

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

עת"מ 20312-07-21 וויי בוקס הכפר הלבן בע"מ נ' עיריית חדרה ואח'

תיק חיצוני:

**בפני כבוד השופט נאסר ג'השאן****העותרת וויי בוקס הכפר הלבן בע"מ****נגד****המשיבות 1. עיריית חדרה  
2. הועדה המקומית לתכנון ולבניה חדרה**

חקיקה שאוזכרה:

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 18(א), 100(2), 145(ג)(1)(ג), 13

פקודת העיריות [נוסח חדש]: סע' ב'

מיני-רציו:

\* בית המשפט הורה, כי נפל אי סבירות בהתנהלות העירייה שבמשך מספר רב של שנים מאז פורסמה תכנית מפורטת למתן תוקף אינה מקיימת את הפעולות המוטלות עליה כדי לאפשר הוצאות היתרי בנייה באותו מקום.

\* משפט מינהלי – סמכות – הפעלתה

\* משפט מינהלי – התנהגות הרשות – חוסר סבירות

\* משפט מינהלי – בית-המשפט לעניינים מנהליים – ביקורת שיפוטית

העותרת הגישה עתירה במסגרתה טוענת, כי נפלה אי-סבירות בהתנהלות העירייה הגורמת לכך, כי אף בחלוף שמונה עשרה שנים מאז פורסמה תכנית מפורטת למתן תוקף, לא מצליחה העותרת לממש זכותה לבנות במקרקעין על-פי תכנית מפורטת, ואף אינה יודעת, מתי תוכל לממש זכותה זו. העתירה מעוררת שאלת העדר פיתוח תשתיות בתחומה של התכנית בשטח שיפוטה של המשיבה מס' 1 – עיריית חדרה, זאת לצורך הנפקת היתרי בנייה.

בית המשפט פסק כלהלן:

יש לדחות את טענת המשיבות, לפיה היה על העותרת לצרף כל מי שעלול להיפגע מביטול מסמך המדיניות. אין מדובר בתכנית כהגדרתה בחוק התכנון והבניה ואין מדובר בתקנה בת פועל תחיקתי. לכל היותר, מסמך זה כולל הנחיות פנימיות שנועדו כדי להסדיר את שיקול הדעת של הרשות בפיתוח

מתחמים, כאשר המסמך אינו מחייב את הרשות ואינו מקנה זכויות לצדדים שלישיים, ועל כן ביטולו אינו שולל "זכויות מוקנות", ממאן שהוא.

מסמך המדיניות אינו מקיים אחר הוראות פסק הדין בעתירה הקודמת. עיון בתכנית המיני אסטרטגית, מעלה כי מדובר בתכנית שאינה ממלאת אחר הוראות המוסכם בין הצדדים, אין היא כוללת צפי כלשהוא אף שאינו מחייב לגבי פיתוח המתחמים. יש לדחות את טענת המשיבות, כי תכנית זו הולמת את האמור בפסק הדין.

העירייה, אשר במשך שמונה עשרה שנים אינה יכולה לקבוע לוח זמנים לפיתוח המתחם שבו רכשה העותרת מקרקעין, הפרה הוראת פסק הדין שניתן בעתירה הקודמת, כאשר לא ערכה תכנית אסטרטגית כפי שהיא עצמה התחייבה, וכאשר לא כללה צפי כלשהוא לגבי מועד משוער לפיתוח המתחם. נראה כי התכנית שהוכנה היא תכנית שמטרתה "לצאת ידי חובה", ועל מנת לטעון כי העירייה קיימה אחר פסק הדין שניתן בעתירה הקודמת.

### פסק דין

1. על תכנית מפורטת שפורסמה למתן תוקף זה מכבר, ועל העדר יכולת בעלי מקרקעין בשטח התכנית לבנות על-פיה בשל מגבלות פיתוח שטח התכנית ובשל אילוצי הרשות המקומית-ועל מה שביניהם.
2. העתירה שלפניי מעוררת שאלת העדר פיתוח תשתיות בתחומה של תכנית חד/1135 (להלן: "התכנית") בשטח שיפוטה של המשיבה מס' 1 – עיריית חדרה (להלן: "המשיבה" ו/או "העירייה"), זאת לצורך הנפקת היתרי בנייה, אף שתכנית זו פורסמה למתן תוקף ביום 26.06.2003.
3. העותרת, חברה יזמית שרכשה בשלושה הסכמי מכר עוקבים בין השנים 2015 ועד 2017, חטיבות קרקע בתוך שטח התכנית, ששטחן הכולל מגיע כדי עשרות דונמים, והיא מנסה מזה מספר שנים לפתח תשתיות בחטיבת המקרקעין, כחלק מבקשה לקבלת היתר בנייה ללא הצלחה. בעתירתה טוענת העותרת, כי נפלה אי-סבירות בהתנהלות העירייה הגורמת לכך, כי אף בחלוף שמונה עשרה שנים מאז פורסמה התכנית הני"ל למתן תוקף, לא מצליחה העותרת לממש זכותה לבנות במקרקעין על-פי תכנית מפורטת, ואף אינה יודעת, מתי תוכל לממש זכותה זו.
4. במבוא לעתירתה טוענת העותרת, כי הימנעותן של המשיבות מלפתח את המקרקעין על מנת לאפשר הנפקת היתרי בנייה בחלוף 18 שנים מאז פרסום התכנית הוא מעשה בלתי סביר, וכי "תכנית אסטרטגית" שפורסמה על-ידי העירייה בעקבות פסק דין שניתן בהסכמה בעתירה קודמת שהגישה העותרת כנגד המשיבות לגבי אותו עניין (עת"מ 52746-10-19 ויי **בוקס הכפר הלבן נ' עיריית חדרה ואח'** [פורסם בנבו] (להלן: "העתירה הקודמת"), מפרה ברגל גסה את הוראות פסק דינו של בית המשפט בעתירה הקודמת ובכל מקרה לוקה באי

סבירות קיצונית. לפיכך, ביקשה העותרת "להורות למשיבות לבצע לאלתר כל הנדרש על מנת שתתאפשר הבנייה במקרקעין בתחומה של התכנית".

5. מאידך גיסא, טוענות המשיבות כי לא נפל כל פגם בהתנהלותן, וכי העירייה קיימה הוראות פסק הדין בעתירה הקודמת, כי היא נוהגת לפי שיקול דעתה ולנוכח אילווציה לרבות התקציביים ומכל מקום לא נפל כל פגם המצדיק התערבות בית המשפט בהחלטותיה שנסקרו בעתירה.

#### על התכנית, על השתלשלות העניינים ועל התנהלות הצדדים:

6. "תכנית חד/1135 – פרדס ביל"ו שכונת מגורים בצפון מזרח חדרה", היא תכנית מפורטת שחלה על שטח בן כ-210 דונם בצפון מזרח חדרה. בעלי הקרקע ביום אישור התכנית הם גורמים פרטיים ועיריית חדרה. מטרת התכנית, כפי שעולה מתקנון התכנית- נספח 1 לעתירה, היא לשנות ייעוד שטחים מחקלאי לבנייה למגורים, מסחר ואתרים למבני ציבור, איחוד וחלוקת חלקות ללא הסכמת בעלים וקביעת כבישים חדשים. התכנית קובעת הוראות מפורטות לבנייה. התכנית פורסמה למתן תוקף ביי"פ מס' 5198 ביום 26.03.2003.

7. העותרת היא חברה יזמית שרכשה בהסכמים שנערכו בין השנים 2015-2017, חטיבות קרקע ששטחן מגיע כדי עשרות אלפי מ"ר, כפי שעולה מנסחי רישום מקרקעין שצורפו כנספח 2 לעתירה. על-פי העותרת היא שילמה בגין חטיבות הקרקע בשטח התכנית מעל 100 מיליון ₪.

8. אין מחלוקת בין הצדדים, כי למן פרסום התכנית, לא הונפקו היתרי בנייה בשטחה, זאת לאור העובדה כי בשטח התכנית לא בוצעו מעולם עבודות פיתוח ותשתיות, לרבות חיבור לתשתיות עירוניות קיימות ולפיכך, הועדה המקומית דוחה בקשות להיתרי בנייה מן הנימוק: "בהעדר תשתיות במתחם" (ראו לדוגמא נספחים 3 ו-4 לכתב העתירה - החלטות המשיבה מס' 2 – הועדה המקומית לתכנון ובנייה (להלן: "הועדה המקומית"), בשתי בקשות לקבלת היתר בנייה שהגישה העותרת).

9. בשטחי העיר חדרה אושרו במשך השנים מספר תכניות, שאף בתחומן לא ניתן לקבל היתרי בנייה מאותה הסיבה- העדר פיתוח וחיבור לתשתיות, כפי שעולה מן התכנית האסטרטגית עליה נעמוד להלן.

10. עוד ראוי לציין כי בשנת 2014 פורסמה למתן תוקף תכנית כוללנית לעיר חדרה חד/2020, שהיתה מודעת לכך שבשטח שיפוטה של חדרה אושרו תכניות רבות למגורים ולכן כללה התכנית נספח (נספח 8 לתכנית), שקבע "תיעדוף" לקידום הפיתוח בשטח התכנית הכוללנית, כאשר הצדדים אינם חלוקים כי נספח זה אינו נספח מחייב. נספח זה שצורף לעתירה וסומן כנספח 20 קובע "שלבי פיתוח וביצוע" וקבע ארבעה שלבי ביצוע הראשון עד לשנת 2020, השני בין השנים 2020-2025, השלישי מעבר לשנת 2025 והרביעי לפיתוח בעתיד

- (כאשר שלב זה כלל שטחים המיועדים לפיתוח). שטח התכנית מושא העתירה נכלל בשלב ראשון דהיינו הוועדה המחוזית רואה, כי ראוי לפתחו ראשון- עד לשנת 2020.
11. בין השנים 2016 – 2018 התנהל בין העותרת לבים העירייה שיג ושיח (שהצדדים חלוקים לגבי משמעותו המשפטית ולגבי כך ראו דיון להלן), שמטרתו קידום הפיתוח במתחם התכנית, לרבות אפשרות חתימת הסכם פיתוח בין העירייה לבין העותרת.
12. ביום 30.10.2019 הגישה העותרת עתירתה הקודמת בה נטען כנגד אי סבירות פיתוח שטח התכנית לשם קבלת היתרי בנייה, לאור הזמן שחלף למן אישור התכנית ועד ליום הגשת העתירה. חלק מן הטענות בעתירה הקודמת זוהה לאלה המועלות בעתירה שלפניי.
13. לאחר שעתירת העותרת אוחדה עם עתירה אחרת דומה (עת"מ 53828-11-19 מתן מרום ואח' נ' עיריית חדרה ואח'), [פורסם בנבו] ביום 03.02.2020 התקיים דיון בפניי בשתי העתירות והצדדים השלימו טענותיהם בעל פה. בתום הדיון, הודיעו הצדדים, כי הגיעו להסכם פשרה וזה קיבל תוקף של פסק דין. מפאת חשיבותה, תובא הסכמת הצדדים במלואה:

**"בהמלצת בית המשפט הגענו להסכמה ולפיה:**

**על מנת למנוע פיתוח אקראי ועל מנת להסדיר תכנית אסטרטגית את שלבי הפיתוח של המתחמים לרבות צפי בלתי מחייב לגבי פיתוח המתחמים הכלולים בתכנית 2020 (כאשר העירייה שומרת לעצמה הזכות לכלול בתכנית האסטרטגית מתחמים בכל רחבי העיר ואילו העותרים בשתי העתירות טוענים שלא ניתן לכלול מתחמים שאינם מופיעים בתכנית 2020) הסכימו הצדדים כי העירייה תפעל להשלמת התכנית האסטרטגית וזאת עד לסוף חודש 9/2020 כששמורה לעירייה הזכות לבקש מבית משפט זה הארכת המועד להשלמת התכנית.**

**התכנית האסטרטגית תכלול שלבי פיתוח המתחמים השונים לרבות צפי בלתי מחייב באשר להתחלת עבודות הפיתוח במתחמים.**

**מוסכם כי העירייה תקבל טיעונים בכתב מטעם העותרים בטרם תקבל החלטתה וככל שהעותרים יבקשו להופיע בפניה, תאפשר להם זכות הטיעון בפני הוועדה שתגבש את התכנית.**

**בנוסף, הצדדים שומרים לעצמם את מלוא טענותיהם לרבות אלה שהועלו בעתירה וטענות נוספות באשר למסקנות התכנית האסטרטגית.**

**מוסכם כי לתאגיד מי חדרה תינתן זכות הטיעון באשר לתכנית".**

14. כאמור, הסכמה זו קיבלה תוקף של פסק דין. מאחר והמועד המוסכם לפרסום התכנית האסטרטגית (9/20) חלף, ביום 26.10.2020 הגישו המשיבות 1 ו-2 בעתירה הקודמת (העירייה והוועדה המקומית), בקשה להארכת המועד הנ"ל "להשלמת התכנית האסטרטגית" וזאת עד לסוף חודש 1/2021. בסעיף 3 לבקשה נטען, כי מאחר ומדובר בתכנית מורכבת הוחלט על הכנת תכנית "מיני אסטרטגית". תגובת העותרים שם הובאה

בגוף הבקשה ואלה הסכימו לארכה בת ארבעה חודשים. בהחלטתי מאותו יום הוארך המועד כמבוקש. העותרת שלפניי הגישה בקשה נוספת בה טענה, כי לנוכח האמור בסעיף 3 לבקשה להארכת המועד להשלמת התכנית (לפיו הוחלט להכין תכנית "מיני אסטרטגית"), מבוקש להבהיר כי החלטתה להאריך את המועד לא שינתה מהסכמת הצדדים המהותית שקבעה, כי על המשיבות להכין תכנית אסטרטגית. לאחר קבלת תגובת המשיבות 1 ו-2 הבהרתי כי החלטתי המאריכה את המועד "לא עשתה אלא להאריך המועד לקיום ההסכמות שקיבלו תוקף של פסק דין".

15. העירייה והועדה המקומית הגישו בקשה נוספת להארכת המועד להשלמת התכנית האסטרטגית. לנוכח התנגדות העותרים נקבע דיון בבקשה. ביום 11.03.2021 התקיים הדיון ובסופו ניתנה החלטת בית המשפט, לפיה הוארך המועד לפרסום התכנית האסטרטגית וזאת עד סוף חודש 4/2021, כאשר בסוף ההחלטה הבעתי תקווה כי "העירייה תפעל בהתאם להוראות פסק הדין עד לסוף אפריל 2021".

16. בחודש 4/2021 פרסמה העירייה המסמך שכונה על ידה "דרוג קדימויות לפיתוח מתחמים בחדרה" (נספח 12 לכתב העתירה- מסמך זה ייקרא להלן: "מסמך המדיניות"). ב"דברי פתיחה" של המסמך, נכתב, בין היתר, כי "מסמך זה מהווה תשתית עקרונית לקבלת החלטות ואין בו כדי להחליף את התוכנית האסטרטגית עליה שוקדת העירייה בימים אלה ואשר תגבש ראייה כלל עירונית תוך שהיא לוקחת בחשבון את קשת השיקולים העירוניים...". המסמך סקר 34 תכניות, חלקן פורסם למתן תוקף וחלקן טרם פורסם. התכנית מושא העתירה דורגה במקום ה-17. הדירוג נערך על-פי ניקוד שניתן לכל אחד מן המתחמים לפי התבחינים הבאים:

- ותק התכנית – 5%.
- צפיפות יחידות הדיור לדונם – 20%.
- יחס שטחי מגורים לשטחי תעסוקה – 20%.
- תנאים מתלים למימוש באמצעות שדרוג/הקמה של "תשתיות על" – 5%.
- מידת הקרבה של התכנית למרכז העיר – 15%.
- הישענות על תשתיות קיימות – 5%.
- שטח הנכלל בתכנית להתחדשות עירונית – 10%.
- תעסוקה בתכנית – 20%.

17. לאחר קבלת מסמך המדיניות לידיה, פנתה העותרת אל המשיבה בכתב מיום 18.04.2021 (נספח 13 לכתב העתירה), והלינה על כשלים משמעותיים שנפלו בו, ובין היתר, אי-עמידתו בהוראות פסק הדין משלא כלל מסמך המדיניות הנ"ל תכנית אסטרטגית הכוללת צפי בלתי מחייב. כן חלקה העותרת על הדירוג, על התבחינים, ועל מתן משקל של 5% בלבד ל-"ותק התכנית". מכתב זה של ב"כ העותרת זכה למכתב תשובה מטעם ב"כ המשיבה (נספח 15 לכתב העתירה), בו הודיעה המשיבה, כי מדובר במסמך שאינו מחליף את התכנית האסטרטגית עליה שוקדת העירייה "בימים אלה".

18. לשלמות התמונה, יצויין כי המשיבה פרסמה מכרז 8/21 להכנת תכנית אסטרטגית.

**העתירה וכתב התשובה:**

19. העותרת תוקפת את התנהלות המשיבה לאורך שנים. נטען, כי חרף העובדה כי העותרת ואחרים מבעלי חלקות בתחום התכנית ממתנינים מזה כ-18 שנים (מאז 2003), הרי במשך השנים יזמה העירייה תכניות מפורטות למגורים. נמנו מספר תכניות אותן יזמה העירייה, שפורסמו למתן תוקף או אושרו להפקדה בשנים 2020 ו-2021, לפיהן עתידות להבנות 4,800 יח"ד (ראו סעיף 33 ונספח 18 לעתירה).

20. בעתירתה, מעלה העותרת שלוש טענות עיקריות: הראשונה אי סבירות מסמך המדיניות; השנייה, כי בין הצדדים התקיים מו"מ כאשר העירייה מייצרת מצג שווא, כי קידום פיתוח שטחי התכנית בפתח ועל בסיס מצגים אלה הושקעו כספים ולפיכך מצגים אלה מחייבים את העירייה; והטענה השלישית היא שהתנהלות העירייה מהווה הפרה של חובת ההגינות המוטלת על רשות.

21. בגדר טענתה הראשונה תוקפת העותרת את מסמך המדיניות הנ"ל בשני מישורים עליהם אעמוד להלן:

- **המישור הראשון** נוגע לפסק הדין בעתירה הקודמת: נטען כי מסמך המדיניות אינו ממלא אחר הוראות פסק הדין, בכך שלא נכלל בו צפי לפיתוח המקרקעין הכלולים בו לרבות אלה של העותרת, והוא אינו בבחינת תכנית אסטרטגית לא כל שכן כזו עליה הסכימו הצדדים בעתירה הקודמת. נטען כי כוונת הצדדים היתה לקבוע צפי, אף שאינו מחייב, לגבי יכולתה של העותרת לממש הבנייה מכח התכנית החלה על מקרקעיה. נטען כי המסמך נעשה "כדי לצאת ידי חובה" והוסיפה, כי גם לאחר פרסום המסמך, חוסר הודאות לגבי צפי כלשהוא לפיתוח נותר בעינו, והרי לא לשם כך נועדה הסכמת הצדדים.

- **המישור השני** הוא במישור התבחינים, כאשר במישור זה תוקפת העותרת את סבירות התבחינים: נטען בהקשר זה, כי מתן משקל 5% מכלל הניקוד ל"ותק התכנית" היא בלתי סבירה בעליל. העותרת מפנה לפסיקה שקבעה כי זמן סביר לפיתוח תכנית מאושרת הוא בין 4-5 שנים. נטען כי מתן משקל 5% מעקר את גיל התכנית כשיקול חשוב שיש להביאו בחשבון, במיוחד מקום שחלפו מאז אושרה התכנית 18 שנים, שלכל הדעות הוא זמן בלתי סביר. עוד נטען כי אי מתן משקל כלשהוא לנספח 8 לתכנית הכוללנית אף שהינו נספח מנחה ומשקף את נקודת ראותה של הועדה המחוזית, מדגיש אי הסבירות בתבחינים אלה. ועוד, נטען כי בתבחינים ניתן משקל כפול לקריטריון שטחי תעסוקה וכך הפך שיקול זה, לשיקול מכריע בעל משקל 40% ובכך העדיפה העירייה טובת קופתה והתעלמה מזכויותיה של העותרת.

22. לפי טענתה השנייה של העותרת, ביום 01.08.2016 נפגשו נציגי העותרת עם נציגים בוועדה המקומית. במהלך הישיבה "אישר מהנדס העיר ליזם לקדם את התכניות ההנדסיות של

**המתחם עפ"י התב"ע הקיימת**, כפי שעולה מנספח 22 לכתב העתירה. נטען כי הוכנה תכנית בינוי ובה הושקעו כספים, וביום 05.03.2017 אישרה הועדה המקומית את תכנית הבינוי בתנאים. נטען עוד כי החל מחודש 1/2017 החלו העותרת והעירייה לקדם חתימה על הסכם פיתוח והעירייה אף שכרה חברה א.ס.ת הנדסה בע"מ, על מנת שזו תבדוק את האיזון הכלכלי בין הכנסות העירייה בגין הוצאות פיתוח לבין הוצאות התשתיות ההנדסיות, זאת על מנת שהעירייה תקבל החלטה ואף הוגשה חוות דעת על-ידי החברה הנ"ל (נספח 27 לכתב העתירה), ולמרות כל האמור לעיל בסופו של יום לא החליטה העירייה לחתום על הסכם פיתוח, או על ביצוע העבודות בעצמה. העותרת מפנה למצגים נוספים של ראש העיר ובעלי תפקידים בעירייה, בין היתר למכתב האדריכלית של העירייה, אשר כתבה עוד בשנת 2016, כי תכנון הפיתוח "ייכנס ככל הנראה, לסוף שנת הכספים 2016", לחתימה על התצ"ר החל על המקרקעין בשטח התכנית ביום 24.04.2018 ולהצהרות נוספות של בעלי תפקידים שגרמו לעותרת לסמוך על נציגי העירייה, לפיהם פיתוח שטח התכנית נמצא בפתח.

עוד הפנתה העותרת להליך השגה על היטלי השבחה לאחר שרכשה העותרת את המקרקעין ובין היתר לטענות שהעלו הועדה המקומית ונציגת הועדה המקומית בפני השמאי המכריע, אשר טענו כי המתחם נקבע לביצוע בשלב ראשון עד לשנת 2020, כאשר הם מפנים לתכנית הכוללת, והשמאי המכריע קיבל עמדת השמאית מטעם הועדה המקומית וקבע דחייה בביצוע התכנית ל-5 שנים (ראו האמור בנספח 32 – חוות דעתו המכרעת של השמאי יצחק ברמן).

23. טענתה השלישית של העותרת היא הטענה, כי התנהלות המשיבות מהווה הפרה של חובת הנאמנות וההגינות.

24. המשיבות הגישו תשובה מפורטת, ובה העלו טענות סף המצדיקות דחיית העתירה על הסף:

- אי צירוף כל מי שעלול להיפגע כתוצאה מביטול התכנית המיני אסטרטגית.
- הסעד המבוקש בעתירה – "לבצע לאלתר את הנדרש על מנת שתתאפשר הבנייה במקרקעין בתחומה של התכנית" הוא סעד "אמורפי ובלתי ניתן לאכיפה".
- לא ניתן לאכוף על העירייה לחתום על הסכם פיתוח ללא גמירות דעת ובניגוד לאינטרס הציבורי.
- 25. לגוף העתירה, טענו המשיבות כי אין כל הצדקה להתערב בשיקול הדעת של העירייה כאשר קו הטיעון המרכזי בה הוא שתכנון העיר ופיתוחה נתון לשיקול דעת העירייה, לאילוציה ובין היתר לאילוציה התקציביים, וכי "תכנון לחוד ובינוי לחוד". נטען כי עצם העובדה כי ועדה מחוזית לתכנון ובנייה אישרה תכנית, אין בה כדי לכפות על העירייה לפתח אותה תכנית (סעיף 177 לכתב התשובה). נטען כי בשטח השיפוט של חדרה ישנן 10,000 יח"ד מאושרות על-פי תכניות שפורסמו למתן תוקף ועוד 10,000 יח"ד מצויות בתכנון, וברור הוא

- כי העירייה אינה יכולה לספק לכל בעל חטיבת קרקע בתכנית מאושרת שירותי פיתוח ועל העירייה לקבוע סדרי עדיפות, כאשר הדבר מצוי בלב העשייה המנהלית של רשות מקומית. משכך, על מנת למנוע את הפיתוח הספורדי, החליטה העירייה לקדם תכנית אסטרטגית.
26. המשיבות טוענות כי אכן, מסמך המדיניות הוא "תכנית מיני אסטרטגית", שכן לא היה ניתן להכין תכנית אסטרטגית שהכנתה מורכבת יותר. לנוכח פסק הדין בעתירה הקודמת וכן לנוכח הצפת העירייה בבקשות לפתח מתחמים נוספים, הוכנה התכנית מיני-אסטרטגית הכוללת מתודולוגית תעדוף בהתאם לתבחינים ולאחר שניתנה לעותרת הזכות להשמיע את דעתה. תכנית זו אינה חורגת מהוראות פסק הדין, שכן זוהי התכנית אותה התחייבה העירייה לפרסם בהתאם לפסק הדין, כאשר העירייה מפנה לבקשת הארכה הראשונה שם היא הודיעה כי התכנית שבכוונת העירייה להכין, היא תכנית מיני אסטרטגית. באשר להעדר צפי בלתי מחייב טוענות המשיבות, כי בכל מקרה נקבע בפסק הדין שייקבע "צפי בלתי מחייב" לפיתוח שטח התכנית, כאשר צרכי העיר משתנים, ולא ניתן לצפות מתי יגיע תורו של כל מתחם לפיתוח, ועל כן גם אילו היו נוקדות המשיבות מועדים ברי אלה אינם מחייבים ולא ברורה תועלתם.
27. המשיבות טענו כי הקריטריונים שנקבעו מצויים בלב העשייה המנהלית והם סבירים. נטען כי בכל שנה תיעשה בחינה של התכניות המצויות בסדר העדיפות, כאשר ייתכן שחלק מן התכניות לא תהיינה הרלוונטיות מאחר וישנן תכניות שקיבלו תעדוף גבוה ואלה טרם אושרו ואין יודעים מתי תאושרנה.
28. באשר לתבחינים עצמם, הרי אלה הם השיקולים שנקבעו על-ידי העירייה "על בסיס חשיבותם להתפתחות החוסן הכלכלי של העיר" והעירייה ראתה לתת משקל יותר גבוה לשיקולים אחרים ורבים מלבד ותק התכנית. כמו- כן טענו המשיבות לסבירות תבחין "ותק התכנית" ויתר התבחינים וכי לא ניתן משקל כפול לקריטריון "שטחי התעסוקה", הגם שמשקל שטחי התעסוקה ניתן לאור חשיבות פיתוח שטחי תעסוקה שהם רווחיים לרשות מקומית, להבדיל מפיתוח שטחי מגורים שהם הפסדיים.
29. אף לגבי אי-התחשבות בנספח שלבי הפיתוח - נספח 8 לתכנית הכוללנית, אין המשיבות מוצאות בכך פגם כלשהוא. נטען, כי מדובר בנספח מנחה ואינו מחייב, שהוכן לפני שבע שנים שבמהלכן חל שינוי נסיבות- העדר מימוש של שטחי תעסוקה. המשיבות חזרו על הטענה כי הועדה המחוזית אינה יכולה להכתיב לעירייה, כיצד תפותח העיר. מסמכי התכנית המנחים, יש בהם כדי להנחות את הועדה המקומית שהיא גוף נפרד מן העירייה אולם אין בהם כדי להנחות את העירייה שלה שיקול דעת נפרד ועצמאי.
30. באשר לטענת העותרת כי המשיבות העלו בפניה מצגים שגרמו לה לחשוב כי בעתיד הקרוב תתאפשר בנייה במתחם, טוענות המשיבות כי מעולם לא הוצגו מצגים אלה ומכל מקום, אף



אם הוצגו הרי אין הם מגיעים כדי "הבטחה מנהלית". נטען כי קידום התכנית ההנדסית הנטענת על-ידי העותרת, נעשה תוך מודעות לכך שסוגיית הסכס הפיתוח טרם הוכרעה. נטען עוד כי אותה חוות דעת לה טענה העותרת ואשר הכינה חברת א.ס.ת מצאה איזון כלכלי ביחס לכמות יח"ד על-פי התכנית הכוללנית ולא על-פי תכנית חד/1135. עוד מוסיפות המשיבות שאין לקרוא במכתבי נציגי העירייה מה שאין בהם ואישור התצ"ר לא יצר כל צפי לעניין הפיתוח.

31. לגבי הטענה, כי השמאי המכריע התייחס לטענות המשיבה מס' 2 לפיה היא צפויה לפתח את התכנית בקרוב, מפנות המשיבות לקביעות מפורשות בתוך חוות הדעת מהם הוא למד כי ראש העיר ציין כי התכנית אינה בסדר העדיפות בשלב זה.

32. לבסוף, כפרו המשיבות כי הפרו חובת ההגיונות. המשיבות מפנות לשינויים מאז פורסמה התכנית למתן תוקף וכי לעירייה נתון שיקול דעת רחב כיצד לתעדף את שלבי פיתוח העיר.

#### הכרעה:

#### טענות הסף:

33. אני דוחה טענות הסף שהעלו המשיבות ואנמק זאת בקצרה.
34. באשר לטענת המשיבות, לפיה היה על העותרת לצרף כל מי שעלול להיפגע מביטול מסמך המדיניות, דהיינו מספר גדול של גורמים שבעלותם קרקעות בכל אחת מ-34 התכניות המוזכרות במסמך המדיניות לרבות תכניות שטרם פורסמו למתן תוקף, אני דוחה טענה זו.
35. התכנית המיני-אסטרטגית, כפי שמכונה על-ידי המשיבות, היא מסמך המגבש מדיניות לקידום פיתוח מתחמים שתוקפו הוא ל-5 שנים. אין מדובר בתכנית כהגדרתה [בחוק התכנון והבנייה](#) ואין מדובר בתקנה בת פועל תחיקתי. לכל היותר, מסמך זה כולל הנחיות פנימיות שנועדו כדי להסדיר את שיקול הדעת של הרשות בפיתוח מתחמים, כאשר המסמך אינו מחייב את הרשות ואינו מקנה זכויות לצדדים שלישיים, ועל כן ביטולו אינו שולל "זכויות מוקנות", ממאן דהוא. המסמך עצמו קובע "מסמך זה מהווה מסמך מדיניות והוא כפוף לשינויים.. אין לראות במסמך זה כמסמך משפטי מחייב". בנסיבות העניין שלפניי, אין מקום להורות על צירוף מאות גורמים (וייתכן אף יותר) בעתירה שבה נטען כי אותו מסמך מדיניות (המהווה הנחיות פנימיות של הרשות, שאינו מחייב, הנתון לשינויים), אינו הולם פסק דין שניתן בעתירה מנהלית או שמא השיקולים שמשקלו אינם סבירים.

36. אף הטענה כי יש לדחות את העתירה מאחר והסעד המבוקש הוא כללי ואמורפי דינה להידחות. אמנם הסעד שבו מבקשת העותרת לבצע כל הנדרש לאפשר בנייה הוא סעד כללי, אולם משמעותו היא לפעול לפתח המתחם מושא התכנית חד/1135. בנוסף כוללת העותרת

טענות וסעדים לגבי תוקף אותו מסמך מדיניות המהווה, כאמור, מסמך הנחיות פנימיות, ועל כן אין מקום לדחות את העתירה בגין היותו של הסעד מושא העתירה כללי או אמורפי.

### דיון בעתירה לגופה:

#### האם מקיים מסמך המדיניות אחר הוראות פסק הדין בעתירה הקודמת:

37. אחת השאלות שבמחלוקת בין הצדדים, היא האם אותה תכנית שהמשיבות מכנות אותה כ"תכנית מיני אסטרטגית", ממלאת אחר הסכמת הצדדים שקיבלה תוקף של פסק דין בעתירה הקודמת. תשובתי לשאלה זו היא בשלילה.
38. התכנית מושא העתירה אושרה ופורסמה למתן תוקף לפני שמונה עשרה שנים. העותרת אינה מצליחה לבנות על-פיה לאור טענת הרשות המקומית שמתחם התכנית אינו מחובר בתשתיות וטרם נעשה פיתוח המאפשר הנפקת היתרי בנייה. העותרת הגישה את עתירתה הקודמת ותקפה את מעשה הרשות שבמשך שנים קידמה תכניות רבות ופסחה על שטח התכנית חד/1135. בין יתר טענות העותרת, היא הטענה כי אף בחלוף שמונה עשרה שנים מאז פורסמה התכנית למתן תוקף, אין העותרת יכולה לבנות על מקרקעיה על-פי הוראות התכנית, ואין היא יודעת אימתי ניתן יהיה לעשות כן.
39. משכך, לאור הצהרת המשיבות כי הן שוקדות על הכנת תכנית אסטרטגית, הגיעו הצדדים להסכמה שצוטטה לעיל, לפיה "על מנת למנוע פיתוח אקראי" תוכן תכנית אסטרטגית אשר תכלול "צפי בלתי מחייב לגבי פיתוח המתחמים הכוללים בתכנית 2020" וזו תושלם עד לסוף חודש 9/2020. ודוק, הוסכם בין הצדדים כי "התכנית האסטרטגית תכלול שלבי פיתוח המתחמים השונים לרבות צפי בלתי מחייב באשר להתחלת עבודות הפיתוח במתחמים". (ראו הסכמת הצדדים שצוטטה לעיל).
40. משמע, הסכמת הצדדים כללה הכנת תכנית אסטרטגית. כוונת הצדדים היתה כי בחלוף 18 שנים מאז פורסמה התכנית למתן תוקף, ועל מנת לייצר צפי, אף שאינו מחייב, תפורסם תכנית שתכלול צפי לגבי פיתוח המתחמים.
41. הפעם הראשונה שבה הופיעו המילים "תכנית מיני אסטרטגית" היתה בבקשה הראשונה, שהוגשה ביום 26.10.2021, להארכת המועד לביצוע החיוב בפסק הדין, שם טענו המשיבות, בסעיף 3 לבקשה, כי מאחר ומדובר בתכנית מורכבת הוחלט על הכנת תכנית מיני אסטרטגית.

42. משמע, הצדדים הסכימו על הכנת תכנית אסטרטגית, הם הסכימו על פרסום צפי בלתי מחייב לגבי פיתוח המתחמים הכלולים בתכנית הכוללנית חד/2020. עיון בתכנית המיני אסטרטגית, מעלה כי מדובר בתכנית שאינה ממלאת אחר הוראות המוסכם בין הצדדים, אין היא כוללת צפי כלשהוא אף שאינו מחייב לגבי פיתוח המתחמים.

מצאתי לדחות את טענת המשיבות, כי תכנית זו הולמת את האמור בפסק הדין ואנמק מסקנתי זו בנימוקים הבאים:

- ראשית, המשיבות עצמן הודו בבקשה להארכת המועדים לביצוע חיוביהן על-פי פסק הדין בעתירה הקודמת, כי מדובר בתכנית מיני אסטרטגית, וכי אין מדובר בתכנית האסטרטגית המהווה תכנית מורכבת שהכנתה תצריך זמן רב.

- שנית, כוונת הצדדים היתה, כי העירייה תכין תכנית אסטרטגית, אשר תקבע לוחות זמנים בלתי מחייבים, לפיהם תוכל העותרת ובעלי קרקעות נוספים בגבולות תכנית חד/1135 לכלכל צעדיהם. נראה, כי העותרת, בחלוף שמונה עשרה שנים ולאחר שהשקיעה בחטיבת הקרקע שרכשה מעל 100 מיליון ₪, זכאית לקבל צפי ולו "בלתי מחייב" לגבי יכולתה לממש בנייה לפי הוראות התכנית על מקרקעין אלה. זו היתה כוונת הצדדים, וכאמור התכנית המיני אסטרטגית שהוכנה אינה ממלאת אחרי כוונת הצדדים.

- שלישית, אני דוחה טענת המשיבות, כי ממילא הסכמת הצדדים קבעה צפי בלתי מחייב, כך שאפילו היה מתפרסם צפי כלשהו, הרי צפי זה לפיתוח המקרקעין שרכשה העותרת אינו מחייב את המשיבות או מי מהן. כאמור, דין טענה זו להידחות. תכנית אשר כוללת צפי בלתי מחייב, אינה ריקה מתוכן. צפי יכול להיות אף "מנחה" אשר יכול להנחות את הרשות כיצד להפעיל את שיקול דעתה. מסמך הנחיות אינו מסמך ריק מכל תוכן, והוא בדומה לכל הנחיה פנימית, נועד להתוות את דרך פעולת הרשות. על כן הטענה כי ממילא התכנית אמורה לכלול צפי בלתי מחייב, אין בה כדי להצדיק הפרת הוראות פסק הדין שניתן בהסכמה.

43. המסקנה: העירייה, אשר במשך שמונה עשרה שנים אינה יכולה לקבוע לוח זמנים לפיתוח המתחם שבו רכשה העותרת מקרקעין, הפרה הוראת פסק הדין שניתן בעתירה הקודמת, כאשר לא ערכה תכנית אסטרטגית כפי שהיא עצמה התחייבה, וכאשר לא כללה צפי כלשהוא לגבי מועד משוער לפיתוח המתחם. נראה כי התכנית שהוכנה היא תכנית שמטרתה "לצאת ידי חובה", ועל מנת לטעון כי העירייה קיימה אחר פסק הדין שניתן בעתירה הקודמת.

44. ניתן היה לסיים את פסק הדין בנקודה זו, זאת על-ידי מתן צו המורה למשיבות לקיים את הוראות פסק הדין בעתירה הקודמת ולהכין תכנית אסטרטגית כפי שהוסכם בהסכמה

שקיבלה תוקף של פסק דין, אולם מצאתי להוסיף מספר מילים לגבי פיתוח שטחי תכנית מפורטת בתחום רשות מקומית.

**"תכנון לחוד, ופיתוח לחוד" - האמנם?**

45. המשיבות טוענות, כי תכנון שנעשה על-ידי רשויות התכנון ופיתוח שהוא באחריות הרשות המקומית הם שני נושאים נפרדים שאין ביניהם זיקה כלשהי. לפי המשיבות, רשאיות רשויות התכנון לתכנן כרצונן, אולם אין בכך כדי להטיל על הרשות המקומית חובת פיתוח שיאפשר הנפקת היתרי בנייה, שהרי "תכנון לחוד ופיתוח לחוד" (ראו הנטען בסעיף 177 ואילך לכתב התשובה מטעם המשיבות).

46. אתייחס בקצרה לטענתן זו של המשיבות.

47. כידוע, לאחר אישור תכנית ופרסומה למתן תוקף וככל שהתכנית כוללת הוראות מפורטות שמוכחן ניתן להוציא היתר בנייה, ניתן לפנות אל הועדה המקומית בבקשה לקבלת היתר בהתאם להוראות התכנית. הוראות התכנית חד/1135 - כמו תכניות אחרות מאותו סוג, קובעות תנאים למתן היתרי בנייה ובין היתר חיבור שטח התכנית לתשתיות, למערכת ניקוז וכו' (ראו סעיף 27 לתקנון התכנית חד/1135). לפיכך, על הועדה המקומית להנפיק היתרי בנייה בהתאם להוראות התכנית, לרבות חיבור שטח התכנית למערכת התשתיות וזאת מכח סמכותה של הועדה המקומית לפי [סעיף 145 \(ג\)\(1\)\(1\)](#) [לחוק התכנון והבניה](#), התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה"), שקובע:

**"נקבעו בתכנית החלה על קרקע או על בניין תנאים למתן היתר הנוגעים לביצועה לעניין התניית ביצועה בסלילת דרכים או בהקמת תשתיות או נקבעו בתכנית למגורים החלה על קרקע או על בניין תנאים כאמור או תנאים אחרים למתן היתר הנוגעים לביצועה, לא תיתן רשות רישוי מקומית היתר לעבודה או לשימוש אם לא מולאו התנאים האמורים...".**

48. אכן, כפי שטוענות המשיבות, מנועה הועדה המקומית לתכנון ובנייה לתת היתר בנייה, מקום שלא נעשה פיתוח של האזור לרבות דרכים ומעברים, ומקום שלא ניתן לחבר את הבניינים שייבנו לתשתיות ומערכות מים, ניקוז, ביוב וכו'.

49. ככלל, אישור תכנית ופרסומה למתן תוקף, אינו מצמיח זכות אוטומטית לבנות על שטח התכנית, למרות שזו מחובתה של הרשות המקומית לתכנן, לסלול דרכים, לחבר שטחי התכנית לתשתיות ולדאוג למערכות ביוב, ניקוז ומים (ראו [סימן ב'](#) לפרק שנים עשר [לפקודת העיריות](#)). פעולות אלה, המוטלות ככלל על הרשות המקומית, הן פעולות הכרוכות בהוצאות המוטלות על קופת הרשות המקומית. בנוסף, מקום שישנן מספר תכניות שאושרו ופורסמו למתן תוקף, סוברנית הרשות המקומית לפעול לפי סדר עדיפות המשקף את האינטרס העירוני לרבות אינטרס הנוגע לקופת העירייה, ולפיכך רשאית העירייה להעדיף, לדוגמא,

מתחם אחד על פני מחתם אחר ואין היא חייבת לנהוג לפי סדר קדימות מסויים. במקרה זה, בו "טרם הגיע תורה של תכנית", תהיה ראשית הועדה המקומית לדחות בקשות למתן היתרי בנייה בשטח תכנית- כפי שקבעתי בפסק דין אחר אליו הפנו המשיבות - [עת"מ \(חי\) 4562-07-20 עיריית חדרה נ' הועדה המחוזית לתכנון ובנייה](#) [פורסם בנבו] (10.01.2021) (להלן: "עניין עיריית חדרה") ובפסקה אליה הפנו המשיבות בתשובתן (בסעיף 28 לתשובה):

**"בבוא היום, ככל שהמט"ש לא יוכל לספק שירות ליחידות דיור שלגביהן מבוקשים היתרים, תוכלנה הרשויות או ועדות התכנון לדחות את הבקשות להיתרי בנייה, שכן העדר תשתית הולמת עשויה להוות עילה מוצדקת לדחיית בקשות להיתר בנייה. מכאן יש לדחות טענת העותרת, כי יש בהחלטות הועדה המחוזית כדי לחשוף אותה לתביעות ....."**

לשלמות התמונה אציין כי בעניין עיריית חדרה הנ"ל, הגישה עיריית חדרה עתירה כנגד החלטת הועדה המחוזית ששינתה הוראות שלביות בתכנית המצויה בתחום השיפוט של עיריית אור עקביא, כאשר עיריית חדרה טוענת, כי הדבר עלול לחסום פיתוח תכניות בעיר חדרה לאור אי יכולתה של החברה האזורית לטיפול והשבת מי ביוב באזור נחל חדרה בע"מ ("מט"ש חדרה"), לקלוט שפכים של יחידות דיור חדשות.

50. נשוב לשאלה, האם פיתוח שטח התכנית לשם הוצאת היתרי בנייה אינו קשור בתכנון, דהיינו האם סוברנית הרשות המקומית שלא לפתח מתחם הכלול בתכנית מפורטת וזאת לפי שיקוליה, ובין היתר שיקולים תקציביים, שיקולי קרבת המקום למרכז העיר, שיקולים של פיתוח העיר, והעדפת מתחמים אחרים אשר כוללים לדוגמא שטחי תעסוקה יותר גדולים. מחד, טוענת העירייה כי היא מוסמכת להחליט "היכן ומתי לפתח" והדבר מצוי בלב העשייה המנהלית של הרשות המקומית, ואין עליה חובה לפתח שכן "תכנון לחוד ופיתוח לחוד", ואילו העותרת טוענת מאידך גיסא, כי היא שילמה במיטב כספה בגין קרקע הכלולה בתכנית שאושרה לפני כשני עשורים, והמחיר ששילמה מגלם בתוכו היטל השבחה ששולם על המקרקעין, וזכאית היא לממש את זכותה על-פי התכנית.

51. למרות שככלל אין בית המשפט מתערב בשיקול דעתה של הרשות המקומית לעניין זה, נראה, כי העתירה שלפניי מעוררת סוגיה מיוחדת שונה מזו שנידונה בעניין עיריית חדרה.

אמנם, פיתוח העיר הוא עניין לרשות המקומית ואישור תכנית אינו מצמיח זכות מיידיית להיתר בנייה, אולם חלה על הרשות החובה לפעול במהירות סבירה על מנת שיוכל האזרח לממש זכותו על-פי התכנית. לעניין זה ראו האמור בעת"מ [2541/08 עוזי ויהודה בע"מ נ' מועצה מקומית קדימה צורן](#) [פורסם בנבו] (12.02.2012):

**"סמכות מוענקת לרשות על מנת שתפעיל אותה להגשמת התכלית שלשמה הומצאה הסמכות. כך גם לעניין פיתוח מקרקעין. על הרשות לבצע את העבודות מוקדם ככל הניתן ובמהירות הראויה במטרה לאפשר לבעלי**

### הזכויות במקרקעין לממש את זכויותיהם הקנייניות ולהפיק מהמקרקעין את המיטב".

המהירות הסבירה משתנה ממקרה למקרה, היא כרוכה לעיתים בשיקולים תקציביים ובשיקולי פיתוח אזוריים מועדפים וכאמור, על-פי רוב, דחיית פיתוח שטח תכנית לתקופה מוגבלת משיקולים תקציביים או משיקולים סבירים אחרים, תהיה החלטה סבירה.

בבואה לפתח שטח תכנית בתחומה, פתוחה בפני הרשות המקומית מספר דרכים: הדרך הראשונה, היא לפתח שטח התכנית בעצמה ולגבות את ההוצאות שהוצאו על ידה על-פי שיטת "דמי ההשתתפות", ודרך שנייה ההולמת שטחים גדולים והשקעות גדולות היא לחתום עם היזמים הסכמי פיתוח טרם ביצוע עבודות התשתיות (ראו לעניין זה: [ע"א 1842/97 עיריית רמת גן נ' מתחמי מגדלי דוד רמת גן בע"מ, פ"ד נד\(5\) 15 \(2000\)](#)).

לעיתים, שיקולים עירוניים המצויים בלב העשייה המנהלית של רשות מקומית הם שמכתיבים החלטה אם לפתח שטח תכנית פלונית, או להעדיף שטח אחר על פניו. למרות האמור לעיל, כפי שעוד אבהיר להלן, ייתכנו מקרים, שבהם השהיה לתקופה ארוכה בפיתוח שטח תכנית, תהיה בלתי סבירה מן הנימוקים שלהלן.

52. בהליך אישור תכנית, הרשות המקומית נוטלת חלק. לעיתים רשות מקומית היא יוזמת התכנית, ולעיתים גורמים פרטיים הם אלה שיוזמים את התכנית, ובמקרה זה נתונה לרשות מקומית זכות אטומטית להתנגד לתכניות ככל שאישורן אינו הולם את האינטרס העירוני (ראו לעניין זה הוראות [סעיף 100 \(2\) לחוק התכנון והבנייה](#), המקנה לרשות מקומית זכות להתנגד לתכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת). בנוסף, במקרה שהרשות המקומית היא "עירייה", לרוב, הרכב הועדה המקומית ומועצת העירייה הם גופים זהים הפועלים "בשני כובעים" (ראו [סעיף 18\(א\) לחוק התכנון והבנייה](#) הקובע "במרחב תכנון הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית – הועדה המקומית"), ובמקרה שלפני עיריית חדרה והועדה המקומית מקיימות אחר הוראות [סעיף 18\(א\)](#) הנ"ל. על האמור לעיל יש להוסיף, כי חלק מן הסכומים המשולמים בגין היטלי השבחת קרקע שמקורם באישור תכניות המשביחות את ערך המקרקעין, מוצאים דרכם אל קופתה של הרשות המקומית (ראו [סעיף 13](#) לתוספת השלישית [לחוק התכנון והבנייה](#) לעניין ייעוד היטל השבחה, שקובע בין היתר כי ייעוד היטל השבחה הוא כיסוי הוצאות רשות מקומית לפיתוח ורכישת מקרקעין).

53. הנה כי כן, הרשות המקומית אינה זרה להליך אישור תכנית, ואין היא יכולה לרחוץ בניקיון כפיה ולטעון "תכנון לחוד ופיתוח לחוד". רשות מקומית אינה יכולה לזום תכניות על גבי תכניות (בין באופן אקטיבי ובין באופן פסיבי), לגבות היטלי השבחה בגין השבחת קרקע ולהפוך תכניות אלה לאות מתה. נראה, שככל וחולף הזמן מעת אישור תכנית, מתחיל "מדד הסבירות לרדת" בדומה למדד הסבירות בזניחת תכנית מפקיעה, עד לנקודה שבה ניתן לקבוע כי התנהלות הרשות המקומית אינה סבירה. הדברים מקבלים משנה תוקף במקרה

דנן, מקום שבחלופי תקופה ארוכה מעת אישור התכנית ופרסומה למתן תוקף, הרשות המקומית אינה יכולה אפילו לנקוב ולו בצפי בלתי מחייב לפיתוח שטח התכנית. הדבר אינו הולם את זכות הקניין, שהרי לאזרח זכות לבנות בהתאם למצב תכנוני מאושר (ראו והשוו: [בג"ץ 663/85 רובינשטיין ושות' חברה קבלנית בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז תל אביב](#), פ"ד מב(2) 133 (1988)).

54. המקרה שלפניי הוא מקרה ייחודי שעל פניו הגיע לדרגת "אי סבירות". שטח שיפוטה של העיר חדרה מאופיין בחלק גדול של קרקעות פרטיות (להבדיל ממקרקעי מדינה). במשך השנים יזמה עיריית חדרה תכניות מפורטות ולמצער ולא התנגדה לתכניות אחרות בוועדות התכנון המוסמכות. חלק מתכניות אלה, כך נראה, נותרו כאבן שאין להן הופכין, כאשר מאז אושרו התכניות אושרו עוד ועוד תכניות. די אם נעיין בתשובת המשיבות על מנת לגלות התמונה הבאה: כיום קיימות בעיר חדרה תכניות מאושרות שעל-פיהן ניתן לבנות 10,000 יח"ד וקיימות תכניות בהכנה "בשלבם מתקדמים" שעל-פיהן יהיה ניתן לבנות עוד 10,000 יח"ד (סעיף 1 לתשובה, וכן ראו האמור בפתיח של מסמך המדיניות בו נקבע כי בשנים האחרונות אושרו "מספר רב של תבע"ות"). מאידך גיסא, בשנים האחרונות נבנו כמה מאות יח"ד מדי שנה (בשנת 2018 - 688 יח"ד, בשנת 2019 - 651 יח"ד ובשנת 2020 - 350 יח"ד לשנה – ראו סעיף 31 לכתב התשובה). גובה ההיצע על-פי תכניות מאושרות וגובה הביקוש הביא לפיתוח ספורדי כפי שהמשיבות מודות בתשובתן (ראו האמור בסעיף 10 לכתב התשובה והאמור במסמך המדיניות).

כאשר מאושרות תכניות, והעירייה נותנת ידה לאישור עוד ועוד תכניות, גורם הדבר לתכניות "עתיקות יומין" להידחק הצידה. עיון במסמך המדיניות מעלה כי מלבד התכנית מושא העתירה, מצאנו עוד תוכניות "ישנות" שטרם זכו לפיתוח ולא ניתן לקבל על פיהן היתרי בנייה, לדוגמא תכנית חד/1109 שפורסמה למתן תוקף בשנת 2000, תכנית חד/1002 שפורסמה למתן תקף בשנת 2001, תכנית חד/126 שפורסמה למתן תוקף בשנת 2005. הדבר אף גרר הגשת עתירות נוספות באותו עניין (ראו לדוגמא: [עת"מ \(ח"י\) 27231-12-20 צחי דהקי ואח' נ' עיריית חדרה](#) [פורסם בנבו]; [עת"מ 53828-11-19 מתן מרום ואח' נ' עיריית חדרה ואח](#)) [פורסם בנבו].

נראה כי בחלופי שמונה עשרה שנים מאז פורסמה התכנית, זכאים בעלי הקרקעות בתכנית לקבל מידע לגבי צפי לפיתוח שטחי התכנית או לחילופין, שהעירייה תפעל לגיבוש הסכם פיתוח עם היזמים החפצים לבנות בשטח התכנית, זאת על מנת שבעלי הקרקעות בשטח התכנית ישקלו אם ראוי בנסיבות העניין לבקש ביטול התכנית לפי הוראות [חוק התכנון והבנייה](#).

לפיכך, נראה כי המצב שנוצר, לפיו פורסמה למתן תוקף תכנית, והרשות המקומית זנחה את פיתוח התכנית למשך שמונה עשרה שנה ואינה יכולה כיום לנקוב מועד צפוי לפיתוח שטח התכנית, והיא למעשה אינה יכולה אף להתחייב ששטח התכנית יזכה לפיתוח אי-

פעם, הוא מצב בלתי סביר, ויש בו משום פגיעה בזכות הקניין של בעלי המקרקעין בתחום התכנית.

#### סיכום ביניים :

55. מסקנתי היא אפוא, כי מסמך המדיניות או התכנית המיני אסטרטגית, אינה הולמת את הוראות פסק הדין שניתן בעתירה הקודמת.

56. עוד מצאתי לקבוע כי המצב שנוצר, לפיו בחלוף שמונה עשרה שנים, אין בעלי הקרקע בשטח התכנית, יודעים מהו הצפי לפיתוח שטח התכנית ומקום שאין יודעים אם שטח התכנית יזכה לפיתוח אי פעם הוא מצב בלתי סביר, ועל כן על העירייה להכין תוך תקופה קצובה אותה אקבע להלן, תכנית אסטרטגית, אשר תכלול צפי לפיתוח המקרקעין בשטח תכנית חד/1135.

#### הטענה כי העירייה יצרה מצגי שווא :

57. נראה, כי אין מקום להתעכב יתר על המידה על טענות העותרת בעניין מצגים שהציגו נציגי העירייה לגבי כוונת העירייה לפתח את שטח התכנית, או לחתום על הסכם פיתוח. גם אם הייתי מוצא כי העירייה הציגה מצגים מפי בעלי תפקידים בה, הרי מצגים אלה לא הגיעו כדי הסכם מחייב או הבטחה מנהלית המחייבת את הרשות.

58. כידוע, על מנת לתת סעד בגין מצגי הרשות, אין די במצגים כלשהם שניתנו על-ידי נציגי הרשות, ויש לבחון אם מצגים אלה הם בבחינת "הבטחה מנהלית" או "הבטחה שלטונית". הבטחה זו תגיע כדי הבטחה שתחייב את הרשות לו תעמוד בתנאים הבאים: "ה**בטחה שניתנה על-ידי בעל שררה בגדר סמכותו החוקית** בכוונה שיהיה לה **תוקף משפטי והצד השני מקבל אותה בצורה זו, ההגינות הציבורית דורשת שההבטחה תקויים הלכה למעשה, כאשר בכוחו של המבטיח למלא אחריה, אפילו לא שינה האזרח את מצבו לרעה בעקבות ההבטחה**" (בג"ץ [135/75](#) סאי-טקס קורפוריישן בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה, פ"ד ל(1), 673, 676 (1975)).

59. עיון בנספחים שצירפה העותרת כחלק מכתב העתירה (נספחים 22-29), מעלה כי מסמכים אלה לא מגיעים ואף לא מתקרבים לכדי "הבטחה מנהלית", לפיה העירייה תחתום על הסכם פיתוח עם העותרת או כי תפתח את המתחם בתכנית. בנספח 22 אישר מהנדס העיר לקדם את התכניות ההנדסיות של המתחם ובתום הליך התכנון "ולאחר תיאום עם ראש העיר וגורמי המקצוע ידון נושא הסכם הפיתוח...". אף נספח 23 אינו מהווה הבטחה שלטונית, שכן מדובר בהחלטה של הועדה המקומית משנת 2017 בגדרה אישרה הועדה המקומית את תכנית הבינוי, אולם אין בכך משום החלטה לבצע פיתוח בשטח התכנית. אף המכתב שהוציא מהנדס העיר ביום 08.01.2017 (נספח 24 לעתירה), מוכיח כי ההחלטה



לבחון את קידום פיתוח שטח התכנית תהיה "כפופה לאישור כל המוסדות המוסמכים של העירייה" ואותה מסקנה ניתן להסיק מן המכתב מיום 08.06.2017 (נספח 25 לעתירה) בו כתב מהנדס העיר כי "הסכם פיתוח יקודם רק במידה והפרויקט כלכלי".

60. אין בדעתי להכנס לשאלה אם מצגי העירייה הכניסו את העותרת להוצאות מיותרות ואותיר נושא זה ללא הכרעה. כל שאקבע הוא כי המצגים שהוצגו, אפילו הביאו את העותרת להוציא הוצאות לשם קידום הפיתוח, אינם מהווים הבטחה מנהלית.

#### סבירות התבחינים שעמדו בבסיס מסמך המדיניות :

61. העותרת טוענת כי התבחינים שנקבעו על-ידי העירייה ובין היתר מתן ניקוד בשיעור 5% לותק התכנית אינה סבירה בעליל.

62. החלטתי שלא לדון בטענות אלה, לאור המסקנה לעיל (בסיכום הביניים) אין צורך להכריע בשאלה זו, מה גם שכאמור, יינתן צו לעירייה להכין תכנית אסטרטגית ואין מקום להגביל שיקול דעתה של הרשות בשלב זה.

#### מסקנה :

63. אני קובע בזאת כי מסמך המדיניות אינו מקיים אחר הוראות פסק הדין בעתירה הקודמת.

64. מכל מקום, המצב שנוצר, לפיו העותרת בעלים במקרקעין בשטח תכנית שאושרה למתן תוקף לפני שמונה עשרה שנים ואין היא יכולה היום לבנות על מקרקעיה, אין ולו צפי מתי היא תוכל לבנות על מקרקעיה ולא ברור אם תזכה ביום מן הימים לבנות על מקרקעיה-הוא מצב בלתי סביר שדורש שינוי, בדמות תכנית אסטרטגית אשר תכלול צפי לפיתוח תכניות ישנות, זאת על מנת שבעלי מקרקעין או הועדה המחוזית לתכנון ובנייה יכללו צעדיהם, בין היתר לגבי ביטול התכנית או בדמות שקילת האפשרות לחתום עם הזימים הסכמי פיתוח.

65. סוף דבר, מאחר והעירייה הצהירה, כי היא שוקדת על הכנת תכנית אסטרטגית, ככל שטרם עשתה כן אני מורה לה להשלים את התכנית האסטרטגית וזאת תוך 6 חודשים מהיום כאשר תכנית זו תכלול צפי ביצוע פיתוח לגבי תכניות ישנות (שהתכנית מושא העתירה נמנית עליהם).

66. המשיבה מס' 1 תשלם לעותרת הוצאות משפט ושכ"ט עו"ד בסך 15,000 ₪. הסכום ישולם תוך 30 ימים מהיום שאם לא כן יישא הסכום הפרשי הצמדה וריבית החל מהיום ועד התשלום המלא בפועל.

**ניתן היום, כ"ג טבת תשפ"ב, 27 דצמבר 2021, בהעדר הצדדים.**

נאסר ג'השאן 54678313

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

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