

מדינת ישראל
מנהל התכנון – משרד האוצר
ועדת ערר מחוזית לתכנון ובניה מחוז הצפון

1
2
3
4

בפני: יו"ר הוועדה: עו"ד נילי בן משה-ידגר

חברי הוועדה: מר לירז רותם, נציגת מתכננת המחוז
צופיה סנטו, מתכננת ערים

העוררת: רשות מקרקעי ישראל

-נגד-

המשיבות: 1. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה עמק הירדן
2. מועצה מקומית עמק הירדן

החלטה

1. במוקד ערר זה החלטת ועדת המשנה של הוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק הירדן (להלן: "**הוועדה המקומית**") לאשר פרסום הודעה בדבר הכנת תכנית מפורטת לשוב האון וקביעת תנאים שלפיהם יינתנו היתרי בניה (להלן: "**ההחלטה**" ו/או "**החלטת הוועדה המקומית**"), מכח סעיפים 77-78 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "**החוק**"), המאפשרים פרסום הודעה על שלב של הכנת תכנית והזכות למוסד התכנון שרשאי להפקידה לקבוע תנאים למתן היתרי בניה עד למועד הפקדת התכנית, או לזמן קצוב, המוקדם מבניהם.
2. ביום 28.8.24 התקבלה החלטת הוועדה המקומית בדבר פרסום הודעה לפי סעיף 77 לחוק על הכנתה של תכנית חדשה לשוב, ובדבר קביעת תנאים להוצאת היתרי בניה בתחום התכנית החדשה ולפי סעיף 78 לחוק, וזו לשון ההחלטה:

"הוועדה לאחר ששמעה את מהנדסת הועדה מחליטה לאשר פרסום הודעה בדבר הכנת התכנית וקביעת תנאים להוצאת היתרי בניה בתקופת הביניים כמפורט להלן

בחלקות מספר: D, D-A266, B-A265, B-A264, B-A263, B-A262, H-A261, D-A260, D-A271, B-A270, B-A269, B-A268, B-A267

[מגרשים בהם מתגוררים חברי הקבוץ הנותרים - ו.ע.צ], ניתן יהיה להוציא היתרי בניה בכפוף לזכויות בניה והוראות תכנית מאושרת.

תוקף התנאים הללו הינו למשך 3 שנים או עד להפקדת התכנית לפי המועד המוקדם מבניהם".

3. על פי "מהלך דיון" כמפורט בפרוטוקול הדיון השינוי מתבקש לאור השינויים שחלו בישוב בשנים האחרונות, כדלקמן:

"לאור השינויים והתמורות שחלו על קיבוץ האון בשנים האחרונות מבקשת הוועדה המקומית לערוך תכנית חדשה שתוסיף זכויות בניה, תוסיף יח"ד, תשנה גודל מגרש מינימלי וכיו"ב. כל זאת על מנת לאפשר תכנון חדש ויעיל של אזור המגורים בישוב. תכנון שיהיה בו תמהיל יח"ד וייתן מענה לצרכים המשתנים של הישוב".

4. עוד על פי "מהלך דיון" כאמור, הוצע להחריג מגרשים מסוימים מהמגבלה על מתן היתרי בניה, כך שניתן יהיה ליתן היתרי בניה במגרשים אלה, כשהמדובר למעשה בהחרגת מבנים קיימים של חברי קיבוץ שנותרו בישוב.

5. כמו כן, ב"פירוט התכנית" כמצוין בפרוטוקול הדיון, התכנית החדשה תכלול: **איחוד וחלוקה מחדש; שינוי גודל מגרש מינימאלי; שינוי קווי בנין; תוספת זכויות בניה; תוספת יח"ד והגדלת שטחים לצרכי ציבור; שינוי הוראות בינוי, והכל מכח סעיף 62א(א) לחוק על תת סעיפיו השונים, הקובע מהם הנושאים שניתן לאשרם במסגרת תכנית בסמכות ועדה מקומית.**

6. להשלמת התמונה נציין, כי לאחר הגשת הערר עדכנה העוררת, רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י"), את ועדת הערר כי ביום 6.10.24 קיימה הוועדה המקומית דיון חוזר שעניינו "רה-תכנון בקיבוץ האון – הודעה לפי סעיף 77, 78 לחוק". על פי פרוטוקול הדיון עולה כי אין שינוי בהחלטה נשוא הערר, והסיבה לקיום הדיון חוזר הוא שינוי שם ומתן מספר במבא"ת לתכנית - 1376730-214, וכן תיקון מספרי המגרשים שהוחרגו מההחלטה כאמור למספרי חלקות רשומים.

7. לאחר שקיימנו דיון בטענות הצדדים, ובין היתר, שמענו את הסבריה המפורטים של מהנדסת הוועדה המקומית דאז, והעמקנו במסמכים שבפנינו, ואף הצענו לצדדים לנסות ולהגיע להסכמות ביניהם, הליך שלא צלח לצערנו, הגענו לכלל מסקנה כי דין הערר להידחות. אולם זאת, בכפוף לצמצום תקופת ההגבלה על מתן היתרי בניה שקבעה הוועדה המקומית לתקופה של שנתיים בלבד תחת שלוש שנים שנקבעו בהחלטה.

8. על מנת לתחום את הדיון המשפטי שבפנינו נקדים ונציין, כי מתיאור הנסיבות הסובבות את החלטת הוועדה המקומית כמפורט בכתב הערר ניתן להסיק, כי העומד בבסיס ההחלטה הינו רצונה של המועצה האזורית עמק הירדן (להלן: "המועצה"), לסכל את מימוש הליכי המכרזים שפרסמה רמ"י, עת שיווקה מגרשים בתחום הישוב לציבור הרחב על בסיס שיטת "כל המרבה במחיר", שלא על דעת המועצה ובלא שניתנה עדיפות לבני המקום, ובאופן שלשיטת המועצה יוביל להקמת ישוב נופש תחת הקמת ישוב קהילתי, ובלא שהצדדים הגיעו גם להסכמות באשר לאופן תקצוב עלויות פיתוחו של הישוב, כך שלכאורה, מאחורי החלטת הוועדה המקומית - אין

ולא כלום. אלא, שמחלוקות אלה תלויות ועומדות בפני הערכאות המוסמכות, והדיון שבפנינו מתמקד בסוגיה משפטית הרלוונטית לענייננו, והיא - החלטת הוועדה המקומית מכח סעיפים 77 ו- 78 לחוק, אשר יש לבחנה בהתאם לדין.

9. עוד מצאנו לנכון להקדים ולציין, כי אין חולק כי יש צורך בקידום פיתוחו ושיקומו מחדש של ישוב האון השוכן לחופה המזרחי של ימת הכנרת, ואשר משך שנים עומד "כאבן שאין לה הופכין". זאת, בין היתר, בשל קשיים כלכליים אליו נקלע קיבוץ האון, שלימים הוחלט על פירוקו ושינוי אופיו לישוב קהילתי, וכאשר כיום מתגוררים בו במגורי קבע מספר מצומצם של חברי הקיבוץ לשעבר. אולם לצד זאת, מהשיקולים ומהנתונים שהוצגו לפנינו, שוכנענו כי הוועדה המקומית פעלה בהתאם לסמכותה להגבלת תנאים להוצאת היתרי בניה, ומתוך נימוקים ענייניים, וביניהם שיקולים תכנוניים, חברתיים, קהילתיים וסביבתיים.

רקע כללי בתמצית

10. בעקבות משבר כלכלי אליו נקלעו חברי קיבוץ האון, החליטה ממשלת ישראל בשנת 2007 על פירוק המודל הכלכלי הקיבוצי של האון, הפיכתו לישוב קהילתי, ומכירת נכסי הקיבוץ במסגרת הסדר חובות כולל, בסיועם של רמ"י ושל רשם האגודות. במסגרת זאת, נקבעו על ידי ממשלת ישראל עקרונות למימוש האמור, וביניהם כי המקרקעין המוכרים לאגודה השיתופית האון בהיקף של כ- 300 דונם המכונים כ"שטח המחנה", יושבו לרמ"י וישווקו על ידה, על מנת לסייע לשיקומו ולשינוי אופיו כישוב קהילתי, תוך הותרת ושיוכם של 37 (או 38) מגרשים קיימים לחברי הקיבוץ שעודם מתגוררים בקיבוץ, ללא עלות.

11. בהתאמה, נכסי הקיבוץ נמכרו (כפר נופש ותחנת דלק), ורמ"י קיבלה החלטות בדבר שינוי סיווגו של הקיבוץ לישוב קהילתי ובדבר עקרונות ההסכם שעתיד להיחתם בינה לבין הקיבוץ. בשנת 2012 הגיעו רמ"י והקיבוץ להסדר שאושר על ידי ממשלת ישראל, כך שחובות הקיבוץ הוסדרו באמצעות ובסיועה של רמ"י, ואילו אדמות הקיבוץ הושבו לרמ"י לצורך שיווק הקרקעות לבניה והרחבת יחידות הדיור בישוב.

רקע תכנוני

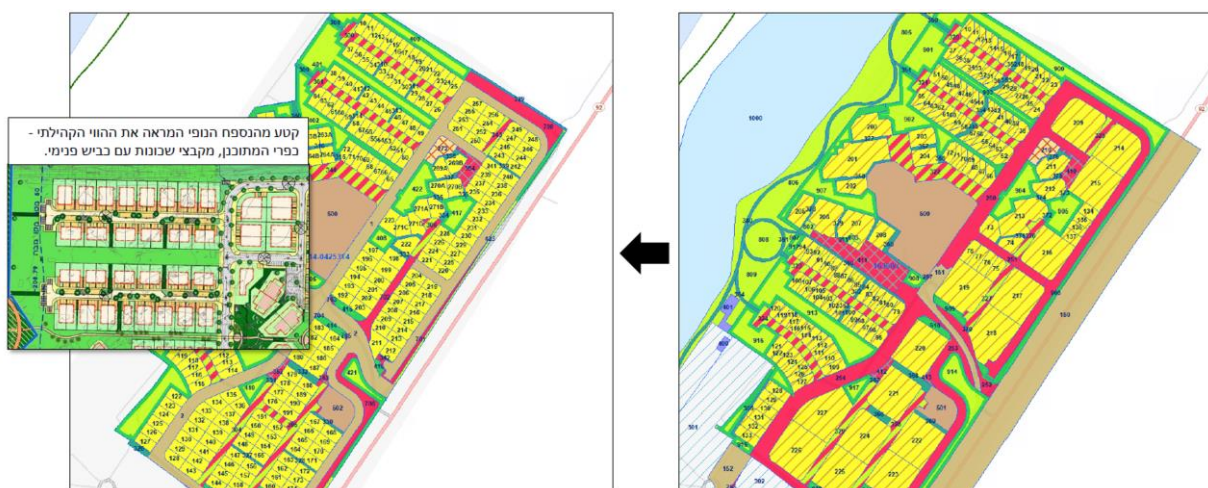
12. לצורך שיקום ושינוי אופיו של הישוב כישוב קהילתי קודמו על שטח הישוב שתי תכניות עיקריות: הראשונה, היא תכנית ג/16368 "קיבוץ האון – התחדשות" שאושרה למתן תוקף בשנת 2014 (להלן: "התכנית הראשונה"), והיא ניזומה על ידי רמ"י בשיתוף עם המועצה, ומתוך מטרה לבצע רה-תכנון של שטח הישוב לקיבולת של 287 יח"ד, כשמתוכן 38 יח"ד קיימות, כך שיתווספו עוד 248 יח"ד חדשות, שחלקן יח"ד צמודות קרקע וחלקן במבנים בני 4 קומות.

13. תכנית זו אפשרה טיפולוגיה מגוונת של בינוי, כך שבחלק המזרחי של המתחם תוכננה בניה סמי רוויה, ומכאן גם תמהיל יחידות דיור מגוון, וכיאה לישוב קהילתי.

14. לאחר אישורה של התכנית הראשונה נעתרה רמ"י לבקשת המועצה והסכימה לקדם תכנית נוספת בסמכות הוועדה מקומית, שמטרתה - שינוי אופי הבינוי שנקבע בתכנית הראשונה לבינוי שיתאים לשוב בעל אופי כפרי. זאת, על ידי המרת הבינוי ממבנים בני 4 קומות למבנים צמודי קרקע וקביעת צפיפות של יח"ד אחת במגרש.

15. המדובר בתכנית מס' 214-0425314 "קיבוץ האון – שינוי בינוי", שפורסמה למתן תוקף בשנת 2018 (להלן: "התכנית" ו/או "התכנית החלה"), ושניזומה על ידי משרד הבינוי והשיכון. בהתאם להוראת היחס בה היא מחליפה את התכנית הראשונה, בכך שהיא משנה את פרישת מערך המגרשים ליחידות דיור צמודות קרקע בגובה של 2 קומות, כשהצפיפות המותרת נקבעה על יחידת דיור אחת במגרש, ובאופן שלא ניתן לבנות בצפיפות אחרת ובגובה של 4 קומות כפי שניתן היה לבנות על פי התכנית הראשונה. עם זאת, התכנית שמרה על אותו מס' יח"ד, זכויות בניה, שטחי ציבור וכד'.

16. לשם נוחות הקריאה וחשיבות המחשת הדברים, שכן אין טוב ממראה עיניים, להלן צילום תשריט התכנית הראשונה ששילבה בניה סמי רוויה במגרשים גדולים ובבניה מרוכזת, בחלק המזרחי של המתחם המהווה מעין יחידה תכנונית נפרדת, וכן בינוי כפרי של בניה צמודת קרקע בחלק המערבי של המתחם. בנוסף, להלן צילום תשריט התכנית החלה ששינתה את הבינוי כאמור בכל המתחם לבניה צמודת קרקע ולאופי ישוב כפרי, וכן צילום מנספח הבינוי של התכנית החלה הממחיש בינוי של ישוב כפרי ובינוי "דו משפחתי" בקיר משותף (הצילומים מתוך מצגת שהציגה רמ"י במעמד הדיון):



טענות רמ"י

17. לטענת רמ"י כבר בעת חתימת הקיבוץ ורמ"י על ההסכם (2012) הועלתה על ידי ראש המועצה דאז דרישה כי המגרשים ישווקו בפטור ממכרז על ידי החטיבה להתיישבות, דרישה אשר לא מצאה את מקומה בהסכם אליו הגיעו הצדדים. בשנים שלאחר מכן, המשיכו הצדדים במגעים מתמשכים שעניינם, בין היתר, אופן שיווק המגרשים - אם במכרזים פומביים, כשם שדרשה רמ"י וכפי שבא לידי ביטוי בהסכם שנחתם בין הצדדים, ואם בפטור ממכרז תוך מתן עדיפות מסויימת לבני המקום. כשלטענת רמ"י לאורך כל הדרך עמדתה העקבית הייתה כי דרישת

המועצה לשווק את המגרשים בפטור ממכרז אינה עולה בקנה אחד עם חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992 ומדיניות רמ"י בנוגע לשוויון הזדמנויות, וכי על פניו אין כל סיבה לחרוג ממדיניות זו בעניינו של קיבוץ האון.

18. בסופו של יום בשנת 2021 התקבלה אצל רמ"י החלטה כי אין לחרוג ממדיניותה כאמור, וכי כלל יח"ד ישווקו במכרז פומבי לכל המרבה במחיר. החלטה זו עודכנה מעת לעת, כאשר במהלך קיץ 2024 פורסמו ארבעה מכרזים, כשלמעלה מ-50% מהמגרשים יועדו לחיילי מילואים ונכי צה"ל.

19. נציין, כי מהמידע המוצג באתר רמ"י (<https://www.gov.il/he/pages/haon-pr-12092024>), בשנת 2021 פורסם מכרז ראשון לשיווק המגרשים - מכרז 156/2021 "מכרז פומבי רגיל 91 יח"ד", תוך שמעת לעת פורסמו על ידי רמ"י הודעות על דחיית פרסומו, ולבסוף ביום 27.5.2024 פורסמה הודעה על ידי רמ"י כי ניתן יהיה להוריד את חוברת המכרז מאתר הרשות החל מיום 21.8.24. כמו כן, מכרזים מס' 296/2024 ו- 297/2024 על פי אתר רמ"י פורסמו לראשונה ביום 27.8.24.

20. במעמד הדיון הובהר כי מתוך 244 מגרשים (לאחר גריעתם של 4 מגרשים), שווקו 171 מגרשים אשר מפוזרים ומשתרעים על מרבית שטח הישוב, כך שנותרו לשיווק עוד 73 מגרשים, המיועדים לחיילי מילואים ונכים, כשאלה אינם מרוכזים במתחם אחד אלא פרושים בשטח הישוב וקיימים ביניהם מגרשים ששווקו.

21. מבלי להקדים את המאוחר נציין, כי בנסיבות אלה ואף אילו סברנו כי ניתן היה לצמצם את תחולת המגבלה שנקבעה על מתן היתרי בניה למגרשים שטרם שווקו ולו מטעמי פשרה בלבד, ולכל הפחות, לצורך תכנון מחדש של "תת מתחם" מסויים מתוך כלל שטח הישוב, הרי שלאור פרישתם כאמור והיקף המגרשים ששווקו, הדבר אינו מתאפשר.

22. לטענת רמ"י, המועצה אשר התקשתה להסכין עם החלטת רמ"י בדבר אופן שיווק המגרשים, עשתה כל שלא ידה על מנת לסכל את מימושו, ובין היתר, עתרה לבית המשפט לעניינים מנהליים כנגד פרסום המכרזים ועתרה לביטולם (עת"מ 31078-09-24 מועצה אזורית עמק הירדן נ' רמ"י).

נציין כי לאחר הגשת הערר, ביום 4.11.24, נדחתה עתירת המועצה על ידי בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, והמועצה הגישה ערעור לבית המשפט העליון כנגד פסק דינו של בית המשפט המחוזי (עע"מ 20099-11-24 מועצה אזורית עמק הירדן וקיבוץ האון נ' רמ"י) שעודו תלוי ועומד וכמפורט בהמשך החלטתנו.

23. לענייננו ובחזרה לטענות רמ"י - שינוי התכנון שאושר בתכנית הראשונה בשנת 2014 מישוב קהילתי לישוב כפרי, כפי שאף עולה מדברי ההסבר של התכנית החלה משנת 2018, התבקש על ידי המועצה מתוך שאיפה לאפשר בניה פרטנית על ידי המתיישבים כבודדים, וללא תלות זה בזה.

24. הצורך באישורה של תכנית חדשה בשלב זה, המשנה את אופי הבינוי הכפרי שנקבע בתכנית שאושרה בשנת 2018 לבקשת המועצה, חזרה לאופי בינוי סמי רווי שאושר בשנת 2014, נסמך על "רצון יו"ר הוועדה ומהנדסת הוועדה לצאת לתכנון מחודש של האו"ן". זאת, מבלי שפרוטוקול ההחלטה מפרט מה מקורו של אותו רצון לתכנן מחדש, מהי תכליתו ומדוע נדרש בעת הזו, ונראה כי עסקינן ב"רשימת מכולת" של סעיפי הסמכות של הוועדה המקומית, ולא ניתן ללמוד דבר אודות התכנון או נחיצותו.

25. זאת ועוד, המדובר בתכנית עדכנית, והצורך שעלה לפתע בתכנון מחדש ובתוספת יח"ד, אינו מובן נוכח עדכניות התכנית, ובפרט כשהתכנון שהותווה בתכנית החלה נעשה על ידי המועצה עצמה, ונועד לממש את תפיסתה התכנונית דאז לשוב כישוב כפרי המבוסס על בתים צמודי קרקע, ועל כן לא ברור מה הצורך בתכנון הישוב מחדש למתכונת חדשה.

26. עוד מפנה רמ"י באריכות רבה לפסיקה הענפה והידועה העוסקת בתכלית סעיפים 77-78 לחוק הקובעת, כי תכלית סעיף 78 לחוק עיקרה במניעת יצירת עובדות בשטח בתקופת הביניים עד לאישורה של תכנית חדשה; בחשיבות ההסדר שנקבע מכוחם לשלב התכנוני; בצורך באיזון האינטרס הציבורי לבין האינטרס הפרטי, וכן להלכה הפסוקה כי ככלל, ובהעדר נסיבות חריגות, מוסד תכנון אינו רשאי לסרב לבקשה להיתר תואמת תכנית תקפה. היות והדברים ידועים לא ראינו לנכון לחזור על הדברים, ודי בשלב זה בהבאתם בתמצית.

27. כמו כן, פירטה רמ"י באריכות עקרונות נוספים שהותוו בפסיקה, ובין היתר, באשר לאופן הפעלת סמכות זו על ידי מוסד התכנון, וכי שזו נדרשת לעמוד בשני מבחנים: ההצדקה לקביעתם וסבירות תוכנם של התנאים. ובישום לענייננו – כי על ההחלטה לעמוד במטרה העומדת ביסודה, דהיינו לצורך אפשרות לקדם תכנון חדש, ורק באותה מידה הנדרשת לצורך האמור. עוד לטענתה ואף שהתכנית אינה נדרשת למידת בשלות שנדרשת מתכנית שניתן להחליט על הפקדתה, אין המשמעות שדי באמירות בעלמא בדבר "כוונה" ערטילאית ו/או בדבר "צורך", להתאים תכנון, לא כל שכן, תכנון עדכני כאמור לעיל, ל"מציאות החדשה", על מנת להצדיק פגיעה באינטרסים לגיטימיים, פרטיים וציבוריים כאחד של רמ"י, במימושן של תכניות תקפות. כמו כן, גם אופן הפעלת סמכות זו יכול שתיעשה במגוון רחב של אופנים, החל ממגבלות פרוצדורליות "פוגעניות פחות" בלבד, כגון: תיאום הבינוי המוצע והתאמתו לתכנון המתהווה, ובאופן המקטין את הפגיעה באינטרסים של רמ"י למימוש התכנון התקף, ועוד עקרונות רבים הנוגעים לאופן הפעלת שיקול דעתה של הוועדה המקומית בקביעת היקף התנאים ותוכנם, בחובת עמידתה של ההחלטה בעיקרון הסבירות, במידת האינטרס הציבורי שנדרש ככל שעוצמת הפגיעה הגלומה בתנאים חמורה.

28. החלטת הוועדה המקומית התקבלה משיקולים זרים. מקורה ברצון המועצה כי המגרשים ישווקו בפטור ממכרז ותוך מתן עדיפות לבני המקום, תוך מתן השליטה בהליך השיווק וקביעת זהותם של מי שיזכו להתגורר בישוב - למועצה. המדובר באמצעי נוסף בו עושה המועצה שימוש לצורך סיכול תוצאות המכרזים. ההחלטה התקבלה בסמוך לאחר פרסום המכרזים, תוך

שבאתר המועצה פורסמה "אזהרת השתתפות במכרזי רמ"י", נוכח כוונת הוועדה המקומית לצאת לתכנון מחדש ולקביעת תנאים בהתאם לסעיף 78 לחוק.

29. הדברים מקבלים משנה תוקף, נוכח העובדה כי מבדיקה ראשונית שערכה רמ"י, אין בנמצא ולו תכנון ראשוני העומד בסיס ההחלטה. תכנון מחדש זה אף לא הוזכר, וממילא לא הוצג גם בפגישות התיאום שערכה המועצה עם רמ"י, כחלק מהליכי גיבוש של תכנית האב האסטרטגית למועצה בחודש ינואר 2024 (להלן: "**התכנית האסטרטגית**"). כמו גם, הוא לא מצא את מקומו במצגת העבודה שהוכנה על ידי המועצה להצגת התכנית האסטרטגית בחודש יוני 2024. ובכל מקרה, התכנית האסטרטגית מציגה מתודולוגיה לפיתוח הישוב, בהתבסס על שינוי 5 לתמ"א 35 (להלן גם: "**תמ"א 35/5**").

30. ככל שהמועצה סבורה כי נפל פגם בהליכי המכרז, הרי שעליה לנקוט בהליכים המתאימים לכך ואל לה לעשות שימוש פסול, תוך ניצול לרעה בסמכויותיה. בהינתן חילוקי הדעות ארוכי השנים והעתירה שהגישה המועצה כנגד המכרזים שפורסמו, ברי כי אף אם מסתתרת כוונה תכנונית כשרה כלשהי בבסיס ההחלטה, הרי שמטרתה העיקרית העומדת בבסיסה היא אחת – סיכול מימוש המכרזים. כשאין כל ספק, כי אלו אינם שיקולים ממין העניין.

31. נוסף על האמור, ואף שהחוק אינו מגדיר את טיבה של התכנית המוצעת, לאור הפגיעה בזכויותיה של רמ"י ובאינטרס הלגיטימי שלה לממש את זכויותיה על פי תכנית תקפה, לא די בכוונה כללית או ברעיון היולי וכי ככל שהתכנית החלה עדכנית יותר ותואם את מגמות התכנון של סביבתו, נדרשת מידה גבוהה יותר של הנמקה בצורך בשינויו. כשבענייננו לא ניתן ללמוד מהמלל האמור בהחלטת הוועדה על מתווה תכנוני כלשהו, על מהותו של השינוי התכנוני שמבוקש לקדמו והצדקותיו.

32. ההחלטה חורגת ממידת ההגבלה הנדרשת בכך שהיא מטילה מגבלה גורפת על הוצאת היתרי בניה בכל שטח הישוב, למעט מגרשים שהוחרגו, בהם מתגוררים חברי הקיבוץ הנוטרים.

33. לרמ"י תיגרם פגיעה אנושה כתוצאה מהותרת המגבלה הגורפת, ותפגע ביכולתה של רמ"י לממש זכויותיה בכלל ובאמצעות המכרזים שפורסמה בפרט. זאת, לרבות, אך לא רק, מבחינת נכונותם של מתמודדים להשתתף במכרז על מקרקעין בהם לא ניתן להוציא היתרי בניה, ללא מועד ברור מתי ניתן יהיה לעשות כן.

טענות המשיבות

34. הערר שהוגש עושה שימוש ציני, כוחני וחסר תום לב מצידה של רמ"י שהינה רשות ציבורית, תוך ניסיון להפוך את היוצרות וליצור רושם לפיו המשיבות הן אלה שמנסות לסכל את הקמת הישוב ושיווק הקרקעות בו, כשההיפך הוא הנכון. רמ"י היא אשר "בעטה" בכל ההסכמות שהיו בין הצדדים, וניצלה את אורך רוחן של המשיבות, שביקשו להגיע למתווה תכנוני מוסכם, כשהחליטה באופן חד צדדי לצאת לשיווק הקרקעות, נשוא החלטת הוועדה המקומית. זאת, שעה שהיא היטב יודעת והייתה מודעת לצורך בתכנון מחדש למתחם, שאינו ערוך תכנונית

לשיווק שכזה, שכן התכנית מחייבת תיקונם של פגמים שקיימים בה, וכן כי פיתוח המתחם אינו אפשרי טרם תיקונם. זאת, מהטעם שנדרשת חלוקה למתחמים שונים, קביעת הוראות בינוי עדכנית לאור ליקויים ופגמים שנמצאו בגאומטריית ופרופורציות מגרשים מסוימים (קטנים וצרים), שאינה מאפשרת מיצוי זכויות, והפניית המגרשים שאינם משתלבים עם הנוף הייחודי של הכנרת.

35. הדברים הוצגו לרמ"י לכל אורך הדרך, ונדונו בין הצדדים כבר משנת 2009. בין הצדדים התנהלה במשך שנים הידברות, בניסיון להגיע להבנות והסכמות בשל הצורך בהכנת תכנית מתוקנת למתחם. בשל הידברות זו עיכבו המשיבות את תחילת הליכי התכנון האמורים מצידן. הדברים נדונו בין הצדדים בשורה ארוכה של דיונים, פגישות וכד'. רמ"י אשר הבינה כי קיימת בעיה תכנונית, הציעה מצידה כי חלק מהמתחם יהיה כפוף לתכנון מחדש ואף העבירה מצידה הצעה להסכמה שמפאת חיסיון מו"מ לא ניתן לחשוף את תוכנה.

36. הצורך בתכנון מחדש של המתחם אף מצא ביטוי במסגרת ישיבות צוות היגוי, ובמסגרת התכנית האסטרטגית שלשם כך נשכרו אנשי מקצוע, כשלוכלן הייתה רמ"י מודעת ומיועדת.

37. לאור ניסיונות ההידברות כאמור, נמנעו המשיבות מקידום התכנית האמורה. אלא שבחודש 2024 החליטה רמ"י, בלי לעדכן את המשיבות ובהתעלם מכל השיח שהתקיים בין הצדדים עד כה, לפרסם מכרזים לשיווק כלל המגרשים בישוב. בנסיבות אלה, ומשהבינו המשיבות כי רמ"י נסוגה מכל שהוסכם, ואף החליטה להתעלם מהצורך בתכנון מחדש, החליטו המשיבות לקדם הליך תכנוני בעצמן ובהתאם התקבלה החלטת הוועדה המקומית.

38. בהתאמה, ביום 15.9.24 אושר על פי נוהל יועצים להתקשר בהסכם לשכירת שירותי תכנון להכנת התכנית, והתקיימו דיונים אצל המשיבות לשם קידום הליכי התכנון ושכירת יועץ תכנון שילווה את התכנית, והדברים מצויים בעיצומם, ובשל חילופים בתפקיד מהנדסת הוועדה, חל עיכוב קל.

39. במקביל לאמור לעיל מקדמת המועצה הארצית לתכנון ובניה את תמ"א 35/5 שתחול על ההתיישבות הכפרית ובכלל זה על ישוב האון. תיקון זה שצפוי להתאשר בזמן הקרוב, מחולל שינוי משמעותי בהיקף זכויות הבניה ויחידות הדיור בהתיישבות הכפרית, ובשוב האון, באופן שיחייב תכנון מחדש.

40. מעמדה של רמ"י אינו כשל בעל מקרקעין גרידא. המדובר ברשות ציבורית שאף יוחד לה מעמד מיוחד בהליכי תכנון ובניה, ומחובתה ותפקידה לדאוג לטובת הציבור ולאזן בין צרכי שימור ופיתוח לבין שיווק קרקע. לפיכך, ובשים לב לאמור יש לבחון את טענותיה כנגד פרסום החלטה מכח סעיפים 77-78 לחוק.

41. יש לסלק את הערר על הסף הן מחמת איחור/שיהוי בהגשתו, והן מחמת אי מיצוי הליכים. אכן החוק אינו מציין מהו המועד להגשת ערר על החלטת מוסד התכנון מכח סעיף 78 לחוק. אולם, רמ"י אינה מציינת מתי הומצאה לה ההחלטה ולכל המאוחר נודע לה על ההחלטה ביום 8.9.24, כשהערר הוגש בחלוף 53 ימים ממועד ההחלטה ובחלוף 42 ימים, לכל הפחות, מהמועד שבו נודע

לה על אודות ההחלטה. המשיבות מפנות בעניין זה לת"א 877-09-14 **גדעון יוספיאן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון** (פורסם בנבו), שם נקבע כי בהעדר קביעה בחוק מהו המועד להגשת ערר יש לגזור גזירה שווה מהוראות הדין הדומות והעוסקות במטריה הרלוונטית. בענייננו, הוראת החוק הרלוונטית הינה הוראת 112(ב) לחוק, ולפיה ערר בענייני החלטת ועדה מקומית בנושא תכנית יוגש תוך 15 ימים. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח העובדה כי רמ"י לא מיצתה ההליכים העומדים לרשותה בכך שעל פי סעיף 18 לחוק, נציג מטעמה יכול היה להגיש חוות דעת לוועדה המקומית ו/או לבקש תוך 7 ימים ממועד קבלת ההחלטה קיום דיון חוזר במליאת הוועדה המקומית. כך שלרמ"י כרשות ציבורית עמדו שלל דרכים למצות את ההליכים, אך תחת זאת היא בחרה שלא לנקוט בהליכים העומדים לרשותה והשתתה תקופה ארוכה עד להגשת הערר.

42. אשר לפן המשפטי הפנו המשיבות לפסיקה הידועה העוסקת במטרת ההגבלות מכח סעיפים 77-78 לחוק, לפיה הגבלה נועדה למנוע מתן היתרים העלולים לסכל את מימוש של התכנית העתידית. כשבענייננו, מתחם הישוב הינו מתחם יחודי השוכן לחוף הכנרת. כל הצדדים שואפים להקמתו של ישוב משגשג, בו לצד מספר חברי קיבוץ שנותרו, יפותחו ויבנו מגרשי מגורים ותשתיות מתאימות. קיומו של צורך ציבורי בתכנון מחדש של הישוב, רובו ככולו, ועדכון התכנון ותיקון הפגמים – נדון מזה שנים רבות, בידיעת רמ"י ובשיתופה. התכניות הקיימות לא נתנו מענה לבעיות שתוארו לעיל והן הוכנו לפני 11-7 שנים בהתאמה, מתוך מטרה לצאת לשיווק מהיר של המגרשים – מטרה שלא מומשה עד היום. הוראות התכניות קבעו מועדי תחילת ביצוע קצרים ביותר שלא התקיימו. כיום יש צורך בעדכון התכנון, ביצירת מגרשים בגודל ובצורה מתאימה, שינוי גדלי המגרשים, שינוי קווי בנין, קביעת הוראות בינוי שישלבו את הבינוי עם הנוף ומיצוי זכויות בניה ומספר יחידות דיור. לשם הדוגמה – התכנון הצפוי אמור להכניס שינוי בבינוי לרבות בניה עד 3 קומות לגובה, בדומה לתכנית החלה בקיבוץ אפיקים שבתחום המועצה ובאופן שיאפשר שימוש מיטבי בשטח הקרקע ומבטים מהנוף היחודי.

43. התכנון האמור מצוי בסמכות הוועדה המקומית, והוא כולל מטרות ברורות ועקרונות ישימים. הוועדה המקומית הביאה בחשבון את השיקולים בצורך בתכנון שלא יסוכל מחד, אל מול אינטרס בעלי הזכויות הקיימים. בהתאם קבעה היא החלטה מאוזנת, לפיה תותר בניה במגרשים בהם מתגוררים חברי הקיבוץ הנותרים, בעוד ביתר המגרשים שנכון למועד קבלת החלטתה, טרם שווקו וממילא אינטרס ההסתמכות לגביהם נמוך עד לא קיים- קבעה הוועדה כי הבניה בהם תוגבל עד להשלמת הליכי התכנון, כשלשיטת המשיבות צפויה להיות מופקדת עד לסוף שנת 2025.

44. מתן היתרי בניה במגרשים ששווקו יסכל לחלוטין את ההליך התכנוני באופן שימנע לתכנן את הישוב באופן המיטבי אשר יאפשר הנאה משטח ומיקום יחודי זה, ויוביל לישוב בו גאומטריית המגרשים גרועה, באופן המקשה על מימוש הזכויות, תשתיות חסרות ומצאי חסר של מבני ציבור.

45. אשר לטענת רמ"י כי בבסיס ההחלטה עומדים שיקולים זרים, הבעיות התכנוניות הקיימות בתכנון הישוב – הוצפו ונדונו באריכות בין הצדדים מזה שנים רבות, כשתעיד על כך מהנדסת הוועדה מקומית דאז. הבעייתיות האמורה מחייבת תכנון מחדש והדבר אף היווה בסיס למשא ומתן ולניסיון להגיע להסכמות בין הצדדים. כאמור הליכי התכנון נדחו נוכח ניסיון ההידברות, אך משבחרה רמ"י לסגת מהמו"מ, ולצאת במהלך שיווק חד צדדי באופן הסותר את הסכמותיה עם קיבוץ האון, נאלצו המשיבות להפעיל את סמכותן על מנת שלא ישווקו המגרשים בתכנון לא ראוי, ועל מנת למנוע הסתמכות לרוכשים תמימים. כך שלא שיקולים זרים הם שהנחו את המשיבות, כי אם שיקולים זרים וכוחניות שהנחו את רמ"י. המשיבות מצידן פועלות בשם האינטרס הציבורי.

46. לטענת העדר הפירוט וחריגה ממידת ההגבלה הנדרשת השיבו המשיבות, כי לאור השינויים הנדרשים בגדלי מגרשים, תצורתם, קווי בניין וכד' הרי שברי כי בניה לפי התכנון המאושר תסכל שינוי תכנוני כאמור, וכי לא ניתן יהיה לבצע הליך של איחוד וחלוקה מחדש אם המגרשים ישווקו ויבנו. כמו כן, הוועדה ערכה איזון בכך שהחריגה את המבנים הקיימים מתחולת ההגבלה.

47. לעניין הנזק שייגרם לרמ"י, הרי שנקודת המוצא של החלטה לפי סעיף 78 לחוק הינה כי תיגרם לבעל הזכויות פגיעה, כשהוועדה המקומית אמונה על איזון האינטרסים בין פגיעה זו לבין אינטרס הציבור הכללי והמקומי באי סיכולם של הליכי התכנון, וכך אכן פעלה הוועדה המקומית. העוררת אינה בעלת מגרש בודד, אלא הינה מנהלת היקף המקרקעין הגדול במדינה, ואין דין פגיעה בזכויותיה הנטענות כדין פגיעה בבעל זכויות פרטי. בעניינה יש לשקול שיקולים של גוף ציבורי עליו חלות חובות מהמשפט הציבורי, השונים מאלה של בעל קרקע פרטי. במסגרת זאת, חובתה של רמ"י לשאוף כי המגרשים המשווקים על ידה יהיו מתוכננים כראוי ועל פי סטנדרטים עדכניים. החלטת הוועדה באה בדיוק על מנת למנוע פגיעה באותו רוכש קצה, שירכוש את הזכויות במגרש כזה או אחר בשוב ויאלץ להמתין להשלמת הליכי התכנון. דווקא קבלת הערר תוביל לכך כי ישווקו מגרשים ורוכשי הזכויות יפגעו לאור קידום הליכי התכנון. לסיום נקודה זו, הליכי התכנון צפויים להשביח את שווי הקרקע, להגדיל את היקף הזכויות וטיבן, באופן שיטיב גם כלכלית עם רמ"י.

48. אשר להליכי המכרז שנקטה רמ"י, דווקא אופן התנהלותה לגבי המכרזים מלמדת כי רמ"י בעצמה סברה כי אין דחיפות בשיווקם של המגרשים. ההסכם מול קיבוץ האון נחתם בשנת 2012; התכנית הראשונה אושרה בשנת 2014 ונקבע בה כי ביצועה יחל בתוך שנתיים וחצי, דבר אשר לא קרה; התכנית החלה אושרה בשנת 2018, וגם בה נקבע כי ביצוע התכנית יחל בתוך שנתיים וחצי, אלא שגם זה לא קרה. רק ביום 23.5.21 פרסמה העוררת מכרז ראשון לשיווק המגרשים, אך ביוזמתה דחתה את הליכי המכרז שוב ושוב ורק בשלהי קיץ 2024 פורסמו שני מכרזים, שאף הם נדחו שוב ושוב. קשה להתעלם מהעובדה כי רמ"י אשר חתמה על הסכם לשיווק המגרשים עוד בשנת 2012, מלינה כעת על הליכי תכנון מיטיבים הצפויים לאורך כשנה. התעקשותה זו מלמדת דווקא כמי ששוקלת שיקולים לא ראויים.

49. לחילופין בלבד, והיה ותמצא ועדת הערר כי יש מקום להתערבות כלשהי בשיקול הדעת של הוועדה המקומית, הרי שלכל היותר, מתבקשת ועדת הערר לקצוב מועדים לקידום ההליך התכנוני ו/או אבני דרך לקידומו או לקצר את תקופת ההגבלה שנקבעה.

50. ממילא משך הזמן עד להשלמת הליכי המכרז ועד להוצאת היתרי בניה יארך מספר חודשים, כשבמהלך תקופה זו הליכי התכנון יקודמו באופן ניכר.

התכנית האסטרטגית וטענות הצדדים בתמצית במעמד הדיון

51. במעמד הדיון שהתקיים בפנינו ביקשו המשיבות לצרף ולשתף מס' מסמכים שלטענתן רלוונטיים לדיון, וביניהם פרוטוקול ועדת היגוי מיוני 2024, ועקרונות התכנית האסטרטגית המתהווים לתכנון מחדש של הישוב שהועלו על מצגת עבודה נושאית תאריך ספטמבר 2024. לטענתן, ומעבר לרעיון התכנוני לתכנון מחדש של המתחם כמוצג בתכנית האסטרטגית, יש בעצם קיומם של עקרונות אלה כדי לחזק את עמדת המשיבות, כי הצורך בתכנון מחדש לא נולד לפתע ובעקבות החלטת רמ"י לשווק את המגרשים, אלא מדובר בתהליך האורך זמן ומצוי בחשיבה במשך שנים, ובעקרונות שעלו זה מכבר, שבסופו של יום מצאו ביטוי בתכנית האסטרטגית שמקודמת על ידי המועצה, וכי רמ"י הייתה מודעת לצורך בתכנון מחדש של המתחם במסגרת ישיבת עבודה שהתקיימה בין הצדדים בעניינה של התכנית האסטרטגית.

52. רמ"י מצידה התנגדה לצירוף מסמכים חדשים והעלאת טענות חדשות, וציינה כי עקרונות אלה לא הוצגו בפניה במסגרת ישיבת עבודה שהתקיימה בעניינה של התכנית האסטרטגית, וגם לא במסגרת ועדת היגוי שהתקיימה ביולי 2024 בנוכחות רמ"י, ובה אף צוין במצגת העבודה כי עקרונות התכנית האסטרטגית בנוגע להאון יוצגו בהמשך ולאחר תיאום עם הישוב. מכל מקום ואף אם אכן קיים רעיון תכנוני מאחורי התכנית האסטרטגית, הרי שאין רעיון זה יכול לעמוד בבסיס ההחלטה שבפנינו. רעיון זה כרוך בתוספת זכויות בניה משמעותית, שאינה בסמכותה של הוועדה המקומית, ועל כן על פי החוק לא הייתה יכולה הוועדה המקומית לאשר פרסום הודעה בדבר הכנתה של תכנית שאינה בסמכותה, וכיוצא בזה הגבלות על מתן היתרי בניה.

53. עוד הבהירה רמ"י כי מעולם לא עלה שיח בין הצדדים בנוגע לתכנון מחדש של המתחם ו/או בדבר הצורך התכנוני לתיקון פגמים בתכנית; כי לאורך כל הדרך ההידברות הייתה בנוגע לאופן שיווק המגרשים ושלביות שיווקם, ועד להצעת הפשרה שאכן הוצעה על ידי רמ"י לא הועלו קשיים תכנוניים שבגינם לא ניתן לממש את הזכויות; וכי הפשרה שהוצעה על ידי רמ"י עסקה באופן השיווק, כשבמסגרת זאת, הוצע כי חלק מהמגרשים יעברו תכנון מחדש, אלא שפשרה זו לא צלחה.

54. מנגד, נטען על ידי המשיבות ובין היתר, על ידי מהנדסת הוועדה, כי עם כניסתה לתפקיד בשנת 2019, ולאחר שערכה סיור בישוב, הועלו על ידה הבעיות התכנוניות בתכנית החלה. עם זאת, ועל מנת שלא לעכב את עוד את שיקומו של ישוב והקמתו מחדש, הוחלט שלא לבצע בשלב זה שינויים תכנוניים שיובילו לעיכובים נוספים, כשעוד אז חלפו לא מעט שנים מרגע שהוחלט על פירוקו של הקיבוץ והקמתו במתכונת חדשה. כמו כן, גם בשל ההידברות הממושכת עם רמ"י ולאור

המחלוקת לעניין שיווק המגרשים, וכדי שלא לעכב עוד את ההליך, החליטו המשיבות גם מטעם זה שלא לממש את רצונן לתקן את הבעיות התכנוניות בתכנית החלה ולקבלה "AS IS" וכמוצר מוגמר, אולם הבעיות התכנוניות הוצפו לאורך כל הדרך.

55. נוסף על האמור, נטען על ידי המשיבות, כי החל משנת 2020 חל שינוי בתפיסה התכנונית של המרחב הכפרי והצורך בניצול משאב הקרקע באופן יעיל גם בישובים הכפריים, כאשר לקח לא מעט זמן להפנים את השינוי בתפיסה. השינוי דיבר על טיפולוגיית בינוי שונה, כך שהתכנון צריך שיהיה מוטה קהילה ולא ש"הווילה על המגרש" היא שתכתיב את התכנון. כשבנינו, התכנית אינה מוטת קהילה, אלא מותאמת ל"וילת נופש על הכינרת". בהתאמה לתפיסה העדכנית, הוועדה המקומית פועלת כך גם בישובים כפרים נוספים שבתחום מרחב התכנון שלה, וממליצה על טיפולוגיית בינוי שתאפשר תמהיל רחב של יחידות דיור באופן שיאפשר לסוגי משפחות שונות להתגורר בישוב ויוביל לחיי קהילה.

56. אשר לתכנית האסטרטגית נטען על ידי מהנדסת הוועדה המקומית דאז, כי הרעיון התכנוני לא מצא תחילה ביטוי במסגרת התכנית האסטרטגית משום שהמשיבות סברו כי ניתן יהיה להגיע להבנות עם רמ"י, ולאור רגישות הנושא ניסו להימנע ממצב בו הן "שוברות את הכלים", ועל כן המתינו עם יישום הרעיון התכנוני בישוב האון במסגרת התכנית האסטרטגית. לאחר מכן, וכשהוחלט לשלב את הרעיון התכנוני של תכנון מחדש בישוב האון בתכנית האסטרטגית, גם אז ניסו הן לצמצם רעיון זה עד כמה שניתן, על מנת שניתן יהיה להגיע להבנות עם רמ"י, והציגו תכנון מחדש בישוב רק בחלק המזרחי של המתחם, אף שסברו שדווקא ובעיקר החלקים המערביים במתחם (הקרובים לימת הכנרת) מחייבים רה תכנון. לצד זאת, ומשהצדדים לא הגיעו להסכמות, המשיבות סבורות כי יש לממש את הרה - תכנון של המתחם בשלמותו וכשם שסברו מלכתחילה.

57. כמו כן, גם לדבריו של ראש מועצה, שנכח בדיון שהתקיים בפנינו, הדברים היו ידועים וגלויים למן כניסתו לתפקיד, אולם לאור העיכוב שממילא חל בשיקום הישוב התבקש הוא שלא לעכב עוד את שיקומו, והוא נאלץ לקבל את התכנון כפי שאושר בשנת 2018. ברם, תכנון זה שהחלו בתכנונו לפני כעשור, אינו מותאם למציאות של ימינו ולשינוי התפיסתי שחל בשנים האחרונות. התכנון המאושר לא מייצר תמהיל יחידות דיור, כשם שמקובל היום בכל היישובים. מוסדות התכנון הבינו כי מדובר במשאב קרקע חשוב, ויש לייצר ישוב מגוון ומאוזן ולא רק ישוב לדירות נופש או וילה על הכנרת. בנוסף נטען על ידו כי היות ועסקין במשאב ייחודי, יש לנצל את המגרשים המערביים באופן מיטבי ולייצר בקו רצועת החוף שימושים למסחר וכד'.

58. להשלמת התמונה נציין, כי לאחר שהוצע לצדדים על ידי ועדת הערר לנסות ולהידבר ביניהם, עדכנו הצדדים את ועדת הערר, כי הליך ההידברות ביניהם לא צלח. עוד עדכנו הם כי לאחרונה נדון ערעור של המשיבות בבית המשפט העליון, אשר הפנה אף הוא את הצדדים לנסות ולהידבר. מעיון בפרוטוקול הדיון שהתקיים בבית המשפט העליון ולהבנת ועדת ערר, נראה כי הידברות זו תעסוק בעיקרה באופן תקצוב עלויות פיתוח הישוב.

59. לצד זאת ביקשו המשיבות לציין גם כי סעיף 7.1 לתכנית, כמו גם בתכנית הראשונה, מתנה את הפיתוח בתחומי התכנית בפיתוח רצועת החוף, כאשר אף שיווק המגרשים מוגבל לפיתוח רצועת החוף, פיתוח שכלל לא החל. בנוסף, סעיף 7.2 לתכנית החלה קובע כי התכנית תמומש בתוך שנתיים ומחצה, וכי תחילת ביצועה תחשב רק מפיתוח של 25% מעבודות התשתית בשטח התכנית, כשהוראה זוהי קיימת גם בתכנית הראשונה.

דיון והכרעה:

60. לאחר ששמענו באריכות את טענות הצדדים, לרבות את מהנדסת הוועדה המקומית דאז וראש המועצה, שוכנענו כי טעמי ההחלטה תכנוניים הם, ונובעים הן מהצורך בתיקונים של פגמים תכנוניים שנפלו בתכנית, והן מתהליך ממושך של שינוי ממבנה קיבוצי לשוב קהילתי, כאשר גם השינוי לשוב קהילתי וגיוש אופיו, תהליך שלעצמו ארך משך זמן, טומן בחובו, מהגיונם ומטבעם של הדברים שינויים תכנוניים, הנובעים משינוי תפיסת התכנונית של המשיבות בדבר סוג הישוב הקהילתי.

61. השינויים התכנוניים שצוינו בהחלטת הוועדה המקומית וכפי שפורטו במעמד הדיון לוקחים בחשבון אספקטים רבים ממין העניין, החל משיקולים תכנוניים - "אדריכליים", שעניינם בפרופורציות נחותות וגאומטריה בעייתית המקשות יחד על מיצוי זכויות הבניה (ולבטח כשמוסד ההקלות צומצם עד בוטל). זאת, בחלק גדול מכלל המגרשים במתחם המפוזרים על פני שטח גדול במתחם, כשחלקם אף ממוקמים בלב המתחם ובאזור המערבי של המתחם (להלן: "מגרשים צרים"); בהעדר תכנון המביא בחשבון את נוף הכנרת, שהינו נוף ייחודי ובעל חשיבות רבה באזור זה, כך שרוב המגרשים אינם מופנים לשקף נוף הכנרת, כי אם לציר תנועה / דרך משולבת, ובחלקם הגדול אף קיימת חסימת נוף מהמגרשים המערביים; בהעדר תשתיות, ובצורך בעדכון שטחי ציבור - כל אלה לכשעצמם, מצריכים על פניו עדכון התכנון.

62. בנוסף וכעולה מהחלטת הוועדה המקומית ומהדיון שהתקיים בפנינו, החלטת הוועדה המקומית מביאה בחשבון גם אספקטים ציבוריים (כללים ומקומיים); חברתיים - קהילתיים ושיקולים סביבתיים הצופים פני עתיד, כשישקולים אלה לטעמנו נכונים אולי אף ביתר שאת לאור מיקומו הייחודי של הישוב, על שפת ימת הכנרת, וחשיבותו של משאב זה, וכשבין היתר, אחד מתוצריו של התכנון המוצהר/המתהווה הוא הגדלת הצפיפות ותוספות קומות, באופן שיאפשר גם הגדלת ההיצע לציבור באזור ייחודי זה, וגם יצירת תמהיל יחידות דיור מגוון ורחב יותר מהתמהיל הכפרי המאושר המאפשר בניית בתים צמודי קרקע בלבד או בלשונה של הוועדה המקומית כפי שנאמר בדיון: "וילת נופש בכנרת". מכאן החשיבות לטעמנו, בפיתוח אזור זה לטובת הציבור והדורות הבאים באופן המיטבי, ולו מנקודת מבט מוסד התכנון שלו מעמד הבכורה בתכנון ופיתוחו של מרחב התכנון המצוי בסמכותו, וכמי שאמון גם על תכנון שכזה ושמירת האינטרס הציבורי, וכשעל פניו, הוכח בפנינו כי ניתן ליישם תפיסה תכנונית עדכנית זו באמצעות תכנון מודרני בדמות של בניה סמי רוויה, ובסמכות הוועדה המקומית.

