



בבית המשפט העליון

בר"ם 679/10

בר"ם 747/10

כבוד השופט ח' מלצר

בפני :

- המבקשים ב-בר"ם 679/10 :
1. הועדה המקומית לתכנון ובניה - ראשון לציון
 2. ועדת המשנה לוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון
 3. עיריית ראשון לציון
 4. ראש עיריית ראשון לציון

נ ג ד

- המשיבים ב-בר"ם 679/10 :
1. שפיר מבנים ונכסים בע"מ
 2. מינהל מקרקעי ישראל

המבקשים ב-בר"ם 747/10 : שמואל וייס ו-25 אח'

נ ג ד

- המשיבים ב-בר"ם 747/10 :
1. שפיר מבנים ונכסים בע"מ
 2. הועדה המקומית לתכנון ובניה - ראשון לציון
 3. ועדת המשנה לוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון
 4. עיריית ראשון לציון
 5. ראש עיריית ראשון לציון
 6. מינהל מקרקעי ישראל

בקשות רשות ערעור על החלטות בית המשפט המחוזי בתל-אביב בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, מיום 5.1.10 ומיום 10.1.10 ב-עת"מ 2687/09 שניתנו ע"י כב' השופט ד"ר ק' ורדי

בשם המבקשים ב-בר"ם 679/10 : עו"ד רועי בר

בשם המבקשים ב-בר"ם 747/10 : עו"ד עידו פרישתא, עו"ד יעל חסיד

בשם המשיבה 1 ב-בר"ם 679/10

וב-בר"ם 747/10 : עו"ד יהושע חורש

החלטה

1. לפני שתי בקשות רשות ערעור, שהחלטתי לדון בהן במאוחד, על שתי החלטות של בית המשפט לעניינים מנהליים בתל-אביב (כב' השופט ד"ר ק' ורדי) מתאריך 5.1.2010 ומתאריך 10.1.2010, בגדרי עתירה (עת"ם (ת"א) 2687/09), שהגישה המשיבה 1 בשתי הבקשות שלפני (להלן: שפיר).

הבקשה האחת היא של המבקשים ב-בר"ם 679/10 (להלן: הועדה המקומית, ועדת המשנה, העירייה וראש העיר, בהתאמה; כל אלה יכוננו ביחד: גורמי התכנון) גורמי התכנון משיגים על החלטת בית המשפט לעניינים מנהליים להוציא, לבקשת שפיר, צו ביניים המתלה את ביטול היתר הבניה שהוצא לה על-ידי גורמי התכנון ומתיר לה להמשיך בבניית מפעל בטון בעיר ראשון לציון (להלן: המפעל), וזאת חרף החלטתן של הועדה ושל ועדת המשנה על ביטול היתר הבניה האמור.

הבקשה השניה היא של 26 מתושבי שכונת "נווה נוף", הסמוכה לאתר בנייתו של המפעל (להלן: התושבים), הם המבקשים ב-בר"ם 747/10, ועניינה השגה נגד החלטה שלא לצרפם לדיון כמשיבים לעתירה (עת"ם (ת"א) 2687/09 הנ"ל). להלן אפרט, בקיצור נמרץ, את העובדות הצריכות לענין בשתי הבקשות.

2. ההיתר לבניית המפעל ניתן לשפיר במאי 2008, לאחר שהועדה המקומית אישרה את התוכנית להקמת המפעל, וזאת במיקום שהוצע על-ידי העירייה. על בסיס היתר זה החלה שפיר בביצוע עבודות לבניית המפעל. בסמוך לאחר תחילת העבודות הגישו התושבים עתירה מנהלית (שאיננה נשוא הדיון כאן), ובגדרה – בקשה לצווים זמניים, נגד המשך הקמת המפעל, תוך שהם משיגים על תוקף האישורים לבנייתו וטוענים כי המפעל יהווה מפגע ומטרד סביבתי (עת"ם (ת"א) 2327/08, בש"א 32101/08; להלן: עתירת התושבים). צו ביניים ניתן לתושבים כמבוקש (החלטת כב' השופט ד"ר ק' ורדי מתאריך 22.10.2008), ובקשת רשות ערעור של שפיר על ההחלטה הנ"ל – נדחתה, משיקולים הנעוצים במאזן הנוחות (בר"ם 9444/08 – החלטת חברתי, השופטת מ' נאור, מתאריך 1.1.2009).

