

ע"מ (מנהליים) 2141/09 הועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבניה נ' אחל"ה איכות חיים לתושבי
השרון, תק-על 2010(4), 1491 (2010)

מראה מקום:

ע"מ (מנהליים) 2141/09 הועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבניה נ' אחל"ה איכות חיים לתושבי
השרון, תק-על 2010(4), 1491 (2010)

סה"כ עמודים במסמך זה: 10 הדפס עמוד זה ()

הדפס טווח

עמודים 1491149214931494149514961497149814991500 עד

1491149214931494149514961497149814991500

טווח שגוי

עבור לעמוד : 1491149214931494149514961497149814991500

כותרת: קבלת ערעור וקביעה כי אין להתערב בהחלטה תכנונית טרם מוצה הליך ההתנגדויות להחלטת
ההפקדה

ע"מ 2141/09 - הועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבניה ואח' נ' אחל"ה איכות חיים לתושבי השרון
ואח' עליון

"name="TAKD "<

לתקציר פסק הדין

ע"מ 2141/09

1. הועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבניה

2. לשכת התכנון המחוזית, מחוז ת"א

3. מינהל מקרקעי ישראל

נ ג ד

1. אחל"ה איכות חיים לתושבי השרון

2. אדם טבע ודין, אגודה ישראלית להגנת הסביבה

3. עיריית הרצליה

1. מועצה אזורית דרום השרון

2. עיריית רמת השרון

3. עיריית הוד השרון

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים

[17.11.2010]

כבוד הנשיאה ד' ביניש

כבוד השופטת ע' ארבל

כבוד השופט ע' פוגלמן

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים בעת"מ 1291/07 שניתן ביום 5.2.2009 על-ידי
השופטת ש' גדות

בשם המערערים - עו"ד אורי קידר

בשם המשיבה 1 - עו"ד ענת בירן, עו"ד אפרת לרנר

בשם המשיבה 2 - עו"ד עמית ברכה, עו"ד קרן הלפרון

בשם המשיבה 3 - עו"ד אילנה בראף
בשם משיבה פורמלית 1 - עו"ד עידית גזית
בשם משיבה פורמלית 2 - עוד מיכאל בלום
בשם משיבה פורמלית 3 - עו"ד ברק קינן
P

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב (כב' השופטת ש' גדות) בגדרו נקבע, כי החלטתה של הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבניה "תע"ש-השרון" בדבר הפקדתה של תוכנית המתאר החלה על מתחם תע"ש-השרון אינה סבירה ודינה להתבטל.

עיקרי העובדות וההליכים עד כה

1. פעילותם רבת השנים של מפעלי התעשייה הצבאית במתחם הידוע בשם מתחם "תע"ש-השרון" (להלן גם: המתחם) גרמה לזיהומם של המקרקעין במתחם ולזיהומם של מי התהום באזור. על רקע זה, ומטעמים נוספים שאין זה המקום להרחיב בהם, החליטה בשנת 1992 וועדת השרים לענייני כלכלה על פינויים של מפעלי תע"ש מן המתחם ועל העברתם לנגב. לצורך קידום תכנון המתחם, הוקמה ועדה מחוזית משותפת לתכנון ולבניה "תע"ש-השרון" (להלן: הוועדה המשותפת) וועדה מקומית משותפת. בהמשך, גובשה תוכנית מתאר מקומית מ/ש/1 (להלן: תכנית מ/ש/1 או התכנית) החלה על המתחם ומטרתה העיקרית הן שתיים: פינוי מפעלי תע"ש, ניקוי השטח והקמת מרכז מטרופוליני; ויצירת רזרבה קרקעית למטרופולין תל אביב. בתמצית יצוין, כי התוכנית מורה על חלוקת שטח המתחם - המשתרע על כ-7,500 דונם - לשמונה "אזורי תכנון", אשר יתוכננו בהמשך במסגרת תוכניות מפורטות שרק לאחר אישורן ניתן יהיה להוציא היתרי בנייה למתחם. הליך התכנון אמור להיעשות בשלבים, בשים לב, בין היתר, לכך שמדובר ב"מפעל חי" ולגורמי איכות סביבה, בטיחות ותקציב.

2. ביום 22.12.2005 החליטה הוועדה המשותפת על הפקדת התוכנית. החלטת ההפקדה היא מפורטת וכוללת סעיפים רבים, ואנו נתייחס כאן לאלו מביניהם הרלוונטיים להמשך הדיון שלפנינו. החלטת ההפקדה מוסיפה הסדרים שונים על ההוראות שנקבעו בתקנון התוכנית המוצע ביחס לנושאי איכות סביבה. בין היתר נקבע בהחלטה, כי תנאי להפקדתה של תוכנית מפורטת יהיה השלמת סקר הקרקע במלואו; וכי לא יינתן תוקף לתוכנית מפורטת אלא לאחר שבתוכנית הובטחו הוראות ומנגנוני ידע בשורה של עניינים סביבתיים. עוד צוין בהחלטת ההפקדה כי להוראות התוכנית יתווסף סעיף שלפיו תנאי למתן תוקף לתוכניות המפורטות יהא ביצוע טיהור הקרקע; וכי סטייה ממתווה זה תתאפשר רק במידה ועד למתן תוקף לתוכנית יגובש מסמך הבנות בין משרד האוצר, מנהל מקרקעי ישראל והמשרד לאיכות הסביבה אשר יתקבל על דעתה של רשות התכנון המוסמכת (סעיף 4.1.א. להחלטת ההפקדה). לשם שלמות התמונה יצוין, כי בהתאם לסעיף זה נחתם ביום 17.6.2007 מסמך הבנות כאמור. מסמך ההבנות קובע, בין היתר, כי שיווקן של חטיבות הקרקע בתחום התוכנית ייעשה רק לאחר עמידה בתנאים סביבתיים שונים אשר יידרשו גם לשם הפקדתה של תוכנית מפורטת. P

3. המשיבות 1-2 בערעור שלפנינו (להלן: המשיבות) עתרו לבית המשפט לעניינים מנהליים בתל-אביב נגד החלטת ההפקדה. בעתירתן הן טענו, כי החלטה זו התקבלה מבלי שקדם לה סקר מקיף למיפוי זיהום המים והקרקע במתחם. בתמיכה לטענותיהן צירפו המשיבות שלוש חוות דעת מקצועיות בעניין חומרים מסוכנים, תכנונם של מתחמים הקשורים לפעילות בחומרים כאלה, ופוטנציאל זיהום מי תהום וקרקע כתוצאה משימוש בהם. המערערים טענו מנגד, כי מדובר בעתירה מוקדמת שהיא בבחינת ניסיון לעקוף את הליך התכנון הסטטוטורי; וכי תכנון המתחם התבסס על סקרים "היסטוריים" שאליהם יתווספו בהמשך סקרים מפורטים. עוד נטען מטעם המערערים, כי התוכנית כוללת "מנגנון שלביות", שלפיו סקרי קרקע מפורטים ייערכו בשלב התוכניות המפורטות, ולא תהיה בנייה בשטח עד שתבחן השאלה אם קיים זיהום ועד שהקרקע המזוהמת תטופל. המערערים הוסיפו וטענו, כי במסגרת התוכניות המפורטות יידרש תסקיר או חוות דעת סביבתית, לפי העניין, לבחינת ההשלכות הסביבתיות הפרטניות לכל מתחם; וכי אין מניעה מקצועית לטפל בקרקע המזוהמת ולאחר פיצול המתחם לחטיבות קרקע. עוד הוסיפו כי

החלטת ההפקדה הינה החלטה סבירה שבה לא קמה עילה להתערב.

4. עמדתם של המערערים נדחתה, ובית המשפט החליט לקבל את העתירה. להלן תובאנה בתמצית אלו מבין קביעותיו הרלוונטיות לדיון שלפנינו. בפסק דינו קבע בית המשפט (כב' השופטת, כתוארה אז, ש' גדות) כי בפני הוועדה המשותפת לא הונחה תשתית עובדתית מספקת לקבלת החלטה בעניין ההפקדה. זאת, על אף שקיומה של תשתית עובדתית מעין זו הוא תנאי בלעדיו-אין לתקינותה של החלטה מנהלית. בהקשר זה צוין, כי המערערים לא חלקו על כך שהתמונה העובדתית המלאה באשר לזיהום המתחם תתברר רק לאחר שייערך סקר קרקע מקיף ובנוסף, הם לא תמכו את עמדתם בחוות דעת מקצועיות כפי שעשו המשיבות ואף לא הגיבו מפורשות - וממילא לא סתרו - את שעלה מחוות דעת אלו, היינו, שבשיקום חטיבות הקרקע באופן מפוצל ובשלבים טמון סיכון; שכן זיהום המצוי בחטיבת קרקע שטרם טוהרה, עלול לחלחל, להתפשט או להשפיע על חטיבת קרקע שכבר טוהרה (עמ' 22 לפסק הדין). על רקע כל אלה קבע בית המשפט, כי אין די בנתונים אשר עמדו בפני הוועדה, כדי להוות תשתית עובדתית ראויה לקבלת החלטת ההפקדה; ומשכך, ההחלטה להפקיד את התוכנית לוקה בחוסר סבירות. בית המשפט המשיך וקבע, כי גם אם ישנם שיקולים תומכים בעריכת הסקרים והשיקום של המקרקעין במתחם באופן מפוצל ובשלבים, הרי שהוכח כי באופן פעולה זה טמון סיכון רב לציבור. המערערים, כך נקבע, לא שקלו כראוי סיכון זה, "ולא ערכו איזון ראוי בין העובדות והשיקולים השונים, ומשום כך החלטתם אינה סבירה" (עמ' 25 לפסק הדין). בהמשך, נדחתה טענת המערערים בדבר היותה של העתירה עתירה מוקדמת, בנימוק הבא:

"טענת העותרות בעתירה אינה טענה תכנונית, שעניינה הוראות התוכנית, אלא טענה כנגד עצם ההחלטה להפקיד את התוכנית, בהעדר הבסיס העובדתי אשר חיוני כי יעמוד בפני הוועדה. לפיכך, אין מדובר בעתירה תכנונית, אלא עתירה שעניינה בשאלה מנהלית מובהקת באשר לאופן קבלת ההחלטה ע"י הרשות המנהלית המוסמכת. החלטה בעניין הפקדת תוכנית היא החלטה מנהלית הכפופה לביקורת שיפוטית, שאם לא כן, תוענק להליך התכנון 'חסינות' מפני ביקורת שיפוטית עד לתום שלב ההתנגדויות" (עמ' 27 לפסק הדין).

סיכומו של דבר, בית המשפט המחוזי קבע, כי החלטתם של המערערים להפקיד את תוכנית מ/ש/1 לוקה בחוסר סבירות, נוכח העדרה של תשתית עובדתית מהימנה, ראויה ומספקת בנושא זיהום המים והקרקע ונוכח כך ששיקולים שעניינם סכנה לציבור כתוצאה מן התוכנית לא הובאו במניין השיקולים. על רקע כל אלה קבע בית המשפט כי דין החלטת ההפקדה להתבטל. נוכח האמור הורה בית המשפט לוועדה המשותפת שלא להפקיד את תוכנית מ/ש/1, עד לאחר עריכת סקר מקיף למיפוי זיהום המים והקרקע בשטח התוכנית, ולאחר שהתוכנית תתוקן לאור ממצאיו אם יהיה בכך צורך.

הטענות בערעור P

5. המערערים סבורים, כי היה על בית המשפט לעניינים מנהליים לדחות את עתירתן של המשיבות בהיותה עתירה מוקדמת. להשקפתם, טענותיהן של המשיבות צריכות היו להתברר בשלב ההתנגדויות לתוכנית, ולא היה מקום להיזקק להן בשלב ההחלטה על ההפקדה. עמדתם זו של המערערים נשענת על שלושה נימוקים עיקריים. האחד, העובדה שההחלטה על ההפקדה היא החלטת ביניים בלבד, ולעת הזו לא ניתן לדעת אם בסופו של יום התוכנית תאושר ובאילו תנאים; השני, שהתנהלות המשיבות הביאה לכך שבית המשפט לעניינים מנהליים נדרש לטענותיהן עוד בטרם קיימה הוועדה המשותפת את הליך ההתנגדויות, ובכך יש, להשקפתם, טעם לפגם; והשלישי, ששמיעתה של העתירה העוסקת בהפקדה לגופה מביאה להתמשכות הליכי התכנון ולכפל הליכים משפטיים, הואיל ולמשיבות תעמוד בכל מקרה האפשרות לתקוף את החלטת הוועדה המשותפת ביחס לתוכנית לאחר דיון והכרעה בהתנגדויות שתוגשנה. המערערים סבורים עוד, כי היענות לעתירה משמעה, בין היתר, מתן מעמד עדיף למשיבות על פני מתנגדים פוטנציאליים אחרים כמו גם הכשרתו של ערוץ התנגדויות "חוץ סטטוטורי". בהמשך נטען, כי התערבות שיפוטית בהחלטות בעניין הפקדה נעשית במקרים חריגים בלבד, בהם ההפקדה עומדת בניגוד להוראות דין מפורשות החלות על שלב זה; או כאשר מדובר בתוכנית אשר על פני הדברים נפל בה פגם המאין כל אפשרות כי היא תאושר בעתיד. לשיטתם של המערערים, המקרה שלפנינו איננו נכנס בגדרם של חריגים אלה.

6. גם לגופו של עניין סבורים המערערים כי החלטת ההפקדה היתה החלטה סבירה, מושכלת ועניינית; כי בקבלתה הובאו בחשבון מכלול השיקולים הרלוונטיים; וכי האיזון שנערך בין שיקולים אלה היה ראוי. על רקע זה טוענים המערערים, כי לא קמה עילה להתערבות שיפוטית בהחלטת ההפקדה. בצד האמור, הדגיש

בא-כוח המערערים כי אף אם הערעור יתקבל טענותיהן של המשיבות נגד התוכנית תישמרנה להם, וככל שהן תגשנה התנגדויות לפי ההליך הקבוע בדין, טענותיהן תישקלנה על-ידי הגורמים התכנוניים בלב פתוח ובנפש חפצה. יצוין, כי בא-כוחם של המערערים התייחס גם לטענות שהעלו המשיבות בפני בית המשפט המחוזי לגופן ולקביעות פרטניות אחרות שנכללו בפסק דינו של בית משפט קמא. נוכח כך שלעמדת טענות אלה אינן דרושות, בשלב זה, להכרעה בערעור שלפנינו, לא ראיתי להרחיב בהן כאן. עמדת המשיבות 2-1

7. המשיבות סבורות, כי אין עילה להתערב בפסק דינו של בית המשפט קמא. משיבות אלה אינן חולקות על כך שעל דרך הכלל, מקום בו מתקבלת החלטה מנהלית על הפקדה יש למצות את ההליכים הקבועים בדין לפני מוסדות התכנון. אולם לעמדתן, בנסיבות שלפנינו היה מקום לחרוג מכלל זה. זאת, בראש ובראשונה, משום שהעתירה שהגישו לא נשאה אופי תכנוני אלא נסבה על שיקול הדעת המנהלי שהופעל על-ידי הוועדה המשותפת עובר להחלטה בדבר הפקדת התוכנית. החלטה זו, נטען, היא החלטה מנהלית הכפופה לביקורת שיפוטית ככל החלטה מנהלית אחרת ומכאן, שלא הייתה כל מניעה כי בית המשפט יידרש לטענות שהועלו ביחס אליה. שנית, לעמדתן, בענייננו נדרשה ביקורת שיפוטית כבר בשלב ההפקדה נוכח הסיכון הסביבתי הנשקף מהחלטה זו, ונוכח כך שהחלטת ההפקדה התקבלה בהעדר תשתית עובדתית הולמת שהיתה נחוצה בנסיבות העניין. המשיבות מדגישות בהקשר זה, כי הצדדים אינם חלוקים על עצם קיומו של זיהום חמור במתחם נושא התוכנית או על כך שזיהום זה מתפרש בריכוזים בלתי ידועים ובאזורים שטרם אותרו ברחבי המתחם. גופה של המחלוקת הוא אם כן, בשאלת המועד לעריכתו של סקר קרקע במתחם. המשיבות סבורות כי ממצאיו של סקר קרקע מלא הם חלק מן התשתית הנדרשת לתכנון המתחם, ומשכך, הפקדת התוכנית מבלי שנערך סקר קרקע וסקר זיהומים מקיף לכל שטח התוכנית ובטרם הוטמעו ממצאיו של סקר כזה אל תוך התוכנית, עלולה להביא לנזקים סביבתיים קשים. לעמדתן של משיבות אלה, ההחלטה להפקיד את התוכנית בהעדר תשתית עובדתית מלאה לוקה בחוסר סבירות קיצונית, ובדין הורה בית משפט קמא על ביטולה.

עמדת המשיבה P 3

8. עיריית הרצליה, המשיבה 3 בערעור שלפנינו, הבהירה כי היא עצמה והוועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה- כפר שמריהו רואות בפנינויים המהיר של מפעלי תע"ש ובטיהור כל הקרקעות במתחם אינטרס ציבורי בעל עדיפות עליונה, ומשכך הן סבורות כי יש לעשות כל הניתן על מנת לקדם את התוכנית. צוין, כי הליכי התכנון של התוכנית נמשכים כבר שנים ארוכות; כי גם לאחר שהתוכנית תופקד, הדרך לאישורה עוד ארוכה וסבוכה; וכי גם לאחר ההפקדה יידרש פרק זמן נוסף עד שתחלנה עבודות הטיהור. משיבה 3 ממשיכה וטוענת כי נוכח הכללתן בתוכנית של הוראות המונעות בניה בשטח קודם לבחינת קיומו של זיהום וטיפול בו והמחייבות השלמת סקר קרקע כתנאי להפקדת תוכניות מפורטות - אין לעכב את הפקדתה של התוכנית עד להכנת הסקר. עוד הודגש בעניין זה, כי הפקדת התוכנית, כשלעצמה, לא תסב כל נזק. על רקע כל אלה סבורה משיבה 3, כי דחיית מועד ההפקדה של התוכנית בהתאם לאמור בפסק דינו של בית משפט קמא תנציח לתקופה ארוכה נוספת את המצב הקיים במתחם כבר שנים ארוכות. זאת, על אף שבמצב זה עלולה להתרחש זליגה של הזיהומים מן המתחם לקרקעות ולבארות המים תוך גרימת נזקים קשים לעיר הרצליה ולתושביה. סיכומי של דבר, עיריית הרצליה מקבלת את עמדת המערערים לפיה מאזן האינטרסים בענייננו מצדיק את החלטתם של מוסדות התכנון להפקיד בשלב זה את התוכנית ולא להמתין עד להשלמת הסקר המקיף.

דיון

9. לצורך הדיון בטענות שהועלו בפנינו במסגרת הערעור, נזכיר, בראשית הדברים, בתמצית, את שלביו העיקריים של ההליך התכנוני. ההליך התכנוני מוסדר בחוק התכנון והבניה, תשכ"ו-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה) והוא מורכב ממספר שלבים: שלב הכנת התוכנית, שלב הפקדת התוכנית, שלב האישור והשלב שלאחר אישור התוכנית. שלב הכנת התוכנית הוא, אם כן, השלב הראשון ועליו חולשות בעיקר הוראות סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבניה. ראשיתו של שלב זה ברעיון להכנתה של תכנית. במסגרתו נערכות הבדיקות הרלוונטיות ומתגבשת התוכנית בלבושה הראשוני. "בשלב ראשון זה - למצער בתחילתו - תוכנית התכנון אינה, בעיקרה, אלא בגדר רעיון או רעיונות, וגם מחולליה אינם יודעים אלא את מגמותיה הכלליות. עם התקדמות שלב ההכנה לובש הרעיון אט-אט לבוש של תוכנית: מטרותיה של התוכנית מתגבשות יותר בבירור, ונקבעים הסדרים פרטניים שונים כהסדרי בינוי, תחבורה, שטחים ציבוריים..." (ע"א 8265/00 שופרסל בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז מרכז, פ"ד נו(5))

885, 899 (2002). להלן: עניין שופרסל). סופו של שלב ההכנה בהפקדתה של התוכנית. בהקשר זה יש להבהיר, כי לא כל תוכנית שלגביה החל שלב ההכנה תגיע, בסופו של דבר, לשלב ההפקדה. אכן, "לעיתים תגווע התוכנית המוצעת תוך כדי שלבי ההכנה, ובמקרה זה, למותר לומר, לא יהא לה לתוכנית כל המשך שהוא" (עניין שופרסל, בעמ' 898). P

10. שלב ההפקדה הוא, כאמור, השלב השני. בגדרו של שלב זה, ניתנת לציבור האפשרות ליטול חלק בהליך התכנוני על דרך של הגשת התנגדויות לתוכנית שהופקדה. התנגדויות יכול שתוגשנה מטעמים שונים: תכנוניים, סביבתיים, בטיחותיים או כלכליים (וראו בהקשר זה סעיפים 100-101 לחוק התכנון) ובהתאם, שיקול הדעת המסור לרשויות התכנון במסגרת הדיון בהתנגדויות איננו מוגבל להסדרת "התכנון הפיזי" בלבד, אלא הוא מבוסס על הסתכלות תכנונית כוללת, המשלבת שיקולים כלכליים, חברתיים וסביבתיים (על כך עמדתי אך לאחרונה בעמ' 9057/09 איגנר נ' השמורה (לא פורסם, 20.10.10)). הזכות להגשתן של התנגדויות "שואבת כוחה מחובת ההגינות המוטלת על הרשות ומבטאת היא עקרון-יסוד ולפיו אין פוגעים בזכות או באינטרס לגיטימי של אדם בלא לשמוע אותו תחילה; ממקדת היא את תשומת-הלב בנושאים אלה ואחרים שהמתנגדים מעוניינים בהם, ולמותר לומר ששיקופות ההליך מבטיחה באורח מרבי את תקינות פעולתה של הרשות... שיתוף הציבור בקבלתן של החלטות מהווה שלוחה לעיקרון הדמוקרטי המקובל, בייחוד כך בנושאי תכנון, בנייה ואיכות הסביבה המשפיעים במישרין על היחיד ועל הכלל" (בג"צ 288/00 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 673, 691 (2001). כן ראו: בג"צ 3581/07 קלו נ' הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות (לא פורסם, 18.4.2010) פסקה 10 לפסק דינו. להלן: עניין קלו; עמ' 2408/05 הושעיה ישוב קהילתי כפרי של איגוד המושבים נ' מדינת ישראל - משרד הביטחון (לא פורסם, 4.2.2007) פסקה (ה)39 לפסק דינו של השופט א' רובינשטיין). גופי התכנון המוסמכים דנים בהתנגדויות אלה ובתוכנית המופקדת לעומקה. בסיכומם של דיונים אלה, מחליט גוף התכנון המוסמך אם לאשר את התוכנית המוצעת - בשינויים או ללא שינויים - או לדחותה.

11. הליכי התכנון כוללים, אם כן, מנגנונים מובנים וסדורים המאפשרים למתנגדים לתוכנית שהופקדה להשמיע את קולם ועמדתם באשר אליה. הגשתן של התנגדויות אלה למוסדות התכנון דווקא - ולא לבתי המשפט או לגופים אחרים - הגיונה בצידה. כפי שצוין לא אחת, תחום התכנון והבניה מעורר שאלות מקצועיות מובהקות שהמקום הראוי לבירורן הוא לפני גופי התכנון המוסמכים, המחזיקים במומחיות הנדרשת, בכלים המיטביים לבחינתן של הסוגיות התכנוניות ובראיה תכנונית כוללת. פניה מוקדמת לרשויות התכנון אף "עשויה לייתר את הפנייה לבית המשפט, והיא תורמת במיקוד והבהרת המחלוקת וביצירת שיח פורה ואפקטיבי בין האזרח לבין הרשות" (עניין קלו, בפסקה 12. כן ראו בהקשר זה: בג"צ 1880/07 אתרוג נ' ממשלת ישראל (לא פורסם, 17.6.2009) פסקה 6 לפסק דינו של המשנה לנשיאה א' ריבלין. להלן: עניין אתרוג; עמ' 10112/02 אדם טבע ודין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים, פ"ד נח(2) 817, 840-838 (2003)).

12. על רקע דברים אלה, נפסק באופן עקבי ושיטתי, כי מקום בו טרם מוצו הליכי ההתנגדות הקבועים בדין, אין מקום לכך שבית המשפט ישם עצמו בנעליהן של רשויות התכנון ויקדים לדון בהשגות תכנוניות; וכי ככלל, אין מקום לעריכתה של ביקורת שיפוטית על החלטותיהן של רשויות התכנון שעה שההליכים התכנוניים תלויים ועומדים. העמדה המקובלת היא, אפוא, כי זמנה של ביקורת שיפוטית מעין זו יגיע, כאשר הליכי התכנון יבואו אל סיומם (בג"צ 478/85 אבולעפיה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים פ"ד מ(2) 294, 296-297 (1986); בג"צ 9032/01 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר התשתיות הלאומיות (לא פורסם, 2.2.2004). להלן: בג"צ 9032/01. בג"צ 3881/10 התאחדות המלונות בים המלח נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 29.7.2010). וראו גם פסיקת בתי המשפט המחוזיים בעניין זה: עת"מ (תל-אביב-יפו) 1451/02 רובינשטיין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז תל-אביב (לא פורסם, 14.10.2002); עת"מ (תל-אביב יפו) ברוכשטיין נ' הוועדה המקומית (לא פורסם, 26.3.2001); עת"מ (באר-שבע) 275/05 החברה להגנת הטבע נ' הוועדה המחוזית (לא פורסם, 7.8.2005)). בצד האמור יצוין, כי בפסיקתם של בתי המשפט המחוזיים הובעה גם עמדה שונה שלפיה במקרים חריגים ניתן יהיה לתקוף החלטה על הפקדת תוכנית עוד בטרם החל הליך ההתנגדויות. בפסק דינו הסתמך בית משפט קמא על שניים מפסקי הדין שבהם הובעה עמדה כזו (ה"פ (תל-אביב) 210/96 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז תל אביב (לא פורסם, 18.2.1996); בש"א 1331/98 (חיפה) העמותה למען איכות הסביבה והחיים בנהריה נ' עיריית נהריה, פ"מ נז(1) 461 (1998)). P

13. סוגיה זו - בדבר קיומם של חריגים המאפשרים את תקיפתה של החלטת הפקדה טרם שמוצה הליך ההתנגדויות - טרם הוכרעה באופן ממצה בידי בית משפט זה. לפנינו טען בא-כוח המדינה כי מפסקי הדין עליהם הסתמך בית משפט קמא עולה, כי עילה להתערבות שיפוטית בשלב ההפקדה תקום במקרים חריגים, בהם ברור כי ההפקדה נעשית בניגוד להוראת דין מפורשת החלה על שלב ההפקדה; או כאשר מדובר בתוכנית אשר על פני הדברים נפל בה פגם של ממש, המאין כל אפשרות לאשרה בעתיד. לשיטתו של בא-כוח המדינה, המקרה שלפנינו איננו נמנה עם מקרים חריגים אלה. על עמדה זו חולקות המשיבות. לאחר שבחנתי את טענות הצדדים בעניין זה הגעתי למסקנה כי בנסיבות המקרה שלפנינו אין לנו צורך להכריע באילו נסיבות, אם בכלל, ניתן לקיים ביקורת שיפוטית קודם שמוצה הליך ההתנגדויות. זאת, בשל כך שבהתחשב בנתוניו הספציפיים של המקרה שלפנינו, לא קמה עילה לחרוג מן המתווה התכנוני המקובל הקבוע בחוק התכנון. יצוין, כי מתווה זה יושם בפסיקה גם בהתייחס להחלטות תכנונית רחבות היקף לפחות כמו זו שלפנינו, שגם להן היתה השפעה סביבתית משמעותית. (ראו למשל: בג"צ 9032/01 הנ"ל). היקפה של התוכנית והשפעותיה הסביבתיות האפשריות אינן מהוות, אפוא, כשלעצמן, עילה לחרוג מן המתווה התכנוני המקובל ולהשקפת, לא הוכחו, במקרה שלפנינו, נסיבות מיוחדות או יוצאות דופן אשר הצדיקו חריגה ממתווה זה.

14. בחינת נסיבותיו של המקרה שלפנינו בהתאם למתווה ההליך התכנוני עליו עמדתי מובילה, לדעתי, למסקנה כי בנסיבות העניין לא היה מקום לביקורת שיפוטית בשלב ההחלטה על הפקדת התוכנית וטענותיהן של המשיבות צריכות היו להיבחן בשלב ההתנגדויות לתוכנית. בית המשפט המחוזי קבע, כי הטענות שהעלו המשיבות במסגרת עתירתן מצויות במישור המנהלי ולא במישור התכנוני ומשכך אין כל מניעה להידרש אליהן עוד בטרם החל שלב ההתנגדויות. דומה, כי בבסיס קביעתו של בית משפט קמא בעניין זה מצויה הבחנה בין טענות תכנוניות אותן יש לברר בשלב ההתנגדויות לבין טענות התוקפות את אופן קבלת ההחלטה בעניין ההפקדה, שאותן ניתן, לכאורה, לברר בערכאות מיד לאחר החלטת ההפקדה ובטרם החל שלב ההתנגדויות. דא עקא, שבאופן מעשי, אין כל קושי להליכיש כל טענה תכנונית, תהא אשר תהא, בלבוש של טענה התוקפת את אופן קבלת ההחלטה בעניין ההפקדה. משמעותה של האבחנה אותה ניסה בית משפט קמא לבסס היא, אם כן, יצירתו של מסלול עוקף להליך התכנוני הקבוע בדין, ותוצאה זו איננה יכולה להתקבל.

15. המחלוקת בין הצדדים בענייננו - בדבר הדרך הראויה למיפוי פתרון של בעיה סביבתית - היא מחלוקת תכנונית מובהקת. בנסיבות אלה, המקום הראוי לבירורה של מחלוקת זו היה, בשלב הראשון, מוסדות התכנון המוסמכים. העובדה שלא כך אירע במקרה שלפנינו הביאה, הלכה למעשה, לכך שבית המשפט הוא שקיים את הדיון בהתנגדויותיהן של המשיבות והכריע בהן. בכך, הועתקה זירת בירורן של הטענות שהעלו המשיבות מן הגופים התכנוניים לבית המשפט על אף שגורמי התכנון הם אלה המחזיקים בידע המקצועי הנדרש ומצוידים בפרספקטיבה התכנונית הרחבה הנדרשת לצורך דיון בתוכנית רחבת היקף כזו שלפנינו. בנוסף, דרך הילוכו של בית משפט קמא הביאה לכך שהוא שם את עצמו בנעליהן של הרשויות המוסמכות, מצב דברים שאינו עולה בקנה אחד עם מושכלות יסוד במשפט המנהלי או עם דפוס הביקורת השיפוטית על החלטות לפי חוק התכנון והבנייה.

16. גם במישור המעשי, הביא דפוס ההתנהלות האמור להתמשכות שלא לצורך של ההליך התכנוני. בשל ביטולה של החלטת ההפקדה שהיא, כאמור, החלטת ביניים בלבד, עוכב הליך התכנון, שעל חשיבותו - הן במישור האזורי הן במישור הלאומי - אין חולק. לעומת זאת, לו היה התהליך התכנוני מתנהל כסדרו, הפקדת התכנית - כשלעצמה - לא היתה פוגעת במשיבות או בגורמים אחרים שכן היה בידיהם להגיש התנגדויות לתכנית בין נושא של עריכת הסקר, בין נושאים אחרים. בנוסף, אף אם התנגדותן של המשיבות, בין במישור נושא העתירה בין במישורים אחרים, היתה נדחית, היה באפשרותן להעמיד את החלטת הוועדה המשותפת לביקורת שיפוטית לאחר אישור התוכנית כמקשה אחת ולא לשיעורין. P

17. נוכח הנתונים עליהם עמדנו, ובהינתן הכלל המקובל בדבר מיצוי הליכים בכלל, ובהליך לפי חוק התכנון והבנייה בפרט, היה על בית המשפט לעניינים מנהליים לדחות את העתירה, בהיותה עתירה מוקדמת, ולאפשר להליך של שמיעת התנגדויות להתנהל כסדרו. משכך, עמדתי היא, כי יש לקבל את הערעור ולבטל את פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים. אשוב ואדגיש, כי להשקפתי, תוצאה זו אין בה כדי לפגוע בעקרונות להם טוענות המשיבות. אמנם, בטיעוניהם לפנינו הביעו באי-כוחן של המשיבות חשש שמא בקבלה את ההחלטה בדבר הפקדת התוכנית גיבשה הוועדה המשותפת עמדה סופית ומקובעת ביחס לטענות שהעלו המשיבות. משכך, חוששות הן כי דעתה של הוועדה לא תהיה פתוחה

לשוב ולשקול את הטענה שלפיה נדרש קיום סקר מקיף למיפוי זיהום המים והקרקע בשטח התכנית, עוד קודם להפקדתה, לא כל שכן קודם לאישורה. לא מצאתי ממש בטענה זו. זאת, לא רק בשל כך שבא-כוח המערערים הבהיר כי ככל שהמשיבות יחליטו להגיש התנגדויות לתוכנית המופקדת, אלו תישמענה בלב פתוח ובנפש חפצה; אלא בעיקר בשל טעמים מוכרים וידועים הנוגעים להפרדה בין השלב הראשון של דיוני מוסד התכנון בתכנית, לבין שלב ההתנגדויות. עמד על כך בית משפט זה בענין מלאך: "תם שלב ההפקדה והחל שלב ההתנגדויות - ולעניין זה אין צורך לתחום בדיוק, היכן תם שלב פלוני והחל שלב אלוני - לובשת הוועדה את האדרת ה"שיפוטית" שלה; ושוב יש להבין דברים אלה עם חומטין: תהיה זו תמימות לצפות שחברי הוועדה - שאינם אנשי משפט - יהפכו לפתע את עורם וישתחררו מכל דעה קדומה שנתגבשה במוחם בשלבים המקדמיים הקודמים; אך עליהם לפעול בהגינות ולהיות מוכנים להטות אוזן לטיעונים ואולי לראיות, שלא יכלו להיות ערים להם או לתת להם את המשקל המתאים בשלב האישור העקרוני; אכן, במקרה דנן קבע המחוקק סייגים להבטחת ההגינות; הדיון חייב להיות פומבי, אין מידע סודי, הראיות והטענות צריך שיהיו גלויות ומבאות לידיעת כל הנוגעים בדבר. ההגינות צריכה להיות מהותית ודיונית צריך שבפועל תדון הוועדה ותיתן החלטתה בהתחשב בכל השיקולים הרלוואנטיים שהובאו לפניו, וצריך שלאזרח יהיה יסוד להאמין, שכן נהגה הוועדה. ההחלטה ודרכי פעולתה של הוועדה צריכות לא רק להיות הוגנות אלא גם להיראות הוגנות." (בג"צ 701/81 מלאך נ' לוי, פ"ד לו(3) 13 (1982)).

דברים אלה יפים גם לענייננו. כשם שבכל הליך תכנוני אחר פתוח מוסד התכנון לשמיעת התנגדויות המתייחסות לתוכנית ששעל הפקדתה הוא החליט, כך יהא גם במקרה שלפנינו. נדגיש, כי אין בדברינו אלה משום נקיטת עמדה ביחס לטעמים המונחים בבסיס טענותיהן של המשיבות, מה גם שאף לעמדתנו, לשיקולים סביבתיים נודעת חשיבות ניכרת במכלול שיקוליהם של מוסדות התכנון. כפי שציינה חברתי הנשיאה:

"ככלל, אין לאשר תכנית בדרג תכנוני כלשהו מבלי שנשקלו כל ההיבטים הנוגעים לתכנון, וההיבט של איכות הסביבה והשפעת התכנית על הסביבה הינו רכיב משמעותי בכל תכנית מתאר" (ראו בג"צ 5598/00 עיריית הרצליה נ' רשות שדות התעופה בישראל, פ"ד נז(3) 883, 906 (2003)). דברים אלה מקבלים משנה תוקף בענייננו, נוכח היקף הבעיה הסביבתית הקיימת במתחם. בנסיבות אלה, חזקה על הועדה המשותפת כי טענותיהן של המשיבות במישור זה, כמו חוות הדעת המקיפות שהוגשו מטעמן, תיבחנה לעומקן. אין צריך לומר, כי אם התנגדות המשיבות לא תתקבל על ידי מוסד התכנון והתכנית תאושר, שמורות להן טענותיהן והן תוכלנה להעמיד את ההחלטה לביקורת שיפוטית. P

18. אופייה של הכרעתנו מייתר, למעשה, את הצורך לדון ביתר הטענות שהועלו בפנינו בערעור זה. יחד עם זאת, מצאתי לנכון להתייחס להשגות שהעלו המערערים באשר לקביעתו של בית משפט קמא לפיה היה עליהם להגיש חוות דעת נגדיות לאלו שהוגשו מטעמם של המשיבות. זאת, נוכח השלכות הרוחב העשויות לצמוח מקביעה זו. במקרה שלפנינו, המחלוקת בין הצדדים התמקדה בעניין מקצועי-תכנוני עיקרי אחד, והוא הצורך בעריכתו של סקר קרקע במתחם עובר להפקדת תוכנית המתאר. עמדתן של המשיבות, אליה התייחסו בהרחבה לעיל, נתמכה בחוות הדעת שהגישו לבית המשפט המינהלי. המערערים התנגדו לעמדה שהוצגה מטעם המשיבות, אך לא תמכו את עמדתם בחוות דעת נגדיות. כפי שצוין, על רקע זה קבע בית המשפט כי המערערים לא סתרו את האמור בחוות הדעת המקצועיות שהגישו המשיבות, ומשכך, יש לקבל את טענת המשיבות לפיה ההחלטה על ההפקדה לוקה בחוסר סבירות.

19. להשקפתי, קביעות אלה אינן עולות בקנה אחד עם ההלכה ביחס למקומן של חוות דעת מקצועיות המוגשות מטעם עותרים בהליך המנהלי. פסקנו לא אחת, כי על דרך הכלל ובהעדר שינוי נסיבות מהותי "בית המשפט לא יאפשר הגשת חוות דעת אשר לא הוגשו תחילה לועדות התכנון במישורן... על המתנגדים לתוכנית לבסס את טענותיהם בפני מוסדות התכנון ובמידת הצורך, עליהם להגיש חוות דעת מקצועית התומכת בעמדתם. ההכרעה בעניינים מקצועיים הקשורים בתכנון ובניה מסורה למוסדות התכנון. בית המשפט לעניינים מנהליים אינו ערכאה ראשונה לבחינת עניינים תכנוניים והדבר משליך על האפשרות להציג בפני חוות דעת מקצועית, שלא הוצגה קודם לכן בפני הגופים המקצועיים" (ע"מ 5239/09 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה - מחוז מרכז (לא פורסם, 16.9.2009) פסקה 10 לפסק דינה של השופטת מ' נאור). לא כך נהג בית המשפט המחוזי בעניינינו, שכן כפי שצוין, בית המשפט נדרש ונתן משקל לחוות דעת מקצועיות שלא הוגשו בפניהן של רשויות התכנון המוסמכות. אני סבור, כי לא היה מקום לכך שבית המשפט יידרש לחוות דעת מקצועיות שלא נדונו לפני הועדה המשותפת, לא היה מקום לשקול - בנסיבות אלה - את חוות הדעת לגופן חלף

הוועדה המשותפת, ובוודאי שלא היה מקום לצפות כי רשויות התכנון, שהן הגורם המקצועי שהמחוקק הסמיך, יגישו "חוות דעת" נגדיות. בהקשר האחרון אוסיף ואציין, כי העדפת חוות דעת מומחה "חיצוני" על פני חוות דעת המקצועית של הרשות המינהלית, אינה מתיישבת עם אופיו של הליך הביקורת השיפוטית (ראו: בר"מ 3186/03 מדינת ישראל נ' עין דור, פ"ד נח(4) 754, 766 (2004); בג"צ 1554/95 עמותת "שוחרי גיל" ת"נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד נ(3) 2, 21-19 (1996)). בג"צ 7456/09 מידברג נ' בית משפט השלום בראשון לציון (כב' השופטת ש' יעקובוביץ') (לא פורסם, 21.2.2010) פסקאות 9-10 לפסק דינה של השופטת מ' נאור; בג"צ 1255/94 "בזק" החברה הישראלית נ' שרת התקשורת פ"ד מט(3) 662, 688-689 (1995)). העובדה שבית משפט קמא חרג בהיבט זה מן הדפוס המקובל נובעת, לדעתי, מהקושי הבסיסי שבעריכתה של ביקורת שיפוטית לפני שמוצה הליך התכנון, שאליו התייחסתי כבר לעיל. בשולי הדברים לא למותר להעיר, כי אין בדברינו אלה כדי לייתר את חובתה של הוועדה המשותפת לבחון את חוות הדעת המקצועיות מטעם המשיבות לגופן וליתן להן משקל מתאים.

20. סיכומם של דברים. עתירתן של המשיבות - אשר תקפה את ההחלטה בדבר הפקדתה של תוכנית מ/ש-1 - היתה עתירה מוקדמת, ומטעם זה דינה היה להדחות על הסף. את טענותיהן ביחס לתוכנית תוכלנה המשיבות להעלות, ככל שרצונן בכך, במסגרת שלב ההתנגדויות. במסגרת זו ניתן יהיה לבחון גם את חוות הדעת המקצועיות מטעמן. נוכח כל האמור, אם תשמע דעתי, אציע לחברותיי לקבל את הערעור ולהורות כי פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים יבוטל וכי העתירה תדחה. המשיבות תשלמנה למערערים הוצאות משפט בסכום כולל של 10,000 ש"ח.

ש ו פ ט

הנשיאה ד' ביניש:

אני מסכימה.

ה נ ש י א ה P

השופטת ע' ארבל:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, י' בכסלו התשע"א (17.11.10) P.