

## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22527-06-21 קדושים ורדי בע"מ נ' וועדת מחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה ואח'

בפני כבוד השופטת תמר נאות פרי

- העותרים**
1. קדושים - ורדי בע"מ
  2. שמואל קדושים
  3. עופרה קדושים
- ע"י ב"כ עוה"ד וילציק ואח'

נגד

- המשיבים**
1. הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה
  2. איתמר בן דוד, יו"ר הוועדה המחוזית לתו"ב
- ע"י ב"כ עוה"ד מירון-שקד - פמ"ח - אזרחי

3. הועדה המקומית לתכנון ובניה - חיפה
- ע"י ב"כ עוה"ד אלגרבלי - עירית חיפה

4. ע.י.ת. נכסים ושרותים בע"מ
  5. יעקב זיצר
  6. אילן אלדר
  7. עואד סמיר דיפאללה
- ע"י ב"כ עוה"ד באור-פרל ואח'

ספרות:

דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי**

חקיקה שאוזכרה:

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 89א', 92, 100

מיני-רציו:

\* בית המשפט דחה את עתירת העותרים כנגד החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה לדחות את התנגדותם ולאשר תכנית שהגישו המשיבים 7-4. נפסק, כי אין מדובר בהחלטות בלתי סבירות באופן קיצוני המחייבות התערבות של ערכאה שיפוטית - בין אם לגבי כל החלטה ספציפית בכל נושא ונושא בנפרד ובין אם ב"תוצר הסופי" כמכלול.

\* תכנון ובנייה - ועדות התכנון והבנייה - סמכויותיהן

\* תכנון ובנייה - ועדות התכנון והבנייה - החלטותיהן

\* תכנון ובנייה – ועדות התכנון והבנייה – שיקוליהן

\* תכנון ובנייה – ועדות התכנון והבנייה – התערבות בית-המשפט

\* תכנון ובנייה – תכניות – אישור תכנית

\* תכנון ובנייה – תכניות – פרסומן

\* תכנון ובנייה – תכניות – התנגדות

\* תכנון ובנייה – תכניות – תכנית מיתאר

העותרים הגישו עתירה המופנית נגד החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה בשבתה כוועדת המשנה להתנגדויות והחלטת יו"ר הוועדה המחוזית. העותרים טוענים, כי שגתה הוועדה המחוזית בדחיית ההתנגדות ואישור התכנית. הצדדים חלוקים סביב שאלות אלה: האם נפל פגם בהחלטה העקרונית של הוועדה המחוזית לאשר את שינוי הייעוד של המקרקעין? האם נפל פגם בהחלטת הוועדה המחוזית באשר להיקף הבניה? האם יש מקום לקבלת טענות העותרים שעניינן בהטעיה בנוגע לפרסום התכנית ובאפליה?

בית המשפט דחה את העתירה ופסק כלהלן:

הוספת שטחים למגורים באזור שלגביו קיים מחסור בשטחי ציבור אינה מהלך פשוט ויש צורך לבצע איזונים קפדניים של מכלול השיקולים טרם אישור תכנית שכזו, אך מכלול שיקולים נשקלו, ההיבטים השונים של התכנית נבחנו ואין מקום להתערב בתוצאה הסופית המקצועית.

אין לומר שהחלטת הוועדה המחוזית חורגת ממתחם הסבירות ושעל בית המשפט להתערב בהחלטה באופן שיקבע שאין מקום לאפשר את שינוי הייעוד של המגרש לייעוד כפי שהתבקש.

בית המשפט אינו שם את שיקול דעתו תחת שיקול דעתם של מוסדות התכנון ובמיוחד כאשר החלטותיהם מנומקות ומפורטות ועוסקות בשיקולים תכנוניים מקצועיים. במקרה הנוכחי, המדובר בהחלטה תכנונית "מובהקת" שאף אינה כרוכה בשאלות פרשניות, לא של התכניות ולא של הוראות החוק.

לכן, אין מקום להתערב בהחלטה העקרונית "הבסיסית" של הוועדה המחוזית והיא לאשר את הקמת המבנה אשר ייעודו העיקרי הינו כפי שהוצע.

אין זה נכון לומר כי אישור התכנית סותר את מגמות התכנון באופן כללי או את העקרונות המגולמים בתכנית הכוללנית. אין מדובר בהחלטות בלתי סבירות באופן קיצוני המחייבות התערבות של ערכאה שיפוטית – בין אם לגבי כל החלטה ספציפית בכל נושא ונושא בנפרד ובין אם ב"תוצר הסופי" כמכלול. המדובר בעיקרם של דברים בהחלטות מקצועיות מובהקות (כגון לגבי חישובי שטחים, חישובי גבהים וכו'), ובתי המשפט ממעטים להתערב בכגון דא, במיוחד שעה שהוכח כי לעותרים ניתנה הזדמנות להציג את הטענות שלהם באופן ממצה וסדור בפני הוועדה המחוזית.

אין לקבל את טענות העותרים לגבי הצורך להתערב בשיקול דעתה של הוועדה המחוזית בכל הנוגע לעצם ההחלטה לאשר בנייה של מבנה אשר ברובו ישמש למגורים ואף לא בהחלטות לגבי מימדי המבנה. אמנם המדובר בתגבור משמעותי יחסית לתכנית הכוללנית, בכמה היבטים – אך נוכח האמור מעלה – לא הוכח כי נפלו פגמים מנהליים בהליך, או כי ההחלטה ניתנה בחוסר סבירות קיצונית.

יש לדחות את טענת הטעיה בנוגע לפרסום התכנית. העותרים לא הוכיחו כי ההודעה כפי שפורסמה הייתה חסרה או מטעה.

לא ניתן לקבל את טענת העותרים לגבי הפליה לרעה שלהם יחסית למשיבים. הבקשה של העותרים הייתה על בסיס תמ"א 38 שעניינה חיזוק מבנים והתבררה בפני הוועדה המקומית, ואילו התכנית של המשיבים מבוססת על הליכי תכנון אחרים והוגשה לוועדה המחוזית.

באשר לדחיית הבקשה למתן אפשרות לערור למועצה הארצית – התכנית עוסקת במגרש בודד, ואין השלכות רוחב או חשיבות עקרונית להחלטה שניתנה לגבי התכנית הספציפית.

## פסק דין

עתירה המופנית נגד החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה בשבתה כוועדת המשנה להתנגדויות (להלן: "הוועדה המחוזית") מיום 15.2.2021 (להלן: "ההחלטה") והחלטת יו"ר הוועדה המחוזית מיום 25.4.2021 (להלן: "החלטת היו"ר").

### רקע כללי

1. העותרים (להלן: "העותרים") הינם הבעלים של מספר תתי חלקות בבניין המצוי ברחוב אלחנן 8 באזור מרכז הכרמל בחיפה. המשיבים מספר 4-7 (להלן: "המשיבים") הינם בעלי הזכויות במגרש ברחוב אלחנן 7, מגרש הנמצא בצדו השני של הרחוב ומעט "ימינה" (להלן: "המקרקעין").

2. בעבר, ייעוד המקרקעין היה למגורים. בשנת 1979 שונה הייעוד ל"מוסד ציבורי" במסגרת תכנית חפ/1722. מטרת תכנית זו הייתה לבנות במקרקעין מרכזייה תת-קרקעית של בזק (להלן: "המרכזייה"), ומעליה – מעל למפלס פני הקרקע, לבנות מבנה לשימוש משטרת ישראל (להלן: "מבנה המשטרה"). המרכזייה התת-קרקעית הוקמה אך מבנה המשטרה מעולם לא הוקם. בשנת 1994 נמכרו חלק מהזכויות במקרקעין לקופת החולים מכבי (להלן: "קופת החולים"). בשנת 1996 ניתן תוקף לתכנית חפ/1996, אשר מטרתה הייתה הקמת מרכז רפואי של קופת החולים מעל המרכזייה (במקום מבנה המשטרה). אלא שגם המרכז של קופת החולים לא נבנה, וכך - במשך השנים נשארה המרכזייה התת-קרקעית של בזק ומעליה, במפלס הרחוב, נותרו המקרקעין ללא ניצול. המרכזייה עצמה אינה פעילה יותר מ-10 שנים. החל משנת 2013 קיים חניון במפלס הרחוב, מעל המרכזייה. במקרקעין קיימת גם תחנת טרנספורמציה המשמשת את האזור כולו (להלן: "תחנת הטרנספורמציה").

3. באוגוסט 2019 הגישו המשיבים תכנית מספר 304-0580035 – חפ/2486 (להלן: "התכנית"), במסגרתה הם מבקשים להקים בניין למגורים ושטחי מסחר על המקרקעין. בהתאם לתכנית, המדובר במבנה הכולל 53 יחידות דיור, בצפיפות של 30 יח"ד/דונם, כאשר בכל קומה טיפוסית יהיו 6 יח"ד, וגודל יח"ד ממוצע יהא 75 מ"ר. המבנה המוצע כולל 10 קומות מעל פני הקרקע, ועוד 5 קומות מתחת לפני הקרקע. בקומה התת-קרקעית העליונה מוצעים שימושים כגון מסחר, חדר כושר, מרפאות ומשרדים (אך לא מזון). בנוסף – מוצע שטח ציבורי בהיקף של כ-500 מ"ר שימסר לשימוש עיריית חיפה (להלן: "העירייה"). עוד הוצע במסגרת התכנית להעתיק את תחנת הטרנספורמציה למיקום אחר במגרש, אשר יהא נגיש מבחינת חברת החשמל.

4. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה, המשיבה 3 (להלן: "**הוועדה המקומית**") קיימה דיונים בתכנית, וביום 3.2.2020 המליצה לוועדה המחוזית להפקיד את התכנית בתנאים.
5. ביום 19.2.2020 קיימה הוועדה המחוזית דיון בתכנית והחליטה להפקיד את התכנית בשינויים מסוימים, לאחר שאימצה חלק מההמלצות של הוועדה המקומית.
6. ביום 16.6.2020, קיימה הוועדה המקומית עוד דיון בתכנית, ובמסגרת דיון זה התבררה, בין היתר, הסתייגות שהעלה אחד מחברי מועצת העיר, מר יואב רמתי (להלן: "**חבר המועצה**"), באשר לתכנית. באותה ישיבה מהנדס העיר, מר אריאל ורטמן (להלן: "**מהנדס העיר**"), ציין כי העירייה תגיש התנגדות לוועדה המחוזית ברוח החלטת הוועדה המקומית בהתייחס להסתייגות של חבר המועצה שהוסרה במהלך הדיון. התנגדות שכזו מטעם הוועדה המקומית לא הוגשה בסופו של יום.
7. ביום 14.12.2020 הגישו העותרים התנגדות לתכנית (להלן: "**ההתנגדות**").
8. ביום 15.2.2021 קיימה הוועדה המחוזית דיון בהתנגדות, וביום זה ניתנה החלטתה אשר דוחה את ההתנגדות ברובה. החלטה זו היא ההחלטה העיקרית נשוא העתירה.
9. בהמשך, ביקשו העותרים מיו"ר הוועדה המחוזית, מר איתמר בן דוד, המשיב 2 (להלן: "**יו"ר הוועדה המחוזית**"), רשות לערור על ההחלטה בפני המועצה הארצית. ביום 25.4.2021 דחה יו"ר הוועדה המחוזית את הבקשה לקבלת רשות לערור (לעיל ולהלן: "**החלטת היו"ר**"). העתירה מתייחסת גם להחלטה זו.

#### **טענות העותרים -**

10. לטענת העותרים, שגתה הוועדה המחוזית בדחיית ההתנגדות ואישור התכנית.
11. לטענת העותרים על המקרקעין חלה התוכנית הכוללנית חפ/2000 (להלן: "**התוכנית הכוללנית**" או "**חפ/2000**") אשר קובעת בסעיף 6.1.7 את שיעור השטחים שניתן להקצות לצרכי ציבור ולתשתיות ולשיטת העותרים התכנית סוטה משמעותית מהוראה זו. העותרים מאשרים כי התכנית הכוללנית הינה תכנית שבסמכות הוועדה המחוזית ולכן באופן עקרוני הוועדה המחוזית יכולה לסטות מהתכנית האמורה, אך לשיטתם היות והתכנית הכוללנית פורסמה למתן תוקף רק לפני שנתיים, אזי שהיא משקפת את המדיניות המחייבת וכי על מנת לסטות ממנה יש חובה להציג נימוקים כבדי משקל ובמקרה הנוכחית לא קיימים נימוקים שכאלו.
12. לטענת העותרים פרסום התכנית להפקדה היה כרוך בפרסום מטעה. העותרים מפנים לפרסום בילקוט הפרסומים מספר 9126 מיום 1.10.2020 (להלן: "**הפרסום**") וטוענים כי נוסח ההודעה חסר ומטעה שכן לא ניתן ללמוד מהניסוח על המטרה והמהות האמיתיים של התכנית, היות ולא נרשם שהכוונה הינה לשנות את ייעוד המקרקעין מ"ציבורי" ל"מגורים", חסר פירוט של מספר יחידות הדיור ומספר הקומות המבוקש ועוד. העותרים טוענים בהקשר זה כי כיוון שהיה פגם יסודי בפרסום - יש לחייב את החזרת הדיון לוועדה המחוזית לאחר פרסום מחדש כדין.
13. עוד טוענים העותרים כי אישור התכנית לוקה בחוסר סבירות שכן שינוי הייעוד ל"מגורים" הינו בניגוד לאינטרס הציבורי ובניגוד לעמדת הגורמים המקצועיים בוועדה המקומית. נטען כי קיים אינטרס ציבורי לשימור והגדלת שטחי ציבור במרכז הכרמל וכי הגורמים המקצועיים בוועדה המקומית מחזיקים כולם בעמדה זו לרבות הגב' ליאת פלד, מתכנתת המחוז (להלן: "**מתכנתת**").

