

## ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה

**הנדון: החלטה בעניין תכנית מס' 353-0562850:**

**אמירי גן זכרון - מתחם מלונאות ומגורים**

מצ"ב פרסום החלטה בערר מס' 82/20.

הערר נדון, בהיוועדות חזותית, ביום ב' טבת התשפ"א (17.12.2020).

1. להלן חברי הוועדה:

- גבי שמרית גולן, נציגת שר המשפטים (יו"ר).
- גבי רוני בר, נציגת מנכ"לית מינהל התכנון.
- גבי פרל (פנינה) קפלן, נציגת משרד להגנת הסביבה.
- גבי שולמית גרטל, מ"מ נציג שר הבינוי והשיכון.
- מר ג'יבר חמוד, ראש המועצה המקומית סאג'ור.

2. חברי הוועדה שנעדרו מהשיבה:

- מר אסף הראל, סגן ראש עיריית תל-אביב.

בכבוד רב,

*שולמית שרון*

מרכזת ועדת המשנה לעררים  
אגף מוסדות תכנון ארציים

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מזכירות: 074-7578137/8

אתר אינטרנט: [www.iplan.gov.il/moatza](http://www.iplan.gov.il/moatza) דואר אלקטרוני: [arr@iplan.gov.il](mailto:arr@iplan.gov.il)

## המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ועדת המשנה לעררים

ערר 82/20

המועצה המקומית זכרון יעקב

ע"י ב"כ עוה"ד אילנה בראף-שניר, עו"ד יובל תמיר ואח'

העוררת

- נגד -

1. הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה  
ע"י ב"כ עוה"ד ירון לנדאו ואח'
2. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה יישובי הברון
3. אמירי זכרון יעקב בע"מ, ח.פ. 513560730  
ע"י עוה"ד ירון נדם ואח'

המשיבות

הדיון התקיים ביום 17.12.2020, בהיוועדות חזותית, לפני ועדת המשנה לעררים: גב' רוני בר, גב' שולמית גרטל, גב' פרל (פנינה) קפלן, מר ג'בר חמוד ועו"ד שמרית גולן – יו"ר הוועדה.

### החלטה

1. לפנינו ערר על החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה (להלן: "הוועדה המחוזית"), מיום 17.8.2020, לאשר בתנאים את תכנית 353-0562850: אמירי גן זכרון יעקב - מתחם מלונאות ומגורים (להלן, בהתאמה: "ההחלטה" ו"התכנית").
2. הערר הוגש על ידי המועצה המקומית זכרון יעקב (להלן: "המועצה"), מכוח סעיף 110(א)(1)(ב) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק").
3. ביום 17.12.2020 קיימנו דיון בערר. בסופו, וכפי שיפורט להלן, החלטנו ברוב דעות לדחות את הערר, על הסף ולגופו.

## הרקע לערר

4. התכנית היא תכנית מתאר מקומית מפורטת, החלה בשטח של כ-12.5 דונם בחלק המערבי של זכרון יעקב, הגובל בשטח קיבוץ מעיין צבי.
5. מטרת התכנית, על פי האמור בה, היא תוספת ייעוד מגורים בחלקו הצפוני של המתחם, ועיקרי הוראותיה הם: שינוי ייעוד למגורים על חלק משטח התכנית; תגבור זכויות בנייה למגורים ללא גריעה מזכויות הבנייה למלונאות; קביעת קווי בניין; הוראות אדריכליות; איחוד וחלוקה; קביעת שימושי קרקע; שינוי ייעוד שביל הולכי רגל לשצ"פ.
6. על פי דברי החסבר לתכנית:

"על חטיבת הקרקע הכלולה בגבולות התכנית חלה תכנית ש/22 המגדירה את ייעוד הקרקע כאזור להבראה ולמלונאות.  
תכנית ש/207 קובעת את זכויות הבנייה למלונאות ונופש בתחומי תכנית זו.  
התכנית ממוקמת בגבול זכרון יעקב וקיבוץ מעיין צבי בצמוד לשכונת המגורים.  
התכנית משנה ייעוד לחלק מחלקה למגורים וזאת מבלי להפחית את זכויות הבנייה למלונאות, כולל הקצאת שטח ציבורי פתוח ומעבר לכיוון קיבוץ מעיין צבי, דרך מערה קיימת ועמדת שמירה היסטורית.  
התכנית מוסיפה שטחי שירות לייעוד מלונאות ו-1450 מ"ר שטחים עיקריים למגורים.  
התכנית כוללת הוראות בינוי למלונאות ולמגורים".

7. התכנית הוגשה על ידי המשיבה 3, אמירי זכרון יעקב בע"מ (להלן: "היזם") בספטמבר 2018, ועמדה בתנאי הסף ביום 14.1.2019. ביום 25.3.2019 דנה הוועדה המחוזית בהפקדת התכנית, והחליטה כדלקמן:

- א. התכנית שבנדון חלה על מקרקעין בהיקף שטח של 12,484 מ"ר. תכנית ש/22 ייעדה שטח בהיקף של כ-11.9 דונם ל"אזור הבראה ומלונאות", ושטח בהיקף של כ-550 מ"ר לשביל הולכי רגל. בתכנית שבנדון מבוקש לשנות ייעוד שטח בהיקף של כ-2.4 דונם ל"מגורים א'", לשנות את מיקומו של השביל, לקבוע שימושי קרקע, לתגבר את זכויות הבניה ולקבוע הוראות בינוי ועיצוב.
- ב. בהתאם לסעיף 7.2 לתמ"א/1/12 תכנית המצמצמת ייעוד שטח המאושר למלונאות תופקד רק אם כללה שטח חלופי למלונאות ובתנאים הרשומים בהוראות התמ"א (ראו רקע ההחלטה לעיל).
- מוסד התכנון רשאי לשנות את הייעוד בהתקיים מספר תנאים. בין השאר נדרש מוסד התכנון: (1) להשתכנע כי ניתן לספק השימוש במקום אחר או לצמצם שטחו לאחר קבלת עמדת נציג שר התיירות בוועדה המחוזית (2) לקבוע כי התכנית מיועדת למטרה בעלת חשיבות מיוחדת אחרת.
- ג. בעבר הוגשה על המתחם תכנית ש/22/כח/1 אשר הציעה לשנות את ייעוד המתחם כולו ממלונאות למגורים. התכנית נמשכה על-ידי היזם ביום 18.9.16 מסיבות שונות ולאחר שהמועצה הארצית החליטה בשיבתה מיום 6.9.16 כי יש לקיים בתכנית דיון חוזר במועצה הארצית בהתאם לסעיף 6(ב) לחוק. בהתאם להחלטה, עצם ההצעה להפוך את השטח למגורים אינה תואמת את עקרונות תמ"א/1/12 (הנמקה מיוחדת לבטל שטח תיירות ללא חלופה), מאחר ששינוי השטח למגורים אינו מהווה "הנמקה מיוחדת" כהגדרתה בתמ"א.
- ד. התכנית שבנדון מציעה שינוי ייעוד של שטח בהיקף של כ-2.4 דונם לטובת מגורים א'. אמנם הוועדה המקומית והרשות המקומית הביעו במהלך הדיון הסתייגות משינוי חלק מייעוד המלונאות למגורים, אך הוועדה סבורה כי שינוי הייעוד, מעבר לתרומתו

לכלכלית לפרויקט, הינו בתמהיל התואם את סביבתו והוא נכון וראוי מבחינה תכנונית מהסיבות הבאות:

1. ד. הוועדה לבדיקת תכניות של משרד התיירות המליצה לאשר את התכנית.
2. ד. מדובר בשינוי יעוד של שטח מצומצם יחסית: כ-2.4 דונם, מתוך שטח של כ-12 דונם המיועד לתיירות בתכנית המאושרת.
3. ד. החלק הצפון-מזרחי של המתחם מהווה חלק בלתי נפרד מרצף של מגורים צמודי קרקע, אשר תכנית המתאר, שהוחלט להפקידה, קבעה בו צפיפות נמוכה של 4 יח"ד לדונם ועד 3 קומות. הבינוי שמוצע למגורים ישתלב היטב בסביבתו, ללא הפרעה לשכונת המגורים הגובלת.
4. ד. מדובר בשטח בעל רגישות נופית גדולה יחסית, בסמיכות לקצה הרכס המשקיף כלפי מערב. הוועדה סבורה, כי נכון להציע בו בינוי נמוך אשר לא יפגע באיכויות הנופיות.
5. ד. התכנית אינה מפחיתה זכויות בניה לייעוד המלונאות, ביחס לתכנית המאושרת, כך שאין פגיעה בשימוש התיירותי.
6. ד. במתחם קיימת מערה היסטורית בעלת חשיבות שימור גבוהה. התכנית יוצרת חייץ בדמות שטח פתוח בין ייעוד המגורים המוצע לבין ייעוד המלונאות באופן שמאפשר את שימורה של המערה.
3. י. בסעיף 5.2 לתמ"א/1/12 מוגדרים התנאים לאישור תכניות למלונאות ביישובים העירוניים. בין השאר נדרש מוסד התכנון לבחון עדיפות למיקום בסמיכות לאתרי הביקור, הישענות על מכלול שירותי תרבות, בילוי והסעדה והתאמה לאופי הבינוי בסביבה. במקרה שלפנינו, מדובר במתחם המצוי בשולי היישוב ובסמיכות ורצף לקיבוץ מעין-צבי, כך שלעמדת הוועדה ניתן לצמצם את השטח המיועד למלונאות לטובת מספר מצומצם של מגרשי מגורים.
4. י. מסמך מדיניות תיירותית ליישוב, שהומלץ על-ידי משרד התיירות ואומץ על-ידי הוועדה המחוזית ביום 30.4.13, קבע כי ביישוב קיים מלאי סטטוטורי מספק לאכסון מלונאי.
- ה. לאור כל האמור לעיל מחליטה הוועדה להפקיד את התכנית בתנאים הבאים:
1. ייעוד התיירות:

מדובר במקרקעין בעלי רגישות סביבתית בסמיכות למצוק המערבי של היישוב ולמצפור ערכי קיים מדרום לשטח התכנית. בנוסף, המתחם מצוי בסמיכות לשכונת מגורים צמודי קרקע ולקיבוץ מעין-צבי (ישוב כפרי בעל בינוי נמוך). לאור האמור, מחליטה הוועדה כי נספח הבינוי יראה חלופות בינוי, אשר יתואמו מול לשכת התכנון, ובהתאם לעקרונות הבינוי הבאים:

  - 1.1. זכויות הבניה העיקריות יהיו בהתאם למאושר – 72%, כולל שטח מרפסות ושטחי המסדים (כלומר, כל השטחים שאינם בתת הקרקע ובולטים מעל מפלס הקרקע).
  - 1.2. שטחי השרות יותאמו לסך הזכויות העיקריות העל קרקעיות.
  - 1.3. יתאפשרו זכויות בינוי בתת הקרקע (ובתנאי שבמדובר בבינוי המצוי כולו מתחת למפלס הקרקע) בקונטור הקומה שמעליו.
  - 1.4. גבהים – גובה המבנה לא יעבור את 4 הקומות. בשטחים הגובלים במצפור יש להקפיד שגג המבנה לא יעלה על קו הגובה של רצפת המצפור.
  - 1.5. על-מנת לשמר את המבטים כלפי המצפור – בחלק הדרום-מערבי של התכנית יוצע שפ"פ אקסטנסיבי, הכולל זכות מעבר לציבור, בהיקף שלא יפחת מ-550 מ"ר (וכפי שסומן בתשריטת תכנית ש/22/כח/1) אשר יתחבר אל נקודת התצפית.
2. ייעוד המגורים:

[...]
3. שביל הולכי הרגל והמערה ההיסטורית: יש לשנות את ייעוד השביל הציבורי לייעוד של שצ"פ אשר גבולותיו ישמרו על מרחקים של 5 מ' מצידה המזרחי והמערבי של המערה ההיסטורית. רצועת השצ"פ תשמור על רוחב אחיד לכל אורכו (כאמור, 5 מ' מהמערה), ויבוטל ה"פטיש" בחלקו הדרומי.
4. [...]

5. בהתאם לסעיף 6 לתמ"א 1/12 – תוסף להוראות התכנית שלביות ביצוע, אשר תקשור בין פיתוח המגורים לפיתוח המלונאות. יובהר כי תנאי להיתר בניה ראשון יהיה פיתוח השצ"פ לצורך שימור המערה ההיסטורית ומתן הנגישות אל קיבוץ מעין-צבי [...]."
8. ביום 22.7.2019 דנה ועדת המשנה לתיירות של הוועדה המחוזית בתכנית, והחליטה לתקן את החלטת ההפקדה לעניין מספר הקומות המוצע כלפי רח' גזית, כדלקמן:
- 1" גובה המבנה: יקבע כי גובה המבנה יהיה עד 4 קומות ממפלס הרחוב (כניסה קובעת) ויותר 2 קומות נוספת מתחת למפלס הרחוב. גובה המבנה בנקודה הגבוהה ביותר (ממפלס הכניסה הקובעת) לא יעלה על 14.5 מ'.
  2. יוסף בהוראות כי הבנייה תהיה מדורגת.
  3. סעיף 1.3 בהחלטה מיום 25.3.19 - יובהר כי סעיף זה מתייחס לתוספת שטחים הנמצאים במלואם מתחת לפני הקרקע הטבעית".
9. ביום 26.11.2019 נדונה התכנית בוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (הוולנת"ע), לעניין סעיף 7.2.2 לתמ"א 1/12. הוולנת"ע החליטה כדלקמן:
- "בפני הוועדה הוצגה תכנית המצמצמת את השטח המיועד לתיירות. לאחר ששמעה את המוזמנים, לרבות נימוקי הוועדה המחוזית ועמדת משרד התיירות לתכנית, קיימה הוועדה דיון בנושא, במהלכו הועלו הנושאים הבאים:
1. מדובר בשטח ערכי לתיירות לאור מיקומו, הנצפות ממנו ואליו, כמו גם הערכים הנופיים והסביבתיים בהם השטח מצוי.
  2. הובא בפני הוועדה כי נערך מסמך מדיניות תיירותית לזכרון יעקב, שאומץ על ידי הוועדה המחוזית בשנת 2013, ובמסגרתו הומלץ לגרוע את שטח התכנית מייעוד התיירות. ואולם, בתכנית הכוללנית שהופקדה אך לאחרונה, וקיבלה את אישור הוולנת"ע לגריעת שטחי מלונאות, שטח זה לא נגרע ועודנו מיועד לתיירות.
  3. המועצה הארצית בשיבתה מיום 6.9.2016, בהתייחס לשינוי ייעוד מתיירות למגורים בשטח זה, קבעה כי שינוי ייעוד ל'מגורים' אינו בגדר מטרה בעלת חשיבות מיוחדת אחרת כנדרש בסעיף 7.2.2 לתמ"א 12, וקבע כך:
- "...מגורים הינו בהגדרה ההפך מהנמקה מיוחדת... יש בכך גם בעייתיות מיוחדת לאור העובדה שבמקומות רבים מנסים להפוך את הייעוד המלונאי לייעוד למגורים שהוא רווחי הרבה יותר, ולכן מתן גושפנקה... להנמקה לא סבירה זו לשינוי ייעוד, תהווה זרז ליצירת לחץ לפגיעה בשטחי מלונאות גם במקומות אחרים".
4. הועלתה עמדת משרד התיירות על פיה קיימת עדיפות לשמירת החיץ הירוק, הכולל את המערה, תוך הגדלת היקף הזכויות המיועדות למלונאות.
  5. נציגת לשכת התכנון הבהירה כי נקבעו בתכנית הוראות שלביות שמטרתן להבטיח את הפיתוח המלונאי.
- הוועדה, לאחר שדנה בכל אלה מחליטה לאשר את התכנית לפי סעיף 7.2.2 בתמ"א 1/12 לאחר ששוכנעה כי מדובר בשינוי לא מהותי אשר תורם לשמירת השטח הפתוח הערכי שבתחומו המערה וכי אין בשינוי כדי לפגוע בתפקוד המלונאי".
10. התכנית הופקדה בחודש ינואר 2020, והוגשו לה שתי התנגדויות: מטעם חברת החשמל ומטעם 16 מתנגדים מתושבי השכונה הצמודה לשטח התכנית.
11. ביום 17.8.2020 קיימה הוועדה המחוזית דיון בהתנגדויות. בדיון הביע ראש המועצה תמיכה בחלק מטענות המתנגדים, לנושא גובה המבנה כלפי רח' גזית, בינוי עוקב קרקע טבעית ושמירה על קו בניין של 10 מ' כלפי רח' גזית.

"מטרת התכנית הינה: שינוי יעוד שטח בהיקף של 2.5 דונם מיעוד מלונאי ליעוד מגורים א'; תוספת שטחי שירות (שלא נקבעו בתכנית המאושרת) לטובת ייעוד המלונאות; ביטול שביל החוצה את המתחם; התווית שצ"פ לצורך שמירת מערה היסטורית ויצירת מפתח לכיוון מעין-צבי ומישור החוף; ויעוד תא שטח לשפ"פ, על חשבון מגרש היזם, בסמיכות למצפור הקיים מדרום למתחם על מנת להבטיח שמירה על מבטים פתוחים.

הוועדה רואה לנגד עיניה את האינטרס הציבורי של שמירת המבטים הפתוחים מהמצפור, ושמירת חזות ונפח הבינוי כלפי מערב. אופי הבינוי, לפיו רוכזו בינוי רציף כלפי מזרח המתחם (כלפי 3 מגרשי מגורים ברחוב הגזית) ואילו כלפי דרום-מערב המתחם נשמר שטח פתוח נרחב - תואם גישה זו המעדיפה את האינטרס הציבורי על פני האינטרס של מספר מבני מגורים בודדים אשר כל בניה ממערב להם, על פי הזכויות המאושרות, תהווה הסתרה של הנוף.

לאחר ששמעה את נציגי המתנגדים, ראש הרשות המקומית, מהנדס הוועדה המקומית ועורך התכנית, מחליטה הוועדה לקבל את ההתנגדויות בחלקן ולאשר את התכנית בתנאים הבאים:

1. גובה מירבי של מבנה המלונאות כלפי רחוב גזית יעמוד על 14 מ' ב- 4 קומות (כפי שנקבע בטבלה 5 בעותק המופקד של התכנית וכפי שהוצג בפני ועדת המשנה להתנגדויות), וייקבע כהוראה מחייבת שכל סטייה ממנה תהווה סטייה ניכרת בהתאם להוראות החוק.
  2. תוסף הוראה מחייבת לפיה שטחי הפריקה והטעינה יהיו בתוך החניון (כפי שמוצג בנספח הבינוי המנחה), וכי כל סטייה מהוראה זו תהווה סטייה ניכרת בהתאם להוראות חוק.
  3. תוסף הוראה לפיה קווי הבניין כלפי המצפור והדרישה לשמור על מבטים פתוחים מהמצפור יהיו מחייבים. סטייה מהוראה זו תהווה סטייה ניכרת בהתאם להוראות החוק.
- [...]"

13. בהמשך החלטתה השיבה הוועדה המחוזית להתנגדויות.

14. על החלטה זו הוגש הערר.

## טענות סף

15. הוועדה המחוזית טוענת כי יש לדחות את הערר, הן מכיוון שהמועצה לא הגישה התנגדות לתכנית, הן מכיוון שהיא עושה בהליך שימוש שאינו מתאים למטרתו, הן מכיוון שהמועצה העלתה טענות חדשות בערר שלא נטענו על ידי נציגיה בפני הוועדה המחוזית, והן לגופן של הטענות.

16. הוועדה המחוזית טוענת כי בניגוד לטענת המועצה, המסמך שהוגש על ידי מהנדס המועצה ביום 9.2.2019, עוד טרם הדיון בהפקדת התכנית וכשנה וחצי לפני הדיון בהתנגדויות, אינו מהווה התנגדות לתכנית אלא "נקודות התייחסות המועצה" שכללו טענות כנגד הכללת ייעוד מגורים בתכנית, ובעניין בינוי בהתאם לקרקע הטבעית, ייצור תמהיל של מלונאות שישתלב בסביבה ובשכונות הגובלות, הגדלת זכויות הבנייה, הרחבת השביל הציבורי, קביעת תקני חנייה ושמירה על קווי בניין.

17. הוועדה המחוזית טוענת כי נקודות אלה, וכן טענות מהנדס המועצה שנשמעו במהלך הדיון להפקדה, קיבלו התייחסות בהחלטת ההפקדה, כך שלמשל, הופחתה קומה אחת מהמלון ביחס לתכנית

שהובאה להפקדה, אולם אין לראות בהן התנגדות לתכנית. הוועדה המחוזית טוענת כי נציגי רשויות מקומיות מגיעים לדיוני הפקדה כדבר שבשגרה, אולם הדבר אינו פוטר את אותן רשויות מלהגיש בהמשך התנגדות לתכנית, אם בהחלטתה ההפקדה לא התקבלה עמדתן.

18. הוועדה המחוזית טוענת כי גם דברי ראש המועצה בדיון בהתנגדויות, שתמך בחלק מטענות המתנגדים, אינם מהווים תחליף להגשת התנגדות לתכנית, והוא אף הבהיר כי אין מדובר בהתנגדות אלא בהצגת עמדת הרשות.

19. הוועדה המחוזית טוענת כי אם לא הוגשה התנגדות על ידי המועצה המקומית, היא מנועה מהגשת ערר, שכן זכות הערר לפי סעיף 110(א)(1)(ב) לחוק מותנית בהגשת התנגדות לתכנית ובמיצוי הליכים, שאם לא כן, ועדת המשנה לעררים הופכת להיות הערכאה הראשונה במקום לשמש כערכאת ערעור מנהלית על הוועדה המחוזית.

20. הוועדה המחוזית מוסיפה כי במקרה זה, לא רק שהמועצה לא קיבלה החלטה על הגשת התנגדות, ולא הגישה כזו בצירוף תצהיר כנדרש, אלא שגם לאחר חלוף הזמן לא הוגשה מטעמה בקשה למתן ארכה להגשת התנגדות מטעמה, ואף נאמר מפורשות כי לא הוגשה התנגדות.

21. הוועדה המחוזית מפנה לפסק הדין בעע"מ 9264/10 **חברת נ.י.ל.י. נדל"ן בע"מ נ' עיריית גבעת שמואל** (30.5.2012, פורסם בנבו; להלן: **"עניין נ.י.ל.י. נדל"ן"**), לע"א 4002/98 **סלים מונייר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים**, פ"ד נז(4) 665, 669-670 (2003; להלן: **"עניין מונייר"**) ולספרם של ש' דנה וש' זינגר, **דיני תכנון ובניה** (2015), בעמ' 701. כמו כן, מפנה הוועדה המחוזית להחלטות ועדת המשנה לעררים בערר 35/18 **מועצה אזורית מגידו נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז צפון** (24.12.2018, פורסם בנבו; להלן: **"עניין מגידו"**) ובערר 28/16 **מועצה אזורית עמק יזרעאל נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה צפון ואח'** (21.3.2017, פורסם בנבו; להלן: **"עניין עמק יזרעאל"**), שבהם נקבע כי זכות הערר כפופה לחובה הכללית בדבר מיצוי הליכים, ולפיכך מי שלא היה שותף להליך ההתנגדויות, כלל אינו יכול לערור, קל וחומר כאשר הייתה לו זכות התנגדות והוא לא מיצה אותה.

22. הוועדה המחוזית מוסיפה כי מעבר לכך, זכות הערר שניתנה לרשות המקומית (המותנית כאמור בהגשת התנגדות לתכנית) ניתנה לה בתוקף תפקידה כמייצגת את כלל תושביה ואת האינטרס הציבורי הכולל, וההנחה היא כי עררים יוגשו על ידיה בתכניות או סוגיות בעלות אופי עקרוני או המחייבות הסתכלות רחבה, ואילו במקרה זה המועצה מייצגת רק את תושבי הסביבה הקרובה שהתנגדו לתכנית. הוועדה המחוזית מפנה לדיני תכנון ובניה, עמ' 695, 699-700 ולהחלטות ועדת המשנה לעררים בערר 12/18 **המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה** (2.7.2018),

פורסם בנבו) וכן בערר 36/15 עיריית בת ים נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה תל אביב ואח' (7.2.2015), פורסמה באתר מנהל התכנון).

23. הוועדה המחוזית מוסיפה כי על פי הפסיקה, אין להעלות טענות חדשות בשלב הערר (עניין נ.י.ל.י. נדל"ן הנ"ל). במקרה זה, לא הוגשה התנגדות לתכנית, ועל כן כל הטענות בערר הן חדשות. אולם, הערר כולל גם טענות שכלל לא הועלו על ידי ראש המועצה במסגרת הדיון בהתנגדות.

24. הוועדה המחוזית טוענת כי די בטענות הסף כדי לדחות את הערר.

25. היזם טוען כי הערר מהווה ערר פרטי בכסות של ערר מטעם המועצה, שמעולם לא הגישה התנגדות לתכנית, והיא מעלה בערר את טענות המתנגדים שהם תושבים הסמוכים לתכנית. היזם טוען כי יש לדחות על הסף את הערר, שהוגש בהיעדר זכות להגשת ערר, בשיהוי ניכר, לאחר אי-מיצוי הליכים ומנימוקים המהווים שיקולים זרים, ובניגוד לחובת תום הלב המוגברת הנדרשת מרשות ציבורית.

26. היזם טוען כי במהלך השנים שבהן מקודמת התכנית, המועצה לא הביעה את התנגדותה לה באופן ברור, ולא הגישה לה התנגדות. לכל היותר, השמיעה המועצה את עמדתה ביחס לטענות התנגדות מספר מצומצם של תושבים, ולא מטעם המועצה. היזם טוען כי נסיבות הערר אינן שונות מאלה שנדונו בעררים בעניין עמק יזרעאל ובעניין מגידו, שבהם נקבע כי רשות מקומית שלא הגישה התנגדות אינה יכולה להגיש ערר. היזם טוען כי המועצה הביעה את דעתה והתייחסה לטענות המתנגדים במסגרת הדיון בהתנגדויות, אך לא הגישה התנגדות כדין לתכנית, ולפיכך יש לדחות את הערר על הסף עקב אי-מיצוי הליכים.

27. היזם מוסיף כי גם התייחסות המועצה לתכנית הייתה בשלוש סוגיות בלבד: תוספת ייעוד המגורים, בנייה במפלס הקרקע הטבעית וזכויות הבנייה, שמהן נכללו בערר שתי הסוגיות האחרונות, ויתר הטענות בערר נשמעות מפי המועצה לראשונה, באופן המהווה הרחבת חזית, ובניגוד לכפי שנקבע בעניין נ.י.ל.י. נדל"ן ובהחלטות קודמות של ועדת המשנה לעררים. ביחס לטענה הראשונה, טוען היזם כי בעבר התנגד מהנדס המועצה לייעוד המגורים באופן גורף, ואילו כעת נזנחה טענה זו.

28. היזם טוען כי הגשת הערר נגועה בשיקולים זרים ובניגוד עניינים של המועצה ביחס למטרותיה כרשות ציבורית וכפועלת לרווחת ענייני המועצה וכלל תושביה. היזם טוען כי הערר עוסק בעיקר בהסתרת הנוף עבור כ-3-4 בתים צמודי קרקע הצמודים אליו, ואילו מפרוטוקול ישיבת המועצה שבה הוחלט על הגשת הערר, עולה כי המועצה מתנגדת לתכנית בשל מעבר המשאיות ברחוב וכמות יחידות הדיון במקרקעין. היזם טוען כי עניין תוספת זכויות הבנייה והבינוי המסיבי כלל לא הובא בפני חברי המועצה ולא נדון, וכן לא נשקלו הנזקים שייגרמו למועצה כתוצאה מקבלת הערר, לרבות הגירעון בתקציבה בשל הבנייה בשטח מוקטן.



29. היזם טוען כי תוכן הערר שונה לחלוטין מעמדת חברי המועצה כפי שנרשמה בפרוטוקול הדיון במועצה, מה שמעמיד בספק את כשרותו, ואף לא מובן מדוע המועצה מעמידה את משאביה להגנת אינטרסים של בודדים, שגם הנמכת הבינוי ל-3 קומות כמבוקש לא תסייע להם. היזם טוען כי כל הטענות הן נקודתיות ומייצגות אינטרסים צרים, ועל כן ראוי כי הערר לא היה מוגש מכוח זכות הערר של המועצה כלל.
30. היזם מוסיף כי רק לאחרונה אישרה הוועדה המחוזית ברחוב סמוך לשטח התכנית תכנית בינוי גדולה משמעותית, לבניית מבנה בן 5 קומות ובעל חזית רצופה של 120 מ' אל מול בתים צמודי-קרקע המצויים בחזיתו המזרחית, שהמועצה לא מצאה לנכון להתנגד אליה.
31. המועצה טוענת בתשובה כי סעיף 110(א)(1) לחוק, המונה את הרשאים להגיש ערר בזכות, אינו מתנה את הגשת הערר בכך שהוגשה קודם לכן התנגדות שנדחתה, וזאת בניגוד לסעיף 110(א)(2) לחוק; ועל כן בעלי זכות הערר, שהם שלושה חברי הוועדה המחוזית כאחד או ועדה/רשות מקומית הנוגעת בדבר, אינם נדרשים להגיש התנגדות כתנאי להגשת ערר. המועצה טוענת כי כל עוד מדובר בוועדה מקומית או רשות מקומית הנוגעת בדבר, ורשות מקומית שהתכנית חלה בתחומה בוודאי נוגעת בדבר, קיים עבורה אינטרס ציבורי בהגשת ערר. המועצה טוענת כי לפיכך, הטענה בדבר היעדר זכות ערר סותרת את החוק.
32. המועצה מוסיפה כי ההחלטה להגיש ערר הוצגה בפני חברי המועצה ונדונה במועצה, שהחליטה פה אחד להגיש ערר, וברור כי לחברי המועצה יש עניין ואינטרס ציבורי בכך. המועצה טוענת כי אין מדובר בערר המהווה כסות לערר מטעם המתנגדים, אלא בעמדת המועצה לפיה התוצר התכנוני המתקבל אינו סביר, ובעניין עקרוני של הממשק הראוי והנכון בין מלון לשכונת מגורים צמודת-קרקע קיימת. ראש המועצה הוסיף כי מיקום התכנית ישפיע על מספר שכונות שבהן אלפי תושבים, וכי מדובר בדוגמה למדיניות המועצה ביחס לשמירת קו הנוף של זכרון יעקב.
33. המועצה טוענת כי אין מגבלה על העלאת נימוקים חדשים בערר, אולם גם אם קיים קושי לדון בסוגיות בפעם הראשונה בערר, במקרה זה הרשות המקומית העלתה את כל סוגיות הערר בשלבים מוקדמים יותר, במסמך שהוגש טרם ההפקדה, בדיון להפקדה ובדיון בהתנגדויות. המועצה טוענת כי ראש המועצה אף התבקש על ידי מתכנת המחוז, שישבה כיו"ר ועדת המשנה להתנגדויות, להביע את עמדתו ביחס להתנגדויות.
34. המועצה טוענת כי זכותה להגיש ערר קבועה בסעיף 110(א)(1)(ב) לחוק, והיא אינה מותנית בכך שהגישה התנגדות לתכנית. המועצה מבהירה כי בדיונים שהתקיימו בעניין התכנית בוועדה המחוזית ובוועדה המקומית-מרחבית לתכנון ובנייה יישובי הברון (להלן: "הוועדה המקומית") הביעה

התנגדות ברורה לחלקים המהותיים בתכנית, והציגה עמדה לפיה יש לשנותה ברוח הטענות המפורטות בערר. זאת, בשונה ממקרים אחרים שלגביהם קבעה ועדת המשנה לעררים כי טרם הגשת ערר בזכות על ידי רשות מקומית, עליה להגיש התנגדות לוועדה המחוזית.

### טענות המועצה

35. המועצה טוענת כי היא אינה מתנגדת להקמת מלון בשטחה, או להוספת ייעוד למגורים. אולם, לטענתה, תוספת ייעוד המגורים ותוספת זכויות הבנייה במסגרת התכנית גורמת לתכנון לקוי של שטח המלונאות, שאינו מתחשב בשיקולים עקרוניים של נצפות. המועצה טוענת כי התכנון גורם לדחיסת זכויות הבנייה למלונאות לשטח קטן וליצירת בינוי מסיבי של מלון גבוה המתנשא מעל סביבתו באופן משמעותי, תוך פגיעה קשה במרקם היישוב ובנוף, ופגיעה בתושבי האזור.
36. המועצה טוענת כי גובה הבינוי ואחוזי הבנייה שנקבעו בתכנית נוגדות במפורש את הוראות תכנית 353-0440131 : זכרון יעקב – תכנית מתאר כוללת (להלן: "התכנית הכוללת"), שהופקדה ונמצאת בשלבי אישור מתקדמים. המועצה טוענת כי בתכנית הכוללת נקבע כי גובה מקסימלי בייעוד תיירות יהיה עד 3 קומות, תוך שיש לשקול גובה נמוך יותר משיקולי נצפות, וכי אחוזי הבנייה המרביים יהיו 85%, ואילו בתכנית מושא הערר נקבע גובה של 4 קומות ו-156% בנייה. המועצה מוסיפה כי התכנית כוללת שינויים רחבים בהרבה מכפי שצוין בסעיף מטרות התכנית.
37. המועצה טוענת כי סביב המגרש בנויים בתים פרטיים ודו-משפחתיים בגובה של שתי קומות לכל היותר, שאינם ישנים ואין צפי כי בעתיד הנראה לעין ייהרסו או שתוסף להם קומה.
38. המועצה טוענת כי שטח התכנית ממוקם בקצה המצוק המערבי של זכרון יעקב, ונשקף ממנו נוף פתוח לכיוון מערב וצפון-מערב. בסמוך לשטח התכנית, בקצה המצוק ורח' השמורה, קיים מצפור. המועצה טוענת כי מהבתים בסביבת התכנית, ברח' הגזית וברח' השמורה, יש כיום נוף לים התיכון וזרימת אוויר חופשית מהעמק.
39. המועצה טוענת כי על פי התכניות החלות בשטח התכנית (תכנית ש/22 ותכנית ש/207), אחוזי הבנייה המקסימליים, ברוטו (שטחים עיקריים + שטחי שירות), הם 72%, כלומר 8,568 מ"ר למלונאות ותיירות. התכנית קובעת כי בשטחה עתידים להיבנות 120 חדרי מלון, באחוזי בנייה כוללים של 156% ב-4 קומות מעל כניסה קובעת ובגובה של 14.5 מ', תוך התרת הוספת מעקות גג, ו-2 קומות נוספות מתחת לכניסה הקובעת. זכויות הבנייה המוקצות בתכנית למלונאות הן 13,913 מ"ר, מתוכם 8,593 מ"ר שטח עיקרי. התכנית מאפשרת ניווד שטחי שירות ושטחים עיקריים מעל ומתחת לכניסה הקובעת, ובלבד שאין חריגה מסך השטחים שאושרו בתכנית.

40. הוספת שטחי שירות למלונאות : המועצה טוענת כי הוועדה המחוזית הוסיפה שטחי שירות לזכויות הקיימות מכוח תכנית ש/207, מכוח תקנה 13(ב)1 ו(2) לתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992 (להלן: "תקנות חישוב שטחים"), וזאת מתוך הנחה כי התכנית החלה לא כללה שטחי שירות. זאת, במענה לטענות המתנגדים לפיהן התכנית הכוללת לא הוסיפה זכויות למלונאות.

41. המועצה מפנה לתשובת הוועדה המחוזית להתנגדות, שם נקבע:

4. " טענה :

זכויות הבניה: תכנית המתאר אינה מוסיפה זכויות בניה למלונאות. זכויות הבניה המאושרות גדולות מידי ויוצרות "מפלצת מלונאית". יש להקטין את גודל המבנים למלונאות ולהתאימם לתנאי השטח. את הזכויות לייעודי מגורים יש לקחת מתוך הזכויות המאושרות למלונאות.

תשובה :

לדחות את ההתנגדות: לנושא זכויות הבניה – יושב כי התכניות המאושרות על המתחם הינן בנות 40 שנה ויותר. תכניות אלו, כנהוג בזמנו, לא קבעו שטחי שירות (יודגש כי תכנית ש/207 קבעה שטחי עזר לייעודי מגורים ולא למלונאות). לאור זאת, הגישה התכנונית הרווחת כיום היא כי יש לראות בשטחים שנקבעו בתכניות אלו שטחים עיקריים, ולהוסיף להם שטחי שירות בהיקף הנדרש לטובת שרות השטחים העיקריים, והסטנדרטים המקובלים למלונאות."

42. המועצה טוענת כי הוועדה המחוזית שגתה בהחלטתה. זאת, מכיוון שתכנית ש/207 קבעה במפורש כי שטחים מסוימים אינם כלולים בשטחים העיקריים, והם מהווים שטחי עזר או שטחי שירות; ומכיוון שהעובדה שנקבעו הוראות חורגות רק למגורים, מעידה כי הכוונה הייתה שבאזור המלונאות, אחוזי הבניה יכללו את כל השטחים, הן העיקריים והן שטחי השירות.

43. המועצה טוענת כי תכנית ש/207 פורסמה למתן תוקף ביום 24.7.1980, ועל כן ניתן להחיל עליה את הוראת המעבר הקבועה בתקנות חישוב שטחים. המועצה טוענת כי תקנה 13(ב)1 לתקנות חישוב שטחים מבחינה בין תכניות ללא הוראות המבחינות בין שטחים עיקריים ושטחי שירות, שבהן ניתן להוסיף שטחי שירות, לבין תכניות בעלות הוראות המבחינות בין שטחים עיקריים ושטחי שירות, שבהן לא ניתן להוסיף שטחי שירות. המועצה טוענת כי תכנית ש/207 היא תכנית מהסוג השני, ולכן לא היה מקום להוסיף לה שטחי שירות.

44. המועצה טוענת כי תכנית ש/11, תכנית המתאר של זכרון יעקב, שתכנית ש/207 היוותה לה שינוי, ניתן להוסיף "שטח המותר בבניה למבני תמך" במסגרת תכנית מפורטת. תכנית ש/207 קבעה מפורשות את השטחים ואחוזי הבניה "ברוטו", מונח המוגדר כ"כל השטחים של חלקי הבניין". זאת, למעט פירוט של שטחי שירות שניתנים להוספה, לשימושי מגורים בלבד, ובאופן מכוון לא ניתנו שטחי שירות לאזור המלונאות והנופש.

45. המועצה טוענת כי לפיכך, לא ניתן להוסיף שטחי שירות מכוח תקנות חישוב שטחים, ויש לתקן את טבלת הזכויות כך שכלל הזכויות בתכנית יהיו 8,568 מ"ר בלבד.
46. התכנית הכוללנית: התכנית הכוללנית הופקדה ביום 27.9.2020, ובשלב זה היא ממתינה להמלצת החוקר שמונה לשמוע את ההתנגדויות. המועצה טוענת כי שטח התכנית מוגדר בתכנית הכוללנית כמגרש 160, המיועד לתיירות, בתוך מתחם תכנון 4. על המתחם חלות הוראות סעיף 4.2.4 לתכנית הכוללנית. סעיף 4.2.4.3 להוראות התכנית קובע:
- "ב. הבניה במתחם תותר עד לגובה של 3 קומות למגורים ולתיירות. בתא שטח 116 תותר בניה למגורים עד גובה 5 קומות. רשאי מוסד תכנון לקבוע גובה מבנים נמוך יותר משיקולי נצפות.
- ג. זכויות הבניה למגורים, תיירות ושימושים משניים יהיו עד 85% למגרש".
47. המועצה טוענת כי התכנית חורגת מהוראות התכנית הכוללנית באופן משמעותי, מאפשרת בנייה בייעוד מלונאות בגובה של 4 קומות מעל מפלס הקרקע ובסך הכול 6 קומות, ואחוזי בנייה כוללים למלונאות בהיקף של 156%. בנוסף, התכנית הכוללנית קובעת שגובה מבני התיירות ומבני המגורים יהיה זהה, כדי שלא לפגוע באיכות החיים של התושבים ובמרקם הנופי הייחודי. המועצה מציינת כי מאחר שבמתחם 4 קיים רק מגרש אחד – המהווה את שטח התכנית – המיועד לתיירות, ברור כי הוראות התכנית הכוללנית המגבילות את גובה המבנים מתייחסות אליו במפורש, מתוך כוונה להימנע מחסימת הנוף לשכונה הצמודה.
48. המועצה טוענת כי הוועדה המחוזית פעלה בניגוד גמור לכוונת התכנית הכוללנית, המבהירה כי שיקולי נצפות מהווים עיקרון מנחה לעניין מספר הקומות, וכבסיס להפחתת הגובה ולא להעלאתו. המועצה טוענת כי לכן, הנמקת הוועדה המחוזית בהחלטתה לפיה הוספת קומה אחת למבנה המלונאות לא תגמד את מבני המגורים, אינה רלוונטית.
49. המועצה טוענת כי לפיכך, היה על הוועדה המחוזית להפחית את גובה המבנה למלונאות מ-3 קומות, ולחלופין, יש להורות כי על גובה המבנה להיות 3 קומות לכל היותר, בהתאם לתכנית הכוללנית. המועצה טוענת כי ניפוץ המסגרת שנקבעה בתכנית הכוללנית, לאחר שהופקדה על ידי הוועדה המחוזית, אינו תואם את התכנון העתידי היישובי ואת העבודה המרוכזת שנעשתה במסגרתה.
50. בינוי מסיבי למגורים: המועצה טוענת כי על פי תכנית ש/22 החלה, כל שטח המגרש יועד לאזור הבראה ומלונאות, בשני מתחמים שונים שביניהם תוכנן שביל להולכי רגל. אולם, הוועדה המחוזית החליטה כי שטח של 2.5 דונם בצדו הצפון-מזרחי של המגרש ייועד למגורים, תוך שמירה על הזכויות הקיימות למלונאות ותוספת שטחי שירות, כך שכל שטחי המלונאות נדחסים למגרש קטן יותר ובמבנה גבוה אחד.

51. המועצה טוענת כי התכנית מאפשרת הקמה של מבנה גבוה ומסיבי על שטח מצומצם בחלק מהמגרש, שיבלוט באופן חריג לסביבה, ימנע צפיות טובה של הנוף הייחודי ויפגע קשות בתושבי השכונה, באופן שהיה נמנע אלמלא הוספו שטחי בנייה מהותיים ואלמלא הוסף ייעוד מגורים בחלק מהמגרש, שגרמו יחד להוספת הקומה הרביעית מעל פני הקרקע, והכול בניגוד להוראות התכנית הכוללת המופקדת.
52. המועצה טוענת כי הוספת ייעוד המגורים אינו פסול כשלעצמו, אולם העובדה שהזכויות למלונאות אינן נגרעות ולמעשה מוכפלות, יוצרת בינוי מסיבי המפריע לסביבה. לעומת זאת, ביטול ייעוד המגורים יאפשר בינוי למלונאות באופן יעיל ונמוך יותר, המשתלב סביבתית ונופית ושיפגע פחות בסביבה כולה. לשאלתנו בדבר קיומן של חלופות, השיב מהנדס המועצה כי לא הוצגו מספיק חלופות, וכי ניתן היה לוותר על ייעוד המגורים, להרחיב את פריסת הבינוי וכך להנמיך את גובה המלון.
53. לפיכך, טוענת המועצה כי יש לקבוע כי השטח שיועד למגורים בתכנית ייועד לתיירות/מלונאות.
54. גובה פני הקרקע: המועצה טוענת כי גובה פני הקרקע של המגרש אינם פני הקרקע הטבעיים, אלא הוגבהו בעקבות השלכת פסולת בנייה במסגרת ביצוע פרויקט בנייה סמוך. הוועדה המחוזית קבעה בהחלטתה כי אין בהגבהת פני השטח כדי לשנות את מפלס הכניסה המתוכנן למלון, שממוקם במפלס מקביל לרח' גזית.
55. המועצה טוענת כי לגובה פני השטח הטבעיים השלכה ישירה על גובה המבנה, ולא רק לעניין מפלס הכניסה הקובעת, מכיוון שכשבסיס החפירה מתחיל בגובה הטבעי והנמוך יותר, מתאפשר תכנון סביבתי יותר ופוגעני פחות, וניתן יהיה להעביר קומה ממעל הכניסה הקובעת למתחת לכניסה הקובעת. באופן כזה המבנה כולו יהיה נמוך בכ-2 מ', ותפחת ההפרעה הנגרמת ממנו לתושבי השכונה.
56. המועצה טוענת כי לפיכך, יש להורות שכל חלופת בינוי תיבנה החל מהגובה הטבעי של פני הקרקע במגרש.
57. קווי בניין: המועצה טוענת כי בהחלטת הוועדה המחוזית נקבעו קווי בניין קדמיים של 5 מ' לכיוון רח' גזית, והוועדה המחוזית קבעה כי רוחב הרחוב הוא 20 מ', וקו הבניין הקדמי של מגרשי המגורים בו הוא 4 מ', ולפיכך מדובר בחיץ סביר בין השימושים.
58. המועצה טוענת כי החלטת הוועדה המחוזית התבססה על תשריט המצב המאושר לפי תכנית ש/22, אולם למעשה תכנית ש/22 קבעה קווי בניין של 10 מ' לכל צד של הכביש, ועל כן אין לחרוג מהמצב המאושר, ויש לקבוע כי קו הבניין לכיוון רח' גזית יעמוד על 10 מ'.
59. בתשובה לטענות הוועדה המחוזית, טוענת המועצה כי בניגוד לכפי שנטען, קווי הבניין לא השתנו במסגרת תכנית ש/מק/22/כה, החלה במגרש C שייעודו שונה למגורים, שכן קו הבניין המצוין במסמכי

אותה תכנית נמצא מחוץ לתחום התכנית מושא הערר ואינו תקף לגביה. המועצה טוענת כי אמנם קיימת סמכות לשנות את קו הבניין, אולם בהתחשב במסת הבנייה, צמצום קווי הבניין אינו סביר.

### טענות הוועדה המחוזית

60. לעניין תוספת שטחי השירות: הוועדה המחוזית מציינת כי תכנית ש/22 ותכנית ש/207 החלות בשטח התכנית לא פירוטו שימושי קרקע, גבהים, הוראות בינוי וקווי בניין.

61. הוועדה המחוזית טוענת כי בהחלטתה להפקיד את התכנית לא הסתמכה על תכנית ש/207 לעניין שטחי השירות. תכנית ש/22 היא התכנית שיעדה את שטח התכנית למלונאות, אולם לא קבעה זכויות והוראות בנייה לייעוד המלונאות, אלא נקבע בה כי הזכויות והוראות הבנייה יהיו בהתאם לתכנית בינוי שתאושר על ידי הוועדה המקומית, ובהסכמת הוועדה המחוזית.

62. הוועדה המחוזית טוענת כי תכנית ש/207 היא תכנית נושאת, החלה על היישוב זכרון יעקב בכללותו, ושלעמדתה כוללת הוראות תמציתיות ולא מספיק ברורות ומובחנות. הטבלה המסכמת של תכנית ש/207 כוללת 6 ייעודי קרקע ומקנה להם זכויות בנייה בלי הבחנה בין השימושים, המתחמים והמגבלות, היקפי המגרשים, מיקומם ביישוב ועוד, ותכנית ש/207 אינה מפרטת הוראות לגבי גבהים, תכסית, צפיפות, קווי בניין, הוראות בנייה ועוד.

63. הוועדה המחוזית טוענת כי לפיכך, בהחלטת ההפקדה נדרשה לבחון את המתחם ביחס ליכולת הקיבולת שלו, מיקומו, הטופוגרפיה, המגבלות הסביבתיות ועוד. לעניין זכויות הבנייה, סברה כי יש לראות בזכויות המאושרות בתכנית ש/207 זכויות עיקריות, ולא נדרשה באותו שלב להכריע אם תכנית ש/207 קובעת זכויות בנייה ברוטו או נטו.

64. הוועדה המחוזית טוענת כי מאז אישור תכנית ש/2017 בשנת 1980, חלו תמורות מרחיקות לכת בתפיסה התכנונית לניצול יעיל של משאב הקרקע, כפי שבאות לידי ביטוי גם במסמך "שיקולים בתכנון העירוני" בתמ"א 35. הוועדה המחוזית טוענת כי סברה כי זכויות בנייה של 72% ברוטו (כלומר, פחות מ-50% שטח עיקרי) הן זכויות נמוכות ביותר שאינן מנצלות את משאב הקרקע היקר, שבמקרה זה מאושר זה מכבר למלונאות, ואינו מנוצל מאז אישורה של תכנית ש/22 בשנת 1972. הוועדה המחוזית טוענת כי יש ליצור תמריץ כלכלי לשינוי המצב, גם לטובת הכנסות המועצה, וכי ב-2013 הוגשה תכנית לשינוי ייעוד הקרקע למגורים, אולם התכנית נסגרה לאחר שהמועצה הארצית קבעה כי היא אינה עומדת בהוראות תמ"א 1/12, וכי לא ניתן לשנות את הייעוד המלונאי. הוועדה המחוזית טוענת כי לפיכך החליטה לשנות 2.5 דונם מהשטח לייעוד מגורים ולהוסיף שטחי שירות למלון, באופן שיהווה תמריץ להקמתו, ותוך התחשבות מקסימלית בסביבה.

65. התכנית הכוללנית: הוועדה המחוזית טוענת כי הזכויות המאושרות מכוח תכנית ש/207 נקבעו בתכנית כזכויות בנייה עיקריות, ואליהן התווספו שטחי שירות תומכים, לצורך ניצול יעיל של משאב הקרקע והבטחת הכדאיות הכלכלית של המלון. הוועדה המחוזית מציינת כי חלק גדול משטחי השירות מוצעים בתת-הקרקע, לטובת חנייה תת-קרקעית ואחסון.
66. הוועדה המחוזית הוסיפה בדיון כי התכנית הכוללנית הוגשה כששטח מתחם 4 כולו בייעוד מגורים, אולם בשל הזכויות המוקנות בשטח המתחם למלונאות, נכלל במתחם ייעוד תיירות. הוועדה המחוזית מציינת כי התכנית הכוללנית קבעה שטחי בנייה של 85% ברוטו, אולם כשטחים על-קרקעיים בלבד, ובתכנית ישנם שטחי בנייה על קרקעיים בהיקף של 93%, כלומר חריגה מינורית שהוועדה המחוזית סברה כי היא מוצדקת על מנת לקיים מלון ראוי.
67. הוועדה המחוזית טוענת כי אינה מקבלת את פרשנות המועצה, לפיה הביטוי "שימושים משניים" משמעו שטחי שירות, וטוענת כי הכוונה לשימושי קרקע משניים לשימוש העיקרי.
68. לנושא הגבהים, טוענת הוועדה המחוזית כי כפי שפורט בהחלטתה, גובה המבנה המלונאי נקבע בהתאם למגבלות הבאות: החובה לשמור על זכויות הבניה המאושרות בהתאם להוראות תמ"א 1/12 (בתוספת שטחי שירות הנדרשים למלונאות) והמגבלות מהמצפור הקיים מדרום מערב למתחם המלונאות. הצורך בהשארת מבטים פתוחים מהמצפור כלפי צפון-מערב, משמעו כי כמעט כל חלקו הדרום-מערבי של מתחם המלונאות אינו יכול להיות מבונה. משכך, בחישוב של הזכויות העיקריות (בהתאם לתכנית המאושרת), שטחי השירות הנדרשים למתחם, והשטח שאינו יכול להיבנות במתחם, התקבלו 4 קומות כלפי הכניסה הקובעת (וכלפי שכונת המגורים), כאשר לכיוון צפון-מערב מוצע כי המתחם יישען על שיפועי הקרקע, כך שהבינוי יהיה מדורג וחלקו ימוקם בתת-הקרקע.
69. הוועדה המחוזית מציינת כי יש לדחות את הטענות בעניין פגיעה בנצפות מבתי השכונה, בהתאם לפסיקה, וכן מכיוון שגובה בתי המגורים בסביבה הוא שתי קומות, ולכל היותר שלוש, כך שגם מלון בגובה 3 קומות יגרום להסתרה.
70. הוועדה המחוזית טוענת כי בתכנית מפורטת שבסמכותה, באפשרותה לחרוג גם מהוראות תכנית כוללנית, לאחר שבחנה את התכנית המוצעת על כל היבטיה, וכי סעיף 4.1.1(10) לתכנית הכוללנית המופקדת אף נותן ביטוי לאפשרות לתוספת קומות בתכנית מפורטת, וקובע כי "תוספת קומה אחת מעבר למספר הקומות הקבוע בהוראות התכנית לא תהווה סטייה מהתכנית".
71. לטענה כי היה צריך לקבוע למלון בינוי נמוך אף מ-3 קומות עקב שיקולי נצפות, משיבה הוועדה המחוזית כי לא ניתן להתעלם מהעובדה שהמתחם מאושר למלונאות מזה כ-50 שנה, וכי מלון דורש היקף שטח לא מבוטל על מנת לתפקד מבחינה פונקציונלית וכלכלית. הוועדה המחוזית מוסיפה כי

היישוב בנוי בטופוגרפיה משופעת, ועל כן יש להפעיל שיקול דעת תכנוני כדי לבחון היכן וכיצד להגביל בנינו משיקולי נצפות. הוועדה המחוזית טוענת כי במקרה זה, מתחם המלונאות גובל במצפור ערכי שממנו נדרשת נצפות מקסימלית, ועל כן נכון יותר להשאיר את השטחים הסמוכים אליו עם מבטים פתוחים, ולצופף את הבינוי בחלק הצפון-מערבי. כלומר, תוך העדפת האינטרס הציבורי על האינטרס האישי של מספר קטן של מגרשי מגורים הגובלים ברח' גזית.

72. הוועדה המחוזית מוסיפה כי הניסיון מלמד שלאחר מתן זכויות בנייה ואפשרות לתוספת קומה, התושבים מממשים אפשרויות אלה.

73. בנינו מסיבי: הוועדה המחוזית טוענת כי שינוי הייעוד של 2.5 דונם משטח התכנית למגורים מיטיב עם שכונת המגורים, שכן מדובר בחלק ממתחם המלונאות החודש לתחומי שכונת המגורים ומצוי בממשק עמה בשלוש מפאותיו. כמו כן, הוועדה המחוזית סבורה כי יש יתרון במיקום המעבר לקיבוץ מעיין צבי (תא שטח 201) בין מתחם המלונאות לבין המתחם המוצע למגורים, באופן שמקשר בין רח' גזית למעיין צבי, משמר מערה ומגדל מים היסטוריים, ומרחיק את ייעוד המלונאות עוד יותר משכונת המגורים.

74. הוועדה המחוזית טוענת כי אין לקבל את הטענה בדבר גזירת זכויות הבנייה למגורים מתוך סך הזכויות המאושרות למתחם המלונאות, שכן על פי תמ"א 1/12 לא ניתן לגרוע זכויות מייעוד המלונאות (אלא אם הוצע להן מיקום חלופי), ועל כן הדרך היחידה לאפשר את המגורים היא להקנות להם זכויות בנייה נפרדות. כמו כן, מאחר שמקור הזכויות הוא בתכנית ישנה, ברור כי יש לעדכן את הזכויות הקבועות בה נוכח מגמת הציפוף הכללית.

75. גובה פני הקרקע: הוועדה המחוזית טוענת כי מהשוואה בין המדידה שנעשתה כבסיס לתשריט התכנית, ובין המדידה שהוצגה בנספחי הערר, עולה כי ישנם הבדלי מפלסים בכל שטח המגרש, וכן עולה כי פסולת הבניין לא פוזרה בכל שטח המגרש, ועל כן מפלס הקרקע הטבעי לא עלה בכל שטח המגרש. הוועדה המחוזית טוענת כי גם מהשוואת מפלסי הדרך במספר נקודות הסמוכות לתחום התכנית ניתן ללמוד כי הם "עלוי" ו"ירדו" בטווח של בין 0.92- מ' ל-1.63 מ'.

76. הוועדה המחוזית טוענת כי המסקנה היא כי הפערים בין המדידות אינם נובעים ממילוי הקרקע הנקודתי אלא משוני במועדי ובשיטות המדידה. בנוסף, טוענת הוועדה המחוזית כי מראה הנוף הנשקף מהרחוב הוא לכיוון המדרון, וכי גם אם יופחתו כ-2 מ' מגובה המבנה, יתקבל מבנה בגובה של מעל 12 מ' מעל הכניסה הקובעת, שייצור הסתרת נוף כמעט זהה מנקודת המבט של האדם ההולך ברחוב.

77. קווי בניין: הוועדה המחוזית וענת כי התכנית המאושרת על רח' גזית היא תכנית ש/מק/22/כה (משנת 2006), שקבעה בתחום הדרך רוחב של 20 מ', עם קווי בניין של 4 מ' לכיוון מגרשי המגורים ו-5 מ'



למגרש המלונאות. הוועדה המחוזית טוענת כי גם אם תכנית זו לא הייתה מקטינה את קווי הבניין, הרי שקווי בניין של 10 מ' אינם מהווים ניצול יעיל של משאב הקרקע ואינם תואמים את הנחיות תמ"א 35 (שיקולים בתכנון העירוני). מאחר שמדובר ברחוב רחב ובצומת קיים מעגל תנועה רחב, לא ניתן לטעון כי נדרש לשמר קווי בניין גדולים לצורך הפקעה עתידית.

78. הוועדה המחוזית מוסיפה כי לתכנית אין השפעה כלל-יישובית, למעט השפעה חיובית על הכנסות המועצה, וכי נבחנו חלופות מול היזם לאחר הדיון להפקדה ובעקבות בחינת החלופות התקיימה ישיבה נוספת, שבה הוחלט כי הבינוי המוצע בתכנית מתחייב.

### **טענות הוועדה המקומית**

79. הוועדה המקומית הודיעה כי לא דנה בתכנית ובהתנגדויות, וכי היא מותירה את ההכרעה בעניין התכנית לשיקול דעת הוועדה. לבקשתה, קיבלה הוועדה המקומית פטור מהתייצבות לדיון בערר.

### **טענות היזם**

80. היזם טוען כי יש לדחות גם את הערר לגופו, ואת הטענות בהיבטי זכויות הבנייה, התכנית הכוללת, בינוי מסיבי, גובה פני הקרקע וקווי הבניין. היזם טוען כי הדיון הוא פוליטי באופיו, אינו מייצג אינטרס ציבורי וכי עד עתה לא ברורה עמדתה המקצועית של המועצה ביחס לתכנית.

81. זכויות בנייה: היזם טוען כי אישור הזכויות הנוספות הוא בסמכות הוועדה המחוזית, שדנה בבקשה לתוספת זכויות לאחר שבחנה את משמעויותיה ואת כל השיקולים בעניין. היזם טוען כי התקנות כלל אינן רלוונטיות לערר, שכן תוספת הזכויות נעשית בתכנית ולא בהליך של היתר בנייה לפי תקנה 13(ב) לתקנות חישוב שטחים, ומשיקולים תכנוניים הנוגעים לצורכי התכנית ולדרישות הרשויות המוסמכות (בהיבטי בטיחות, נגישות ועוד), להיקף שטחי השירות המקובלים בשימוש למלונאות ובהתאמה להיקפי המלונאות הנדרשים.

82. היזם טוען כי גם על פי תקנה 13(ב)1 לתקנות חישוב שטחים, שטחי המלונאות בתכנית ש/207 נקבעו ללא פירוט אופן חישובם וללא הוראה מפורשת המתייחסת לחלוקת שטחים עיקריים ושטחי שירות בייעוד זה, ועל כן יש לראות בהם כשטחים למטרות עיקריות.

83. היזם מוסיף כי תכנית ש/207 אושרה לפני כ-40 שנה, וכיום לא ניתן לבנות בית מלון בסטנדרטים, בדרישות התקן ובהוראות הבינוי שחלו אז. היזם מוסיף כי הוועדה המקומית שקלה גם היא את השיקולים התכנוניים ואישרה את תכנית הבינוי, לרבות תוספת הזכויות, כתואמת את הנדרש עבור בית מלון כיום.

84. התכנית הכוללנית: היזם טוען כי התכנית הכוללנית הופקדה אך טרם אושרה. היזם טוען כי מדובר בתכנית ולא בהיתר, וזו אינה כבולה לתכנית מופקדת, וכמו כן התכנית היא בסמכות מחוזית, כמו התכנית הכוללנית, ועל כן יכולה לגבור על הוראותיה. היזם טוען כי גם הוולנט"ע אישרה את התכנית בהתאם לתמ"א 1/12, ואין בתכנית המופקדת כדי למנוע את אישור התכנית.
85. בינוי מסיבי: היזם טוען כי ראשית, השטח המיועד למגורים בתכנית אינו 2.5 דונם אלא 2,028 מ"ר, ויתרת השטח נגרעה לטובת שצ"פ שהחליף את השביל, שימור המערה וגישה למגדל השמירה. היזם מוסיף כי הוועדה המחוזית גרעה מהתכנית את שטחי המרפסות ובכך הביאה לצמצום שטחי המלון ב-1,920 מ"ר, שצמצמו משמעותית את נפחו הפיזי.
86. היזם טוען כי במצב הקודם, בית המלון היה עתיד להיבנות בגובה 3 קומות על שטח קרקע גדול יותר, ובכך להעצים את הפגיעה (המוכחשת) עבור מספר רב יותר של בתי מגורים, ועל כן לא ברור על מה מלינה המועצה. היזם טוען כי החלטת הוועדה המחוזית מאוזנת וראויה.
87. היזם מוסיף כי הוראות הבינוי, למעט הגובה לכיוון רח' גזית, אינן מחייבות, וזאת על מנת להותיר גמישות מרבית בשלב מימוש התכנית. כמו כן, בתכנית הכוללנית גובה המבנים במגרשי המגורים עתיד להיות 3 קומות, כך שמדובר בהפרש של קומה אחת בלבד בין מתחם המגורים מתחם המלונאות, ובבינוי שאינו חורג מסביבתו ואינו פוגע בנוף או בתושבים הסמוכים באופן בלתי-סביר.
88. היזם טוען כי הבינוי תואם את סביבתו ומתחשב בטופוגרפיה על ידי יצירת דירוג הנשען על הטופוגרפיה הקיימת ומשאיר ככל שניתן מבטים פתוחים כלפי המצפור. עיקר הבינוי רוכז בצד הצפון מערבי של המתחם שאינו פונה למגרשי המגורים הסמוכים ואינו נצפה מהם.
89. היזם טוען כי התכנית החלה קובעת זכויות בנייה למלונאות בהיקף כפול מזכויות הבנייה למגורים, ועל כן קיימת ציפייה סבירה כי הבינוי במתחם המלונאות יהיה משמעותי יותר ביחס לבינוי במגרשי המגורים.
90. גובה פני הקרקע: היזם טוען כי לא הגביה את פני הקרקע הטבעיים במגרש, וכי מדובר בעניינם של גורמי הרישוי ולא של ועדת המשנה לעררים. היזם מוסיף כי הטענה אינה רלוונטית מכיוון שהתכנית נבחנת אל מול פני הקרקע במפלס רח' גזית, ואין כל משמעות להערמת פסולת ולהגבהת פני המגרש.
91. קווי בניין: היזם טוען כי בתי המגורים של המתנגדים לתכנית לאורך רח' גזית נבנו מכוח היתרי בנייה שהתבססו על קו בניין של 4 מ', ולא של 10 מ'. היזם טוען כי גם אם מדובר בשינוי, הוועדה המחוזית מצאה כי המרחק בין בתי המגורים לבינוי המלון, שהוא 29 מ', הוא מספק, ואין מקום לשנות מהחלטתה.

92. היזם מוסיף כי קבלת הטענה לעניין קווי הבניין תחייב פריסת בינוי מצומצמת יותר וכתוצאה מכך הגבהה של המבנה, בניגוד למבוקש על ידי המועצה. היזם מציין כי קווי הבניין בתכנית צומצמו על מנת לפתוח את המבט מאזור המצפור, מה שגרם לחופש תכנוני מוגבל.

## דין

עמדת רוב חברי הוועדה: גב' רוני בר, גב' שולמית גרטל, גב' פרל (פנינה) קפלן ועו"ד שמרית גולן – יו"ר

### הוועדה

93. אנו סבורות כי יש לדחות את הערר על הסף בהיעדר זכות ערר, וזאת מכיוון שהמועצה לא מיצתה הליכים ולא הגישה התנגדות לתכנית, אף שהיה באפשרותה לעשות כן.

94. בהחלטות קודמות כבר הכרענו בסוגיה זו, וקבענו כי זכות הערר שניתנה בחוק לרשות המקומית הנוגעת בדבר, כפופה לחובה הכללית בדבר מיצוי הליכים. בהחלטתנו בעניין מגידו (בסעיפים 35-36) הפנינו לפסק הדין בעניין מונייר, ולהחלטה בעניין עמק יזרעאל, כדלקמן:

"במצב דברים זה, שבו לא ניתן לראות את העוררת כמי שהגישה התנגדות לתכנית, אנו מקבלים את עמדת הוועדה המחוזית, שמשמעותה היא כי זכות הערר כפופה לחובה הכללית בדבר מיצוי הליכים. בדומה לכפי שנקבע בעניין סלים מונייר:

"המעוררים השתתפו כאמור בהליך התכנוני. הם הגישו התנגדות לבקשה למתן היתר בנייה. הם בחרו שלא להתנגד לבקשה לאישור ההקלה הנוגעת למעבר כלי הרכב. הם גם בחרו שלא להגיש ערר על החלטת הוועדה המקומית בעניין זה. [...] משלא מיצו המערערים את זכות ההתנגדות ואת זכות הערר שהייתה נתונה להם, יש לראות בכך, בנסיבות העניין, השלמה והסכמה עם הבקשה למתן הקלה (ראו בעניין זה עוד: בג"ץ 4077/92 אבישר נ' שר הפנים, [פורסם בנבו] בעמ' 840; המ' (ת"א) 4872/97 גירף מסעדות בע"מ נ' יואלי [פורסם בנבו]). הימנעות זו מלהעלות טענות בעניין ההקלה בפני ועדות התכנון – שמתלווה אליה גם שיהוי של כחצי שנה בהגשת התובענה – די בה כדי להביא לדחיית הערעור בעניין זה."

וכפי שנקבע בערר 28/16, בסעיפים 31-38 [ההדגשות במקור]:

"[...] פסק דין עין כרם אכן עומד על הרציונל בגינו מקיים החוק הפרדה בין עורר בזכות ועורר ברשות; לרשות שלטונית ניתנת אפשרות לערור בזכות למועצה הארצית לתכנון ובנייה מתוך הנחה כי בבסיס התנגדותה עומדת סוגיה בעלת חשיבות ציבורית. אולם פסק הדין לא קובע קביעה פוזיטיבית לפיה על מגישת ערר בזכות לא מוטלת חובה להגיש התנגדותה במועד לוועדה המחוזית, ואין בו כדי ללמדנו על ויתור מוחלט, כפי שמבקשת העוררת ללמוד, על מוסד ההתנגדות ביחס לעורר בזכות.

לטעמנו, פסק הדין לא מוותר על הדרישה המקדמית הגלומה בסעיף 110 לחוק ולפיה, השאלה אם יוכל גוף לערר בזכות או ברשות, תלויה, קודם לכן, באפשרותו של אותו הגוף להיות "עורר". מי שלא היה שותף להליך ההתנגדויות, כלל לא יכול לערור, שכן אין בידיו החלטה שאותה הוא מבקש לתקוף לאחר שהתנגדותו נדחתה. ולכן, ומאחר שאינו עורר כלל, אין להידרש לשאלה אם את עררו הוא יכול להגיש ברשות או בזכות.

[...]

התוצאה אליה מכוונת העוררת, תתמרץ את הרשויות שלא להתנגד במועד לתכניות, כדי להימנע מכבילתן להתנגדות בשלב מאוחר יותר. במקום הגשת התנגדות במועדה יעדיפו

הרשויות לשבת על המדוכה וזאת כדי שלאחר מכן יוכלו לטעון בהרחבה, במסגרת ערר שיוגש על ידן לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה. תוצאתה של התנהלות זו תביא בנוסף, להתארכות בלתי ראויה של הליכי התכנון, שעה שאנו מצויים לייעל את מערכת התכנון ולמנוע התמשכות לא מוצדקת של ההליכים. על מנת להבטיח את יעילות ההליכים מוטל על הרשויות להביע את עמדתן ביחס לתכנית בהזדמנות המתאימה לכך – עת הגשת ההתנגדויות ולא להמתין עם הצגת טיעוניה לשלב המאוחר לשלב אישור התכנית על ידי הוועדה המחוזית. על מנת שתכניות יגיעו ל"קו הגמר", אין לאפשר מצב שבו התכניות אינן מתנהלות במתווה המסודר שנקבע מכוחה של ההיררכיה התכנונית. מעבר לאי הוודאות שתיווצר ולהתארכות הליכי התכנון תוצאה זו תחתור תחת הרציונל שעומד בבסיס מוסד ההתנגדות, שלפיו יש למצות את ההליכים בהליך התכנוני, מול מוסד התכנון הרלוונטי. התכליות הרחבות העומדות ביסוד הליך ההתנגדות לא יושגו אלא על ידי עידודם של הנוגעים בדבר, להגיש התנגדות למוסד התכנון בשלב ובמועד שיועדו לכך בחוק [...]."

לטענת העוררת לפיה יש לגזור גזרה שווה מזכות הערר של שלושה חברי ועדה מחוזית, שאינה תלויה בהגשת התנגדות, נציין כי אמנם זכות ערר זו אינה מחייבת כי חברי הוועדה המחוזית יתנגדו לתכנית בעת קבלת החלטה לאשרה, ודאי במקרה שבו החלטה מתקבלת בוועדת המשנה להתנגדויות, שהיא בת 5 חברים בלבד ואינה כוללת את כל חברי הוועדה המחוזית, ואף רשאית לקבל החלטה בקוורום של 3 חברים בלבד; אך מן הסתם, הערר אינו מוגש על ידי חברי ועדה שתמכו באישור התכנית. ממילא, אילו התנגדו לתכנית מסוימת 3 מבין 5 חברי ועדת המשנה להתנגדויות, לא הייתה מתקבלת החלטה בדבר אישור אותה תכנית, ולא היה מוגש ערר על החלטה מכוח סעיף 110(א)(1)(א)."

95. בענייננו, המועצה לא הגישה התנגדות לתכנית בתקופת ההפקדה, וממילא לא הוגש כל מסמך בכתב בפירוט הנמקות ובליווי תצהיר לאימות העובדות, כדרישת סעיף 103א(א) לחוק, היכול להוות התנגדות.

96. יתרה מכך, ראש המועצה שהשתתף בדיון בהתנגדויות והביע את תמיכתו בחלק מטענות המתנגדים, אף הבהיר כי המועצה לא הגישה התנגדות (תמליל הדיון מיום 17.8.2020, עמ' 17):

**"גב' ליאת פלד, מתכנתת המחוז - מ. מ. יושב ראש הוועדה:**  
אתם לא הגשתם התנגדות לתוכנית,זיו.

**מר זיו דשא, ראש מועצה מקומית זכרון - יעקב:**  
לא, לא הגשנו.

**גב' ליאת פלד, מתכנתת המחוז - מ. מ. יושב ראש הוועדה:**  
עמדתך היא לקבל את ההתנגדות?

**מר זיו דשא, ראש מועצה מקומית זכרון - יעקב:**  
לא, שאלת את עמדת הרשות. אני אומר אותה. לא הגשתי התנגדות.

**גב' ליאת פלד, מתכנתת המחוז - מ. מ. יושב ראש הוועדה:**  
אז אני שואלת. צריך לקבל את ההתנגדות של התושבים?

**מר זיו דשא, ראש מועצה מקומית זכרון - יעקב:**  
אם את שואלת אותי, בנושא של הגובה, בנושא של הזה, אני חושב שזה מוצדק [...]."

97. עוד יצוין כי במקרה זה, אין זהות בין המועצה לבין הוועדה המקומית, המשמשת כוועדה מרחבית למספר יישובים, ועל כן לא ניתן גם לראות את התייחסות המועצה כחוות דעת של הוועדה המקומית להתנגדויות, על פי סעיף 106(א)(2), שאותה ניתן לראות כנטילת חלק בהליך ההתנגדויות (ר' החלטתנו בערר 10/19 **עיריית חיפה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה** (17.5.2019, פורסם בנבו), בסעיף 294).
98. העובדה כי המועצה לא הגישה התנגדות לתכנית, מובילה למסקנה כי כל טענות הערר מהוות טענות חדשות, בעוד שבעניין נ.י.ל.י נדל"ן נקבע (בסעיף 3) כי "המסמך המכונן הוא כאמור כתב ההתנגדות. אין ככלל מקום להוסיף על ההתנגדות טענות תכנוניות בערר". מעבר לכך, בדיון בהתנגדויות התייחס ראש המועצה לשלוש סוגיות בלבד: קווי הבניין, מפלס הקרקע הקובע לעניין גובה המבנה, וקביעת שלביות בין ייעוד המגורים לייעוד המלונאות. לעומת זאת, בערר הורחבו הטענות אף מעבר לטענות אלה, ובניגוד לטענת המועצה לפיה מדובר בטענות שכבר הועלו, בין במסמך שהוגש על ידי מהנדס המועצה טרם ההפקדה, ובין בדיון בהתנגדויות.
99. ביחס לטענת הסף לפיה מדובר בניצול זכות הערר של רשות מקומית לטובת אינטרס צר של מתנגדים, נציין כי אכן, אף אילו הייתה קיימת זכות ערר, נוצר הרושם כי אין מדובר בשימוש ההולם בזכות הערר של המועצה, המבוססת על ההנחה כי בבסיס התנגדותה של הרשות עומדת סוגיה בעלת חשיבות ציבורית. ניתן אף לטעון כי באישור התכנית ישנו אינטרס ציבורי הגובר על השיקולים שהוצגו על ידי המועצה בערר (ר' החלטתנו בערר 10/17 **עיריית קרית מוצקין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, חיפה** (10.7.2017, פורסם בנבו), בסעיף 51). עם זאת, וכפי שקבענו בעבר, לא היה די בעובדה זו כשלעצמה על מנת לשלול את זכות הערר. אולם, אי-מיצוי ההליכים, והימנעות בלתי-מוסברת מהגשת התנגדות, שוללים את זכות הערר הקבועה בסעיף 110(א)(1)(א).
100. לפיכך, יש לדחות את הערר על הסף, בהיעדר זכות ערר.
101. למעלה מן הצורך, נתייחס להלן בתמצית לטענות הערר לגופן.
102. גובה הבינוי ומסיביות הבינוי: מדובר בשטח המיועד למלונאות מזה מספר עשורים מכוח התכניות התקפות, אשר גם לטענת המועצה, על פי התכנית הכוללנית (המופקדת) ניתן לבנותו בגובה של 3 קומות. כלומר, הפגיעה הצפויה בנוף הנשקף מבתיהם של המתגוררים בשכנות לשטח התכנית קיימת גם על פי המצב המאושר ועל פי התכנית הכוללנית, שעליה מסתמכת המועצה בטענותיה.
103. התכנון במסגרת התכנית מושא הערר נעשה תחת מספר מגבלות: ראשית, החובה לשמור על שטחי המלונאות המאושרים מכוח התכניות התקפות, על פי סעיף 7.2 לתמ"א 1/12, שבשלה גם נדחתה תכנית קודמת שהוגשה ביחס למקרקעין; ושנית, האינטרס הציבורי בשמירת המבטים מהמצפור

הקיים בשטח, ובייעוד שטח לשצ"פ לצורך שמירת המערה ומגדל השמירה הקיימים בשטח. אלה יצרו אילוצים תכנוניים שבעקבותיהם רוכז הבינוי בשטח מצומצם יותר, ובמספר קומות רב יותר.

104. לטענות בעניין זכויות הבנייה והחלוקה לשטחים עיקריים ושטחי שירות, הרי שמעבר לכך שבתכנית ניתן להגדיל את זכויות הבנייה מעבר למגבלות תקנות חישוב שטחים, אנו מקבלים את טענת הוועדה המחוזית והיזם לפיה הדרישות השונות הקיימות כיום לתוספת שטחי שירות לשם עמידה בתקני מלונאות אינן יכולות להתממש במסגרת אחוזי הבנייה המצומצמים שנקבעו בתכניות התקפות. בנוסף לכך, הגדלת זכויות הבנייה הכוללות אינה מהווה חריגה משמעותית מהוראות התכנית הכוללת (93% שטחי בנייה על-קרקעיים לעומת 85% שנקבעו בתכנית הכוללת).

105. בסופו של יום, אנו סבורות כי הוועדה המחוזית איזנה כראוי בין השיקולים השונים: בין הרצון לנצל את הקרקע באופן אופטימלי ובכפוף לחובה לשמור על הזכויות הקיימות למלונאות, והשיקולים הנופיים והסביבתיים; ובין הפגיעה בתושבי השכונה, אשר תתמצה בעלייה לגובה בקומה נוספת, שלא תהווה תוספת משמעותית לפגיעה הנופית המאושרת והמתוכננת ממילא במיקום זה. אנו סבורות כי יש לקבל את טענת הוועדה המחוזית והיזם, לפיה עקרון שמירת הנצפות מהשטח הציבורי (המצפור) גובר בחשיבותו על עקרון הנצפות מהבתים הפרטיים. יש לציין כי מדובר באזור פרברי של היישוב ולא במרכז ההיסטורי של המושבה, ועל כן מדובר בהשפעה זניחה על הסביבה הבנויה הסמוכה לשטח התכנית.

106. ביחס לטענות בדבר סתירה לתכנית הכוללת או סטייה מהוראותיה, נציין כי התכנית הכוללת טרם קיבלה תוקף, וכי הוועדה המחוזית מוסמכת לאשר גם תכניות שאינן תואמות את התכנית הכוללת. מעבר לכך, אנו סבורות כי לטענה לסטייה מהוראות התכנית הכוללת בעניין מספר הקומות המקסימלי ניתן מענה מספק, שכן סעיף 4.1.1(10) לתכנית הכוללת קובע כי בתכנית מפורטת ניתן להוסיף קומה אחת מעבר לקבוע בתכנית הכוללת, באופן שלא יהווה סטייה מהוראותיה.

107. בכל הנוגע למפלס הקרקע הקובע לצורך קביעת גובה הבינוי: אף אם יש בשטח התכנית אזורים שבהם הושלכה פסולת עפר, מפלס הקרקע הקובע הוא בכל מקרה מפלס רח' גזית, המבונה מצדו השני. על כן, לא מצאנו ממש בטענות המועצה בהקשר זה.

108. כמו כן, אנו סבורות כי קו הבניין שנקבע בתכנית ביחס לרח' גזית, בין אם הוא מהווה שינוי למצב הקיים ובין אם לאו, נותן מענה מספק לצורך בהרחקת הבינוי מהבתים הקיימים ברחוב, שכן הוא מותיר חיץ של 29 מ' בין קו הבניין של הבתים שבעברו השני של רח' גזית לבין קו הבניין של המלון.

109. לפיכך, דין טענות הערר להידחות גם לגופן.

110. בהמשך לדיון בערר שהתקיים ביום 17.12.2020, ולאחר ששמעתי את טענות המועצה המקומית והתשובות, אבקש לפרט בכתב את הנימוקים מדוע לדעתי יש לקבל את הערר של המועצה המקומית זכרון יעקב, להגביל את מבנה בית המלון לזכויות הבניה ולגובה שפורטו בתוכנית המתאר הכוללנית - 85% עיקרי ושירות ועד 3 קומות מעל מפלס פני הרחוב, ולהרחיק את מבנה המלון לפחות לקו בניה של 10 מ' מהרחוב.

א. בראש וראשונה השתכנעתי שמדובר בתכנית מכוחה ניתן יהיה להקים מלון גדול מימדים – הן מבחינת שטחי הבנייה שלו והן בהיבט של גובה המבנה, בצמוד לשכונת מגורים, המהווה חריג מכל היבט תכנוני, לאזור וליישוב ופוגע באזור פגיעה מהותית ולא סבירה.

ב. השתכנעתי כי למועצה המקומית קיימת בחוק זכות להגיש ערר על החלטת הוועדה המחוזית, וכי החוק לא מתנה זכות זו בהגשת התנגדות רשמית לתוכנית. בכל מקרה – המועצה הוכיחה כי לאורך כל הדרך היא הביעה התנגדות והסתייגויות שלה מהתוכנית, והשתכנעתי כי הערר הוגש על ידה משיקולים ציבוריים וכלל יישוביים, אשר לוקחים בחשבון הן את כלל תושבי המושבה והן את השכונות הצמודות למבנה המתוכנן.

ג. שטחי הבנייה המוצעים גדולים וגבוהים באופן משמעותי, הן בהשוואה למצב התכנוני המאושר והן בהשוואה לזכויות שנקבעו למתחם זה במסגרת תוכנית המתאר הכוללנית של זכרון יעקב, הנמצאת עתה בשלבי אישור סופיים (לאחר שמיעת התנגדויות לפני החוקר).

ד. בעוד שעל פי התוכנית החלה זכויות הבניה הן 72% כולל זכויות של שטחי שירות, ובעוד שהתוכנית הכוללנית מאפשרת להגדיל שיעור זה ל- **85% בלבד** - כולל שטח עיקרי ושירות, התוכנית מציעה בניה של **114%** כולל שטח עיקרי ושירות.

ה. גובה המבנה – גם בענין זה סותרת התוכנית את תוכנית המתאר הכוללנית. בעוד שהכוללנית קבעה מקסימום בניה של 3 קומות ואף הדגישה כי ניתן לקבוע גובה נמוך יותר "משיקולי נצפות", מאשרת התוכנית גובה של 4 קומות.

ו. לא סביר בעיני לאשר תוכנית נקודתית, בזמן שמקודמת תוכנית מתאר כוללנית ושהיא סותרת אותה – בשני ההיבטים המהותיים של היקף הבנייה וגובה הבנייה. אם בראייה הכוללנית הוועדה המחוזית היתה בדעה שבמתחם זה יש להסתפק ב-85% בלבד ומקסימיים 3 קומות, לא סביר ולא נכון באותה נשימה לאשר במתחם 114% שטחי בנייה בגובה של 4 קומות. ניפוץ המסגרת שנקבעה בתכנית הכוללנית – לאחר שנקבעה על ידי הוועדה המחוזית עצמה, אינו תואם את התכנון העתידי היישובי

ואת העבודה המרוכזת שנעשתה על מנת שתהיה אפשרות לבצע שילוב בין ייעודים שונים באופן שאינו מזיק ומפריע לזה לזה.

ז. בכל מקרה – מדובר לדעתי בתוספת משמעותית לבית המלון – במגרש קטן יותר בהשוואה למצב הקיים (ב-2 דונם, שהוסבו לייעוד נפרד של מגורים), דבר שמגדיל עוד יותר את המסיביות של מבנה המלון, ובאופן שאינו מתאים לסביבה ופוגע בה.

ח. התוצר – מבנה מלון גדול מימדים-עירוני בטיבו, הבנוי בקו בנייה קטן יחסית – כאשר מעבר לרחוב ממוקמת בנייה צמודת קרקע בשכונת מגורים שקטה שהיא חלק ממושבה כפרית. תוצר זה לא ראוי לדעתי ופוגע פגיעה מהותית באזור ובמושבה.

ט. צודקת זכרון יעקב בטענתה כי החלטת הוועדה המחוזית מחד להוסיף שטחים למגורים בשטח של 2 דונם בתכנית, אשר גרמה לשטח למלונאות להצטמצם ומאידך להגדיל את זכויות הבנייה כמעט פי 2, תגרום למבנה מבנה דחוס ומסיבי גבוה ומאולץ. על מנת לפתור בעיה זו אפשר ונכון לבטל את השטח שיועד למגורים בתכנית. ביטול 2 הדונם שהוקצו למגורים בתכנית יאפשר לתכנן מבנה מלון על פני שטח רחב יותר, אשר יאפשר ליצור הרמוניה תכנונית בין השכונות הצמודות והמלון, כפי שנעשה במלונות אחרים בתחום היישוב, כפי שהוצג בעת הדיון.


י. עוד השתכנעתי כי נשפכה פסולת על פני המגרש שגרמה להגבהת פני הקרקע, כפי שעלה מהמסמכים שהוגשו בערר ובדיון, לרבות צו פינוי פסולת של המשרד להגנת הסביבה. לפיכך עמדתי היא כי מן הראוי במקרה זה להורות על פינוי פסולת זו והחזרת המצב לקדמותו והנמכת גובה הבנייה המוחלט של הבניה בהתאם לכך.

יא. לבסוף מקובלת עלי טענת זכרון יעקב כי יש לשמור על קווי בניין של 10 מ' לשני צדי הרחוב בו עתיד להיות מוקם המלון. לא מקובלת עליו עמדת הוועדה המחוזית לפיה די בקווי בניין של 5 מ' ו-4 מ', שהרי מדובר במלון גדול ומסיבי שעתיד לגרום לרעש רב וכן להכביד הכבדה קשה על התחבורה בכל האזור שבו הוא מוקם כאשר יבואו אליו נופשים; באי כנסים; אירועים (כגון חתונות וכו') וכיו"ב שעתידים להקשות תחבורתית על האזור.



## הכרעה

111. ברוב דעות, ומהטעמים המפורטים בעמדת רוב חברי הוועדה, החלטנו לדחות את הערר, על הסף ולגופו.

  
שמרית גולן, עו"ד

היום, כ' טבת תשפ"א (04 ינואר 2021)

יו"ר ועדת המשנה לעררים