



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1562/20

לפני :
כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופטת י' וילנר

העותרים :
1. אליאס אברישמי
2. אניטולה אברישמי
3. עזיתה סנהי בינה
4. שרונה סנהי

נ ג ד

המשיבים :
1. שר האוצר
2. יו"ר מטה הדיור- מר זאב בילסקי

עתירה למתן צו על-תנאי

בשם העותרים :
עו"ד אייל כהן ; עו"ד מוריה לנדאו
בשם המשיבים :
עו"ד יונתן ברמן ; עו"ד מיכל דניאלי

פסק-דין

השופט ד' מינץ:

עניינה של עתירה זו בהחלטתו של משיב 2, יו"ר מטה הדיור, לדחות את בקשת העותרים להארכת מועד להגשת תביעת פיצויים לפי סעיף 197(ב) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה).

1. סבם של העותרים רכש בשנת 1974 זכויות במקרקעין הידועים כגוש 11299 חלקה 1, המצויים בזכרון יעקב (להלן: המקרקעין). בעת הרכישה, ייעוד הקרקע היה ייעוד פרטי חקלאי, שאפשר את עיבוד הקרקע. כן התאפשרה הקמת בתי מגורים באישור ועדת התכנון המחוזית. בשנת 2011 החלו רשויות התכנון לשנות את ייעוד המקרקעין. בתחילה, תכנית ש/1130, אשר אושרה למתן תוקף ביום 3.11.2011, שינתה את ייעוד

המקרקעין לשטח פתוח מוגן המגביל בניית מבנים חקלאיים. כמו כן, ביום 19.11.2012 אושרה למתן תוקף תכנית מ/407/חכ/900/ש/1404 "פארק אלונה", אשר שינתה את ייעוד המקרקעין לשמורת טבע, ייעוד האוסר על כל פעילות חקלאית, בנייה ופיתוח.

2. בחלוף למעלה משש שנים, ביום 23.7.2018, הגישו העותרים למשיב 1, שר האוצר (להלן: השר), בקשה למתן ארכה להגשת תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, בגין פגיעה על ידי תכנית שלא בדרך של הפקעה. ביום 19.1.2020 נדחתה הבקשה על ידי משיב 2, לו הואצלה הסמכות מהשר לדון בבקשות מסוג זה, זאת בהסתמך על המלצת הגורמים המקצועיים הרלוונטיים לעניין. הגורמים המקצועיים ציינו בהמלצתם כי טענות העותרים, בדבר מגוריהם בחו"ל והעובדה שהם אינם דוברים עברית, אינן בגדר טעם מיוחד המצדיק מתן ארכה להגשת תביעת פיצויים מכוח סעיף 197 לחוק התכנון והבניה.

מכאן העתירה שלפנינו.

3. לטענת העותרים, משיב 2 שגה בהחלטתו לדחות את בקשת ההארכה. בעניינם מתקיימים הן טעמים סובייקטיביים, כגון גילם ושהותם הממושכת בחו"ל, והן טעמים אובייקטיביים אשר הצדיקו מתן ארכה להגשת תביעתם. בשולי העתירה תקפו העותרים באופן כללי את ההסדר הקבוע בסעיף 197 לחוק התכנון והבניה, וטענו כי קיים "ניגוד אינטרסים אינהרנטי" כלשונם, בין גורמי התכנון, המעוניינים להפחית את גובה הפיצוי אותו יידרש הציבור לשלם, לבין בעלי המקרקעין. נוכח כך, לשיטתם "מתחדד עוד יותר פער הכוחות הקיים בין הרשות לבין הפרט, בין המשיבים לעותרים, שגם ככה אינו שקול".

4. לאחר עיון בעתירה הגעתי למסקנה כי דינה להידחות על הסף מחמת אי מיצוי הליכים. כאמור, סמכותו של השר מכוח סעיף 197 לחוק התכנון והבניה הואצלה למשיב 2, בהתאם להסדר הקבוע בסעיף 269 לחוק התכנון והבניה. בסעיף האמור, נקבע כי "...מי שרואה את עצמו נפגע על ידי פעולה שנעשתה לגביו בלבד, מכוח אצילת סמכות כאמור, רשאי לערור לפני שר האוצר". כעולה מהעתירה, לאחר שבקשת ההארכה שהוגשה ונדונה על ידי משיב 2 נדחתה, הגישו העותרים את העתירה דנא לבית משפט זה ולא הגישו ערר על ההחלטה, כנדרש. הלכה מושרשת היא כי טרם פנייתו של עותר לבית משפט זה בבקשה לקבלת סעד, עליו להקדים ולפנות לרשות המוסמכת ולהעלות בפניה את טענותיו. ודוק, הדרישה למיצוי הליכים איננה דרישה טכנית-פורמלית בלבד, אלא דרישה בעלת חשיבות מעשית המעוגנת בניסיון החיים. זאת מפני שפניה ישירה

לרשות המוסמכת ומיצוי ההליכים מולה עשויה לייתר את ההתדיינות בין כתלי בית המשפט (ראו למשל: בג"ץ 3861/19 מלון מגדלות תל אביב נ' מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב (5.8.2019)).

5. לצד זאת, ראיתי לנכון להידרש גם לשאלת קיומו של סעד חלופי בדמות הגשת עתירה מינהלית לבית המשפט לעניינים מינהליים. שאלה זו עולה במקרה זה נוכח העובדה כי ככלל, ענייני תכנון ובנייה לפי חוק התכנון והבנייה, מסורים לפי חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן: חוק בתי משפט לעניינים מינהליים) לבית המשפט לעניינים מינהליים. זאת מפני שעניינים אלו מנויים בפרט 10 לתוספת הראשונה לחוק האמור, בה מוגדרים אותם נושאים שעתיירות לגביהם מסורות לסמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים (להלן: התוספת הראשונה). אלא שבפרט 10 לתוספת הראשונה הוחרגה סמכות בית המשפט לעניינים מינהליים לדון בהחלטותיו של שר הפנים או שר האוצר (כמו גם החלטות ועדות תכנון מחוזיות וארציות). על כן, השאלה היא האם החלטתו של מי שהואצלה לו הסמכות על ידי השר מוחרגת אף היא מסמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים.

6. על כן, ביום 27.2.2020 ביקשתי את התייחסותם של העותרים ושל המשיבים לשאלת קיומו של סעד חלופי כאמור. שני הצדדים טענו כי במקרה דנא הסמכות לדון בעתירה מסורה לבית משפט זה בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק ולא לבית המשפט לעניינים מינהליים. בהתייחסותם הפנו שני הצדדים לבג"ץ 4725/07 מרכז משען בע"מ נ' שר הפנים (7.8.2008). לשיטתם, גם במקרה זה, בדומה לאותו עניין, הסמכות לדון בעתירה נתונה לבית משפט זה ביושבו כבית המשפט הגבוה לצדק. דעתי שונה.

7. כאמור, היקפם ואפיונם של העניינים שהועברו לסמכות בתי המשפט לעניינים מינהליים אינם מוגדרים בחוק גופו, כי אם בתוספות לו. במסגרת זו קיימת תפיסה שככלל ראוי שהשיפוט בעניינים מינהליים יועברו כולם לבית המשפט לעניינים מינהליים, למעט עניינים "שמפאת חשיבותם, רגישותם או דחיפותם" ימשיכו לידון בבית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק (ראו: מני מזוז "רפורמה בשיפוט המינהלי בישראל – חוק בתי-משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000" משפט וממשל ו' 233, 239 (תשס"א)). מה נכנס לגדרם של אותם עניינים "חשובים, רגישים או דחופים", השתנה ומשתנה מעת לעת. השינוי מתבצע בהתאם לקבוע בסעיף 7 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, על פיו הסמכות לשינוי התחומים המצויים באחריות בית המשפט לעניינים מינהליים נתונה לשר המשפטים, בהסכמת נשיאת בית המשפט העליון ובאישורה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. בהתאם לכך, לאורך השנים הועברו בהדרגה עוד

ועוד סמכויות שהיו נתונות במקור לבית משפט זה בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק לבית המשפט לעניינים מינהליים.

8. אם כן, התוספת הראשונה מפרטת אלו סוגי עתירות נתונים לסמכותם של בתי המשפט לעניינים מינהליים. בתוך כך, בפרטים רבים שבתוספת הראשונה הוחרגו סמכויות המופעלות על ידי הממשלה או על ידי שרים. כך לדוגמה, בפרט 1(א) לתוספת, המכליל בגדרי סמכותו של בית משפט לעניינים מינהליים עתירות בענייני ארנונה, מוחרגות החלטות שר הפנים, שר האוצר או שניהם יחד; כך גם מוחרגות החלטות ממשלה והחלטות שר כאשר מדובר בעתירה נגד החלטה של רשות בענייני חינוך (פרט 3 לתוספת); מוחרגות גם החלטות שר הפנים כאשר מדובר בענייני תכנון לפי חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011 (פרט 10(א)) לתוספת הראשונה)) ועוד.

9. כאמור, השאלה הניצבת לפנינו היא סמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים לדון בתחומים המסורים לסמכותו של שר ועל פי התוספת הראשונה מוחרגים ממנה, אך הסמכות הואצלה על ידו למאן שהוא אחר. מדובר בסוגיה בעלת חשיבות מכיוון ששרים נוהגים לאצול חלק לא מבוטל מהסמכויות המוקנות להם לבעלי תפקידים, בשל ריבוי המשימות המוטלות עליהם והקושי הקיים בביצוען באופן אישי (ראו: בג"ץ 9518/16 פרוף' אלון הראל נ' כנסת ישראל, פסקה ל"ז (5.9.2017); יצחק זמיר הסמכות המינהלית, כרך ב – ההליך המינהלי 837 (2011)).

10. חשוב להדגיש, אין חולק כי בעת האצלת סמכות, הגורם המאציל אינו מתפרק מסמכותו לתת את ההחלטה או מאחריותו לתוכן ההחלטה. ביטוי לכך הוא העובדה שהרשות המוסמכת רשאית לחזור ולבטל את האצילה בכל עת, על מנת לחזור ולהפעילה בעצמה (ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי – כרך ב 173 (2010)). אולם, וזאת עיקר לענייננו, העובדה שהשר עודנו נושא באחריות להחלטה שניתנה על ידי נאצל מטעמו, אין משמעה כי הוא הפעיל את הסמכות בעצמו או כי ההחלטה ניתנה על ידו. כך, בעת בחינת אופן הפעלת הסמכות המואצלת במסגרת ביקורת שיפוטית, איננו בוחנים את אופן הפעלת הסמכות על ידי השר, הגורם המאציל. אלא, נבחן אופן הפעלת הסמכות על ידי הגורם שאליו הואצלה הסמכות. הוא זה שהחלטתו עומדת לביקורת שיפוטית ולא החלטתו של השר, שלא החליט דבר מלבד עצם האצלה. בחינת פעולתו של השר במקרים אלה מתמצית בשאלה האם פעולת ההאצלה בוצעה כדין, הא ותו לאו. על כן, לא מדובר עוד בהחלטה של שר שנתקפת במסגרת עתירה, אף אם הוא בעל הסמכות המקורי לנתינתה. כפועל יוצא מכך, אין מקום לפרש את החריגים הפזורים לאורך התוספת

הראשונה ביחס להחלטות שהתקבלו על ידי שרים באופן רחב ולכלול בתוכם גם החלטות שהתקבלו לאחר שהוצאה סמכות על ידי שרים לגורמים אחרים (ראו: בג"ץ 4381/97 מייזליק נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, פתח תקווה, פ"ד נא(5) 385, 394 (1997) (להלן: עניין מייזליק)).

11. לצד האמור, יש לזכור כי בסעיף 6 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים קבע המחוקק אפשרות להורות על העברת הדיון לבית המשפט הגבוה לצדק. וכך נקבע:

מצא בית משפט לעניינים מינהליים, לבקשת בעל דין, היועץ המשפטי לממשלה, או מיוזמתו, כי עתירה מינהלית שבפניו מעלה ענין בעל חשיבות, רגישות או דחיפות מיוחדת, רשאי הוא, לאחר שקיבל את תגובת בעלי הדין, להורות על העברת הדיון בעתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק.

על כן, במקרים המתאימים עתירות נגד הפעלת סמכויות שרים שהוצעו יכולות עדיין לידון בבית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק כערכאה ראשונה. זאת אם ישתכנע בית המשפט לעניינים מינהליים כי במקרה הנתון לפניו, חרף סמכותו לדון בעתירה, יש מקום להעבירה לבית משפט זה מפאת "חשיבות, רגישות או דחיפות מיוחדת" של העניין שלפניו. מעבר לכך, גם במקרים שאינם מצדיקים העברת הדיון לבית משפט זה בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק, "בית משפט זה אינו יוצא מן התמונה: אמנם הוא לא ידון במקרה זה כערכאה ראשונה, אולם הוא ידון בו, אם יתבקש, כערכאה ערעור על פסק-הדין של בית-המשפט [לעניינים מינהליים]" (עניין מייזליק, עמ' 401).

12. מהטעמים שפורטו לעיל ובשים לב למגמה של העברת סמכויות שיפוט בנושאים מינהליים לבתי המשפט המינהליים, יש לטעמי לפרש את הפרטים בתוספת הראשונה בהם מוחרגות החלטות המתקבלות על ידי שרים, כמתייחסים רק להחלטות המתקבלות בפועל על ידי שרים. לעומת זאת, סמכויות שהוצעו על ידי שר בעניינים הנכנסים לגדרי התוספת הראשונה יידונו בבית המשפט לעניינים מינהליים.

13. אכן, כעמדת הצדדים, במקרה דנא הדיון לגופו של עניין עשוי בסופו של יום להגיע לפתחו של בית משפט זה בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק. זאת מפני שככל שערר שיוגש על החלטת משיב 2, אם יוגש, יידחה על ידי השר, הביקורת השיפוטית על החלטה זו, ייתכן ותהיה מסורה לבית משפט זה. עם זאת, גם תוצאה זו אינה הכרחית (והשוו: עניין מייזליק). מכל מקום, כפי שנאמר לעיל, הגשת העתירה לעת הזאת לוקה באי מיצוי הליכים.

ש ו פ ט

השופט מ' מזוז:

אני מסכים לפסק דינו של חברי השופט ד' מין, לפיו יש לדחות את העתירה בשל אי מיצוי הליכים, וכן לדבריו לענין סמכות בתי המשפט לעניינים מינהליים לדון בהחלטה של רשות אליה הואצלה סמכותו של שר, ולענין אחרון אוסיף מילים אחדות.

חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן: החוק) אינו קובע עקרון כללי בדבר החרגת החלטות שרים מסמכות בתי המשפט לעניינים מינהליים. החרגה כאמור נקבעה באופן פרטני בחלק מהנושאים המפורטים בתוספת הראשונה לחוק. החרגה זו, שננקטה עם חקיקת החוק, נבעה מעיקרון ההדרגתיות בו נקט החוק, הקבוע בסעיף 1 לחוק ("חוק זה מטרתו להסמיך באופן הדרגתי את בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים לדון בעניינים מינהליים...").

כידוע, בעת חקיקתו כלל החוק רשימה מוגבלת של נושאים שהועברו לסמכות בתי המשפט לעניינים מינהליים, תוך מגמה מוצהרת להוסיף עליהם בהדרגה, כבחינת "מן הקל אל הכבד". ואכן במהלך השנים תוקן החוק יותר ממאה פעמים, ונוספה לתוספות לחוק רשימה ארוכה של נושאים בהם הוסמכו לדון בתי המשפט לעניינים מינהליים – בין מסגרת תיקוני חקיקה עקיפים, ובין במסגרת הליך של שינוי התוספות לפי סעיף 7 לחוק; זאת כאשר לא בכל הנושאים הוחרגו החלטות שרים. כך למשל, בתחום "מינהל אוכלוסין", הוחרגו החלטות ממשלה אך לא החלטות שר הפנים לפי רשימה ארוכה של החוקים בתחום זה שנמנו שם (פרט 12 לתוספת הראשונה לחוק). לשון אחר - החרגת החלטות שר אינה מעיקרי החוק, ואין החוק רואה בעצם העובדה שמדובר בהחלטת שר כ"ענין בעל חשיבות, רגישות או דחיפות מיוחדת", אותו יש להותיר בכל מקרה בסמכותו הייחודית של בג"ץ, אלא מדובר ככלל בהחרגה במסגרת התהליך ההדרגתי של העברת הסמכויות.

מכל מקום, גם כאשר הוחרגה "החלטת שר" מסמכות בתי המשפט לעניינים מינהליים, ההחרגה מתייחסת להחלטה שהתקבלה על ידי השר עצמו, ואין הריג חל מקום שההחלטה התקבלה על ידי מי מעובדי משרדו, לו אצל השר את הסמכות - מכוח סמכות האצילה הכללית שלפי סעיף 33(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, או מכוח הוראת

אצילה פרטנית בחוק הספציפי (כפי המקרה בענייננו - סעיף 269 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965). מסקנה זו נובעת הן מתכלית החריג כאמור – הותרת סמכות הביקורת, את על החלטות השר בידי בג"ץ, לעת הזאת; כמו גם מפשט לשונו של החוק, המייחד את החריג ל"החלטת שר", ולא ל"סמכות שר". כך גם בענייננו, החריג מתייחס ל"החלטות שר הפנים ושר האוצר", ולא להחלטה מכוח סמכויותיהם המועלת על ידי אורגן אחר במשרדם, מכוח אצילת סמכות. כך גם בפרטים אחרים של התוספת המחריגים החלטת שר (ראו למשל פרטים 1, 3, 11, 14 לתוספת הראשונה לחוק).

ש ו פ ט

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה לחוות דעתו של חברי השופט ד' מיןן ולהערתיו של חברי השופט מ' מזוז.

ש ו פ ט ת

העתירה נדחת על הסף, כאמור בפסק דינו של השופט ד' מיןן.

ניתן היום, א' בסיון התש"ף (24.5.2020).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט