

בג"צ 145/80

1. ג'מעית אסכאן אלמועלמון אלמעאווניה אלמחדודת אלמסאוליה
  2. חוסני סלימאן אל אשהב
  3. עזמי חאמד אבו עסב
  4. סאמיה עבד אלעיני ברקאת
- נגד
1. שר הביטחון
  2. המפקד הצבאי של אזור יהודה ושומרון
  3. מועצת התכנון העליונה
  4. קצין מטה לענייני פנים
  5. הוועדה לתכנון כפרים

בבית המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[28.6.80, 16.10.80, 22.12.80]

לפני השופטים מ' שמגר, א' ברק, ה' בן-עתו

צו בדבר תכנון ערים, כפרים ובנינים (יהודה ושומרון) (מס' 418), תשל"א-1971, קמצ"מ (יהודה ושומרון) 1000, סעיפים 2 (תוקן: קמצ"מ (יהודה ושומרון) 1494), 7 (תוקן: קמצ"מ (יהודה ושומרון) 1422) - מנשר בדבר סדרי השלטון והמשפט (אזור הגדה המערבית) (מס' 2), תשכ"ז-1967, קמצ"מ (יהודה ושומרון) 3, סעיף 2- פקודת בנין ערים, 1936, ע"ר, תוס' 1, (ע) 153, (א) 157, סעיפים 10, 10, 11, 13, 16, 18 (בוטלו: ס"ח תשכ"ה 307) - צו גבולות אזור בנין עיר גלילי של מחוז ירושלים, ע"ר 1939, תוס' 2, (ע) 73, (א) 90 - דבר המלך במועצה, 1922, חא"י, כרך ג, (ע) 2738, (א) 2569, סימן 11 (בוטל: ע"ר תש"ח, תוס' א 1) - צו גבולות אזוריים גליליים לבנין ערים, ע"ר 1941, תוס' 2, (ע) 1214, (א) 1447 - מודעה על אישור זמני של תכנית פרצלציה, מחוז ירושלים, ע"ר 1941, תוס' 2, (ע) 1636, (א) 1949 - מודעה על אישור סופי של תכנית בנין עיר ע"י הנציב העליון, ע"ר 1942, תוס' 2, (ע) 552, (א) 649 - חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, ס"ח 307, סעיפים 77, 98.

מיני-רציו:

- \* משפט מינהלי - הליך מינהלי - סמכות ביטול
- \* משפט מינהלי - תכנון ובנייה - היתר בנייה
- \* תכנון ובנייה - היתר בנייה - ביטול

העותרת 1 היא אגודה שיתופית, שמטרתה להקים שיכון למורים. למטרה זו רכשה חלקת קרקע בקרבת אזור התעשייה עטרות. משנאמר לעותרת, כי אין סיכוי לכך שתאושר הקמתה של שכונת מגורים באותו המקום, פנו חברי האגודה וביקשו היתרי בנייה באופן פרטי בלי לציין את הקשר הקיים בין כל הבקשות. הבקשות האישיות נענו, כל אחת בפני עצמה, ועל סמך היתרי הבנייה החלו בהקמתם של שלושה בתים ראשונים. זמן קצר לאחר התחלת הבנייה הוקפאו הרישיונות ובוטלו על-ידי הרשויות המוסמכות בטענה שהינם בלתי חוקיים. מכאן העתירה.

בית המשפט הגבוה לצדק פסק:

- א. יש שוני מהותי בין תכנונה של שכונה שלמה לבין הדיון ברישוי של בית בודד, והמבקשים להקים שכונה שלמה אינם יכולים להיכנס לנעליהם של אלה הרוצים להקים בית בודד.
- ב. (1) הענקת הרישיונות לעותרים ללא תכנית חלוקה ותכנית מפורטת נגדה את החוק הירדני משנת 1966, שהושאר בתוקפו ביהודה ושומרון, ועל-כן היו רשויות התכנון מוסמכות לבטל את הרישיונות.
- (2) דבריו של בית המשפט העליון בעניין איגרא-רמא (בג"צ 16/50 [1]) - לפיהם לא ניתן לבטל רישיונות בנייה אחרי שניתנו ואחרי שהחלו בבנייה התייחסו לרישיון, שניתן כדין בהתאם לחוק. אין הדברים האמורים חלים על מי שמקים בניין בניגוד להוראות תכנית בניין ערים, בהסתמכו על הרישיון שהוענק לו, הואיל ורישיון כזה הוא ללא ערך חוקי ובטל מיסודו.

(3) הכלל, שנקבע בהלכת איגרא-רמא (בג"צ 16/50 [1]) - לפיו אין ללמוד מכללא ממתן סמכות להעניק רישיון, כי אותה רשות מוסמכת לבטלו - אינו מתייחס למקרים, בהם קבע המחוקק במפורש, כי לרשות המעניקה את הרישיון תהיה גם הסמכות לבטלו.  
(4) המחוקק הירדני העניק סמכות ברורה ומפורשת להקפיא רישיונות בנייה שניתנו ולבטל רישיונות, שניתנו שלא כדין, ומכאן שהייתה סמכות לבטל את רישיונות העותרים.

פסקי-דין של בית המשפט העליון שאוזכרו:

[1] בג"צ 16/50 איגרא-רמא בע"מ נ' מועצת עיריית תל-אביב ואח', פ"ד ה 229; פ"ע ו 92.

[2] בג"צ 123/64 קליופי ואח' נ' הוועדה המקומית לבניה ולתכנון עיר, תל-אביב-יפו ואח', פ"ד יח (3) 533.

התנגדות לצו-על-תנאי מיום 7.3.80. הצו-על-תנאי בוטל. העתירה נדחתה.

א 'חורי, מ' חורי - בשם העותרים;

ר' יאראק, סגן בכיר א לפרקליט המדינה - בשם המשיבים.

### פסק-דין

השופט מ' שמגר: 1. (א) העותרים הם אגודה שיתופית לשיכון מורים ושלושה מחבריה של האגודה, שהוסמכו לפעול בשמה ולנהל את ענייניה. כפי ששמה מעיד עליה, מטרת האגודה היא הקמתו של שיכון למורים, ולמטרה זו רכשה שטח קרקע בגוש 29509 בקלנדיה, בקרבת איזור התעשייה של עטרות. בתחילת שנת 1978 פנה המהנדס חסן אבו שלבק, אשר פעל מטעם העותרת הראשונה, אל מר שלמה חייט - אשר כיהן בעת ההיא ועד סוף מרץ 1980 כמנהל לשכת התכנון באיזור יהודה ושומרון על-פי סמכות, שהוענקה לו לפי סעיף 7 לחוק הירדני בדבר תכנון הערים, הכפרים והבניינים משנת

1966 החל באיזור האמור - וביקש לברר, אם יש סיכוי לכך, שתאושר הקמתה של שכונת מגורים באיזור קלנדיה. טענת מר חייט היא, כי השיב למר אבו שלבק, כי בשל קרבתו היתרה של המקום לאיזור התעשייה אין סיכוי, שפרוייקט בינוי כאמור יאושר. מן תשובה כאמור לא נתאשר על-ידי המצהירים מטעם העותרים, אך לאור התפתחות העניין בהמשך הדברים, יש סבירות רבה לכך, שאכן ניתנה תשובה כאמור: כפי שנראה בהמשך לא הוגשה בקשה רישיון בנייה להקמתה של שכונה, אלא מספר משתכנים בודדים הגישו בקשות לרישיון, בנפרד וללא ציון העובדה, כי מדובר על רישיונות בודדים, שהם חלק מתכנון כולל יותר. אין בפנינו כל ראיה לכך, כי הוגשה בעת ההיא תוכנית מפורטת, המתייחסת להקמתה של שכונה, והבקשות להיתר בנייה, שהוגשו באופן אישי על-ידי עשרים וארבעה מחברי האגודה, התייחסו כאמור כל אחת למבנה אחד בלבד בלי להצביע על הקשר הכולל שביניהן ובלי לאזכר את האגודה, העותרת הראשונה. הבקשות הוגשו בארבעה מועדים שונים, והם 1.8.78, 9.10.78, 2.1.79 ו-5.3.79. בקשתם של עשרים וארבעה מחברי האגודה נענתה בחיוב, והם אכן קיבלו היתרי בנייה לפי החוק הנ"ל משנת 1966 והצו בדבר תכנון ערים, כפרים ובנינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), תשל"א-1971. טענת מר חייט בתצהירו היא, כי עובדי הדרג התכנוני, שטיפלו בבקשות להיתר, בין יתר הבקשות המוגשות להם על-ידי הציבור, לא יכלו לגלות לאור הבקשות, שמדובר על תכנון של שכונה שלמה, לגביה נדרשים, לפי דבריו, תכנון ודרך טיפול שונים מאלו הנדרשים בעת הטיפול בבקשה, המתייחסת למבנה בודד. על-כן לא ניתנה הדעת להשלכותיה השונות של הקמת שכונה במקום, לגביו ניתנו הרישיונות. בין היתר, לא נבדקת שאלת מיקומה של השכונה על גבול איזור תעשייה, דרכי גישה אל השכונה וממנה מן הכבישים הסמוכים הקיימים והמתוכננים, תכנון הדרכים בתוך השכונה, הצורך בחלוקת הקרקע על-פי תוכנית בנייה ועוד.

אחרי קבלת הרישיונות התקשרו העותרים עם קבלן בנייה, שרכש חומרים, וניגשו להתחלת הבנייה. כיום יש בשטח שלוש התחלות בנייה בצורת יסודות וחלקי קירות.

(ב) משראו ממפעל תעשייה סמוך, כי מתחילה בנייה בקרבתם, הועלה הנושא בפני רשויות התכנון, ואזי החליטו אלו בימים 16 ו-17 למאי 1979 על הקפאת הרישיונות על-פי הוראותיו של החוק החל על העניין, אשר אליו עוד נשוב, וזאת עד לבירור העניין. לטענת המשיבים, נעשה הדבר על דעת פרקליטם של העותרים, עורך-דין ע' שחאדה, אך בנקודה זו יש בפנינו מחלוקת, ולצורך ענייננו אין חשיבות בכך שנכריע בה. הקירות בשלושת הבניינים הנ"ל נבנו, לפי טענת המשיבים, בתקופה שלאחר החלטת ההקפאה.

זמן קצר לאחר מכן התקיימה ישיבה של מועצת התכנון העליונה, בפניה גם הופיעו נציגי העותרים לרבות פרקליטם, וביום 24.7.79 החליטה מועצת התכנון העליונה על ביטול עשרים וארבעה רישיונות הבנייה. למען שלמות התמונה מן הראוי להביא את

הנוסח העברי של מכתב הביטול כלשונו:

"לכבוד

מר עזיז שחאדה, עו"ד

רמאללה

הנדון: החלטת מועצת התכנון העליונה מיום 24.7.79

1. הנני להודיעך כי בישיבתה מיום 24.7.79 דנה מועצת התכנון העליונה בחוקיות 24 רשיונות הבניה אשר הוצאו למרשיך באזור קלנדיה ואשר מספריהם:

- 1.מס' 3/5612 מיום 9.10.78
- 2.מס' 3/5427 מיום 1.8.78
- 3.מס' 1403/79 מיום 5.3.79
- 4.מס' 131/3/79 מיום 5.3.79
- 5.מס' 129/3/79 מיום 5.3.79
- 6.מס' 3/5620 מיום 9.10.78
- 7.מס' 3/5619 מיום 9.10.78
- 8.מס' 3/5616 מיום 9.10.78
- 9.מס' 3/5613 מיום 9.10.78
- 10.מס' 3/5426 מיום 1.8.78
- 11.מס' 3/5615 מיום 9.10.78
- 12.מס' 3/5618 מיום 9.10.78
- 13.מס' 3/5844 מיום 2.1.79
- 14.מס' 3/5845 מיום 2.1.79
- 15.מס' 130/3/79 מיום 5.3.79
- 16.מס' 3/5428 מיום 1.8.78
- 17.מס' 3/5429 מיום 1.8.78
- 18.מס' 3/5611 מיום 9.10.78
- 19.מס' 3/5614 מיום 9.10.78
- 20.מס' 3/5617 מיום 9.10.78
- 21.מס' 3/5843 מיום 2.1.79
- 22.מס' 3/5846 מיום 2.1.79
- 23.מס' 3/5847 מיום 2.1.79
- 24.מס' 114/3/79 מיום 5.3.79

2. מועצת התכנון העליונה לאחר שהתחשבה בנימוקים אשר הועלו

- במכתבך מיום 2.6.79 למר אברהים אלשלה ולאחר שמיעת טענותיך בפניה וכמו כן טענות מרשיך החליטה לבטל את הרשיונות הנ"ל מחמת אי החוקיות אשר התגלתה על פניהם.
3. החלטת המועצה הסתמכה על הנימוקים אשר הובחרו לך במהלך הדיון הנ"ל.
4. מועצת התכנון העליונה תורה ללשכת התכנון לבדוק את תוכנית המתאר אשר הוגשה על-ידי מרשיך והקשורה בהקמת שכונת המורים באזור קלנדיה.
5. במידה ולצורך הדיון הנ"ל תצטרך לשכת התכנון לקבל ממרשיך פרטים טכניים והנדסיים נוספים, לשכת התכנון תודיעך בהתאם.

בברכה,

(-)

שלמה עמר

יו"ר מועצת התכנון העליונה"

(ג) בינתיים הגישו העותרים תוכנית מפורטת, אולם הטיפול בה השתהה הואיל ובשלב זה החלו הבדיקות והדיונים של המשיבה השלישית בתוכניות הדרכים ובעיקר בכביש הארצי בן-שמן-עטרות, שיעבור בקרבת מקום. כן התברר, בין היתר, כי חלק מן השכונה המתוכננת משתרע אל תוך תחום ועדת התכנון והבנייה של ירושלים וטעון על-כן אישור של רשות תכנון אחרת. באמצע שנה זו ואחרי שהוגשה כבר העתירה נתקיימו בפני המשיבה השלישית דיונים בעניין תכנון הכבישים ובעניין התוכנית המפורטת, שהוגשה על-ידי העותרים. לשיבה בעניין התוכנית המפורטת גם הוזמנו העותרים ובאי-כוחם. החלטתה של המשיבה השלישית בעניין התוכנית המפורטת ניתנה ביום 8.5.80, וזה נוסחה:

"החלטות המועצה

קמ"ט מדידות (חבר) מצביע בתכניות שהוגשו ע"י האגודה שבגבול ירושלים הינו הקו המסומן באדום וסומן גם ע"ג התכנית המפורטת של השכונה ולכן הוא עובר בחלק גדול ממנו בתכנית המפורטת שהוגשה. כתוצאה מזה המועצה איננה מתייחסת לשטח הנמצא מעבר לגבול ירושלים היות ואין זה מסמכותה להעניק רשיונות לשטח שמעבר לגבול ירושלים. מועצת התכנון העליונה רשמה בפניה כל הנימוקים אשר הוצגו ע"י הגורמים המקצועיים מטעמה ומטעם מתכנני מערכת הכבישים באזור וכן רשמה

מ.ת.ע. בפניה את הנימוקים אשר הובאו ע"י באי כח מציגי התכנית לאישור התכנית. מ.ת.ע. מחליטה בזאת לדחות את התכנית אשר הוצגה ע"י אגודת המורים לבנית שכונת מגורים באזור קלנדיה וזאת מהנימוקים הבאים:

1. מתכנני כביש מהיר מס' 4 וכביש בן-שמן-עטרות הציגו בפני מ.ת.ע.

את התכנית המעודכנת לגבי הסתעפות הכבישים הנ"ל והמועצה נאלצה להסיק שהסתעפות זו אינה מאפשרת אישור התכנית היות וחלק נכבד מן השטח נשוא התכנית מצוי בתחום השטח המופקע לצורך המחלף ו/או בתחום קו הבנין אשר יוכרז ע"י מ.ת.ע. אם וכאשר תאושר אותה התכנית על-ידה.

2. מ.ת.ע. סוברת כי הינה מוסמכת לצורך הדיון בתכנית שלפניה לקחת בחשבון את תכנית המחלף המעודכנת אף כי טרם הוגשה באופן רשמי בפניה היות והצגתה ע"י מתכנניה לא השאירה כל ספק בלב חברי המועצה לגבי רצינותה, חיוניותה וסמיכות הגשתה למועצה.

3. סמיכות אזור התעשייה בישראל למיקום התכנית וסמיכות מפעלים

בטחוניים הניעו את מ.ת.ע. להחליט כי לא ניתן יהיה לאשר את התכנית כל עוד לא יהיה תכנון מקיף לגבי האזור אשר התכנית היא חלק ממנו. אשר על כן נמנעה מ.ת.ע. מלדון בפרטי התכנית המפורטת שבפניה, עם זאת רשמה בפניה מ.ת.ע. מספר נקודות: -

א. השכונה ממוקמת בצמידות לאזור התעשייה.

ב. בגבול השכונה עובר כביש מהיר וממוקם מחלף.

ולכן על פני הדברים נראה כי הקמת שכונת מגורים בתנאים אלו אינה ניתנת לאישור.

מועצת התכנון העליונה מבקשת להדגיש כי הדיון בתכנית התקיים היום בלחץ העותרים בעתירה אשר הוגשה בביהמ"ש העליון בבג"ץ 145/80 וכי השתדלה המועצה לדון בתכנית בכובד ראש על בסיס כל הנתונים אשר היו בפניה ביום ההחלטה. מ.ת.ע. מודעת לכך בכובד ראש על בסיס כל הנתונים אשר היו בפניה ביום ההחלטה. מ.ת.ע. מודעת לכך כי נתונים אלו עלולים להשתנות ועל כן קובעת המועצה כי אם וכאשר ישתנו נסיבות אלו תהיה מוכנה המועצה לעיין מחדש בתכנית חדשה אשר תוצג ע"י אגודת המורים או כל גוף אחר מטעמה".

2. בעתירה שבפנינו מלינים העותרים על ביטולם של רישיונות הבנייה ומבקשים,

כי ההחלטות בדבר הקפאת הרישיונות ובדבר ביטולם יוכרזו כבטלות ומבוטלות.

כן מבקשים העותרים, כי המשיבים יבואו ויתנו טעם מדוע לא יאשרו את התכנית המפורטת, שהוגשה על-ידי העותרים, ולחלופין מדוע לא יחליטו בה. כמוזכר לעיל, נדונה התכנית בינתיים, אך בקשת העותרים הושבה ריקם, ומכאן כי שאלת אישור התכנית המפורטת בעינה עומדת.

שתיים הן, אפוא, השאלות, אותן עלינו לבחון: האחת מתייחסת לעניין הקפאת הרישיונות וביטולם, והאחרת סבה על עניין דרך הטיפול בתכנית המפורטת של העותרים ותקפותה וסבירותה של ההחלטה שלא לאשר את התכנית.

לשם הבנת הרקע לפעולותיהם של העותרים ושל המשיבים מן הנכון להביא בהמשך הדברים תיאור תמציתי של הוראות החוק הרלבנטיות.

3. החוק: (א) בהתאם למגשר בדבר סדרי השלטון והמשפט (אזור הגדה המערבית) (מס' 2), תשכ"ז-1967, שפורסם ביום 7 ביוני 1967:

2. "המשפט שהיה קיים באזור ביום כ"ח באייר תשכ"ז (7 יוני 1967) יעמוד בתוקפו, עד כמה שאין בו משום סתירה למגשר זה או לכל מגשר או צו, שיינתנו על ידי, ובשינויים הנובעים משינויו של שלטון צבא הגנה לישראל באזור".

החוק בענייני תכנון ובנייה, שהיה קיים באזור ביום 7.6.67 הוא חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (חוק זמני מס' 79) משנת 1966, אשר נכנס לתוקפו עם פרסומו בעתון הרשמי הירדני מס' 1952 מיום 25.9.66, עמ' 1921. חוק זה ביטל את חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (מס' 31) לשנת 1955, וזה האחרון ביטל תחולתה באזור יהודה ושומרון של פקודת בנין ערים, 1936, שהוחקה בזמן המנדט הבריטי ונשארה בתוקף באזור יהודה ושומרון אחרי סיפוחו על-ידי ממלכת ירדן מכוח החוק בעניין החוקים והתקנות שהם בתוקף בשתי גדותיה של הממלכה הירדנית ההאשמית מיום 16 בספטמבר 1950.

החוקים אמנם נתחלפו כמתואר לעיל, אולם החוק הנ"ל משנת 1955 קבע בסעיף 38 שבו, כי כל התקנות שפורסמו וכל התכניות שנכנסו לתוקף לפי הפקודה משנת 1936 יראו אותן כאילו הותקנו על-פי החוק האמור מ-1955. יתרה מזאת, לפי סעיף 8 מן החוק משנת 1955 גם נכללה בנספח הראשון שבו טבלה, אשר התייחסה במפורש לאזורי התכנון, שנקבעו לפי הפקודה משנת 1936, ונקבע כי יראו אותם כאילו פורסמו לפי החוק האמור. בהמשך הדברים עוד נתייחס לאמור בטבלה, ככל שהדבר נוגע לאזור, עליו סבה המחלוקת שבפנינו. מכל מקום, ניתן כבר לקבוע בשלב זה, כי פעולות התכנון מן הסוג המוזכר

לעיל, שננקטו מכוח הוראותיה של פקודת בנין ערים, בין בזמן המנדט הבריטי ובין אחרי סיומו, וכן בזמן הממשל הצבאי הירדני ביהודה ושומרון (1948-1950) או אחרי הסיפוח על-ידי ירדן משנת 1950 ועד לחקיקתו של החוק משנת 1955, נשאר בתוקף גם אחרי שהוחק החוק משנת 1955, במידה ולא על-ידי חקיקת משנה מפורשת.

הרציפות המתוארת לא תמה בשנת 1966: לפי סעיף 68 לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים משנת 1966, כל התקנות שהוצאו על-פי חוקי תכנון הערים, שהיו בתוקף לפני חקיקת החוק משנת 1966, וכן כל התכניות, שהוכנו על-פי תקנות אלה, ייחשבו לבעלי תוקף עם היכנס החוק משנת 1966 לתוקף, כאילו הוצאו בצורה חוקית ועל-פי הוראות החוק האמור.

(ב) לפי סעיף 10 לפקודת בנין ערים ניתן היה לכוון אזורי תכנון עיר (town planning areas). סעיף 11 לפקודה קבע, בין היתר, כי מן העת בה כונן אזור תכנון עיר, לא יוקם בניין ולא ייהרס או ישוקם ולא יבוצעו בו שינוי, תוספת או תיקון במבנה (למעט תיקונים פנימיים), אלא אם כן הושג תחילה היתר מידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

כל ועדה מקומית חוייבה בהגשתה לוועדה המחוזית של תכנית בניין עיר שלדית (outline town planning scheme) בקשר לכל המקרקעין שבאזור, ומשהוגשה תכנית כאמור לא ניתן היתר בנייה אלא בהתאם לתכנית האמורה, והוא כל עוד לא אישרה הוועדה המחוזית אחרת (סעיף 13(2) לפקודה). התכנית הופקדה לעיון ולהתנגדויות, ובתום תקופה שהוגדרה בפקודה, רשאית הייתה הוועדה המחוזית לפנות לנציב העליון ולבקש הרשאתו לכניסתה של התכנית לתוקף (סעיף 18 לפקודה).

(ג) החוק משנת 1966, על-פיו פועלות רשויות התכנון ביהודה ושומרון, מעניק סמכויות שונות לשר הפנים הירדני, למועצת התכנון העליונה, בה מכהן השר כיושב-ראש, ללשכה המרכזית לתכנון הערים והכפרים, לוועדות מחוזיות לתכנון ערים, כפרים ובניינים ולוועדה המקומית לתכנון ערים. אין מקום לפרט כאן את מכלול הסמכויות, אך לצורך ענייננו יש לאזכר, כי מועצת התכנון העליונה הוסמכה לפי סעיפי משנה 6(ג) ו-7(ד) לחוק - "6(ג) להוציא צו המבטל או המתקן רשיון כלשהו שהוצא על פי חוק זה, אם יתברר למועצה כי רשיון זה הוצא באופן בלתי חוקי וכי הוא עומד בניגוד לתכניות הפתוח והתקנות והצווים וההוראות.

(ד) להוציא צו המבטל או המתקן רשיון כלשהו לפתוח קרקע, באופן



שיראה למועצה כמתאים במקרים הבאים: -

1-הרשיון נוגע להקמת בנינים או פעולות אחרות כלשהן, בתנאי שיבוא (הבטול או התקון) לפני תום פעולות אלה.

2-הרשיון נוגע לשנוי השמוש בקרקע, בתנאי שלא ישפיע הבטול או התקון השפעה מכרעת על פעולות הקמת הבנין או על פעולה אחרת כלשהי. בתנאי שאם בוטל או תוקן רשיון כלשהו לפתוח קרקע ע"י צו שהוצא לפי סעיף זה, על השר להורות לוועדת תכנון ערים שהוציאה את הרשיון - עם הגשת בקשה לשר, תוך שלושה חודשים מתאריך מסירת הצו ע"י כל בעל זכויות בקרקע זו המפרטת את ההוצאות שהוציא עקב התחלת פתוח הקרקע או את הנזקים שנגרמו לו עקב הבטול או התקון - לשלם לאדם או לאנשים הנ"ל פצויים הוגנים עבור ההוצאות והנזקים הנ"ל. אולם לא ישולמו פצויים בגין כל נזק שנוצר ע"י ירידת שווי השמוש בקרקע עקב הבטול או התקון הנ"ל."

הלשכה המרכזית לתכנון ערים וכפרים מופקדת לפי סעיף 7, בין היתר, על הכנת תכניות התכנון האזוריות לכל המחוזות ועל הגשת העזרה וההדרכה לרשויות המקומיות לתכנון ערים. הוועדה המחוזית הוסמכה לפי סעיף 8 לראש תכניות תכנון מפורטות ולהוציא צווים והתראות ביצוע, כשהוועדה המחוזית מפעילה את סמכויות הוועדה המקומית. הוועדה המקומית חייבת, בין היתר, לפי סעיף 9 לנקוט את כל האמצעים הדרושים כדי להבטיח ביצועו וקיום הוראתו של החוק הנ"ל או של כל תכנית מאושרת או הוראות תקנות, שהוצאו או שנחשבות כאילו הוצאו על-פי החוק הנ"ל (ראה בהקשר זה את סעיף 68 לחוק זה, שהוזכר בסעיף-קטן (א) לעיל). סעיף 13 מסמיך את השר לפי המלצת מועצת התכנון העליונה להכריז על האזור כאזור תכנון. סעיף-קטן 13(3) לחוק קובע לעניין אזורים שהוכרו לפני תחילתו של החוק:

"על אף האמור בחוק זה, יש לראות בכל אזור תכנון מבין האזורים הנזכרים בלוח, הנספח לחוק זה, וכן אזורי תכנון אחרים, שהוכרו עליהם לפני כן בעתון הרשמי אך לא הופיעו בלוח הנ"ל, אזורי תכנון שהוכרו עפ"י צו של השר בהתאם לסעיף זה; וזאת החל מתחילת ביצועו של חוק זה."

החוק דן בפרוטרוט בדרך הכנתן של תכניות אזוריות, כלליות ומפורטות. הוגשה תכנית מפורטת, בעקבות הכנתה ותחילתה של תכנית אזורית או כללית, רשאים בעלי הזכויות בקרקעות או בבניינים או בנכסים האחרים הכלולים בתכנית כלשהי, בתור בעלי נכסים או בדרך אחרת, להגיש התנגדויותיהם לתכנית ואלו יידונו בוועדה המחוזית.

על ועדת תכנון מחוזית לבקש מן המנהל של הלשכה המרכזית, כי יבדוק מחדש תכנית פיתוח כללית מאושרת כדי להכניס בה התיקונים או התוספות הדרושים, אחת לעשר שנים לפחות (סעיף 25).

אין לחלק קרקע או לרשום חלוקתה של קרקע, הכלולה באזור תכנית, לחלקות ששטח כל אחת מהן הוא פחות מעשרה דונמים, אלא על-פי תכנית חלוקה מאושרת על-ידי הוועדה המקומית, וכל חלוקת קרקע, הנמצאת באזור תכנון, וכל רישום, שיבוצע לגביה בניגוד להוראות אלו, ייחשב לפי האמור בסעיף 28(1) לחוק כבטל, בין אם קיימת תכנית תכנון מאושרת ובין אם לאו. כל תכנית חלוקה של קרקע צריכה להיות מתאימה לתכנית התכנון המפורטת והמאושרת. לעניין הענקת רישונות בנייה קובע סעיף 34 באופן חד-משמעי:

"(1) - אין להתחיל בעבודה - תוך אזורי התכנון המוכרזים - הדורשת קבלת רשיון ואין לתכנן או לפתח קרקע או להשתמש בה שמוש הדורש קבלת רשיון, אלא לאחר שיתקבל רשיון עבור העבודה או התכנון או הפתוח או השמוש. ואין להוציא רשיון כזה אלא כשהוא כפוף להוראות חוק זה ולתקנות שהותקנו על פי חוק זה וכן תכנית התכנון הכללית והמפורטת או לתכנית חלוקה וכל הצווים וההוראות המהוות חלק בלתי נפרד מהן.

(2) - פתוח קרקע או הקמת בנין בתוך איזור שהוכרז כאיזור תכנון אך עדיין לא אושרה תכנית הפתוח, צריכים להיות כפופים לפקוח זמני בענין התכנון והבניה ויש להבטיח ע"י פקוח זה כי הפתוח או הקמת הבנין לא יסתרו לדעת ועדת התכנון המחוזית, את הוראות ומטרות תכנית התכנון שעובדים על הכנתה או תכנית תכנון שתוכן בעתיד.

(3) - פתוח קרקע או הקמת בנין בתוך איזור שהוכרז כאיזור תכנון אך לא הוכנה עבורו תכנית פתוח, צריכים להיות כפופים לפקוח זמני בכל הנוגע לתכנון ולבניה והוועדה המקומית רשאית להחליט, בהסכמת הוועדה המחוזית, לסרב להוציא רשיון כלשהו לעבודות פתוח באיזור לתקופה שלא תעלה על שנה בה יכינו שלטונות התכנון את תכנית התכנון לאיזור".

סעיף 38 לחוק דן בפעולות הפיקוח על הפיתוח (מונח הכולל לפי החוק הנ"ל גם את הבנייה) וקובע הוראות מפורטות ביותר בעניין הפסקת העבודה, המבוצעת בניגוד לרישיון או בניגוד לתקנות או לצווים ולהוראות שהם בעלי תוקף או בניגוד לתכנית

מאושרת. סעיף 38(2) קובע בהקשר זה:

"אם הוצא רשיון לפתוח קרקע ובניה עפ"י נתונים לא מספיקים ומטעים, רשאית ועדת התכנון שהוציאה את הרשיון להחליט על בטולו ואז תחשב כל עבודת פתוח או בניה שנעשו עפ"י הרשיון שבטל כעבודה שנעשתה ללא רשיון. לצורך סעיף זה, יש לשלוח הודעה על החלטת הועדה אל האדם שעל שמו הוצא הרשיון ויחולו הוראות סעיף זה בכל הנוגע לפעולות הדרושות לפקוח על הפתוח והבנינים."

(ד) הצו בדבר תכנון ערים, כפרים ובנינים (יהודה והשומרון) (מס' 418) קבע הוראות התאמה, הנובעות מכינון שלטון צה"ל באזור. לפי האמור בסעיף 2 לצו, סמכות, שניתנה בחוק לשר, תהיה נתונה לממונה, שנתמנה על-ידי מפקד האזור; סמכויותיה של הוועדה המחוזית נתונות למועצת התכנון העליונה, וסמכותה של מועצה כפרית נתונה לוועדות לתכנון הכפרים. לפי סעיף 7 לצו הוקנתה למועצת התכנון העליונה הסמכות לתקן, לבטל או להתלות תוקפם של כל תכנית או רישיון. סעיף 7 לצו מרחיב, אפוא, את הסמכות, המוקנית בסעיפים-קטנים 6(ג)-ו-6(ד) לחוק ומוסיף עליהן. עם זאת מובן הוא, כי אין בנוסחו הכללי של סעיף 7 לצו כדי להקנות את הכוח לבטל תכנית או רישיון בצורה שרירותית או שלא מטעמים ענייניים, היינו שלא למטרות התכנון והבנייה.

(ה) הוראותיה של פקודת בנין ערים יושמו בשעתן באזור, בו נמצאים המקרקעין, עליהם התכוונו העותרים להקים שכונתם. בתוספת השנייה לעתון הרשמי מיום 26 לינואר 1939 נתפרסם צו של הנציב העליון, מכוח סמכותו לפי סעיף 10

(1) לפקודה, בו הוכרז על אזור תכנון עיר (town planning area), הכולל את האזור, בו נמצאים המקרקעין הנ"ל. האזור כונה *jerusalem district regional town planning area* ויגבי תחומיו נקבע בצו כדברים הבאים: "Areas and areas of municipal corporations within the district, with the exception of all existing town planning areas, may be declared as such planning District, and of such other town planning areas and respectively from time to time. Areas of municipal corporations within the district as of the jerusalem district, signed the limits of the area are indicated by a blue line on/203/38plan no.tp District building and town planning commission, a by the high Copy of which is exhibited at the district commissioner and the chairman, jerusalem commissioner's

Offices, Jerusalem, and may be inspected during the

"usual office hours

הווה ואומר, גבולותיו של האזור חפפו את הגבול המינהלי של מחוז ירושלים כפי שנקבע על-ידי הנציב העליון לפי סימן 11 לדבר המלך במועצה, 1922, להוציא אזורים, שנקבעו כאזורי תכנון עיר נפרדים. אגב, עותק המפה 203/38tp/הוגש לבית המשפט על-ידי המשיבים (מוצג מ/ש/21). הצו האמור בוטל ביום 4.9.41 (תוספת שנייה לעתון הרשמי מיום 4.9.41), שאז פורסם צו חדש של הנציב העליון, שוב בתוקף סמכותו לפי סעיף 10(1) לפקודת בנין ערים. הצו החדש לא יצר שינוי מהותי במצב המשפטי, כי לפיו הורה הנציב העליון שוב, כי כל אחד מן המחוזות המינהליים (administrative district) יהיה לאזור תכנון עיר, ואזור התכנון שהוכרז כאמור יחפוף את גבולותיו של המחוז המינהלי, למעט אזורי תכנון עיר נפרדים שבתוכו כפי שהוכרזו או יוכרזו מדי פעם. צו זה, שנחתם על-ידי המזכיר הראשי לממשלת המנדט ביום 30 באוגוסט 1941 ונכנס לתוקף ביום 4.9.41, הכריז גם על ה-

Jerusalem district regional, planning area שחפף את גבולות מחוז ירושלים

בסייגים שפורטו לעיל, אשר אינם רלבנטיים במקרה שבפנינו.

הכרזת האזור נשארה בתוקף כמבואר לעיל גם כאשר הוחק החוק משנת 1955 (ראה סעיף 38 לחוק) וגם אחרי תחילתו של החוק משנת 1966 (ראה סעיף 68 לחוק), מאחר שרציפות התוקף של הצו מיום 30.8.41 לא הופסקה, לפי הראיות שהובאו בפנינו על-ידי שני הצדדים, על-ידי פרסומה של תקנה כלשהי בזמן המנדט או בזמן השלטון הירדני, שביטלה את ההכרזה על אזור התכנון או הוציאה את האזור, אשר בו המקרקעין מושא הדיון, מתוך אזור התכנון האמור.

אגב, הפרקליט המלומד של העותרים, עורך-דין שחאדה, ציין בתצהיר שהוגש לנו, כי החוק הירדני הנ"ל משנת 1955 איזכר בין הצווים, שתוקפם הושאר בתוקף, צו מיום 30 באוגוסט 1941, שפורסם בילקוט הפרסומים מיום 1.11.29, והוא תמה לאיזה צו יכולה להיות הכוונה. דומה כי ניתן להבהיר את טעות הדפוס, שנפלה בחוק הירדני, על נקלה: העתון הרשמי פורסם אמנם ביום 4.9.41, כאמור לעיל, אולם מספרו של העתון הרשמי היה 1129, ודבר זה גרם ככל הנראה לשיבוש, שיצר את התאריך 1.11.29, שאינו תואם את הנתונים שבפנינו.

בתוספת השנייה של העתון הרשמי מיום 8.12.41 פורסמה מודעה מכוח הוראותיו של סעיף 16(1) לפקודת בנין ערים, הנושאת את כותרת המשנה "מודעה על אישור זמני של תכנית פרצלציה, מחוז ירושלים", לפיה ניתן אישור זמני לתכנית הקרויה J/5jerusalem district regional town planning scheme no. Rj והמציינת כי המפה 362/41tp/והתקנות המהוות חלק מן התכנית הופקדו במשרדי מינהל המחוז בירושלים ובמשרדו של מתכנן העיר.

המפה 362/41tp/איננה בפני בית-משפט זה, אולם נוסח ההודעה מפרט באופן מילולי מה הם גבולותיה של התכנית באמרו: "The boundaries in accordance with the notice published in gazette no. 4 of 129 of the 1941, th september

The jerusalem district, exclusive of all declared town scheme coincide with the administrative boundaries of

### "planning and municipal areas

בתוספת השנייה לעתון הרשמי מיום 16.4.42, פורסמה מודעה בדבר האישור הסופי על-ידי הנציב העליון של התכנית הנ"ל, ונקבע כי התכנית תיכנס לתוקף חמישה-עשר יום אחרי פרסום ההודעה בעתון הרשמי, הווה אומר ביום 1.5.42.

לאור האמור לעיל, התכנית המאושרת הנ"ל היא בתוקף עד היום, מכוח הוראות המעבר שבחוקים הירדניים משנת 1955 ומשנת 1966.

4. (א) השאלה המרכזית, אשר ניצבת בפני בית-משפט זה לאור מהותן של הוראות החוק, שעיקריהן תומצתו לעיל, היא השאלה: האם העניין עליו נסב דיון זה נשלט על-ידי הוראותיו של סעיף-קטן 34(1) לחוק משנת 1966 או שמא חלים על העניין סעיפים-קטנים (2) או (3) ? כזכור, מתייחס סעיף 34(1) לאזור תכנון מוכרז, אשר לגביו נתאשרה תוכנית תכנון כללית ומפורטת או תכנית חלוקה או פורסמו תקנות, צווים או הוראות. סעיף-קטן 34(2) מתייחס לאזור, שהוכרז כאזור תכנון, תכנית הפיתוח לגביו הוכנה אך טרם אושרה. אגב, הוראה זו דומה במגמתה להוראותיהם של סעיפים 77-98 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, החל בישראל.

סעיף 34(3) דן באזור, שהוכרז כאזור תכנון, אשר לגביו טרם הוכנה תכנית פיתוח.

(ב) כאשר המדובר באזור תכנון מוכרז, לגביו פורסמה תכנית, לא ניתן להעניק רישיון, לפי הקבוע בסעיף 34(1) לחוק הנ"ל, אלא בכפופות-

"לתקנות שהותקנו על פי חוק זה וכן תכנית התכנון הכללית והמפורטת או לתכנית חלוקה וכל הצווים וההוראות המהווים חלק בלתי נפרד מהן."

אם מדובר על אזור, לגביו נמצאת תכנית בהכנה, כפוף מתן הרישיון לבנייה לפיקוח הזמני, כלשון סעיף 34(2), המבוצע על-ידי רשויות התכנון, שנקבעו לפי החוק, כאמור בין היתר בסעיף 38 שבו. על הפיקוח להבטיח, כי הפיתוח או הקמת הבניין לא יסתרו, לדעת ועדת התכנון המחוזית, את ההוראות והמטרות של תכנית התכנון, שעובדים על הכנתה או תכנית תכנון, שתוכן בעתיד.

אם טרם הוכנה תכנית פיתוח, ומדובר באזור, שהוכרז כאזור תכנון, נתונה הענקת הרישיון לפיקוח הזמני, כאמור בסעיף-קטן 34(3), והוראת חוק זו אף מסמיכה את הוועדה המקומית בהסכמת הוועדה המחוזית לסרב להוציא רישיון במשך תקופה כלשהי, שלא תעלה על שנה, בה יכינו שלטונות התכנון את תכנית התכנון לאזור.

(ג) טענת העותרים היא, כי עניינם נשלט על-ידי האמור בסעיף-קטן 34(3), היינו כי מדובר על אזור, שאמנם הוכרז כאזור תכנון, אך אין לגביו תכנית כלשהי, ועל-כן נתונה הבנייה לפיקוח, והיא טעונה כמובן רישיון, אולם אם ניתן רישיון בלי שהוועדה עשתה שימוש בסמכותה להשהות את החלטתה למשך שנה, הרי יש לראות את הרישיון כתקף, וההוראות בדבר ביטול רישיון שהוענק כבר, המפורטות בחוק הנ"ל, אינן ישימות.

יוזכר כאן, כי לו גם היה עניינם של העותרים נשלט אך ורק על-ידי האמור בסעיף-קטן 34(3), לא היה בכך כדי לגרוע מסמכותה של מועצת התכנון העליונה לבטל תוקפו של רישיון מכוח האמור בסעיף 7 לצו 418 הנ"ל, אם הונעה לעשות כן מתוך שיקולי תכנון, אולם עניין תחולתו של צו מס' 418 איננו מתעורר במקרה שבפנינו, מאחר שהאזור בו מדובר הוא אזור, לגביו קיימת תכנית תקפה החל משנת 1942, אשר לא בוטלה עד עתה, ואשר תוקפה המתמשך נובע מן ההוראות בדבר רציפות חיקוקים, שנכללו בחוקים הירדניים משנת 1955 ומשנת 1966, הכל כמפורט לעיל. הוזה אומר, על העניין חל סעיף-קטן 34(1), לפיו אין להוציא רישיון אלא בכפיפות לתכנית התכנון, החלה על השטח, ולתקנות המהוות חלק ממנה.

(ד) לפני שנמשיך ונברוק משמעותה של התחולה של סעיף 34(1), מן הנכון להוסיף ולהעיר, כי לו היה יסוד לטענת העותרים, לפיה אין כיום תכנית תקפה, החלה על השטח, הרי גם אז היה נבחן עניינם לפי סעיף-קטן 34(2) ולא לפי סעיף קטן 34(3), שהרי אליבא דכולי עלמא נמצאת עתה בדיון שאלת תכנון של הדרכים, אשר יחצו את האזור שבדיון, ונושא זה הוא בין המרכיבים הבסיסיים של כל תכנון, כפי שעולה, בין היתר, מן האמור בסעיף 14(1)(ח) לחוק משנת 1966, וכן מן האמור בסעיף 15(1)(ב)(3) שבו. מכאן כי בכל מקרה ניתן היה להבטיח על-ידי פיקוח, כי הקמת הבניין לא תסתור את ההוראות ואת המטרות של תכנית התכנון, שעובדים על הכנתה, או תכנית תכנון, שתוכן בעתיד (ראה גוסחו של סעיף-קטן 34(2), כפי שצוטט לעיל).

5. (א) הדרך, אותה נקטו העותרים, אכן לוקה במומים רבים, והנתונים שבפנינו אינם משתלבים עם המסקנה, שהעותרים לא היו ערים לכך: הזכרתי לעיל את סעיף 28 לחוק, הקובע הוראות ברורות בעניין תכניות לחלוקת מקרקעין, ואלו לא קויימו במקרה דנן. יתרה מזאת, התקנות של תכנית 51j/קובעות בסעיף 17 שבהן ברורות כי

Only one building apart from an outbuilding shall be"

For building development shall be included within detailed erected on an unsubdivided plot and all land to be used Or parcellation schemes and submitted for the approval of the district commission prior to the registration of new titles. הוא אומר, גם התכנית קבעה, כי כל עוד לא בוצעה חלוקה לחלקות, לא ניתן להקים על חלקת המקרקעין השלמה אלא מבנה אחד בלבד. החובה להגיש תכנית מפורטת נכללה אף היא ברורות בתוך התנאים הקבועים לפי סעיף 17 (ראה גם סעיפים 40 ו-41 לתקנות 57g), וחובה זו לא קויימה בשלב הראשון, בטרם ניתנו הרישיונות.

(ב) זאת ועוד, קשה להעלות על הדעת, שהעותרים לא היו ערים לכך, שיש שוני מהותי בין הקמתה של שכונה שלמה לבין הקמתו של בית בודד. החוק משנת 1966 מונה מפורשות את השאלות, אשר צריכות להיבחן במסגרת התכנון, והעותרים לא התייחסו כלל לרוב השאלות הללו, כאשר הגישו בקשותיהם לראשונה. כך קובע סעיף 15, כי תכנית תכנון אזורית מקומית חייבת לקבוע הוראות בעניין המסחר, מקומות החניה, מוסכים, הצפיפות והרווחים בין הבניינים ומספר הבניינים שמותר להקים, המבנים הציבוריים, בתי-ספר, דרכי התחבורה אל השטח ובתוך השטח, לרבות זכויות המעבר הציבוריות, ועוד. כל בר-בי-רב, אף שאינו מצוי בענייני תכנון ערים, מבין, כי יש שוני מהותי בין תכנונה של שכונה שלמה לבין הדיון ברישוי של בית בודד, ולא ניתן הסבר סביר על-ידי העותרים, מדוע יצרו על-ידי דרך הגשת הבקשות מצג כלפי רשויות התכנון, כאילו מדובר על בניינים נפרדים, אשר הבקשות להקמתם מוגשות ללא קשר ביניהן, ולא על תכנונה של שכונה.

6. מול שאלות אלה העלו העותרים שתי השגות: ראשית, כך טענו, יש נוהג מקובל, לפיו מתאשרות בקשות לרישיונות לבניינים בודדים בדרך השגרה וללא בדיקה ובחינה מעמיקות, ולכן לא סברו אז - ואף אינם סוברים היום - כי צריך היה לנקוט כלפיהם גישה שונה. שנית, לו גם היו רוצים לפעול על-פי התכנית הקיימת, לא יכלו לעשות כן, שהרי אין למצוא את המפה, שהיא חלק מן התכנית 57g, והעדרה של המפה זהה במשמעותו להעדרה של תכנית.

אשר לטענה, כי בקשות לרישיונות להקמת בניינים בודדים מתאשרות בדרך השגרה, הריני סבור, כי אין בכך כדי לשמש הסבר סביר לדרך, שננקטה על-ידי העותרים. העותרת הראשונה היא אגודה שיתופית, שכוננה לצורכי הקמת שכונה, ושמה מעיד על מטרתה. הבקשות לרישיון לא איזכרו אף ברמז את העובדה, שמדובר על בקשות, שהן חלק מתכנית כוללת להקמתה של שכונה. לא נאמר גם מאומה בבקשה, כי כל אחד מאלה שביקשו את ההיתר הוא חלק מקבוצה גדולה יותר, אשר לה תכנית משותפת. כפי שכבר הוזכר מספר פעמים לעיל, יש שוני מהותי ויסודי, מבחינת תכנון הערים, בין הקמתה

של שכונה שלמה לבין הקמתו של בית בודד, ואלו המבקשים להקים שכונה שלמה אינם יכולים להיכנס לנעליהם של אלה הרוצים להקים בית בודד, והדברים מובנים.

לא מצאתי גם ממש בטענה השנייה של העותרים, לפיה רשאים היו לצאת מתוך הנחה, כי אין תכנית בת-תוקף, מאחר שאין מפה.

כאמור לעיל, פורסמה בעתון הרשמי מודעה על אישורה הסופי של התכנית, הנושאת את המספר הסידורי 5,tj/אשר חלה על כל אזור תכנון העיר של מחוז ירושלים, למעט תחומי תכנון העיר המיוחדים, שנקבעו לערים ירושלים, חברון, בית ג'אלה, בית-לחם, יריחו, רמאללה ואל-בירה (ראה המפה tp, 203/38/הוגשה לנו). זכור, הוגדר בנוסחם של הצווים הנ"ל, כי תחומי התכנון חופפים את תחומי המחוז המינהלי, כך שניתן ללמוד על גבולותיו של אזור התכנון גם בלי לעיין במפה, אלא מתוך פנייה לתקנה הנ"ל בעניין המחוזות המינהליים, שפורסמה על-פי דבר המלך במועצתו. מן התיאור המילולי הנ"ל של הגבולות עולה בבירור, כי האזור בו נמצאים המקרקעין של העותרים הוא בתוך תחום התכנית (שהרי אין היא בתוך גבולות אזורי תכנון הערים של ירושלים, אל-בירה או רמאללה).

אגב, אם חלק כלשהו של השכונה מתוכנן באזור של העיר ירושלים בגבולותיה החל מיום 28.6.67, הרי מובן כי יש להגיש בקשה בקשר לבנייה לוועדה המקומית של ירושלים, ודבר זה לא נעשה עד כה.

קיומה ותוקפה של תכנית עולים מההוראות של החוק המנדטורי ושל החוקים הירדניים הנ"ל ושל הצווים, שפורסמו מכוחם, ואלה לא שונו גם על-ידי הממשל הצבאי הישראלי. לא העדרה של מפה הוא שהביא להשתלשלות האירועים שבפנינו והניע את העותרים לבקש רישיונות בנייה בדרך שנתבקשו, אלא התעלמותם של העותרים מן העובדה, כי קיימת לגבי האזור תכנית, שתקנותיה בנות-השגה, וכי, מכל מקום, יש לפעול במסגרת הוראותיו של החוק משנת 1966, שאחדות מהן הובאו בתמצית לעיל. לו היו העותרים מגישים תכנית להקמת שכונה, והטיפול בה היה מתעכב בשל העדרה של מפה או בשל חוסר הבהירות הנובע מכך, הרי היה מקום לטרונייה מצדם, שהרי לא עליהם לסבול מהעדרה של המפה, אשר על-פיה הם נדרשים לפעול, אך לא מכך נבעה השגגה.

סיכומה של נקודה זו, העותרים לא נמנעו מהגשתן של תכנית חלוקה ותכנית מפורטת, כפי שמתחייב מן החוק ומן התכנית שהיא בת-תוקף, בשל כך שחסרה המפה 5,tj/אלא הם נקטו דרך בה הלכו מתוך התעלמות מקיומה של תכנית בת-תוקף.

לא הובא בפנינו כל טעם סביר לכך מדוע אובדן מפה חייב לגרור אחריו באופן אוטומטי את התבטלותה של תכנית, שאושרה לפני כן כדין; מובן שיש בתופעה מצערת כאמור, מאידך גיסא, כדי לחייב את גורמי התכנון בפעולה מיידית, אך לא זאת השאלה שהועלתה כאן.



7. (א) אין אלא להסיק, כי הענקת הרישיונות ללא תכנית חלוקה וללא תכנית מפורטת נגדה את החוק משנת 1966, בין אם הייתה תכנית ובין אם לא הייתה תכנית; על אחת כמה וכמה כאשר מתברר, כי לגבי האזור, שבו נמצאים המקרקעין, קיימת תכנית תקפה עוד מאז שנת 1942, אשר העותרים התעלמו מתקנותיה.

(ב) הפועל היוצא מן האור לעיל הוא, כי רשויות התכנון היו מוסמכות לבטל את הרישיונות בהתאם לסמכותן לפי סעיף 6(ג) לחוק משנת 1966.

(ג) העותרים ביקשו לטעון, לחלופין, כי לא ניתן היה לבטל את הרישיונות, אחרי שניתנו ואחרי שהחלו בבנייה, ולעניין זה השתיתו טענותיהם על האמור בבג"צ 16/50 [1], בעמ' 237, 238.

טענה זו אין בה ממש, וזאת בשל מספר טעמים: ראשית, דבריו של בית המשפט בבג"צ 16/50 [1] הנ"ל התייחסו לרישיון, שניתן כדין בהתאם לחוק (ראה: שם, בעמ' 241 מול האות ב), וכפי שאומר שם השופט אגרונט (כתארו אז), אין בטענה האמורה כדי לסייע בידי מי שמקים בניין בניגוד להוראות תכנית בניין ערים, בהסתמכו על הרישיון שהוענק לו, הואיל ורישיון כזה הוא ללא ערך חוקי ובטל מיסודו. שנית, הכלל - לפיו אין ללמוד מכללל מהענקתה של הסמכות להעניק רישיון, כי אותה רשות המעניקה את הרישיון גם מוסמכת לבטלו (שם, בעמ' 237 מול האות ו) - מתייחס למקרים, בהם לא קבע המחוקק במפורש, כי בידי הרשות המעניקה את הרישיון תהיה גם הסמכות לבטלו (ראה: בג"צ 123/64 [2], בעמ' 540).

במקרה שבפנינו העניק המחוקק הירדני סמכות ברורה ומפורשת להקפיא רישיונות, שהוענקו כבר (סעיף 38 לחוק), ולבטל רישיונות, שניתנו שלא כדין בניגוד להוראותיה של תכנית (סעיף 6(ג) לחוק), ומכאן כי מי שהורה על ביטולם של הרישיונות היה מוסמך לעשות כן.

8. הטענה המרכזית השנייה, שהועלתה על-ידי העותרים. התייחסה לעניין תכנון הדרכים, אשר בעטיו נדחתה תכניתם של העותרים להקמת השכונה, כאשר זו נדונה לפני חודשים מספר. בדומה לטענתם לגבי ביטול הרישיונות הם ביקשו לראות בפעולות שנקטו לגביהם ביטויים למגמה לנשלם מזכויותיהם מטעמים מדיניים.

לא מצאתי ממש בטענה זו. כל השיקולים, שנשקלו על-ידי המשיבים, הם שיקולי תכנון רלבנטיים: הן עניין קרבתה של השכונה לאזור תעשייה והן עניין תכנון הדרכים הם שיקולים ענייניים, כאשר מדובר בנושאי תכנון ובנייה, ולא הובא שמץ ראיה לכך, שיש כוונה להצר צעדיהם של העותרים ולמנוע מהם הקמת שכונתם. תשובת המשיבים היא, כי כבר אישרו שכונות דומות וכי הם עומדים לאשר הקמתן של שכונות נוספות דומות, וטענתם זו לא הופרכה ולא עורערה.

ניתן, כמובן, להבין תרעומתם של העותרים לאור משך הזמן הרב, שחלף מאז שהחלו לטפל בתכניתם, וההשקעות הכספיות הרבות, אותן השקיעו בינתיים בעקבות התקשרותם עם קבלנים ורכישת חומרי בניין. עתה מתברר להם, כי לא יוכלו להקים את הבתים, והדבר פוגע בהם, כמובן, מבחינה אישית וכלכלית. כפי שציינתי לעיל, רובץ האשם במידה לא מועטה לפתחם של העותרים, אשר במקום ללכת בדרך המלך ולעשות פעולותיהם באופן ישר וגלוי בדרך חלופית, שגררה אחריה את הסיבוכים, שתוארו לעיל. אולם גם המשיבים לא פעלו כדבעי, שהרי גם הם היו חייבים להיות ערים לכך, שאין תכנית חלוקה, וכי יש לבחון את השאלה אם הבקשות הבודדות לרישיונות כפי שנתבקשו תואמות את התכנית הכללית 51j/. השיטה, בה מוענקים רישיונות בודדים, ללא בחינה ובדיקה כמתחייב על-פי החוק, היא כמובן בגדר ראשית חטאת. יש ללא ספק מקרים, בהם מתברכים מבקשי הרישיונות בכך, שהמענה החיובי שניתן להם הוא מהיר, אולם מבחינת מטרות התכנון, לרבות מניעת מפגעים סביבתיים, יש בשיטה כזאת כדי להביא במוקדם או במאוחר לתקלות, כפי שאירע במקרה דנן.

איננו מביעים כאן את דעתנו בשאלה אם העותרים, אשר קודם זכו לרישיונות אשר לאחר מכן היה צורך לבטלם, זכאים לפיצויים לפי החוק הנ"ל, כי שאלה זו צריכה להיבחן על-ידי הרשויות המוסמכות לכך על-פי דין.

מאידך גיסא, נראה לנו, כי אך צודק והוגן יהיה, אם המשיבים יסייעו עתה בידי העותרים בהשגת קרקע חלופית, עליה יוכלו לתכנן ולהקים את שכונתם.

לאור האמור לעיל, הייתי מבטל את הצו-על-תנאי ודוחה את העתירה.

השופט א' ברק: אני מסכים.

השופטת ה' בן-עתו: אני מסכימה.

הוחלט לבטל את הצו-על-תנאי ולדחות את העתירה.

העותרים ישאו בהוצאותיהם של המשיבים, שכר-טרחת עורך-דין כולל, בסכום של 1,000 שקלים.

ניתן היום, ט"ו בטבת תשמ"א (22.12.80).