



בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 8831/20

לפני: כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופטת י' וילנר

המערערות: 1. הוועדה המחוזית לתכנון ובניה - מחוז צפון
2. רשות מקרקעי ישראל

נ ג ד

המשיבים: 1. עלמה - מושב עובדים של הפועל מזרחי
להתיישבות חקלאית
2. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה מרום גליל
3. ועד מקומי ריחאניה

ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בנצרת בשבתו
כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 4.11.2020 בעת"מ
38917-02-20 שניתן על-ידי כבוד הנשיא א' אברהם

תאריך הישיבה: י"ג בכסלו התשפ"ג (7.12.2022)

בשם המערערות: עו"ד תהילה רוט

בשם המשיב 1: עו"ד יצחק פריד; עו"ד אורן פרג' בנימין
בשם המשיבה 2: עו"ד משה חורי
בשם המשיב 3: עו"ד מוחמד סואלחה; עו"ד פדל בדארני

פסק-דין

השופט נ' סולברג:

1. ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בנצרת, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, מיום 4.11.2020 (עת"מ 38917-02-20; הנשיא א' אברהם). בפסק הדין, התקבלה עתירת המשיב 1, מושב עלמה, והוחלט לבטל את החלטת המערערת 1, הוועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז צפון, מיום 30.12.2019, שעל-פיה בחרה לעשות שימוש בסמכותה שלפי סעיף 61א(3)(3)(ב) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה), ולהגיש באופן עצמאי תכנית מתאר מקומית מספר 209-0365114, להרחבת הישוב הצ'רקסי ריחאניה שבגליל. להחלטה זו, קדמה החלטה אחרת של הוועדה המחוזית, מיום 15.7.2019, שבה הוחלט להודיע למשיבה 2, הוועדה

המקומית לתכנון ולבניה מרום גליל, כי ככל שהוועדה המקומית לא תגיש את התכנית, בתוך 30 ימים, בכוונת הוועדה המחוזית לעשות כן בעצמה (מכוח סמכותה שלפי סעיף 61א(3)(ב) לחוק התכנון והבניה). אמנם, הוועדה המקומית בחרה להגיש את התכנית, אך לאחר בחינתה, המליצה לדחותה. בעקבות זאת, ראתה הוועדה המחוזית את הוועדה המקומית, כמי שכלל לא הגישה את התכנית, וקבעה, כאמור, בהחלטה מיום 30.12.2019, כי התכנית תוגש מחדש על-ידה. בפסק הדין נקבע, בין היתר, כי משעה שפעלה הוועדה המחוזית בהתאם לסמכותה שלפי סעיף 61א(3)(ב), והוועדה המקומית אכן בחרה להגיש את התכנית, לא היתה הוועדה המחוזית רשאית להתעלם מהמלצתה של הוועדה המקומית, ולהגיש את התכנית מחדש, ואין לשעות לטענתה, כי המלצה זו, כמוה כאי-הגשה.

2. במסגרת הערעור, התמקדו המערערות בשלוש קביעות משפטיות בפסק הדין, שבהן לטענתן נפלה שגגה: דחיית הטענה שהעלתה הוועדה המחוזית, כי מדובר בעתירה מוקדמת; קביעת בית המשפט המחוזי, כי הוועדה המקומית היתה מוסמכת לדחות את התכנית; וקביעתו כי הוועדה המחוזית לא היתה רשאית להגיש מחדש את התכנית, משעה שבחרה לאפשר לוועדה המקומית לעשות כן בעצמה, אף שזו המליצה לבסוף לדחותה.

3. לצד טענותיהן אלה, עדכנו המערערות, כי "התכנית שבמוקד הערעור הוגשה מחדש לוועדה המחוזית על ידי משרד הבינוי והשיכון, ומספרה יהיה 209-0928762. תכנית זו מצויה בעת הזו בשלב בדיקת עמידתה בתנאי הסף" (פסקה 46 לסיכום הטענות מטעם המערערות). בהמשך, במסגרת דיון על-פה שנערך לפנינו, ביום 7.12.2022, הוסיפו המערערות וציינו בהקשר זה, כי הוחלט להגיש את התכנית מחדש על-ידי משרד הבינוי והשיכון, מחמת הצורך האקוטי במתן פתרון למצוקת הדיור של תושבי ריחאניה. המערערות לא התעלמו מן העובדה, שכתוצאה מהגשת התכנית מחדש, הפך הערעור לתיאורטי, במה שנוגע לנסיבות המקרה הקונקרטי, אך לצד זאת טענו, כי ישנה חשיבות ציבורית בקיום דיון בסוגיות המשפטיות שבערעור, נוכח השפעת פסק הדין של בית המשפט המחוזי על עבודתם השוטפת של מוסדות התכנון.

4. לאחר ששקלתי את טיעוני הצדדים, אלה שבכתב ואלה שבעל-פה, ומבלי שנעלמה מעיני טענת המערערות, להשלכות פסק הדין של בית המשפט המחוזי על מוסדות התכנון, באתי לכלל מסקנה כי דין הערעור להידחות, בהיותו תיאורטי. כפי שנקבע, לא פעם ולא פעמיים, ככלל, בית המשפט ימנע מעיסוק בשאלות תיאורטיות, שהדיון בהן אינו מביא לנפקות מעשית, קונקרטית: "הלכה ידועה היא עמנו, כי על דרך הכלל ימאן בית המשפט להכריע בשאלה תיאורטית. 'בית המשפט עמוס תיקים לעייפה. ברור

שאם בית המשפט יהיה מוכן לדון גם בעניינים תאורטיים, העומס הקיים יכבד עוד יותר' [...]. מטעם זה ומטעמים נוספים שבמהות, איננו רואים עצמנו בני חורין להידרש לשאלות משפטיות שאינן דורשות הכרעה במקרה הקונקרטי שלפנינו, למעט מצבים חריגים" (עע"ם 2211/19 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ראש עיריית חיפה, פסקה 11 לחוות דעתי (11.11.2020)). אמנם, המערערות טוענות, כי הכרעה בעת הזו, בסוגיה התיאורטית שלפנינו, תביא עמה תועלת לעתיד לבוא, ותסייע להבהיר ולחדד את גדרי סמכותם של מוסדות התכנון. בהקשר זה נטען, כי יש חשיבות בכך שפסק הדין מושא הערעור לא יוותר על מכוננו, נוכח השגיאות המשפטיות שלטענתן נפלו בו. ואולם, הלכה זו – הימנעות מדיון תיאורטי, שאינו נטוע בעובדות קונקרטיות – טעמיה טובים, שורשיה איתנים, ואין בטענות המערערות כדי להצדיק סטייה ממנה. הכרעה על יסוד שאלה משפטית תיאורטית, שאינה נשענת על מסכת עובדתית תקפה, אקטואלית, משולה להשלכת חץ באפלה, אל עבר הלא נודע, בתקווה כי יגיע אל המטרה, וישיג את יעדיו. כפי שציין פרופ' יצחק זמיר, "קורה שבית המשפט מתבקש להכריע בסכסוך שהתגלע בין הצדדים על בסיס של עובדות מסוימות, אך אין אלה עובדות בפועל אלא עובדות בכוח, כלומר עובדות משוערות (היפותטיות), שאין זה בטוח כי יתרחשו, וייתכן כי יתרחשו בצורה שונה, אם מעט ואם הרבה. במקרה כזה אם העובדות המשוערות לא יתרחשו כלל, נמצא שבית המשפט טרח לדיק, ואם יתרחשו בצורה שונה, ואפילו שונה רק במעט, צפויה להתעורר השאלה אם פסק הדין תופס במצב עובדתי זה, ונמצא כי פסק הדין לא סיים את הסכסוך בין הצדדים" (יצחק זמיר "ביקורת שיפוטית בעניינים תיאורטיים" ספר סטיב אדלר 583, 592 (2016)) (להלן: זמיר). הנה כי כן, הכרעה משפטית, מבלעדי מסכת עובדתית תקפה, בעלת אחיזה בעולם המעשה, עלולה לכלות משאבים שיפוטיים יקרים, מבלי להביא לבסוף לתוצאה המיוחלת.

