

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה
(משפט ציבורי-מינהלי)
ירושלים: ז' באדר ב' תשפ"ב
10 מרץ 2022
תיקנו: 803-04-2021-001864
סימוכין: 803-99-2022-008115

אל: משתתפיות הישיבה

שלום רב,

הנדון: שינוי תחומי שיפוט בין מעלות תרשיחא לכפר ורדים – הטבות מס –

פרפרזה

מצע לדיון (מסמכים מרכזיים):

1. מכתבו של היועץ המשפטי למשרד הפנים, מיום 14.12.21.
2. מכתבה של המשנה ליועץ המשפטי במשרד האוצר, מיום 23.1.22.
3. דוח הוועדה הגיאוגרפית גליל מערבי בעניין שינוי גבולות וחלוקת הכנסות בין מעלות תרשיחא לכפר ורדים, נובמבר 2021.
4. דו"ח הצוות לבחינת הטבות מס בישובים: בחינת הוראות סעיף 3 (ב)-(ד) לחוק הטבות במס וייעוץ במס (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2015, יוני 2021.
5. פרוטוקול ישיבת הוועדה הגיאוגרפית גליל מערבי, מיום 13.3.19.
6. פרוטוקול ישיבת המועצה המקומית כפר ורדים, 26.2.18.
7. הסכם שינוי גבולות מוניציפאליים בין עיריית מעלות-תרשיחא לבין מועצה מקומית כפר ורדים, מיום 23.7.18.
8. הסכם המייסדים של אזור התעסוקה המשותף, מיום 23.7.18.

מפת דרכים:

תחילה יובא רקע כללי קצר לנושא שבנדון, ולאחר מכן תובא חוות דעתנו, תוך עמידה על התשתית המשפטית והמקצועית הנדרשת וניתוח הטענות המשפטיות המרכזיות.

רקע:

1. ביום 14.12.21 הועברה אלינו פנייתו של היועץ המשפטי למשרד הפנים, מר יהודה זמרת, בנושא שבנדון. בפנייה התבקשה הנחייתו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, בשאלה האם רשאית שרת הפנים לקבל החלטה בעניין שינוי תחומי השיפוט של מעלות תרשיחא וכפר ורדים, בנסיבות בהן התכלית העיקרית להעברת השטחים נועדה להקנות הטבת מס עבור תושבי כפר ורדים. זאת, בהתאם להמלצתה של הוועדה הגיאוגרפית גליל מערבי בעניין זה ונוכח העובדה ששינוי תחום השיפוט והכנסת כפר ורדים לטווח 9 ק"מ מגבול לבנון עתידה להקנות לתושבי

הרשות המקומית הטבות מס מכוח פקודת מס הכנסה. יוער כי במצב הקיים, מרחקו המשוער של כפר ורדים מהטווח המזכה בהטבה הוא כ-120 מטרים.¹

2. לפי הפנייה, עיריית מעלות תרשיחא והמועצה המקומית כפר ורדים הגיעו ביניהן להסכם לפיו 229 דונם יעברו מכפר ורדים לשטחה של העירייה, לצורך הקמת אזור תעשייה משותף (**מתחם 1**), ומנגד כ-19 דונם (**מתחם 2**) יעברו מתחום השיפוט של העירייה, לתחומה המוניציפאלי של כפר ורדים (אך הבעלות בשטח תישאר של עיריית מעלות תרשיחא). לפי חומרי הרקע, מתחם 2, המכונה "קריית החינוך" – והוא אשר העומד במוקד בחינתנו המשפטית – הוא שטח ביעוד דרך, מוסדות חינוך ושצ"פ, ובו מספר מבנים נטושים ששימשו בעבר כפנימייה. כעת מציעה כפר ורדים להקים בו פרויקט מגורים ופנאי לחיילים בודדים (כאשר בראשית הדרך שקלה להקים בו קיבוץ עירוני).²

3. מדובר כאמור בהסכם שלוב בין הרשויות המקומיות במסגרתו כפר ורדים מוותרת על חלק משטחה, ועתידה לחלוק את ההכנסות ממנו עם מעלות תרשיחא (**מתחם 1**), ומנגד זוכה ברשות לנהל את מתחם 2 תוך הכללתו כחלק משטחה המוניציפאלי, אשר הוא העתיד להכניס אותה לטווח המרחק מהגבול על מנת שתושביה יוכלו ליהנות מהטבת המס. ודוק: בהסכמה בין הרשויות המקומיות הותנה החלק הקשור בהקמת אזור התעשייה המשותף במתחם 1, באישור החלק הקשור במתחם 2.³

4. ביום 27.2.19 פנו שתי הרשויות המקומיות לוועדת החקירה הגיאוגרפית גליל מערבי בבקשה כי זו תאשר את ההסכם ביניהן. אף על פי שחוות הדעת של הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה קבעה כי אין סיבה תכנונית להעביר את מתחם 2 לשטחה של כפר ורדים,⁴ ושגם עמדת רשות מקרקעי ישראל היתה כי אין סיבה להעברת שטח מתחם 2 בין הרשויות,⁵ המליצה הוועדה הגיאוגרפית בדו"ח מחודש אוגוסט 2019 לאשר את ההסכם (למעט שינוי ביחס חלוקת ההכנסות לעומת ההסכם המקורי).

5. למרות זאת, שר הפנים הקודם לא השתכנע כי קיימת הצדקה להעברת מתחם 2 (אשר הנימוק לגביו התבסס אך על השיקול של יצירת הטבות המס), ובהתאם לא אימץ את המלצת הוועדה והחזיר לה את הנושא על מנת שזו תדון בו מחדש. זאת, בין היתר, על רקע הקשר והזיקה שיצר ההסכם בין הרשויות, בין העברת מתחם 1 לצורך אזור התעשייה לבין העברת מתחם 2.

6. בנובמבר 2021 שבה ועדת החקירה הגיאוגרפית על מסקנתה והמליצה על שינוי גבולות וחלוקת הכנסות בין מעלות תרשיחא לכפר ורדים. כעת, לפי הנמסר לנו, שרת הפנים שוקלת לאמץ את

¹ ראו בעמ' 35 דוח הוועדה הגיאוגרפית גליל מערבי בעניין שינוי גבולות וחלוקת הכנסות בין מעלות תרשיחא לכפר ורדים, נובמבר 2021. המרחק המדויק שנוי במחלוקת, ראו בעמ' 5, ובעמ' 7-8 לפרוטוקול ישיבת הוועדה הגיאוגרפית גליל מערבי, מיום 13.3.19.

² פרוטוקול ישיבת המועצה המקומית כפר ורדים, בעמ' 2-6, 26.2.18.

³ סעיף 5 להסכם שינוי גבולות מוניציפאליים בין עיריית מעלות-תרשיחא לבין מועצה מקומית כפר ורדים, מיום 23.7.18. ראו גם: הסכם המייסדים של אזור התעסוקה המשותף, מיום 23.7.18.

⁴ חוות דעת תכנונית לשינוי גבולות שיפוט בין עיריית מעלות תרשיחא לבין מועצה מקומית כפר ורדים, מיום 21.3.19.

⁵ שינוי גבולות שיפוט וחלוקת הכנסות עיריית מעלות תרשיחא-מועצה מקומית כפר ורדים, מכתב מיום 7.3.19. עמוד 2 מתוך 13

המלצתה של ועדת החקירה הגיאוגרפית, לפי סמכותה לשינוי תחום שיפוט ולחלוקת הכנסות, הקבועות בסעיפים 8-9 בפקודת העיריות [נוסח חדש] ובסעיפים 1-2, 7 ו-34א בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].⁶ בהתאם לכך פנה היועץ המשפטי של משרד הפנים בשאלה המשפטית הנוגעת לסמכותה של השרה לעשות כן.

7. על קצה המזלג יוזכר כי ברקע הדברים עומד השינוי במפת הטבות המס בישראל בשנים האחרונות; שינוי שנולד בעקבות המעבר מרשימה שמית של יישובים שקיבלו הטבות ללא קריטריונים – למודל של קריטריונים ליישובים מוטבים הקבועים בפקודת מס הכנסה. השינוי קודם בעקבות פסק הדין שניתן בבג"ץ 8300/02 **נסר נ' ממשלת ישראל** (22.5.2012), במסגרתו נפסלה השיטה של מתן הטבות מס על בסיס שמי כפי שעוגן בעבר בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן: "הפקודה" או "פקודת מס הכנסה"), בהיותן פוגעות בזכות החוקתית לשוויון. בעקבות הפסיקה תיקן המחוקק בשנת 2015 את הפקודה וקבע בה קריטריונים אחידים, ברורים ושקופים ליישוב מוטב. מטבע הדברים, משעה שקבע המחוקק למי מגיעה הטבת מס, הוא ממילא קבע גם למי היא אינה ניתנת או נפסקת. נוכח קביעת הקריטריונים ומאז קביעתם, היו אמורים יישובים רבים בישראל לאבד את הטבת המס שלהם כיוון שאינם עומדים עוד בקריטריונים, או לקבל הטבה בשיעור נמוך יותר. למרות זאת, לאורך השנים הוארכו הטבות המס של אותם יישובים על דרך של הארכת הוראות מעבר שונות.⁷ בתחילת הדרך נועדו הוראות המעבר לאפשר הסתגלות ובהמשך הדרך היו להן טעמים אחרים. מכוח הוראות המעבר האמורות נהנתה כפר ורדים מהטבת מס בשיעור גבוה מאוד של 11% לאורך השנים הללו, למרות שלא עמדה בקריטריונים כבר מעת חקיקתם בשנת 2015.

8. בשנת 2021 ביקש המחוקק להאריך שוב את הוראות המעבר האמורות. אולם נוכח הנסיבות שהיו באותה עת ומשלא עמד עוד כל טעם להארכתן, קבע היועץ המשפטי לממשלה כי קיימת מניעה משפטית לכך נוכח פסק הדין **בעניין נסר**.⁸ לנוכח זאת, בחודש יולי 2021, פקעה הטבת המס ב-28 יישובים שאינם עומדים בקריטריונים וביניהם כפר ורדים, והופחת שיעור ההטבה ב-10 יישובים אחרים.

9. עוד ברקע הדברים, יוזכר כי במהלך אוגוסט 2021 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית לתיקון פקודת מס הכנסה (שינוי הקריטריונים ליישוב מוטב), התשפ"א-2021, מס' פ/24/2068, של ח"כ מיכל שיר סגמן ואח'. ההצעה ביקשה לשנות את הקריטריונים שנקבעו בפקודת מס הכנסה, שכך שההטבה תינתן ללא תלות במדד חברתי כלכלי של יישוב, באופן שייטיב עם כפר ורדים וישיב את זכאותה. ההצעה טרם נדונה בוועדת השרים לענייני חקיקה.

⁶ סעיפים 8-9 לפקודת העיריות עוסקים בשינוי תחום השיפוט של עירייה, ואילו סעיפים 29-39א עוסקים בחלוקת הכנסות. סעיפים 1 ו-2 עוסקים בהקמת מועצה מקומית באמצעות צו כינון הכולל גם התייחסות לתחום השיפוט, וסעיפים 7 ו-34א נוגעים לחלוקת הכנסות (ומפנים לפקודת העיריות בהקשר זה).

⁷ להשתלשלות המלאה של החקיקה מאז שנת 2015 ראו דוח הצוות לבחינת הטבות מס ליישובים שהוגש לוועדת הכספים לפי מצוות המחוקק ביוני 2021.

⁸ דו"ח הצוות לבחינת הטבות מס ביישובים: בחינת הוראות סעיף 3 (ב)-(ד) לחוק הטבות במס ויועץ במס (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2015, בסעיפים 49-50.

10. ביום 21.12.21 נערך דיון בנושא בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ובהשתתפות נציגים ממשרד הפנים, משרד האוצר, רשות המסים ונציגי ייעוץ וחקיקה מהמחלקות למשפט ציבורי-מינהלי, כלכלי, ואזרחי, ובהמשך לו הועברו התייחסויות משלימות לדברים.

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון – דיון והכרעה:

11. כפי שצוין בפתח הדברים, השאלה המשפטית המונחת לפנינו היא האם רשאית שרת הפנים לקבל החלטה בעניין שינוי תחומי השיפוט של מעלות תרשיחא וכפר ורדים, מקום שתכליתה העיקרית של העברת השטחים היא כניסה לטווח הק"מ המזכה בהטבת מס ההכנסה עבור תושבי כפר ורדים, כאשר הגורמים המקצועיים הרלוונטיים – הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ורשות מקרקעי ישראל סבורים כי אין סיבה תכנונית או קרקעית, בהתאמה, להעברת השטח המזכה בהטבת המס.

12. על מנת להשיב על שאלה זו, תתואר תחילה המסגרת החוקית והמקצועית בקצרה, ולאחר מכן ידונו הטענות המשפטיות המרכזיות שנטענו ביחס לאפשרות קבלת החלטה כאמור ע"י השרה – הן בעמדת משרד הפנים הן בעמדת משרד האוצר ורשות המסים" והן במהלך דיון שנערך בעניין.

המסגרת החוקית והמקצועית

13. על מנת לאפשר את חילופי השטחים בין המועצה המקומית כפר ורדים, לבין העיר מעלות-תרשיחא, על שרת הפנים להפעיל את סמכויותיה הקבועות בסעיף 8 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ובסעיפים 1-2 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. בשל חשיבותה של ההוראה הקבועה בפקודת העיריות לבחינתנו המשפטית, היא תובא כאן במלואה:

שינוי תחום עיריה

8. ראה השר, כי רצוי הוא לשנות תחומה של עיריה פלונית, כפי שהוא מתואר בתוספת הראשונה או כפי שהוכרז על ידי השר מכוח סעיף 3, להרחיבו או לצמצמו – אם משום שזו משאלתם של רוב בני העיר ואם מסיבה אחרת – רשאי הוא לצוות על עריכת חקירה בדבר תחום העיריה על ידי ועדת חקירה, בהתחשב עם כל מפעל או פיתוח המבוצעים על ידי העיריה, ולאחר עיון בתסקיר של הוועדה רשאי הוא, לפי שיקול דעתו, לשנות דרך אכרזה את התחום, להרחיבו או לצמצמו.

(כלל ההדגשות במסמך זה אינן במקור).

14. באשר לחלוקת ההכנסות בין הרשויות המקומיות (ככל שהעסקה השלובה תאושר ולגבי ההכנסות הצפויות ממתחם 1, כחלק מהעסקה השלובה הנוגעת לעניין), סמכותה של השרה לעניין זה קבועה בסעיפים 9א ו-9ב לפקודת העיריות, ובסעיף 7 לפקודת המועצות המקומיות.

15. בנוגע לוועדות החקירה המוזכרות בסעיפים שצוינו, המכונות "ועדות חקירה גיאוגרפיות", יוסבר כי הן הוקמו על ידי משרד הפנים בהתאם לסמכות לשינוי תחום השיפוט לצורך גיבוש

עמוד 4 מתוך 13

המלצות מקצועיות עבור שרי הפנים. הוועדות דנות בנושאים המובאים לפתחן, בהתאם לכתבי המינוי שהוצאו לכל ועדה ואשר מתעדכנים מעת לעת ע"י מנכ"ל משרד הפנים (לפי פניית רשות מקומית או גורמים אחרים).⁹ כיום פועלות שבע ועדות חקירה קבועות לשינוי תחומי שיפוט, חלוקת הכנסות ושינוי מעמד מוניציפלי, המחולקות (ככלל) לפי תאי שטח גיאוגרפיים. חברי הוועדה הם בעלי ניסיון ניהולי בכיר בתחום השלטון המקומי (ראשי רשויות או מנכ"לי רשויות לשעבר וכד'), מי שהינם בעלי ניסיון תכנוני (עם תואר בתחום האדריכלות, תכנון הערים או הגאוגרפיה), כלכלי (תואר בכלכלה, מינהל עסקים או ראיית חשבון וניסיון בתחום השלטון המקומי) או אקדמי (תואר במדעי החברה, במשפטים או במינהל ציבורי וניסיון בתחום השלטון המקומי או המינהל הציבורי).¹⁰

ניתוח הטענות המשפטיות

16. הטענות המשפטיות שנטענו ביחס לאפשרות השרה לאמץ את המלצת ועדת החקירה, הן מגוונות, ונדון בהן לפי סדרן: ראשית במישור הסמכות, נטען כי לשרת הפנים אין סמכות לשנות תחום שיפוט של רשות מקומית על מנת ליתן הטבת מס אישית המוענקת לתושבי הרשות המקומית, וכי יש לפרש את סמכותה באופן המתיישב עם פקודת מס הכנסה; במישור שיקול הדעת, נטען כי שקילת הטבות המס היא שיקול זר בנסיבות העניין וכן כי אימוץ המלצתה של הוועדה חורג ממתחם הסבירות – הן משום שלא נשקלו כלל השיקולים הרלוונטיים, הן משום שניתן משקל מכריע לשיקול אחד בלבד והן משום שהשיקול האמור נשקל באופן חלקי בלבד.

הטענה כי לשרת הפנים אין סמכות לשנות תחום שיפוט של רשות מקומית באופן שמביא להענקת הטבת מס אישית, בדרך שאינה מתיישבת עם פקודת מס הכנסה

17. הפסיקה דנה רבות בשיקול הדעת המסור לשר הפנים כאשר הוא מפעיל את סמכות שינוי תחום השיפוט (בדרך כלל ובשונה מהסוגיה שלפנינו, העניינים שהונחו לפתחו של בית המשפט נסובו על מחלוקת שהתגלעה בין שתי רשויות מקומיות על שטח פלוני – אם יסופח לשטחה של זו או זו). בדומה ללשון החוק שלמעשה מאפשרת את הפעלת הסמכות מכל סיבה שהיא, גם לפי הפסיקה המוקדמת של בית המשפט נקודת המוצא היא כי מדובר בעניין שבמדיניות במסגרתו מסור לשר שיקול דעת רחב מאוד בהפעלת סמכותו.¹¹

18. הטענה הנוגעת לחוסר הסמכות, היא שלמרות הסמכות הרחבה הקבועה בחוק לא ניתן לקבל מכוחה החלטה מינהלית בעניין שמוסדר באופן מפורש ומפורט בחקיקה ראשית אחרת, ובאופן שחותר תחת תכליתה של החקיקה האחרת במובהק. עניינה של הטענה הוא כי למעשה לא ניתן

⁹ אתר משרד הפנים: [ועדות גיאוגרפיות, חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2020](#), פברואר 2020. להרחבת הקריאה על ועדות החקירה הגיאוגרפיות, בפרויקט של סכסוכי גבולות, ראו: ישי בלנק, "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", **משפטים** לד(2), 2003.

¹⁰ [קול קורא לאיתור מועמדים שיוכלו לשמש כיושבי ראש וחברים בוועדות חקירה גיאוגרפיות](#). הניסיון המקצועי הדרוש רלוונטי לניתוח המשפטי בהמשך חוות הדעת.

¹¹ בג"ץ 51/68 **המועצה המקומית אזור נ' שר הפנים**, פ"ד כב(2) 226 (1968). ראה גם בג"ץ 1/56 **ברוידא נ' שר הפנים**, י 564 (1956); בג"ץ 108/55 **מחמד צאלח חסן כליל נ' שר-הפנים**, ט 1279 (1955).

לקרוא את סמכותה של שרת הפנים לשנות תחום שיפוט כחלה גם מטעם שלא מתיישב עם פקודת מס הכנסה ובאופן שדה-פקטו עוקף את הקבוע בה.

19. בהקשר זה נטען כי יש לשאוף לפרש את החקיקה הרלוונטית – פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות מצד אחד, ופקודת מס הכנסה מהצד השני – באופן המשקף הרמוניה בין החוקים. הדבר רלוונטי הן לאור ההנחה כי העסקה בין הרשויות היא – בהשאלה מעולם דיני המסים – "עסקה לא לגיטימית" שכל מטרתה היא הפחתת מס בלתי נאותה ועקיפת ההסדר שקבע המחוקק, והן לאור החשש כי בלי שתגודר סמכותה של השרה, היא למעשה תוכל להתגבר על חקיקה ראשית שמסדירה את נושא הטבות המס, וזאת באמצעות הפעלת סמכותה לשינוי תחומי השיפוט של רשויות מקומיות.

20. בבואנו לבחון טענה זו, עלינו להידרש לשני עקרונות פרשניים חשובים: ראשית, עקרון ההרמוניה החקיקתית הממלא תפקיד חשוב בשמירת האחידות ברמת התפעול הכללית של השיטה (אם כי מדובר בחזקה, שיכולה בנסיבות מסוימות לסגת מפני תכלית החקיקה);¹² והחזקה הפרשנית למניעת עקיפתו של חוק, אשר לפיה, יש להימנע מפירוש המביא לעקיפתו של חוק או מפירוש שסופו הערמה על החוק.¹³ בהקשר זה, השאלה מתי פירוש מוצע מהווה עקיפת חוק ומתי לא היא קשה, ולשם כך מסייעת ההבחנה בין הימנעות כדין מתחולת החוק, לבין השתמטות שלא-כדין מתחולתו.¹⁴ ובענייננו באופן הפוך: מתי הפירוש המוצע מאפשר כניסה כדין תחת פקודת מס הכנסה, ומתי לא.

21. בתיקונו את פקודת מס הכנסה ביקש המחוקק להעמיד קריטריונים מקצועיים אחידים לחלוקתה של הטבת המס לתושביהם של יישובים הסמוכים לגבול, בהתייחס בין היתר למרחק של היישוב מגבול הלבנון ולמצב הסוציאקונומי של תושביו. אין בסיס לטענה כי כוונתו של המחוקק הייתה לשלול באופן פרטני מתושבי כפר ורדים את הטבת המס לה היו זכאים לפי משטר המס הקודם. כשם ששינוי בדירוג הסוציאקונומי של היישוב כפר ורדים יכול להכניס את תושביו בגדרי הזכאות להטבת המס, כך הדבר גם ביחס לשינוי במרחק של היישוב מהגבול, בעקבות צירופו של שטח מסוים לתחום המועצה המקומית כפר ורדים. כך, למשל, שינוי כאמור המבוסס על שיקולים תכנוניים ומרחביים גרידא, היה בסמכותה של שרת הפנים, אפילו אם היה בכך כתוצאה נלווית כדי לזכות את התושבים בהטבת מס בהתאם לזכאותם על-פי חוק. אכן, השרה רשאית להפעיל את סמכותה גם מקום שבו בעקבות השינוי יישוב פלוני היה הופך ליישוב הזכאי להטבה (או לחלופין כי היתה נפגעת זכאותו להטבה). מכאן, שהקשיים הטמונים במקרה שלפנינו אינם במישור הסמכות, אלא באופן הפעלתה – קרי, במישור שיקול הדעת הנשקל בעת הפעלת הסמכות לשינוי תחום השיפוט.

¹² אהרן ברק **פרשנות במשפט** כרך ב, שער ה: מקורות תכלית החקיקה 327-341 (1993).

¹³ אהרן ברק **פרשנות במשפט** כרך ב, שער ו: חזקות בדבר תכלית החקיקה 574 (1993).

¹⁴ שם.

הטענה כי שקילת הטבת המס היא שיקול זר בנסיבות העניין

22. האם השיקול הנוגע להטבת המס של תושבי כפר ורדים, הוא שיקול זר לשיקולים ששרת הפנים אמורה לשקול בקבלת החלטתה על שינוי תחומי השיפוט?

23. בבואנו לבחון את השיקולים שרשאית השרה לשקול, נפנה ראשית לחוק המסמך (הגם שהפירוט בחקיקה אינו ממצה בהכרח את השיקולים שניתן או צריך לשקול במקרה פלוני).¹⁵ לפי לשון הסעיף, וכפי שכבר צוין, לשרה נתון שיקול דעת רחב בשאלה האם לשנות את תחומה של עירייה פלונית. בענייננו, הלשון אף מצביעה באופן ספציפי על "**משאלתם של רוב בני העיר**" כשיקול רלוונטי להפעלת הסמכות.¹⁶

24. בספרה **משפט מינהלי** עמדה כב' הש' ברק ארז על שאלת השיקולים הזרים:

"לעתים, מניעה של הרשות הם טובים וטהורים, במובן זה שהיא חותרת לביצוע פעולה לטובת הציבור. אולם, היא עושה כן על יסוד שיקולים שאין היא מוסמכת לשקול. יש להבחין בין מניע פסול לשיקול זר, וחשוב להדגיש כי **לעתים גם שיקול חיובי ורצוי, כשלעצמו, עלול להיפסל כשיקול זר מבחינתה של רשות שלא הופקדה עליו**. [...] לעיתים שיקולים זרים (שאינם כרוכים בהכרח במניע פסול) הם תולדה של הליך קבלת ההחלטה על-ידי הרשות, שהתייעצה בגורמים שהביאו בפניה שיקולים הנופלים מחוץ לתחום אחריותה."¹⁷

25. בענייננו ראוי לציין כי מדו"ח ועדת החקירה עולה כי הגם שהוועדה לא סברה כי השיקול של הטבות המס הוא זר לחלוטין, במובן זה שהיא נדרשת להתעלם ממנו, הרי שהיא עמדה על כך ששיקול זה מתאים יותר למסגרת המשפטית של דיני המס, בציינה:

"אמנם הוועדה סבורה שנכון היה שנושא הטבות המס יוסדר במסגרת אחרת, אך משנדרשה לסוגיה זו היא אינה יכולה להתעלם מההשלכות של ביטול הטבות המס של מועצה מקומית כפר ורדים על עתידה וחוסנה של הרשות המקומית".

26. בהקשר זה נזכיר כי הפסיקה העוסקת בעילת השיקולים הזרים כבר קבעה כי שיקול זר הוא כאמור לא שיקול פסול בהכרח – אלא שהוא יכול להיות שיקול שמייצג אינטרס שהרשות אינה מופקדת עליו.¹⁸

¹⁵ דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי** כרך ב' 640 (2010).

¹⁶ סעיף 8 לפקודת העיריות [נוסח חדש]. יוער כי בענייננו נדרשת השרה להפעיל סמכותה הן מכוח פקודת העיריות – הכוללת את התיבה "משאלתם של רוב בני העיר", והן מכוח פקודת המועצות המקומיות – שאינה כוללת תיבה כאמור.

¹⁷ דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי** בעמ' 637-638 (2010).

¹⁸ בג"צ 601/75 **ועד מקומי סביון נ' הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית**, לא(1) 103 (1976).

27. זיהוי של שיקול זר הוא לא מלאכה פשוטה, ולמעשה הקושי העיקרי ביישומה של עילת השיקולים הזרים נוגע להוכחתה שכן היא שונה מעילות ביקורת אחרות, המבוססות תוצאה.¹⁹ כמו כן, לעיתים מבססת הרשות המינהלית את החלטותיה על יותר משיקול אחד, כך ששיקולים עניינים עשויים להיות כרוכים בשיקולים שאינם, וגם בכך יכבידו על היכולת לזהותם.

28. על מנת לזהות שיקול זר מקום שסעיף החוק לא מונה רשימה סגורה של שיקולים, יש לעמוד על תכלית החוק והקשרם של הדברים. עוד ניתן להיעזר באינדיקציות שונות, כגון הכשרתם של החברים ברשות המינהלית המופקדת על קבלת ההחלטה,²⁰ או להיעזר **במבחן המטרה הדומיננטית**, לפיו יש לבחון מה היתה המטרה העיקרית אליה חותרת הרשות בהחלטתה, והאם היתה מקבלת את אותה ההחלטה בלא הטעם הנבחן כשיקול זר.²¹

29. בענייננו, תכלית החקיקה הנוגעת לשינוי תחומי השיפוט של רשויות מקומיות והקשרם של הדברים הנוגע לפעילות ועדות החקירה הגיאוגרפיות, מלמדים על טעמים תכנוניים, גיאוגרפיים וכלכליים כטעמים המרכזיים להפעלת הסמכות והם אינם מבססים זיקה ישירה לעולמות מס ההכנסה. באשר לאינדיקציה העולה מהכשרת מקבלי ההחלטה – ניתן בענייננו ללמוד על הדרישות מחברי הוועדות הגיאוגרפיות (הגם שהיא גורם ממליץ ואינה מקבלת ההחלטה בעצמה) על זיקה תכנונית, גיאוגרפית, כלכלית ומינהלית, אך גם כאן ללא זיקה ישירה לעולם הטבות המס. ולבסוף, מבחן המטרה הדומיננטית מלמד בענייננו, כי ללא הרצון בשימור הטבת המס, הבקשה שהובאה בפני ועדת החקירה הגיאוגרפית לשינוי תחום השיפוט ביחס למתחם 2, לא היתה באה לעולם (והתייחסותה של הוועדה למסגרת, כפי שצוטט לעיל, מחזקת זאת).

30. מאידך, הפסיקה שעסקה בסמכות לשינוי תחום השיפוט, יכולה לתמוך במסקנה כי מצבם הכלכלי של תושבי הרשות המקומית אינו בהכרח שיקול זר לחלוטין בהקשר המדובר. בפסיקה זו, נידונו השיקולים הנשקלים על ידי הוועדה, השיקולים הנשקלים על ידי השר, המשקל שניתן לחוות דעתה של הוועדה, כמו גם משקלם של שיקולים אחרים והאיזון ביניהם.²² בעניין **חוף אשקלון**, נתגלעה מחלוקת בין המועצה האזורית חוף אשקלון לבין עיריית אשקלון, בנוגע לחלק מהשטח עליו ישבה תחנת כוח של חברת החשמל. בעניין זה קבע בית המשפט:

מה הם השיקולים הענייניים בשאלה אם לשנות את תחומה של עירייה?
חלק מן השיקולים הענייניים נקבעו בלשון מפורשת בסעיף 8 לפקודת העיריות [...] אך **לא לה מצטרפים שיקולים אחרים, ובהם שיקולים**

¹⁹ דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי** כרך ב 669 (2010).

²⁰ דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי** כרך ב 638-639 (2010).

²¹ בג"ץ 651/86 **מלכה נ' שר המשטרה**, מ(4) 645 (1986). דפנה ברק-ארז, **משפט מינהלי** כרך ב 638-639 (2010).

²² בג"ץ 5445/93 **עיריית רמלה נ' שר הפנים**, פ"ד נ(1) 397, 413-412 (1994); בג"ץ 2159/97 **מועצה אזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים**, נב(1) 75, בעמ' 82-84, 86-88 (1998). ראו גם: בג"ץ 6747/05 **המועצה המקומית תל שבע נ' שר הפנים** (נבו), 29.7.2008.

גאוגרפיים, דמוגרפיים, סוציולוגיים, כלכליים ועוד, לפי הנסיבות של כל מקרה".²³

ועוד הרחיב בית המשפט בעניין זה לגבי השיקול הכלכלי:

"המצב הכספי של הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר הוא שיקול ענייני לצורך החלטה בשאלה אם לשנות את התחום של רשות מקומית. [...] הבקשה לשנות את התחום של רשות מקומית, וההחלטה לעשות כן, נובעות כרגיל מתוך צרכים של פיתוח הרשות, פתרון בעיות חברתיות וכלכליות, וכיוצא באלה שיקולים שמקובל לקרוא להם שיקולים סוציו-אקונומיים. אלה הם, כמובן, שיקולים שמותר להתחשב בהם בעניין זה. צריך להתחשב בהם. [...] המשקל היחסי של שיקול ענייני מסוים תלוי במשקל של יתר השיקולים הענייניים".

31. בענייננו, וכפי שצוין בעמדת משרד הפנים, אין עסקינן באופן ישיר במצבה הכלכלי של הרשות המקומית, כי אם במצבם הכלכלי של תושביה – שכן המדובר בהטבת מס הניתנת לזכאים (ובאופן השונה מהטבות כספיות שונות הניתנות ליישובים עצמם, למשל, במסגרת החלטות עדיפות לאומיות). בעניין **רמלה**, בו נתקפה החלטתו של שר הפנים לספח חלק מעיריית רמלה לשטחה של עיריית לוד, התייחס בית המשפט לשיקול הנוגע ל**טובת התושבים** וקבע כי הוא **"בוודאי שיקול ענייני"** בנסיבות העניין.²⁴ בעמדת משרד האוצר ורשות המסים נרשמה התייחסות לסוגיה, אך צוין כי פסק הדין בחן את טובת התושבים ביחס למאפיינים הייחודיים של אזור מגוריהם ולהשלכות הסיפוח לרשות אחרת עליהם, ולא את תועלתם הכלכלית גרידא.

32. ואולם, בהקשר זה, מקובלת עליי עמדת משרד הפנים לפיה להטבות המס יש בנסיבות העניין השפעה על חוזקה של הרשות המקומית וחוסנה, על יכולתה לגדול ועל שאיפתה לאכלס את שכונותיה החדשות (זאת, מבלי להתיימר לחוות דעה במסגרת זו לגבי קיומה או להעדרה של השפעה כלכלית שלילית על כפר ורדים בנסיבות הספציפיות). בהתאם, **אין מקום לקבוע באופן קטגורי וגורף כי לא ניתן לראות בשיקול הנוגע לטובתם הכלכלית האישית של תושבי הרשות המקומית כשיקול שיש לו זיקה מוניציפאלית מספקת ואין מקום לקבוע כי מדובר בשיקול זר, אלא יש לראות בו ככזה שניתן לשקול אותו במסגרת הפעלת הסמכות**. זאת, הן בהתבסס על לשונו של סעיף החוק המסמך, ששם לנגד עיני השרה את משאלת ליבם של בני הרשות המקומית, אך בעיקר לאור ההשפעה המשמעותית האפשרית של השינוי במשטר הטבות המס על כפר ורדים כישות מוניציפלית.

33. לצד זאת וכפי שיובהר בהמשך, לשיקול הטבת המס שני צדדים: האחד נטוע בהשפעה על טובתם הכלכלית של התושבים והשפעתה על חוסנו של היישוב. השני, עניינו בהשפעתה הרחבה של הענקת הטבת מס כאמור על תושבי האזור כולו. אכן, להטבת המס השפעה על האטרקטיביות של יישוב זה או אחר (וזו אף תכליתה – עידוד הגירה ליישובים שיש לחזקם),

²³ בג"ץ 2159/97 מועצה אזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים, נב(1) 75, בעמ' 82-84, 86-88 (1998).

²⁴ **רמלה**, בעמ' 406.

אך הענקתה עלולה לפגוע ביישובים הסמוכים ליישוב ולהשליך על האטרקטיביות שלהם, על חוסנם, על יכולתם לגדול ולמשוך אוכלוסייה חזקה וכן הלאה. כך, שקילת שיקול זה צריכה להיעשות בהתחשב בכל תא השטח הרלוונטי – כך שקבלת החלטה בעניין צריכה לקחת בחשבון לא רק את חוסנו של היישוב הספציפי, כי גם את חוסנם של יישובים נוספים הסמוכים לו ואשר עשויים להיות מושפעים ממנה.

הטענה כי אימוץ המלצת ועדת החקירה חורג ממתחם הסבירות

34. בשונה מעילת השיקולים הזרים, הדיון בשאלת הסבירות יוצא מתוך נקודת הנחה שהרשות המינהלית שקלה שיקולים ענייניים בלבד, אך לא איזנה ביניהם כראוי – כלומר לא נתנה לשיקול מסוים את המשקל הראוי לו ("אפשר להקדיח את התבשיל גם כאשר שמים בו את כל המרכיבים הנכונים, אך בכמויות החורגות מן הנדרש במידה ניכרת"),²⁵ או לחלופין התעלמה לחלוטין משיקולים ענייניים הצריכים לטובת העניין.²⁶

35. בעניין **רמלה**, קבע בית המשפט כי גם אינטרסים כלליים (ובלשונו "לאומיים") יכול שיהיו רלוונטיים:

"הכלל קובע כי כל רשות מינהלית חייבת לבסס החלטתה, ראשית, על שיקולים ענייניים בלבד, ושנית, על כל השיקולים הענייניים. אם רשות התעלמה משיקולים ענייניים, אפשר שיהיה בכך כדי לפסול את החלטתה.
[...]

חייב שר הפנים, במקרה שבו הוא שוקל את שינוי התחום של עירייה, להתבסס על השיקולים הענייניים החלים באותו מקרה כדי להגיע לאיזון ראוי בין האינטרס של אותה עירייה, האינטרסים של השטח העומד לפני סיפוח, האינטרסים של הרשות המקומית שממנה ינותק אותו שטח וכן, **בנסיבות מסוימות, אינטרסים לאומיים, כגון צרכים של תכנון לאומי.**²⁷

יוער כי בסופו של יום פסל בית המשפט את החלטתו של שר הפנים בעניין **רמלה**, בעקבות פגם בשיקול דעת הוועדה (שלא לקחה בחשבון את כלל השיקולים הרלוונטיים), עליו ביסס החלטתו.

²⁵ **משפט מינהלי**, 730-720. בג"ץ 389/80 **דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור**, פ"ד לה(1) 421 (1980). יואב דותן "שני מושגים של ריסון – וסבירות" **משפטים** נא (צפוי להתפרסם, 2022).

²⁶ שם.

²⁷ **רמלה**, בעמ' 410-408.

36. בהקשר זה יובהר כי בין המלצת הוועדה לבין החלטת השרה – ישנו מרחב. הפסיקה כבר קבעה כי לדין וחשבון של ועדת החקירה משקל רב, אך כי שרת הפנים רשאי לסטות ממנו כל עוד תבסס את החלטתה על שיקולים ענייניים ובתנאי שתאזן כראוי בין שיקולים אלה.²⁸

37. בענייננו, ההמלצה של ועדת החקירה טומנת בחובה שיקולים שאין להמעיט בחשיבותם והם העצמת וטיוב שיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות השכנות, ושיפור מצבם של תושבי שתי הרשויות.²⁹ ואולם, ברי כי הוועדה נתנה משקל מכריע בהמלצתה לשיקול הנוגע להטבת המס לתושבים, ולעומתם לא נתנה משקל מספק לעמדות הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ועמדת רשות מקרקעי ישראל, לפיהן אין סיבה להעברת מתחם 2 בין הרשויות, כמו גם לשיקולים הנוגעים להשפעת תכנון המס על אוצר המדינה ולהשפעה על הרשויות המקומיות השכנות אשר הטבות המס נועדו לעודד את האוכלוסייה להתיישב בהן דווקא. בפרט, לא ניתן משקל מספק להשלכות הרוחב האפשריות של החלטה על שינוי גבולות לשם שימור הטבת מס.

38. כפי שעלה מהתייחסות משרד האוצר ורשות המיסים, אימוץ ההמלצה של הוועדה על-ידי שרת הפנים עלול לגרור השלכות רחב משמעותיות הן בתחום שינוי הגבולות, הן בתחום התכנון והן בקשר לעידוד ביצוען של עסקאות מלאכותיות בעולם התוכן של הטבות המס.³⁰ בנסיבות אלו, לא ניתן שלא לקחת בחשבון ולתת משקל משמעותי להשפעה על הקופה הציבורית, ואת ההשפעות האפשריות של החלטות עתידיות הנובעות ממוטיבציה של קבלת הטבות מס, על מפת הגבולות של השלטון המקומי ועל המישור התכנוני הלאומי.

39. **לאור העובדה כי השיקול של הטבת המס לתושבי כפר ורדים אינו נמצא בליבת השיקולים העומדים בבסיס החלטות לשינוי גבולות מוניציפאליים (הגם שכאמור לעיל, לעמדתנו, אין מדובר בשיקול זר שלא ניתן להתחשב בו כלל) – לא ניתן להסתמך עליו כשיקול עיקרי להחלטה כאמור, תוך מתן משקל חסר לשיקולים אחרים.**

40. מהאמור לעיל עולה אפוא, כי הגם שהשרה רשאית לקחת בחשבון במסגרת החלטתה על שינוי הגבולות המוניציפאליים את השיקול של השפעת הטבת המס הניתנת לתושבי כפר ורדים על החוסן של היישוב, ככל שקיימת השפעה כאמור, היא אינה יכולה בנסיבות העניין לקבל החלטה בהתבסס על דוח ועדת החקירה הגיאוגרפית מנובמבר 2021 בלבד, שלא נלקחו במסגרתו בחשבון מלוא השיקולים הרלוונטיים, ואשר לחלקם כאמור לא ניתן משקל מספק.

41. **יובהר, כי לו הייתה סיבה מהותית ועניינית להעברת מתחם 2, המצויה בליבת השיקולים לשינוי תחום השיפוט – ניתן היה על פניו לשנות את התחום על אף ההשפעה על סוגיית הטבות המס.** זאת שכן (כפי שכבר צוין לעיל) רשאית השרה להפעיל את סמכותה גם מקום בו בעקבות שינוי גבולות כלשהו יישוב פלוני היה הופך ליישוב הזכאי להטבה (או לחלופין כי היתה נפגעת זכאותו להטבה) – כלומר, כעניין נלווה ולא כמטרה עיקרית בפני עצמה. אך כפי שעולה

²⁸ בגץ 6747/05 המועצה המקומית תל שבע נ' שר הפנים, פס' 7 לפסק דינו של כב' השי' ע' פוגלמן (נבו, 29.7.2008).

²⁹ ראו בעמ' 6, 50, דוח הוועדה הגיאוגרפית גליל מערבי בעניין שינוי גבולות וחלוקת הכנסות בין מעלות תרשיחא לכפר ורדים, נובמבר 2021.

³⁰ על שקילת שיקולים תקציביים ראו: משפט מינהלי, 661.

משתי ההחלטות של הוועדה הגיאוגרפית – לא נמצאה סיבה עניינית, או טעם תכנוני או מהותי אחר שיצדיק את העברת מתחם 2 לכפר ורדים, פרט להענקת הטבת המס לתושביו. מצב דברים זה כאמור, בו הטעם הדומיננטי לשינוי תחום השיפוט נעוץ בהטבת המס, אינו אפשרי.

42. עוד יובהר, כי ככל שיתרחש שינוי נסיבות רלוונטי בהמשך הדרך כך שתתקיים הצדקה תכנונית עניינית או טעם מהותי משמעותי אחר להעברת השטחים, שייתמכו בשיקולים מקצועיים רלוונטיים בהקשרי התכנון המקומי והמרחבי, יהיה ניתן כמובן לבחון את הדברים מחדש. טעם מהותי כאמור יהיה תנאי הכרחי אך לא בלעדי, על מנת לאפשר את העברת השטחים. כך, באם יתקיים שינוי נסיבות שיעמיד הצדקה כאמור – עדיין יהיה מקום לשקול – בצד דוח ועדת החקירה, גם את השלכות הרוחב של אימוץ החלטה כאמור מבחינת הטבות המס ברמה הלאומית וכן את השלכותיה על היישובים בסביבה. לשם כך יהיה מקום לשמוע את הגורמים הרלוונטיים האמונים על האינטרסים שעתידים להיות מושפעים מאימוץ המלצת ועדת החקירה, כפי שתוארו מעלה, וכן לבחון את הנתונים הנוגעים לאפשרות שרשויות מקומיות נוספות יפנו לוועדות הגיאוגרפיות לטובת שינוי תחום השיפוט שלהן, בין היתר לשם זכייה בהטבות מס (או הטבות דומות אחרות, כדוגמת כניסתו של יישוב למפת העדיפות הלאומית וכיו"ב).

43. הערה לקראת סיום, הנוגעת להסכם שינוי הגבולות המוניציפליים שנחתם בין מעלות תרשיחא לכפר ורדים, על אף שאינו עומד במוקד הבחינה המשפטית. חומר הרקע מלמד כי ההסכם בין המועצה לעירייה ביקש להתנות על החלטת השרה ביחס לשינויי הגבולות וחלוקת ההכנסות, באופן לפיו ככל שהשרה תקבל החלטה על חלוקת הכנסות השונה מזו המוסכמת בין הצדדים (חלוקת שווה בשווה), תבצענה הרשויות קיזוז באופן שיהלום את ההסכמות ביניהן ויתגבר על ההחלטה. באופן זה, ביקשו למעשה ועל פניו, באמצעות ההתקשרות, לעקוף את סמכותה החוקית של השרה לקבוע באיזה אופן תבוצע חלוקת הכנסות בין הצדדים – **סמכות אשר במרכזה עומד טעם הצדק החלוקתי וצמצום הפערים שבין רשויות מקומיות חזקות לחלשות**.³¹ דברים אלו אף עלו מפרוטוקול ישיבת ועדת החקירה, אז הבהיר יו"ר ועדת החקירה לצדדים כי הדבר אינו חוקי וכי הוא למעשה מרוקן את סמכות השרה מתוכן.³² הבהרה זו בדין יסודה. בהמשך, יו"ר הוועדה אף הוטרד מכך שחלוקת הכנסות המוצעת ממתחם 1 אינה צודקת והוגנת.³³ הספרות התייחסה לכך שפעמים רבות ההסכמה בין רשויות מקומיות המובאת לפתחה של ועדת חקירה גיאוגרפית, היא תוצר של פערים בכוח המיקוח, עד כדי כפייה מצד הרשות המקומית החזקה את רצונותיה על הרשות המקומית החלשה.³⁴ בהתאם, יש חשיבות

³¹ ראו עמ' 45 לדוח ועדת החקירה הגיאוגרפית גליל מערבי, מנובמבר 2021.

³² סעיף 12 להסכם שינוי גבולות מוניציפאליים בין עיריית מעלות תרשיחא לבין מועצה מקומית כפר ורדים, מיום 23.7.18; עמ' 3-4 לפרוטוקול ישיבת הוועדה הגיאוגרפית גליל מערבי, מיום 13.3.19.

³³ עמ' 6, 10-11 לפרוטוקול ישיבת הוועדה הגיאוגרפית גליל מערבי, מיום 13.3.19.

³⁴ ישי בלנק, ה"ש 9, בעמ' 295.

להמלצת ועדת החקירה – שלא תאמה בסופו של יום את בקשת הצדדים, לשם הגשמת המטרה לשמה הוקמה בכל הנוגע לחלוקת הכנסות.

הכרעת המשנה ליועצת המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון:

44. לשרת הפנים סמכות שבדין לשנות את תחום שיפוטן של מעלות תרשיחא וכפר ורדים, ולהורות על חלוקת הכנסות ביניהן. בנוסף, השפעת הסוגיה של הטבות המס על תושבי המועצה וזיקתה המוניציפלית לאינטרסים של המועצה המקומית כפר ורדים, אינה שיקול זר בנסיבות העניין, אלא שיקול שהשרה יכולה לקחת בחשבון בעת קבלת החלטה.

45. עם זאת, שיקול זה שעניינו בהטבת מס עבור תושבי הרשות, אינו מצוי בליבת השיקולים הנוגעים לעניין ובהעדר כל הצדקה תכנונית או קרקעית לשינוי, הוא אינו יכול להוות שיקול דומיננטי בקבלת החלטה על שינוי גבולות. בנסיבות אלו, **לא ניתן להסתמך על השיקול האמור כשיקול עיקרי בקבלת החלטה על שינוי תחום שיפוט** – הגם שנלווים אליו שיקולים נוספים.

46. כמו כן, במסגרת ההמלצה של הוועדה הגיאוגרפית לא נלקחו בחשבון, ולמצער לא ניתן משקל מספק די הצורך, לשיקולים הנוגעים להשפעת תכנון המס על אוצר המדינה, להשפעה על הרשויות המקומיות השכנות אשר הטבות המס נועדו לעודד את האוכלוסייה להתיישב בהן דווקא ולהשלכות הרוחב האפשריות של החלטה כאמור. לכן, במצב הדברים הנוכחי, שרת הפנים אינה יכולה להסתמך על המלצת ועדת החקירה הגיאוגרפית מנובמבר 2021 בלבד לצורך קבלת החלטה בדבר שינוי תחום השיפוט ביחס למתחם 2.

47. לצד זאת, ככל שיתרחש שינוי נסיבות רלוונטי כך שתתקיים הצדקה תכנונית עניינית או טעם מהותי אחר להעברת השטחים, שיתמכו בשיקולים מקצועיים, ניתן יהיה לבחון את הדברים מחדש, בשים לב לעקרונות המשפטיים האמורים לעיל.

בברכה,

הגר סלקטר, עו"ד
המחלקה למשפט ציבורי-מינהלי
ייעוץ וחקיקה

העתק : היועצת המשפטית ממשלה