



בג"צ 7265/14 - מועצה אזורית רמת הנגב נ' שר הפנים

בג"צ 7265/14 - מועצה אזורית רמת הנגב נ' שר הפנים ואח'עליון

בג"צ 7265/14

מועצה אזורית רמת הנגב

נגד

1. שר הפנים

2. מנכ"ל משרד הפנים

3. ועדת החקירה לשינוי גבולות וחוקת הכנסות

4. מועצה מקומית שגב שלום

5. מועצה מקומית ירוחם

6. מועצה אזורית הערבה התיכונה

7. מועצה אזורית נווה מדבר

8. מועצה מקומית מצפה רמון

9. מטה היישום להתיישבות ולפיתוח כלכלי של

הבדואים בנגב

10. משרד הביטחון

11. שירות בתי הסוהר

12. חברת רפא"ל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ

13. רשות הטבע והגנים מחוז דרום

14. עמותת סיכוי - העמותה לקידום שוויון אזרחי

15. עמותת אינג'אז - מרכז מקצועי לקידום

הרשויות המקומיות

16. חברת רותם אמפרט נגב בע"מ

17. משרד החקלאות ופיתוח הכפר

18. המשרד להגנת הסביבה

19. מנהל תכנון, משרד הפנים

20. הממונה על מחוז הדרום, משרד הפנים

21. מנהל שלטון מקומי, משרד הפנים

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

[30.12.2015]

כבוד השופט נ' הנדל



כבוד השופט צ' זילברטל
כבוד השופטת ד' ברק-ארז
עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים
בשם העותרת:
עו"ד יהושע חורש; עו"ד אבי אורדו;
עו"ד עמיקם אשל; עו"ד שיר לכיש
בשם המשיבים 1-3:
עו"ד ערין ספדי-עטילה
בשם המשיבה 4:
עו"ד ג'מאל אבן חמאד
בשם המשיבה 6:
עו"ד אינסה גולדברג; עו"ד רועי פטריק
בשם המשיבה 7:
עו"ד חן אביטן; עו"ד נועם ברשד

פסק-דין

השופט נ' הנדל:

1. מונחת בפנינו עתירה כנגד החלטתו של משיב 1 (להלן: שר הפנים), במסגרתה אומצו, בעיקרן, המלצות משיבה 3 (להלן: ועדת רזין) באשר לשינוי תחומי הרשויות המקומיות ברמת הנגב וביצוע חלוקה מחודשת של הכנסותיהן מארנונה שאינה למגורים. בהתאם להחלטה, נגרעו מספר מתקנים מתחומי שיפוט של העותרת, בעוד אחרים הוכרזו "אזור חלוקת הכנסות", כהגדרתו בסעיף 9ב(ב) לפקודת העיריות [נוסח חדש]. המשמעות המעשית של החלטה זו מתבטאת בהעברת הכנסות בסך כולל של כ-13,000,000 ₪ בשנה לקופותיהן של משיבות 4, 5, 6, 7 ו-8 - על חשבון העותרת.
2. במסגרת כתב המינוי של ועדת רזין, אשר נחתם ביום 11.7.2013 על ידי מנכ"ל משרד הפנים (משיב 2), הוסמכה הוועדה -



"לערך חקירה בדבר שינוי גבולות וחלוקת הכנסות [...] בין המועצות המקומיות מצפה רמון, ירוחם ושגב שלום והמועצות האזוריות רמת נגב, הערבה התיכונה ונווה מדבר".

זאת, ביחס לשמונה אזורים מוגדרים אשר שכנו באותה עת בתחום שיפוטה של העותרת, כפי שפורטו בכתב המינוי וסומנו במפה שצורפה לו -

"1. בי"ס למכ"ים הר צבוע; 2. גדוד 906; 3. בסיס תחמושת חתירה; 4. עיר הבה"דים; 5. כלא נפחא; 6. בסיס רמון של חיל האוויר; 7. שדה ניסויים "שדמה" של רפא"ל; 8. מפעל הפוספטים "אורן" לרבות שטחי הכרייה".
בחדש אוגוסט 2014, פרסמה ועדת רזין דין וחשבון ובו מספר המלצות מהותיות. כך, למשל, המליצה הוועדה להוציא את קריית ההדרכה של צה"ל בנגב ("עיר הבה"דים") ואת מתקן "שדמה" מתחום שיפוטה של העותרת, ולהעבירם לתחומי השיפוט של משיבות 5 ו-6 - בהתאמה. אזורים נוספים סווגו כ"אזור חלוקת הכנסות", והוועדה המליצה להפחית בשיעור ניכר את חלקה של העותרת בהכנסות הארנונה בגינם. בין היתר, הוצע "להגדיר את בסיס גדוד 906, בסיס תחמושת חתירה (כולל גדוד 450) וביה"ס למכ"ים הר צבוע כאזור חלוקת הכנסות", באופן שבו יוותרו בידי העותרת רק 28.57% מסך ההכנסות, ואילו יתרתן תחולק, על פי מפתח מסוים, בין משיבות 4, 5 ו-7.

ביום 17.8.2014 המליץ משיב 2 לשר הפנים לקבל את עיקרן של המלצות ועדת רזין - תוך ביצוע מספר שינויים. כך, למשל, הציע משיב 2 לממש את ההמלצה בדבר חלוקת ההכנסות מבסיסי רמון, גדוד 906, חתירה וביה"ס למכ"ים בצורה הדרגתית, כאשר רק בשנה השלישית יתייצבו אחוזי החלוקה על פי המפתח שקבעה הוועדה. הסתייגות נוספת עסקה במעמדן של משיבות 4 ו-7 שאחוזי גביית הארנונה על ידן נמוכים במיוחד. בעוד הוועדה ביקשה להתנות את העברת הכספים למשיבות אלה בגביית ארנונה מינימלית של 50%, משיב 2 המליץ כי 85% מן ההכנסות יועברו ללא תנאי, ורק יתרת הסכום תותנה בשיעור הגבייה. שר הפנים קיבל, ביום 18.8.2014, את עמדתו של משיב 2 והורה ליישם את המלצותיו.

3. כחודשיים ימים לאחר מתן ההחלטה, הגישה העותרת - מועצה אזורית רמת הנגב, אשר היקף הכנסותיה נפגע באופן ממשי - את העתירה הנוכחית, במסגרתה העלתה שורת טענות. ביום 2.6.2015 נמחקה, בהסכמת הצדדים, העתירה נגד משיבה 5 - ובדין שהתקיים ביום 4.6.2015 חזרה בה העותרת, בהמלצתנו, מכל טענותיה בעתירה, מלבד באשר ל"החלטת שר הפנים ביחס לבסיס המכונה 'גדוד 450'. כאמור, ועדת רזין המליצה לכלול את בסיס גדוד 450 באזור חלוקת ההכנסות, המורכב גם מבסיסי גדוד 906, חתירה וביה"ס למכ"ים הר צבוע - אף שבכתב המינוי שלה לא בא זכרו של בסיס זה. העותרת סבורה כי הוועדה חרגה, אפוא, מסמכותה, ועל כן דין החלטת השר המבוססת על המלצותיה להתבטל. טענה זו פשוטה, ברורה ונקודתית.



מנגד, סבורים המשיבים כי אין ממש בטענות העותרת. לדידם, מינוי ועדת רזין - ושתי ועדות שפעלו במקביל לה - נועד לקדם מדיניות שעיקרה הוא חלוקה מחדש של משאבי הדרום, תוך צמצום פערים בין רשויות מקומיות "חזקות" ו"חלשות". הוועדה קיימה שורת פגישות, סיירה בשטח, והתבססה על תשתית עובדתית מוצקה. תשתית זו כללה, בין היתר, הסכמות קודמות שאליהן הגיעו הצדדים, המלצות רלוונטיות של הוועדות המקבילות - ונתונים המלמדים כי העותרת מצויה בעודף תקציבי משמעותי לנפש, בעוד הרשויות ה"חלשות" סובלות מגרעון, או, במקרה הטוב, מעודף זעום. לדעת המשיבים, שיקולי "צדק חלוקתי" תומכים בהמלצות הוועדה, ומדגישים את הצורך בנקיטת פעולה ממשית. המשיבים מוסיפים כי הוועדה הינה גוף מייעץ בלבד.

בהתייחסם לסוגיית בסיס גדוד 450, הבהירו משיבים 1-3 כי בסיס חתירה גדול פי 67 משטח בסיס גדוד 450, כי המרחק בין שני הבסיסים הינו כ-200 מטר בלבד, וכי השיקולים הנוגעים להם - זהים לחלוטין. נתונים אלה תומכים, לדעתם, בגישה הפרשנית לפיה המונח "בסיס תחמושת חתירה", הנקוב בכתב המינוי, כולל גם את המחנה המשני - הוא בסיס גדוד 450. משיבים 1-3 מסכימים כי מוטב היה למנות בסיס זה במפורש בכתב המינוי, אך עומדים על כך ש"מבחינה מהותית... אין מדובר בפגם היורד לשורשו של עניין". זאת, בייחוד משניתנה לעותרת הזדמנות להעלות את טענותיה ביחס למעמד הבסיס בפני הוועדה - כך שההשמטה לא הסבה לה כל נזק - ומשהובהר כבר במהלך הדיונים כי משרד הפנים סבור שסמכות הוועדה משתרעת גם על בסיס גדוד 450.

בתגובתה, הדגישה העותרת שאין בגודלו המצומצם יחסית של הבסיס שבמחלוקת כדי להביאו בגדרי כתב המינוי, שכן מדובר במתקן נפרד ועצמאי, בעל ייעוד שונה מזה של בסיס תחמושת חתירה. כך עולה, לדבריה, אף מהתנהלות ועדת רזין עצמה ביחס לבסיסים אחרים שבמעמדם נמנעה מלדון אף שניתן היה לומר כי הם "טפלים" לבסיסים גדולים יותר שנמנו בכתב המינוי.

הכרעה

4. לאחר שהעותרת חזרה בה, כאמור, מעיקר טענותיה, ניצבת להכרעתנו אך סוגיית הכללתו של בסיס גדוד 450 באזור חלוקת ההכנסות בין העותרת למשיבות 4, 5 ו-7. לאחר העיון בחומר, לרבות טיעוניהם המשלימים של הצדדים, סבורני כי דין העתירה להידחות גם במישור זה. נפתח את הדיון בהפניה לסעיף 9ב(ב) לפקודת העיריות -



"השר רשאי, בהסכמת שר האוצר ולאחר עיון בתסקיר של ועדת חקירה שמינה השר לענין זה (בסעיף זה - ועדת החקירה לחלוקת הכנסות), להכריז בצו, כי אזור המצוי בתחום רשות מקומית, אחת או יותר, שלא נכלל בו שטח המיועד בתכנית למגורים בלבד ואשר תחומו יוגדר בצו, יהיה אזור שבו ההכנסות מארנונה כללית, או ההכנסות מארנונה כללית יחד עם ההכנסות מהיטלי השבחה או מאחד או יותר מתשלומי החובה, יחולקו בין הרשות המקומית שבתחומה מצוי אותו אזור לבין רשות מקומית, אחת או יותר, הסמוכה לרשות המקומית האמורה או הגובלת בה (בסעיף זה - אזור חלוקת הכנסות), הכל כפי שנקבע בצו".

הנה כי כן, פקודת העיריות מקנה לשר הפנים את הסמכות להורות כי הכנסות הארנונה מאזור המצוי בתחומי שיפוט של רשות מקומית אחת יחולקו בין מספר רשויות גובלות או שכנות. אולם, על מנת להבטיח "שהעובדות והשיקולים הדרושים להחלטה יהיו לפני השר", עליו למנות ועדת חקירה מקצועית לבחינת הסוגיה ולעיון בתסקיר מטעמה בטרם קבלת החלטה (ראו בג"ץ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"מ מו(1) 271, 281 (1991) (להלן: ענין רמלה הראשון)), באשר להסדר הדומה שבסעיף 8 לפקודת העיריות). נקבע כי להמלצות הוועדה משקל רב, אך בידי שר הפנים שיקול דעת רחב המאפשר לו לסטות מהן - כל עוד החלטתו מבוססת על מנעד השיקולים הרחב שהוא רשאי לשקול (שם; בג"ץ 2159/97 מועצה אזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים, נב(1) 75, 82-83 (1998)).

5. בחינת הפרשה שלפנינו מלמדת כי שר הפנים קיבל את החלטתו ביחס לבסיס גדוד 450 על בסיס תשתית עובדתית מפורטת ויסודית שפרשה בפניו ועדת רזין בתסקיר שהגישה. במהלך דיוניה נתנה ועדת רזין את דעתה על מעמדו של הבסיס שבמחלוקת, והעניקה לעותרת הזדמנות להציג את טענותיה ביחס לאפשרות חלוקת הכנסות הארנונה בגינו - הזדמנות שהעותרת בחרה שלא לנצל. למעשה, גם במסגרת העתירה שלפנינו לא נעשה כל ניסיון ליצור הבחנה מהותית בין בסיסי חתירה וגדוד 450, בכל הקשור לחלוקת הכנסות הארנונה בגינם. בפועל, השגותיה של העותרת נושאות אופי פורמאלי - השמטת בסיס גדוד 450 מכתב המינוי - ולא מעבר לכך.

על כך אוסיף כי הערכת הוועדה ביחס לסך ההכנסות שיחולק קרובה מאד לנתון הממשי, כפי שהוצג בפניו. עיון בדו"ח ועדת רזין מלמד כי זו העריכה את הארנונה השנתית עבור אזור חלוקת ההכנסות כולו ב- 7,000,000 ₪ - מתוכם, 6.78 מיליון ₪ עבור בסיסי חתירה, גדוד 906 וביה"ס למכ"ם, והיתרה בגין בסיס גדוד 450 (עמ' 33-34 לדו"ח). במסגרת הדיון שהתקיים בפניו, ציינה העותרת כי "הסכום עליו מדובר הוא סדר גודל של כ-500,000 ₪ בשנה". כלומר, הפער בין הערכת הוועדה לגבי בסיס זה ובין הנתון שהציגה העותרת עומד על כ-280,000 ₪ - או, במילים אחרות, 4% מסך תשלומי הארנונה עבור אזור חלוקת ההכנסות. על פניו, אין בפער זה כדי להשפיע באופן ממשי על מפתח החלוקה שגיבשה הוועדה - ואף בכך יש להעיד כי לא נגרמה לעותרת פגיעה כלשהי כתוצאה מהתנהלות ועדת רזין ביחס לבסיס המחלוקת.



בנסיבות אלה, המקרה שלפנינו שונה באופן מהותי מנסיבות עניין רמלה הראשון (עמ' 280-281), שם הסתמכה ועדת החקירה על הסכמות בין ראשי הרשויות הרלוונטיות, ונמנעה לחלוטין מעריכת בחינה עצמאית של הסוגיה. בהקשר זה נקבע כי המלצה נטולת עובדות והנמקות "אינה מהווה 'תסקיר' כמובנו בסעיף 8 לפקודת העיריות", ועל כן החלטת שר הפנים המבוססת עליה - בטלה. דברים דומים נאמרו בעניין רמלה השני (בג"ץ 5445/93 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד נ(1) 397, 412-413 (1994)), שם נקבע כי החלטתה של ועדת חקירה לצמצם את המנדט שניתן לה בכתב המינוי ולהתעלם מחלופות מסוימות שהיה עליה לבחון בהתאם לו, יוצרת פגם מהותי -

"ועדת החקירה השנייה [...] לא שקלה את השיקולים הרלוואנטיים שהיה בהם כדי להשפיע על המלצתה, כלומר, את האפשרות לספח ללוד שטחים מתחום המועצות האזוריות מודיעים ועמק לוד. ההתעלמות משיקול חשוב זה די בה כדי לפסול את המלצתה. ומכאן נובעת גם המסקנה כי לפני שר הפנים לא היה 'תסקיר', כנדרש בסעיף 8 לפקודת העיריות. לפיכך נשמת גם הבסיס מן האכרזה של השר על ניתוק השטח מרמלה וסיפוחו ללוד".

בניגוד למקרים אלה, בענייננו התקבלה החלטתו של שר הפנים על בסיס תסקיר מפורט ומנומק שערכה הוועדה - בו נפרשה בפניו התשתית העובדתית הרלוונטית במלואה. לפיכך, ככל שבענייננו נפל פגם פורמלי בדמות "הרחבת" המנדט שניתן לוועדת רזין בכתב המינוי, יש לומר כי "פגם זה תוקן בדיעבד, כאשר שר הפנים אימץ את הדו"ח, לרבות ההמלצה של הוועדה" (שם, בעמ' 412).

6. אדגיש כי כלל הבטלות היחסית, אשר תמציתו היא כי "לא כל הפרה מהותית של הדין גוררת אחריה בהכרח בטלות ההחלטה שנתקבלה אגב ההפרה, וראוי להבדיל בין הפגם לבין תוצאותיו" (בג"ץ 10907/04 סולודוך נ' עיריית רחובות, פס' 48 (1.8.2010) (להלן: עניין סולודוך)), הכה שורשים עמוקים בפסיקה. נקבע כי גם כאשר בפעולות הרשות נפלו פגמים חמורים, לרבות חריגה מסמכות -

"דוקטרינת התוצאה היחסית מאפשרת לבית המשפט להעניק סעד המשקף איזון הולם ומידתי בין מכלול האינטרסים העומדים על כפות המאזניים. לפי דוקטרינה זו, משנפל פגם משפטי במעשה מינהלי, שומה על בית המשפט להביא בחשבון את מכלול נסיבות העניין ובהן מהות הפגם; חומרת הפרת החוק שבה מדובר; חשיבות הזכויות הנפגעת מן ההפרה ומידת הפגיעה בהן; זהותם של הצדדים והתנהלותם; אופן תקיפתו של הפגם (תקיפה ישירה או עקיפה); ואת הנזק שעשוי להיגרם לנוגעים בדבר, לצדדים שלישיים ולציבור בכללותו (ע"מ 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ, פס' 46 לפסק דינו של השופט פוגלמן (28.12.2014)).



אשר על כן, גם לפי פרשנות העותרת למונח "בסיס תחמושת חתירה" שבכתב המינוי, אין בכך כדי להצמיח לה ישועה. שר הפנים פעל בהתאם לסמכותו לפי סעי' 9 לפקודת העיריות - ולאחר עיון בתסקיר שהגישה ועדת רזין, בו נפרשה מלוא התשתית הרלוונטית. אמנם, כתב המינוי של הוועדה לא תוקן באופן פורמאלי, אך משרד הפנים הבהיר "בזמן אמת" כי המנדט שניתן לה כולל את בסיס גדוד 450. מן הבחינה העניינית פעלה, אפוא, ועדת רזין בגבולות שביקש הגורם המוסמך להתוות לה - כפי שמעידה גם החלטתו הסופית של השר לאמץ את המלצותיה בנושא זה. יתר על כן, שר הפנים קיבל את החלטתו במסגרת סמכותו ולאחר מילוי מהותי של חובת ההיוועצות. בנסיבות אלה, ומשלא נגרם לעותרת כל נזק כתוצאה מן הפגם הפורמאלי שבאי-אזכור בסיס גדוד 450 בכתב המינוי - שהרי זכות הטיעון שלה נשמרה במלואה - אין מקום לבטל את החלטת שר הפנים. אדרבה, ביטול ההחלטה מטעמים פרוצדוראליים יפגע בתושבי משיבות 4, 5 ו-7 אשר נמצאו זכאים לנתח משמעותי מהכנסות הארנונה עבור בסיס גדוד 450 (ראו והשוו עניין סולודוך, פס' 46-50; עע"מ 2418/05 מילגרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, פס' 13-14 (24.11.2005)).

על רקע זה, מסקנה זו מתבקשת - ולו בתור חיזוק - גם לאור העמימות הפרשנית באשר להגדרות שבהן נקט כתב המינוי. נוכח היחס בין היקף שטחיהם של בסיס חתירה ובסיס גדוד 450 - כמו גם הקרבה הרבה ביניהם - הפרשנות שהציעו משיבים 1-3 להיקף כתב המינוי אינה משוללת יסוד. לא ניתן לדחות על הסף את האפשרות לפיה המונח "בסיס תחמושת חתירה" מייצג התייחסות לאזור הרחב בו שוכן הבסיס. למעשה, בכתב המינוי נאמר כי הוועדה תחקור בדבר "[מ]האזורים המפורטים להלן ומסומנים במפה המצורפת לכתב מינוי זה". עיון במפה (המצורפת כנספח 2 לעתירה) מלמד כי הסימון נעשה באמצעות ריבועים סתמיים, המספקים אינדיקציה כללית לגודל השטח, אך אינם תוחמים את גבולותיו בצורה מדויקת. בכך יש כדי לתמוך בעמדת משיבים 1-3 כי האזורים אליהם מתייחס כתב המינוי הם, אמנם, "אזורים" - וכי לא הייתה כוונה להגביל את סמכות הוועדה למתקנים הבולטים שהעניקו לאותם אזורים את שמם. מבלי להכריע בשאלה האם פרשנות זו - אשר ועדת רזין ומשרד הפנים הציגו כבר במהלך עבודת הוועדה - הינה הפרשנות הנכונה של כתב המינוי, יש בה כדי להפחית את חומרת הפגם שנפל בפעולות הרשות. אין דומה חריגה בוטה ומכוונת מגבולות הסמכות לשגיאה בפרשנות מקור הסמכות. אכן -

"ההגנה על הפרט מפני ההפרה המינהלית משקפת שתי מטרות המשלימות זו את זו: ראשית, ריפוי העוול שנגרם לפרט העומד בפני בית המשפט... ושנית, חיזוק מעמדם של ערכי היסוד של השיטה, ובכלל זה שלטון החוק" (דפנה ברק-ארז "בטלות יחסית ושיקול דעת שיפוטי" משפטים כד 519, 522 (1995)).

מטבע וצד שני לו - אף אם משקלו פחות. מצב בו לא הונחה תשתית לטענה כי זכויותיו של הפרט נפגעו בפועל, ופגיעת הרשות בעקרון שלטון החוק שולית ובלתי מכוונת, יש להימנע ממתן סעד קיצוני של בטלות ההחלטה - בייחוד כאשר צעד זה יפגע בצד ג' תם לב. כך במקרנו.

אדגיש, הכף עודנה נוטה למסקנה כי נפל פגם בהתנהלות משיבים 1-3, ולו מן הטעם כי על המדינה להקפיד על קלה כבחמורה. בל נשכח, כי הפרה של דרישות "טכניות" עלולה לקבל פנים מהותיות. הפרה כזו אף פוגעת באמון הציבור בטוהר כפיה של המערכת השלטונית. ברם, בליבת דוקטרינת הבטלות היחסית ניצבת ההנחה כי גם כאשר נפל פגם בפעולות הרשות, לא יהיה זה מוצדק, בכל מקרה ומקרה, לבטלן כליל. מן הנימוקים שפרשתי לעיל, סבורני כי בדרך זו ראוי לצעוד גם בענייננו.

7. סוף דבר, אציע לחברי לדחות את העתירה ולהותיר את החלטת שר הפנים על כנה. עם זאת, נוכח הכשל שנפל בניסוח כתב המינוי בצורה בהירה - כשל שבו הודו, כאמור, גם משיבים 1-3 - אין צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט צ' זילברטל:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ד' ברק-ארז:

1. כמו חברי השופט נ' הנדל אף אני סבורה כי דין העתירה להידחות. עם זאת, לשיטתי, ראוי לבסס מסקנה זו - בעיקרו של דבר - על פרשנותו של כתב המינוי של ועדת החקירה (להלן: כתב המינוי).



2. כפי שצוין, כתב המינוי מנה שורה של מתקנים צבאיים וביטחוניים שהוועדה נדרשה לבחון את חלוקת ההכנסות בגינם. כתב המינוי ציין אותם בשמותיהם, במתכונת שבו הם מכונים וידועים לרשויות האזרחיות. בדיעבד, התברר כי המשבצת הידועה כ"בסיס תחמושת חתירה" כוללת למעשה שני מתחמים צבאיים סמוכים - מתחם גדול ששמו הוא אכן "בסיס תחמושת חתירה" ומתחם קטן הימנו כמה וכמה מונים, שהוא "בסיס גדוד 450". השאלה שהתעוררה הייתה האם כתב המינוי חל על "בסיס תחמושת חתירה" בלבד (במובן הצר) או גם על הבסיס הקטן יותר הצמוד אליו, וכל זאת בנסיבות שבהן כלל המתקנים הצבאיים והביטחוניים בסביבה נכללו במסגרת ה"מנדט" של ועדת החקירה. אני סבורה שפרשנותו הנכונה של כתב המינוי - הן מבחינת הפרשנות התכליתית, שהיא המנחה אותנו בראש ובראשונה, והן מבחינת כוונתו האוטנטית של יוצר המסמך מהיבט ההיסטוריה שקדמה למינוי הוועדה - מובילה באופן חד משמעי למסקנה כי כתב המינוי של הוועדה כלל גם כלל את המתחם של "בסיס גדוד 450". כל תפקידה וייעודה של ועדת החקירה היה לבחון את הדברים במבט-על אזורי. עם זאת, בחכמה שלאחר מעשה ולא פחות מכך מן ההיבט של הפקת לקחים לקראת העתיד - על מנת להבטיח וודאות ושקיפות בפעולות המינהל הציבורי - ראוי להקפיד בניסוחם של כתבי מינוי ככל הניתן. אין ספק שהכול היו נשכרים מאזכור מפורש של "בסיס גדוד 450". אולם, אין בכך כדי לגרוע מכך שפרשנותו הנכונה של כתב המינוי שבפנינו היא שכתב המינוי כולל גם את המתחם ה"טפל" ל"בסיס תחמושת חתירה". בנסיבות אלה, אני סבורה שאיננו נדרשים להחלתו של עקרון הבטלות היחסית, שנקודת המוצא להפעלתו היא קבלת הטענה כי אכן נפל פגם בכתב המינוי.

3. בחירתי בדרך הפרשנית, להבדיל מאשר בדרך המבוססת על דיני הסעדים, במקרה זה נובעת משני טעמים. ראשית, אני סבורה כי "דרך המלך" להכרעה היא בירור מוקדם האם בכלל נפל פגם בפעולתה של הרשות. כשלעצמי, השתכנעתי שלא נפל פגם כזה (גם אם ניתן היה לבחור בניסוח מפורט ומוצלח יותר שהוא בגדר "ברחל בתך הקטנה"). שנית, עמדתי היא כי למרות שההגמשה של דיני הסעדים נדרשת במקרים מתאימים, מלכתחילה יש להקפיד עם הרשויות, ורצוי לדקדק בכל מקרה ומקרה האם השימוש בעקרון הבטלות היחסית הוא ראוי - כאשר מביאים בחשבון גם את המחירים שבהם הוא כרוך (ובראשם, "החלשת" הזכות המינהלית וכן פגיעה בתמריצים של הרשויות להקפיד על תקינות פעולותיהן) (ראו גם: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ב 839-838 (2010)).

ש ו פ ט ת

אשר על כן, הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט נ' הנדל.
ניתן היום, י"ח בטבת התשע"ו (30.12.2015).