

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 10013/03

בפני: כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופט א' גרוניס
כבוד השופטת א' חיות

העותרים: 1. ראש עיריית סכנין, מוסטפא אבו ריא
2. עיריית סכנין

נגד

המשיבים: 1. המועצה הארצית לתו"ב – הולנת"ע
2. הוועד המחוזית לתו"ב – מחוז הצפון
3. ממשלת ישראל
4. קיבוץ אשבל
5. החברה להגנת הטבע

בשם העותרים: עו"ד א. פיש ועו"ד י. שנידור

בשם המשיבות 1-3: עו"ד א. קורן

בשם המשיבים 4,5: עו"ד ח. בבלי, עו"ד ד. אברבנאל, עו"ד
ח. בילינסון ועו"ד ח. לוזון

פסק-דין

השופטת א' פרוקצ'יה:

1. עניינה של עתירה זו בהחלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לאשר שינוי לתכנית המיתאר המחוזית למחוז הצפון (תמ"מ 2), אשר במסגרתה יועד שטח בהיקף של 336 דונם לשוב אשבל (להלן – התכנית).

2. הישוב אשבל החל דרכו בסוף שנות ה-70 כמחנה מעבר לגרעינים של תנועות נוער שהתכוננו לעלייה על הקרקע בישובים חדשים במועצה האיזורית משגב. מאמצע

שנות ה-80 ועד סוף שנת 97 שימש המקום כהיאחזות נח"ל והוקמה בו תשתית מגורים (עת/1 לעתירה).

3. בדצמבר 1997 החליטה הממשלה לחזק את גוש הישובים שמצפון לבקעת סכנין והאיזור שמסביב לכרמיאל, וכן לחזק את המיצפים שבאיזור משגב. לשם כך החליטה לאשר את הפיכתה של ההיאחזות לישוב אזרחי. הממשלה שבה והחליטה על הקמת ישוב אזרחי באשבל בסוף שנת 2001 ולצורך כך קבלה החלטות מישנה שונות שתכליתן ליישם הלכה למעשה את תכניתה העקרונית. במסגרת זו פעל משרד הפנים לשינוי תמ"מ 2 לצורך הקמת אשבל כישוב בשטח עליו הוקמה קודם לכן ההיאחזות. בהמשך לכך, הגישה הועדה המקומית משגב תכנית בנין עיר וזו נדונה בוועדה המחוזית ובוועדה לענינים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית (הולנת"ע) ואושרה לאחר מהלך דיונים בהתנגדויות, בכפוף לתיקונים מסוימים שנעשו בתכנית המוצעת, ובהם גריעה מסוימת מהשטח בצפון וגריעת שטח נוסף בחלקה המזרחי של התכנית.

4. בעתירה, מבקשת עיריית סכנין כי התכנית תבוטל, או לחילופין, תוחזר למועצה הארצית כדי שזו תשקול בשנית את החלטתה בטענה כי המועצה לא נתנה משקל ראוי לשיקולים שונים אשר נמנו בעתירה. עיקר טענותיה הן כדלקמן:

(א) תכנית המיתאר הארצית המשולבת לבנייה, פיתוח וקליטת עליה (תמ"א 31) אוסרת על הקמת ישובים חדשים, ואין הצדקה תכנונית לסטות מעיקרון זה לצורך הקמת ישוב אשבל.

(ב) על פי תמ"א 31 נדרש תסקיר השפעה על הסביבה ביחס לשטח משאבי הטבע ככל שנשאר בתכנית שטח שזה ייעודו. תסקיר כזה לא הוגש, ומדובר בפגם מהותי בהליך התכנוני.

(ג) התכנית מנוגדת לתכנית מיתאר ארצית תמ"א 35 בה סומנה בקעת סכנין ובתוכה האיזור המיועד לישוב אשבל כשטח עירוני המתבסס על הישובים הערביים הקיימים, ומותר ביניהם חיץ של שטחים פתוחים. הקמת ישוב יהודי בתוך מרקם הישובים הערביים סותר הוראות תכנית זו.

(ד) בהינתן העובדה כי השטח נשוא המחלוקת מיועד לבנייה, החלופה היעילה ביותר היא להקצותו לעיר סכנין המשועת לשטחי בנייה. ואכן, עמדת המועצה הארצית היא כי השטחים שבתחומי השיפוט של סכנין יספיקו עד שנת 2020 בלבד.

טענת העותרת היא כי מוסדות התכנון לא נתנו משקל לשיקולים האמורים שפורטו על ידה, ולכן מתחייבת המסקנה כי החלטתן הונעה מהתפיסה כי יש "לייהד את הגליל" ותפיסה זו אינה בבחינת שיקול לגיטימי במערך הנתונים הקיים.

5. המדינה מבקשת לדחות את העתירה בהדגישה את הטעמים הבאים: עיקרן של טענות העותרת נסב על שיקול הדעת התכנוני שהופעל בידי ועדות התכנון ובכגון דא אין בית המשפט מתערב. די בטעם זה, גם כשהוא לעצמו, כדי להצדיק את דחיית העתירה על הסף. אולם גם לגופו של ענין מסבירה המדינה את השיקולים הציבוריים שעמדו מאחורי החלטת הממשלה לאזרח את היאחזות הנח"ל, ואשר הליכי התכנון שננקטו מהווים בעיקרם יישום מעשי של אותה מדיניות. מעבר לכך, משיבה המדינה אחת לאחת לטענות הפרטניות של העותרת, ומסקנתה היא כי אין עילה להתערבות בית משפט זה בהחלטותיה של רשות התכנון.

6. המשיב 4, קיבוץ אשבל, טוען בעיקרם של דברים, כי התכנית אינה פוגעת בתכנית ההרחבה של הישוב סחנין, שכן יש לו עתודות קרקע שטרם נוצלו ועל פי החלטת הולנת"ע בדבר השינוי לתמ"מ 2 הפוטנציאל המאושר של הקרקע בישוב מאפשר הכפלת מספר התושבים בסחנין אף ללא צורך בהכללת שטח אשבל בתחומי המרחב המוניציפלי של העיר. כן הודגש טיבו המיוחד של הישוב אשבל כ"קיבוץ חינוכי" שמטרותיו חיים ופעילות על פי עקרונות שיתוף ושיוויון, ועיסוק בחינוך הפונה לכל מגזרי הנוער בישראל. כן טוען המשיב 4 כי המועצה האיזורית משגב והעומד בראשה תמכו ותומכים בהקמת הישוב האזרחי, והועדה המקומית של האיזור היא שיזמה את הגשתה של התכנית. לדבריו, אין יסוד לטענה כי אישור התכנית סותר את תמ"א 31, ואילו מטרתה האמיתית של העותרת, אשר נועדה להביא להרחבת תחומי שיפוטה של העיר, צריכה להידון ולהישקל במסגרות אחרות.

7. החברה להגנת הטבע טוענת כי בנסיבות הענין, לא נמצאו נימוקים כבדי משקל להצדקת הקמתו של ישוב חדש, וכי במקום להקים את אשבל ניתן לקלוט כוחות צעירים חדשים בישובים הקיימים שהם מאוכלסים כיום רק בחלקם. מעבר לכך, נטען כי מיקומו של הישוב אינו מתאים מאחר שיש בו כדי לחסום את התפתחותה של סחנין אל עבר שטחים שטרם תוכננו כדי לתת מענה לצרכיה התעסוקתיים, המסחריים והחינוכיים. הקמת אשבל תחייב את סחנין בבוא העת לתור אחר פתרונות לצרכי העיר בדרך של ניצול קרקעות פרטיות או אגב פגיעה בשטחים בעלי רגישות נופית וסביבתית גבוהה. לאור זאת, מצטרפת החברה להגנת הטבע לעיקרי עמדתה של העותרת.

8. נתנו דעתנו לעיקריה של העתירה ולטיעוני המשיבים בתשובותיהם, ובאנו לכלל מסקנה כי אין עילה להתערבותנו בהחלטות ועדות התכנון לאשר את התכנית להקמת הישוב האזרחי אשבל.

גרעין העתירה נסב סביב התנגדותה של עיריית סחנין להקמת הישוב מחשש כי הדבר ישפיע לרעה על התפתחותה של העיר לעתיד לבוא. טעם זה קשור במהותו בשאלות של מדיניות פיתוח כללית של האיזור, ובהכרעה במכלול שיקולים הנוגעים בכך. מדיניות זו באה לידי ביטוי בהחלטות הממשלה, והליך התכנון נועד ליישם מדיניות זו הלכה למעשה. כלל הוא כי בית משפט זה לא ישים עצמו במקום רשויות התכנון המוסמכות ולא יתערב בהחלטתן של רשויות התכנון אלא מקום שנפל בהן פגם משפטי, כגון חריגה מסמכות, פעולה בחוסר תום לב, או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות (בג"צ 2920/94 אדס, טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, פד"י נ(3) 469, 441; בג"צ 2324/91 התנועה לאיכות השלטון נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, פד"י מה(3) 678; בג"צ 478/85 אבולעפיה נ' ועדה מחוזית לתכנון ובנייה, פד"י מ(2) 294; בג"צ 465/93 טריידט נ' ועדה מקומית לתכנון ובנייה, פד"י מח(2) 622, 634). במקרה זה, ההחלטה לאזרח ישוב הקיים כהיאחזות מזה שנים, מעוגנת במדיניות ממשלה והטעמים העיקריים לכך נעוצים ברצון לחזק את גושי הישובים המצויים באיזור סחנין, כרמיאל, והמצפים באיזור משגב. איננו רואים עילה להתערב במדיניות זו, ובעיקרי מטרותיה של תכנית המיתאר הנגזרת ממדיניות זו, אשר נועדה ליישמה. אין איסור על רשויות התכנון ליישם מדיניות ממשלה במסגרת פעולותיהן על פי חוק כל עוד פעולותיהן כאמור מתיישבות עם הליכי תכנון מקובלים וכל עוד הן מפעילות שיקול דעת עצמאי ומקצועי ביחס להחלטות המתקבלות על ידן (בג"צ 3028/94 מהדרין נ' שר האוצר, פד"י נא(3) 85; זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ב', עמ' 611). נחה דעתנו כי רשויות התכנון פעלו כחוק בהליכי התכנון שנוהלו על ידן ובהחלטות שקבלו ביחס לישוב אשבל, ולא מצאנו בהם דופי.

9. אשר לטענות הפרטניות של העותרים, יש לומר: הטענה כי הקמת הישוב אשבל עומדת בסתירה לתמ"א 31 באוסרה על הקמת ישובים חדשים, לא יכולה להתקבל. עיון בתכנית ובמיוחד בסעיף 6 שבה, המדבר בהקמת מרכז עירוני/כפרי חדש, מצביע על כך שאין בה כל איסור על הקמת ישוב חדש כאמור, אלא דרישה לקבלת המלצת הולנת"ע ולאחר מכן אישור תכנית מיתאר מחוזית בהתקיים תנאים מסוימים. בענין אישור תכנית אשבל, פעלו רשויות התכנון על פי סעיף 6 לתמ"א 31, ולא נפל פגם בהליכי התכנון שקיימו בענין זה.

10. אשר לטענה כי על פי תמ"א 31 נדרש תסקיר השפעה על הסביבה בנוגע לשטח משאבי טבע, הצדק עם המדינה בטענתה כי לא היה צורך בתסקיר כזה לאור התפתחות הליכי התכנון במקום. שטח התכנית המקורית בעת הפקדתה עמד על 460 דונם, ובאותו שלב בחלק הצפון-מזרחי שלה נכלל שטח של משאבי טבע על פי מושגי תמ"א 31. בעת הדיון בהתנגדויות החליטה הולנת"ע לגרוע 130 דונם מהתכנית, המהווה שטח של משאבי טבע. שינוי מהותי זה מייתר את הדרישה לתסקיר השפעה על הסביבה.

11. הטענה לפיה התכנית נשוא המחלוקת מנוגדת לתכנית מיתאר ארצית תמ"א 35, גם היא אינה יכולה לעמוד. זאת, ולו מן הטעם, כי התכנית האמורה טרם קבלה תוקף סופי.

גם החשש כי הקמת הישוב אשבל תפגע בצרכי העיר סחנין ובשטחים הנדרשים להתפתחותה אינו יכול להתקבל. באוגוסט 2000 הושלמה הכנת תכנית אב של סחנין ותכנית זו משמשת בסיס לעבודתה של הועדה המחוזית באיזור. תכנית האב מצביעה על עתודת קרקע נרחבת המשתרעת על כ-1.214 דונם ברוטו לצרכי מגורים בעיר. תכנית האב לא הגבילה עצמה לתחום השיפוט הנוכחי של סחנין, וחלק ממתחמי המגורים המוצעים בה מצויים מחוץ לתחום השיפוט הנוכחי של סחנין, והועדה המחוזית שאימצה את התכנית הכירה בצורך להוסיף שטחים לתחום השיפוט של העיר. מניתוח מפורט של הנתונים בתשובתה של המדינה עולה כי אין מחסור אמיתי בשטחי פיתוח עבור העיר, והקמת הישוב אשבל לא תגביל את התפתחות העיר. בהקשר זה יש לציין כי בקשתה של עיריית סחנין לשינוי תחום השיפוט של העיר נמצאת בבחינה במשרד הפנים, בעוד שטח הישוב אשבל מהווה 4% בלבד מכלל השטח המבוקש העומד לדיון, והוא בטל בשישים ביחס לכלל השטח המבוקש.

12. לאור כל האמור, אין עילה להתערב בהחלטות רשויות התכנון, משלא נפל בהן פגם משפטי המצדיק התערבות כאמור, ולפיכך דין העתירה להידחות.

השופט א' גרוניס:

אני מסכים.

שופט

השופטת א' חיות:

אני מסכימה.

שופטת

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

ניתן היום, ג' באב תשס"ד (21.7.04).

שופטת

שופט

שופטת