

עת"מ 43830-12-24 החברה להגנת הטבע נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז הדרום ואח'
עת"מ 53780-12-24 הואשלה ואח' נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז הדרום ואח'

בפני : כבוד סגנית הנשיא, השופטת יעל רז-לוי
העותרת החברה להגנת הטבע
ע"י ב"כ עו"ד אסף רוזנבלום ועו"ד אסף בן לוי
העותרת בעת"מ 43830-12-24

נגד

- המשיבים**
1. יו"ר וועדה מחוז לתכנון ובניה דרום
 2. ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית
 3. הוועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז דרום
 4. משרד הבינוי והשיכון
 5. המשרד להגנת הסביבה
 6. רשות מקרקעי ישראל
 7. הרשות הארצית לתחבורה ציבורית
 8. ע"י פמ"ד אזרחי – עו"ד יפית ברקוביץ עיריית דימונה
 9. ע"י ב"כ עו"ד אורטל כנען
 9. חברת נתיבי איילון בע"מ
 10. רכבת ישראל
 11. ע"י ב"כ עו"ד חגי חביב ועו"ד מתן בריק
 11. במקום – תכנון וזכויות אדם
 12. עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
 13. מגמה ירוקה עמותות

המשיבים בעת"מ 43830-12-24

ובעניין:

- העותרים**
1. הואשלה פריג' ו-76 אח'
 2. במקום – תכנון וזכויות אדם
- כולם ע"י ב"כ עו"ד מאיאנה מוראני ועו"ד מרואן אבו פריח
מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
העותרים בעת"מ 53780-12-24

נגד

המשיבים

1. יו"ר וועדה מחוז לתכנון ובניה דרום
2. ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית
3. הוועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז דרום
4. משרד הבינוי והשיכון
5. רשות מקרקעי ישראל
- ע"י פמ"ד אזרחי – עו"ד יפית ברקוביץ
6. חברת נתיבי איילון
7. חברת נתיבי ישראל
8. רכבת ישראל
- ע"י ב"כ עו"ד חגי חביב ועו"ד מתן בריק
9. החברה להגנת הטבע
- ע"י ב"כ עו"ד אסף רוזנבלום ועו"ד אסף בן לוי
10. מגמה ירוקה

המשיבים בעת"מ 53780-12-24

ספרות:

יצחק זמיר הסמכות המינהלית

דפנה ברק-ארז משפט מינהלי

חקיקה שאוזכרה:

תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), תשס"ג-2003: סע' 2, (2)2, (2)2(ב), 3, (א)3, 4, 5

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 110(א)2

תקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), תשס"א-2000: סע' 3

מיני-רציו:

* באישור תוכנית המתאר ופרסומה נפלו פגמים משמעותיים, ובכלל זה אישורה ללא עריכת תסקיר השפעה על הסביבה, בניגוד להוראות הדין. לא זו אף זו, ההחלטות התקבלו בהיעדר הנמקה מספקת וללא תשתית עובדתית ראויה. על כן החלטת ועדת המשנה להתנגדויות אשר דחתה את התנגדויות בטלה, באופן שהדיון יוחזר לוועדה המחוזית לשם עריכת תסקיר השפעה על הסביבה.

* תכנון ובניה – תכניות – תכנית מתאר

* תכנון ובניה – ועדות התכנון והבניה – התנהלותן

.

עתירות כנגד אישור תוכנית מתאר, בהן נטען כי אישור התוכנית ע"י הוועדה המחוזית לתכנון ובניה נעשה בחוסר סמכות וכי נפלו בהליך אישור התוכנית פגמים רבים; וכפועל יוצא מכך ועדת המשנה להתנגדויות שליד הוועדה המחוזית, הייתה צריכה לקבל את ההתנגדויות שהוגשו.

בית המשפט לעניינים מנהליים קיבל את העתירות ופסק:

כדי שתתגבש חובה לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה נדרש קיומם של שני התנאים הקבועים בתקנה 2 לתקנות התסקירים: האחד – שמדובר בתוכנית בעלת השפעה ניכרת על הסביבה; השני – שמדובר באזור בעל רגישות סביבתית גבוהה. במקרה זה, בחינת האמור בתקנה 2(2) לתקנות התסקירים מובילה למסקנה כי התקיימו שני התנאים המנויים בה ובהתקיימותם יש להורות על הגשת תסקיר השפעה על הסביבה. הונח בפני הוועדה המחוזית מסד נתונים המצביע על כך שמדובר בתוכנית בעלת השפעה ניכרת על הסביבה. על כן, נפל פגם מהותי בהחלטות מוסדות התכנון אשר קידמו את התוכנית ללא עריכת תסקיר ההשפעה על הסביבה וללא שעמד בפניהם אף המסמך הנופי הסביבתי שהוועדה עצמה ראתה נכון להורות על הכנתו; פגם המחייב את התערבות בית המשפט. גם הדרך בה הילכה הוועדה המחוזית תוך שהסתמכה באופן שגוי על תקנה 3 לתקנות התסקירים, מלמדת על כך שהוועדה לא שקלה את השיקולים הנדרשים וכי החלטה שלא להורות על הכנת תסקיר השפעה על הסביבה התבססה על הנחה שהובררה כשגויה, כי ישנו פטור מהגשת תסקיר. בחינת החלטות מוסדות התכנון מלמדת כי נפל בהן פגם נוסף בכך שאלו לא נומקו כנדרש, ולא התבססו על תשתית עובדתית מספקת.

אשר על כן החלטת ועדת המשנה להתנגדויות אשר דחתה את התנגדות החברה להגנת הטבע והתנגדות העותרים בטלה, באופן שהדיון יוחזר לוועדה המחוזית לשם עריכת תסקיר השפעה על הסביבה, כאשר יתקיים דיון מחודש בתוכנית לאחר שיתקבל התסקיר ולאור ממצאיו. בנוסף יש מקום שאחד התנאים להחלטת הוועדה המחוזית יבוצע בצורה מלאה – בלב פתוח ובנפש חפצה – ולאחריו תשוב הוועדה ותבחן את התוכנית.

פסק דין

פתח דבר:

1. בפני שתי עתירות שהדיון בהן אוחד, עתירות היוצאות כנגד אישור תוכנית מס' 607-0703421 דימונה מזרח (להלן: "**התוכנית**"). בעתירות נטען, כי אישור התוכנית ע"י הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בדרום נעשה בחוסר סמכות וכי נפלו בהליך אישור התוכנית פגמים רבים; וכפועל יוצא מכך וועדת המשנה להתנגדויות שליד הוועדה המחוזית, הייתה צריכה לקבל את ההתנגדויות שהוגשו.

העתירה הראשונה – עת"מ 43830-12-24 – הוגשה על-ידי החברה להגנת הטבע, ובה הועלו טענות רבות כנגד דחיית התנגדותה לתוכנית. הסעדים המבוקשים בעתירה הם ביטול החלטת וועדת המשנה להתנגדויות אשר דחתה את התנגדות החברה להגנת הטבע לתוכנית, השבת הדיון בתוכנית לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז דרום, לצורך ריפוי הפגמים שנפלו בתוכנית, ובכלל זה אי-הכנת תסקיר השפעה על הסביבה ולחלופין, ביטול החלטת יו"ר הוועדה המחוזית, אשר דחה את בקשת החברה להגנת הטבע לתת לה רשות ערר למועצה הארצית על ההחלטה שדחתה את התנגדותה לתוכנית.

העתירה השנייה – עת"מ 53780-12-24 – הוגשה על-ידי 77 מתושבי הכפר הבלתי-מוכר "ראס ג'ראבה" (להלן: "**העותרים**") ועמותת **במקום תכנון וזכויות אדם** (להלן: "**עמותת במקום**"), אשר בה התבקש מתן רשות ערעור למועצה הארצית לתכנון ובנייה על ההחלטה לדחות את

התנגדות העותרים לתכנית. לחלופין, התבקש בית המשפט לקבוע, כי התכנית בטלה בשל פגמים חמורים שנפלו בהליך אישורה, ובשל פגיעתה הבלתי-מידתית בזכויות אדם, ועל כן יש לבטל את אישור התוכנית ולהורות על בחינת חלופה שתאפשר את שילובם של העותרים, תושבי ראס ג'ראבה, בתוכנית.

רקע עובדתי וגלגוליה של התוכנית:

2. התוכנית מושא דיוננו היא תוכנית שהוגשה בחודש יוני 2023 על ידי רשות מקרקעי ישראל – יוזמת התוכנית (להלן: "רמ"י"). המדובר בתוכנית המשתרעת על שטח של קרוב ל-9,000 דונם וכוללת כ-8,000 יחידות דיור (עם אפשרות להגדלת כמות היחידות עד לכ-10,000 יחידות דיור). המדובר בתוכנית החלה על שטח גדול מאוד אף ביחס לשטח הבנוי היום בעיר דימונה. מבחינת תכנונית התוכנית מוצעת על שטח המסומן בתוכנית המתאר המחוזית – תמ"מ 23/14/4 כאזור לפיתוח עירוני (להלן: "התמ"מ"), כאשר בהתאם לתוכנית המתאר של דימונה שאושרה בהמשך לתמ"מ, ייעוד השטח האמור נקבע כשטח פתוח. על-פי תמ"מ 35 החלה על אזור התוכנית, שטח התוכנית מצוי באזור בעל רגישות נופית סביבתית גבוהה. התוכנית התקבלה בלשכת התכנון בחודש יוני 2023.

3. **ביום 12.7.23** התקבלה חוות דעת של המשרד להגנת הסביבה. בחוות הדעת צוין, כי לעמדת המשרד להגנת הסביבה, יש צורך בתסקיר השפעה על הסביבה, כאשר ברי כי אם זה יוכן אין צורך בנספח סביבתי. הודגש כי המדובר בשטח בעל רגישות נופית סביבתית גבוהה, וכי המסמך האקולוגי שהוכן עבור התוכנית עוד בשנת 2019 מלמד על גיוון השכבות, ייחוד האזור הצפוני של השטח וחשיבות בתי גידול חוליים בסביבת הנחלים אשלוך, דימונה וממשית אשר הינם בעלי ערכיות מרבית. עוד צוין כי מדובר בתוכנית אשר מוסיפה לדימונה שטחים מבונים בהיקף רב ומהווה תוכנית להרחבה ניכרת לפי תמ"מ 35. התוכנית משנה את ייעודי הקרקע משטחים פתוחים לשטחים המיועדים לבינוי ותשתיות ויהיה לעניין זה ביטוי רב מאוד בשטח מבחינת שינוי בנוף, בבתי הגידול, ברצף השטחים הפתוחים ובמצב ההידרולוגי, וכי מאחר שמדובר בשטח רגיש סביבתי שצפוי לעבור שינוי ניכר בהיקף נרחב, נכון יהיה לבחון חלופות לפריסת ייעודי הקרקע על ידי תסקיר השפעה על הסביבה, ולהביאן להחלטת הוועדה המחוזית.

החלטות הוועדה המחוזית ביחס לתוכנית

4. **ביום 31.7.23** נערך דיון ראשון של הוועדה המחוזית בתוכנית. **בדיון צוין כי מדובר בתוכנית באזור בעל רגישות נופית – סביבתית גבוהה.** בהתאם לסעיף 10.1.3 להוראות התמ"מ וכיוון שהתוכנית מיועדת לבינוי שטח שלא היה מיועד לבינוי, עליה לכלול נספח נופי סביבתי שיערך על פי סעיף 11 לתמ"מ. הוועדה התייחסה למסמך מדיניות בעניין המגוון האקולוגי שהוצג בפניה וציינה כי יש בו דרגת פירוט גבוהה. לצד זאת, צוין שניכר כי נושאים אחרים שכלולים באופן מקובל בתסקיר או במסמך נופי סביבתי טרם נבחנו או הוצגו באותו מסמך בצורה סדורה. על כן, קבעה הוועדה ברוב קולות (7 מתוך 9) כי יוכן נספח נופי סביבתי שיתייחס לשאר הנושאים שלא טופלו בבחינה האקולוגית והמשרד להגנת הסביבה יעביר הנחיות לעורך

התוכנית להכנת המסמך הנופי סביבתי; וכי עם השלמתו, המסמך יועבר לקבלת חוות דעת מהמשרד להגנת הסביבה ומרשות הטבע והגנים (להלן: "רט"ג").

עוד הועלתה להצבעה החלטה חלופית מטעם נציגת המשרד להגנת הסביבה אשר נותרה כדעת מיעוט – אשר בעדה הצביעו נציגת המשרד להגנת הסביבה ונציג הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (2 קולות מתוך 9).

בהחלטה זו הוצע לקבוע, כי בהתאם לאמור בחוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה באשר להשפעות הסביבתיות הרבות של התוכנית על הסביבה וערכיות השטחים מבחינה נופית, תיירותית, תרבותית ובוטנית, ועל כן יש מקום שהוועדה המחוזית תורה על הכנת תסקיר השפעה על הסביבה.

יצוין כבר עתה, כי כל החלטות הוועדה המחוזית ביחס לתוכנית התקבלו ברוב דעות כנגד דעתה החולקת של נציגת המשרד להגנת הסביבה, אשר העלתה פעם אחר פעם הצעת החלטה בנוסח דומה לזו שהובאה לעיל לפיה יש מקום להורות על תסקיר השפעה על הסביבה, אך זו נותרה בדעת מיעוט.

5. **ביום 14.8.23** בחלוף שבועיים ובטרם הוכן אותו נספח נופי סביבתי, התקיים דיון נוסף בתוכנית אשר בסופו החליטה הוועדה המחוזית ברוב דעות להפקיד את התוכנית ב-58 תנאים.

בפתח ההחלטה, בפרק שכותרתו "רקע", צוין כי תוכנית "לרובע רותם" הינה אחת התוכניות החשובות להתפתחות העיר דימונה בשנים הבאות, משתרעת על שטחים נרחבים בהם ייעודי קרקע המיועדים לבינוי ופיתוח שיש בהם השפעה ניכרת על הסביבה.

בדיון הוצג תרשים מתוך הנספח האקולוגי הסביבתי ממנו עולה שרוב השטח המוצע לתכנון ברמה מתארית חופף לשטחים שנקבעו ברמת ערכיות גבוהה מבחינה אקולוגית. לאור זאת, לא ניתן בעת הזו על פי המידע הסביבתי הקיים, להפקיד את המתחמים אשר מוצעים בתכנון מתארי.

לצד זאת הוועדה קבעה (ברוב של 6 מתוך 8 קולות) כי לאור חשיבות התוכנית ותרומתה להמשך פיתוח דימונה יש לקדם את התכנון המפורט להפקדה, לצד הכנת הנספח הנופי סביבתי, כאשר במידת הצורך ידויק התכנון ברמה המפורטת. לפיכך, הוחלט להפקיד את התוכנית בתנאים – לא פחות מ-58 תנאים, חלקם מורכבים הדורשים תיאומים עם יועצי נוף, יועצי תנועה, דיון בוועדה המקצועית לביוב ועוד.

גם בדיון זה הועלתה הצעת החלטה על ידי נציגת המשרד להגנת הסביבה בה צוין, כי התוכנית מציעה בינוי נרחב מאוד וכי התוכנית מוגדרת כתוכנית להרחבה ניכרת על-פי תמ"א 35, וכי עמדת המשרד כיועץ סביבתי לוועדה המחוזית היא כי מדובר בתכנית בעלת השפעה ניכרת על הסביבה. עוד נאמר כי בדיון הקודם הומלץ על הכנת הנחיות להכנת מסמך סביבתי ועל הגשתו וכעת אין תשתית מידע סביבתי לצורך קבלת החלטה על הפקדת התוכנית, וכי לתוכנית נקבעו

- מספר רב של הערות העשויות לשנות אותה באופן מהותי. על כן הוצע כי הוועדה תחליט לתקן את התוכנית ורק לאחר מכן לשוב לדון בה – הצעה שנותרת בדעת מיעוט.
6. **ביום 6.9.23** התקבל מסמך ההנחיות למסמך הנופי סביבתי ואף התקיימה בהמשך ישיבה ביום 1.1.2024, בהשתתפות ראש העיר בה צוינו נושאים שיש להתייחס אליהם לאור הממשק של התוכנית עם שטחים פתוחים ומשאבי טבע.
7. **ביום 11.1.24** העביר מגיש התוכנית טיוטת נספח נופי סביבתי אשר נערך לאחר קבלת מסמך הנחיות של המשרד להגנת הסביבה.
8. **ביום 11.2.24** ניתנה התייחסות של המשרד להגנת הסביבה לאותה טיוטת מסמך נופי סביבתי, התייחסות שכללה הערות רבות לקשיים העולים מאותו מסמך ומבדיקות שלא נעשו לדעת המשרד להגנת הסביבה כפי שנדרש, ואף צוינו נושאים שדורשים תיקון בתוכנית. הודגש בסיכום אותה חוות הדעת, כי התוכנית מציעה שינוי של ייעודי הקרקע משטחים פתוחים לשטחים המיועדים לבינוי ותשתיות בהיקף של אלפי דונמים, וכי לשינוי זה יהיה ביטוי רב מאוד בשטח מבחינת שינויים בנוף, בבתי הגידול, ברצף השטחים הפתוחים ובמצב ההידרולוגי. על כן ראוי שתוכנית מסוג זה בשטח רגיש וערכי עם מופע נופי ואדריכלי כה נרחב תעשה בדרך אחרת, ומכאן המשרד להגנת הסביבה מתנגד להפקדת התוכנית (נספח ז') לכתב התשובה של המדינה).
9. **ממש למחרת - ביום 12.2.24** דנה הוועדה המחוזית שוב בתוכנית, והתייחסה לאותו מסמך נופי סביבתי שהועבר על ידי מגיש התוכנית ממש עובר לדיון למשרד להגנת הסביבה, תוך שצוין כי מדובר במסמך ארוך אשר כלל התייחסות נוספת למספר עניינים וכן סטטוס תיאומים בהתאם להחלטה מיום 14.8.23 (כמפורט בעמ' 10–13 לתשובת המדינה).
- הוועדה המחוזית ציינה בהחלטתה, כי היא דנה אף בחוות דעת של המשרד להגנת הסביבה המתייחסת לטיטוט המסמך הנופי סביבתי, והחליטה ברוב דעות (8 מתוך 10 קולות) כי תחום הבינוי החדש כפי שהוצג בדיון, הינו במרחק סביר מנחל אשולון ונחל דימונה. לצד זאת, צוין כי ישנם מספר אזורים הנדרשים לדיוק נוסף אשר ניתן יהיה לבחון את מידת צמצומם בהמשך. על כן, החליטה הוועדה מחוזית על תיקון התוכנית במובנים מסוימים בהתאם להערות המשרד להגנת הסביבה מיום 11.2.24; וכי הוועדה תשוב ותדון בעניין ניצול מרבצי חומרי הגלם המצויים בתחום התוכנית אחרי קבלת התייחסות המפקח על המכרות. זאת, לאחר שהובהר כי הדבר נדרש בהתאם להנחיות מינהל התכנון וכי יש חובה לפי תמ"א 15/1 לקבל חוות דעת של המפקח על המכרות טרם אישור התוכנית.
- גם בדיון זה הועלתה, בפעם השלישית, הצעת החלטה חלופית מטעם נציגת המשרד להגנת הסביבה, בה צוין שהתוכנית מציעה שינוי של יעוד הקרקע משטחים פתוחים לשטחים המיועדים לבינוי ותשתיות שונות בהיקף של אלפי דונמים, בשטח רגיש וערכי עם מופע נופי ואדריכלי נרחב בעתודת הקרקע האחרונה והמשמעותית של דימונה. לכן, לאור המורכבות וגודל השטח, נדרשת הכנת תסקיר ובדיקת כל ההיבטים וחלופות הבינוי.

ביום 10.4.24 התקיים דיון המשך בוועדה המחוזית. במוקד הדיון ניצב נושא ניצול מרבצי חומרי הגלם בשטח התוכנית, לאחר שהוצגה חוות דעת המפקח על המכרות בנוגע לסוג המחצב המצוי בשטח התוכנית, איכותו ונחיצותו. מנגד הוצגה עמדת מתכנת המחוז, לפיה הנמכת מפלסי הבינוי לשם ניצול המחצבים, כפי שצוין בחוות הדעת, תגרור תכנון מחדש שיארך זמן רב, וכי במאזן השיקולים, יש להמשיך בתוכנית.

הוועדה המחוזית החליטה ברוב דעות לאמץ את עמדת מתכנת המחוז. צוין כי העבודה על התוכנית בשלבים ראשונים החלה עוד בשנת 2015 וכי תמ"א 14/ב והוראות מינהל התכנון לגבי ניצול חומרי גלם ניתנו רק ב-2018 וב-2019; וכי מסמך הניצול היה צריך להיעשות בשלבים מקדמיים בטרם גובשה התוכנית, אולם מעת שהדבר לא נעשה, לא ניתן לעשות זאת עתה. בנוסף, הוועדה החליטה לשנות מספר תנאים שנקבעו בהחלטות קודמות מימים 14.8.23 ו-12.2.24 ולהתקדם עם הפקדת התוכנית.

גם בדיון זה הוצעה הצעה חלופית של נציגת המשרד להגנת הסביבה, בה צוין כי על התוכנית לעמוד בהוראות תמ"א 15/1 לעניין ניצול מוקדם של חומר גלם וזהו תנאי להפקדה, כאשר מחוות הדעת של משרד האנרגיה עולה כי קיים פוטנציאל לניצול חול, ולכן הובעה התנגדות להפקדת התוכנית במתכונתה הנוכחית, שכן היא אינה מקיימת את חובת הניצול המוקדם של משאב הנמצא במחסור לאומי.

10. ביום 5.7.24 פורסמה הפקדת התוכנית.

בתחילת חודש ספטמבר, הוגשו התנגדויות לתוכנית לוועדת המשנה להתנגדויות, כאשר בסך **הכל הוגשו תשע התנגדויות לתוכנית מאת** רכבת ישראל, נתיבי ישראל, נתיבי איילון, משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, **החברה להגנת הטבע**, עמותת **במקום ועוד 105 תושבי היישוב "ראס ג'ארבה"**, 43 מתושבי העיר ומגמה ירוקה.

טענות החברה להגנת הטבע והעותרים בהתנגדות לתוכנית

11. החברה להגנת הטבע והעותרים העלו בהתנגדותם לתוכנית אשר נידונה בפני וועדת המשנה להתנגדויות, טענות דומות לאלו שהועלו בעתירה. החברה להגנת הטבע מיקדה את התנגדותה בכך שלא נערך תסקיר השפעה על הסביבה וכי המסמך הנופי סביבתי שהוכן לא היה מספק ולא כלל את כל המידע העדכני הנדרש. עוד העלתה טענות נוספות הנוגעות לכך שהתכנית אושרה להפקדה עם עשרות תנאים, באופן שמעיד על איבשלותה, ועל כך שמדובר בתכנית גדולה מאוד שמבוצעת בצורה לא שלבית, דבר שיגרור לפגיעה רבה עוד יותר בסביבה.

העותרים מיקדו התנגדותם בנימוקים נוספים, מעבר לטענות דומות כנגד אישור התכנית בתנאים רבים וללא תסקיר השפעה על הסביבה. נטען, כי התכנית נעשתה ללא כל בחינה של אפשרות שילוב תושבי הכפר בה, וכי לא נעשה כל ניסיון אמיתי לבחון מבחינה תכנונית אפשרות זו, הגם שהתכנית פוגעת בתושבי הכפר ובזכויותיהם.

משעיקרי הנושאים שהועלו בהתנגדות עלו אף בדיון בעתירות, ההתייחסות אליהם תובא בהמשך.

החלטות וועדת המשנה להתנגדויות

12. **ביום 30.9.24** דנה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית בכלל ההתנגדויות שהוגשו(להלן: "**וועדת המשנה להתנגדויות**") **וביום 3.11.24** החליטה וועדת המשנה להתנגדויות לדחות את התנגדות החברה להגנת הטבע ואת התנגדות העותרים ועמותת במקום(ההחלטה כוללת דיון בהתנגדויות אחרות שאין מקום להידרש אליהן לאחר שמתנגדים אחרים כמו רכבת ישראל שצורפו כמשיבים בעתירות, השאירו את ההחלטה לשיקול דעתו של בית המשפט).

דחיית התנגדות החברה להגשת הטבע

13. ועדת המשנה להתנגדויות החליטה לדחות את התנגדות החברה להגנת הטבע (ראה עמ' 20–26 להחלטה). באשר לטענה כי הפקדת התכנית נעשתה בטרם התקבלה חוות דעת מקיפה ובטרם הוכן נספח סביבתי שלם אלא רק טיוטה, צוין כי העובדה שנכתב על המסמך טיוטה נבעה מסיבות טכניות שלא השפיעו על המידע הסביבתי המצוי בו. באשר לטענה שהתכנית הופקדה עם 58 תנאים, צוין כי הדבר אינו מעיד על חוסר בשלות של התכנית, וכי לאור חשיבות התכנית ותרומתה להמשך פיתוח העיר והצורך הלאומי באישור יחידות דיור למגורים, התכנית קודמה באופן ממוקד לצורך עמידה ביעד זה וכי התקיימו ישיבות רבות ודיונים במליאת הוועדה המחוזית שכל פעם מסמכי התכנית המעודכנים הונחו על שולחן הוועדה וכך דויקה התכנית.

באשר לטענה, כי הנספח הסביבתי מתבסס על מקורות מידע שרמת הפירוט בהם אינה מספקת לצורך בחינת תכנית בעלת השפעה דרמטית על הסביבה, הוועדה ציינה כי התרשמה מדברי עורך התכנית שהמידע שנכלל במסמך הסביבתי מספק(ראה עמ' 130 להחלטת הוועדה).

באשר לטענה שהיה מקום להורות על תסקיר השפעה על הסביבה בשל היקף התכנית, ערכי הטבע הרבים ופוטנציאל הפגיעה בהם, ציינה הוועדה כי יש לדחות את ההתנגדות, וכי התכנית הקפידה שלא לתכנן בחפיפה בשטחים שהוגדרו כבעלי ערכיות מרבית. הוועדה אף דחתה טענה נוספת לפיה הוועדה המחוזית שגתה כשהסתפקה בהכנת נספח נופי סביבתי בניגוד להמלצת המשרד להגנת הסביבה שעמד על כך שיש מקום להגיש תסקיר השפעה על הסביבה. הוועדה הפנתה לתקנה [\(2\)2 לתקנות התכנון והבניה \(תסקירי השפעה על הסביבה\)](#) תשס"ג–2003 (להלן: "**תקנות התסקירים**"), וציינה כי החובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה אינה נובעת רק מחוות הדעת של היועץ הסביבתי של הוועדה, אלא מעוגנת אף בתקנות התסקירים, כאשר במקרה זה הוועדה קיבלה את עמדת היועץ הסביבתי לפיה לתכנית השפעה סביבתית משמעותית.

14. לצד זאת צוין, כי החלטה בדבר הצורך בעריכת תסקיר כזה נתונה למוסד התכנון, וכי מבחינה משפטית אין כל חובה בהכנת תסקיר, זאת תוך שהיא מפנה [לתקנה 3\(א\)](#) לתקנות התסקירים המקנה למעשה פטור מעריכת תסקיר להשפעה על הסביבה במקרה זה, תוך הפנייה אף לחוות הדעת של היועץ המשפטי לוועדה, עליה בוסס הדבר.

מכל האמור דחתה וועדת המשנה להתנגדויות את ההתנגדות וקבעה, כי ניתן להסתמך על המסמך הסביבתי, וכי החלטת הוועדה המחוזית הסתמכה על הפרשנות המשפטית של הוראות החוק והתכניות הארציות והמחוזיות, בהתאם לעמדת היועץ המשפטי לוועדה.

הוועדה דנה בטענות נוספות של החברה להגנת הטבע בהתנגדותה, ובכלל זה העובדה כי ההליך התכנוני סותר את תמ"א 15/1 הקובעת הוראות לעניין ניצול של חומרי גלם ודחתה את ההתנגדות; ואף דחתה את טענות החברה להגנת הטבע, כי אין שלביות בתכנית ובהוראותיה. כמו כן, נדחתה הטענה כי קיימות כבר עתודות של תכניות לבניה בעיר דימונה.

דחיית התנגדות העותרים תושבי הכפר הבלתי-מוכר ראס ג'ראבה

15. הוועדה דחתה את טענת העותרים ביחס לכך שהיה מקום לבחון את האפשרות לשלבם בשכונת רותם שאמורה להבנות בתוכנית זו, תוך התחשבות בצורכיהם הייחודיים. הוועדה ציינה, כי הקרקע עליה יושב הכפר הבדואי הבלתי-מוכר ראס ג'ראבה, רשומה כקרקע של המדינה, ומאחר שאין לתושבי הכפר זכות קניינית על הקרקע, ישיבתם במקום אינה כדין (ר' עמ' 26 להחלטה). הודגש כי התכנית שהוגשה מהווה את המשך הרחבתה ופיתוחה של העיר דימונה המספקת את צורכי העיר, סביבתה הקרובה ובכללה הישובים הבדואים הסמוכים, וכן את הסביבה הרחוקה; וכי אופייה העירוני של העיר דימונה אינו בעל אופי כפרי, ועל כן הוא אינו יכול להתאים לאופיו ולאורח חייו של הכפר הבלתי-מוכר. עוד צוין, כי בתוכנית ישנם מגרשים המוצעים בשכונה צמודת קרקע שיכולים לתת מענה לקהילתיות אליה שואפים תושבי הכפר. הוועדה דנה אף בטענה כי החלטות בתי המשפט לגבי זכויות אינן מונעות מרשויות התכנון לשקול את האפשרות להסדיר את אותם יישובים במסגרת הליך התכנון, בדומה לפסק הדין בעניין **אום אל חירן**. צוין כי רשויות התכנון מקדמות תכנון להרחבת יישובים בהתאם ליעדי דיור או החלטות ממשלה בנושא, וכי במקרה של האוכלוסייה הבדואית במרחב דימונה, הפתרון התכנוני של אותה אוכלוסייה ובכלל זה גם הכפר, הינו בתחום היישוב "קסר א סיר" המצוי במרחק של 5 קילומטר מהעיר דימונה. ועדת המשנה הפנתה אף לפסק הדין שניתן בעניינם של העותרים בע"א (מחוזי ב"ש) 21579-01-24 **אלהואשלה נ' רשות מקרקעי ישראל** [נבו] (3.6.2024), אשר דן בטענות המתנגדים שביקשו לבטל את פסק הדין של בית משפט השלום שאישר את פינויים, תוך שהוועדה מפנה לכך שהמתנגדים יוכלו לגשת למכרזים לאחר אישור התכנית, כמו כל אדם אחר, וכי הליך התכנון לא יכול לשנות את החלטות רמ"י או הממשלה, הנוגעות לאופן הקצאת קרקעות; וכי לא ניתן להקצות לתושבי הכפר מגרשים ללא מכרז בשכונה החדשה המתרקמת.

16. באשר לטענת העותרים, כי ישנם מספר ערים ויישובים קהילתיים בהם שולבה אוכלוסייה ערבית בשכונות ובמתחמים שתואמים לצרכים שלהם, הוועדה החליטה לדחות את ההתנגדות וציינה כי לכאורה מדובר במקומות בהם המצב הקנייני הבסיסי היה שונה מהמצב כאן. באשר לטענה כי לא קוים תנאי לדי' להפקדת התוכנית שקבע כי יש לבחון אפשרות שילובם (של העותרים בתכנית – י.ר.ל) עם הרשות המקומית ועם הרשות להסדרת הבדואים בנגב, הוועדה דחתה את ההתנגדות וציינה כי על פי מכתב ראש העיר מיום 17.9.24, הרשות קיימה פגישה בהשתתפותו ובהשתתפות נציגי המגזר הבדואי, על פי הקבוע בתנאי.

17. הוועדה דנה אף בטענה כי אי-שילובם של התושבים הבדואים מהווה פגיעה חמורה בזכותם החוקתית של תושבי הכפר לכבוד, וישלול את זכותם למבנה דיור, ודחתה את ההתנגדות אף מטעם זה תוך שהפנתה לפסק הדין בערעור המתנגדים – באותן טענות שהוזכרו לעיל, ולאמירות בית המשפט המחוזי שדחה את הערעור; ומטעמים דומים נדחו גם טענות בדבר אפליה פסולה ופגיעה בשוויון. הוועדה דחתה אף טענות נוספות שהועלו בהתנגדות העותרים ביחס לכך שהתכנית הופקדה בטרם קוימו תנאים מהותיים ביותר, וציינה כי הוועדה דנה בדברים והתנאים מולאו על הצד הטוב ביותר, מבלי להתפשר על איכות התכנון, ועל כן יש גם לדחות את הטענות כי התוכנית הופקדה בחופזה (ר' עמ' 30–31). הוועדה התייחסה גם לטענות העותרים, בדומה לטענות החברה להגנת הטבע, בדבר הצורך בקבלת תסקיר השפעה על הסביבה, ודחתה טענות אלו מטעמים דומים. הוועדה אף דחתה את הטענה שלא היה מקום להפקיד את התכנית בטרם הוכן נספח נופי סביבתי, מהטעמים שנדחתה אף התנגדות החברה להגנת הטבע.

דחיית בקשות רשות הערעור למועצה הארצית

18. לאחר דחיית התנגדות החברה להגנת הטבע ודחיית התנגדות העותרים על ידי ועדת המשנה להתנגדויות, הוגשה על ידם בקשות רשות ערר של המועצה הארצית לתכנון ובנייה, בהתאם [לסעיף 110\(א\)\(2\) לחוק התכנון והבנייה](#), התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבנייה").

19. **ביום 3.11.24 דחה יו"ר הוועדה המחוזית דרום את בקשת רשות הערר של החברה להגנת הטבע (נספח 1 לעתירת החברה להגנת הטבע).**

בהחלטה נקבע, כי בקשת רשות לערור למועצה הארצית צריכה להיות בעניין שהוא חשוב עד כדי הצדקה לערב את המועצה הארצית אם בשל היותו בעל השלכה רחבה ואם בשל אופיו העקרוני או רגישות ציבורית מיוחדת ומקרה זה אינו עומד בפרמטרים האמורים. צוין, כי החלטת הוועדה מקובלת על יו"ר הוועדה במלואה וכי הטענות המועלות בבקשות ערר, אינן בעלות השלכות רוחב ואינן מעלות סוגיה תכנונית עקרונית.

עוד נבחנו הטענות השונות שהועלו, כמו הטענה לפיה הנספח הסביבתי מתבסס על מקורות מידע אשר רמת הפירוט בהם אינה מספקת, וצוין כי טענות מסוג זה אינן מצדיקות מתן רשות ערר למועצה הארצית. כך גם לגבי הטענה שראוי לספק תסקיר מפורט ולצמצם את שטחי

הבינוי באזורים בעלי חשיבות אקולוגית מרבית. צוין, כי שאלת החובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה נידונה בהרחבה וכי על פי חוות דעת היועץ המשפטי לוועדה ובהתאם [לתקנה 3\(א\)](#) לתקנות התסקירים אין חובה במקרה הזה להגיש תסקיר השפעה על הסביבה; וכי השגות על חוות הדעת של היועץ המשפטי של הוועדה אינן מצדיקות מתן רשות ערר למועצה הארצית.

20. **בהחלטה נוספת מיום 3.11.24 נדחתה בקשת רשות הערר של עמותת במקום והעותרים (ר' נספח ע/5 לעתירת במקום).**

בהחלטה נסקרו הפרמטרים למתן רשות ערר למועצה הארצית, הפסיקה והשתלשלות הדיונים בוועדות השונות, בדומה להחלטה שדחתה את בקשת החברה להגנת הטבע.

באשר לטענות העותרים שמדובר בתוכנית בעלת חשיבות עקרונית ומהותית, צוין שהטענות אינן מצדיקות מתן רשות ערר למועצה הארצית. באשר לטענות, כי העותרים רואים בעיר דימונה את מרכז חייהם, ומעוניינים להשתלב במרחב הפיזי והחברתי של השכונה החדשה, צוין כי התוכנית במתכונתה הנוכחית מאפשרת זכות לרכוש נכס או מגרש בתחום העיר והשכונה לכל המעוניין בכך, ובכלל זה גם לעותרים, וכי סוגיית הקצאת קרקע בתחום התוכנית עבור העותרים אינה עניין שבסמכות מוסדות התכנון לדון בו כחלק מהליך התכנון.

בנוגע לטענות הנוגעות לכך שהתוכנית מגלמת פגיעה בזכויות חוקתיות של העותרים, צוין כי טענות אלו הוכרעו על ידי בית המשפט בערעור, וכי הוועדה אינה מוסמכת להכריע בנושאים קנייניים, ואין המדובר בסוגיה בעלת השלכות רוחב המצדיקה מתן רשות ערר למועצה הארצית.

באשר לטענות הנוגעות לכך שההחלטה להפקיד את התוכנית בתנאים לא התבססה על תשתית עובדתית ראויה, צוין כי מולאו כל התנאים שנקבעו בהחלטת הוועדה בדבר הפקדת התוכנית, בדומה לנימוקים על פיהם נדחו טענות דומות של החברה להגנת הטבע וכך גם ביחס לטענות, לפיהן היה נדרש להכין תסקיר השפעה על הסביבה.

21. מכאן שתי העתירות שלפני שהדיון בהן אוחד, היוצאות כנגד החלטת וועדת המשנה להתנגדויות לדחות את התנגדותן לתוכנית, וכנגד ההחלטה לדחות בקשתן למתן רשות הערר למועצה הארצית.

תמצית טענות הצדדים לגופן של העתירות

22. **העותרת בעת"מ 43480-12-24, החברה להגנת הטבע** מיקדה טיעוניה בכך שהיה על הוועדה המחוזית להורות על הגשת תסקיר השפעה על הסביבה טרם אישורה של התוכנית, והיא נמנעה מלעשות זאת ללא בסיס, למרות שחובה היה עליה לעשות כן בהתאם לתקנות התסקירים. הוטעם, כי הדרישה להכנת התסקיר הועלתה שוב ושוב על ידי המשרד להגנת הסביבה, אשר מצא אף ליקויים רבים במסמך הנופי הסביבתי שהוגש, וזה אינו יכול להוות תחליף לתסקיר. בנוסף צוין כי המסמך הנופי סביבתי לא היה שלם והוגש כטיוטה בלבד. עוד טענה החברה

להגנת הטבע, כי אין דחיפות באישור התוכנית, והיה מקום אף לקבוע שלביות בביצועה מה שהיה עשוי לצמצם את הנזק לסביבה ולתושבים. משכך היה מקום לקבל את התנגדותה לתוכנית וכי שגתה וועדת המשנה להתנגדויות בדחותה את ההתנגדות.

לאור זאת, ביקשה החברה להגנת הטבע להורות על ביטול החלטתה של ועדת המשנה להתנגדויות ועל השבת הדיון לוועדה המחוזית, לצורך ריפוי הפגמים שנפלו בתוכנית, ובכלל זה, אי-הכנת תסקיר השפעה על הסביבה. בטיעונים בעל פה בדיון הדגיש ב"כ החברה להגנת הטבע, כי בשים לב לאמור בכתב התשובה של המדינה לפיו המדינה מאשרת שהוועדה טעתה בפרשנות [תקנה 3](#) לתקנות התסקירים וזו אינה חלה כאן, הרי העתירה הצטמצמה לשאלה הנוגעת לחובת הגשת התסקיר בהתאם [לסעיף 2](#) לתקנות התסקירים, תוך שהוטעם שוב כי התנאים הנדרשים בתקנה מתקיימים.

לחילופין נטען, כי יש להתערב בהחלטת יו"ר הוועדה המחוזית מיום 3.11.24 שלא ליתן רשות ערעור למועצה הארצית, כנגד החלטת ועדת המשנה להתנגדויות אשר דחתה את התנגדות החברה להגנת הטבע, שכן מדובר בנושא בעל חשיבות והשלכות רחב.

23. העותרים בעת"מ 53780-12-24 מיקדו טענותיהם בשני מישורים :

במישור הראשון הודגש, כי היה מקום ליתן רשות ערעור על ההחלטה של ועדת המשנה להתנגדויות, וכי זהו המקרה בו נכון שהמועצה הארצית תבחן אף היא את הסוגיות המורכבות ובעלות ההשלכות שהועלו בהתנגדותה. הוטעם, כי מדובר בעותרים המתגוררים בכפר הבלתי-מוכר ראס ג'ראבה מזה עשרות שנים ברשות והם אינם פולשים, ועל כן קידום התוכנית תוך התעלמות מקיומם פוגעת בזכויות היסוד שלהם.

העותרים הדגישו כי היה מקום שמוסדות התכנון יבחנו את אפשרות שילוב התושבים בכפר בתוכנית; כי ההחלטה שלא להכליל את תושבי הכפר בתכנון אינה חוקתית, התכלית העומדת בבסיס ההחלטה אינה ראויה, ההחלטה אינה מידתית ואף מטעם זה לא היה מקום לאשרה. העותרים חזרו והדגישו, כי יש מקום ליתן רשות ערעור שכן הטענות שהועלו בהתנגדות העותרים נוגעות לנושא שיש בו עניין ציבורי רב, נושא בעל השלכות רחב מעבר לתוכנית הקונקרטית; וכי מדובר בסוגיה רחבה הנוגעת להרבה אספקטים באופן המצדיק מתן ערר למועצה הארצית.

במישור השני נטענו טענות רבות כנגד הליך אישור התוכנית. חלק מהטענות דומות לאלו שנטענו על ידי החברה להגנת הטבע, ונוגעות לאי-הכנת תסקיר השפעה על הסביבה; לעובדה שמדובר בתוכנית שלא הייתה בשלה והגם שכך הוחלט על הפקדתה כאשר להפקדה לוו לא פחות מ-58 תנאים אשר משנים את אופי התוכנית, דבר המעיד על אי-בשלות התוכנית. נטען, כי קידומה למרות זאת, ועל כך שהתוכנית נגועה בשיקולים זרים, ומכאן מדובר בתוכנית שאישורה אינו כדין ודינה בטלות. בנוסף דווקא ריבוי התנאים מעיד על חוסר בשלות התוכנית, ואין בקיום חלק מהם בהמשך כדי לרפא את הפגם שנפל באישורה, כאשר ההליך כולו מלמד על פגמים רבים.

עוד טענו העותרים כי מעבר לכך שהתוכנית הופקדה ולאחר מכן נוספו עוד תנאים רבים, הרי היא אושרה מבלי שמולאו תנאי ההפקדה, וכי בניגוד לנאמר בתגובת המדינה, הוועדה המחוזית לא בדקה באופן מספק את מילוי התנאים, טרם אישור התוכנית ופרסומה להתנגדויות.

העותרים הדגישו בעניין זה את אי-קיומו של תנאי לד' בהחלטה על ההפקדה מיום 14.8.23 אשר נוגע אליהם, ומדבר על כך שתבצע בחינה של האפשרות לשלב את העותרים בתחום התוכנית, על ידי הרשות המקומית ועל ידי הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, ואף בעניין זה היה מקום לקבל את התנגדות העותרים. זאת שעה שתנאי זה לא קיים.

דיון והכרעה

24. אקדים ואומר כי לאחר שבחנתי את מכלול טענות הצדדים, הן בכתבי הטענות הארוכים והמפורטים שהוגשו על ידם, והן בטיעוניהם בעל פה בהרחבה בדיון, באתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להתקבל. שכן היה על הוועדה המחוזית להורות על הגשת תסקיר השפעה על הסביבה טרם המשך הדיון בתוכנית. בנוסף ולאור מסקנתי זו, משעה שהדיון הוחזר לוועדה המחוזית מצאתי כי על הוועדה לוודא קיומו של לתנאי ל"ד בהחלטת הוועדה מיום 14.8.2023 הנוגע לעותרים ולהביא אף את תוצאות הבחינה המלאה של עניינם במפורט על פי אותו תנאי בפני הוועדה המחוזית.

הכרעתי נעוצה בעיקר בכך שאישור התוכנית, הפקדתה ופרסומה על ידי הוועדה המחוזית אינם עולים בקנה אחד עם הוראות החוק והפסיקה. בתמצית – הוועדה המחוזית לא הורתה על עריכת תסקיר השפעה על הסביבה בניגוד להוראות הדין ולעמדת היועץ הסביבתי לוועדה, קרי המשרד להגנת הסביבה, ללא הנמקה מבוססת. פגם זה מקבל משנה תוקף לנוכח היקפה הרחב מאוד של התוכנית החלה על שטחים פתוחים בעלי רגישות סביבתית גבוהה.

לא זו אף זו, אישור התוכנית על ידי הוועדה נעשה בטרם הונחה בפניה תשתית עובדתית מספקת לצורך כך. שכן התוכנית אושרה בלי שנערך תסקיר השפעה על הסביבה ועוד בטרם הוגש הנספח הנופי סביבתי, כאשר בפני הוועדה עמד מסמך אקולוגי משנת 2019, שאינו עדכני וממצה, וכאשר חסרה בו התייחסות להיבטים רבים כפי שציינה אף הוועדה עצמה.

בנוסף, התוכנית הופקדה בכפוף לעשרות תנאים, אשר חלקם מהותיים, באופן המעיד כי התוכנית לא הייתה בשלה לאישור והפקדה ואף בכך נפל פגם בהחלטות הוועדה המחוזית. אפרט טעמי.

אישור התוכנית מבלי שהוכן תסקיר השפעה על הסביבה

25. החברה להגנת הטבע ציינה בטיעוניה בדיון, כי הטענה המרכזית שלשיתנה מצדיקה את קבלת העתירה נוגעת לאי-הכנת תסקיר השפעה על הסביבה, ואף העותרים טענו טענות דומות בעניין זה באופן מפורט ומדוקדק – הן ביחס לאי-עריכת התסקיר, והן ביחס לאישור התוכנית להפקדה עם תנאים מרובים מה שמעיד על אי בשלותה.

26. נבחן את הוראות הדין בדבר הגשת תסקיר השפעה על הסביבה ועל רקע זה את דרך הילוכה של הוועדה המחוזית וועדת המשנה להתנגדויות שסברו כי במקרה זה יש אף מעין פטור מהגשת תסקיר, מה שהוברר בהמשך כפרשנות שגויה של הוראות התקנות.

הוראות הדין בדבר הגשת תסקיר השפעה על הסביבה

27. כיום אין חולק, אף לעמדת המשיבות, כי השאלה אם יש חובה במקרה זה בהגשת תסקיר השפעה על הסביבה, כטענת החברה להגנת הטבע והעותרים, מוסדרת בתקנה 2 לתקנות התסקירים, וכי אין תחולה במקרה זה לתקנה 3 לתקנות אלו כפי שסברה הוועדה.

בהתאם לתקנה 2 לתקנות התסקירים מוטלת חובה – "על מגיש תכנית מהסוגים המפורטים להלן, להגיש תסקיר השפעה על הסביבה למוסד התכנון" במקרים שצוינו שם. לענייננו, רלוונטית תקנה 2(2) לתקנות התסקירים, הקובעת כי על מגיש תוכנית חלה חובה לקבל תסקיר השפעה על הסביבה כאשר מדובר בתוכנית "שלדעת מוסד התכנון, יש בביצועה כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה והעוסקת באחד או יותר מהנושאים שלהלן, או חלה באחד מהאזורים שלהלן או בחלק מהאזור: [...] (ב) "אזור בעל רגישות סביבתית גבוהה בשל משאבי טבע או נוף, לרבות חוף, ים, ימה, נחל ואזור החדרה".

28. רלוונטית לענייננו גם תקנה 4 לתקנות התסקירים הקובעת, כי באם מוסד התכנון בוחן את השאלה האם נדרש תסקיר השפעה על הסביבה ואם יש בתוכנית כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה, עליו לעשות זאת לאחר ששמע את עמדת היועץ הסביבתי – שהוא נציג המשרד להגנת הסביבה. מה שמלמד על חשיבות חוות דעתו של היועץ הסביבתי אשר הוא הגורם המקצועי בנושא זה.

אין זאת אלא שהחלטות מוסדות התכנון ביחס לתוכנית כאן, נעשו לאורך כל הדרך בניגוד גמור לעמדת היועץ הסביבתי, אשר לאורך כל הדרך התנגד לאישור התוכנית, התנגדות שעמדה בעינה אף לאחר הגשת אותו מסמך נופי סביבתי שהוועדה הורתה על הגשתו. שכן עולה מחוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה - היועץ הסביבתי - כי יש בנספח הנופי סביבתי כשלים לא מעטים. על כן עמד על התנגדותו לתוכנית ועל כך שיש חובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה.

זאת ועוד, ישנו הבדל בין מה נדרש תסקיר השפעה על הסביבה לכלול בהינתן ההוראות בדבר האופן בו מוכן התסקיר והשלבים הנדרשים בהכנתו אשר מוסדרים בתקנות התסקירים, לבין חוות דעת אחרות כמו מסמך נופי סביבתי בו החליטה הוועדה המחוזית להסתפק; מסמך אשר כלל לא עמד בפניה בעת אישור התכנית להפקדה ולא היה תנאי להפקדתה.

הדברים עולים בבירור מהאמור בתקנה 5 לתקנות התסקירים, אשר קובעת כהאי לישנא:

5. אלה שלבי הליך הערכת ההשפעה על הסביבה:

(1) החלטה בדבר הכנת תסקיר ודרישה להכנת הצעת הנחיות בידי מוסד התכנון;

- (2) הכנת הצעת הנחיות – בידי היועץ הסביבתי או לפי תקנה 7;
 (3) מתן הנחיות – בידי מוסד התכנון;
 (4) עריכת התסקיר והגשתו – בידי מגיש התכנית;
 (5) בדיקת התסקיר ומתן חוות דעת לגביו – בידי היועץ הסביבתי;
 (6) דיון בתסקיר כחלק מהדיון בתכנית והחלטה לגביהם ולגבי חוות הדעת בידי מוסד התכנון.

מכאן אנו למדים כי המדובר בהליך סדור ביותר, הכולל מספר שלבים מובנים ומחויבים. אין לנו אלא לעיין בתנאי המנוי בסעיף 5(6) כשלעצמו, כדי להבין את השוני המהותי בין עריכת תסקיר השפעה על הסביבה כתנאי לבדיקה ואישור תוכנית, לבין האופן בו נעשו הדברים בתוכנית כאן. במיוחד כאשר על פי אותו סעיף, הדיון בתסקיר יהיה כחלק מהדיון בתוכנית טרם אישורה, ולא רק בשלב מאוחר הרבה יותר בו התוכנית כבר למעשה אושרה, כפי שקרה בענייננו.

הצורך בהגשת תסקיר השפעה על הסביבה בתוכנית מושא העתירה

29. כדי שתתגבש חובה לעריכת תסקיר נדרש קיומם של שני התנאים הקבועים **בתקנה 2** לתקנות התסקירים: האחד – שמדובר בתוכנית בעלת השפעה ניכרת על הסביבה; השני – שמדובר באזור בעל רגישות סביבתית גבוהה.

במקרה זה, בחינת האמור **בתקנה 2(2)** לתקנות התסקירים מובילה למסקנה כי התקיימו שני התנאים המנויים בה ובהתקיימותם יש להורות על הגשת תסקיר השפעה על הסביבה.

אשר לתנאי השני הנדרש **בתקנה 2(2)(ב)** לתקנות התסקיר – תוכנית שחלה באזור בעל רגישות סביבתית גבוהה, נדמה כי לא הייתה מחלוקת על קיומו. הדבר עולה מההתייחסות השונות לתוכנית במהלך הדרך ולתיאור האזור, ואף מההחלטה הראשונה של הוועדה המחוזית מיום 31.7.23, בה צוין כי: **"בהתאם לתשריט הרגישויות של תמ"א 35 התוכנית מצוייה באזור בעל רגישות סביבתית גבוהה"**. מעבר לכך, אף בהחלטות וועדת המשנה להתנגדויות אשר דחתה את התנגדויות העותרים צוין כי מדובר באזור בעל רגישות סביבתית גבוהה. לנוכח זאת – הרי שאין מחלוקת אשר לקיומו של תנאי זה.

30. המחלוקת המרכזית בין הצדדים נוגעת לשאלת קיומו של התנאי הראשון כי מדובר בתוכנית שלה השפעה ניכרת על הסביבה.

בהקשר זה, הפסיקה חזרה וציינה את החשיבות הרבה שבהגשת תסקיר השפעה על הסביבה. כך לדוגמא בבג"צ 9409/05 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנה על הסביבה, נ' הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות, פ"ד ס"ד(2) 316, פסקה 16 לפסק הדין (2010) נכתב כדלהלן:

"משנקבע בחוק התכנון והבנייה המנגנון של תסקיר השפעה על הסביבה כמנגנון להבאת המידע הסביבתי בדבר השפעותיה הסביבתיות של התכנית ובדבר הדרכים למנוע, ולמצער לצמצם, השפעות אלה, הרי זהו המנגנון

שאמור להביא את המידע הסביבתי בפני מוסד התכנון. [...] אין לקבל את הטענה כי במקרים בהם יש לבחון סוגיה סביבתית מסוימת (כדוגמת קיום חלופות לתוואי המוצע בתכנית) במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה, ניתן להסתפק בכך שהמידע יובא בפני מוסד התכנון שלא במסגרת תסקיר" (ראו שם בפסקה 16).

עוד נקבע שם כי ככלל כאשר מדובר בתכניות בעלות השפעות סביבתיות ניכרות וארוכות טווח על מוסד התכנון ליתן משקל רב ביותר לשיקול הסביבתי ובמיוחד ובמיוחד בתכניות בעלות פוטנציאל לפגיעה משמעותית בסביבה כך שעורך התסקיר יונחה לערוך תסקיר חלופות, שבו ייבחנו חלופות תכנוניות אפשריות לתכנית המוצעת, ולא אך חלופות הנוגעות לאופן היישום של אותה בחירה. הודגש כי המשמעות המעשית של החובה ליתן משקל הולם לשיקול הסביבתי באה לידי ביטוי בדרישה כי מוסד התכנון ינחה את עורך התסקיר לכלול גם בחינת חלופות תכנוניות אפשריות לתכנית המוצעת (ראה שם בפסקה 11).

31. גם בפסקה מאוחרת יותר חזר בית המשפט העליון וציין את החשיבות והצורך במקרים המתאימים בהגשת תסקיר כזה – וראו לעניין זה [דנ"מ 4753/19 עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור](#), פסקה 57 לפסק דינו של השופט פוגלמן (כתוארו אז) [נבו] (6.5.2021):

"תסקיר ההשפעה על הסביבה נועד להביא לפני מוסד תכנון שדן בתכנית מתאר מידע בדבר השפעתה הצפויה של אותה תכנית על הסביבה. התסקיר כולל תשתית עובדתית מפורטת באשר להיבטים הסביבתיים הכרוכים בתכנית, ובכך הוא מאפשר למוסד התכנון לקבל החלטה מושכלת ומבוססת לגבי המשך דרכה של התכנית וההוראות שיש לכלול בה [...] החובה לערוך תסקיר מוטלת על מגיש התכנית ובתקנה 2 לתקנות התסקירים מפורטים המקרים שבהם הוא נדרש לעשות כן. בין היתר מורה תקנה זו, כי עריכת תסקיר תידרש מקום שבו לדעת מוסד התכנון יש בביצוע התכנית כדי לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה והיא חלה באזור 'החשוף למפגעים סביבתיים העלולים לסכל את ביצועה של התכנית או להשפיע השפעה ניכרת על פעילות המוצעת בה'".

אשר לפרשנות תקנות התסקירים בשאלת החובה לעריכת תסקיר, הרי המבחן שנקבע בפסיקת בית המשפט העליון לעניין קיומו של התנאי בדבר "השפעה ניכרת על הסביבה" הוא כי די בקיומה של אפשרות מסתברת לקיומה של השפעה ניכרת על הסביבה כדי שתקום החובה לערוך תסקיר. ההלכה בעניין זה נקבעה בבג"ץ [9419/11 עיריית קריית גת נ' הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים](#), [נבו] (2.7.2014):

"[...] לצורך המסקנה לפיה התמלא תנאי ההשפעה הניכרת על הסביבה די בכך כי קיימת אפשרות מסתברת להשפעה ניכרת על הסביבה. דרישה מחמירה מזו יכול שתביא ליצירת מעגל שוטה ולהחמצת תכליתן של תקנות התסקיר. הטעם לכך הוא שבשלב קבלת ההחלטה האם לחייב בעריכת תסקיר טרם הונחה לפני מוסד התכנון תשתית עובדתית מלאה בדבר השפעותיה הסביבתיות של התכנית. הנחתה של תשתית שכזו היא מטרתו של התסקיר. על כן, ברי כי אין לדרוש כתנאי מוקדם להטלת חובת עריכת תסקיר קיומה של תשתית עובדתית אשר לא יכול שתונח טרם יערך התסקיר. על כן, די בכך שקיימות ראיות המצביעות על אפשרות שאינה

זניחה לקיומה של השפעה ניכרת על הסביבה כדי להצדיק הוראה על עריכת תסקיר שיבהיר אפשרות זו" [שם, בפסקה 19].

32. בחינת נסיבות ענינו על רקע ההלכות שהובאו לעיל מובילה למסקנה, כי הונח בפני הוועדה המחוזית מסד נתונים המצביע על כך שמדובר בתוכנית בעלת השפעה ניכרת על הסביבה. זאת בהתאם לחוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה; לאור ההיקף הרב של התוכנית; העובדה שמדובר כמעט בעיר נוספת שעתידיה להיבנות בדימונה, והרגישות הסביבתית של האזור; כאשר לכל הפחות הוכח שמתקיימת אפשרות מסתברת שאינה זניחה לקיומה של השפעה ניכרת על הסביבה המחייבת עריכת תסקיר.

מסקנה זו עולה הן מהאמור במסמך ההחלטות של הוועדה המחוזית בדיון מיום 14.8.23, והן מחוות הדעת המפורטת שהוכנה על ידי המשרד להגנת הסביבה מיום 12.7.2023. נפרט האמור.

33. החלטת הוועדה המחוזית מיום 14.8.23 – כפי שטענו העותרים בשתי העתירות אין לנו אלא לפנות לדברים שנכתבו על ידי הוועדה המחוזית:

"התוכנית משתרעת על שטחים נרחבים ומציעה בהם ייעודי קרקע המיועדים לבינוי ופיתוח שיש בהם השפעה ניכרת על הסביבה ועל כן הוועדה בשיבתה מיום 31.7.2023 החליטה על הכנת מסמך נופי סביבתי וזאת על מנת שהמסמך ימפה את השטח בהתאם לערכיות (לא רק בהיבט האקולוגי)".

צא ולמד כי הוועדה המחוזית עצמה – אשר ניסחה את המסמך שנקרא "מסמך ההחלטות" – ציינה כי מדובר בתוכנית הכוללת שטחים וייעודי קרקע אשר יש בהם השפעה ניכרת על הסביבה.

ב"כ המדינה בתשובתה, ניסתה להפחית ממשקל האמור וטענה כי אין מדובר בחלק האופרטיבי של ההחלטה עצמה, אלא בחלק שהובא כרקע. על כן, אין מדובר לשיטתה באמירה מחייבת ואין להסיק ממנה את שמבקשים העותרים להסיק, אלא מדובר באמירה שאין לייחס לה משקל.

אין בידי לקבל הסבר זה, שנראה קלוש ואף מעט תלוש. המדובר בדברים שנכתבו על ידי הוועדה המחוזית כחלק מהחלטתה, וגם אם כותרת אותו פרק הינה "רקע" המתאר את התוכנית, הרי מדובר בחלק ממסמך ההחלטות של הוועדה המחוזית שנוסח על ידה, ובוודאי שאין מקום להתנער או לבטל אותו.

יתרה מכך, בפתח המסמך האמור צוין בפירוש כי:

"מסמך זה נערך בהתאם לסעיף 48א' לחוק ומכיל את ההחלטות שנתקבלו בשיבת הוועדה ותו לא. פירוט נוסף [...] יבוא בפרוטוקול הישיבה עם אישורו על ידי חברי הוועדה" [ראה עמ' 1 להחלטת הוועדה המחוזית מיום 31.7.23 שצורפה לשתי העתירות ואף לכתב התשובה כנספח ג']"

מכאן שעל פי האמור במסמך ההחלטות, המכיל את החלטות הוועדה המחוזית מיום 14.8.23 המדובר באמירה ברורה של הוועדה המחוזית שיש לה משקל של ממש.

משאלו הם פני הדברים, באם מוסדות התכנון סברו שלא כך הוא הדבר או רצו במובן מסוים

להתנער מאמירה זאת, כפי שמבקשת המדינה לעשות עתה, היה עליהם להתייחס לעניין זה בדיוני ההמשך של הוועדה המחוזית, או למצער לדון באופן ספציפי ומנומק בשאלה האם מתקיים התנאי לפיו מדובר בתוכנית שלה השפעה ניכרת על הסביבה, אולם דבר זה לא נעשה.

34. חוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה מיום 12.7.23 – היות התוכנית בעלת השפעה ניכרת על הסביבה עולה גם ממסמך מפורט ומנומק שנערך על ידי המשרד להגנת הסביבה עובר לדיון הראשון בוועדה המחוזית. מסמך ממנו עולה כי המשרד להגנת הסביבה, היועץ הסביבתי לוועדה המחוזית על פי תקנות התסקירים, חיווה דעתו באופן ברור ושאינו משתמע לשתי פנים, כי לא ניתן להתקדם להשלמת התוכנית ללא ביצוע תסקיר לבחינת ההשפעה על הסביבה. בחוות הדעת צוין כי לדעת המשרד להגנת הסביבה התקיימו התנאים המנויים בתקנה 2(2) לתקנות התסקירים, ועל כן: **"עמדתנו היא שבמקרה של תכנית זו, מתקיימים שני התנאים, ולכן המלצתנו היא על עריכת תסקיר השפעה על הסביבה"**. [ראה חוות הדעת שצורפה גם כנספח ב' לכתב התשובה – עמ' 144 לנספחים].

35. ודוק: חוות הדעת אינה מתמצה במסקנה זו, אלא היא מגוללת באופן סדור ומפורט חמישה נימוקים לצורך בתסקיר השפעה על הסביבה, ובכלל זה:

1. **רגישות שטח התוכנית** – התוכנית המוצעת חלה על שטח בעל רגישות נופית וסביבתית גבוהה על פי תמ"א 35.
2. **היקף התוכנית** – מדובר בתוכנית בהיקף של כ-10,000 דונם אשר תוסיף לדימונה שטחים מבונים בהיקף רב של אלפי דונמים והיא מהווה תוכנית להרחבה ניכרת לפי תמ"א 35.
3. **מורכבות התוכנית** – התוכנית כוללת מגוון רחב של ייעודי קרקע ושימושי קרקע.
4. **השינוי ביחס למצב הקיים** – התוכנית תביא לשינוי גדול מאוד, משטחים פתוחים לשטחים לבינוי ותשתיות, שמשמעותו שינוי רב בנוף, בבתי הגידול, בשטחים הפתוחים ובמצב ההידרולוגי.
5. **בחינת חלופות** – לאור רגישות השטח והשינוי הניכר בהיקף נרחב, נכון לבחון חלופות.

חוות הדעת הניחה אפוא בפני הוועדה המחוזית תשתית מבוססת לכך שמדובר בתוכנית בעלת השפעה ניכרת על הסביבה, על פי המבחנים שהותוו בדין. והגם שכך, הוועדה החליטה שלא להורות על עריכת התסקיר, למרות שלא עמדה בפניה כל חוות דעת אחרת; ואף לא ניתן הסבר טעמים בגינם הוועדה החליטה שלא לקבל את האמור בחוות הדעת. ודוק, העדר ההנמקה אף הוא מלמד על הפגם באופן קבלת ההחלטה, כפי שיפורט בהמשך.

36. במסגרת טיעוניה כי אין המדובר בתוכנית בעלת השפעה ניכרת על הסביבה הפנתה ב"כ המדינה בין היתר, לאמירת וועדת המשנה להתנגדויות בדחיית התנגדות העותרים. אמירה ממנה עולה לכאורה כי הוועדה הגיעה למסקנה שלאור המידע הקיים התוכנית אינה בעלת פוטנציאל השפעה ניכרת על הסביבה (בעמ' 21 לאותה החלטה מיום 10.11.24 בסעיף 3).

לאחר שבחנתי את הדברים מצאתי שאין באמור כדי להטות את הכף או לתקן את הפגם הקיים בכך שהוועדה לא הורתה על הגשת תסקיר השפעה על הסביבה. שכן, הדיון באותו חלק בהחלטת וועדת המשנה להתנגדויות, עוסק בבחינת הטענה כי הנספח הסביבתי מתבסס על מקורות מידע שרמת הפירוט בהם אינה מספקת, ושם הוועדה מציינת כי השתכנעה מדברי עורך התוכנית כי המידע הקיים בנספח הסביבתי מספק לצורך קביעת התכנית כאינה בעלת פוטנציאל השפעה ניכרת על הסביבה. הדברים נאמרו אפוא בהקשר אחר ולא בהתייחסות לשאלה האם התקיימו התנאים בהתאם [לסעיף 2\(2\)](#) לתקנות התסקירים – עניין שנדון רק בהמשך ההחלטה.

מעבר לכך, אין באמור כדי לרפא את הפגם שנפל בעובדה כי תסקיר השפעה על הסביבה היה צריך להיות מונח בפני הוועדה טרם אישור התוכנית. לכן, הניסיון להיתלות במסמך מאוחר הרבה יותר לאותן החלטות, כאשר הוועדה המחוזית עצמה בהחלטה מיום 14.8.23 ציינה כי מדובר בתוכנית שלה השפעה ניכרת על הסביבה, נראה מאולץ ואין לקבלו.

37. נוכח כל המקובץ, מצאתי כי התקיימו שני התנאים הנדרשים [בתקנה 2\(2\)](#) לתקנות התסקירים. על כן, נפל פגם מהותי בהחלטות מוסדות התכנון אשר קידמו את התוכנית ללא עריכת תסקיר ההשפעה על הסביבה וללא שעמד בפניהם אף המסמך הנופי הסביבתי שהוועדה עצמה ראתה נכון להורות על הכנתו; פגם המחייב את התערבות בית המשפט. שכן האמור מעיד אף הוא כך שלא עמד בפני הוועדה המחוזית המידע הסביבתי המלא הנדרש טרם קבלת ההחלטה על אישור התוכנית, גם אם בתנאים.

התבססות מוסדות התכנון לאורך כל הדרך על תקנה 3 לתקנות התסקירים

38. מעבר לפגם שנפל בהחלטת הוועדה המחוזית מהטעמים שפורטו לעיל, הרי אף הדרך בה הילכה הוועדה המחוזית תוך שהסתמכה באופן שגוי על [תקנה 3](#) לתקנות התסקירים, מלמדת על כך שהוועדה לא שקלה את השיקולים הנדרשים; וכי החלטה שלא להורות על הכנת תסקיר השפעה על הסביבה התבססה על הנחה שהובררה כשגויה, כי ישנו פטור מהגשת תסקיר.

39. [תקנה 3](#) לתקנות התסקירים שכותרתה "פטור מחובת תסקיר" קובעת כי על אף האמור [בתקנה 2](#) לתקנות התסקירים, מקום בו מדובר בתוכנית שהוכנה בהתאם לתוכנית עליונה שכוחה יפה ממנה, ובתוכנית העליונה קיימות הוראות לעניין החובה לערוך תסקיר או הוראות בדבר פטור מחובת תסקיר, יחולו אותן הוראות על התכנית הנדונה.

בענייננו הוועדה המחוזית ובעקבותיה אף וועדת המשנה להתנגדויות, מצאו לקבוע כי הוראות מסוימות בתכנית העליונה – בענייננו תמ"מ 21/14/4, מקנות במקרה זה פטור מחובת הגשת תסקיר. זאת כאמור בהתבסס על [תקנה 3](#) לתקנות התסקירים.

יוצא אפוא, כי החלטות הוועדה המחוזית והחלטת וועדת המשנה להתנגדויות התבססו באופן משמעותי ואף אולי מכריע על [תקנה 3](#) לתקנות התסקירים ועל ההנחה לפיה התקנה מבססת פטור מהגשת תסקיר בתוכנית מושא דיונו; עניין שיש בו לטעמי כדי להשליך על המסקנה

הסופית. זאת משעה שנשמט אותו עוגן המצוי ברקע להחלטות של מוסדות התכנון ביחס לתוכנית מושא דיונו. שכן עתה כבר אין חולק, גם לעמדת המדינה, כי בכך שגו מוסדות התכנון.

40. ב"כ המדינה הייתה ערה לכך שהפרשנות המשפטית של תקנות התסקירים עליה התבססו מוסדות התכנון, לפיה יש פטור מהגשת תסקיר בתוכנית דכאן מכוח [תקנה 3](#) לתקנות התסקירים היתה מוטעית, ובהגיונות ציינה בכתב התשובה כי לאחר בחינה מעמיקה שנערכה על ידי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עמדת מוסדות התכנון בעניין זה הייתה שגויה. אלא שמכאן ביקשה ב"כ המדינה לפתור ואף לפטור קושי זה במעין הינף קולמוס בציינה כי וועדת המשנה להתנגדויות הביעה עמדתה גם לעניין ההשפעה הסביבתית של התוכנית, ולא דחתה את ההתנגדות רק משום שסברה שחל הפטור הקבוע [בסעיף 3](#) לתקנות התסקירים, ועל כן לדידה אותה טעות לא השפיעה על החלטתה (ראה עמ' 34 לכתב התשובה של המדינה).

41. אין בידי לקבל טענה זו. שכן מצאתי שהמשקל שייחסו מוסדות התכנון לאותו פטור לכאורה מהגשת תסקיר בהתאם [לתקנה 3](#) לתקנות התסקירים היה רב. מקרא מכלול ההחלטות מלמד כי חוות הדעת של היועץ המשפטי לוועדה לפיה [תקנה 3](#) חלה במקרה זה ומבססת את אותו פטור מעריכת תסקיר, עמדה ברקע להחלטות מוסדות התכנון לאורך כל הדרך. ודוק, אף וועדת המשנה להתנגדויות הסתמכה בהחלטתה על [תקנה 3](#) האמורה. שכן לאחר שהוועדה התייחסה [לתקנה 2\(2\)](#) לתקנות התסקירים היא קבעה כי: "[...] הוועדה קיבלה את עמדת היועץ הסביבתי שלתכנית יש השפעה סביבתית משמעותית" (ראו סעיף 7 בעמ' 23 להחלטה מיום 10.11.24). קביעה שעל פני הדברים דווקא מכוונת למסקנה כי יש להורות על הגשת תסקיר השפעה על הסביבה. אלא שאז, במעבר חד, וועדת המשנה להתנגדויות ציינה כי שיקול הדעת באם להורות על הגשת תסקיר נתון לוועדה המחוזית, והפנתה בעניין זה לכך שהוועדה המחוזית ערכה דיון ארוך בנוגע להגשת תסקיר, תוך שהודגש כי הובאה בפניה חוות הדעת של היועץ המשפטי לוועדה אשר הוציא מן הכלל את התוכנית מושא העתירה לעניין חובת עריכת תסקיר בהתאם [לתקנה 3\(א\)](#) לתקנות התסקירים, לאור מדרג התוכניות הקיים במקרה זה (ראו בהמשך אותו סעיף 7).

42. המסקנה העולה מכל המקובץ, היא כי החלטות הוועדה המחוזית שלא להורות על הגשת תסקיר, וגם ההחלטה לדחות את התנגדות החברה להגנת הטבע והעותרים בעניין זה, התבססו במידה לא מבוטלת על ההנחה כי ישנו פטור מהגשת תסקיר לאור הוראת [תקנה 3](#) לתקנות התסקירים. משנשמט בסיס זה, גובר המשקל שהיה מקום לתת לחוות הדעת של היועץ הסביבתי, אשר אף היא מכוונת לכך שמתחייבת בחינה מהותית ומדוקדקת בשאלת התקיימות התנאים המנויים [בתקנה 2\(2\)](#) לתקנות התסקירים.

היעדר הנמקה בהחלטות מוסד התכנון

43. בחינת החלטות מוסדות התכנון מלמדת כי נפל בהן פגם נוסף בכך שאלו לא נומקו כנדרש, ולא התבססו על תשתית עובדתית מספקת. בחינת ההליך התכנוני מלמדת כי לא נערכה בחינה מספקת של השאלה האם אכן מדובר בתוכנית בעלת השפעה ניכרת על הסביבה, אם לאו – שאלה העומדת בבסיס ההכרעה ביחס לחובת הגשת התסקיר. החלטות הוועדה המחוזית נעדרות נימוק מספק מדוע אין מקום להיזקק לתסקיר השפעה על הסביבה, אלא ניתן להסתפק בנספח נופי סביבתי (אשר כאמור טרם הוכן וכלל לא עמד בפני הוועדה כאשר במועד בו החליטה להפקיד את התוכנית בתנאים).

אשר לחובת ההנמקה הרי כבר נפסק לא אחת כי חובת ההנמקה גם היא חלק מתקינות ההליך, והיא נועדה להבטיח הגינות, ענייניות וסבירות. חובת ההנמקה מסייעת לקבלת החלטה מושכלת ולא שרירותית, שכן היא מחייבת את הרשות לבסס את ההחלטה על תהליך מסודר שבו נשקלים טעמיה. החלטה מנומקת אף מסייעת להסתמכות נכונה עליה ומספקת תשתית עובדתית לביקורת על פעולתה של הרשות – הן ביקורת מינהלית, הן ביקורת שיפוטית והן ביקורת ציבורית.

עוד נפסק, כי מקום בו ישנה בפנינו החלטה מנומקת, ניתן לקיים ביקורת שיפוטית אשר יכולה להתייחס לטעמי ההחלטה, ולהעריך אותה הן לגופה והן מהיבטים נוספים כמו היבטי השוויון [ראו דפנה ברק ארזי משפט מינהלי כרך א 424 (2010) וכן עע"מ 7245/21 גרביץ נ' נתיב לשכת הקשר [נבו] (14.4.2022)].

44. במקרה דכאן, בחינת שורת ההחלטות שניתנו בעניין זה מגלה כי אלו נעדרות הנמקה מספקת, וכי ההחלטה שלא להורות על עריכת תסקיר השפעה על הסביבה ולהסתפק בהוראה עתידית על הכנת נספח נופי סביבתי, התקבלה עוד בדיון הראשון בוועדה המחוזית ביום 31.7.23. למעשה מאז כבר נפל הפור וההחלטות הבאות למעשה במובנים מסוימים "יישרו קו" עם החלטה זו.

אלא שעיון בהחלטה מיום 31.7.23 מלמד כי למעשה אין בה כל הנמקה, ובוודאי לא מספקת, על איזה בסיס החליטה כך. זאת, כאשר ההנמקה מתחייבת ביתר שאת כאשר החלטת הוועדה עומדת בניגוד לעמדת היועץ הסביבתי כאמור.

אמנם, הוועדה ציינה בהחלטתה את עמדת המשרד להגנת הסביבה, הפנתה לכך שמדובר באזור בעל רגישות סביבתית גבוהה, והתייחסה לבחינה האקולוגית שנערכה בשנת 2019 (כשמאז חלפו 4 שנים). עם זאת, הוועדה ציינה ביחס למסמך האקולוגי כי מדובר במסמך שנערך ברמה גבוהה, אך לצד זאת צוין, כי ניכר שחלק מהמסקנות לא הוטמעו בתוכנית וכי ישנם נושאים שטרם נבחנו באופן סדור – נושאים שבדרך כלל נבחנים בתסקיר או במסמך נופי סביבתי. ואולם, חרף האמור, עברה הוועדה באחת לקביעה שלפיה ניתן להסתפק בהגשת נספח נופי סביבתי בלבד. זאת, ללא התייחסות להוראות תקנות התסקירים, וללא שישנה הנמקה הנוגעת לשאלה האם מדובר בתוכנית שלה השפעה ניכרת על הסביבה – שאז ישנה חובה לערוך תסקיר בהתאם להוראות הדין, ולא ניתן להסתפק במסמך נופי סביבתי בלבד.

אביא את עיקרי החלק הרלוונטי מתוך החלטת הוועדה המחוזית מיום 31.7.2023 להבהרת הדברים:

"בפני הוועדה הושמעה עמדת נציגת השרה להגנת הסביבה לפיה לגישה נדרש להכין בתכנית זו תסקיר השפעה על הסביבה [...] בהתאם לתשריט הרגישויות של תמ"א 35 התכנית מצויה באזור בעל רגישות סביבתית גבוהה. התכנית מייצגת שטח פתוח נרחב לבינוי ועל כן בהתאם לסעיף 10.1 להוראות התמ"א על התכנית לכלול נספח נופי סביבתי.

בפני הוועדה הוצגה סקירה אקולוגית מקיפה שנערכה לתכנית [...] הצגת המסמך מלמדת כי הוא נערך ברמה גבוהה [...] יחד עם זאת בפני הוועדה ניכר היה שחלק, כזה או אחר, ממסקנות הבחינה האקולוגית אומצו הוטמעו בתכנית ואילו אחרות נדחו. לצד זאת נושאים אחרים שכלולים באופן מקובל בתסקיר או במסמך נופי- סביבתי טרם נבחנו או הוצגו בצורה סדורה.

לדעת הוועדה נדרש להכין מסמך המתייחס לשאר הנושאים הסביבתיים שלא טופלו בבחינה האקולוגית [...]

לאור האמור הוועדה מנחה להכין עבור תכנית זו נספח נופי-סביבתי. הוועדה פונה אל המשרד להגנת הסביבה להעביר לעורך התכנית הנחיות להכנת מסמך נופי-סביבתי.. עם השלמתו המסמך יועבר לקבלת חוות דעת המשרד להגנת הסביבה ורט"ג".

45. נמצאו למדים, כי כבר בהחלטתה הראשונה של הוועדה המחוזית בתוכנית – מיום 31.7.23 – בדיון שהוגדר ככזה העוסק בעיקר ב"סוגיית הבחינה הסביבתית", קבעה הוועדה כי ניתן להסתפק בהגשת מסמך נופי סביבתי, אשר יוכן בעתיד. אלא שההחלטה נעדרת כל נימוק ענייני המבהיר מהם הטעמים שהובילו אותה למסקנה שאין לקבל את עמדת היועץ הסביבתי וכי ניתן להסתפק במסמך זה בלבד, בלי להיזקק לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה. נימוק שמתחייב גם לאור חוות דעתו המפורטת של היועץ הסביבתי, אשר קבעה ברחל ביתן הקטנה כי התקיימו שני התנאים הנדרשים בתקנות התסקירים. החלטת הוועדה אף נעדרת כל דיון והכרעה בשאלה האם מדובר בתוכנית אשר לה השפעה ניכרת על הסביבה – הכרעה הנדרשת לצורך בחינת קיומה של חובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה.

46. הדברים מתחדדים עוד יותר ממקרא החלטת הוועדה בדיון הבא שנערך ביום 14.8.23, במסגרתו למעשה כבר הוחלט על הפקדת התוכנית, למרות שהדיון כלל לא נועד למטרה זו, וזאת חרף העובדה שטרם הוכן המסמך הנופי סביבתי; וכאשר נותרו לא פחות מ-58 תנאים, חלקם מהותיים, שטרם מולאו. בדיון זה, לא זו בלבד שלא התקיים דיון בשאלה האם מדובר בתוכנית בעלת השפעה ניכרת על הסביבה, אלא למעשה מוצאים אנו בהחלטה אישור לכך שאף הוועדה סברה כי מדובר בתוכנית שלה השפעה ניכרת על הסביבה, כפי שפורט לעיל. והגם שכך היא נמנעת מלהורות על הגשת תסקיר השפעה על הסביבה, כמתחייב מהוראות [תקנה 2](#) לתקנות התסקירים.

ודוק, לא רק שהחלטות הוועדה המחוזית לאורך כל הדרך נעדרות הנמקה ביחס לשאלה מדוע אין להורות על תסקיר השפעה על הסביבה, ואף אין בהן דיון בשאלת תחולת [תקנה 2](#) לתקנות התסקירים, וכבר בכך נפל פגם משמעותי שמצדיק התערבות בהן, הרי אף לגופם של דברים, נראה כי המדובר בהחלטה שגויה שאינה יכולה לעמוד.

הדברים עולים אף מעיון בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות מיום 10.11.24. בהחלטה זו, בה נדחו התנגדויות החברה להגנת הטבע והעותרים, מציינת וועדת המשנה להתנגדויות, כי

מפרוטוקול הדיון בוועדה המחוזית מיום 31.7.23 עולה שהשאלה האם קיימת חובה בדין להכין תסקיר נידונה על ידי הוועדה המחוזית באותו מועד ואף מוזכר **סעיף 3(א)** לתקנות התסקירים (ראו עמ' 23 להחלטה בנוגע לדחיית התנגדות החברה להגנת הטבע הנוגעת לאי הגשת תסקיר).

אלא שעיון בהחלטת הוועדה המחוזית מיום 31.7.23 מלמד שאין בהחלטה כל התייחסות או נימוק להיעדר הצורך בהגשת תסקיר השפעה על הסביבה, ואין די בכך שנערך דיון בעניין, אלא נדרשת הנמקה בהחלטה עצמה, על איזה בסיס הגיעה הוועדה המחוזית למסקנה שאין צורך בהגשת תסקיר השפעה על הסביבה.

ודוקו – אף וועדת המשנה להתנגדויות בדחותה את התנגדות החברה להגנת הטבע והעותרים בנוגע לאי-הגשת תסקיר, מציינת כי:

"כמובן שהחלטת מוסד תכנון צריכה להיות מנומקת ולהסביר מדוע היא אינה מקבלת את עמדת היועץ הסביבתי ומדוע היא אינה מקבלת את עמדת היועץ, ואכן הוסבר בדיון, מדוע מבחינת הוראות התוכניות החלות, אין צורך בהכנת תסקיר וניתן להסתפק במסמך סביבתי" [ראו סעיף 7 להחלטת וועדת המשנה להתנגדויות].

47. אלא מאי, כפי שפורט לעיל, החלטת מוסד התכנון – בענייננו החלטת הוועדה המחוזית מיום 31.7.23, אינה מנומקת ואין כל הסבר מדוע היא אינה מקבלת את עמדת היועץ הסביבתי; וגם אם בדיון בוועדה עלה עניין זה, הדבר אינו יכול לבוא במקום הנמקה הנעדרת מההחלטה עצמה.

אכן אין חולק, כפי שצוין אף בהחלטת וועדת המשנה להתנגדויות ובתשובת המדינה, כי הוועדה המחוזית אינה מחויבת לקבל את עמדת היועץ הסביבתי ושיקול הדעת הסופי נתון לה. ועדיין האמור אינו פוטר את הוועדה המחוזית מהנמקה ופירוט השיקולים שהובילו אותה למסקנה העומדת בניגוד להמלצת היועץ הסביבתי לאורך כל הדרך, וכזו אין.

היעדר תשתית עובדתית מספקת במועד קבלת החלטות מוסדות התכנון

48. הן החברה להגנת הטבע והן העותרות חזרו והדגישו כי שיקול הדעת הרחב שניתן למוסדות התכנון אינו פוטר את הוועדה לנמק החלטותיה ואף לבססן על תשתית עובדתית מספקת.

בחנתי את החלטות מוסדות התכנון בענייננו ומצאתי כי התשתית העובדתית עליה התבססו החלטות הוועדה המחוזית מיום 31.7.23 ומיום 14.8.23 לא הייתה מספקת; וכי התוכנית אושרה להפקדה בטרם הונחה תשתית ראיתית מספקת אשר להשפעה הסביבתית של התוכנית. שהרי במעמד אישור התוכנית לא רק שלא עמד בפני הוועדה תסקיר השפעה על הסביבה, אלא שגם הנספח הנופי סביבתי טרם הוכן, וכל שעמד בפני מוסדות התכנון היה אותו מסמך אקולוגי משנת 2019 ובו חוסרים רבים.

זאת ועוד, הגשת הנספח הסביבתי בשלב מאוחר הרבה יותר, אין בה כדי לרפא את הפגם שנפל בהחלטות הוועדה המחוזית שהתקבלו ללא תשתית עובדתית מספקת. ממקרא ההחלטות ניכר שהדרך לאישור התוכנית במובנים רבים הייתה כבר סלולה, התוכנית אושרה להפקדה ללא תשתית ראויה בנושא השפעת התוכנית על הסביבה, כאשר התיקונים וההתאמות שנעשו לא

היו משמעותיים. בוודאי שהדבר לא דומה למצב בו תסקיר השפעה על הסביבה מוגש בטרם הדיון על התוכנית, ומלוא הנתונים וההיבטים המובאים בו, הם שמהווים את הבסיס בנושאים אלו לדיון בתוכנית עצמה.

49. מצאתי טעם רב בדברי נציגת המשרד להגנת הסביבה בדיון בוועדה המחוזית בתשובה לשאלת יו"ר הוועדה, כי קיים שוני מהותי בין כך שדנים בתוכנית ומאשרים אותה ורק לאחר מכן מתקבל אותו נספח סביבתי ואולי נעשות התאמות מסוימות, לא משמעותיות, כפי שנעשה כאן, לבין מצב בו מוגש מסמך הנוגע להיבטים הסביבתיים ובוחן אף חלופות, טרם אישור התוכנית וכאשר דנים בתוכנית עצמה(ראו פרוטוקול הדיון בוועדה המחוזית שצורף כנספח ע' 12 לעתירה בעמ' 293).

50. יפים לעניין זה דברי בית המשפט העליון בע"מ 9403/17 הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור נ' אלון צבי כרמלי ואח' (נבו 26.6.2019):

"בהינתן תמונה עובדתית (חלקית) זו שעמדה לנגד עיני הוועדה, האם ניתן לומר כי הוועדה עמדה בחובתה לאסוף את מלוא הנתונים הנדרשים עובר לקבלת ההחלטה להפקיד את התכנית ולאשרה, וכי החלטתה התקבלה על בסיס תשתית עובדתית הולמת? לטעמי, התשובה על כך שלילית. [...] אכן, הלכה מושרשת היא כי "כל החלטה של רשות מינהלית חייבת להתבסס על הליך יסודי ומקיף הכולל איסוף התשתית הראייתית הרלוונטית להחלטה; בחינתם ועיבודם של הנתונים שנאספו; וסיכום ההחלטה המנומקת [...] חובה זו של הרשות מגלמת בתוכה שתי חובות משנה: החובה לאסוף ראיות שתמשנה כתשתית להחלטה, והחובה לבסס את ההחלטה על ראיות מספיקות [...]. במקרה דנן, החלטתה של הוועדה להפקיד את התכנית ולאשרה, ולהותיר בידי הצוות המלווה את המלאכה להתמודד בהמשך הדרך עם תוצאות סקר הסיכונים לכשיושלם, פירושה, הלכה למעשה, אי מילוי החובה לאסוף את מלוא המידע הרלוונטי בטרם קבלת ההחלטה; ודחיית מילוי חובה זו לשלב הביצועי, שאז ניתן יהיה לכאורה למלא אותה בדיעבד, לאחר קבלת ההחלטה על אישור התכנית. התנהלות שכזו היא בבחינת רתימת העגלה לפני הסוסים, ואינה עולה בקנה אחד עם דרישות המשפט המינהלי לאסוף את מלוא הנתונים הנדרשים ולקבל החלטה על בסיסם [...]"

עוד נפסק בד"מ 4753/19 עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (נבו 6.5.2021) ביחס לדרישה כי התוכנית תהיה "בשלה" בעת הפקדתה כי:

"על התכנית המוצגת למוסד התכנון טרם החלטה על הפקדתה להיות מפורטת ובשלה במידה הנדרשת מתכנית מופקדת. בעת ההפקדה, על התכנית להיות שלמה ומגובשת, ולקיים אחר דרישות הוודאות והבהירות הנדרשות מתכנית מאושרת (דנה וזינגר, בעמ' 484-485). בהתאם, ההחלטה על הפקדת תכנית צריכה לבטא, מבחינת המוסד התכנוני, הכרעה מבוססת בשאלות העומדות על הפרק. לשם כך נדרשת בדיקה יסודית של התכנית על כל היבטיה והשלכותיה, לאחר איסוף מלוא המידע הרלוונטי (שם, עמ' 522)."

51. יישום הלכות אלו על ענייננו מלמד שהוועדה המחוזית לא המתינה לגיבושה של תשתית ראייתית מספקת, ולא מילאה את חובתה לאסוף את מלוא המידע הרלוונטי בטרם קבלת ההחלטה. תחת זאת היא מיהרה להכשיר את התוכנית גם כשלא בשלה העת לכך ובטרם התבררה מידת ההשפעה של התוכנית על הסביבה; והדברים עולים אף מכך שלא ניתנה שהות מספקת לגורמים המקצועיים לבחון את התוכנית, כפי שיפורט בהמשך.

ויודגש, אמירת הוועדה כי לאחר אישור התוכנית יבוצעו תיקונים בהתאם למסמכים סביבתיים שיתקבלו בהמשך, אין די בה. שכן לא די בכך שבדיעבד לאחר שהתוכנית כבר מקודמת ומופקדת ייערכו בה "דיוקים" כפי שכינתה זאת ב"כ המדינה, אלא נדרש כי ההחלטה תהיה מבוססת על תשתית עובדתית מספקת, אשר נעדרה כאן. ברי כי קיים שוני מהותי בין מצב בו תוכנית מקודמת באופן מהיר בשתי החלטות בפער של שבועיים בלבד שבסופן כבר מוחלט על הפקדתה בתנאים, ורק לאחר מכן מתקבלת אותה טיוטה של נספח סביבתי ונערכים "דיוקים", לבין מצב בו ישנה בחינה סדורה של כל ההיבטים הנדרשים בתסקיר השפעה על הסביבה, טרם אישור התוכנית.

במקרה זה קידום התוכנית נעשה ללא בחינה ראויה של מכלול ההיבטים הסביבתיים, והדברים בעלי משקל רב עוד יותר כשעסקינן בתוכנית כה רחבת היקף.

52. עניין זה מתחוויר עוד יותר מכך שהתוכנית קודמה אף ללא שניתנה אפשרות מספקת לגורמים הרלוונטיים ליתן התייחסות מפורטת יותר לתוכנית. ובמה דברים אמורים - מפרוטוקול הדיון בוועדה המחוזית ביום 31.7.23 עולה, כי התוכנית לא תואמה עם המשרד להגנת הסביבה ואף לא ניתנה להם שהות מספקת לבחון את התוכנית ולהתייחס להיבטים השונים שלה, טרם הדיון בוועדה המחוזית.

אין לי אלא להפנות בעניין זה לדברי נציגת המשרד להגנת הסביבה בדיון מיום 31.7.23 :

"גב' אפרת כהן: [...] בנוגע לטענה על תיאום התוכנית איתנו, ממה שאני בדקתי וממסמך שאני הוצאתי [...] התקיים דיון אחד, ובו היה בעצם דיון מדגמי בתוכנית [...] עד לתחילת החודש שבו התוכנית על שלל 41 מסמכיה, נחתה אצלי במייל והם ביקשו להתייחס תוך שבועיים, אני לא יודעת מה היה בזמן הזה, מ-2019 עד עכשיו, אבל היא כאמור לא תואמה איתנו. אני לא יודעת איפה היא הוקפאה והיכן התבשלה מחדש [...] מעבר לזה שהתוכנית היא שטח עצום, פשוט עצום, היא כמעט מכפילה את גודלה [של העיר דימונה – י.ר.ל]. לפי תמ"א 35 היא נחשבת להרחבה ניכרת ולפי הקריטריונים שלנו היא גם תוכנית בעלת השפעה ניכרת. בגלל הרגישות של השטח, ההיקף שלה, המורכבות [...]".

בהמשך הוסיפה נציגת המשרד להגנת הסביבה כי :

"בכל מקרה, אנו סבורים שנדרש תסקיר, לא אומר שאנחנו מתנגדים לתוכנית, אנחנו מבינים, אנחנו תומכים בה ואנחנו מבינים שזה כיוון הצמיחה של דימונה, אין לנו התנגדות עקרונית לה, אבל אנחנו חושבים שכן נדרש פה תסקיר. זה שטח עצום, זה תקדים [...]".

מר עודד פלוס – יו"ר הוועדה :

"ופער בין מסמך סביבתי לתסקיר, מה הפער?"

גב' אפרת כהן :

"מה ההבדל? א. אם יש נספח נופי סביבתי אז הוא לא תנאי להפקדה, הוועדה יכולה להפקיד בלעדיו. בתסקיר שוב פעם בוחנים חלופות, ושוב, התנאים והדרישה שלנו מובאים לוועדה ונתונים לדיון, כלומר אנחנו לא רצים".

בהמשך מובאים דברי נציג הגופים הציבוריים שעניינם בשמירה על איכות הסביבה :

1, עברו שבועיים...והנה אנחנו מוציאים את עצמו פה בדיון " [ראו נספח ע' 12

לנספחי עתירת העותרים בעמ' 293–302]

53. עולה מהאמור כי מעבר לפגמים שצוינו לעיל, לא ניתנה אפשרות מספקת לגורמים המקצועיים - למשרד להגנת הסביבה ונציג הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה - לבחון את התוכנית וליתן לה הערות. שכן כפי שצוין על ידם התוכנית החלה להתגבש ככל הנראה בשנת 2019 אז גם הוכן מסמך אקולוגי ראשוני כטיטה, ומאז לא קודמה, וכפי שצינה נציגת המשרד להגנת הסביבה - התוכנית הייתה במקפא והוצאה משם באחת. ללא כל שלבי ביניים, וללא שהות מספקת לבחינת ההשפעות הסביבתיות.

הרושם המתקבל ממקרא ההחלטות ואף מאישור התוכנית להפקדה כפוף לעשרות תנאים מהותיים, באופן בו התוכנית לא הייתה בשלה לאישור והפקדה, הוא כי הוועדה המחוזית נתנה משקל יתר לשיקולים הנוגעים לחשיבות התוכנית והצורך בקידומה, תוך הסטת השיקולים האחרים הצידה.

54. ב"כ המדינה הוסיפה וטענה בעניין זה, בשים לב לקושי שעלה מעצם ההחלטה על הפקדת התוכנית באופן בו הדבר נעשה, כי גם אם נפל פגם בהחלטת הוועדה מיום 14.8.23, הרי זה תוקן בישיבות הבאות. בחנתי טענה זו ואין בידי לקבלה. האמירה בכתב התשובה כי בוצעו הדיוקים הנדרשים לאחר מכן ובכך רופא הפגם, לא בוססה כדבעי ונראה כי אותם דיוקים אין די בהם.

בחינת מהלך הדברים מלמדת דווקא, כי בכל פעם צצו ועלו נושאים חדשים שלא טופלו, הגם שהתוכנית כבר אושרה להפקדה(כך למשל, קבלת חוות דעת מהמפקח על המכרות אשר לניצול משאבי הקרקע). בנוסף מהלך הדברים לאחר קבלת ההחלטה מיום 14.8.23, והעובדה כי בחודש אפריל 2024 הוחלט על תיקון מסמכי התוכנית ובעקבות זאת פרסום התוכנית להתנגדויות, דווקא מעיד על חוסר בשלותה של התוכנית במועד הראשון בו הוחלט כבר על הפקדתה בתנאים, באופן שחייב את תיקונה מספר פעמים. יש ממש אף בטיעוני ב"כ העותרים בעניין זה, שהודגשו בדיון בעל פה, כי הוספת תנאים נוספים לאחר מספר דיונים בוועדה המחוזית, אינה מלמדת על ריפוי הפגם, אלא על כך שאצה הדרך לוועדה המחוזית להחליט על הפקדת התוכנית. וכזכור, מרגע שהתוכנית "הוצאה מהמקפא" והתקיים בה דיון ראשון – בסוף חודש יולי 2023, ועד להחלטה על אישור התוכנית והפקדתה בתנאים ביום 14.8.23, חלפו כשבועיים בלבד.

במצב דברים כזה נראה ששיקול הדעת לא הופעל כנדרש [ראו יצחק זמיר [הסמכות המינהלית](#) כרך ב – ההליך המינהלי 1119 (2011)].

55. גם השלב בו נדרשת הבחינה הסביבתית – לפני אישור התוכנית כפי שנעשה כאשר מוגש תסקיר השפעה על הסביבה, או לאחר ההחלטה להפקדה, כפי שנעשה בענייננו, הינו מהותי

ביותר. שונה הדבר כאשר ההחלטה לפסוע בדרך מסוימת ולאשר תוכנית נעשית כאשר טרם הדין בתוכנית וכתנאי לדיון בה, ישנו מסמך מהותי הנוגע להשפעה על הסביבה; מסמך שרק לאחר קבלתו נערך דיון בתוכנית. במצב כזה ההחלטה אם לאשר תוכנית אם לאו מתקבלת על בסיס מסד נתונים רחב בנוגע לנושאים הסביבתיים, כאשר בתסקיר אף נבחנת בהתוכנית במקרים המתאימים מזווית נוספת וחשובה - נערכת בחינת חלופות לתוכנית. זאת לעומת מצב, כפי שאירע כאן, בו מוסד התכנון כבר גיבש למעשה את דעתו והחליט על אישור התוכנית, גם אם התנה זאת בתנאים, ומה שנעשה לאחר מכן כשהוכן המסמך הנופי הסביבתי הוא בעיקר התאמות מסוימות, לא בהכרח משמעותיות; כאשר הדרך לאישור התוכנית כבר סלולה.

56. העובדה שהוועדה המחוזית החליטה לקדם את התכנון המפורט להפקדה עוד ביום 14.8.23, ללא תסקיר השפעה על הסביבה ואף ללא שהוכן עדיין המסמך הנופי סביבתי (בלשונה - לצד הכנת הנספח הנופי-סביבתי), מלמדת בבירור על כך שלא ניתן המשקל הראוי לעניין זה. על כך שמה שהכריע והיטה את הכף לאישור התוכנית וקידומה, היה האמור בפתח ההחלטה - חשיבותה של התוכנית ותרומתה להמשך פיתוחה של העיר והאזור והצורך הלאומי באישור של יחידות דיור למגורים. בעניין זה נדגיש, כי אכן המדובר בשיקול חשוב ובעל משקל רב שעל מוסדות התכנון לשקול. ועדיין, אין בו כדי להוות שיקול בלעדי או כזה המצדיק דחיקת שיקולים אחרים לקרן זוית.

היקף ההתערבות בהחלטות מוסדות התכנון

57. ב"כ המדינה חזרה והדגישה בכתב התשובה ובדיון בעל פה, את ההלכה לפיה בית המשפט אינו מחליף את שיקול דעתו המקצועי של מוסד התכנון ואינו יושב כערכאת ערעור על מוסד זה, אלא אם נפל בהחלטת הרשות פגם מנהלי המצדיק התערבות. והדברים נכונים מקל וחומר כאשר מדובר בהחלטה תכנונית.

58. אכן, הלכה פסוקה היא כי ביקורת שיפוטית על החלטות מקצועיות של מוסדות התכנון תיעשה במשורה ותהא מוגבלת למקרים חריגים בהם נפל פגם היורד לשורש ההחלטה; וכי בית המשפט אינו מתכנן-על ועל כן הוא לא ימיר את שיקול דעתה של הרשות המקצועית המוסמכת בשיקול דעתו-שלו" [ר' [בג"ץ 1904/24](#) נציגי החברה והסביבה נ' הוועדה לתשתיות לאומיות (נבו 21.4.2025)]; [בג"ץ 16863-12-24](#) מועצה אזורית הגלבוע נ' רשות החשמל (נבו 18.2.2025).

59. במקרה דנן מצאתי כי נפלו בהחלטות הוועדה המחוזית פגמים היורדים לשורשה של ההחלטה. שכן הוועדה לא ייחסה משקל ראוי לחוות דעתו של היועץ הסביבתי אשר סבר שיש מקום להוראות על תסקיר השפעה על הסביבה ולא נימקה מדוע סתמה ממנה; יישמה באופן שגוי את תקנות התסקירים תוך שהסתמכה על ההנחה כי ישנו פטור בהתאם [לתקנה 3](#); ואישרה את התוכנית להפקדה בהיעדר תשתית עובדתית מספקת, תוך שהתבססה על מסמך אקולוגי לא עדכני. זאת אף בטרם הוגש מסמך נופי סביבתי וכאשר לא ניתנה לגורמים המקצועיים שהות מספקת לבחון את הדברים לעומק. על כן זהו מקרה בו קיימים פגמים מהותיים המצדיקים התערבות בהחלטות מוסד התכנון.

60. אשר לטענת המשיבים, כי החלטת הוועדה המחוזית שלא להורות על הגשת תסקיר השפעה על הסביבה הינה החלטה תכנונית גרידא ובהחלטה מסוג זה ייטה בית המשפט להתערב במידה מצומצמת עוד יותר, הרי אין לומר כי המדובר בהחלטה תכנונית גרידא. שכן עסקינן בהחלטה המשלבת פן מקצועי-תכנוני לצד פן משפטי הנוגע לפרשנות הוראות הדין – תקנות התסקירים – עניין אשר יוחד לו חלק נכבד בהחלטות מוסדות התכנון גם בהתנגדויות ובבקשת רשות לערור; ולשם כך אף נעזרה הוועדה ביועץ המשפטי. מכאן שמידת ההתערבות של בית המשפט בהחלטות של הרשות המינהלית המערבות גם פן משפטי של פרשנות תקנות, רבה יותר. ודוקו, גם כאשר מדובר בהחלטה של מוסד תכנון שהיא בעיקרה תכנונית, וגם בהינתן ההלכות הידועות לפיהן בית המשפט אינו מחליף את שיקול דעתו בשיקול דעתה של הרשות; עדיין אין הדבר אומר כי ההחלטה חסינה מביקורת שיפוטית. בענייננו כאמור, נפלו בהחלטות מוסדות התכנון פגמים מהותיים היורדים לשורשן של ההחלטות המצדיקים התערבות בהן.

הטענה בדבר מעשה עשוי

61. ב"כ המדינה וב"כ עיריית דימונה טענו, מעבר לטענות לגופם של דברים, כי יש לדחות את העתירה על הסף שכן מעת שהתוכנית אושרה, פורסמה ברשומות ונכנסה לתוקף החל מיום 25.11.24, מעמדה הנורמטיבי של התוכנית הוא כשל חיקוק והיא בבחינת "מעשה עשוי" ומכאן קמה עילה לסילוק העתירה על הסף.

ב"כ המדינה הפנתה בכתב התשובה לפסיקה המכירה במעמדה של תוכנית מאושרת כחיקוק ובהיותה מעשה עשוי, לפיה על תוכנית שפורסמה ברשומות חלה חזקה כי היא נעשתה כראוי. לפיכך, ככלל אין ליתן סעד שיפוטי בעניין שביצעו נגמר בשלמותו או בחלקו המכריע, והדבר אינו ניתן לשינוי, או שקיים קושי מהותי לשנותו – ובמיוחד כאשר העותרים לא ביקשו סעד זמני לעיכוב ההליכים. בטיעוניה הפנתה לפסק הדין שניתן בע"מ 7759/06 יאסו נ' ועדת הערר לתכנון ובנייה – משרד הפנים מחוז תל אביב [לא פורסם] [נבו] (להלן: "עניין יאסו"). שם נקבע כי אישור תכנית יוצר "מעשה עשוי" באופן המונע לגול לאחור של ההליכים שעה שהעותרים לא עתרו לעיכוב ההליכים לאישור התוכנית. בנוסף הפנתה גם לפסק הדין בעת"מ 46981-11-23 אלחמדי ואח' נ' הוועדה לתכנון ובנייה מחוז דרום ואח' [נבו] (20.2.2024) (להלן: "עניין אלחמדי"), שם נקבע כי מקום מבקשים למנוע קידומה של תוכנית עליהם לבקש סעד זמני, שאחרת עלולה להתגבש התוכנית כמעשה עשוי, ואז יימנע בית המשפט מלהורות על ביטולה.

מכאן נטען כי קבלת העתירה תוביל הלכה למעשה לביטול חיקוק תקף שאושר ופורסם כדין. תוצאה שיש להימנע ממנה נוכח עקרונות של סופיות ההליך, ודאות משפטית-תכנונית והגנה על אינטרסים של גורמים שהסתמכו על התוכנית המאושרת.

62. ב"כ החברה להגנת הטבע וב"כ העותרים השיבו בדיון שהתקיים ביום 26.5.25 לטענות המדינה והעירייה בעניין זה וביקשו לדחות. ב"כ החברה להגנת הטבע הדגיש, כי העתירה הוגשה במסגרת המועדים הקבועים בדין, לא היה כל שיהוי בהגשתה ואף המדינה עצמה לא טענה לשיהוי. הודגש, כי מדובר בתוכנית רחבת היקף, אשר לשם התגבשותה כ"מעשה עשוי" נדרש פרק זמן משמעותי, ולכן התייתר הצורך להגיש בקשה לסעד זמני. צוין, כי בשונה מעניין יאסו

בו דובר בפגיעה קונקרטית בבעלי זכויות במקרקעין, במקרה דנן לא נטען ולא הוכח כי מי מהצדדים נפגע כתוצאה מאי הגשת בקשה לסעד זמני ובנסיבות אלו, לא היה טעם בהגשת בקשה.

63. ב"כ העותרים השיבה אף היא לטענה זו בדיון וציינה כי הכלל שנקבע בעניין יאסו אינו בגדר הלכה מחייבת, אלא מדובר בהכרעה שנבעה מהנסיבות הספציפיות של המקרה שם. עוד נטען כי אף בפסיקת בית המשפט העליון בהמשך אשר התייחסה לעניין יאסו דובר במקרים בהם הייתה פגיעה בצד שלישי, דבר שאינו מתקיים במקרה זה. הודגש, כי בפסקי דין נוספים שבהם התקבלה טענת "מעשה עשוי", דובר בעתירות שהוגשו בשיהוי ניכר או במקרים שבהם פרסום התוכנית נעשה לאחר הגשת העתירה, אולם זהו אינו המצב בענייננו. מעבר לכך, התוכנית כלל אינה מהווה "מעשה עשוי", שכן לא חל כל שינוי בשטח בפועל, והדברים תקפים ביתר שאת לאחר שהתוכנית פורסמה מחדש רק בחודש מרץ 2025 – לאחר הגשת העתירה.

64. לאחר עיון בטענות הצדדים הגעתי לכלל מסקנה כי אין המדובר במקרה בו פרסום התוכנית עולה כדי מעשה עשוי באופן המצדיק דחיית העתירה על הסף. אכן, בהתאם להלכה הפסוקה, מעמד של תוכנית מתאר שאושרה, פורסמה ונכנסה לתוקף הוא כמעמד של חיקוק נ"ר למשל [ע"מ 1198/24 עזבון המנוח פואד נאסר נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה "מחוז צפון" \(נבו 12.3.2024\)](#). אולם, על אף שבית המשפט נדרש לנהוג בריסון ולהימנע מהתערבות בהחלטות מקצועיות של מוסדות התכנון, ובכלל זה בתוכניות שאושרו ונכנסו לתוקף, הרי שאין הדבר שולל באופן מוחלט את סמכותו העקרונית של בית המשפט להתערב ולבטל במידת הצורך גם תוכנית שפורסמה.

במקרה שבפני, מכל הטעמים שפורטו ואף לאחר שנתתי דעתי על ההלכות שהובאו לעיל, מצאתי שענייננו נמנה עם אותם מקרים חריגים המצדיקים את התערבותו של בית משפט זה. זאת הן בשל הפגמים שתוארו לעיל, והן בשל כך שלא הוכחה במקרה זה פגיעה קונקרטית בצד ג'; ובשים לב אף לכך שלא היה שיהוי בהגשת העתירות.

65. בחינת הפסיקה מלמדת כי במקרים בהם בית המשפט קיבל טענת מעשה עשוי, היה מדובר במעשה שכבר התקדם תוך שנגרם נזק לצדדים שלישיים, ולאחר שבית המשפט סבר שגם לגופן של הטענות אין בהן ממש. כך לדוגמא בעניין **אלחמידי** אליו הפנתה ב"כ המדינה שם בית המשפט ציין בפירוש כי דין העתירה להידחות הן על הסף והן לגופה. משמע הטענה בדבר מעשה עשוי לבדה לא היא שהכריעה את הכף, אלא בית המשפט אף נדרש לטענות לגופן ומצא שאין לקבלן, ורק אז דחה את העתירה גם מחמת מעשה עשוי.

66. יתרה מכך, בפסקי הדין בהן התקבלה טענה של "מעשה עשוי" היה מדובר במקרים בהם היה שיהוי משמעותי, כמו למשל בעניין **אלחמידי** שם העתירה הוגשה בשיהוי משמעותי של כשלוש וחצי שנים. לעומת זאת, במקרה דכאן העתירות הוגשו במועדים הקבועים בדיון, בהתאם [לתקנה 3 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים \(סדרי דין\)](#), תשס"א-2000.

ודוקו, הרציונל העומד בבסיס הכלל בדבר "מעשה עשוי", הוא כי אין ליתן סעד שיפוטי בעניין שביצעו נגמר בשלמותו או בחלקו המכריע, והדבר אינו נתון לשינוי, או שקיים קושי מהותי לשנותו [ר' [ע"מ 2339/12 שוחט נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה כפר סבא](#), פסקה 51 לפסק דינו של השופט שהם [נבו] (19.8.2013)]. בענייננו פירסום התוכנית אינו דבר שאינו ניתן לשינוי, מקום בו מימוש התוכנית לא החל, ובוודאי לא הסתיים; והדברים נכונים במשנה תוקף בשים לב לכך שהתוכנית פורסמה מחדש רק בחודש מרץ 2025 כאמור [ראו והשוו [ע"מ \(מינהלים\) 55045-03-22 דיין ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום](#) [נבו] (22.2.2023)].

כמו כן, במקרים אחרים בהם התקבלה הטענה בדבר "מעשה עשוי" ככזו המבססת כשלעצמה עילה לדחיית העתירות, דובר במקרים בהם התערבות או ביטול התוכנית תגרום לפגיעה בצדדים שלישיים בעלי זכויות במקרקעין [ר' למשל – [עניין יאסו](#)]. בענייננו לא נטען, ולמצער לא הוכח, כי התערבות או ביטול התוכנית יגרמו לפגיעה בצדדים שלישיים, כאשר יש לזכור שמדובר בתוכנית בקרקע שאינה בבעלות פרטית אלא בתוכנית שהוגשה ומקודמת על ידי רמ"י.

67. עוד יוער, כי העותרים הסכימו לבקשת המדינה לדחיית המועד להגשת כתבי התשובה לעתירה ב-60 ימים וכפועל יוצא נדחה הדיון שהיה קבוע תחילה לחודש מרץ 2025. זאת בתנאי שבמשך תקופה זו לא ייסגרו המכרזים שפורסמו או יפורסמו לשיווק המגרשים בתוכנית. תנאי זה נועד למנוע קידום של יישום התוכנית עד להכרעה בעתירה, ומעיד על כך שהעותרים ביקשו למנוע קיומו של מעשה עשוי. זאת, אף אם לא הוגשה בקשה לסעד ביניים לצורך עיכוב ההליכים למשך בירור העתירה וההכרעה בה. שכן למעשה לולא בקשת הדחייה האמורה, העתירה היתה נידונה ממש עובר לפרסום התוכנית מחדש.

במכלול נסיבות אלו, לא מצאתי הצדקה לדחיית העתירה בשל קיומו של "מעשה עשוי".

התייחסות לטענות נוספות שהועלו על ידי העותרים

68. נוכח האמור ולאור התוצאה אליה הגעתי לפיה היה מקום להורות על הכנת תסקיר השפעה על הסביבה, הרי אין צורך להידרש לבקשת העותרים ליתן להם רשות ערעור למועצה הארצית. שכן הדיון יוחזר לוועדה המחוזית ושם תידון שוב התוכנית ממילא לאחר קבלת תסקיר ההשפעה על הסביבה.

69. באשר לטענות הנוספות שהועלו על ידי העותרים בדבר הפגיעה בהם ובזכויותיהם כמי שיושבים בשטח התוכנית עשרות שנים, בדבר הפגיעה בזכויותיהם החוקיות ובזכותם לכבוד, ובדבר החובה לבחינת אפשרות שילובם בתוכנית, הרי מבלי לקבוע מסמרות לגוף הטענות, לאחר שהדיון מוחזר לוועדה המחוזית ויכול שהתוכנית אף תשתנה לאחר קבלת תסקיר השפעה על הסביבה, תעמוד לעותרים הזכות להציג שוב את כלל טענותיהם; וחזקה על הוועדה המחוזית שתבחן את הדברים בנפש חפצה.

70. עניין נוסף המתקשר אף הוא לטענות העותרים בנושא זה, נוגע לאותו חלק בהחלטת הוועדה המחוזית עצמה מיום 14.8.23 בה היא הורתה על הפקדת התוכנית בתנאים, ובכלל זה תנאי

ל"ד המתייחס לעותרים. בתנאי זה קבעה הוועדה, כי לאור הדיון הנרחב שנערך בעניין זה בוועדה המחוזית והצגת רצונם של העותרים להשתלב בתוכנית במתכונת כזו או אחרת, יש מקום לבחון את אפשרות שילובם של העותרים עם שני גורמים – הרשות המקומית והרשות להסדרת התיישבות הבדואית.

71. בחינת הדברים מלמדת כי תנאי זה לא קיים, למצער, לא קיים במלואו. באשר לחלק הנוגע לרשות המקומית, וועדת המשנה להתנגדויות בדחותה את התנגדות העותרים בעניין זה הפנתה למכתב של ראש העיר המופנה לוועדה המחוזית מיום 17.9.2023 (מכתב שהוגש לבית המשפט רק לאחר הדיון שהתקיים). מכתב זה מדבר על פגישה שהתקיימה בין ראש העיר לנציגי העותרים, כאשר לטענת המשיבים בכך קיים תנאי ל"ד בנוגע לרשות המקומית. על פני הדברים, יש קושי לקבל את המכתב האמור כמסמך המבסס או מספק את קיום התנאי. שכן יש מקום שפגישה מסוג זה תתועד ויצוין מי נכח בה, מה היה תוכן הפגישה ולאחר אלו יוגש לוועדה המחוזית מסמך של סיכום הפגישה כדי שהוועדה תוכל לבחון את קיום התנאי לגופו, ולא די במכתב שמציין בעיקר שנערכה פגישה ללא תוכן ממשי מעבר לכך.

חשיבות האמור מתבהרת בשים לב לכך שב"כ העותרים ציינה שהיא לא נכחה בפגישה כלשהיא בעירייה, וזאת הגם שידוע מזה שנים כי העותרים מיוצגים והיא שייצגה את העותרים בהתנגדות לתוכנית ועל כן יש מקום שיוזמן לפגישה אף מי שמייצג את העותרים. מעבר לכך שכפי שציינה ב"כ העותרים בסעיף 7 לתגובתה מיום 22.6.25, לא ברור מתי התקיימה הפגישה, מיהם אותם "נציגי המגזר הבדואי" שנכחו בה ומה הקשר שלהם אל העותרים. על כן יש קושי רב לומר כי תנאי זה מולא באותו חלק הנוגע לרשות המקומית, ונראה כי אף בעניין זה נפל פגם.

72. יתרה מכך, בתנאי ל"ד דובר גם על כך שהרשות להסדרת התיישבות הבדואית בנגב תבחן את אפשרות שילובם של העותרים בתוכנית. העותרים התייחסו אף לעניין זה בעתירתם ובתגובה האחרונה טענו, כי לאחר ההחלטה על ההפקדה והתנאי האמור לפיו על היזם לבחון אפשרות שילובם במסגרת התוכנית, וכי נעשו מספר פניות בכתב ובעל פה לרמ"י כדי לערוך את אותה פגישה, פניות שלא נענו. הוטעם, כי רק לאחר שהתקבל פסק הדין של בית המשפט המחוזי בעניין ראס ג'ראבה נתקבל מכתב מעת נציג רמ"י, בו נאמר כי ההחלטות המשפטיות מדברות בעד עצמם, והם אינם רואים מקום להיפגש בנושא (ראו עמ' 23 לעתירה).

73. לא מצאתי בתשובת המדינה כל התייחסות השוללת את המתואר לעיל. שכן גם על פי תשובת המדינה, לא התקיימה כל פגישה עם הרשות להסדרת התיישבות הבדואית בנגב לאחר החלטת הוועדה המחוזית, כפי שנדרש באותו תנאי. שכן אף המדינה בכתב התשובה הפנתה לפגישה של הרשות עם ב"כ העותרים ונציגיהם בשנת 2020. ברי כי אין בכך כדי למלא את התנאי שנקבע בהחלטת הוועדה המחוזית בחודש אוגוסט 2023, תנאי הצופה פני עתיד. עוד יצוין, כי יש טעם אף בטענות ב"כ העותרים בדבר העובדה שנכון יותר שתנאי ל"ד ימולא באופן שהאפשרות האמורה תיבחן על ידי רמ"י כיזם התוכנית ולא רק על ידי הרשות להסדרת

ההתיישבות הבדואית; וכפי שציינה ב"כ העותרים, בחינה כזאת לא נעשתה אלא רק נשלח מכתב המפנה לפסק הדין בעניינם.

על כן מסקנתי היא כי תנאי ל"ד לא קוים ואף בכך נפל פגם, וכאמור לא ברור אם וכיצד בדקה הוועדה המחוזית את קיומו של תנאי זה, שהיא עצמה קבעה.

סיכום

74. נוכח כל המקובץ הגעתי לכלל מסקנה כי באישור התוכנית ופרסומה נפלו פגמים משמעותיים כאמור, ובכלל זה אישורה ללא עריכת תסקיר השפעה על הסביבה, זאת בניגוד להוראות תקנות התסקירים ולפסיקה. לא זו אף זו, ההחלטות התקבלו בהיעדר הנמקה מספקת וללא תשתית עובדתית ראויה.

75. אשר על כן העתירות מתקבלות באופן הבא: החלטת ועדת המשנה להתנגדויות אשר דחתה את התנגדות החברה להגנת הטבע והתנגדות העותרים בטלה, באופן שהדיון יוחזר לוועדה המחוזית לשם עריכת תסקיר השפעה על הסביבה, כאשר יתקיים דיון מחודש בתוכנית לאחר שיתקבל התסקיר ולאור ממצאיו.

בנוסף יש מקום שתנאי ל"ד להחלטת הוועדה המחוזית מיום 14.8.23 יבוצע בצורה מלאה - בלב פתוח ובנפש חפצה - ולאחריו תשוב הוועדה ותבחן את התוכנית.

76. במכלול נסיבות העניין המשיבות יישאו בהוצאות החברה להגנת הטבע ובהוצאות העותרים, בסך של 15,000 ₪ לכל אחד מהם.

ניתן היום, כ"ח סיוון תשפ"ה, 24 יוני
2025, בהעדר הצדדים.

**יעל רז לוי, שופטת
סגנית הנשיא**

יעל רז לוי 54678313
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)