**המחוזי**). לשיטת העותרים התכנית אינה תואמת ומנוגדת לצורך להגדיל את שטחי הציבור כפי שהדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, במה שמכונה "הפרוגרמה" שהוכנה לאזור מרכז הכרמל (להלן: "**הפרוגרמה**"). נטען, כי מהפרוגרמה עולה כי קיים חוסר מהותי בשטחים שיכולים לשמש לצורך הקמת מבנים של מוסדות חינוך, מוסדות רפואיים וכו', ולכן לא היה מקום לאשר את התכנית אשר למעשה הופכת שטח שייעודו ציבורי בהיקף כה נרחב לשטח שייעודו למגורים.

14. מבחינה כמותית, טוענים העותרים, כי המרכזייה התת קרקעית משתרעת כיום על שטח של כ-3,500 מ"ר אשר ייעודו לצרכי ציבור וכי בהתאם להוראות חפ/1996 ניתן היה באופן עקרוני לבנות 160% משטח המגרש לצרכי ציבור, כלומר שניתן היה לבנות עוד 2,816 מ"ר במפלס העילי מעל המרכזייה. כך, שאישור התכנית הביא לגריעה של כ-6,500 מ"ר במצטבר משטחי הציבור והמדובר בהחלטה בלתי סבירה באופן קיצוני, כאשר מנגד בתכנית שאושרה התחייבו המשיבים להקצות רק 500 מ"ר עבור שטחי ציבור. עוד בהקשר זה נטען, כי גם אותם שטחים שעל פי התכנית יוקדשו לצרכי ציבור מפוצלים על פני שתי קומות, כך ש-250 מ"ר לערך יהיו במפלס הקרקע ו-250 מ"ר נוספים לערך יהיו במפלס תחתון או עליון ונטען כי שטחים אלו "פחות פונקציונאליים" בהיותם פחות נגישים, ולכן המדובר בפגיעה נוספת בשטחים לצרכי הציבור. טוענים העותרים כי היקף השטחים שמוקצים לצרכי ציבור בהתאם לתכנית והפיצול על פני שתי קומות, לא יאפשרו שימושים ציבוריים רבים כגון: ספורט, חוגים, מופעים, לימודים, מוזיאון וכד'.

15. לחילופין טוענים העותרים, כי גם אם ניתן היה לאשר שינוי ייעוד למגורים באופן חלקי, אזי שהיה צורך לשמור קודם לכל על היקף השטחים הציבוריים על פי התכנית החלה, חפ/1996, ולהתיר למשיבים לבנות למגורים רק בשטחים עודפים מעבר לשטחים הציבוריים האמורים.

16. טענה נוספת הינה שבמקרה הנוכחי הודגם פער משמעותי בין המלצות הוועדה המקומית לבין החלטת הוועדה המחוזית וזאת כפי שעולה מהעמדות של אנשי המקצוע שהשתתפו בדיונים ואף כפי שניתן להבין מהעובדה שמהנדס העיר סבר שיש מקום להגיש התנגדות מטעם הוועדה המקומית, אם כי לא ברור מדוע התנגדות שכזו לא הוגשה. בהקשר זה העותרים מפנים טענות כלפי הוועדה המקומית בשל שזו האחרונה "לא השקיעה מצדה את המאמצים הדרושים על מנת להבהיר את עמדתה ועל מנת לשטוח את השגותיה בפני הוועדה המחוזית" (סעיף 56 לעתירה).

17. באשר לשימוש הנוכחי במקרקעין, מתייחסים העותרים לטענת המשיבים לפיה ממילא המקרקעין לא משמשים את הציבור מזה כ-40 שנה וטוענים כי לא כך הם פני הדברים שכן משנת 1979 ועד 2015 כל השטח התת קרקעי היה בשימוש בזק בשל קיומה של המרכזייה התת קרקעית ועד היום קיימת במקום תחנת טרנספורמציה וצובר גז אשר אף הם מהווים צורך ציבורי. בנוסף נטען כי משנת 2013 המגרש משמש כחניון ציבורי ולכן גם בהקשר זה אכן מנוצלים המקרקעין לצרכי ציבור במשך כל השנים.

18. טענות נוספות של העותרים מתייחסות לפרטי התכנית, כאשר לשיטתם נפלו טעויות בהחלטות שהתקבלו וזאת על בסיס חוות הדעת של האדריכל מטעמם, מר יוסי נבו (להלן: "**מומחה העותרים**"). כך, נטען כי שטח החלקה המקורי היה 2,035 מ"ר ולאחר מכן בוצעו הפקעות לצרכי דרך בשיעור של 118 מ"ר כדרך מאושרת ו-47 מ"ר לצורך הרחבת דרך, כלומר 165 מ"ר המהווים כ-8% משטח החלקה המקורי. לטענת העותרים, מחלקות אחרות בסביבה נגרעו לצרכי הקמת הדרך שטחים נרחבים בהרבה כגון 25% וככל הנראה משטח החלקה הספציפית נגרעו אחוזים

מינימאליים לצורך הדרך בשל שהייעוד היה אמור להיות ייעוד ציבורי, לכן ככל שמאושר שינוי הייעוד למגורים, יש צורך לחשב מחדש את הגריעה לצרכי הדרך (או חנייה). נטען, כי מן הראוי שתנאי לאישור התכנית יהא הפקעה בשיעור מקסימאלי על פי החוק (40%), כך ששטח החלקה נטו לאחר ההפקעה יעמוד על 1,221 מ"ר בלבד (ולא 1,760 מ"ר כפי שמופיע גודל המגרש לצורך חישוב אחוזי הבנייה אשר אושרו). לחילופין, יש לחשב הפקעה בשיעור שלא יפחת מ-25%, כפי שנגרע מהחלקות הסמוכות, כך שהשטח נטו לאחר ההפקעה יהיה 1,526 מ"ר בלבד. נטען עוד, כי אחוזי הבנייה חושבו בהתייחס לשטח של מעל 2,000 מ"ר, אך הדבר סותר את הנתונים וכי יש צורך לתקן את הטעות בהקשר זה. עוד נטען כי אושרו זכויות יתר בשיעור של 250%, למרות שעל פי התכנית הכוללנית ניתן לאשר רק 190% ועל פי חפ/1996 ניתן לאשר רק 160% וזאת ללא כל הסבר הגיוני. טענה דומה נוספת הינה כי על פי התכנית הכוללנית במגרשים אשר שטחם 1,500 מ"ר עד 2,000 מ"ר, ניתן לבנות 14 עד 19 יח"ד לדונם ושטחי בנייה למטרות עיקריות למגורים בשיעור של 190%. כך, שהיות והשטח של המגרש הינו 1,760 מ"ר, ניתן היה לאשר 17 יח"ד לדונם, כלומר כ-33 יחידות בסך הכל ולמרות זאת אושרו 53 יחידות דיור באופן הסוטה מהותית מהתכנית הכוללנית ללא הנמקה. בדומה, נטען עוד כי אף אם יש לחשב את אחוזי הבנייה בהתייחס למגרש של 1,760 מ"ר, אזי ששטחי הבנייה העיקריים למגורים לא אמורים לעלות על 3,344 מ"ר (בהתאם לחישוב שאותו ביצע מומחה העותרים), אלא שבתכנית מופיעים בטבלה 4,351 מ"ר ואף זאת בחריגה מהתכנית הכוללנית. הטענה האחרונה בהקשר זה הינה כי גם גובה הבניין הכולל גבוה ב-7 מ' מאשר הגובה המרבי על פי התכנית הכוללנית וגבוה בכ-15.5 מ' מהגובה המרבי האפשרי בהתאם לחפ/1996.

19. טענה נוספת הינה כי התכנית כפי שהוצעה אינה לוקחת בחשבון את ההשלכות התחבורתיות וכי אישור התכנית יגרום לבעיות תחבורה קשות ברחוב בו עסקינן. העותרים טוענים, כי כתנאי מקדים לדיון בתכנית היה על הוועדה המחוזית לדרוש מהמשיבים להכין תסקיר תחבורתי או מסמך בה"ת (מסמך בדיקת השלכות תחבורתיות, להלן: "בה"ת"), אך הם לא נדרשו להכין מסמכים שכאלו וכך לא נבחנה עד תום המשמעות התחבורתית של בניית מבנה בממדים כפי שאושרו.

20. עוד טוענים העותרים כי בהתאם לתכנית חפ/1996 יש צורך להקצות 25% משטח המגרש לשטחי גינון על מנת לאפשר חלחול של מים, אלא שעל פי חוות הדעת של מומחה העותרים בתכנית כפי שאושרה שטח החלחול הינו פחות מ-10% וכאשר עמדת הוועדה המקומית הייתה שיש צורך להקצות לפחות 15% משטח המגרש לצורך האמור.

21. טענה עיקרית נוספת של העותרים הינה כי הם הופלו לרעה ביחס למשיבים. כאן יש צורך להבהיר כי העותרים עצמם, אשר כאמור מעלה, מחזיקים בזכויות במגרש ברחוב אלחנן 8 הנמצא ממול למקרקעין של המשיבים (ברחוב אלחנן 7), הגישו בקשה בשנת 2018 להתיר להם להקים מבנה מגורים על המגרש שלהם אלא שבקשתם, כפי שהוגשה, נדחתה. העותרים הגישו בקשה מכוח תמ"א 38 וביקשו לאשר להם הקמה של מבנה הכולל 38 יחידות דיור ב-11 קומות (להלן: "בקשת ההיתר של העותרים"), אך ביום 18.2.2019, הוחלט שלא לאשר את בקשת ההיתר של העותרים כפי שהוגשה, לרבות בשל מחסור בשטחי ציבור באזור, צפיפות יתר, בעיות תנועה וכד'. העותרים טוענים כי נפל פגם בכך שבקשת ההיתר שלהם לא אושרה ולעומת זאת התכנית של המשיבים אושרה, וזאת כאשר התכנית של המשיבים כוללת יותר יחידות דיור, על פני יותר קומות, וכאשר יש בה כדי לשלול שטחים שמיועדים על פי תכנית תקפה לצרכי ציבור. לשיטתם, הפליה פסולה זו, די

בה כשלעצמה על מנת לחייב התערבות בהחלטת הוועדה המחוזית נשוא העתירה, מה גם שההחלטה מלמדת על כך שלכאורה הוועדה המחוזית שינתה את עמדתה, ללא הסבר והנמקה (שהרי את הבקשה של העותרים דחתה ועדת הערר של הוועדה המחוזית בשל מדיניות נטענת בנוגע לחובת שימור שטחי ציבור ואת הבקשה של המשיבים קיבלה הוועדה המחוזית למרות הפגיעה בשטחי ציבור). עוד נטען כי האמור עולה כדי פגיעה לא מידתית בזכויות הקניין של העותרים.

22. הטענה האחרונה של העותרים הינה, כי מן הראוי היה לתת להם אפשרות לערור בפני המועצה הארצית וכי החלטת יו"ר הוועדה המחוזית שלא ליתן להם רשות לערור אינה סבירה ויש להתערב בה. לטענתם, החלטת הוועדה המחוזית נשוא העתירה הייתה החלטה עקרונית, בעלת השלכת רוחב ומן הראוי היה לאפשר להם להביא את עניינם בפני המועצה הארצית.

23. אשר על כן, הסעדים להם עתרו העותרים הינם ביטול החלטת הוועדה המחוזית מיום 15.2.2021 ולחילופין ביטול החלטת יו"ר הוועדה המחוזית מיום 25.4.2021, וכפי שכבר פורט המשיבים אשר כלפיהם הופנתה העתירה היו הוועדה המחוזית, יו"ר הוועדה המחוזית, הוועדה המקומית והמשיבים 4-7, בעלי הזכויות במקרקעין ויוזמי התכנית.

#### **טענות המשיבים 1-2, הוועדה המחוזית ויו"ר הוועדה המחוזית –**

24. הוועדה המחוזית ויו"ר הוועדה המחוזית (אשר לצורך פרק זה יכוננו להלן ביחד "הוועדה המחוזית") מבקשים להורות על דחיית העתירה. ראשית נטען, כי המדובר בהחלטה מקצועית, תכנונית של הוועדה המחוזית אשר התקבלה בהליך סדור ותקין מבחינה מנהלית ולכן בתי המשפט נמנעים מהתערבות בהחלטות כגון אלו וזאת בשים לב לכך שלא נפל כל פגם בהחלטה או בתהליך אשר התקיים טרם מתן ההחלטה, ואין מדובר בהחלטה בלתי סבירה או קיצונית המחייבת התערבות של בית המשפט.

25. טענה מקדמית שהעלתה הוועדה המחוזית הינה כי למעשה מטרת העתירה הינה לתקוף בעקיפין את ההחלטות שהתקבלו בעניין בקשת ההיתר של העותרים. נטען, כי לאחר שוועדת הערר דחתה את בקשת ההיתר של העותרים, הם הגישו עתירה מנהלית לגבי החלטה זו (ע"מ (מנהלים) חיפה) 51203-10-19 [פורסם בנבו] ולאחר שהעתירה נדחתה העותרים אף הגישו ערעור לביהמ"ש העליון (ע"מ 3406/20) [פורסם בנבו] אלא שגם ערעור זה נדחה. מוסיפה וטוענת הוועדה המחוזית כי בבקשת ההיתר של העותרים, הם ביקשו להקים על המגרש שלהם מבנה הכולל 38 יחידות דיור, 11 קומות מגורים מעל פני הקרקע ו-2 קומות חנייה תת קרקעית, אך הם נדרשו להפחית את מספר הקומות המתוכננות ל-10 קומות בהתאם לתכנית הכוללנית. עוד נקבע לגבי הבקשה של העותרים כי על המגרש שלהם חלה תכנית נקודתית משנת 2009 אשר משמעותה הינה שלעותרים היו שתי חלופות. האחת, לצמצם את היקף הבנייה המוצע לכדי 10 קומות בלבד (במקום 11), והשנייה, לאחד שני מגרשים ולהקים בניין אחד על שטח המגרש המאוחד, אגב קבלת הקלות בכל הנוגע למספר יחידות הדיור והקומות המאושרות. נטען, כי העותרים בחרו שלא ליישם את החלופה השנייה ולכן לא ניתן היה לאשר את התכנית אלא בגריעה של אחת מהקומות, אך העותרים מיאנו להשלים עם ההחלטה וסברו כי לא היה מקום להורות להם להפחית את מספר הקומות מ-11 ל-10. כפי שתואר מעלה, הטענות של העותרים נדחו על ידי הערכאות השיפוטיות ולשיטת הוועדה המחוזית האכזבה של העותרים מההליכים המשפטיים לגבי המגרש שלהם, היא זו אשר בבסיס הגשת העתירה הנוכחית. ובמילים אחרות, נטען כי העותרים לא נפגעים אישית מעצם אישור



התכנית של המשיבים, ולכן אין להם זכות שבדין להגיש את העתירה, אשר נועדה הלכה למעשה להעלות השגות במסלול "עוקף" בהתייחס להחלטה שהתקבלה לגבי המגרש של העותרים עצמם.

26. לגופה של ההחלטה נטען כי אכן בעבר הייתה כוונה להקים מעל המרכזייה של בזק מבנה לשימוש משטרת ישראל, ולאחר מכן הייתה כוונה להקים מבנה של קופת החולים, אך שתי התכניות לא יצאו פועל ובמשך השנים נותר המגרש מעל המרכזייה התת קרקעית ללא כל ניצול (מעבר לחניון במפלס הרחוב בשנים האחרונות). כך שהניצול הציבורי אינו קיים בפועל מזה שנים.

27. עוד נטען כי על פי התכנית הכוללת השטח יכול לשמש לייעוד של מגורים, מסחר ותיירות, כי הבנייה המקסימלית המותרת הינה בגובה של 10 קומות, צפיפות של 17 עד 22 יחידות לדונם וכי שטחי הבנייה המותרים הינם בשיעור של 220% לשטח עיקרי ומותרת תוספת שטח למטרות עיקריות למסחר ומשרדים בשיעור של עד 30% משטח המגרש. כך שהתכנית כפי שאושרה הינה במסגרת הוראות התכנית הכוללת, לרבות ההקלות והתגבור שמוסמכת לאשר הועדה המחוזית. המדובר במבנה מגורים הכולל 5 קומות מתחת לפני הקרקע ו-10 קומות מעל פני הקרקע, בשטח כולל של 3,873 מ"ר שטח עיקרי, 2,400 מ"ר שטחי שירות עיליים ו-6,000 מ"ר לחניון תת קרקעי. המבנה המתוכנן משלב מסחר בקומה העליונה מתוך הקומות שמתחת למפלס הכניסה ובינוי לצרכי ציבור במפלס הכניסה בהיקף של כ-478 מ"ר לשטח עיקרי ועוד 50 מ"ר שטחי שירות ובנוסף הצמדת החצר לשטח שבקומת הכניסה. במיוחד הודגש כי הועדה המחוזית אישרה תגבור זכויות בנייה מעבר לקבוע בתכנית הכוללת, בהתאם לסמכותה, שכן החריגה המוצעת משטחי הבנייה הינה ברובה לצורך שטחים מבונים לצרכי ציבור אשר יירשמו על שם העירייה.

28. עוד נטען, כי ממילא הייעוד הקודם של המגרש היה מרכזייה של בזק או מעון לשוטרים או מרפאה, אלא ששימושים ציבוריים אלו אינם שימושים שיש לגביהם מחסור באזור שבו עסקינן, כך שממילא לא הייתה כל תכלית להותרת אותם שימושים ציבוריים על כנם כפי שהיה בהתאם לתכניות "ההיסטוריות" חפ/1722 או חפ/1996. עוד נטען, כי הועדה המחוזית לא התעלמה מצרכי הציבור ולכן תנאי לאישור התכנית היה הקצאה של 500 מ"ר לשטחים ציבוריים, אשר יירשמו על שם העירייה כך שהדבר ייתן מענה טוב וממשי לצרכי הציבור העדכניים, ובוודאי שניצול שכזה עדיף על פני המצב כיום. עוד הודגש כי במהלך הדיון בפני ועדת הערר עלתה הטענה לפיה ניתן היה להשתמש במגרש לצורך מבנה של דיור מוגן, אלא שהמדובר במגרש שאינו מיועד להפקעה ושאינו מנוהל על ידי הרשות המקומית ולכן אף אם יכלול מבנה לדיור מוגן, הוא לא יספק צרכי ציבור חיוניים לשכונה ועל כן הקצאת 500 מ"ר בנויים לצרכי ציבור שיירשמו ע"ש העירייה וכאשר העירייה תוכל לנהל את השטח בהתאם לצרכים של השכונה, הינה חלופה עדיפה. הודגש בהקשר זה כי המדובר בשטח בבעלות פרטית וכאשר נציגי העירייה הבהירו כי אין בדעת העירייה לרכוש את המקרקעין, משמע, שקבלת 500 מ"ר מבונים על שם העירייה "עדיפה" על הותרת המגרש כפי שהוא, גם מבחינת הציבור.

29. הועדה המחוזית אף מפנה לכך, שאכן, בהתאם לפרוגרמה קיים חוסר עקרוני בשטחי ציבור, אלא שלפי הפרוגרמה – היקף השטח שיש להקצות לצרכי ציבור מתוך המבנה הינו 128 מ"ר בלבד, אך היא חייבה את המשיבים להקצות כ-500 מ"ר לצרכי ציבור, כך שלמעשה המשיבים חויבו להקצות שטח ציבורי בשיעור של פי שלוש מאשר המתחייב על פי הפרוגרמה.



30. עוד נטען, כי ממילא לא ניתן היה להקים בשטח מבנה ציבור כדוגמת בית חולים, או בית ספר בשל גודל המגרש (הקטן מדי) וככל שעסקינן בגן ילדים (אשר השטח שלו מצומצם בהרבה) אזי שניתן יהיה להקים גן שכזה במסגרת השטח הציבורי אשר יוקצה לעירייה כמתואר מעלה.
31. לגבי היקף החריגה הנטענת מהוראות התכנית הכוללנית, נטען כי באופן עקרוני הוועדה המחוזית זכאית לאשר תכניות הסוטות מהתכנית הכוללנית, ואף לגופה של החלטה המדובר בחריגה מוצדקת, שכן השטח העיקרי למגורים – 3,873 מ"ר בתוספת השטח העיקרי למסחר – 53 מ"ר עולים יחדיו כדי 223%, בעוד שמותר שימוש של 220% על פי התכנית וכאשר התכנית מוסיפה שטחי ציבור אשר מהווים את עיקר הסטייה בשיעור של 27% בנייה. משמע, שהתוספת בכל הנוגע לשטח למגורים מזערית ועיקר התוספת הינה לצורך שטח ציבורי. עוד נטען, כי היו עוד תכניות שאושרו הכוללות סטייה מסוימת מהתכנית הכוללנית נוכח צו השעה המחייב לשקול ציפוף רב יותר במקרים המתאימים. בהקשר זה עוד הודגש כי ההחלטה של הוועדה המחוזית התיירה סטייה מהתכנית הכוללנית בכל הנוגע למספר יחידות הדיור, אך לא בכל הנוגע למספר הקומות המקסימאלי שכן אושרו 10 קומות מעל פני השטח (בדיוק כפי שאושר לעותרים).
32. באשר לחישובים שהציגו העותרים בתמיכה לטענתם ולפיה נפלה טעות בכל הנוגע להיקף הבנייה שאושר, טוענת הוועדה המחוזית כי יש לדחות את הטענות. נטען, כי זכויות הבנייה לא נקבעו לפי שטח המגרש ברוטו לפני ההפקעות, אלא בהתאם לחישוב שבוצע מטעם הוועדה המחוזית בכל הנוגע לגודל המגרש הנכון מבחינה תכנונית, והודגש כי אין המדובר בהחלטה שרירותית אלא בהחלטה שהתבססה על חישובים ועל מסמכים שהוכנו מבעוד מועד ואשר היו לנגד עיני הוועדה המחוזית בעת שדנה בהתנגדות של העותרים. עוד הודגש כי את כל הטענות שמעלים העותרים במסגרת העתירה בהתייחס למספר יחידות הדיור, היקף זכויות הבנייה, גובה המבנה וכו', הם העלו כבר במסגרת הערר והחלטה נשוא העתירה כוללת התייחסות מפורטת לכל אחת ואחת מהטענות והנמקה סדורה באשר לדחיית טענותיהם מבחינה מקצועית ותכנונית.
33. באשר להיבט התחבורתי, מפנה הוועדה המחוזית לכך שנקבע בהחלטה שבהתאם להתייחסות של יועצת התנועה של הוועדה המחוזית, אין צורך לעריכת מסמך בה"ת במקרה זה, ולכן, לא נפל פגם בכך שלא הוכנה תכנית תחבורתית ולא התבקש מסמך בה"ת.
34. לגבי שטחי החלחול – נטען, כי גם בהקשר זה קיבלה הוועדה המחוזית את חלק מטענות העותרים ונקבע כי התכנית תכלול 10% מהשטח הכולל של התכנית אשר יהיו פנויים מכל בינוי עילי או תת קרקעי וכך מרבית מי הגשמים יופנו להחדרה לתת הקרקע ורק עודפים יופנו לשטחים הציבוריים. נטען, כי יש בכך מענה הולם לטענה ובוודאי שלא היה מקום שלא לאשר את התכנית בשל היבט זה.
35. בהתייחס לטענת העותרים ולפיה הייתה הטעיה בעת פרסום התכנית – נטען, כי העותרים העלו את הטענה גם בפני הוועדה המחוזית במסגרת ההתנגדות, אך הטענה נבחנה לעומקה ונדחתה בהחלטה מנומקת ואין מקום להתערב בקביעה זו. עוד נטען כי לא הייתה כל הטעיה וכי התיאור של המקרקעין, של הייעודים הקיימים והמוצעים ושל מטרת התכנית, היו ברורים ולא מטעים.
36. באשר לטענת ההפליה – נטען, כי יש לדחותה מכל וכל וכי אין מקום להשוות בין הבקשה להיתר של העותרים לגבי המגרש שלהם לבין התכנית נשוא העתירה. הובהר, כי העותרים אף מתעלמים מכך שהבקשה שלהם סמכה על תמ"א 38 וכאשר נצבו לפנייהן שתי חלופות כפי שכבר

הוזכר מעלה והם בחרו שלא לאמץ את החלופה שהייתה יכולה להעניק להם אחוזי בנייה והטבות נוספות. לעומת זאת, התכנית שבה עסקינן אינה קשורה לתמ"א 38 והיא תכנית אשר נדונה לגופה והוכרעה, כך שאין מקום להשוואה ולפיכך אין מקום לטענת ההפליה.

37. עוד נטען, כי העותרים לא הצביעו על כל פגיעה שתיגרם להם בשל התכנית כפי שאושרה ולמעשה אין להם זכות עמידה בכל הנוגע לתכנית.

38. באשר לאי מתן רשות לערור למועצה הארצית – נטען, כי בניגוד לעמדת העותרים אין המדובר במקרה המצדיק התערבות של המועצה הארצית שכן מדובר בתכנית מתאר מקומית נקודתית שמתייחסת למגרש בודד ללא השלכות רחב או אופי עירוני והתכנית אף לא עוררה התנגדות של מי מהגופים או מהשכנים למעט העותרים.

### טענות המשיבה 3, הועדה המקומית –

39. אף הועדה המקומית סבורה כי יש מקום לדחות את העתירה וחלק מטענותיה דומות לטענות הועדה המחוזית ולכן לא נחזור עליהן.

40. הועדה המקומית ביקשה להדגיש כי היות והתכנית אינה תואמת את הוראות התכנית הכוללת בכמה היבטים, היא הוגשה לוועדה המחוזית מלכתחילה שכן תכנית שכזאת נמצאת בסמכות הועדה המחוזית ולא בסמכות הועדה המקומית.

41. הועדה המקומית מדגישה, כי היא קיימה ישיבה כאשר התבקשה לגבש המלצתה לגבי התכנית וכי קיימה דיון מקיף ומעמיק בכל ההיבטים של התכנית לרבות ההיבט הציבורי והמענה לצרכי הציבור שקיים במסגרת התכנית. במסגרת דיון זה, החליטה ועדת המשנה של הועדה המקומית לקבוע כי כל קומת הקרקע (קומת הכניסה) תיועד לשימוש ציבורי (למעט לובי של בניין המגורים) וכי שטח זה ישמש לצרכי חינוך, תרבות וקהילה ואפשר שישמש לגן ילדים כולל החצר הצמודה, לאור המחסור במוסדות ציבור באזור (נוכח תוספת יחידות דיור בעקבות בקשות לבנייה חדשה ותמ"א 38). עוד נקבע, כי מספר יחידות הדיור יהיה לפי המלצת הצוות המקצועי בהתאם לתכנית הכוללת וכך ניתן יהיה לשמור על איזון בין צרכי הציבור לבין בקשת היזם. בהתבסס על נתונים אלו החליטה הועדה המקומית להמליץ בפני הועדה המחוזית על הפקדת התכנית.

42. באשר להסתייגות של חבר המועצה - נטען כי אכן חבר המועצה העלה הסתייגות אשר התבררה במסגרת דיון שהתקיים במליאת הועדה המקומית ביום 16.6.2020 אך ההסתייגות הוסרה ולכן ההמלצה של הועדה המקומית בעינה עומדת. בהתייחס לכך שאכן קיים פער בין המלצות הועדה המקומית לבין ההחלטה הסופית שהתקבלה על ידי הועדה המחוזית, טוענת הועדה המקומית כי הפער מתבטא בעיקר בשיעור שטחי הציבור אשר המשיבים יקצו במסגרת התכנית, אלא שכאן ההחלטה שקיבלה הועדה המחוזית מחייבת הקצאת שטחי ציבור בשיעור רב משמעותית מאשר ההמלצה של הועדה המקומית (שכן במסגרת הפרוגרמה של הועדה המקומית נדרשו המשיבים להקצות 128 מ"ר בנוי בלבד ואילו התכנית מחייבת אותם להקצות כ-500 מ"ר לשטחי ציבור). כך, שהפער הוא "לטובת האינטרס הציבורי" ולא ההיפך. בכל מקרה, מבהירה הועדה המקומית כי אף אם קיימים פערים בין המלצת הועדה המקומית לבין החלטת הועדה המחוזית, אזי שהועדה המחוזית מהווה מוסד תכנוני אשר ניצב מעל הועדה המקומית בהיררכיה

התכנונית ואין פסול עקרוני בכך שהוועדה המחוזית לא קיבלה את כל ההמלצות של הוועדה המקומית.

43. באשר לטענה ולפיה מהנדס העיר אמר במסגרת הדיון שתוגש התנגדות ולמרות זאת ההתנגדות לא הוגשה, נטען כי אין המדובר בהתחייבות להגיש התנגדות או "הבטחה", אלא בהבעת עמדה ראשונית, וכאשר נשקלו הדברים – הוחלט שלא להגיש התנגדות, מה גם שאמירה זו או אחרת אינה יכולה להוות עילה להתערבות בהחלטת הוועדה המחוזית נשוא העתירה.

44. מעבר לכך וכפי שצוין, מצטרפת הוועדה המקומית לעמדת הוועדה המחוזית ומפרטת בכתב התשובה באריכות את עמדתה לגבי כל אחת ואחת מטענות העותרים. כך סבורה אף הוועדה המקומית כי יש להעדיף את עמדת הוועדה המחוזית בכל הנוגע לסבירות ההחלטה המפורטת והמנומקת, להלכת אי ההתערבות מצד בתי המשפט, בכל הנוגע לכך שלא הוכחה פגיעה קונקרטית בעותרים, לא הוכחה הפליה שלהם לרעה (שכן הבקשה שהם הגישו שונה בהיבטים רבים מהתכנית של המשיבים) ועמדה דומה הובעה אף בכל הנוגע לאי מתן הזכות לערור למועצה הארצית.

45. הוועדה המקומית אף סבורה כי יש לסלק את העתירה על הסף מחמת חוסר ניקיון כפיים וחוסר תום לב מצד העותרים אשר נמנעו מלגלות נתונים חיוניים בנוגע לבקשת ההיתר שהם הגישו, החלטה שהתקבלה, להליכים המשפטיים שהתנהלו לגבי התכנית שלהם הן בביהמ"ש המחוזי והן בביהמ"ש העליון ונטען כי אי גילוי פרטים מהותיים אלו כשלעצמו מחייב את סילוק העתירה.

#### **טענות המשיבים 4-7, בעלי המקרקעין –**

46. המשיבים, מטבע הדברים, מבקשים לדחות את העתירה. המשיבים הגישו כתב תשובה ארוך ומפורט הכולל התייחסות לכל אחת ואחת מטענות העותרים, אך עיקרי הדברים דומים לטענות שכבר שפורטו מעלה מטעם הוועדה המחוזית והוועדה המקומית ועל מנת שלא להאריך יתר על המידה לא נשוב על הטענות.

47. נקודה חשובה אחת אשר מודגשת בטענות המשיבים הינה שהמרכזייה של בזק כבר אינה פעילה למעלה מ-10 שנים, כך שלמעשה הייעוד המאושר לא ממומש מזה כ-40 שנה, לא על דרך של הקמת מעון לשוטרים, לא על דרך של הקמת מרפאות והלכה למעשה התכנית של המשיבים מבקשת "להחזיר עטרה ליושנה" ולאשר מחדש את הייעוד המקורי של המגרש אשר היה למגורים (לפני ששונה לצורך הקמת המרכזייה ולצרכי המשטרה או המרפאה).

48. המשיבים אף מבקשים להדגיש כי המגרש של העותרים אינו מגרש גובל, היות והוא נמצא מצדו האחר של הכביש וממזרח וכי מטעם הבעלים של המגרשים הגובלים לא הוגשה התנגדות, כך שלטענתם לעותרים אין זכות שנפגעת ואין להם מעמד בהגשת העתירה.

49. המשיבים מצטרפים לטענת הוועדה המקומית לפיה מן הראוי לסלק את העתירה על הסף בשל חוסר תום לב ואי ניקיון כפיים, שכן העותרים לא גילו את הסיבה האמתית להגשת העתירה והיא – ניסיון להשיג הישגים בצורה של קביעות שיפוטיות אשר יאפשרו לעותרים לקבל אישור לבקשת ההיתר שלהם. עוד נטען כי למעשה העותרים בעצמם ביקשו להקים בניין רב מידות עם יחידות דיור רבות במגרש שלהם, כך שהם לא יכולים לטעון שהם יפגעו מכך שתהיה צפיפות דיור ברחוב שבו עסקינן, שהרי גם הם ביקשו להוסיף יחידות דיור רבות. העותרים גם לא יכולים לטעון שהם עלולים להיפגע מכך שייבנה מבנה של 10 קומות ברחוב בו עסקינן שכן הם בעצמם ביקשו

לבנות מבנה בן 11 קומות. בדומה נטען, כי העותרים אינם יכולים להלין על כך שהוספת יחידות הדיור תגרום לעומס של כלי רכב, שהרי גם הם ביקשו להוסיף דיירים חדשים רבים לרחוב. הם אף לא יכולים לטעון שיש קושי בהוספת דירות מגורים ללא הקצאת שטחי ציבור במקביל – שכן בבקשת ההיתר שלהם אין בכלל הקצאה לצרכי ציבור. כך, שלשיטת המשיבים העתירה מתבססת אך ורק על גישת העותרים, לפיה – "לא יהיה לי, לא יהיה גם לכם" (סעיף 2.6 לתשובת המשיבים).

50. במהלך הדיון בנוכחות הצדדים חזרו ב"כ הצדדים על הטענות ואין צורך לפרט.

### דיון והכרעה -

51. לאחר שקילת הטענות, מצאתי לדחות את העתירה, מחמת הנימוקים המצטברים להלן.

### האם נפל פגם בהחלטה העקרונית של הועדה המחוזית לאשר את שינוי הייעוד של המקרקעין?

52. נקדים ונבהיר כי יש להבדיל בין טענות העותרים לגבי עצם ההחלטה לאפשר בניה למגורים על המגרש, לבין הטענות שלהם לגבי התנאים שאושרו לגבי אותה הבניה והיקף הבניה, ואעשה מאמץ לדון בטענות השונות במובחן.

53. נזכיר כי הייעוד ה"ראשוני" של המקרקעין היה "אזור מגורים א'", וזאת עד שנת 1979. בשנת 1979, במסגרת חפ/1722, הפך הייעוד ל"אתר למעון לשוטרים ומרכזייה תת קרקעית". בשנת 1996, שוב שונה הייעוד, כאשר המטרה הייתה הקמת המבנה של קופת החולים, והייעוד הוגדר "אתר למוסד". מכאן שעל פי התכנית שהייתה בתוקף עובר לקבלת התכנית נשוא העתירה, הייעוד של המקרקעין לא היה "ייעוד ציבורי" כללי כפי שטוענים העותרים, אלא ייעוד המכונה "אתר למוסד" (אשר מכוחו אושרה הקמת מרפאה, מכונים רפואיים, בית מרקחת, משרדי מרפאה, שירותים נלווים וחניון ציבורי מעל המרכזייה). עוד נזכיר כי בפועל, הייעוד של "אתר למוסד" לא התממש מעולם וקופת החולים התקשרה בהסכם מכר עם המשיבים והעבירה להם את הזכויות שלה במגרש. המרכזייה אינה פעילה יותר מ-10 שנים ובמפלס הרחוב, מעל המרכזייה, קיים מגרש חנייה פרטי המשמש באופן זמני כחנייה בתשלום (ולפי המסמכים מאפשר חנייה לכ-30 רכבים).

54. כך, שהייעוד התקף של המתחם היה בעל צביון של ייעוד אשר נועד לשרת את הציבור אך הוא לא היה ייעוד "ציבורי" מובהק. עוד יש לזכור כי השימוש הציבורי היה תלוי ברצון הבעלים להקים מבנה לשימוש הציבור, שכן העירייה לא הייתה זכאית להפקיע את השטח ולקבוע שייעשה בו שימוש לצובת הציבור והעירייה הביעה את עמדתה כי אין בכוונתה לרכוש את השטח.

55. על רקע נתונים אלו, יש לשאול אם עצם ההחלטה לשנות את הייעוד למגורים ברובו, אגב הקצאת שטחי מסחר בהיקף מוגדר ושטחים מבוזרים לטובת הציבור בהיקף של 500 מ"ר - הינה החלטה בלתי סבירה. לגבי היותה של ההחלטה במסגרת סמכויותיה של הועדה המחוזית – דומה כי אין חולק שהועדה המחוזית מוסמכת לאשר את שינוי הייעוד כפי שהתבקש. ולכן יש רק לבדוק את טענות העותרים לפיהן ההחלטה בלתי סבירה ועל ביהמ"ש להתערב בה.

56. אין ספק כי קיים מחסור בשטחי ציבור באזור בו עסקינן. תמצית עמדת העותרים הינה כי אם קיים מחסור בשטחי ציבור (וכתוצאה מכך נדחתה בקשתם לקבלת היתר בנייה), אזי שלא ניתן ליישב מחסור זה עם ההחלטה לאשר את התכנית של המשיבים ולפיה מגרש שלם אשר אמור להיות בייעוד ציבורי, הופך להיות בייעוד למגורים. אכן, הוספת שטחים למגורים באזור שלגביו קיים מחסור בשטחי ציבור אינה מהלך פשוט ויש צורך לבצע איזונים קפדניים של מכלול

השיקולים טרם אישור תכנית שכזו, אך שוכנעתי כי מכלול שיקולים נשקלו, ההיבטים השונים של התכנית נבחנו ואין מקום להתערב בתוצאה הסופית המקצועית.

57. הועדה המחוזית הבהירה שאין המדובר בשטח שניתן לנצל הלכה למעשה בפועל בטווח הזמן הקרוב לצרכי ציבור, שכן המדובר בקרקע פרטית שהניצול שלה לצרכי ציבור תלוי באפשרות או ברצון או ביכולת של המשיבים לבנות מבני ציבור או למכור את השטח לגורם שירצה לנצל את השטח לצרכי ציבור, כך שהמדובר בניצול תיאורטי שלא בהכרח ישים. המדובר בקרקע שהייעוד שלה לפני התכנית שאושרה לא היה ייעוד ציבורי אלא ייעוד שונה מעט וכפי שתואר מעלה ייעוד שכונה "אתר למוסד", כאשר ברור שייעוד שכזה אינו זהה לייעוד ציבורי כללי וגורף. המדובר בקרקע אשר הלכה למעשה אינה משמשת לצרכים ציבוריים אמיתיים מזה שנים רבות, כאשר המרכזייה אינה פועלת יותר מ-10 שנים. באשר לחניון – אכן חניון שמשמש את הציבור מהווה מעין שימוש ציבורי, ואמנם מקומות החנייה באזור מועטים, אלא שגם במבנה שעתיד לקום יהיו מקומות חנייה שחלקם יישמש את הציבור ובכך אין פגיעה משמעותית יחסית למצב נכון להיום. בנוסף, יש לראות שלמול הניצול הציבורי המוגבל כיום וכאשר יש סימני שאלה לגבי הניצול הציבורי העתידי, קיימת ההתחייבות של המשיבים במסגרת התכנית לבנות 500 מ"ר ולמסור אותם לידי העירייה לצרכי ציבור "מובהקים" לשיקול דעת העירייה, כך שהשימוש הציבורי הלכה למעשה לא בהכרח יפחת (וראו כי השימוש יהא בהתאם לאישור הוועדה המקומית ויכול להיות לחינוך, תרבות, פנאי ורווחה).

58. בהחלטת הוועדה המחוזית צוין במפורש כי היא מודעת לכך שהתכנית מבטלת שטח המיועד למרכזיית בזק או למרפאות, אך השטח אינו מיועד להפקעה ו"מנגד" מוקצה שטח ציבורי מבונה בהיקף נרחב ביחס לתוספת יחידות הדיור המוצעות. הוועדה המחוזית לא התעלמה מהצרכים הציבוריים של האזור ובכל זאת מצאה לנכון לאשר את התכנית ונימקה כי: "הוועדה סבורה שהתכנית משפרת את היצע שטחי הציבור בשכונה" (סעיף 2.1 להחלטה). כלומר, שהוועדה שקלה את העובדה שהתכנית אשר הייתה בתוקף טרם אישור התכנית נשוא העתירה לא כללה שטחים שהעירייה יכולה להפקיע ולנצל אותם כראות עיניה, שקלה את העובדה שהמשיבים "יעניקו" לציבור שטחים מבונים (כלומר שעלות הבנייה תוטל על שכם המשיבים ולא על שכם העירייה וכיוצ"ב גורמי ציבור) וכי את השטחים שהמשיבים יקצו לצרכי הציבור יש לבחון בפרופורציה לתוספת יחידות הדיור המוצעות.

59. בשים לב לנתונים אלו, אותם שקלה הוועדה המחוזית, ולאחר שהפכה בטיעונים לכאן ולכאן, לא מצאתי כי יש לומר שההחלטה שלה חורגת ממתחם הסבירות ושעל ביהמ"ש להתערב בהחלטה באופן שיקבע שאין מקום לאפשר את שינוי הייעוד של המגרש לייעוד כפי שהתבקש.

#### עמדת הוועדה המקומית -

60. טרם סיום הדיון בנושא שינוי הייעוד – נתייחס לטענת העותרים כי הוועדה המקומית התנגדה לשינוי הייעוד וכי קבלת ההחלטה של הוועדה המחוזית בניגוד לעמדת הוועדה המקומית עולה כדי פגם נוסף בהחלטה.

61. אף טענה זו יש לדחות. אמנם, במהלך הדיון בוועדה המקומית הועלו הסתייגויות לגבי התכנית אשר חלקן לא התקבל על ידי הוועדה המחוזית (וחלקן כן התקבל), ואמנם חבר המועצה המוזכר לעיל פירט את התנגדותו לתכנית (הגם שלאחר מכן ההתנגדות הוסרה) – אך בוודאי שלא

ניתן לצייר תמונת מצב לפיה הועדה המקומית התנגדה מכל וכל לשינוי הייעוד. במסמכים, הכוללים את פרוטוקול ישיבת הועדה המקומית, אין בסיס לטענה זו, והראיה הינה שהועדה המקומית בתשובתה לעתירה מבקשת לדחות אותה ומפרטת בנימוקיה מדוע ההחלטה של הועדה המחוזית אינה בלתי-סבירה (מעבר לכך, שבסמכותה של הועדה המחוזית לאשר תכניות גם כאשר הועדה המקומית מתנגדת להן – וראו את [ע"א 2902/97 אחים עופר הנדסה ופיתוח בע"מ נ' גליקמן](#), פ"ד נג(1) 369 (1999), בעמ' 381).

62. באשר לכך שמהנדס העיר אמר במהלך ישיבת הועדה המקומית מיום 16.6.2020 כי בכוונתו להגיש התנגדות לגבי ההחלטה הראשונית של הועדה המחוזית מיום 19.2.2020 - יש לאמץ את עמדת הועדה המקומית, כפי שפורטה בתשובתה לעתירה. ראשית, גם מאמירתו זו לא ניתן ללמוד על כך שכל חברי הועדה המקומית התנגדו מכל וכל לתכנית באופן כללי, ויש להבחין בין התנגדות למטרה הכללית של התכנית לבין התנגדות לחלקים נקודתיים של התכנית או תנאים ספציפיים. שנית, אין המדובר ב"הבטחה" או ב"התחייבות" להגיש התנגדות, והמדובר באמירה במהלך דיון שהייתה נכונה לאותה העת, והוסבר בתשובה במפורט כי לאחר שקילת מכלול הנתונים, הוחלט שלא להגיש התנגדות. שלישית, אף אם הייתה התחייבות להגיש התנגדות, היא אינה יכולה לבסס זכות לעותרים, ואין לה השלכה על הסבירות של החלטת הועדה המחוזית שהיא ההחלטה נשוא העתירה. רביעית, נזכור כי אף אם הייתה מוגשת התנגדות, הייתה הועדה המחוזית יכולה שלא לקבל את ההתנגדות.

#### היקף התערבות בית המשפט -

63. לסיכום הדיון בנושא ההחלטה לאשר את התכנית הכוללת שינוי ייעוד, נזכיר את ההלכה הידועה כי בית המשפט אינו שם את שיקול דעתו תחת שיקול דעתם של מוסדות התכנון ובמיוחד כאשר החלטותיהם מנומקות ומפורטות ועוסקות בשיקולים תכנוניים מקצועיים. במקרה הנוכחי, המדובר בהחלטה תכנונית "מובהקת" שאף אינה כרוכה בשאלות פרשניות, לא של התכנית ולא של הוראות החוק.

64. אפנה בהקשר זה לע"מ [7126/18 אביב נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז](#) (פורסם בנבו) [16.08.2021], לאמור:

"נקודת המוצא לדיונו היא כי בית המשפט אינו שם עצמו בנעליהן של רשויות התכנון, ואין הוא מחליף את שיקול דעתן המקצועי בשיקול דעתו שלו. התערבות בית המשפט בהחלטות רשויות התכנון מוגבלת למקרים שבהם התכנית או ההחלטה התכנונית נמצאו לקויות מבחינה מנהלית...";

ואת [ע"מ 1044/21 אבו פרג נ' ועדת המשנה להתויות בוועדה המחוזית לתכנון ולבניה](#)

חיפה [פורסם בנבו] [01.08.2021], אף שם נפסק כי –

"כלל נקוט הוא כי בית המשפט אינו שם עצמו בנעליהן של רשויות התכנון ואין הוא ממיר את שיקול דעתן בשיקול דעתו שלו. התערבותו של בית המשפט בהחלטות רשויות התכנון נעשית במשורה בהתקיים עילות מובהקות המצדיקות התערבות על פי כללי המשפט המנהלי ([ע"מ 2418/05 מילגרום נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז ירושלים](#), [פורסם בנבו] פסקה 9 (24.11.2005); [בג"ץ 4375/19 מועצה אזורית מטה יהודה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה](#), [פורסם בנבו] פסקה 26 (18.5.2020))."



65. לכן, לא מצאתי כי יש מקום להתערב בהחלטה העקרונית "הבסיסית" של הועדה המחוזית והיא לאשר את הקמת המבנה אשר ייעודו העיקרי הינו כפי שהוצע.

### **האם נפל פגם בהחלטת הועדה המחוזית באשר להיקף הבניה?**

66. אין מחלוקת כי המבנה המוצע בתכנית חורג בכמה היבטים מתנאי התכנית הכוללנית, הן באשר לגובה המבנה הכולל, הן באשר למספר יחידות הדיור שאושרו והן בנוגע לשטח הבנוי הכולל שאושר. והרי, התכנית הוגשה לוועדה המחוזית ולא לוועדה המקומית – בשל שהיא חורגת מהתכנית הכוללנית. מוסכם עוד כי הועדה המחוזית מוסמכת לאשר את היקף התכנית למרות החריגות מהתכנית הכוללנית, ויש עתה לדון בטענות של העותרים לגבי סבירות החריגות שאושרו.

67. הועדה המחוזית קבעה כי היא מודעת לכך שהתכנית חורגת מהתכנית הכוללנית, אך "התכנית מציעה ניצול יעיל של הקרקע באזור מרכז הכרמל בסמוך לציר שדרות הנשיא המשורת היטב עם תחבורה ציבורית" וכי התכנית עולה בקנה אחד "עם המדיניות המקודמת על ידי מנהל התכנון לציפוף וניצול מיטבי של אזורים עירוניים הנשענים על צירי תחבורה ראשיים בעיר". עוד קבעה הועדה המחוזית כי היא "רואה לנכון לתגבר את זכויות הבניה במגרש מעבר לקבוע בתכנית המתאר הכוללנית, שכן החריגה המוצעת משטחי הבניה הינה לצורך שטחים מבונים לצרכי ציבור שירשמו על שם עיריית חיפה".

68. לכן, אין זה נכון לומר כי אישור התכנית סותר את מגמות התכנון באופן כללי או את העקרונות המגולמים בתכנית הכוללנית. לשיטת הועדה המחוזית, ההקלות, הסטיות, או התגבורים מוצדקים – בראי מאזן השיקולים, ולא מצאתי כי המדובר בהחלטות בלתי סבירות באופן קיצוני המחייבות התערבות של ערכאה שיפוטית – בין אם לגבי כל החלטה ספציפית בכל נושא ונושא בנפרד ובין אם ב"תוצר הסופי" כמכלול. המדובר בעיקרם של דברים בהחלטות מקצועיות מובהקות (כגון לגבי חישובי שטחים, חישובי גבהים וכו'), ובתי המשפט ממעטים להתערב בכגון דא, במיוחד שעה ששוכנעתי כי לעותרים ניתנה הזדמנות להציג את הטענות שלהם באופן ממצה וסדור בפני הועדה המחוזית (וראו כי גם מומחה העותרים היה בדיון שם).

69. טרם אתייחס לטענות השונות שהעלו העותרים, אחזור שוב על הלכת אי-ההתערבות, למרות שכבר נכתב מעלה אודותיה, היות ויש לדברים חשיבות מיוחדת טרם הדיון בטענות הפרטניות של העותרים, וראו את [ע"מ 317/10 שפ"מ נ' יניב](#), [פורסם בנבו] פסקה 17 (23.08.2012):

"הלכה פסוקה מימים ימימה, כי בית משפט הבוחן החלטה מינהלית אינו שם את שיקול דעתו במקום הרשות המינהלית אשר מופקדת על ההחלטה, ואינו בוחן אם ניתן היה לקבל החלטה נבונה או יעילה יותר. בית המשפט בוחן את סבירות ההחלטה ואם נפלו פגמים בהליך המצדיקים את ביטולה (ראו, לדוגמה, [בג"ץ 4140/95 סופר פארם \(ישראל\) בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ](#), פ"ד נד(1) 49, 69 (1999); [בג"ץ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא](#), פ"ד מו(1) 793, 802-803 (1992); דפנה ברק-ארז [משפט מינהלי](#) כרך ב' 763 (2010) ...

כך באופן כללי וכך גם בענייני תכנון ובניה. נקודת המוצא היא שאין בית המשפט משמש כטריבוטל תכנון, ואינו משים עצמו מומחה מקצועי לבחינתם של שיקולים תכנוניים. מכאן, שאין בית המשפט יושב כערכאת ערעור על שיקוליה התכנוניים של רשות התכנון ואינו ממיר את שיקול דעתו של מוסד התכנון בשיקול דעתו שלו. על בית המשפט לבחון אם נפל פגם בהליך או בשיקול הדעת שהופעל על ידי מוסד התכנון, באספקלריה



של הדין המינהלי והציבורי. במסגרת זו, בוחן בית המשפט אם החלטת מוסד התכנון לקתה באחד מ"המרעין בישין" של המשפט המינהלי כגון: חריגה מסמכות; ניגוד עניינים; משוא פנים או שיקולים זרים או חוסר תום לב; וחריגה קיצונית ממתחם הסבירות...".

על רקע האמור, נשוב לבחינת הטענות של העותרים לגבי תנאי התכנית שאושרו.

#### מספר הקומות –

70. טענת העותרים לגבי מספר הקומות אינה ברורה, שכן בתכנית מוצעות 10 קומות ובהתאם לתכנית הכוללת ניתן לאשר עד 10 קומות, והוועדה אף קבעה כי האמור מתיישב עם מסמך מדיניות לגבי בנייה לגובה המקודם בוועדה המקומית.

#### הגובה הכולל של המבנה –

71. טענת העותרים היא כי הגובה של המבנה על פי התכנית (37 מטר) חורג ב-7 מ' יחסית למקסימום על פי התכנית הכוללת, וחורג בכ-15 מ' מעל המותר על פי חפ/1996. נטען כי גובה כל קומה מוצעת גבוה מהמקובל (כאשר "המקובל" הינו 3 מטר) ואף גבוה מהמקסימום האפשרי שציינה ועדת הערר בעת שדנה בעניין בקשת ההיתר של העותרים (כאשר לשיטתם שם נאמר שהמקסימום הינו 3.15 מטר). עוד נטען כי קומת הכניסה המוצעת הינה בגובה חריג של 5.7 מ"ר, כי מוצע להגביה את מפלס הכניסה לבניין (0.0) ביותר מ-1 מטר – ולכן, כל האמור מביא לתוצאה מצטברת לפיה המדובר במבנה "שווה ערך" ל-12 קומות ולא 10.

72. הוועדה המחוזית קבעה כי יש לקבל בהקשר זה בחלקה את עמדת העותרים. לגבי הגובה הכולל, היא ציינה כי הנתון של 37 מטר כולל גם את המתקנים הטכניים שעל הגג. עוד נקבע כי גובה קומת הקרקע הינו 4 מטר ולא 5.7 מטר, וזהו גובה מקובל לקומת כניסה או קומה ציבורית. לגבי שאר הקומות, נקבע כי על פי התכנית נשוא העתירה, גובה כל קומה יהא 3.3 מטר, וכי זהו גובה מקובל בבניינים חדשים. לגבי ההחלטה שהעותרים טוענים שניתנה לגבי הבקשה שלהם להיתר, שם לטענתם נקבע כי הגובה המירבי בכל קומה יכול להיות רק 3.15 מטר, מנמקת הוועדה המחוזית כי היא אינה כפופה לאותה החלטה, ומוסמכת לאשר גובה של 3.3 מטר לכל קומה. עוד נקבע כי בסך הכל, ההפרש בין הגובה המוצע לבין הגובה המקסימלי לפי התוכנית הכוללת הינו 1.5 מטר, והעותרים לא הצביעו על ההשפעה שיש לכך. לגבי מפלס הכניסה – נקבע כי הגובה הסופי של מפלס הכניסה יקבע בתכנית הבינוי שתוגש לוועדה המקומית בהתאם לתקנות התכנון והבניה, כי גובה קומה ציבורית יהא 4 מטר, וזאת ללא שינוי בגובה הסופי של הבניין, וכי חריגה מגובה המבנה תחשב סטייה ניכרת. המדובר אם כך בקביעה מקצועית "מובהקת", מנומקת וסבירה, המתייחסת לכל טענות העותרים – ואין מקום להתערב בה.

#### מספר יחידות הדיור –

73. בתכנית אושרו 53 יחידות דיור, על פי צפיפות של 30 יח"ד לדונם, והעותרים מפנים לכך כי המספר המקסימאלי האפשרי של יחידות הדיור בהתאם לתכנית הכוללת הינו רק 33, על פי צפיפות של 14-19 יח"ד לדונם.

74. המשיבים טוענים כי אישור צפיפות מעבר לקבוע בתכנית הכוללת אינו מהווה סטייה מהתכנית הכוללת ואינו חורג מהוראותיה שכן התכנית הכוללת עצמה כוללת מנגנונים אשר

מאפשרים חריגה מההוראות לגבי הצפיפות, כגון סעיף 14.6(5) לתכנית הכוללנית אשר קובע כי הצפיפות המוצעת תקבע "בכפוף לאמור בתמ"א 35 על שינויה ולפי הצרכים הכלל עירוניים". לטענת המשיבים העדכונים והתיקונים של תמ"א 35 מאפשרים צפיפות מעבר לאמור בתכנית הכוללנית ולכן ההחלטה של הוועדה המחוזית לאשר צפיפות בשיעור רב מאשר הקבוע בתכנית הכוללנית אפשרית מכוח אותו סעיף, ואף אם לא היינו נכנסים לגדר הסעיף האמור, עדיין מסורה לוועדה המחוזית הסמכות לסטות מההוראות של התכנית הכוללנית ולאשר צפיפות כפי שאושרה.

75. בהקשר זה סבורני כי אין מקום לקבוע מסמרות באשר לתחולתו של סעיף 14.6(5) ואף לא באשר למשמעות התיקונים של תמ"א 35, שכן סטייה מההוראות התכנית הכוללנית בכל הנוגע לצפיפות מצויה במסגרת שיקול דעתה של הוועדה המחוזית ובמקרה הספציפי הפרטני בו עסקינן והגם שמדובר בסטייה משמעותית, לא שוכנעתי כי הנימוקים של הוועדה המחוזית מחייבים התערבות של בית המשפט.

76. הוועדה המחוזית מנמקת את ההחלטה שלה לסטות מהתכנית הכוללנית בהקשר זה (סעיף ב(1.3)), וקובעת כי המדובר בניצול יעיל של הקרקע באזור מרכז הכרמל, כי האמור מתיישב עם מגמת הציפוף כפי שמשקפת במדיניות העכשווית ותמ"א 35. עוד מנמקת הוועדה המחוזית את החלטתה בכך שהכוונה של המשיבים הינה לבנות יחידות דיור קטנות יחסית (75 מ"ר בממוצע), ולכן – המשמעות של קבלת עמדת העותרים לגבי מספר היחידות המקסימלי הינה שהמבנה יהא בגובה של 5 עד 6 קומות בלבד, למרות שניתן לבנות עד 10 קומות ולנצל בכך את האפשרות אשר מקנה התכנית הכוללנית. אפשרות נוספת הינה "לחייב" את המשיבים לבנות יחידות דיור בשטח כמעט כפול, של כ-120 מ"ר, וכך לנצל את אחוזי הבניה המקסימליים והקומות המותרות – אך הדבר אינו משתלב עם מדיניות הוועדה לעידוד מגוון יחידות דיור ושילוב יחידות דיור קטנות למבוגרים, צעירים, יחידים וכו'. לכן, לא שוכנעתי כי יש להתערב בהנמקה זו ובהחלטה של הוועדה המחוזית בהקשר זה.

#### השטח הכולל שאושר לבנייה –

77. לטענת העותרים - זכויות הבנייה הכולל שאושרו הינן בשיעור כולל של 250% למרות שעל פי התכנית הכוללנית ניתן לאשר רק 190% ועל פי חפ/1996 מותר לאשר רק 160%. המשיבים מסכימים כי על פי התכנית הכוללנית ניתן לאשר 190% למגורים ו-30% למסחר כלומר בסך הכל 220% והתכנית כוללת 250%, אך מדגישים כי 220% הינם למגורים, 27% לשטח ציבורי ו-30% למסחר, וחוזרים שוב על הטענה כי בסמכותה של הוועדה המחוזית לאשר סטיות מהתכנית הכוללנית וכי היא לא שגתה כאשר מצאה לנכון לאשר במקרה הנוכחי את אותן סטיות.

78. הוועדה המחוזית בסעיף 1.2 להחלטתה קבעה כי התכנית הכוללנית מאפשרת 190% ועוד 30% לטובת שימושים מסחריים וסך הכל 220%. עוד נקבע כי התכנית מקצה כ-220% שטחי בנייה שכירים ובנוסף את שטחי הציבור המבונים כך שהחריגה בנפחי הבנייה מהתכנית הכוללנית הינה **בעיקר** לטובת שטחי הציבור המבונים שיירשמו על שם עיריית חיפה, ולכן – הסטייה מוצדקת.

79. באשר לשטח המגרש - טענו העותרים כי השטח אמור היה להיות 1,760 מ"ר בלבד ולא 2,034 מ"ר ולכן "כל החישובים" שביצעו עורכי התכנית שגויים ומעניקים למשיבים זכויות מעבר למגיע להם על פי החוק. הטיעונים הועלו בצורה מפורטת גם בפני הוועדה המחוזית, אשר בסעיפים

ב(1.4), ו-ב(2.1) להחלטתה התייחסה באופן מפורט לטענות החישוביות ומצאה לדחותן. המדובר בקביעות מקצועיות תכנוניות ברורות אשר אין מקום להתערב בהן.

80. טענה נוספת של העותרים הייתה כי החישובים שבוצעו לגבי השטחים המאושרים לבניה התבססו על המלצת מתכנת המחוז להתייחס למגרש לפי הכללים הנוגעים לחלקה ששטחה עולה על 2,000 מ"ר, למרות ששטח המגרש פחות מ-2,000 מ"ר. כך, לטענת העותרים, ניתנו "הקלות" בחישובים, המוקנות למגרשים ששטחם מעל 2 דונם, אשר אינן "מגיעות" למגרש של המשיבים. הועדה דנה גם בטענה זו (סעיף ב(1.2)) וקבעה כי הטענה בבסיסה אינה נכונה, שכן הדברים של מתכנת המחוז אשר עליהם מבוססת לכאורה הטענה אינם מדויקים, הוצאו מהקשרם, וכי לא צוטטה הסיפא של אמירתה של מתכנת המחוז. מעבר לכך, דחתה הועדה את הטענה גם לגופה – ועל כך כבר נכתב מעלה.

81. לכן, אף כאן, העותרים לא הראו כי הועדה המחוזית הפעילה שלא כדין או בחוסר סבירות קיצוני את סמכותה לאשר את התכנית על יסוד החישובים כפי שבוצעו.

#### שיעור השטח הציבורי שיימסר לשימוש העיריה –

82. טענתם המקדמית של העותרים בהקשר זה הייתה כי נוכח המחסור בשטחי ציבור באזור מרכז הכרמל, גם אם אושר שינוי הייעוד למגורים, היה מקום לחייב את המשיבים "להפריש" שטחים נרחבים לצרכי ציבור, ולא רק 500 מ"ר. עוד נטען כי לו היו משאירים את הייעוד של המגרש לייעוד "ציבורי" ניתן היה לבנות עליו 160% לצורכי ציבור מעל פני הקרקע, כלומר, כ-3,000 מ"ר, ואם מוספים את השטח האמור לשטח המרכזייה התת-קרקעית – בסך הכל המדובר בכ-6,500 מ"ר של שטח "ציבורי" אפשרי. לכן, הקצאת 500 מ"ר "בלבד" לעומת "אובדן" של 6,500 מ"ר, אינה סבירה. טענתם הנוספת מתייחסת לכך שעל פי התכנית, השטח של 500 מ"ר יפוצל בין קומת הכניסה לבין הקומה שמעל (+1) או הקומה שמתחת (-1), אך החלוקה של שטחי הציבור בין שתי קומות פוגעת ביכולת הניצול של השטח כי קומה 1- בעלת יכולת ניצול מוגבלת מבחינת הציבור.

83. הועדה המחוזית קבעה כי בסך הכל, התוכנית משפרת את היצע שטחי הציבור בשכונה יחסית למצב הקיים, וכי "500 מ"ר שטחי ציבור מבונים שינוהלו על ידי עיריית חיפה ויאפשרו מגוון של שטחי ציבור בהתאם לצרכי השכונה, עדיפים על שטחים למרכזיית בזק ועוד 3,000 מ"ר למרפאות בלבד שניתן להקצות אותם במבנים סחירים בייעודים אחרים" (סעיף ב(2.1)). הועדה המחוזית אף התייחסה לאפשרות שהעלתה מתכנת המחוז ולפיה ניתן היה אולי להקים על המגרש מבנה לדיוור מוגן וקבעה כי גם במקרה שכזה המגרש לא יספק צרכי ציבור שחיוניים לשכונה וכי "עדיף" להקצות 500 מ"ר בנויים לצרכי ציבור משתנים ומגוונים יותר, לשיקול דעתה של העירייה בהתאם לצרכי השכונה. הועדה המחוזית אף הדגישה בהחלטתה שבאחריות הועדה המקומית יהיה לאשר את השימושים הציבוריים ואת המיקום של השטחים הציבוריים בהתאם לצרכי השכונה.

84. עוד הפנתה הועדה המחוזית לפרוגרמה מיום 21.1.2020. הפרוגרמה בחנה את הדרישות להקצאת שטחי ציבור במבנים אשר ייעודם מגורים, שכן הוספת אוכלוסייה באזור הוותיק והמרכזי בו עסקינן חייבת להיות משולבת עם הקצאת שטחי ציבור. בהתאם למסמך הפרוגרמה,

חושב הגידול הצפוי באוכלוסייה במסגרת הקמת פרויקט בנייה כגון זה שמופיע בתכנית של המשיבים, ונקבע כי נוכח הדרישה הגוברת ליחידות דיור במשולב עם דרישה שהולכת וגדלה למוסדות ציבור, יש לדרוש במסגרת הפרויקט "הקצאת שטח בנוי בתוך התכנית הנדונה עבור שימוש ציבור בשטח של 128 מ"ר בנוי + 200 מ"ר חצר עבור כיתת גן אחת בקומת הקרקע, או לחילופין תוספת של 250 מ"ר בנוי למועדון רב תכליתי עם כניסה נפרדת, שיירשם על שם עיריית חיפה. השטח הבנוי יהיה בגמר מלא ויכלול הצמדה של מקומות חנייה לפי התקן...". בהתבסס על האמור בפרוגרמה, הוחלט על ידי הוועדה המחוזית כי יוקצו 500 מ"ר לצרכי ציבור (שהינם מעבר ל-128 מ"ר מבונים + חצר, או 250 מ"ר מבונים), כך שהאמור בוודאי שלא רק שלא גורע מההמלצה שבפרוגרמה אלא מעניק שטחים רבים יותר מהאמור בפרוגרמה לצרכי ציבור.

85. טענה נוספת של העותרים הינה כי בהתאם להוראות סעיף 6.1.7 לתכנית הכוללנית, הדן במתחם 7 שהינו מתחם מרכז הכרמל, היקף השטחים למבנים ומוסדות ציבור יחושב משטח המגרש ולא יפחת מ-40%. כך, שהוועדה המחוזית לא הייתה מוסמכת לאשר תכנית אשר במסגרתה הוקצו רק 500 מ"ר לצרכי ציבור, שהם פחות מ-40% משטח המגרש. הוועדה המחוזית דנה בטענה זו וקבעה כי יש לדחותה היות והיא מוסמכת לסטות מהוראות התכנית הכוללנית, וכי ממילא ההוראה אשר אליה מפנים העותרים מתייחסת ל-40% מסך השטח של כל המתחם ולא של כל מגרש ומגרש בתכנית חדשה (סעיף ב(1.1)).

86. מכאן, שיש לדחות את טענות העותרים לגבי היקף השטח הציבורי שיוקצה לעירייה, וחשוב עוד להדגיש כי בהחלטת הוועדה המחוזית נקבע כי תנאי למתן היתר לאכלוס יהא השלמת הביצוע בפועל של כל השטח הציבורי המבונה וכי המיקום הסופי של שטחי הציבור יקבע בתכנית הבינוי שתוגש לוועדה המקומית, כך שככל וחלק מהשטח הציבורי ימוקם בקומה 1-, יהא על הוועדה המקומית להבטיח שימוש מתאים בהתאם לצרכי השכונה.

#### היקף השטח הלא-מבונה –

87. לטענת העותרים, היה מקום לחייב את המשיבים להשאיר 25% משטח המגרש ללא בינוי על מנת לאפשר חלחול של מי גשמים וניקוז. הוועדה המחוזית קיבלה בחלקה את עמדת העותרים לגבי נושא זה, ובסעיפים א(5)-(6) ו-ב(4.2) להחלטה נשוא העתירה קבעה כי יש להותיר 10% מהשטחים פנויים מכל בינוי על או תת קרקעי, ואף הורתה כי היתר הבניה יכלול פתרונות לטיפול במי-נגר באופן שמרבית מי הגשמים יטופלו בתחום המגרש ורק עודפים יופנו לשטחים ציבוריים. לא מצאתי כי יש בסיס לקבל את טענת העותרים ולפיה מן הראוי היה להורות על שיעור רב יותר של שטחים פנויים.

#### הגריעה לצורכי "דרך" –

88. העותרים טוענים כי אחוז הגריעה מהשטח לצורך דרך "נמוך מידי". לשיטתם, ככל הנראה היקף הגריעה חושב בשיעור של 8% על בסיס ההנחה שהמדובר ביעוד "ציבורי" אבל היות והיעוד שונה למגורים, יש לגרוע אחוז רב יותר, וכי בחלקות הסמוכות שיעור הגריעה היה 25%.

89. מקריאת פרוטוקול הישיבה של הוועדה המחוזית עולה כי הטענה לא עלתה שם באופן ברור (למרות שכן מופיעות שם טענות שלא עלו שוב בעתירה, כגון – טענות לגבי היטלי השבחה, שיתוף הציבור ועוד). לכן, יש קושי להעלות את הטענה במסגרת העתירה. מעבר לכך, המענה לטענה נמצא

ממילא במענה שניתן לגבי מכלול הטענות לגבי סך השטחים שאושרו לבינוי, ועל כך פורט מעלה בהרחבה ואין צורך לחזור על הדברים.

### טענות נוספות –

90. מהאמור עד כה עולה כי לא שוכנעתי לקבל את טענות העותרים לגבי הצורך להתערב בשיקול דעתה של הועדה המחוזית בכל הנוגע לעצם ההחלטה לאשר בנייה של מבנה אשר ברובו ישמש למגורים ואף לא בהחלטות לגבי מימדי המבנה. אמנם המדובר בתגבור משמעותי יחסית לתכנית הכוללת, בכמה היבטים – אך נוכח האמור מעלה – לא שוכנעתי כי נפלו פגמים מנהליים בהליך, או כי ההחלטה ניתנה בחוסר סבירות קיצונית. נעבור עתה לטענות נוספות של העותרים.

### השלכות התחבורתיות –

91. לטענת העותרים, לאישור התכנית השלכות תחבורתיות משמעותיות אשר לא נלקחו בחשבון על ידי הועדה המחוזית ומן הראוי היה להכין תכנית בדיקת השלכות תחבורתיות (בה"ת) לפני הדיון בתכנית. הועדה המחוזית דנה בטענה זו (סעיף ב(3.1)) וקבעה כי בהתאם להתייחסות של יועצת התנועה של הועדה המחוזית – לא הייתה חובה להכין בה"ת במקרה זה, שכן, כמות הנסיעות שמייצרת הבניה המוצעת לא עומדת בתנאי הסף לעריכת בה"ת. עוד נומק כי בהתאם לכמות יחידות הדיור המוצעות, המדובר בתוספת של 27 נסיעות בשעת שיא, כי המדובר ברחוב חד סטרי שאינו עמוס, ולכן – התוספת לא תגרום לשינוי זרימת התנועה ברחוב. עוד נטען כי המדיניות של הועדה הינה עידוד השימוש בתחבורה ציבורית, וכי האזור משורת היטב בתחבורה ציבורית.

92. לא שוכנעתי כי הייתה חובה להכין בה"ת עובר לדיון בתכנית, או כי אי הכנתה עולה כדי פגם המחייב להתערב בהחלטת הועדה המחוזית נשוא העתירה, ולא שוכנעתי כי הועדה לא שקלה את הנושא או שהתעלמה מהנתונים הרלבנטיים.

93. לגבי מקומות החנייה - הועדה המחוזית קיבלה את עמדת העותרים בחלקה וקבעה כי מסמכי התכנית יתוקנו בהתאם להוראות המחייבות בדבר מספר מקומות החנייה המאושרים, לרבות צמצום מספר הקומות התת-קרקעיות לחניה (סעיף ב(3.2)), כך שאין מקום להוסיף בהקשר זה, מה גם שמספר מקומות החניה המדויק המאושר הינו נתון מקצועי ספציפי מובהק אשר אין מקום להתערב בקביעה לגביו.

### טענת הטעיה בנוגע לפרסום התכנית –

94. אין מחלוקת כי הוראות החוק מחייבות פרסום אודות הפקדת התכנית וכי החוק מחייב פרסום פרטים לגבי עיקר ההבדלים בין המצב התכנוני הקיים לבין המבוקש בתכנית (סעיפים 89א' ו-92 לחוק). אין אף מחלוקת באשר לחשיבות הפרסום על מנת לאפשר לציבור לתת את הדעת לתכנית, להגיש התנגדויות במידה ויש צורך בכך, ואין צורך להרחיב.

95. במקרה העותרים לא הוכיחו כי ההודעה כפי שפורסמה הייתה חסרה או מטעה. העותרים טוענים כי במטרת התכנית לא נרשם כי המדובר בשינוי ייעוד מציבורי למגורים, אלא שהייעוד "המקורי" לא היה ציבורי ולכן אין טעות או הטעיה. עוד טוענים העותרים כי בעיקרי התכנית נרשם כי שינוי הייעוד הינו "מאתר למוסד" ל"מגורים", אך לא צוין כי המדובר ב"מוסד" ציבורי ולא "סתם" מוסד. אף טענה זו אין לקבל שכן הייעוד כפי שהוא קבוע בתכנית חפ/1996 הינו "אתר למוסד" ולא "אתר למוסד ציבורי" או "אתר למוסד זה או אחר". לכן, אין הטעיה והתיאור הינו

מדויק ותואם למונחים שבהם נוקטת תכנית חפ/1996. הטענה השלישית של העותרים בהקשר זה הייתה כי אין פירוט בפרסום אשר ממנו ניתן יהיה להבין שמדובר בהענקת זכויות למגורים "בבחינת יש מאין". אף טענה זו יש לדחות שכן בתכנית מצוין כי המדובר במבנה חדש שמשלב מגורים, מצוין כי המדובר ביחידות דיור רבות וב-10 קומות, כך שלא ניתן לטעות ולסבור שאין הענקת זכויות למגורים. הטענה האחרונה של העותרים בהקשר זה הינה כי חסר פירוט לגבי מספר היחידות ומספר הקומות. שוב, יש לדחות את הטענה, שכן מצוין כי המדובר ב-53 יחידות דיור, מצוינת הצפיפות, מצוין כי המדובר במבנה של 10 קומות על קרקעות ו-5 קומות תת קרקעיות.

96. אשר על כן, אני מאמצת בהקשר זה את עמדת הוועדה המחוזית, כפי שפורטה בסעיף ב(5.3) להחלטתה, שם התייחסה לטענה של העותרים בכל הנוגע לפרסום התכנית וקבעה כי יש לדחות את הטענות, אגב התייחסות פרטנית לטענות המופיעות מעלה ודחייתן. עוד אעיר כי אין מקום להשוות בין המקרה הנוכחי לבין המקרה שהתברר בע"מ 9264/10 חברת נ.י.ל.י. נדל"ן בע"מ נ' עיריית גבעת שמואל [פורסם בנבו] (30.05.2012) אליו מפנים העותרים, שכן החוסרים בפרסום שם לגבי המתחם שכונה "מתחם D" היו שונים משמעותית מאשר החוסרים הנטענים כאן.

#### **טענת האפליה מטעם העותרים -**

97. טענת העותרים הינה שהם הופלו לרעה, שכן הבקשה שלהם לקבלת היתר נדחתה בין היתר בשל נימוקים שקשורים בצרכי ציבור, התאמת המבוקש לתכנית הכוללנית וכו' וכאשר התכנית של המשיבים אושרה למרות שאף היא מנוגדת לתכנית הכוללנית וגורעת מצרכי הציבור.

98. לא ניתן לקבל את טענת העותרים לגבי הפליה לרעה שלהם יחסית למשיבים, ועל מנת להבהיר את עמדתי אין מנוס אלא לתאר את המהלכים הדיוניים לגבי בקשת ההיתר של העותרים:

הבקשה של העותרים לא הייתה דומה מבחינה תכנונית לבקשה של המשיבים. העותרים הגישו בקשה לקבלת היתר בנייה לוועדה המקומית מכוח תמ"א 38/3 במסגרתה ביקשו העותרים להקים על המגרש שלהם 38 יחידות דיור. בבקשה שלהם התבקש אישור להריסת מבנה דו קומתי ובו 9 יחידות דיור ובמקומו להקים מבנה עם 11 קומות ו-38 יחידות דיור, אגב ניצול התמריצים מכוח תמ"א 38 וניצול זכויות בנייה אשר מתייחסות למגרש של העותרים ומגרש סמוך כפי שאושרו בתכנית חפ/2232 משנת 2009. במסגרת תכנית חפ/2232, נקבע כי תוספת בנייה תתאפשר באחת משתי חלופות: חלופה א' – כוללת הקמת בניינים בכל אחד מהמגרשים **בנפרד** ללא הריסת המבנה הקיים במגרש של העותרים, ואז ניתן יהא לאפשר בנייה בשיעור של 160% עד לסך כולל של 50 יחידות דיור בשני המגרשים. חלופה ב' – כוללת **איחוד** של שני המגרשים למגרש אחד, תוך הריסת המבנים הקיימים בשני המגרשים, ובנייה משותפת הכוללת הקצאת 150 מ"ר לטובת הקמת מבנה לצרכי ציבור בשטח המגרש ואז תתאפשר בנייה בשיעור של 220% עד לסך כולל של 71 יחידות דיור בשני המגרשים ביחד.

היות וחלופה ב' הייתה כרוכה בשיתוף פעולה והסכמות בין העותרים לבין בעלי המגרש הסמוך והסכמות שכאלו לא הושגו – חלופה ב' לא יצאה אל הפועל ובעלי הזכויות בכל מגרש פעלו בנפרד בבקשה לקבל היתר בנייה בהתאם לחלופה א'.

הוועדה המקומית שדנה בבקשת ההיתר של העותרים דחתה את הבקשה כפי שהוגשה וקבעה כי יש לקיים בחינה לצרכי ציבור בראייה של הפיתוח והצרכים הקיימים בסביבה. על



החלטה זו העותרים הגישו ערר, כאשר במהלך הזמן הוכנה הפרוגרמה אליה התייחסנו מעלה. ועדת הערר (במסגרת תיק ערר חיפה 18-10-1273), קיבלה בחלקה את עמדת העותרים, ובהחלטתה מיום 23.7.2019, החליטה לאשר את הבקשה של העותרים בכפוף לתיקונים הכוללים את צמצום מספר יחידות הדיור לכדי 28 והפחתת מספר הקומות מ-11 ל-10. העותרים הגישו עתירה מנהלית לגבי החלטה זו (עתי"מ (מחוזי חיפה) 5123-10-19), [פורסם בנבו], ועתירה זו נדחתה בפסק דין מיום 18.2.2020. העותרים אף הגישו ערעור לביהמ"ש העליון (עע"מ 3406/20) [פורסם בנבו] וביום 7.6.2021 התקיים דיון בביהמ"ש העליון בערעור המתואר מעלה. לאחר שמיעת טענות הצדדים המליץ ההרכב הנכבד לעותרים לחזור בהם מהערעור וכך היה.

חשוב לציין, כי מפרוטוקול הדיון בביהמ"ש העליון עולה, כי אף שם העלו העותרים טענות בכל הנוגע להשוואה בין הבקשה שלהם לקבלת היתר לבין התכנית שהגישו המשיבים, העלו טענות הנוגעות להפלייתם לרעה יחסית למשיבים ואף שם טענו כי נפל פגם בכך שבקשתם נדחתה מטעמים שקשורים בשטחים לצרכי ציבור למרות שהתכנית של המשיבים אושרה הגם שפוגעת בשטחים הציבוריים – וביהמ"ש העליון העיר כי אין לקבל טענות אלו. יתרה מכך. חברי ההרכב הנכבש בבית המשפט העליון שאלו את העותרים מדוע בחרו בהגשת בקשת ההיתר כפי שהוגשה, ומדוע לא הגישו תכנית דומה לתכנית של המשיבים לוועדה המחוזית, שהרי לא הייתה מניעה מלעשות זאת, וראו כי חברי ההרכב אף שאלו מה מונע מהעותרים להגיש תכנית דומה לתכנית של המשיבים, להציע 500 מ"ר שטחי ציבור כפי שהציעו המשיבים ולבקש אישור של תכנית שכזו. מהדיון עולה שהעותרים לא סיפקו תשובה לשאלה זו. עוד העירו חברי ההרכב, שאם העותרים יגישו תכנית דומה לתכנית של המשיבים ותכניתם לא תתקבל למרות קבלת התכנית של המשיבים, או אז יתכן ותתגבשנה נסיבות שעליהן ניתן יהא לבסס טענת הפליה.

99. מכאן, שהבקשה של העותרים הייתה על בסיס תמ"א 38 שעניינה חיזוק מבנים והתבררה בפני הוועדה המקומית, ואילו התכנית של המשיבים מבוססת על הליכי תכנון אחרים והוגשה לוועדה המחוזית. כבר בכך יש כדי ללמדנו שבעוד שבסמכות הוועדה המחוזית לסטות מהתכנית הכוללת ולאפשר בנייה הסוטה מעקרונות התכנית הכוללת, אזי שהמצב בעת הדיון בפני הוועדה המקומית שונה והיא אינה מוסמכת לסטות מעקרונות התכנית הכוללת. בנוסף, וככל שעסקינן בשמירה על האינטרס הציבורי בקיומם של שטחים ציבוריים ברחוב שבו עסקינן, אזי שהתכנית של העותרים לא כללה בכלל שטחי ציבור ובקשת ההיתר כוללת רק יחידות דיור, בעוד שהתכנית של המשיבים כוללת 500 מ"ר לצרכי ציבור. ניתן לטעון כי המדובר בשטח מועט מידי אך לא ניתן לטעון להפליה לרעה של העותרים יחסית למשיבים כאשר בקשת ההיתר של העותרים אינה מספקת כלל מענה לאותו אינטרס שעליו הם מנסים להגן והוא – הקצאת שטחים לצרכי ציבור ברחוב בו עסקינן. במצב דברים זה, לא ניתן להעלות טענות באשר להפליה לרעה, שכן הבקשה והתכנית אינן בנות השוואה.

#### **דרישת המשיבים לסילוק העתירה על הסף מחמת חוסר ניקיון כפיים –**

100. נוכח דחיית העתירה לגופה - אין צורך לדון בטענת המשיבים לפיה מן הראוי היה לסלק את העתירה על הסף בשל שהעותרים רק ציינו בעתירה שהוגשה מטעמם הבקשה לקבלת ההיתר, אך לא פירטו את כל המידע הרלבנטי באשר לבקשה שלהם, לא פירטו מה היה במהלך הדיון בבית



המשפט העליון, ואף לא ציינו כי העתירה הנוכחית הוגשה ביום 9.6.2021, כאשר הערעור של העותרים לביהמ"ש העליון נדחה ביום 7.6.2021, כלומר יומיים קודם לכן.

### זכות העמידה של העותרים -

101. טענת סף נוספת של המשיבים הייתה כי המגרש של העותרים אינו גובל במגרש בו עסקינן וכי דווקא מטעם הבעלים של המגרשים הגובלים לא הוגשה כל התנגדות לתכנית וכי לעותרים אין זכות להגיש את העתירה. יש אכן לתהות מהו האינטרס הממוקד של העותרים אשר נפגע עקב קבלת התכנית (ונוכח כי גם העותרים ביקשו בעצמם להקים מבנה מגורים רחב ממדים על השטח שלהם, אשר יביא להוספת יחידות דיור רבות נוספות ברחוב, כלי רכב נוספים וכו'), ועם זאת – לא מצאתי כי יש ממש בטענת המשיבים כטענת סף.

102. [סעיף 100](#) לחוק התכנון הבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), קובע כי:

"כל מעונין בקרקע, בבנין או בכל פרט תכנוני אחר הרואה את עצמו נפגע על ידי תכנית מיתאר מחוזית או מקומית או תכנית מפורטת שהופקדו, רשאי להגיש התנגדות להן..."

[בע"מ 8193/02 ראובן נ' פז חברת נפט בע"מ](#) [פורסם בנבו] (17.12.2003), נפסק כי:

"עינינו הרואות, כי סעיף 100 לחוק לא התכוון להעניק לכל דכפין את הזכות להתנגד לתכנית המונחת על שולחן של רשויות התכנון, וזכות זו יוחדה, בראש ובראשונה, לבעל עניין בקרקע הרואה את עצמו נפגע מהתכנית. עם זאת, את הגדרתם של אותם "בעלי-עניין-נפגעים", אין לנתק מהמגמה הכללית של הקלה בתנאי העמידה הכלליים, הואיל, וכאמור, משרתת פרשנות זו את תכליתה של "זכות ההתנגדות", ומהווה ביקורת יעילה על פעולות התכנון". על הפרשנות המרחיבה שיש לתת לסעיף 100 לחוק, עמד כבוד השופט אור [בע"א 2962/97 הנ"ל](#) בעמוד 379-380: "הפסיקה כרכה את הדיון בהוראה זו עם הדיון בעקרונות הכלליים של זכות העמידה... בדומה לגישה הכללית ביחס לזכות עמידה, הגישה ביחס להוראת סעיף 100 היא כי "לשם רכישת מעמד, די שהעותר יראה על פגיעה באינטרס, ואין הוא חייב להראות על פגיעה בזכות חוקית" (ז' סגל, [זכות העמידה בבית המשפט הגבוה לצדק](#) ... בעמוד 85). הזכות להגיש התנגדות בודאי עומדת למי שיש לו זכויות קניין במקרקעין נשוא התכנית. אך מעגל 'המעוניינים במקרקעין' עשוי להיות רחב יותר. המעוניין במקרקעין, אשר רואה את עצמו נפגע, עשוי להיות בעל זכויות במקרקעין אשר מצויים מחוץ לתחום התכנית... מעגל הנפגעים בכוח עשוי לכלול, בנסיבות מסוימות, גם את מי שאין לו זכויות כלשהן במקרקעין המושפעים מן התכנית, וכל מעמדו להתנגד בא לו מכוח זיקה בעלת אופי אישי שלו לתכנית..."

לכן, על פניו – דומה כי אין לקבל את טענת המשיבים לפיה לעותרים אין בכלל זכות עמידה.

בנוסף, אפנה [לעת"מ \(מינהליים מרכז\) 22159-04-11 רענן נ' ועדה מחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז](#) (נבו) (18.01.2012), אשר אף שם הובעה עמדה לגבי הרחבה של גדרי המעמד בנוגע לעתירות דומות המשקפת תפיסה לפיה יש להעמיק את הביקורת השיפוטית על המנהל. באותו עניין הטענה לגבי היעדר מעמד לעותרת עלתה כבר בפני הועדה המחוזית, והיא דחתה את הטענה (אגב דיון גם בסוגיית "העותר הציבורי"). בהתאם, בפסק הדין שניתן בעתירה על ידי בית המשפט נקבע כי אכן יש ספק בדבר זכות העמידה של העותרת במקרה זה, אולם:

"משבחרה ועדת הערר שלא לדחות את הערר על יסוד העדר מעמד לעותרים ובחנה את טענותיהם לגופן, שוב אינה עומדת שאלת זכות העמידה של העותרים לדיון."

103. במקרה דכאן, טענות לגבי [סעיף 100](#) לחוק לא עלו בפני הועדה המחוזית ויש קושי להעלותן לראשונה במסגרת העתירה, מה גם שהועדה המחוזית דנה בהתנגדות של העותרים לגופה, ובכל מקרה – אין צורך להכריע בשאלת מעמד העותרים נוכח התוצאה אליה הגעתי לגבי העתירה לגופה.

#### **דחיית הבקשה למתן אפשרות לערור למועצה הארצית -**

104. הטענה האחרונה אליה אדרש הינה טענת העותרים כי מן הראוי היה לאפשר להם לערור למועצה הארצית, בניגוד להחלטת יו"ר הועדה המחוזית.

105. התכנית עוסקת במגרש בודד, ואין השלכות רוחב או חשיבות עקרונית להחלטה שניתנה לגבי התכנית הספציפית. המדובר במקרה פרטני ולמרות שהחלטה נוגעת לאיזונים בין צרכי ציבור לצרכים אחרים, היא אינה חריגה או "מהפכנית" ואינה כרוכה בהשלכות נרחבות על הסביבה. לפיכך, כפי שסבר יו"ר הועדה המחוזית, אין המדובר בסוגיה ציבורית או בנושא בעל השלכה כלל אזורית.

בע"מ [3663/02](#) ועד שכונת עין כרם נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז ירושלים,

פ"ד נז(2) 882 (2003) פסקה 9 ואילך, סוכמה ההלכה לגבי הגשת ערר למועצה הארצית, כדלקמן:

"המחוקק סתם ולא פירש מה הן אמות-המידה אשר לאורן ישקול יושב-ראש הועדה המחוזית מתן רשות לערור על החלטת הועדה המחוזית בפני המועצה הארצית. סוגיה זו טרם נדונה בבית-משפט זה. ...

הובעו בעניין זה עמדות השונות זו מזו. גישה אחת, אשר ניתן לכנותה הגישה המצמצמת, גורסת שיש להעניק רשות לערור בפני המועצה הארצית רק כאשר מדובר בתכניות בעלות השלכות תכנוניות כלל-ארציות או הנוגעות לקביעת מדיניות כלל-ארצית ... גישה אחרת, שניתן לכנותה הגישה המרחיבה, גורסת כי אין מקום להגביל את מתן ההיתר להגשת ערר רק לנושאים שיש להם השפעות על כלל שטח הארץ או שכדי להכריע בהם יש צורך בראייה כלל-ארצית. די כי מדובר בנושאים בעלי חשיבות תכנונית וציבורית רחבה ... גישה נוספת שונה בסוגיה זו הובעה על-ידי הנשיא ו' זילר ... לדעתו, המבחן הקובע בעניין זה הוא מבחן החשיבות, או כלשונו, מבחן ה"עוצמה" של האינטרסים הנדונים בהחלטה. בלי למצות את קשת המצבים שבהם ראוי לתת רשות לערור על החלטת הועדה המחוזית בפני המועצה הארצית, מציין הנשיא זילר דוגמאות למדדי "עוצמה" אשר צריך שיביאו למתן רשות לערור: החלטה בעלת חשיבות שהוכרעה על-ידי קוורום מצומצם; התייצבות ציבורית מסיבית בשאלה עקרונית חשובה הנוגדת את החלטת הועדה; פגם או חסר שנפלו בהחלטת הועדה המחוזית שנקדם מרובה ושלא ניתן לתקנם בוועדה, או שהוועדה לא יזמה את תיקונם.

כשלעצמי, מסופקני אם ניתן, או רצוי, לעצב כבר עתה קריטריונים חדים וברורים אשר ינחו את יושב-ראש הועדה המחוזית להפעיל את הסמכות המוקנית לו בסעיף 110 לחוק. קביעת אמות-מידה נוקשות בעניין זה, כבר בשלב זה, אמנם תשרת את התכלית של הדרכת יושב-ראש הועדה המחוזית כיצד להפעיל את סמכותו, עם זאת הדבר עלול לכבול את ידיו יתר על המידה ולא לצו "לשבץ", לעתים באופן טכני, כל מקרה הבא בפניו לאורן של אמות-מידה אלה. דומני שיש להותיר לפרקטיקה את מלאכת עיצובן של אמות-המידה הראויות. יש לפסוע בעניין זה צעד אחר צעד, כאשר כל מקרה ייבחן לגופו לפי נסיבותיו הספציפיות.

בשלב זה הייתי מסתפק באמירה הכללית בלי למצות ובלי לפרט, שכדי שתינתן רשות ערעור למועצה הארצית, נדרש שהעניין יהיה חשוב עד כדי הצדקה לערב את המועצה אם בשל היותו בעל השלכה רחבה, אם בשל אופיו העקרוני, אם בשל היותו מלווה ברגישות ציבורית מיוחדת ואם בשל היותו נתון למחלוקת ציבורית קשה. ..."

אמות מידה אלו משמשות מאז לבחינת בקשות לערור למועצה הארצית, וראו לדוגמא את [ע"מ 2098/20 הועדה המחוזית לתכנון ובניה-מחוז דרום נ' אבו קרינאת](#) [פורסם בנבו] (1.11.2020), לאמור:

"נקודת המוצא היא שבית המשפט אינו "מתכנן על" והתערבותו בהחלטות מוסדות התכנון תיעשה במשורה, רק מקום בו נפל בהן פגם על פי עילות הביקורת המצדיקות התערבות במעשה המינהלי (ראו, מבין רבים, [בג"ץ 2535/18 עיריית רמלה נ' הועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות](#), [פורסם בנבו] פסקה 7 והאסמכתאות שם (21.5.2019)). בית משפט קמא דחה למעשה את כל טענות המשיבים, אך ב"ישורת האחרונה" נעתר לבקשתם למתן רשות ערר למועצה הארצית לתכנון ולבניה. המשיבים טענו כי מתן רשות ערר למועצה הארצית אינו מסוג ההחלטות שמצדיקות התערבות גם אם שגתה הערכאה הדיונית במסקנתה, וכי רצוי שעין נוספת תשזוף את התכנית ותבחן את הנושא בהקשרו הכללי.

ולא היא. מתן רשות ערר למועצה הארצית עלול לעכב את אישור התכנית ולהביא להתדיינות נוספות. ...

אכן, בפסיקה לא נקבעו אמות מידה נוקשות בשאלה מתי תינתן רשות לערור למועצה הארצית לפי סעיף 110, אך אמות המידה המקובלות הן לגבי מקרים המעוררים עניין בעל השלכה רחבה או אופי עקרוני או מלווה ברגישות ציבורית מיוחדת או נתון למחלוקת ציבורית קשה (ראו [ע"מ 3663/02 ועד שכונת עין כרם נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז ירושלים](#), פ"ד נז(2) 882 (2003); [ע"מ 5239/09 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה – מחוז מרכז](#), [פורסם בנבו] פסקאות 8-9 (16.9.2009); [ע"מ 2109/12 זאהי אגבריה נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה](#), [פורסם בנבו] בפסקה 11 (21.11.2013); [ע"מ 7442/17 ג'יבלי נ' יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה](#), [פורסם בנבו] (21.10.2018); [ע"מ 5232/18 חברת אנרג'קס אנרגיות מתחדשות בע"מ נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז צפון](#) [פורסם בנבו] (23.2.2020))."

וראו עוד את [ע"מ 7442/17 ג'יבלי נ' יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז תל אביב](#) [פורסם בנבו] (21.10.2018).

106. לכן, אין להתערב בהחלטת יו"ר המועצה המחוזית בנושא זה.

#### **סיכום –**

107. נוכח האמור מעלה במצטבר – דין העתירה להידחות.
108. העותרים ישלמו למשיבות 1-2 הוצאות בסך 3,000 ₪, למשיבה 3 הוצאות בסך 2,000 ₪ ולמשיבים 4-7 הוצאות בסך 5,000 ₪. כל הסכומים כוללים מע"מ וישולמו תוך 30 יום.
- ניתן היום, י"א תשרי תשפ"ב, 17 ספטמבר 2021, בהעדר הצדדים.

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

תמר נאות פרי 54678313-/  
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה