מדינת ישראל

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

ועדת המשנה לעררים

ערר 31/20

עיריית אום אל פחם

ע"י ד"ר סמיר מחאמיד, ראש העיר, ואח'

ה ע ו ר ר ת

- נגד -

1. **הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה**
   ע"י ב"כ עוה"ד ירון לנדאו ואח'
2. **הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עירון**
   ע"י אדר' עמאד חאג' פרח ועו"ד חוסני אגברייה
3. **מוסטפא אגבאריה**

ה מ ש י ב י ם

הדיון התקיים ביום 24.12.2020, בהיוועדות חזותית, לפני ועדת המשנה לעררים: גב' ורד ספיר חוף, גב' שולמית גרטל, מר הלל זוסמן, מר עמיר ריטוב, מר ג'בר חמוד ועו"ד שמרית גולן – יו"ר הוועדה.

חקיקה שאוזכרה:
חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: **סע'** 86, 106(**ב**), 108(**א**), 109, 110(**א**)(1)(**ב**), 121(2), 122(4), 133, 139, **פרק ג' ב'**, פרק ד' לחוק

החלטה

1. לפנינו ערר על החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה (להלן: "**הוועדה המחוזית**"), לבטל את הפקדתה של תכנית 354-0576983: שינוי ייעוד מחקלאי למגורים ובנייני ציבור ודרכים עין אלדאליה (להלן: "**התכנית**"), לאחר שפקע המועד שנקבע לתיקון התכנית בהחלטות הוועדה המחוזית מיום 31.7.2019 ומיום 13.1.2020.

2. הערר הוגש על ידי עיריית אום אל פחם (להלן: "**העירייה**"), מכוח סעיף 110(א)(1)(ב) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "**החוק**").

3. ביום 24.12.2019 קיימנו דיון בערר. בסופו, וכפי שיפורט להלן, החלטנו פה אחד לקבל את הערר, כך שהתכנית לא תכלול טבלאות הקצאה ואיזון, אלא הוראה לפיה תנאי למתן היתר בנייה ראשון בכל חלקה יהיה אישור תכנית איחוד וחלוקה בסמכות הוועדה המקומית; וכך שהוועדה המחוזית תדון ותכריע ביתר ההתנגדויות שהוגשו לתכנית.

הרקע לערר

4. התכנית היא תכנית מתאר מקומית מפורטת, החלה בשטח של כ-103.6 דונם בצפון-מזרח שכונת עין אברהים באום אל פחם, מערבית לכביש 65. התכנית הופקדה כתכנית שמכוחה לא ניתן להוציא היתרים או הרשאות, וכללה הוראות לעריכת איחוד וחלוקה בתכנית עתידית.

5. מטרת התכנית, על פי האמור בה, היא שינוי ייעוד מחקלאי למגורים, תיירות ונופש, מוסדות ציבור פרטיים, מוסדות ציבוריים ושטחים פתוחים; קביעת מערכת דרכים ונגישות; קביעת הוראות בינוי ובנייה; ויצירת בסיס חוקי למבנים קיימים.

6. על פי דברי ההסבר לתכנית:

> "תוכנית זו יזומה על ידי עירית אום-אל-פחם יחד עם בעלי קרקע ומטרתה יצירת מסגרת תכנונית להסדרת המצב הבנוי, על ידי שינוי ייעוד מחקלאי ליעודים שונים, ותוספת יחידות דיור, ובכפוף לתכנית המתאר של אום-אל-פחם.
> התכנית מוסיפה כ-6,600 מ"ר שטחי בניה עבור מסחר
> כ-7,800 מ"ר שטחי בניה עבור מבני ציבור
> כ-3,300 מ"ר שטחי בניה עבור תירות ומלונאות.
> כ-442 יח"ד בנוסף ל- 21 יח"ד המאושרות".

7. התכנית הוגשה על ידי עיריית אום אל פחם ומוסטפא אגבאריה באוקטובר 2017, ועמדה בתנאי הסף בדצמבר 2017. ביום 12.3.2018 דנה הוועדה המחוזית בהפקדת התכנית. להלן תיאור מהלך הדיון ועיקרי החלטת הוועדה המחוזית שהתקבלה באותו דיון:

> "<u>מהלך הדיון הפומבי</u>:
> בתחילת הדיון הציגו עורך התכנית, מהנדס ואדריכל הרשות המקומית את עיקרי התכנית ואת
> התאמתה לתכנית המתאר הכוללנית אום אל פחם.
> מהנדס ואדריכל העיר הציגו במהלך הדיון את התשריט המעודכן שערכו בהתאם לחוו"ד התכנונית שהתקבלה מאת לשכת התכנון ואשר כולל במסגרתו מתחמי איחוד וחלוקה, למעט
> בחלקה 9.
> להלן התשריט שהוצג ע"י הרשות המקומית במהלך הדיון: [...]
>
> לעניין מתחמי האיחוד וחלוקה ציינה מתכננת המחוז כי יש לקבוע מתחם לאיחוד וחלוקה במתחם הצפוני הכולל את חלקה 9 זאת מאחר ומדובר בחלקה גדולה אשר נמצאת בבעלות משותפת ורק חלק קטן ממנה נכלל בתכנית. במידה ומבוקש לנתק את הקשר בין התכנית

המפורטת למתארית נדרש כבר במפורטת לתת התייחסות לכל הבעלויות בחלקה 9 בתכנית בתחום החלק שמיועד לפיתוח.

יועמ"ש הוועדה המחוזית הבהיר כי בתחום התכנית מצויים מספר מבנים שכנגדם הוצאו צווי הריסה על ידי בית המשפט העליון וכי הקשר בין תכנית המתאר לתכנית המפורטת נשוא הדיון הווה את הבסיס להסכמות שהושגו עם פרקליט המדינה שלא לבצע את צווי ההריסה.

ראש הרשות שייח חאלד אגברייה הצהיר לפרוטוקול כי הרשות המקומית מחויבת להמשיך לקדם את תכנית המתאר וכי הינו מבקש לקבוע לוח זמנים לאישורה. ראש העיר ביקש שלא להתלות את קידום התכנית המפורטת בקידום תכנית המתאר שהנה תכנית מורכבת, בין היתר
עקב הצורך בשינוי לתמ"א 22.

מהלך הדיון הפנימי:
יו"ר הוועדה ומתכננת המחוז הציעו הצעת החלטה משותפת כי הדיון באישור התכנית מחייב את הפקדת תכנית המתאר וכי אם לאחר סיום תקופת הפרסום להפקדה יתברר כי תכנית המתאר לא מקודמת בהתאם ללוח הזמנים, תוחזר התכנית לדיון בפני הוועדה שתדון בהסרת התנאי.
[...]

החלטה:
ברוב קולות של חברי הוועדה נקבע כי הדיון באישור התכנית מחייב את הפקדת תכנית המתאר וכי אם לאחר סיום תקופת הפרסום להפקדה יתברר כי תכנית המתאר לא מקודמת בהתאם ללוח הזמנים, תוחזר התכנית לדיון בפני הוועדה שתדון בהסרת התנאי.
יצוין כי התכנית תואמת בחלקה למגמות התכנון של תמ"מ 6 בנושא של צמידות דופן ואינה
חורגת יותר מ-5% מכתם הפיתוח של התמ"מ. יצוין כי התכנית מצויה בגבולה המזרחי של אום אל פחם ונשענת על חיבור תחבורתי הכלול בתכנית מאושרת ויש לראות הצמדה זו כפתרון של ניצול קרקע ותשתיות מאושרות.
כמו כן אין בהרחבה המבוקשת כדי לחרוג מ-5% מכתם [הפיתוח] העירוני המוצע מצפון לכביש 65, המצוי בתחום מרקם עירוני עפ"י תמ"א/1/35.
עם זאת, לדעת הוועדה הבסיס התכנוני לקידום התכנית הנדונה הוא קידום תכנית המתאר הכוללנית שהוחלט על הפקדתה ב-5.9.2016, הכוללת במסגרתה את השטח נשוא התכנית כחלק מתחום הפיתוח הכולל של העיר.
משכך, הוועדה סבורה כי ניתן לקדם את התכנית במתכונת המתוקנת כפי שהוצגה בפני הוועדה במהלך הדיון.
תנאי לדיון למתן תוקף הינו פרסום להפקדה של תכנית המתאר הכוללנית לאום אל פחם מס'
354-0247221. במידה ועד לסיום תקופת ההפקדה לא תופקד תכנית המתאר הוועדה תשוב ותדון בסעיף הנ"ל.

א. לאור האמור מחליטה הוועדה להפקיד את התכנית בתנאים הבאים:
1. לעדכן את התכנית ע"פ התשריט שהוצג ע"י הרשות המקומית בזמן הדיון.
2. המתחם הצפוני ייכלל כמתחם איחוד וחלוקה על פי פרק ג' סימן ז' בהסכמה או שלא
בהסכמה, ויכלול את כל בעלי החלקה 9. יעשה תיאום עם שמאי הוועדה המחוזית לעניין זה.
3. התכנית תותאם לתכנית הכוללנית של אום אל פחם מבחינת צפיפויות בניה, זכויות הבניה המוצעות, הפרשות לצרכי ציבור וגובה מבנים.
4. אחוזי בניה למבני ציבור יוגדלו לפחות עד לשיעור של 120%. טבלה 5 תתוקן בהתאם.
5. יש להגיש פרוגרמה לצרכי ציבור שתוסף כחלק ממסמכי התכנית. תנאי להפקדת התכנית תאום הפרוגרמה מול לשכת התכנון.
6. בהוראות התכנית יוסף סעיף שתנאי להוצאת היתר ראשון בכל חלקה הנה הפקעה או רישום של כל שטחי הציבור באותה חלקה ורישום השטחים הציבורים על שם הרשות המקומית. לא יהיה ניתן לסטות מהוראה זו. סטייה מהוראה זו תחשב כסטייה ניכרת.

[...]

ב. תנאים למתן תוקף:
1. תנאי לדיון למתן תוקף הינו פרסום להפקדה של תכנית המתאר הכוללנית לאום אל פחם מס' 354-0247221. במידה ועד לסיום תקופת ההפקדה לא תופקד תכנית המתאר הוועדה תשוב ותדון בסעיף הנ"ל.

[...]."

8. יצוין כי תכנית 354-0247221: תכנית מתאר כוללנית אום אל פחם (להלן: "**התכנית הכוללנית**") הופקדה באוקטובר-נובמבר 2019, וביום 7.1.2021 (לאחר מועד הדיון בערר זה) הכריעה הוועדה המחוזית בהתנגדויות שהוגשו בעניינה. שטח התכנית מושא הערר מהווה את מתחם 7ב' על פי התכנית הכוללנית (עין אברהים – הרחבה), שסעיף 5.2.8.1 לתכנית הכוללנית מפרט את ההוראות החלות עליו.

9. התכנית מושא הערר הופקדה בינואר 2019, לאחר שביום 4.6.2018 נקבע כי אינה טעונה אישור של הוולקחש"פ, בהיותה תכנית ל"עיבוי הבינוי בשכונת עין אלדאליה באום אל פחם, בסמיכות לבינוי מאושר ללא פגיעה ברצף שטחים פתוחים".

10. יצוין כי בפועל, הופקדה התכנית כך שבסעיף 6.1(י) נקבע:

> "**תנאי למתן היתר בניה ראשון בכל חלקה יהיה על פי תשריט חלוקה מאושר או תכנית איחוד וחלוקה על פי פרק ג' סימן ז' בהסכמה או שלא בהסכמה**".

11. לתכנית הוגשו 15 התנגדויות מטעם בעלי קרקעות בשטחה ובסביבתה. ההתנגדויות נגעו, בין היתר, לשיעורי ההפקעות/ההפרשות לצורכי ציבור ולפערים בגובהם בין המתחמים השונים; להוראות בעניין מתחמי האיחוד והחלוקה; לבקשה לבסס את חלוקת חלקה 14 על תשריט חלוקה מוסכם בין השותפים, ולשנות את מיקומם של שצ"פ ודרכים בחלקה; לתוואי דרך שנקבעה בחלקה 12; לקיומם של בעלים במשותף בחלקה 9 שחלקם לא נכלל במתחם האיחוד והחלוקה בתחום התכנית; ולדרישה להכליל בתכנית את יתר החלקה.

12. במהלך הדיון הפומבי בהתנגדויות, ובמסגרת התייחסות מהנדסת הוועדה המקומית עירון (להלן: "**הוועדה המקומית**") להתנגדויות בעניין חלקה 9, עלה כי הוועדה המקומית מבקשת להסתמך על תשריט חלוקה מוסכם בין בעלי חלקה 9, שאושר בוועדה המקומית ביום 16.2.2014, כבסיס להוצאת היתרי בנייה בחלקה על פי סעיף 6.1(י) בנוסח התכנית המופקדת. מתכננת המחוז ציינה כי בעת שינוי נוסח הסעיף בתכנית המופקדת, לא נלקח בחשבון קיומו של תשריט חלוקה מאושר, וכי התוצאה עומדת בניגוד להחלטת ההפקדה, שכיוונה לכך שכל בעלי חלקה 9 ייכנסו לאיחוד ולחלוקה בשטח החלקה הכלול בתכנית.

13. ביום 26.6.2019 קיימה הוועדה המחוזית דיון פומבי בהתנגדויות, וביום 31.7.2019 קיימה בהן דיון פנימי, שבסופו נקבע כדלקמן:

> "**<u>רקע</u>:**
> **התכנית המוצעת תואמת את תכנית המתאר הכוללנית ליישוב, שנמצאת לפני הפקדה, וכן את שינוי התמ"מ המקודם באזור בימים אלו.**

מהטענות שעלו במהלך הדיון הציבורי, הובהרו סוגיות תכנוניות בשטח שנבדקו לעומק וסייעו לוועדה לקבל את החלטתה זו.

<u>החלטה</u>:
לאור הליך שמיעת ההתנגדויות שהוצגו בפניה ולאור אי התאמת התכנית שהופקדה להחלטת ההפקדה, ולאחר שהוועדה שקלה את הסוגיות שעלו במהלך שמיעת ההתנגדויות, מחליטה הוועדה להורות על ביצוע התיקונים הבאים בתכנית:

1. לתכנית יצורפו טבלאות הקצאה ואיזון לפי המתחמים הכלולים בה. טבלאות ההקצאה והאיזון יוגשו לאישור שמאי הוועדה המחוזית לא יאוחר מה-1.12.19.
2. במידה ועד ליום 31.12.19 לא יאושרו הטבלאות ע"י שמאי הוועדה, ההחלטה על הפקדת התכנית תבוטל ללא דיון נוסף בוועדה.
3. לאחר אישור טבלאות ההקצאה והאיזון, ככל שיוגשו וככל שיאושרו בפרק הזמן שנקבע לכך כאמור בסעיפים 2-1 לעיל, התכנית תפורסם לפי סעיף 106 ב' לחוק וזאת למשך 45 יום.
4. הטענות שיוגשו, ככל שיוגשו, יובאו לדיון בוועדת המשנה להתנגדויות".

14. ביום 28.11.2019 הגישה העירייה טבלאות איזון לשמאי הוועדה המחוזית. ביום 31.12.2019 השיב שמאי הוועדה המחוזית כי במקרה דנן לא ניתן יהיה לחרוג מתקן מס' 15 בדבר פירוט מזערי נדרש בטבלת הקצאה ואיזון הנערכת לתכנית איחוד וחלוקה, של הוועדה לתקינה שמאית במועצת שמאי המקרקעין (להלן: "**תקן 15**"), וכי אין הוא מאשר את טבלאות האיזון שהוגשו, ועל העירייה לתקנן ולהגישן מחדש.

15. ביום 13.1.2020 דנה הוועדה המחוזית בתכנית פעם נוספת, וקבעה כדלקמן:

"מאחר ששמאי הוועדה לא אישר את טבלאות האיזון שהועברו לאישורו בשל ליקויים מהותיים בהן, פנה ראש העיר ומהנדס הרשות ליו"ר הוועדה להאריך את המועד לאישור הטבלאות ע"י שמאי הוועדה.
יו"ר הוועדה הביא את הבקשה לאישור הוועדה.

<u>החלטה</u>:
לאחר שהוועדה שמעה רקע אודות הליך קידומה של התכנית ועדכונים לנעשה בעקבות החלטתה הקודמת, מחליטה הוועדה להאריך משך מילוי הדרישות שנקבעו בהחלטת הועדה מיום 31.7.19 ביחס לטבלאות האיזון, וזאת עד ליום 8.2.2020 ע"י שמאי הוועדה.
הוועדה מבהירה כי במידה והטבלאות לא יאושרו עד למועד האמור, הפקדת התכנית תבוטל ללא דיון נוסף.
ככל שיאושרו הטבלאות בפרק הזמן הזה, התכנית תפורסם להתנגדויות בהתאם לקבוע בסעיף 106(ב) לחוק התכנון והבניה למשך 45 ימים. במידה ויוגשו התנגדויות הן יידונו בוועדת משנה להתנגדויות".

16. בתשובה לפניית ראש העירייה בבקשה לקדם את התכנית כתכנית שאינה כוללת טבלאות הקצאה ואיזון, השיב יו"ר הוועדה המחוזית ביום 11.2.2020 כי "לאור הזמן שחלף מעת קליטת התכנית ומאחר והתכנית לא עמדה בהחלטת הוועדה איני רואה דרך להמשיך בקידומה של תכנית זאת ועל כן, אין לנו אלא לפעול בהתאם להחלטת הוועדה ולסיים את הטיפול בתכנית והפקדתה תבוטל".

17. ביום 10.3.2020 הוגש הערר, ונדחה בשל איחור בהגשתו. על החלטה זו הוגשה ביום 1.6.2020 עתירה מנהלית לבית המשפט המחוזי בחיפה (עת"מ 65017-05-20), שבמסגרתה הוסכם להחזיר את הדיון אל ועדת המשנה לעררים.

18. מכאן הערר.

טענות העירייה

19. העירייה טוענת כי החלטת הוועדה המחוזית מיום 31.7.2019 קצבה לה ארבעה חודשים בלבד להכנת טבלאות הקצאה ואיזון לשטח של יותר מ-100 דונם, אף שמדובר במטלה הדורשת משאבים ציבוריים רבים ופרק זמן ארוך, ומתוך ידיעה מראש שספק אם ניתן יהיה לעמוד בה. העירייה טוענת כי על אף הקשיים, עמדה בדרישה והגישה את הטבלאות ביום 28.11.2019.

20. העירייה טוענת כי ביום 18.12.2019 התקבל מכתב מנציגת לשכת התכנון, לפיו ישנם ליקויים בטבלאות האיזון שהגישה העירייה, והיא המליצה למשוך את התכנית ולהגיש תחתיה תכנית חדשה הכוללת טבלאות איזון והקצאה. העירייה טוענת כי המלצה זו התבססה על כך ששמאי הוועדה המחוזית טרם התייחס לטבלאות שהוגשו. העירייה טוענת כי נתקלה בקשיים שונים בעבודה מול שמאי הוועדה המחוזית, ובהם הטענה כי לשמאי אין חוזה התקשרות תקף.

21. העירייה טוענת כי בתכניות מפורטות אחרות שקידמה במהלך השנים, שגם מטרותיהן היו שינויי ייעוד קרקע מחקלאי למגורים והכשרת מבנים קיימים, נקבעו מתחמים לאיחוד וחלוקה שלגביהם נקבע כי יוכנו טבלאות הקצאה ואיזון שיאושרו על ידי הוועדה המקומית. העירייה טוענת כי יש עדיפות לכך שהוועדה המקומית תעסוק באיחוד ובחלוקה, שכן היא מכירה בצורה קרובה מאוד את המצב בשטח, משטר הבעלויות, השמאות ושיטות העבודה המתאימות לחברה הערבית. העירייה טוענת כי רכשה ניסיון עשיר בתכניות מסוג זה ופיתחה דפוס התנהלות ייחודי לקידומן. בתשובה לטענות הוועדה המחוזית לפיהן בפועל תכניות אלה אינן ממומשות, משיבה העירייה כי הגישה תכניות לאיחוד וחלוקה, אך חלק מהן נדחו בשל עניינים טכניים, ותכניות אחרות לא מומשו בשל העובדה שנקבעה בהן שלביות שהותנתה במימוש בהיקף גדול בשטח פרטי.

22. בתשובה לטענות הוועדה המחוזית לפיהן אין צורך בתכנית אם היא אינה מאפשרת הוצאת היתרי בנייה, טוענת העירייה כי ישנו פער משמעותי בפירוט בין התכנית הכוללנית לתכנית מושא הערר, שהיא מפורטת ביתר הוראותיה לעניין תחבורה, דרכים ושטחים ציבוריים פתוחים ולמעט בעניין החלוקה הקניינית.

23. לטענות כנגד תשריט החלוקה הקיים לחלקה 9, משיבה העירייה כי אינה מתנגדת לכך שייקבע כי יש להתעלם מתשריט החלוקה ולקבוע כי יהיה צורך בתכנית חדשה לאיחוד וחלוקה, שתכלול את כל בעלי חלקה 9. העירייה מוסיפה כי אין בסיס לטענה כי תשריט החלוקה נדרש לאישור הוועדה המחוזית לפי תכנית ג/400, שלא התקבל, וכי סעיף 139 לחוק שחייב את אישורה לתשריט בוטל

במסגרת תיקון 43 לחוק. עם זאת, העירייה מבהירה כי היא מוכנה שיירשם בהוראות התכנית כי תנאי להיתר בנייה יהיה תכנית מפורטת לאיחוד וחלוקה, או תשריט חלוקה חדש, וכי לא תהיה התחשבות בתשריט החלוקה הקיים.

24. העירייה טוענת כי שמאי הוועדה המחוזית קבע כי במקרה זה לדעתו לא ניתן לחרוג מסעיף 7.2 לתקן 15, ויש להקצות לכל בעלים בתחום האיחוד והחלוקה, באופן פרטני, את המגרש המגיע לו. העירייה טוענת כי הטבלאות נערכו על ידיה בהתאם לחוק ולתקינה השמאית, ובמידה רבה גם בהתאם לתקן 15 ולא בניגוד אליו. העירייה טוענת כי בסעיף 7.2 לתקן 15 נקבע כי "השמאי ישאף להפריד שותפויות במקרקעין ולהקצות, ככל האפשר, מגרשים לבעלות יחידה. לא יתאפשר הדבר – יוקצו המגרשים לבעלים המשותפים ככל שניתן, בהתאם לזהות השותפים בחלקותיהם הרשומות ערב האיחוד והחלוקה", וכך אכן פעלה.

25. העירייה מפרטת כי במתחם מס' 1 טבלת ההקצאות הייתה פרטנית, ולשמאי הוועדה המחוזית לא היו הערות מהותיות; במתחם מס' 2 הכולל חלק מחלקה 14, שבו קיימת חלוקה בפועל אך היא אינה מאושרת, הוקצו לבעלי הזכויות מגרשים בבעלות משותפת, כך שלא ייווצרו תשלומי איזון ולא ייפגעו זכויות אף אחד מהבעלים; במתחם מס' 3 הכולל חלק מחלקה 13, שחלקה האחר כלול במתחם איחוד וחלוקה במסגרת תכנית ענ/960 שבתחום השיפוט של המועצה המקומית מעלה עירון, קיימת חלוקה בפועל וכבר הוקמו כמה מבנים, הוקצו לבעלי הזכויות מגרשים בבעלות משותפת, כך שלא ייווצרו תשלומי איזון ולא ייפגעו זכויות אף אחד מהבעלים; ובמתחם מס' 4, הכולל חלק מחלקה 12, הוקצו לבעלי הזכויות מגרשים בבעלות משותפת מאחר שהמתחם בשלמותו מיועד למגורים, ואין משמעות לחלוקה ללא הסכמה.

26. העירייה טוענת כי התכנית נדחתה מבלי שתינתן לעירייה הזדמנות להשמיע את עמדתה, וזאת בניגוד לחוק (העירייה מפנה לאמור בסעיף 133 לחוק, בדבר שינוי, ביטול והתליית תכניות). העירייה טוענת כי השינוי בתכנית שעליו החליטה הוועדה המחוזית, בבקשה להכנת טבלאות איזון והקצאה, מוליד תכנית שונה לחלוטין מהתכנית שקידמה העירייה. העירייה טוענת כי השינוי נעשה ללא נימוקים כבדי משקל, ובאופן הפוגע באינטרס ההסתמכות של העירייה כגורם יוזם תכנון.

27. העירייה טוענת כי הציגה בישיבה מיום 26.1.2020 את כל הפתרונות האפשריים מבחינה שמאית לכלל התכנית, אך אלה לא היו מקובלים על שמאי הוועדה המחוזית. שמאי העירייה טוען כי לשמאי הוועדה המחוזית לא היו הערות לגבי הטבלאות שהוצגו עבור חלקה 9 בהתבסס על תשריט החלוקה הקיים; וביחס ליתר המתחמים, גבולותיהם נקבעו בתכנית באופן שרירותי וללא בדיקה מוקדמת,

כך שמבחינה שמאית עדיף להקצות את החלקות בבעלות משותפת ולהותיר את החלוקה בין הבעלים בהסכמה לשלב מאוחר יותר.

28. העירייה טוענת כי ההתנגדויות לתכנית התחלקו לשלוש: קבוצה אחת המבקשת להרחיב את תחום הפיתוח ולקבל מגרשי בנייה; קבוצה שנייה המבקשת לערוך תיקונים בתשריט ושינוי תוואי כבישים ושטחי ציבור; וקבוצה שלישית הנוגעת למתחם הומוגני, שביקשה להטמיע בתכנית את החלוקה הקיימת בפועל (החלוקה בעין) בין חבריה. העירייה טוענת כי ניתן היה להשיב להתנגדויות כך שמדובר בתכנית מתארית, וכי הפתרונות יינתנו באופן מיטבי בתכנית מפורטת לאיחוד וחלוקה בסמכות הוועדה המקומית, ולשם כך לפרט בתקנון הוראות לגבי המתחמים: קביעת גבולות, הוראות נוספות, והדגשה כי לא יונפק היתר לבנייה חדשה ללא אישור התכנית המפורטת. העירייה טוענת כי על פי מסמך "הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, שהוכן בלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) (להלן: "**דו"ח הסרת החסמים בחברה הלא יהודית**" או "**הדו"ח**"), יש מקום לסטות מהתקינה השמאית ולהתאימה ליישובים הערביים.

29. העירייה טוענת כי סגירת התכנית בשלב זה תביא לבזבוז משאבים ציבוריים שכבר הושקעו בתכנית עד כה, וכי יש עדיפות לקידום התכנית ללא צורך באישור החלוקה בשלב זה, תוך קביעת מתחמים לאיחוד וחלוקה שיאושרו בשלב מאוחר יותר על ידי הוועדה המקומית, כפי שתוכנן מלכתחילה, תוך שהוועדה המחוזית תוכל לפקח על הנעשה בשלב האיחוד והחלוקה באמצעות נציגיה המשמשים כבעלי דעה מייעצת במליאת הוועדה המקומית, או על ידי קביעה כי התכנית טעונה אישור השר, ובכך גם יתייתר הצורך בשמיעת טענות נוספות לפי סעיף 106(ב) לחוק.

30. העירייה הוסיפה בדיון טענות רבות לגבי אופן ההתנהלות של הוועדה המחוזית, כפי שעולה מהשתלשלות העניינים ומתמלילי הדיונים, לעניין תוקף כתב המינוי של שמאי הוועדה המחוזית בעת מתן חוות דעתו, ועוד.

טענות הוועדה המקומית

31. הוועדה המקומית תומכת בקבלת הערר. הוועדה המקומית טוענת כי החלטת הוועדה המחוזית שלא לקדם את התכנית, בשלב שלאחר שמיעת ההתנגדויות וטרם הכרעה בהן, בלתי-סבירה ובלתי-מידתית בעליל, באופן המחייב את ביטולה.

32. הוועדה המקומית טוענת כי אמנם, בסמכות הוועדה המחוזית לדחות תכנית כתוצאה מקבלת התנגדויות או אף כשלא הוגשו התנגדויות, אך זאת כשחל שינוי במדיניות התכנונית; כשחל שינוי נורמטיבי והתכנית אינה עולה בקנה אחד עם תכנית שאושרה; כשמדובר בתכנית נקודתית הסותרת את מגמות התכנון או בטרם אושרה תכנית כוללנית. הוועדה המקומית טוענת כי התכנית אינה נכללת בקטגוריות אלה.

33. הוועדה המקומית טוענת כי הפקדת התכנית נותנת יסוד לציפיית היזם שבאין התנגדויות ובאין נסיבות מיוחדות אחרות, התכנית תאושר, לפחות בעיקריה, ונדרשים טעמים כבדי משקל כדי להצדיק את שינוי ההחלטה בשלב האחרון ביוזמת הוועדה עצמה (הוועדה המקומית מפנה לבג"ץ 318/75 רוברט חדג'ס נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, חיפה, פ"ד ל(2) 133 (1976)).

34. הוועדה המקומית טוענת כי ליקויים נטענים בטבלאות ההקצאה והאיזון אינם טעם מספיק לסגירת התכנית ולביטול הפקדתה, שכן ניתן לתקן את הטבלאות לפי דרישות והערות שמאי הוועדה המחוזית. הוועדה המקומית מוסיפה כי ההחלטה לבטל את הפקדת התכנית התגבשה עוד בטרם ניתנו הערות שמאי הוועדה המחוזית, והדברים נלמדים ממכתב לשכת התכנון מיום 18.12.2019.

35. הוועדה המקומית טוענת כי על פי סעיף 106(ב) לחוק, יש להכריע בהתנגדויות, או לפעול לפי סעיף 106(ב) לחוק, אך הוועדה המחוזית לא עשתה כן. כמו כן, על פי סעיף 108(א) לחוק יש לעיין בחוות דעת הוועדה המקומית ולהכריע בהתנגדויות, ואילו ההחלטה על סגירת התכנית התקבלה תוך התעלמות מחוות דעתה של הוועדה המקומית ולפני הכרעה בהתנגדויות.

36. הוועדה המקומית טוענת כי השמאי מטעם העירייה ערך את טבלאות ההקצאה והאיזון על פי תקן 15, ככל שניתן מבחינת ריבוי הבעלויות, וכי אין מקום לבטל את התכנית רק בשל מחלוקת לגבי פרשנות תקן 15 ומעמדו. הוועדה המקומית טוענת כי הוועדה המחוזית יכלה לעשות שימוש בסעיף 122(4) לחוק ולמנות שמאי בורר, או להסתפק בפירוק שיתוף בין קבוצות ולדחות את השלמת פירוק השיתוף בין חברי הקבוצה למועד שלאחר אישור התכנית וטרם הוצאת היתרי בנייה, בהסכמה באמצעות תשריט או שלא בהסכמה באמצעות תכנית מפורטת לאיחוד וחלוקה בסמכות ועדה מקומית. הוועדה המקומית מציינת כי מתחם 3 על פי התכנית כולל חלק מחלקה 13, שחלקה האחר כלול בתכנית המתאר לכפר מוסמוס, ועל כן לא ניתן יהיה לערוך בו איחוד וחלוקה.

37. הוועדה המקומית מציינת כי אישור התכנית ללא איחוד וחלוקה לא יאפשר הוצאת היתרי בנייה, ועם זאת יש חשיבות לשינוי הייעוד ברמה המתארית. הוועדה המקומית טוענת כי ההחלטה תותיר

את המקרקעין ללא אפשרות פיתוח, והגשת תכנית חדשה תהיה כרוכה בקבלה מחודשת של האישורים מכל המוסדות הרלוונטיים.

טענות הוועדה המחוזית

38. הוועדה המחוזית טוענת כי ברקע הגשת התכנית מצויה השתלשלות עניינים הנוגעת לבנייה בלתי-חוקית, ושבעניינה ניתן לאחרונה פסק דין של בית המשפט העליון (ע"פ 4450/20 **עבד אגבריה נ' מדינת ישראל הוועדה המחוזית לתכנון ובניה חיפה** (14.10.2020, פורסם בנבו)).

39. הוועדה המחוזית טוענת כי התכנית הוגשה על ידי העירייה והמשיב 3 רק בשל עברות הבנייה שביצע המשיב 3 עוד בשנת 2003, עת בנה באופן בלתי חוקי מבנים בשטח, ולנוכח הליכי האכיפה וצווי ההריסה שהוצאו נגדו, שאושרו פעם אחר פעם על ידי בתי המשפט, מתוך סברה כי הגשת התכנית תאפשר הגנה על המשיב 3 מפני צווי ההריסה התקפים.

40. הוועדה המחוזית מציינת כי תכניות קודמות שהוגשו ביחס לשטח התכנית, טרם החלטה על הפקדת התכנית הכוללנית, נדחו בשל אי-התאמה אליה, ובשל אי-עמידה בתנאים נוספים שנקבעו. הוועדה המחוזית טוענת כי הקשר בין התכנית הכוללנית לבין התכנית מושא הערר היווה את הבסיס להסכמות שהושגו בעבר עם פרקליט המדינה שלא לבצע את צווי ההריסה שאושרו על ידי בית המשפט העליון בנוגע למבנים הבלתי-חוקיים הקיימים בשטח התכנית.

41. הוועדה המחוזית טוענת כי כבר בדיון בהפקדת התכנית טענה מהנדסת הוועדה המקומית כי בחלקה 9 קיים תשריט חלוקה, המוסכם על בעלי החלקה, ועל כן אין צורך לקבוע את המתחם כמתחם לאיחוד וחלוקה. אולם, מתכננת המחוז ציינה כי החלוקה המוסכמת, שקדמה לשינוי ייעוד הקרקע, אינה רלוונטית ועל כן יש להכניס את כל בעלי החלקה לתכנית איחוד וחלוקה, וכך נקבע בהחלטת ההפקדה של התכנית (ר' סעיף 2 להחלטה מיום 12.3.2018). הוועדה המחוזית טוענת כי בכך ביקשה הוועדה המחוזית לוודא כי לא יינתן יתרון למשיב 3, שבנה את המבנה באופן בלתי-חוקי, על פני יתר בעלי המקרקעין.

42. הוועדה המחוזית טוענת כי בשלב מילוי התנאים, ביקשה מהנדסת הוועדה המקומית כי התכנית תאפשר להוציא היתרים בתחומה גם על בסיס אישור תשריט חלוקה לפי פרק ד' לחוק (ולא רק לפי תכנית איחוד וחלוקה לפי פרק ג' בסימן ז' לחוק). בסופו של דבר הופקדה התכנית כפי שהתבקש, אך לטענת הוועדה המחוזית, הדבר נעשה בהנחה שתשריט חלוקה כאמור יכניס את כלל בעלי החלקה לתכנית, ובכך תושג מטרת ההחלטה של הוועדה המחוזית.

43. הוועדה המחוזית טוענת כי מההתנגדויות שהוגשו לתכנית עלה כי חלק מהמתנגדים טוענים כי הסכמתם לתשריט החלוקה (שלא נרשם, ולא אושר על ידי הוועדה המחוזית כנדרש לפי תכנית ג/400 החלה בשטח) ניתנה לטובת הכשרת המבנים הבלתי-חוקיים, אך זאת בזמן שהקרקע הייתה חקלאית, ומאחר שהתכנית הופכת את חלקה הדרומי של חלקה 9 למגורים, הם אינם מסכימים לכך עוד, ומעוניינים להיכלל גם כן בשטח התכנית. הוועדה המחוזית טוענת כי התברר לה כי בניגוד להחלטת ההפקדה ולמטרתה, תשריט החלוקה הקיים יגרום לפגיעה בבעלי החלקה שלא בנו באופן בלתי-חוקי.

44. הוועדה המחוזית טוענת כי לפיכך, החליטה כי התכנית עצמה תהפוך לתכנית איחוד וחלוקה, ונקבעו לוחות זמנים להגשת טבלאות הקצאה ואיזון שסנקציה בצדן, לפיה אם לא יאושרו עד ליום 31.12.2019, תבוטל התכנית ללא צורך בדיון נוסף; ואם יוגשו ויאושרו במועד, תפורסם התכנית מחדש לפי סעיף 106(ב) לחוק. הוועדה המחוזית טוענת כי פרק הזמן שנקצב להגשת הטבלאות עמד על 4 חודשים, שהוא סביר בנסיבות העניין. הוועדה המחוזית טוענת כי שלחה מספר תזכורות לעירייה, וכי חלו עיכובים מצד העירייה בהגשת הטבלאות.

45. הוועדה המחוזית טוענת כי כפי שצוין בהתייחסות השמאי מטעמה לטבלאות ולהתייחסות שמאי התכנית:

> "[...] מציין השמאי כי הקצאת המגרשים בוצעה במושע לכל בעלי הזכויות במתחמים 3+4. זאת, על מנת 'להמנע מסכסוכים בין בעלי הזכויות ואיפוס תשלומי האיזון'. לאחר מכן, 'קיימת אפשרות שיסדירו את החלוקה ביניהם במסגרת תשריט חלוקה בהסכמה'.
> ברם, כפי שידוע, הוגשו התנגדויות מצד בעלי זכויות בתחום האו"ח ומצד בעלי זכויות שאינם בתחום האו"ח ורוצים להיכלל בו. מצב כזה, בו מאושרות טבלאות איזון בוועדה המחוזית, בהליך או"ח ללא הסכמה, שהוגשו לגביו התנגדויות, אך ההקצאה הינה במושע וההקצאה הפרטנית עצמה, אמורה להיעשות בתשריט חלוקה 'בהסכמה' יקשה מאוד על האפשרות להגיע לתשריט חלוקה בהסכמה בין בעלי הזכויות ואף עלול לגרום לסיכול התכנית הלכה למעשה.
> לפיכך, לדעתי, לא ניתן לחרוג, במקרה דנן, מהאמור בס' 7.2 לתקן 15 **ויש להקצות לכל בעלים, בתחום האו"ח, באופן פרטני, את המגרש המגיע לו, בהתאם לזכויותיו ב'מצב נכנס'**".

הוועדה המחוזית טוענת כי למעשה, טבלת האיזון שהוגשה הותירה את בעלי חלקה 9 במושע, בניגוד לתקן 15 ולהחלטת הוועדה המחוזית, שביקשו להביא למצב שבו כל אחד מהבעלים מקבל חלק משלו בחלקה שבשטח התכנית.

46. הוועדה המחוזית טוענת כי בטבלאות שהוגשו על ידי שמאי העירייה ניתן לראות את הזיקה לתשריט החלוקה הקיים, שכן רק שלושה מבין כ-30 הבעלים בחלקה 9 נכנסו לטבלאות.

47. הוועדה המחוזית טוענת כי בהמשך, הוארך המועד להגשת טבלאות מתוקנות עד ליום 8.2.2020, וביום 26.1.2020 התקיימה ישיבת עבודה שבה סוכם כי יש לתקן את הטבלה בפרק הזמן שנותר או

להגיש תכנית חדשה שבמסגרתה יימצא פתרון תכנוני ושמאי לכל המתחמים. בין הצדדים הוחלפו מכתבים נוספים, ומשלא הוגשה טבלה מתוקנת הודיע יו"ר הוועדה המחוזית לראש העירייה ביום 11.2.2020 על סגירת תיק התכנית, ודבר ביטול התכנית פורסם ביום 3.3.2020 ברשומות.

48. לטענה כי לא ניתנה לעירייה אפשרות להשמיע את עמדתה ביחס להחלטה בדיון להתנגדויות, משיבה הוועדה המחוזית כי נציגי העירייה נכחו בדיון החיצוני וטענו את טענותיהם, ואילו בדיון הפנימי נוכחים רק חברי הוועדה המחוזית, והם סוברניים לקבל החלטות כפי שימצאו לנכון. הוועדה המחוזית טוענת כי ההחלטה התקבלה בעקבות ההתנגדויות, שבחלקן התבקש כי התכנית עצמה תהיה תכנית איחוד וחלוקה, והדיון שהתפתח בעקבות כך.

49. הוועדה המחוזית טוענת כי מהנדס העיר פנה ללשכת התכנון רק סמוך לתום המועד שנקצב לעריכת טבלאות האיזון בבקשה לארכה, ואף שהפנייה לא נשלחה מוקדם יותר, ניתנה לעירייה ארכה נוספת, שגם בה לא עמדה.

50. הוועדה המחוזית טוענת כי אמנם החליטה לערוך בתכנית שינויים, אך הדבר בסמכותה ומתפקידה. הוועדה המחוזית טוענת כי ניתן היה גם לקבוע כי יש לסגור את התכנית ולהגישה מחדש, אולם הוחלט לבוא לקראת העירייה. הוועדה המחוזית מציינת כי התכנית לא השתנתה באופן מהותי, התשריט נותר כשהיה, וכך גם ההוראות, למעט ההוראה הנוגעת לעריכת טבלת איזון, שהוקדמה משלב של תכנית נוספת, וזאת במטרה להבטיח כי הצדק ייעשה עם כל בעלי המקרקעין.

51. לטענה כי יש להותיר את עריכת תכנית האיחוד והחלוקה לסמכות הוועדה המקומית, בשיתוף עם העירייה, מציינת הוועדה המחוזית כי לאחרונה יותר ויותר תכניות החלות על מקרקעין בבעלות פרטית מקודמות כתכניות איחוד וחלוקה בסמכות הוועדה המחוזית, מתוך הבנה שאלה מיטיבות בסופו של יום עם כלל הבעלים.

52. הוועדה המחוזית טוענת כי לאחר שכבר נערך תשריט חלוקה שהעירייה עמדה מאחוריו, לא ניתן להסיר את החשש במקרה זה כי ייעשה ניסיון לבנות את תשתית תכנית האיחוד והחלוקה העתידית על גבי תשריט זה, ובכך לפגוע ביתר הבעלים בחלקה 9.

53. הוועדה המחוזית טוענת כי בנקודת זמן זו, לאור השלב שבו נמצאת התכנית הכוללנית, אין כל תועלת בתכנית מתארית נוספת, אלא אם היא עצמה תהיה תכנית לאיחוד וחלוקה ותייעל את קידום הוצאת היתרי הבנייה. הוועדה המחוזית טוענת כי תכנית מתארית עשויה לסייע להכשרת עברות הבנייה של המשיב 3, אך לא תסייע ליתר המתנגדים, וכי היא אינה נדרשת לצורך תוספת יחידות דיור שכן התכנית הכוללנית הגדילה את מספר יחידות הדיור פי 2 ויותר.

54. הוועדה המחוזית טוענת כי הביעה את עמדתה, שהיא עמדת השמאי מטעמה, לפיה אין לאפשר "מושע" בחלקה 9 ולדחות את החלוקה הפרטנית למועד מאוחר יותר, הן מכיוון שהדבר עומד בניגוד לתקן 15, הן מכיוון שהוא עומד בניגוד להחלטת הוועדה המחוזית, והן לאור ההתנגדויות שהועלו ביחס לפגיעה שתיגרם ביתר הבעלים בחלקה – ובשל כך נדחתה התכנית. שמאי הוועדה המחוזית ציין בדיון כי הוא מודע לבעייתיות הקיימת במגזר הערבי ולקושי להקצות חלקות בצורה פרטנית, וכאשר אין התנגדויות הוא נוטה לקבל גם הקצאה ב"מושע". אולם, במקרה זה היו התנגדויות, ולמרות זאת הטבלאות שהוגשו לא ייצגו את השטחים המוחזקים בפועל על ידי בעלי החלקה, ועל כן לא סבר כי יוכלו להגיע להסכמה.

55. הוועדה המחוזית מוסיפה כי הנימוק של שמאי התכנית להותרת ה"מושע" במתחם 4, לפיו המתחם בשלמותו בייעוד מגורים, אינו ברור, שכן תכניות רבות בשטח מגורים הן תכניות לאיחוד וחלוקה.

56. הוועדה המחוזית טוענת כי פרק הזמן שניתן לעריכת הטבלאות היה מספק, ואף הוארך, אולם העירייה עמדה על כך שחלקה 9 תישאר ב"מושע", כך שהארכה נוספת לא הייתה מסייעת לה. הוועדה המחוזית טוענת כי העירייה לא עשתה כל שביכולתה כדי לעמוד בתנאים שנקבעו בהחלטה מיום 31.7.2019, וכי לאור השינויים במגמת הפסיקה, ועמדת מנהל התכנון בעניין הארכת התקופות למילוי תנאים ואישור תכניות לפי סעיפים 86 ו-109 לחוק, היא סוגרת תכניות שמתעכבות זמן רב במערכת ואינן מקודמות. זאת, למעט אם מדובר בתכניות כוללניות או בתכניות בעלות חשיבות ציבורית גדולה; אך אין מקום לחרוג מהכלל עבור תכנית שראשיתה ומהותה בהכשרת עברת בנייה.

57. לטענה כי תכניות אחרות הותירו את האיחוד והחלוקה לתכניות בסמכות הוועדה המקומית, משיבה הוועדה המחוזית כי מדובר בתכניות החלות על שטחים גדולים בהרבה מהתכנית מושא הערר, וכי ביחס לאחת התכניות נדרשה תכנית נוספת בסמכות הוותמ"ל באותו שטח, בשל היעדר הוראות לאיחוד וחלוקה בתכנית שאושרה באופן זה. הוועדה המחוזית טוענת כי בתכנית כזו, ששטחה מצומצם, אין הצדקה שלא לפתור את כל הסוגיות בתכנית אחת. הוועדה המחוזית טוענת כי אמנם לוועדה המקומית סמכות לאשר תכנית איחוד וחלוקה, אלא שהוועדה המחוזית סברה שאין להותיר זאת בידיה בנסיבות תכנית זו.

58. הוועדה המחוזית טוענת כי סגירת התכנית לא תוריד לטמיון את העבודה שנעשתה במסגרת קידומה, והתכנית החדשה שתוגש תהיה זהה לזו שהוגשה, אך יידרש להגיש במסגרתה טבלאות הקצאה ואיזון בהתאם לדרישות הוועדה המחוזית והשמאי מטעמה.

59. הוועדה המחוזית טוענת כי יש לדחות את הטענות החדשות שעלו במסגרת הדיון בערר, וכי אין מקום להתייחסות הפוגענית לשמאי הוועדה המחוזית.

<u>דיון והכרעה</u>

60. בפתח הדברים נבהיר כי אנו דנים בתכנית ובערר במישור התכנוני בלבד. אמנם, ברקע הדברים קיימים הליכים משפטיים הנוגעים לאכיפת הדין בשל הפרות של דיני התכנון והבנייה בשטח התכנית, שכפי שיצוין להלן, לא ניתן להתעלם מהקשר ביניהם לבין הליכי התכנון, אולם החלטתנו לא ניתנה מתוך כוונה להשפיע באופן כזה או אחר על ההליכים המתנהלים בעניין הפרות אלה במישור האכיפה, שעל חשיבותם אין צורך להכביר מילים.

61. כאמור, לאחר שמיעת טענות הצדדים החלטנו פה אחד לקבל את הערר, כך שהתכנית לא תכלול טבלאות הקצאה ואיזון, אלא הוראה לפיה תנאי למתן היתר בנייה ראשון בכל חלקה יהיה אישור תכנית איחוד וחלוקה בסמכות הוועדה המקומית; וכך שהוועדה המחוזית תדון ותכריע ביתר ההתנגדויות שהוגשו לתכנית. השאלה כיצד ישפיע אישור התכנית במתכונת זו (שאינה מאפשרת הוצאת היתרי בנייה באופן מידי) על הליכי האכיפה לא היוותה, כאמור, שיקול בקבלת ההחלטה, והיא תידון בפורום המתאים לכך.

62. הוועדה המחוזית קיבלה את ההחלטה בתכנית בכמה שלבים: ראשית, הוחלט ביום 12.3.2018 על הפקדת התכנית, תוך שנקבע כי המתחם הצפוני ייכלל כמתחם איחוד וחלוקה שיכלול את כל בעלי חלקה 9. אולם, בפועל, הופקדה התכנית ללא טבלאות הקצאה ואיזון למתחם זה. בהמשך, ניתנה ביום 31.7.2019 החלטה לפיה התכנית תהווה תכנית איחוד וחלוקה הכוללת טבלאות הקצאה ואיזון. מאוחר יותר, ובעקבות אי-עמידת העירייה בדרישות הוועדה המחוזית על פי החלטת הביניים והחלטה נוספת להארכת מועד מיום 13.1.2020, התממשה החלטת הוועדה המחוזית לפיה במקרה כזה תבוטל הפקדת התכנית.

63. במסגרת ערר המוגש לאחר החלטה סופית בדבר אישור או דחיית תכנית, ניתן לתקוף גם החלטות ביניים שניתנו על ידי הוועדה המחוזית בעניין התכנית (ר' החלטותינו ב<u>ערר 11/12</u> **ליאורה גולוב ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה דרום** (12.6.2012, לא פורסם); בערר 30/16 **ליאורה גולוב ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה דרום** (3.12.2017, פורסם באתר מנהל התכנון) ובערר **סיגל בן עוז, נציגת שר התיירות נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז צפון** (17.8.2020, פורסם

בנבו)). בהתאם לכך, נתמקד בהחלטתנו בהחלטות הביניים לפיהן התכנית תכלול טבלאות הקצאה ואיזון.

64. בכל הנוגע להחלטה הסופית, לדחות את טבלאות ההקצאה והאיזון שהגישה העירייה, נציין כי הטעמים לדחייתן מובנים לנו, בהינתן שהחלוקה בחלקה 9 לא כללה את כל הבעלים בה, כפי שדרשה הוועדה המחוזית. עם זאת, אנו סבורים כי מלכתחילה ניתן היה לבחור באמצעים אחרים על מנת להשיג את מטרת "הצדק החלוקתי" שעמד לנגד עיני הוועדה המחוזית, ולא היה הכרח לעשות זאת על דרך הפיכת התכנית שבסמכות הוועדה המחוזית לתכנית איחוד וחלוקה הכוללת טבלאות הקצאה ואיזון.

65. כרקע להחלטתנו, נביא מעט מהמסקנות וההמלצות שנכללו בדו"ח הסרת החסמים בחברה הלא יהודית, שעיקרי המלצותיו אומצו לאחרונה בהחלטה מס' 644 של הממשלה, מיום 22.12.2020. הדו"ח מציין כי בין החסמים להתקדמות הליכי התכנון במגזר נמנים תכניות שאינן מייצרות ודאות בייעודי הקרקע המותרים, ותכנון רב-שלבי, הדוחות את שלב עריכת טבלאות ההקצאה והאיזון לתכנית נוספת בסמכות הוועדות המקומיות:

> "במהלך הדיונים הובהר, כי הוראה מעין זו מובילה לחוסר ודאות תכנונית, להכפלת משך התהליך והעלויות הכרוכות בכך, ואף משפיעה על בנייה ללא היתר ועל מדיניות האכיפה, מאחר שהתושבים המשוכנעים שאושרה תכנית, בונים על פי התכנית הראשונה, שכאמור אין בה ודאות ביחס למיקום ייעודי הקרקע, ואין בה כל אמירה לגבי שיוך והקצאת מגרשים וקרקעות לבעלים. פרקטיקה זו הייתה נהוגה בעבר, מתוך הנחה כי הרשות המקומית והוועדה המקומית, יטיבו להכיר את בעלי הקרקעות ולנהל את הליך האיחוד והחלוקה, אך המציאות אינה בהכרח כזו, ונמצא כי הקונפליקטים והאתגרים העולים בתהליכי איחוד וחלוקה וטבלאות איזון- ראוי שיידונו ביחד עם התכנית המקורית.
> לכן, ההמלצה היא להימנע מהוראות מסוג זה, וכך אף להביא לתכנון שיהיה מפורט וזאת במהלך אחד ולא במספר מהלכים.
> [...]
> בהיבט השני, הושמעה טענה המתייחסת לרובד תכנוני נמוך יותר, ברמת השכונה, לפיה בחלק מהמקרים מעדיפות הוועדות המחוזיות לאשר תכנית הקובעת את פריסת ייעודי הקרקע וזכויות הבניה תוך התניית היתר הבניה בתכנית איחוד וחלוקה הכוללת טבלאות איזון והקצאה, שתיעשה בסמכות הועדה המקומית. מצב זה מביא אף הוא לעיכוב במתן היתרי הבניה. ההמלצה בהקשר זה היא, כאמור לעיל, לבחון מתן עדיפות לתכנון חד שלבי כך שניתן
> יהיה להוציא מכוחו היתרים" (עמ' 5 לדו"ח).

ולסיכום ההמלצה בעניין זה (בעמ' 8 לדו"ח):

> "**<u>קידום תכנון מפורט חד – שלבי</u>**: ממולץ להעדיף תכנון מפורט שייעשה במהלך תכנוני אחד ובמוסד תכנון אחד, שיכלול הן את קביעת ופריסת יעודי הקרקע וזכויות הבניה, והן את ההוראות לעניין חלוקה חדשה למגרשים וטבלאות ההקצאה והאיזון, ולא להפריד שלבים אלה בין שתי תוכניות בין הוועדה המחוזית למקומית, אלא בנסיבות מיוחדות.
> במקומות שבהם מקודם תכנון כוללני או מתארי בוועדה המחוזית, ניתן לשקול בתנאים מסוימים קידום במקביל של שתי תוכניות- ככל שהרעיון התכנוני כבר גובש במסגרת ההליכים הסטטוטוריים של התכנון הכוללני או המתארי, אין מניעה לקדם במקביל גם תכנון מפורט הכפוף להוראות המתגבשות בתכנון המתארי כאמור (בוועדה המחוזית או

> המקומית לפי הענין). דרך פעולה זו יכולה לקצר ולייעל הליכים, והיא ננקטת כבר כיום במקרים המתאימים, ומוצע כי מוסדות התכנון ימשיכו ויפעלו בדרך זו [...]".

66. עמדת הוועדה המחוזית תואמת המלצות אלה. עם זאת, יש לזכור כי מדובר בהמלצות שהתקבלו לאחרונה, והן צופות פני עתיד. לעומת זאת, התכנית מושא הערר הוגשה לפני למעלה מ-3 שנים, ומהווה גרסה מתוקנת לתכניות שהוגשו עוד קודם לכן ביחס לאותו שטח, ונדחו מאחר שטרם התקבלה החלטה על הפקדת התכנית הכוללנית (ר' הרקע להחלטת ההפקדה מיום 12.3.2018). ביחס לתכניות הנ"ל, וביחס לתכנית מושא הערר, לא הועלתה (עד להחלטת הוועדה המחוזית מיום 31.7.2019) דרישה כי התכנון המפורט יהיה חד-שלבי, וגם כאשר הדרישה הועלתה, הדבר לא נעשה מטעמים של חוסר יעילות או בשל העיכוב שייגרם במתן היתרי הבנייה, אלא מטעמי "צדק חלוקתי" ומניעת פגיעה בזכויות קניין.

67. יצוין כי המלצת הדו"ח אינה בהכרח כי התכנון המפורט החד-שלבי יקודם בוועדה המחוזית, אלא כי יקודם במוסד תכנון אחד – הוועדה המחוזית <u>או</u> הוועדה המקומית, והיא אינה שוללת את סמכות הוועדה המקומית לאשר תכניות מפורטות לאיחוד וחלוקה.

68. עוד עוסק הדו"ח בהרחבה בתכניות איחוד וחלוקה, ובקשיים לקידומן בחברה הלא יהודית. כך, מצוין כי קיימת בעיה של היעדר רישום של הזכויות בקרקע בפנקסי המקרקעין או ברישום שאינו מעודכן. כמו כן, קיימת תופעה של הסכמים ביחס למגרש שבעליו רשומים ב"מושע" לחלוקה בעין של חלקות ל"מגרשים תיאורטיים", הסכמים שאינם בני רישום, משום שלצורך רישומם נדרש הליך אישור של תשריט חלוקה וכן אישור על תשלומי מסים, אולם בפועל בעלי הזכויות לא עושים כן (עמ' 10 לדו"ח).

69. עוד צוין בדו"ח (עמ' 11-14):

> "הקושי שהציפו גורמי המקצוע הוא, כי בעלי זכויות שונים מגיעים למסקנה כי יש לעמוד על שיקוף זכותם הקניינית רק במהלך הליכי התכנון ולאחר שכבר הגיעו לשלב מתקדם. בשלב זה עמידה על הזכויות מקשה מאוד על ההליך התכנוני ומאריכה אותו, שכן יש לערוך את טבלאות ההקצאה והאיזון מחדש";
>
> "לצורך מיפוי הבעלויות כאמור, יש לקיים שיתוף ציבור אפקטיבי על-ידי הרשויות המקומיות, צוות עורכי התכניות, מודד ושמאי התוכנית";
>
> "לטענת גורמי המקצוע בחברה הלא יהודית, הגורם המתאים ביותר לתווך בין התושבים לצוות התכנון ולאסוף מידע למיפוי הבעלויות בפועל הוא הרשות המקומית, אשר תידרש לעבודה מאתגרת ביותר בקשר עם התושבים, לזיהוי המשפחות ובעלי הקרקע השונים וכו'. כמו כן, נדרשת רגישות רבה בקשר עם התושבים וכן עבודה מאומצת ומעמיקה על מנת לערוך מיפוי מדויק ככל הניתן של בעלי הזכויות במתחם המיועד לתכנון";
>
> "שיתוף הציבור מקבל משנה תוקף את מדובר בקידום הליכי תכנון בחברה הלא יהודית, שכן, כאמור, חלק ניכר מבעלי הקרקעות לא רשמו את זכויותיהם בפנקסי המקרקעין. על

> כן, שיתוף הציבור יאפשר למתכננים לערוך תכנון שתואם את מצב הבעלויות בפועל באופן מיטבי. בהקשר זה, צוין כי שיתוף הציבור צריך להיעשות לאורכו של ההליך התכנוני – משלב מיפוי הבעלויות ועד שלב הגשת התכנית למוסדות התכנון";
>
> "**גמישות תכנונית נוכח קשיים קניינים** – נוכח המאפיינים הייחודיים של התכנון המפורט ביישובים הלא יהודיים, מוצע כי מוסדות התכנון ימשיכו להפעיל כלים תכנוניים גמישים, אשר יתחשבו, בין היתר, בקשיים הנובעים מפריסת והרכב הבעלויות בתחום התכנית ובחלוקה בפועל בין הבעלים. זאת, כמובן בכפוף לשיקול דעתו התכנוני של מוסד התכנון".

70. בנוסף לכך, מתייחס הדו"ח להצעה שעלתה, לפיה "היכן שאפשרי הדבר, לא לפעול בדרך של איחוד וחלוקה, אלא של חלוקת הקרקע באמצעות תשריט לפי פרק ד' לחוק התכנון והבניה". לצד היתרון שמציין הדו"ח לדרך פעולה זו, המקלה על תחושת ההתערבות בקניין הפרטי, מצוינים גם חסרונותיה: היעדר האפשרות לבצע הפרשות לצורכי ציבור באמצעות תשריטי חלוקה, העמסת נטל ההפרשה לצורכי ציבור על בעלי קרקעות אחרים ביישוב שייכללו במתחמי איחוד וחלוקה ויצירת תמריץ שלילי להיכלל בתכניות איחוד וחלוקה. לפיכך, קובע הדו"ח כי "השימוש בכלי זה צריך להיות זהיר, ואגב שימת לב לקיומם של שטחים מספיקים לצרכי ציבור בסביבה".

71. הדו"ח מדגיש, אם כן, את הקושי לערוך טבלאות הקצאה ואיזון לפני קיום תהליך ש"יטייב" את האופן שבו משקף הרישום בפנקסי המקרקעין את הבעלויות בפועל, באמצעות שיתוף ציבור עוד בשלבים הקודמים להגשת התכנית. על פי הדו"ח, הגורם המתאים ביותר לאיסוף המידע למיפוי הבעלויות בפועל הוא הרשות המקומית. ברור כי הליך כזה לא נערך בענייננו, לא רק מכיוון שמדובר בהמלצה חדשה אלא גם מאחר שהתכנית לא הוגשה כתכנית הכוללת טבלאות הקצאה ואיזון, ומכאן ברור גם הקושי של העירייה לעמוד בדרישות שהציבה הוועדה המחוזית בשלב מאוחר יותר ובפרק הזמן שקצבה לכך. כמו כן עולה מהדו"ח היתרון של הרשות המקומית, ובמידה מסוימת גם הוועדה המקומית-מרחבית, לשמש כגורם לאיסוף המידע ומיפוי הבעלויות.

72. ההמלצה בעניין הפעלת כלים תכנוניים גמישים רלוונטית לעניין מימוש תקן 15 ביחס לתכנית. ראשית, יצוין כי בניגוד לטענת הוועדה המחוזית בתשובתה לערר, הקצאת המגרשים ב"מצב היוצא" בבעלות משותפת אינה בניגוד לתקן 15, שם נקבע (בסעיף 7.2) כי על השמאי לשאוף להפריד שותפויות במקרקעין ולהקצות, ככל האפשר מגרשים לבעלות יחידה – אך זאת רק כאשר הדבר אפשרי. יתרה מכך, החוק עצמו מתיר לקבוע הוראות "בדבר חלוקתם של מגרשים בין בעליהם, **הן למגרשים בבעלות משותפת** והן למגרשים בבעלות נפרדת, הן בהסכמת הבעלים והן שלא בהסכמתם" (סעיף 121(2) לחוק; ההדגשה הוספה).

73. הקושי שעלה במקרה זה מהטבלאות שהוגשו על ידי העירייה, ושבעטיו (בצדק) לא אושרו הטבלאות על ידי הוועדה המחוזית, נובע מהעובדה שהטבלאות התייחסו ב"מצב הנכנס" רק לחלק מבעלי

חלקה 9, בהסתמך על תשריט חלוקה שהוסכם ביחס לייעוד החקלאי הקודם של החלקה, ובניגוד להחלטות הוועדה המחוזית. אולם, בהנחה שעניין זה יתוקן, ותוגש בעתיד תכנית לאיחוד וחלוקה בסמכות הוועדה המקומית שלא תתבסס על תשריט החלוקה הקיים, ותתייחס לכל בעלי החלקה ב"מצב הנכנס" (בהתאם להצהרת העירייה בדיון), איננו סבורים כי הקצאת מגרשים בבעלות משותפת ב"מצב היוצא" תעמוד בהכרח בניגוד לדין או לתקן 15, גם על פי לשונם, ולחלופין גם אם הדבר כרוך בהגמשה מסוימת של הכלים התכנוניים הרגילים.

74. בענייננו, מובן סירוב הוועדה המחוזית להסתמך על תשריט החלוקה הקיים ביחס לחלקה 9, שהסתמכות השמאי מטעם העירייה עליו כבסיס לטבלאות ההקצאה והאיזון הובילה לקיפוח בעלי החלקה שמגרשיהם על פי אותה חלוקה לא נכללו בשטח התכנית, ולהטבה דווקא עם מי שבנה בשטח תוך הפרת החוק. אולם, ניתן היה להימנע מתוצאה זו גם ללא הפיכת התכנית מושא הערר לתכנית הכוללת טבלאות הקצאה ואיזון מתוקנות, באמצעות הבהרה כי כל חלוקה עתידית של המתחם לא תתחשב בתשריט החלוקה שהוסכם על פי המצב התכנוני הקודם, ותדרוש תכנית איחוד וחלוקה או תשריט חלוקה עדכני (עניין המוסכם גם על העירייה, על פי הצהרתה בדיון). יצוין בהקשר זה כי על פי העתק הרישום מפנקס הזכויות, שצורף לטבלאות העירייה ומעודכן ליום 12.11.2019, אין אינדיקציה לרישום תשריט החלוקה הקיים באופן המייחד חלקים ממנה לבעלים מסוימים, ואף השמאי מטעם העירייה מציין ביחס למצב המשפטי (בסעיף 7 למסמך שהוגש) כי חלקה 9 רשומה בפנקס הזכויות בבעלות פרטית ב"מושע".

75. אפשרות נוספת, שגם לגביה ניתנה הסכמת העירייה, היא להימנע מקביעה בתכנית לפיה ניתן לתת היתרי בנייה בחלקה גם על פי תשריט חלוקה, ולדרוש כתנאי למתן היתר בנייה תכנית איחוד וחלוקה בלבד. ייתכן שמבחינה משפטית לא ניתן יהיה למנוע את השימוש בתשריט חלוקה עדכני במקרה זה לשם הוצאת היתרי בנייה מכוח הדין, אף אם האפשרות להסתמך על תשריט חלוקה לא תוזכר במפורש בתכנית, אולם גם במצב כזה, ייכללו בחלוקה העתידית כל הבעלים בחלקה 9, ותושג התוצאה שאותה ראתה הוועדה המחוזית לנגד עיניה.

76. לסיכום, אנו סבורים כי את החשש בדבר פגיעה בזכויותיהם של בעלים במשותף בחלקה שנכללה רק באופן חלקי בתכנית ובמתחם לאיחוד וחלוקה, מוטב היה להפיג באמצעות קביעת הוראה ברורה בתכנית, לפיה תנאי למתן היתר בנייה ראשון בחלקה הוא אישור תכנית איחוד וחלוקה, בסמכות הוועדה המקומית, אשר תכלול את כל בעלי הזכויות בחלקה; ובכפוף לשיקול דעת הוועדה המחוזית, להתייחס או לא להתייחס במפורש לאפשרות החלופית להתבסס על תשריט חלוקה שיוסכם על בעלי החלקה <u>לאחר</u> אישור התכנית מושא הערר.

77. לסיום, נבקש להתייחס לטענות הוועדה המחוזית לפיהן בהיעדר אפשרות להוציא היתרי בנייה מכוח התכנית, ולאור התקדמות התכנית הכוללנית, אין לה כל הצדקה מלבד הכשרת עברות בנייה, שלאו הצדקה היא.

78. שיקול ההרתעה מפני עבריינות בנייה הוכר כשיקול תכנוני, שביכולתו להכריע את הכף אף כשאין מניעה תכנונית לאישורה של התכנית (עע"מ 65/13 **הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה חיפה נ' נאות מזרחי בע"מ** (7.7.2013, פורסם בנבו); קל וחומר, כאשר גם ב"מבחן המגרש הריק" אין הצדקה לאשר את התכנון המוצע (עע"מ 9057/09 **דן איגנר ועוד 32 אח' נ' השמורה בע"מ** (20.10.2010, פורסם בנבו)). אין מחלוקת כי בעניינו בוצעו עברות בנייה, שבעניינן מתנהלים הליכי אכיפה, ושייתכן שהשפיעו על האפשרות לתכנון מיטבי של השטח על פי "מבחן המגרש הריק".

79. עם זאת, יש קושי לקבל טענות אלה כאשר מדובר בתכנית שמלכתחילה הופקדה כתכנית שלא תאפשר הוצאת היתרי בנייה (ואף אם מדובר ביישום שגוי של החלטת ההפקדה, הרי שהאחריות לכך היא של הוועדה המחוזית), שבין מטרותיה המוצהרות גם "יצירת בסיס חוקי למבנים קיימים", ושברקע קידומה גם הסכמות הנוגעות להליכי האכיפה בעניין עברות הבנייה.

80. בנוסף לכך, תנאי להפקדת התכנית היה הפקדת התכנית הכוללנית, כלומר – מלכתחילה התכנית קודמה במקביל לתכנית הכוללנית ובהתאם לה, ובאף אחד מהדיונים בה לא נטען כי התכנית הכוללנית תייתר את הצורך בה.

81. בסופו של דבר, וכפי שהדגשנו בפתח דברינו, התכנית אינה מאפשרת הוצאת היתרי בנייה מכוחה בטווח המידי, בין אם מדובר בבנייה קיימת או בבנייה חדשה, ועל כן ספק עד כמה יהיה בה כדי להועיל למי שביצע את עברות הבנייה. מכל מקום, נושא זה אינו מעניינו, ואנו סבורים כי אין מניעה תכנונית לאשרה כתכנית שהיא מפורטת ברוב הוראותיה, אולם מימושה כפוף לתכנית איחוד וחלוקה בסמכות הוועדה המקומית.

82. מאחר שבהחלטתה מיום 31.7.2019 התייחסה הוועדה המחוזית רק לחלק מההתנגדויות שהוגשו, שעיקרן טענות קנייניות, ולא הכריעה ביתרתן, אנו מורים על החזרת התכנית לוועדה המחוזית לצורך השלמת הדיון הפנימי בהתנגדויות שלא הוכרעו, החלטה בהן, ותיקון הוראות התכנית בהתאם. במסגרת זו, תוטמע בהוראות התכנית החלטתנו כי התכנית תקבע כתנאי למתן היתר בנייה אישור תכנית איחוד וחלוקה, תוך שהוועדה המחוזית רשאית להגדיר את הכללים המנחים שלפיהם ייערך הליך האיחוד והחלוקה בתכנית שבסמכות מקומית.

סיכום

83. מהטעמים המפורטים לעיל, החלטנו פה אחד לקבל את הערר.

84. הוועדה המחוזית תשלים את הדיון בהתנגדויות, בכפוף לכך שהתכנית לא תידרש לכלול טבלאות הקצאה ואיזון, והוצאת היתרי בנייה מכוחה תותנה באישור תכנית איחוד וחלוקה בסמכות הוועדה המקומית, תוך שיובטח כי החלוקה תכלול את כל בעלי הזכויות בחלקות. נוסחן המדויק של ההוראות בעניין זה ייקבע על ידי הוועדה המחוזית.

היום, י״א שבט תשפ״א (24 ינואר 2021)

שמרית גולן, עו״ד

יו״ר ועדת המשנה לעררים

בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן

שמרית גולן 54678313-31/20

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה