

מדינת ישראל
המועצה הארצית לתכנון ולבנייה
ועדת המשנה לעררים

ערר 1/21

מועצה מקומית כפר קרע

ע"י ב"כ עו"ד פראס אחמד בדחי (ראש המועצה)
 ואינאס פאהום (מהנדסת המועצה)

ה ע ו ר ר ת

- נגד -

1. **הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה**
 ע"י ב"כ עו"ד ירון לנדאו (היועץ המשפטי לוועדה המחוזית)

2. **הוועדה המרחבית לתכנון ובניה עירון**
 ע"י מר עמאד חאגי פארח – מנהל מחלקת תכנון

ה מ ש י ב י מ

הדיון התקיים ביום 22.4.2021 לפני ועדת המשנה לעררים: מר הילל זוסמן, הגב' רוני בר ועו"ד אריאל צבי – יו"ר הוועדה.

ספרות:

שרית דנה ושלוש זינגר **דיני תכנון ובנייה** (התשס"א)

חקיקה שאזכרה:

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 11(ד), 11(ד), 106(ב), 110(א)(1), 110(א)(1)(ב)

החלטה

1. לפנינו ערר על החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה (להלן: "הוועדה המחוזית") מיום 30.11.2020, לדחות את ההתנגדויות שהוגשו לה ולאשר את תוכנית מס' 354-0627059: אל מקאיל תת מתחם (8A/2) בכפר קרע (להלן: "התוכנית").
2. הערר הוגש בידי המועצה המקומית כפר קרע (להלן: "המועצה המקומית"), מכוח [סעיף 110\(א\)\(1\)\(ב\)](#) [לחוק התכנון והבניה](#), התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק").

3. ביום 22.4.2021 קיימנו דיון בערר. בסופו, החלטנו פה אחד לדחות חלק מהשינויים בתוכנית אותם ביקשה המועצה המקומית ולקבל חלקית את השינויים האחרים בתנאים מסוימים. זאת, תוך השבת הדיון ללשכת התכנון על מנת שתבוא בדברים עם העוררת למציאת פתרונות בהתאם ובתוך פרק זמן שייקבע.

הרקע לערר

4. התוכנית, שהוגשה בידי העוררת משתרעת על פני שטח של כ-86 דונם שייעודם חקלאי בשכונת אל-מקאיל שבצפון מערב כפר קרע. התוכנית מציעה שינוי ייעוד למגורים (בניית 426 יח"ד, מתוכן הסדרת 22 קיימות) מסחר ותיירות, וכן מייעדת שטחים לבניית מבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים.

התוכנית פורסמה להפקדה ביום 20.9.2019 והוגשו לה 19 התנגדויות. ההתנגדויות נדונו בישיבה שקיימה הוועדה המחוזית ביום 27.1.20. לאחר הישיבה, הודיעה הוועדה לפי [סעיף 106\(ב\)](#) לחוק כי היא שוקלת עריכת שינויים בתוכנית. נגד השינויים הוגשו 5 השגות (4 מתוכן היוו למעשה חזרה על האמור בהתנגדות) והוועדה דנה בהן ובהתנגדויות שהוגשו ביום 30.11.20. בסיום הדיון החליטה הוועדה לדחות חלק מההתנגדויות ולאשר את התוכנית תוך קבלת חלק מההתנגדויות וההשגות שהוגשו אליה.

נציין גם כי ביום 28.1.20 אישרה הוועדה המחוזית את תוכנית מס' 354-0431924 שהיא תוכנית כוללת ליישוב כפר קרע (להלן: "התוכנית הכוללת"). תוכנית זו טרם אושרה סופית משום שלא התמלאו חלק מהתנאים הנדרשים לאישורה. כמו כן, הוגשו בעניינה שני עררים אשר נסגרו בשלב זה בהחלטת יו"ר ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית (ראו החלטה מיום 14.4.2021 באתר מינהל התכנון).

5. 3 מחברי הוועדה (ביניהם ראש המועצה), הגישו בקשה לדון בתוכנית במליאת הוועדה - לפי [סעיף 11\(ד\)](#) לחוק. במסגרת הבקשה, הציע ראש המועצה לערוך חמישה שינויים בתוכנית.

הוועדה דנה בבקשה ביום 21.12.20, והחליטה כי לא נפל פגם בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות עת אישרה את התוכנית, ולכן דחתה את הבקשה.

על החלטה זו הוגש הערר שבפנינו.

טענות העוררת

טענות משפטיות

6. העוררת טענה כי היה על הוועדה המחוזית לנמק את ההחלטה לערוך תיקונים בתוכנית ולהתייחס להתנגדויות שהוגשו לה כבר בשלב בו פורסמה ההודעה לפי [סעיף 106\(ב\)](#).

7. עוד טענה העוררת כי מן הראוי שהוועדה המחוזית תעניק משקל לעמדה שהציגה בעניין ההתנגדויות שהוגשו לתוכנית, ולהצעותיה לשינויים בתוכנית. זאת נוכח היותה יזמת התוכנית ובשל היכרותה הטובה את המצב הקנייני ואת היחסים בין בעלי הזכויות בשטח התוכנית. בהקשר זה טוענת המועצה המקומית כי השינויים שהציגה מביאים לאיזון קנייני בין בעלי הזכויות ובכך מגדילים את הסיכוי למימוש התוכנית.

8. בהקשר זה טוענת גם העוררת כי הוועדה המחוזית התעלמה למעשה מחלוקת הזכויות הפנימית בין בעלי הזכויות בשטח התוכנית, דבר שהוביל לתוצאה שאינה שוויונית, ולכן מצדיק את בחינת ההחלטה מחדש. זאת במיוחד בנסיבות בהן קיימת הסכמה בין בעלי הזכויות.
9. לטענת העוררת, התעלמות זו מביאה למצב בו מופקע במסגרת התוכנית שטח לצרכי ציבור בהיקף אשר יחייב תשלום פיצוי – דבר שאין באפשרותה לעמוד בו.
10. בנוסף, טענה העוררת כי קיימת סתירה בין העמדה שהשמיעו חלק מחברי הוועדה בדיון, לבין ההחלטה שהתקבלה בפועל. בהקשר זה הצביעה העוררת על החשש שהעלו חלק מחברי הוועדה באשר לשימויות מערך התחבורה המוצע בתוכנית, דבר אשר אינו עולה בקנה אחד עם ההחלטה שקיבלה הוועדה לבסוף.

טענות תכנוניות

11. במסגרת טענותיה התכנוניות, הציעה העותרת שורה של שינויים בתוכנית שאישרה הוועדה המחוזית¹:
12. **שינוי מס' 1:** לטענת העוררת, יש להרחיב את הקו הכחול של התוכנית ולהרחיק מערבה את תוואי כביש 115 העובר במערב התוכנית. לטענת העוררת הצעתה מביאה לחלוקה שוויונית יותר בין בעלי החלקות (תאי שטח 40-45, ו-63-69), ותאפשר נגישות לקרקעות החקלאיות שמחוץ לשטח התוכנית ולמגרשים בתחום התוכנית. בנוסף, לטענת העוררת, הסטת הכביש לכיוון מערב, תאפשר את הגדלת השטח לצרכי ציבור (תא שטח 400).
13. **שינוי מס' 2:** העוררת מבקשת לבטל את המקטע מדרך משולבת מס' 11 בקטע שמדרום לצפון. לטענתה, קיימים בשטח הפרשי גובה משמעותיים בקטע זה, מימוש הדרך יחייב הקצאת משאבים בהיקף גדול. כמו כן, מדובר בדרך ללא מוצא שיעילותה פחותה. לטענת העוררת יש ליצור חיבור בין דרך 100 במזרח התוכנית לבין 115 במערב התוכנית כדרך משולבת חד סטרית. לדעת העוררת יצירת חיבור בין שתי דרכים ראשיות תהיה יעילה יותר, ותשפר את מערך הכבישים בשכונה.
14. **שינוי מס' 3:** לטענת העוררת, ההחלטה להגדיל את השצ"פ הממוקם בתא שטח 502 - בחלקה הצפון מערבי של התוכנית, מייטרת את השצ"פ שבתא שטח 503. זאת כדי למנוע פגיעה משמעותית באחד מבעלי הזכויות. במקומו, יש לקבוע ייעוד משולב של ייעודים ומסחר כמו בתא שטח 601 מדרום. לחלופין – הציעה העוררת בדיון לצמצם את שטח השצ"פ ולאפשר בחלקו הדרומי ייעוד כאמור.
15. **שינוי מס' 4:** העוררת מבקשת להרחיב את התוכנית בחלקה הצפוני ולהכליל בה גם יתרת החלקות 79 ו-71, בהיקף של כ-3 דונם, ולקבוע לגביהם ייעוד למגורים. לטענתה, הדבר יאפשר בנייה גם בחלקים אלו של החלקות המצויים בבעלות נפרדת מכוח הסכמי חלוקה פנימיים, דבר אשר יאפשר איזון קנייני בין בעלי הזכויות.
16. **שינוי מס' 5:** העוררת מבקשת לבטל את השצ"פ שבתא שטח 501 ולקבוע את ייעוד השטח למגורים. במקומו, מבקשת העוררת לקבוע שטח בייעוד שצ"פ לאורך דרך 116.
- נציין כי טענה זו לא הוצגה בדיון שהתקיים בפנינו, אולם הצדדים התייחסו אליה בדיון שהתקיים לפי [סעיף 111](#) בבקשת המועצה המקומית וכן בכתבי הטענות שהגישו.

¹ הערה טכנית: השינויים מוספרו על ידנו בצורה מעט שונה מכפי שהוצגו בכתב הערר.

טענות המשיבה 1**טענות משפטיות**

17. המשיבה 1, הוועדה המחוזית, טענה כי המועצה המקומית לא הגישה התנגדות לתוכנית ואף לא הגישה השגה במסגרת ההליך לפי [סעיף 106\(ב\)](#). לכן, ובהתאם לקבוע בפסיקה ובהחלטות ועדת המשנה לעררים, היא אינה רשאית להגיש את הערר, שכן הזכות להגיש ערר לפי [סעיף 110\(א\)\(1\)\(ב\)](#) לחוק עומדת רק מקום בו הגישה הרשות המקומית התנגדות לתוכנית.
18. בהקשר זה, המשיבה הפנתה להחלטת ועדת המשנה לעררים [בערר 82/20 המועצה המקומית זיכרון יעקב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה](#) (פורסם בנבו, 4.1.2021; להלן: "עניין זכרון יעקב"), אשר ממנה לטענתה עולה באופן ברור כי רשות מקומית מנועה מלהגיש ערר מקום בו היא לא הגישה התנגדות לתוכנית. עוד טענה המשיבה כי בהתבסס על פסיקת בית המשפט העליון [בעע"מ 9264/10 חברת נ.י.ל.י. נדל"ן נ' עיריית גבעת שמואל](#) (פורסם בנבו, 30.5.2012), ובע"א [4002/98 מונייר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים](#), פ"ד נז (4) 665, 669-670 (2003) (להלן: "עניין מונייר"), וכן על שרית דנה ושלום זינגר, [דיני תכנון ובניה](#) 701 (2015) (להלן: "דיני תכנון ובניה"), כי זכות הערר אינה בלתי מוגבלת, והיא כפופה לחובה הכללית בדבר מיצוי הליכים בפני מוסד התכנון. משכך, טענה המשיבה, כי העוררת – שלא הגישה התנגדות או השגה, מנועה מלהגיש ערר.
19. בדיון שהתקיים בפנינו, השיבה העוררת לטענה זו והבהירה כי בהיותה יזמת התוכנית, תוך שנטלה חלק בהליכי ההתנגדויות ונוכח העובדה שטענותיה בערר הובאו על ידה בפני הוועדה המחוזית אשר דנה בבקשתה לפי [סעיף 111](#) לחוק, הרי שלא ניתן לראותה כמי שאינה רשאית לערור על החלטת הוועדה, לפי [סעיף 110\(א\)\(1\)\(ב\)](#) לחוק.
20. בהתייחס לטענה לפיה ההחלטה לפרסם הודעה לפי 106(ב) לחוק לא לוותה בנימוקים או בהחלטה לגבי ההתנגדויות שהוגשו המשיבה טענה כי קבלת החלטה על הליך לפי 106(ב) לחוק אינה מחייבת הכרעה בהתנגדויות באותו שלב. המשיבה טוענת כי ככלל, כאשר היא מקבלת החלטה לקיים הליך לפי [סעיף 106\(ב\)](#) לחוק, היא לא בוחנת את כל ההתנגדויות שהוגשו ולא מקבלת החלטה בעניינן. דבר זה נעשה רק לאחר סיום ההליך לפי 106(ב), ואז נידונות ההשגות שהוגשו יחד עם ההתנגדויות. המשיבה סבורה כי מן הראוי לקיים את הדיון רק בשלב זה, כאשר התמונה המלאה פרושה לנגד עיניה. עוד טוענת המשיבה כי קבלת החלטה בהתנגדויות בשלב הביניים – טרם שניתנה החלטה סופית בתוכנית עלולה לעורר גם קושי פרוצדוראלי בשאלה מתי יחול המועד האחרון לתקיפת החלטתה.
21. בהתייחס לטענה בדבר העדר נימוק להחלטה, טענה המשיבה כי בהודעתה לפי [סעיף 106\(ב\)](#) היא ציינה כי חלק מהשינויים שביקשה לבחון נבעו מההתנגדויות שהוגשו לה, וכי חלק מהשינויים שביקשה לערוך "דיברו בעד עצמם". המשיבה ציינה גם כי העדר הנימוק לא פגע באפשרות להגיש השגה על השינויים בידי מי שעשוי היה להיפגע מהם, וכפי שאכן קרה בפועל.
22. בהתייחס לטענת המועצה המקומית כי המשיבה לא התחשבה בעמדתה ולא העניקה לה את המשקל הראוי, טענה המשיבה כי עמדת המועצה נשמעה בפניה בדיון, אולם היא נדחתה ממניעים ענייניים בלבד. הוועדה אינה מחויבת לקבל את עמדת המועצה המקומית ועצם הדחייה, אינה מלמדת על העדר משקל לעמדה זו. בהקשר זה, טענה המשיבה בהתבסס על פסיקת בית המשפט העליון כי דווקא קרבתה של המועצה המקומית לשטח, אין לה את רוחב הראייה הדרוש לתכנון אזורי וארצי.

23. בהתייחס לטענה לגבי הסתירה בין עמדות חברי הוועדה בדיון לבין ההחלטה הסופית של הוועדה, טענה המשיבה כי העוררת לא ציינה מי החברים ומהם הדברים שנאמרו בדיון, ולכן יש לדחות את הטענה. עוד ציינה הוועדה כי לעיתים משתכנעים חברי הוועדה מהדברים שנאמרו בדיון וייתכן כי כך גם קרה במקרה זה.

24. בנוגע לטענה לפיה התוכנית מציעה שיעורי הפקעה העולים על 40% ומחייבים תשלום פיצוי, טענה המשיבה כי העוררת לא הצביעה על הפקעות כאלו, אולם ניתן לשער כי הדבר נובע מהפקעת מגרשים אשר לגביהם קיימת חלוקה פנימית בין בעלי הזכויות במושאע – חלוקה אשר אינה רשומה. לכן, לא מדובר בהפקעת 40% (או יותר) מחלקת מקור אחת.

טענות תכנוניות

25. המשיבה טענה כי כלל הטענות התכנוניות שהעלתה העוררת מבוססות על נימוקים קניינים בעיקרם. נימוקים אלו אינם אמורים להתוות את שיקול הדעת של מוסד התכנון, על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בזכויות שאינן רשומות. בנוסף, טענה המשיבה כי התוכנית עצמה קובעת כי כתנאי להיתר נדרש לערוך תוכנית איחוד וחלוקה או תשריט חלוקה המוסכם על בעלי הזכויות. תוכנית כזו היא בסמכות הוועדה המקומית ובמסגרתה תתאפשר חלוקה חדשה אשר תביא לידי ביטוי את האינטרסים של כלל בעלי הזכויות.

26. המשיבה התייחסה בפירוט גם לשינויים בתוכנית שביקשה העוררת:

27. **שינוי מס' 1:** לטענת המשיבה, הסטת הדרך לכיוון מערב תביא למעשה לביטול הגישה לחלק מהמגרשים המוצעים בתוכנית. יתרה מזו, הרחבת גבול התוכנית לצד מערב מהווה למעשה סטייה מהגבול שנקבע לפיתוח בתוכנית הכוללנית. עוד טענה המשיבה כי השינוי המוצע מייצר תוואי שאינו מיטבי ומחייב למעשה יצירת שתי עקומות בכביש. בהקשר זה ציינה המשיבה כי העוררת לא הציגה חוות דעת מקצועית ביחס ליתרונות שבפתרון כזה מבחינה תחבורתית.

ביחס לטענה כי השינוי המוצע יביא לחלוקה קניינית טובה יותר טענה המשיבה כי הדבר לא הוכח, במיוחד לאור העובדה כי קיימים בעלי זכויות בשטח אליו מבקשת המועצה להסיט את תוואי הדרך. לטענת המשיבה את התוצאה השוויונית ניתן בכל מקרה להשיג באמצעות תוכנית איחוד וחלוקה או תשריט חלוקה.

עוד הוסיפה המשיבה כי השטח שממערב לתוכנית שאליו ביקשה העוררת להעתיק את הדרך חורג מהגבול לפיתוח שנקבע בתוכנית הכוללנית.

בדיון, ציינה המשיבה כי חלק מהשינויים בתוכנית המופקדת – שנעשו בעקבות קבלת חלק מההתנגדויות, כללו למעשה צמצום של שטחים המיועדים לדרך. שינויים אלו התאפשרו תוך התבססות על התוואי הנוכחי של דרך מס' 115.

28. **שינוי מס' 2:** לטענת המשיבה, ביטול המקטע מדרך משולבת מס' 11, ויצירת חיבור בין דרך 115 ו-116 תביא לצמצום השטח המיועד לבנייני ציבור, ותיצור חייץ בינו לבין השצ"פ הסמוך אליו. תוצאה זו אינה רצויה מכיוון שהיצע שטחי הציבור מצומצם בלאו הכי, וכן מכיוון שהניתוק בין השטחים פוגע באיכותם.

עוד ציינה המשיבה כי הצעת העוררת לא נתמכה בחוות דעת מקצועית וכי לדעתה הצעת העוררת עשויה לעורר קשיים תחבורתיים – דרך משולבת המחברת בין שתי דרכים ראשיות אינה מסוגלת להכיל את נפח התנועה שתעבור דרכה. כמו כן, הדרך המוצעת תביא למעשה למצב בלתי רצוי בו ייווצרו שני צמתים סמוכים על דרך מס' 116. בנוסף ציינה המשיבה גם כי רוחב הדרך קטן ביחס לכמות המגרשים שהיא נועדה לשרת.

ביחס לטענה אודות הפרשי הגובה הקיימים בתוואי הדרך המוצעת בתוכנית, טענה המשיבה כי בכל מקרה נוכח הטופוגרפיה בשטח, קיימים הפרשי גובה גם בתוואי הדרכים האחרות המוצעות בתוכנית. בהקשר זה ציינה המשיבה כי יועץ התנועה של הוועדה המחוזית לא העיר כי הקטע המדובר מתאפיין בשיפוע משמעותי אשר מונע את מימוש התוכנית, וציין רק שיש להגדיל את רדיוס הפניה כך שהשיפוע ימותן.

29. **שינוי מס' 3:** המשיבה טוענת כי אין מקום לביטול השצ"פ בתא שטח 503, וכי גם הגדלת השצ"פ שבתא שטח 502 בחלק הצפון מערבי של התוכנית, אינה מייצרת את הצורך בו. זאת בשל השוני במטרות לשמן הם נועדו - שצ"פ 502 נמצא במיקום ייחודי ונקבעה בתוכנית הוראה המייעדת אותו לשמש כמצפור. לעומת זאת, השצ"פ בתא שטח 503 נועד לשרת את השטחים האחרים בתוכנית. בהקשר זה ציינה המשיבה כי בכל מקרה, גם לאחר הוספת השצ"פ בתא שטח 502, עדיין קיים מחסור בשטחי ציבור בשטח התוכנית. לטענת המשיבה, העוררת מבקשת להגן על הסכמי חלוקה פנימיים בין בעלי הזכויות בקרקע, אך אין בכך כדי להצדיק שינוי של המצב המוצע בתוכנית המבטא תכנון ראוי. המשיבה שבה וציינה כי פתרון הקשיים הקנייניים צריך להיעשות באמצעים אחרים.

בדיון בפנינו, טענה העוררת כי תוכנית זו מהווה למעשה חלק ממתחם גדול יותר, מתחם 8, אשר לגביו קיימת תוכנית שלדית אשר במסגרתה ניתן פתרון מספק לשטחים פתוחים בראי המתחם כולו. לכן אין לבחון את היקף השטחים הפתוחים בראי תוכנית זו בלבד.

30. **שינוי מס' 4:** המשיבה טוענת כי אין מקום לקבל את בקשת העוררת להרחיב את גבולה הצפוני של התוכנית ולכלול בה גם 3 דונם מחלקות 71 ו-79. לטענת המשיבה התוכנית חופפת לגבולות שנקבעו לפיתוח בתוכנית הכוללנית, ולכן אין מקום לערוך שינוי כזה במסגרת התוכנית הנוכחית, במיוחד כשהדבר נעשה מטעמים קנייניים בלבד. נציין כי בדיון שהתקיים בפנינו הובהר כי הערר שהגישה העוררת על התוכנית הכוללנית עוסק בין היתר בשאלת הרחבת גבולות השטחים לפיתוח אשר נקבעו בה. עם זאת, סבורה העוררת כי אין מניעה ואף מן הראוי להורות על הרחבת השטח המבוקשת במסגרת תוכנית מפורטת זו, ולא במסגרת התוכנית הכוללנית.

31. **שינוי מס' 5:** לטענת המשיבה, אין מקום לבטל את השצ"פ שבתא שטח 501 ולקבוע במקומו שצ"פ לאורך דרך 116 כפי שמציעה העוררת. לדברי המשיבה, כאמור קיים מחסור בשטחי ציבור איכותיים בשטח התוכנית. בהתאם לכך, אין מקום לוותר על שצ"פ איכותי, ובמקומו לקבוע שצ"פ במבנה אורכי – אשר מטבע הדברים הוא איכותי פחות ומאפשר שימושים מוגבלים יחסית. המשיבה שבה וטוענת כי אין מקום לכך שהשיקולים הקנייניים יכתיבו את הוראות התוכנית.

עמדת המשיבה 2

32. המשיבה 2 – הוועדה המרחבית עירון, לא הגישה תגובה בכתב לערר. בדיון, הופיע מטעמה מר המשיבה 2 תומכת בעמדתה של העוררת. לטענת המשיבה 2 מדובר בשינויים מינוריים בתוכנית אשר קבלתם תשפר את אפשרות מימוש התוכנית. המשיבה 2 ציינה כי התוכנית הכוללנית טרם אושרה וכי קבלת השינויים המוצעים היא בסמכות הוועדה המחוזית ואינה סותרת את הוראות התמ"מ.

דיון והכרעה

33. בטרם נפנה לדון בשאלות התכנוניות, נדון בשאלות המשפטיות; בראש ובראשונה - בטענת המשיבה לפיה יש לדחות את הערר על הסף, מכיוון שהעוררת – המועצה המקומית כפר קרע לא הגישה התנגדות לתוכנית.

טענת המשיבה מבוססת על הכלל שנקבע בפסיקה לפיו מי שלא הגיש התנגדות לתוכנית, מנוע מלהגיש ערר. כך, למשל נקבע בעניין **מונייר** (עמ' 671-670):

המערערים 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**, בעמ' 840; **המ' (ת"א) 4872/97 ג'ירף מסעדות בע"מ נ' יואלי**). 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.

34. בהתאם לכך, קבעה ועדת המשנה לעררים **בערר 28/16 מועצה אזורית עמק יזרעאל נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה צפון** (פורסם בנבו, 21.3.2017), כי עקרון זה חל אף על רשות מקומית, הרשאית להגיש ערר לפי **סעיף 110(א)(1)** לחוק:

... 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 לתכנית, כדי להימנע מכבילתן להתנגדות בשלב מאוחר יותר. במקום הגשת התנגדות במועד 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 מאוחר 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

...

(פסקאות 31-38, ההדגשה במקור)

35. מן האמור לעיל עולה כי קביעה זו נועדה לתמרץ את הרשות המקומית הנוגעת בדבר להגיש את השגותיה ביחס לתוכנית כבר בשלב בו היא נדונה בוועדה המחוזית בהליך התנגדויות, ולא להעלות את טענותיה לראשונה במסגרת ערר על החלטת הוועדה המחוזית. הוראה זו מאפשרת לצמצם את משך ההליך התכנוני ואת תקופת אי הוודאות – עד לאישורה הסופי של התוכנית.

36. הוועדה שבה ודנה בסוגיה זו בכמה מקרים בשנים האחרונות. כך למשל קבעה הוועדה כי האמור חל אף בנסיבות בהן הרשות המקומית לא הגישה התנגדות, אך העלתה טענות בערר אשר הוועדה המחוזית דנה בהן בהתנגדות של גוף אחר ([ערר 35/18 מועצה אזורית מגידו נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז צפון](#) (24.12.2018, פורסם בנבו). עם זאת, הוועדה סייגה את תחולת הכלל מקום בו הגישה הוועדה המקומית את חוות דעתה במסגרת הליך ההתנגדויות כך שניתן היה לראותה כנוטלת חלק בהליך זה ([ערר 10/19 עיריית חיפה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה](#) (17.5.2019, פורסם בנבו).

37. החלטת הוועדה בעניין [זכרון יעקב](#) אותה הזכירה הוועדה בתשובתה, עסקה בנסיבות בהן הגישה הרשות המקומית ערר על החלטת הוועדה המחוזית, אולם לא הגישה התנגדות או מסמך שניתן לראותו כהתנגדות.

38. עם זאת, אנו סבורים כי בענייננו מדובר בנסיבות שונות אשר אינן מצדיקות את דחיית הערר על הסף – כאמור, מדובר בתוכנית שהגישה הרשות המקומית עצמה, אשר נטלה חלק בהליך ההתנגדויות והשמיעה את עמדתה כיוזמת התוכנית – בפני הוועדה המחוזית. יתרה מזו – השגותיה של הרשות המקומית על החלטת הוועדה בהתנגדויות – הוגשו לוועדה המחוזית לפי הליך 11 ונדונו במליאת המועצה. אין המדובר אם כן ברשות מקומית ששקטה על שמריה, וגם לא על כזו שנמנעה מלהציג את עמדתה במפורט בפני הוועדה המחוזית, וזו אכן דנה בה אך החליטה לדחותה. לעניין זה יפים דברי ועדת המשנה לעררים בהחלטתה שלא לדחות על הסף את ערר הרשות המקומית בעניין [זכרון יעקב](#) (פסקה 294):

אין מדובר במקרה מובהק שבו הרשות המקומית, או הוועדה המקומית, נמנעות מלקיחת חלק בהליך ההתנגדויות באופן שמלמד על הסכמה לתכנית, ואף אין מדובר בטענות העולות לראשונה במסגרת הערר.

(פסקה 294)

39. למותר לציין בהקשר זה כי כפי שתואר בהרחבה לעיל – הטענות אותן מעלה העוררת הן אלו אשר הועלו בפני הוועדה המחוזית ונדונו על ידה בהליך ההתנגדויות ובהליך לפי 11 לחוק.

40. בדיון בפנינו, טענה המשיבה גם כי ביסוד טענות המועצה בערר לא עומדות סוגיות בעלות חשיבות ציבורית, אלא אינטרסים קנייניים ספציפיים של בעלי הזכויות בקרקע. מנגד – ראש המועצה פירט בהרחבה את הרקע להגשת התוכנית ואת המורכבות המאפיינת את השטח מבחינה קניינית, אשר נודעת לה השלכה על יישום התוכנית ואת תפקידה של המועצה המקומית בהקשר זה.

כך או כך, גם אם היינו מקבלים את טענת המשיבה בעניין זה, הרי שכפי שהכריעה ועדה זו בעבר – אין בעובדה זו כשלעצמה כדי לשלול את זכות הערר (ראו: עניין [זכרון יעקב](#) פסקה 99).

לכן, איננו סבורים כי במקרה זה יש לדחות את הערר על הסף.

41. לפני שנכריע בסוגיות התכנוניות, נתייחס לטענות משפטיות נוספות שהעלתה העותרת:

כאמור לעיל, העוררת טענה כי היה על הוועדה המחוזית להתייחס להתנגדויות שהוגשו לה ולנמק את החלטתה במסגרת פרסום ההודעה לפי [סעיף 106\(ב\)](#), בה פורטו השינויים שהיא שוקלת לערוך בתוכנית המופקדת. בעניין זה מקובלת עלינו תשובת המשיבה.

42. ההליך הקבוע [בסעיף 106\(ב\)](#) נועד לאפשר למי שהיה רשאי להתנגד לתוכנית, להגיש את עמדתו למוסד התכנון, בטרם יקבל החלטה לערוך שינויים בתוכנית (בין אם כתוצאה מקבלת התנגדות או לפי שיקול דעתו – ראו: **דיני תכנון ובניה** עמ' 601). מכאן, כי הליך זה אינו מהווה הכרעה בהתנגדויות אלא שלב הקודם לקבלת החלטה בהן בידי מוסד התכנון.

לכן, מקובלת עלינו תשובת המשיבה לפיה לא נדרשה בשלב זה להכרעה בהתנגדויות שהוגשו בפניה, וכי די היה בפירוט השינויים ששקלה לערוך בתוכנית המופקדת כפי שפורסמה בהחלטתה מיום 27.1.2020, כדי לעמוד בדרישת החוק ולאפשר לכל הרואה עצמו נפגע משינויים אלו – להביא בפניה את עמדתו.

43. באשר לטענת העוררת בדבר המעמד שיש לתת לעמדתה כרשות המקומית הרלוונטית, מקובלת עלינו באופן עקרוני תשובת המשיבה כי עליה לבחון את התוכנית מבחינה תכנונית וכי שיקוליה עשויים מטיבם להיות שונים מאלו של הרשות המקומית.

כמו כן, מקובלת עלינו תשובת המשיבה לפיה במסגרת קביעת שיעור ההפרשות לצרכי ציבור, לא ניתן להתחשב בחלוקת הפנימית שבין בעלי הזכויות, וכי האיזון הקנייני ביניהם צריך להיעשות במסגרת תוכנית איחוד וחלוקה או תשריט חלוקה, כפי שנקבע בתנאי התוכנית.

44. עם זאת, אנו סבורים כי בנסיבות המורכבות עליהן עמדה המועצה בערר ובדיון בפנינו – מן הראוי לבחון חלק מהשינויים שהציעה הרשות בראי אפשרות היישום של התוכנית בפועל. כידוע, התשובה לשאלת המשקל שעל מוסד התכנון לתת להיבטים קנייניים ולהשפעתם על השאלות שהובאו בפניו – מורכבת, ויישומה תלוי בנסיבות העניין (ראו: [עע"מ 795/19 קנרוב טליאט נ' ועד ערר מחוזית לתכנון ובניה – מחוז תל-אביב](#), פסקה 1 (15.7.2020, פורסם בנבו)).

בהקשר זה אנו מקבלים באופן עקרוני את עמדת הוועדה המחוזית כי במסגרת הדיון בתוכנית המופקדת, עליה לבחון בראש ובראשונה שיקולים תכנוניים, אך הבחינה אינה מסתיימת בכך, כפי שעולה מפסיקת בית המשפט העליון בעניין [\(עע"מ 8840/09 באואר נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ועדת המשנה לעררים](#), פסקה 13 (11.9.2014, פורסם בנבו)):

כאמור, על אף שתפקידן של ועדות התכנון מתמצה בעקרון בבחינת שיקולים תכנוניים (עיינו: [בג"ץ 1578/90 איזון נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ת"א](#), (24.10.1990)) אותה פונקציה תכנונית איננה מסתכמת רק ב"מובן הצר" של דיני התכנון והבניה, או בשיקולים "תכנוניים טהורים" בלבד.

לעיתים על מוסד תכנון לקחת בחשבון שיקולים הנוגעים ליישום התוכנית בנוסף לשיקולים התכנוניים. לטעמנו, ביחס לתוכנית שהובאה בפנינו, ונוכח הטענות שהעלתה הרשות המקומית בערר ובדיון, אנו סבורים כי יש לתת את הדעת להשלכות הקנייניות שעשויות להיות לאישור התוכנית, אשר יש בהן כדי להשפיע באופן משמעותי על אפשרות יישום התוכנית.

כפי שיפורט להלן, מסיבה זו ראינו לנכון לקבל חלק מהטענות שהעלתה העוררת.

45. בהתאם לכך, נדון כעת בטענות התכנוניות שהעלתה העוררת ובשינויים שהציעה לערוך בתוכנית כפי שאושרה בוועדה המחוזית -

46. **שינוי מס' 1:** כפי שעולה מטענות העוררת ותשובת המשיבה, הסטת דרך מס' 115 מערבה מייצרת תוואי דרך שאינו מיטבי, ומחייבת הרחבת הקו הכחול של התוכנית וכן מתן פתרונות גישה לכלל המגרשים

בתחום התוכנית. לאור הנתונים שהוצגו בפנינו בכתבי הטענות ובדיון ולאור טענות העוררת, אנו סבורים כי השינוי שמבקשת העוררת אמנם אינו מייצר תוואי מיטבי, אולם האפשרות ליישמו ממשית יותר. בהקשר זה יש לזכור גם את היתרון שבהגדלת השטח המיועד לבנייה ציבור – כתוצרה מאימוץ פתרון זה. עם זאת, נדרשת בחינה מעמיקה יותר של פתרון זה והשלכותיו – הן התחבורתיות, הן אלו שנוגעות להבטחת גישה לכלל המגרשים, והן אלו הנובעות מהרחבת גבול התוכנית. לכן אנו מקבלים חלקית את טענת העוררת בהקשר זה, ומורים כי סוגיה זו תיבחן שוב בלשכת התכנון המחוזית לאחר שתבוא בדברים עם העוררת ובוועדה המחוזית, תוך בחינה מחודשת של ההשלכות התחבורתיות של פתרון זה ובתנאי שתובטח הגישה לשב"צ ולכל תאי השטח הסמוכים אליו.

47. **שינוי מס' 2:** העוררת ביקשה לבטל את המקטע מדרום לצפון של דרך משולבת מס' 11 והציעה להפוך אותה מדרך ללא מוצא לדרך משולבת חד סטרית מכיוון מזרח למערב שתחבר בין דרכים מס' 116 ו-115. אנו סבורים כי הצעה זו מעוררת קשיים ניכרים מבחינה תחבורתית – קשיים עליהם עמדה המשיבה, ומנגד – לא מצאנו כי יש בו כדי לקדם בצורה משמעותית את אפשרות יישום התוכנית. נוכח האמור, אנו דוחים את טענות העוררת ומקבלים את עמדת המשיבה ביחס לשינוי זה.

48. **שינוי מס' 3:** העוררת ביקשה לבטל את השצ"פ בתא שטח 503 נוכח תוספת השצ"פ בתא שטח 502. אנו מקבלים באופן חלקי את טענת העוררת בהקשר זה. סעיף 4.3.1 (ה) לתקנון התוכנית קובע כי "תא שטח 502 ישמש כמצפור ותותר בו נגישות לציבור". תא שטח זה נועד אם כן לשימוש מסוים, שהינו שונה מהשימושים האחרים שנקבעו בתוכנית עבור שצ"פים; אנו סבורים כי מסיבה זו לא ניתן לראות בהוראה זו כמצדיקה ביטול של שצ"פ איכותי שנמצא בתא שטח אחר ואשר נועד לאפשר שימושים מסוג אחר. עם זאת, אנו ערים לקשיים עליהם הצביעה העוררת נוכח המאפיינים הקניינים של השטח המדובר.

מסיבה זו אנו מקבלים חלקית את טענת העוררת בהקשר זה אולם מתנים את ביטול השצ"פ במיקומו הנוכחי במציאת מיקום חלופי ומתאים לשצ"פ איכותי בהיקף דומה, בסמיכות לשטח החום בתא שטח 400. לפיכך, אנו מורים כי לשכת התכנון – לאחר שתבוא בדברים עם העוררת, והוועדה המחוזית יבחנו גם את ביטול השצ"פ במיקומו הנוכחי, בכפוף לאיתור מיקום חלופי לשצ"פ כאמור לעיל.

49. **שינוי מס' 4:** העוררת ביקשה להגדיל את גבולה הצפוני של התוכנית ולכלול בה עוד 3 דונם מחלקות 71 ו-79 כדי לאפשר גם בהן ייעוד למגורים.

כפי שהובהר בכתבי הטענות ובדיון שהתקיים בפנינו, גבול הפיתוח של היישוב נקבע בתוכנית הכוללת, אשר כאמור טרם אושרה סופית. עוד הובהר כי הערר שהגישה העוררת על התוכנית הכוללת עוסק בין היתר בשאלה זו של תוספת שטחי פיתוח למגורים. נוכח האמור אנו סבורים כי בשלב זה אין מקום לקבל החלטה בסוגיה אגב הערר שבפנינו. שאלה זו תעלה מן הסתם אם וככל שיתחדש הדיון בעררים שהוגשו על התוכנית הכוללת. לכן איננו מוצאים לנכון להורות על תוספת שטחי פיתוח במסגרת התוכנית שבפנינו, ואנו דוחים את טענת העוררת בהקשר זה.

50. **שינוי מס' 5:** העוררת ביקשה לבטל את השצ"פ בתא שטח 501 ולקבוע במקומו שצ"פ אורכי לאורך דרך 116. אנו סבורים כי קיימת חשיבות לקיומו של שצ"פ איכותי במיקום זה וכי השינוי שמציעה העותרת – שצ"פ אורכי – אינו מהווה תחליף ראוי לשצ"פ זה. לכן אנו דוחים את טענת העוררת בהקשר זה.

51. לסיכום, החלטנו פה אחד לדחות את טענות העוררת לגבי שינויים מס' 2, 4 ו-5, ולקבל חלקית את טענות העוררת לגבי שינויים מס' 1 ו-3. לגבי שינויים אלו אנו מורים כי הם ייבחנו בלשכת התכנון המחוזית – לאחר שתבוא בדברים עם העוררת, על כל השלכותיהם, בהתאם להערותינו ולתנאים שהוזכרו לעיל, ויובאו בפני הוועדה המחוזית להחלטתה, בתוך 60 יום.

בהתאם להחלטה שתתקבל בדיון, ולשינויים שיחולו בתוכנית בעקבותיה, אם יחולו – תחליט הוועדה המחוזית אם יש צורך בהפקדה מחודשת של התוכנית או בפרסום נוסף לפי [סעיף 106\(ב\)](#) לחוק. מכל מקום, הטענות כנגד התוכנית וההחלטה שתתקבל יוגבלו לטענות שלא נדונו והוכרעו כבר במסגרת ערר זה.

היום, ח' סיון תשפ"א (19.5.2021)


אריאל צבי, עו"ד
יו"ר ועדת המשנה לעררים

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

אריאל צבי 54678313-1/21

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה