



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1482/19

לפני: כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופט א' שטיין

העותרים: שירה גוטליב ואח'

נגד

המשיבים: 1. הוועדה לתשתיות לאומיות - מנהל התכנון
2. נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ
3. עיריית גבעת שמואל

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: י"ד בתמוז התש"ף (06.07.2020)

בשם העותרים: עו"ד נחום הופטמן

בשם המשיבה 1: עו"ד רן רוזנברג

בשם המשיבה 2: עו"ד שרית דנה

בשם המשיבה 3: עו"ד מירב קנזי-נאמן

פסק-דין

השופט ד' מינץ:

עניינה של העתירה שלפנינו היא בבקשת העותרים, תושבי שכונת רמת הדר בגבעת שמואל כי תבוטל החלטות משיבה 1 (להלן: הות"ל או הוועדה) מיום 22.1.2019, מיום 28.1.2019 ומיום 11.2.2019 בנוגע לתוואי הרכבת הקלה כפי שנקבע במסגרת תכנית תשתית לאומית מספר 70/ב' להקמת "הקו הסגול" (המקטע המזרחי) של הרכבת הקלה במטרופולין תל-אביב (להלן: התכנית).

הרקע לעתירה והליכי התכנון

1. ביום 12.8.2010 פורסמה למתן תוקף תכנית מתאר ארצית למערכת תחבורה עתירת נוסעים במטרופולין תל אביב (תמ"א 4/א/23) (להלן: התמ"א). במסגרת התמ"א נקבעה רשת עדכנית של מערכת תחבורתית עתירת נוסעים, ובכלל זה קווי רכבת קלה. "הקו הסגול" הוא אחד מהקווים שנכללו ואושרו במסגרת התמ"א. מדובר בקו רכבת קלה עילי, המצוי כולו מעל פני הקרקע באורך של כ-30 ק"מ. לאורכו צפויות להיבנות למעלה מ-40 תחנות והוא צפוי לעבור בתחומן של 10 רשויות מקומיות. הקו מחולק לשני מקטעים שההליכים לגביהם מקודמים באמצעות שתי תכניות נפרדות. התכנית מושא העתירה שלפנינו, נועדה לקבוע רצועת מסילה עבור הקו הסגול במקטעו המזרחי, על כל רכיביה. באופן ספציפי עניינה של העתירה מתמקד במקטע הצפון-מזרחי של הקו (להלן: המקטע), שאמור לעבור בתחום העיר גבעת שמואל (להלן גם: העיר).

2. תחילה קודם התכנון המפורט של הקו הסגול במסגרת תכנית מתאר מחוזית (תמ"מ/6/5), אך בתחילת שנת 2016 הוחלט להמשיך את קידומו באמצעות תכנית תשתית לאומית. על כן, התכנית הגיעה לדיון לפני הות"ל ביום 12.12.2016, וביום 9.4.2018 החליטה הוועדה להעביר את התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור, בכפוף למספר תיקונים. בהמשך לכך, במהלך חודש אוגוסט 2018 פורסמו בעיתונות הודעות על העברת התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור. כמו כן, מונה חוקר מטעם הות"ל לשמיעת ההערות וההשגות שיוגשו.

3. ביום 23.10.2018 הגישו העותרים השגה לוועדת המשנה להערות והשגות של הוועדה (להלן: ועדת המשנה). במסגרת ההשגה, ביקשו העותרים לשנות את התוואי הקבוע בתכנית בהתייחס למקטע, כך שזה לא יעבור בתחום העיר. בעיקר נטען כי נוכח אישור תכנית "המטרו" (קו רכבת תחתית) לאזור גוש דן, התייתר הצורך במקטע האמור, שכן מתווה הקווים של הרכבת הקלה והמטרו באותו איזור, כמעט זהה. עוד טענו העותרים כי חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ (להלן: נת"ע), אשר יזמה, תכננה ומקדמת את הוצאת התכנית לפועל, לא המציאה לוועדה בדיקה על השפעות המטרו על הרכבת הקלה, ואם הייתה עושה כן, הייתה מוכחת הטענה כי התייתר הצורך במעבר המקטע בתחומי גבעת שמואל. כמו כן נטען כי שינוי שנעשה בתכנית – "קיצוץ" חלק מהקו בעקבות התנגדות עיריית פתח תקווה להעברת הקו ברחוב העצמאות באותה עיר – מייתר את מעבר הקו בגבעת שמואל, שכן הקו לא ישרת עוד את רשת הרכבות המתוכננת ואת החיבור לעיר פתח תקווה ולתוואי "הקו האדום" שאמור היה להמשיך את תוואי הקו הסגול.

4. במהלך שנת 2018 התקיימו שני דיונים בפני החוקר, ולאחר שמיעת ההשגות, 27 במספר, הוגשו המלצותיו לוועדת המשנה. המלצתו של החוקר הייתה לאשר את התכנית, בכפוף למספר שינויים. בהתייחס להשגת העותרים ציין החוקר כי לקו הסגול חשיבות גבוהה במערכת התחבורתית ובכלל זה קיימת חשיבות בהימשכותו עד לגבעת שמואל, כך שיתחבר עם הקו האדום של הרכבת הקלה. זאת כאשר שילוב מערכות תחבורה בצורה הנוחה ביותר למשתמשים הוגדר כמרכיב חשוב להצלחת התכנית. באשר לתכניות קווי המטרו, צוין כי אכן ישנם מספר מוקדים שבהם מצטלבים קווי הרכבת הקלה עם קווי המטרו המתוכננים, אך קיימת חשיבות לכך שהקו הסגול ימשיך עד לגבעת שמואל בשל חיבורו של קו זה באותו איזור עם תחנת קווי מטרו המתוכננת.

5. ביום 3.12.2018 קיימה ועדת המשנה דיון בהמלצות החוקר ובסופו החליטה לאמץ את מרביתן. ברם באשר להשגת העותרים, אשר נתמכה גם על ידי ראש עיריית גבעת שמואל והעירייה, החליטה הוועדה, לאחר דיון ממושך בסוגיה במסגרתו נשמעו עמדות שונות, לדחות את המלצות החוקר ביחס אליה ולקבל את ההשגה בכל הנוגע למעבר המקטע בעיר. וכך קבעה ועדת המשנה:

"בסוגיית מעבר התוואי בגבעת שמואל – הוועדה ציינה כי קולם של התומכים בתוואי העובר בגבעת שמואל מטבע הדברים לא נשמע במסגרת הליך ההשגות. אולם, בשונה מהחלטת החוקר, סבורה הוועדה כי לנוכח עוצמת ההתנגדות הן של ראש העיר והן של תושבים רבים מגבעת שמואל, למעבר תוואי הרק"ל בתחום העיר, ולנוכח העובדה כי ממילא הקו אינו ממשיך בתחומי העיר פתח תקווה ואין בקטיעתו כדי להשפיע על הרשת כולה, אין מניעה לקבל את ההשגות בנושא. הוועדה מחליטה כי הקו הכחול של התוכנית יצומצם ולא יכלול את הזרוע הצפונית הכלולה בתכנית זו. יובהר ביחס בין תכניות כי תכנית זו אינה מבטלת את התוואי המאושר במקטע זה בתמ"א 4/א/23."

באותו יום דנה מליאת הוועדה בהמלצות ועדת המשנה, אימצה אותן והחליטה לאשר את התכנית ולהעבירה לאישור הממשלה בכפוף לתיקונים כפי שהומלצו על ידי ועדת המשנה (להלן: ההחלטה הראשונה).

אלא מאי, לאחר פרסום החלטת מליאת הוועדה, וטרם אושרה התכנית על ידי הממשלה, הגיעו לידי הוועדה פניות של תושבים רבים שטענו שההחלטה לגרוע מהתכנית את המקטע שאמור היה לעבור בתחום גבעת שמואל, פוגעת בהם. נטען כי קיימת חשיבות רבה לקו רכבת קלה שיעבור בתחומי העיר. אותם תושבים ציינו כי לא הייתה להם סיבה להגיש השגה לתכנית כפי פורסמה, שכן באותה עת התכנית כללה את

המקטע שעתיד היה לשרת אותם, כך שלא ניתנה להם ההזדמנות להשמיע בפני הוועדה את התנגדותם להחלטה לשנות מהתוואי האמור.

6. בעקבות פניות אלה, ביום 28.1.2019 קיימה מליאת הות"ל דיון נוסף בעניין. בפתח הדיון עמדה הוועדה על כך שככלל, היא אינה נוהגת לקיים דיונים חוזרים בהחלטותיה, אלא במקרים חריגים. צוין כי מקרה זה נופל בגדר החריג, נוכח העובדה שמתנגדים רבים לגריעת המקטע לא היו יכולים להגיש את התנגדותם בתקופה שנקבעה למתן הערות והשגות. כמו כן צוין במסגרת הדיון כי תכנית המתאר הכוללנית של גבעת שמואל שהופקדה באותה עת הטמיעה בתוכה את תוואי הרכבת הקלה, לרבות המקטע שהוחלט להסירו, באופן המצדיק אף הוא שמיעת ההתנגדות לגריעתו.

7. ואכן, לאחר שמיעת טענות התושבים המתנגדים לביטול המקטע האמור, כמו גם עמדת העותרים, החליטה מליאת הות"ל לשנות את החלטתה הראשונה, ולאמץ את המלצתו הראשונית של החוקר. הוועדה קבעה כי השתכנעה כי ראוי להשאיר את התוואי המקורי של המקטע העובר בתחום גבעת שמואל, בתנאים מסוימים. במסגרת התנאים אשר אומצו לבסוף על ידי מליאת הות"ל, נקבע כי ביצוע המקטע אשר יעבור בתחום גבעת שמואל ייעשה רק אם תאושר תכנית הכוללת "תחנת מטרו בסמיכות לתחנת קצה של הקו הסגול"; או "תכנית מפורטת אחרת לרק"ל בתוואי זה" (להלן: ההחלטה השנייה).

לשלמות התמונה יצוין כי ועדת המשנה המליצה לפני הוועדה להוסיף אפשרות חלופית נוספת, על פיה גם אם לא יתקיים אחד משני התנאים האמורים, התכנית תאושר אם יתקיים תנאי חלופי נוסף, היינו אם תאושר "תכנית המתאר הכוללנית של גבעת שמואל הכוללת את תוואי הרכבת הקלה בגבעת שמואל". כמו כן, הציעה ועדת המשנה תנאי נוסף, אשר כונה על ידה "גמישויות", על פיו "תתווסף הוראה לפיה שינוי של תוואי הרק"ל בגבעת שמואל במסגרת תכנית המתאר לעיר לא יהווה שינוי לתכנית זו ובלבד שנשמעה בפני הוועדה המחוזית עמדת הגוף המוסמך (נת"ע). עם זאת, תנאי זה לא אושר לבסוף על ידי מליאת הות"ל, לאחר שנמצא בהחלטה מיום 11.2.2019 כי "יש לשמור על ההיררכיה בין מוסדות התכנון ולהותיר את תכנון תוואי הרק"ל בסמכות הות"ל, אשר שוקלת שיקולים רחבים בראיה לאומית, ארצית, מרחבית ומקומית במשולב ולא שיקולים מקומיים בלבד". בהתאמה, בהחלטת מליאת הוועדה מיום 25.3.2019, הושמט גם התנאי החלופי האמור.

ביום 30.5.2019 דנה ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיוור בהחלטה, והחליטה לאשרה (החלטת ממשלה מס' 4581). עוד טרם אושרה התכנית על ידי ועדת השרים האמורה, הוגשה העתירה שלפנינו, ביום 26.2.2019.

תמצית טענות הצדדים

8. עיקר טענות העותרים הופנה נגד החלטת הות"ל להטות את אוזנה לפונים אליה לאחר שהסתיימה תקופת הפרסום להערות והשגות על התכנית וקבלת החלטה נוספת בנדון. על פי הנטען, החלטת הוועדה הראשונה לאשר את התכנית הפכה כאמור לסופית וחלוטה ולא ניתן היה לשנותה. משכך, ההחלטה לשמוע את הפונים ולאשר את התכנית במתווה שונה מזה שהוחלט עליו בתחילה, נעשתה בחוסר סמכות ודינה בטלות. מה גם שבמסגרת הדיון הנוסף שהתקיים לפניו נמנעה הוועדה מלעסוק בסוגיות התכנוניות כבדות המשקל שהביאו להגשת ההתנגדות על ידי העותרים מלכתחילה. במסגרת הדיון הנוסף בסוגיה גם "הוסתר" ניגוד עניינים המובנה אשר חל על היועץ המשפטי לוועדה אשר ציין, רק לאחר שהעותרים הוצאו מן האולם, "כגילוי נאות", כי שני אחיו מתגוררים בגבעת שמואל.

9. כמו כן העלו העותרים טענות לגופה של ההחלטה השנייה לאשר את תוואי המקטע, ובמסגרת זו חזרו על טענותיהם לפני הוועדה כי קו המטרו אשר עתיד להיות מוקם בעיר יספק את השירות הנדרש, בעוד שהקמת קו רכבת קלה בסמוך לבתיים יגרום להם לנזקים שונים. מדובר בהשקעה כלכלית רבה לצורך יצירת תשתית כפולה ללא כל הצדקה. העותרים חזרו על הטענה כי שינוי תוואי הרכבת הקלה, לאור התנגדות עיריית פתח תקווה להעברת הקו הסגול ברחוב העצמאות בעיר זו, מייתר את הצורך בהעברת המקטע בתחום גבעת שמואל. שכן, אין במקטע כדי לשרת את המטרה שתוכננה, להוות קו משמעותי שישירת את תושבי פתח תקווה והוא אינו משתלב עוד ברשת הרכבות המתוכננת. בעת קבלת ההחלטה גם לא נשקלו השיקולים העיקריים שיש לשקול, בכלל זה השפעה על הדיירים, השפעה סביבתית והשפעה כלכלית.

10. מנגד, הות"ל עמדה על כך שדין העתירה להידחות בהיעדר עילה להתערבותו של בית משפט זה. זאת בהתאם להלכה הפסוקה על פיה בית משפט זה אינו יושב כערכאת ערעור על החלטות מוסדות התכנון ואינו מתערב בשיקול דעתם, אלא אם נפלו בהחלטותיהם פגמים חמורים היורדים לשורשן, מה שאין כן בענייננו. ההחלטה במוקד העתירה אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה, היא החלטה מקצועית, ראויה וסבירה המבוססת על דיונים מקצועיים שקיימה הוועדה, ואשר מבטאת איזון ראוי בין שיקולים תכנוניים ומקצועיים לבין ניסיון ליתן מענה לתושבי גבעת שמואל ועמדותיהם השונות בנושא. לא נפל כל פגם בהחלטת הוועדה לשוב ולדון בנושא, לאור שינוי הנסיבות

והצורך שהתעורר להעריך מחדש את העובדות הנוגעות לעניין. כן נטען כי היועץ המשפטי של הוועדה לא היה בניגוד עניינים, כאשר אף אם הטענה נכונה, מדובר בניגוד עניינים שאינו יורד לשורש ההחלטה וודאי שאין בו כדי להביא לבטלותה. גם דין הטענות לגופו של עניין בדבר נחיצות מעבר המקטע בגבעת שמואל – לאור קו המטרו המתוכנן לקום במקביל – להידחות. זאת בהינתן ההבדלים השונים בין שני סוגי הקווים. מכל מקום, גם מחלוקות בנושאים מקצועיים אינן מגבשות כשלעצמן עילה להתערבות בית המשפט בהחלטות גופי התכנון.

11. יצוין כי העתירה המקורית כללה את הות"ל כמשיבה, כמו גם שני משיבים נוספים אשר בקשה למחיקתם התקבלה בהסכמה. במהלך ההליך, הוגשו בקשות שונות מצד גורמים שונים להצטרפות כמשיבים לעתירה. במסגרת הדיון הראשון שהתקיים בעתירה ביום 2.10.2019, נידונו בקשות נת"ע ועיריית גבעת שמואל להצטרף כמשיבות לעתירה והוחלט על צירופן בהתאם.

12. נת"ע הצטרפה לעמדת הות"ל כי דין העתירה להידחות. נת"ע הדגישה, ביחס לטענה העיקרית שהעלו העותרים בדבר סופיות ההחלטה הראשונה, כי בשונה מהחלטות מינהליות שונות, החלטות שעניינן אישור תכנית אינן מביאות את ההליך התכנוני לידי גמר ואינן הופכות כשלעצמן את ההחלטה התכנונית הגלומה בהן, לחלוטה. זאת כל עוד לא פורסמה הודעה על אישורה של התכנית והיא לא נכנסה לתוקף, גם אם חלפה התקופה הנקובה בדין להגשת עתירה עליה. ודאי נכון הדבר כאשר מדובר בתכנית לתשתית לאומית, שהמוסד המוסמך לאשרה הוא הממשלה. במקרה זה גם קמה הצדקה ברורה לדון מחדש באישור התוכנית, בין היתר בהינתן משקלו המשמעותי של האינטרס הציבורי שקיבל ביטוי בפניות התושבים. בנסיבות העניין הות"ל הייתה מוסמכת לתת את דעתה על השיקולים שנפרסו בפניות שהופנו אליה, אף שהוגשו לאחר תום המועד שנקבע להגשת ההשגות, והיא הייתה רשאית לבחון מחדש את החלטותיה. מכל מקום לא קמה כל עילה להתערב בהחלטה לאשר את המתווה הכולל בתוכו את המקטע העובר בתחום גבעת שמואל, תוך יצירת קישור בין ביצועו לבין התכנון של תחנות נוספות, של המטרו או של הרכבת הקלה, בקרבת מקום. אין כל מקום שבית משפט זה יכריע בשאלת התוואי הנכון של הרכבת הקלה, בהשפעות השונות הנובעות ממנה ובשאלות תכנוניות מובהקות נוספות המתעוררות לטענת העותרים במקרה זה. נת"ע הוסיפה והרחיבה בדבר חשיבותו של המקטע והאינטרס הציבורי שהוא עתיד לשרת.

13. עיריית גבעת שמואל שינתה מעמדתה המקורית בה התנגדה לרכבת הקלה בתחומי העיר, והיא ציינה כי ביום 20.11.2019 התקיימה ישיבה במליאת מועצת העיר

בה התקבלה החלטה לפיה תוואי הקו הסגול יעבור בעיר. עם זאת, העירייה ביקשה לבחון חלופות נוספות לתוואי.

14. עוד מאות מתושבי גבעת שמואל ביקשו אף הם להצטרף לעתירה ולהשמיע את קולם ואת תמיכתם לכניסתו של המקטע אל תחום העיר. הם הצטרפו לעמדת הות"ל בהדגישם כי אין כל ספק כי הייתה הצדקה לקיים דיון מחודש בוועדה בנוכחות כל הגורמים הרלוונטיים בעניין שבסיומו הייתה הות"ל רשאית לשנות את החלטתה הראשונה. כמו כן העלו המבקשים להצטרף טענות עובדתיות בקשר לנחיצות התוואי שאושר ותועלתו לציבור. לא ראינו צורך בצירופם של המבקשים הנוספים לעתירה, שכן העמדות הנוגדות של כל הצדדים בעלי האינטרס במעבר הרכבת הקלה בעיר או במניעתו הובהרו היטב לפנינו גם ללא צירוף גורמים נוספים באופן פורמאלי. עם זאת, אפשרנו לבא-כוח המבקשים להצטרף להשתתף בדיון.

דיון והכרעה

15. לאחר עיון בעתירה, בנספחיה ובתגובות לה, ושמיעת טיעוני באי כוח הצדדים בעל-פה לפנינו, הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות, וכך אציע לחברי שייעשה.

16. תחום תכנון ובניה מעורר פעמים רבות שאלות מקצועיות מובהקות שהמקום לבררן הוא לפני הרשויות המוסמכות, בהינתן מנגנונים מובנים של השגה על החלטותיהן. על כן, נקודת המוצא לדיון היא כי ביקורת שיפוטית על החלטות מקצועיות של רשויות התכנון תיעשה במשורה ותהא מוגבלת למצבים חריגים שבהם נפל פגם מנהלי היורד לשורש ההחלטה המנהלית. בית משפט זה אינו שם עצמו בנעליהם של גורמי התכנון, ואינו מחליף את שיקול דעתם המקצועי בשיקול דעתו (בג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, פ"ד נ(3) 441 (1996); עע"מ 317/10 שפר נ' יניב (23.8.2012); בג"ץ 2206/12 המועצה האזורית באר טוביה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות (24.5.2012); בג"ץ 10242/03 מילובלובסקי נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד נח(6) 673 (2004); בג"ץ 1166/07 וייסנר נ' הוועדה לתכנון ולבניה לתשתיות לאומיות (4.2.2008); בג"ץ 2219/17 עיריית רמת גן נ' ועדה לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות, פסקה 37 (15.3.2018); בג"ץ 963/19 לשם נ' ממשלת ישראל, פסקה 28 (23.6.2019)). הלכה זו חלה במשנה תוקף כאשר מדובר בהחלטה של המועצה הארצית לתכנון ולבניה בתפקידה כוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות, בהיותה מוסד התכנון המקצועי העליון (עע"מ 9057/09 אינגר נ' השמורה בע"מ, פסקה 20 (20.10.2010); בג"ץ 8160/13 ועד תושבי שכונת עין כרם נ' ממשלת ישראל, פסקה 3 (1.5.2014); בג"ץ 2535/18 עיריית רמלה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות

לאומיות, פסקה 28 (21.5.2019); בג"ץ 4375/19 מועצה אזורית מטה יהודה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פסקה 19 (18.5.2020).

17. בענייננו עיקר טענות העותרים מופנה כלפי שינוי ההחלטה הראשונה, וההחלטה לקיים דיון חוזר בסוגיה אשר לטענתם ניתנה תוך חריגה מסמכות. אלא שנקבע לא אחת בפסיקה כי גוף תכנוני רשאי לשקול מחדש את החלטתו, כעניין שבשיקול דעת, אם התקיים שינוי בנסיבות אשר עמדו בבסיס ההחלטה הראשונה שניתנה או כאשר יש מקום להעריך מחדש את הנסיבות הקיימות מטעמים חשובים הנעוצים בטובת הציבור (עע"מ 2418/05 מילגרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, פסקה 12 (24.11.2005); בג"ץ 8691/15 מועצה מקומית בענה נ' ממשלת ישראל, פסקה 18 (21.12.2016)). גם למועצה הארצית סמכות טבועה לחזור ולעייין מחדש בהחלטותיה ולשנותן, ודאי במקום שבו קיים אינטרס ציבורי משמעותי הגובר על פני ערך היציבות והוודאות שבהסתמכות הפרט (וראו: עע"מ 1386/04 המועצה הארצית לתכנון ובניה נ' עמותת נאות ראש העין, ע"ד, פסקה 26 (20.5.2008) (להלן: עניין עמותת נאות ראש העין); בג"ץ 795/79 המועצה האזורית גזר נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד לו(1) 561, 569-570 (1981) (להלן: עניין גזר)). הוועדה מוסמכת לשנות מהחלטתה גם מיוזמתה, אם התקיימו הנסיבות המתאימות לעשות כן. ניתן אף לשער כי במקרים מסוימים הערכה מחדש של מצב נתון היא אף מתבקשת, לאור מכלול נסיבות העניין ואופי ההחלטה שעמדה על הפרק זאת בוודאי בנסיבות שבהן הנוגע בדבר לא שינה מצבו לרעה (ראו גם: עניין גזר, עמ' 571). גם נראה כי אף שלשיטת העותרים ההחלטה הראשונה הפכה להיות "חלוטה", הלכה למעשה אף הם אינם חולקים על כך שהות"ל רשאית לבחון את החלטותיה ולעייין בהן מחדש כל אימת שאישור התכנית לא פורסם כדין כבמקרה זה. אלא שלטענתם במקרה זה לא התקיים אף לא אחד מהטעמים המצדיקים עיון מחדש. ברם, לא ניתן לקבל טענה זו. ויפים לעניין זה דברי בית המשפט בעניין עמותת נאות ראש העין:

"חשוב לציין, כי לפרשנות הרחבה בענייננו תורם גם הכלל הבסיסי הנטוע במשפט המינהלי לפיו, בתנאים מסוימים, גוף מינהלי רשאי לעייין פעם נוספת בהחלטה שנתקבלה על ידו, או מטעמו. בדרך כלל, אין לראות בהחלטה מינהלית שנתקבלה משום 'סוף פסוק', שהגוף המינהלי יהא מנוע מלחזור ולעייין בה (בג"ץ 123/64 טאיסנאס טאני קליופי נ' הוועדה המקומית לבניה ולתכנון עיר, תל-אביב-יפו, פ"ד יח(3) 533 (1964); בג"ץ 28/74 עזיז שעשע נ' ועדת הערדים לענייני מוניות, פ"ד כח(2) 652, 656-657 (1974) (להלן: פרשת עזיז)). כלל זה עשוי לחול במקום בו הנסיבות אשר עמדו בבסיס ההחלטה הראשונה נשתנו (פרשת עזיז, שם, עמ' 658) או כאשר הרשות מבקשת להעריך הערכה חדשה את הנסיבות הקיימות. בבג"ץ 318/75 רוברט חדג'ס נ' הוועדה המחוזית

לתכנון ולבנייה, פ"ד ל(2) 133 (1976), ציין השופט
לנדוי:

"ההלכה הרווחת בפסיקת בית משפט זה היא כי ועדת תכנון ובנייה מוסמכת לעיין מחדש בהחלטותיה ולחזור בה מהחלטה קודמת, ותורת 'מעשה בית דין' הנוהגת בהחלטותיהן של רשויות שיפוטיות אינה נוהגת כלפיה. רשות תכנון רשאית מבחינה עקרונית לשנות את דעתה אם לטובת האזרח, ואם לרעתו, כאשר השתנו הנסיבות מאז קבלת ההחלטה הראשונה ... וכן היא יכולה להעריך את הנסיבות הקיימות הערכה חדשה אם היא מוצאת לנכון לעשות כן מטעמים חשובים הנעוצים בטובת הציבור".

(הדגשה לא במקור, וראו גם בג"ץ 159/84 שאהין נ' מפקד כוחות צה"ל, פ"ד לט(1) 309, פסקה 11 (1985)).

מכוח עקרון כללי זה, מתבקשת המסקנה, כי המועצה הארצית רשאית לדון במליאתה, מיוזמתה, בתוכנית אשר נדונה בוועדת משנה מטעמה, אפילו לא נדרשה לכך על-ידי חבר ועדת מישנה כלשהו. כך נפסק לגבי ועדה מחוזית, כי ברשותה ובסמכותה ליזום עיון חוזר מעין זה (פרשת שוורץ). ואם לוועדה המחוזית סמכות לעשות כן, נראה כי דין דומה חל לגבי המועצה הארצית. בית משפט זה (השופטת בן פורת) התייחס לכך בבג"ץ 795/79 המועצה האזורית גזר נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, פ"ד לו(1) 569-570 (1981) (להלן – פרשת גזר). יש להניח שסמכות כללית זו לא תופעל ביוזמת מוסד התכנון אלא במקרים כבדי משקל, כאשר האינטרס הציבורי בעיון נוסף גובר על פני ערך היציבות והוודאות שבהסתמכות הפרט הנוגע בדבר על החלטה שניתנה על ידי רשות מינהלית (ראו פרשת גזר, שם, עמ' 570-571). (שם, פסקה 26).

18. ויצוין כי כבר במסגרת ההחלטה הראשונה, ניתנה הדעת על ידי הוועדה לכך שקולם של התומכים באישורו של המקטע לא יכול היה מטבע הדברים להישמע. הוועדה לא התעלמה מכך, אך ראתה לנכון לבסוף לקבל את עמדת המתנגדים למקטע בהתייחס להתנגדותם המפורטת ותוך שקילת שיקולים תכנוניים מובהקים. בנסיבות האמורות, ובהיעדר אפשרות מצד התומכים בתוואי המקורי של המקטע להשמיע את עמדתם בתוך תקופת שמיעת ההשגות, לא נפל כל פגם בהחלטה לאפשר לבסוף קיום דיון נוסף אשר במסגרתו נשמעו עמדות המתנגדים לגריעת המקטע. אף נראה כי מדובר במצב שבו הערכה מחדש של הנסיבות הקיימות הייתה מתבקשת ואולי אף הכרחית, לצורך פרישת התמונה העובדתית במלואה בפני הוועדה.

19. אך גם בכך לא סגי. לא רק שבנסיבות העניין, עמדתם של התומכים בהותרת המקטע בתוואי התכנית לא נשמעה במסגרת ההליך שבו אושרה ההחלטה הראשונה, הרי שכפי שהצביעה הוועדה, במקרה זה התקיימו נסיבות נוספות חדשות אשר תמכו גם כן בהחלטה לקיים דיון נוסף בסוגיה: ראשית, "הקו הכחול" של התכנית שהופקדה לגבעת שמואל כלל את המקטע השנוי מחלוקת. על כן, כאמור לעיל, פשיטא כי באותו שלב לא היה ניתן לקבל את עמדתם של התומכים בתוואי המקורי. רק לאחר שהוגשו הפניות התברר שמדובר בציבור גדול מאוד, של מאות מתוך תושבי העיר המתנגדים לגריעת המקטע מהתכנית. כלומר, לא רק שלראשונה נשמע קולם של המתנגדים לגריעת המקטע, אלא שהתברר שמדובר בקבוצה בלתי מבוטלת שתושפע בצורה משמעותית מההחלטה; שנית, בסמוך לאחר שהוגשו לוועדה פניות תושבי העיר התומכים בתוואי המקורי ואשר ביקשו להתנגד להחלטה על ביטולו, פורסמה ביום 7.1.2019 וביום 17.1.2019 תכנית המתאר הכוללת של גבעת שמואל (427-0419887) אשר כללה בתשריטה את המקטע הנתון במחלוקת. נסיבה חדשה זו, אשר לא עמדה לפני הוועדה עובר לקבלת ההחלטה הראשונה, הצדיקה אף היא הבאת הנושא פעם נוספת לדיון לפני הוועדה; שלישית, בעת הדיון שהתקיים עובר לקבלת ההחלטה הראשונה, ניתן משקל משמעותי לעמדת ראש העיר והעירייה. ברם עמדה זו השתנתה מקצה אל הקצה.

20. בענייננו אפוא, ממכלול החומר שהוגש עולה כי ההחלטה השנייה התקבלה לאחר שקילת מכלול השיקולים הרלוונטיים לעניין, בהתחשב בסיטואציה הייחודית שהתהוותה, בהסתמך על טעמים שאין בהם כל פסול, ועל כן אין מקום להתערב בה. גם לא נפל בנסיבות אלו כל פגם, וודאי לא כזה המצדיק התערבותו של בית משפט זה. זאת גם אם ניתן להניח כי קיום דיון נוסף בהחלטה שניתנה על ידי הוועדה והועברה זה מכבר לאישור הממשלה אינו שגרתי ואף חריג, כפי שגם עמדה על כך הוועדה עצמה.

21. אכן, מלבד הטענה על פיה לא היה מקום לאפשר קיום דיון נוסף בתכנית, מעלים העותרים טענות בקשר להחלטה גופה שהתקבלה לבסוף על ידי הוועדה. אלא שמדובר בטענות המכוונות הלכה למעשה נגד שיקול דעתה התכנוני-מקצועי של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, מוסד התכנון המקצועי העליון בכובעו כות"ל, אשר אישרה את התכנית פה אחד, לאחר קיום הליך תכנון ממושך וקפדני, במסגרתו נשמעו עמדות התומכים בהותרת תוואי המקטע והמתנגדים לכך. ההחלטה השנייה לאשר את התכנית בנוסחה הסופית התקבלה בהתייחס לשיקולים מקצועיים-תכנוניים, תוך שנעשה ניסיון לאזן בין הצרכים השונים שהובעו על ידי ציבור רחב מקרב תושבי העיר בצורה מיטבית ובשים לב להפקדתה של תכנית מתאר כוללת של העיר אשר כוללת את המקטע האמור במסגרת התוואי. לא למותר לציין כי ההחלטה שהתקבלה לבסוף לקחה בחשבון את טענת העותרים כי אין תוחלת לקו מבלי שיחובר למערכת התחבורתית כלשהי, כך שביצועו

הותנה באישור תכנית להקמת קו מטרו או רכבת קלה בסמיכות לתחנת הקצה של הקו הסגול.

22. סופו של דבר כאמור, ההחלטה על אישור התוואי תוך התניית ביצוע המקטע בתנאים האמורים אף עולה בקנה אחד עם המלצת החוקר שניתנה עוד בתחילת הדרך, דבר שיש לתת לו משקל לא מבוטל בהיותה המלצה מקצועית טהורה (ראו והשוו: בר"מ 3186/03 מדינת ישראל נ' עין דור, פ"ד נח(4) 754 (2004); בג"ץ 5847/10 המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה נ' שר הפנים, פסקה 10 (1.8.2011); בג"ץ 5636/13 מתיישבי תימורים – ישוב קהילתי אגודה שיתופית נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות, פסקה 13 (20.5.2014)). זאת בנוסף לעובדה שפרק הזמן הקצר של שלושה שבועות בלבד שחלף למן קבלת ההחלטה הראשונה ועד לקבלת הפניה לשנות את ההחלטה, תמך אף הוא בהחלטה לקיים דיון נוסף בוועדה.

23. בשים לב אפוא לכלל בדבר אי-התערבות בשיקול הדעת התכנוני, כאשר בענייננו אף מדובר כאמור במוסד התכנון המקצועי העליון ובתכנית אשר אושרה על ידי הממשלה, לא נמצאה כל עילה להתערבות בהחלטה. זאת, גם אם ההחלטה לגרוע את המקטע מהתכנית אינה לרוחם של העותרים, אשר מבכרים את גריעתה של גבעת שמואל מתוואי הקו הסגול של הרכבת הקלה, וגם אם יכלה הוועדה להגיע למסקנה אחרת.

24. בשולי הדברים יצוין כי גם לא מצאתי מקום לשעות לטענה בדבר ניגוד עניינים מצד היועץ המשפטי של הוועדה. החלטת הוועדה התקבלה פה אחד, על ידי חברי הוועדה בלבד ואילו ניגוד העניינים הנטען התייחס ליועץ המשפטי שלא נטל חלק בקבלת ההחלטה ואשר שניים מאחיו מתגוררים בעיר, וזאת לאחר שהוא אף הבהיר כי עמדתם בנושא אינה ידועה לו.

כאמור, אציע לחבריי לדחות את העתירה ולחייב את העותרים לשאת ביחד ולחוד בהוצאות משיבים 1-3 בסך של 10,000 ש"ח לכל אחד מהם.

ש ו פ ט

השופט י' עמית:

אני מסכים.

הות"ל קיבלה החלטה ביום 3.12.2018 אשר דוחה את המלצות החוקר. לאחר עיון חוזר קיבלה הוועדה בהחלטותיה מיום 22.1.2019, מיום 28.1.2019 ומיום 11.2.2019 את המלצות החוקר. וניתן להצביע על שורה של נסיבות שהצדיקו את העיון החוזר של הוועדה בהחלטתה הראשונה:

(-) התברר כי העמדה של ראש העיר, כפי שהוצגה לוועדה ערב הבחירות המוניציפליות, לא שקפה את עמדתם של רבים מתושבי גבעת שמואל. עמדת העיריה השתנתה כפי שעולה גם מתגובתה לעתירה.

(-) ביני לביני פורסמה תכנית המתאר הכוללנית של גבעת שמואל, שבמסגרתה נכלל המקטע.

(-) ביני לביני עיריית פתח תקווה שינתה אף היא את טעמה, כך שהמקטע לא מסתיים בגבעת שמואל כטענת העותרים.

נוכח כל אלה, ובהינתן פרק הזמן הקצר שבין ההחלטות, לא נפגעה ההסתמכות של העותרים, ורשאית הייתה הוועדה לחזור ולשקול את הנושא.

ש ו פ ט

השופט א' שטיין:

אני מסכים עם פסק דינו של חברי, השופט ד' מינץ, ומצטרף להערותיו של חברי, השופט י' עמית.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ד' מינץ.

ניתן היום, א' באב התש"פ (22.7.2020).

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט

מרכז מידע, טל' 077-2703333 *3852 ; אתר אינטרנט, <http://supreme.court.gov.il> רח 19014820_N18.docx