

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 63340-10-20 מועצה מקומית זכרון יעקב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

לפני כבוד השופט ד"ר מנחם רניאל

העותרת מועצה מקומית זכרון יעקב

נגד

המשיבים
1. יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה
2. מתכנתת מחוז חיפה
3. מרכז לחינוך תורני ישיבת זכרון יעקב
4. רפאל מנת מנהל העמותה לחינוך תורני
5. אריה ויזל סמנכ"ל המרכז לחינוך תורני
6. הוועדה המרחבית ישובי הברון

חקיקה שאוזכרה:

[תקנות בתי משפט לעניינים מנהליים \(סדרי דין\), תשס"א-2000: סע' 3, 5, 35, 6, 85](#)

[חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 61, 62, 77, 83, 85](#)

[חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, תש"ס-2000](#)

פסק דין

1. זו עתירתה של העותרת כנגד מחדלם הנטען של המשיבים 1 ו- 2 באשר לתכנית 353-0344358 "מתחם דורות זכרון יעקב" המקודמת על ידי המשיבה 3. העותרת ביקשה בעתירתה להצהיר כי המשיבה 3 או מי מטעמה או הקשור אליה בזיקה מהותית אינה רשאית להגיש את התכנית או תכנית כדוגמתה, וכך גם בעלי העניין הפרטיים הרשומים בהערת שוליים במסגרת מסמכי התכנית; להורות שלא ניתן לקלוט את התכנית או תכנית כדוגמתה בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה או בוועדה המרחבית, מפאת אי עמידה בתנאי סף הנדרשים בחוק; להורות למשיבה 3 למסור למשיבים 1-2 כל מסמך שיידרש על ידם ובמיוחד כמפורט בסעיף 157 לעתירה, לשם בחינת האינטרס הציבורי לקידום התכנית ולהורות למשיבים 1-2 לעשות שימוש במידע זה וליתן החלטה ברורה ושקופה ביחס אליו גם אם תוגש תכנית אחרת כדוגמתה; ולהורות כי התיאום הנדרש עם העותרת יעשה על ידי הכנת דו"ח בדיקה של המשיבים 1-2 הכולל את מכלול הנתונים, לאחר מכן קבלת עמדת העותרת בכתב ורק לאחר מכן קיום דיון פורמלי עם נציגי העותרת, ואחר כך השלמת החשיבה הנוספת של המשיבה 2. עוד התבקש בית המשפט לקבוע כי רק על בסיס נתונים בדוקים

הנוגעים לצורכי הדיור של המגזר החרדי שיבחנו ויתואמו בהליך סדור ושקוף יוכלו המשיבים 1 ו- 2 להחליט ובכתב אם וכיצד לקדם את התכנית או תכנית כדוגמתה.

2. כאמור, בעתירה הופיעו ששה משיבים. המשיבה 6 הוכתרה על ידי העותרת כמשיבה פורמלית, תיאור שבוטל על ידי בהחלטתי מיום 1.11.20. על פי [תקנה 6 לתקנות בתי המשפט לעניינים מינהליים \(סדרי דין\)](#) תשס"א-2000, יש לצרף כמשיבים לעתירה את הרשות שנתנה את ההחלטה, רשות אחרת הנוגעת בדבר ומי שעלול להיפגע מקבלת העתירה. על כן היה על העותרת להסביר מדוע היא מצרפת כמשיבים לעתירה את המשיבים 4 ו- 5. לגבי משיב 4 נטען שהוא מנהל העמותה ומייצג אותה ויחודה לו טובת הנאה אישית מקידום התכנית. לגבי משיב 5, כל מה שנטען הוא שהוא סמנכ"ל העמותה. לא נטען כלל מדוע סבורה העותרת שהמשיב 5 עשוי להיפגע מקבלת העתירה. גם הטענה שהוא סמנכ"ל העמותה, אפילו הייתה מקימה זכות כלשהי העלולה להיפגע, לא הוכחה. על כן כבר בשלב זה אני מוחק את העתירה כנגד המשיב 5.

3. למקרא העתירה לא היה ברור מהו תיאור ההחלטה נושא העתירה, המועד שבו פורסמה כדין או קיבלה אותה העותרת או נודע לה עליה, והפנייה המוקדמת לאחר קבלת ההחלטה וקודם להגשת העתירה, שלפי [תקנה 5](#) היה על העותרת לפרט בעתירתה. על כן בהחלטתי מיום 1.11.20 נדרשה העותרת לפרט פרטים אלה. על פי הודעת העותרת, העתירה מוגשת כנגד היעדר החלטה או מחדל של המשיבים 1-2 להפעיל את סמכויותיהם מכוח סעיפים [62א, 83א ו- 85 לחוק התכנון והבנייה](#), וכי פניות מוקדמות על ידי העותרת נעשו ביום 4.10.20 וביום 11.10.20. לטענת העותרת המענים של המשיבים 1-2 מיום 13.10.20 ומיום 27.10.20 לפניות העותרת גם הם היעדר החלטה הנחשבת כהחלטה. מכאן שמדובר לטענת העותרת בארבע החלטות – היעדר החלטה או מחדל של המשיב 1 לפי [חוק התכנון והבנייה](#); היעדר החלטה או מחדל של המשיבה 2 לפי חוק התכנון והבנייה; היעדר החלטה המקבלת את דרישות העותרת מיום 13.10.20; היעדר החלטה המקבלת את דרישות העותרת מיום 27.10.20. למרות שהתקנה מחייבת זאת, ולמרות שנדרשה לכך בהחלטתי מיום 1.11.20, לא פירטה העותרת לגבי שתי ההחלטות הראשונות את המועד שבו קיבלה העותרת את ההחלטה או נודע לה עליה. אם שתי ההחלטות האחרונות הן אכן החלטה, לא היו פניות מוקדמות לאחר החלטות אלה, ולא פורט מדוע היו פניות מוקדמות, כדרישת התקנה.

4. למרות שהעותרת טענה מה שטענה לגבי ההחלטות שבגינן מוגשת העתירה, הפרטים האמורים בעתירה בצירוף עם הודעתה מחייבים בחינה מחדש ודיוק בעניין זה. כנראה שההחלטה בגינה מוגשת העתירה לפי טענות העותרת היא ההחלטה המתבטאת במחדלה הנטען של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה לדרוש את דרישות הסף באשר לתכנית, ובמחדל הנטען של מתכנת המחוז לתאם את עמדתה כלפי התכנית כפי שמצפה העותרת. המחדל הנטען של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה אירע ונודע לעותרת לכל המאוחר בסוף 2019, וזה גם מועד התיאום של מתכנת המחוז עם העותרת (ולחילופין סיכום התיאום מיום 12.8.20), שלטענת העותרת אינו ראוי, כעולה מנספח ד' לעתירה. מכאן שהיה על העותרת להגיש את עתירתה על פי [תקנה 3](#) בתוך 45 ימים מסוף 2019, ולא בסוף אוקטובר 2020 כפי שעשתה. הפניות של העותרת מיום 4.10.20 ומיום 11.10.20 הן פניות מוקדמות באשר להחלטות אלה, והתשובה של המשיבים 1-2 היא תשובה לפניות המוקדמות ולא החלטה נפרדת.

5. כעולה מנספח יב לעתירה, כבר ביום 27.10.20 הודיעה המשיבה 1 לעותרת שהתכנית נסגרה, דהיינו אינה עומדת על הפרק עוד. למרות זאת, הוגשה העתירה יומיים לאחר מכן, כשהיא כוללת הן טענות כנגד התכנית המפורטת לעיל, והן כנגד "תכנית כדוגמתה". כמובן, שאין שום החלטה לגבי "תכנית כדוגמתה" המפורטת בעתירה. אני דוחה את טענת העותרת, כאילו ניתן להגיש עתירה כנגד יוזמת תכנון שעדיין לא הוגשה למוסדות התכנון ולא ניתנה בה החלטה כלשהי. כאמור [בחוק בתי המשפט לעניינים מינהליים](#), עתירה מוגשת כנגד החלטה. בית המשפט לעניינים מינהליים אינו מוסמך לדון בעתירה כנגד החלטה אפשרית בעתיד או כנגד יוזמת תכנון שלא ניתנה בה שום החלטה, בין במעשה ובין במחדל. בית המשפט לעניינים מינהליים אינו עוסק ב"פרה רולינג".

6. העותרת הסתמכה על [ע"א 8265/00 שופרסל בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז](#), שבו נקבע שלתכנית תכנון יש שלושה פרקי חיים עוקבים: שלב ההכנה, שלב ההפקדה ושלב החיים שלאחר האישור. מפסק דין זה ביקשה להסיק שיש לבית המשפט לעניינים מינהליים ויש לעותרת אפשרות לדון בתכנית הנמצאת עדיין בשלבי הכנה או רעיון. הסתמכות זו על פסק הדין אין לה מקום. פסק הדין אינו עוסק בסמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים ובשאלה מהי החלטה, שרק בה מוסמך לדון בית המשפט לעניינים מינהליים. יתר על כן, למרות הדברים הכלליים בדבר הרעיון העולה בראשם של מתכננים, פסק הדין עוסק בהכנת תכנית שעליה ניתנה הודעה לפי [סעיף 77 לחוק התכנון והבנייה](#), שלשונו כדלקמן:

מי שרשאי להגיש תכנית למוסד תכנון, רשאי לפנות למוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית, בבקשה לפרסם הודעה בדבר הכנת התכנית; מצא מוסד התכנון לאחר ששקל בענין כי מן הנכון לעשות כן, יפרסם את ההודעה ברשומות, בעתון ובמשרדי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר; ההודעה תפרט את תחום התכנית והשינויים המוצעים; הפרסום בעיתון יהיה כאמור בסעיף 1א; הוצאות הפרסום יחולו על המבקש; אין בהוראות סעיף זה כדי לפגוע בסמכות מוסד תכנון לפרסם הודעה על הכנת תכנית מיוזמתו. להסיר ספק, פסק הדין אינו עוסק בחיוב כלשהו הקודם לפני סעיף 77, והעתירה שבפניי אינה עוסקת בתכנית הנמצאת בשלב של פנייה לפי סעיף 77. על כן, אני מקבל את טענות המשיבים שככל שמדובר בתכנית 353-0344358, שנסגרה עקב אי עמידתה בדרישות הסף עוד קודם להגשת העתירה, אין שום החלטה רלבנטית שיש עוד לדון בה בעתירה זו, וככל שמדובר ב"תכנית כדוגמתה", אין בעתירה שום החלטה בקשר לתכנית כזו שהעתירה תוקפת או יכולה לתקוף.

7. יתר על כן, מבחינת המסמכים שהוגשו על ידי הצדדים עולה שיש לדחות לגופה את טענת העותרת שהוועדה המחוזית לא דרשה מהמשיבה 3 את קיום תנאי הסף להגשת התכנית. כעולה מפניית ב"כ העותרת מיום 4.10.20, "דבר אחד לא נבדק ולא נדון – והוא זכאות המל"ת ואותם בעלי קרקע "פרטיים" להגיש את התכנית מכוח סעיף 61א [לחוק התכנון והבנייה](#)". בפנייה נטען שקידום התכנית על ידי המשיבה 3 הוא חריגה ממטרות העמותה שאין לה סמכות לספק פתרונות דיור לאוכלוסייה חרדית. כמו כן נטען שמטרת התכנית היא הסוואת מניע פסול להקמת נדל"ן מניב. בנוסף נטען שעל הוועדה המחוזית למנוע עידוד עבריינות שבכללה מכירת נכסי העמותה שייעודם חינוך בשוק החופשי. לאחר דברים אלה נטען שהמשיבה 3 אינה עומדת בתנאי של [סעיף 61א לחוק](#) לפיו עליה להיות בעלת זכות בחלק מסוים מהקרקע הנכללת בתכנית בשיעור של 75% או יותר. בפנייתה מיום 11.10.20 תיקנה העותרת את פנייתה והעמידה חלק מהטענות שלה על בסיס של צורך

בחקירה ובירור מעמיק של הגורמים המוסמכים. בפנייה זו נאמר שהדיון האמיתי הוא בצרכי הקהילה החרדית, ויש לבחון בחשיבה נוספת את צרכי הקהילה החרדית. כבר עתה אומר, שאין ספק שהיה על הוועדה המחוזית לדון בתכנית בזיקה לצרכי הקהילה החרדית, אבל זו אינה דרישת סף אלא הדיון עצמו.

8. תשובת הוועדה המחוזית הייתה שהתכנית מצויה "בשלב תנאי סף", ולכשתעמוד התכנית בתנאי הסף היא תשובץ לדיון. בהקשר זה יש לומר שעל פי נספח א' לתשובת המשיבים 1-2 מיום 7.7.20, לאחר בדיקת תנאי סף נמצא כי התכנית אינה עומדת בתנאי הסף, ואם לא ימולאו התנאים וההשלמות הנדרשים לעמידה בתנאי סף בתוך ארבעה חודשים מתאריך הגשת התכנית שהוגשה ביום 11.6.20, יופסק הטיפול בתכנית והיא תיסגר. בפירוט תנאי הסף שאין התכנית עומדת בהם נכתב שיש לצרף נסחי טאבו לכל החלקות בתחום התכנית ומומלץ לצרף מכתב עורך דין המפרט כיצד מגישי התכנית רשאים להגישה בצירוף הסכמים וייפוי כוח במידה וישנם. כלומר, הוועדה המחוזית דרשה מהמשיבה 3 עמידה בתנאי הסף לפי [סעיף 61א לחוק התכנון והבנייה](#), כבר ביום 7.7.20. משלא עמדו מגישי התכנית בתנאי הסף, הופסק הטיפול בתכנית בהודעה מיום 20.10.20.

9. אשר לדרישות האחרות שהעותרת סבורה שיש לדרוש מהמשיבה 3 כדרישת סף לדיון בתכנית, טענה הוועדה המחוזית שסמכותה נוגעת לפן התכנוני, והטענות שנטענו אינן נוגעות לפן התכנוני. אין זה מעניינו ומתפקידו של מוסד תכנון לבדוק האם התכנית עולה בקנה אחד עם מטרות התאגיד וסמכויותיו, וגם לא אם בכוונת מאן דהוא להשתמש בתכנית על מנת לבצע עבירה פלילית. במהלך הדיון שאלתי את ב"כ העותרת אם בהנחה שהמשיבה 3 תעמוד בדרישת הסף לפי [סעיף 61א לחוק התכנון והבנייה](#), יש לה טענות נוספות כנגד חובתה של הוועדה המחוזית לדון בתכנית לגופה. תשובתה של ב"כ העותרת הייתה מעורפלת אבל הבנתי ממנה שהיא סבורה שמשום שיש ליושב ראש הוועדה סמכות לדרוש מסמכים ממגיש תכנית, יש לו סמכות לבדוק את כשירות המשיבה 3 להגיש את התכנית לפי מטרותיה, ואת השימוש העברייני הנטען בתכנית, הכל לפי טענות העותרת. אני דוחה טענה זו. [סעיף 83א](#) אינו סעיף המטיל דרישות סף נוספות להגשת תכנית. בסעיף זה נאמר:

"(א) מגיש תכנית יגיש למוסד תכנון יחד עם התכנית, מסמכים הדרושים להסברתה וכל מידע או מסמך אחר שידרוש יושב ראש מוסד התכנון; מוסד התכנון רשאי לדרוש כי המסמכים יתייחסו גם לשטח שהוא מחוץ לתחום התכנית כדי לבחון את ההשפעות ההדדיות של התכנית והשטח זה על זה.

(ב) דרש יושב ראש מוסד התכנון מסמכים כאמור, יקבע גם את המועד להגשתם, ורשאי הוא לקבוע כי התכנית לא תופקד או לא תאושר, בטרם הוגשו המסמכים."

זהו סעיף עזר שלפיו רשאי יושב ראש מוסד התכנון לדרוש מסמכים להסברת התכנית, כך שתהיה "עבודה תכנונית מוגמרת" ולכל דבר אחר שיש בסמכותו לדרוש לפי סעיפים אחרים, ולפי תפקידו התכנוני של מוסד התכנון. אין זה סעיף המאפשר למוסד התכנון לבדוק שאלות שאינן תכנוניות, מלבד השאלה בדבר הזכות הקניינית בלפחות 75% מהמקרקעין שעליהם חלה התכנית, כאמור [בסעיף 61א לחוק התכנון והבנייה](#). אין זה תפקידו של מוסד התכנון לבדוק כדרישת סף אם הגשת התכנית עולה בקנה אחד עם מטרות העמותה ותקנונה. הטלת חובה על מוסד התכנון לבדוק לגבי כל מגיש תכנית אם הדבר מתיישב עם התזכיר והתקנות לגבי חברה, ועם מטרות העמותה ותקנונה, ולגבי אדם יחיד, אם אין לו מניעה חוקית מטעם כלשהו להגיש את התכנית, כדרישת סף, היא

דרישה בלתי סבירה המטילה עול כבד ובלתי ראוי על מוסד התכנון. ככל שעולה טענה בעניין זה, אפשר שניתן לדון בה במסגרת הדיון בתכנית אך לא כדרישת סף, שאין לה בסיס בדין.

10. על כן, אני דוחה את טענת העותרת שהיה על המשיבים 1 ו-2 לדרוש מהמשיבה 3 כדרישת סף לדיון בתכנית 353-0344358 דרישות נוספות על אלה שדרשה בפועל.

11. אשר לתיאום הנדרש עם המועצה המקומית, העותרת, אין חולק שנדרש תיאום עם העותרת במסגרת הדיון בתכנית. לצורך כך אין צורך להתייחס לע"א 2902/97 אחים עופר הנדסה ופיתוח בע"מ נ' גליקמן, שאינו עוסק בהתייעצות עם המועצה המקומית אלא עם הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, ואין צורך להתייחס גם לע"פ 22/89 עזבה נ' מדינת ישראל, העוסק בצו הריסה, שלגביו קבועה בדין חובת התייעצות עם המועצה המקומית. בפועל, בוצע תיאום כזה, הן בישיבת עבודה מיום 29.12.19, בהשתתפות מהנדס העותרת, והן בישיבת עבודה מיום 12.8.20 (שהמילים הראשונות בה הן: "מדובר בתכנית המצויה בשלב בדיקת תנאי הסף") בהשתתפות מהנדס העותרת. אני דוחה את טענת העותרת כאילו יש לקיים את התיאום דווקא בדרך שביקשה. אין לעותרת זכות קנויה שהתיאום יעשה דווקא בדרך של דו"ח בדיקה כוללת, העברה לתגובתה בכתב והחלטה כאמור בעתירה. דרך התיאום על ידי ישיבה משותפת והעברת מסמכים לפני הישיבה אינה בלתי סבירה, ועל כן דין טענת העותרת בעניין זה להידחות.

12. העותרת ביקשה לצוות על המשיבה 6 להסביר מדוע לא צירפה לתשובתה את פסק הדין המוסכם שניתן בעתירה קודמת שהגישה העותרת כנגד המשיבה 6 ויושב ראש המשיבה 6, ואשר אליה התייחסה בעתירה. לאחר שמיעת טיעוני הצדדים בעניין זה דחיתי את בקשתה ביום 2.3.21, וקבעתי שהנימוקים יינתנו בפסק הדין. אלה נימוקי לדחיית הבקשה:

א. אין לעותרת זכות לקבוע מה תטען המשיבה 6 בתשובתה, כיצד תנסח אותה ומה תצרף כנספח לתשובתה. המשיבה 6 זכאית לערוך את תשובתה כרצונה, ואין לה חובה כלשהי כלפי העותרת לנסח אותה בדרך כלשהי ולצרף לה מסמך כלשהו.

ב. אין לפסק הדין המוסכם כל רלבנטיות לדיון בעתירה זו, שכן האמור בו לא יעלה ולא יוריד לקבלת טענות מי מהצדדים או דחיתם. מדובר בעתירה קודמת כנגד המשיבה 6, שבעתירה זו לא ביקשה העותרת דבר נגדה, ואף הכתירה אותה תחילה במעמד של משיב פורמלי שאינו קיים כלל בהליכים בפני בית המשפט לעניינים מינהליים. יתר על כן, כעולה מנוסח פסק הדין (שהעותרת כללה בעיקרי הטיעון מטעמה, אף שמדובר במסמך שלא הוגש כדין, וזאת למרות שתשומת לב העותרת הוסבה לדרך הנכונה שבה יש להגיש את המסמך), הסכמת הצדדים שזכתה לאישור בית המשפט הייתה שאין בתוצאה הודאה בטענות מי מהצדדים, ואין בה לפגוע בזכויות הצדדים ובטענותיהם. כלומר, טענת העותרת בדבר ניגוד עניינים אישי שדבק במר אלי אבוטבול הצריך להביא לפסילתו לא אושרה בפסק הדין, כפי שלא אושרה הטענה הנגדית מצד המשיבה 6. לפיכך, צירוף פסק הדין המוסכם שאין בו שום תועלת להכרעה בשאלות השנויות במחלוקת בעתירה זו היה מיותר ובלתי נחוץ.

על כן נדחתה בקשת העותרת לצוות על המשיבה 6 להסביר מדוע לא צירפה את פסק הדין המוסכם.

13. המשיבים 3-5 העלו בתשובתם טענות שונות לגופו של ראש המועצה המקומית, העותרת. טענות חמורות אלה לא נתמכו בשום ראיה, לא תצהיר ולא ראיה אחרת. כשהתבקש ב"כ המשיבים

להתייחס לכך במהלך הדיון טען שבתשובתו צירף את התגובה לעתירה הקודמת ועל כן סבר שדי בכך כדי להוכיח את הטענות האמורות בתשובתו. אני דוחה טענה זו. ראשית, אמנם נאמר בתשובה שמצורפת תגובת העמותה לעתירה הקודמת, אבל היא לא צורפה. שנית, תקנה 9 קובעת שכתב תשובה יהיה ערוך לפי טופס 3 בתוספת והעובדות שבו יאומתו בתצהיר כאמור [בתקנה 5\(ג\)](#). אין תצהיר על דרך ההפניה להליך אחר. הטענות שהועלו ללא ביסוס עובדתי גובלות בפלילים, ועל כן העובדה שהן הועלו בעלמא מחייבת לא רק התעלמות מהטענות לגופה של העתירה, אלא גם חיוב בהוצאות בשל התנהלות בלתי ראויה של המשיבים 3-5.

14. על פי כל האמור לעיל, אני דוחה את העתירה. העותרת תשלם למשיבים 1-2 הוצאות משפט בסך 10,000 ₪. כמו כן תשלם העותרת למשיבה 6 הוצאות משפט בסך 11,700 ₪. המשיבים 3-5 ישלמו לעותרת הוצאות משפט בסך 5,850 ₪. ניתן היום, י"ט אדר תשפ"א, 03 מרץ 2021, בהעדר הצדדים.

ד"ר מנחם רניאל 54678313
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

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