט** יג' (1): 213-219. אוניברסיטת תל-אביב.
- אוטולנגי, ס' (1991), הסדר הוועד המקומי – האם סוף פסוק?!, **עיוני משפט** טז' (2): 419-424. אוניברסיטת תל-אביב.
- אוטולנגי, ס' (1998), החלטות המנהל – תחילת סופה של ההתיישבות החקלאית?, **עיוני משפט** כא' (3): 581-612. אוניברסיטת תל-אביב.
- אוטולנגי, ס' ור' וילקנסקי, (1985), **בעיות משפטיות וארגוניות במבנה המועצה האזורית**. תל אביב: המרכז לפיתוח ע"ש פנחס ספיר ליד אוניברסיטת תל-אביב.
- אוטולנגי, ס' ור' וילקנסקי, (1992), המועצה האזורית: מבנה השלטון המקומי במגזר הכפרי, **עיר ואזור** 22: 6-19.
- אלמוג, ע' (1999), מ"זכותנו על ארץ ישראל" ל"זכויות האזרח" ו"ממדינה יהודית" למדינת חוק": מהפכת המשפט בישראל ומשמעויותיה התרבותיות, **אלפיים**: כתב עת רב-תחומי לעיון, הגות וספרות 18: 77-132.
- אפלבוים, ל' (1986), **הגירת משפחות עירוניות למושבים בישראל 1968-1978**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, הוגש לסינט האוניברסיטה העברית.
- אפלבוים, ל' (1998), **תמורות מבניות ומוסדיות במרחב הכפרי בישראל, אופקים בגאוגרפיה** 48-49: 25-9.
- אפלבוים, ל' (2002א), יחסי הגומלין בין האגודה השיתופית והוועד המקומי ביישוב השיתופי לאחר הרחבה. **מחקרים בגאוגרפיה של ארץ ישראל** ט"ז: 73-96. ירושלים: המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, החברה לחקירת ארץ ישראל ועתיקותיה.

אפלבוים, ל' (2002), יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדידת בסביבה משתנה. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

אפלבוים, ל' וד' ניומן, (1989), בין כפר לפרבר: צורות יישוב חדשות בישראל. רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית ומוסד ביאליק (פרסומים בבעיות פיתוח אזורי 44).

אפלבוים, ל' וד' ניומן (1997), התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

אפלבוים, ל' ומ' סופר (2004), המושב בעידן של תמורות – מגמות לעתיד, אופקים בגאוגרפיה 59: 36-60.

אפלבוים, ל' ופ' קידר (1993), הרחבת המושבים – ביצוע ושינוי ארגוני (מחקר המשך). רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח (דו"ח מחקר).

אפלבוים, ל' וע' רימלט (1995), שילוב תושבים קהילתיים ביישובים שיתופיים – קליטה בתנאי אי-ודאות. רחובות: ההסתדרות הציונית העולמית – החטיבה להתיישבות, המרכז ללימודי הפיתוח, הסוכנות היהודית לארץ-ישראל – המחלקה לפיתוח והתיישבות.

אפלבוים, ל', שורש, ד', אגר, מ' וש' הרטמן (1990), חלופות לאגודה במושב העובדים (דו"ח מחקר). רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.

אריאן, א' (1997), הרפובליקה הישראלית השנייה – פוליטיקה ומשטר לקראת המאה ה-21. תל-אביב: זמורה-ביתן.

בלנק, י' (2004), מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל, משפטים: 197-299. ירושלים: האוניברסיטה העברית.

ברזילי, ג' (1998), הגמוניה שיפוטית, קיטוביות מפלגתית ושינוי חברתי, פוליטיקה (2): 31-53.

ברזילי, ג' יער-יוכטמן, א' וז' סגל (1994), בית המשפט העליון בעין החברה הישראלית. תל-אביב: פירוס.

גולדבלט מ' (2005), זכות העמידה של העותר הציבורי. מתוך אתר האיחוד החקלאי: <http://www.ihaklai.org.il/LandShow.asp?CategoryID=1259>

גלס, מ' (2008), יחד או לחוד? הקיבוץ והשכונה הקהילתית. רמת אפעל: יד טבנקין.
הורביץ, ד' ומ' ליסק (1990), מצוקות באוטופיה: ישראל – חברה בעומס יתר. תל אביב: עם עובד.

הכטר, ע' (1972), ההתפתחות ההיסטורית של המועצות האזוריות ומרכיביה הפוליטיים. הוגש לד"ר שבח וייס, החוג למדע המדינה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2008), **שנתון סטטיסטי לישראל 59**.

הרצברג, ו' (2001), **ההתיישבות האובדת במשפט**, תל אביב: פוקוס על. www.focus-on.co.il

ואש א' (2004), **התפתחות השינויים במעמד החברתי ו/או משפטי של "קבוצות לא-חברי-אגודות" תושבי ישובים המנוהלים על-ידי אגודות שיתופיות במגזר הכפרי**, סמינריון "משפט ושינוי חברתי". הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב.

טריינין ר' (2004), **דווקא המועצות האזוריות יכולות להבטיח שימור תוך פיתוח, גלובס 25.4.2004**.

מאוטנר, מ' (1993), **ירידת הפורמליזם ועליית הערכים במשפט הישראלי**. תל-אביב: מעגלי דעת.

מאוטנר, מ' (1999), **המשפט הסמוי מן העין, אלפיים 16: 45-72**.

מאוטנר, מ' (2002), **שנות השמונים – שנות החרדה, עיוני משפט כו' (1): 645-736**.

מבקר המדינה (2004), **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי**, עמ' 333-334.

משרד המשפטים (1983), **דין וחשבון של הועדה לבדיקת זכות הבחירה במועצות אזוריות** (ועדת ברסלע).

משרד הפנים (2000), **ד"ח הוועדה לקביעת מעמדו וסמכויותיו של הוועד המקומי במועצה האזורית** (ועדת אמרני). ירושלים.

ניומן ד' (1996), **המועצות האזוריות במגזר הכפרי: רפורמה ותמורה בשלטון המקומי**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

ניומן, ד' ול' אפלבוים (1992), **יישובי היוזמה הפרטית ב"תפר" המוניציפלי: בין המועצה האזורית למועצה המקומית, עיר ואזור 22: 52-71**.

נחמיאס, ד' וא' סנד (1999), **משילות ומדיניות ציבורית, מתוך: המדיניות הציבורית בישראל**, עמ' 11-35. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

נייער ה' (1998), **תורת המהפכה של אהרון ברק, תכלת, 3, חורף תשנ"ח**. ירושלים: מרכז שלם. וגם: <http://www.azure.org.il/hebrew/3-index.html>

סגל ז' (1999), **בג"ץ במרקם החברה הישראלית – לאחר חמישים שנה, משפט וממשל, ה' (1): 235-297**.

- סטחי ס' (2002), **קביעה ושינוי של גבולות שיפוט מוניציפאליים – קונפליקטים ודרכים חלופיות למיתונם**, חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של דרישות לקבלת התואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, הטכניון, חיפה.
- קידר, פ' (1991), **גורמי מיקום של בתי-ספר יסודיים במרחב הכפרי בישראל**, עבודת גמר לקראת התואר מוסמך למדעי הרוח, המחלקה לגאוגרפיה, אוניברסיטת תל-אביב.
- רזין, ע' (1997), **מדיניות ארגונית – מרחבית להגשמת תמונות העתיד: מפת השלטון המקומי בישראל לשנת 2020**, מתוך: **תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, מדיניות התכנון הכולל – היבטים מרחביים, כלכליים ומוניציפאליים**, חלק ג.
- רזין, ע' (2003), **כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות – "בלי גזרים זה לא יעבוד"**. נייר עמדה. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' וא' חזן (2000), **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפאליים – דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה"**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' חסון, ש' וא' חזן (1994), **מאבקים על גבולות מוניציפאליים: מועצות אזוריות והמרחב העירוני, עיר ואזור**, 23: 5-28.
- שוורץ, מ' אפלבוים, ל', קידר, פ', ות' בנין (1994), **המועצות האזוריות בעידן של תמורות – האתגר של תכנון הפיתוח**. רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.
- שוורץ, מ' (2004), **מקואופרטיב חקלאי ליישוב כפרי? סיפורו של מושב-העובדים: קיבוע ושינוי בסביבה משתנה, אופקים בגאוגרפיה** 59: 11-36.
- שלאין, א' וע' פייטלסון (1996), **מדיניות השמירה על קרקע חקלאית – התהוותה, מיסודה וערעורה**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- שפט, א"י וי' ברזל (1980), **זכות הבחירה במועצות האזוריות, בתוך: א"י שפט (עורך), ראש הרשות המקומית ומועצתה: היבטים משפטיים ואחרים**, עמ' 41-63. ירושלים: משרד הפנים, הכנס הארצי ה-7 לשלטון ומנהל מקומי (מנהל ופוליטיקה בשלטון המקומי, חוברת מס' 6).
- שפט, א"י (1992א'), **המהפכה במבנה המשפטי של המועצות האזוריות, סקירה משפטית, עיר ואזור** 22: 90-96.
- שפט, א"י (1992ב'), **זכות הבחירה במועצה האזורית, בתוך: א"י שפט (עורך), השלטון המקומי: היבטים משפטיים – עבר, הווה, עתיד**, עמ' 55-68, ירושלים: משרד הפנים, המנהל לשלטון מקומי.
- שפט, א"י (1992ג'), **מהפכה במועצה האזורית, קרקע** 35: 63-68.

שפירא, י' (1984), עילית ללא ממשיכים: דורות מנהיגים בחברה הישראלית. תל-אביב: ספרית פועלים.

Norton, A. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Aldershot, England: Edward Elgar.

Razin, E. and Hasson, S. 1994. Urban-Rural Boundary Conflicts: The Reshaping of Israel's Rural Map, *Journal of Rural Studies* 10(1):47-59.

Woods, M. 2005. *Contesting Rurality: Politics in the British Countryside*, Aldershot, Hampshire, England: Ashgate.

רשימת ראשי תיבות:

בג"ץ	-	בית משפט גבוה לצדק
בש"א	-	בקשות שונות אזרחי
דנג"ץ	-	דיון נוסף בבג"ץ
ה"פ	-	המרצת פתיחה
ע"א	-	ערעור אזרחי
עע"מ	-	ערעור בעניינים מנהליים
ע"פ	-	ערעור פלילי
עפ"א	-	ערעור פלילי אזרחי
רע"פ	-	רשות ערעור פלילי
ת"פ	-	תיק פלילי