

ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה

הנדון: החלטה בעניין תכנית מס' 353-0332429

שכונת זכרונה

מצ"ב החלטה בערר מס' 87-20.

הערר נדון, בהיוועדות חזותית, ביום כ"ב בשבט תשפ"א (4.2.2021).

1. להלן חברי הוועדה:
מר יצחק ברט, נציג שר המשפטים (יו"ר)
הגב' רוני בר, נציגת מנכ"לית מינהל התכנון
גב' שולמית גרטל, מ"מ נציג שר הבינוי והשיכון
הגב' ליזי דלריצ'ה, ראש המועצה המקומית גני תקווה
מר הלל זוסמן, נציג רשות הטבע והגנים
2. חברי הוועדה שנעדרו בישיבה:
מר שמעון גואטה, ראש המועצה אזורית מעלה יוסף

בכבוד רב,

שולמית שיוז

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 • דואר אלקטרוני: arr@iplan.gov.il

ערר 87/20

ועדת המשנה לעררים
של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

העוררת

המועצה המקומית זכרון יעקב

נ ג ד

1. הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה

2. הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה "יישובי הברון"

המשיבה

3. רשות מקרקעי ישראל

דיון פומבי התקיים ביום 4.2.21 בהיוועדות חזותית לפני ועדת המשנה לעררים:
גב' רוני בר, גב' שולמית גרטל, גב' ליזי דלריצה, מר הלל זוסמן ועו"ד יצחק ברט (יו"ר)

החלטות ביניים התקבלו בימים 9.2.21 ו-11.4.21

דיונים פנימיים התקיימו בימים 4.2.21, 3.6.21, 5.7.21 ו-13.7.21

החלטה

1. הערר שבפנינו הוא על החלטת ועדת המשנה להתנגדויות של המשיבה 1 (להלן: **הוועדה המחוזית**) מיום 15.9.20 לאשר את תכנית 353-0332429 שכונת זכרונה (להלן: **תכנית זכרונה**, או: **התכנית**) בכפוף לתנאים מסוימים. עיקרו של הערר עוסק ביחס התכנוני והכרונולוגי בין תכנית זכרונה לבין תכנית המתאר הכוללנית של זכרון יעקב (תכנית 353-0440131 זכרון יעקב - תכנית מתאר כוללנית; להלן: **התכנית הכוללנית**).

עיקרי העובדות הרלוונטיות

2. המקרקעין שעליהם חלה התכנית - שטחם כ-425 דונם והם מצויים במזרח זכרון יעקב, במתחם צמוד דופן לבינוי הקיים. בתמ"א 35/1 ובתמ"מ 6 יועדו המקרקעין לשמש כשטח לפיתוח עירוני. ערב אישור התכנית חלה על המקרקעין התכנית המאושרת ש/11, שייעדה אותם לייעוד מגורים ג', שבו מותרת בנייה למגורים בצפיפות של 6 יח"ד לדונם.

3. התכנית, שהוגשה על ידי רשות מקרקעי ישראל (להלן: **רמ"י**), היא תכנית איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים, וכוללת טבלת איזון והקצאה. מטרתה - על פי הנאמר בדברי ההסבר שלה - לאפשר את הקמתן של 1,236 יח"ד בצפיפות של כ-9.8 יח"ד לדונם נטו (מתוכן כ-20% יח"ד

קטנות), וכן 250 יחידות דיור מוגן. בעניין זה נעיר כי בהתאם ללוח 1 לתמ"א 35, הצפיפות המינימלית ליישוב זכרון יעקב היא 7 יח"ד לדונם.

4. ביום 18.3.19 דנה הוועדה המחוזית לראשונה בתכנית. הוועדה ציינה כי התכנית כוללת "שטחים פתוחים ושטחים ציבוריים הן עבור תושבי השכונה והן כמענה משלים לצרכים כלל עירוניים", וכן "בשכונה משולבת חזית מסחרית לצרכים שכונתיים". בהחלטת הוועדה צוין כי במקביל לתכנית זו מקודמת גם התכנית הכוללת לזכרון יעקב, שהוחלט על הפקדתה בתנאים כחודשיים קודם לכן (ביום 28.1.19). הוועדה קבעה כי היא "רואה חשיבות גבוהה בקידום תכנית זו, המהווה עתודת קרקע ציבורית אחרונה בתחום הפיתוח העירוני של זכרון יעקב". במיוחד ציינה הוועדה כי יש חשיבות לקידום התכנית בשל "חשיבות השימוש בעתודות הקרקע להבטחת מענה ציבורי משלים לצרכי היישוב הקיימים והעתידיים ותכנון שכונת מגורים עירונית המספקת מענה מלא לצרכי היום-יום של התושבים העתידיים לחיות בשכונה". משום כך החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את התכנית בכפוף לשינויים שונים.

5. לתכנית הוגשו התנגדויות רבות, ובין השאר הוגשה התנגדות על-ידי העוררת (להלן גם: **המועצה המקומית**). בהתנגדות העוררת נטען כי ערב הפקדת התכנית נערכו בה שינויים משמעותיים, "כאשר הוראותיה הותאמו, לכאורה, להוראותיה של תכנית המתאר הכוללת". עם זאת, העוררת ציינה כי היא הגישה התנגדות לתכנית הכוללת "באופן שבו ייתכן כי קבלת התנגדויות לתכנית הכוללת יהא בהן כדי להביא לשינוי תכנוני של המקרקעין הכלולים בתחום התכנית הנקודתית".

6. לגופו של עניין, העוררת טענה בהתנגדותה טענות שונות, שנוכיר כאן כמה מהן הרלוונטיות לענייננו.

7. טענה אחת של העוררת בהתנגדותה הייתה כי קיים פגם בקידום התכנית בטרם אישורה הסופי של התכנית הכוללת. זאת - הן בשל העיקרון התכנוני המעדיף תכנון כולל על פני תכנון נקודתי (ראו: ע"ם 8909/13 הרמלן נ' הוועדה המחוזית מרכז, פס"ד מיום 4.3.15; להלן: **עניין הרמלן**), הן בשל החשש שאישור התכנית יסכל כל אפשרות לדיון אמתי בהתנגדויות שהוגשו לתכנית הכוללת. בעניין זה הדגישה העוררת בהתנגדותה כי התכנית הכוללת כבר הופקדה ומצויה אפוא בהליכים תכנוניים מתקדמים ביותר; כי התכנית היא התכנית השנייה שמקודמת בטרם אישור התכנית הכוללת (לצד תכנית 353-0636027 גבעת עדן - מתחם משולב מסחר ומגורים; להלן: **תכנית גבעת עדן**);¹ וכי לאחר אישור התכנית הכוללת יהא אישור התכנית דנן מצוי בסמכות הוועדה המרחבית.

8. טענה נוספת של העוררת בהתנגדותה הייתה כי התכנית סותרת את התכנית הכוללת בהיבטים שונים. התכנית הכוללת קובעת כי מספר יחידות הדיור בשכונת זכרון יהא 1,300, ואילו בתכנית מוצע לאשר בשכונה זו 1,236 יח"ד רגילות ו-250 יח"ד לדיור מיוחד -

¹ בעת הגשת ההתנגדות היה תלוי ועומד ערר על ההחלטה המאשרת את תכנית גבעת עדן (ערר 4/20). ערר זה נדחה ביום 31.8.20.

סה"כ 1,486 יח"ד. העוררת הוסיפה וטענה בהתנגדותה כי אם לוקחים בחשבון את יחידות הדיור המיוחד, גם הצפיפות המוצעת בתכנית עולה על הצפיפות הקבועה בתכנית הכוללנית.

9. עוד טענה העוררת בהתנגדותה, כי שטחי המסחר המוצעים בתחום התכנית הם חזיתות מסחריות בלבד - נלוות ליעודים של שב"צ, מגורים ודיור מיוחד. העוררת טענה כי "על מנת ששכונה זו תוכל להתקיים כשכונה עצמאית, יש להקצות שטח מסחרי גדול ומשמעותי יותר בייעוד עצמאי ונפרד לטובת מסחר".

10. טענה נוספת שהופיעה בהתנגדות העוררת עסקה בשלביה הנדרשת לטענתה במימוש התכנית. העוררת ביקשה להוסיף לתקנון התכנית הוראה הקובעת כי תנאי למתן היתר בנייה ראשון בתחום התכנית יהיה "אישור תכנית בינוי ופיתוח מפורטת לכלל השכונה על-ידי מהנדס המועצה והוועדה המקומית", ולאחר מכן הגשת תכנית בינוי לכל תא שטח בנפרד.

11. לצד ארבע הטענות הללו, הוסיפה העוררת בהתנגדותה טענות בעניינים נוספים.

12. בימים 14-15.9.20 קיימה ועדת המשנה להתנגדויות דיון בהתנגדויות שהוגשו לתכנית. הוועדה ציינה בפתיחת דבריה פעם נוספת כי היא רואה חשיבות גבוהה באישור התכנית, "המהווה עתודת קרקע ציבורית אחרונה בתחום הפיתוח העירוני של זכרון יעקב". בפרט, הוועדה ציינה כי "יש לציין את חשיבות השימוש בעתודות הקרקע להבטחת מענה ציבורי משלים לצרכי היישוב הקיימים והעתידיים ותכנון שכונת מגורים עירונית המספקת מענה מלא לצרכי היום-יום של התושבים העתידיים לחיות בשכונה". על רקע זה החליטה הוועדה לאשר את התכנית בתיקונים שונים, ונזכיר להלן את החלטותיה בטענות העוררת שהוזכרו לעיל.

13. באשר לטענת העוררת כי אין לאשר את התכנית בטרם אישור התכנית הכוללנית - הוועדה המחוזית קבעה שיש לדחות טענה זו מכמה סיבות: התכנית הכוללנית טרם אושרה ואישורה עלול לארוך זמן רב; התכנית אינה נקודתית אלא תכנית לשכונה שלמה וחדשה; והתכנית תואמת את התכנית הכוללנית. בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות נקבע כדלהלן:

"יש להבחין בין מקרה בו אושרה תכנית כוללנית ותכנית מפורטת מבקשת לחרוג מהקבוע בה לבין מקרה בו תכנית מפורטת מבקשת לחרוג מתכנית כוללנית הנמצאת בהליכי תכנון. ככלל, במקרה הראשון לא ניתן לחרוג מהתכנית הכוללנית, ואולם במקרה השני – הכלל הוא שאין מניעה שכזו, שכן התכנית הכוללנית טרם אושרה, ולא נדרש להמתין עד לאישורה בפרט כאשר הדבר עשוי לארוך עוד זמן רב. על אחת כמה וכמה מקום בו התכנית המפורטת תואמת לתכנית הכוללנית שטרם אושרה. בענין זה פסקו בתי המשפט, פעם אחר פעם, כי אין מניעה לאשר תכניות מפורטות קודם אישורה של תכנית כוללנית, וכי אין להשהות אישור תכניות כאמור עד לאישורה של התכנית הכוללנית (ראו למשל: עע"מ 8909/13 ישעיהו הרמלין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז

(פורסם בנבו; עת"מ (מחוזי מרכז) 2036-07-16 שרון אור חיים ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז (פורסם בנבו); לא זו אף זו. אין להתייחס לתכנית דנן כאל תכנית נקודתית, שהרי עסקינן בתכנית לשכונה שלמה וחדשה. במצב כאמור, ולאור העובדה שעד לאישורה של התכנית יארך זמן לא קצר, אין מניעה לאשר את התכנית קודם שתאושר הכוללנית. (ראו: עת"מ (חיפה) 21000-02-17 ועד הפעולה של קיסריה ואח' נ' מועצה אזורית חוף הכרמל ואח' (פורסם בנבו)) זאת ועוד. התכנית דנן אינה סותרת את התכנית הכוללנית במתכונתה כפי שפורסמה להתנגדויות."

14. באשר לטענה בדבר הסתירה בין התכנית הכוללנית לבין התכנית בנוגע למספרי יחידות הדיור ולצפיפות בתחום התכנית, קבעה הוועדה המחוזית ש"אין לספור יחידות דיור מוגן כיחידות דיור".

15. בטענת העוררת בדבר היעדר שטחי מסחר מספיקים בתחום התכנית, קבעה ועדת המשנה להתנגדויות כדלהלן:

"התכנית כיום מאפשרת 3,610 מ"ר עיקרי למסחר. שטח זה הוא מעל להיקף השטח המבוקש בהתנגדות. שילוב השטח עם ייעודים אחרים מבטיח יעילות השימוש בקרקע ויצירת שכונה עירונית מיטבית."

16. ולבסוף, באשר לבקשת העותרת לקבוע כי תנאי למתן היתרי בנייה בשטח התכנית יהא אישור תכנית בינוי ופיתוח מפורטת לכלל השכונה, החליטה ועדת המשנה להתנגדויות לקבל את הבקשה באופן חלקי וקבעה כדלהלן:

"סעיף 6.1(1) מחייב תכנית בינוי לכל תא שטח בכללותו כתנאי למתן היתר בנייה. אין הצדקה לתכנית בינוי לכל שטח התכנית, בפרט לאור השלבויות המפורטת בסעיף 7.1 ומציגה חזון תכנוני של פיתוח מושכל הכפוף לפיתוח תחבורה, תשתיות קוויות ומבני ציבור. עם זאת, יש להוסיף הוראה כי תנאי להיתר בניה ראשון בכל תחום התכנית יהיה הכנת תכנית תשתיות לכלל שטח השכונה, ובתיאום עם הרשות המקומית. תכנית הבינוי הינה בסמכות ועדה מקומית ואין מקום ליצור כפילות ועיכובים בהתניה נוספת של אישור מהנדס המועצה."

17. כאמור, לאחר שדנה בהתנגדות המועצה המקומית ובהתנגדויות הנוספות שהוגשו לתכנית, החליטה ועדת המשנה להתנגדויות לאשר את התכנית בכפוף לתיקונים שונים. על החלטה זו הוגש הערר דנן.

התכנית הכוללנית

18. כפי שראינו, קיים קשר הדוק בין התכנית מושא הערר לבין התכנית הכוללנית, ומרבית הטענות בערר נוגעות ליחס הכרונולוגי והלוגי בין שתיהן. בטרם נפרט את הטענות שנשמעו בפנינו בערר, נציין אפוא את עיקרי מהלכיה של התכנית הכוללנית. לתועלת הקורא, לא נגביל עצמנו למהלך הזמנים שתואר עד כה, אלא נביא בפרק זה את ההליכים שהתקיימו בתכנית הכוללנית עד למועד מתן החלטתנו בערר.
19. יוזם התכנית הכוללנית הוא משרד הבינוי והשיכון וועדת היגוי רבת משתתפים, בראשות האגף לתכנון מקומי ומפורט במינהל התכנון.
20. התכנית הכוללנית נדונה לראשונה על ידי הוועדה המחוזית ביום 3.9.18. הוועדה המחוזית קבעה כי "לתכנית חשיבות ציבורית ממעלה ראשונה" בכך שהיא "מתווה מצע תכנוני ראוי עבור הישוב לטווח הארוך, תוך שמירה על הצביון הייחודי המאפיין את המושבה ושמירה על ערכי סביבה ונוף במרחב הסובב". הוועדה המחוזית הורתה על בחינת האפשרות לעיבוי צפיפות המגורים באזורים השונים ביישוב ולערוך "בחינה מחודשת של פריסת מוסדות הציבור הנדרשים ביישוב... כחלופה לתכנון המוצע לפיו השטחים הציבוריים ובתי הספר מרוכזים בשוליים המזרחיים של הישוב". ביחס לשכונת זכרונה, שסומנה בתשריט התכנית הכוללנית כ"מתחם 7", ציינה הוועדה המחוזית שיש לדייק את גבול המתחם בהתאם לתכנית מושא הערר דנן.
21. ביום 28.1.19 ערכה הוועדה המחוזית דיון נוסף בתכנית הכוללנית, ובסיומו החליטה ברוב דעות להפקידה. הוועדה קבעה בסעיף 1.1 להחלטתה את צפיפות יחידות הדיור ואת גובהן בכל אחד מהמתחמים, ולגבי שכונת זכרונה נקבע כי הצפיפות תהא 10 יח"ד לדונם וגובה המבנים יהיה 9 קומות. בסעיף 9.7 להחלטה קבעה הוועדה המחוזית בין השאר כי קיבולת יחידות הדיור בשכונת זכרונה תעודכן ל-1,300 יח"ד. עוד קבעה הוועדה המחוזית (בסעיף 13 להחלטתה) כי היא תצורף כיזמית נוספת לתכנית.
22. לתכנית הכוללנית הוגשו התנגדויות רבות, ואחת מהן הוגשה על ידי העוררת שבפנינו - המועצה המקומית. התנגדותה של העוררת התמקדה בציפוף שנקבע בתכנית הכוללנית, המפר לעמדתה את אופייה הייחודי של זכרון יעקב שבא לידי ביטוי ב"חזון התכנית" המופיע בדברי ההסבר לה (עמ' 22 לתקנון התכנית הכוללנית המופקדת):
- "מושבה לתושביה, המשמרת את מורשתה ההיסטורית והחקלאית,
מתחדשת מבפנים, שואפת לעצמאות כלכלית ומעניקה איכות חיים ברמה
גבוהה, באיזון עם המרחב הציבורי והסביבה."
23. בהתנגדותה, ביקשה העוררת בין השאר לקבוע בתכנית הכוללנית הוראה לפיה בכל תכנית מפורטת ייקבע כי תנאי להקמת מגורים הוא השלמת בנייה לתעסוקה, מסחר או מלונאות

בהיקף של לפחות 155 מ"ר על כל 100 מ"ר בנייה למגורים. בנוסף, העוררת טענה טענות שונות בעניין אופן הדיון במליאת הוועדה המחוזית בהפקדת התכנית. באשר להוראות הנוגעות למתחם 7 - שכונת זכרונה - ביקשה העוררת להותיר את היקפי הבנייה ומספר יחידות הדיור כפי שנקבעו בתכנית זכרונה, אך הוסיפה: "ניתן לבחון תוספת יחיד בצורה מבוקרת, על מנת לאפשר לאזן את הצפיפות ברמה הכלל יישובית, ובמטרה לשמור על ציבונה הייחודי של המושבה". לצד טענות אלה טענה העוררת טענות רבות נוספות שאינן רלוונטיות לענייננו.

24. ביום 16.12.19 החליטה הוועדה המחוזית על מינוי חוקר לשמיעת ההתנגדויות שהוגשו לתכנית הכוללת. דו"ח החוקר הוגש בחודש נובמבר 2020, והוא המליץ לדחות את מרבית רכיבי התנגדותה של המועצה המקומית. בין השאר התייחס החוקר לבקשת המועצה המקומית לקבוע הוראות שיבטיחו כי הצפיפות תגדל בצורה מדורגת ותלויה במימוש בפועל של שטחים מניבים, וקבע כדלהלן:

"בין התכנית הכוללת לתכניות המפורטות תהיה חשיבה, יהיה תכנון מפורט מחודש ומחושב, והתקווה שהועדה המקומית תוסמך והתכנון של זכרון יעקב יקבע ויוחלט בזכרון יעקב, ולא בחיפה. הרי האצלת סמכויות התכנון לוועדות המקומיות ולוועדות המרחביות היא אחת ממטרות העיקריות והחשובות של מפעל התכניות הכוללניות."

25. החוקר המליץ לקבל את בקשת המועצה המקומית להשאיר את היקפי הבנייה בשכונת זכרונה כפי שנקבעו בתכנית זכרונה, והציע "להטמיע את התכנית המפורטת" בהוראות התכנית הכוללת.

26. ביום 28.12.20 דנה הוועדה המחוזית בהתנגדויות ובדו"ח החוקר, והחליטה לבחון את תיקון התכנית הכוללת בין השאר כך ש"תוספת של עד 20% בצפיפות הבנייה למגורים [בתכנית מפורטת - הח"מ]... לא תהווה סטייה מהתכנית". לשם בחינת תיקון זה, הורתה הוועדה המחוזית על פרסום כוונתה לשנות את התכנית הכוללת במתווה הקבוע בסעיף 106(ב) לחוק.

27. ביום 1.3.21 הגישה העוררת - המועצה המקומית - את התייחסותה לשאלה האמורה וטענה כי "אין לאשר בשום אופן לשנות את הוראות התכנית, באופן שיאפשר גמישות בקביעת צפיפות בתכנית המתאר, כמפורט בסעיף א.1. להחלטה". העוררת טענה כי הצפיפות המוצעת בתכנית המופקדת היא מופרזת, וודאי שאין מקום להגדילה ב-20% נוספים. הגדלה זו תגרום, לעמדת המועצה המקומית, בין השאר למחסור בשטחים ציבוריים ובשטחים מניבים, וכן כרוכה בפגיעה תחבורתית. כסעד חלופי ביקשה העוררת כי התכנית הכוללת תכלול הוראה לפיה לא יוצאו היתרי בנייה למגורים בטרם הוצאו היתרי בנייה למבנים ציבוריים, לשצ"פים ולשטחים מניבים.

28. ביום 28.4.21 דנה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית בהתנגדויות שהוגשו לתכנית הכוללנית ובהתנגדויות הנוספות שהוגשו בהליך לפי סעיף 106(ב) לחוק. הוועדה המחוזית החליטה לאמץ ברובן את המלצות החוקר, לדחות את החלקים הרלוונטיים לענייננו בהתנגדות העוררת, וכן לאמץ באופן חלקי את השינוי ששקלה לערוך בתכנית המופקדת. בהחלטת הוועדה בעניין האפשרות להגדיל את הצפיפות הקבועה בתכנית הכוללנית ב-20% נקבע כך:

"לאחר שמיעת ההשגות סבורה הוועדה כי יש להחריג את אזור לב המושבה שהוגדר בתכנית המופקדת כאתר/מתחם לשימור (סומן בתשריט מצב מוצע בקו ורוד) מהחלטת הביניים בדבר הגברת הצפיפויות. הוועדה רואה ערך בשימור המרקם הייחודי של מרכז המושבה, כפי שגם בא לידי ביטוי במסמכי התכנית המופקדת, ועל כן מורה הוועדה להטמיע את סעיף הגמישות לתוספת צפיפות ממוצעת תוך החרגת אזור זה.

...

לעמדת הוועדה תוספת הצפיפות לא עתידה לפגוע בתשתיות ציבוריות (תחבורה, שטחי ציבור), זאת כיוון שמדובר בפוטנציאל פיתוח ארוך טווח שמימושו יימשך לאורך שנים רבות. מימוש הדרגתי של יחיד (תוספת התושבים) מייתר את הטענה בדבר מימוש אינטנסיבי בפרק זמן קצר של תוספת דירות ואנשים במרקם הקיים. באופן דומה הוועדה אינה רואה בתוספת הצפיפות פוטנציאל לפגיעה בבסיס הכלכלי של היישוב, זאת לאור ההקצאה הגבוהה של שטחים מניבים שמוקצים בתכנית."

29. בפועל, הוועדה קבעה כי יתווסף לתכנית הכוללנית סעיף קטן שזו לשונו:

"תוספת של עד 20% בצפיפות הבניה למגורים, ביחס לצפיפות המפורטת בסעיף 4.2 במתחמים השונים, למעט בשטחים הנכללים באתר/מתחם השימור (בהם לא תותר תוספת הגמישות), לא תהווה סטייה מהתכנית. תכנית מפורטת המבקשת לקדם צפיפות ברמה של עד 20% מעבר לצפיפות המפורטת בהוראות להלן תידרש להציג נתונים בדבר מאפייני המרקם הבנוי הקיים והמתוכנן במתחם על פי התכנית הכוללנית וכן להציג התייחסות להשפעה של העלאת הצפיפות מההיבטים של מענה לתשתיות העירוניות בפרט בהיבטים של מבני ציבור ותחבורה."

30. ביחס לנתונים הכמותיים של מספר יחידות הדיור בשכונת זכרונה, קבעה הוועדה כדלהלן:

"הוועדה סבורה כי מבחינה תכנונית נכון להוסיף את יחידות הדיור המוגן למתחם זה, בין היתר, נוכח הצורך בהן כמענה לאוכלוסייה המתבגרת ביישוב, ולפיכך יש לתקן את הנתונים הכמותיים (יחיד כולל התייחסות לדיור מוגן, מ"ר) בהתאם להחלטה לאישור של התכנית המפורטת לשכונת זכרונה (מס' 353-0332429). עם זאת, לאור הערר שהגישה המועצה המקומית נגד הוועדה המחוזית בעניינה של התכנית האמורה (ערר 87/20) שטרם ניתנה בו החלטה, ייקבעו הנתונים האמורים למתחם זה, בהתאם להחלטה בערר שתינתן על ידי ועדת המשנה לעררים."

31. בדומה לכך, אף בעניין תשריט שכונת זכרונה קבעה הוועדה כי יש לעדכנו בהתאם לתכנית זכרונה, ככל שתתקבל הכרעה בערר דנן.

32. עוד החליטה הוועדה, לדחות את בקשת העוררת להוסיף לתכנית הכוללנית הוראת שלביות, שתבטיח כי יינתנו היתרים לשטחים ציבוריים ולשטחים מניבים בטרם מתן היתרי בנייה למגורים, שכן הוראה מסוג זה צריכה להישקל במסגרת תכניות מפורטות:

"הוועדה דוחה את הטענה בדבר צורך במתן כלים התואמים תכנון מפורט לביצוע במסגרת תכנית כוללנית ורואה בכך פגיעה ביצירת גמישות תכנונית עתידית שיש לקדם מתוך ראייה מקומית. בפרט דוחה הוועדה את בקשת המועצה בדבר הכללת התייחסות לנושא היתרי בנייה ברמת תכנון כוללני."

33. על החלטה זו, לאשר את התכנית הכוללנית, הוגשה בקשה לדיון חוזר לפי סעיף 11ד לחוק, וביום 14.6.21 נערך דיון בעניין בפני מליאת הוועדה המחוזית. הבקשה התמקדה בין השאר בצפיפות המוצעת בתכנית הכוללנית, בטענה בעניין חוסר בשטחים מניבים ובצורך בשלביות בין הקמת השטחים המניבים לבין בניית בנייני המגורים (במיוחד בשכונת זכרונה). הוועדה המחוזית החליטה, בדעת רוב, לדחות את הטענות וקבעה ביחס אליהן כדלהלן:

"בנוגע לטענה בדבר הגדלת הציפוף והגבהים בניגוד לעמדת המועצה המקומית - מטרת התכנית הכוללנית הוא ליצור מסגרת תכנונית לפיתוחה של זכרון יעקב לשנים רבות קדימה. במצב כאמור יש ליצור מסגרת תכנונית גמישה הן ביחס למספר יחידות הדיור והן ביחס לגובה ולמספר הקומות. סטגנציה תכנונית תפגע בהתפתחותו של היישוב, והיא עומדת בניגוד לקבוע בתמ"א/35/1 ולרוח הזמן וצו השעה להגדיל ההיצע של יחידות דיור, והוראות מגבילות אחרות עומדות בניגוד לגמישות הנדרשת בתכנית שמתוכננת לקרוב לעשרים שנה קדימה.

אשר לטענה בדבר חוסר בשטחים מניבים – לא ברור כלל התשתית העובדתית של טענה זו. התכנית כוללנית מציעה שטחים מניבים בסדרי גודל של 927,000 מ"ר. משמעות שטחים אלו היא כי מדובר בסך של כ-22 מ"ר מניב לנפש כאשר המקובל הוא שטח של כ-10-12 מ"ר מניב לנפש, וזאת בהסתמך על 42,000 נפש, שספק אם המימוש בשנים האמורות יגיע למספר הנקוב. יצוין כי גם הגדלת קיבולת בעטיה של ההוראה המאפשרת להוסיף ציפוף של 20% עדיין תשאיר את השטח המניב ביחס לנפש מעל ל-12 מ"ר מניב לנפש.

את נושא השלביות יש להשאיר בידי מוסד התכנון שיאשר את התכניות המפורטות, והוא שיוכל לבחון את מכלול הצרכים הנובעים מהבניה העתידית, לרבות הקמתם של שטחים מניבים, ואין בשלב זה לחשק את שיקול דעתו. יצוין כי שכונת זכרונה נמצאת לעת הזאת בפני קבלת החלטתה של ועדת המשנה לעררים בערר שהגישה המועצה המקומית."

34. העוררת הודיעה כי היא מתכוונת לערור על החלטה זו, וביום 19.8.21 הגישה ערר על החלטה זו, לאשר את התכנית הכוללנית (ערר 55/21). בערר זה כלולות טענות באשר להליכי אישורה של

התכנית הכוללנית, לכמות יחידות הדיור שנקבעה בה (בפרט נוכח ההוראה לפיה תכנית מפורטת תוכל להוסיף יחידות דיור בשיעור של 20% על הקבוע בתכנית הכוללנית), לכמות מוסדות הציבור ושטחי המסחר, להיעדר הוראות שלביות למבני ציבור ולשטחים מניבים ועוד. באשר לצפיפות שנקבעה במתחם 7 - שכונת זכרונה - נטען בעמ' 16 לערר כדלהלן:

"מתחם 7 - שכונת זכרונה - שכונה חדשה בשלבי תכנון הכוללת בנייה רוויה בה נקבעה צפיפות של 10 יח"ד/דונם (!). במתחם זה ניתן יהיה לבחון העלאת הצפיפות - ברם, זאת רק לאחר בחינה כוללת של כלל היישוב ועל חשבון הורדת הצפיפות במקומות הקיימים שצוינו לעיל, בהם העלאת הצפיפות כמוצע בתכנית אינה ריאלית ואינה סבירה. יתר על כן, ברי כי העלאת הצפיפות גם במתחם זה תחייב הוספת תשתיות ציבוריות, שטחי מסחר ותעסוקה מניבים וכן מענה לבעיות התחבורה כפי שפורטו לעיל." (ההדגשות במקור)

35. לאחר שסקרנו את מהלכה של תכנית זכרונה ואת קורותיה של התכנית הכוללנית, נפנה לתיאור טענות הצדדים בערר שבפנינו.

טענות העוררת

36. טענתה הראשונה של העוררת הייתה בדבר עדיפות התכנון הכולל על פני התכנון הנקודתי. כדוגמה לחשיבותו של תכנון כולל בהקשר דגן ציינה העוררת כי יש סוגיות תכנוניות משמעותיות - דוגמת הצפיפות, מספר יחידות הדיור, שטחי מסחר ועוד - שצריכות להיות מוכרעות ברמה כלל יישובית. כך למשל, התכנית הכוללנית קובעת את הצפיפות בכלל היישוב, ואם תתקבל התנגדות המועצה המקומית לצפיפות המוצעת במרכז המושבה ההיסטורי, ממילא יהיה צורך בשינוי הצפיפות בשכונות האחרות. על כן טענה העוררת כי לא ניתן לקבוע את הצפיפות בשכונת זכרונה מבלי לראות את תמונת הצפיפות הכוללת בתכנית הכוללנית.

37. המועצה המקומית התייחסה בערר להחלטה לדחות את ערר גבעת עדן. אף באותו ערר נטען שאין לאשר את התכנית בטרם אישור תכנית כוללנית, אולם ועדת המשנה לעררים דחתה טענה זו. העוררת טענה כי אין להשוות בין היקף שתי התכניות - תכנית גבעת עדן חלה על שטח של 21 דונם בלבד, ואילו התכנית דגן חלה על 425 דונם.

38. העוררת הדגישה במיוחד את היקפה הגדול של התכנית. לדבריה, התכנית הכוללנית מגדילה את מספר יחידות הדיור המאושרות בזכרון יעקב ב-60%, והתכנית דגן לבדה אמורה להוסיף 20% מהדיור הקיים במועצה המקומית כיום - כלומר, כשליש מהתוספת העתידית של התכנית הכוללנית. אישור התכנית יוביל לשינוי משמעותי בצביון המועצה המקומית, ושינוי זה צריך להיות מוכרע במסגרת תכנון כולל המתבונן על צרכי היישוב כולו ומאזן בין מספר יחידות הדיור, היקף שטחי המסחר וכמות השטחים הציבוריים במתחמים השונים.

39. עוד טענה העוררת, כי התכנית אינה כוללת שטחים מניבים בהיקף שיאפשר לממן את ההוצאות הנדרשות למימוש יחידות הדיור הכלולות בה, ואף חושפת את המועצה המקומית לתביעות פיצויים בהיקף של עשרות מיליוני ₪. לתמיכה בטענה זו צירפה העוררת חוות דעת שמאית.

40. העוררת גם חזרה על טענתה, כי אישור התכנית דנן בטרם אישור התכנית הכוללנית הוא "מחטף", שכן לאחר אישור התכנית הכוללנית יהא אישור התכנית בסמכות הוועדה המרחבית. העוררת ציינה פעם נוספת כי התכנית היא התכנית השלישית המאושרת בזכרון יעקב בתקופה האחרונה בטרם אישור התכנית הכוללנית - לאחר תכנית גבעת עדן ותכנית 353-0562850 אמירי גן זכרון יעקב - מתחם מלונאות ומגורים (להלן: **תכנית אמירי גן**)². בנוסף, העוררת טענה כי היות ששכונת זכרונה היא עתודת הקרקע האחרונה להקמת מבני ציבור במועצה המקומית, עליה להיות מתוכננת מתוך ראייה מקיפה של צרכי היישוב ולהעניק להם פתרונות פרוגרמטיים. ראייה זו יכולה להיעשות בתכנית כוללנית בלבד.

41. בנוסף לטענה העקרונית בדבר עדיפות התכנון הכולל על התכנון הנקודתי, טענה העוררת כי התכנית סותרת את הוראות התכנית הכוללנית המופקדת בכל הנוגע למספר יחידות הדיור. כאמור, התאמת התכנית לתכנית הכוללנית בנקודה זו תלויה בשאלה האם יש למנות יחידות דיור מיוחד כחידות דיור. העוררת טענה כי שאלה זו נדונה על ידי המועצה הארצית בישיבתה מיום 7.10.08, בהתאם לסעיף 6(ב) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: **החוק**), בעניין ההחלטה בערר 29/08 על תכנית חש/א/8/45: דיור מוגן לאוכלוסיית גיל הזהב בקיבוץ תל יצחק (להלן: **ערר אחוזת פולג**). באותו מקרה נקבע, לטענת העוררת, כי יש לראות יחידות דיור מיוחד כחידות דיור רגילות לעניין מספר יחידות הדיור המרבי הקבוע בתמ"א 35. על החלטה זו הוגשה עתירה מינהלית (עת"מ 3146-08), והעתירה נדחתה. העוררת הוסיפה וטענה כי כך נקבע כיום במפורש בכותרת לוח 2 לתמ"א 35 (כפי שתוקנה בתיקון ב'1 ביום 9.6.16), וכך גם קבעה ועדת המשנה לעררים בהחלטתה מיום 22.1.19 בערר 23/18 המועצה האזורית עמק חפר נ' הוועדה המחוזית מרכז (להלן: **ערר עמק חפר**), בעניין יחידות דיור להשכרה או למעונות. לטענת העוררת, כל סוגי הדירות ביעוד דיור מיוחד נמנות כחידות דיור, למעט כאשר הן מהוות חלק ממוסד ונסמכות עליו.

42. מעבר לטענת היחס בין התכנית לבין התכנית הכוללנית, וכדי למנוע לטענתה קריסה כלכלית של המועצה המקומית, ביקשה העוררת כי תתווסף לתכנית הוראת שלביות הקובעת כי תנאי למתן היתר בנייה למגורים בתחום התכנית יהיה השלמת בנייה למסחר או לתעשייה בהיקף של לפחות 155 מ"ר על כל 100 מ"ר בנייה למגורים.

43. טענה נוספת של העוררת, אף היא בעניין השלביות הנדרשת לטענתה בתכנית, נוגעת להקמת מבני הציבור. העוררת ביקשה בהתנגדותה להוסיף לתכנית הוראה הקובעת כי תנאי למתן היתר בנייה ראשון בתחום התכנית יהיה אישור תכנית בינוי ופיתוח מפורטת לכלל השכונה.

² על ההחלטה לאשר את תכנית אמירי גן הוגש ערר - ערר 82/20. ביום 4.1.21 נדחה הערר על הסף ולגופו.

ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית קיבלה התנגדות זו באופן חלקי וקבעה כי תנאי היתר בנייה ראשון בכל תחום התכנית יהיה הכנת תכנית **תשתיות** לכל שטח השכונה בתיאום עם הרשות המקומית. בנוסף, בסעיף 6.1 לתקנון התכנית נקבע כי "תנאי למתן היתר בנייה למגורים ודיור מוגן יהיה הגשת תכנית בינוי לכל תא שטח בכללותו... שתוגש על ידי הגורם המפתח ותאושר על ידי הוועדה המקומית"; וסעיף 7.1 לתקנון התכנית מחייב הגשת "חוו"ד הרשות המקומית לעניין צרכי הציבור הנדרשים" במתחם הדרומי ובמתחם הצפוני, כתנאי להוצאת היתרי בנייה בכל אחד מהמתחמים. העוררת טענה כי הוראות אלה אינן מבטיחות כי מבני הציבור ייבנו לפני יחידות הדיור. על כן ביקשה העוררת כי התכנית תקבע במפורש שלביות בין הקמת מבני הציבור לבין הקמת יחידות הדיור, וכן ייכלל בה סעיף הקובע כי תנאי למתן היתר בנייה בכל תא שטח יהיה אישור תכנית בינוי שתקבע לוחות זמנים להקמת מבני הציבור באותו תא שטח.

44. פרק ו' לערר עסק בנושא "עירוב שימושים". העוררת טענה כי "אין לאפשר שילוב של מבני ציבור בייעוד למגורים ובייעוד מסחרי". נציין כבר כעת כי הוועדה המחוזית טענה בתשובתה כי "בתכנית אין עירוב שימושים מסוג זה", ואין אפוא מחלוקת בעניין זה הטעונה הכרעה.

45. נושא נוסף שהוזכר בערר הוא היקף שטחי המסחר הכלולים בתכנית. בהחלטת ועדת המשנה להתנגדויות נקבע כי יש בתכנית 3,610 מ"ר שטחים עיקריים למסחר, ואילו העוררת טענה כי היקף שטחי המסחר העיקריים בתכנית הוא 3,110 מ"ר בלבד. העוררת טענה כי כלל שטחי המסחר מוצעים כחזיתות מסחריות וכשטחים נלווים לשטחים בייעוד שב"צ, מגורים ודיור מיוחד, אך "על מנת ששכונה זו תוכל להתקיים כשכונה עצמאית, יש להקצות שטח מסחרי גדול ומשמעותי יותר בייעוד עצמאי ונפרד... כך שיינתן מענה לצרכי השכונה ללא צורך להסתמך על שטחי מסחר בשאר חלקי המושבה". כך, לטענת העוררת, תושבי השכונה יוכלו להתנהל בתוך השכונה ויינתן מענה לצרכיהם במרחק הליכה או רכיבת אופניים, באופן שיפחית את תנועת כלי הרכב לכיוון מרכז המושבה ההיסטורי. העוררת הוסיפה כי קיים "סיכוי ממשי" שמימוש הדיור המיוחד יידחה בשנים רבות, שכן בקרבת מקום מצוי מגרש שיועד בשנת 2013 לדיור מוגן ועד היום לא מומש. אם חשש זה יתממש, אזי מימוש שטחי המסחר הנלווים לדיור המיוחד (שהיקפם הוא 55% מכלל שטחי המסחר בתחום התכנית) יידחה עמו. מסיבות אלה ביקשה העוררת להוסיף שטחי מסחר לתכנית ולייחד לשטחי המסחר מגרש עצמאי ומופרד, או לחילופין להתנות הוצאת היתרי בנייה למגורים בשטח התכנית מעל 30% בהוצאת היתרי בנייה ל-1,000 מ"ר מסחר.

46. טענה נוספת של העוררת עסקה בגובה המבנים בתחום התכנית. העוררת טענה שנוכח המחשבה הרבה שהושקעה באופן שבו הבינוי ישולב במבנה הטופוגרפי, יש להוסיף לתכנית הוראות לפיהן נספח הבינוי יהיה מחייב לעניין מספר הקומות, ותוספת קומות תהווה סטייה ניכרת מהתכנית.

טענות המשיבים

47. בתשובת הוועדה המחוזית לערר מופיעה התייחסות מקיפה ומפורטת לכלל הטענות שבערר.
48. באשר ליחס בין תכנון כולל לתכנון מפורט, הוועדה המחוזית הצהירה כי "אכן מבחינה תכנונית ומבחינת הגיונם של דברים נכון להקדים תכנון כולל לתכנון מפורט". יחד עם זאת, הוועדה המחוזית ציינה כי כלל זה אינו רלוונטי לענייננו, שכן לא ניתן להתייחס לתכנית החלה על שכונה שלמה, ששטחה מאות דונמים, כ"תכנון נקודתי". מעבר לכך, הוועדה המחוזית טענה כי "הדרך לנוסח הסופי של התכנית הכוללת ולמעמדה הסטטוטורי המחייב עדיין ארוכה", שכן לאחר אישור התכנית הכוללת סביר שיוגשו נגדה עררים ועתירות, ועל כן אין מקום לעכב את ההחלטה בתכנית דנן עד לאישורה הסופי של התכנית הכוללת.
49. כאסמכתה לטענתה הפנתה הוועדה המחוזית לפסק הדין **בעניין הרמלין**, שכבר הוזכר לעיל. עוד הפנתה הוועדה המחוזית, לפסק הדין בעת"מ 21000-02-17 ועד הפעולה של קיסריה נ' מועצה מקומית חוף כרמל, מיום 4.7.17 (להלן: **עניין קיסריה**). באותו עניין נפסק כי "אין מדובר בתכנית פרטית ממוקדת אלא בתכנית ביוזמת רשות ציבורית שמשתרעת על פני שטח רב, שכונה שלמה, וראוי להסתכל עליה כעל תכנון בעל מאפיינים כוללניים ולא תכנית נקודתית" - והוא הדין, לדידה של הוועדה המחוזית, אף לענייננו. הוועדה המחוזית גם הפנתה לפסק הדין בעת"מ 2036-07-16 שרון אור חיים נ' הוועדה המחוזית מרכז, מיום 4.8.16 (להלן: **עניין אור חיים**), בו נקבע לטענתה כי "לא נכון להמתין עד לאישורה הסופי של תכנית כוללת מקום בו זו מצויה במחלוקת בין הוועדה המחוזית לרשות המקומית, וכי ניתן לאשר תכנית נקודתית מקום בו זו תואמת למגמות התכנון הכולל". עוד הפנתה הוועדה המחוזית להחלטות שונות של ועדת המשנה לעררים - הערר **בעניין גבעת עדן**; ערר 57-59/20 עמותת שומרים על דניה נ' הוועדה המחוזית חיפה; ערר 13/16 הוועדה המקומית רמת השרון נ' הוועדה המחוזית ת"א.
50. באשר לטענת העוררת, כי אישור התכנית נועד "לעקוף" את הוועדה המרחבית שתהא מוסמכת לאשרה לאחר אישור התכנית הכוללת, השיבה הוועדה המחוזית כי טענה זו אינה נכונה. הסמכות לאשר תכניות מפורטות התואמות תכנית כוללת מאושרת נתונה רק לוועדות מקומיות עצמאיות, ואילו הוועדה המרחבית אינה עצמאית (לעת הזו). מעבר לכך, הוועדה המחוזית ציינה כי הוועדה המרחבית בחרה שלא להיות צד לערר, וממילא אין לשים דברים בפיה.
51. הוועדה המחוזית הוסיפה וטענה כי אין צדק בטענה כי קיימות סתירות בין התכנית הכוללת ובין התכנית. הסטייה - אם קיימת - היא של 186 יח"ד לדזור מוגן, מתוך 1,300 יחידות דזור בתחום התכנית (כ-14%), ואין מדובר בשינוי דרמטי מבחינה תכנונית. הוועדה המחוזית ציינה כי "יחידות הדזור המוגן אינן מעמיסות תשתיות של כלי רכב ו/או תשתית של מבני ציבור בנויים או פתוחים, שכן אלו ניתנים במסגרת המבנה הייעודי", ועל כן השפעת החרیגה במספר יחידות הדזור המוגן על התשתיות בתחום התכנית היא שולית. ודאי ששינוי כזה אינו

מצדיק, לטענת הוועדה המחוזית, להמתין עד לאישור התכנית הכוללת כתנאי לאישור התכנית.

52. לטענת הוועדה המחוזית, השטח מושא התכנית הוא שטח מתאים לציפוף אף מעבר לקבוע בתכנית הכוללת. זכרון יעקב מוגדרת כיישוב עירוני בתמ"א 35 ובתמ"מ 6, היא גובלת בשטחים ערכיים, וניצול מרבי של משאב הקרקע הוא חובה. העוררת מצפה, לטענת הוועדה המחוזית, כי זכרון יעקב תיוותר מושבה קטנה עם ציפוף מינימלי, אך ציפייה זו אינה עולה בקנה אחד עם מגמות התכנון הקבועות בתמ"א 35. זאת בפרט נוכח העובדה שמדובר "בעתודת הקרקע האחרונה להרחבת היישוב".

53. עוד ציינה הוועדה המחוזית, כי הסטייה במספר יחידות הדיור תואמת את התכנית הכוללת בהתאם להצעת התיקון המאפשר להוסיף 20% על כמות יחידות הדיור הקבועה בה (הצעה זו אושרה מאוחר יותר).

54. הוועדה המחוזית הפנתה גם להתנגדות שהגישה העוררת לתכנית הכוללת, בה כתבה כי "המועצה המקומית סבורה כי נכון יהא להשאיר את היקפי הבנייה ויח"ד כפי שנקבעו בתכנית זכרונה שמספרה 353-03324299" והוסיפה: "עם זאת, ניתן לבחון תוספת יח"ד בצורה מבוקרת, על מנת לאפשר לאזן את הצפיפות ברמה הכלל יישובית, ובמטרה לשמור על ציבונה הייחודי של המושבה".

55. לטענת העוררת לגרעון תקציבי, שנתמכה בחוות דעת, השיבה הוועדה המחוזית כי טענה זו לא נטענה בהתנגדות ועל כן דינה להידחות על הסף. מלבד זאת, הוועדה המחוזית טענה כי "איזון כלכלי יש לבחון בראייה עירונית כוללת, ולא מתוך חישוב עלויות הפיתוח של השכונה בלבד", ולמועצה המקומית מאושר אזור תעסוקה משותף עם רשויות אחרות. גם לטענה בדבר שלביות בין שטחים מניבים לבין שטחי המגורים ולבקשת העוררת לקבוע שלביות בין בניית מניבי הציבור לבין הבנייה למגורים השיבה הוועדה המחוזית שטענה זו לא עלתה בהתנגדות שהגישה העוררת. למעלה מן הצורך, בנושא האחרון, השיבה הוועדה המחוזית כי מבני ציבור נועדו לשרת את הציבור ועל כן אין טעם בבניית מבני ציבור לפני בניית המגורים. עוד השיבה הוועדה המחוזית, כי קביעת שלביות תגרום להקטנת מקדם המגורים בטבלת האיזון, וכתוצאה מכך יהיה צורך בשינוי טבלת האיזון והחלוקה.

56. באשר לבקשת העוררת להוסיף שטחי מסחר בתכנית, הוועדה המחוזית טענה כדלהלן:

"אשר לדרישתה של העוררת לתוספת שטחי מסחר בשכונה, המשיבה סבורה כי מבחינה תכנונית לא נכון ליצור מרכז מסחרי מתחרה למרכז הקיים הנמצא בגרעין ההיסטורי של זכרון יעקב. השכונה החדשה לא צריכה "להתקיים כשכונה עצמאית" במובן זה שתקבל את כל השירותים מתוכה, והנכון הוא שתושביה יעשו שימוש משלים במרכז זכרון יעקב. שיקול תכנוני זה של המשיבה גובר על השיקול הכלכלי של העוררת.

...

שמירה על מרכז עירוני מסחרי שוקק חיים כפי שקיים היום בזכרון הינה מטרה תכנונית ראשונה במעלה המיועדת לשמירת הצביון הייחודי של היישוב. ועל כן חוזרת הועדה על תמיכה בתכנון היקפי מסחר שלא יהווה תחרות למסחר הקיים כיום במרכז היישוב."

57. עוד טענה הוועדה המחוזית, כי אין טעם בייעוד מקרקעין למסחר כאשר אין בהם צורך, שכן שטחים אלו לא ימומשו בפועל בהיעדר דרישה.

58. הוועדה המחוזית הוסיפה כי אין בסיס לטענה כי היעדר שטחי מסחר משמעותיים בשכונה החדשה יוביל לעומס תחבורתי כתוצאה מתנועת הרכבים למרכז זכרון יעקב, שכן התכנית מתחברת לארבעה צמתים שונים לאורך כביש 652, ומלבד זאת - "היקפי המסחר בתכנית מספקים מענה לצרכי היום יום של התושבים בשכונה".

59. בתגובה שהוגשה מטעם רמ"י נטענו טענות דומות לאלה שנכללו בתגובת הוועדה המחוזית. רמ"י הוסיפה כי במדריך משנת 2008 של משרד הבינוי והשיכון, לתכנון שירותי מסחר בשכונות מגורים, נקבע כי "שיעור השטח המסחרי לנפש בשכונות מגורים יעמוד על לא יותר מ-0.4 מ"ר". בתכנית דן השיעור עומד על 0.75 מ"ר - מעל ומעבר לנדרש. רמ"י הוסיפה כי שטחי המסחר בתכנית אמורים להבטיח שירותי מסחר בסיסיים בלבד, ו"יהיו שירותים אשר תושבי השכונה ירכשו מחוץ לשכונה, ואף מחוץ ליישוב".

60. לתגובת רמ"י צורפו שני נספחים. הנספח הראשון הוא סיכום פגישה שנערכה בין מתכנני התכנית לנציגי המועצה המקומית, והנספח השני הוא התייחסות שמאי התכנית לחוות הדעת השמאית שצורפה לערר.

61. הוועדה המרחבית יישובי הברון, שהמקרקעין מצויים בשטחה, הגישה תגובה מטעמה לערר ובה הבהירה כי היא המליצה על הפקדת התכנית ללא התנגדות ואף לא דנה בהתנגדויות שהוגשו לתכנית. לכן ביקשה הוועדה המרחבית לפטור אותה מהתייצבות להליך.

הדיונים שנערכו בערר

62. ביום 4.2.21 קיימו דיון פומבי בערר. הצדדים חזרו על הטענות שנכללו בכתבי הטענות מטעמם וחיידו נקודות שונות שהוזכרו בהם. נזכיר להלן חלק מהטענות שנטענו בפנינו ושלא הוזכרו לעיל.

63. העוררת הדגישה כי בכל חישוב של מספר יחידות דיור ושל הצפיפות בשטח התכנית, יש להתייחס ליחידות הדיור המיוחד כיחידות דיור לכל דבר. על כן, לטענתה, תוספת יחידות דיור בתחום התכנית היא יותר מ-25% מכלל תוספת יחידות דיור בהתאם לתכנית הכוללת; הצפיפות בשטח התכנית היא 11.8 יחידות דיור לדונם; השטח הכולל המיועד

למגורים הוא 270,530 מ"ר - כ-60,000 מ"ר יותר מהשטח הקבוע בתכנית הכוללנית; והיחס בין שטחי המסחר והמגורים הוא כ-5 מ"ר מסחר עיקרי לכל יחידת דיור.

64. העוררת טענה כי התכנית אינה מהווה יחידה עצמאית אוטונומית. לדבריה, התכנית היא חלק מהמרקם של היישוב כולו ואחת ממטרותיה היא להגדיל את הצפיפות ביישוב כדי להגיע ליעד הקבוע בתכנית הכוללנית ובתמ"א 35. גם השטחים הציבוריים בתחום התכנית ושטחי הדיור המיוחד אמורים לשמש את כלל תושבי זכרון יעקב, ומאידך - צרכי המסחר של תושבי השכונה אמורים להיות מסופקים בשכונות אחרות. עוד טענה העוררת, כי מאז הפקדת התכנית הכוללנית אושרו תכניות מפורטות רבות בזכרון יעקב, חלקן חרף התנגדות המועצה המקומית, באופן הסוטה מהכלל המעדיף תכנון כולל על פני תכנון נקודתי.

65. העוררת הסכימה עם טענת הוועדה המחוזית, כי בהתנגדות שהגישה לתכנית הכוללנית היא הסכימה לצפיפות בשכונת זכרונה. העוררת הסבירה כי התנגדות זו התמקדה ב"סכנה" הגדולה ביותר מבחינתה בתכנית הכוללנית - הצפיפות בלב המושבה, ועל רקע זה עמדתה הייתה כי אם יש הכרח להגדיל את הצפיפות הכוללת בזכרון יעקב, הדבר צריך להיעשות במתחמים שעדיין לא נבנו ולא במרכז המושבה ההיסטורי. העוררת אכן מסכימה לצפיפות הקבועה בתכנית, בתנאי שהצפיפות בלב המושבה לא תגדל. לטענתה, עמדה מורכבת זו משקפת את הצורך בתכנון הנגזר מתכנון כוללני הלוקח בחשבון את כלל צרכי היישוב.

66. באשר להתאמת התכנית לתכנית הכוללנית, העוררת הזכירה נקודות נוספות שבהן לטענתה אין התאמה בין שתי התכניות: התכנית הכוללנית מאפשרת ליעד למשרדים עד 15% מזכויות הבנייה למגורים, ואפשרות זו אינה מופיעה בתכנית; בתכנית הכוללנית נכתב כי בשכונת זכרונה יותרו שימושים קמעוניים למלונות, יחידות אירוח וכד', ואף שימושים אלו אינם מופיעים בתכנית.

67. בעניין היקף שטחי המסחר, טענה העוררת כי אין ללמוד גזרה שווה מתכניות שאושרו בעבר ושאינן תואמות את המגמות התכנוניות העדכניות. לטענתה, בעבר נהגו להקים מרכזי מסחר שההגעה אליהם תהיה ברכב, ואילו התפיסות התכנוניות המודרניות מעודדות קיימות ושטחי מסחר שכונתיים שניתן להגיע אליהם ברגל או באופניים.

68. נציג רמ"י טען בפנינו כי הפער בין שטחי המגורים בתכנית הכוללנית לבין שטחי המגורים בתכנית נובע מכך שהתכנית מייעדת שטחים לחנייה עילית מקורה, אך אין מדובר בפער 'אמיתי'. לטענת רמ"י, קביעת שטח המסחר המרכזי בשכונה במתחם הדיור המוגן נועד להגדיל את הסיכוי שהדיור המוגן אכן ימומש, ובנוסף הדבר מהווה עירוב שימושים נכון מבחינה תכנונית.

69. ב"כ הוועדה המחוזית הבהיר כי מדיניות הציפוף שנקטת בידי הוועדה המחוזית תואמת את תמ"א 35 ואת פסק הדין בעת"מ (י-ם) 990/06 יסלזון נ' ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית ירושלים, מיום 30.3.08 (להלן: עניין יסלזון). באשר לצפי לאישור התכנית

הכוללנית - ב"כ הוועדה המחוזית העריך כי ההחלטה בתכנית הכוללנית תתקבל בתוך כחודש וחצי, ואחר כך יוגשו עליה עררים ועתירות. לדבריו, האינטרס הציבורי מחייב לאשר במהירות תוספת יחידות דיור ושטחים המיועדים לצרכי ציבור שימשו את כלל היישוב. התועלות בתכנית זו גדולות, ועיכוב הדיון בה עד לאחר אישורה הסופי של התכנית הכוללנית עלול לפגוע בהן.

70. באשר לאופן שבו יש למנות את יחידות הדיור המיוחד, הוועדה המחוזית טענה כי אין להתייחס אליהן באופן מלא כאל יחידות דיור רגילות שכן בהקשרים מסוימים הן לא נסמכות על תשתיות ציבוריות (למשל: בתי ספר, גני ילדים וחניות). העובדה שמדובר ביחידות דיור מוגן, ביחד עם העובדה שהציפוף (יחסית לתכנית הכוללנית) אינו גדול, מובילה לטענת הוועדה המחוזית למסקנה כי היא הפעילה שיקול דעת נכון כאשר החליטה לאשר את התכנית.

71. מתכנת המחוז טענה בפנינו כי התכנית הכוללנית אינה מחייבת הקצאת שטח למסחר בתחום השכונה, ואף הבחינה הפרוגרמטית קבעה שאין צורך בהקצאת שטח למסחר בתחום התכנית.

72. באשר לבקשת העוררת לקבוע כי כל שינוי בגובה המבנים יהווה סטייה ניכרת, טענה הוועדה המחוזית כי יש למעט בקביעת הוראות מנחות לגבי סטייה ניכרת, שכן ממילא כל חריגה מהוראות התכנית טעונה אישור של הוועדה המרחבית.

73. בתום הדיון ערכנו דיון פנימי, ובסיומו החלטנו להורות לוועדה המחוזית לעדכן אותנו עד ליום 1.4.21 בעניין קידום התכנית הכוללנית. בהמשך קיבלנו עדכון נוסף, ואף קיימנו מספר דיונים פנימיים נוספים. ככלות הכול, הגיעה עת ההכרעה.

דיון והכרעה

א. האם היה מקום להמתין עם אישור התכנית עד לאחר אישור התכנית הכוללנית?

74. הנושא הראשון שעלינו לעסוק בו הוא שאלת היחס בין תכנית זכרונה לבין התכנית הכוללנית: האם נפל פגם בכך שהוועדה המחוזית אישרה את התכנית דן בטרם אישור התכנית הכוללנית?

75. העיקרון העיקרי מוסכם: "דעת לנבון נקל, כי יש טעם רב בהעדפת תכנון כולל למתווה פיתוח של מושב, על פני מלאכה של טלאי על טלאי, פרי אישורן של תכניות נקודתיות הממוקדות בקידום עניינו של היחיד... מדובר בהעדפה מוצדקת, אך רק בהעדפה; לא בחזות הפל. בשלב מסויים בהמשכו של ציר הזמן, דחיית תכניות נקודתיות במושב מזה, לצד אי-השלמת תכנון כולל מזה, תהא להתנהלות מנהלית החורגת ממתחם הסבירות, ותקום עילה משפטית להתערבות בה" (עניין הרמלין).

76. עיקרון זה, של ביסוס התכנון הנקודתי על תכנון כולל, הוא עיקרון בעל רציונל תכנוני נכבד. "מושכלות יסוד הן כי הליך תכנון נכון הוא כזה המאפשר אחידות תכנונית, בוחן את התמונה במלואה ונותן את הדעת לצרכים עתידיים ולסדרי עדיפויות, ולא כזה המורכב ממספר תכניות נקודתיות אשר יכתיבו את המציאות התכנונית" (עת"מ 26202-04-12 הוועדה המקומית טייבה נ' ועדת המשנה לעררים, פס"ד מיום 8.8.13). תכנון נדרש להתחשב בסביבתו, והדרך להבטיח זאת היא באמצעות הכפפתו לתכנון רחב יותר באופן המבטיח אחידות, שוויון, שקיפות ותכנון ראוי. בהתאם, נקודת המוצא הקבועה בחוק היא של תכניות ארציות, מחוזיות, מקומיות ומפורטות המצויות זו מתחת לזו בצורה היררכית והנגזרות זו מעקרונותיה של זו.
77. ככל עיקרון שאיננו מוחלט, אף עדיפות התכנון הכולל על פני התכנון הנקודתי והמפורט אינה מוחלטת. לא ניתן להימנע לחלוטין מקידום תכניות ומאישורן לאורך תקופה ארוכה, כאשר התכנון הכולל מתבושש, ואת העדיפות התכנונית של תכנון כולל המקדים את התכנון הנקודתי והמפורט יש לאזן אל מול הצורך בקידום תכניות נקודתיות באופן מהיר ויעיל.
78. ביטוי מובהק לעדיפות התכנון הכולל הוא עצם קיומה של תכנית כוללנית. מבחינה משפטית, תכנית כוללנית ותכנית מפורטת מאושרות פעמים רבות על ידי מוסד תכנון זהה - הוועדה המחוזית. לכן, ככלל, ועדה מחוזית מוסמכת לסטות מתוכנית כוללנית באמצעות תוכנית מפורטת שבסמכותה. ובכל זאת, מדיניות מינהל התכנון היא לקדם תכניות כוללניות: "תכנית המתאר הכוללנית קובעת מדיניות תכנון כוללת, ובה בעת עליה להנחות את התכנון המפורט הנגזר ממנה" (מינהל התכנון, **מתווה להכנת תכנית מתאר מקומית כוללנית ליישוב**, יולי 2013; להלן: **המתווה**). קידום תכנית מתאר כוללנית ליישוב מבטא את ההבנה כי אישור תכניות מפורטות בתחום היישוב צריך להיעשות מתוך ראייה כוללת, החורגת מעבר לגבולות הקו הכחול של התכניות המפורטות עצמן.
79. הוועדה המחוזית טענה בפנינו כי עקרון העדיפות של התכנון הכולל על פני התכנון הנקודתי אינו חל על תכניות החלות על שטחים גדולים, דוגמת תכנית זכרונה, המעניקות מענה שלם ומלא לכל צרכי השכונה. טענה זו שומטת את הקרקע מתחת למדיניות התכנונית המצדדת בקידום תכניות כוללניות, שכן מה הצורך התכנוני בתכנית כוללנית ליישוב אם הראייה התכנונית הנגזרת ממנה אינה אמורה להנחות תכניות מפורטות לשכונות באותו יישוב?³ אני סבור שהעדפת תכנון כולל על פני תכנון נקודתי היא עיקרון תכנוני ראוי בכל המקרים - הן כאשר מדובר על היחס בין תכנית מתאר ארצית לתכנית מתאר מחוזית, הן כאשר מדובר על היחס בין תכנית לשכונה שלמה לבין תכניות מפורטות זעירות, והן כאשר מדובר על היחס בין

³ מעבר למשמעותה התכנונית, לאישור תכנית כוללנית יש משמעות משפטית - הוועדה המקומית מוסמכת לאשר תכניות מסוימות רק לאחר אישור תכנית כוללנית. דברינו למעלה אמורים ביחס לחשיבות התכנונית של התכנית הכוללנית, החורגת מעבר להשלכותיה המשפטיות.

תכנית כוללת לבין תכנית מפורטת למתחם גדול בתחומה. בכל המקרים יש ערך בגזירת התכנון מתכנון כולל, ואין חולק על כך שמשקלו של ערך זה משתנה ממקרה למקרה.⁴

80. מהם השיקולים שיש לשקול כאשר מבקשים לקדם תכנון נקודתי או מפורט בעוד התכנון הכולל מבושש לבוא? **עמדתי היא, כי השיקול החשוב ביותר בהקשר זה הוא הצפי לאישור התכנון הכולל.** כפי שנקבע בפסק הדין **בעניין הרמלין**, "גרירת רגליים בקידום תכנון כולל על-ידי מי מן המשיבים, לא תוכל לעלות בקנה אחד עם המשך התנגדות לאישור התכנית על סמך העדרו". כאשר ועדה תכנונית מתבקשת לאשר תכנון נקודתי בטרם אושר תכנון כולל, עליה לשקול את עדיפות התכנון הכולל כנגד הפגיעה שתיגרם לאינטרס הציבורי ולאינטרס של יזמים ובעלי מקרקעין כתוצאה מעיכוב התכנון הנקודתי המפורט. בהקשר זה, יש חשיבות רבה לצפי לאישור התכנון הכולל: אינו דומה מצב שבו התכנון הכולל עומד בפתח למצב שבו ניכר כי התכנון הכולל יתעכב שנים ארוכות.

81. לצד השיקול של הצפי לאישור התכנון הכולל, חייבת הוועדה התכנונית השוקלת לאשר תכנון נקודתי לשקול את כלל השיקולים הרלוונטיים הנוספים, בכל מקרה ומקרה בהתאם לנסיבותיו. מבלי למצות את כלל השיקולים, אזכיר כאן שלושה שיקולים נוספים שהם רלוונטיים לענייננו:

א. **מידת ההתאמה בין התכנון הנקודתי לבין התכנון הכולל המתגבש** – עוד בטרם אישורה הסופי של תכנית המשקפת תכנון כולל, לעיתים קרובות גיבשה לעצמה הוועדה התכנונית מדיניות הכוללת את עקרונות התכנון הכולל. מדיניות זו יכולה להיות מדיניות בלתי-כתובה, מדיניות שבאה לידי ביטוי ב"תכנית אב" לא-סטטוטורית או מדיניות המשתקפת ממסמכים של תכנית שטרם אושרה סופית. כאשר מתבקש אישורה של תכנית נקודתית בהיעדר תכנון כולל סטטוטורי, יש לבחון את מידת ההתאמה בין התכנית הנקודתית לבין עקרונות התכנון הכולל. ככל שההתאמה רבה יותר, כך תגבר הנטייה לאשר את התכנית הנקודתית ללא דיחוי.

ב. **זהות הוועדה המוסמכת לאשר את התכנון הנקודתי ואת התכנון הכולל** – כאשר ועדה תכנונית אחת מחזיקה בסמכות לאשר הן את התכנון הנקודתי והן את התכנון הכולל, גוברת הנטייה לאפשר חריגה מהעיקרון המעדיף להקדים את התכנון הכולל לתכנון הנקודתי. לעומת זאת, אם הסמכות לאשר את שתי התכניות מצויה בידי שתי רשויות שונות, גובר הצורך בתיאום ובכיבוד הדדי ביניהן ומתחזקת הנטייה שלא לאפשר תכנון נקודתי שעלול לסכל את המדיניות התכנונית של מוסד התכנון המוסמך לאשר את התכנון הכולל.

⁴ אני סבור שאת פסק הדין **בעניין קיסריה**, שהוועדה המחוזית הביאה כאסמכתה לעמדתה, יש לקרוא על רקע נסיבותיו: תכנית מתאר "שלא קודמה במשך שנים רבות", קיומה של דחיפות מיוחדת באישור התכנית הנקודתית בשל מצוקת דיר וצורך בהסדרת מצב קיים, והתאמה בין התכנית הנקודתית לבין התכנית הכוללת. גם מפסק הדין **בעניין אור חיים**, שעסק בהחלטת הוועדה המחוזית מחוז מרכז שלא להפקיד תכנית נקודתית למגרש מסוים בטרם הכנת תכנית מפורטת למתחם, ניכר כי בית המשפט בחן את הצפי לאישור התכנית הכוללת ודחה את הדיון במשך זמן רב כדי לאפשר לתכנית הכוללת להתאשר בטרם אישור התכנית הנקודתית. לשם המחשה אציין כי בית המשפט באותו מקרה דחה את עמדת הוועדה המחוזית וקיבל את העתירה המינהלית רק לאחר שחלפו 6 שנים (!) מאז הגשת התכנית הנקודתית, שבמהלכן הוגשו שתי עתירות מינהליות בעניין זה.

ג. **היקף התכנון הנקודתי והשלכותיו על התכנון הכולל** - כאשר מדובר בתכנון נקודתי מוגבל ומצומצם, ניתן לחרוג בקלות רבה יותר מהעיקרון המחייב לגזור אותו מהתכנון הכולל. לעומת זאת, אם מדובר בתכנון נקודתי שעשוי להשפיע על התכנון הכולל (לדוגמה: תכנית לשטח גדול או לשטח אסטרטגי, או מצבור תכניות נקודתיות שיש להן השלכה מצטברת משמעותית), הנטייה היא להעדיף ראייה תכנונית כוללת שממנה תיגזר ההחלטה בתכנון הנקודתי.

82. כאמור, איני מתיימר למצות את כלל השיקולים הרלוונטיים לאישור תכנון נקודתי בטרם תכנון כולל, ומובן שהדברים משתנים ממקרה למקרה. בתמצית, יפים לענייננו דברים שקבעה ועדה זו בהחלטתה בערר 24/17 הוועדה המקומית זמורה נ' הוועדה המחוזית מרכז, מיום 22.1.18 (והדברים צוטטו בהסכמה אף בהחלטה בערר גבעת עדן):

"לדעתנו, ככל שהתכנון הכולל מצוי בשלבים מוקדמים יותר, ובנסיבות שבהן לא ניתן להצביע על כך שהתכנון הפרטני יסכל את עקרונות התכנון הכולל, כך יש להפחית בשלילה על הסף או בעיכוב של התכנון הפרטני מהנימוק של עצם קידומו של תכנון כולל."

83. בענייננו, כזכור, תכנית זכרונה והתכנית הכוללנית צעדו זו לצד זו מאז ראשיתן. התכנית דן נידונה לראשונה ביום 18.3.19, ובאותה עת הייתה התכנית הכוללנית כבר מופקדת. בעת שהתקיים הדיון בהתנגדויות לתכנית זכרונה, בחודש ספטמבר 2020, עמד החוקר שמונה לדון בהתנגדויות לתכנית הכוללנית לקראת סיום עבודתו. בעת שאנו קיימנו את הדיון הפומבי בערר (ונוזכיר כי אף ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית היא מוסד תכנון, ואף היא מחויבת לעיקרון התכנוני המעדיף בדרך כלל תכנון כולל על פני תכנון נקודתי) - כבר הוגשו המלצות החוקר, והוועדה המחוזית החליטה על פרסום הודעה לפי סעיף 106(ב) לחוק. ניכר אפוא - והדבר נאמר לשבח הוועדה המחוזית - כי למרות היקפה של התכנית הכוללנית, מורכבותה ומספר ההתנגדויות הרב שהוגשו לה, הטיפול בתכנית זו לא התעכב אלא נעשה במהירות יחסית.

84. על רקע זה אני סבור כי מן הראוי היה להמתין לאישור התכנית הכוללנית בטרם אישור תכנית זכרונה. איני מזלזל במשמעות של עיכוב ההחלטה בתכנית זכרונה למשך מספר חודשים, במיוחד נוכח מצוקת הדיון והצורך הלאומי באישור מהיר של יחידות דיון למגורים; אולם במקרה דנן אני סבור כי היה מקום להמתין כאמור לאישור התכנית הכוללנית. עמדתי זו נסמכת על השיקולים הבאים:

א. כאמור, הכלל הוא כי יש להקדים תכנון כולל לתכנון נקודתי, וכאשר מתבקשת חריגה מכלל זה - השיקול העיקרי שיש לשקול הוא משך הזמן הצפוי עד לאישור התכנון הכולל וההשלכות של עיכוב התכנון הנקודתי לתקופה זו. בענייננו, התכנון הכולל התקדם במהירות, והתכנית הכוללנית עמדה בפני קבלת החלטה סופית במועד קבלת ההחלטה

בתכנית זכרונה. בנסיבות אלה אני סבור כי ראוי היה להקדים את אישור התכנית הכוללת של היישוב לאישור התכנית לשכונה.

ב. היקפה של תכנית זכרונה גדול במיוחד, ולאופן שבו תוכנן יש השלכות משמעותיות על התכנון הכולל של זכרון יעקב. שוב ושוב נאמר בפנינו כי שכונת זכרונה היא "עתודת קרקע ציבורית אחרונה בתחום הפיתוח העירוני של זכרון יעקב" (כלשון החלטת הוועדה המחוזית מיום 18.3.19), וממילא ברורה ההשפעה שיש לאופי הבינוי בה על היישוב כולו. צפיפות המגורים בשכונת זכרונה משפיעה באופן משמעותי על הצפיפות הכוללת ביישוב, מבני הציבור בשכונת זכרונה מיועדים לתת מענה גם ליישוב כולו, וכמות השטח שהוקצה למסחר בשכונת זכרונה נגזרת בין השאר משיקולים כלל-יישוביים. אזכיר כי אף החלטות הוועדה המחוזית בתכנית זכרונה ובתכנית הכוללת, שקודמו לסירוגין באותה תקופת זמן, אימצו זו את קביעותיה של זו, ומכאן ניכרת ההשפעה ההדדית ביניהן. במצב שבו התכנון הנקודתי משפיע על התכנון הכולל, אני סבור כי יש להעדיף בדרך כלל תכנון כולל ולגזור ממנו את התכנון הנקודתי, ולא להיפך.

ג. ההתנגדויות שהגישה העוררת לתכנית זכרונה נוגעות בחלקן לנושאים המוסדרים בתכנית הכוללת: צפיפות המגורים, גובה המבנים, כמות המסחר ושטחי הציבור ועוד. נושאים אלו מוסדרים, לפחות באופן מתארי, בתכנית הכוללת. הכרעה בתכנית זכרונה בטרם הכרעה בתכנית הכוללת גוזרת למעשה את גורלן של סוגיות משמעותיות ביותר בתכנית הכוללת, וזאת בחריגה מהכלל התכנוני המעדיף להכריע בסוגיות אלה מתוך ראייה כלל-יישובית.

