

זכות עמידה ושיהוי

קיימים מספר תנאים שעותר מנהלי חייב לעמוד בהם לפני שהוא פונה לבית המשפט: ראשית, עליו לפנות קודם כל אל הרשות כדי שתתקן את המעשה שהוא רואה כפסול או פוגע. שנית, עליו להוכיח שיש לו מעמד בדין, כלומר שנפגע אישית או שהעניין הוא בעל אופי ציבורי. שלישית, עליו מלהגיש את עתירתו תוך זמן קצר לאחר שנודע לו על הפגם, בייחוד אם המצב שנוצר בינתיים עלול לגרום לנזק לצדדים נוספים אם תתקבל העתירה.

העתירה הוגשה כנגד דחיית השירות הניתן לתלמידי ישיבות.

חוק יסוד: השפיטה מעניק סמכות לבית המשפט הגבוה לצדק לדון בעניינים שהוא רואה צורך לתת בהם סעד למען הצדק, ואשר אינם בסמכותו של בית משפט אחר. די לעותר כי יצביע על סיכוי סביר כי אינטרס שלו ייפגע, בכל מקום אשר בו הענין המועלה בעתירה נושא אופי ציבורי שיש לו נגיעה ישירה לקידומו של שלטון החוק.

על בית משפט בחברה דמוקרטית להשליט את החוק ברשויות השלטון ועליו להבטיח כי השלטון פועל כחוק; על בית המשפט להבטיח כי כל הרשויות השלטוניות - המחוקקות, המבצעות והשופטת - יפעלו במסגרת החוק. בעשותו כן, אין בית המשפט פוגע בעקרון הפרדת הרשויות, אלא מגשים אותו.

לא פעם יוצר בית המשפט, בעצם פסיקתו, את הזכות עצמה, ואין כל צידוק בצמצום התפקיד השיפוטי למקרים בהם טוען בעל דין לקיפוח על ידי אחר. עיסוק שיפוטי בבעיות בעלות אופי ציבורי, ואף בעלות אופי פוליטי, אין בו כדי לטשטש את התחומים ולהתפרש כהפרת העקרון של הפרדת הרשויות: מהו היסוד המוסרי לגישה, כי מי שטוען כי כספו נגזל שלא כדין יוכל לפנות לבית המשפט, אך מי שטוען שכספו של הציבור נגזל שלא כדין לא יוכל לפנות לבית המשפט? הדרישה לקיום זכות או אינטרס כתנאי למעמד בדין, הינה דרישה מחוסרת יסוד, אינה מעוגנת בהפרדת רשויות, אינה נשענת על בסיס מוסרי, ופוגעת בשלטון החוק.

אין כל מניעה לכך כי "בית המשפט הציבורי" יפתח דלתיו לעותר הציבורי. מניעה זו מבוססת רק על מדיניות שיפוטית, ועל חשש בפני הצפת בית המשפט "בעתירות ציבוריות"; ואולם, טיעונים אלה אינם בעלי מימד עקרוני, אלא בעלי מימד מעשי. קיים גם קושי מעשי להבחין בין אותם "עותרים ציבוריים" הפונים לבית משפט לצרכי פרסומת גרידא לבין אותם עותרים הפונים מתוך רצון אמיתי להבטיח את שלטון החוק, אך נראה כי בעיית העותר-הטרדן אינה בעיה חמורה, ולא התרחשה הצפה של בית המשפט העליון בתביעות מצדם של "עותרים ציבוריים". הוצאות משפט מהוות אמצעי הרתעה ראוי.

עם זאת, עצם הטענה כי החוק הופר, ושלטון החוק נפגע, אינה מספיקה להעניק מעמד בדין; בנוסף לכך, יש להצביע על נתונים כמו פגיעה חמורה בפעולות המינהל, או ענין בעל אופי ציבורי. יש לעותר בעתירה שלפנינו מעמד, גם אם נאמר שאין לו כל אינטרס. העתירה מעוררת בעיה בעלת אופי ציבורי שיש לה נגיעה ישירה לשלטון החוק, שאם לא יוכר לענינה במעמד העותר, לא ניתן יהא לבחון חוקיותה בבית המשפט.

לעניין השפיטות, ענינה התאמתה של העתירה לדיון שיפוטי. עקרונית, יש מקום להבחין בין שני מובנים שונים של מושג השפיטות. את האחד ניתן לכנות כשפיטות נורמטיבית. את האחר ניתן לכנות כשפיטות מוסדית. השפיטות הנורמטיבית באה להשיב על השאלה, אם קיימות אמות מידה משפטיות להכרעה בסכסוך העומד בפני בית המשפט. השפיטות המוסדית באה להשיב על השאלה, אם בית המשפט הוא המוסד הראוי, להכרעה בסכסוך.

קיים קשר ואיזון בין הרשויות, באופן שהרשות השופטת מפקחת משפטית על הרשויות האחרות. אך טבעי הוא שהרשות הפוליטית תשקול שיקול פוליטי, ואך טבעי הוא שהרשות השופטת תבחן אם שיקול פוליטי זה הוא כדין. מכאן שאין דבר בעקרון הפרדת הרשויות שיש בו כדי להצדיק את

שלילתה של הביקורת שיפוטית על פעולות שלטון. עקרון הפרדת הרשויות, הוא המצדיק ביקורת שיפוטית על פעולות השלטון גם אם הן בעלות אופי פוליטי, שכן הוא מבטיח כי כל רשות תפעל כדין ברשותה שלה, ובכך תובטח הפרדת הרשויות.

משטר דמוקרטי הוא משטר המאזן בצורה ראויה בין שלטון הרוב ובין זכויות היחיד. שלטון הרוב בא להבטיח כי השלטון יפעל על פי דעת הרוב, ומשמעו, בין השאר, כי ההכרעות הפוליטיות ייעשו על ידי האורגנים הפוליטיים הנבחרים, במישרין או בעקיפין, על ידי העם. זכות היחיד באה להבטיח כי הרוב באמצעות האורגנים הפוליטיים לא יפגע בזכויות יסוד של היחיד. ביקורת שיפוטית הבאה להבטיח כי האורגנים הפוליטיים פועלים במסגרת הסמכויות שהמשטר הדמוקרטי מעניק להם אינו נוגד תפיסה דמוקרטית זו, אלא שומרת על פעולתה הראויה של הנוסחה הדמוקרטית.

אין כל פגיעה במשטר הדמוקרטי, כאשר הביקורת השיפוטית, שוללת את החוקיות של פעולות הגופים השלטוניים, השוקלים שיקולים פוליטיים, אם גופים אלה פועלים שלא כדין. בית המשפט אינו מבקר את הגיונו הפנימי ויעילותו המעשית של השיקול הפוליטי, אלא את חוקיותו של שיקול זה. הרוב אינו רשאי לפעול בניגוד לחוק שהוא עצמו הביא לחקיקתו. גם הפוליטיקה שבהכרעות צריכה לעגן עצמה בהחלטה כדין.

גם כאשר בית המשפט עוסק בעניינים פוליטיים, אין הוא בוחן אותם באמות מידה פוליטיות, אלא את החוקיות של ההכרעה הפוליטית. כאשר שופט בוחן את חוקיותה של הכרעה פוליטית, אין הוא נותן ידו - לא לחיוב ולא לשלילה - לגופה של אותה הכרעה. אין הוא עושה עצמו חלק ממנה. אין הוא בוחן את הגיונה הפנימי. הוא בודק אך את חוקיותה על פי אמות מידה משפטיות. אפילו כאשר נשוא ההכרעה היא בעיה פוליטית-אידיאולוגית, הביקורת השיפוטית היא לעולם משפטית. לא את האידיאולוגיה שלו מביע השופט, אלא את תפיסתו המשפטית באשר לחוקיותה של האידיאולוגיה.

לעולם על השופט לרסן עצמו מלהביע את דעתו הפרטית. אך דבר זה אין משמעותו כי מחלוקת אידיאולוגית שיש לה היבט משפטי, אינה שפיטה. משיכת ידו של בית המשפט "מעניינים פוליטיים" תביא לפגיעה בשלטון החוק, ולערעור אמונו של הציבור בחוק. השתחררות בית המשפט מסמכות הפיקוח שלו, רק משום שהסכסוך נשוא הפיקוח - אף שניתן לפתור אותו על פי אמות מידה משפטיות - יש בו היבט "פוליטי", עשויה לפגוע בהשלטת החוק ובאמון הציבור בשלטון החוק, ויצירת תחום שבו יש דין אך אין דיין. תוצאה זו קשה היא להפרדת הרשויות, למשטר הדמוקרטי, ולשלטון החוק, למרות שהציבור עשוי - בטעות - שלא להבחין בין ביקורת שיפוטית לבין ביקורת פוליטית, ועשוי לזהות את הביקורת השיפוטית של ענין פוליטי עם הענין עצמו. בכל מקום יש דין, ובכל מקום יש אמת מידה שבדין. על הסכסוך שלפנינו חלות מספר הוראות דין - מהן חקוקות ומהן הלכתיות - מהן נגזרות אמות מידה משפטיות להכרעה בסכסוך. ענין לנו בבעיה פרשנית רגילה, הנחתכת על פי אמות המידה הפרשניות המקובלות. נקבע שלעותר יש מעמד והנושא שפיט, אך העתירה נדחתה לגופה.

העותר הוא ציר בית הנבחרים של ניו-יורק, מאזור בחירה הכולל מאות אלפי יהודים. הוא מפנה את בקשתו אל היועץ המשפטי לממשלה ואל שר הבטחון. מן היועץ המשפטי לממשלה מבקש העותר כי הוא יעמיד לדין פלילי את מוחמד אבו עבאס באשמת רצח; לחלופין, שיצווה על מעצרו לצורך הסגרתו. משר הבטחון מבקש העותר שהוא יורה לכוחות הבטחון למנוע את עזיבתו משטח הרשות הפלשתינאית. אבו עבאס הוא ראש חוליית המחבלים שהשתלטה לפני כעשר שנים על האניה "אקילה לאורו", רצחה את ליאון קלינגהופר והטילה את גופתו לים. בגין מעשה זה נעשה אבו עבאס מבוקש בארה"ב ונדון למאסר עולם באיטליה. כעת הוא שוהה בשטח הרשות הפלשתינית ועומד לעזוב אותו בימים הקרובים. העותר אינו אזרח ישראל או תושב ישראל, ואף אינו שוהה כעת בישראל. הוא אינו מתיימר לדבר בשם הציבור בישראל, אלא רק להשמיע טענה ותביעה בשם מאות אלפי יהודים בניו-יורק.

העתירה הציבורית מבוססת במידה רבה על העקרון של הנאמנות הציבורית. עובד הציבור מקבל את סמכותו מן הציבור, הוא ממלא את תפקידו מטעם הציבור, ולפיכך הוא חייב לשאת באחריות בכל הנוגע למילוי תפקידו בפני הציבור. בית המשפט מופקד, מטעם הציבור, לבקר ולוודא שעובד הציבור לא יחרוג מחובת הנאמנות ולא יעשה שימוש לרעה בסמכות. אולם דבר אחד הוא שעובד ציבור בישראל פוגע בזכותו של פלוני מחוץ לישראל, ופלוני עותר לבית המשפט כדי לתבוע את זכותו. אך אם פלוני לא נפגע כלל בזכותו, ואין הוא טוען אלא בשם העקרון של שלטון החוק, מי הוא שיבוא מחוץ לישראל לתבוע בבית המשפט של ישראל את עובד הציבור?

בנסיבות המקרה אין לעותר זכות עמידה בפני בית משפט זה. גם אילו היה העותר אזרח או תושב ישראל, וגם אילו נפגע בזכות אישית שלו, היתה עליו חובה, לפני שהוא עותר לבית משפט זה נגד רשות מינהלית, לפנות אל הרשות עצמה, לבקש ממנה שתמלא את תפקידה על פי דין, ולתת לה שהות סבירה לשקול ולפעול לפי שיקול דעתה. העותר לא פנה כלל אל שר הבטחון; הוא שלח מכתב (ככל הנראה מכתב רגיל) מארה"ב אל היועץ המשפטי לממשלה, ובו תבע כי היועץ המשפטי לממשלה יפעל להסגרתו של אבו עבאס לארה"ב או, לחלופין, יורה להעמיד את אבו עבאס לדין בישראל. לא עברו אלא חמישה ימים לאחר שמכתבו יצא ממשרדו בארה"ב, והוא הגיש עתירה זאת לבית המשפט, למרות שלא ניסה לברר אם המכתב אכן הגיע לידי של היועץ המשפטי לממשלה, ומה מתכוון היועץ לעשות במכתב זה.

שיקול הדעת אומר כי בנסיבות לה אין העותר ראוי לסעד מבית המשפט. העותר, אף שהוא מנתח הוראות שונות של חוק ההסגרה מתעלם לחלוטין מהוראות יסוד של חוק זה. העותר אינו אומר כי ארה"ב ביקשה מישראל את הסגרתו של אבו עבאס, או כי אבו עבאס הינו נאשם או שנתחייב בדין בארה"ב או, אפילו, שהעותר פעל, בתוקף מעמדו הציבורי בארה"ב, כדי שארה"ב תעמיד את אבו עבאס לדין או תבקש את הסגרתו מישראל.

יצוין כי העתירה, האומרת כי אבו עבאס שוהה כעת "בשטח הרשות הפלשתינית", אינה מתמודדת כלל עם שאלת התחולה של חוק העונשין או חוק ההסגרה בשטח הרשות, או עם שאלת התחולה של דיני המעצר וסמכות המעצר בשטח זה. אין בכל מה שנאמר כדי למנוע בעד העותר לפעול, אם בארה"ב ואם בישראל, כדי שאבו עבאס יעצר ויעמוד לדין. העתירה נדחית על הסף.

המערער הגיש בקשה להקמת תחנת תדלוק, שהקמתה מותנית בתכנית הכוללת הוראות של תכנית מפורטת, במסגרת בקשה לשימוש חורג. הרשות החליטה כי אין צורך לפנות למסלול זה, וניתן למערער היתר בהתאם לתוכניות החלות במקום. חברת פז, המפעילה תחנת דלק במרחק לא רב מהמקרקעין, הגישה ערר על ההחלטה, והושגה הסכמה בין הצדדים, לפיה תובא בקשת המערער להיתר בניה לדיון מחודש בפני רשות הרישוי. זו חזרה ואישרה את הבקשה, ובעקבות כך הגישה פז עתירה מינהלית. העתירה התקבלה ומכאן הערער.

מקורה של זכות העמידה הוא בהשקפה שעל העותר לקבלתו של סעד להראות כי יש לו אינטרס אשר עלול להיפגע כתוצאה מפעולת הרשות שעל חוקיותה הוא משיג. ביסוד דרישה זו עומדת בעיקר הרתיעה מפני הצפת בתי המשפט בעתירות טורדניות, שכרוכה בהן הגברת העומס הרובץ על מערכת המשפט וכתוצאה נגררת גם פגיעה בעשיית הצדק. עניין נוסף העומד מאחורי זכות העמידה היא ההנחה שאדם אשר אינו צד למחלוקת והוא נעדר אינטרס ישיר בהחלטת הרשות, יתקשה לשפוך אור על המחלוקת העומדת להכרעה, ואף קיים חשש שהוא לא יוכל לייצג נאמנה את עמדת הנפגעים האמיתיים, אם יש כאלה, מפעולת הרשות והחלטותיה.

מול שיקולים אלה ניצב אינטרס הציבור להבטיח את קיומו של שלטון החוק גם ברשויות המינהל. אינטרס זה בא לידי ביטוי בהרחבת הביקורת השיפוטית על פעולות המינהל, בין היתר, באמצעות הרחבת גבולותיה של זכות העמידה. הרחבת זכות זו נתפסת כמטפחת את טוהר המידות ברשות המנהלית, מחזקת את שלטון החוק, ובטוח הרחוק מגבירה את אמון הציבור הן במערכת השיפוטית והן במערכת המנהלית. איזון בין האינטרסים השונים הוא אשר משרטט את גבולותיה של זכות העמידה.

שליטה שלא כדין של זכות להתנגד לאישורה של תכנית, מהווה פגיעה בזכות מהותית (זכות הטיעון), ואף מקימה עילה לפנייה לערכאות כדי לקבל סעד כנגד הרשות השלטונית. עם זאת, אין די בטענה בדבר פגיעה בזכות הטיעון כדי להקנות מעמד בדין, הואיל ונותר עדיין הצורך לבחון אם חברת פז נמנית על אלה שלהם הוענקה הזכות להגיש התנגדות בהתאם לחוק התכנון הבניה. זה לא התכוון להעניק לכל דכפין את הזכות להתנגד לתכנית המונחת על שולחן של רשויות התכנון, וזכות זו יוחדה, בראש ובראשונה, לבעל עניין בקרקע הרואה את עצמו נפגע מהתכנית. עם זאת, את הגדרתם של אותם "בעלי-עניין-נפגעים", אין לנתק מהמגמה הכללית של הקלה בתנאי העמידה הכלליים, הואיל, וכאמור, משרתת פרשנות זו את תכליתה של "זכות ההתנגדות", ומהווה ביקורת יעילה על פעולת התכנון.

באשר לפז, זו מפעילה תחנת תדלוק במרחק של כקילומטר אחד בלבד מהתחנה אותה מבקש המערער להקים. לטענתה, הקמתה של תחנת תדלוק נוספת באותו אזור, תמיט עליה נזקים כלכלים ישירים, ומטעם זה מתקיימת בה דרישתו של החוק ולפיה זכות ההתנגדות ניתנת ל"רואה את עצמו נפגע" מהתכנית. ואכן, נכון לראות אינטרס זה כראוי להגנה, הואיל וגם אם המקרקעין שבחזקת "המתנגד" אינם גובלים במקרקעין של יוזם התכנית, זכותו של בעל עסק לצפות שהרשות המנהלית לא תיטיב או תקל על מתחרהו בניגוד לחוק. נכון היה לקבוע שסוגיית זכות העמידה אינה מהווה עוד משוכה בפני פז בעתירתה לסעד. הערער נדחה לגופו.

המשיבה, שהיא חברה ממשלתית, הוציאה מכרז לאספקת שתי גורות לאוניות משא. המועמדות הסופיות היו המערערת ומספנת פרגוסון שנבחרה כהצעה הזולה ביותר. המערערת עתרה נגד ההחלטה אולם עתירתה נדחתה ומכאן הערעור.

מי שהצעתו-שלו פסולה לא יוכל לזכות במיכרז, גם אם מצא פגמים שנפלו בהליכיו; אולם לא בהכרח ייפסל מעמדו גם לפסילת הצעתו של יריב או לפסילת הליכי המיכרז בכללם. שאלת "מעמדו" של פלוני המבקש לבטל מיכרז או לבטל הצעתו של זוכה במיכרז תוכרע תוך שיקלול שלושה יסודות אלה: אחד, הפגם שנפל בהצעתו של פלוני; שניים, הפגם שנפל בהצעתו של הזוכה או הפגם שנפל במיכרז בכללו; ושלושה, הצורך הדוחק לשמור על טוהר המינהל הציבורי.

פלוני יקנה מעמד לתקיפת החלטה במיכרז, למיצער לעניין פסילת הצעות שניגעו באותו נגע שהצעתו-שלו ניגעה בו. ניתן אף להרחיק לכת ולעשות את כל פגמי הסף אגודה אחת, תוך היקש מפגם-סוף אחד לפגם-סוף אחר. כך, למשל, מי שלא צירף להצעתו ערבות כנדרש, יש להכיר לו מעמד לתקיפת החלטה שזיכתה במיכרז מי שלא הגיש הצעתו במועד שנקבע מלכתחילה בתנאי המיכרז.

בנסיבות מסויימות נכיר מעמד גם למי שלא השתתף כלל במיכרז, למשל במקרה בו נדרשים המציעים במיכרז לצרף להצעתם ערבות בנקאית, וכל המציעים פוגמים בתנאי זה, ולאחר מכן מחליטה הרשות להתעלם מהפגמים, ועוברת היא לשלב בדיקתן של ההצעות לגופן. בנסיבות כאלו, לא תשלל הכרת מעמד ממי שלא נטל כלל חלק במיכרז אף שיכול היה ליטול בו חלק, למשל: בטענה כי נבצר ממנו לגייס משאבים לקבלתה של ערבות בנקאית.

אם בהמשך הליכי המיכרז נערך משא-ומתן "אסור" עם המשתתפים במיכרז, יש להניח כי במהלך הדברים הרגיל לא יקנה פלוני נעדר-הערבות מעמד לתקוף אותו משא-ומתן, ולו מן הטעם שהפגם שנפל שייך ל"פאזה" אחרת של המיכרז. הוא הדין במיכרז הנערך בשלבים - תוך ניפוי הצעות בכל שלב ושלב. לא יוכל מציע שנופה בשלב א', למשל, לתקוף הליכי מיכרז אך בשל פגם שנפל בשלב ג' (ובלבד שאותו פגם אינו אוצל גם על שלב א').

המערערת עברה את שלב הבראשית, ופגם כי נמצא בהצעתה היה זה בשלב בו נשאה ונתנה המשיבה (בהיתר) עם כל אחד מן המציעים במיכרז. אכן, פגם נפל בהצעתה של המערערת, ועל-כן לא יכולה היתה לזכות במיכרז; ואולם, אם נפל פגם גם בהצעתה של פרגוסון, הרי שהמערערת קנתה מעמד לתקוף את החלטתה של המשיבה. לו קיבלנו את טענתן של המשיבה ושל פרגוסון, נמצא היה לנו כי פרגוסון כמו ראוייה היתה לזכות במיכרז על אף שנפל פגם בהצעתה, והוא פגם מ"משפחת הפגמים" שנפלו בהצעת מיספנות ישראל. דחיית תביעתה של מיספנות ישראל על הסף פשוט אינה מתקבלת על הדעת. מיספנות ישראל קנתה איפוא זכות ומעמד לתקוף את הליכי המיכרז.

המשיב פרסם מכרז והוגשו אליו שמונה הצעות. הצעתה של המערערת נפסלה, שכן ועדת המכרזים החליטה כי נמצא פגם בערבותה. הזכות היו המשיבות 5-2. המערערת עתרה לבית המשפט המחוזי, וזה פסק כי בהצעתה של המערערת נפל פגם, ולכן דחה את עתירתה, בלא לבחון את הליכי המכרז לגופם. מכאן הערעור שלפנינו.

דיני המעמד המודרניים מכירים ביד רחבה במעמדו של עותר נעדר אינטרס אישי. אם מי שלא השתתף כלל במכרז עשוי להיות בעל מעמד לטעון כנגד פגמים במכרז, לא יגרע חלקו של מי שהשתתף במכרז אך הצעתו נפסלה. יצויין כי גם על פי דיני המעמד הישנים, הדורשים אינטרס לגיבוש מעמד, עותר שהשתתף במכרז והצעתו נפסלה הוא בעל מעמד לעניין טענתו כי יש לבטל את הליכי המכרז.

כמו כן, יש להבטיח את טוהר המכרז ותקינותו; גם מי שהצעתו נפסלה עשוי להצביע על פגמים בהליכי המכרז. באיזון בין השיקול בהבטחת שוויון, הגינות וטוהר מידות במכרזים לבין השיקול בדבר רתיעה משמיעת טענות מפיו של זה שהצעתו נפסלה, יד השיקול הראשון על העליונה. אמון הציבור בשיטת המכרזים ייפגע אם טענות בדבר פגמים בהליכי המכרז לא יוכלו להשמע רק משום שהטוען לפגמים אלה חטא גם הוא. כמובן, עותר זה לא יוכל לזכות במכרז, אך הוא יוכל להביא לביטול. יצויין עוד כי ענייננו שלנו בעותר שאינו מבקש לקבל את הצעתו, אלא המבקש לפסול את ההצעות האחרות, או את הליכי המכרז בשל פגמים שנפלו בהם.

אין הבדל בין מקרה בו מדובר באותו פגם בהצעת העותר ובהצעת מתחרהו, לבין מקרה בו הפגמים שונים. בשני המקרים ראוי להכיר במעמדו של העותר. הטעמים המונחים ביסוד הגישה המרחיבה - והסומכים עצמם על הליברליזציה בדיני המעמד מזה ועל הצורך להבטיח את אמון הציבור בשיטת המכרזים מזה - אינם מחייבים הגבלה על אופי העתירה, לא באשר לאופי הפגמים הנטענים בה ולא באשר למשפחה אליה הם משתייכים. כמו כן אין כל חשיבות לשאלה אם היתה חובת מכרז אם לאו. גם אין צורך להראות כי ביטול המכרז יביא בהכרח למכרז חדש.

בענייננו, מעמדה של המערערת בבית המשפט המחוזי נשלל שלא כדין. היא ביקשה לטעון כנגד קבלת הצעותיהן של המשיבות, וכנגד פגמים אחרים בהליכי המכרז. אמת, אין זהות בין הטעמים לפסילת הצעתה של העותרת לבין טענותיה כנגד קבלת הצעות המשיבות, והם אף לא משתייכים לאותה "משפחה" של פגמים, אך כאמור אין בכך ולא כלום. עם זאת, כי איננו מביעים כל עמדה באשר לטענותיה של המערערת לגופן, ועניין זה יידון בבית המשפט המחוזי. הערעור מתקבל.

שלושת הערעורים שבפנינו עוסקים באישורה של תוכנית-מיתאר מקומית החלה על שטח באיזור חוף הים של הרצליה. המערערות 1-2 רכשו שטח קרקע בן כ-80 דונם באיזור זה, והכינו את התוכנית, שבה יועד חלק מן השטח לבנייה למגורים. הן העבירו את התוכנית לוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה, וזו אימצה את התוכנית והמליצה בפני הוועדה המחוזית לפרסם הודעה בדבר הכנת התוכנית והפקדתה. הוועדה המחוזית קיבלה את ההמלצה.

בעקבות הפרסום הוגשו התנגדויות רבות, ביניהן של המשיבים. הוועדה המקומית החליטה להמליץ בפני הוועדה המחוזית על אישור התוכנית בכפיפות למספר שינויים. בוועדה המחוזית הועלתה הטענה כי התוכנית סותרת את תוכנית-המיתאר הארצית לחופים, תמ"א 13. הוועדה המחוזית החליטה לדחות את דרישת המשיבים להחזיר את הדיון לוועדה המקומית, על אף שהייתה ערה לחומרת התקלה שנפלה. היא סברה כי תמ"א 13 לא הגדירה את הגבולות המדויקים של ייעודי הקרקע שפורטו בה, ולכן יש להגדיר גבולות אלה בתוכניות בניין הערים הקונקרטיים שיאושרו על-ידי מוסדות התיכנון. עם זאת, הוחלט לפנות מטעמי זהירות למועצה הארצית לתיכנון ולבנייה, על-מנת שזו תאשר את השינויים שהתוכנית הכניסה בגבולות השטח הציבורי הפתוח שהוגדרו בתמ"א 13. לאר מכן פנתה הוועדה המחוזית שוב למועצה הארצית, ואמרה כי אין בתוכנית "משום פגיעה בסביבה ואין משום השלכה שלילית על מגמות התכנון של תמ"א 13".

אז קיימה גם הוועדה המקומית דיון בעניין התוכנית. באותו דיון אמרו היועצת המשפטית של הוועדה וסגן מהנדס העיר, כי הדיון בתוכנית הוא פורמלי בלבד, ונועד בעיקר לאשר (בדיעבד) את המסמכים שהועברו לוועדה המחוזית, וכן לחסום טענות אפשריות שלפיהן הוועדה המקומית לא דנה בתוכנית לאחר שנודע דבר הסתירה בינה לבין תמ"א 13, וכך נעשה. המועצה הארצית הגיעה למסקנה, כי ניתן לשנות את גבולות הייעודים בתמ"א 13. בעקבות זאת אישרה הוועדה המחוזית את התוכנית, ולאחר מכן אושרה ע"י שר הפנים ופורסמה ברשומות. לאחר אישור התוכנית פנו המשיבים 1-4 לבית המשפט המחוזי, וביקשו להכריז על בטלותם של הליכי אישור התוכנית. זה קיבל את בקשתם, ומכאן הערעור שבפנינו.

השתק עשוי להיווצר כאשר צד אחד יוצר מצג בפני צד אחר, והצד האחר מסתמך על מצגו של הצד האחד בתום-לב ובאופן סביר ובשל כך משנה את מצבו לרעה. עם זאת, עוד בדיון הראשון שבו הועלתה הטענה בדבר הסתירה בין התוכנית לבין תמ"א 13, דרשה עורכת-הדין וייל להשיב את הדיון בתוכנית לוועדה המקומית, והטעימה כי המשך הדיון בה בפני הוועדה המחוזית והמועצה הארצית אינו תקין. משנדחתה טענה זו על-ידי הוועדה המחוזית, החליטו המשיבים - תחת מחאה - להוסיף וליטול חלק פעיל בהליכי אישור התוכנית בניסיון למצות הליכים אלה ולשמור על זכויותיהם. זאת, מבלי לזנוח את הטענה האמורה, אשר שבה ונטענה על-ידיהם בפני ועדת-המשנה של המועצה הארצית. בנסיבות אלה ברור, כי בהחלטתם של המשיבים ליטול חלק פעיל בהליכי אישור התוכנית ולמצות את טענותיהם בנוגע לסתירה בין התוכניות אין כדי להצביע על כך שהם ויתרו על זכותם לטעון בעניין זה בבית-המשפט. על-כל-פנים, בנסיבות העניין אף לא חל כל שינוי לרעה במצבם של היזמים, שכן כל עוד נמשכו הליכי התיכנון, לא אושרה התוכנית, וממילא לא החלה הבנייה על פיה. בהקשר זה גם אין לקבל את הטענה בדבר הנזק שנגרם ליזמים

עקב התמשכות הליכי אישור התוכנית, שכן טענת המשיבים בדבר הצורך להשיב את הדיון לוועדה המקומית הייתה ידועה ליזמים, ובכל זאת הם החליטו להתנגד לה ולהמשיך בהליכי שינוי גבולות הייעודים שנקבעו בתמ"א 13. בכך נטלו הם על עצמם סיכון, שבאחד משלבי אישור התוכנית - כמו גם בדיון בפני בית-המשפט - תתקבל טענה זו והדיון בתוכנית ישוב לראשיתו.

אף טענת המערערים בדבר השתהות המשיבים בפנייתם לבית-המשפט אינה יכולה לעמוד. מירוך השיהוי במקרה זה אינו צריך להימדד ביחס למועדי קבלת החלטות של מוסדות התיכנון השונים שהיו מעורבים בהליכי אישור התוכנית אלא ביחס לסופם של הליכים אלה, כלומר מועד אישורה הסופי של התוכנית ופרסומה על-ידי הוועדה המחוזית, שכן עד למתן החלטתה הסופית נתון היה לוועדה המחוזית שיקול-דעת לקבל את טענות המשיבים ולדחות את התוכנית.

החלטתה הסופית של הוועדה המחוזית ניתנה בתאריך 23.10.95. שלושה ימים לאחר מכן, פנה המשיב 4 בעתירה לבג"ץ בעניין זה. משנדחתה עתירתו בשל היותה בסמכותו של בית-המשפט המחוזי, הוא פנה בהמרצת-פתיחה לבית-המשפט המחוזי בתאריך 15.11.95. המרצת-הפתיחה של שלושת המשיבים האחרים הוגשה לבית-המשפט המחוזי כשלושה חודשים לאחר החלטתה הסופית של הוועדה המחוזית, וכחודש לפני פרסום דבר אישור התוכנית ברשומות. בנסיבות אלה ברור כי המשיבים לא השתהו בפנייתם לבית-המשפט. שנית, כאמור, במשך הזמן שחלף לא חל שינוי לרעה במצבם של היזמים, שנטלו על עצמם את הסיכון הכרוך בהתמשכות הליכי אישור התוכנית. אשר-על-כן יש לדחות אף טענה זו.

יש לדחות גם את טענתם המיקדמית השלישית של המערערים, לעניין מעמד המשיבים בדיון; במקרה שלפנינו אין המדובר בהליך שתכליתו העיקרית היא אישור או שינוי של תוכנית-מיתאר ארצית, אלא מדובר בהליכי התנגדות רגילים לתוכנית-מיתאר מקומית, שבמסגרתם עלתה גם שאלת הסתירה בינה לבין תוכנית-מיתאר ארצית. בנסיבות אלה ברור, כי מעמדם של המתנגדים לתוכנית-המיתאר המקומית - שעליו אין חולקים - נשמר להם גם בכל הקשור לסתירה בין תוכנית זו לבין תוכנית-המיתאר הארצית. דיני המעמד בעניינים של תיכנון ובנייה הם שווים בבג"ץ ובבית-המשפט המחוזי ביושבו כבית-משפט לעניינים מינהליים. בענייננו אין ספק שלמשיבים, שאינטרסים ישירים שלהם נפגעו על-ידי תוכנית-המיתאר הארצית, היה מעמד לעתור נגדה בבג"ץ, אילו העניין נדון בו. מעמד זה - שאינו תלוי בשאלה אם למשיבים הייתה זכות להגיש התנגדויות כנגד תוכנית-המיתאר במסגרת הליכי אישורה בפני רשויות התיכנון - לא נגרע משהתקיים הדיון בבית-המשפט המחוזי. הדבר נכון על-אחת -כמה וכמה משהופנו המשיבים לבית-המשפט המחוזי על-ידי בג"ץ עצמו.

עתירה זו עניינה בחירתו של המשיב השני כיושב ראש, בשכר, של איגוד ערים לענייני כבאות, בעקבות הסכם קואליציוני בין המשיבות ועל פי החלטת מועצת עיריית פתח-תקוה ומועצת איגוד הערים. טענת העותר היא, כי נפל פגם גם בכך שמועצת איגוד הערים שילמה שכרו של המשיב מיום תחילת כהונתו כיושב ראש האיגוד ולא מיום האישור על ידי שר הפנים, שהיה מאוחר יותר במספר חודשים. אך חלפו 4 שנים בין תחילת עבודת המשיב לבין העתירה. לדברי העותר, הוא לא ידע כלל על מה שנקבע בהסכם הקואליציוני; ההסכם נשמר בסוד, ולא נחשף אלא על ידי דין וחשבון של מבקרת המדינה, שנתפרסם לקראת סוף שנת 1992. מאז פעל העותר ללא שיהוי כדי שיופסק תשלום המשכורת למשיב.

בדרך כלל, אם אדם תובע זכות מינהלית, העובדה שהשתתף בהגשת העתירה, ואפילו אין לו טעם טוב לשיהוי, אינה צריכה כשהיא לעצמה לחרוץ את גורל זכותו לשבת. ואולם יתכן שמרוץ הזמן עד הגשת העתירה, גרם לשינוי המצב, באופן שקבלת העתירה באותו מועד תגרום נזק, שהיה מנע לו הוגשה העתירה במועד הראוי. אפשר, קודם כל, שנוק כזה ייגרם לרשות המינהלית שהחלטתה עומדת לביקורת, שהרי ביטול ההחלטה לאחר זמן רב עלול, בנסיבות מסויימות, לחייב אותה לחזור בה מהרבה החלטות ומעשים שכבר ביצעה, לשבש את תפקודה באופן ממשי או לחייבה בהוצאות כספיות גדולות. אפשר גם שהנזק ייגרם לצד שלישי שסמך על ההחלטה המינהלית, תכנן וניהל את עסקיו על יסוד ההנחה שאותה החלטה תקפה. במקרים מיוחדים אפשר אף שהנזק ייגרם לכלל הציבור.

במקרה שלפנינו, מצד אחד ניצב האינטרס של המשיב. עבודתו כיושב ראש האיגוד היתה גם פרנסתו. ככל שנקפו הימים בתפקידו כיושב ראש האיגוד ללא טענות ומענות, כך יכולה היתה להתחזק ההסתמכות שלו על ההחלטה של האיגוד ועל חוזה העבודה עם האיגוד. עתירה המוגשת לאחר ארבע שנים בכוונה לשלול מאדם את שכר עבודתו למפרע, יש בה, לא רק פגיעה באינטרס, אלא גם שלילה של זכות.

לעומתו, העותר אינו טוען לזכות אישית ואף אינו נפגע באינטרס אישי. טענתו היחידה היא, כי ההחלטה לשלם למשיב משכורת לוקה בפגם משפטי. אך רק במקרים מיוחדים עשויה הטענה בדבר פגם משפטי להגיע לדרגת חומרה הגוברת על הנזק הנובע מן השיהוי, ואין זה המקרה שלפנינו; ראשית, הטענה בדבר פגם משפטי בהחלטת האיגוד לשלם משכורת למשיב אינה יוצאת מגדר ספק. שנית, גם אילו היתה הטענה מתקבלת, אין בה כדי לשנות באופן מעשי שהרי המשיב, כיוון שעבד בפועל עבור האיגוד, זכאי לשכר על פי דין. במקרה שלפנינו מאזן האינטרסים ברור. לעותר אין אינטרס אישי. האינטרס של שלטון החוק לא הוכח. ואילו האינטרס של המשיב, הנובע משיהוי אובייקטיבי בהגשת העתירה, ממשי וחזק.

אם לגבי תקופת הכהונה הראשונה של המשיב כיושב ראש האיגוד, מאז שנת 1989, העתירה הוגשה לאחר שזמנה עבר, הנה לגבי תקופת הכהונה השנייה, מאז שנת 1993, היא הוגשה טרם זמנה, מכיוון ששר הפנים טרם החליט אם לאשרה. כשם שבית המשפט עשוי לדחות עתירה מאוחרת, כך הוא עשוי לדחות עתירה מקדמת, כלומר, עתירה שהוגשה לפני שהרשות המוסמכת לכך קיבלה החלטה לגוף העניין, וזה המצב במקרה שלפנינו. העתירה נדחת.

קיבוץ יקום פתח בשנת 94 בהליכים לשינוי ייעודה של קרקע, שהוכרה לו ע"י מינהל מקרקעי ישראל, מחקלאות לשטחי מסחר ותעשייה, ולצורך כך הקים את חברת יקום פיתוח בע"מ. הועדה המקומית לתכנון ובנייה אישרה את התכנית בשנת 96 אך קבעה, כי אין להתיר במסגרת התוכנית שימושים של משרדים, מסחר ומסעדות, על מנת שלא יקום במקום אזור מסחרי, ובשנת 99 נתנה ליקום פיתוח היתרי בניה לארבעה מבנים, לצורך שימוש של תעשייה עתירת-ידע. במקביל החלה יקום פיתוח בשיווק שטחים במבנים, ובפרסום הפרויקט כפארק המיועד להשכרת שטחים למפעלי תעשייה ועסקים שונים. עד היום הושלם הפרויקט בחלקו. בשנת 2003 הגישה המועצה לבית המשפט המחוזי עתירה, שבגדרה ביקשה לקבוע כי השימושים שמתירה התכנית יוגבלו רק למפעלים שהם חלק ממפעלי התעשייה של הקיבוץ ולא לחברות ולעסקים חיצוניים. בית המשפט דחה את העתירה עקב שיהוי ומכאן הערעור.

החל בחודש מאי 99 פורסם הפרויקט בכל דרך פרסום אפשרית. המועצה, כמו הציבור בכלל, היו חשופים אפוא, במשך שלוש שנים לפרסומים שהבהירו היטב את טיבו של פארק התעשייה העתיד להיבנות. במצב דברים שכזה ניתן היה לקבוע כי הוכחה ידיעת העותרת, במשך פרק זמן ממושך, בדבר אופיו של השימוש בפארק התעשייה.

אין גם להתעלם מהנזק הכבד שיגרם לקיבוץ וליקום פיתוח, על השקעתם הרבה בפרויקט, על סמך פרשנות שהייתה מקובלת - בין במפורש ובין במשתמע - על כל רשויות התכנון, שלא הסתייגו בדרך כלל שהיא מפעולותיהם של הקיבוץ ושל יקום פיתוח; במסמכי התוכנית צוין כי אזור התעשייה מיועד גם למפעלים עתירי ידע, ובנספח לו אף הוזכר במפורש שמה של חברת "אורביט - אלחוט", שהיא חברה חיצונית שאין לה זיקה לקיבוץ. נזק של ממש יגרם גם למי ששכרו שטחים במתחם התעשייה לתקופות שונות של בין 7 ל-10 שנים תוך הסתמכות בתום לב על המצג שהציגה חברת יקום פיתוח, שניתן היה למנוע אותו אילו הוגשה העתירה במועד. לעומת זאת לא עיגנה המועצה את טענותיה בדבר הנזק העלול להיגרם לה בתשתית עובדתית מפורטת. בהיעדר תשתית כזו, ובהתחשב בנזקים הוודאיים שייגרמו למשיבים, הרי שבאיזון הכולל בין הנזק הנתען על ידי המועצה מול זה הצפוי לצדדים השלישיים נוטה הכף לטובת האחרונים. נמצא, אפוא, כי העתירה לוקה גם בשיהוי אובייקטיבי.

פגיעה חמורה בשלטון החוק הגובר על טענת שיהוי הוא בבחינת החרג לכלל, שכן בדרך כלל עצם קיומו של פגם בפעולה המנהלית לא בהכרח יפסול את ההליך כולו ובודאי שאין בו כדי להתגבר על טענת השיהוי. מתחם התעשייה נבנה על פי היתרי בניה, שניתנו על ידי הרשות המוסמכת, לשימושים שהוגדרו בתוכנית; לפי פרשנותם של הקיבוץ ויקום פיתוח – שהיא פרשנות סבירה אם גם לא היחידה - לא היו שימושים אלו מוגבלים למפעלי הקיבוץ בלבד. די בכך כדי להוציא את המעשה המנהלי נשוא הערעור מגדר "פגיעה מהותית" בשלטון החוק. כאשר נשקלת מידת הפגיעה בחוק כנגד השיהוי בהגשתה של העתירה - ובמיוחד בהתחשב בפגיעה הקשה במשיבים - נוטה הכף נגד המועצה.

לעניין זכות העמידה של המועצה, כי נקבע שזכאי "מתחרה עסקי" לפנות לבית המשפט בתביעה - כאשר אינו תובע דבר לעצמו, וכל מבוקשו הוא לתקוף ולבטל החלטה של רשות, הבאה להיטיב עם מתחרהו, ולטענתו ניתנה שלא כדין – המגמה היא להרחיב את זכות העמידה של המתחרה

העסקי הנפגע, בתנאי שיראה כי הפגיעה בו היא "פגיעה ממשית" או כי קיימת סכנה של ממש לפגיעה שכזאת. שאלה נוספת היא אם ניתן לראות רשות מקומית כ"מתחרה עסקית" של רשות מקומית אחרת, שעליה התשובה שלילית. אפילו ניתן היה לראות במערערת מתחרה עסקית של קיבוץ יקום היה עליה להראות, כאמור, "פגיעה ממשית" בה או סכנה של ממש לפגיעה שכזאת. המערערת לא הרימה נטל זה; והמערערת לא עיגנה את טענתה בדבר הנזק העלול להיגרם לה בתשתית עובדתית מפורטת וקונקרטית. לפיכך אין למערערת זכות עמידה וגם מטעם זה אין היא זכאית לסעד מבית המשפט.

לשאלה אם למערערת זכות עמידה כ"עותרת ציבורית", זכות העמידה של "עותר ציבורי" מתפרשת גם על מי שאינו נפגע במישרין מפעולה של הרשות. אולם על "העותר הציבורי", המבקש לתקן מה שנראה בעיניו כעוול, להראות "דבר מה" נוסף; כמו חשיבותו הציבורית של הנושא, חומרת הפגם שנפל במעשה הרשות - כגון, פגיעה מהותית בשלטון החוק - או בהיות הפעולה המותקפת בעלת חשיבות מיוחדת. האם פגיעתו של המעשה המנהלי, נשוא הערעור, בשלטון החוק היא "חמורה וקשה" - כטענת המערערת - והיא בגדר פגיעה מהותית בשלטון החוק, המזכה את המערערת בזכות עמידה כעותרת ציבורית? גם על שאלה זאת יש להשיב בשלילה. בעניין זה נראה שפרשנות הוועדה המקומית והמשיבים הנה פרשנות אפשרית של הוראות התוכנית (גם אם בדיעבד ימצא כי איננה נכונה), המבוססת על טעמים ושיקולים ענייניים. אין כאן, אפוא, פגיעה מהותית בשלטון החוק. הערעור נדחה.

ביום 13.8.00 ניתן לעיריית חיפה ולחברת יפה נוף, על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה, היתר לבנייתו של מחלף דרכים ומעבר להולכי רגל. ההיתר ניתן מכוח תכנית מתאר עירונית מן התקופה המנדטורית החלה על רצועת חוף באורך של 5.5 ק"מ, אך הוא נראה כנוגד תכניות מתאר ארציות.

בבואנו לבחון טענת השיהוי, עלינו לבחון שלושה יסודות שונים. היסוד הראשון מתמקד בטיב התנהגות העותרים עצמם, ובשאלה: האם חלוף הזמן מרמז כי ויתרו על זכויותיהם; יסוד שני, עניינו בשינוי המצב, והפגיעה באינטרסים ראויים שנגרמה בעקבות האיחור בהגשת העתירה; היסוד השלישי, עניינו חומרת הפגיעה בשלטון החוק המתגלה במעשה המינהלי שהוא נשוא העתירה.

בענייננו התנהגות המשיבות לא לקתה בשיהוי כבד. ההחלטה המינהלית אותה הן תוקפות נעשתה במחצית אוגוסט 2000, והבנייה של הגשר החלה זמן קצר לאחר מכן. המשיבות פנו במהלך ינואר 2001 לרשויות ביחס לגשר, ולאחר שפניותיהן לא הניבו כל תוצאה הגישו את עתירתן. בדרך-כלל ניתן משקל רב יותר דווקא לבחינת הרכיב האובייקטיבי, קרי: מידת הנזק שנגרם לרשות ולצדדים שלישיים עקב ההשתהות בהגשת העתירה. אין להתעלם מן הנזק הכבד שיגרם מביטול ההיתר או עצירת בנייתו של המחלף, נוכח השלב המתקדם בו מצוייה הבנייה כעת. גם אם ההיתר לבניית המחלף הוצא רק באוגוסט 2000, הרי עבודות ההכנה לבניית הגשר נמשכו חמש שנים ובמהלכן הושקעו בפרוייקט 50 מיליון ש"ח. למעשה הפרוייקט הושלם ברובו, וכל שנותר עתה הוא עבודה מוגבלת יחסית שתמשך כחצי שנה ועלותה כעשרה מיליון ש"ח.

במצבים מסוימים שבהם הפעולה המינהלית המשמשת נושא לעתירה מהווה פגיעה חמורה בשלטון החוק, יוענק לעותרים סעד למרות הנזק שיגרם לרשות או לצדדים שהסתמכו על ההחלטה המינהלית. מצבים אלה הם בבחינת חריג לכלל, שכן בדרך כלל עצם קיומו של פגם בפעולה המינהלית לא בהכרח יפסול את ההליך כולו ובודאי שאין די בו כדי להתגבר על טענת השיהוי.

בענייננו הכף נוטה לטובת קבלת טענת השיהוי. ככל שהטענה מתבססת על חריגה מהוראות תמ"א 13, הרי שעולה לכאורה כי דרך ההגנה והגשר שנבנה מעליה מצויים מחוץ לתחומיה, ולכן בניית הגשר אינה מחייבת קבלת פטור מיוחד מן המועצה הארצית. ה"חדירה" הנטענת לתחומי תמ"א 13, נעשית בשוליים בלבד, באזור שממילא קיים בו כביש ומסילת ברזל. אף אם קיימת חריגה מסוימת מהוראות התמ"א, אין מדובר בפגיעה חמורה הפוגעת בליבה - הגנת חוף הים עצמו, ובודאי שלא בפגיעה חמורה מן הסוג שיש בו כדי להתגבר על השיהוי.

גם החריגה הנטענת מהוראות התכנית המנדטורית הינה קטנה יחסית. אין די בסיווגו של אזור מסוים בתכנית מתאר כ"דרך", כדי לאפשר בניה של כל מבנה דרך במקום, אף אם אינו כלול בתכנית. העובדה כי בסעיף 1 לחוק נכללים מבני דרך בהגדרת המונח "דרך", אינה מחייבת את המסקנה כי ניתן להקים מבני דרך ללא תכנון. כאשר מדובר בתכנית דרך התשריט חייב לכלול התייחסות ספציפית למבני דרך, ואין די בהגדרת שטח מסוים כ"דרך" כדי לאפשר בניית מבני דרך במקום. הערעור מתקבל.

למשיבה מס' 4 מפעל בחולון. כאשר המבנה לא ענה עוד לצרכיה, חיפשה מקום אחר להקים בו את מפעלה, ולאחר הליכים שונים החליטה להעבירו לברקן שבשומרון, מקום בו היה מרכז ההשקעות מוכן לתת עידוד מתאים, בתנאי שהמפעל ימוקם במבנה תעשייתי גדול המצוי במקום, אותו שכרה המדינה לפני מספר שנים. פלארו שכרה את המפעל והאישור ניתן. בינתיים נודע לעותרות, מתחרותיה של פלארו, על העניין ואלו טענו כי הענף מצוי ברוויה, ולפיכך אין עילה לעודד הרחבת מפעל בכספי הציבור, מה גם שאין התוכנית נכללת בתחום המטרות שהותוו בחוק העידוד. טענה אחרת היתה שחוק העידוד אינו חל על השטחים שמחוץ לגבולות מדינת ישראל. מרכז ההשקעות דחה את הטענות ומכאן העתירה.

לא בשאלת מעמדו של עותר "ציבורי" עסקין, אלא בעותר "פרטי", שגם אם אינו דורש כל סעד לעצמו, עניין (אינטרס) מיוחד יש לו עצמו להביא לביטולה של החלטה המיטיבה עם זולתו. דלתות בית משפט זה שוב אינן נעולות לחלוטין בפניו של עותר, ונפתח בהן סדק צר למי שהענקת ההטבה שלא כדין למתחרהו, שברה את מטה לחמו. כשבמקרה כזה יש בידי העותר להצביע על פגיעה ב"זכות או חירות" מוכרת, הנוגעת לחופש העיסוק, וקם לו, על כן, מעמד מהותי.

יש לפרוץ את המחסום של העדר זכות העמידה של מתחרה עיסקי הנפגע ממתן הטבה שלא כדין למתחרהו, כשמגמה זו עולה בקנה אחד עם ההכרה בזכות עמידתו של עותר שהוא אחד מני רבים שנפגעו מפעולת מינהל פלונית. אם אזרח אחד מתוך ציבור בלתי מסויים של נפגעים, יכול, בנסיבות מסויימות, לזכות במעמד, על שום מה לא נכיר במעמדו של חבר בענף עיסקי מסויים, שבידו להצביע כי אינטרס כלכלי שלו, מושפע לרעה מהטבה הניתנת שלא כדין למתחרהו באותו ענף? ומה טעם כי נעניק לנפגע אשר כזה זכות מעמד רק אם מגיעה הפגיעה לכדי סתימת מקור פרנסתו כליל, או חסרה אך במעט מפגיעה קשה אשר כזאת? כשהדעת נותנת כי דין אחד לעותר כזה ולעותר "פרטי" אחר, בכל הנוגע למהותה של הפגיעה שהוא נפגע ממעשהו או מחדלו של המינהל, שיש בה להקנות לו זכות עמידה.

חופש העיסוק זכה זה עתה גם להכרה סטטוטורית בחוק יסוד: חופש העיסוק. לפיכך, אם מצליח העותר להצביע על כך, כי התערבות שלא כדין אשר כזאת, פוגעת פגיעה ממשית בעיסוקו, או שקיימת סכנה מוחשית לפגיעה כזאת, זכאי הוא גם זכאי לסעד מבית משפט זה. דחייתו על הסף בשל העדר זכות עמידה, פירושה הוא, כי גם אם נכונה טענתו כי המינהל מרעיף על מתחרהו הטבות, שלא כדין, הפוגעות, או עלולות לפגוע, באינטרס העיסקי שלו - אין אנו שומעים לו, ואין אנו נזעקים להעמיד את מעשי המינהל על תיקונם. הערעור נדחה לגופו.

עניינן של שתי העתירות הוא תכנית בניית מלון בירושלים, שאותו רכשה העותרת הראשונה (להלן - החברה) ממינהל מקרקעי ישראל. המגרש נמצא באזור בעל חשיבות מיוחדת מבחינה תכנונית בגלל הנוף הנשקף ממנו, עמדתו המיוחדת בקשר לאגן הטופוגרפי אל העיר העתיקה וקרבתו לקמפוס האוניברסיטה העברית שבהר-הצופים. ועדות התכנון אישרו את הקמת המלון ומכאן העתירה.

אין לנו צורך לדון בטענות העותרים לגופן, מכיוון שאלה לא הצליחו להתגבר על מכשולים טרומיים אשר מונעים את הדיון בטענותיהם לגופן. בחוק התכנון והבניה נמנו האנשים אשר רשאים להגיש התנגדות לתכנית שהופקדה. אחד מהם הוא כל מעוניין בקרקע, בבנין או בכל פרט תכנוני אחר, הרואה את עצמו נפגע על-ידי תכנית שהופקדה. בענייננו, העותר הראשון הוא פרופיסור לגיאוגרפיה באוניברסיטה. הוא הופיע בפני הוועדה המחוזית בדיון בהתנגדות האוניברסיטה, אשר השלימה עם החלטת הוועדה המחוזית ואיננה בעלת-דין בעתירות. אמנם, עותר זה טוען שהוא מייצג את הסגל האקדמי של האוניברסיטה, אך מטעם גוף זה לא הוגשה התנגדות לוועדה המחוזית. העותר השני שהוא סטודנט באוניברסיטה, הופיע בפני הוועדה המחוזית בשם הסתדרות הסטודנטים של האוניברסיטה ולענתו גם את המועצה לארץ ישראל יפה, אולם אלה לא נכללים בין העותרים. העותר השלישי לא הגיש כל התנגדות לוועדה המחוזית והוא מצדיק התנהגותו זו בכך, שעד ההחלטה היה סבור שבהתאם להחלטות הקודמות של רשויות התכנון יוחלט על הפקדת תכנית מפורטת להתנגדויות.

גם אם נקבל את טענת העותרים ראשון ושלישי שהם בבחינת "מעוניין בקרקע" והיו רשאים להתנגד לתכנית, נדונה עתירתם לדחיה, מכיוון שהם לא הגישו כל התנגדות. התירוץ של העותר השלישי, שהוא הופתע על-ידי החלטת הוועדה המחוזית שלא יהיה צורך בתכנית מפורטת, אין לו רגליים. בעתירה לא ניתן הסבר מדוע לא הוגשה התנגדות על-ידי העותר השלישי. גם העותר הראשון דינו כדין מי שלא הגיש התנגדות, מכיוון שאינו עותר בשם אותו גוף אשר בשמו הגיש התנגדות והופיע לפני הוועדה.

כאשר אזרח קובל על מעשה של רשות מינהלית, הרי לפני פנייתו לבית-משפט זה חייב הוא למצות את דרכי הסעד האחרים הפתוחים לפניו לפי הדין. הטעם השגור המובא להצדקת ההגבלות בעניין זכות העמידה הוא - החשש בפני הצפת בית-המשפט על-ידי עתירות של טרדנים. אין לזלזל בחשש זה במציאות שלנו, שבה הבקורת השיפוטית על מעשי מינהל מרוכזת במידה רבה בבית-משפט אחד. שהפניה אליו איננה כרוכה במעמסה כספית כבדה, וריבוי העתירות המובאות לבית-משפט זה - יוכיח. קיימת גם סכנה שהסרת כל מחסום בפני מתנגדים ועותרים, בין בדרג המינהלי ומעין-שיפוטי ובין בהליכים שיפוטיים, עשויה לעכב לזמן רב ביצוע פעולות חיוניות, ולגרום סבל לציבור. עם כל הרצון שלא לנעול דלתות בית-המשפט בפני עותרים, יש להיזהר פן פתיחתן לרווחה תגרום בעקבותיה תקלה לציבור. העתירות נדחות.

העותר הראשון קיבל הודעת פיטורין מתפקידו כמבקר פנימי של המועצה המקומית רמת השרון, והוצא מכרז חדש לתפקיד. בעקבות משלוח הודעה פנה אל נציב שירות המדינה ומבקר המדינה, ובו טען כי פוטר בתגובה על כך שהודיע על מעשי שחיתות במועצה. מבקר המדינה ביקש את תגובת המשיב, הוא ראש המועצה, וכן הודיע על הקפאת הליכי המכרז. בהחלטת מבקר המדינה לא נאמר דבר לעניין המשך כהונתו של המבקר או בעניין תוקף פיטוריו. מועצת רמת השרון החליטה כי העותר ימשיך בעבודתו וגינתה את הדרך שבה נעשתה הודעת הפיטורים, אך הכפיפה את העותר לועדת ביקורת מטעמה.

לו רצתה מבקר המדינה, כי המבקר הפנימי ימשיך בתפקידו היתה מציינת זאת במפורש בהתאם לסמכותה. בעתירה שבפנינו מתבקש בה כי בית המשפט יצווה על המשיב לפעול לפי ההחלטה הנ"ל של המועצה המקומית; כן נתבקש צו ביניים המחייב את המשיב לאפשר לעותר הראשון לאלתר להמשיך לפעול כמבקר המועצה, ולצורך כך להעמיד לרשותו את תנאי העבודה הדרושים לו לביצוע תפקידו, לרבות חדר (ללא שותפים שאינם עוסקים בביקורת) ושירותי מזכירות. לא ראינו מקום להתערבותו של בית משפט זה. העניין נמצא עתה בבדיקה של מבקר המדינה אשר לה מוקנות מלוא הסמכויות בתחום זה לא מתחוור מדוע אצה לעותרים הדרך להקדים את הכרעת המבקר.

אמנם, פניה לנציב תלונות הציבור אין בה כשלעצמה כדי לחסום דרכו של אדם אל בית המשפט הגבוה לצדק. אולם הסמכות הנתונה לבית המשפט הגבוה לצדק הינה סמכות שבשיקול דעת, כלומר אין מניעה שהאזרח ימצא כל דרך הפתוחה בפניו לקידום תלונתו, אך גם אין מניעה לכך שבית המשפט הגבוה לצדק, יבחון את הנושא שבפניו ויסיק לפי שיקול דעתו כי אם עניין פלוני ראוי בשלב הרלבנטי להתערבות מצד בית המשפט. אם העניין נמצא בבדיקה נאותה של רשות מוסמכת אחרת, לא ימהר בית המשפט בפתירתו על אתר של מסלול כפול ומקביל שאינו מתחייב לפי הנתונים ואינו נדרש לפיהם. אשר על כן דחינו את העתירה.

המשיבה השניה (להלן "המשיבה") החליטה להעלות את הארנונה בתחומה לשנת 1986. החלטתה התקבלה ביום 22.2.86, ולאחריה פנתה לקבל את אישור שר הפנים והאוצר, אשר אישור את ההעלאה בשיעור קטן יותר. למרות זאת העלתה המשיבה את הארנונה בשיעור שעליו החליטה לפני כן. מכאן העתירה.

דרך פעולתם של המשיבים אינה עולה בקנה אחד עם מנהל תקין ומבחינה זו מוצדקת לכאורה הביקורת עליה. הצידוק שהמשיבים מוצאים לפעולתם של הטלת הארנונה וגבייתה מעל לשיעור שהותר באשור השרים, הוא בכך שפעלו לטובת העיר ותושביה, כשהם מנחים עצמם על פי הוראות נציגי השלטון המקומי (שנתנו בטרם צאת החוק). בכך אין כדי להכשיר את פעולתם, החורגת מהסמכות המוקנה להם; העתירה הוגשה קרוב לאמצע 1987, ואלמלא שאלת השהוי לא יכל היה להיות ספק כי יש לקבלה.

עבור הזמן מאז נולדה העילה המשמשת יסוד לעתירה ועד להגשתה אין בו כשלעצמו כדי להוות שהוי, והכל תלוי בנסיבות המקרה. כשמדובר בתקיפת פעולת הרשות בנושא שיש לו השלכות על התקציב שלה, עבור הזמן עלול לפגוע באנטרסים של הרשות ושל הכלל. המסים הנגבים על ידי הארנונה מהווים חלק נכבד מהתקציב של הרשות. בטול החלטת הרשות המטילה את הארנונה לקראת סוף שנת הכספים, או אף באמצעותה, לאחר שסכומי הארנונה נגבו והוצאו למימון השרותים העירוניים במסגרת התקציב של אותה שנה, תפגע באנטרסים הן של הרשות והן של כלל תושבי העיר.

בענייננו, עד שהוגשה העתירה גבתה המשיבה את הארנונה כפי שנגבתה והוציאה כספים לממון השרותים לרוחת תושביה. מאזן האנטרסים נזקם של התושבים, שנגרם להם ללא עול בכפם, יהיה בעל המשקל שיכריע את הכף. אך כשמדובר בהחלטה ובפעולה שהן בלתי חוקיות בעליל קיים אנטרס נוסף שיש לשקול אף אותו על כפות המאזניים, האנטרס של כלל הצבור בשמירה על שלטון החוק. שהוי בהגשת עתירה אינו חייב להכשיל עתירה שעילתה אי חוקיות ברורה של פעולת הרשות. גם קשה לראות מדוע מעשה מנהלי שנעשה ללא סמכות שונה מהליך שפוטי שנעשה ללא סמכות עניינית והוא חסר תקף. המסקנה היא לכן כי שהוי אם חל בהגשת העתירה כנגד הטלתה וגבייתה של הארנונה החורגות מסמכותה של הרשות אינו צריך לשמש שקול לדחית העתירה, בהעדר סיבות מיוחדות במינן. חשיבותה של העתירה אינה מסתכמת בכך שהעותרים יבואו על סיפוקם הם בפצוי או בהחלטה שהם פטורים מלשלם (ואם שלמו, זכאים להחזר) את מה שהוטל שלא כדין. חשיבותה דוקא בשמירה על הסדר הצבורי, על המנהל התקין ועל שמירתו של שלטון החוק.

מכל הצורות של אי חוקיות, זו החמורה ביותר. לרשויות הצבוריות אין סמכות אלא על בסיס ההוראה הקובעת את סמכותן ובתחום גבולותיה. משם ואילך הן חדלות לפעול מכח הסמכות הצבורית. לפיכך כללי הסמכות הם ענין של הסדר הצבורי. חסר סמכות צריך להיות מבוטל על ידי השופט גם כאשר בעל הדין לא חשב לטעון זאת לחזוק תביעתו. הוא אינו יכול להיות מכוסה על אשרור או אמוץ למפרע על-ידי הרשות. העתירה מתקבלת.

המשיב 2 הוציא מכרז לציוד לשירות רדיו- טלפון נייד. המועד האחרון להגשה היה כחודשיים לאחר הפרסום. העותרות פנו למשיב וביקשו הארכת המועד להגשת ההצעות, ובעקבות זאת הוחלט על הארכתן בשלושים יום. לאחר כן ביקשו העותרות הארכה נוספת אולם בקשה זו נדחתה, והעותרות לא הגישו הצעתן עד למועד האחרון שנקבע לכך. לעומתן, הגישה המשיבה 5 את הצעתה במועד. לאחר מכן פנו העותרות ליועץ המשפטי של המשיב 2, מחו על אי-הארכת המועד, והודיעו על רצונן להשתלב בפרויקט. דרישות אלה נענו בשלילה. נוכח התפתחות זו פנו העותרות אל נציב תלונות הציבור, שמצא כי התלונה מוצדקת, וכי יש לבטל את המכרז. בעוד הנציב בודק את הפרשה, נפתחו ההצעות שהוגשו והודע למשיבה 5 כי זכתה. היא הקימה מיד צוות עבודה, אשר הוטל עליו לעשות לביצוע הפרויקט. נפתח עמה משא ומתן על פרטים כלכליים וטכניים ועל ביצוע הפרויקט. המשיב 2 השקיע במשא ומתן זה שעות רבות, אשר בסיומן נחתם הסכם בראשי תיבות לביצוע הפרויקט. משנודע הדבר לעותרות, הן פנו בבקשה, כי המלצת נציב התלונות תכובד. פניותיהן לא נענו ונחתם הסכם הביצוע בחתימות מלאות. נוסף לחתימה על ההסכם הזמינה המשיבה 5 ציוד במיליוני דולרים. למחרת החתימה על ההסכם פנו העותרות לבית-משפט זה.

הסמכות הנתונה לבית המשפט הגבוה לצדק הינה סמכות שביקול-דעת. אחד הכללים, המכוונים את שיקול הדעת השיפוטי, הוא זה שעניינו שיהוי בהגשת העתירה. על-פי כלל זה יעשה בית המשפט הגבוה לצדק שימוש בשיקול-דעתו וידחה עתירה על הסף, אם נוכח לדעת, כי הוגשה באיחור וכי הדבר גרם נזק או שינוי באינטרס של יחידים או של הכלל. בבסיסו של השיהוי עומדת העובדה, כי עבור הזמן גרם לשינוי המצב ולפגיעה באינטרסים ראויים להגנה. לעתים ימים אחדים בלבד דיים כדי להוות שיהוי, ולעתים אין בחלוף חודשים ושנים כדי להוות שיהוי. לעתים חולף זמן בשל עצם המשא ומתן שבין העותר לבין הרשות השלטונית. זמן זה אינו פועל לרעת העותר, ובלבד שפנה במהירות לבית המשפט, לאחר שהמשא ומתן מוצה.

בענייננו, העותרות ידעו על המועד האחרון להגשת המכרז. לא היה כל טעם בניהול משא ומתן נוסף, ולא היה מקום להמתנה נוספת. המועד הראוי לפנייה לבית-משפט זה היה עוד בטרם חלף המועד להגשת ההצעות. ודאי שהיה צריך לפנות מיד לאחר פתיחת ההצעות, ובטרם הפכה הצעתה של המשיבה 5 לנחלת הכלל. כלומר שקילתם של האינטרסים השונים מוביל לכך, שיד האינטרסים של המשיבים על העליונה.

הברירה נתונה לנפגע לפנות בעתירה לבית המשפט הגבוה לצדק או לפנות בתלונה לנציב התלונות; הפנייה לבית המשפט מונעת פנייה לנציב התלונות. אך אם טרם נעשתה פנייה לבית המשפט, על נציב התלונות לברר תלונה, הנתונה לביקורת שיפוטית של בית המשפט הגבוה לצדק. משסיים נציב התלונות את בירורו ונתן החלטתו, אין במתן החלטה משום נעילת דרך בפני פנייה לבית המשפט. עם זאת, אין בהחלטת הנציב כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד בבית משפט שלא היה להם לפני כן. מכאן, שבשורה ארוכה של עניינים קיימת חפיפה בין סמכותו של נציב התלונות לבין סמכותו של בית המשפט הגבוה לצדק.

המחוקק קבע, לעניין פעולות המינהל הנתונות לביקורת שיפוטית של בג"צ, שני מסלולים, אשר הבחירה ביניהם נתונה למתלונן עצמו. בפנייה לנציב התלונות אין משום משום סעד חלופי או

מיצוי הליכים. אין קיומו של מסלול הנציב משפיע על סעד שיש לו למתלונן במסלול בית המשפט. אין לסגור את דלתות בית המשפט בפני אזרח ולהפנותו למסלול, אשר בסופו לא יקבל את הסעד, לו הוא זכאי על-פי דין. אין גם לראות באפשרות הפנייה לנציב התלונות משום מיצוי הליכים.

הרקע הנורמאטיבי לפעולותיהם של שני גופים אלה שונה הוא, הכוחות והכלים הניתנים להם שונים הם, מטרתם ותפקידם שונים הם, ואין זה רצוי לערבב ביניהם. אמנם, הגישה לפיה פנייה לנציב התלונות עשויה להוות שיהוי לעניין פנייה לבית המשפט הגבוה לצדק, עשויה לעתים למנוע מהמתלונן מלפנות לנציב התלונות, אך זהו שיקולו שלו.

כללי השיהוי פועלים בתחום מצומצם למדי. אין להם נפקות לעניין פעולות, שאינן נתונות לביקורת שיפוטית של בית המשפט הגבוה לצדק. אפילו לעניין פעולות, הנתונות לביקורת שיפוטית, לא תמיד יהא בפנייה לנציב התלונות כדי להוות שיהוי. הכל תלוי במהירות פעולתו של הנציב מזה ובסוג התלונה מזה.

אם פנייה לנציב התלונות מהווה תנאי מוקדם לפנייה לבית המשפט הגבוה לצדק, הרי הזמן שעובר תוך מיצוי סעד זה אין לקחתו בחשבון לעניין השיהוי. לא ייתכן, שאותה שיטת משפט עצמה תדרוש מחד גיסא ממתלונן לפנות לנציב התלונות בטרם יפנה לבית המשפט, ותקבע מאידך גיסא, כי בפנייתו לנציב התלונות הוא עשוי להשהות את פנייתו לבית המשפט.

משקבענו, כי הפנייה לנציב התלונות מהווה מסלול מקביל ושונה, ממילא מתבקש, כי לעניין דיני השיהוי דין הזמן העובר בטיפולו של הנציב כדין כל זמן אחר שעובר ושיש בו כדי לבסס שיהוי. גישה אחרת הייתה יוצרת תוצאה שהדעת אינה סובלתה, שכן אינטרסים של הרשות השלטונית, של צד שלישי כמו גם של הציבור בכללו היו נפגעים. אין כל צידוק, מבחינת הגיונם הפנימי של דיני השיהוי, שלא להחילם לעניין הזמן העובר בטיפולו של נציב התלונות. האזרח המתלונן צריך לבחור בין קווי פעולה חלופיים, תוך מודעות לסיכונים ולסיכויים שבכל דרך פעולה. משבחר במסלול מסוים, עליו להיות ער לסכנותיו כמו גם לסיכוייו.

בפרשה שלפנינו, ארכה הביקורת של נציב התלונות קרוב לשנה. במשך תקופה זו הוציאו המשיבים כולם הוצאות רבות במימוש המכרז. נעשו התקשרויות. נתקיימו דיונים נרחבים. תיבת המכרזים נפתחה, והצעת המשיבה 5 נתפרסמה. כל אלה הביאו לשינוי ניכר ומשמעותי במצב הדברים. עניין לנו בשיהוי רב, שאין כל אפשרות להתגבר עליו. מטעמים אלה החלטנו לדחות את העתירה, ולא לדון בה לגופה.

המערערים בנו בביתם תוספת בנייה ללא היתר, ובניגוד לתוכנית שבתוקף. ביחס לתוספת הבניה הוצא על ידי משיבה 2, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גליל תחתון, צו הריסה מנהלי. ניסיונות המערערים לבטל צו זה לא נשאו פרי ואז ניסו להכשיר את תוספת הבנייה על ידי הגשתה של תוכנית מפורטת נקודתית, המהווה שינוי לתוכנית המפורטת שבתוקף. התוכנית המוצעת נדונה בוועדה המחוזית, וזו החליטה לקבל את ההתנגדויות לתוכנית באופן חלקי. עם זאת, קבעה הוועדה מספר הסתייגויות, ולכן הורתה לתקן את התוכנית. המערערים, שלא השלימו עם הסייגים שנקבעו, פנו ליו"ר הוועדה בבקשה להעניק להם רשות לערור על ההחלטה בפני המועצה הארצית לתכנון ובנייה, אולם בקשתם נדחתה. כעבור כחודש פנו המערערים לבית המשפט המחוזי בעתירה מנהלית, בה ביקשו לבטל את התנאים שקבעה הוועדה המחוזית. עתירתם נדחתה ומכאן הערעור שלפנינו.

הסוגיה העומדת לדיון בערעור זה מתמקדת בשאלה מתי מתחיל מניין ארבעים וחמשה הימים הקבועים בתקנה 3 לתקנות התכנון והבניה, או ליתר דיוק, האם פניה ליו"ר הוועדה המחוזית למתן רשות לערור מפסיקה את מרוץ מניין הימים לפי תקנה 3 הנ"ל. בינתיים הוחלפו תקנות התכנון והבניה בתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים, אולם על העתירה הנוכחית חלו עדיין התקנות הישנות.

התכלית העומדת ביסוד התקנות היא זירוז ההליכים בעתירות מנהליות, במטרה להגיע להכרעה מהירה במחלוקת שנפלה בין הפרט לרשות המנהלית. אחד הכללים להפעלתו של שיקול הדעת השיפוטי בעתירות מנהליות, הוא זה שעניינו שיהוי בהגשת העתירה. על פי כלל זה, רשאי בית המשפט לדחות עתירה על הסף בשל איחור בהגשתה, מקום שנוכח לדעת כי האיחור כרוך היה בפגיעה באינטרסים של אחרים. העיקרון המונח ביסוד התקנה הוא עקרון של שיהוי ולא של התיישנות; לא חלוף הזמן לכשעצמו הוא המכריע, אלא העובדה שעניין זה גרם לשינוי נסיבות ולפגיעה באינטרסים הראויים להגנה, הן של הציבור בכללותו, הן של הרשות המנהלית, והן של צדדים אחרים.

בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה, נועדו למועצה הארצית לתכנון והבניה בין השאר תפקידים מעין-שיפוטיים בעת שהיא דנה בעררים המוגשים על החלטותיהן של הוועדות המחוזיות. המגמה ליצירת גופי ערר פנימיים אינה נחלתו הבלעדית של חוק התכנון והבניה. המחוקק ראה לנכון להכיר בחשיבות הציבורית של הקמת גופי ערר פנים-מנהלתיים במגזרים השונים של הרשויות המנהליות, במטרה ליישב במהירות סכסוכים המתגלעים בין הפרט לרשות המנהלית. מגמה זו הביאה לשכלולה של מערכת ענפה של גופי ערר אשר מטרתם לתקן את המעוות ברשות המנהלית מבלי להיזקק לערכאה שיפוטית חוץ-מנהלית. מתחייב, כי אין לראות במאמצי הפרט למצות את ההליכים המנהליים העומדים לרשותו מול הגופים המנהליים, כיוצרים שיהוי הפועל לחובתו.

בסעיף 110 לחוק התכנון והבניה, התווה המחוקק דרך להשיג על החלטותיה של הוועדה המחוזית. המועדים שקצב המחוקק למועצה הארצית למתן החלטה בערר שנדון בפניה, מביטיח את יעילות הטיפול בתלונתו של הפרט כנגד רשויות התכנון. יתרונות אלה בולטים במיוחד לאור ההלכה המושרשת, לפיה הביקורת השיפוטית על החלטות המנהל, ובמיוחד על החלטותיהם של

מוסדות התכנון, מצטמצמת לתהליך קבלת ההחלטה, ואין היא חודרת לשיקולים מקצועיים שעמדו ביסוד ההחלטה המנהלית. לפיכך, אין לראות בפנייה לקבלת רשות לערור בפני המועצה הארצית לתכנון ובניה, צעד היוצר שיהוי, אדרבא, זהו ניסיון למצות סעד חלופי שעשוי לייתר את הפניה לבית המשפט. מכאן שלאור תכלית התקנות נכון יהיה לקבוע כי מניין הימים להגשת העתירה יתחיל ביום דחיית בקשת הרשות לערור על ידי יושב ראש הוועדה המחוזית, ובמידה והרשות ניתנה, מיום מתן החלטתה של המועצה הארצית.

בנסיבות המקרה שבפנינו, העתירה לבית משפט המחוזי הוגשה ללא חריגה מהמועד הקבוע בתקנות (45 ימים). לו גם איחרו המערערים בהגשת עתירתם לבית משפט המחוזי היה מקום להאריך את המועד להגשת העתירה עד ליום הגשתה בפועל, באשר קיימת סיבה סבירה ל"אחור" זה. הערעור מתקבל.

בבעלות המשיבים מקרקעין שעליהם היה מפעל לעבודות מתכת. בשנת 1973 שונה ייעוד המקרקעין באזור ממלאכה ותעשייה למגורים על-פי תכנית בניין עיר, לאחר שקודם לכן השתנה בפועל על-ידי בנייה למגורים. בשנת 1989 פינו הבעלים את המפעל מן המקום, אולם נדרשו על-ידי המערערת לשלם ארנונה על -פי תעריף של מבנה המשמש למלאכה או לתעשייה. לטענתם, הם חייבים בארנונה על-פי תעריף מגורים ג' שהוא זול יותר וזכאים לפטור בתקופת היות המבנים ריקים (6 חודשים), וזאת על סמך הבטחה שלטונית שניתנה להם במגעים עם אנשי המערערת, שאינם שנויים במחלוקת. בית המשפט המחוזי נעתר חלקית לתובענה ועל כך ערער העירייה לפנינו.

בפי העירייה טענה מקדמית, ולפה היה על הבעלים להשיג על הארנונה כאמור בסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות. יצויין כי הטענה לא הועלתה בכל השלבים שבהם התקיימו מגעים בין הצדדים, ואין זה ראוי והוגן שהעירייה תעלה אותה בבית המשפט. גם כאשר פתוחה בפני נישום דרך ההשגה, יש שלא תיסגר בפניו דרך הפנייה לבית המשפט; לזה האחרון נתונה הסמכות לדון בתובענה גם כאשר המחוקק קבע מסלול אחר לטפל בעניין, אלא שבית המשפט לא יפעיל סמכות זו כדבר שבשיגרה, כאשר פתוחה בפני התובע דרך אחרת. עם זאת, לא בהכרח מוציאה דרך ההשגה את האפשרות לפנות לבית-משפט, במיוחד כאשר מדובר בנושאים בעלי חשיבות עקרונית או בהבטחה שלטונית נטענת, כפי המקרה שלפנינו. העובדה שהעירייה מכנה את ההתחייבות כמתן הנחה, אינה מעלה ואינה מורידה. יצויין כי במקרה זה הבעלים לא יוכלו לעשות בנכס שימוש עסקי.

טוענת העירייה כי לפי סעיף 203(א) לפקודת העיריות, מסמכים שיש בהם התחייבות כספית מטעם העירייה, לא יחייבוה, אלא אם חתמו עליה בשם העירייה, בצד חותמת העירייה, ראש העיר והגזבר. ואולם ספק אם ענייננו בא בכלל בגדרו של הסעיף, לאור קביעה עובדתית לפיה התחייבותה של העירייה הייתה התחייבות לשנות את ייעוד הנכסים ולא התחייבות לתת הנחה, ואילו ההתחייבות שבמכתבו של עוזר ראש העירייה, הייתה רק חזרה מן ההתחייבות המקורית לשנות את ייעוד הנכסים.

בענייננו, הייתה מצד הרשות הבטחה מינהלית שניתנה על-ידי בעל סמכות המוסמך לתת מתוך כוונה שיהא לה תוקף משפטי מחייב. הבטחה כזו עשויה להיות מקור עצמאי לחובה של הרשות ללא קשר עם הסתמכות על ההבטחה ואף ללא שינוי המצב לרעה של מקבל ההבטחה. במקרה זה, ניתנה הבטחה בעלת אופי כזה לעניין סיווג המקרקעין לצורך ארנונה, וזאת לאור השינוי בייעוד שנוצר בשטח, שהעמיד את הבעלים במצב שבו נשללה מהם האפשרות להשתמש במקרקעין לייעוד שלהם שימשו כל השנים, והם חויבו לשלם ארנונה כאילו יכולים הם להשתמש בהם כך. יש לדחות גם את טענת העירייה, כאילו מחמת צרכים ציבוריים חיוניים מותר לה להפר הבטחה. זו לא הראתה טעם סביר או שינוי נסיבות המצדיקים נסיגה מן ההבטחה.

האינטרס הציבורי הוא שתהא גביית מסים צודקת שווה ונכונה. אלא שבענייננו אין התנהגות העירייה מבטיחה גבייה כזו, שכן היא אסרה על השימוש בנכס למטרת מלאכה ותעשייה ובכך מנעה את אפשרות השימוש בו ככזה, ואין היא יכולה לדרוש מהבעלים תשלום ארנונה בגין ייעוד שאין היא מאפשרת למלאו. הערער נדחה.

העותר מבקש כי נורה לרשות לניירות ערך כי תורה לבורסה לניירות ערך לבטל את החלטתה, לפיה נתקבלה המשיבה 3 כחברה בבורסה. עיקר טענות העותר הינן כי דירקטוריון הבורסה פעל במצב של ניגוד עניינים, וכי גם לגוף העניין אין "דוברת שרם" כשירה להתמנות כחברה בבורסה בהתאם להוראות סעיף 6 לתקנון הבורסה.

עם פתיחת הדיון עלתה השאלה, אם אין מקום להפנות את העותר לבית-המשפט המחוזי. בעניינו חלה הוראת סעיף 14א לחוק ניירות ערך, לפיו: "הרואה עצמו נפגע על-ידי החלטת הרשות רשאי לערער עליה לבית-המשפט המחוזי". בעניינו, נתקבלה החלטה של הרשות, לפיה אין מקום מצדה להורות כמבוקש בעתירה, וזאת לאחר שתוקנו ליקויים עליהם היא עמדה. נותרה אך השאלה אם העותר הוא בבחינת "הרואה עצמו נפגע".

לדיבור זה משמעויות שונות בהקשרים שונים. עשויות לו להיות גם משמעויות שונות בחוק ניירות ערך עצמו. לעניין סעיף 14א לחוק, יש ליתן לדיבור זה אותה משמעות שתעלה בקנה אחד עם דיני המעמד, כפי שפותחו בבית-משפט זה. אין זה סביר לקבוע כי אין לעותר מעמד במסגרת סעיף 14א לחוק, אך יש לו מעמד בפני בית-המשפט הגבוה לצדק. עלינו ליצור הרמוניה בין דיני המעמד בפני הערכאות השונות. במסגרת זו - ועל-פי האפשרויות הלשוניות הפתוחות בסעיף 14א לחוק - נראה לנו כי העותר - אשר משקיע בבורסה, הוא בעל מעמד לעניין סעיף 14א לחוק. התוצאה היא, כי בשל קיומו של סעד חלופי, אנו דוחים העתירה. אין צו להוצאות.