



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6450/17

בג"ץ 6743/17

לפני :

כבוד השופט י' עמית
כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופט י' אלרון

העותרות בבג"ץ 6450/17 :
1. הועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקוה
2. עיריית פתח תקוה

העותרות בבג"ץ 6743/17 :
1. אגודת כפר נחמן סירקין, מושב עובדים
להתיישבות שיתופית בע"מ
2. העמותה להגנה על עתיד מחנה סירקין

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 6450/17 :
1. ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור
2. משרד האוצר
3. הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים
מועדפים לדיור
4. המועצה האזורית דרום השרון

המשיבים בבג"ץ 6743/17 :
1. שר האוצר
2. שר הבינוי והשיכון
3. ממשלת ישראל
4. ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור
5. רשות מקרקעי ישראל
6. מינהל התכנון
7. היועץ המשפטי לממשלה
8. המועצה האזורית דרום השרון
9. עיריית פתח תקווה

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה : כ"ז בחשון התשע"ח (16.11.2017)

בשם העותרות בבג"ץ 6450/17
והמשיבה 9 בבג"ץ 6743/17 : עו"ד יחזקאל ריינהרץ ועו"ד גיל זילבר

בשם העותרת 1 בבג"ץ 6743/17 : עו"ד גד טיכו ועו"ד ישי שידלובסקי-אור

בשם העותרת 2 בבג"ץ 6743/17 : עו"ד איל מאמו ועו"ד דנה פריד

בשם המשיבים 1-3 בשתי העתירות,
והמשיבים 4-7 בבג"ץ 6743/17 : עו"ד רנאד עיד

בשם המשיבה 4 בבג"ץ 6450/17
והמשיבה 8 בבג"ץ 6743/17 : עו"ד יריב סומך ועו"ד נילי יוגב

פסק-דין

1. בשתי העתירות שבפנינו מבקשות העותרות להורות על ביטול ההכרזה של ועדת השרים לענייני תכנון בנייה מקרקעין ודיור (להלן: קבינט הדיור), אשר אושרה בהחלטת הממשלה מספר 2727 מיום 22.6.2016.

ההכרזה מתייחסת לשתי חטיבות קרקע באיזור כפר סירקין (מחנה סירקין וכפר סירקין דרום-מזרח), כמתחמים מועדפים לדיור בהיקף של כ-12,000 יחידות דיור (מתוכן כ-8,000 יחידות דיור במחנה סירקין). ההכרזה נעשתה בהתאם להוראות החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן: החוק), ובהסתמך על המלצות רשות מינהל מקרקעי ישראל ומינהל התכנון (שהם משיבים 5-6 בבג"ץ 6743/17).

2. בעתירות שטחו העותרות מלוא הטנא טענות כנגד ההכרזה והשלכותיה על האזור, החל מכך שאזור חקלאי במהותו יהפוך לאיזור מגורים צפוף, דרך הטענה כי ההכרזה אינה עולה בקנה אחד עם תמ"א 35 או כי יש בהכרזה כדי לעקוף תוכנית "שלד" שבהכנתה הושקעו משאבים ניכרים, וכלה בטענות להיעדר פתרונות בתחום התחבורתי-תעבורתי נוכח הגידול העצום של האוכלוסיה הצפוי באזור בעקבות בנייה בהיקף כה נרחב. העותרות בבג"ץ 6743/17 הוסיפו וטענו כי ההכרזה מתייחסת גם למקרקעין שלגביהם מתנהל הליך משפטי, נוכח טענתן לזכות קניינית באותו שטח.

3. דין העתירות להידחות.

לא נכחד כי העותרות העלו טענות כבדות משקל, אלא שהעתירות מוקדמות במובן זה שענייננו בהכרזה בלבד, שאמנם מכשירה את השטח (תרתי משמע) לקראת ההליך התכנוני, אך אין בה כדי להביא לשינוי המצב התכנוני החל על המקרקעין. ההכרזה על מתחם מועדף לדיור על פי סעיף 3 לחוק, היא שלב מקדמי, בבחינת "קריאת כיוון" ואינה תכנית סטטוטורית. קבינט הדיור אינו מוסד תכנוני, הקבינט בוחן את המלצות הצוות המייעץ כהגדרתו בסעיף 3(ד) לחוק ומכריז על המתחמים המועדפים, אך הבחינה של הדברים במישור התכנוני תעשה על ידי הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור (להלן: הותמ"ל) ונתון לשיקול דעתה.

משכך, נדרשים אנו להלכה המעוגנת ומושרשת בפסיקה, ולפיה בית משפט זה לא יידרש לביקורת שיפוטית על שלבי ביניים של הליך תכנון שטרם מוצה. זמנה של הביקורת השיפוטית יגיע כאשר הליכי התכנון יגיעו לסיומם, אך "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 מוסדות התכנון שעה שההליכים התכנוניים תלויים ועומדים" (עע"מ 2141/09 הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבנייה נ' אחל"ה איכות חיים לתושבי השרון (31.12.2009) (להלן: עניין אחל"ה)). משמעות הדבר כי ככלל הפנייה לבית משפט זה צריכה להיעשות "לאחר מיצוי המנגנונים המינהליים והסטטוטוריים הקבועים בחוק והמאפשרים לעותרים להשמיע קולם ועמדתם באשר לתוכנית" (בג"ץ 2269/13 העמותה להגנת הסביבה כרמל מנשה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (13.10.2013); בג"ץ 5307/12 מועצה מקומית זכרון יעקב נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (22.8.2012); בג"ץ 2206/12 המועצה האזורית באר טוביה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות (24.5.2012)). העותרות שבפנינו תקפו את אופן קבלת ההחלטה על ההכרזה, אך למעשה ענייננו בטענות תכנוניות וכפי שנאמר בעניין אחל"ה "אין כל קושי להלביש כל טענה תכנונית, תהא אשר תהא, בלבוש של טענה התוקפת את אופן קבלת ההחלטה בעניין ההפקדה" (שם, פסקה 14). משכך, "אין מקום שבית משפט זה יידרש לטיעונים שמועלים על ידי העותרים, קודם שידון בהם מוסד התכנון המוסמך" (בג"ץ 1016/16 עיריית ערד נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה (20.3.2017)).

אשר לטענות הקנייניות של העותרות בבג"ץ 6743/17 – הרי שאלה תתבררנה בהליך המשפטי הנפרד המתנהל בעניין זה, ומובן כי ההכרזה אינה בגדר "הפקעה" ואין בכוחה להתגבר על פסק דין שיינתן, אם יינתן, לזכות העותרות.

4. אשר על כן, העתירות נדחות על הסף בהיותן עתירות מוקדמות ומובן כי כל טענות העותרות שמורות להן.

5. ולבסוף, ולא אחרון בסדר חשיבותו.

הגם שהגענו למסקנה כי דין העתירות להידחות בהיותן מקדמיות, אין להתעלם מכך שאקט ההכרזה הוא בבחינת "יריית הפתיחה" שמתניעה הליך תכנוני שלם. החוק,

כשמו כן הוא, נועד לקצר עד מאוד את לוחות הזמנים של התכנון, אך ההיסטוריה (ויש שיאמרו ההיסטוריה) הנוגעת למשברי דיור קודמים ולחוקים דומים בעבר מלמדת כי לצד המהירות וקיצור ההליכים יש להישמר מפני פרוייקטים שעלולים להתברר כבכיייה לדורות. דווקא בשל חשיבותו ותכליתו של החוק והכלים "הכבדים" שהעניק המחוקק ליישומו ולביצועו, נוכח הרכב הצוות המייעץ (סעיף 3(ד) לחוק), נוכח הרכב הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (סעיף 5 לחוק), ונוכח הרכב ועדת המשנה להתנגדויות (סעיף 6 לחוק) שכולם יש רוב מובהק ומוחלט לנציגי הממשלה – בהינתן כל אלה, ניתן להבין את חשש העותרות כי מספר יחידות הדיור שנקבע בהכרזת קבינט הדיור הוא נתון קשיח שהתכנון העתידי והמפורט יעשה בכפוף אליו. בהיבט זה יש להכרזה משמעות גורלית, פשוטו כמשמעו, להתפתחותם ולצביונם של יישובים ושל אזורים רבים ברחבי הארץ.

מכאן החשיבות של קבלת החלטה מושכלת גם בשלב המקדמי של ההכרזה, ודומה כי לרשות המקומית הרלוונטית תפקיד חשוב בשלב זה, בבחינת שיתוף מינימלי של הציבור בהליך קבלת ההחלטה על ההכרזה. לשם כך, גם אם אנו מקבלים את גישת המשיבים שאין מקום להליך סדור ומקיף של טיעון טרם קבלת החלטת ממשלה כגון דא, לא מצאנו טעם של ממש מדוע טרם התכנסותו של קבינט הדיור למתן הכרזה, לא תינתן הודעה פרק זמן סביר מראש לרשויות המקומיות שההכרזה אמורה ליפול בשטחן. ואכן, בסדרי העבודה של הותמ"ל (נספח כ"א לעתירה בבג"ץ 6450/17) נכתב כי "במידה והוחלט כי יש 'צורך' בישיבת טרום הכרזה' יוזמנו לישיבה גם נציגי הרשות המקומית". אילו כך נעשה במקרה שבפנינו, ייתכן כי העתירות היו נחסכות. בהינתן החשיבות העצומה של ההכרזה כאקט המניע את התהליך כולו, דומה כי טוב יעשו המשיבים אם יפעלו בנוהל טרום-הכרזה, כעניין שבשגרה ולא כחריג, מה שעשוי לתרום להליך ההכרזה עצמו ולשורת ההליכים בעקבותיו.

כמו כן, ומבלי לפגוע בחשיבות הנודעת לפעולה על-פי החוק במהירות המתחייבת, אפילו לא התקיימה "ישיבת טרום הכרזה" למצער ראוי היה לוודא כי הרשויות המקומיות הרלוונטיות ייודעו באשר לכוונה להעלות לדיון בקבינט הדיור הכרזה כאמור, כך שתמצית עמדתן תוכל להיות מוצגת בפני חברי הקבינט. אין מדובר בהליך פורמאלי של התנגדויות, כמובן, אלא רק בפרקטיקה שיכולה להבטיח כי עיקרי העובדות הרלוונטיות, אף מנקודת מבטן של הרשויות הנוגעות בדבר, יהיו בפני הקבינט לצורך קבלת ההחלטה על ההכרזה. לא למותר לציין כי עיון באתר מזכירות הממשלה העלה כי ממילא סדר היום של ישיבות אלה, כמו גם הרקע ודברי ההסבר

להצעות הנדונות בהן, מתפרסמים מספר ימים קודם לדיון עצמו. מבחינה זו דומה
 שאימוץ הגישה המוצעת כאן עולה ממילא בקנה אחד עם ההכנה המתבצעת לקראת
 הדיונים.

ניתן היום, א' בכסלו התשע"ח (19.11.2017).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט