



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1658/10

בפני :
כבוד השופט א' פרוקצ'יה
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופט נ' הנדל

העותרות :
1. אדם טבע ודין
2. החברה להגנת הטבע
3. במקום- מתכננים למען זכויות תכנון
4. האגודה לצדק סביבתי
5. עמותת אל"ס - אזרחים למען הסביבה בגליל
6. עמותת שבי"ל - שקיפות בינלאומית לישראל

נ ג ד

המשיבים :
1. ממשלת ישראל
2. ראש הממשלה
3. שר הפנים
4. שר המשפטים
5. היועץ המשפטי לממשלה
6. המועצה הארצית לתכנון ובניה

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

בשם העותרות :
עו"ד אלי בן ארי ; עו"ד נירית לוטן ;
עו"ד חגית הלמר

בשם המשיבים :
עו"ד ענר הלמן

פסק-דין

הרקע

1. עניינה של עתירה זו בשאלת תקינות ההליך המינהלי אשר ננקט בשלבי גיבוש עמדת הממשלה באשר לתוכנה של רפורמה כוללת בדיני התכנון והבנייה כפי שבאה לידי ביטוי בתזכיר הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010. מדובר בהצעת חוק מקיפה ביותר, המכוונת להביא שינוי מהותי בתפיסת התכנון בישראל ויש לה השפעה מכרעת על אופי הסביבה, איכות החיים, אורחות החיים ודמותה של החברה בישראל.

היא מקרינה על הכלל, ועל מרבית ההיבטים בחיי האדם. הצעת החוק מחליפה למעשה את חוק התכנון והבנייה הקיים, החל בישראל מאז שנת 1965, וכורכת עמה שינויים מפליגים במישור המהותי ובמישור הטכני כאחד.

2. במסגרת נוהל טיפול בהצעות חוק מטעם הממשלה, תזכיר הצעת החוק פורסם לציבור ביום 10.2.2010. הזמן שהוקצב על ידי הממשלה להגשת הערות הגורמים השונים מן הציבור לתוכן הצעת החוק הועמד על 21 ימים. מיד לאחר חלוף מועד זה תוכננה ישיבה של ועדת שרים לענייני חקיקה לצורך דיון בהצעת החוק, כשהכוונה היתה להביא את אישור ועדת השרים להצעה, ואם ינתן, לישיבת מליאת הממשלה הקרובה, ומיד לאחר מכן להניחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה בטרם יסתיים מושב החורף של הבית.

העתירה, עמדות הצדדים והדיון

3. העותרות, אגודות שונות הפועלות בנושאי ההגנה על הטבע והסביבה טוענות כי לא ניתנה להן, ולגורמים אחרים מן הציבור, שהות מספקת לגבש את התייחסותם והערותיהם להצעת החוק, כדי שיונחו בפני ועדת השרים לענייני חקיקה לקראת דיוניה בהצעה. טענתן היא, כי הצעת החוק מגלמת שינוי מהותי ביותר, עד כדי מהפכה ממש, בתפיסת התכנון הקיימת, ובהסדרי התכנון והבנייה הנוהגים על פי החוק הקיים; הייחודיות ברפורמה המתוכננת, היקפה ומורכבותה מחייבים בחינה מקצועית כוללת ומעמיקה. לטענתן, הליך מינהלי תקין שנועד לגבש את עמדת הממשלה ביחס להצעת החוק מחייב, כי בטרם תדון ועדת השרים בהצעה ותגבש עמדתה, תונחנה בפניה עמדות הגופים השונים המעורבים בענייני ההגנה על הסביבה, כדי שתישקלנה לגופן במסגרת הדיון וההכרעה בהצעת החוק. חשובה לעניין זה במיוחד עמדת המועצה הארצית לתכנון ובניה נוכח מעמדה הסטטוטורי והמקצועי במערך דיני התכנון והבנייה בישראל.

4. טוענות העותרות בעתירה שהוגשה ביום 28.2.2010, כי הזמן שהוקצב על ידי הממשלה למתן הערות גורמי הציבור להצעה העומד על 21 ימים איננו סביר, ומשמעות הדבר שקולה למעשה כאי מתן הזדמנות אמיתית לציבור לנקוט עמדה ביחס להצעת הרפורמה בטרם תגבש הממשלה את עמדתה לגביה. לטענתן, מדובר בהצעת חוק המחזיקה 241 עמודים, וכוללת 585 סעיפי חוק וארבע תוספות לחוק, וכן 96 עמודי דברי הסבר. לעמדת הארגונים, לא ניתן בכל דרך לגבש עמדה מושכלת ביחס להצעה בפרק הזמן שהוקצב לכך; היקפה הניכר, תוכנה המורכב, והחשיבות הציבורית

המיוחדת של ההצעה מצריכים מתן שהות סבירה לגיבוש עמדות מקצועיות רציניות ומושכלות בידי הגורמים הציבוריים השונים. לגישתן, ישנה חשיבות מיוחדת לכך שעמדות גורמים אלה תובאנה בפני הממשלה בטרם תגבש את עמדתה בעניין הצעת החוק. העתירה מבקשת, אפוא, כי נורה לממשלה להאריך את המועד להגשת עמדות גורמי הציבור להצעת החוק לפרק זמן שלא יפחת מ-90 יום, וכן נורה לממשלה להימנע מדיון בהצעת החוק ומגיבוש עמדתה לגביה בטרם יחלוף המועד המוארך, כאמור. תגובה ראשונית לעתירה הוגשה ביום 3.3.2010, ובעקבותיה ניתן ביום 4.3.2010 צו ארעי, והוחלט על דיון בהקדם, אשר נתקיים ביום 10.3.2010.

5. בתגובת ב"כ המדינה המייצג את גורמי הממשלה הודגש לקראת הדיון כי קידום הרפורמה בתכנון ובבניה באמצעות חקיקה מהווה אחד מתחומי הפעולה המרכזיים שראש הממשלה בנימין נתניהו מבקש לקדם, והוא נועד להשיג יעדים ציבוריים חשובים ביותר. לוח הזמנים שנקבע להשלמת יוזמת החקיקה הממשלתית נועד להתאים לאילוף הנעוץ בתום מושב החורף של הכנסת ביום 17.3.2010. הגשת הצעת החוק לפני מועד זה תאפשר את סיום הדיונים בהצעה בכנסת והשלמת חקיקת החוק עד תום שנת 2010. דחיית הגשת הצעת החוק למושב הקיץ עלולה להביא לעיכוב יישומה של הרפורמה בחודשים ארוכים. מטעם זה, לא ניתן לגישת המדינה להאריך את המועד להגשת הערות הציבור להצעת החוק. עם זאת, הובעה נכונות במסגרת התגובה לדון בהערות גורמי הציבור שיוגשו לממשלה לכל המאוחר עד ליום 8.4.2010 והן תיבחנה על ידי צוות מקצועי, ותובאנה, במידת הצורך, בפני ועדת השרים. ככל שיידרש, תובא עמדת הממשלה בעניין שינויים בהצעה בעקבות ההערות בפני הוועדה בכנסת שתבחן את הצעת החוק. על פי מתווה זה, הליך בחינת ההערות לא יעכב את העברת ההצעה לכנסת לקריאה ראשונה.

6. קיימנו דיון בעתירה, שמענו את טיעוני הצדדים והערנו את הערותינו באשר לנוהל שראוי היה לאמץ בנסיבות עניין מיוחד זה על פי תפיסתנו המשפטית. בסיומו של הדיון, ראינו להמליץ בפני ועדת השרים לענייני חקיקה כי בישיבתה שנועדה ליום 11.3.2010 לצורך דיון בהצעת החוק, תשקול אפשרות לדחות לפרק זמן קצר נוסף את דיוניה והחלטתה בעניין זה, וזאת כדי לתת שהות מספקת לגורמי הציבור, ובכלל זה המועצה הארצית לתכנון ולבניה, להציג את עמדותיהם ביחס לרפורמה החקיקתית המתוכננת. הוספנו כי לגישתנו, פרק זמן זה יאפשר הצגה מלאה ומושכלת של העמדות השונות בנושא בעל חשיבות ציבורית מיוחדת, בטרם תגבש הממשלה את עמדתה היא, וכי יהא בכך כדי לתרום תרומה מהותית להליך הגיבוש הסופי של תכניה של הצעת החוק הממשלתית.

החלטת ועדת השרים לחקיקה

7. אתמול, ה- 11.3.2010 בשעות אחר הצהריים, הודיע בא-כוח המדינה לבית המשפט על החלטת ועדת השרים לחקיקה בישיבתה מאותו יום. מהודעה זו עולה, כי ועדת השרים החליטה ברוב קולות לקיים דיון בהצעת חוק התכנון והבניה ולאחר דיון ממושך אישרה את ההצעה בכפוף לשינויים מסוימים עליהם החליטה. כן החליטה להעביר את הצעת החוק בנוסחה המתוקן לאישור הממשלה בישיבתה ביום א' הקרוב, ה- 14.3.2010, כדי שלאחר האישור תונח ההצעה על שולחן הכנסת ביום ב' ה- 15.3.2010. הכוונה היא להעמיד את ההצעה לקריאה ראשונה בכנסת ביום 17.3.2010, הוא יום סיום מושב החורף של הכנסת.

8. יחד עם זאת, ועדת השרים הוסיפה וקבעה בסעיפים 4 ו-5 להחלטתה (חק/884) כי בנסיבות העניין המיוחדות, יוקם מנגנון מיוחד החורג מאופן עבודתה השגרתי של ועדת השרים, אשר יאפשר לממשלה לאזן בצורה המיטבית בין החיוניות שהיא רואה בקידום הרפורמה התכנונית במהירות הראויה, לבין הרצון לקבוע הסדרים מיטביים במסגרת החוק החדש, כפי שיאושר בסופו של יום, ותוך שמירה על שקיפות ודו-שיח עם גופים ממשלתיים וחוץ-ממשלתיים, כלשון ההחלטה. לפיכך, נקבע מנגנון מעקב מיוחד שזה עיקרו:

- (א) ועדת השרים תאפשר הגשת הערות נוספות להצעת החוק גם לאחר אישורה בקריאה ראשונה, והיא מבקשת מהמועצה הארצית לתכנון ובניה להעביר אליה בהקדם האפשרי הערות להצעת החוק.
- (ב) ככל שיוגשו הערות נוספות להצעת החוק, הן יועברו לבחינתו של הצוות המקצועי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), המרכז מטעם הממשלה את הטיפול בהצעת החוק ובהערות לה.
- (ג) הצוות המקצועי יבחן את ההערות הנוספות, ככל שיוגשו, ויביא בפני ועדת השרים הצעות לשינויים בהסדרים המוצעים בהצעת החוק, כפי שתאושר בקריאה ראשונה, ויעשה כן בהתאם למיטב שיקול דעתו המקצועי.
- (ד) ככל שיוגשו הערות והמלצות נוספות בנוגע להצעת החוק, ועדת השרים תקיים דיונים נוספים בהצעת החוק גם לאחר אישורה בקריאה ראשונה.
- (ה) ועדת השרים תקיים דיון נוסף בהצעת החוק, וזאת לאחר קבלת הערות המועצה הארצית לתכנון ובניה, ובמהלכו היא תדון גם בהערות והמלצות נוספות, ככל שיוגשו לה כאלה, עובר למועד הדיון.

(ו) ככל שוועדת השרים תחליט שיש מקום לשנות הסדרים כאלה ואחרים המוצעים בהצעת החוק, כפי שתאושר בקריאה ראשונה בכנסת, היא תנחה את נציגי הממשלה להציע שינויים אלה מטעמה של הממשלה לוועדה בכנסת אשר תכין את הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית.

9. נוכח זאת סבורים המשיבים כי אין עילה משפטית המצדיקה למנוע מהממשלה להביא את החלטת ועדת השרים שתוכנה פורט לעיל לאישור הממשלה, ומהגשת הצעת החוק לכנסת לאחר שתאושר על ידי הממשלה, לצורך העמדתה לקריאה ראשונה. לטענתם, הקמת המנגנון המיוחד שיאפשר לגורמי הציבור ולמועצה הארצית להגיש הערות להצעת החוק גם לאחר אישור ההצעה בקריאה ראשונה, מביא לאיזון ראוי וסביר בין השיקולים השונים הצריכים לעניין.

10. העותרות הגישו את תגובתן להודעת בא כוח המדינה. הן טוענות, כי הקמת המנגנון המיוחד לדיון בהערות גורמי הציבור להצעת החוק אינו עונה על הקושי המהותי הקיים בנוהל גיבוש עמדת הממשלה ביחס לרפורמה. זאת, מהטעם העיקרי כי מדובר בשינויים מהותיים בסדרי עולם התכנון; ועוד, כי בנסיבות ייחודיות אלה יש לאפשר לגורמים השונים להביע את עמדותיהם תוך פרק זמן סביר, ועמדות אלה צריכות להישקל בטרם תקבל הממשלה את החלטתה בעניין הצעת החוק, ולא לאחריה. הן חוזרות ועותרות לצווים אשר יורו לממשלה לעכב את המשך הליך אישור ההצעה והעברתה לכנסת עד למיצוי בחינת עמדות הגורמים הציבוריים, כאמור.

הכרעה

11. בחנו את הסוגיה על היבטיה השונים. בשל קוצר הזמן, נציג בתמצית בלבד את עמדתנו, בלא פרישת היריעה המורכבת כולה.

עמדתנו היא, כי הליך מינהלי תקין הנוגע לטיפול בהצעות חוק בידי גורמי הממשלה מחייב הפצת הצעת תזכיר הצעת החוק לכל הגורמים הציבוריים המעורבים בנושא החקיקה, ולציבור בכללותו, ומתן פרק זמן סביר לקבלת עמדותיהם לגופה של ההצעה, וזאת בטרם יונח תזכיר הצעת החוק לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה. כך ככלל, וכך מקל וחומר בהצעה מקיפה ורחבה מעין זו, הכוללת עקרונות ופרטים רבים המחייבים לימוד. הליך מינהלי כזה מאפשר בחינה כוללת ושלמה של מלוא ההיבטים הנוגעים לנושא החקיקה, ומבטיח הליך קבלת החלטה מושכל בידי הגורם המחליט. נוהל כזה אכן חל במערכת הממשלתית, ובפועל, זוהי הפרקטיקה הנוהגת בממשלה

במהלך שנים רבות. שורשיה נעוצים עוד בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 60.010 מיום 1.10.1968, כפי שהורחבה ושוכללה עם הזמן בפרטי שיטה שבאה לידי ביטוי בנוהל הפצת תזכירי הצעות חוק המתוארת באתר האינטרנט של משרד המשפטים (נספח ע/15 לעתירה). שיטה זו, שיש לברך עליה, הרחיבה את היקף הפנייה לציבור הרחב ליטול חלק בהליך גיבוש עמדת הממשלה להצעות חוק בדרך של הגשת הערות לנוסח המוצע, תוך קביעת מועד מוגדר לכך. מועד זה, כך מצויין בפרטי הנוהל, הוא, ככלל, 21 יום; אולם, אין מדובר במועד קשיח, אלא בפרק זמן הנקבע בשים לב להיקפו, מורכבותו, וחשיבותו הציבורית של העניין; אפשר, שאילו צי זמן ממשיים עשויים אף הם להשפיע על קביעת המועד וכן אילו צים מסוגים אחרים שמקורם בצורכי מדיניות דוחקים. כאלה לא הוצגו לפנינו במקרה זה. בדרך כלל, הפנייה לציבור אמורה לאפשר בחינה ממשית של ההצעה, תוך מתן הזדמנות אמיתית לגבש עמדות לגביה ועל אחת כמה וכמה כך בהצעת חוק מעין זו.

12. בנסיבות עניין זה, דעתנו היא כי הן במישור המשפטי והן במישור הציבורי ראוי היה כי תינתן לציבור הזדמנות אמיתית לבחון את הצעת החוק ולהגיש הערות לגביה בתוך פרק זמן סביר. במיוחד כך לאור נושא ההצעה, המשקף רפורמה כוללת בהסדרי התכנון והבנייה ונוכח השפעתה העתידית על הכלל ועל הפרט בחברה בישראל. במיוחד כך הדבר, ביחס לארגונים שעניינם מעורבות בנושאי הגנה על הסביבה, ועל אחת כמה וכמה, כך הוא באשר למועצה הארצית לתכנון ובניה, אשר תפקידה הסטטוטורי הוא, בין היתר, לייצג לממשלה בכל הנוגע לקו הכללי הנדרש בביצוע חוק התכנון והבנייה, ו"לרבות בענייני חקיקה" (סעיף 2 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965). בלא מתן פרק זמן סביר לגיבוש העמדות, הופכת הפנייה לציבור להתייחס להצעת החוק נטולת משמעות, והליך גיבוש יוזמת החקיקה הממשלתית נפגע. סבירות המועד שנקבע להגשת העמדות אמור היה להיקבע כאן בהתחשב בסדר גודלה של ההצעה לא רק מבחינת היקפה הפיזי אלא גם מבחינת משקלה הסגולי הענייני.

עוד ייאמר, כי חשיבותן של הערות הגורמים השונים בולטת במיוחד בשלב שבו הממשלה טרם גיבשה עמדה בנושא הצעת חוק, וכאשר להעלאת ההיבטים השונים בידי גורמי הציבור עשויה להיות השפעה על גיבוש העמדה הממשלתית, לרוחב ולעומק הראייה הנדרשת לעיצוב המדיניות החקיקתית.

13. לאור האמור, דעתנו היא כי ראוי היה, בגדרו של הליך מינהלי תקין, לאפשר לגורמי הציבור להגיש עמדותיהם להצעת חוק חשובה זו בתוך פרק זמן מוגדר, ארוך

מכפי שהוקצב למעשה, שבמסגרתו ניתן להקיף את הסוגיות המורכבות המצריכות התייחסות. צורך זה בולט במיוחד לאור האופי הייחודי של דבר החקיקה המוצע, הבא לשנות סדרי בראשית בתחומים שונים בהסדרי התכנון הקיימים – עניין שאותו מדגישה גם המדינה. סטייה מהותית מנוהל תקין כזה היתה עשויה אף להצדיק התערבות שיפוטית לתיקון הדבר במסגרת ביקורת שיפוטית על הליך מינהלי שנועד לגבש בדרך תקינה עמדה ממשלתית בעניין יוזמת חקיקה. זאת, במיוחד בשים לב לכך שלא השתכנענו בקיומו של טעם מהותי אמיתי לחיפזון המיוחד המאפיין את הליך אישורה של ההצעה הנדונה בידי הממשלה, אשר מנע בנסיבות אלה מגורמי הציבור להציג את עמדותיהם המושכלות להצעה, בטרם תתקבל החלטת הממשלה.

14. אלא שבמסגרת החלטת ועדת השרים מיום 11.3.2010 הוחלט, כאמור, על הקמת המנגנון המיוחד אשר יאפשר הצגת עמדות גורמי הציבור והמועצה הארצית לתכנון ובנייה בפני הצוות המקצועי המרכז את הטיפול בהצעת החוק, וזה אמור לבחון את ההערות ולהביא בפני ועדת השרים הצעות לשינויים על פי שיקול דעתו המקצועי. ככל שיוגשו הערות והמלצות נוספות, ועדת השרים תקיים דיונים נוספים בהצעת החוק גם לאחר אישורה בקריאה הראשונה. כן הוחלט – ואנו מדגישים זאת – כי ועדת השרים תקיים בכל מקרה דיון נוסף בהצעת החוק לאחר קבלת עמדת המועצה הארצית לתכנון ובנייה אשר במהלכו תדון גם בהערות והמלצות נוספות של גורמים נוספים שיונחו לפניה.

15. אמנם, ההליך עליו הוחלט עשוי להתקיים, ככל הנראה, לאחר שהצעת החוק תאושר על ידי הממשלה ותוגש לכנסת לצורך הקריאה הראשונה, ואף לאחר קיום הקריאה הראשונה, ומבחינה זו, הוא הליך מאוחר להליך מוקדם שראוי היה לקיימו מלכתחילה. אולם, בנסיבות העניין, חרף השלב המאוחר בהתייחסות הממשלה לעמדות גורמי הציבור, עדיין יש להליך מאוחר זה נפקות ממשית ביחס לעיצוב תוכנה הסופי של ההצעה בידי הממשלה, כאשר זו תובא לדיון בועדה של הכנסת שתעסוק בכך. נפקות זו מותנית בכך כי עמדות המועצה הארצית לתכנון ובניה ושאר גורמי הציבור ייבחנו בפתיחות מלאה בידי גורמי הממשלה גם לאחר הגשת הצעת החוק לכנסת ואף לאחר הקריאה הראשונה, וכי, ככל שתימצא לכך הצדקה עניינית, ייעשו השינויים המתבקשים בהצעת החוק עוד בטרם יוחל בדיונים בהצעה בועדה בכנסת.

16. יש עוד להניח, כי עם הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת, יובהר בהודעה מתאימה של הממשלה, כי נוכח המנגנון המיוחד שהוקם מכוח החלטת ועדת השרים, עשויים לחול שינויים בנוסחה של הצעת החוק עובר להנחתה בפני הועדה בכנסת.

17. נוכח השתלשלות הדברים האמורה, באנו לכלל מסקנה, כי הקמת המנגנון המיוחד כמתואר בהחלטת ועדת השרים מאפשר התייחסות של הגורמים הממשלתיים לעמדות הציבור עוד בטרם יוחל הדיון הפרטני בהצעת החוק בועדה של הכנסת. אמנם, נשוב ונציין: אין צריך לומר, כי אין דומה הליך שבו הערות הציבור להצעת החוק הממשלתית נבחנות בטרם גיבשה הממשלה את עמדתה בעניין ההצעה, לבחינת הערות כאלה לאחר שהעמדה גובשה; עם זאת, בנסיבות המיוחדות של העניין, נכונות ועדת השרים לחזור ולבחון את עמדות הגורמים השונים ולהכניס שינויים בהצעה אם יוחלט כי יש לכך הצדקה עניינית, נותנת מענה לצורך בחשיפת הליך גיבוש הצעת החוק לתגובות הציבור על פי הודעת הגורם הממשלתי המוסמך, ובהתייחסות לתגובות אלה בטרם החל הדיון הפרטני בהצעה בועדה הפרלמנטרית.

18. בנסיבות אלה אנו בדעה, כי אף שנותרה סטייה מההליך התקין הראוי גם בהקמת המנגנון המיוחד עליו הוחלט בועדת השרים, עוצמת הפגיעה בגורמי הציבור פחתה באופן משמעותי ואינה מצדיקה את התערבותנו. אנו מניחים ומצפים, כי הערות גורמי הציבור תשמענה על ידי גורמי הממשלה גם בשלב מאוחר זה, בנפש חפצה, וכי מעמדם לצורך השמעת עמדותיהם ביחס להצעת החוק, יובטח גם במסגרת דיוני הועדה של הכנסת. פתיחתו של הליך החקיקה להערות והשגות הציבור, ולהתייחסות המועצה הארצית לתכנון ובנייה בתורת גורם מקצועי ראשון במעלה לעניין זה, תתרום תרומה מהותית ביותר לראייה החקיקתית הכוללת הנדרשת בנושא מורכב ומהותי זה, המשפיע השפעה מכרעת על אופי הסביבה והמרקם החברתי-אנושי בישראל.

העתירה נדחת.

ניתן היום, כ"ו אדר, תש"ע (12.3.2010).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט