



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5435/14

לפני :

כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד המשנה לנשיאה (בדימי') ח' מלצר
כבוד השופטת י' וילנר

העותרים :

עמותת כפר דהמש ו-32 עותרים נוספים

נ ג ד

המשיבים :

1. ממשלת ישראל
2. שר הפנים
3. משרד הפנים
4. המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים
5. המועצה האזורית עמק לוד
6. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה עמק לוד
7. עיריית לוד
8. ועדה מקומית לתכנון ובנייה לוד
9. עיריית רמלה
10. ועדה מקומית לתכנון ובנייה רמלה

התנגדות לעשיית הצו על תנאי לצו מוחלט

תאריכי הישיבות :

כ"ה באדר התשע"ה (16.3.2015)
י"ב בתמוז התשע"ו (18.7.2016)
כ"א בסיון התשע"ז (15.6.2017)
ט"ו בתמוז התשע"ח (28.06.2018)

בשם העותרים :

עו"ד קייס נאסר

בשם המשיבים 4-1 :

עו"ד דניאל מארקס

בשם המשיבות 6-5 :

עו"ד דן שוץ

בשם המשיבות 8-7 :

עו"ד עפר שפיר ; עו"ד חן רזיאל ברק

בשם המשיבות 10-9 :

עו"ד דורון דבורי

פסק-דין

הנשיאה א' חיות:

עניינה של העתירה שבכותרת במעמדו התכנוני והמוניציפלי של כפר דהמש (להלן גם: הכפר) המצוי בתחומה של המועצה האזורית עמק לוד (שמה של המועצה שונה בהמשך ל"מועצה האזורית שדות דן", אך היא תכונה להלן בשמה בעת הגשת העתירה: מועצת עמק לוד).

רקע עובדתי

1. כפר דהמש, הממוקם צפונית לעיר רמלה ודרומית-מערבית לעיר לוד, מאכלס כיום כ-600 איש (כ-80 בתי אב). הוא אינו מוסדר מבחינה תכנונית ואינו מקבל שירותים מוניציפליים ממועצת עמק לוד, שבתחומה הוא נמצא, או מכל רשות מקומית אחרת. לטענת העותרים, תושבי הכפר, הכפר נבנה על קרקעות פרטיות השייכות להם והבתים הראשונים נבנו עוד בשנות ה-40 של המאה הקודמת, מרביתם לאחר שנת 1948, לאחר שהמדינה יישבה בכפר תושבים ערבים שלא יכלו לחזור לכפריהם בתום קרבות מלחמת העצמאות. המשיבים 1-4 (להלן: משיבי הממשלה או המשיבים) לא התייחסו לנסיבות אכלוס הכפר, אך מוסכם שהבעלות על מרבית השטח היא פרטית.

2. מבחינה תכנונית, תכנית המתאר הארצית מיום 27.12.2005, תמ"א 35, מגדירה את הכפר כמצוי במרקם העירוני, ותכנית המתאר המחוזית מיום 12.11.2003 החלה במקום, תמ"מ 21/3, מגדירה את הכפר כאזור חקלאי/נוף כפרי פתוח. בחודש ינואר 2007 הגישו התושבים לוועדה המקומית לתכנון ובניה לודים (לימים המשיבה 6), את "תכנית על/40/475 שינוי משטח חקלאי למגורים – עמק לוד – כפר דהמש" (להלן: תכנית התושבים), במסגרתה הוצע שינוי ייעוד השטח למגורים בהיקף של 332 יחידות דיור, הקצאת שטח למבני ציבור ועוד. הוועדה המקומית לתכנון ובניה לודים נמנעה מלדון בתכנית, ורק לאחר נקיטת הליכים משפטיים ובכלל זה שתי עתירות מנהליות (עת"מ 1037/07; עת"מ 10-04-24950), התקיימו דיונים בוועדה המקומית לתכנון ובניה (ביום 24.11.2008) ובוועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז (להלן: הוועדה המחוזית) (ביום 5.7.2010) – והתכנית נדחתה, בין היתר, בנימוק שאישור התכנית משמעותו הכרה ביישוב חדש, ומוסדות התכנון אינם מוסמכים לקבל החלטה במישור השיוך המוניציפלי, שמסור לקובעי המדיניות. על החלטת הוועדה המחוזית הגישו העותרים ערר לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה (להלן: ועדת הערר), לאחר שקיבלו

לכך רשות כדין. ביום 24.5.2012 החליטה ועדת הערר לדחות את הערר ועל החלטתה הוגשה עתירה מנהלית, אך לבקשת העותרים ונוכח העתירה דנן, היא נמחקה ביום 28.9.2014, תוך שמירת זכויות העותרים. נכון לעת הזו, אפוא, הבינוי בכפר אינו מוסדר מבחינה תכנונית, ולא חלה על שטח הכפר תכנית שמכוחה ניתן להסדיר את הבנייה (להלן: הבעיה התכנונית).

3. במקביל להליך התכנוני מינה מנכ"ל משרד הפנים ביום 7.7.2011 ועדת חקירת גבולות (להלן: ועדת הגבולות), אשר התבקשה ליתן את המלצתה בדבר הפעלת סמכותו של שר הפנים לשינוי תחום רשות מקומית, לפי סעיף 8 לפקודת העיריות [נוסח חדש]. ועדת הגבולות התבקשה לבחון את גבולות תחום שיפוטה של עיריית לוד עם תחום שיפוטה של מועצת עמק לוד, וכן את גבולות תחום שיפוטה של עיריית לוד עם הכפר, ולהמליץ על שינויים בגבולות אלה. מינוי ועדת הגבולות נעשה על רקע הסכמות בין עיריית לוד ומועצת עמק לוד לפיהן העירייה מסכימה לקבל את הכפר לתחומה כחלק משכונה נוספת בלוד, ככל שהדבר יתאפשר מבחינה תכנונית. ביום 15.2.2012 תוקן כתב המינוי של ועדת הגבולות, כך שזו תבחן גם אפשרות לשיוך הכפר לתחומה של עיריית רמלה. ועדת הגבולות שמעה באריכות את כלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות תושבי הכפר שהתנגדו באותו השלב לצירופו אל העיר לוד, בין היתר, בטענה שיהפוך להיות "שכונת עוני ערבית" בתוך לוד. בחודש פברואר 2013 הגישה הוועדה דו"ח למנכ"ל משרד הפנים, בו נקבע כי קיימות ארבע חלופות עיקריות בנוגע לכפר: (1) הכרה בו כישוב במסגרת המועצה; (2) העברת הכפר לתחום השיפוט של עיריית לוד; (3) מיצוי הדין עם הבניה הבלתי חוקית, ללא ייזום תכניות להכשרתה; ו-(4) המשך המצב הקיים, הבלתי מוסדר (להלן: ארבע החלופות המקוריות). עוד קבעה ועדת הגבולות כי היא אינה הגורם המוסמך להכריע בין חלופות אלה, אך עם זאת המליצה שלא להעביר את הכפר ממועצת עמק לוד ולהדק את הפיקוח על הבניה עד לסיום ההליכים המשפטיים בסוגיה. לאחר החלטת ועדת הגבולות נעשו פעולות שונות מטעם משיבי הממשלה במטרה להגיע לכלל החלטה בנוגע לשיוך המוניציפלי של הכפר אך אלה לא נשאו פרי, ולא התקבלה החלטה האם יש להכיר בכפר כיישוב חדש בשטח המועצה או שיש להעבירו לתחומה של רשות מקומית אחרת (להלן: הבעיה המוניציפלית).

4. על רקע הבעיה התכנונית והבעיה המוניציפלית, הוגשה ביום 11.8.2014 העתירה דנן. בעתירה התבקשו שלושה סעדים: להורות על קיום דיון בממשלה בבקשתם של העותרים להכיר בכפר כיישוב עצמאי בתחומי המועצה האזורית עמק לוד; להורות למשיבים לפעול בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, מס' 1.1800, בנוגע ל"קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים" וקבלת החלטה להכיר בכפר בהתאם; להורות

למשיבים לגבש מדיניות או הוראות-מעבר ליישום החלטת ועדת הגבולות להותיר את הכפר בתחום המועצה האזורית עמק לוד, ובכלל זה הוראות לעניין אספקת תשתיות ושירותים לכפר; רישוי המבנים הקיימים; והקפאת ההליכים המשפטיים בעניינם. זאת עד לקבלת החלטה סופית בעניין מעמדו של הכפר. טענתם המרכזית של העותרים היא כי התנהלות הרשויות גררה אותם למלכוד: התכנית להסדרת הכפר שאותה הגישו נדחתה על ידי מוסדות התכנון, בין היתר, בנימוק כי אישור התכנית משמעותו הכרה ביישוב חדש, ומוסדות התכנון אינם מוסמכים לקבל החלטה במישור השיוך המוניציפלי בהיותו מסור לקובעי המדיניות; מאידך, ועדת הגבולות שייעצה לקובעי המדיניות בנוגע לקבלת החלטה בדבר שיוכו המוניציפלי של הכפר, המליצה להותיר את הכפר בתחומה של הרשות המקומית, כשהוא חסר מעמד ואינו מקבל שירותים מוניציפליים. לטענת העותרים, פניותיהם להעלות את העניין על סדר יומה של הממשלה, שהינה הגורם המוסמך לקבל החלטה בדבר הקמתו של יישוב חדש, לא נענו וזאת בתקופה שבה הכירה הממשלה בחמישה יישובים יהודיים חדשים. העותרים סבורים שבכך הם מופלים לרעה, ולטענתם ההכרה בכפר היא צעד חיוני לפתרון מצוקת התכנון והדיור בחברה הערבית. עוד לטענת העותרים יש לקבוע הסדר ביניים לאספקת תשתיות ושירותים לכפר עד שתקבל הכרעה סופית בעניינו.

משיבי הממשלה טענו מנגד כי דין העתירה להידחות מאחר ששאלת ההכרה בדהמש היא שאלה מובהקת של מדיניות, וכי ברקע ההחלטה שלא להכיר בכפר כיישוב עצמאי, עומדות גם החלטות תכנוניות מקצועיות.

5. בדיון שהתקיים ביום 16.3.2015 נדונה האפשרות לבחון היתכנות של פתרון לכפר במסגרת תחום השיפוט של העיר לוד – חלופה שוועדת הגבולות סברה שהיא המסתברת ביותר מבין החלופות, בהתקיים תנאים נוספים כגון: שיפור תפקודה של עיריית לוד כך שתוכל לקלוט את השכונה החדשה, ותכניות מסודרות בנוגע לאופן קליטת השכונה בעיר, לפני שניתן יהיה לממשה. העותרים, שהתנגדו בעבר לצירוף הכפר לתחומה של עיריית לוד, הביעו עתה הסכמתם לפתרון זה, אך באת-כוח משיבי הממשלה הודיעה כי אין בידה להסכים לכך. בתום הדיון נקבע כי נוכח העובדה שהמסלול המוצע הוא בעל ההיתכנות הטובה ביותר מבין כל האפשרויות שנבדקו, משיבי הממשלה וכן עיריית לוד שלא הייתה צד לעתירה המקורית, יגישו הודעה מעדכנת באשר לנכונותם להתקדם במסלול המוצע, לרבות בדרך של כינוס ועדת הגבולות כדי שתדון במסלול זה.

6. בחודשים הבאים הוגשו הודעות מטעם הצדדים, וביניהן הודעה מטעם עיריית לוד לפיה היא מתנגדת לצירוף הכפר לתחומה, וכן עדכונים מטעם המשיבים על אודות בדיקות שונות שנערכו בעניין הכפר, ועל מחלוקת בין משרד הפנים ומשרד ראש הממשלה בנוגע לגורם האחראי על הטיפול בסוגיה. ביום 18.7.2016 התקיים דיון נוסף בעתירה ובסופו ניתן צו על תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם "מדוע לא תערך בחינה ויינתן מענה לשאלת מעמדו המוניציפאלי של מתחם דהמש בין כיישוב עצמאי בתחום המשיבה 5 [המועצה האזורית עמק לוד] ובין בדרך של צירופו לתחומי רשות מוניציפאלית קיימת". עוד נקבע באותה החלטה כי תצורפנה כמשיבות לעתירה שתי הרשויות המקומיות השכנות לכפר, שעשויות להיות מושפעות מההכרעה בעתירה: עיריית לוד והוועדה המקומית לתכנון ובנייה לוד (המשיבות 7-8; להלן: עיריית לוד), וכן עיריית רמלה והוועדה המקומית לתכנון ובנייה רמלה (המשיבות 9-10; להלן: עיריית רמלה). בהתאם להחלטה זו, הבהירו עיריית לוד ועיריית רמלה שהן מתנגדות לצירוף הכפר לתחום השיפוט של מי מהן, וטענו כי הכפר אינו אלא מתחם של בנייה בלתי חוקית שנבנה מתוך סברה שניתן יהיה לכפות על הרשויות, בדיעבד, את הכשרת המתחם. לשיטתן, הבנייה הבלתי חוקית מעלה קשיים רבים, בין היתר, בתחום אספקת השירותים לתושבים ולפיכך יש לפנותו.

7. ביום 12.9.2016 התקיים דיון בנוגע למעמד הכפר בראשות ראש הממשלה, ובעקבותיו החלה המדינה לבחון מתווים שונים בנוגע לכפר. בהמשך לכך, ביום 29.11.2016 הגיש מנהל רמ"י לראש הממשלה דו"ח שבו הוצעו מספר חלופות תכנוניות למתחם: (1) הפיכת המתחם ליישוב עצמאי; (2) פינוי מלא של המתחם; (3) פינוי חלקי של המתחם ללא תוספת של שטחים למגורים וגריעת חלק מהשטח לצורך הקמת תשתיות; (4) פינוי חלקי של המתחם, גריעת חלק מהשטח לצורך תשתיות ותוספת שטחים בתוך המתחם לצרכי מגורים (להלן: ארבע החלופות המעודכנות). בדו"ח צוין כי הוא אינו בא לקבוע מסקנות בנוגע לשיוך המוניציפלי של המתחם וכי החלופות שהוצעו בו אינן מתייחסות להיבט זה. עם זאת, צוין כי משמעותה המעשית של החלופה הרביעית היא כי המתחם ישויך לעיריית לוד. עוד צוין כי גורמי המקצוע תמימי דעים שחלופה זו עדיפה, אף שתושבי המתחם ועיריית לוד מתנגדים לה. כך גם צוין כי הפיכת המתחם ליישוב עצמאי "מתיישבת יותר עם שיוכו למועצה אזורית עמק לוד", ואולם כל גורמי המקצוע מתנגדים לחלופה זו מן הטעם שאין לעת עתה מקום להקים יישוב חדש באזור המרכז וכן מן הטעם שתושבי הכפר "ישתלבו פחות טוב במועצה האזורית עמק לוד ויתקשו לקבל ממנה שירותים".

ביום 9.1.2017 התקיימה ישיבה נוספת בראשות ראש הממשלה בה הוחלט לבחון את היתכנותה של החלופה הרביעית, כלומר, פינוי חלקי של המתחם, גריעת חלק משטחי המתחם לצורך הקמת תשתיות, הכשרת חצי מהשטח הבנוי במתחם והריסת מחצית מהמבנים הבלתי חוקיים, ותוספת שטחים למתחם לצורך בנייה רוויה למגורים. בישיבה הוחלט להטיל על מנהל רמ"י להוביל את התהליך התכנוני ולהגיש תכניות לוועדה המחוזית עד ליום 31.12.2017. בכל הנוגע למעמדו המוניציפלי של המתחם הוחלט כי שאלה זו תיבחן לאחר השלמת ההליך התכנוני ובהתאם לתוצאותיו. בכל הנוגע להענקת שירותים מוניציפליים למתחם בתקופת הביניים הוחלט כי אין מקום לשנות מהמצב הקיים, לפיו ניתנים לכפר על ידי מועצת עמק לוד שירותי חינוך ורווחה בסיסיים המתחייבים על פי דין, אך לא ניתנים לו על ידי שירותים אחרים כגון פינוי אשפה, תיקון רחובות, הקמת תשתיות ביוב ומים וכיוצא באלה.

8. בדיון שהתקיים ביום 15.6.2017 עמד בא-כוח משיבי הממשלה על הצעדים התכנוניים שננקטים על מנת להכריע בהיתכנות החלופות, וכן נדונו הצרכים התברואתיים של הכפר בתקופת הביניים עד לקבלת הכרעה (להלן: הבעיה התברואתית). בתום דיון זה ניתנה החלטה כדלקמן:

1. בשלב זה נבקש לקבל הודעת עדכון בתוך 14 ימים בסוגיית השיוך המוניציפלי בנושא שיבחן ויוכרע במקביל ובד בבד עם התקדמות ההליך התכנוני שעליו הוחלט בישיבה בראשות ראש הממשלה מיום 9.1.2017.

2. רשמנו לפנינו את הודעת בא כוח המשיבים 4-1 לפיה בנוסף למשרד המתכננים שכבר נבחר, ימונה מתכנן חברתי אשר יבוא בדברים עם נציגי העותרים על מנת לשתפם ככל הניתן במהלכים התכנוניים הצפויים.

3. לעניין שירותי התברואה בתקופת-הביניים ובעקבות הערותיו של בא כוח המשיבים 9-10 וכן נוכח פרק הזמן שבו צפויים המהלכים לתקופת הביניים ולו לעניין התברואה וגם בעניין זה תוגש הודעת עדכון מטעם המשיבים 4-1 לאחר קיום מגעים עם העותרים ועם הגורמים המוניציפליים הבאים בחשבון לבצע שירותים אלה וזאת בתוך 30 ימים מהיום.

4. עד יום 30.1.2018, תוגשנה הודעות עדכון על ידי כל הצדדים באשר להתקדמות הטיפול בהסדרת המתחם נושא העתירה ולאחר הגשתן יוחלט על המשך הטיפול בה.

9. בעקבות החלטה זו הוגש סבב נוסף של הודעות מטעם הצדדים. בהודעת פרקליטות המדינה מיום 17.7.2017 צוין כי עמדת מנכ"ל משרד הפנים היא שלעת הזו אין מקום לנקוט בהליך לקביעת השיוך המוניציפלי של הכפר. עמדה זו התבססה על דו"ח ועדת הגבולות מחודש פברואר 2013 ועל ארבע החלופות המקוריות שצוינו בו. עוד צוין כי טרם שניתן יהיה להתחיל הליך בחינה נוסף של שינוי תחומי השיפוט על ידי ועדת חקירה חדשה, נדרשת בחינה והכרעה ראשונית בנוגע להיתכנות התכנונית של תא השטח האמור ולעקרונות התכנון שיוצע לקבוע במסגרת זו. ביום 28.6.2018 התקיים דיון נוסף בעתירה ובו חזרו משיבי הממשלה על עמדתם לפיה יש להמתין עם סוגיית השיוך המוניציפלי עד להכרעה במישור התכנוני. בתום הדיון, נקבע כי על משיבי הממשלה לעדכן הן בכל הנוגע להתקדמות במסלול התכנוני והשיוך המוניציפלי והן בכל הנוגע לבעיה התברואתית, ובפרט בנוגע לשני מצבורי פסולת גדולים בתחום הכפר הדורשים פינוי (להלן: מצבורי הפסולת).

במקביל להתרחשויות שבמוקד העתירה דנן, ביום 19.8.2018 הגישה עיריית לוד עתירה לבית משפט זה (בג"ץ 6063/18), בה טענה, בין היתר, כי הצעדים התכנוניים העומדים על הפרק בנוגע לדהמש, צפויים לפגוע בתכנון ופיתוח העיר לוד, ולכן דרשה את ביטולם של הליכי תכנון שונים שרשויות התכנון קידמו באותה העת (להלן: עתירת עיריית לוד).

10. ביום 14.1.2019 עדכנו משיבי הממשלה כי התנהלו הליכים לקידום תכנון הכפר, אך אלה נתקלו בהתנגדות עזה של עיריית לוד ועיריית רמלה, אשר טענו שאין מקום להעביר את הכפר לתחומן המוניציפלי וכי לא ניתן להתקדם במישור התכנוני טרם שתוכרע שאלת מעמדו המוניציפלי של הכפר. בהקשר זה ציינו משיבי הממשלה כי נערכה פנייה מטעם הגורמים השונים למשרד הפנים על מנת שיקדם את הליך ההכרעה לעניין השיוך המוניציפלי ועוד צוין כי "בהעדר שיתוף פעולה של הרשויות בחינת חלופות התכנון נעשית על פי מידע שמצוי בידי רשויות המדינה". החל ממועד זה הוגשו על ידי משיבי הממשלה מספר הודעות מעדכנות נוספות שבכולן נטען כי עתה סבורים המשיבים שיש להכריע בשאלת השיוך המוניציפלי של הכפר טרם שניתן יהיה לקדם את תכנונו, ולפיכך עדכנו בצעדים שונים שבוצעו בנוגע לשיוך המוניציפלי של הכפר. כך, ביום 16.10.2020 עדכנו משיבי הממשלה כי נבחנת האפשרות להרחיב את מנדט ועדת החקירה לאיחוד רשויות, שינוי גבולות, חלוקת הכנסות ושינוי מעמד מוניציפלי באזור המרכז (להלן: ועדת החקירה הפעילה). עוד צוין כי הוחלט להסתייע בחברת ייעוץ חיצונית אשר תבצע הערכת עלויות לחלופות השונות שעל הפרק (להלן: חברת הייעוץ החיצונית). הערכה זו דרושה, לגישת משיבי הממשלה, מאחר שטרם שיקבל החלטה

בעניין הרחבת המנדט של ועדת החקירה הפעילה, על שר הפנים לבחון את המשמעויות הכלכליות של כל אחת מן החלופות הללו. אשר לבעיה התברואתית, עדכנו משיבי הממשלה בדבר פעולות שונות שנקטות על מנת לפנות את שני מצבורי הפסולת, ובפרט צוין שמכרז לפינוי הפסולת נמצא בשלבים מתקדמים. עוד עדכנו משיבי הממשלה כי בנוגע לפינוי השוטף של הפסולת התנהל שיח בהשתתפות נציגי משרדי המשפטים, הפנים והגנת הסביבה, נציגי מועצת עמק לוד ונציגי הכפר, והוצע לכפר להתקשר עם קבלן המספק שירותי פינוי פסולת למועצה האזורית עמק לוד, אך לא הושגה הסכמה על התקשרות של הכפר עם הקבלן מכיוון שנציגי הכפר טענו שהם אינם מסוגלים לעמוד בהצעה מבחינה כלכלית.

11. להשלמת התמונה יצוין כי ביום 30.10.2019 התקיים דיון בעתירת עיריית לוד (כב' השופטים י' עמית, ד' מינץ וי' וילנר), שבסופו משכה עיריית לוד את עתירתה, ובפסק הדין נאמר:

”בשולי הדברים, רשמנו לפנינו את ”זעקתה” של עיריית לוד, שהתוכנית לפיתוח שטח צמוד דופן, שנועד בעיקר לטובת האוכלוסיה הנמנית על המגזר הערבי בעיר לוד – מתעכבת כעת עד למועד בלתי ידוע. זאת, לכאורה, עד אשר יוחלט על שיוך מוניציפלי לשטח דהמש.

חזקה על רשויות התכנון כי מצב זה עומד נגד עיניהם, וכי ינסו למצוא בהקדם ככל שניתן פתרון תכנוני למצב שנוצר.”

12. בעקבות הודעת עדכון מטעם המשיבים מיום 16.10.2020, טענו העותרים כי המשיבים מגישים עדכון אחר עדכון אך למעשה אינם מקבלים כל החלטה ואף משנים את עמדתם ביחס לשאלה אם יש להקדים את ההכרעה בשיוך המוניציפלי להכרעה בשאלות התכנוניות, או להפך. ביום 3.12.2020 ניתנה על ידנו ההחלטה הבאה: ”יש טעם בטרוניית העותרים בכל הנוגע להימשכות ההליך דנן. מדובר בעתירה שהוגשה עוד בשנת 2014 וחלפו למעלה מארבע שנים ממועד הוצאת הצו על תנאי בהליך. עם זאת, בנסיבות העניין, ומתוך ציפייה שהמשיבים 1-4 יקדמו את הטיפול בסוגיות העומדות על הפרק ללא דיחוי, יתאפשר להם להגיש הודעת עדכון אחת נוספת לגבי הסוגיה התכנונית והסוגיה התברואתית עד יום 17.1.2021, כמבוקש על-ידם.”

13. המועד שנקצב הוארך לבקשת המשיבים וביום 24.2.2021 הגישו המשיבים הודעה מעדכנת נוספת, בה צוין כי הליך ההתקשרות עם חברת הייעוץ החיצונית, נמצא ”בישורת האחרונה” והיא צפויה להתחיל את עבודתה בחודש מרץ, כך שהשאלה של

הרחבת המנדט של ועדת החקירה תובא בפני השר שיכהן בתפקיד זה לאחר שתורכב הממשלה. עוד צוין בהודעה כי ועדת המכרזים של רמ"י אישרה את המכרז לפינוי ערימות הפסולת, וכן כי בקשה לאישור פרסום חוברת המכרז בשנה שבה טרם אושר תקציב מדינה נמצאת בסבב חתימות. המשיבים הוסיפו ועדכנו כי בנוגע לפינוי פסולת שוטפת מהמתחם, שוקד המשרד להגנת הסביבה "לפנים משורת הדין" על גיבוש פתרון ביניים לפינוי הפסולת מהכפר עד להחלטה בדבר מעמדו המוניציפלי. בהקשר זה צוין הסדר ספציפי שנבחן בעת הגשת ההודעה, והוצע כי תוגש הודעת עדכון נוספת בתום חודש נוסף. בתגובת העותרים מיום 16.3.2021 נטען כי גם לאחר שהתאפשר למשיבים להגיש הודעה נוספת על זו שנקבע שתהיה אחרונה, לא התקבלה כל החלטה מהותית בעניין מעמדו של הכפר. לפיכך, כך העותרים, יש לעשות את הצו על תנאי – שניתן לפני כחמש שנים – לצו מוחלט ולהורות למשיבי הממשלה לקבל החלטה ולהסדיר את הכפר מוניציפלית ותכנונית.

14. נדמה כי בנקודת הזמן הנוכחית אין למעשה מחלוקת בין משיבי הממשלה ובין העותרים בדבר הצורך לקבל החלטה בשאלת מעמדו התכנוני והמוניציפלי של הכפר. יתר על כן, מהודעות משיבי הממשלה בשנים האחרונות עולה כי הם גמרו בדעתם להסדיר את הכפר מבחינה תכנונית, למצער בחלקו, ולשייכו לאחת הרשויות המקומיות הקיימות, בה ישתלב הכפר וממנה יקבלו תושביו שירותים. ואולם, גם לאחר כשבע שנים של התדיינות – טרם התקבלה החלטה סופית והגיעה העת לסיים את הפרשה.

דיון והכרעה

15. חובתה של רשות לשרת את האינטרס הציבורי משמיעה לנו גם את החובה לטפל בבקשותיהם של אזרחים בתוך זמן סביר (ס' 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981; בג"ץ 100/88 חברת גזית קונטיליום השקעות ופיתוח בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רחובות, פ"ד מג(1) 29, 33 (1989)). פרופ' י' זמיר סבור כי חובה זו נובעת מחובת הנאמנות שחבה בה הרשות כלפי האזרח (הסמכות המינהלית כרך ב – ההליך המינהלי 1093 (2011)) והשופטת ד' ברק-ארז בכתביה האקדמית עומדת על כך ש"הנפקות המעשית של החובה לפעול במהירות ראויה היא שעיקוב מתמשך בקבלת ההחלטה משמש כעילה לפנות לבית המשפט ולבקש ממנו להורות לרשות לקבל החלטה [...] נפקות מעשית נוספת של החובה היא שכאשר בית המשפט מקבל עתירה, פסק דינו כולל, על פי רוב, לא רק הוראות באשר לפעולות שהרשות נדרשת לבצע, אלא גם לגבי פרק הזמן להשלמת ביצוען (שאמור לשקף את החובה לפעול במהירות ראויה)" (ד' ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 407-408 (2010)).

ודוקו: לא בנקל יתערב בית המשפט בשאלות של מדיניות, הכוללות גם היבטים מקצועיים-תכנוניים. עם זאת, שיקול הדעת הרחב המסור למדינה בקבלת ההחלטה אינו יכול לשמש תירוץ לאי-הפעלת שיקול דעת, ולהימנעות מקבלתה בפרק זמן סביר. אדרבה – שיקול הדעת הרחב המסור למדינה לגופם של דברים, מחייב הקפדה יתרה על הוראות המשפט המנהלי הדיוני כדי שלא יקופחו זכויות הפרט. בענייננו כ-14 שנים חלפו מאז ביקשו תושבי הכפר להסדיר את הבנייה בו מבחינה תכנונית; למעלה משבע שנים חלפו מאז הגשת העתירה, ולמעלה מחמש שנים חלפו מאז ניתן בעתירות דנן צו על תנאי, אך בשל סירובם של המשיבים, ולמצער חוסר יכולתם, לקבל החלטה מנהלית סופית אשר תקדם את עניינם, סובלים העותרים מעינוי דין מתמשך.

הסוגיה שעל הפרק עניינה, אפוא, בחובתם של משיבי הממשלה לקבל החלטה כלשהי.

16. הימנעותם של משיבי הממשלה מקבלת החלטה באה לידי ביטוי, בין היתר, בגרסה המשתנה שהוצגה על ידי המשיבים לאורך הדיונים בהליך. כמתואר לעיל, בראשית הדרך טענו משיבי הממשלה כי תחילה יש להידרש לפתרון הבעיה התכנונית, וכי רק לאחר מכן ניתן יהיה להידרש לבעיה המוניציפלית. ברם, החלטה סופית בהתאם לחלופה כלשהי מבין אלה שהציגו משיבי הממשלה בהקשר זה לאורך השנים – לא התקבלה. והנה, לאחר שנים שבהן המתינו העותרים לכך שפעולות משיבי הממשלה תבשלנה לכדי הכרעה כלשהי בבעיה התכנונית, שינו משיבי הממשלה את עמדתם ועתה הם טוענים כי יש לפתור את הבעיה המוניציפלית תחילה ורק אז ניתן יהיה להידרש לבעיה התכנונית. שינוי זה בעמדת המשיבים התרחש כבר לפני כשנתיים, ובהתאם לחובה החלה על משיבי הממשלה להפעיל את סמכותם בתוך זמן סביר, ניתן היה להניח שהבעיה המוניציפלית תבוא על פתרונה ללא דיחוי נוסף. אך לא כך אירע. נכון להודעות המעדכנות האחרונות שהוגשו מטעם משיבי הממשלה, בשלב זה נבחנת האפשרות להרחיב את המנדט של ועדת החקירה הפעילה, כך שזו תשב על המדוכה גם בעניין הכפר ותמליץ כיצד לקדם את פתרון הבעיה המוניציפלית. מהודעתם האחרונה של משיבי הממשלה עולה עוד כי העיכוב בעת הזו נובע מהצורך בגיבוש נתונים באשר למשמעויות הכלכליות הנדרשות ליישום כל אחת מהחלופות שעל ועדת החקירה לבחון. משיבי הממשלה לא הבהירו מדוע לשיטתם יש להתנות את הקמת ועדת החקירה בביצוע ניתוח כלכלי. בהקשר זה יצוין כי כעולה מעבודת ועדת הגבולות שדנה בנושא עוד בשנת 2011, השיקול הכלכלי נמנה עם השיקולים הנבחנים על ידי ועדת החקירה, ולא ניתן כל הסבר

מדוע עתה סבורים משיבי הממשלה כי נדרש ניתוח כלכלי על מנת לבחון אם להקים ועדת חקירה, ובכך להוסיף ולעכב את ההכרעה בבעיה המוניציפלית.

17. אמנם, לא ניתן להתעלם מחלקן של יתר המשיבות בעיכוב שנגרם בקבלת ההחלטה בענייננו. כעולה מהודעות משיבי הממשלה, הרשויות המקומיות הסמוכות מתעקשות שהכפר לא יימצא בשטחן המוניציפלי. עוד עולה מהודעת משיבי הממשלה מיום 14.1.2019 כי עיריית לוד ועיריית רמלה חדלו לשתף עמם פעולה בבחינת החלופות התכנוניות. ואולם, בכך אין כדי לגרוע מחובתם של משיבי הממשלה, שהם בעלי הסמכות בעניין, לקבל החלטה.

כפי שכבר נפסק, דרישת "הזמן הסביר" לביצוע פעולה על-ידי רשות ציבורית נגזרת לא רק מן האילוצים המעשיים העשויים להקשות על הרשות בהיערכות לביצוע הפעולה, אלא גם "מעוצמת המשקל והחשיבות הנודעים לביצוע הפעולה במהירות, בין מבחינת אינטרס הכלל, ובין מבחינת אינטרס היחיד" (בג"ץ 1999/07 ח"כ גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, פ"ד סב(2) 123, 160 (2007) (להלן: עניין גלאון)). במקרה דנן, העיכוב בקבלת ההחלטה הוא בעל השלכות מעשיות קשות על חיי תושבי הכפר. בתקופת הביניים לא ניתן לקדם בנייה והם אינם זכאים לשירותים מוניציפליים. הקשיים למצוא פתרון ולו זמני בתקופת הביניים לשירותי התברואה הם דוגמא נוספת להשלכות החמורות הנובעות מאי קבלת החלטה בשאלות העקרוניות ולמשמעות שיש לכך, ברמה היום-יומית, על חיייהם של תושבי הכפר. יתר על כן, מעתירת עיריית לוד מתקבל הרושם כי ייתכן שגם הליכי תכנון אחרים, שאינם במוקד עתירה זו, מתעכבים בשל העיכוב בקבלת החלטה בנוגע לדהמש.

הנה כי כן, האילוצים שהקשו על משיבי הממשלה להביא לפתרון הבעיה התכנונית והבעיה המוניציפלית, אינם מצדיקים הימנעות מוחלטת מהכרעה ביחס אליהן, בייחוד בהינתן הפגיעה הקשה שנגרמת לתושבי הכפר כתוצאה מהעיכוב האמור. לפיכך, אני סבורה כי יש לקבוע שבענייננו הופרה חובתה של הרשות המנהלית לפעול במהירות הראויה.

18. בהינתן כל האמור לעיל, אציע לקבל את העתירה בחלקה במובן זה שנורה למשיב 2 להרחיב את המנדט של ועדת החקירה הפעילה או להקים ועדת חקירת גבולות ייעודית, שתבחן ותמליץ על השיוך המוניציפלי של הכפר. הצדדים יוכלו להציג בפני הוועדה כל חומר שימצאו לנכון, לרבות תוצרי הניתוח הכלכלי של החלופות השונות, והוועדה תביא אותם במניין שיקוליה. נוכח התמשכות ההליכים עד כה, אציע לחבריי כי

נוסיף ונורה למשיב 2 לקצוב לוועדת החקירה שתורחב או תוקם, מועד להגשת המלצותיה בעניין זה שיהא לא יאוחר מיום 31.12.2021. עוד אציע כי נוסף ונורה שבמהלך תקופת הביניים ועד שתתקבל החלטה סופית בנוגע להסדרתו של הכפר מבחינה תכנונית ומבחינה מוניציפלית, ידאגו משיבי הממשלה להשלמת פינוי שני מצבורי הפסולת וכן לאספקת שירותי תברואה שוטפים לכפר, כפי שעדכנו שבכוונתם לעשות, בהודעתם מיום 24.2.2021, וזאת בתוך 90 יום מיום מתן פסק-הדין. לבסוף אציע כי כל אחת מקבוצות המשיבים (המשיבים 1-4; המשיבות 5-6; המשיבות 7-8; המשיבות 10-9) תישא בהוצאות העותרים ושכר טרחת עורך דין בסך 7,500 ש"ח, ובסך הכל ישולמו לעותרים הוצאות ושכר טרחת עורך דין בסכום של 30,000 ש"ח. זאת בהינתן העובדה שההליך דנן נמשך קרוב לשבע שנים, מבלי שהתקבלו על ידי הגורמים הנוגעים בדבר החלטות שיש בהן כדי לקדם באופן ממשי את הטיפול בנושא ולסיימו, ונוכח תרומת המשיבים כולם לעיכוב המתמשך בטיפול.

ה נ ש י א ה

המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה (בדימ')

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינה של הנשיאה א' חיות.

ניתן היום, ט"ז באייר התשפ"א (28.4.2021).

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה (בדימ')

ה נ ש י א ה