ד. לנקודה האחרונה אוסיף את זהות העוררת. העוררת היא המועצה המקומית - גוף נבחר האחראי על סיפוק צרכי תושבי זכרון יעקב במנעד רחב של תחומים. אין חולק על כך שהוועדה המחוזית היא המוסמכת להחליט בשתי התכניות - הן בתכנית זכרונה והן בתכנית הכוללת, ואין חולק על כך שעליה לעשות זאת בהתאם לראייתה התכנונית הכוללת שיקולים רחבים יותר גיאוגרפית מאלה של המועצה המקומית. אולם אין גם חולק על מעמדה המיוחד של המועצה המקומית, המעוגן גם בחוק, ועל האוזן שיש להטות לדבריה. אני סבור שכאשר המועצה המקומית מגישה התנגדות לתכנית כוללת ומבקשת לשנות אחד מנושאי הליבה של התכנית, ראוי בדרך כלל לדון בהתנגדותה ולקבל בה הכרעה במסגרת התכנית הכוללת, ולהימנע מלאשר באופן סופי תכנית נקודתית שעלולה לסכל האפשרות לבחון בלב פתוח את ההתנגדות לתכנית הכוללת.

85. אין לכחד; קיימת התאמה רבה בין תכנית זכרונה לבין התכנית הכוללת, ועוד אעסוק בעניין זה בהמשך. קיומה של התאמה בין תכנון נקודתי לבין תכנון כולל הוא שיקול בעל משקל, שכן אם שתי תכניות קובעות הסדרים זהים - אין לכאורה חשיבות לשאלה מי מהן תאושר ראשונה. בענייננו, בכל התקופה שנדונה בה תכנית זכרונה, היו קיימים מסמכים בלתי-מאושרים סטטוטורית של התכנית הכוללת, ואלו שיקפו את מדיניות התכנונית של הוועדה המחוזית. לטענת הוועדה המחוזית, בנסיבות אלה אין צורך להמתין לאישורה

הסטטוטורי הסופי של התכנית הכוללנית, וזאת בהתאם לפסיקה המעניקה משמעות נכבדה ל"תכניות אב" ולמסמכי מדיניות חסרי מעמד סטטוטורי. משמעות זו באה לידי ביטוי למשל בעת"מ 52204-12-17 בצדק נ' הוועדה המחוזית ירושלים, פס"ד מיום 30.9.18 :

"אין מניעה שמוסד תכנוני יגבש מסמכי מדיניות שלא במסגרת תכנון סטטוטורי, וזאת לצורך קביעת קווי מדיניות תכנוניים למרחב רלוונטי. נפסק כי תוקפן של תכניות לא סטטוטוריות מן הסוג האמור הוא כשל הנחיה מנהלית, שסטייה עתידית ממנה היא אפשרית (ולעיתים אף מתחייבת), אך מצריכה טעמים ענייניים וראויים (למעמדן של תכניות לא סטטוטוריות כהנחיה מנהלית, ראו: עע"מ 9156/05 גרידינגר נ' ראפ (10.6.2008); לפסיקה שהתייחסה למעמדה של תכנית מתאר ירושלים 2000 כמסמך מדיניות של רשויות התכנון בעיר, ראו למשל: עת"מ (י-ם) 51297-06-11 הפטריארכיה היוונית האורתודוכסית נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז ירושלים (30.10.2011), שהערער לגביו נדחה בעע"ם 8874/11 הפטריארכיה היוונית האורתודוכסית נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז ירושלים (26.6.2013); עוד ראו: עת"מ (י-ם) 36572-04-13 במקום נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים, פס' 21 (29.9.2013))."

86. איני מבקש לפגוע בחשיבות שהעניקה הפסיקה למסמכי אב ולתכניות לא-סטטוטוריות. אף אני סבור כי בדרך כלל, די בקיומו של מסמך מדיניות המשקף את מדיניות הוועדה המחוזית כדי לאשר תכניות נקודתיות התואמות אותו. אולם בנסיבות המקרה דנן - שבו "מסמך המדיניות" הוא תכנית סטטוטורית בשלבי אישור מתקדמים; שבו ניתן היה לשער כי התכנית תאושר בתוך חודשים בודדים; שבו המועצה המקומית התנגדה לתכנית הכוללנית וטרם התקבלה החלטה בהתנגדותה; ושבו קיים קשר משמעותי בין התכנית לבין יעדיה של התכנית הכוללנית, ולהכרעה בתכנית יש השלכה על סוגיות ליבה יישוביות – עמדתי היא כי ראוי היה לעכב את אישור התכנית עד לאחר ההכרעה בתכנית הכוללנית. כך יוענק הכבוד הראוי להליך ההתנגדויות בתכנית הכוללנית, ולא ייווצר מצב העלול להביא את המתבונן מן הצד למסקנה השגויה כאילו הליך זה נעשה למראית עין בלבד.

87. בהקשר זה אבהיר כי לטעמי, העיקרון המעדיף אישור תכניות נקודתיות רק לאחר אישור תכנון כולל מתייחס לאישורו של התכנון הכולל **במוסדות התכנון**: בוועדה המחוזית, בוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית (אם מוגש ערר) ובמליאת המועצה הארצית (אם היא דנה בעניין בהתאם לסעיף 6(ב) לחוק). גם אם תוגש עתירה מינהלית בעניין התכנית הכוללנית, איני סבור שיש מקום לעכב אישור תכניות אחרות עד לסיום הליכים אלו, וזאת משתי סיבות:

א. אם תוגש עתירה מינהלית על החלטה בתכנית הכוללנית, יוכל העותר לבקש צו ביניים ובית המשפט יכריע בו כחכמתו על פי מכלול השיקולים הרלוונטיים. עם קבלת החלטה מינהלית סופית, פועלת הרשות המינהלית על בסיס החלטה זו. אם מוגשת עתירה,

שרביט ההכרעה בעניינים הקשורים לעתירה זו ניטל מהרשות המינהלית ומועבר לבית המשפט, ואין מקום לפעול מראש כאילו בקשה לצו ביניים הוגשה ונתקבלה.

ב. הוועדה המחוזית וועדת המשנה לעררים הן מוסדות תכנון, ובחינת התכנית על ידיהן נעשית גם בראייה תכנונית. בית המשפט אינו מוסד תכנון ותפקידו הוא לערוך ביקורת שיפוטית על שיקול הדעת של מוסדות התכנון. ביקורת זו מוגבלת לעילות ההתערבות שנקבעו בפסיקה, ועתירה על החלטה לאשר תכנית תידחה אם לא נמצא בה חוסר חוקיות או חוסר סבירות קיצוני. אני סבור שהבחנה זו מצדיקה התייחסות שונה לתכנית כוללת שלא אושרה על ידי מוסדות התכנון לעומת תכנית כוללת שאושרה על ידיהן והוגשו בעניינה עתירה או ערעור.

ב. מידת ההתאמה בין התכנית לבין התכנית הכוללת

88. אני סבור אפוא שמן הראוי היה לעכב את אישור התכנית דן עד לאחר אישור התכנית הכוללת. בפועל, כאמור, לא כך נעשה: התכנית דן אושרה בטרם אישור התכנית הכוללת. בעת שקיימנו את הדיון הפומבי בערר שבפנינו נראה היה שאישורה הסופי של התכנית הכוללת עומד בפתח, ועל כן הורינו על הגשת הודעות מעדכנות וקיימנו מספר דיונים פנימיים. מאחר שלעת הזו התכנית הכוללת כבר אושרה על ידי הוועדה המחוזית, ההכרעה בערר דורשת הכרעה בשאלת ההתאמה בין התכנית הכוללת כפי שאושרה לבין תכנית זכרונה, תוך מתן תשומת הלב הראויה לכך שקיים ערר תלוי ועומד על החלטה המאשרת את התכנית הכוללת.

89. טענות העוררת בהקשר זה התמקדו בכמות יחידות הדיור בתכנית. לטענתה, התכנית מאפשרת הקמתן של 1,236 יח"ד ועוד 250 יחידות דיור מוגן - סה"כ 1,486 יח"ד, ואילו התכנית הכוללת קובעת כי בשכונת זכרונה ייבנו רק 1,300 יח"ד. במענה לטענה זו, הוועדה המחוזית טענה כי אין להתייחס ליחידות דיור מוגן כאל יחידות דיור רגילות, וכי אף אם נעשה זאת - החריגה היא בת 14% בלבד ואין מדובר בסטייה דרמטית.

90. השאלה האם יש למנות יחידות דיור מיוחד כחידות דיור בהקשרים שונים היא שאלה שנדונה לעיפה בהחלטות מוסדות התכנון ובתי המשפט. הדברים פורטו בהחלטה **בערר עמק חפר**, ואזכיר אפוא את הדברים בקצרה:

א. המועצה הארצית, בהחלטתה מיום 7.10.08 בבקשה לפי סעיף 6(ב) לחוק על החלטת ועדת המשנה לעררים **בערר אחוזת פולג**, קבעה כי יש למנות יחידות דיור עצמאיות לגמלאים כיחידות דיור לעניין כמות יחידות הדיור המרבית במושבים ובקיבוצים הקבועה בלוח 2 לתמ"א 35. החלטה זו אושרה בפסק הדין בעת"מ (ת"א) 3146-08 אחוזת פולג נ' ועדת המשנה לעררים, מיום 27.6.10, ובעקבות זאת נקבע הדבר במפורש בתמ"א 35/1 ב בכותרת לוח 2 לתמ"א 35.

ב. בסעיף 1.9.2 לנוהל מבא"ת העדכני (מהד' 1.3) נקבע כי לעניין הנתונים הכמותיים המופיעים בסעיף 2.3 לתכנית, "שטח דיור מיוחד ומספר יח"ד בדיור מיוחד לא ייכללו בסך שטחי המגורים ו/או בסך מספר יח"ד למגורים, אלא יפורטו רק בשורה העצמאית הנפרדת". יצוין כי בעבר כלל נוהל מבא"ת הוראה הפוכה.

ג. בפסק הדין בעת"מ 9640-07-10 אליון נ' הוועדה המחוזית מרכז, מיום 6.10.11, נקבע כי יחידות דיור מוגן בבית אבות אינן נכללות במניין יחידות הדיור המותרת לפי תכנית המתאר של היישוב יד בנימין.

ד. בפסק הדין בעת"מ 25491-04-13 טופ אויל נ' הוועדה המקומית מגדל העמק, מיום 5.11.13, נקבע כי דיור מוגן אינו נחשב כ"מגורים" אלא כ"מעון לקשישים" לעניין המרחק הנדרש מתחנת דלק לפי סעיף 15.1 לתמ"א 4/19.

ה. **בערר עמק חפר** קבעה ועדת המשנה לעררים כי "ביישובים עירוניים, שבהם ממילא אין מגבלה על מספר יחידות הדיור, לא תהיה מניעה להוספת מעונות סטודנטים בשב"צים", תוך הפניה להחלטה בערר 15/17 הוועדה המקומית רחובות נ' הוועדה המחוזית מרכז, מיום 19.9.17 (להלן: **ערר רחובות**). בהמשך קבעה הוועדה: "מעונות סטודנטים נספרים כיחידות דיור הן בעיר והן בכפר, הן בקרקע בייעוד פרטי והן בקרקע בייעוד ציבורי. עם זאת, ישנו חריג אחד לכלל זה, והוא חל כאשר מעונות הסטודנטים מהווים חלק ממוסד חינוכי וממוקמים בשטחו". קביעה דומה נקבעה באותה החלטה אף ביחס לדיור מוגן: "יחידות דיור מוגן הן יחידות דיור, למעט כאשר הן מהוות חלק ממוסד ונסמכות עליו".

91. ההחלטות השונות בעניין זה מעידות על כך שכמו שאלות משפטיות רבות אחרות, אין לו פתרון כללי ומוחלט. בהקשרים מסוימים יש למנות יחידות לדיור מוגן כיחידות דיור רגילות, ובהקשרים אחרים אין מקום למנותן. המונח "דיור מוגן" הוא מונח רחב, הכולל הן יחידות דיור כפריות לדיירים עצמאיים והן יחידות דיור לאנשים הנזקקים לטיפול סיעודי, ויש לאפיין את סוג הדיור המוגן שלגביו נשאלת השאלה. פרט לכך, ייתכן שלשאלה זהה תינתן תשובה שונה בהקשרים שונים, וכך למשל ייתכן שיחידות דיור מוגן ייחשבו כיחידות דיור רגילות לעניין מספר יחידות הדיור המרבי ביישוב כפרי לפי לוח 2 לתמ"א 35, אך הן לא ייחשבו ככאלה לעניין המרחק הנדרש מתחנות תדלוק. לעניין הקצאת שירותים ציבוריים, במדריך מינהל התכנון להקצאת שטחים לצרכי ציבור (מהד' אוגוסט 2018) נקבע כי היקף צרכי הציבור בתחום תכנית ייקבע "באמצעות התאמה פרטנית למאפייני אזור התכנון ולאירוע התכנוני, ולא על בסיס ממוצעים או כללי אצבע כלליים", וממילא יש לתת את הדעת על המאפיינים הדמוגרפיים הייחודיים בכל מקום, ואין אפשרות להסתפק בחישוב אריתמטי הנגזר ממספר יחידות הדיור ומהתשובה המשפטית לשאלה האם יחידה לדיור מוגן נחשבת כ"יחידת דיור".

92. באשר לתכנית דן - אני סבור שכאשר מתבוננים על הספקטרום של סוגי יחידות הדיור, הנפרס בין יחידת דיור "רגילה" מצד אחד לבין יחידת דיור בבית אבות לקשישים סיעודיים

מצד שני, יחידות הדיור המיוחד בעניינו קרובות יותר ליחידות דיור "רגילות". השימושים המותרים בהתאם לתכנית בייעוד "דיור מיוחד" כוללים בין השאר בריכת שחייה וחדר כושר, והדבר מעיד על כך שיעוד זה מכוון (גם) לדיירים עצמאיים, הצורכים שירותים ציבוריים ושירותים אחרים במינן דומה לזה של אנשים המתגוררים ביחידות דיור בייעוד מגורים. מובן שלצורך חלק משירותי הציבור, דוגמת מוסדות חינוך, קיימת הבחנה בין יחידת דיור מוגן לבין יחידת דיור "רגילה" (ועוד אתיחס לכך בהמשך), אך לעניין שירותי ציבור אחרים - דוגמת בריאות, תרבות ורווחה - הדעת נותנת שרמת הצריכה של יחידת דיור מוגן דווקא גבוהה יותר מרמת הצריכה של יחידת דיור אחרת. ככלות הכול, עמדתי היא שלעניין מניין יחידות הדיור הקבוע בתכנית הכוללנית, יש למנות אף את יחידות הדיור המוגן.

93. בהקשר זה אעיר כי עמדת הוועדה המחוזית בשאלה זו אינה לגמרי ברורה. מחד - בהחלטתה מושא הערר נקבע כי "אין לספור יחידות דיור מוגן כיחידות דיור", והדברים מדברים בעד עצמם. מאידך - בהחלטתה בתכנית הכוללנית (מיום 28.4.21), ביחס ל"נתונים הכמותיים" של מתחם שכונת זכרונה, קבעה הוועדה המחוזית כי "מבחינה תכנונית נכון להוסיף את יחידות הדיור המוגן למתחם זה... ולפיכך יש לתקן את הנתונים הכמותיים (יח"ד כולל התייחסות לדיור מוגן, מ"ר) בהתאם להחלטה לאישור של התכנית המפורטת לשכונת זכרונה". מהחלטה זו עולה לכאורה כי הוועדה המחוזית סבורה שיש לכלול את יחידות הדיור המוגן במניין יחידות הדיור למגורים במתחם שכונת זכרונה בתכנית הכוללנית (והדבר עולה בקנה אחד עם הגדרת הייעוד "מגורים" בסעיף 3.1 לתכנית הכוללנית, הכולל גם "דיור מוגן, בתי אבות ומעונות סטודנטים"). כך או כך, אני סבור כאמור כי לעניין מניין יחידות הדיור בתכנית הכוללנית, יש למנות יחידות לדיור מוגן כיחידות דיור רגילות.

94. האם תכנית זכרונה סוטה אפוא מהתכנית הכוללנית? בהתאם לסעיף 4.2.8.2 לתכנית הכוללנית, מספר יחידות הדיור בשכונת זכרונה הוא 1,300, ואילו מספר יחידות הדיור בתכנית זכרונה (כולל יחידות הדיור המוגן) הוא 1,486 – פער של יותר מ-14%. אין מדובר בפער זניח, אולם כפי שנראה, התכנית הכוללנית עצמה מתווה את הדרך לאישור תכניות מעין אלה.

95. כזכור, הוועדה המחוזית החליטה להוסיף לתכנית הכוללנית (כסעיף קטן לסעיף 4.1.1) הוראה המאפשרת לאשר תכניות מפורטות הסוטות בעד 20% ממספר יחידות הדיור הקבועות בכל מתחם, שזו לשונה:

"תוספת של עד 20% בצפיפות הבניה למגורים, ביחס לצפיפות המפורטת בסעיף 4.2 במתחמים השונים, למעט בשטחים הנכללים באתר/מתחם השימור (בהם לא תותר תוספת הגמישות), לא תהווה סטייה מהתכנית. תכנית מפורטת המבקשת לקדם צפיפות ברמה של עד 20% מעבר לצפיפות המפורטת בהוראות להלן תידרש להציג נתונים בדבר מאפייני המרקם הבנוי הקיים והמתוכנן במתחם על פי התכנית הכוללנית וכן להציג התייחסות להשפעה של העלאת הצפיפות מההיבטים של מענה לתשתיות העירוניות בפרט בהיבטים של מבני ציבור ותחבורה."

96. בהתאם להוראה זו, ניתן לקדם את התכנית למרות הסטייה במספר יחידות הדיור, אולם הדבר מותנה בהצגת נתונים בדבר מאפייני המרקם הבנוי הקיים והמתכונן במתחם על פי התכנית הכוללת, וכן בהצגת התייחסות להשפעה של העלאת הצפיפות מההיבטים של מענה לתשתיות העירוניות, ובפרט מבני ציבור ותחבורה. בהתאם לתכנית הכוללת, יש לערוך אפוא בחינה זו בנוגע להעלאת הצפיפות מ-1,300 יח"ד בשכונת זכרונה בהתאם לתכנית הכוללת ל-1,486 יח"ד (כולל 250 יחידות דיור מוגן) בתכנית זכרונה.

97. לאחר ששקלתי שאלה זו, ולא בלי התלבטות, מסקנתי היא כי התכנית עומדת בתנאים אלו, וממילא היא תואמת את התכנית הכוללת. כאמור, 1,486 יחידות הדיור שבתכנית כוללות 1,236 יחידות דיור "רגילות" ועוד 250 יחידות דיור מוגן. העובדה שיחידות הדיור המוגן יוקמו במתחם ייעודי נותנת מענה לנקודה הראשונה שיש לבחון בהתאם לתכנית הכוללת, שכן מובן שאין ליחידות דיור אלה השפעה על "מאפייני המרקם הבנוי הקיים והמתוכנן במתחם על פי התכנית הכוללת". באשר לנקודה השנייה שהתכנית הכוללת מצווה לבחון - "המענה לתשתיות עירוניות, ובפרט מבני ציבור ותחבורה" - אני סבור שהתכנית מספקת מענה ראוי לתשתיות אלה עבור 1,486 יחידות דיור. מסקנה זו נסמכת על שלושה נימוקים:

א. התכנית הכוללת ציוותה לבחון במיוחד את המענה הקיים בתחום התכנית למבני ציבור ותחבורה. באשר למבני ציבור - השטח המוקצה לייעודים ציבוריים בתחום התכנית גדול יחסית, ועולה על השטח שהומלץ בפרוגרמה שהוכנה לקראת התכנית. ממילא יש להניח שיהיה בו די עבור 186 יחידות הדיור הנוספות. באשר לתחבורה - בתהליך הכנת התכנית נערכה בדיקת השפעה תחבורתית (בה"ת) התואמת את הנתונים העדכניים של התכנית (1,236 יחידות דיור "רגילות" ועוד 250 יחידות לדיור מוגן).

ב. בערר שבפנינו לא נטען שחסר בתכנית שטח לייעודים ציבוריים. אף בכך יש אינדיקציה לכך שהשטח המוקצה לייעודים ציבוריים אכן מספק.

ג. תשתיות עירוניות אינן משרתות יחידות דיור, אלא בני אדם. למרות שהתכנית כוללת 186 יחידות דיור עודפות על הנקוב בתכנית הכוללת, מדובר בפועל ביחידות דיור המאכלסות משקי בית קטנים. לכן, אופיין המיוחד של יחידות הדיור הללו גורם לכך שהפער בין מספר התושבים בתכנית הכוללת ובתכנית זכרונה הוא קטן.⁵

98. מסקנתי היא אפוא כי התכנית תואמת את התכנית הכוללת. אמנם מספר יחידות הדיור בתחום התכנית גבוה ממספר יחידות הדיור בשכונת זכרונה בהתאם לתכנית הכוללת, אך

⁵ מספר הנפשות במשק בית, על פי הפרוגרמה שהוכנה עבור התכנית הוא 3.5 (הפרוגרמה הוכנה עבור 1,200 יחידות דיור, וקבעה כי צפי האוכלוסייה הוא 4,200 נפש). שיעור זה תואם באופן כללי את הנתונים העדכניים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (מאתר האינטרנט של הלשכה), לפיהם מספר הנפשות הממוצע למשק בית בזכרון יעקב הוא 3.4.

בהתאם לתכנית הכוללת, שכונת זכרונה אמורה לכלול 1,300 יחידות דיור, שעל פי הנתונים האמורים אמורים לגור בהן כ-4,550 תושבים. בפועל, התכנית כוללת 1,236 יחידות דיור "רגילות" ועוד 250 יחידות דיור מוגן, שברור שמספר הנפשות בהן קטן יותר. אם נניח שביחידות דיור מוגן מתגוררים 1.5 תושבים, מספר הנפשות בתכנית הוא כ-4,700 - כלומר, 150 תושבים בלבד יותר ממספר התושבים המשווער לפי התכנית הכוללת. לשם המחשה, 150 תושבים מתגוררים בהתאם לנתונים דלעיל בכ-43 יחידות דיור "רגילות".

התכנית הכוללנית מתווה אפשרות לחריגה ממספר יחידות הדיור בשיעור של עד 20%, והתכנית עומדת במתווה זה. אזכיר גם כי הוועדה המחוזית מוסמכת לחרוג מהתכנית הכוללנית אם היא סבורה שיש לפעול כך, ואני סבור שהדבר משליך על מידת ההקפדה שבה יש לבחון את ההתאמה בין שתי התכניות, שבנסיבותינו צריכה להיות בחינה פחות קפדנית. משכך, על אף שכפי שצוין לעיל, מן הראוי היה להמתין לאישור התכנית הכוללנית בטרם אישור התכנית דגן, הפגם שהיה קיים בעבר נרפא מאליו. לאחר שהתכנית הכוללנית אושרה, והתברר כי התכנית תואמת לה, בנקודת הזמן הנוכחית אין מקום להחזיר את הדיון בתכנית לוועדה המחוזית.

99. כאמור, על ההחלטה המאשרת את התכנית הכוללנית הוגש ערר. אחד מהנושאים בערר זה הוא ההוראה האמורה, המתווה את הדרך שבה יכולה תכנית מפורטת לחרוג ממספר יחידות הדיור הקבוע בתכנית הכוללנית בשיעור של עד 20%. כאמור, עמדתי העקרונית היא כי אם מוגש ערר על תכנית המשקפת תכנון כולל, העיקרון התכנוני המצדד בעיכוב התכנון הנקודתי מוסיף לחול עד לאישור התכנית בוועדת המשנה לעררים. אולם בענייננו, עמדת העוררת עצמה בערר שהגישה על התכנית הכוללנית היא כי "ניתן לבחון העלאת הצפיפות" בשכונת זכרונה, וזאת בכפוף להקטנת הצפיפות בכלל היישוב. אישור התכנית דגן לא יגזור אפוא את גורלו של הערר על התכנית הכוללנית (וכמובן שאיני מביע כל דעה בענייניו של ערר זה). מלבד נקודה זו, ומלבד היקף שטחי המסחר שנדון בו להלן, הערר שהגישה העוררת אינו עוסק בנושאים הכלולים בערר דגן, ועל כן אני סבור כי אין מקום לעכב את כניסתה של תכנית זכרונה לתוקף לצורך הדיון בערר על התכנית הכוללנית.

ג. שטחי המסחר בתחום התכנית

100. השטחים המיועדים למסחר בתחום התכנית מוקצים כחזיתות מסחריות של תאי שטח 105, 80 ו-23, המיועדים למבנים ומוסדות ציבור, דיור מיוחד ומגורים ב', בהתאמה. בנוסף, התכנית מתירה הקמת קיוסק קטן בתא שטח 408A, המיועד לשצ"פ. לפי טבלת הזכויות המופיעה בסעיף 5 לתכנית, סך שטחי המסחר בתחום התכנית עומדים על 3,110 מ"ר שטחים עיקריים ו-4,500 מ"ר שטחי שירות.

101. לדידה של העוררת, יש להגדיל את שטחי המסחר בתחום התכנית, שכן שטחים אלו אינם מספקים את צרכי המסחר השכונתיים של התושבים העתידיים. העוררת אף ביקשה לייעד שטח מסחרי גדול ומשמעותי בתחום התכנית, שלא כחזית מסחרית הנלווית לייעוד אחר. העוררת טענה שהקצאת שטחי מסחר מספיקים לתושבי השכונה היא קריטית, שכן סיפוק חלק מצרכי המסחר שלהם במרכז היישוב יעצים את קשיי התחבורה הקיימים ממילא במרכז. הוועדה המחוזית דחתה טענות אלה וקבעה כי מבחינה תכנונית אין ליצור מרכז מסחרי מתחרה למרכז הקיים, וכי שטחי המסחר בתחום התכנית מספיקים לצרכים הבסיסיים של תושביה. כפי שציינה הוועדה המחוזית בתגובתה לערר, "השכונה החדשה לא צריכה להתקיים כשכונה עצמאית" במובן זה שתקבל את כל השירותים מתוכה, והנכון הוא שתושביה יעשו שימוש משלים במרכז זכרון יעקב". רמ"י הוסיפה כי בהתאם למדריך

להקצאת שטחי מסחר של משרד הבינוי והשיכון, שיעור השטח המסחרי לנפש בשכונת מגורים לא יעלה על 0.4 מ"ר, והשטח המסחרי בתכנית עולה בהרבה על שיעור זה.

102. היקף שטחי המסחר הראויים בתחום התכנית נבחן במסגרת הפרוגרמה שנערכה לתכנית. בפרוגרמה נקבע כדלהלן:

"שירותי מסחר: שכונה הצמודה לישוב מחייבת שירותי מסחר 'שכונתיים' בהיקף מצומצם יחסית של 0.5 מ"ר לנפש ועוד 0.25 מ"ר לנפש בגין שירות לאורחים ומבקרים מקריים, כלומר כ-3,150 מ"ר. מומלץ להקים מוקד מסחרי אחד אשר יאפשר קיום סופרמרקט אחד עם מסחר חנויות נלוות כמו קיוסק, ובכניסה לפארק אלונה. חשוב למנוע הגזמה בשטחים לשירותי מסחר כדי להימנע מתחרות במרכז הישוב."

103. היקף שטחי המסחר בתחום התכנית נמוך מעט מהמומלץ בפרוגרמה: התכנית כוללת 3,110 מ"ר המיועדים למסחר לעומת 3,150 מ"ר שהומלצו בפרוגרמה. גם פריסת שטחי המסחר שונה: חלף "מוקד מסחרי אחד", החליטה הוועדה המחוזית לייעד שטחי מסחר רק בחזיתות מסחריות לשטחים המיועדים לתכליות אחרות. עוד יש לזכור, כי הפרוגרמה נערכה על בסיס צפי של 1,200 יחידות דיור שיכללו אוכלוסייה של 4,200 נפש, ואילו מספר יחידות הדיור בתכנית שבפנינו הוא 1,486 יח"ד. גם אם נניח שמספר הנפשות ביחידת דיור מוגן נמוך יותר ממספר הנפשות ביחידת דיור רגילה (והנחה זו אכן מסתברת), האוכלוסייה הכלולה בתכנית גדולה יותר מהאוכלוסייה שהייתה צפויה בעת אישור הפרוגרמה, והדעת נותנת שגם כמות המסחר צריכה הייתה להיות גדולה יותר.

104. מאידך, יש לזכור שהתכנית הכוללת אינה מייצגת שטחי מסחר ייעודיים בשכונת זכרונה.⁶ ההפך הוא הנכון: סעיף 4.2.8.3 לתכנית הכוללת קובע כי בתחום השכונה, "יותר שימושים משניים ביעוד קרקע מגורים, כמפורט בסעיף 3.1.1, למעט סעיף 3.1.1 ס"ק (3)". "סעיף 3.1.1 ס"ק (3) המוזכר בהוראה זו כולל שימושים של מסחר קמעונאי, משרדים, עסקים ומתקני אכסון תירותי. הווה אומר: התכנית הכוללת קובעת במפורש כי אין להתיר שימוש למסחר בשטחים המיועדים למגורים בשכונה זו. קביעה זו היא מתארית, ובפועל תכנית מפורטת באישור הוועדה המחוזית יכולה לחרוג ממנה ולאפשר שימוש למסחר מצומצם במסגרת ייעוד משולב בתחום השכונה (כפי שהוועדה המחוזית אכן עשתה, וראו גם סעיף 4.1.2 לתכנית הכוללת); אולם מובן שהוראות אלה מביאות לידי ביטוי את אותו חשש תכנוני שעמד בבסיס החלטות הוועדה המחוזית, מפני יצירת תחרות למרכז הישוב.

105. לאחר ששקלתי את העניין, עמדתי היא שאין מקום להתערב בהחלטת הוועדה המחוזית בעניין היקף שטחי המסחר בתכנית. הטעם העיקרי לכך הוא שלעמדתי, היקף שטחי המסחר והתעסוקה צריך להיבחן בראייה כלל-יישובית, ולא בראייה מצומצמת לשכונה ספציפית. עודף שטחי מסחר בשכונה אחת יכול לפצות על חוסר בשטחי מסחר בשכונה אחרת, וכשם

⁶ אם כי בנספח הפרוגרמטי הנלווה לתכנית הכוללת הוצע לייעד 10,000 מ"ר למסחר בשכונת זכרונה.

שהשטחים הציבוריים בשכונת זכרונה אמורים לספק (גם) מענה כלל-יישובי, כך אין פגם בראייה תכנונית הקובעת כי שטחי המסחר הנרחבים במרכז היישוב, בשכונות אחרות או בקניון סמוך יספקו מענה גם לתושבי שכונת זכרונה. עוד אציין, כי קיומן של חלופות מסחריות מחוץ למרכז היישוב מפחית את עוצמת החשש להעצמת הקושי התחבורתי במרכז היישוב. מעבר לכך, התרשמתי שהוועדה המחוזית שקלה את מכלול השיקולים הרלוונטיים, וגם אם התוצאה הסופית היא שכמות שטחי המסחר נמוכה מהכמות הראויה לשיטת המועצה המקומית, לא מצאתי מקום להחליף את שיקול דעתה של הוועדה המחוזית - המכירה את צרכי המחוז היטב - בשיקול דעתנו שלנו.⁷

106. אני מודע לכך שהיקף שטחי המסחר הוא נושא הנתון במחלוקת בין העוררת לבין הוועדה המחוזית גם בהקשר של התכנית הכוללת. נושא זה נכלל בהתנגדות שהגישה העוררת לתכנית הכוללת ונכלל גם בערר שהגישה על תכנית זו. למרות זאת, אני סבור שהדבר אינו מצדיק את דחיית אישור התכנית דן. ככל שיוחלט בעתיד על הגדלת שטחי המסחר בתכנית הכוללת, ניתן יהיה לשנות את היקף שטחי המסחר בתכנית דן באמצעות תכנית ייעודית למבנה ספציפי או למתחם מצומצם. אין אפוא הצדקה לעכב את אישורה של תכנית הכוללת אלפי יחידות דיור ושטחים נרחבים לצרכי ציבור, בשל הספק שמא בעתיד יהיה צורך להגדיל את שטחי המסחר שבתכנית.

ד. טענות נוספות

107. באשר לטענות העוררת בנוגע להשלכות התכנית על תקציבה - אני סבור שאין מקום להידרש להן לגופן, שכן המענה לטענות אלה אינו צריך לבוא במסגרת התכנית. תפקידה של תכנית הוא לקבוע ייעודי קרקע בהתאם לשיקולים תכנוניים ולצרכי האוכלוסייה. שיקולים של תקציב הרשות המקומית, גם אם אינם שיקולים זרים, תופסים מקום משני. מוסד תכנון שיעד קרקע למסחר או לתעשייה, כאשר בראייתו התכנונית צריך היה ליעדה למגורים - יחטא לתפקידו, וקיים גם סיכוי שיעוד זה כלל לא יתממש. במקום שנוצר חוסר התאמה בין צרכיה התקציביים של המועצה המקומית לבין היקף השטחים המניבים בתחומה, ניתן לפתור זאת באמצעות חלוקת הכנסות או בדרכים אחרות, שאינן ממוקמות בשדה התכנון. מעבר לכך, סוגיות של תקציב הן סוגיות שבאופן מובהק יש לבחון אותן בראייה כלל-יישובית, ואם התכנית הכוללת כוללת שטחים מניבים רחבים, אין הכרח שיתקיים איזון תקציבי בכל שכונה ושכונה.

108. העוררת ביקשה כי יתווספו לתכנית הוראות שלביות, המתנות הוצאת היתר למגורים בהשלמת מבני ציבור ובנייה למסחר ולתעשייה בהיקף הנדרש לטעמה. אני סבור שהוראות מסוג זה עלולות לעכב יתר על המידה את מימוש יחידות הדיור. השלטון המרכזי והשלטון המקומי אחראים על הקמת מבני ציבור, כל אחד בתחומו, ועליהם לפעול למימוש אחריותם

⁷ בהקשר זה נזכיר כי כמות השטחים המניבים בכלל היישוב הופחתה מעט, יחסית למומלץ בנספח הפרוגרמטי של התכנית הכוללת, וזאת בשל אילוצים תכנוניים שונים (ראו: עמ' 85, סעיף 2 לדו"ח החוקר שדן בהתנגדויות לתכנית הכוללת; עמ' 35 להחלטת הוועדה המחוזית בתכנית הכוללת). מובן שכתוצאה מכך גם כמות שטחי המסחר בשכונת זכרונה פחתה.

מבלי שדירות המגורים משמשות כ"בנות ערובה" להבטחת פעולתם. הדברים נכונים בדרך של קל וחומר באשר לייעודי המסחר והתעשייה. מימושם של אלה משתף בדרך כלל יזמים פרטיים, שאין מקום להעניק להם זכות וטו על מימוש הבנייה למגורים.

109. עוד ביקשה העוררת, כי תיקבע בתכנית הוראה לפיה כל סטייה ממספר הקומות תיחשב כסטייה ניכרת. מקובלת עלי עמדת הוועדה המחוזית, לפיה אין מקום להגביל מראש סטייה שכזו, שכן אישור הקלה נעשה ממילא בהליך הכולל שיתוף ציבור והפעלת שיקול דעת תכנוני על ידי הוועדה המקומית.

סיכום

110. סיכומו של דבר, אני סבור כי הצדק עם העוררת בכך שראוי היה לאשר את התכנית מושא הערר רק לאחר אישור התכנית הכוללנית. מסיבה זו הורינו על הגשת הודעות מעדכנות בעניין הליכי אישורה של תכנית זו. לעת הזו, לאחר שהתכנית הכוללנית אושרה בוועדה המחוזית ונוצרה ודאות מסוימת (שאינה מוחלטת) לגבי תוכנה, ומשנמצא כי התכנית מושא הערר תואמת את התכנית הכוללנית, עמדתי היא כי דין הערר להידחות.

יצחק ברט
נציג שר המשפטים
יו"ר הוועדה

עמדת הגב' רוני בר, הגב' שולמית גרטל ומר הלל זוסמן

1. אנו מצטרפים לעמדת יו"ר הוועדה כי דין הערר להידחות, אך איננו מצטרפים לכל נימוקיו. המחלוקת בינינו ממוקדת בשאלת הקדמת אישור התכנית המפורטת לאישור התכנית הכוללנית.

2. ראשית, אין להתייחס לתכנית במוקד הערר, החלה על שכונה שלמה, כאל "תכנון נקודתי" או כאל תכנון המתקדם "טלאי על טלאי". כפי שקבע בית המשפט המחוזי **בעניין קיסריה**, כאשר "אין מדובר בתכנית פרטית ממוקדת אלא בתכנית ביוזמת רשות ציבורית שמשתרעת על פני שטח רב, שכונה שלמה", אזי "ראוי להסתכל עליה כעל תכנון בעל מאפיינים כוללניים ולא תכנית נקודתית". יתר על כן, בתכנון שכונות בקנה מידה נרחב, נעשות בדיקות תכנוניות ופרוגרמטיות ברזולוציה גבוהה, ואין המצב דומה לתכנון נקודתי שנעשה עבור מגרש בודד או יוזמה של יזם מקומי בשטח מצומצם.

3. אכן, במקרה הנוכחי, התוכנית עברה בחינה מעמיקה בוועדה המחוזית שראתה את התוכנית הזו על רקע התוכנית הכוללנית.

4. נדגיש, כי אין מניעה חוקית או תכנונית לאישור תכנון מפורט, במקרים המתאימים, גם ללא המתנה לאישור תכנית כוללנית, על מנת שלא לשתק את מערכת התכנון ואת המשך הפיתוח הנדרש לצרכי האוכלוסייה. זו גם הפרקטיקה הנהוגה במוסדות התכנון.

כמובן, שאם בתכנון הכוללני מתלבנות סוגיות עקרוניות אשר הכרעה בהן עשויה להיות בעלת השלכות משמעותיות על התכנון המפורט, יתכן שמוסד התכנון יקבע שיש לקדם את התכנון המפורט רק בצמוד ולאחר אישור התכנון הכוללני. אולם, לא ניתן לקבוע מראש מסמרות בעניין זה ויש לבחון כל מקרה וכל תכנית – לגופם. במובן זה גישתנו דומה לגישת יו"ר ועדת המשנה לעררים, שבמקרה זה התוכנית המפורטת תואמת את התוכנית הכוללנית, ושתי התוכניות התקדמו במקביל.

5. זאת ועוד, חוות דעתו של יו"ר הוועדה מתבססת על ההנחה שהתכנית הכוללנית עמדה לקראת אישור בעת קבלת ההחלטה בהתנגדויות לתוכנית דנן. אולם, בחלוף כשנה ממועד ההחלטה בהתנגדויות, התכנית הכוללנית טרם אושרה סופית ומועד האישור הסופי אינו ידוע ועשוי להיות רחוק (ערר הוגש לאחרונה לוועדת הערר הארצית, ולאחריו בלא מעט מקרים מוגשות גם פניות להליכים משפטיים). אנו סבורים כי בשלב התכנוני הזה בו נמצאת התוכנית הכוללנית לא נפל פגם בהחלטה שלא להמתין לאישור סופי שלה.

6. איננו רואים אפוא כל פגם באופן הילוכה של הוועדה המחוזית במקרה דנן, שבו הליכי אישורן של התכנית הכוללנית והתכנית מושא הערר צעדו זה לצד זה, באופן המבטיח כי שתיהן יתבססו על מדיניות תכנונית עדכנית ורלוונטית.

7. כאמור, אף אנו מצטרפים למסקנה כי יש לדחות את הערר.

הלל זוסמן	שולמית גרטל	רוני בר
נציג רשות הטבע והגנים	נציגת שר הבינוי והשיכון	נציגת מנכ"לית מינהל התכנון

עמדת הגב' ליזי דלריצ'ה

1. לצערי, אין בידי להסכים לחוות הדעת של חברי.

2. לטעמי, העיקרון התכנוני של הקמת התכנון הכולל לתכנון הנקודתי תקף אף במקרה דנן. תכנית כוללנית משקיפה על היישוב כולו, מן הראוי שהיא תתווה את העקרונות שלפיהן ייקבע התכנון

הנקודתי, ולעניין זה אין הבדל בין תכנית למתחם קטן לבין תכנית לשכונה גדולה. שתיהן צריכות להיגזר מהראייה התכנונית שנקבעת בתכנית הכוללנית.

3. כמובן, לעיתים קרובות אין מנוס מאישור תכניות נקודתיות לפני אישור התכנון הכולל. כפי שעולה מההלכה שנקבעה בעניין הרמלין ובפסקי הדין האחרים שדנו בעניין, השיקול הראשון במעלה לעניין זה הוא הצפי לאישור התכנון הכולל. ככל שהתכנון הכולל מתבושש, כך גוברת ההצדקה לאישור תכניות נקודתיות; ואילו כאשר התכנון הכולל עומד בפתח, ראוי להמתין לו.

4. בענייננו, הוועדה המחוזית קידמה במקביל את שתי התכניות - תכנית זכרונה והתכנית הכוללנית. ביום 15.9.20, שבו התקבלה ההחלטה מושא הערר, חלפו כבר כ-9 חודשים מאז מונה חוקר לשמיעת ההתנגדויות לתכנית הכוללנית, והצפי היה כי התכנית הכוללנית אמורה להתאשר בקרוב. בעת הדיון שהתקיים בפנינו, הצהיר היועץ המשפטי לוועדה המחוזית כי החלטה בהתנגדויות שהוגשו לתכנית הכוללנית צפויה בעוד כחודש וחצי. בנסיבות אלה, אני סבורה - כפי שנכתב גם בחוות דעתו של יו"ר הוועדה - כי לא הייתה הצדקה לאשר את תכנית זכרונה בטרם אישורה הסופי של התכנית הכוללנית, וכי היה ראוי להמתין עד לאחר אישור התכנון הכולל.

5. חבריי סבורים כי נוכח ההתאמה בין התכנית הכוללנית לבין תכנית זכרונה, לעת הזו אין מקום להשיב את התכנית לוועדה המחוזית. איני מסכימה אתם. לטעמי, משעה שקיים פער בין מספר יחידות הדיור בתכנית הכוללנית לבין מספר יחידות הדיור בתכנית זכרונה (ואף אני סבורה, כחבריי, כי יש למנות יחידות דיור מוגן כיחידות דיור לעניין זה), יש להשיב את התכנית לוועדה המחוזית כדי שתדון בפער זה בהתאם למתווה שנקבע בתכנית הכוללנית, וזאת לאחר אישורה הסופי של התכנית הכוללנית במוסדות התכנון.

6. על כן, עמדתי היא כי יש להשיב את תכנית זכרונה לוועדה המחוזית כדי שתקיים בה דיון נוסף לא יוקדם מיום 1.2.22. אם עד אז תתקבל החלטה בערר שהגישה המועצה המקומית על אישור התכנית הכוללנית - תדון הוועדה המחוזית בתכנית בהתאם לנוסח התכנית הכוללנית כפי שתאושר; ואילו אם עד אז לא תתקבל החלטה בערר זה - תחליט הוועדה המחוזית, בהתאם לעקרונות שצוינו דלעיל, האם יש מקום להמתין לאישור התכנית הכוללנית בטרם קבלת החלטה סופית בתכנית זכרונה. ככל שהוועדה המחוזית תסבור כי יש צורך בעריכת שינויים מסוימים בתכנית כדי להתאימה לתכנית הכוללנית, הוועדה המחוזית תחליט על פרסום הודעה לפי סעיף 106(ב) לחוק ולאחר מכן תקיים דיון נוסף ותכריע בעניינים אלו.

ליזי דלריצ'יה

ראש המועצה המקומית גני תקווה

על כן הוחלט, בדעת רוב, לדחות את הערר.