

בג"צ 26/76 - אנוש בר-שלום, עו"ד נ' מאיר זורע ואח'
זכות עמידה בבג"צ.

לתקציר - מאגר סביר

בג"צ 26/76

אנוש בר-שלום, עו"ד

נגד

1. מאיר זורע, מנהל מקרקעי ישראל
2. הרב יצחק נסים

בבית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[29.2.76, 7.12.76, 10.1.77]

לפני השופטים צ' ברנזון, א' ויתקון, ש' אשר

עתירה למתן צו-על-תנאי.

העותר טען לעצמו ;

ד"ר מ' חשין, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה - בשם המשיב מס' 1

צו

השופט ברנזון

העותר, אזרח מן השורה, מבקש מאתנו למנוע מאת מינהל מקר- קעי ישראל למכור לרב יצחק נסים את לשכתו לשעבר, כאשר כיהן כרב ראשי לישראל, במחיר נמוך ממחירה הריאלי כדירה פנויה, ולחייב את המינהל לגבות מאת הרב דמי- שכירות ראויים בעד השימוש בלשכה מאז שחדל לכהן כרב ראשי וכל עוד הוא מחזיק בה. על דבר המכירה למד העותר מידיעה שפורסמה בעתונות היומית בנובמבר שנה שעברה. בידיעה נאמר, כי השמאי הממשלתי העריך את מחיר הדירה כפנויה ב-485,000 ל"י, ואילו מנהל המינהל המליץ למכרה לרב כדירה תפוסה במחיר של 355,000 ל"י.

כן נאמר בידיעה, כי בשנתיים האחרונות, מאז שהרב חדל לכהן כרב ראשי לישראל, הוא ממשיך להחזיק בלשכה שהיא רכוש המדינה. משתמע מזה שהשימוש נעשה ללא תשלום דמי-שכירות.

העותר, כאחד מקהל אזרחי המדינה, חשב שזו חובתו לפעול נגד זה. הוא פנה במכתב אל מנהל המינהל וביקש ממנו למנוע את מכירת הדירה וכי ידרוש תשלום דמי-שכירות. טעמו לכך היה, כי מכירת נכס בפחות משווי כמות כהוצאת כספים מקופת המינהל, שהיא קופת המדינה. המינהל חייב לגבות את המגיע לו ואינו רשאי לחלק מתנות למאן דהוא. עליו לפעול לפי החוק, "ודבר זה אינו כולל מתן מתנות או תמיכות". על כך נענה העותר, כי מאז שכב' הרב חדל לכהן כרב ראשי הוא מחזיק בדירה בתוקף החלטה של ועדת הכספים של הכנסת שהממשלה מסכימה לה, שלפיה הרבנים הראשיים לשעבר יורשו להוסיף ולהתגורר בדירות שהיו דירות השרד שלהם. ועדת הכספים של הכנסת גם קבעה את אופן קביעת התמורה שתיגבה מן הרבנים הראשיים בגין המשך החזקת דירותיהם. בהתאם לכך קבע השמאי הממשלתי את שווי הנכס הנדון בסך 355,000 ל"י, ואילו כנכס פנוי וריק העריך השמאי הממשלתי את השווי בסך 485,000-465,000 ל"י.

העותר לא התעצל ופנה לוועדת הכספים של הכנסת וביקש לדעת את מהות ההחלטה לטות בנדון ואת בסיס החוקי. בתשובה לכך נמסר לעותר על-ידי מזכיר ועדת הכספים, כי הוועדה לא החליטה על הנחות או פטורים לרב נסים בגין דירתו, ורק החליטה כי -

"הרבנים הראשיים הרב אונטרמן והרב נסים יורשו להוסיף ולגור בדירות השרד שלהם, בין תמורת דמי שכירות ובין ללא תמורה, כפי שיח- ליטו שר האוצר ושר הדתות, ובלבד שלא תיווצר זכות מוגנת על פי דיני הגנת הדייר."

אשר למכירת הנכס לרב נסים, נאמר בכתב-התשובה, שהחלטה על כך נתקבלה על- ידי ועדת השרים לעניני כלכלה, מתוך הנחה כי כוונת ההחלטה הנ"ל של ועדת הכספים, כפי שהוסבר לה בשעתו על-ידי שר הדתות, היתה ללשכת השרד. איך הנחה זו מתיישבת עם לשון ההחלטה של ועדת הכספים, לשר הדתות ולוועדת השרים לעניני כלכלה פתרונים.

בהחלטה מדובר במפורש על המשכת מגורים בדירות השרד של הרבנים הראשיים, בין בתשלום דמי-שכירות ובין ללא-תשלום. ואין זכר לא ללשכות השרד ולא למכירה ולתנאי המכירה. על-כל-פנים, זו היתה תשובתו של מזכיר ועדת הכספים.

כפי שניתן לשער, לא נחה דעתו של העותר מתשובה זו, והוא פנה שוב למינהל מקרקעי ישראל והסביר, כי עולה ממנה שוועדת הכספים לא פעלה, ולא התיימרה לפעול, בענין זה כמי שמפעיל סמכות סטטוטורית ; והוא הדין לגבי ועדת השרים לעניני כלכלה. לפיכך, ביקש העותר מהמינהל לשקול מחדש את עמדתו ולהימנע מלבצע את העסקה, כי שומה עליו לנהוג לפי החוק. גם הפניה הזאת לא הועילה והמינהל תהה מדוע סבור העותר כי פעולתו בענין זה היא בניגוד לחוק.

בעתירתו טוען העותר כי החלטת ועדת הכספים של הכנסת בנוגע לדירות השרד של הרבנים הראשיים לשעבר אינה נשענת על שום הוראת חוק, ולכל היותר היא בבחינת המלצה. וכך מסביר הוא את טענתו :

"חוק הגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, תשכ"ט-1968, הוא המקור היחידי למתן הטבות לאנשים מסוגו של המשיב מס' 2. אין בנמצא החלטה כלשהי שנתקבלה על פי החוק הנ"ל ושעל פיה זכאי, כביכול, המשיב מס' 2 להוסיף ולהחזיק בדירתו או במשרדו ללא תמורה לאחר חדילתו מלכהן בתפקידו ואין זכר ליזכותו, כביכול, לרכוש דירה או משרד כאמור בפחות משווים האמיתי. רק לגבי נשיא לשעבר נקבע שהוא זכאי להוסיף ולגור בדירת שרד בירושלים, ואף לגבי נשיא לשעבר אין זכר ליזכותו, כביכול, ביחס למשרד (החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (נשיא המדינה ושאריו), תשכ"ט-1969, החלטת הגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (דיינים ושאריריהם), תש"ל-1969)."

זאת ועוד: כאמור לעיל, החלטת ועדת הכספים של הכנסת מדברת על המשכת מגורים ואילו כאן מדובר לא בדירת מגורים כי אם בדירה המשמשת כמשרד. העותר רואה במה שנעשה בענין זה אחת מצורותיה של השחיתות, ובעיניו "שחיתות המתעטפת באיצטלה חוקית מסוכנת שבעתים".

עד כאן הרקע העובדתי והמשפטי לעתירת העותר.

ביום הדיון בעתירה, התייצב לפנינו ד"ר חשין, המשנה לפרקליט המדינה, והודיע שהוא מופיע על דעת היועץ המשפטי לממשלה. אבל הופעתו אינה בבחינת התערבות רשמית מצד היועץ המשפטי לממשלה בהתאם לסמכותו החוקית, וברצונו רק לדווח לבית-המשפט על ההתפתחויות שחלו עד כה. טרם נחתם הסכם פורמלי עם הרב נסים, אבל בא-כוחו הודיע ש"משום דרכי שלום" מוכן הרב לרכוש את הלשכה במחיר שנקבע לה כפנויה ולא כתפוסה, היינו בסך 465,000 ל"י, אשר יכלול מס ערך מוסף שהונהג בינתיים. הצעה זו מוכנים לקבל. כמו-כן, מכיון שגם לאחר שהרב נסים חדל לכהן כרב ראשי לישראל ממשיכה הלשכה לשמשו בפעילותו הציבורית כמנהיג רוחני, אין בדעת הממשלה לגבות ממנו דמי-שכירות ראויים עבור שימוש זה מאז ועד עתה.

זהו איפוא המצב כיום, וגם הוא לא הניח את דעת העותר, אשר המשיך לעמוד על בירור עתירתו. הוא היה ער לכך, כי עלולים לנגחו בשאלת זכות עמידתו בענין זה בבית-משפט זה, ולשאלה זו הקדיש את מיטב טיעונו, בכתב ובעל-פה לפנינו, בבקאות וביסודיות מרובה. אף-על-פי-כן, אינני רואה צורך לערוך בהזדמנות זו מחקר מלא ומקיף בשאלה נכבדה זו, שהעסיקה אותנו לא פעם בעבר. אחרי כל מה שנכתב אצלנו בנושא זה, בבית-המשפט ומחוצה לו, בייחוד בשנים האחרונות משהלכו ורבו פניותיהם של פרטים לבית-המשפט בענינים בעלי חשיבות ציבורית כללית, אינני חושב שאפשר לחדש בו הרבה. אבל אולי אפשר להעמידו על בסיס יותר ברור ומסודר מכפי שהוא עומד כיום. אסתפק איפוא במספר הערות בעלות אופי כללי הנראות לי חשובות במיוחד בהקשר לעתירה שלפנינו.

אחד המניעים של בית-המשפט שלא להיזקק לפניות של סתם אזרחים או משלמי מסים בענינים הנוגעים לציבור בכללו, הוא החשש מפני ריבויין. ריבוי זה - כדברי חברי הנכבד, השופט ויתקון, בענין בקר, (ישראל בקר נ' שר הבטחון, ואח', פ"ד כד (1) 238, 247) (בג"צ 40/70, בקר נ' שר הבטחון) - עלול "לשבש את עבודתו התקינה של בית-המשפט ולהקשות עליו לטפל בענינים השייכים לתחומי השפיטה המקובלים". גם אני אינני מתעלם מגורם זה, אם כי אינני מייחס לו אותו משקל שאולי מייחסים לו חברים אחרים. כל אחד מאתנו בבית-משפט זה חש-יום-יום בכל כבדו את העומס המוטל על בית-המשפט. אבל עומס זה נובע לאו דוקא עקב פניות מהסוג הנדון כאן. הוא נובע בעיקר מריבוי הפניות של אנשים שזכות עמידתם בבית-משפט זה אינה מוטלת בספק, אם כי רבות רבות מהן מבחינת ענין ריקות מתוכן או חסרות-שחר. לפניות אלה אנו חייבים להקדיש חלק נכבד מזמננו ומעבודתנו. אומרים שבבית-המשפט באנגליה מוגשות בשנה עשרות אחדות של עתירות מהסוגים הנדונים בבית-המשפט הגבוה לצדק ואילו אצלנו, במדינה בעלת אוכלוסיה קטנה פי כמה וכמה, מספר העתירות הוא מאות רבות, כיום עד 600 ויותר בשנה. בין אלה, העתירות מהסוג הנקרא "עתירות ציבוריות" המוגשות על-ידי פרטים והמעלות לרוב שאלות חוקתיות, משפטיות או חברתיות נכבדות, הן מועטות יחסית, ודוקא להן אין אנו נזקקים אך ורק מפאת חוסר זכות עמידה של מגישה, לפי הכללים המקובלים, אם לא תמיד על כולנו - לפחות על רובנו. אינני מגלה סוד כשאני אומר שבין שופטי בית-משפט זה ישנם מקילים ומחמירים בענין זה, או אולי יותר נכון לאמר מחמירים פחות ומחמירים יותר, כי נדמה לי שכולנו מחמירים יתר-על-המידה עם הפונים אלינו מהסוג הנדון כאן. באלה אינני כולל סתם בטלנים, ריקנים וטרדנים, או רודפי סנסציות, המעוניינים להפוך ענין בעל חשיבות ציבורית לפרסומת עצמית או לעשותו קרדום לחפור בו הישג לעצמם. כבר היתה לי הזדמנות, במקרה אחר (המ' 464/65, 465/65, נסים עוזר ו-לב נ' היועץ המשפטי לממשלה, (נסים עוזר; נסים לב נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד יט (31) 4)), להביע את הסתייגותי מן החשש הזה של הצפת בית-המשפט בפניות שונות בעקבות הרחבת בסיס הפניה אליו. את הטרדנים נדע לטרוד מעלינו, אך כל נשליך יחד עמהם את הרציניים הבאים אלינו עם בעיה בעלת חשיבות חוקתית, משפטית או חברתית, הדורשת את פתרונה ואת תיקונה, ומבלעדינו אין גואל ומושיע. כלשון הפתגם העממי: כל נשפוך את התינוק עם המים המלוכלכים. דומני שאפשר לאמר, כי דעה זו היא פחות או יותר נחלת בית-המשפט כולו, על המקילים והמחמירים שבו. השופט ח' כהן נתן לה ביטוי נאה בפסק-דינו בענין כפיר, (נחום כפיר נ' המועצה הדתית של אשקלון, ואח', פ"ד כה 685 (1) (בג"צ 348/70, כפיר נ' המועצה

הדתית של אשקלון) באמרו: "כשלעצמי, אין אני גורס הקפדה יתרה מצד בית-המשפט הגבוה לצדק בבדיקת ציזיות, המעמד' של עותר השוטח עתירתו לפנינו; וזאת היא לי הזדמנות נאותה להביע חרטה על העמדה שנקטנו בפרשת מטעי עמק הארזים, בג"צ 100/64, (מטעי עמק הארזים בע"מ נ' הממונה על מחוז ירושלים, ואח', פ"ד יח 278 (2)). הייתי צד להחלטה ההיא, וחזרתי בי זה מזמן בתשובה ממנה, ואף הגושפנקה המרשימה שהוענקה לה זה לא מכבר בפרשת בקר (בג"צ 40/70), ובפרשת מירון (בג"צ 287/69), (שמחה מירון נ' שר העבודה, ואח', פ"ד כד 337 (1)), לא קרבתה שוב ללבי. לדידי, אין בית-משפט זה חושך עצמו מן הדין ופורך מעליו עול עשיית הצדק אלא אם ניתן לומר שיש בפניה אליו משום חשש שימוש לרעה בהליכי בית-המשפט, למשל בשל נסיון ניצולם למטרות פוליטיות גרידא. לענין זה אין נפקא מינה אם החשש עולה מזהותו או כשירותו של העותר העומד לפני בית-המשפט או ממהותו של הענין בו נדרש בית-המשפט לדון ולפסוק. ומסכים אני לדברי חברי הנכבד, אב-בית-הדין, שגישתו של בית-המשפט לבעיה זו חייבת להיות תמיד, אמפירית ולא נוקשה, ומצדי אוסיף. גמישה ונדיבה ולא קמוצה וקפדנית."

גם השופט לנדוי, שנקט בדרך-כלל גישה יותר צרה ושמרנית לסוגיית זכות העמידה, ראה לנכון להזכיר את אשר כבר העיר בית-המשפט בענין בקר, -

"שגישתו היא לעולם אמפירית ולא נוקשה, ויכול איפוא להיות שבמקרה חמור, בו האינטרס הציבורי נראה מכריע. . . . יתגבר בית-המשפט על רתיעתו ויאזן להיכנס לדיון לגופה של הקובלנה המובאת לפניו על-ידי משלם מסים בתור שכזה."

בענין בג"צ 28/71, (התאחדות חברות לביטוח חיים בע"מ, ואח' נ' שר האוצר, ואח', פ"ד כו 230, 234 (1)), התאחדות חברות לביטוח חיים בע"מ נ' שר האוצר, חזר השופט ח' כהן וביסס את דעתו הנ"ל שהובאה מפסק-דינו בענין כפיר, , באמרו שאין לקבוע כללים נוקשים אשר ניתן להחילם על כל מקרה ומקרה. לכן ראה את עיקר תפקידו של בית-המשפט כבית-משפט של יושר "לתת סעד שיש בו צורך למען הצדק". לדידו:

"המבחן הנכון, אף לא רק לענין הושטת הסעד עצמו, כי אם גם לענין זכות העמידה בבית-משפט זה, אינו אלא מה שהצדק מחייב. השופט עציוני הצטרף בדרך-כלל לגישה גמישה וצודקת זו, הבוחנת כל מקרה, הן לענין הושטת הסעד והן לענין זכות העמידה, לפי נסיבותיו על-מנת לעשות צדק עם הפונה ועם הענין שהוא מייצג גם יחד. גישה זו אומצה על-ידי חברי הנכבד, השופט ויתקון, בענין איגוד הייעול בע"מ (בג"צ 149/74), איגוד הייעול בע"מ נ' שר העבודה, (איגוד הייעול בע"מ נ' שר העבודה, ואח', פ"ד כט 645 (1)), והוא הסביר אותה כך.

"הם (השופטים ח' כהן ועציוני) בחנו את זכות העמידה במבחן הצדק המהותי שבעתירה כולה. ואמנם, יש כנראה מקרים שבהם קשה להפריד בין בדיקת, זכות-עמידה' כתנאי דיוני מוקדם לפתיחת שערי בית-המשפט לפני העותר, ובין בדיקת זכותו המהותית כבסיס להיענות בית-המשפט לעתירה לגופה. במקרים אלה שתי הבדיקות מתמזגות ורק סדר חקירתנו מתחלף. בראש בודקים את הזכות המהותית שהעותר טוען לה, לגופה, ואם מבוססת היא ובעלת משקל והצדק דורש שנגן עליה, ממילא נמצאנו למדים שלעותר זכות העמידה."

סופו של דבר: לא כללים נוקשים כי אם גישה אמפירית, אבל גמישה ולא קפדנית ומחמירה. לא עוד בהכרח מבחן של ענין מובהק או נגיעה אישית ישירה או עקיפה, כי אם כנות הפניה ורצינותה, וחשיבותה הציבורית וצדקתה העניינית; וככל שחשיבותו של הענין מבחינה ציבורית גדולה יותר, כן תגדל נטייתו של בית-המשפט להכיר בזכותו של העותר, אף שהוא אזרח מן השורה, להביאו לפניו. אמנם, בזמן האחרון חזר בית-משפט זה והדגיש מפי השופט שמגר בענין מתנחלי סבסטיה (בג"צ 600/75), קורן נ' שר הבטחון, (אפרים קורן נ' שר הבטחון, ואח', פ"ד ל 514 (1)), כי לצורך הקניית מעמד לאדם העותר לבית-משפט זה שומה עליו להצביע על ענין אישי ממשי שלו הכרוך בנושא עתירתו; וחברי הנכבד, השופט ויתקון, אימץ גישה זו בפסק-דינו בענין רסלר ו-צבעוני (בג"צ 563/75, 566/75), רסלר נ' שר האוצר ו-צבעוני נ' יושב-ראש ועדת הכספים של הכנסת, (יהודה רסלר נ' שר האוצר, ואח'; לאה צבעוני נ' יושב-ראש ועדת הכספים של הכנסת, ואח', פ"ד ל 337, 344, 347 (2)), והרחיב עליה את הדיבור כדי להצדיקה הלכה למעשה.

עם כל זאת, חושבני שסיכומי הנ"ל אינו חוטא לדעה שהובעה לראשונה דוקא מפי חברי הנכבד, שהגישה האמפירית עדיפה על-פי קביעת כללים נוקשים בענין זה, שהוא פרי מדיניות ונוחיות של בית-המשפט בלבד ואינו מעוגן בשום הוראת חוק.

כאן עלי לחזור לענין שכבר הזכרתיו מקודם. המעמסה המוטלת על בית-משפט זה היא כבדה מאוד, כי מי כעמך ישראל האוהב להתדיין ולהגיע עם כל ענין גדול וקטן עד לערכאה השיפוטית הגבוהה ביותר. גם בגלל חוש הצדק הסובייקטיבי המפותח מאוד בציבורנו והרצון המפעם בלב רבים בתוכנו לראות את מדינתנו כמתוקנת וכנאורה שבמדינות, בטוחני כי תמיד יימצאו מתקני מדינה, רודפי צדק ויושר ודורשי חוק וסדר אשר בצר להם ובהעדר מקום אחר בו יוכלו למצוא סעד ועזר, יפנו שוב ושוב אלינו. חוששני, כי נאמר אשר נאמר ונדחה אשר נדחה ונבהיר כביכול את זכות העמידה על בסיס של ענין אישי ככל שנבהיר, הנסיונות מצד משלמי מסים או אזרחים מן השורה להביא ענינים לשיפוטנו לא ייפסקו, כפי שלא פסקו עד כה. נראה שבמציאות השוררת אצלנו בניהול עניני המדינה והרשויות הציבוריות למיניהן. פניות כאלה הן צורך ממשי מאוד, ואל לנו לזלזל בצורך זה, אפילו הוא גורם לנו טרדה וטרחה מרובה. מצד שני, ברור שלא לכל פניה כזאת יש טעם ויכולת להיזקק. יש איפוא להקים סכר כל-שהוא בפני הגל העלול, לדעת החוששים, להציפנו, אם נפתח את דלתות בית-המשפט לרווחה בפני כל מתדפק עליהן. אבל מה שלדעתי אין לעשותו הוא להקים חומה בצורה ואטומה החו- סמת כליל את הכניסה לבית-המשפט בפני כל אדם רק מפני שהוא נושא באמתחתו ענין שאינו ענינו הפרטי כי אם בעל אופי ציבורי-כללי. כאמור, המבחן צריך להיות מה מחייב הצדק לעשותו גם במקרה כזה. את הקלת המעמסה הרובצת על בית-משפט זה כבית- משפט גבוה לצדק (וגם כבית-משפט לערעורים) יש להשיג בדרכים אחרות, ולא כאן המקום לעמוד עליהן ולפרטן. אבל אפילו במצב הקיים, אין לדעתי לעשות את קיום שלטון החוק והממשל התקין במדינה אסקופה נדרסת או שעייר לעזאזל בשל העול הרובץ על בית-המשפט והחשש שמא יכבד עוד יותר אם נרחיב את פתח הכניסה אליו ואת בסיס העמידה בו לאזרחים.

וכעת לעתירה שלפנינו. הענין שמעלה העותר הוא ללא ספק בעל חשיבות ציבורית. הוא נוגע לאישיות ציבורית ומעורבים בו גורמי שלטון נכבדים שמייחסים להם מעשים בלתי-חוקיים שתוצאתם בזבז כספי ציבור לטובת הפרט. לכאורה, לפי האמור לעיל, יש מקום לאמר: הבה נתיר לו, לעותר, להביא את קובלנתו לפנינו בענין זה, לפחות בשלב זה, ונראה מה יאמרו המשיבים. העותר טוען, כי שאלת זכות עמידתו אינה יכולה להתעורר כאן, מאחר ומנהל מינהל מקרקעי ישראל שעה לפניותיו והשיב לו לגופו של ענין וכלל לא הטיל ספק בזכות העותר לבחון אצלו את חוקיות מעשהו. לטענה זו יש להשיב, כי לענין המעמד אינה דומה פניה למינהל לפנייה לבית-משפט זה. המינהל יכול, ואולי גם חייב, להשיב לאזרחים הפונים אליו בכל ענין וענין מבלי לבדוק בציציות כש- רותם או את נגיעתם הישירה בענין נשוא פנייתם. בייחוד, הייתי אומר, כי המינהל ייטיב לעשות אם ישיב לדורשיו כשהם מעלים טענה בדבר אי-חוקיות מעשה שעשה או שהוא עומד לעשותו. לא כן בית-משפט זה, שאינו נענה כרגיל לכל דורש, אלא אם יש לו זכות עמידה בו, לפי הכללים המקובלים עלינו. זכות זו על העותר אלינו לבסס בכל מקרה. עלכן, מהיענותו של המינהל לפניית העותר אין ללמוד גזירה שווה לגבי בית-משפט זה.

עוד טוען העותר, כי בית-המשפט אינו מחוייב מיזמתו להעמיד על הפרק את שאלת המעמד, ולא אחת נמנעו במודע מלדון בה כשהמשיבים לא העלוה בפנינו. הדוגמה האחר- רונה היא זו של רסלר ו-צבעוני, הנ"ל, שבה נמנע הרוב מלדון בשאלת זכות העמידה של העותרים מפני שהיועץ המשפטי לממשלה הודיע לבית-המשפט שבשים לב לנושא העתירות אין הוא מעמיד אותה לדיון. כנגד זה ישנם מקרים שבהם, כבר בשלב של הדיון להוצאת צו-על-תנאי, עוררנו ביזמתנו את ענין זכות העמידה ואף דחינו את העתירה על-הסף מחוסר מעמד. ראה [בג"צ 100/64](#), מטעי עמק הארזים נ' הממונה על מחוז ירו- שלים, [בג"צ 99/67](#), דן" אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ נ' שר התח- בורה, (דן" אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ נ' שר התחבורה, ואח', פ"ד כא 473 (1); בג"צ 491/75, ריינר נ' היועץ המשפטי לממשלה, (מאירה ריינר נ' היועץ המשפטי לממשלה, תקציר פסקי-דין (בעריכת נ' סביר, עו"ד י 46); [בג"צ 600/75](#), קורן נ' שר הבטחון, ; ורבים אחרים זולתם שפורסמו ושלא פורסמו. והעיר חברי הנכבד, השופט ויתקון, בענין רסלר ו-צבעוני, הנ"ל - ואני מצטרף להערתו - כי לגבינו "אין נפקא מינה אם היועץ המשפטי או נציגו (קרי: בא-כוח המשיבים בעתירה פלונית) מעלה את שאלת זכות העמידה של העותר או אם נמנע הוא מלהעלותה. . . . לא יתכן שסמכותנו - או ביתר דיוק, נכונותנו - לדון בענין פלוני תהיה תלויה בהסכמת היועץ המשפטי". יתר-על-כן, במקרה דנן

הודיע מר חשין בדיווחו הנ"ל לבית-המשפט, כי עורך-הדין בא-כוח הרבנים אמר לו שאם יוצא צו-על-תנאי בדעתו לעורר את שאלת זכות עמידתו של העותר. מה נועיל איפוא אם נתעלם כעת משאלה זו והיא תעלה ותצוף בתשובה לצו-על-תנאי?

העותר גם מנסה ליצור לעצמו מעמד מיוחד בפנינו בתור עורך-דין, שיש לו אינטרס ישיר בקיום החוק והציות לחוק. בכך מסתמך הוא על בג"צ 582/75, חן נ' עיריית חיפה (לא פורסם), שבו הכרנו בזכות העמידה של עורך-דין שנלחם את מלחמת הציבור. לטענתו, כעורך-דין מטפל גם הוא בעסקאות בנכסים המוחזקים על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, ומנסיונו נוכח לדעת כי המינהל מדקדק עם אזרח סתם ואינו מוחל על שווה פרוטה. כיצד יוכל איפוא לשאת את פניו ללקוחותיו ולהסביר להם את האיפה ואיפה שנוהג המינהל. בינם לבין אזרחים מיוחדים? איננו חושבים כי מקצועו של העותר כעורך-דין מקנה לו מעמד מיוחד או זכות-יתר בבית-משפט זה. באין לו אינטרס עצמי, משפטי או אחר בנשוא עתירתו, כפי שהיה בענין חן הנ"ל, הריהו אזרח ככל האזרחים, והעובדה בלבד שכרוכים בעתירה בעיות משפטיות חשובות וקיום שלטון החוק במדינה אינה מעלה ואינה מורידה לענין זה.

העותר גם סבור שיש לו מעמד בתור משלם מסים במדינת ישראל. הוא נפגע - ולו במעט - מן ההטבות שרוצים להעניק לרב נסים שלא כחוק. וכבר נפסק כי משנפגע אינטרס ישיר של העותר, אין בודקים את שיעורו, כי גם במשפט החוקתי דין פרוטה כדין מאה: ע"פ 74/58, היועץ המשפטי לממשלה נ' הורנשטיין, (היועץ המשפטי לממשלה נ' נפתלי הורנשטיין, פ"ד יד 365, 394; פ"ע מג 366), בע' 394. חוששני שגם טיעון זה לא יועיל לעותר, כפי שהוסבר הדבר בפרטות בפסקי-הדין בענין כפיר, ובענין רסלר ו-צבעוני.

מוסיף העותר וטוען, כי לא היה כל קושי שייצור לעצמו מעמד מוכר בפרשה הנדונה. הוא יכול היה להופיע כמבקש לרכוש את הנכס מאת המינהל ולהציע מחיר מתאים. אז היתה לו מעורבות ישירה בענין שלכל הדעות היתה מקנה לו את המעמד הדרוש בבית-משפט זה. אכן, אילו היה העותר באמת ובתמים מבקש לרכוש את הנכס מאת המינהל ולפי הסדר היה צריך לזכות בו והדבר היה נמנע ממנו עקב הפליית קונה אחר על פניו שלא כדין, מאוד יתכן שאז, בשל האינטרס הישיר שלו בענין, היתה מובטחת לו זכות עמידה בבית-משפט זה. בג"צ 160/58, שניידר נ' מנהל רשות הפיתוח, (שמעון שניידר, ואח' נ' מנהל רשות הפיתוח, ואח', פ"ד יג 891; פ"ע מ 34). מאידך, לו היה העותר "תוחב את חטמו" לפרשה זו רק מפני שהריח מעשה שלדעתו הוא בלתי-חוקי ובאופן מלאכותי היה מבקש ליצור לעצמו מעמד בה, מסופקני אם היינו מכירים בזה. ברם, למה נעיר ולמה נעורר שאלה תיאורטיות כזאת לפני שתחפץ?

נותנה עוד טענה אחרונה של העותר, והיא כי במקרה שלפנינו דורש הצדק את התערבותו של בית-המשפט. הענין הוא חשוב, המעשה שעומדים לעשותו הוא בלתי-חוקי בעליל, מעורבים בו גופים ואישים בדרגה שלטונית גבוהה ביותר, והוא נוגע לאישיות ציבורית רמת-מעלה. למה איפוא נקים מחסום דיוני בפני בירור הענין רק בשל ריחוק או מיעוט האינטרס הישיר של העותר בו? כשלעצמי, לאור מה שאמרתי לעיל, הייתי נוטה להתיר לעותר להביא את קובלתו לפנינו. אבל חזקה עלי דעת חברי הנכבדים, המחזיקים בתוקף בדעה אחרת. לדידם זהו מקרה מובהק של אדם הבא לריב ריב לא לו. אין לו ענין ממשי בנשוא קובלתו, שום אינטרס שלו לא נפגע, והוא סתם מתערב בענין שכלל אינו נוגע לו. אין ספק שהענין כשלעצמו ראוי לו שיבורר בפורום ציבורי מתאים, אבל לדעת חברי הנכבדים לא בבית-משפט זה על-פי בקשת אזרח מן השורה, שאין לו נגיעה ישירה אליו. בהלך הרוחות השורר בבית-המשפט בסוגיה זו, מסופקני שאם גם היה ניתן צו-על-תנאי ושאלת זכות עמידתו של העותר היתה מתעוררת בתשובה לצו-על-תנאי, היה העותר זוכה לתשובה אחרת מזו שחברי דוגלים בה בוודאות גמורה. לפיכך אינני רואה טעם לחלוק על דעתם.

השופט ויתקון

אכן, כפי שרמז כבר חברי הנכבד, השופט ברנזון, בפסק-דינו, סבור אני שאין לתת לעותר את הצו המבוקש, כיון שאין הוא ממלא את התנאי המוקדם לכך להיות בעל "זכות עמידה". ההלכה, שבאין זכות כזאת אין בית-משפט זה מושיע לעותר, לא ברצון נוהג אני לפיה במקרה המיוחד הזה. העובדות, כפי שתוארו בעתירה, מעוררות בלבי דאגה ואם לא די בכך - ואמנם, יש להדגיש שלא שמענו תשובה מפי המשיב השני - בא המשנה ליועץ המשפטי מיזמתו כדי "להסביר" לנו את הענין, ונמצא מוסיף פליאה על מבוכה. ואיני יודע, בפני מי ישפוך האזרח את לבו, אם לא בפנינו. אולי נמצא

אך עלי להיות נאמן לגישתי המחמירה בדבר "זכות עמידה" הנדרשת מכל עותר בטרם ייפתחו לפניו שערי המוסד הזה לרווחה. בצדק אמר חברי השופט ברנזון שיש בנדון זה מחמירים ומקילים, ולא מכבר הרחבתי את הדיבור על כך והסברתי, כמיטב יכולתי, מדוע חלקי עם המחמירים: ראה פרשת רסלר נ' שר האוצר, (בג"צ 563/75, בע' 344 ואילך). גישה זו לא התגבשה אצלי בפעם אחת: היא תוצאה של תהליך שהלך ונתחזק במשך השנים החל מפרשת בקר נ' שר הבטחון, (בג"צ 40/70) עד לימים האח-רונים ממש. ואם בתחילת התקופה העליתי חשש, שאם נתיר את הרצועה, לא נוכל לעמוד בפני זרם הפונים, בא הנסיון המעשי ומוכיח. חברי הנכבד השופט ברנזון (שאין כמוהו שופט המודע לצורך ביעילות עבודתנו) אינו שותף לחשש זה. אך, כמובן, אם עד כה מספר הפונים אלינו ללא זכות עמידה נראה קטן יחסית, אין זאת, לדעתי, אלא שהגי-שה המחמירה שולטת בכיפה ומרתיעה עותרים-בכוח.

שלא יש בכל זאת מקום לצמצם את ההלכה ולהעמידה על שיקולי צדק, מוסר ואינטרס ציבורי? אין אני גורס ומעולם לא גרסתי כך. נהפוך הוא. ככל שמעדיף אני את השיטה המחמירה, רואה אני גם את זכויותיה (אם כי גם את סכנותיה) של השיטה המקלה. אך הדבר הנראה לי גרוע מהכל הוא שההכרעה, אם להיעתר למי שחסר זכות עמידה, תהא תלויה במהות הנושא ובהתרשמותנו הראשונית מהעתירה. האם באמת אפשר לקבוע כלל, שניזקק לעתירה ובלבד שהשעוריה גדולה או שמעורבים בה אנשים רמי-מעלה או שכרוכים בענין היבטים פוליטיים-מפלגתיים המעוררים את דעת הקהל, ושכל מקרה אחר נשיב את פני האזרח ריקם? ומה קנה-המידה והיכן יהא הגבול? בתוך עמנו אנו יושבים וקל לי לשער, כיצד יהא הדבר תלוי בטעמו של כל שופט ושופט. סבורני איפוא שכל עוד אין בידי העותר להצביע על ענין לגיטימי אישי שנפגע (או עלול להיפגע), מוטב שלא נהפוך את הזירה השיפוטית לבמה לוויכוחים ציבוריים. לזה התכוונתי כבר בדברים שאמרתי בפרשת בקר, (שם, בע' 247 למעלה). "ככל שיש לנשוא הקובלנה אופי ציבורי, יותר, והוא מן הענינים המנסרים בזירה הפוליטית ומשמשים נושא לדיונים בפני הממשלה והכנסת, כך יש להחמיר בדרישה שהקובל יהא נפגע פגיעה ממשית בתוך רשות היחיד שלו, כדי להקנות לו זכות עמידה לפני הרשות השופטת". דברים אלה הובאו בהס-כמה בפסק-דינו של הנשיא (אגרנט) בפרשת מירון נ' שר העבודה, (בג"צ 287/69) ושל השופט לנדוי (כתארו אז) בפרשת כפיר נ' המועצה הדתית של אשקלון, (בג"צ 348770). לא מצאתי מקום להוסיף עליהם או לגרוע.

השופט אשר

אני מסכים לדעת חברי הנכבד השופט ברנזון שיש לדחות את העתירה, אך אינני יכול להסכים לכמה מהדברים שנאמרו על-ידו.

מאז ומתמיד גרס בית-משפט זה, כי מי שפונה אליו חייב להראות שיש לו "זכות עמידה". בענין הנדון. דומני שבפסקינין נאמר הדבר לראשונה ב-בג"צ 45/49, (אברהם אונטריכט נ' יושב-ראש ועדת הבחירות לעירית חיפה (ראובן בוניאק), פ"ד ב 731, 735; פ"ע ב 321), בע' 735, על-ידי השופט אגרנט (כתארו דאז), אך ההלכה עצמה עתיקת-יומין היא. הכלל שאין נענים לעותר אלא אם הוא יכול להראות שיש לו ענין אישי, מיוחד, מוחשי וישיר - להבדיל מענין ציבורי כללי - בתוצאות הדיון, פותח לא במעט הודות לחברי השופט ברנזון, ומטרתו היתה ברורה: הצבת גבולות סבירים לשימוש בצווים פריורגטיביים ובפרוצידורה יוצאת-דופן. סעיף 7 (א) לחוק בתי המשפט מסמך אותנו לדון בכל ענין שלדעתנו יש בו צורך לתת סעד למען הצדק, והגדרה זו רחבה כל כך עד שאפשר להכניס לתוך מסגרתה כל ענין שברומו של עולם. ברור שאין בית-משפט זה יכול לדון בכל הענינים האפשריים ועל-כן הציב לעצמו גבולות - לא בגלל העדר סמכות לדון בהם אלא מטעמי מדיניות משפטית. טעמים אלה הם אשר הניעו אותנו שלא להיענות לעותרים שהשהו את פנייתם, או שלא באו אלינו "בידיים נקיות"; אלה הטעמים שבגללם אנו נמנעים מלהתערב במדיניות ונזהרים שלא לדון בענינים הנראים לנו כ"בלתי-שפיטים"; ואלה הם הטעמים שהשפיעו על הקביעה כי אין עותר נשמע לעיצומו של ענין אלא אם הראה שיש לו "זכות עמידה" לגביו. נאמנים עלי בנושא זה (של זכות העמידה) דבריו של מ"מ הנשיא (זוסמן) (כתארו דאז) שנאמרו ב-בג"צ 28/71, בע' 234.

" אנו מכירים בזכות העמידה של בעל-דין כל אימת שיש בידו להראות שהתערבותו דרושה למען עשיית הצדק

..... אימתי ניתן לומר שהתערבותנו דרושה לשם עשיית הצדק? על כך אשיב, בראש ובראשונה, על דרך השלילה, ואומר, כי לא נשמע עתירתו של אדם הקובל על שהרשות נהגה שלא כדין אם אין בידו להראות, מדוע דוקא הוא ולא אחר, יבקש תיקון המעוות. כי זאת לדעת, בית-המשפט לא הוסמך לשקוד על קיום החוק ועל מניעת עוול באורח כללי. לא זו מלאכת השופט ואין אנו מכירים ב,תביעה ציבורית' (actio popularis). תפקידו של בית-משפט זה הוא ליתן סעד למי שקופח."

ועוד אצטט מדברי חברי השופט ויתקון ב-בג"צ 563/75, 566/75, בע' 347; בהז- כירו את ענין בקר, (בג"צ 40/70) אומר הוא:

"..... כבר אמרנו כי אין הליך שיפוטי אלא מקום שקיים ריב (lis). צריך שיבוא פלוני ויתבע את זכותו או את עלבונו. באין נרגן ישקוט מדון. ואילו די היה בנרגן שאינו אלא דבר ושופרו של הציבור בכללותו, היה הדיון לפני הרשות השופטת עלול לטשטש את התחומים ולהתפרש כהפרת העקרון של הפרדת הרשויות."

משתי המובאות גם יחד עולה שאין בית-משפט זה פועל אלא אם בא לפניו עותר הקובל שקופח על-ידי הרשות: רק על עותר כזה אפשר לומר שיש לו ריב עם הרשות, וברוב זה מכריע בית-המשפט על-פי עקרונות הצדק. ללא ריב בין צדדים יריבים אין בית-המשפט פועל, שמא ישיג את גבולן של הרשויות האחרות.

אין אני גורס שלא ניתן להרחיב את מסגרתו של המבחן הקרוי "זכות העמידה" והנסיון מוכיח שכך נהג בית-משפט זה גם בעבר; אך יחד עם זאת סבורני שיש לשמור על קיומו של המבחן ולא לנטשו. חשיבותו המיוחדת היא בהיותו מבחן אובייקטיבי, מובן לציבור המתדיינים ומשמש להם הדרכה. הצעתו של חברי ברנזון מובילה, למעשה, לבי-טולו של המבחן הקיים והחלפתו באחר. ואלה דבריו:

"סופו של דבר: לא כללים נוקשים כי אם גישה אמפירית אבל גמישה ולא קפדנית ומחמירה. לא עוד בהכרח מבחן של ענין אישי מובהק או נגיעה אישית ישירה או עקיפה, כי אם כנות הפניה ורצינותה, וחשיבותה הציבורית וצדקתה העניינית. וככל שחשיבותו של הענין מבחינה ציבורית גדולה יותר. כן תגדל נטייתו של בית-המשפט להכיר בזכותו של העותר, אף שהוא אזרח מן השורה, להביאו לפניו."

משמעותה המעשית של הגישה המוצעת היא החלפתו של המבחן האובייקטיבי הקיים במבחן סובייקטיבי מובהק. אם עד כה ידעו העותרים שאין מקום לפנייתם אלא אם יראו אינטרס אישי ממשי בתוצאות הדיון, הרי מעתה יישארו ללא משענת של הלכה קבועה.

כל הפונים אל בית-המשפט הגבוה לצדק משוכנעים שפנייתם רצינית וענינים צודק, ואילו מה תהיה הערכתו של בית-המשפט בנדון זה לא יוכלו לנחש - בהעדר מבחן ממשי.

יתירה מזו - אם הענין המתעורר מהעתירה נראה בעיני בית-המשפט רציני וחשוב מבחינה ציבורית, יצקק הוא לעתירה, לפי הצעת חברי, למרות שאין ריב בין העותר לבין מאן דהוא, ואפילו ברור שהעותר מתערב בריב לא לו. והרי כבר אמרנו שבית-משפט תפקידו אחד: לעשות צדק בין צדדים יריבים. ואין תפקידו לפתור בעיות - אפילו הן רציניות וחשיבותן הציבורית גדולה - מבלי שהצד המניע אותו יהיה זכאי לסעד משפטי. סעיף 7 (א) לחוק בתי המשפט מורה במפורש שבית-המשפט מוסמך לתת סעד למען הצדק, ואין נותנים סעד אלא למי שזכאי לו זכאות אישית. שאם לא נאמר כן, נרוקן מתכנה את הייחודיות החוקתית של מערכת בתי-המשפט וניכנס לזירה שנועדה לאחרים. זאת הסיבה העיקרית (ולאו דוקא מצוקתו של בית-משפט זה לרגל ריבוי הפניות המגיעות אליו) המניעה אותי לדבוק במבחן של "זכות עמידה", כפי שפותח במאמץ משותף של דור שלם של משפטנים. כפי שכבר אמרתי - אין אני גורס שרשימת העותרים האפשריים היא סגורה, ויתכן גם יתכן שיצורפו אליה בעתיד בעלי זכות עמידה נוספים, אך כפוף להתפתחות זו יש לשמור על עצם קיומו של מבחן זכות העמידה.

אשר-על-כן אנו מחליטים לדחות את העתירה למתן צו-על-תנאי.

ניתן היום, כ' בטבת תשל"ז (10.1.1977).

בגצ 26/76 אנוש בר-שלום, עו"ד נגד 1. מאיר זורע, מנהל מקרקעי ישראל 2. הרב יצחק נסים
פירוש דעת נאמן