



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7741/19

לפני :

כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופט ד' מינץ

העותרים :

1. שלוש השקמים- העמותה לקידום החיים והסביבה בגליל המערבי
2. מיכאל רטנר
3. מועצה אזורית עמק יזרעאל
4. מועצה מקומית רמת-ישי
5. מועצה אזורית מגידו

נ ג ד

המשיבים :

1. הוועדה לתשתיות לאומיות
2. המועצה הארצית לתכנון ובניה
3. משרד התחבורה
4. משרד האוצר
5. רשות תעופה אזרחית
6. רשות שדות התעופה
7. רכבת ישראל
8. חברת נמלי ישראל- פיתוח ונכסים
9. עיריית חיפה

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה :

כ"א בתמוז התשפ"א (1.7.2021)

בשם עותרים 1, ו-3-5 :

עו"ד דביר לנגר

בשם עותר 2 :

עו"ד אליס גולדמן

בשם משיבים 1-5 :

עו"ד רנאד עיד

בשם משיבה 6 :

עו"ד סיון רוזנבלט ; עו"ד רון צין

בשם משיבה 7 :

עו"ד טלי ענבר-גולן

בשם משיבה 8 :

עו"ד מאיר פורגס ; עו"ד נעה יגלה

בשם משיבה 9 :

עו"ד קרן גולדשמידט

פסק-דין

השופט ד' מינץ:

1. בעתירה שלפנינו התבקשו המשיבים ליתן טעם מדוע לא תבוטל החלטת משיבה 1 (להלן: הות"ל) מיום 3.6.2019 בה נקבע כי התכנית להכפלת מסילת החוף (תת"ל 65) תפוצל לשתי תכניות; ומדוע לא תבוטל החלטת הות"ל מאותו היום בה נקבע כי במסגרת התכנית לשדה התעופה בחיפה (תת"ל 80) מסלול ההמראות והנחיתות יהיה באורך 1,600 מ' ותחת זאת ייקבע כי אורך המסלול יעמוד על 2,400 מ' או יותר.

הרקע לעתירה

2. בראש העתירה נטען כי הות"ל נעתרה לבקשת יזם תכנית תת"ל 65 והחליטה לפצל את התכנית לשתי תכניות לשם הכפלת מסילת "רכבת החוף" טרם שקיימה הליך לבחינת חלופות, ובכך חרגה מסמכותה והתעלמה מהנחיות הממשלה, המוצאות ביטוי במסמך ההכרזה של התכנית. פיצול התכנית יגרום לנזק בלתי הפיך לסביבה ואינו מהווה פתרון תחבורתי נאות. זאת לעומת החלופה המוצעת על ידי העותרים, בניית רציפים תת-קרקעיים ומנהרת שדרה, המביאה לפתרון תחבורתי מיטבי.

3. בנוסף נטען נגד תכנית תת"ל 80 כי החלטת הות"ל מתעלמת מהחלופה שהוצגה על ידי העותרים לפיה ניתן להקים בחיפה שדה הנתמך במסלול באורך של 2,400 מ' או יותר. זאת כמתחייב לפי הוראות תמ"א 15 ("תכנית לתפרוסת שדות תעופה בישראל") שבהן נקבע כי בחיפה יוקם שדה תעופה בינלאומי ("דרגה 2").

4. לשיטת העותרים, הות"ל דחתה את הצעותיהם החלופיות ללא התייחסות של ממש, ועל כן "לא ניתן לסבור כי קיים בעת הנוכחית, מבחינה מעשית, רכיב דמוקרטי בהליך התכנון". לעמדתם, השלב לדון בהצעתם הוא בתחילת ההליך התכנוני ולא בשלב ההתנגדויות לתכנית. זאת, שכן במסגרת שלב ההתנגדויות, התכניות החלופיות המוצעות על ידי העותרים לא יזכו להתייחסות של ממש, לא על ידי הות"ל וגם לא בהמשך על ידי ערכאות השיפוט. וכדברם: "מובן כי לאחר שנים של תכנון התשתית הלאומית הנדרשת – אף אם התוצר אינו מיטבי – קשה עד מאוד יהיה להצדיק התערבות בתכנון שהתגבש". על כן, אין לאפשר מצב בו הות"ל דוחה על הסף את התכנית החלופית של העותרים, ללא התמודדות של ממש עם "חלופת מאקרו" המוצאת ביטוי בחקיקה או בתכנית האסטרטגית של יזם התכנית.

5. משיבים 1-5 (להלן: המדינה) טענו בתגובתם המקדמית לעתירה כי דינה להידחות על הסף, בהיותה עתירה מוקדמת בכל הנוגע לתת"ל 65, אשר פוצלה כאמור לשתי תכניות נפרדות (תת"ל 65א ותת"ל 65ב), שכל אחת מהן מצויה בשלב תכנוני מוקדם של גיבוש והכנה. גם בכל הנוגע לתת"ל 80, העוסקת בשדה התעופה בחיפה, דין העתירה להידחות על הסף, שכן נערכת בחינה מחודשת ביחס לתכנית על ידי משיבה 6, רשות שדות התעופה (להלן: רש"ת), כך שלא ברור באיזו מתכונת תקודם התכנית, בפרט בהתייחס למתכונתה הנוכחית. כמו כן, העתירה נסובה על שתי תכניות לאומיות שונות ומופנית כלפי שתי החלטות שונות שהתקבלו במסגרת הליכים תכנוניים נפרדים. על כן, אין מקום לכרוך את שני הליכי התכנון בעתירה אחת.

6. רש"ת טענה אף היא בתגובתה המקדמית כי העותרים כרכו, ללא כל סיבה נראית לעין, בין שתי החלטות שונות של הות"ל, הנוגעות להליכי תכנון שונים. כריכה זו מסרבלת את ההליך וגורמת לבזבוז זמן, הן לבית המשפט והן למשיבים, אשר נאלצים לברור מתוך העתירה את הטענות הנוגעים אליהם. בנוסף, העלתה רש"ת בתגובתה טענות סף נוספות כדוגמת שיהוי בהגשת העתירה, בקשה למתן סעד כוללני, הגשת עתירה שלא על ידי אורגן מוסמך, היעדר זכות עמידה, השתק, אי מיצוי הליכים, חוסר תום לב ושימוש לרעה בהליכי משפט. מכל הטעמים הנ"ל ואף לגופם של דברים נטען כי דין העתירה להידחות.

7. משיבה 7, רכבת ישראל, טענה כי החלטת הות"ל בתת"ל 65 היא החלטה סבירה שאינה מגלה כל עילה להתערבות, וכי מדובר בעתירה מוקדמת.

8. משיבה 8, חברת נמלי ישראל – פיתוח ונכסים בע"מ, העלתה במסגרת תגובתה המקדמית טענות דומות לטענותיה של רש"ת ביחס לעילות הסף המצדיקות את דחייתה של העתירה.

9. משיבה 9, עיריית חיפה, טענה כי העתירה כורכת שתי החלטות תכנוניות שאינן קשורות וכי דין העתירה להידחות על הסף מכיוון שהיא אינה מקימה עילה להתערבות.

10. ביום 22.6.2021 הגישה המדינה הודעה מעדכנת, לפיה ביום 21.12.2020 החליטה הות"ל להעביר את תת"ל 65א להערות והשגות הציבור בכפוף לקיומם של תנאים שונים. מכיוון שתנאים אלה טרם מולאו, טרם פורסמה התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור. באשר לתת"ל 65ב, ביום 11.3.2020 הועברו הנחיות ליזם

התכנית לבחינת "חלופות מאקרו" וביום 5.7.2020 הוגש סיכום עמדות חברי הפורום הבין-משרדי לגיבוש המלצה לחלופה מוסכמת בתחום חיפה. תכנית תת"ל 65 ב עודנה מצויה אפוא בשלבי תכנון וגיבוש וטרם שלב פרסום להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור. באשר לתת"ל 80 הושגה ביום 14.8.2019 הסכמה עקרונית בין הגורמים הרלוונטיים השונים להארכת מסלול שדה התעופה בחיפה לאורך של 2,100 מטר ברוטו (1,900 מטר נטו). מאז נבחנה האפשרות להאריך עוד את המסלול אך נמצא כי לא ניתן להיענות לבקשה והבחינה אף הובילה את רש"ת לפנות אל הות"ל בבקשה לקיצור אורך המסלול. באשר לשלב בו מצויה תת"ל 80, ביום 19.5.2020 הועברו ליזם הנחיות לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה, ועל כן אף היא עודנה מצויה בשלבי תכנון וגיבוש. בהתייחס להודעה המעדכנת שבו והציגו העותרים את החלופות המוצעות על ידיהם לתכניות השונות.

דיון והכרעה

11. לאחר עיון בעתירה, בתגובות המקדמיות לה ובנספחים שצורפו, ושמיעת הצדדים בדיון שהתקיים לפנינו, הגענו למסקנה כי דין העתירה להידחות על הסף.

12. ראשית, העותרים כרכו במסגרת עתירתם שתי תכניות תשתית לאומיות שונות, אשר לא ניתן להביאן במסגרת עתירה אחת, אף אם טענותיהם ביחס לשתי התכניות דומות (ראו: בג"ץ 1530/21 פורום קהלת (ע"ר) נ' משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פסקה 13 (17.6.2021); בג"ץ 5682/20 קוביצקי נ' שר הפנים, פסקה 13 (9.9.2020); בג"ץ 4040/13 בשאראת נ' מועצת התכנון העליונה, פסקה 4 (27.8.2013); בג"ץ 6819/12 שמיר נ' פקידת סעד ארצית, פסקה 4 (31.7.2013)). על אף שההחלטות ניתנו על ידי אותה רשות ובאותו יום, הן עדיין נוגעות להליכים תכנוניים נפרדים, נסמכות על תשתית עובדתית שונה, ומעוררות מערכות שונות של שיקולים הנוגעים לענייניהם של משיבים שונים (בג"ץ 7331/12 שמיר נ' רשות האכיפה (11.12.2012)). ביחס לעתירה הכוללת מספר נושאים נפרדים, נאמר כי:

"ההידרשות אל כל אחד מהם עשויה להיות שונה, וכך גם ההכרעה בהם והנמקתה. משכך, קיבוצם יחד תחת אכסניה משותפת לא יוכל לעמוד" (בג"ץ 2336/05 חליפה נ' משרד הפנים (17.11.2005)).

הטעם לכך הוא שכריכתם של נושאים שונים במסגרת עתירה אחת צפוי לגרום לסרבול מיותר ולבזבוז זמן שיפוטי. רק מטעם זה אפוא דינה של העתירה להידחות.

13. שנית, דין העתירה להידחות על הסף גם בשל היותה עתירה מוקדמת, ביחס לשלושת התכניות הנתקפות (תת"ל 65א, תת"ל 65ב, תת"ל 80). ההליך התכנוני מוסדר בחוק התכנון והבניה, התשכ"ו-1965 והוא מורכב ממספר שלבים: שלב הכנת התכנית, שלב הפקדת התכנית, שלב האישור והשלב שלאחר אישור התכנית (עצ"ם 2141/09 הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבניה נ' אחל"ה איכות חיים לתושבי השרון, פסקה 9 (17.11.2010)). כפי שצינו המשיבים, התכניות מושא העתירה מצויות בשלב הראשון, שלב התכנון, וטרם הגיעו לשלב השני, שלב ההעברה להערות הוועדות התכנוניות הרלוונטיות. במסגרת שלב זה תשמענה גם עמדות והשגות הציבור, לרבות העותרים, והתנגדויות לתכניות, כולל התייחסות לתכניות החלופיות המוצעות על ידי העותרים. התנגדויות אלה יכול שתוגשנה מטעמים שונים: תכנוניים, סביבתיים, בטיחותיים או כלכליים (ראו: בג"ץ 3459/10 אלעטאימן נ' ממשלת ישראל, פסקאות 10-11 (14.6.2011)). למותר לציין כי באי-כוח המשיבים הצהירו כולם בדיון שהתקיים לפנינו כי האכסניה המתאימה לבחינת התכניות החלופיות המוצעות על ידי העותרים היא במסגרת ההתנגדויות לתכניות, ושם הן תשמענה.

14. בהתאם להלכה הפסוקה, מקום בו טרם מוצו הליכי ההתנגדות הקבועים בחוק, בית המשפט לא ישים עצמו בנעליהן של רשויות התכנון כמעין "מתכנן-על" ויקדים לדון בהשגות תכנוניות, וככלל אין מקום לערוך ביקורת שיפוטית על החלטות של רשויות התכנון כאשר ההליכים התכנוניים תלויים ועומדים. זמנה של הביקורת השיפוטית – ככל שתהיה עילה לכך – יגיע אפוא כאשר הליכי התכנון יגיעו אל סיומם (ראו למשל: בג"ץ 5285/19 בר לבב נ' מדינת ישראל, פסקה 7 (1.1.2020); בג"ץ 1211/19 ענתבי נ' מדינת ישראל – רשות מקרקעי ישראל, פסקה 4 (27.6.2019)).

העתירה נדחת אפוא על הסף. העותרים יישאו בהוצאות המדינה בסך של 10,000 ש"ח ובהוצאותיהן של משיבות 6-9 בסך של 10,000 ש"ח, לכל אחת מהן.

ניתן היום, כ"ד בתמוז התשפ"א (4.7.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה