

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 8626/06

בפני : כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופט י' אלון

המערערים : 1. אלכסנדר פורמה
2. משה שטרק

נ ג ד

המשיבים : 1. הועדה לבניה למגורים ותעשיה
2. הועדה המקומית לתכנון ובניה נס ציונה
3. שר הפנים
4. רשות הגנים הלאומיים
5. מנהל מקרקעי ישראל
6. החברה להגנת הטבע
7. ועד מתחמים R/6 ו R/8
8. אהרון טפר

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב יפו
בתיק ה"פ 2017/95 שניתן ביום 30.7.06

תאריך הישיבה : כ"ו באדר א התשס"ח (03.03.08)

בשם המערער 1 :	עו"ד יהושע דיאמנט ועו"ד גור טננבאום
בשם המערער 2 :	עו"ד שמעון בן ישי
בשם המשיבים 1, 3 ו-5 :	עו"ד מיקי חשין
בשם המשיבה 2 :	עו"ד יצחק ברוש ועו"ד חנה כהן
בשם המשיבה 4 :	עו"ד חגי אשלגי ועו"ד אראל פרץ
בשם המשיבה 6 :	עו"ד חגית הלמר

פסק-דין

השופט י' אלון:

1. בבעלות המערערים שטחי מקרקעין המצויים במערכה של נס ציונה ואשר ייעודם התכנוני הינו אדמה חקלאית.

בשנת 1990 יזמה הועדה המקומית לתכנון ובניה נס ציונה (להלן: הועדה המקומית) תוכנית מתאר מקומית בהתאם להליכים המיוחדים שנקבעו בחוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה), התש"ן (להלן: "תוכנית המתאר", "חוק הליכי התכנון").

מטרת תוכנית המתאר היתה הפשרת שטחים שיעודם חקלאי לייעוד בניה למגורים. שטח התוכנית הקיף תשעה מתחמי תכנון. שניים ממתחמים אלה, שנשמנו R/6 ו-R/8 כללו בתוכם את מקרקעי המערערים. התברר, כי בחלקם המערבי של שני המתחמים כלול חלקו המזרחי של גן לאומי מוצע בהתאם לתוכנית המתאר הארצית מס' 8 לגנים לאומיים שמורות טבע ושמורות נוף (להלן: תמ"א 8). תוכנית המתאר הונחה לשולחן הועדה לבניה למגורים ולתעשייה (להלן: הול"ל) שעל פי חוק הליכי התכנון.

לאור חפיפת שטחי שני המתחמים לשטח הגן הלאומי המוצע על פי תמ"א 8 ונוכח התנגדות הועדה לשמירה על קרקע חקלאית (להלן: ולק"ח) להפשרת הקרקעות באותם המתחמים, החליטה הול"ל בישיבתה מיום 25.7.90 להפקיד את תוכנית המתאר, אך זאת מבלי שיכללו בה שני המתחמים.

חודשיים לאחר מכן (ביום 4.9.90) הועברה תוכנית המתאר לאישור הולק"ח, והתוכנית אושרה תוך שנכללים בה שני המתחמים. בעקבות כך תיקנה הול"ל ביום 26.9.90 את התוכנית באופן שהיא תכלול גם את שטח שני המתחמים. תוכנית המתאר הופקדה והוגשו כנגדה לול"ל עשרות התנגדויות. על פי הוראות סעיף 107א(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, מינתה הול"ל את מר א' גולן כחוקר לשמיעת ההתנגדויות.

ביום 25.12.91 הודיע לול"ל הממונה על בדיקת תכניות במשרד הפנים, כי בבדיקה מקיפה נמצא שהכללת שני המתחמים בתוכנית המתאר עומדת בסתירה לתמ"א 8, שכן הגן הלאומי המתוכנן מצוי בחלקו בשטחי המתחמים.

בינואר 1992 החליטה ועדת המשנה של המועצה הארצית שלא להעניק הקלה לתוכנית המתאר (כשהיא כוללת את שני המתחמים) מתחולת תמ"א 8.

החוקר שמינתה הול"ל הגיש לה את המלצותיו לאחר שמיעת ההתנגדויות, ובישיבת הול"ל ביולי 1992 הוחלט, לאור עמדת המועצה הארצית והמלצות החוקר, להוציא את שני המתחמים משטח תוכנית המתאר.

לאחר שהחלטה זו פורסמה והודעה לבעלי הנכסים בשטח שני המתחמים הוגשו על ידם לול"ל כ-150 התנגדויות. גם הפעם החליטה הול"ל על מינוי חוקר

לבדיקת ההתנגדויות. לתפקיד זה מינתה הול"ל את ד"ר יגאל ברזילי. המומחה החדש הגיש המלצותיו באוגוסט 1994. על פי המלצתו, יש להחזיר את שני המתחמים לשטח תוכנית המתאר, תוך תחימת וצמצום שטח הגן הלאומי המיועד ברצועה צרה לאורך רכס הכורכר מצפון לדרום.

בישיבת הול"ל מיום 12.9.94 נדונו המלצות החוקר, ומתכננת המחוז הנמנית על חברי הועדה הביעה הסתייגויותיה מההמלצות. בתום הדיון החליטה הול"ל שלא לקבל את המלצותיו של ד"ר ברזילי, לדחות את ההתנגדויות ולהותיר בעינה את ההחלטה מיולי 1992, לפיה בשטח תוכנית המתאר לא ייכללו שני המתחמים.

2. בעקבות החלטה זו של הול"ל הגישו המערערים, בנובמבר 1995, תובענה בדרך המרצת פתיחה לבית המשפט המחוזי בתל אביב, ובה עתרו לביטול ההחלטה ולהצהרה כי שטחי המתחמים אינם כלולים בתמ"א 8, וכי אין לאשר תוכנית המתאר ביחס ליתרת מתחמיה כל עוד לא ייכללו בה שני המתחמים דנן.

בפסק דין מיום 30.7.06 נדחתה התובענה. בית המשפט קמא (כבוד השופט ש' סירוטה) קבע, כי מלכתחילה לא היה מקום לכלול את שני המתחמים בשטח תוכנית המתאר, וכי גם לאחר הכללת המתחמים בתוכנית (בהחלטת 26.9.90) מוסמכת היתה הול"ל לשוב ולבחון הדברים ולהחליט על הוצאתם מהתוכנית. נקבע כי הול"ל שקלה בכובד ראש את עשרות ההתנגדויות לתוכנית, בחנה את המלצות החוקר הראשון (גילן) והשני (ברזילי), שקלה את עמדת גורמי התיכנון (המועצה הארצית ומתכננת המחוז) וסקרה את היבטיהם התכנוניים רחבי ההיקף של תמ"א 8 ושל הגן הלאומי המתוכנן. החלטת הול"ל, לאור כל אלה, להותיר את שני המתחמים מחוץ לשטח התוכנית, הינה מאוזנת, סבירה ותכנונית בטיבה ובמהותה.

לאור כל זאת, לא מצא בית המשפט קמא עילה או טעם להתערבות שיפוטית בהחלטת הול"ל ודחה כאמור את התביעה.

3. בנימוקי הערעור ובטיעוניהם על פה משיגים המערערים כנגד נימוקי פסק הדין קמא ותוצאת פסק הדין. לטענתם, רק 2% משטח המתחם R/6 מצויים בתחומי הגן הלאומי המתוכנן, ואילו 30% משטח המתחם R/8 אינם מצויים בשטחי הגן. לאור זאת, ההחלטה להוציא המתחמים משטח התוכנית עולה כדי "פגיעה קניינית" בקניינם של המערערים בעלי הקרקעות שבאותם המתחמים. זאת, הואיל וכתוצאה מההחלטה ישאר ייעודם של הקרקעות חקלאי בלבד והן לא יופשרו ליעוד בניה למגורים. על הול"ל

מוטלת היתה החובה לבחון בדקדקנות את היקף שטחי המתחמים המצוי בתחומיה של תמ"א 8 ולערוך מתוך כך את האיזון הראוי. לשיטת המערערים, איזון ראוי זה בא לידי ביטוי בהמלצותיו של ד"ר ברזילי שנתמנה על ידי הול"ל לחקור ולבדוק את ההתנגדויות שהוגשו להחלטה.

עוד טוענים המערערים, כי משמינתה הול"ל את ד"ר ברזילי כחוקר ובודק מטעמה, מנועה היא מקבלת החלטות בהתנגדויות המנוגדות להמלצותיו שלא מחמת נימוקים כבדי משקל. נימוקים כאלה – כך הטענה – לא נמצאים בהחלטה. ב"כ המערערים מוסיפים וטוענים, כי משהחליטה הול"ל (בהחלטה השניה) לכלול את המתחמים בשטח התוכנית, לא היה זה מסמכותה לשוב ולהחליט על הוצאתם מהתוכנית כל עוד ההחלטה האמורה אינה עומדת בסתירה או בניגוד לתוכנית הגבוהה ממנה בהירארכיה התכנונית.

לאור העובדה שעל פי טענתם שטחי המתחמים אינם חופפים במלואם את שטחי הגן הלאומי המתוכנן ב-תמ"א 8, ולאור העובדה שהחלטת ועדת המשנה של המועצה הארצית מנומקת באותה חפיפת שטחים, לא היה זה מסמכות הול"ל להחליט על הוצאת מלוא שטח המתחמים מהתוכנית. לכל היותר – כך טוענים המערערים – רשאית היתה הול"ל להוציא מתחום התוכנית את אותם מקטעים של המתחמים החופפים לשטח הגן הלאומי המתוכנן, ואת אלה בלבד.

4. לא מצאנו ממש בטענות המערערים. נפתח בהלכה משכבר, ולפיה לא יתערב בית המשפט בביקורתו השיפוטית על רשויות התיכנון, בהחלטת הרשות המעוגנת והמבוססת על שיקולים תכנוניים מובהקים. בית המשפט אינו בוחן ואינו אמור להכריע בין שיקולים והכרעות בתחום התכנון ובין אפשרויות תכנוניות שונות. עניין זה נמסר כל כולו לשיקול דעתן של רשויות התכנון. רשויות התכנון והרכב חבריהן נקבעו על ידי המחוקק בדרך המאפשרת ראייה כוללת של ההיבטים והאינטרסים השונים, הרבים, ולעיתים מנוגדים, של צרכי הקהילה, ובכללם בניה למגורים ולתעשייה, דרכים, משאבי טבע, שיקולי איכות הסביבה, תפיסות עולם אורבניות ונופיות, שיקולי בטחון ועוד ועוד.

החלטה תכנונית של רשות תכנון משמעה איזון, המדיניות והשקפת העולם הסביבתית שנמצאו ראויים בעיני הרשות מבין כלל האפשרויות שעמדו בפניה. הביקורת השיפוטית אינה אמורה כל עיקר להשיג גבולן זה של רשויות התכנון. תפקיד הביקורת השיפוטית מתמקד בבחינת חוקיות ההליכים ודרכי קבלת ההחלטות ע"י

הרשות התכנונית (וראו לאחרונה בג"ץ 1166/07 וייסנר נ' הועדה לתכנון ובניה לתשתיות לאומיות (טרם פורסם, 4.2.08), וכן עע"מ 2418/05 מילגרם נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה (טרם פורסם, 24.1.05).

תוכנית המתאר דנן עניינה בהפשרת שטחים ניכרים שייעודם חקלאות לייעוד של בניה למגורים. שני המתחמים שבמדוכה חלקם נושקים וחלקם חופפים גן לאומי מתוכנן בגדרה של תוכנית מתאר ארצית. ייחודו של שטח הגן המתוכנן ברכס הכורכר הטבעי שנותר בו שריד אחרון באזור זה לרכסי הכורכר שאפיינו את שפלת החוף במרבדי צמחיה ייחודיים ובערכי טבע נוספים, שבחלקם הגדול נמחקו ונעלמו כתוצאה מפיתוח ומבניה בהיקפים אדירים. גם אלמלא חסה שטח הגן המתוכנן בתחומיה המגוננים של תמ"א 8, דרשה בחינה ראויה של התוכנית דנן התיחסות מוקפדת להיבט רב הערך והחשיבות של שמירת פיסות נוף, ערכי טבע וריאות ירוקות.