3. בעקבות ההתפתחות הנ"ל גיבשו שפיר, התושבים והועדה המקומית הסכם פשרה, שנחתם בתאריך 26.4.2009 ואשר נועד לסיים "באופן מלא, סופי ומוחלט את כל המחלוקות שנתגלעו ביניהם" (להלן: הסכם הפשרה). עיקר הסכם הפשרה הוא במינוי מומחה, אשר יקבע את הערכים והתקנים בהם על המפעל לעמוד לשם קיום דרישות המשרד להגנת הסביבה כתנאי להפעלתו. ההסכם קיבל תוקף של פסק דין,

ולאחר מכן מונה מומחה ונתן את חוות דעתו. חוות הדעת איננה מצויה לפני, אך עולה (וכך טוענת שפיר) כי המומחה נתן "אור ירוק" להמשך בניית המפעל, ולפיכך בתאריך 30.6.2009 חידשה שפיר את בנייתו, בעוד שהתושבים מגישים, בתאריך 15.7.2009, תובענה (שאף היא איננה נשוא הדיון כאן) לביטול הסכם הפרשה, בטענה של ניגוד עניינים של המומחה (ה"פ (מח'ת"א) 1577/09; להלן: תובענת התושבים). בקשת התושבים לצו מניעה זמני בגדרי תובענתם, שיאסור על המשך הבניה – נדחתה (החלטת כב' סגן הנשיאה, השופט י' זפט מתאריך 19.8.2009), בנימוק שהיא: "אינה מגלה סיכויי זכיה כלל ועיקר", שכן נראה שאין בטענה לניגוד עניינים כדי להקים עילה לביטול הסכם הפרשה.

תובענת התושבים טרם נידונה לגופה, אולם הם עומדים על בירורה.

בחלוף כשלושה שבועות, וכתוצאה מלחץ התושבים על ראש העיר ויו"ר הועדה המקומית (כפי שגורמי התכנון עצמם מודים בבקשתם), זומן, בתאריך 8.9.2009, מנכ"ל שפיר לפגישה עם ראש העיר והאחרון הציע לשפיר להסכים להעתקת המפעל לקרקע חלופית. משהודיע מנכ"ל שפיר, למחרת היום, על סירובו להצעה, נקראה שפיר מיידית לדיון בועדת המשנה, שהועד לתאריך 13.9.2009, כאשר נושא הדיון הצפוי הוא ביטול היתר הבניה. לשיטת העיריה, כוונת הביטול נובעת: "בין היתר בשל אי קיומם של התנאים למתן ההיתר, ובפרט העדר אישור יחידת נכסים, אי תשלום תשלומי איזון ... והעדר קיום התחייבות [שפיר] לפיתוח השצ"פ בין גבול המגרש לכביש משה דיין".

בדיון האמור, שהתקיים בתאריך 13.9.2009, החליטה ועדת המשנה על ביטול ההיתר, ובחלוף שלושה ימים אישרה הועדה המקומית את ההחלטה. תוקף ההחלטה הותלה לתקופה של שלושים ימים, וזאת: "על מנת לאפשר ליו"ר הועדה לבוא בדברים עם נציגי החברה לצורך מציאת פתרון חלופי, אך התליה זו תהא אך ורק בכפוף להתחייבות [שפיר] להפסיק את העבודות באתר לאלתר ...".

שפיר אכן השעתה את העבודות במפעל לאלתר, ובאה בדברים עם יו"ר הועדה המקומית, אך פתרון חלופי – לא נמצא.

4. בחלוף שבועות אחדים מהחלטת הועדה המקומית, הגישה שפיר לבית המשפט לעניינים מנהליים עתירה נגד ההחלטה (היא העתירה, נשוא הדיון כאן), ובמקביל הגישה (לטענתה – למען הזהירות) ערר על ההחלטה לועדת הערר המחוזית – מרכז

(להלן: ועדת הערר). בגדרי העתירה המינהלית ביקשה שפיר צו ביניים, המתלה את ההחלטות בענין ביטול ההיתר, ומאפשר לשפיר להמשיך ולפעול מכח היתר הבניה, עד להכרעה בעתירה. לטענת שפיר בבקשתה, עבודות הבניה להקמת המפעל, בעלות של מיליוני ש"ח רבים – כמעט ונסתיימו, ולפיכך ביטולו הפתאומי והחפז של היתר הבניה נעשה, לגישה, בניגוד לדין, מנימוקים נעדרי יסוד (אשר ממילא אין בהם כדי לבסס את ביטול ההיתר), ומטעמים החשודים כזרים ופסולים.

לקראת הדיון בבקשה לצו ביניים, שהתקיים בתאריך 29.12.2009, הגישו התושבים ואחרים בקשות להצטרף כמשיבים לעתירה, בנימוק עיקרי שהם עלולים להיפגע מקבלתה. בית המשפט החליט עוד במעמד הדיון כי דין הבקשות – להידחות, והודיע שאת נימוקיו לכך ימסור בהקדם. במסגרת הדיון, התחייב בא-כוחה המלומד של שפיר בשם מרשתו, לעניין תשלומי האיוון (הוא הנימוק השני של ועדת המשנה לביטול ההיתר) – כי שפיר תשלם את תשלומי האיוון, שדורשת העיריה, בתוך 30 ימים, ולעניין פיתוח תוכנית השצ"פ (הנימוק השלישי של ועדת המשנה לביטול ההיתר) – כי שפיר תכין בתוך 30 ימים תוכנית שצ"פ לאישור הועדה המקומית, ותפעל בהתאם להיתר שיינתן על בסיסה.

מספר ימים לאחר הדיון, מסר בית המשפט הנכבד קמא את נימוקי החלטתו לדחות את בקשת התושבים להצטרף להליך, ונתן את החלטתו בבקשת שפיר לצו ביניים.

החלטות אלו, שהן נשוא הבקשות שבפני כאמור, תיסקרנה בתמציתיות להלן.

5. בהחלטתו בעניין בקשתה של שפיר לצו ביניים, קבע בית המשפט כי בניגוד לטענה שהעלו גורמי התכנון – הרי שהוא מוסמך לדון בעתירה ובבקשה לצו ביניים, וקבע כי יש ליתן לשפיר צו המאפשר לה לפעול בהתאם להיתר הבניה ולסיים את בניית המפעל. בית המשפט העריך את סיכויי העתירה כגבוהים מאד, שכן אותם פגמים נטענים, שמצאו הועדה המקומית וועדת המשנה בהיתר הבניה – לכאורה לאו פגמים מהותיים הם, והדברים פורטו בהרחבה בהחלטה. כן נקבע כי התנהלות גורמי התכנון בראשון לציון – "תמוהה בלשון המעטה", כאשר הם שבחרו מלכתחילה את מקום הקמת המפעל, לא ראו בעבר כל פסול בהליך שנוהל למתן היתר הבניה, מה גם שהם היו שותפים להסכם הפשרה, והנה לפתע פתאום הם גילו את ה"פגמים" הנ"ל. יתר על כן, הליקויים הנטענים ניתנים לריפוי בקלות יתרה. בית המשפט הביע אף סברה כי ייתכן ויש ממש בחששה של שפיר, כי גורמי התכנון שינו טעמם משיקולים זרים –

שונים מאלה שהציגו. בהקשר זה נקבע עוד כי התנהלות גורמי התכנון יוצרת, לכאורה, מניעות מהעלאת טענות כלפי תוקפו של היתר הבניה. כן צוין כי לגורמי התכנון האפשרות להגיע עם שפיר להסכמה בענין הקמת המפעל במקרקעין חלופיים, עניין שהוסדר מראש בהסכם הפרשה.

מבחינת מאזן הנוחות נקבע כי זה נוטה לטובת מתן הצו המבוקש: הבניה, כך נקבע, על סף סיום, וממילא לא ניתן להתחיל בהפעלת המפעל כל עוד לא הסתיימו עבודות השצ"פ ובטרם ניתנה חוות דעת סופית של מומחה בהתאם להסכם הפרשה ובטרם ניתן על-ידי העיריה "טופס 4".

6. בהחלטתו המפורטת בעניין בקשתם של התושבים לצרפם להליך, שיזמה שפיר, קבע בית המשפט לעניינים מנהליים כי בקשה זו איננה אלא ניסיון: "להשמיע שוב את עמדתם כנגד הקמת המפעל וזאת ב'דלת האחורית', תוך עקיפה של ההליכים שהיו ושל הסכם הפרשה שקיבל תוקף של פסק דין ולא בוטל בשלב זה, ולאחר שבקשתם לצו מניעה נדחתה". עוד נקבע כי טענות שפיר בעתירתה, לעניין כשרות ביטולו בדיעבד של היתר הבניה מטעמים מינהליים שונים, אינן נוגעות לטענות התושבים בענין הפגיעה באיכות חיהם. בהקשר זה נמצא כי התושבים אינם לענין זה בגדר "מי שעלול להיפגע מן העתירה", כנדרש בתקנה 6(א) לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים, התשס"א-2000 (להלן: התקנות) כתנאי לצירופם, שכן קבלת העתירה ככזו לא תפגע בהם אלא רק תשיב לתוקפו אותו היתר, אשר התושבים השלימו עם קיומו בגדרי הסכם הפרשה, שגובש בגדרי העתירה המקורית שהגישו. כן נקבע, בין היתר, כי צירוף התושבים להליך רק יביא לסרבול הדיון והכבדה עליו. בית המשפט הנכבד אף קבע כי אם יש להם טענות אחרות מאלו שטענו, הרי שעליהם לפעול ב"דרך המלך" ולהגיש עתירה נפרדת בענין.

מכאן כאמור הבקשות שלפניי.

5. גורמי התכנון טוענים בבקשתם (בר"ם 679/10), שנפרסה על פני 31 עמודים (!) – אם נסכם דבריהם בתמצית – כי מלכתחילה לא היה מקום לבית המשפט לדון בעתירה ולא היה אף ראוי להוציא את צו הביניים מאחר וזה משנה את המצב הקיים. להצדקת טיעונם הם גורסים כי סיכויי העתירה – נמוכים, ומאזן הנוחות נוטה באופן מובהק לחובת שפיר. על פי עמדתם – הסמכות לדון בהשגת שפיר על החלטת הועדה המקומית נתונה לוועדת ערר, בהתאם לסעיפים 152(א)(1) ו-216 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה), סעיפים שעניינם סירוב למתן היתר, או

ביטול היתר, משנתברר כי ניתן על יסוד פרטים בלתי נכונים. לגוף הדברים, מבקשים גורמי התכנון לשכנע כי הטעמים, שהובילו להחלטות, ביססו כראוי את ביטול היתר הבניה, וכי הביטול לא נבע משיקולים זרים כלל ועיקר, בניגוד לחשדו של בית המשפט הנכבד קמא. אשר למאזן הנוחות מוסיפים גורמי התכנון וטוענים כאמור, בין היתר, כי צו הביניים משנה את המצב הקיים וכי הצו יסכל את בירור העתירה (שכן בניית המפעל – תושלם). גורמי התכנון מעלים עוד טענות (שחלקן לא הוצגו כלל בבית המשפט לעניינים מינהליים) – כי לועדה המקומית בהרכבה הנוכחי (הווה אומר – בראשות ראש העיר, שנבחר לתפקידו בנובמבר 2008) אין ענין בקידום הקמתו של מפעל הבטון במיקומו הנוכחי, מטעמים של איכות הסביבה ובריאות הציבור, וכיוון שהועדה – בהרכבה החדש – "הסיטה את כובד המשקל מפיתוח כלכלי-מסחרי לשמירה קפדנית על איכות הסביבה".

8. שפיר, בתשובתה המפורטת גם היא עד-למאד (זו נפרסת על 53 עמודים!) וחלקה הנרחב הוא הרבה מעל ומעבר למתחייב) סומכת ידיה, ככלל, על החלטתו של בית המשפט לעניינים מינהליים. שפיר טוענת כי דין הבקשה להידחות על הסף, הן משום שגורמי התכנון הוסיפו לבקשתם כאן נתונים עובדתיים, שלא היו בפני בית משפט קמא, והן משום שנמנעו מלגלות כי העמדה אותה הציגו בעבר בגדרי עתירת התושבים, היתה כי: "לא נפל פגם בהחלטותיה של הוועדה המקומית, וכי הוועדה המקומית פעלה בכפוף להוראות הדין, וזאת הן ... לענין מתן ההיתר מיום 6.5.08". לשיטת שפיר, עמדה זו מקימה "השתק שיפוטי" מפני העלאת טענה נוגדת בהליך אחר. לענין הטענה כי ועדת הערר, ולא בית המשפט לעניינים מינהליים הוא הגורם המוסמך לדון בבקשה, טוענת שפיר כי ועדת הערר איננה מוסמכת לדון בהחלטות לעניין ביטול ההיתר, וכי הטעם היחיד להגשת הערר על-ידה, במקביל לעתירתה המנהלית, היה שגורמי התכנון נמנעו מלמסור לשפיר מהו מקור הסמכות לקבלת החלטותיהם, ועל כן נקטה שפיר בשני ההליכים במקביל מחמת הזהירות בלבד. לגוף הדברים טוענת שפיר כי הנימוקים לביטול ההיתר אינם מבוססים ולחלופין אינם יכולים להביא לביטול ההיתר. שפיר מוסיפה כי טענות גורמי התכנון בעניין עמדת הוועדה המקומית, בהרכבה הנוכחי, אף הן אינן יכולות לבסס את ביטול ההיתר. אשר למאזן הנוחות, הרי שלסברת שפיר – הוא נוטה בבירור לטובתה, שכן כל עיכוב בהקמת מפעל הבטון יוביל, כמובן, לעיכוב בהפעלתו, בעוד שליתר בעלי הדין לא ייגרם, לגישתה, כל נזק עד להכרעה בעתירה.

9. התושבים טוענים בבקשתם (בר"ם 747/10), בתמצית, כי הם מהווים "מי שעלול להיפגע מקבלת העתירה", במשמעות האמור בתקנה 6(א) לתקנות, וחובה היה

על שפיר, ולחלופין – על בית המשפט – לצרפם כמשיבים לעתירה. לסברתם, צירופם להליך הוא הכרחי לשם בירור העתירה, ואין בו משום פוטנציאל לסרבול דיוני כלשהו. התושבים גורסים כי דווקא משום שהם ניהלו ומנהלים הליכים משפטיים שונים נגד שפיר, יש בידם להוסיף על התשתית העובדתית והמשפטית בנושא העתירה. המבקשים שבים ופורסים בבקשתם את ההליכים המשפטיים, בהם נקטו, ואת טענותיהם השונות נגד שפיר, ובפרט הם מעלים את הטענה כי בידיהם חוות דעת המצביעות על כך שקיימת סכנה בריאותית חמורה להם ולילדיהם, אם יוקם המפעל במיקומו הנוכחי.

10. שפיר, מצדה, סומכת ידיה גם בענין זה על ההחלטה של בית המשפט הנכבד קמא, שדחה את בקשת הצירוף של התושבים. לשיטתה, המבקשים אינם עלולים להיפגע מן העתירה ככזו. כן היא טוענת כי לתושבים היה יומם בבית המשפט, וכל טענותיהם נשמעו זה מכבר. לסברתה, צירוף התושבים איננו דרוש על מנת לפסוק בשלמות וביעילות בעתירה זו. אחרונה גורסת שפיר כי צדק בית המשפט הנכבד קמא בקביעתו כי ככל שלתושבים טענות חדשות בקשר להיתר הבניה, עליהם להגיש עתירה נפרדת, ולא לבצע "מקצה שיפורים" בגדרי עתירתה של שפיר.

דיון והכרעה

11. דין שתי הבקשות – להידחות. נבהיר הדברים להלן.

12. אשר לבקשת גורמי התכנון (בר"ם 679/10): צדק בית המשפט לעניינים מינהליים בקובעו, בניגוד לטענת גורמי התכנון, כי הוא מוסמך לדון בבקשת שפיר לצו ביניים (ובעתירה כולה). הסוגיה שבמחלוקת – סמכות ועדת המשנה והועדה המקומית לקבל החלטות על ביטול ההיתר, מן הנימוקים שמנו בהחלטותיהם – איננה כזו שלועדת הערר מוקנית סמכות לדון בה. על פני הדברים ומבלי לקבוע מסמרות – אין כאן תחולה לסעיף 152(א)(1) לחוק התכנון והבניה, שעניינו החלטה של ועדת מקומית, או רשות רישוי מקומית: "לסרב לתת היתר לפי פרק, זה או לדחות התנגדות לפי סעיף 149(3) – החלטה הכפופה לערר בפני ועדת הערר. גורמי התכנון מודים כי אין כאן תחולה גם לסעיף 216 לחוק התכנון והבניה, שעניינו ביטול היתר שניתן על יסוד נתונים שהובררו כבלתי נכונים, עניין הכפוף אף הוא לערר בפני ועדת הערר. ניסיונם של גורמי התכנון לשכנע כי חרף האמור קיימת סמכות חוקית טבועה לוועדת הערר לדון בטענות שפיר – לכאורה איננו משכנע.

