

- העותרים :**
1. פורום ה-15 – פורום הערים העצמאיות
  2. עיריית אשדוד
  3. עיריית באר-שבע
  4. עיריית גבעתיים
  5. עיריית הרצליה
  6. עיריית חדרה
  7. עיריית חולון
  8. עיריית חיפה
  9. עיריית כפר-סבא
  10. עיריית נתניה
  11. עיריית פתח-תקווה
  12. עיריית ראשון-לציון
  13. עיריית רחובות
  14. עיריית רמת-גן
  15. עיריית רעננה
  16. עיריית תל-אביב-יפו
- ע"י ב"כ עוה"ד דר' רענן הר-זהב ו/או ליאור כץ  
ו/או יחיאל שמיר ו/או עפרה יצהר-רוט  
ו/או קרן איזאק-אמגור ו/או יפתח הלינג  
ו/או אורלי וייסלברג ו/או לירון יכין  
מרח' ראול ולנברג 6, תל-אביב  
טל': 03-7687000 ; פקס': 03-7687001

- נ ג ד -

- המשיבים :**
1. השר לשירותי דת
  2. שר הפנים
  3. שר האוצר
- ע"י פרקליטות המדינה  
משרד המשפטים, ירושלים

- משיב פורמלי :**
4. מרכז השלטון המקומי (ע"ר)  
מרח' הארבעה 19, תל-אביב

## עתירה למתן צו על-תנאי

### ובקשה לצו ביניים

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על-תנאי המופנה אל המשיבים, והמורה להם לנמק:

1. מדוע לא תבוטלנה אמות המידה לשינוי שיעור השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות, אשר נקבעו על ידי המשיבים 1-3, ואושרו על ידי ועדת הכספים של הכנסת ביום 5.1.10, על פי הוראות סעיף 11ב(א) לחוק שירותי הדת היהודיים, התשל"א-1971;

2. מדוע לא תבוטל החלטת המשיבים 1-3 בדבר שינוי סכומי ההשתתפות הרגילים של הממשלה ושל הרשויות המקומיות בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות בשנת 2010, אשר נקבעה מכוח הוראות סעיף 11ב לחוק שירותי הדת היהודיים, התשל"א-1971.

כן מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו ביניים אשר יורה, כי עד למועד ההכרעה בעתירה לא יוחלו על העותרות 2 – 16 שיעורי ההשתתפות המיוחדים של הרשויות המקומיות בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות, כך שהעותרות 2 - 16 תשתתפנה בתקציבי המועצות הדתיות הפועלות בתחומן בשיעור הרגיל של 60%.

## ואלה נימוקי העתירה

### א. מבוא

1. עתירה זו מכוונת נגד אמות המידה שקבעו המשיבים 1 – 3 (להלן: "השרים"), באישור ועדת הכספים של הכנסת, לשינוי סכומי ההשתתפות של הממשלה ושל הרשויות המקומיות בתקציבי המועצות הדתיות (להלן: "אמות המידה") ונגד החלטת השרים בדבר שינוי סכומי ההשתתפות של הרשויות המקומיות בתקציבי המועצות הדתיות לשנת 2010.

2. על פי חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן: "חוק שירותי הדת" או "החוק"), הממשלה והרשויות המקומיות יישאו בהוצאות תקציבן של המועצות הדתיות, כאשר באופן רגיל יהיה סכום ההשתתפות של הרשות המקומית שווה לסכום ההשתתפות של הממשלה, כשהוא מוכפל ב- 1.5 (היינו, שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית יעמוד באופן רגיל על 60% ואילו שיעור ההשתתפות של הממשלה על 40%).

3. במסגרת תיקון מס' 13 לחוק שירותי הדת, הוסמכו השרים, בכל שנת תקציב לעצמה, לשנות את שיעורי ההשתתפות של הרשויות המקומיות השונות בתקציבי המועצות הדתיות, על פי אמות מידה שוויוניות שייקבעו באישור ועדת הכספים של הכנסת.

4. תיקון זה גם שינה את מצב הדברים שנהג קודם לכן, ולפיו היה צורך באישור תקציב המועצה הדתית על ידי הרשות המקומית. למעשה, כפי שיפורט בהמשך, התיקון לחוק יצר מצב שבו סכום השתתפותה של הרשות המקומית מוכתב באופן חד-צדדי על ידי המדינה, מבלי שתהיה לרשות המקומית שליטה על היקף התקציב של המועצה הדתית שבתחומה או על אופן הקצאתו.

5. אמות המידה שקבעו השרים מטילות, לגבי שנת 2010, שיעורי השתתפות דיפרנציאליים על הרשויות המקומיות השונות, בהתאם לנוסחה המתחשבת

בארבעת הפרמטרים הבאים: מספר התושבים ברשות המקומית; שיעורו של סכום ההשתתפות בתקציב המועצה הדתית מתוך התקציב הכולל של הרשות המקומית; זכאותה של הרשות המקומית למענק איזון; ודירוגה של הרשות המקומית באחד משלושת האשכולות העליונים בדירוג החברתי-כלכלי. בהתאם לנוסחה זו, נקבעו סכומי ההשתתפות של הרשויות המקומיות בתקציבי המועצות הדתיות לשנת 2010.

6. כפועל יוצא, הוטל על העותרות 2 – 16 שיעור השתתפות מוגבר בתקציבי המועצות הדתיות בסך 75% (השיעור המקסימאלי האפשרי על פי החוק), לשנת 2010.

7. העותרים סבורים כי אמות המידה וההחלטה בדבר שינוי סכומי ההשתתפות נגועות בשורה של פגמים קשים – הן במישור הסמכות, הן במישור ההליך והן במישור שיקול הדעת - ועל כן דינן להתבטל.

8. ראשית, העותרים יטענו כי השרים נעדרי סמכות לקבל החלטה בדבר שינוי סכומי ההשתתפות, משחלף המועד הקבוע לכך בחוק. על פי סעיף 11ב(א) לחוק שירותי הדת, ההחלטה הנ"ל הייתה צריכה להתקבל "בתוך 60 ימים מיום קבלת חוק התקציב השנתי". חוק התקציב (שנקבע למשך שנתיים) התקבל ביום 15.7.09, כך שהחלטה בדבר שינוי סכומי ההשתתפות יכולה הייתה להתקבל עד לא יאוחר מיום 15.9.09. בפועל, התקבלה ההחלטה בדבר שינוי סכומי ההשתתפות באיחור ניכר של קרוב לארבעה חודשים לאחר תום מועד 60 הימים הקבוע בחוק. העותרים יטענו כי פרשנות חוק שירותי הדת מובילה למסקנה, כי המועד הקבוע בחוק הוא מועד מחייב – ולא רק מנחה. על כן, משחלף המועד הקבוע בחוק, בטלה האפשרות לקבל החלטה בדבר שינוי סכום ההשתתפות.

9. שנית, העותרות 2–16 יטענו להפרת זכות הטיעון שלהן, משלא ניתנה להן הזדמנות להעלות טענותיהן נגד אמות המידה וכן נגד ההחלטה בדבר שינוי סכומי ההשתתפות בפני השרים או בפני הצוות המקצועי הממליץ לשרים. זאת, חרף הפגיעה הברורה בהן כפועל יוצא מהגדלת שיעור השתתפותן בתקציבי המועצות הדתיות.

10. רביעית, העותרים יטענו, כי אמות המידה וכן ההחלטה בדבר שינוי סכומי ההשתתפות נגועות בחוסר סבירות, באשר הן מייחסות משקל חסר לפרמטר של דירוג חברתי-כלכלי (פרמטר שמשקף את התכלית המרכזית של אפשרות התקצוב הדיפרנציאלי במסגרת תיקון מס' 13 לחוק) ומשקל יתר לפרמטר של גודל הרשות המקומית, אשר בינו לבין מצבה החברתי - כלכלי ואיתנותה של הרשות המקומית אין דבר. כפועל יוצא, יצרו אמות המידה עיוותים קשים, במסגרתם רשויות מקומיות אשר מצבן החברתי-כלכלי הוא קשה יחסית נדרשות לשאת בשיעור

השתתפות מקסימאלי של 75%, ובכך "לסבסד" רשויות מקומיות אחרות, אשר שיעור השתתפותן הופחת, חרף העובדה כי דירוגן החברתי-כלכלי מצוין והן מאוזנות תקציבית. כך, למשל, הובילו אמות המידה למצד שבו אשדוד ובאר שבע "מסבסדות" בשיעור השתתפותן המוגבר את כפר שמריהו וסביון, אשר נהנות משיעור השתתפות מופחת.

11. חמישית, העותרים יטענו כי אמות המידה וההחלטה בדבר שינוי סכומי ההשתתפות נגועות בחוסר מידתיות. הרשויות המקומיות, אשר נדרשות לשיעור השתתפות מוגבר, נפגעות לא רק בשל הנטל הכלכלי העודף, אלא גם בשל החתירה תחת האוטונומיה ועצמאות שיקול הדעת שלהן. זאת, לנוכח העובדה שהן נדרשות לשאת בנתח מוגדל מתקציב המועצה הדתית, המוכתב להן חד-צדדית, מבלי שתהיה להן יכולת לשלוט בהיקף התקציב ובהקצאתו. בנסיבות אלה, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה מחייב היה להפעיל את סמכות השרים להגדיל את שיעורי ההשתתפות בנגזרת הצרה ביותר המתחייבת – היינו, רק על מנת לתת מענה לאותם מקרים בהם נתגלו קשיים משמעותיים ומתמשכים בתקצוב מועצות דתיות מסוימות בידי רשויות מקומיות, הסובלות ממצוקה תקציבית ומתקשות לעמוד בשיעורי השתתפותן. תחת זאת, השרים קבעו אמות מידה, התפורות ביד גסה, אשר הובילו להחלטה גורפת ומכניסית של הטלת שיעור השתתפות מקסימאלי בסך 75% על שורה ארוכה של רשויות, הנבדלות זו מזו במאפייניהן, מבלי לבחון כלל האמנם הדבר הכרחי וחיוני.

12. על רקע כל העילות המפורטות לעיל סבורים העותרים, כי דין אמות המידה וההחלטה בדבר שינוי שיעורי ההשתתפות להתבטל.

## **ב. הצדדים לעתירה**

13. העותר 1, פורום ה-15, מהווה חטיבה נפרדת במרכז השלטון המקומי, והוא מאגד את "העיריות העצמאיות" בישראל, אשר אינן מקבלות מענקי איזון או מענקי פיתוח ממשלתיים, ומנוהלות כמשק עצמאי סגור, מכוח משאביהן הכספיים העצמאיים. פורום ה-15 פועל להסדרת יחסי השלטון המרכזי עם הערים הגדולות בישראל, תוך חתירה לביזור סמכויות ולעצמאות ניהולית רחבה עבור הערים הגדולות, וכן לקידום ופיתוח הערים החברות בו.

14. העותרות 2 – 16 הן העיריות החברות בפורום ה-15. בעקבות החלטות המשיבים 3-1 נשוא העתירה, נדרשות העותרות 2 – 16, ועימן חמש רשויות מקומיות נוספות, להשתתף בתקציבן של המועצות הדתיות הפועלות בתחומן בשיעור מוגבר של 75% (במקום בשיעור רגיל הקבוע בחוק של 60%).

15. המשיב 1, השר לשירותי דת, הוא השר הממונה על חוק שירותי הדת.

16. המשיבים 2 ו-3, שר הפנים ושר האוצר, מוסמכים, על פי סעיף 11ב לחוק, יחד עם השר לשירותי דת, לקבל החלטה בדבר שינוי סכומי ההשתתפות של הממשלה ושל הרשויות המקומיות בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות, וזאת על פי אמות מידה שוויוניות שייקבעו באישור ועדת הכספים של הכנסת.

17. המשיב 4, מרכז השלטון המקומי, הוא גוף המאגד ומאחד את כלל הרשויות המקומיות ומייצג את ענייניהן בפורומים שונים, ובכלל כך פועל להבראת מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות. מרכז השלטון המקומי ביקש מהעותרים לצרפו לעתירה כמשיב על מנת להביא בפני בית המשפט הנכבד את עמדתו כנציג כלל הרשויות המקומיות. בעקבות זאת, ועל רקע ההשלכות שעשויות להיות לקבלת העתירה על שיעור ההשתתפות של רשויות מקומיות שונות בתקציבי המועצות הדתיות שבתחומן, צורף מרכז השלטון המקומי כמשיב פורמאלי לעתירה.

### **ג. המסגרת הנורמטיבית ועיקר העובדות הצריכות לעניין**

#### **תיקון מס' 13 לחוק שירותי הדת היהודיים**

18. ביום 8.7.08 התקבל בכנסת חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 13), התשס"ח-2008 (לעיל ולהלן: "התיקון לחוק"), אשר יצר מסגרת משפטית לפיה שלושת השרים המשיבים רשאים, בכל שנת תקציב, לקבוע הסדר מיוחד לעניין השתתפותן של הרשויות המקומיות בתקציבן של המועצות הדתיות הפועלות בתחומן.

19. במסגרת התיקון הנ"ל, נוסף לחוק שירותי הדת היהודיים סעיף 11א, הקובע, כי סכום ההשתתפות של הממשלה בהוצאות התקציב של כלל המועצות הדתיות ייקבע, בכל שנת כספים, בחוק התקציב השנתי. כן נקבע, כי סכום ההשתתפות של הממשלה בהוצאות התקציב של כל מועצה ומועצה, בכל שנת כספים, יהיה הסכום שיתקבל מחלוקת סכום ההשתתפות של הממשלה בהוצאות התקציב של כלל המועצות, על פי אמות מידה שוויוניות שתקבע הממשלה. סכום זה מכונה "סכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה".

20. סעיף 11א(ג) לחוק שירותי הדת הגדיר את היחס בין סכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה לבין סכום ההשתתפות הרגיל של הרשות המקומית בתקציב המועצה הדתית בתחום שיפוטה, בקובעו כדלקמן:

"סכום ההשתתפות של רשות מקומית בהוצאות התקציב של מועצה הנמצאת בתחום שיפוטה, בכל שנת כספים, יהיה שווה לסכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה בהוצאות התקציב של אותה מועצה, באותה שנת כספים, כשהוא מוכפל ב- 1.5 (להלן – סכום ההשתתפות הרגיל של הרשות המקומית)".

יוער, כי סעיף זה שימר את יחס ההשתתפות אשר נהג עובר לתיקון החוק, ולפיו נשאה הממשלה בשיעור של 40% מתקציב המועצה הדתית ואילו הרשות המקומית נשאה בשיעור של 60% מן התקציב.

21. בצד סעיף זה נקבע במסגרת התיקון לחוק מתווה המאפשר לשרים לשנות את היחס הרגיל בין השתתפותן של הרשויות המקומיות – כולן או חלקן, באופן דיפרנציאלי – לבין השתתפותה של הממשלה, ולקבוע עבור הממשלה והרשויות המקומיות סכומי השתתפות מיוחדים בתקציב המועצות הדתיות. זאת, בהתאם להוראות סעיף 11ב לחוק שירותי הדת היהודיים, אשר קובע כדלקמן:

”(א) השר, שר הפנים ושר האוצר (להלן – השרים) רשאים, בתוך 60 ימים מיום קבלת חוק התקציב השנתי, לשנות, בהחלטה שהתקבלה ברוב דעות השרים ובכללם שר האוצר, את סכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה בהוצאות התקציב של המועצות, כולן או חלקן, לסכום אחר (להלן – סכום ההשתתפות המיוחד של הממשלה), על פי אמות מידה שוויוניות שיקבעו השרים באישור ועדת הכספים של הכנסת, והכל בכפוף לתנאים אלה:

(1) השינוי לא יביא לחריגה מסכום ההשתתפות של הממשלה בהוצאות התקציב של כלל המועצות באותה שנת כספים, כאמור בסעיף 11א(א);

(2) השינוי לא יביא לשינוי סכום ההשתתפות הכולל המתקבל מחיבור סכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה בהוצאות התקציב של מועצה עם סכום ההשתתפות הרגיל של הרשות המקומית בהוצאות התקציב של אותה מועצה (להלן – סכום ההשתתפות הרגיל הכולל);

(3) סכום ההשתתפות המיוחד של רשות מקומית בהוצאות התקציב של מועצה הנמצאת בתחום שיפוטה, שיחושב לפי סעיף קטן (ב), לא יפחת מסכום השווה ל- 25% ולא יעלה על סכום השווה ל- 75% מסכום ההשתתפות הרגיל הכולל.

(ב) החליטו השרים לפי סעיף קטן (א) על סכום השתתפות מיוחד של הממשלה בהוצאות התקציב של המועצה, יהיה סכום ההשתתפות של הרשות המקומית שבתחום שיפוטה נמצאת המועצה, בהוצאות התקציב שלה, הסכום המתקבל מההפרש שבין סכום ההשתתפות הרגיל הכולל לבין סכום ההשתתפות

המיוחד של הממשלה (להלן – סכום ההשתתפות המיוחד של הרשות המקומית).

(ג) החלטת השרים לפי סעיף קטן (א) תתקבל לאחר קבלת המלצות לעניין זה מאת צוות מקצועי הכולל את נציג כל אחד מהשרים, מבין עובדי משרדיהם, ותוקפה יהיה לשנת כספים אחת בלבד".

22. על פי דברי ההסבר של הצעת החוק המתקן, מנגנון זה נועד לקבוע סכומי השתתפות מיוחדים "בהתחשב בדירוגן החברתי- כלכלי של הרשויות המקומיות, וכן במאפיינים כלליים נוספים שעליהם רשאים השרים להחליט".

23. יוער, כי גם לפני התיקון בחוק שירותי הדת היו השרים רשאים לשנות את היחס בין שיעור ההשתתפות של הממשלה לשיעור ההשתתפות של הרשות המקומית, אך הדבר היה מותנה בהסכמת ראש הרשות המקומית והוגבל למקרים בהם "תנאי המקום המיוחדים מצדיקים זאת" (בהתאם לסעיף 11(ב) לחוק בנוסחו הקודם).

24. חשוב להדגיש כי בעוד שעובר לתיקון בחוק שירותי הדת, קביעת תקציבה של המועצה הדתית היה טעון הסכמה של הרשות המקומית (על פי סעיף 9 לחוק בנוסחו הקודם), הרי שכיום לא נדרשת עוד הסכמה כאמור. כיום טעון תקציבה השנתי של המועצה הדתית (המוכן על ידיה על סמך סכומי ההשתתפות של הממשלה ושל הרשות המקומית בתוספת סכומי האגרות הנגבים על ידיה) את אישורו של השר לשירותי דת. סעיף 11ט(ב) לחוק קובע, אמנם, כי ראש הרשות המקומית רשאי להביא בפני השר לשירותי דת את עמדת הרשות המקומית בעניין הצעת התקציב השנתי של המועצה הדתית. עם זאת, סעיף זה אינו מתייחס להבעת עמדה ביחס לעצם גודלו של התקציב, אשר מוכתב, כאמור, על ידי הקביעות בעניין סכומי ההשתתפות, אלא רק ביחס לאופן חלוקתו.

25. למעשה, בעקבות תיקון מס' 13 לחוק, מוכתב סכום ההשתתפות הרגיל הכולל בתקציב המועצה הדתית באופן חד צדדי על ידי המדינה, מבלי שנשמעת עמדת הרשות המקומית לפני קבלת ההחלטה בנושא. מסכום זה נגזר באופן אוטומטי סכום ההשתתפות הרגיל של הרשות המקומית, אף זאת – מבלי שתישמע קודם לכן עמדת הרשות המקומית. בכך נפגעות קשות האוטונומיה ושיקול הדעת העצמאי של הרשויות המקומיות, אשר נדרשות לממן בסכומים גבוהים את פעילותן של המועצות הדתיות, ללא כל אפשרות שליטה על היקף תקציביהן או על אופן הקצאתם. פגיעה זו מחריפה כאשר סכום ההשתתפות הוא מוגבר.

26. ודוק: עתירה זו אינה תוקפת את הוראות חוק שירותי הדת, אלא רק את אמות המידה לשינוי סכומי ההשתתפות ואת החלטת השרים בדבר סכומי ההשתתפות

המיוחדים. עם זאת, כפי שיפורט בהמשך, בבחינת החלטות אלה יש להביא בחשבון גם את המציאות הקשה שיצר החוק, אשר מחד אפשר להכביד את המעמסה על כתפי הרשויות המקומיות, ומאידך נטל מידיהן את אמצעי השליטה על תקציבי המועצות הדתיות.

27. לשם שלמות התמונה יצוין, כי במסגרת התיקון לחוק נקבע מנגנון לבקשת הפחתה של סכום ההשתתפות של הרשות המקומית. על פי סעיף 11 לחוק, ראש רשות מקומית רשאי לפנות לשרים בבקשה להפחית את סכום ההשתתפות של הרשות המקומית, וזאת בתוך 21 ימים מיום פרסום הודעה ברשומות על סכום ההשתתפות. אישור בקשת ההפחתה מותנה בכך שיופחת גם סכום ההשתתפות של הממשלה, כך שיישמר יחס ההשתתפות הרגיל או המיוחד, לפי העניין, בין הממשלה לרשות המקומית. בקשות ההפחתה יידונו בהתאם לאמות מידה שקבעה לעניין זה הממשלה.

#### **קביעת אמות המידה לעניין שינוי סכומי השתתפות הרשויות המקומיות**

28. ביום 5.1.10 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את אמות המידה שקבעו השרים לעניין שינוי שיעור השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות תקציב המועצות הדתיות לשנת 2010.

29. נוסח אמות המידה שאושר על ידי ועדת הכספים הוא זה המצורף למכתבו של השר לשירותי דת מר יעקב מרגי ליו"ר ועדת הכספים חה"כ משה גפני מיום 24.12.09 (נכון למועד הכנת העתירה לא פורסמו אמות המידה ברשומות וכן טרם פורסמו פרוטוקול ועדת הכספים והחלטתה בנושא). על פי האמור במכתב זה, אמות המידה גובשו על ידי צוות מקצועי, אשר כלל את נציגי שר הפנים, שר האוצר והשר לשירותי דת, ואושרו על ידי השרים.

30. על פי אמות המידה הנ"ל, במועצות דתיות שאינן אזוריות יחולו שיעורי השתתפות אשר ייקבעו על פי דירוג הרשויות המקומיות בהתאם לנוסחה, המביאה בחשבון ארבעה פרמטרים:

- א. מספר התושבים ברשות המקומית;
- ב. האחוז שמהווה השתתפות הרשות המקומית בתקציב המועצה הדתית מביצוע התקציב הרגיל הכולל של אותה רשות מקומית;
- ג. זכאותה של הרשות המקומית למענק איזון;
- ד. דירוגה של הרשות המקומית במעמד חברתי 8 - 10. נציין כי קיימים עשרה אשכולות במסגרת הדירוג החברתי-כלכלי של רשויות מקומיות, והאשכולות 8 - 10 הם שלושת האשכולות העליונים בדירוג זה.

בהתאם לפרמטרים אלה, נקבעו ארבע מדרגות השתתפות, אשר שלוש מתוכן מתייחסות לשיעורי השתתפות פחותים משיעור ההשתתפות הרגיל (60%) ומדרגה אחת מתייחסת לשיעור השתתפות גבוה משיעור ההשתתפות הרגיל, שהוא, למעשה, שיעור ההשתתפות המקסימאלי האפשרי – 75%.

31. וכך קובעת הנוסחה האמורה :

נקודות	אמות מידה
3	עד 12,500 תושבים
2	12,501 – 30,000 תושבים
1	מעל 30,000 תושבים
1	% השתתפות הרשות המקומית בתקציב המועצה הדתית מביצוע התקציב הרגיל הכולל של הרשות המקומית קטן מ- 1%
2	% השתתפות הרשות המקומית בתקציב המועצה הדתית מביצוע התקציב הרגיל הכולל של הרשות המקומית קטן מ- 2.5% וגדול מ- 1%
3	% השתתפות הרשות המקומית בתקציב המועצה הדתית מביצוע התקציב הרגיל הכולל של הרשות המקומית גדול מ- 2.5%
2	זכאית למענק עפ"י מודל גדיש
1	לא זכאית למענק עפ"י מודל גדיש
1 -	רשות מקומית שבמעמד חברתי 8-10

השתתפות הרשות המקומית :

דרוג הרשות המקומית	% ההשתתפות
8 נקודות	25%
7 נקודות	35%
4-6 נקודות	50%
עד 3 נקודות	75%

32. כן נקבע באמות המידה, כי במועצות דתיות אזוריות, יישאר שיעור ההשתתפות הנוכחי (60% - 40%). זאת, למעט במועצה אזורית שקלטה לתוכה מועצה מקומית במסגרת איחוד רשויות, לגביה יעמוד שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית על 40% ושיעור ההשתתפות של המשרד על 60%.

33. לאמות המידה צורפה טבלה המפרטת, בין היתר, את תקציביהן של המועצות הדתיות השונות ואת שיעור ההשתתפות וסכום ההשתתפות של הממשלה ושל הרשות המקומית בתקציב של כל מועצה דתית (הטבלה מתייחסת גם לשנת 2009, אך על פי החלטת השרים וועדת הכספים, השיעורים החדשים אמורים לחול רק על שנת 2010).

# העתק מכתבו של השר לשירותי דת, אליו מצורפות אמות המידה שאושרו על ידי ועדת הכספים, מצורף לעתירה כנספח ע/1.

34. בהתאם לאמות המידה הנ"ל, מהן נובעת, אוטומטית, גם החלטת השרים בדבר שיעורי ההשתתפות של כל רשות מקומית, חל על העותרות 2 – 16 (יחד עם חמש רשויות מקומיות נוספות: אילת, אשקלון, הוד השרון, ירושלים ורמת השרון) שיעור ההשתתפות המקסימאלי של 75%.

35. ביום 28.1.10 פורסמו ברשומות סכומי השתתפות המיוחדים של הממשלה ושל הרשויות המקומיות בהוצאות תקציב המועצות הדתיות לשנת 2010. בעקבות זאת, ועל פי סעיף 11ד לחוק, נדרשות הרשויות המקומיות להעביר למועצות המקומיות סכומי השתתפות חודשיים השווים לסכום ההשתתפות המיוחד שלהן כשהוא מחולק ב- 12.

# העתק ההודעה מיום 28.1.10 בדבר סכומי ההשתתפות המיוחדים מצורף לעתירה **כנספח ע/2**.

36. שיעור השתתפותן של העותרות 2 – 16 בתקציבי המועצות הדתיות הוגדל חרף מספר פניות של נציגי העותרות אל השרים, בהן הובעה התנגדות עקרונית להכבדת הנטל על הרשויות המקומיות.

# העתק פניות אלה מצורף לעתירה **כנספח ע/3**.

37. יודגש, עם זאת, כפי שיפורט גם בהמשך, כי לנציגי העותרות 2 - 16 לא ניתנה זכות הטיעון ולא נשמעה עמדתם ביחס לאמות המידה וביחס להחלטה בדבר סכומי ההשתתפות, בין בפני השרים או בפני הצוות המקצועי.

38. בין הצדדים התקיימה פגישה יחידה ביום 25.10.09, בהשתתפות השר לשירותי דת, חה"כ יעקב מרגי, וגב' מרים פיירברג-איכר, ראש עיריית נתניה, מטעם פורום ה-15, אך פגישה זו עסקה בהצעת פשרה שהעלה השר ולא נדונו בה כלל אמות המידה, אשר אושרו על ידי ועדת הכספים.

במהלך פגישה זו הציע השר יעקב מרגי כי שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות הזכאיות למענק איזון יופחת ל- 25% (בעוד ששיעור ההשתתפות הממשלתי יועלה ל- 75%), ואילו הרשויות המקומיות שאינן זכאיות למענק איזון יוסיפו להשתתף בתקציבי המועצות הדתיות בשיעור של 60%. הרשויות המקומיות העצמאיות נדרשו להתחייב, שלא לתבוע בעתיד השוואה של שיעור השתתפותן לזה של הרשויות המקומיות הזכאיות למענק איזון.

# סיכום הישיבה, כפי שנערך על ידי לשכת השר לשירותי דת, מצורף לעתירה **כנספח ע/4**.

הגב' פיירברג-איכר הודיעה בהמשך לשר לשירותי דת כי העיריית החברות בפורום ה- 15 נתנו הסכמתן להצעת הפשרה (בכפוף לכך שבמקרה של הרעה במצבה של

רשות מקומית מסוימת, תינתן לה האפשרות לבקש באופן פרטני הפחתה בשיעור השתתפותה). רק יום או יומיים סמוך לפני הבאת אמות המידה לאישור ועדת הכספים, הודיע השר לשירותי דת לגבי פיירברג-איכר כי הצעת הפשרה נדחתה על ידי משרד האוצר. בנסיבות אלה, המגעים עם השר לשירותי דת ממילא לא התייחסו לאמות המידה שאושרו לגופן.

#### ד. הניתוח המשפטי

##### העדר סמכות לשנות את סכומי ההשתתפות לאחר חלוף המועד הקבוע לכך בחוק

39. סעיף 11ב(א) לחוק שירותי הדת קובע, כי השרים רשאים לשנות את סכומי ההשתתפות בתקציב המועצות הדתיות "בתוך 60 ימים מיום קבלת חוק התקציב השנתי". החוק מתייחס לחוק התקציב השנתי, כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (המגדיר "חוק תקציב שנתי", לגבי שנת כספים פלונית - כחוק התקציב לאותה שנת כספים).

40. במקרה דנן נתקבל ביום 15.7.09 חוק התקציב השנתי לשנים 2009 ו-2010.

41. התקציב הדו-שנתי התקבל בהתאם להוראות חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה). סעיף 3 לחוק היסוד הנ"ל קבע, כי "לעניין כל דין, יראו בשנים 2009 ו-2010 כשנת תקציב אחת, ובחוק התקציב הדו-שנתי כחוק תקציב שנתי של כל אחת מהשנים האמורות, בכפוף להוראות מיוחדות שייקבעו בחוק".

42. משמעות הדבר היא, כי השרים היו מוסמכים לשנות את סכומי ההשתתפות לשנת 2010 בתוך 60 ימים מיום קבלת חוק התקציב (15.7.09), קרי – עד ליום 15.9.09.

43. לוח הזמנים הקבוע בחוק לא נשמר, שכן אמות המידה לשינוי סכומי ההשתתפות – המכתיבות למעשה את שיעורי ההשתתפות, אושרו בידי ועדת הכספים של הכנסת רק בינואר 2010 - קרי, באיחור ניכר של קרוב לארבעה חודשים, לאחר תום מועד 60 הימים הקבוע בסעיף 11ב(א) לחוק.

44. העותרים יטענו, כי ההוראות הקבועות בסעיף 11ב(א) לחוק שירותי הדת, לעניין הפעלת הסמכות לקבוע סכומי ההשתתפות מיוחדים, הן הוראות מחייבות, ולא רק הוראות מנחות. היינו – ישנה חובה לעשות את המעשה במועדו, ואם חלף הזמן – בטלה האפשרות לעשותו (על ההבחנה בין הוראת זמן מחייבת למנחה ראו, בין היתר: יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב, 711-712 (1996) (להלן: זמיר), עמ' 711; בג"ץ 188/63 בצול נ' שר הפנים, פ"ד יט(1) 337, 354 (1965)).

45. ההכרעה אם מועד שנקבע בחיקוק הוא בגדר הוראה מנחה או הוראה מחייבת תיעשה על פי תכליתה של הוראת החוק:

"ואמנם יש מן החוקים הקובעים מועדים לעשיית מעשה פלוני, ולפי פירושים הנכון אין לראות באי שמירת המועדים משום עילה לפקיעת הסמכות או החובה לעשות את המעשה. אך אין זאת אומרת שכל החוקים הקובעים מועדים כאמור, כך: יש מהם שלפי פירושים הנכון לא תישאר עוד לאחר עבור המועדים הקבועים בהם, לא סמכות ולא חובה לעשות את המעשה. כדי להגיע לפירושו הנכון של החוק לפנינו (כמו של כל חוק), עלינו לנסות ולדלות את כוונת המחוקק מלשון החוק" (בג"ץ 44/68 **המועצה המקומית ראש העין נ' שר הפנים**, פ"ד כב(2) 150, 155 (1968) (להלן: "**עניין ראש העין**"); כן ראו: בג"ץ 5992/97 **ערער נ' ראש עיריית נתניה**, פ"ד נא(5) 649, 655 (1997) (להלן: "**עניין ערער**"); בג"ץ 6827/07 **דר' מוטי בריל ראש עיריית ערד נ' שר הפנים** (לא פורסם, 2.1.08), בפס' 12).

בתוך כך, בית המשפט ינסה לבחון האם המועד שנקבע הוא ממן המועדים שנועדו לעיתים במעשה חקיקה רק "לזרז... לעשות מעשה; ואף אם ניסיון הזירוז לא הצליח, אין מתייאשים מן המעשה" (עניין **ראש העין הנ"ל**, בעמ' 155) או שמא מדובר במועד מחייב ודייקני, אשר תכלית המנגנון שנקבע בחוק תלויה בשמירתו (בג"ץ 91/74 **לוטפי יוסף גבארה נ' בית המשפט המחוזי בתל-אביב**, פ"ד כח(2) 518, 523-524 (1974)).

46. בענייננו, פרשנות תכליתית של סעיף 11 לחוק מובילה למסקנה, כי מדובר בהוראה מחייבת ולא רק בהוראה מנחה. המועד שנקבע בסעיף זה אינו מסוג המועדים שנועדו רק לזרז את הרשות המינהלית לעשות מעשה, כי אם מועד מחייב, שהכרחי לשמור עליו לשם מניעת פגיעה בתפקודן של הרשויות המקומיות. מרגע שהתקבל חוק התקציב השנתי, על השרים לשמור על מסגרת הזמן הקצרה הקבועה בחוק, ככל שברצונם לשנות את שיעורי ההשתתפות, מאחר שהרשויות המקומיות נדרשות להתאים את תקציביהן לשיעורי ההשתתפות שייקבעו. ככל ששינוי שיעור ההשתתפות ייעשה מאוחר יותר בתוך שנת התקציב, ברי כי הדבר יקשה עד מאוד על הרשות המקומית להיערך לשינוי ויפגע בתפקודה.

בתוך כך יש להביא בחשבון גם, כי החלטת השרים בדבר שינוי סכום ההשתתפות תקפה למשך שנת כספים אחת בלבד, ואף מטעם זה חיוני לשמור על מסגרת הזמנים ולראות בסמכות השרים סמכות שפוקעת אם אינה מופעלת במועד.

47. זאת ועוד, עיון בפסיקה מעלה, כי בית המשפט ייטה לפרש מועדים הקבועים בחיקוק כהוראות מנחות ולא מחייבות כאשר קיים חשש שאי מילוי הפונקציה המינהלית יפגע בזכויות הפרט, באינטרס הציבורי או בתכלית שלשמה הרשות פועלת. בנסיבות אלה יש לעיתים כדי להצדיק מתן תוקף למעשה מינהלי, הגם

שנעשה שלא בהתאם למועד הקבוע בחוק (ראו: עניין **ערער**; בג"ץ 1755/90 **ארגון בעלי מוניות, ירושלים נ' שר התחבורה**, פ"ד מד(2) 589, 591-592 (1990); בג"ץ 10963/05 **עטאף האג' נ' שר הפנים** (לא פורסם, 13.2.06), בפס' 8).

בנסיבות העניין, שיקולים אלה אינם מתקיימים. סמכות השרים היא סמכות רשות. אי הפעלתה אינה יוצרת "ואקום" ואינה פוגעת במערכת תקצוב המועצות הדתיות. בהעדר הפעלת סמכות זו, נותרים על כנם שיעורי ההשתתפות הרגילים הקבועים בחוק (השתתפות בשיעור 60% מצד הרשות המקומית ו- 40% מצד הממשלה).

48. לסיכום פרק זה, פרשנות תכליתית של סעיף 11ב(א) לחוק שירותי הדת מובילה למסקנה, כי המועד הקבוע בסעיף זה להפעלת סמכותם של השרים להחליט על שינוי סכומי ההשתתפות הוא מועד מחייב. משלא נשמר מועד זה, פקעה סמכותם של השרים לשנות את סכומי ההשתתפות לשנת 2010, והחלטתם בדבר סכומי ההשתתפות המיוחדים של הרשויות המקומיות בטלה.

#### **אי מתן זכות טיעון לרשויות שנפגעו כתוצאה משינוי שיעורי ההשתתפות**

49. זכות הטיעון נמנית על כללי הצדק הטבעי וחשיבותה היא מן המפורסמות במשפט המינהלי מימים ימימה (בג"ץ 3/58 **ברמן נ' שר הפנים**, פ"ד יב(2) 1493 (1958)). משמעה הוא, כי על הרשות המינהלית לאפשר לכל גורם, העלול להיפגע מהחלטתה, הזדמנות לשתתף בפניה את טענותיו, ולהאזין לטענות אלה בלב קולט ובנפש חפצה (ראו: **זמיר**, בעמ' 793-794; אליעד שרגא ורועי שחר **המשפט המינהלי** כרך שלישי – עילות ההתערבות (2008) 59 (להלן: "**שרגא ושחר**").

50. זכות הטיעון נועדה לא רק להגן על הגורם הנפגע, אלא גם לשרת את הרשות המינהלית ואת האינטרס הציבורי בכללותו, שכן יש בה כדי להבטיח כי בפני הרשות המינהלית תעמוד כל תשתית הנתונים הרלבנטית, ובכך לשפר את תהליך קבלת ההחלטות (ראו למשל: בג"ץ 3638/99 **בלומנטל נ' עיריית רחובות**, פ"ד נד(4) 220, 230 (2000); בג"ץ 3495/06 **הרב הראשי לישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (טרם פורסם, 30.7.07), בפס' 9; **זמיר**, בעמ' 794-795; **שרגא ושחר**, בעמ' 66-67). לדברים משנה תוקף בענייננו, שכן, כפי שיפורט בהמשך, אמות המידה יצרו עיוותים קשים שיכלו להימנע לו נשמעה עמדת העותרים.

51. בענייננו, אמות המידה וההחלטה בדבר שינוי סכומי ההשתתפות פגעו באופן ישיר וממשי במספר רשויות מקומיות, הכוללות את העותרות 2 – 16 (וכן חמש רשויות מקומיות נוספות), שכן שיעור השתתפותן של רשויות אלה בתקציב המועצות הדתיות הוגדל משיעור ההשתתפות הרגיל הקבוע בחוק בסך 60% לשיעור המקסימאלי של 75%. פגיעה זו מקימה את החובה ליתן לרשויות המקומיות,

ששיעור השתתפותן הוגדל, זכות טיעון בטרם קבלת ההחלטה, וזאת בפני הצוות המקצועי או בפני השרים.

52. חובת השימוע לא קוימה, שכן הרשויות המקומיות הנפגעות לא זומנו לטעון בפני הצוות המקצועי או בפני השרים, ולא ניתנה להן הזדמנות לשטוח בפני גורמים אלה את טענותיהן נגד אמות המידה ונגד החלטת השרים.

53. כמובהר לעיל, בפגישה היחידה שהתקיימה בין נציגת פורום ה-15, ראש העיר מרים פיירברג-איכר, לבין השר לשירותי דת לא ניתן לראות משום עמידה בחובת השימוע. זאת, מאחר שהישיבה כלל לא עסקה באמות המידה הנדונות, אלא בהצעת פשרה שונה לחלוטין בתוכנה, אשר הועלתה על ידי השר לשירותי דת ונדחתה לבסוף בידי משרד האוצר. לפיכך, אין לראות בפגישה זו הזדמנות לטעון לעניין אמות המידה וסכומי ההשתתפות עליהם הוחלט לבסוף.

54. ודוק: גם בהשתתפות נציגים מפורום ה-15 בישיבת ועדת הכספים ביום 5.1.09 אין משום עמידה בחובת השימוע, וזאת, משני טעמים:

ראשית, בישיבה זו לא השתתפו נציגי כלל הרשויות המקומיות שנפגעו כתוצאה מהגדלת שיעורי השתתפותן.

שנית, זכות הטיעון צריכה הייתה להינתן בפני הרשות המינהלית המוסמכת לקבל את ההחלטה בדבר שינוי שיעור ההשתתפות הרגיל, קרי – השרים, או למצער בפני הצוות המקצועי שהגיש להם את המלצתו בנושא. ממילא, ישיבת ועדת הכספים אינה הפורום המתאים לדיון פרטני בשיעור ההשתתפות של כל רשות מקומית.

#### **אמות המידה וההחלטה בדבר שינוי סכומי ההשתתפות נגועות בחוסר סבירות**

55. כלל יסוד הוא כי רשות מנהלית מחויבת להפעיל סמכויותיה בסבירות, קרי – תוך איזון ראוי בין השיקולים השונים הצריכים לעניין ומתן משקל יחסי הולם לכל שיקול רלבנטי. על מהותו של מבחן הסבירות עמד בית המשפט בבג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 514 (1990) (להלן: "עניין גנור"):

"סבירות היא לעולם פועל יוצא של הגורמים הרלוואנטיים ושל המשקל הראוי שיש ליתן להם ביחסיהם הפנימיים. מושג הסבירות מניח תפיסה פלורליסטית, המכירה בקיומם של מספר שיקולים ראויים והמבקשת לאזן ביניהם על ידי מתן משקל 'ראוי' ליחסים הפנימיים שביניהם... משקלם 'הראוי' של הגורמים הרלוואנטיים נקבע על פי כוחם לקדם את המטרות שעומדות ביסוד הפעולה (או ההחלטה), אשר סבירותה עומדת לבחינה... משקל 'ראוי' הינו הערכה, עד כמה הגורמים השונים כמקדמים את המטרות אשר הפעולה

(או ההחלטה) באה להגשים" (כן ראו, למשל: בג"ץ 341/81 מושב בית עובד נ' המפקח על התעבורה, פ"ד לו(3) 349, 354 (1982); בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 420-421 (1993); בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 264-265 (1993)).

56. בענייננו, אמות המידה נגועות בחוסר סבירות משום שאינן מאזנות כהלכה בין השיקולים הצריכים לעניין, ובכלל כך הן מייחסות משקל חסר לפרמטר החשוב ביותר של דירוג חברתי-כלכלי (אשר צוין בדברי ההסבר של הצעת החוק כטעם הראשי לתקצוב הדיפרנציאלי), ואילו משקל יתר לפרמטר גודל הרשות המקומית.

57. פרמטר הגודל מקבל ביטוי בשני הקריטריונים המרכזיים באמות המידה. ראשית, בקריטריון בעניין מספר התושבים ברשות המקומית, ושנית, בעקיפין, באמצעות הקריטריון המתייחס לשיעור התקציב המוקצה למועצה הדתית מתוך כלל התקציב, שאף הוא תלוי גודל, מעיקרו.

מנגד, פרמטר הדירוג החברתי-כלכלי זוכה להתייחסות חסרה, וזאת בשני מובנים. ראשית, פרמטר זה זוכה להתייחסות רק ככל שהרשות מדורגת באחד משלושת האשכולות העליונים בדירוג החברתי-הכלכלי. מעמדן החברתי-כלכלי של הרשויות החלשות ושל הרשויות בטווח הביניים כלל אינו נלקח בחשבון. שנית, בנוסחת הניקוד הקבועה באמות המידה מתורגמת השייכות לאשכולות העליונים בדירוג אך ורק להפחתה של נקודה אחת (כאמור, שיעור ההשתתפות עולה ככל שהניקוד הכללי יורד).

58. פרמטר הגודל זוכה למשקל רב מדי ובלתי סביר, שכן אין מתאם בין גודלה של רשות מקומית לבין חוסנה הכלכלי ומצבם החברתי של תושביה. העובדה שרשות מקומית מסוימת היא קטנה יחסית אינה מעידה על כך שמצבה הכלכלי קשה ועל כך שיש מקום להקל בנטל השתתפותה בתקציבי המועצה הדתית שבתחומה. ומצידו השני של המטבע – לא ניתן להסיק מגודלה הרב של רשות מקומית אחרת כי היא איתנה כלכלית ועל כן ביכולתה להגדיל תמיכתה במועצה הדתית. הדבר מוביל לכך שאמות המידה מחטיאות את המטרה המרכזית של התיקון לחוק שירותי הדת, שהיא לאפשר תקצוב דיפרנציאלי בהתאם למידת "חוזקה" החברתי-כלכלי של הרשות המקומית.

59. בהקשר זה יודגש, כי אין מקום לטענה בדבר רלבנטיות של פרמטר הגודל, על רקע העלות השולית הפוחתת של הפעלת מועצה דתית ברשות מקומית גדולה. זאת, מן הטעם שהמדינה עצמה מתעלמת בבטות מעקרון זה, בכך שאינה פועלת לאיחוד מועצות דתיות קטנות שהפעלתן יקרה ובלתי יעילה (ובכלל כך לביצוע תיקוני

החקיקה הדרושים לעניין). למעשה, ישנן אף רשויות מקומיות שאוחדו, דוגמת יהוד ונווה מונוסון, בהן מוסיפות לפעול מועצות דתיות נפרדות, תוך בזבוז משווע של כספי ציבור. בנסיבות אלה, הטלת הנשיאה ביוקר הפעלתן של מועצות דתיות קטנות על כתפי הרשויות המקומיות הגדולות לוקה בחוסר סבירות קיצונית.

60. כפועל יוצא מן האיזון הלא ראוי של השיקולים השונים הצריכים לעניין, אמות המידה והחלטת השרים יצרו שורה של עיוותים קשים, במסגרתם רשויות מקומיות, אשר מצבן הסוציו-אקונומי קשה יחסית, נדרשות לשאת בשיעור השתתפות מקסימאלי של 75%, ובכך לסבסד רשויות מקומיות אחרות, אשר שיעור השתתפותן הופחת, חרף העובדה כי מצבן החברתי-כלכלי הוא מצוין והן אף אינן זכאיות למענק איזון.

61. כך למשל, אשדוד (אשכול 5 בדירוג החברתי-כלכלי), באר שבע (אשכול 5), אשקלון (אשכול 5), חדרה (אשכול 6) ונתניה (אשכול 6) נדרשות לשאת בשיעור השתתפות של 75%, בעוד שכפר שמריהו (אשכול 10), סביון (אשכול 10), קרית טבעון (אשכול 9), ואבן יהודה (אשכול 8) – כולן רשויות מקומיות שאינן מקבלות מענקי איזון - נושאות בשיעור השתתפות מופחת של 50% בלבד.

# רשימת הרשויות המקומיות בצירוף דירוגן החברתי-כלכלי מצורפת לעתירה **כנספח ע/5**.

# רשימת הרשויות המקומיות בצירוף נתונים אודות קבלת מענקים ממשד הפנים (מתוך אתר משרד הפנים) מצורף לעתירה **כנספח ע/6**.

62. לרשימה זו מצטרפת שורה של רשויות מקומיות נוספות, אשר אמנם זכאיות למענק איזון, אך דירוגן החברתי-כלכלי הגבוה הופך לבלתי סביר את המצב שבו שיעור השתתפותן הופחת על חשבון ערים בדירוג חברתי-כלכלי נמוך. בין רשויות מקומיות אלה ניתן להזכיר את מיתר (אשכול 9), קרית אונו (אשכול 9), מבשרת ציון (אשכול 8), רמת ישי (אשכול 8), גני תקווה (אשכול 8) וגבעת שמואל (אשכול 8).

בהקשר זה יש לזכור, כי התושבים הם שישאו, בסופו של יום, בהשלכות הגדלת סכום ההשתתפות, אם בשל הכבדת נטל הארנונה או בשל הפחתת רמת השירותים לתושב. לפיכך, אין זה סביר להקל על נטל ההשתתפות של רשויות מקומיות בדירוג סוציו-אקונומי גבוה על חשבון רשויות בדירוג סוציו-אקונומי נמוך יותר.

63. זאת ועוד, ניכר כי חברי ועדת הכספים עצמם היו ערים לעיוות שיוצרות אמות המידה, ועל כן החליטו ביום 5.1.10 להחריג את ירושלים או למצוא דרך לשפותה על הגדלת שיעור השתתפותה.

יצוין, כי פרוטוקול הדיון בוועדת הכספים טרם פורסם נכון למועד הכנת העתירה, ולכן ההחלטה המדויקת אינה מצויה בידי העותרים. עם זאת, במסגרת הודעה לעיתונות מיום 5.1.10 מטעם ועדת הכספים צוין, כי "יו"ר הוועדה חה"כ הרב משה גפני אמר כי התקנות אושרו, אך על משרד האוצר למצוא פיתרון להחרגת ירושלים מהתכנית, מאחר וההשתתפות של העיר גבוהה מאוד ואינה צודקת".

אלא, שקשה להבין במה נבדלת ירושלים מרשויות מקומיות אחרות "עניות" יחסית, כגון אשדוד ואשקלון, אשר שיעור השתתפותן בתקציב המועצות הדתיות הוגדל. הנה כי כן, גם ההחלטה להחריג את ירושלים מצביעה באופן ברור על העדר סבירות הקריטריונים.

#### # ההודעה לעיתונות מצורפת לעתירה כנספח ע/7.

64. היבט נוסף של חוסר סבירות אמות המידה נעוץ בכך שלא יוחס משקל מספיק לתמריץ השלילי שיוצרות אמות המידה להתייעלות השלטון המקומי.

65. ראשית, במקום שהמדינה תעודד ותתגמל רשויות עצמאיות, ותתמריץ רשויות אחרות להפוך לעצמאיות, אמות המידה יוצרות מצב הפוך. הן משלימות עם חוסר יעילותן של רשויות מקומיות גירעוניות, הזוכות להקלות בשיעור השתתפותן, ומכבידות את הנטל על הרשויות המקומיות שהוכיחו התנהלות תקציבית שקולה וראויה.

66. שנית, תיקון מס' 13 לחוק נועד, בין היתר, ליתן מענה לבעייתיות שנוצרה כתוצאה מאי העברה סדירה של סכומי ההשתתפות בתקציב המועצות הדתיות מצד רשויות מקומיות מסויימות – לאו דווקא משיקולי חסרון כיס. על רקע זה ניתן היה לצפות, כי השרים יטפלו באופן ממוקד באותן רשויות מקומיות "סרבניות", הנמנעות מהעברה סדירה של סכומי ההשתתפות ללא טעמים ענייניים. אלא שאמות המידה וההחלטה בדבר שיעורי ההשתתפות המיוחדים מתעלמות משאלת אופן התנהלותן של הרשויות המקומיות אל מול המועצות הדתיות שבתחומן. כך, העותרות, אשר ככלל העבירו את סכומי השתתפותן בצורה מסודרת ורציפה, נדרשות לשאת בנטל השתתפות כבד יותר, בעוד שרשויות מקומיות "סרבניות", אשר התנהלותן מול המועצות הדתיות בתחומן הייתה בלתי תקינה, נהנות על דרך ההפקר משיעור השתתפות מופחת.

#### חוסר מידתיות אמות המידה וההחלטה בדבר שינוי סכומי ההשתתפות

67. אמות המידה, ככל החלטה מנהלית אחרת, נדרשות לעמוד במבחן המידתיות, שעניינו ביחס בין האמצעי שבו השתמשה הרשות המנהלית לבין המטרה אותה ביקשה להשיג. בין מבחני המשנה שנקבעו בפסיקה בהקשר זה רלוונטי במיוחד לענייננו מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, על פיו נדרשת הרשות לבחור באמצעי

שפגיעתו הקטנה ביותר לצורך השגת המטרה שלנגד עיניה (לעניין מבחן זה ראו, בין היתר, בג"ץ 3477/95 **בן עטייה נ' שר החינוך, התרבות והספורט**, פ"ד מט(5) 1, 13-12 (1996); בג"ץ 1715/97 **לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר**, פ"ד נא(4) 367, 385 (1997); בג"ץ 2056/04 **מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נח(5) 840, 807 (2004)).

68. מבחן זה אינו מתקיים בענייננו. סמכות קביעתם של סכומי השתתפות מיוחדים הינה סמכות רשות, אשר בלא הפעלתה יחולו שיעורי ההשתתפות הרגילים הקבועים בחוק (השתתפות בשיעור 60% מצד הרשות המקומית ו- 40% מצד הממשלה). בהפעלת סמכות רשות זו יש להביא בחשבון כי הפגיעה ברשויות המקומיות ששיעור השתתפותן הוגדל, לרבות בעותרות 2 – 16, נובעת לא רק מעצם הנטל הכלכלי העודף, אלא גם מן החתירה תחת האוטונומיה ותחת שיקול הדעת העצמאי שלהן. זאת, מאחר שכפי שתואר לעיל, סכום השתתפותה של הרשות המקומית בתקציב המועצה הדתית מוכתב באופן חד צדדי על ידי המדינה, מבלי שניתנת לרשות המקומית כל שליטה על היקף התקציב או על אופן הקצאתו. בנסיבות אלה, ניתן היה לצפות כי הסמכות להגדיל את שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות תופעל בנגזרת הצרה ביותר הדרושה, קרי – רק במידה ההכרחית כדי לתת מענה למקרים בהם נתגלו קשיים משמעותיים ומתמשכים בתקצוב מועצות דתיות מסוימות בידי רשויות מקומיות, הסובלות ממצוקה תקציבית ומתקשות לעמוד בשיעורי השתתפותן, אשר הובילו לפגיעה בתפקודן של המועצות הדתיות. אלא, שאמות המידה אינן בנויות על פי עיקרון האמצעי שפגיעתו פחותה, אלא מטילות, באופן מכניסטי וללא הפעלת שיקול דעת ענייני, שיעורי השתתפות מוגדלים על שורה ארוכה של רשויות מקומיות, מבלי לבחון כלל האמנם הדבר הכרחי וחיוני.

69. זאת ועוד, חוסר המידתיות של אמות המידה מתעצם לנוכח העובדה כי נתפרו ביד גסה, בהתייחסן לשיעור הגדלת ההשתתפות. בעוד שאמות המידה קובעות שלוש מדרגות השתתפות הנמוכות מ- 60% - שיעור ההשתתפות הרגיל של הרשויות המקומיות - לצידן יש רק מדרגה אחת נוספת, היא המדרגה המקסימאלית של 75% (אמות המידה ביטלו, למעשה, את המדרגה של 60% ביחס למועצות דתיות שאינן אזוריות). בכך מוטלת רמת ההשתתפות המקסימאלית, האפשרית על פי חוק, על שורה של רשויות מקומיות, הנבדלות זו מזו באופן משמעותי ברמת חוזקן, יציבותן הכלכלית ודירוגן הסוציו-אקונומי. ההתייחסות אל כל הרשויות המקומיות הללו כאל מקשה אחת, מבלי להתחשב בשונות המשמעותית ביניהן, מהווה, כשלעצמה, פגיעה העולה על הנדרש.

## ה. הבקשה לצו ביניים

70. כאמור בפתח העתירה, בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו ביניים אשר יורה, כי עד למועד ההכרעה בעתירה לא יוחלו שיעורי ההשתתפות המיוחדים של הרשויות המקומיות בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות, כך שהעותרות 2 - 16 תשתתפנה בתקציבי המועצות הדתיות הפועלות בתחומן בשיעור הרגיל של 60%.

71. שיקולי מאזן הנוחות מצדיקים היעדרות לבקשה. מתן צו הביניים לא יפגע במועצות הדתיות באופן ממשי, שכן העותרות 2 - 16 תמשכנה להעביר להן את חלק הארי של סכום ההשתתפות, כך שצו הביניים יקפיא רק את העברתו של החלק הנותר בסך של 15% מסכום ההשתתפות הכולל.

72. לכך מתווספים סיכוייה הטובים של העתירה, לנוכח הפגמים הממשיים שנפלו בהחלטות בדבר אמות המידה ובדבר שיעורי ההשתתפות המיוחדים, הן במישור הסמכות, הן במישור ההליך והן במישור שיקול הדעת, הכל כמפורט בעתירה.

### ו. אחרית דבר

73. על יסוד כל האמור לעיל מתבקש בית משפט נכבד זה ליתן צו על-תנאי ולהופכו למוחלט לאחר דיון.

74. כן מתבקש ליתן צו ביניים, כמפורט ברישא לעתירה.

75. כבוד בית המשפט יתבקש ליתן כל צו או סעד כפי שיראה לנכון וצודק בנסיבות העניין.

76. כן יתבקש בית המשפט הנכבד לפסוק לעותרות הוצאות משפט ושכ"ט עו"ד.

---

קרן איזאק-אמגור, עו"ד

---

ד"ר רענן הר-זהב, עו"ד

באי-כוח העותרים

תל-אביב, ל' שבט, תש"ע  
14 פברואר, 2010

6131419