רשות תכנון – בין כזו הפועלת על פי חוק התכנון והבניה ובין כזו הפועלת על פי חוק הליכי התכנון – מצווה לשקול כראוי וכנדרש היבטים רמי מעלה אלו של תכנון. החלטת הול"ל נשוא ערעור זה, המוציאה את שטח שני המתחמים מכלל השטחים שיועדו לבניה, מבטאת עמדה תכנונית ראויה, שלא לאמר סבירה, אשר על פני הדברים אין מקום לביקורת שיפוטית בכל הקשור להיבטיה התכנוניים. הדיון החוזר והנשנה שקיימה הול"ל בתוכנית דנן, ההתלבטות בין הוצאת המתחמים משטח התוכנית (בהחלטה הראשונה), צירופם לתוכנית (בהחלטה השניה) ושוב הוצאתם מהתוכנית – משקפת בנסיבות העניין דנן דיון מעמיק רב מערכתי וראוי לשבח של הרשות התכנונית.

5. המערערים טוענים, כי החלטת הול"ל – להוצאת המתחמים משטח התוכנית – פוגעת בזכויות הקניין שלהם במקרקעין שבשטח המתחמים.

לא מיניה ולא מקצתיה. המקרקעין שבבעלות המערערים נרכשו על ידם כקרקעות שייעודן חקלאי. אין למי מהם "זכות קנויה" לשינוי היעוד התכנוני של קרקעותיהם ליעוד של בניה. ההחלטה בדבר שינוי יעוד מחקלאות לבניה הינה החלטה תכנונית רגישה הצורכת בחינות ושיקולים מקצועיים רב מערכתיים. שיקול מרכזי ורב חשיבות הינו בתחום היבטי איכות הסביבה, איכות החיים ושאר איכויות רבות ערך ותכלית.

העובדה כי גוף תכנוני אחד עורך הצעת תוכנית מתאר המובאת על ידו לבחינת הגוף התכנוני המוסמך לכך, אינה יוצרת עקב כך זכות קניינית כלשהי למאן שהוא

בהצעה או בטיטת ההצעה. הגשת תוכנית לרשות תכנון, ההחלטה אם תופקד להתנגדויות, שמיעת ההתנגדויות ובחינתן – כל אלה אינן אלא חוליות ושלבים בתהליך התכנוני אשר יגיע לכלל מיצוי וסיומו באישורה הסופי והחלוט של התוכנית. שלבי וחוליות הביניים יכול ויטעו בליבם של בעלי העניין ציפיות, משאלות או תקוות למיניהן כאשר להשכחה עתידית, אם בכלל, של נכסיהם. ברם, אין בין משאלות וציפיות אלה לבין "זכות קניינית" ולא כלום.

ולענייננו. בראשונה החליטה הול"ל להוציא מתחום התוכנית את שטח שני המתחמים. בעקבות החלטת הולק"ח הופקדה התוכנית להתנגדויות שעה ששני המתחמים הוחזרו משום מה לתחומה. בחינה ובדיקה נוספים חשפו מחדש את פגיעת שני המתחמים בגן הלאומי המתוכנן והול"ל הוציאה אותם משטח התוכנית, תוך פתיחת השער להגשת התנגדויות מחודשות. אחרי כל אלה נבחנו הדברים והתקבלה ההחלטה נשוא ערעור זה.

אין בסיס לטענת המערערים, כי החלטת הביניים של הול"ל הקימה למי מהם "זכות קניינית" או מעין זכות שכזו.

6. ברמת העובדות טוענים המערערים כי אין חפיפה מלאה בין שטחי שני המתחמים לשטח הגן המתוכנן. אשר למתחם R/6 רק 2% ממנו מצויים בשטח הגן, ואשר למתחם R/8 "רק" 70% ממנו בשטח הגן. בטענתם זו נסמכים המערערים על המפורט בהמלצות החוקר ד"ר ברזילי. דא עקא, עיון במסמך ההמלצות ובתשובות שמסר ד"ר ברזילי במהלך דיוני הועדה בהמלצותיו, מעלה כי אותם הנתונים הינם בגדר השערות המתבססות על מפות תמ"א 8 בקנה מידה של 1:100,000 ועל קומפלציה שנערכה בינן לבין תוכנית המתאר.

אין חולק כי המדובר בנתונים שאינם מדויקים. אין גם חולק, כי לא ניתן להגיע לנתונים המדויקים אלא לאחר שיוכנו כדבעי התוכניות המפורטות והמפות בקנה המידה הנדרש להן. ברם, גם אם ניקח לצורך ההנחה בלבד את נתוני ההשערה הנ"ל – אין בכוחם לערער או לכרסם בתוקף החלטתה התכנונית של הועדה.

על הכל מוסכם כי שטחי המתחמים חלקם חופפים וחלקם משיקים לשטחי הגן המתוכנן. די בנתון זה לשמש מסד ראוי לשיקול ולהחלטה תכנונית של רשות התכנון, להוציאם מתחומי התוכנית המייעדת שטחים אלה או אחרים להפשרה מיעוד חקלאי ליעוד של בניה.

הנחת המוצא של המערערים כי די בכך ששטח מקרקעין מצוי מחוץ לתחום שטח הגן הלאומי המתוכנן כדי ליצור "זכות קניינית" בידי בעליו לשינוי יעודו לבניה – הנחה שכזו הינה שגויה מיסודה, וזאת מתוך הנימוקים שפירטנו לעיל.

7. והערה נוספת, למעלה מן הצורך.

מוצאים אנו טעם רב בטענת ב"כ המשיבים 1, 3 ו-5 (הול"ל, שר הפנים ומינהל מקרקעי ישראל) כי לא היה מקום מלכתחילה לכלול את שני המתחמים בגדרה של תוכנית מתאר המובאת בפני הול"ל.

חוק הליכי התכנון ורשות התכנון שהוקמה בגדרו, הול"ל, נועדו מלכתחילה כהוראת שעה שתכליתה הקמת מנגנון מזורז לקידום תוכניות בניה למגורים. הוראת השעה באה לענות על הצורך הדחוף שנתעורר בתחילת שנות התשעים לפתרונות דיור לגלי העליה הגדולים והמבורכים שהגיעו מארצות חבר העמים. ואמנם, חוק הליכי התכנון עמד בתוקפו לתקופת חמש השנים מ-1990 עד 1995.

והנה, בסעיף 15.2 לתקנון התוכנית (שעה שכללה גם את שני המתחמים) נקבע כי לא תתאפשר בניה בשני המתחמים אלא שעה שאוכלוסית נס ציונה תגיע ל-30,000 נפש.

בעת עריכת התוכנית מנו אוכלוסי נס ציונה 19,000 איש, והאוכלוסיה טרם הגיעה, גם עתה, לכלל 30,000. לאמור, התוכנית עצמה שללה בניה מזורזת בשטח שני המתחמים ולא הניחה אפשרות שכזו במהלך השנים הראשונות שלאחר פרסומה.

שילובו של נתון זה ברגישות הנופית המורכבת של שטח המתחמים ובהוראות תמ"א 8 לעניין הגן הלאומי המתוכנן בשוליהם ובחופף לשטחם – מן הדין היה שיובילו מלכתחילה למסקנה הבלתי נמנעת כי לא היה מקום להכללת שני המתחמים בתוכנית בגדרם של הליכי תכנון בפני הול"ל בנוהל המזורז שנקבע בחוק הליכי התכנון.

8. אציע איפוא לחברי למותב, כי נדחה את העתירה.

אציע כי נחייב את המערערים בהוצאות המשיבים 1, 3 ו-5 יחדיו בסכום של 10,000 ש"ח, ובהוצאות כל אחד מהמשיבים 2, 4 ו-6 בסכום של 7,500 ש"ח.

ש ו פ ט

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופטת ע' ארבל:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' אלון.

ניתן היום, כ"ז באדר ב' התשס"ח (3.4.2008).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת