

פרק א':

הפקדת תוכנית

1. אם חורגת תוכנית עיצוב מהמסגרת שתחמה לה התוכנית המפורטת, מן הראוי להתייחס אליה כתוכנית הכוללת שינוי בתוכנית המפורטת, ושעל-כן יש להפקידה בדרך הקבועה בחוק התכנון והבניה.

בג"צ 697/80 גלמונד ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ואח', פ"ד לו(1) 817.

שהוועדה המחוזית לא הפעילה את שיקול-דעתה שלה, אלא סמכה ידיה על החלטתם של אחרים, דהיינו, חוות-דעתם של היועץ המשפטי ושל נציגת שר המשפטים, אשר השמיעו סברה, המתבססת על שיקול-דעתם המשפטי, בנושא תוכנית העיצוב. לפיכך, יש פסול בהחלטתה בהיותה תולדה של שיקולים זרים ופרי שיקול-דעתו של מי שלא הוסמך לכך. טענה זו לא נתקבלה. שני טעמים נתנו להחלטה זו.

על-פי סעיף 9 טעונה תוכנית העיצוב אישור של הוועדה המחוזית. באותו סעיף נקבע, לשם מה נועדה תוכנית עיצוב ומה עליה לכלול. בבוא הוועדות לתכנון ולבניה לבחון את תוכנית העיצוב ולבדוק אם ראוי לאשרה, עליהן לתת את הדעת לשני היבטים גם יחד. ההיבט האחד - עד כמה יש בתוכנית העיצוב כדי להבטיח תכנון וכיצוע נאות לשכונה, ברוח התוכנית המפורטת. ההיבט האחר הוא - עד כמה אין תוכנית העיצוב חורגת מתחומי התוכנית המפורטת ותנאיה הכלליים, שאם קיימת חריגה שכזו, כי אז תוכנית העיצוב מהווה, למעשה, שינוי של התוכנית המפורטת. במקרה כזה יש להפקיד את תוכנית העיצוב לעיון הציבור, על-מנת שתישמענה השגותיו, אם ישנן כאלה, בטרם תתייחסנה הוועדות לתכנון ולבניה לגופה של התוכנית ולפרטיה.

לאור זאת נקבע, כי המשיבה 1 ראתה לנכון, בהתייחסה לתוכנית העיצוב, לבחון עד כמה אין היא חורגת מהתוכנית המפורטת. בעשותה כך נהגה כהלכה, ואין לבוא עמה בטרוניה על כך.

"ב. השאלה, אם תוכנית העיצוב חורגת מגדרה של התוכנית המפורטת ואם לא, היא שאלה, המשלבת בתוכה בחינות משפטיות טהורות וארכיטקטוניות מקצועיות. היא מחייבת גם קריאה נכונה של דרישות ותנאי התוכנית המפורטת ומתן פרשנות משפטית הולמת לאמור באותה תוכנית. בבואה לשיקול סוגיות אלה רשאית הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה לשמוע את חוות-דעתו של היועץ

העותרים והמשיבים 3-6 הינם הבעלים במשותף של החלקה 3 בגוש 6631, אשר עליה חלה, בין יתר חלקות, תוכנית בניין עריך 1722, שהופקדה ואושרה כדין בשנת 1975 (להלן: התוכנית המפורטת).

בסעיף 9 של פרטי תוכנית זו נקבעו כמה דרישות, אשר בהן מתמקדות הסוגיות המחייבות הכרעה בדיון זה. בין היתר נקבע, כי "הבניה בשטח התוכנית תותר אך ורק בהתאם לתוכניות עיצוב ארכיטקטוני... אשר יוכנו כמפורט מטה ויאשרו על-ידי הוועדות המקומיות והמחוזיות. זאת כדי להבטיח תכנון וכיצוע נאות לשכונה".

העותרים, שלא על דעת המשיבים 3-6, פנו לאדריכל וביקשו שיערוך עבורם תוכנית עיצוב ארכיטקטוני (להלן: תוכנית העיצוב), ואכן, תוכנית כזו נערכה ונמסרה למזמינה, ובאמצעותה הוגשה לאישורן של הוועדה המקומית לתכנון ולבניה (המשיבות 1 ו-2 בעתיר) כמתחייב מסעיף 9 שבתוכנית המפורטת.

הוועדה המקומית נתנה את אישורה לתוכנית העיצוב, ובעקבות אישור זה הועברה תוכנית העיצוב לאישור הוועדה המחוזית.

הוועדה המחוזית התייחסה לתוכנית העיצוב, ובישיבתה החליטה כדלהלן:

"לאור חוות-דעת היועץ המשפטי ונציגת שר המשפטים, יש להפקיד את התוכנית כשנוי לתוכנית בניין ערים 1722 מאחר והבקשה מהווה שינוי מהותי לתנאי הבנייה שבתוכנית הראשית..."

כנגד החלטה זו, אשר עצרה בפועל את תהליך קידום הבניה, מופנית עתירת העותרים. על יסוד העתירה ניתן צו על-תנאי כנגד המשיבים 1 ו-2 להתייצב ולתת טעם, מדוע לא תאשר המשיבה 1 (הוועדה המחוזית) את תוכנית העיצוב הארכיטקטוני, שהוגשה על-ידי העותרים ואושרה על-ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבניה (המשיבה 2), ומדוע לא תבוטל החלטתה בעניין.

הטענה הראשונה, שהושמעה מפי באי-כוח העותרים, היא,

שבתוכנית ניתן יהיה להוציא היתרי בניה על פיהן. מהאמור לעיל ברור ומובן, כי תוכנית העיצוב השפעתה רבה על דמותה הסופית של התוכנית המפורטת. משום כך קבעה התוכנית המפורטת בענייננו, וכך קובעים דרך שיגרה במקרים דומים, כי תוכנית העיצוב טעונה אישורן וברכתן של הוועדה המקומית והוועדה המחוזית גם יחד. בשלב הדיון והאישור הזה אין מקום לפתיחת דיון כללי בתוכנית העיצוב ולשמיעת התנגדויות מצד הציבור.

כל שנאמר לעיל יפה ונכון, כל עוד תוכנית העיצוב מותחמת בגדר התנאים והכללים של תוכנית המסגרת (התוכנית המפורטת). אם הורגת תוכנית העיצוב ממסגרת זו, כי אז יש לראות בה לא רק יציקת תוכן אל תוך המסגרת הכללית, אלא, במידה מסויימת, יצירת מסגרת שונה או רחבה יותר, המשנה מהותית את תוכנית המסגרת עצמה. במקרה כזה תצדקנה ועדות התכנון והבניה, אם תתנינה את הדיון והאישור בתוכנית העיצוב בפתיחת הדיון בתוכנית המפורטת עצמה...

התוכנית המפורטת אמנם השאירה כר נרחב לפעולת עורך תוכנית העיצוב, אולם לדבר אחד לפחות הוא חייב להיות צמוד - למסגרת התוכנית ולרוח התשריט. העמדת הבניינים במבנה הסכמאטי היא מיסודות התוכנית המפורטת ומעיקריה, ואותה אין לפרוץ...

הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה לא הביעה דעתה כלל באשר ליתרונותיה או לחסרונותיה של תוכנית העיצוב לגופו של עניין. כמוה גם אנו איננו מתיימרים להביע דעה בנושא זה מבחינת השיקולים הארכיטקטוניים באישור תוכנית העיצוב או בפסילתה. כל שהחליטה הוועדה המחוזית בשלב זה הוא, שנוכח הסטייה הבולטת מהתשריט הסכמאטי, הקבוע את דרך העמדת הבתים, ראוי להתייחס לתוכנית העיצוב בתוכנית הכוללת שינוי בתוכנית המפורטת, ושעליכן יש להפקידה בדרך הקבועה בחוק התכנון והבניה (סעיפים 85, 89 ו-92), על-מנת שלמעוניינים בקרקע תהיה הזדמנות להשמיע התנגדותם, אם אמנם יבקשו זאת.

איננו רואים דופי בהחלטתה זו של הוועדה המחוזית, ואין היא נגועה בפסול כלשהו או בחוסר סבירות.

המשפטי ואת עמדת נציג שר המשפטים, כאשר להיבט המשפטי המזדקר מתוך תוכנית העיצוב. אם אלה, המיומנים לבחינת הנושא מהצד המשפטי שבו, סבורים בחוות-דעתם - כי על-פי קריאת תנאי התוכנית המפורטת יש בתוכנית העיצוב משום שינוי של התוכנית המפורטת, רשאית הוועדה המחוזית להתחשב בחוות-דעת זו ולהחליט כפי שהחליטה, שהרי מותר לה להיוועץ בעניין כזה במומחים לדבר...

כלל גדול, שדומה כי אין עוד צורך לחזור ולהדגישו, הוא שבית-משפט זה בשבתו כבג"צ לא יתערב בשיקול-דעת הוועדה המינהלית, כל עוד לא נפגמה בחוסר סבירות קיצוני או לא נתקבלה על-פי שיקולים זרים וכל כיוצא באלה פגמים שבהחלטה המינהלית, אשר הוכרו בפסיקה כפסולים במעשה המינהלי (בג"צ 124/70 כוכבי שמש ואח' נ' רשם החברות, פ"ד כה(1) 505; בג"צ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421; בג"צ 1/81 שירן ואח' נ' רשות השידור ואח', פ"ד לה(3) 365; בג"צ 148/79 צבי סער ואח' נ' שר הפנים והמשטרה ואח', פ"ד לד(2) 169).

במקרה דנן, סברה, כאמור, הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, כי תוכנית העיצוב חרגה מיעודה, עד שניכר בה, שהיא חותרת לשינוי התוכנית המפורטת עצמה.

בא-כוח העותרים בדעה, כי בכך שגתה הוועדה לא רק משום שהחליטה כך על-פי שיקול-דעתם של יועצים משפטיים ולא על-פי שיקול-דעתה שלה, אלא על שום שלא נתנה דעתה כראוי לעצם מהותה של תוכנית עיצוב.

ובאשר למהותה של תוכנית העיצוב, מבקש בא-כוח העותרים ללמוד גזרה שווה מגישתו של בית-משפט זה לתוכניות בנינו, אשר יש שמתייחסים אליהן בתקנוני תוכניות מפורטות או תוכניות מיתאר...

אכן, אפשר במקרים כגון אלה - ומבחינה זו אינני רואה הבדל של ממש בין תוכנית בנינו לבין תוכנית עיצוב, ששתיהן אינן מבין התוכניות המוכרות בחוק הנ"ל - לראות את התוכנית המפורטת שאושרה כדין כתוכנית מסגרת, ואת תוכנית העיצוב ככלי אשר מתוכו ייצקו תוכן מגובש אל תוך תוכנית המסגרת. להיות שתי התוכניות משלימות זו את זו, הרי רק לאחר התגבשות השלמות