

בבית המשפט העליון בירושלים

בג"ץ 8060/03 - ט'

בפני : כבוד הרשם יגאל מרזל

העותרים :
1. עאדל קעדאן
2. אימאן קעדאן

נגד

המשיבים :
1. מינהל מקרקעי ישראל
2. הסוכנות היהודית לארץ ישראל
3. קציר, אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בשומרון בע"מ
4. המועצה המקומית קציר-חריש

בקשה לפסיקת הוצאות

בשם העותרים : עו"ד ד' יקיר
בשם המשיב 1 : עו"ד א' מנדל
בשם המשיבה 3 : עו"ד א' תוסיה כהן

החלטה

1. כך פסק בית המשפט העליון ביום 8.3.2000 :

"א. אנו מצהירים כי המדינה לא היתה רשאית על פי דין להקצות מקרקעי המדינה לסוכנות היהודית לצורך הקמת היישוב הקהילתי קציר על בסיס של הפליה בין יהודים לבין מי שאינם יהודים.
ב. על המדינה לשקול את בקשתם של העותרים לרכוש לעצמם חלקת מקרקעין ביישוב קציר לצורך הקמת ביתם, וזאת על יסוד עקרון השוויון, ומתוך התחשבות בשיקולים השייכים לעניין - לרבות השיקולים הנוגעים לסוכנות ולמתיישבים במקום - וכולל הבעיות המשפטיות הכרוכות בעניין זה. על יסוד שיקולים אלה,

על המדינה להחליט במהירות הראויה אם יש בידה לאפשר לעותרים, במסגרת הדין, להקים לעצמם בית בתחום היישוב הקהילתי קציר" (ראו בג"ץ 6698/95 קעדאן ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258, 286, להלן: פרשת קעדאן).

בחלוף למעלה מחמש שנים וחצי - ביום 19.12.2005 - חתם מינהל מקרקעי ישראל על חוזה עם העותרים המאפשר להם לקבל מגרש. השאלה שלפני היא אם זכאים העותרים להוצאות המשפט בהן נשאו במסגרת העתירה שבכותרת, הליך שהגישו לשם ביצוע פסק הדין בפרשת קעדאן.

העובדות וההליכים

2. מדינת ישראל היא בעלת קרקע באיזור נחל עירון. היא הקצתה חלק ממנה – על ידי מינהל מקרקעי ישראל (משיב מס' 1, להלן: המינהל) – לסוכנות היהודית לארץ ישראל (משיבה מס' 2, להלן: הסוכנות). הסוכנות הקימה על קרקע זו את היישוב הקהילתי "קציר". החברות ביישוב התבססה על התאגדות שיתופית של התושבים במסגרת קציר, אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בשומרון בע"מ (משיבה מס' 3, להלן: האגודה השיתופית).

3. העותרים הם בני זוג ערבים. הם ביקשו להתקבל כחברים באגודה השיתופית. בקשתם סורבה בשל היותם ערבים. על רקע זה פנו בעתירה לבית המשפט העליון. בפסק הדין בפרשת קעדאן, קיבל בית המשפט את העתירה. נקבע, כי לו המינהל היה מחליט להקצות בנסיבות המקרה את הקרקע ישירות ליישוב ליהודים בלבד היה בכך משום פגיעה בעיקרון השוויון, שלא כדין. בית המשפט הוסיף וקבע, כי בהחלטה להקצות את הקרקע לגוף שלישי – הסוכנות – שהוא בתורו פועל בחוסר שוויון, יש משום פעולה שלא כדין של המינהל, פעולה הפוגעת בעיקרון השוויון. "ההפליה אינה מאבדת את האופי המפלה שלה, גם אם היא נעשית באמצעות הסוכנות היהודית, ולכן אין היא מותרת למדינה" (שם, בעמ' 285). על רקע זה פנה בית המשפט לשאלת הסעד הראוי בנסיבות המקרה. בית המשפט ציין כי "התשובה אינה פשוטה כלל ועיקר" (שם, בעמ' 285). צוין בהקשר זה, כי:

"אין לשכוח כי המדינה הקצתה את המקרקעין עליהם הוקם היישוב הקהילתי קציר לסוכנות היהודית על פי הסכם שנערך בשנת 1986. ההסכם נערך מתוך ידיעה שהסוכנות היהודית תשקיע משאבים בפיתוח המקרקעין על פי מסמכי היסוד שלה, כלומר, כדי להקים יישוב

יהודי. ואכן, על יסוד הסכם זה, ובהתאם למסמכי היסוד של הסוכנות היהודית, השקיעה הסוכנות היהודית משאבים בהקמת היישוב הקהילתי קציר. לצורך זה היא אף ערכה הסכם עם האגודה השיתופית קציר. זאת ועוד. המתיישבים ביישוב הקהילתי רכשו בתים במקום, ועברו להתגורר בו, על יסוד הסתמכות על המצב כפי שהיה קיים בשעתו. כל אלה מעוררים בעיות קשות מבחינת הסוכנות, האגודה השיתופית ותושבי היישוב, לא רק מבחינה חברתית, אלא גם מבחינה משפטית. שכן זאת נזכור: הכרעת הדין ניתנת היום, לאחר שעברו כארבע עשר שנים מאז ההקצאה, ולאחר שהמתיישבים והסוכנות היהודית עצמה פעלו על-סמך ציפיות שהיו מקובלות במקומן ובשעתן. כל אלה מקשים על המדינה ועשויים להטיל עליה מגבלות גם מבחינה משפטית. גם אנו לא יכולים להתעלם מבעיות אלה" (שם, בעמ' 285-286).

בהמשך לכך קבע בית המשפט, כאמור לעיל, כי על המדינה:

"לשקול את בקשתם של העותרים לרכוש לעצמם חלקת מקרקעין ביישוב קציר לצורך הקמת ביתם, וזאת על יסוד עקרון השוויון, ומתוך התחשבות בשיקולים השייכים לעניין - לרבות השיקולים הנוגעים לסוכנות ולמתיישבים במקום - וכולל הבעיות המשפטיות הכרוכות בעניין זה. על יסוד שיקולים אלה, על המדינה להחליט במהירות הראויה אם יש בידה לאפשר לעותרים, במסגרת הדין, להקים לעצמם בית בתחום היישוב הקהילתי קציר" (שם, בעמ' 286).

4. ביום 22.11.2000 הגישו העותרים בקשה על פי פקודת בזיון בית המשפט (בשג"ץ 8532/00) בטענה כי למרות שפסק הדין בפרשת קעדאן ניתן עוד ביום 8.3.2000, הרי שבחלוף למעלה משמונה חודשים, טרם בוצע פסק הדין במובן זה שעד לעת היא לא הוקצה לעותרים מגרש ביישוב קציר. בתגובת המינהל צוין כי הסעד שנפסק במקרה זה הוא מורכב לביצוע וכורך הוא הסדרה של היחסים עם הסוכנות והאגודה השיתופית וכי נתקיימו פגישות בנדון. ממילא אין לקבוע כי המינהל אינו פועל ב"מהירות הראויה". בתגובת האגודה השיתופית צוין, בין היתר, כי בקשת העותרים היא מוקדמת שכן הם טרם פנו לוועדת הקבלה של האגודה השיתופית. לאחר תגובות נוספות של הצדדים, ניתנה החלטת בית המשפט מיום 1.4.2001 ובה נקבע כי:

"על פי המלצתנו, הוסכם בין הצדדים כי העותרים יפנו למשיב מס' 5 [האגודה השיתופית, י.מ.], על מנת שהוא יחליט - בתוך 60 יום מיום הגשת הבקשה - בשאלת קבלתם של העותרים בלא שהקריטריון הלאומי ישמש

מבחן (ישיר או עקיף), כאמור בפסק דיננו. הקריטריונים על פיהם יחליט המשיב מס' 5 ימסרו לעותרים בתוך 20 ימים מהיום. נימוקיו של המשיב מס' 5 יימסרו בכתב לעותרים. אין בפניה זו משום ויתור על כל טענה שעומדת לצדדים בעניין הצורך בקבלת החלטתו של המשיב מס' 5, ובאשר לחובתה של המדינה".

5. ביום 7.9.2003 הוגשה העתירה שבכותרת (בג"ץ 8060/03) על ידי העותרים והסעד שנתבקש בה היה כי המינהל ינמק מדוע לא יקצה לעותרים מגרש ביישוב קציר במחירי 1995. בעתירה נטען כי הגם שהעותרים פעלו כפי שהוסכם בבשג"ץ 8532/00, ופנו (ביום 4.6.2001) לוועדת הקבלה של האגודה השיתופית, בקשתם סורבה שלא כדין ובהליך לא ראוי. נטען, כי הוצבו לפני העותרים דרישות שונות ומשונות ובמקביל הצטברו ראיות לפיהן אין בכוונת האגודה השיתופית – ואף הסוכנות – לבצע את פסק הדין בפרשת קעדאן אלא לפעול לסיכולו. ההחלטה של ועדת הקבלה של האגודה השיתופית ניתנה בחלוף זמן רב ולאחר פניות חוזרות ונשנות. זאת ועוד: העותרים ביקשו כי ההחלטה האמורה תנומק כראוי, דבר שלא נעשה לטענתם. פנייתם לפרקליטות המדינה נענתה בכך כי על העותרים לפנות לוועדת ערר, אולם ועדה זו לא הוקמה. זאת ועוד: העותרים טענו כי ביום 18.3.2002 קיבל המינהל את החלטה 510 ועל פי החלטה זו והחלטות שבאו בעקבותיה ביישובים מגודל מסוים – ובכלל זה היישוב קציר – ניתן להקצות מגרשים נוספים על יסוד מכרז שוויוני פתוח לכולם בלא ועדת קבלה. מטעם זה נטען עוד כי ממילא אין מקום להמתין עוד להחלטה אחרת של ועדת הקבלה ויש להקצות לעותרים מגרש ישירות.

6. לאחר הגשת העתירה אירעו התפתחויות נוספות שמן הראוי להביא את חלקן בקצרה: ביום 6.5.2005 הודיעה פרקליטות המדינה כי בהתחשב בנסיבות העניין, ולאחר שהתברר כי מספר בתי האב ביישוב קציר עולה על 300, ואינו מאפשר עוד קיום הליך של ועדת קבלה מטעם האגודה השיתופית, החליט המינהל להקצות לעותרים מגרש כמבוקש על ידם במחירי 1995. עם זאת, האגודה השיתופית התנגדה להסדר זה בטענה כי יש הכרח בקבלת אישורה של ועדת הקבלה. נתקיים דיון בעניין בבית המשפט (ביום 2.9.2004). המינהל הצהיר בדיון זה כי אין בידי האגודה השיתופית לעכב את החלטת המינהל להקצות לעותרים מגרש. הוסרה אפוא התנגדותה של האגודה השיתופית, אולם החוזה עם העותרים נחתם רק כעבור 15 חודשים. זאת, לפי הנטען, בשל עיכובים בחישוב שווי המגרש, סירובה של הסוכנות לחתום על החוזה וכן טענות של העותרים לפיהן החוזה המקורי שהומצא להם כולל תניות פסולות דבר שהצריך שלושה נוסחים שונים של החוזה. ביום 19.12.2005 נחתם החוזה בין המינהל

לבין העותרים ובמסגרתו קיבלו מגרש ביישוב קציר במחירי 1995. בהמשך לכך, ונוכח קבלת מלוא הסעד שנתבקש, נמחקה העתירה שבכותרת (החלטה מיום 3.1.2006).

הבקשה לחיוב בהוצאות

7. העותרים, שביקשו את מחיקת העתירה, ביקשו במעמד זה גם כי המינהל והאגודה השיתופית יחויבו בהוצאות בגין הגשת העתירה. לטענתם הם נאלצו להגיש את העתירה עקב אי קיומו של פסק הדין בפרשת קעדאן ולמרות מאמצייהם הרבים להביא בכל דרך לקיומו, לרבות הליך בזיון בית המשפט שנתייטר (בשג"ץ 8532/00 הנזכר). לטענת העותרים, הטיפול בעניינים נגוע היה בסחבת, שכן ההודעה הראשונה מטעם פרקליטות המדינה ולפיה הוחלט להקצות לעותרים מגרש הוגשה רק בחלוף קרוב ל-8 חודשים מעת הגשת העתירה, וארבעה ימים לפני מועד הדיון שנקבע. גם אז לא הוקצה המגרש שכן היה צורך לדון בהתנגדות האגודה השיתופית להקצאה זו. העניין לא נסתיים בדיון זה, שנערך לפני בית המשפט, שכן נגרמו עיכובים נוספים לעניין הישוב התשלום והנוסחים הבעייתיים של חוזה החכירה שהועברו לעותרים. בבקשה נטען עוד, כי "בין היתר מתבקש בית המשפט לקחת בחשבון את ההתעמרות בעותרים במשך שנים כה ארוכות, את הסחבת הממושכת, שננקטה כלפי העותרים, במיוחד את הפגיעה הקשה בהם בשל האפליה והגזענות שהופנתה כלפיהם".

8. המינהל, בתגובתו לבקשה, מכחיש מכל וכל את הטענות לפיהן ננקטה סחבת מכוונת בעניינם של העותרים. הקצאת המגרש לעותרים התעכבה אמנם זמן רב, אולם נטען כי לעיכוב זה סיבות מוצדקות ברובן, סיבות שמקורן בנסיבות המיוחדות של מקרה זה ובסבך הבירוקרטי שנוצר בו. המקרה הנו מקרה קשה במיוחד נוכח המצב המשפטי שקדם להכרעת בית המשפט בפרשת קעדאן, הן ביחס למעמדו של המינהל ביחס למעמדה של הסוכנות והאגודה השיתופית, והן בשל הסתמכות צדדים שונים על המצב שקדם לפסק הדין. כבר בפרשת קעדאן עצמה צוין כי הסעד הראוי בנסיבות המקרה אינו פשוט כלל ועיקר. ערנות בית המשפט לקושי שבנסיבות המקרה עלתה גם מן ההכרעה בבשג"ץ 8532/00. זאת ועוד: גם לעותרים היתה יד בהתארכות ההליכים. למן פסק הדין בפרשת קעדאן ועד להגשת הבקשה במסגרת בשג"ץ 8532/00 לא פנו העותרים כנדרש לוועדת הקבלה של האגודה השיתופית ובכך השהו את ההכרעה בעניינם. כמו-כן, העותרים חתמו על נוסח החוזה הראשון שהומצא להם אך חזרו בהם מחתימתם זו. לבסוף טען המינהל כי נעשו על ידו מאמצים ניכרים לזרז את הקצאת המגרש לעותרים, וכן זכו העותרים להטבות בדמות מחירי 1995 לקרקע וחווה המטיב עימם ביחס לרוכשים אחרים. על רקע זה עמדת המינהל היא כי בשים לב לכלל נסיבות

העניין "יתבקש בית המשפט לקבוע כי שיעור ההוצאות שייפסקו לחובת משיב 1 [המינהל, י.מ.], יהיה נמוך".

9. האגודה השיתופית, בתגובתה, ביקשה כי לא יפסקו כנגדה הוצאות ובקשת העותרים בעניין זה תידחה. לטענתם, העותרים לא מיצו את ההליכים במגעים מולה למן החלטתם על דחיית בקשת העותרים להתקבל ליישוב, והעתירה היתה לפיכך מוקדמת. זאת ועוד: העתירה עצמה נתייתה כבר במהלך 2004 אולם העותרים העדיפו להשאיר את העתירה תלויה ועומדת מטעמיהם שלהם ולא על האגודה השיתופית לשאת בעלות מיותרת זו. בשל מחדל דיוני של העותרים היה הכרח בקיום דיון בבית המשפט בהתנגדותה של האגודה השיתופית, אולם למן דיון זה יצאה האגודה השיתופית "מן התמונה" ואין אפוא להטיל עליה את האשם הנטען בעיכובים השונים שחלו לאחר מכן. האגודה השיתופית לא היתה מעורבת, כך נטען, כלל וכלל בהליכים מול העותרים ובוודאי שלא נהגה כלפיהם בזלזול, התעמרות או השתהות המצדיקים חיוב בהוצאות. מטעמים אלו נתבקש לדחות את הבקשה לחיוב בהוצאות.

המסגרת הנורמטיבית

10. הכללים להכרעה בשאלת חיוב משיבים בהוצאות עותרים פורטו בהחלטה המנחה בבג"ץ 842/93 אל נסארסה נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מח(4) 217, 219. על פי כללים אלה יש לבחון שורה של נסיבות ובהן אם היה צידוק בהגשת העתירה; אם לא פנה העותר בעתירה מוקדמת; אם לא היה שיהוי בהגשת העתירה ואם עצם הגשת העתירה היא שהניעה את המשיב לחזור בו מהחלטה קודמת שלו ולהעניק את הסעד (ראו עוד, בג"ץ 1512/98 חרבוש נ' שר הפנים, פ"ד נו(1) 458). ההכרעה בהתקיימות עילה לחיוב המשיבים בהוצאות במקרה דנן, ונקודת המחלוקת העיקרית בין בעלי הדין בהליך שלפני, סובבת היא על פניו סביב שאלה מרכזית אחת, והיא מהו משך הזמן הראוי במהלכו היה אמור עניינם של העותרים לבוא לידי פתרון והכל לאור הסעד שנקבע בפרשת קעדאן וכלל נסיבות המקרה: מחד גיסא, אם פרק הזמן הראוי חלף זה מכבר, עוד קודם להגשת העתירה, הרי שהגשת העתירה היתה מוצדקת ואין לראות בה עתירה מוקדמת. ממילא ניתן לבחון גם אם היה שיהוי בפניה לבית המשפט לאחר תום התקופה האמורה. שעה שנתקבל הסעד במלואו, ניתן לבחון אם הגשת העתירה היא שהביאה לקבלת הסעד. מאידך גיסא, אם פרק הזמן הראוי טרם חלף או שחלף רק לאחרונה, הרי שניתן לקבוע כי הגשת העתירה היתה מוקדמת ועל פניו בלתי מוצדקת. שאלת השיהוי לא תתעורר ממילא ויקשה עד מאוד על העותרים להראות כי הגשת

העתירה היא שהובילה לקבלת הסעד, להבדיל ממיצוי הזמן הראוי להענקתו. מהו אפוא פרק הזמן שבמהלכו היה עניינם של העותרים אמור לבוא על פתרונו?

11. נקודת המוצא הינה כי הסעד בעניינם של העותרים ניתן במסגרת פסק דין של בית המשפט. אכן, אם נקבע מועד לביצוע עניין מסוים במסגרת פסק דין, יש לקיים מועד זה ככתבו ולשונו, במסגרת החובה לקיים פסקי דין של בית המשפט. "משניתן פסק דין, חובה לקיימו כלשונו וכרוחו" (ראו בג"ץ 5711/91 פורז ואח' נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מו(1) 299, 308; בג"ץ 77/02 מעדני אביב אוסובלנסקי בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית, פ"ד נו(6) 249, 279; בג"ץ 7713/05 נוח-ההתאחדות הישראלית של ארגונים להגנת בעלי חיים ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (טרם פורסם, החלטה מיום 22.2.2006)). עם זאת, לעיתים לא נקבע בפסק דין במפורש מהו פרק הזמן העומד למשיבים לקיים את פסק הדין ולא פעם נקבע בהקשר זה כי יש לפרש זאת כקביעה לפיה פסק הדין יבוצע "במהירות הראויה" (ראו סעיף 11 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981; בג"ץ Samedan Mediterranean Sea 5812/00 נ' המחונה על ענייני נפט במשרד התשתיות הלאומיות, פ"ד נה(4) 312, 352; בג"ץ 5933/98 פורום היוצרים הדוקומנטריים נ' נשיא המדינה, פ"ד נ(3) 496, 528; בג"ץ 3487/03 נתן נ' משרד החינוך (החלטה מיום 13.10.04, לא פורסמה)). בפסק הדין בפרשת קעדאן נקבעה במפורש החובה לקיים את הסעד הספציפי שנקבע בה "במהירות הראויה" (שם, בעמ' 286). בית המשפט לא קבע אפוא, כמסתבר, חובה למצוא פתרון לעניינם של העותרים – להבדיל מן ההיבט העקרוני שבפסיקה – מיד עם מתן פסק הדין, ובה בעת לא קבע מועד עתידי מדויק לביצוע הסעד, אלא קבע כי העניין יעשה "במהירות הראויה". (השוו Brown v. Board of Education of Topeka, 349 U.S. 301-299, 294 (1955); Remedies and Resistance, 92 Yale L.J. 585 (1983)). מה טיבה של הוראה מעין זו?

"במהירות הראויה"

12. מספר שיקולים יכולים לשמש אבני דרך פרשניות בתשובה לשאלה מהי "המהירות הראויה" שעל פיה חובה על המשיבים לקיים סעד שנקבע על ידי בית המשפט - בדומה לקביעה המפורשת בנדון כפי שנקבעה בפרשת קעדאן (השוו בר"ע 763/03 (מחוזי-י-ם) קירשנבוים נ' שיפטן (לא פורסם)). חלק מן השיקולים הם עקרוניים בטיבם, חלק נסיבתיים. כך, בין היתר, ניתן לקחת בחשבון שיקולים אלה: ראשית, פסקי דין יש, כאמור, לקיים. כך נובע מעקרון שלטון החוק והשמירה על הסדר החברתי (ראו בג"ץ 5711/91 הנ"ל, בעמ' 308; ראו עוד, א' רובינשטיין וב' מדינה, המשפט

החוקתי של מדינת ישראל 272-275 (כרך א', עקרונות יסוד, תשס"ה)). אמת, יש והחובה לקיים את פסק הדין אינה מיידית – כמו המקרה שלפנינו בו נקבעה אמת מידה של "מהירות ראויה" לקיום פסק הדין, אולם ככלל יש לפרש אמת מידה זו כמחייבת קיום מהיר ככל האפשר בנסיבות המקרה של פסק הדין (השוו בג"ץ 7198/93 מיטראל בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פ"ד מח(2) 844, 855). כך ככלל, וכך בייחוד שעה שהמשיבים לעתירה הם רשויות המדינה שחלה עליהם חובה משל עצמם לפעול במהירות הראויה ובאופן סביר בכל עניין, כחלק מחובתם לפעול כנאמני הציבור (ראו למשל בג"ץ 5931/04 מזורסקי נ' מדינת ישראל (לא פורסם); ראו עוד בג"ץ 2463/96 סיעת מרץ בעיריית ירושלים נ' מועצת עיריית ירושלים, פ"ד נ(4) 837, 840-841). "החובה לכבד פסק דין של ערכאה מוסמכת, החלה על כל אדם, חלה ביתר שאת על רשויות השלטון" (הנחיה 6.1003 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה (מיום 15.6.2003)). שנית, מקום בו הציווי שבפסק דין מבוסס על תיקון מעשה בלתי חוקי של הרשות, יש חובה מיוחדת לקיים את פסק הדין במהירות האפשרית, שכן כל עיכוב בקיום פסק הדין משמעו הנצחת מצב שנקבע לגביו שהוא בלתי חוקי ואף בלתי חוקתי (השוו י' מרזל, השעיית הכרזת הבטלות, משפט וממשל ט 39, 76-77 (תשס"ו)).

13. שלישית, יש ליתן משקל למהות הסעד. ככל שמדובר בסעד שעיקרו תיקון של פגיעה בזכות יסוד של הפרט, יש מקום לצפות להסדרה מהירה יותר של העניין ותיקון המעוות, מטעמים של שמירה על זכויות היסוד של הפרט וקיום חובת השלטון לכבד ולקיים את הדין החוקתי. "ככלל, הסעד הראוי כנגד הפרת זכויות האדם הוא חיוב הרשות בהגשמה מיידית שלהם" (ראו בג"ץ 2599/00 יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834, 849; ראו גם סעיף 11 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; סעיף 5 לחוק יסוד: חופש העיסוק). התמשכות פגיעה בזכויות אדם מחמירה לא פעם את היקף הפגיעה ותוצאתה עלולה להיות שחיקה של הזכות כמו גם פגיעה קשה ומתמשכת בפרט. רביעית, יש ליתן משקל ליכולתם של המשיבים לקיים את פסק הדין ולזמן הנדרש לשם כך. מתן סעד לפרט שנפגע - כמימוש זכותו - היא מטרה חשובה, אולם לא פעם יש לאזן בינה ובין אינטרסים חשובים אחרים (השוו הנ"ל, בעמ' 598-608). כך, למשל, יש וקיומו של פסק הדין מצריך הליכי חקיקה שנדרש פרק זמן מסוים לשם השלמתם (ראו והשוו בג"ץ 1715/97 שר האוצר נ' לשכת מנהלי ההשקעות בישראל (לא פורסם, החלטות מיום 3.12.1997; ומיום 28.5.1998); בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הבטחון, פ"ד נב(5) 481, 530; בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הבטחון, פ"ד נה(2) 241; בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הבטחון, פ"ד נה(2) 251). יש שקיום פסק הדין מחייב התארגנות לוגיסטית וכלכלית משמעותית (ראו והשוו בג"ץ 4112/99 עדאללה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי

בישראל נ' עיריית תל אביב יפו, פ"ד נו(5) 393, 419). יש גם מצבים בהם ביצוע פסק הדין כרוך בקשיים בירוקרטיים או בפעולות של צדדים שלישיים שאינם קשורים ישירות במשיבים או בעניינים שאינם בשליטתם (השוו בג"ץ 10026/01 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' ממשלת ישראל, פ"ד נז(3) 31, 43; בג"ץ 6671/03 אבו-גאנם ואח' נ' משרד החינוך (טרם פורסם); ראו עוד ש' שטרית, על השפיטה -374 371 (2004)). יש ומהות העניין – מעצם טיבה – מצריכה זמן לשם השלמת תיקון המצב (השוו בג"ץ 10026/01 הנ"ל).

14. אכן, לנתונים אלו ואחרים יש ליתן משקל בשאלת מהותה של "המהירות הראויה". אין זו כמובן רשימה סגורה של שיקולים. יש לבחון כל מקרה לגופו. מטעם זה, לא פעם המהירות הראויה משמעה לא מאוחר מדי, אך לעיתים גם לא מוקדם מדי (ראו בג"ץ 4681/97 היועץ המשפטי לממשלה נ' ועדת השחרורים, פ"ד נא(4) 679, 686). בצדק צוין אפוא כי "המהירות הראויה תלויה במהות הסמכות, ובנסיבות המקרה, והמהירות הראויה אינה אלא המהירות הסבירה והסבירות תלויה, כרגיל, בנסיבות כל מקרה" (י' זמיר, הסמכות המנהלית 720-721 (1996), וברוח ימינו אנו ניתן להוסיף ולקבוע, כי המהירות הראויה אינה אלא המהירות המידתית בשים לב לנסיבותיו של המקרה ולעניין הנדון בו.

מן הכלל אל הפרט

א. האם הסעד שנקבע בפרשת קעדאן ניתן לעותרים "במהירות הראויה"?

15. אין חולק כי חלף זמן רב – אפילו זמן רב מאוד – בין מועד מתן פסק הדין ובין חתימת החוזה עם העותרים. ליתר דיוק, למעלה מחמש שנים ותשעה חודשים מיום מתן פסק הדין. למן מתן פסק הדין בפרשת קעדאן ועד להגשת העתירה שבכותרת חלפו כמעט שלוש שנים ומחצה. נתון זה, על פניו, אינו סביר וקשה לראות בו ביצוע של פסק הדין "במהירות הראויה", שכן זאת יש לזכור: לפסק הדין יכול והיו השלכות רבות, הן כעניין של דין והן כעניין של עובדה. אולם הסעד הספציפי שנפסק לטובת העותרים היה סעד נקודתי למדי. התייחס הוא למשפחה אחת, משפחת קעדאן, ולמגרש אחד ביישוב אחד. על פניו, ובהיעדר ראיות לסתור, משך זמן כה ארוך בשים לב לסעד שנקבע, מעיד על חריגה מן ה"מהירות הראויה" לביצוע פסק הדין. זאת ועוד: פסק הדין קבע כי החלטה להקצות קרקע לצד שלישי – היא הסוכנות – תוך הפליה של ערבים על בסיס לאום, היא בלתי חוקית. הפגם שנפל בהחלטה היה אפוא פגם כבד של אי חוקיות – ואף אי חוקתיות. פסק הדין אף הצביע על מימדי ההפליה הקיימת בנדון.

נקבע, כי אין מקום בנסיבות העניין לקבל את טענת המשיבים לפיה אין מדובר בהפליה אלא בטיפול "נפרד אך שווה", שכן "הלכה למעשה אין פנייה להקמת יישוב קהילתי לערבים בלבד. בפועל אין מדינת ישראל מקצה מקרקעין אלא ליישובים קהילתיים יהודיים. התוצאה ("האפקט") של מדיניות ההפרדה הנוהגת כיום היא מפלה, גם אם המניע להפרדה אינו הרצון להפלות... נמצא, כי מדיניות המינהל כיום מעניקה לערבים בפועל, טיפול נפרד ולא שווה" (פרשת קעדאן, בעמ' 280-279). מעבר לכך, לא נמצאו כל מאפיינים קהילתיים מיוחדים ביישוב קציר, ולהיפך, נקבע כי "השילוב בין התוצאה הבלתי-שוויונית של המדיניות ובין הטעמים הבלתי-שוויוניים שבבסיסה, יוצר "מסה" חזקה של העדר שוויון, "מסה" שאינה מתבטלת ואף אינה פוחתת נוכח הנכונות העקרונית להקצות מקרקעין להתיישבות קהילתית כפרית נפרדת של ערבים" (שם, בעמ' 280). במצב דברים זה, מוטל היה על הרשות לתקן את הפגיעה בזכות היסוד במהירות האפשרית ולמנוע המשך ההפליה הפסולה.

16. אמת, יש להיות ערים לכך כי שיקולים שונים הקשו על מתן פתרון מהיר מאוד לעניינם של העותרים. ראשית, יש לזכור כי הסעד שנקבע בפרשת קעדאן לא חייב את המינהל להקצות מגרש לעותרים ביישוב קציר. בפסק הדין נקבע כי על המדינה "לשקול את בקשתם של העותרים לרכוש לעצמם חלקת מקרקעין ביישוב קציר לצורך הקמת ביתם" ו"להחליט במהירות הראויה אם יש בידה לאפשר לעותרים, במסגרת הדין, להקים לעצמם בית בתחום היישוב הקהילתי קציר" (שם, בעמ' 286). החלטה בעניינן של העותרים אינה שקולה בהכרח להיענות לבקשתם זו ונראה כי בית המשפט היה ער לכך כי היכולת של המינהל בעניין ספציפי זה אינה בלתי מוגבלת. שנית, בית המשפט ציין במפורש את הקשיים האובייקטיביים בפתרון בעיית העותרים במקרה דנן. צוין כי התשובה למצב שנוצר אינה פשוטה כלל ועיקר שכן מדובר בהקצאת קרקע שנעשתה לפני זמן רב, לגורמים שלישיים שהסתמכו על המצב שקדם לפסק הדין. בית המשפט ציין בהקשר זה כי "כל אלה מקשים על המדינה ועשויים להטיל עליה מגבלות גם מבחינה משפטית. גם אנו לא יכולים להתעלם מבעיות אלה" (שם, בעמ' 286). זאת יש לזכור: הקרקע ביישוב הינה של המדינה והיא הוקצתה אמנם על ידי המינהל, אולם הקרקע הוקצתה לסוכנות וקבלת חברים ליישוב מסורה היתה עד להחלטה 510 של המינהל בידי ועדת הקבלה של האגודה השיתופית. הסעד הספציפי לעניין העותרים שבפרשת קעדאן לא כוון כנגד הסוכנות וגם לא כנגד האגודה השיתופית אלא כנגד המינהל. אין לפני טענה, ולא בכדי, כי המינהל יכול היה ללא קושי סמוך למתן פסק הדין בפרשת קעדאן, להקצות לעותרים מגרש בתחומי היישוב קציר כפי שהיה קיים בשעתו וכפי שהתאגדו חבריו. היה אפוא קושי אובייקטיבי לא פשוט למינהל, להביא להקצאת מגרש לעותרים, אם בדרך עקיפה – על ידי מגעים עם הסוכנות וועדת הקבלה

של האגודה השיתופית; אם בדרך ישירה – על ידי יצירת כלים משפטיים שיאפשרו הקצאת קרקע באופן שוויוני בישוב כמו קציר.

17. אולם, למרות קשיים אלה, מסקנתי היא כי בעת הגשת העתירה שבכותרת – ביום 7.9.2003 – היה מקום לקבוע כי חלף עבר לו המועד שנקבע כ"מהירות ראויה" בפרשת קעדאן. משך הזמן שחלף בלא מתן החלטה בעניינם של העותרים עד להגשת העתירה דנן היה בלתי סביר וחרג מעבר למידה הראויה, גם בשים לב לקשיים האובייקטיביים שעמדו בפני המינהל בביצוע הסעד. העותרים פירטו בעתירתם את שורת הפעולות שנקטו והפניות שפנו למן מתן פסק הדין בעניינם בפרשת קעדאן. בתחילה פנו העותרים למינהל ולפרקליטות המדינה אולם לא קיבלו החלטה כפי האמור בפסק הדין. חלק מפניותיהם כלל לא נענו; חלק אחר נענה בכך שהעניין בטיפול. לאחר שהוגשה הבקשה על פי פקודת בזיון בית המשפט (בשג"ץ 8532/00) הופנו העותרים להגשת בקשה לקבלתם כחברים באגודה השיתופית, על ידי ועדת הקבלה. בית המשפט קבע, כאמור, בהחלטתו מיום 1.4.2001, כי העותרים יפנו לוועדת הקבלה של האגודה השיתופית והחלטה תתקבל תוך 60 ימים. כך עשו העותרים וההחלטה בעניינם התקבלה לאחר זמן ניכר (ביום 29.11.2001). העותרים פנו לפרקליטות המדינה במכתב בו הלינו על ההחלטה והליך קבלתה (ביום 3.3.2002). הם נענו (ביום 21.4.2002) כי תוקם ועדת ערר לערעור על החלטת ועדת הקבלה של האגודה השיתופית אולם ועדת הערר לא הוקמה. זאת ועוד: לאור החלטה 510 של המינהל, שנתקבלה באותה העת לערך (18.3.2002), פנו העותרים בבקשה כי תוקצה לעותרים קרקע ישירות על ידי המינהל, אולם פניות אלו, על פי הנטען, לא נענו.

18. אכן, גם אם אניח כי עד להחלטה בבשג"ץ 8532/00 לפיה על העותרים לפנות לוועדת הקבלה של האגודה השיתופית ניתן היה לקבוע כי המינהל פעל "במהירות הראויה"; ואפילו אניח כי עד למועד בו קיבלה ועדת הקבלה של האגודה השיתופית את החלטתה פעל המינהל גם כן ב"מהירות הראויה", הרי שלא שוכנעתי כי למן מועד אחרון זה הגשים המינהל את חובתו לפעול "במהירות הראויה". משהתברר למצער כי בקשת העותרים להתקבל כחברים באגודה השיתופית מסורבת, בייחוד נוכח טיעוני העותרים לסיבת סירוב זה וראיות שצירפו בנדון, ניתן היה לצפות כי מתן ההחלטה בעניינם של העותרים לא יעוכב עוד ויעשה על אתר. כך, כאמור, בייחוד נוכח הזמן שחלף עד לעת ההיא והעובדה כי מדובר בפגיעה בזכות יסוד ובאפליה אסורה הנמשכת כל העת. ככל שהדבר לא ניתן היה להיעשות בלא שינוי מדיניות המינהל בנדון, הרי שבאה החלטה 510 של המינהל – והחלטות שונות שלאחריה – ואפשרה בישובים בגודלו של היישוב קציר להקצות מגרשים ישירות על ידי הגרלה או מכרז ללא הליך

של ועדת קבלה. למרות פניות בעניין זה, לא ניתנה החלטה בעניינם של העותרים והמגרש לא הוקצה לעותרים. על רקע זה הוגשה העתירה וסמוך מאוד למועד הדיון שנקבע בה – בחלוף קרוב לשמונה חודשים נוספים – הודע לבית המשפט כי הוחלט להקצות לעותרים מגרש ביישוב קציר.

ב. האם יש מקום לחיוב בהוצאות?

19. במצב דברים זה, ומשעה שהעתירה הוגשה והסעד ניתן לאחר חלוף "המהירות הראויה", שוכנעתי כי יש לקבל את טענת העותרים לפיה על המינהל לשאת בהוצאות שנשאו בהן בגין עתירה זו. בעת הגשת העתירה חלפו למעלה משנה ומחצה מאז החלטת ועדת הקבלה של האגודה השיתופית. העותרים פנו למינהל כל העת, עוד למן מתן פסק הדין בפרשת קעדאן, בבקשות ותזכורות לעניין הסדרת עניינם ומתן החלטה בבקשתם. יש לקבוע אפוא כי הגשת העתירה היתה מוצדקת, כי העתירה הוגשה לאחר שמוצו כל ההליכים, ואין היא נגועה בשיהוי. בנוסף, אין חולק כי העותרים זכו לסעד אותו ביקשו, וקיבלו את המגרש ביישוב קציר במחירי 1995. סעד זה ניתן רק לאחר הגשת העתירה וסמוך מאוד למועד שנקבע לדיון בה. תגובת המינהל אינה נותנת מענה מספק לפשר העיכוב לאורך התקופה הנזכרת כולה. גם אם יש ממש בטענות לעניין אי מיצוי הליכי הקבלה של העותרים לפני ועדת הקבלה של האגודה השיתופית, ובטענות לעניין הקושי במינוי ועדת ערר על החלטותיה - וספק בעיני אם די בטענות אלו כדי להצדיק חלוף זמן כה ניכר, בלא פעולה של המינהל עצמו להסדרת העניין - הרי שלא מצאתי הסבר מספק לאי הקצאת מגרש לעותרים סמוך מאוד לקבלת החלטה 510 של המינהל. נראה מתגובת המינהל לעניין הבקשה לחיוב בהוצאות כי אף המינהל ער לקושי שבנסיבות המקרה ומכאן שטען לחיוב בהוצאות בשיעור "נמוך". ודוק: מדובר כאמור במקרה סבוך מן הבחינה המשפטית, מקרה שהסדרתו חייבה פעולה באפיקים שונים מטעם המינהל. מקובלת עלי עמדת המינהל לפיה נעשו מאמצים מורכבים בהקשר זה וכי הפעולות שנעשו נעשו בתום לב, ואין יסוד או ראיות לכך שהיתה כוונה מצד המינהל לסכל את ביצוע פסק הדין בפרשת קעדאן. עם זאת, אין זו השאלה שלפני אלא השאלה אם נתקיימו התנאים לחיוב המינהל בהוצאות העותרים בגין עתירה זו. בהקשר זה, מסקנתי היא כי הגשת העתירה היא שהביאה בסופו של דבר לקבלת הסעד במועד בו נתקבל ועל המינהל לשאת אפוא בהוצאות העותרים בגין הגשת העתירה שבכותרת. בשל מסקנתי זו, אין אני נצרך להכריע בטענות השונות לעניין הסיבות לעיכוב בחתימה על החוזה עם העותרים.

20. העותרים ביקשו כי החיוב בהוצאות יושג במקביל על האגודה השיתופית, בשל הסחבת ארוכת השנים בביצוע פסק הדין בפרשת קעדאן. בבקשה זו יש קושי מסוים, שעה שמלכתחילה העתירה לצו על תנאי כוונה כנגד המינהל בלבד, הגם שהבקשה לצו ביניים ונימוקי העתירה כללו טענות כנגד ההליך בוועדת הקבלה של האגודה השיתופית. לאחר עיון בחומר שלפני - ולא בלי היסוס - לא מצאתי מקום בנסיבות המקרה לחיוב האגודה השיתופית בהוצאות עתירה זו. אשר לאירועים שקדמו להגשת העתירה, הרי שעד לעת הזו לא הוכרעה השאלה אם ההליך שנקט בעניין העותרים בוועדת הקבלה של האגודה השיתופית היה כדין, אם לאו. נושא זה נותר במחלוקת גם בכתבי הטענות בעתירה זו, הגם שהוא מעורר שאלות לא פשוטות ותמונת מצב שאינה נקייה מספקות. זאת ועוד: האגודה השיתופית טענה לפני בית משפט זה כי הסמכות לברר את הטענות של העותרים לעניין ההליך לפני ועדת הקבלה מסורה לבית המשפט האזרחי ולא לבית המשפט הגבוה לצדק, טענה שאף היא לא הובררה אך יש בה כדי להקשות על חיובה בהוצאות בגין הליך זה. לבסוף, הסעד הספציפי שנתקבל היה בסופו של דבר הקצאה ישירה של מגרש לעותרים על ידי המינהל, בלא מעורבות של האגודה השיתופית. שילוב נתונים אלה מוביל למסקנה כי אין מקום לחייב את האגודה השיתופית בהוצאות הגשת עתירה זו, להבדיל מחיובו של המינהל שכלפיו כוון הסעד הספציפי בפרשת קעדאן, מלכתחילה. בכך, אין כמובן משום הבעת עמדה באשר לעילות אחרות ביחסים שבין העותרים והאגודה השיתופית. ודוק: ער אני לכך כי חלק מן העיכוב בקבלת המגרש מן המינהל שעה שהעתירה תלויה היתה ועומדת, נבע מהתנגדות האגודה השיתופית להקצאה. אולם לא מצאתי בנתון זה כשלעצמו משום עילה לחיוב האגודה השיתופית בהוצאות העותרים בגין הגשת העתירה, ושעה שהתנגדות זו הוסרה מכוח דיון שנתקיים בבית המשפט בנדון, וזמן בלתי מבוטל חלף עוד לאחר מכן בלא שהעניין הוסדר, בלא קשר לאגודה השיתופית.

21. השאלה האחרונה שנותרה להכרעה היא שיעור ההוצאות שעל המינהל לשאת בו לטובת העותרים. העותרים לא הביאו כל ראיה או פירוט של הוצאותיהם בגין הגשת עתירה זו. בהתאם לכללים שנקבעו בבג"ץ 891/05 תנובה נ' הרשות המוסמכת (טרם פורסם), יש לקבוע בנסיבות אלו את שיעור ההוצאות על יסוד הסביר, המידתי וההכרחי להליך מסוג זה. אין מדובר בהוצאות עונשיות. בשקלול כלל הנתונים שלפני, לעתירה ונספחיה, לדיון שנתקיים, ובשים לב לעמדת המינהל בנדון, ישא המינהל בשכר טרחת העותרים בסך של 30,000 ₪. סכום זה ישא ריבית והצמדה כדין מיום החלטתי זו ועד התשלום בפועל.

ניתנה היום, כ"ח בניסן תשס"ו (26.4.2006).

יגאל מרזל, שופט

ר ש ם

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 03080600_L10.doc
מרכז מידע, טל' 02-6593666 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il