13. מבחינת סיכויי העתירה, בית המשפט הנכבד קמא קבע כי אלו "טובים מאד", וגורמי התכנון לא השכילו להראות, לעת הזו, כי נפלה טעות מהותית בהערכה זו; ויובהר: ה"פגמים" שמצאו ועדת המשנה והועדה המקומית בהיתר אינם נחזים לכאורה כבעלי משקל רב לגופם, וספק אם יש בהם כדי לבסס את ביטול ההיתר. הדברים פורטו בהרחבה בהחלטתו של בית המשפט הנכבד קמא, ולא אוסיף. כמו כן, כפי שציין בית המשפט הנכבד קמא, יש אף קושי בעצם העלאת טענות ביחס לפגמים בהיתר, דוגמת היעדר חתימה פלונית (של צד שלישי), כאשר בהליכים משפטיים קודמים טענו גורמי התכנון שלא נפל כל פגם במתן ההיתר. גורמי התכנון אינם מתמודדים עם קושי זה כיאות, והטענה כי גילוי הפגמים בהיתר נעשה על רקע של "בחינה מחודשת" של ההיתר עקב לחץ התושבים – היא למצער מוקשית. יתרה מכך, דומה כי הסבריהם של גורמי התכנון בענין שינוי הגישה הקיצוני שחל בתפיסתם ובמטרותיהם (עקב חילופי הגברי שחלו בראשות העיריה וממילא בראשות הועדה המקומית) הם עצמם מחזקים את החשד כי לא פגמים תכנוניים, או מנהליים גרידא הם שהובילו לביטול ההיתר בעיתוי ובדרך שהדבר נעשה, כי אם טעמים אחרים. בהחלט תיתכן טענה כי רצונם של ראש עיר חדש ושל הועדה המקומית (בהרכבה החדש) שבראשה הוא עומד – לפעול להעדפת אינטרסים של איכות הסביבה ושל רווחת התושבים על פני שיקולים מסחריים – הוא ראוי. עם זאת, שינויים פרסונליים שכאלה ושינוי הדגשים אינם יכולים להצדיק, מניה וביה, סטיה מעקרון הרציפות השלטונית, תוך התעלמות מזכויות צדדים אחרים, מהתחייבויות שלטוניות, או מרשיונות שניתנו (כאן – היתר בניה). בית משפט זה כבר הביע בעבר – גם אם במתינות – את אי-שביעות רצונו מדרך התנהלות דומה של אותה ועדה מקומית עצמה (ראו: ע"מ 8411/07 מעוז דניאל בע"מ נ' אדם טבע ודין, פסקאות 12, 13 ו-28 (לא פורסם, 28.1.2010)), וביקורת זו יפה אף לכאן. בהקשר זה יש להדגיש עוד כי בפני גורמי התכנון פתוחה הדרך (אלא אם יבקשו להשליך יהבם על דחיית העתירה ומיצוי הליכים אלה) – לבוא בדברים עם שפיר לגבי מציאת מגרש חלופי להקמת מפעל הבטון, כמוסדר בהסכם הפשרה. דרך זו, אף אם כרוכות בה עלויות כספיות נוספות, עדיפה לכאורה על העלאת נימוקים לביטול היתר הבניה, הנראים על פני הדברים מוקשים.

14. לעניין מאזן הנוחות, וזה העיקר: הוא נוטה בבירור לטובת שפיר. המפעל ממילא עומד ברובו על תילו, כך שהשלמת הבניה הפיזית לא תשפיע מהותית על המצב הקיים. מקריאת החלטתו של בית המשפט הנכבד קמא (פסקאות 10 ו-15) אף לא עולה ששפיר זכתה לצו המתלה לחלוטין את ביטול היתר הבניה שהוצא לה על-ידי גורמי התכנון ומתיר לה באופן גורף להפעיל את המפעל מיד עם סיום הבניה. הצו שניתן מאפשר לשפיר רק לסיים בשלב זה את הבניה, כאשר המעבר לתהליכי הייצור במפעל

כפוף לאישורים והיתרים שונים, ולקיום התחייבויות שפיר, כאמור בדיון מתאריך 29.12.2009. אם שפיר, המבקשת לקדם את מועד תחילת פעולתו של המפעל בדרך של השלמת הבניה, נכונה ליטול על עצמה את הסיכון שבדיעבד עלול להיקבע בהליכים המשפטיים השונים כי לא היתה הצדקה להשלמת הבניה, והשקעתה הנוספת תרד לטמיון – אין למנוע ממנה לעשות כן, ובלבד שלא תוכל לטעון קודם להכרעה הסופית בעתירתה ל"מעשה עשוי" עקב התנהלותה זו (והכוונה היא להמשך הבניה לאחר ביטולו המיומר של היתר הבניה).

בסוף תת-פרק זה ראוי לציין כי יש קושי רב לראות בצו הביניים משום צו המשנה מן המצב הקיים. שפיר החזיקה בהיתר לבנות, ואכן כנראה כמעט שהשלימה את בניית המפעל, טרם שקיבלה לפתע את החלטתה של הועדה המקומית (שתוקפה הותלה לשלושים יום). אף אם נעתרה שפיר לאולטימטום של הועדה המקומית והשעתה באופן "רצוני" את העבודות לשם קיום מגעים עם הועדה המקומית (שלא צלחו), עד שהגישא את העתירה המנהלית בחלוף זמן קצר, הרי שביטול ההיתר הוא האקט המהווה את שינוי המצב הקיים. מכאן, שהמשך ביצוע העבודות, לאחר כל ההשקעות שבוצעו על פי היתר כדין (טרם החלטת הביטול הנתקפת) – הוא מוצדק (השוו: בג"ץ 2324/91 התנועה למען איכות השלטון נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פ"ד מה(3) 678 (1991)).

15. אשר לבקשת התושבים (בר"ם 747/10): מוכן אני להניח, לצורך הדיון, כי התושבים – כמי שאינם מעוניינים בהשלמת בנייתו של המפעל, עשויים להחשב כ"מי שעלולים להיפגע מן העתירה", כמשמעות האמור בתקנה 6(א) לתקנות, גם אם בעקיפין. על יסוד הנחה זו, הרי שקיימת אפשרות עקרונית לצרפם כמשיבים לעתירה, בין אם מיוזמת שפיר (מגישת העתירה), ובין אם בהחלטת בית המשפט (ראו: תקנות 6(א) ו-6(ב) לתקנות, והשוו: בר"ם 7348/09 איינשטיין צור ייבוא ייצוא וסחר בינלאומי בע"מ נ' הממונה על חופש המידע, משרד הבריאות (לא פורסם, 1.11.2009) (להלן: עניין איינשטיין)). עם זאת, ודווקא משום שלעתים רבים הם אלה היכולים לטעון לפגיעה בכוח בהם, הרי שההחלטה האם לצרף פלוני כמשיב לעתירה (או למוחקו מרשימת המשיבים) היא ככלל עניין לשיקול דעתה של הערכאה הדיונית (ראו: תקנה 6(ב) לתקנות). זו תוכל לשקול, על יסוד היכרותה את ההליכים המתנהלים בפניה, האם בנסיבות המקרה הקונקרטיים קיימת הצדקה לכך שפלוני אכן יהיה משיב בעתירה. כך, לדוגמה בלבד, תוכל הערכאה הדיונית לבחון את סיכויי התרחשותה של הפגיעה באותו פלוני ואת היקפה הצפוי אם תתרחש; את מובהקות זיקתו של אותו פלוני להליך, חיוניותו לניהול ההליך והערך המוסף שבצירופו לשם בירור הסוגיות העובדתיות

והמשפטיות הכרוכות בעתירה; את השלכות צירופו על ניהול ההליכים, לרבות מבחינת סרבולם, ואת האפשרות שניתנה לאותו פלוני, או עודנה עומדת לו להשמיע את טענותיו ולשמור על זכויותיו – שלא בגדרה של אותה עתירה (עיינו והשוו: בג"ץ 702/05 בצרה, כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פסקה 6 (לא פורסם, 3.6.2007); עניין איינשטיין הנ"ל; אורי גורן בתי משפט מינהליים 284-283 (2008)).

במקרה דנן, הערכאה הדיונית עמדה בפירוט על השיקולים שלא להתיר את צירופם של התושבים כמשיבים לעתירה, והתערבותה של ערכאת הערעור בדרך הפעלת שיקול דעתה של הערכאה הדיונית בענין מסוג זה תהא מצומצמת וחריגה. המקרה שלפנינו איננו נמנה עם החריגים, ודי כבר בכך כדי להצדיק את דחיית הבקשה.

16. זאת ועוד – אחרת. אף לגוף הדברים, טעמי בית המשפט הנכבד לאי-צירוף התושבים לעתירה, כפי שהם באים לידי ביטוי בהחלטתו המנומקת – מקובלים עלי בעיקרם, ואין אלא להפנות בהקשר זה לאמור בהחלטה. אוסיף בקיצור כי במקרה דנן, ואף אם נניח, כאמור, כי התושבים עלולים להיפגע – גם אם בעקיפין – מקבלת העתירה, הרי שאכן קיימים מספר שיקולים המטים את הכף לאי-צירופם של התושבים כמשיבים לעתירה.

הטעם העיקרי לדבר הוא הפער העמוק שבין טעמיהם של התושבים להתנגדות לבניית המפעל לבין הסוגיות העולות בעתירת שפיר. עתירת שפיר ממוקדת בשאלה: האם קיים פגם מנהלי בהחלטות ועדת המשנה והועדה המקומית לבטל את היתר הבניה בנימוקים של היעדר חתימה על אישור מסוים, אי-ביצוע תשלומי איזון, והיעדר התחייבות לפיתוח השצ"פ. טענות התושבים מתמקדות בסוגיות חשובות מבחינתם, ועיקרן – סכנה בריאותית חמורה נטענת להם ולילדיהם, אם יוקם המפעל במיקומו הנוכחי. החפיפה בין שני ענינים אלה, במקרה דנן – מועטה (וזאת למרות שברור שהתוצאה של קבלת טענות התושבים, לדוגמה – בגדרי התובענה שהגישו, או של קבלת טענות גורמי התכנון בגדרי העתירה הנוכחית יכולה להיות דומה: אי-הפעלת המפעל). ככל שהדברים נוגעים לעתירה הנוכחית נראה כי ככל שגורמי התכנון ישכילו לשכנע כי החלטותיהם לביטול ההיתר נתקבלו כדין – העתירה תידחה, ואם ייכשלו במלאכתם – העתירה תתקבל, בלא שלטענות התושבים בעניין הפגיעה בבריאותם ובעניינים דומים תהיה נפקות של ממש בהליך זה כשלעצמו. נוכח האמור, הרי שזיקתם של התושבים למחלוקת הקונקרטית וחיוניות צירופם – אינן משמעותיות דיין בהליך האמור (בשונה מהעניינים הנדונים בתובענה שהגישו). גם לא השתכנעתי כי לתושבים

תהיה תרומה ממשית, מעבר לזו של גורמי התכנון (שפרסו את טענותיהם בהרחבה רבה בשתי הערכאות), בהעמדת בית המשפט על כל הסוגיות העובדתיות והמשפטיות הכרוכות בעתירת שפיר ככזו ובהתנהלות גורמי התכנון (ש"הומרצו" על-ידי התושבים לפעול לביטול ההיתר). מכאן, שצירופם של התושבים לדיון בעתירה יביא בעיקר לסרבול ההליך, בעוד שתרומת הצירוף ואף נחיצותו לתושבים, שהשליכו יהבם על הליך אחר מחד גיסא ועל פעילות גורמי התכנון מאידך גיסא – אינם גבוהים כל צרכם.

ודוק: אין משמעות הדבר כי התושבים מנועים מלהעלות את שוועתם כנגד הקמת המפעל והפעלתו, אלא רק כי העתירה הנוכחית איננה האכסניה המתאימה לעשות זאת. טענות התושבים, אשר אין להמעט בחשיבותן – ראוי שיישמעו (ואינני מחווה דעתי לגופם של דברים), אולם במקרה דנן המסקנה היא שהמקום להעלאתן הוא בגדרי הליך נפרד. למעשה, טענות התושבים בעניינים הנוגעים להם אישית כבר נבחנו לכאורה בעבר, וממשיכות להיבחן, בנפרד מעתירת שפיר: כך היה בעתירתם, שהסתיימה, על דעתם, בהסכם פשרה, וכך הוא הדבר בתובענתם, שבגדרה מנסים התושבים לסגת עתה מהסכם הפשרה. אף לנתונים אלה יש משקל בהחלטה שלא לצרפם כמשיבים לעתירה הנוכחית, רק על מנת שיזכו להשמיע את טענותיהם בשלישית.

מובן גם שכל שיש לתושבים טענות חדשות כלשהן במישור המשפט המינהלי, או דיני הבריאות ואיכות הסביבה – פתוחה לפניהם הדרך להגיש עתירה חדשה, וטענותיהם ייבדקו, כאשר לבית המשפט לעניינים מינהליים הסמכות לאחד את הדיון בעתירות, אם יימצא כי הדבר אפשרי ומוצדק. יחד עם זאת אין כל הצדקה לעכב בשלב זה ולסרבול מראש את הדיון בעתירה הממוקדת של שפיר, בדרך של צירוף התושבים כמשיבים לה.

17. נוכח כל האמור לעיל – הבקשות נדחות. הבקשה שהגישה שפיר ב-בר"ם 679/10 להוספת ראייה – ממילא מתייתרת. המבקשים ב-בר"ם 679/10 יישאו בשכר טרחת עורכי דינה של שפיר בסכום של 20,000 ש"ח. בנסיבות הענין המבקשים ב-בר"ם 747/10 – לא יישאו בהוצאות.

ניתנה היום, י"ב אייר התש"ע (26.4.2010).

ש ו פ ט