5. אמנם לכלל זה קיים חריג, שהוגדר על-ידי פרופ' זמיר באופן הבא: "החריג המקובל ביותר על בית המשפט מתייחס לעניין קצר מועד, כלומר מקרה שבו לעניין הנדון אורך חיים קצר, ולכן מבחינה מעשית קשה מאוד, ואולי אף בלתי אפשרי, לדון ולהכריע בו לפני שהוא נעשה תאורטי" (זמיר, עמוד 609). חריג זה, הופעל למשל בבג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נג(5)241, 250 (1999), שם קיים בית המשפט דיון בשאלה משפטית תיאורטית, לאחר שנמצא, כי מבחינה מעשית לא ניתן יהיה לפסוק בה הלכה, אלא אם תוצג כשאלה כללית, שאינה כרוכה בנסיבות מקרה מסוים (וראו גם: בש"פ 8823/07 פלוני נ' מדינת ישראל, פסקאות 8-11 לפסק הדין של המשנה לנשיאה א' ריבלין (11.2.2010)). דא עקא, המקרה שלפנינו, אינו מצדיק את הפעלת החריג על-ידנו, וזאת גם אם היינו מקבלים את טענת המערערות, כי פסק הדין של בית המשפט המחוזי צפוי להשליך על עבודת מוסדות התכנון. כאמור, בנסיבות ענייננו, הדיון בערעור הפך תיאורטי, נוכח התנהלותן של המערערות עצמן, אשר בחרו להגיש בינתיים את התכנית

מחדש, על-ידי גורם אחר, ולא להמתין עד לאחר הכרעה סופית בערעור. במצב דברים זה, לא ניתן לומר כי לא צפויים מקרים נוספים בעתיד, שבהם אפשר יהיה לדון ולהכריע, על יסוד מסכת עובדתית רלבנטית ואקטואלית. ממילא, אין מקרה זה בא בגדר אותם מקרים חריגים ונדירים, שבהם לעולם לא תהיה אפשרות לפסוק הלכה מעשית, אלא במקרים תיאורטיים. נוכח זאת, ברי כי אין להפעיל בענייננו את החריג האמור, תוך סטייה מדרך המלך, ומן ההלכה הפסוקה.

6. להנחת הדעת אוסיף – בהתייחס לטענת המערערות, כי הסוגיה אינה תיאורטית, משום שפסק הדין משליך במישרין על עבודת מוסדות התכנון – כי גם מענה לחשש זה שהביעו המערערות, ניתן למצוא בהלכה הפסוקה. כפי שצינתי בעע"ם 1798/20 עמותת פורום המזרח התיכון ישראל נ' עיריית תל אביב-יפו, (7.1.2021), בהתייחס לטענות דומות שהעלתה המערערת באותו הליך, "לא הייתי רואה לנכון למשוך את ידי מן ההכרעה בערעור, אילו היה בכך כדי לפגוע בזכויותיה של המערערת, במובן זה שפסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים יעמוד לה לדועף, כמעשה בית-דין". ואולם, "כך מורה הלכה פסוקה עתיקת יומין: [נכאשר מתעורר] ענין שבו נשללה מבעל-דין האפשרות לערער משום שהמחלוקת אינה נטושה עוד (mootness) [...] במקרה כזה, כשאבד הכלח על התביעה, אין בעל-דין יכול לערער עוד, ופסק-הדין נשאר שריר וקיים [...] ונשאלת השאלה, ממצא מזיק הכלול באותו פסק-דין מה יהא עליו בעתיד? [...] התוצאה היא הפוכה מסברת המערערים. לא בגלל מחלוקת אפשרית בעתיד רשאים המערערים לערער עתה על פסק-דין שיצא לטובתם, אלא, אם אמנם תהא עוד מחלוקת נוספת בעתיד, לא יהא הממצא שנקבע בעוכריהם, כי לא יהא בבחינת 'מעשה-בית-דין'. תוצאה זו לא רק שיש בה כדי למנוע עוול למערערים, אלא היא אף עולה בקנה אחד עם הצורך לעשות שימוש יעיל בהליכים משפטיים' [...]. הרציונל שביסוד הלכה זו הוא ברור: לא נהפוך את היוצרות ונדון כעת בערעור, שמא יבוא לידי מעשה: 'מידת היעילות מחייבת להעדיף כלל לפיו לא יקימו נימוקי פסק הדין השתק פלוגתא כלפי בעל הדין הזוכה, על פני מצב בו יידרש בית המשפט של ערעור למחלוקת שאין לדעת האם תטריד אי פעם את בעלי הדין' [...]. כך סיכם יואל זוסמן הלכה זו, בספרו סדרי הדין האזרחי 790-791 (מהדורה שביעית, 1995): 'אין צידוק לכך, כי בית המשפט ייזקק לערעור, שמא יזיק הממצא שבפסק הדין למערער במשפט אחר בעתיד [...] עם סיום המשפט, אין המחלוקת נטושה עוד בין בעלי הדין, ולא מן הראוי הוא להעסיק את בית המשפט לערעורים רק על שום שבעלי הדין יהיו אולי – ואולי אף לא יהיו – חלוקים בעתיד. ולבעיית הנתבע החושש מפני ההשתק בעתיד נמצא פתרון, ובית המשפט קבע כך: 'לא בגלל מחלוקת אפשרית בעתיד רשאים המערערים לערער עתה על פסק-דין שיצא לטובתם, אלא, אם אמנם תהא עוד מחלוקת נוספת בעתיד, לא יהא הממצא שנקבע בעוכריהם, כי לא יהא בבחינת מעשה-בית-דין'. על שום מה לא יהא הממצא בבחינת מעשה בית דין? על שום שנבצר היה מבעל הדין לערער עליו; תחת אשר ירחיב את זכותו לערער בגלל סכסוך שטרם נולד, צמצם בית המשפט את פעלו של מעשה בית דין לגבי העתיד, אם אמנם יוולד סכסוך חדש" (שם, פסקה 17 לחוות דעתי).

7. הנה כי כן, חששן העיקרי של המערערות, מפני טעות שנפלה בפסק הדין, שעלולה ליצור מכאן ואילך מעשה בית-דין, או להוות פסק דין מנחה, כמשמעותו בסעיף 20(א) לחוק-יסוד: השפיטה – ניטל עוקצו. נותרנו אפוא, עם מקרה שהפך תיאורטי בנסיבותיו, ללא השלכות רוחב מעשיות, וממילא לא קמה הצדקה לדון בו. למען הסר ספק, אין באמור לעיל משום הבעת עמדה, לכאן או לכאן, באשר לגוף הטענות שהעלו המערערות, בכל הנוגע לקביעותיו של בית המשפט המחוזי.

8. נוכח כלל האמור, אציע לחברי כי נדחה את הערעור. עוד אציע, כי בנסיבות העניין, נורה על חיוב המערערות בהוצאות, על הצד הנמוך, בסך של 4,000 ₪, לטובת המשיב 1, ובסכום זהה לטובת המשיבה 2.

ש ו פ ט

השופט ד' מינץ:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

לפיכך הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט נעם סולברג.

ניתן היום, ג' בטבת התשפ"ג (27.12.2022).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט