

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4776/03

בפני : כבוד המישנה לנשיא מ' חשין
כבוד השופט א' ריבלין
כבוד השופט א' גרוניס

העותרים : 1. מלון רגינסי ירושלים בע"מ
2. ציק מנס בשמו וכנציג דיירי שכונת סמול סיטי ואח'
3. גדעון יגר בשמו ובשם המנהל הקהילתי של השכונות הגבער
4. דוד תורגמן חבר הנהלת המנהל הקהילתי הנ"ל

נ ג ד

המשיבים : 1. מר אברהם פורז - שר הפנים
2. מר מרדכי מרדכי - מנכ"ל משרד הפנים
3. הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז ירושלים
4. הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים
5. הרשות לפיתוח ירושלים
6. מדינת ישראל - משרד התיירות
7. מדינת ישראל - משטרת ישראל

עתירה למתן צו על-תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה : כ"ב באדר א התשס"ה (3.3.05)

בשם העותרת 1 : עו"ד צדקיהו הרמולין ; עו"ד ליהי הרמולין

בשם העותרים 2-4 : עו"ד קרין קלוו-גולר

בשם המשיבים 1-3, 6-7 : עו"ד אורית קורן

בשם המשיבה 4 : עו"ד שרי לרנר הורוביץ

בשם המשיבה 5 : עו"ד אורי ימין

פסק-דין

השופט א' ריבלין:

1. העותרת – מלון רג'נסי ירושלים בע"מ – מלינה על הכוונה להקים בשטח הנמצא בקרבת מלון היאט רג'נסי ירושלים (להלן: המלון או מלון היאט), מבנה, שימש כמטה מחוז וכבית מעצר של משטרת ישראל.

הרקע

2. תכנית מתאר 6313, שהוגשה על-ידי הרשות לפיתוח ירושלים, מייעדת שטח של כ- 28 דונם, מצפון לשטח בו ממוקם המטה הארצי של משטרת ישראל, לצורך הקמת מטה מחוז ובית מעצר (להלן: התכנית או תכנית 6313). ביום 27.7.1999 אושרה התכנית להפקדה על-ידי המשיבה 3 – הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז ירושלים (להלן: הועדה המחוזית) – בכפוף למספר תנאים. ביום 6.3.2001 החליטה ועדת המשנה להתנגדויות (להלן: ועדת המשנה) לאשר את התכנית, תוך שנתקבלה בחלקה התנגדות המלון, במובן זה שנקבע כי "בחזית המזרחית ייבנה קיר חוצץ לכיוון המלון, כולל טיפול נופי" וכי "החזית המזרחית של הבינוי המוצע תתואם עם מתכנן המחוז". בתאריך 7.8.2001 אושרה החלטת ועדת המשנה על-ידי הועדה המחוזית, "בכפוף לביטול כביש הגישה הצפון מזרחי למתחם". ועוד כתבה הועדה המחוזית בהחלטתה:

הועדה רואה חשיבות רבה לפינוי בית המעצר ממגרש הרוסים הנמצא במרכז העיר ובכך לאפשר את פיתוח המתחם למרכז תיירותי ומסחרי, שיתרום להחייאה ופיתוח מרכז העיר בפרט ולפיתוחה של ירושלים בכלל. לדעת הועדה, בית המעצר ומטה המחוז במיקומם המוצע לא יפגעו באופי האזור, מאחר שנמצאים בו בנייני משרד ממשלתיים, מטה המשטרה הארצי ופונקציות ציבוריות אחרות. בין הפרוייקט המוצע לבין בנייני המגורים, חוצצים כבישים ראשיים כך שאין סמיכות ישירה לבתי המתנגדים ולמלון היאט. כמו כן, ביטול הכביש הצפון מזרחי ימנע את מעבר ניידות המשטרה ורכבי העצורים בכביש הסמוך למלון היאט. מיקום ההתכנסות והכניסה לביקורי העצירים יהיו מכביש מס' 1 במרחק רב מהכניסה למלון היאט, ובאיזור שאינו נצפה ממנו.

העותרת ביקשה רשות להגיש ערר בפני המועצה הארצית לתכנון ובניה. בקשתה נדחתה, ביום 13.11.2001, על-ידי יו"ר הועדה המחוזית, שצייין, בין היתר, כי

“כל אותן השלכות סביבתיות הנזכרות בפנייתכן נשמעו ונידונו הן בוועדת המשנה להתנגדויות והן במליאת הוועדה המחוזית במסגרת הדיון החוזר בתכנית”. עוד נאמר במכתב, כי “הוועדה המחוזית למדה מפי מגישי התכנית – הרשות לפיתוח ירושלים, שהינה גוף סטטוטורי האמון בין היתר גם על האינטרס של פיתוחה התיירותי של העיר ירושלים, כי נבדקו חלופות נוספות למיקום בית המעצר והתוכנית משקפת למעשה את החלופה המועדפת בראיה כוללת של העיר ירושלים”.

3. ביום 28.1.2002 ניתנה על-ידי המשיב 2 – מנכ“ל משרד הפנים – החלטה בזו הלשון:

בתוקף הסמכות שהואצלה לי ע“י שר הפנים, ולפי סעיף 109 לחוק התכנון והבניה תשכ“ה-1965, הנני מחליט כי התכניות להלן [תכנית 6313] לא מאושרות.

החלטה זו תיקרא להלן: ההחלטה הראשונה. במכתב מיום 4.3.2002, ששוגר לבא-כוח העותרת בתגובה למכתב של זה האחרון, הבהירה מנהלת תחום בקרת תכניות מתאר מקומיות ומפורטות, הגב' תורה בנין, כי “התכנית שבנדון [6313] נבדקה לאישור כמתחייב עפ“י סעיף 109(ב) לחוק התכנון והבניה-1965 ונקבעה כלא מאושרת לצורך בחינה נוספת של משמעות הכללת תכלית בית מעצר מחוזי, בתכנית שבנדון”. לאמור – ההחלטה הראשונה לא היתה אלא החלטת ביניים. המשיב 2 עצמו – מי שנתן את ההחלטה הראשונה – עמד על כך בישיבה מיום 7.1.2003, שבה השתתפו גם נציגים של המלון, באמרו כי ההחלטה הראשונה ניתנה “לצורך בחינה נוספת של הכללת התכלית של בית מעצר מחוזי בה”. במסגרת אותה ישיבה השמיעו נציגי העותרת, ומתנגדים נוספים לתכנית, את עמדתם. עוד קודם לכן – בתאריך 6.5.2003 – שמע המשיב 2 את עמדתם של הגורמים התומכים בתכנית.

ביום 5.3.2003, מסר המשיב 2 למשיב 1 את המלצתו המעודכנת והמנומקת, לאשר את תכנית 6313. במסמך זה הסביר המשיב 2, כי אין מחלוקת על כך שקיים צורך דחוף להעתיק את בית המעצר ממיקומו הנוכחי במגרש הרוסים; עם זאת – כך ציין – איש איננו מעוניין שהאתר החלופי יימצא בשכנות לו. המיקום המוצע בתכנית 6313 – כך הדגיש המשיב 2 – הינו פועל יוצא של בדיקה שארכה שנים רבות, וכללה בדיקה של חלופות אחרות. לדבריו, אם לא תאושר התכנית, תידחה “למועד בלתי ידוע” האפשרות לפנות את מתחם מגרש הרוסים ולהעניק לעצירים תנאי מעצר הולמים. המשיב 2 הוסיף, כי לפי התרשמותו לא תיגרם הפרעה ממשית לדיירים המתגוררים

בסמוך למתחם המוצע, וכי אין מקום לערוך בחינה מחדש של חלופות נוספות, שכן הנזק הכרוך בדחיית יישום התכנית לזמן ארוך "עולה בהרבה על התועלת שעשויה, אם בכלל, לנבוע מחיפוש חלופה חדשה נוכח פגיעתה המינימלית ממילא של התכנית המוצעת".

4. ביום 13.4.2003 פורסמה החלטתו של המשיב 1 – שר הפנים דאז (להלן גם: השר) – לאשר את תכנית 6313. וזו לשון ההחלטה, שמפאת חשיבותה נביא את כולה:

לאחר שהובאה בפני המלצת המנהל הכללי של המשרד מיום 5.3.03, לאחר שעיינתי בהתייחסות מינהל התכנון מיום 6.2.02 ולאחר שביום 7.4.03 ערכתי סיור בשטח נשוא התכנית הריני מחליט בזה לאשר את התכנית מהנימוקים הבאים:

1. בית מעצר נתפס כשימוש קרקע בלתי רצוי על ידי שכנים פוטנציאליים (NIMBY). כולם מסכימים כי הקהילה זקוקה לבית מעצר אך איש איננו מעוניין כי פונקציה חיונית זו תמוקם בשכנות אליו.
 2. אין חולק, הן בקרב התומכים באישורה של התכנית והן בקרב המתנגדים לאישורה, כי מיקומו הנוכחי של בית המעצר במגרש הרוסים שבמרכז העיר איננו המיקום הראוי לבית המעצר המחוזי הן מבחינת השימושים הראויים במרכזה של עיר הבירה והן מבחינת התשתיות הנוכחיות שמקורן במאה ה-19 ואשר אינן מאפשרות לספק תנאים מינימליים לעציר הנדרשים בחברה דמוקרטית. לפיכך, קיים צורך דחוף בהעתקת בית המעצר ממגרש הרוסים לאתר חלופי.
 3. בביקור שערכתי בשטח התרשמתי כי לא תגרם הפרעה ממשית לדיירים המתגוררים בסמוך למיקום המוצע בתכנית זו ולמלון היאט. בין מרבית שכונות המגורים ומלון היאט לבין שטח התכנית מפרידים כבישים רחבים. מטה המחוז ובית המעצר ממוקמים בתוך קרית הממשלה וכחלק בלתי נפרד ממנה ולא בתוך שכונות המגורים או בקרבת המלון. החזית של מלון היאט פונה לכיוון דרום, היינו לכיוון העיר העתיקה ורק צדו הצר של המלון פונה אל כיוון המתחם של מטה המחוז ובית המעצר.
 4. התכנית אושרה על ידי הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז ירושלים בהסכמת עיריית ירושלים, אשר אמונות על שיקולי תכנון ראויים ועל שמירת מעמדה ואופייה של העיר. בנסיבותיה של תכנית זו איני רואה מקום לשנות את שיקול דעתה המקצועי הראוי של הועדה המחוזית.
- נוכח כל האמור לעיל הריני מאשר את התכנית.

החלטה זו תיקרא להלן: ההחלטה השנייה.

העתירה

5. העותרת קובלת על אישור תכנית 6313. לדידה, אין להקים בית מעצר בסמוך למלון היאט. לשם הקמת המלון – כך היא טוענת – השקיעו יזמים זרים (להלן: היזמים) סכומי כסף גדולים, וזאת לאחר שהובטח להם כי "המלון יהפוך ברבות הימים לחלק ממרקם אורבני שלם הכולל שימושים תואמים כגון: מפעלי תיירות, מרכזי תרבות, חנוך, מחקר ומסחר...". ההחלטה לבנות בית מעצר בקרבת המלון פוגעת, אליבא דעותרת, ביזמים, ומפרה את זכות הקניין שלהם. וכל זאת, לדברי העותרת, בניגוד למדיניות ממשלת ישראל, שהשקיעה אף היא במלון, ובניגוד למדיניות העירונית.

העותרת סבורה, כי ההחלטה הראשונה, של המשיב 2, לפיה תכנית 6313 אינה מאושרת, היא ההחלטה התקפה, והיא מחייבת גם היום. החלטה אחרונה זו, לדעת העותרת, נכונה וצודקת גם מבחינה משפטית, תכנונית, ציבורית ומוסרית, והיא עולה בקנה אחד עם חוות דעת שהתנגדו להקמת בית המעצר במתחם המיועד לכך לפי תכנית 6313. ההחלטה השנייה, לדברי העותרת, היא פועל יוצא של "מסע לחצים" מצד גורמים בעלי-אינטרס. החלטה זו, לטענתה, ניתנה בניגוד לדין ובחוסר סמכות, ושיקול הדעת שעומד ביסודה הוא בלתי-סביר, נגוע בשרירות, אטימות לב, שיקולים זרים ומשוא פנים. לטענת העותרת, פגישה שהובטחה לה עם המשיב 1 לא נתקיימה, והכללים בדבר צדק טבעי וקיום זכות שימוע – הופרו. ההחלטות המאשרות את התכנית נתקבלו, לטענת העותרת, בלא שנאסף מידע כנדרש, בלא שנבדקו כראוי החלופות ובלא שבוצע תסקיר השפעה על הסביבה. משמעות קבלת התכנית, כך גורסת המערערת, היא פגיעה קשה במלון ובסביבתו.

לעתירה הצטרפו עותרים נוספים – ציק מנס (בשמו ובשם דיירי שכונת סמול סיטי), גדעון יגר (בשמו ובשם המנהל הקהילתי של השכונות הגבעה הצרפתית צמרת הבירה, רמת אשכול וגבעת המבחר) ודוד תורג'מן (חבר הנהלת המנהל הקהילתי הנ"ל). אלה כולם סמכו ידיהם על טענות העותרת, וכן השמיעו טיעונים נוספים, שעיקרם, השגה על הבחירה למקם את בית המעצר בקרבה לשכונת מגורים ולמוסדות חינוך.

6. המשיבים סברו כי יש לדחות את העתירה על הסף, בשל היותה בסמכות בית המשפט לעניינים מנהליים (בהתבסס על בג"ץ 4381/97 מייזליק נ' הוועדה המקומית,

תק-על 97(4) 172). לעניין זה טענו המשיבים, כי לב העתירה הוא בתקיפת שיקול הדעת של מוסדות התכנון, ואילו הטענות בעניין החלטתו של המשיב 1 (שר הפנים) הן בעלות אופי משני. העותרת לעומת זאת טענה כי עתירה זו ראויה להתברר בפני בית משפט זה. לדידה, הטענות העיקריות בעתירה נסכות על החלטות המשיבים 1 ו-2, ומכל מקום, מדובר בעתירה בעלת חשיבות ציבורית רבה. ההרכב שדן בעתירה לראשונה (המשנה לנשיא (אז השופט) א' מצא, השופט א' א' לוי, השופטת א' חיות) נמנע מלדחות את העתירה על הסף, והורה על מתן צו-על-תנאי. ואכן, אין זה המקרה בו הטענות כלפי המשיב 1 הן לתפארת הסמכות בלבד. בהתאם לצו שניתן, הגישו המשיבים תצהירי תשובה ובהם התייחסות לגוף העניין. עיקר טענתם של המשיבים הוא, שהחלטה לאשר את תכנית 6313 ניתנה בסמכות ועל-פי דין, והיא משקפת איזון ראוי בין כלל השיקולים שלעניין. המשיבים מדגישים כי חלופות אחרות למיקום בית המעצר נבחנו – אך נמצאו בלתי-מתאימות; בהקשר זה שבים המשיבים ומטעימים כי מטה המחוז ובית המעצר חייבים לשכון בכפיפה אחת. עוד טוענים המשיבים, כי לא היתה כל הפרה של כללי הצדק הטבעי, באשר לעותרים ניתנה זכות הטיעון ועמדתם נשמעה עובר לקבלת ההחלטה לאשר את התכנית.

לאחר שבחנתי את טענות הצדדים ואת המסמכים שצורפו, הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות. להלן נימוקי.

ההחלטה הראשונה: האם סתמה את הגולל על תכנית 6313?

7. סעיף 109 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 קובע וזו לשונו:

סמכויות השר
 (א) החליט מוסד תכנון להפקיד תכנית, יעביר את התכנית לעיונו של שר הפנים מיד לאחר החלטתו; השר רשאי להורות, תוך 60 ימים מהיום שהועברה אליו התכנית, כי התכנית טעונה אישורו; החליט השר כאמור, יודיע על כך למוסד התכנון הנוגע בדבר תוך עשרה ימים מיום החלטתו;
 (ב) החליט השר כי התכנית טעונה אישורו, לא יינתן תוקף לתכנית אלא באישור השר; החלטת השר תינתן תוך 30 ימים מהיום שהתכנית הוגשה לאישורו; לא נתן החלטה תוך תקופה זו יראו את התכנית כמאושרת על ידי השר.

ההחלטה הראשונה – שלא לאשר את תכנית 6313 – ניתנה על-ידי המשיב 2, אשר לו הואצלה סמכות השר לפי סעיף 109 הנ"ל. לטענת המדינה, היתה זו החלטת

ביניים, שלא באה אלה כדי לאפשר בחינה נוספת של סוגיית הכללת בית המעצר במסגרת התכנית. החלטת ביניים זו דרושה היתה – כך מטעימה המדינה – על-מנת לעצור את מרוץ 30 הימים הקבוע בסעיף 109(ב), שלאחריו, בהיעדר החלטה אחרת, לפי הוראת הסעיף, מאושרת התכנית מניה וביה. ואכן, לאחר מתן ההחלטה הראשונה הובהר, הן מפני מנהלת תחום בקרת תכניות מתאר מקומיות ומפורטות, והן מפני המשיב 2 עצמו, במסגרת ישיבה שבה השתתפו גם נציגים מטעם העותרת, כי מדובר היה בהחלטת ביניים בלבד.

העותרת גורסת כי לא כך הוא: ההחלטה הראשונה, לדידה, לא היתה החלטת ביניים, כי אם החלטה סופית. על כך מעיד, לטענת העותרת, בין היתר, מכתבה של מנהלת מינהל התכנון, אדר' דינה רצ'בסקי, מיום 28.1.2002, שכותרתו "תכנית שלא אושרה ע"י השר" ותוכנו: "תכנית מס' 6313 לא אושרה... באם התוכנית תתוקן בהתאם להנחיות, אשר יומצאו בנפרד, תישקל מחדש ההחלטה בנדרון". כמו-כן מפנה העותרת למכתב של מר בני אלון – אז שר התיירות – מיום 3.2.2002, ששוגר למנכ"ל המלון, ובו נאמר כי "הבוקר דווח לי כי שר הפנים לא אישר את תכנית פרויקט בית המעצר בסמוך למלון הייאת ירושלים. מנכ"ל משרדו הודיע בכתב ליזמים כי התכנית לא מאושרת". זאת ועוד, לטענת העותרת, סעיף 109(ב) בא להבטיח כי החלטת השר תינתן בתוך תקופה קצרה, ולשר כלל אין סמכות להאריך את המועד הקבוע בסעיף בדרך של מתן "החלטת ביניים". לטענת העותרת, מכתבה של הגב' בנין, מנהלת תחום בקרת תכניות מתאר מקומיות ומפורטות, לפיו התכנית לא אושרה על-מנת לאפשר בחינה נוספת של סוגיית בית המעצר, איננו אלא תוצאה של "מסע לחצים פוליטי ובלתי הוגן".

8. ככל שקיים נוהג לעצור את מרוץ הזמן הקבוע בסעיף 109(ב) הנ"ל, באמצעות מתן "החלטות ביניים", הרי שספק אם ככלל זהו נוהג ראוי וסביר. יצוין, בהקשר זה, כי סעיף 109 תוקן במסגרת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 43), התשנ"ה-1995, בין היתר באופן שבמקום תקופה של 90 ימים למתן החלטת השר, נקבעה תקופה של 30 ימים (ראו סעיף 63 לתיקון 43, שפורסם בספר החוקים תשנ"ה, בעמ' 449). דברי ההסבר מפרשים, כי "מוצע לצמצם את התקופה שבה רשאי שר הפנים לדרוש הבאת תכנית לאישורו מ-90 ימים ל-60 ימים שהם תקופת ההפקדה, ואת התקופה למתן החלטת השר, מ-90 ימים ל-30 ימים ולהתאים את הסעיף לשינויים המוצעים בחוק זה, בדבר סמכות הועדה המקומית להפקיד תכניות מוגדרות" (הצעת חוק התכנון והבנייה (ייעול וקיצור הליכים) (תיקון מס' 40), התשנ"ה-1994, בתוך הצעות חוק תשנ"ה, עמ' 15, 34). על תיקון 43 בכללותו אמר חברי המשנה לנשיא מ' חשין, כי תכליתו היא "קיצורם

וייעולם של הליכי התכנון" (בג"ץ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון נ' שר הפנים, תק-על 2003 (1) 864). בהתחשב בכל אלה, מתן "החלטת ביניים" בתוך תקופת 30 הימים, שמשמעותה המעשית היא דחייה לזמן בלתי-מוגבל של החלטת השר, מעוררת קושי. ניתן אף לסבור, כי החלטה כזו אינה בבחינת החלטת שר לפי סעיף 109(ב), ועל כן אין בכוחה לעצור את מרוץ האישור. התוצאה במקרה כזה היא שחלה הסיפא הקובעת כי בהעדר החלטת שר כאמור "יראו את התכנית כמאושרת על ידי השר".

9. מכל מקום, אפילו היתה נפקות להשהיה כזו – אין בה בשום פנים כדי לסתום את הגולל על התכנית 6313. תצהיר התשובה מטעם המדינה, המגובה כאמור בדבריו של המשיב 2 עצמו, מבהיר כי הכוונה במסגרת ההחלטה הראשונה לא היתה למנוע את אישור התכנית, אלא לאפשר את המשך הבריור בעניינה. בפועל, הבריור אכן נמשך, ונתקיימו פגישות עם נציגים של תומכי התכנית ושל מתנגדיה (וזאת, יש לציין, עוד קודם למועד הבחירות שלאחריהן נכנס המשיב 1 לתפקידו כשר הפנים). בנסיבות המקרה לא היה בעצם קיומה של ההחלטה הראשונה – אפילו זו אינה מוכתרת כ"החלטת ביניים", כדי לאיין, מניה וביה, את האפשרות של המשיב 1 להידרש לעניין פעם נוספת ואף ליתן החלטה אחרת. כבר נפסק לא אחת, כי בנסיבות מתאימות רשאית הרשות המנהלית לשנות מהחלטה שניתנה על ידה. עמד על כך בית משפט זה בבג"צ 6781/96 חבר הכנסת אהוד אולמרט נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(4) 793:

יש שרשות מינהלית רשאית לחזור בה מהחלטה קודמת שנתנה. ודאי שהיא רשאית להחליט החלטה, בשונה מהחלטת ביניים שנתנה. אולם תוכנה של הביקורת השיפוטית שונה בכל אחד מן המקרים. משחזרה בה רשות מינהלית מהחלטה שנתנה, ייבחן האיזון בין התפיסה כי כבילת ידי הרשות תפגע באינטרס שעל הגנתו היא מופקדת, לבין הצורך ביציבות המעשה המינהלי. צורך אחרון זה מקפל בתוכו את אינטרס ההסתמכות, הבא להגן על אזרח אשר שינה את מצבו לרעה בעקבות הפעולה המינהלית, ואת אינטרס הסופיות, הבא להקנות יציבות ליחסיו של הפרט עם הרשות ולהגן עליו מפני טלטלת ההחלטה בעניינו... ופשיטא, כי כאשר הרשות משנה החלטת ביניים שנתנה, החשש מפני פגיעה באינטרס ההסתמכות או באינטרס הסופיות אינו קיים, או שהוא חלש יותר. הצדקה לעיון חוזר של רשות מינהלית (לרבות היועץ המשפטי לממשלה) בהחלטה קודמת שנתנה, יכולה לנבוע משינוי בנתונים ששימשו יסוד להחלטה הראשונה, ואף משקילה מחודשת של אותם נתונים... אם הדבר מתחייב "לאור האיזון הראוי בין הערכים והעקרונות המתנגשים".

אכן, "המטוטלת של ההחלטה המנהלית נעה בין הצורך ביציבות לבין הצורך בגמישות. היא עוצרת פעם פה ופעם פה, לפי האיזון הראוי בין הצרכים, כפי שהוא נדרש בנסיבות המקרה" (י' זמיר, הסמכות המנהלית (כרך ב, תשנ"ו) בעמ' 984; ראו עוד בג"צ 159/84 שאהין נ' מפקד כוחות צה"ל באזור רצועת עזה, פ"ד לט(1) 309; בג"צ 844/86 דותן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מא(3) 219).

10. כאמור, בענייננו קדמו להחלטת המשיב 2 החלטות של גופי התכנון, שאישרו את תכנית 6313 בכפוף לתנאים ולשינויים שונים, בין היתר לאור התנגדויות העותרת. המשיב 2 – שלו הואצלה סמכות השר – נתן החלטה לקונית בדבר אי-אישור התכנית. לדבריו, היה זה מתוך כוונה להמשיך את בחינת הסוגיה. בפועל, ההליך אמנם לא תם, והמשיב 2 קיים ישיבות נוספות, שבהן נשמעו תומכי התכנית מזה, ומתנגדיה (ובכלל זה העותרת) מזה. לבסוף, המליץ המשיב 2 לשר, במסמך מפורט ומנומק, לאשר את התכנית, והשר – הוא הגורם המאציל – בהחלטה מנומקת מטעמו, החליט לעשות כן, לא לפני שבחן את הטענות שהועלו וביקר בעצמו במקום.

בנסיבות אלה, אינני סבור כי עצם קיומה של ההחלטה הראשונה מכתים את ההחלטה השנייה בתג של חוסר סמכות. השאלה היא, האם נפל פגם אחר בהחלטה אחרונה זו, ובעיקר, האם החלטה זו התבססה על שיקול דעת סביר והאם נתקיימו כללי הצדק הטבעי. נבחן שאלות אלו עתה.

ההחלטה בדבר הקמת בית המעצר במתחם קריית הממשלה בהר-הצופים

11. אין ספק – והמשיב 1 עמד על כך במסגרת ההחלטה השנייה – לתכנית 6313 יש מתנגדים. בחומר שצורף לעתירה ניתן למצוא חוות דעת וניירות עמדה המעידים על כך. כזה הוא, למשל, מכתבה של מנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים, הגב' דינה רצ'בסקי, מיום 6.2.2002, ששוגר לשר הפנים דאז מר אלי ישי, בו נאמר כי מינהל התכנון המליץ שלא לאשר את התכנית בשל מיקומו של בית המעצר במתחם. במכתב הובע החשש, כי בניית בית המעצר "במתחם רגיש זה, מעברו המזרחי של כביש מס' 1 עשוי לגרום להחלשת אזור קריית הממשלה המזרחית ומלון היאט... ולדחייתם מלהיות חלק אטרקטיבי של העיר המערבית". עוד נכתב, כי "להערכתנו ניתן לנתק בין מטה משטרת ירושלים ובין בית המעצר של כל מחוז ירושלים כמו בערים אחרות (תל אביב למשל) ואז הקריטריונים לחיפוש חלופות משתנים ונעשים יותר גמישים".

גם משרד התיירות הביע התנגדות נחרצת לתכנית. כך, למשל, במכתב ששוגר לוועדה המחוזית, מטעם המשרד, נטען כי להקמת בית המעצר עלולות להיות השפעות סביבתיות שליליות העומדות בסתירה לאופי האזור בכלל ולשימושים תיירותיים בפרט. זאת, לאור החזות של בית מעצר, הרעש הנובע מתנועת רכבי משטרה, הפעילות סביב בית המעצר וכן לאור שיקולים תדמיתיים. שר התיירות המנוח, רחבעם זאבי ז"ל, הציג בכתב ובעל-פה את עמדת משרדו, כי העברת בית המעצר למתחם החדש תפגע במלון ובמשקיעים.

פרופ' אדם מזור, אדריכל ומתכנן ערים, כתב עבור העותרת חוות דעת לגבי ההיבטים התכנוניים והאורבניים של הקמת בית המעצר (חוות הדעת מיום 7.1.2002). לדעתו, קיים אינטרס לאומי ועירוני בטיפול זהיר באזור הרגיש של אגן העיר העתיקה, המהווה נקודת מפגש של אוכלוסיות ותרבויות. ראוי – כך הוא סבור – לקיים באזור כזה פעילויות התורמות למפגש, לפתיחות ולשיתוף פעולה בין האוכלוסיות השונות – ואכן, במקום קיימים "עוגנים", כלשונו, המשרתים את האוכלוסייה כולה ומשתלבים בנוף: האוניברסיטה העברית, בית החולים "הדסה" ומלון היאט. הקמת בית המעצר, לדעת פרופ' מזור, פוגעת בתדמיתה של העיר ירושלים בשל שהיא יוצרת "חומה" החוסמת את הנוף ומכוננת סמל שלילי בשערי הכניסה לעיר. לכך, לשיטתו, השלכות שליליות על הפעילות בהר הצופים, בעיקר בתחום המלונאות. פרופ' מזור הציע אפוא לבחון אתרים חלופיים להקמת בית המעצר.

מר ישראל קמחי – גיאוגרף ומתכנן ערים – סבר גם הוא שאין מקום לבנות את בית המעצר אל מול מלון היאט. הוא בחן חלופות אחרות למיקום בית המעצר, וקבע כי ישנם אתרים בעיר ירושלים, שהקמת בית המעצר בהם תגשים טוב יותר את האינטרסים של כל הנוגעים בדבר. בין היתר ציין מר קמחי, כי ישנם אתרים חלופיים שבהם הקמת מטה המחוז ובית המעצר אף תשרת שיקול נוסף, לאמור: תוספת ביטחון באזורים הזקוקים לכך. כן הוא הדגיש, כי אם יוחלט להפריד את בית המעצר ממטה המחוז, אזי יתווספו אתרים חלופיים נוספים, שבהם ניתן להקים את בית המעצר.

12. אחרים הביעו עמדה אחרת, ובראש ובראשונה – מוסדות התכנון שאישרו את התכנית שהגישה הרשות לפיתוח ירושלים. השיקולים להקמת בית המעצר במקום שיועד לו בתוכנית 6313 סוכמו בהחלטת השר, שצוטטה לעיל, ופורטו גם בחוות-דעת, מיום 30.10.2003, מטעם מתכנתת מחוז ירושלים, הגב' בינת שורץ-מילנר. בחוות הדעת פורטו שורה ארוכה של יתרונות, הגלומים בהקמת בית המעצר דווקא במקום האמור. בין היתרונות ניתן למנות את אלה: מבחינה תפעולית, עונה המיקום המוצע על

הדרישות התפעוליות-טכניות של המפעיל. הוא משולב במטה המחוז של המשטרה, ובכך יש כדי להגשים את האינטרס של יעילות תפקודית מרבית ושילוב תשתיות ומשאבים (יצוין כי אנשי משטרה שהביעו עמדתם בעניין – למשל סגן מפקד מחוז ירושלים שנשא דברים בפני ועדת המשנה – אכן הדגישו שבית המעצר חייב להיות בתוך המתחם של מטה המחוז, וכי מיקום בית המעצר בנפרד עלול לגרום "בעיות לוגיסטיות קשות"). כמו-כן, הגישה למקום נוחה, המגרש מתאים בגודלו ובתוואי השטח שלו, הוא זמין ומבטיח תנאים נאותים לעצורים.

מבחינה עירונית, קובעת חוות הדעת כי בית המעצר אינו חלק משכונת מגורים, אלא משולב ומוטמע באופן מלא בקריית הממשלה. בכך יש כדי למתן את הדימוי השלילי, ולהגשים את המגמה להקים במקומות כגון דא – קו תפר בין מזרח העיר למערבה – "שימושים ממתנים קונפליקטים" (כגון שימוש ציבורי-שלטוני) ולמתן "שימושים המייצרים חיכוכים וקונפליקטים". הודגש, כי השפעתו של בית המעצר, במיקום המוצע, על התנועה, היא זניחה, וכי לא ייווצר מוקד רעש חריג. המתחם – כך נאמר – מתוכנן היטב. חזותו היא של מתחם מבני ציבור סטנדרטי בן 6-8 קומות, חזיתותיו "מעוצבות ומגוננות" והוא כולל רחבת כניסה והתכנסות למבקרים. חוות הדעת מאירה את החשיבות הקנויה לזמינותו של המגרש עליו מיועד בית המעצר להיבנות, זאת לנוכח החיוניות בפינוי מהיר של בית המעצר במיקומו הנוכחי – מגרש הרוסים.

גם מבחינה חברתית – כך קובעת חוות הדעת – המתחם המיועד להקמת בית המעצר הוא מרכזי ונגיש, ובד בבד – איננו ממוקם בתוככי שכונת מגורים. חוות הדעת מדגישה כי המתחם נמצא בסמוך למספר מועט של בתי-מגורים, והבית הגובל הקרוב ביותר נמצא במרחק של 43 מטרים מבית המעצר; ובנוגע למלון היאט – הרי שהחשש הלכאורי לפגיעה במלון מבוסס כל כולו על הידיעה בדבר קיומו של בית המעצר ולא על עצם קיומו, שהרי חזיתו העיקרית של המלון אינה פונה לכיוון המתחם, אין פגיעה בנוף לעיר העתיקה, ובית המעצר מוטמע, כאמור, בקריית הממשלה. לכך מתווספת העובדה שהוחלט, בעקבות דיון בהתנגדויות לתכנית 6313, לבנות קיר חוצץ בגבול המתחם ולבטל את דרך הגישה למתחם מכיוון צפון-מזרח.

נתון חשוב נוסף בחוות-הדעת נוגע לבחינת החלופות. נכתב, כי במהלך התכנון המוקדם נבחנו שמונה אפשרויות נוספות למיקום בית המעצר – חמש מהן נפסלו לאחר בחינה תכנונית מקדמית, והיתר – לאחר בחינה מעמיקה "ברמה של התאמה

פרוגרמטית לדרישות המפעיל וסקיצות תכנון ראשוניות". לבסוף נפסלו גם שלוש החלופות האלה – בין משיקולי תכנון עירוניים ובין משיקולים חברתיים.

בפרק הסיכום וההמלצות של חוות הדעת נאמרו הדברים האלה:

התנאים בבית המעצר הקיים במגרש הרוסים הינם מביישים. האינטרס הציבורי – הגנה על זכויות העצורים לתנאים נאותים, ופיתוח מגרש הרוסים לשימושים מסחריים כמנוף להחייאת מרכז העיר ירושלים – מחייב מציאת מקום חלופי לבית המעצר.

בבחירת מיקום לבית המעצר נערך הליך תכנוני רצינאלי אחראי ומקיף, כאשר לנגד מקבלי ההחלטות עמדו טובת הציבור בכללותו והמנעות מפגיעה בפרטים, ככל הניתן. לאחר שקילת שיקולים תפעוליים, חברתיים ועירוניים ולאחר ניתוח היתרונות והחסרונות של מקומות שונים אפשריים, תוך ראייה כוללת ורב-תחומית החליטו מוסדות התכנון למקם את בית המעצר במשולב עם קריית הממשלה המזרחית, במנותק משכונת מגורים, תוך תכנון המתחם כמתחם ציבורי-שלטוני, במסה ובנפח המתאימים לכושר הנשיאה של המגרש וסביבתו העירונית, ותוך מתן פתרון לבעיות נקודתיות שהועלו בשלב ההתנגדויות.

המתחם המוצע הוא המקום הטבעי והראוי ביותר למיקום בית מעצר חדש ומודרני באזור עירוני, בתחומי העיר ירושלים.

אלו הם, אם כן, השיקולים העיקריים המונחים על כפות המאזניים של ההחלטה בדבר מקום הקמתו של בית המעצר. בהביאם שיקולים אלה בחשבון, הגיעו מוסדות התכנון, ובעקבותיהם משרד הפנים והשר העומד בראשו, למסקנה כי יש הכרח להעביר, במהירות האפשרית, את בית המעצר ממקומו הנוכחי במגרש הרוסים, וכי המיקום החלופי הטוב ביותר – בהתחשב ביתרונות, בחסרונות ובחלופות – הוא המתחם בקרבת הר-הצופים.

13. באחת הפרשות כתב חברי המשנה לנשיא מ' חשין:

כך נמצא לנו, ולא להפתעתנו, כי בעולם התיכנון רבות הן הדעות ורבים הם חילוקי-הדעות וההשקפות לא פחות מאשר בעולמנו-שלנו, עולם המשפט. מלחמת חוות-הדעת גברה והלכה, וחוות-דעת נערמו על שולחנו כפלא שוליית-הקוסם. לא נכניס ראשו בכל אלה, ולו מן הטעם שאין אנו רואים עצמנו כשירים וראויים להכריע בקונצפציות ודוקטרינות של תיכנון (בג"צ 2920/94 אדם, טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, פ"ד נ(3) 441).

אכן, בית המשפט אינו נוהג לבוא בנעליהן של רשויות התכנון המוסמכות. הנטייה היא שלא להתערב בהחלטתן של רשויות התכנון אלא מקום שנפל בהן פגם משפטי, כגון חריגה מסמכות, פעולה בחוסר תום לב, או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות (ראו עוד בג"צ 2324/91 התנועה לאיכות השלטון נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, פ"ד מה(3) 678; בג"צ 478/85 אבולעפיה נ' ועדה מחוזית לתכנון ובנייה, פ"ד מ(2) 294; בג"צ 465/93 טריידט נ' ועדה מקומית לתכנון ובנייה, פ"ד מח(2) 622). לא מצאתי כי במקרה זה נפל בהחלטה פגם מן הפגמים האמורים. ההחלטה נתקבלה בסמכות, ואין כל בסיס לטענה כי היא נובעת מחוסר תום-לב או שרירות. העותרת חוזרת וטוענת כי ביסוד ההחלטה "מסע לחצים מאסיביים", אך גם אם היה "מסע לחצים" – ואין בפנינו ראיה לכך – הרי שזהו חזון נפרץ במקומותינו, והמשיבים – שעומדת להם חזקת כשרות – פרסו בפנינו שורה של שיקולים תפעוליים, תכנוניים, עירוניים וחברתיים, שהם אשר עמדו בבסיס ההחלטה של הרשויות המוסמכות. אי-קבלת עמדתם של המתנגדים לתכנית, לרבות משרד התיירות וגורמים נוספים, היא עצמה איננה מכוננת פגם של חוסר תום-לב. "רשות מינהלית, שאינה מקבלת דעתם של אחרים, אינה פועלת מטעם זה בלבד בחוסר תום-לב" (בג"צ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29). זאת ועוד, "אך טבעי הוא, כי בעל הסמכות יטה אוזן קשבת לעמדתם של גורמים מינהליים שונים, אשר להם התמחות מסוימת בסוגיה הנדונה. אך בסופו של דבר האחריות היא של בעל הסמכות, וההחלטה היא שלו, הן במישור קביעת העובדות והן במישור הסקת המסקנות" (שס). השאלה האמיתית היא אפוא האם באיזון בין השיקולים הרלבנטיים נפל פגם של חוסר סבירות קיצוני. לשאלה זו יש להשיב בשלילה.

14. אכן, יש מי שהקמת המתחם המתוכנן – ובית המעצר כחלק ממנו – בסמוך למקום מגוריו או עסקיו, אינה לרוחו. אין מנוס מכך. ניתן להניח, כי בכל מקום שבו יוקם בית המעצר, יהיה מי שיראה בכך פגיעה בו. אולם כדברי המשנה לנשיא ת' אור, בהקשר אחר:

ערכם של מקרקעין מוקנה להם ברגיל בהתאם לשימושים שניתן לעשות בהם, ואלה נקבעים בחברה מודרנית על פי תכניות מתאר הנקבעות על ידי רשויות התכנון. לעיתים קרובות עולה ערכם של מקרקעין בעקבות פיתוח הנעשה על ידי הציבור. מפיתוח זה מפקי בעל המקרקעין רווח ניכר, ממנו הוא נדרש לשלם אך חלק בתשלום היטל השבחה. לעיתים, פיתוחם של מקרקעין כרוך גם בנטילת חלק מן המקרקעין לצרכים ציבוריים שונים, כגון סלילת כבישים, הקמת מבני ציבור

ולעיתים כרוך הפיתוח בשינויים תכנוניים שאין עימם נטילת המקרקעין ואשר מפחיתים מערכם. לא ניתן לכמת באופן מתמטי את היתרונות שמפיק בעל מקרקעין עקב היותו חבר בקהילה אל מול העלויות הכרוכות בכך. מתוך רעיון זה, שאין לאדם זכות, כי ערך מקרקעיו אך יעלה כתוצאה מפתוח בידי הציבור, אלא כרוכה בהחזקת מקרקעין גם חובה כלפי הציבור, קובע המחוקק כי אין אדם זכאי לפיצוי בגין כל נסיגה שנסוג ערך מקרקעיו, וכל פגיעה שהוסבה להם. כל עוד פגיעה זו אינה בלתי פרופורציונית ואינה בלתי צודקת, על בעל המקרקעין לספוג עלות זאת כחלק מהמחיר שהוא משלם על היותו חבר בקהילה (דנ"א 1333/02 הועדה המקומית לתכנון ובניה, רעננה נ' הורוויץ, תק-על 2004 (2) 1210).

ובהשאלה לענייננו: הקמת מבנים שלטוניים-ציבוריים בתחומיה של עיר – במיוחד העיר ירושלים – היא חיונית. בכלל זה – גם מבני ציבור "בלתי-אטרקטיביים" כמו בית מעצר. מבנים אלה נושאים עמם יתרונות רבים לקהילה ולפרטים, אך עלולה להיות כרוכה בהם גם פגיעה מסוימת במאן-דהוא. בני-הציבור הנהנים מחברותם בקהילה נדרשים לספוג פגיעה זו, שהיא כורח בל יגונה. חובתן של הרשויות השלטוניות היא לעשות את המירב כדי לצמצם פגיעה זו ולערוך איזון הולם וסביר בין השיקולים והאינטרסים הרלבנטיים; וככל שהרשות עושה כן, גם אין בכך משום פגיעה שאיננה מידתית בזכות החוקתית להגנה על הקניין (ראו פרשת הורוויץ הנ"ל).

15. בענייננו, ערכו רשויות התכנון המוסמכות, ולאחריהן שר הפנים, איזון בין השיקולים המורכבים שלעניין: שיקולים תפעוליים, תכנוניים, עירוניים וחברתיים – כמפורט לעיל. נבחנו שורה של חלופות – חלקן נפסלו בשלב מקדמי, אחרות – לאחר בדיקה מעמיקה, הכל בהתאם לשיקול דעתן של רשויות התכנון. המסקנה היתה כי רק המיקום המוצע בתכנית 6313 עונה על הצרכים. במיוחד הודגש הצורך בפינוי מהיר של מתחם מגרש הרוסים – צורך שאינו נובע רק משיקולים של תכנון ופיתוח עירוני, אלא לא פחות מכך, משיקולים של שמירה על זכויות היסוד של העצורים. במסגרת האיזון הכולל נשקלו גם אופיו של האזור (קו תפר בין מזרח העיר למערבה) והפגיעה האפשרית בבית המלון ובבתי מגורים שבקרבת מקום. נמצא, כי הטמעת בית המעצר בתוך מתחם של מבנים שלטוניים, ובסמוך למטה הארצי (שקיים במקום מזה שנים רבות) ולמטה האזורי, גורעת מן החסרונות הנזכרים. הודגש, כי בין יתר יתרונותיו של המתחם, יש חשיבות רבה לכך שהוא איננו מצוי בתוככי שכונת מגורים. כן הוחלט להקים קיר חוצץ ולבטל את כביש הגישה הצפון-מזרחי למתחם, כך שיימנע מעבר של כלי-רכב משטרתיים בכביש הסמוך למלון (הוחלט שהגישה תהיה דרך הכביש הקיים למטה הארצי). הועדה המחוזית הדגישה, כי "מיקום ההתכנסות והכניסה לביקורי

עצירים יהיו מכביש מס' 1 במרחק רב מהכניסה למלון היאט, ובאזור שאיננו נצפה ממנו". בהתחשב בכל אלה, ההחלטה שנתקבלה אינה מצדיקה התערבות של בית משפט זה.

16. טענות העותרת לפיהן ההחלטה נתקבלה ללא תשתית מספקת, אינן מקימות במקרה זה עילת התערבות במעשה השלטוני. ההחלטות בנוגע לתכנית 6313 נתקבלו, כאמור, על-פי שיקול הדעת המקצועי של הגורמים המוסמכים, לאחר שנשמעו הטענות לכאן ולכאן, התקיימו ישיבות ודיונים והוכנו חוות דעת – בין היתר מטעם העותרת עצמה. מן החומר המצורף לעתירה, ומתגובות המשיבים, עולה כי ההחלטה לגבי מיקום בית המעצר התקבלה לאחר שחלופות אחרות שנבדקו, נמצאו בלתי-מתאימות. מסמך המצורף לעתירה מלמד כי בתום הדיון בוועדת ההתנגדויות (ביום 30.1.2001) ביקש מתכנן המחוז להכין עבורו מסמך "שמרכז את החלופות שנבדקו למיקום מטה המחוז ובית המעצר". המסמך הוכן על-ידי חברת "תפנית וינד בע"מ", ובו נאמר כי הרשות לפיתוח ירושלים (שהגישה את תכנית 6313), באמצעות חברת תפנית וינד בע"מ ובשיתוף פעולה עם המשרד לביטחון פנים, "שקדו מראשית שנות ה-90 על איתור שטח מתאים למטה מחוז ובית מעצר". במסמך מתוארות אמות המידה שהותוו על-ידי המשרד לביטחון פנים ועל-ידי משטרת ישראל, האתרים שנבדקו והטעמים לפסילתם – בין בשלב מקדמי ובין לאחר בדיקה יסודית. ראוי להדגיש כי הרשות לפיתוח ירושלים היא תאגיד שהוקם מכוח חוק הרשות לפיתוח ירושלים, התשמ"ח-1988 ותפקידיה, בין היתר, הם ליזום פעולות, לעודד יוזמות ולהכין תכניות לפיתוח הכלכלי של ירושלים. אינני מוצא ממש בטענת העותרת כי הרשויות המוסמכות "התפרקו" מסמכותן או שמו שיקול דעתו של אחר תחת שיקול דעתן שלהן. העותרת סבורה כי ראוי היה להרחיב את החיפוש אחר אתר חלופי ולהעמיקם. אלא שעניין זה מסור, ככלל, לשיקול דעתן של הרשויות המוסמכות. לא נפל בהליך פגם של חוסר סבירות קיצוני, המצדיק מתן הוראה להוסיף ולבחון חלופות, תוך דחייה לזמן ארוך ובלתי-מוגדר את שיש לעשות היום, קרי: לפנות את בית המעצר, שאיננו מספק לעצורים תנאים הולמים, ולהעתיקו למקום אחר, מתאים הימנו.

העותרת מלינה על כך שלא הוכן תסקיר השפעה על הסביבה, אך אין היא מצביעה על הוראה המקימה חובה סטטוטורית לעריכת תסקיר כזה, במקרה הנדון, וטענותיה מכוונות כנגד "שיקול דעת פסול שלא לבצע תסקיר" (לגבי המקרים שבהם ישנה חובה מן הדין לערוך תסקיר השפעה על הסביבה, ראו תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003; תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשמ"ב-1982, שהן הרלבנטיות לענייננו; וכן חוק התכנון והבניה,

תשכ"ה-1965). בהיעדר חובה סטטוטורית כאמור, ולאור המידע שהיה בפני הרשויות המוסמכות ערב קבלת החלטותיהן, לא מצאתי כי אי-הכנת תסקיר מהווה, במקרה זה, פגם המצדיק התערבות של בית משפט זה.

כללי הצדק הטבעי

17. העותרת סבורה כי השתלשלות העניינים בכל הנוגע לאישור התכנית היתה נגועה בהפרה של כללי הצדק הטבעי, ובעיקר – כך היא טוענת – הוסתרו ממנה מהלכים שונים ולא התאפשר לה להציג עמדתה כדבעי. העותרת מציינת כי המשיב 1 ערך סיור בשטח המיועד להקמת בית המעצר, בלוויית נציגים מטעם המשיבים, ואילו פגישה שהובטחה לנציג היזמים עם המשיב 1 – לא נתקיימה.

גם טענה זו יש לדחות. אכן, השמירה על כללי הצדק הטבעי, ובכלל זה – זכות השימוע, היא מרכיב חשוב בהליך המנהלי. היא נגזרת מחובת ההגינות הכללית, שכל רשות שלטונית חבה בה, ומתפיסת הרשות כנאמן של הציבור. היא נדרשת, בין היתר, על-מנת שהחלטת הרשות לא תתקבל אלא על בסיס תשתית נאותה של טיעונים לכאן ולכאן, ועל-מנת ש"יידע האזרח וירגיש, כי אם נצטוו להביא קורבן משלו הרי נעשה הדבר לא מתוך 'עמדה של כוח', אלא לאחר שיקול זהיר של ה'זה-כנגד-זה' אשר בענייני הכלל והפרט" (בג"צ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493, 1511). אולם גם ביישום הכללים הללו נתון מתחם של סבירות לרשות המנהלית. אכן, החובה ליתן למי שעומד להיפגע ממעשה מנהלי הזדמנות הוגנת להשמיע את טענותיו לעולם נבחנת במשקפי המקרה המסוים – "היקף החובה וצורת ההזדמנות תלויים יהיו, כמובן, בנסיבות הקונקרטיות של העניין הנדון" (שם, בעמ' 1508). תכופות, ישנן מספר דרכים לאפשר לאדם להשמיע בצורה הוגנת את השגותיו בפני הרשות. לרשות נתון שיקול דעת בבחירה בין דרכים אלו. עמד על כך בית משפט זה בבג"צ 161/84 חברת ווינדמיל הוטל בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד מב(1) 793:

טענתו האחרונה של בא-כוח העותרת, כי המנהל הכללי לא נהג לפי כללי הצדק הטבעי, משום ששמע את נציגי העותרת ואת נציגי המתנגדים בנפרד, ולא אלה בפני אלה, וכן משום שביקר במספר דירות בסביבת המלון בלוויית המתנגדים ובנוכחותם ושלא בנוכחות העותרת. אף בטענה זו לא מצאנו ממש. חובתו של המנהל הכללי היא לשמוע את הצדדים הנוגעים בדבר, אך דרכי השמיעה רבות הן ומגוונות ומשתנות על-פי הנסיבות. יש שהשמיעה היא בכתב ויש שהשמיעה היא בעל-פה. כאשר השמיעה היא בעל-פה יש שהיא נעשית בצוותא חדא ובנוכחות כל הנוגעים בדבר, ויש שהיא נעשית

בשלבבים, כאשר כל צד נשמע בתורו. נראה לנו, כי זכות השמיעה של העותרת לא נפגעה כלל במקרה שלפנינו.

והדברים יפים גם לכאן. מחומר הראיות עולה כי בפועל, קולה של העותרת נשמע, בפני הגורמים המוסמכים, ולא פעם אחת, הן מפיה שלה והן מפיהם של אישים רמי-דרג, ובהם שרי התיירות. העותרת הגישה, ביום 22.11.2000, לוועדה המחוזית, התנגדות מפורטת לתכנית 6313. ועדת המשנה קיימה ביום 30.1.2001 דיון בהתנגדויות – לרבות זו של העותרת, שגם השמיעה בפני הוועדה טיעונים בעל-פה. ביום 7.8.2001 נערך דיון חוזר בוועדת ההתנגדויות, ושוב ניתן פתחון-פה לנציגים מטעם העותרת. בסופו של דבר החליטו הוועדות לאשר את התכנית, תוך שינויים ותיקונים, ובכלל זה, הקמת קיר חוצץ וביטול כביש הגישה הצפון-מזרחי למתחם. זאת ועוד, העותרת שיגרה, ביום 13.9.2001, לשר הפנים דאז מר אלי ישי, התנגדות לאישור תכנית 6313 על ידו. גם כאן, פרשה העותרת את מכלול טענותיה. מכתבים נוספים מטעם העותרת ובאי כוחה שוגרו לגורמים שונים, ובכלל זה לשרי התיירות והפנים. בחודש ינואר, שנת 2002, הגישה העותרת לשר הפנים, למנכ"ל משרד הפנים וליושב-ראש הוועדה המחוזית, את חוות-דעתו הנזכרת לעיל של פרופ' מזור. בתאריך 7.1.2003 התקיימה ישיבה – הפעם אצל המשיב 2, על-מנת לאפשר למתנגדי התכנית להשמיע את דברם. כל המתנגדים – לרבות העותרת – השמיעו טיעוניהם. העותרת שבה ומסרה את כל המסמכים הרלבנטיים, לרבות חוות-הדעת של פרופ' מזור ושל מר קמחי. הישיבה הסתיימה בהודעת המשיב 2 כי "הדברים יישקלו על ידי בכובד ראש, תוך בחינת הטיעונים שנשמעו על-ידי כל הצדדים, וההחלטה תינתן במועד מאוחר יותר" (יצוין, כי ישיבה עם תומכי התכנית התקיימה בתאריך 6.5.2002). לאחר שמיעת כל הצדדים המליץ המשיב 2, למשיב 1 הממונה עליו, לאשר את תכנית 6313. המלצה זו נתקבלה על דעתו של המשיב 1. אינני סבור כי במקרה זה נפל פגם במימוש כללי הצדק הטבעי, בכך שהשימוע נערך בפני המשיב 2 – מנכ"ל משרד הפנים – ולא בפני המשיב 1 – השר עצמו. בנסיבות אלה, לא נשללה מן העותרת הזכות לשמיעה הוגנת, וזאת גם בהינתן הטענה כי הובטחה לה פגישה עם המשיב 1, לאחר שזה האחרון סייר במתחם בלוויית נציגים של המשיבים, והפגישה לא התקיימה עובר למתן ההחלטה.

לא נותר אלא לקבוע, כי עמדת המתנגדים לתכנית 6313 – ובכלל זה העותרת – הובאה במלואה בפני הגורמים המוסמכים, אולם בסופו של דבר, עמדה זו לא נתקבלה, והוחלט כי איזון בין כלל השיקולים שלעניין מוביל לצורך למקם את מטה המחוז ואת בית המעצר, במתחם שיועד לכך בתכנית.

18. לבסוף, ראוי להתייחס לטענת העותרת אודות הבטחות שניתנו ליזמים, בזמנו, בדבר האופן בו צפוי אזור המלון להתפתח. נראה כי העותרת עצמה אינה מבקשת לבסס על טענה זו, כשהיא לעצמה, עילה משפטית לביטול החלטת השר. מכל מקום, הטענה היא כללית ואין בה כדי לבסס עילה משפטית כאמור (לעניין התנאים למתן תוקף להבטחה מנהלית, ראו למשל בג"צ 135/75 סאי-טקס קורפוריישן בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד (1) 673; בג"צ 594/78 אומן מפעלי סריגה בע"מ נ' שר התעשייה, פ"ד לב(3) 469; בג"צ 142/86 "דשון" כפר שותפי להתיישבות נ' שר החקלאות, פ"ד מ(4) 523). כך, למשל, לא הוברר בעתירה מיהו – באופן פרטני – הגורם שנתן את ההבטחות הנטענות, ומה בדיוק היה תוכנן של אותן הבטחות. אין כל בסיס לקביעה כי הרשויות היו "מושקקות" מלאשר את תכנית 6313 או כי קם לעותרת אינטרס הסתמכות מוגן כי בית מעצר לא יוקם במקום המיועד לכך בתכנית. יוצא, כי גם טענה זו אין בה כדי לשנות מן התוצאה.

גם ביתר טענות העותרת לא מצאתי עילה להתערבותנו.

אשר על כן, העתירה נדחית.

העותרים, יחד ולחוד, יישאו בשכר טרחת עורך-דין לזכות המדינה (המשיבים 1, 2, 3, 5, 6 ו-7) בסכום של 10,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופט א' גרוניט:

אני מסכים.

ש ו פ ט

המישנה לנשיא מ' חשין:

אני מצרף דעתי לדעתו של חברי, השופט ריבלין, ואולם עושה אני כן שלא בלב קל. הנה-כי-כן, מומחים-שבמומחים דעתם היתה כי אך בשל הימצאותו של בית-המעצר במיתחם לא יהיה זה נכון וראוי לאשר את התוכניות. זו הייתה דעתה של הגב' דינה רצ'בסקי, מנהלת מינהל התיכנון במשרד הפנים, וזו היתה דעתו המנומקת של

פרופ' אדם מזור, אדריכל ומתכנן ערים מן הידועים בישראל. כך גם סברו אנשי משרד התיירות ומר ישראל קמחי, גיאוגרף ומתכנן ערים. נזכיר עוד, כי בשלב הראשון של ההליכים החליט מנכ"ל משרד הפנים - בהחזיקו בסמכות שר הפנים - שלא לאשר את התוכנית, כדי לאפשר בחינה נוספת של ההחלטה להכליל את בית-המעצר בתחומי התוכנית. על דעתי שלי אומר, שנתקשיתי להשתחרר מהתרשמות כי ניתן היה לבחון חלופות נוספות למיקומו של בית-המעצר, הגם שמיקום אחר היה מטיל נטל נוסף על המשטרה. ואם לסופם של שקלא וטריא, ביני לבין עצמי, אמרתי אצרך דעתי לדעתו של חברי, אין זאת אלא מטעמי ממלכה של הפרדת רשויות וביזור סמכויות. האחריות למעשים שנעשו למחדלים שנחדלו, לפיתחן של הרשויות המוסמכות רובצת היא, ולא נמצאו לי שיקולים בני-עוצמה כדי התערבות באשר נעשה ונחדל. הוצגו לפנינו שירותים שנועדו לשכנענו כי בית-המעצר לא יראה ממלון היאט כבית-מעצר, וזכותה של העותרת תעמוד לה כי התחייבויות שניתנו תוגשמה הלכה למעשה באורח ראוי ויעיל.

המישנה לנשיא

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט ריבלין.

ניתן היום, ל' בניסן התשס"ה (9.5.05).

שופט

שופט

המישנה לנשיא