

סמכות השיפוט והפעלתה

לבג"צ יש סמכות לדון בעתירה המוגשת אליו, אם העתירה מוגשת נגד גוף ציבורי הממלא תפקיד לפי דין, או אם הנושא אינו בסמכותו של בית משפט אחר. ככל שגדלה חשיבות הנושא והעובדות יותר פשוטות, סביר להניח שבג"ץ ידון בו, גם אם העותר אינו נפגע אישית.

תקיקה

חוק יסוד : השפיטה

חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000

חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, ס' 6, 40.

עתירה זאת מוגשת כנגד מדיניות האכיפה של חוקי התכנון והבניה במזרח ירושלים. לטענת העותרים, החוק נאכף רק באזורים המאוכלסים על ידי יהודים. לשם הדגמה מצורף לעתירה נספח הכולל רשימה של 219 תיקים פליליים בהם ניתנו צווי הריסה שלא בוצעו. מבחינה עובדתית, גם אם נקבל שצווי ההריסה המנויים בעתירה היו צריכים להתבצע ולא בוצעו, עדיין אין בכך כדי להוכיח את טענת העותרים.

ככל נראה, מבקשים העותרים שבית המשפט יכפה על המשיבים, באמצעות צו, את הביצוע של כל צווי ההריסה; צו כזה, במקרה שלפנינו, עלול לגרום סכנות, תקלות ואי-צדק, כיוון שהסעד המבוקש מתייחס למספר גדול של מקרים אשר התרחשו במשך עשרים שנה לפחות, בלי שבית המשפט יודע מה הנסיבות של כל מקרה; למשל, העירייה הודיעה לבית המשפט, כי לגבי עשרה מהם הוצאו בינתיים היתרי בניה כדין, ויתכן שיש עוד מקרים כאלה.

צו כוללני, על פי טבעו, קשה לבצעו ואף קשה לפקח ולברר אם בוצע. בית המשפט אינו נוטה להוציא צו, בתחום המשפט הציבורי כמו בתחום המשפט הפרטי, כאשר קיים קושי מיוחד בפקוח על ביצועו. אם בית המשפט יענה לבקשת העותרים, ויוציא צו כמבוקש, יחול הצו על מאות צווי הריסה. בית המשפט אינו מסוגל לפקח על הביצוע.

בעיקרון, חובה גם על העותר לצרף כמשיבים לעתירה את כל הנוגעים בדבר, כלומר את הגופים והאנשים נגדם מתבקש הסעד. במקרה שלפנינו עבר מאז ניתנו הצוים זמן רב. אפשר שבמשך השנים השתנו התנאים, ולו רק לגבי אחדים, באופן מהותי. ברור מכאן כי יהיה זה בניגוד לדיון, ואף בניגוד לתחושת הצדק של בית המשפט, אם יתן ידו להריסת בתים, כרעם ביום בהיר, בלי שיהיה מוכן לשמוע את מי שביתו עומד להיות חרב עליו. העותרים עצמם חשו אי-נוחות נוכח התוצאה הצפויה, והציעו בעתירתם תחליף שימוע. אמנם, אין לשלול את האפשרות שבית משפט זה יראה מקום להרשות ייצוג של עותרים או מבקשים רבים על ידי מקצתם. אך עד כה לא נעשה שימוש בדרך זו אף פעם אחת, ואין זה ראוי לעשות בה שימוש הפעם.

יש הפונים אל בית משפט זה כצעד ראשון בדרכם, אף לפני שפנו אל השלטון עצמו. המצב הורע משנפתחה דלתו של בית משפט זה בפני עותרים ציבוריים. אלה אינם באים לבית המשפט לתקן עוול שנגרם להם באופן אישי במקרה מסויים, אלא הם באים כדי להתריע או לשנות מדיניות כללית.

העותרים יכלו לפעול לביצוע צו הריסה נגד בית מסויים; בין היתר, יכלו להגיש תלונה למשטרה, ואם לא היו נענים היו רשאים לפנות בערר אל היועץ המשפטי לממשלה, ורק אז להגיש עתירה לבית משפט זה. העותרים לא הלכו בדרך זאת, כיוון שאין להם דבר נגד בית זה או בית אחר, אלא נגד תופעה רחבה. אמנם, הם פנו במכתב אל ראש העיר ירושלים, אך מכתב זה נשלח רק שבועיים לפני שהוגשה העתירה, ובו נתבקש ראש העיר להשיב תוך חמישה ימים בלבד; והקורא תוהה מה פשר הבהילות והלחץ כשמדובר בצווי הריסה שלא בוצעו זה עשר או עשרים שנה.

הדרך הישירה והיעילה ביותר לשינוי המדיניות מובילה אל מועצת העירייה. אחד העותרים הינו חבר מועצת עיריית ירושלים. אמנם פעם אחת הגיש שאילתה בעניין זה, אבל לא ידוע מה עלה בגורלה, ואף לא ביקש לקיים דיון בעניין זה במליאת המועצה. והרי המדיניות עניין מובהק הוא לנבחרי הציבור, בעירייה ובכנסת, שלשם כך הם נבחרים. העתירה נדחת.

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.

המשיבה 1 הקצתה ללא תמורה קרקע למשיבה 3 לשם הקמת מרכז להפצת היהדות. משהחלה עבודת הבנייה, קמה התנגדות מצד העותרים להקמת המרכז בשכונתם. לאחר הגשת העתירה אושר הסכם ההקצאה על ידי מועצת העיר ולאחרונה ניתן גם ע"י שר הפנים.

על אף חשיבותם הציבורית של המקרקעים שבידי הרשויות, אין החוקים הרלבנטיים לעניין ניהול מקרקעי המדינה, כמו גם לעניין ניהול מקרקעי העירייה, מפרטים את תוכן המדיניות הקרקעית אותה צריכה הרשות לנקוט. אך מובן שהקצאת מקרקעין חייבת להיעשות על פי כללים וקריטריונים הוגנים, שוויוניים, ברורים ענייניים וגלויים. נדבך ראשון בהליך הקצאה תקין, הוא הפרסום. חשיבות הפרסום מקבלת משנה תוקף שעה שמוקצים משאבי ציבור לגוף פרטי או לעמותות, בפטור ממכרז וללא תמורה וזאת, לשם מניעת חשש להענקת טובות הנאה למקורבים ולתומכים; אמצעי נוסף ליצירת תשתית מוצקה לקראת קבלתה של החלטה מנהלית ולמניעת שיקולים זרים, היא היוועצות בגורמים מקצועיים.

הליך ההקצאה בענייננו החל בכך שהעמותה הגישה בקשה לעירייה. הבקשה לא פורסמה ולא הובאה לידיעת הציבור וכך גם הכוונה להקצות את הקרקע. הועדה המתאימה אישרה את הקצאת הקרקע ומועצת העיר אשרה את הפרוטוקולים של הועדה. לא ברור מן החומר מה חלוקת תפקידים היתה בין הועדה ובין המועצה ומה היה על הועדה לבדוק כדי שתוכל להמליץ בפני המועצה את אשר המליצה. הועדה נתנה דעתה אך ורק להיבט של צורכי העמותה והתאמת הקרקע לתכלית שהעמותה ייעדה לה. מהנדס העיר, שיעץ לוועדה בעניין איתורה של חלקה מתאימה, שקל שיקולים תכנוניים בלבד.

אל מול החובות המוטלות על עירייה בהפעלה סמכויותיה וביניהן הסמכות להקצות קרקע, ניצב אישור סתמי באשר העירייה מאשרת כ"חותמת גומי" את הפרוטוקולים של הועדה. מכאן שממילא לא מצאו ביטוי בהליך קבלת ההחלטה, השיקולים של טובת התושבים, צורכי השכונה, צרכים אחרים עדיפים לשכונה ושיקולים אחרים. בכך חטאה המועצה לחובתה לנהוג בחלוקת משאביה על פי כללי מנהל תקין.

לתושבים נודע על ההקצאה ותכליתה לאחר שהעמותה החלה בבניית המרכז, ומרגע זה התארגנו והחלו בהתכתבות אינטנסיבית עם ראש העיר. הם הגישו עצומה חתומה על ידי מספר רב של תושבים, ערכו הפגנות, נפגשו עם ראש העיר ומיד כשקיבלו תשובה לפיה נשאר הקצאה בעינה, הגישו עתירה זו. לאחר הגשת העתירה, נעשו על-ידי המועצה ניסיונות לתקן את אשר עוות. נערך "שימוע" מאוחר, לאחר שנתקבלו ההחלטות והוחל ביישומן על ידי בנייה בשטח. התושבים הגיעו לשיבת מועצה והשמיעו את טענותיהם, אלא שלא נערך דיון ענייני. לא נעשה דבר מהותי כלשהו בהקשר להקצאה עצמה. המועצה התייחסה לתיקונים הטכניים בהסכם, אותם ביקש שר הפנים להכניס, והצביעה בעד אישורו, בלי שקיימה דיון כלשהו בהקצאה. מכאן, שאישור ההסכם על ידי המועצה ועל ידי השר אינם מכשירים את ההקצאה.

העתירה הוגשה לאחר שבוצעה ההקצאה, נחתם הסכם בין העירייה לבין העמותה ולאחר שהעמותה בנתה חלק מהמבנה; לא תמיד ניתן לפעול כנגד היווצרות מציאות בשטח, בטרם נוצרה. לאחר שנוצרה, יש לבדוק את מאזן הנזקים. ככל שגדול הפגם המינהלי שנפל בהחלטה, כך קטנה חשיבותו של המצב בשטח וההיפך. העתירה מתקבלת.

במסגרת שידורי תעמולת הבחירות, נפסלו על ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית קטעים משני תשדירי תעמולה של רע"מ ובל"ד בהם מוצג דגל פלסטין. העותרת פנתה בעתירה לביטול החלטת הפסילה.

בית המשפט הרחיב עד מאד את זכות העמידה של העותר הציבורי, מקום שמדובר בעניין בעל אופי ציבורי שיש לו נגיעה לקידומו של שלטון החוק, לאכיפתם של עקרונות חוקתיים, ומקום שמתבקשת התערבות כדי לתקן פגם מהותי בפעולת המינהל הציבורי, גם מקום שהוא אינו יכול להצביע על נגיעה אישית ישירה או פגיעה אישית. הרחבת המעמד היא חלק מתפיסה רחבה הרואה את תפקידו של בית המשפט לא רק כמכריע בסכסוך בין צדדים אלא גם כמפקד על שמירת שלטון החוק.

בצד הרחבת תחום פרישתה של זכות העמידה, נשמר הכלל לפיו לא ייעתר בית המשפט בדרך כלל לעתירה ציבורית, מקום שברקע העניין מצוי נפגע פרטי אשר אינו פונה לבית המשפט בבקשת סעד על פגיעתו. סייג זה נועד לתחום את העתירה הציבורית אל תוך מסגרת מוגדרת שבה נדרש להעמיד במבחן שיפוטי פעולה שלטונית בעלת השלכה ציבורית חשובה, מקום שאין נפגע שהעניין נוגע לו.

אין דומה זכות העמידה של אדם מן הציבור בנושא בחירות לכל ענין אחר. משמעות האינטרס המוגן הקשור להליך בחירות, אותו מבקש עותר להביא להכרעה שיפוטית, והזיקה שיש לעותר כזה לאינטרס האמור, שונים וחורגים מן המקובל בעתירות ציבוריות רגילות המבקשות לתקוף את מעשי המינהל. הליך הבחירות נוגע בראש ובראשונה להבטחת זכויות הפרט הבוחר והמפלגות המבקשות להיבחר במסגרת מימוש ההליך הדמוקרטי. דיני הבחירות נועדו להבטיח את הגשמת זכותו של הפרט לבחור ולהיבחר, תוך מיצוי חופש הביטוי שלו, ותוך שמירה על כללי שוויון, טוהר בחירות, תקינות והגינות בהליך הבחירה. גם כאשר תורת המעמד עדיין הציבה הגבלות רבות על זכות הגישה לערכאות, הוכרה זכותו של הבוחר לפנות לבית המשפט לעתור לסעד על אי תקינות בהליך הבחירות.

חופש הביטוי התעמולתי הנתון למתמודדים בבחירות הוא גם הפן האחר של החופש הנתון לבוחר לקבל את המידע הזורם מהמתמודדים, לנתחו ולגבש באמצעותו את בחירתו. פגיעה נטענת בחופש הביטוי הפוליטי של מפלגה עשויה להוות לא רק פגיעה בה, אלא גם פגיעה בבוחר המבקש לקלוט את מלוא הביטוי של השיח הפוליטי.

ההכרה בזכות העמידה של העותר הציבורי בענייני בחירות אינה מייצרת, כמובן, את בחינת השאלה האם עתירתו נשענת על בסיס עובדתי מוצק. בענייננו, בעלות הענין במישורין מהחלטות המשיב לגבי פסילת קטעי התשדירים הן רשימות רע"מ ובל"ד. האחרונה התייצבה לדיון והביעה תמיכה מלאה בעיקרי העתירה. הוסבר על ידי נציגה כי אי הגשת עתירה מטעמה נבע מסיבות פרגמטיות ומינהליות ולא מטעמים ענייניים.

כמעט למותר לומר, כי העותרת אינה יכולה לחייב את בל"ד ורע"מ לשדר את תשדירי התעמולה המלאים. היא רק עומדת על זכותה להביא בהכרעה שיפוטית לביטול המגבלות שהוטלו על אותן מפלגות בהקשר זה. מהטעמים האמורים, ראוי להכיר במעמדה של העותרת לטעון את עתירתה לגופה.

העותרת הינה מוסד חינוכי השייך למוסדות חב"ד. מפעילויותיה של המשיבה, בין היתר, לסייע ליהודים לעלות לישראל, ובמסגרת סיוע זה נוהגת היא לשלם למוסדות חינוך בארץ "דמי אחזקה" עבור נערים ונערות שעלו לישראל ומתחנכים במסגרתם. תנועת חב"ד החליטה שלא לקלוט במוסדותיה נערים ונערות שעלו מאתיופיה; בעקבות זאת הפסיקה המשיבה לתמוך במוסדות החינוך של תנועת חב"ד, ומכאן העתירה.

שניים הם התנאים שבהתקיימם נתונה לבית המשפט הגבוה לצדק סמכות שיפוט. האחד, כי הגוף המבוקר ממלא תפקיד ציבורי; והשני, כי הגוף ממלא את התפקיד הציבורי על-פי דין. המשיבה, בפעילותה בקליטת עלייה, ממלאת תפקיד ציבורי ממדרגה ראשונה. גדר הספק והמחלוקת הינו אם הסוכנות היהודית ממלאת תפקיד זה "על-פי דין".

עיקרו של חוק מעמד הסוכנות במתן ביטוי לקשר ההיסטורי בין עם ישראל למדינת ישראל; החוק, ביסודו, אינו אלא הצהרתי בלבד, אין הוא קובע סמכויות שלטוניות ואין הוא מאציל סמכויות כאלה. אמנם קימת בו התייחסות למשימות שמבצעת המשיבה, אך זאת תוך הדגשה כי משימות אלו מבוצעות בשל בחירתה לבצען.

המשיבה היא גוף וולונטרי, שכל מקורות המימון שלו באים מתרומות. קביעת היעדים וסדרי העדיפות של המשיבה נקבעים על-ידי התורמים באמצעות המוסדות של המשיבה המייצגים אותם. ההסכם גם קובע כי המשיבה תפעל כשלוח של המגבית. הסכמים דומים קיימים בין המשיבה לבין מגביות במדינות אחרות, בהן התורמים מקבלים הכרה בתרומות למשיבה כניכוי מן ההכנסה לצורך חישוב מס. חוק מעמד הסוכנות אינו מאפשר לממשלה לאצול למשיבה מסמכויותיה. האמנה אינה אלא הסכם שנכרת בין הממשלה לבין מי שהוא גוף וולונטרי, ובכך היא דומה להסכמים שנחתמו בין הממשלה לגופים לא-שלטוניים אחרים, ואינה מוסמכת לאצול למי שאינו שר ואינו עובד מדינה סמכויות כגון אלו בהן עסקינן.

לסמכותו של בית המשפט הגבוה לצדק יש גבולות. תפקידו הוא ביקורת הפעילות השלטונית; המשיבה, בטיפול בקליטת העלייה, אינה גוף הממלא תפקיד ציבורי "על פי דין", ואשר על כן אינה נתונה לביקורתו של בית משפט זה. שנים הם התנאים החלופיים לסמכות שיפוטו של בית המשפט הגבוה לצדק: האחד - שבית המשפט רואה צורך לתת בנושא העתירה סעד למען הצדק; והתנאי השני - שנושא הדיון אינו בסמכותו של בית משפט אחר. שני התנאים מצטברים, ובהעדר אחד מהם לא ייזקק בית משפט זה לדון בעתירה שלפניו. לעניין התנאי הראשון אין צורך לקבוע עמדה בעתירה זו, מאחר וממילא לא מתקיים התנאי השני; נושא העתירה מצוי הוא בסמכותו של בית משפט אחר, ועל כן לא יהא זה נכון וראוי שבג"ץ יכריע בה. הענין המועלה בעתירה הוא "ענין אזרחי" המצוי בסמכותו של בית המשפט האזרחי, וזה מוסמך לדון גם בטענת ההפליה המועלית על ידי העותרים. ייתכן ויש מקום להסיק שהסוכנות פועלת בנושא העתירה כגוף דו-מהותי, אך במקרה כזה על בית המשפט האזרחי להכריע בדבר.

הסעד המבוקש על ידי העותרים הוא סעד הצהרתי או, למעשה, סעד כספי. בית המשפט האזרחי מוסמך ליתן סעד זה. המשיבה היא גוף וולונטרי, שמעצם טבעו מצוי הוא בתחום השיפוט האזרחי. העתירה נדחת.

יוסף גנוסר היה מעורב בפרשת "קו 300", וכחבר ועדת זורע פעל להעלמת חלקם של אנשי שירות הביטחון הכללי בפרשה. כן היה גנוסר מעורב בפרשת נאפסו, שם היה ראש צוות החקירה, שאנשיו נקטו באמצעי חקירה פסולים והעידו שקר בפני בית-המשפט. השאלה העומדת להכרעתנו הינה אם על רקע עברו זה של גנוסר, שיקול הדעת של הממשלה במנותה את גינוסר למנכ"ל משרד השיכון היה כדין.

בעניינינו בית-המשפט לבחון את הפעלת הסמכות שלטונית. התוצאה של יצירת יחסי עבודה היא שולית. על כן הסמכות לדון בעתירה שלפנינו - ייחודית או מקבילה - נתונה לבית-המשפט הגבוה לצדק; זאת למרות שסמכות בית הדין לעבודה משתרעת גם על תובענות שעילתן מעוגנת באירועים שקדמו ליצירת יחסי העבודה או לאחר סיומם.

משהוענקה סמכות ייחודית לבית הדין לעבודה לדון בתובענה שעילתה בקבלת אדם לעבודה, ממילא נגרעה במקביל סמכותו של בית-המשפט המחוזי. אילו בית-המשפט הגבוה לצדק היה אף הוא בית-משפט בעל סמכות שיורית, כי אז דינו היה כדין בית-המשפט המחוזי. אך זה אינו המצב. הטעם לכך הוא משולש: ראשית, תכליתה של החקיקה לא היתה לפגוע בסמכות השיפוט של בית-המשפט הגבוה לצדק, אל להרחיב את סמכות השיפוט של בית הדין לעבודה ולגרוע סמכות זו מבתי-המשפט האזרחיים.

שנית, חזקה היא כי המחוקק אינו שולל את סמכות השיפוט של בית-המשפט הגבוה לצדק, אלא בלשון מפורשת, בייחוד כאשר הסמכות ניטלת ממערכת בתי-המשפט ומוענקת לגוף שאינו שיפוטי, או כאשר הסמכות ניטלת ממערכת בתי-המשפט "הרגילים" ומועברת למערכת בתי-משפט "מיוחדים", שאינם כפופים לערעור לבית-המשפט העליון. שלישית, סמכותו של בית-משפט זה על-פי הוראת חוק יסוד: השפיטה היא רחבה ביותר. בעצם הסמכתה של ערכאה שיפוטית מיוחדת לדון בעניינים שהסמכות לדון בהם נתונה לבית-המשפט הגבוה לצדק, אין משום קביעה כי סמכות בית הדין הגבוה לצדק נשללת.

כאשר ההחלטה בגין קבלת אדם לעבודה נעשית על ידי רשות שלטונית הפועלת על-פי דין, נתונה סמכות השיפוט באשר לחוקיות ההחלטה גם לבית-המשפט הגבוה לצדק. עם זאת, ההכרעה בשאלה היכן יתקיים הדיון אינה נתונה לבחירתו החופשית של התובע או העותר, ואיננו דנים בעתירה כל עוד עומד לעותר סעד חילופי; כעקרון, מן הראוי הוא שסכסוכים שעילתם בקבלת אדם לעבודה יתבררו בבית הדין לעבודה. יחד עם זאת, במקרים חריגים כמו זה שלפנינו, מן הראוי הוא שהעתירות יתבררו בבג"צ. המקרה שלפנינו אינו מעורר כל מחלוקת עובדתית, ומנגד מעורר בעיה משפטית שטרם הוכרעה במשפט הישראלי. אך מעבר לכך, עניין לנו בסוגייה מהותית ומרכזית אשר לה השפעות עמוקות על שלטון החוק ועל אמון הציבור בפעולתן של רשויות השלטון ושל הממשלה בפרט. מטעמים אלה החלטנו לדון בעתירות לגופן.

הרשות לפיתוח ירושלים הגישה לוועדת התכנון שלוש תכנית להרחבת אזור תעשייה. שתי התכניות הראשונות אושרו כדין, והשלישית הופקדה לשמיעת התנגדויות; לטענת העותרים, חרגה הועדה מסמכותה באישור התכנית הראשונה, מכיוון שמדובר בתעשייה כימית לפי הגדרתה בחוק. המחלוקת בשלב הראשון הינה בשאלה אם ראוי שהנושא לא יידון בבג"ץ, אלא שבית המשפט האזרחי ידון בסכסוך המינהלי.

בית-המשפט הגבוה לצדק מוסמך לדון בחוקיות פעולותיהם של רשויות, גופים ופקידים הממלאים תפקידים ציבוריים על-פי דין. עם זאת, קיימת בעניין זה סמכות שיפוט מקבילה לבית המשפט הגבוה לצדק ובתי משפט ובתי דין מסויימים; לבית-המשפט האזרחי נתונה הסמכות (המקבילה) ליתן פסק-דין הצהרתי הקובע כי פעולות שלטון אשר נעשו מכוח חקיקת התכנון והבניה הן בלתי חוקיות, ועל כן הן בטלות ומבוטלות.

בית-המשפט הגבוה לצדק אינו חייב לדון בעתירה כל עוד עומד לעותר סעד חלופי. יש לקחת בחשבון בעיקר את השיקולים הבאים: קיומה או העדרה של מחלוקת עובדתית מורכבת, קיומה או העדרה של מחלוקת אזרחית בין הצדדים, ומידת פיתוחו של הדין בעניין נושא העתירה; אולם נקודת המוצא העקרונית הינה, כי תובענות בדבר הצהרה על בטלותן של החלטות בענייני תכנון ובניה בשל אי חוקיות שנתגלתה בהן, תידונה בבית-המשפט האזרחי.

ההליך יתנהל על-פי כללי סדר הדין האזרחי, והוא ילבש, בדרך כלל, לבוש של פסק דין הצהרתי; התובענה עצמה תתברר בדרך כלל על דרך המרצת פתיחה. ההליך בפני בית המשפט האזרחי נחתך על-פי המשפט המינהלי. התביעה שבפניו היא לפסק-דין (הצהרתי) על תוקף ההחלטות, ולא תביעה לתרופה בגדרי עוולת נזיקין. על כן, עומדת התביעה גם אם על-פי דיני הנזיקין אינה מתגבשת עילת תביעה, או קיימת הגנה (כגון ההגנה כי הפעולה נעשתה מתוך סברה בתום-לב שהיא בגדרי הסמכות). כל הכרעה שיפוטית אשר בית המשפט הגבוה לצדק רשאי היה לקבלה, רשאי גם בית-המשפט האזרחי לקבלה. על כן, אין מקום להבחין לעניין זה, בין פעולת מינהל בטלה (VOID) לבין פעולת מינהל נפסדת (VOIDABLE). בדונו בעניין תכנון ובניה, בית-המשפט האזרחי הוא בית-משפט מינהלי בקבעו כי פעולת מינהל אינה תקפה, אין הוא פועל בגדרי תקיפה עקיפה אלא בגדרי תקיפה ישירה.

העתירה שלפנינו אינה מעוררת כל שאלה משפטית יוצאת דופן בתחום התכנון והבניה, ומתמקדת בשאלת פרשנותו של הדיבור "תעשייה כימית" בחוק הוראות שעה, ובבחינת התשתית עובדתית אשר אינה פשוטה כלל ועיקר. הרקע "האזרחי" של העתירה שלפנינו בולט, שכן עיקר דאגתם של העותרים הוא במניעת מטרד. לפנינו עתירה "רגילה" שאין בה היבט חריג המצדיק הפעלת סמכותנו המקבילה. העתירה נדחית.

בית הספר התיכון האזורי "בית ירח" שוכן בתחומי המועצה האזורית עמק הירדן, אשר הישוב פוריה שוכן בתחומה, וילדיו מהווים כ-5% מהתלמידים. בית הספר הוא פרטי "מוכר" שאינו רשמי, הנתמך בתקציבו על ידי מוסדות המדינה. ילדי העותרים נדרשים לשלם לבית הספר תשלומים מיוחדים עבור תכניות העשרה המתקיימות במסגרתו מעבר לתשלום חובה הנדרש מכל תלמיד, וללא מתן פירוט. מכאן העתירה.

מקור מימנם של מוסדות חינוך פרטיים מוכרים שאינם רשמיים אינו בהכרח ציבורי. המבקש שילדו ילמד בהם מקבל על עצמו מרצון נטל תשלומים ומימון שאינו מוטל על תלמיד בחינוך הרשמי. עם זאת, נתונה לרשות הציבורית סמכות פיקוח על המוסדות המוכרים שאינם רשמיים בתחומים שונים. החלת ערך השוויון בחינוך משתקפת, בין היתר, בחיזוק המגמה ליתן הזדמנויות שוות לתלמידים בחינוך בלא שפערים כלכליים, חברתיים ותרבותיים ינצחו הבדלים משמעותיים בהשכלה ובהכשרה המקצועית הנרכשת.

כאשר מוסד חינוך פרטי נתמך בכספי מדינה, זכות בידי המדינה לדרוש, כעניין שבמדיניות, כי העלויות המוטלות על הורי התלמידים תהיינה מצומצמות ככל האפשר במסגרת המגמה הכללית לקדם את רעיון השוויון בחינוך בכל המגזרים. מדיניות זו איננה פוגעת באוטונומיה הערכית והתכנית של המוסד ובייחודו, אלא מבקשת, באמצעות המינהל הכספי, להגשים ערך חברתי כללי המקובל במערכת החינוך כולה.

הגוף המשפטי שבמסגרתו מופעל בית הספר הנדון הוא האגודה השיתופית "בית-ירח", ולפיכך האגודה הינה בעל הדין הנכון בעתירה זו, ויש למחוק את בית הספר מרשימת המשיבים. אך בית הספר הינו מוכר שאינו רשמי ומאוגד כתאגיד בתחום המשפט הפרטי. עם זאת, ניתנו לו סמכויות מכח דיני החינוך להעניק חובה לתלמידים שהרשות הציבורית אחראית לספקו במסגרת הפונקציה השלטונית שהיא ממלאה. התפקיד הכרוך בכך הוא בעל אופי ציבורי מובהק, ולכן הפעלת הסמכויות הכרוכות בביצוע תפקיד זה נובעת מדיני החינוך ומהמדיניות שהרשות המוסמכת מתווה מכוחם. הכפיפות לתנאים בדבר הפעלת תכניות לימוד העונות למטרות החינוך הממלכתי, והכפיפות מכח החוק למדיניות משרד החינוך בתחומי המינהל והכספים הופכים את המוסד המוכר לגוף המבצע את עיקר תפקידו על פי דין. במקרים רבים וגם בענייננו, המוסד המוכר נתמך מכספי מדינה.

בביצוע תפקידו כמקנה חובה לתלמידים כפוף בית הספר לכללי המשפט הציבורי גם בהיותו יציר המשפט הפרטי. לאור זאת, כפוף הוא לביקורת בית המשפט הגבוה לצדק ככל שהדבר נוגע לתפקיד הציבורי שהוא ממלא, ושאלת חבויות ההורים בתשלומים לבית הספר במסגרת חינוך חובה הינה שאלה בעלת אופי ציבורי מובהק. בית הספר כפוף בענין הנדון לביקורת בית המשפט הגבוה לצדק.

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.

נושא המיכרזים עבר למעשה מבית המשפט הגבוה לצדק אל בית המשפט האזרחי. בעניין זה, יש להבחין בין שיקול דעתו של בית המשפט הגבוה לצדק לבין מרחבי שיקול-הדעת המהותי של המשפט המינהלי, בהם כללי התערבותו של בית המשפט הגבוה לצדק בשיקול דעתה של רשות, ככל שנתפשים הם כחלק מהמשפט המהותי.

בית המשפט הגבוה לצדק מחזיק בסמכות ביקורת על שיקול דעתן של אותן רשויות בנות-סמך, ובעשותו שימוש בסמכותו לביקורת, יתכן ויתערב בהכרעתה של רשות מוסמכת. הוא לא יתערב בהכרעתה של רשות במקום בו פעלה בגידרי מיתחם הסבירות; ולעניינו של מיכרז, גם אם נפל פגם בהליכי מיכרז, לא יתערב בית המשפט אם היה זה פגם שלא הטיל מום בעקרונות היסוד של משפט המיכרזים, וכן לא יישמע תובע בטענה על דבר פגם שנפל במיכרז, אם השתתף באותו מיכרז בידועו על הפגם ובלא שימחה עליו. שיקול-דעת זה של בית המשפט הגבוה לצדק עבר לבית המשפט האזרחי.

יש להבחין בין נושא מינהלי על דרך הכלל לבין נושא המיכרז המסחרי. זה האחרון הוא בן נורמטיביות כפולה, ושיך הוא גם למשפט הציבורי גם למשפט הפרטי. וגם אם לעניינם של נושאים מינהליים "נקיים" הנדונים בבית המשפט האזרחי, ראוי שבית המשפט יקנה את שיקול דעתו של בית המשפט הגבוה לצדק, אין זה בהכרח המצב בנושא המיכרזים. בנושא זה יבוא לידי ביטוי עז דווקא הפן האזרחי שבו. אמנם, בית המשפט האזרחי יוכל לפתח כללים משלו - כגון בנושא של שיהוי ושינוי מצב לרעה, אך אין להחיל על תביעת מיכרזים "אזרחית" בבית המשפט האזרחי, כללים שיוחדו למשפט הציבורי, כגון נקיון כפיים, סעד חלופי וכיו"ב. בית המשפט האזרחי חייב להיות ער להבחנה זו שבין שיקול-דעת של-מהות לבין שיקול-דעת-של-דיון.

כללי בית המשפט הגבוה לצדק לא נחילם אלא על הפן המינהלי של התביעה, ואילו צידה האזרחי של התביעה לא תישלט בידי אותם כללים. "שיקול-דעת" לענין נתינתו של סעד מקומו הוא במגירה ורק לעת מיוחדת יישלף ממקומו ויכריע דין.

העותרת מבקשת כי בית המשפט יורה למשיבים להימנע מהתערבות בפעילויות מחאה פוליטיות שלה בהגנות ובשילוט, ובשימוש בפקחי העירייה לצורך כך.

לעניין הסמכות, הקמתו של בית המשפט המינהלי אינה "נוטלת" מבית המשפט העליון את הסמכות להכריע בנושא. סמכות בג"ץ מוגנת בחוק יסוד: השפיטה, ואין בכוחו של חוק רגיל לצמצם סמכות זו. יש להבחין בין הסמכות לשיפוט, לבין הפעלת שיקול דעת אם ראוי שההכרעה בסכסוך תינתן על-ידי ערכאה שיפוטית אחרת. חוק בתי משפט לעניינים מינהליים אינו יוצר הסדר שלילי בשאלת הסמכות העניינית.

השאלה אינה, אם יש לבית המשפט המחוזי סמכות לדון בנושאים מינהליים, אפילו אינם מפורטים בחוק בתי משפט מינהליים, אלא אם ראוי הוא שהנושא ידון בפניו. ההחלטה או פסק-הדין שיינתנו, במהותם, יינתנו בסמכות, והשאלה אם נושא זה או אחר ידון בביהמ"ש המחוזי או בבג"ץ, היא שאלה יותר ארגונית מאשר מהותית. למרות שהמחוקק התווה את שטחי הפעולה ואת מיתחם הסמכויות מבחינה עניינית, טעונה החלוקה בין הערכאות השלמה, הבהרה וויסות, ואלה נקבעים על-פי צרכים שיפוטיים, וניסיון שיפוטי.

בנושאים כאלה נותרה מידה של מירווח לשיקול דעת שיפוטי של המערכת עצמה. החוק רק "ארגן" באופן שונה את יישומה של הסמכות. מלכתחילה הייתה סמכות, ואולם לא תמיד ראוי שהנושא ידון על-ידי ערכאה אחרת שאינה בית המשפט העליון. אין מניעה שבחינת הסמכות תעשה על-ידי בית המשפט המחוזי, במיוחד כאשר גם החלטות אלה יכולות להיות מובאות בפני ביהמ"ש העליון כערכאת ערעור.

יצירת מחלקות בתוך בתי המשפט הקיימים היא איזון בין שתי מגמות: האחת, שמירה על המאפיינים הייחודיים של המשפט המינהלי, השונים מהליכים אזרחיים רגילים; האחרת, היא שהעברה נעשתה לתוך מערכת בתי המשפט הכלליים הקיימים, במטרה להביא להתארגנות פנימית שונה. גישה זו מגנה היטב על "זכות הטיעון המשפטי" של עותר בכל נושא מינהלי. לא רק שבית המשפט המחוזי נגיש יותר, אלא גם שנוספה אפשרות הערעור בזכות ברוב המקרים. שאלת הסמכות העניינית אינה צריכה עוד להיות בעלת משקל סגולי מכריע עד כדי כך שהחלטה שניתנה על-ידי אותו בית משפט תחשב כבטלה.

על השיקולים שעל בית המשפט המחוזי לבחון בבואו להכריע בשאלה, אם ראוי הוא שידון בעתירה המובאת בפניו, צריכה להתייחס למהותה ולתוכנה של העתירה, למידת מורכבותה ולמשמעות שיכולה להיות להחלטה שתנתן מבחינת היקף השלכותיה מבחינה משפטית, אך בעיקר גם מבחינת תחומים אחרים, כלכליים, כספיים, חברתיים וכדומה. הפעלת מאפיינים אלה בענייננו, תוך הגדרת המחלוקת הממוקדת, מובילה למסקנה, שאין זה מן הנמנע שהסכסוך דן יוכרע על-ידי בית משפט זה.

אף שיתכן שהנסיבות העובדתיות אינן שגרתיות, הרי שלבסיס המחלוקת נדרש בירור עובדתי אם הפעילויות הפוליטיות בהן נקטה העותרת הן בגדר "הפגנה שאושרה" על-ידי המשטרה או מעין הפגנה כזו, והאם העירייה יכולה וצריכה להפעיל את חוק העזר - שילוט, החל גם על תליית שלטים פוליטיים על שטח ציבורי, במסגרת פעילות פוליטית שקיבלה אישור, הגם שאישור כזה אינו נדרש על-פי פקודת המשטרה. העתירה תידון בבית משפט זה.

המשיב 2 שימש כמנהל חטיבת הביניים בבית-הספר באבו-סנאן וכמפקח במשרה חלקית על החינוך המיוחד במגזר הדרוזי. בשנת 1992 פורסם מכרז למנהל חטיבת הביניים. לאחר זמן מה בוטל המכרז, וזאת נוכח הודעת המשיב מס' 2 כי הוא מתכוון לחזור לניהול חטיבת הביניים, כפי שאכן עשה. כנגד ביטול המכרז הוגשה תביעה לבית הדין האזורי לעבודה בחיפה ע"י אחד המורים, ובמקביל הוגשה העתירה שבפנינו. העותרת טוענת כי ביטול המכרז נעשה שלא כדין ומשיקולים פסולים. בין השאר היא טוענת, כי הביטול לא בא אלא כדי לאפשר למר קשקוש - המקורב למשיב מס' 2 - לסיים לימודיו ולרכוש כשירות למשרה. הושגה הסכמה דיונית, כי נשוא העתירה יידון בבית הדין לעבודה, וכי יובטח שם מעמד הצדדים, אך יש לנמק את אישור בית המשפט לאותה הסכמה.

עם הרחבת סמכותו של בית הדין לעבודה, צומצמה סמכותו של בית-המשפט האזרחי, ממנו ניטלו הסמכויות שהוענקו לבית הדין לעבודה. סמכותו של בית-המשפט הגבוה לצדק, הקבועה בסעיף 15 לחוק-יסוד: השפיטה, לא שונתה; הוגשה עתירה בעניין זה לבית-המשפט הגבוה לצדק, היא עליו להפעיל את שיקול דעתו ולבחון אם מן הראוי הוא שהוא ידון בעניין. בהפעלת שיקול דעתו, היא על בית-המשפט הגבוה לצדק לקחת בחשבון את מכלל השיקולים הרלוונטיים. נקודת המוצא צריכה להיות, כי במצב הדברים הרגיל, מן הראוי לו לסכסוך שעניינו משא ומתן לקראת כריתתו של חוזה עבודה או שעניינו קבלתו של אדם לעבודה או אי-קבלתו להיות נדון בבית הדין האזורי לעבודה. עם זאת, עשויים להיות מקרים חריגים ויוצאי דופן, בהם היא צידוק לדון בעניינים אלה בבית-המשפט הגבוה לצדק.

המקרה שלפנינו אינו נמנה עמם. נהפוך הוא: עיקר המחלוקת בין הצדדים הינה עובדתית. העותרת טוענת כי המשיב מס' 2 התפטר מתפקידו כמנהל חטיבת הביניים. לעומתה טוענים המשיבים כי המשיב מס' 2 עזב את משרתו באופן זמני. כן חלוקים הצדדים באשר למניעיו של המשיב מס' 2.

מחלוקות אלה הן בעניינים שבעובדה. הערכאה הדיונית היא הראויה לבחינתן. ערעור על החלטתה ניתן להגיש לבית הדין הארצי לעבודה, ועל פסקי דיניו ניתן לעתור לבית-משפט זה. בדונו בעניין נשוא העתירה שלפנינו יפעיל בית הדין לעבודה את אותה מערכת נורמטיבית שהיתה מופעלת על-ידי בית-המשפט הגבוה לצדק, אילו זה היה דן בעתירה. המשפט בישראל הוא אחד, והוא חל בכל מערכות השיפוט. על כן, כאשר בית דין לעבודה דן בעניין בעל אופי ציבורי, הוא מחיל עליו את דיני העבודה ואת דיני המשפט המינהלי.

אחדות נורמטיבית זו חלה גם לעניין דיני המעמד. הם חלים בכל מקרה בו מתעורר "סכסוך ציבורי". אמנם, לכל מערכת שיפוט כללי דיון משלה, אך דווקא שוני זה בדיני הדיון הוא המעניק לבית הדין לעבודה כלי דיון שאינם מצויים בידי בית-המשפט הגבוה לצדק, והמאפשרים לו לבחון באופן יסודי מחלוקת עובדתית המתגלה בין הצדדים. התוצאה היא אפוא, כי דין העתירה להדחות.

המערער בנה ללא היתר בית מגורים, והמשיב הוציא לגביו צו הריסה מינהלי. לאחר מכן הושג הסדר בין הצדדים, לפיו ניתן יהיה לבצע את צו ההריסה רק במהלך חודש מרס 2000, צו שביצעו נדחה למספר חודשים, עד שתאושר באותה שכונה תוכנית מתאר. התכנית אכן נערכה ואושרה, אך הבית שבנה המערער ממוקם כ-30 מטר מחוץ לגבול התוכנית. ניתנו לו מספר אורכות על מנת שיוכל ליזום תוכנית מתאר נקודתית שתכשיר את הבניין. ביום 1.5.01 ביקש המערער מבית המשפט להתלות או לדחות את ביצועו של צו ההריסה, בכדי שיוכל להשלים את הליכי התכנון לעניין הבית, אך המשיב התנגד.

בסמכותו של יושב ראש ועדה מקומית לתכנון ובנייה לצוות, בתנאים מסוימים, על הריסה של בניין או חלק ממנו. הצו כונה צו הריסה מינהלי, על מנת להבדילו מצווי ההריסה שבתי המשפט מוסמכים לתיתם. לבית המשפט נתונה הסמכות לבטל או להתלות צו הריסה מינהלי, אולם סמכות זו אינה קיימת, לכאורה, במקרה זה, מכיוון שהבנייה נעשתה שלא כדין וביצוע הצו דרוש לשם מניעת עובדה מוגמרת.

לבית המשפט לעניינים מינהליים לא ניתנה סמכות להפעיל ביקורת שיפוטית על צווי הריסה מינהליים, אלא סמכות זו נותרה בידי בית משפט השלום. התכלית בהקמתם של בתי משפט מינהליים הייתה להסמיך באופן הדרגתי את בית המשפט לעניינים מינהליים, לדון בעניינים מינהליים הנדונים בבית המשפט העליון, בשבתו כבג"ץ לא על מנת לגרוע מסמכות האחרון, אלא יצר מצב בו, מבחינת בג"ץ, קיים סעד חילופי.

אותן טענות שניתן היה להעלותן בעבר בפני בית משפט השלום, ראויות הן להישמע בפניו אף כיום. אין צידוק לפתוח עתה פתח לניהולם של שני הליכים שונים בהם תועלינה השגות נגד צו הריסה מינהלי, האחד בבית משפט השלום והאחר בבית המשפט לעניינים מינהליים. הנפגע מצו הריסה מינהלי רשאי להעלות בפני בית משפט השלום עילות או פגמים נוספים על אלה שבחוק, ובלבד שמדובר בפגמים חמורים העושים את הצו לבטל מעיקרו. ממילא, אם הפגם אינו חמור, ספק מה תהא ההצדקה לביטול הצו. הערעור שבפנינו הינו כנגד פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים. ההליך נפתח שם, לאחר שבית המשפט לעניינים מקומיים בירושלים קבע, שאין זה מסמכותו לדון בהשגות של המערער על שיקול דעתו של המשיב.

לגופו של עניין, בתחום של תכנון ובניה מתבקש שמגרשה של פלונית ימצא בתחומה של תוכנית ומגרשה של אלמונית מחוצה לו. ההבחנה בין המגרשים אינה בסיס מספיק לטענת אפליה. במקרה הנוכחי נטענה טענת האפליה באופן כללי וסתמי, וכך אף הטענה בדבר חוסר סבירות קיצוני.

הנפגע רשאי להשיג בפני בית משפט השלום על צו הריסה מינהלי, אף כאשר מדובר בפגמים הנוגעים לשיקול הדעת של הרשות המינהלית שהוציאה את הצו, בתנאי שהתוצאה של הפגם הינה בטלות מעיקרא. על כן, רשאי היה בית המשפט לעניינים מקומיים לדון בטענות האפליה וחוסר הסבירות שהעלה המערער, ולא היה מקום להפנותו לעניין טענות אלו לבית המשפט לעניינים מינהליים. עם זאת, השגותיו של המערער הועלו באופן סתמי ועל כן דינן להידחות. הערעור נדחה.

הערת העורך: למעשה, אין דבר כזה "עובדה מוגמרת", מכיוון שניתן להרוס כל דבר, ובהינתן האמצעים המתאימים – גם לבנות כל דבר מחדש. הכל שאלה של מחיר או מה שקרוי מאזן נזקים.