63. כידוע, מטרתם של סעיפים 77-78 לחוק היא לאפשר לרשויות התכנון למנוע קביעת עובדות בשטח לשם סיכול תכנית בהתהוות, וזאת באמצעות הקפאת היתרי בניה אף שהמצב התכנוני הנוכחי מאפשר הנפקתם.

64. בעניינו, מתן היתרי בניה במגרשים בתחום התכנית, ולמגרשים ששווקו בכלל שטח הישוב, יצור אילוצים תכנוניים ופיזיים שיסכלו בשלב זה הן את תיקון הפגמים התכנוניים שנפלו בתכנית, והן את התכנון הנרחב המתהווה על כלל שטח הישוב. מדובר בחטיבת קרקע בהיקף של כ- 300 דונם אשר ברובה פנויה, כשמגרשים בודדים בתחומה בנויים, וכשבניה חדשה בכל יתר המגרשים הפנויים בהתאם לתכנון המאושר תשנה את מצבה הפיזי של חטיבת הקרקע, ותסכל כליל את כל התכנון החדש, שהכוונה לערכו בדרך של איחוד וחלוקה, וזאת מבחינה פיזית פשוטה, כך שלא ניתן יהיה להשתמש בחטיבת הקרקע, כדי לאחדה ולחלקה מחדש, לשנות גודל מגרש מינימאלי, להגדיל מספר יח"ד ולשנות הוראות בינוי נוספות.

65. רבות נכתב ונקבע אודות מטרת ותכלית סעיפים 77-78 לחוק, ונראה כי בעניין זה הדברים ידועים וברורים, ועל כן נסתפק במקצת הדברים שנקבעו בהלכה הפסוקה. בפרט, יפים לעניינו דבריה של כב' השופטת מיכל רובינשטיין בעמ"נ (ת"א) 1047/04 **אקספורט הדרי השרון בע"מ נ. ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה ואח'** (פורסם בנבו),

"סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבניה הינם חלק ממארג החוקים המתייחס לאותן תקופות ביניים בהן עוסקות רשויות התכנון בהכנתה של תכנית חדשה. ייחודן של תקופות ביניים אלו נעוץ בחוסר הודאות השורר בהן ביחס למשטר התכנוני החל על המקרקעין הכלולים באותה תכנית, שהרי מן הצד האחד, עומדות בתוקפן הוראות תכנית המתאר הקיימת, ומן העבר השני מביעה הרשות התכנונית את כוונתה הברורה להכניס שינויים באותו משטר תכנוני באמצעות תכנית מתאר חדשה".

66. לנוחות הקריאה, להלן צילום המגרשים ששווקו וסומנו בצבע כחול וירוק, מתוך מצגת שהוצגה על ידי רמ"י במעמד הדיון, כאשר המגרשים שסומנו בצבע ורוד וכתום, טרם שווקו על ידי רמ"י:



67. הנה כי כן, נוכח היקפם ופרישתם של המגרשים ששווקו כמעט על מלוא חטיבת הקרקע באופן שאינו מותיר מרחב מספק לתכנון מחדש, ולכל הפחות, ליצירת יחידה תכנונית נפרדת שניתן יהיה לתכננה מחדש, דהיינו "תת מתחם" בשלמותו, ובאופן שפרישתם של המגרשים ששווקו מצמצם עד מבטל כליל את הגמישות התכנונית בתקופת הביניים שלשמה נדרשת המגבלה על מתן היתרי בניה, נראה כי לנגד עיניה של הוועדה המקומית עמדו האינטרסים הציבוריים הכלליים והמקומיים, והחלטתה התקבלה כפועל יוצא של איזון בין השיקולים והאינטרסים הרלוונטיים לעניין (וראו עע"מ 662/11 סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים, (פורסם בנבו)).

68. עוד שוכנענו מהדיון שהתקיים בפנינו, כי אכן ומלכתחילה סברה הוועדה המקומית, שלצורך שיקומו והקמתו של הישוב במתכונתו החדשה, נדרש לבצע "רה תכנון" לשטח הישוב כולו. כך ש"רעיון" זה "מתגלגל" אצל המשיבות זה מכבר, והוא לא נולד, אך ורק, מתוך "רצון" יו"ר הוועדה המקומית ומהנדסת הוועדה המקומית דאז, ו/או מתוך ניצול סמכויותיה של הוועדה המקומית לרעה, ועקב רצון המועצה לעכב את הליכי המכרז לשיווק המגרשים.

69. כפי שפורט הן בכתב התשובה ובע"פ בדיון בפנינו, הוועדה המקומית סברה כי יש צורך בשינויים אלה לאור גאומטריית ופרופורציות חלק מהמגרשים שהינם צרים וארוכים כך שהבינו המתאפשר בהם לאחר הפחתת קווי הבנין אינו בינוי מיטבי וכפי שהוצג במעמד הדיון (אף בהינתן כי ניתן לבנות בקיר משותף אחד, דהיינו "דו-משפחתי"), וכי לצורך תיקון פגם זה יש לאחד ולחלק מחדש את המגרשים המצויים במתחם; וכן לאור הצורך בקביעת הוראות בניה מותאמות שיאפשרו ניצול זכויות הבניה; וכן כדי לשנות את הפניית המגרשים לכיוון ימת הכנרת, שחשיבות שקף הנוף לכיוונה מובן מטבעם של הדברים. כאשר לטענת המשיבות הצורך בשינויים אלה הכרוכים בהכנתה של תכנית מתוקנת, היה ידוע וגלוי היטב לעוררת, ובא לידי ביטוי

במסגרת ישיבות עבודה, התכתבויות בין הצדדים ואף במסגרת התכנית האסטרטגית שלצורך עריכתה נשכרו שירותיהם של אנשי מקצוע.

70. כמו כן, וכפי שהובהר במעמד הדיון בהתאם לשינוי תפיסתן של המשיבות בדבר סוג הישוב ואופיו, שינוי שהתחולל בשנים האחרונות, יש צורך להתאים את טיפולוגיית המבנים לאופיו החדש של היישוב והעדכני שהוגדר כיישוב קהילתי, כך שהתכנון יהיה מוטה קהילה שתגורר מגורי קבע בישוב, תחת דירות נופש על הכנרת, כשם שמתאפיין הבינוי הנוכחי, ועל כן גם מטעם זה נדרש רה תכנון למתחם.

71. אלא שלטענת המשיבות לאור הליכי הידברות שהתנהלו בין הצדדים משך שנים, ומתוך ניסיון להגיע להסכמות עם רמ"י, נמנעו הן מלפעול ולקדם את כוונותיהן התכנוניות כאמור. ברם, משהחליטה העוררת לשווק את המגרשים בלא שהמועצה ורמ"י הגיעו להסכמות, החליטו המשיבות שלא להקפיא את קידום הרעיון התכנוני העדכני, והחלו לפעול לשם עריכתה של תכנית חדשה.

72. נציין כי אומנם הרעיון התכנוני העומד בבסיס התכנית האסטרטגית אינו מעניינו של ערר זה, מהטעם כי הוועדה המקומית נעדרת סמכות לאשר תכנית המיישמת את עקרונות התכנית האסטרטגית, כך שבהיבט זה אנו מקבלים את טענת רמ"י. אולם, אנו מסכימים כי עצם קיומו של רעיון תכנוני מוגדר, ואף שמצא ביטוי במצגת העבודה שנערכה אך בספטמבר 2024, מעיד כי אין מדובר בצורך שנולד לפתע ולאחרונה כך שאין מאחוריו דבר ולא חצי דבר כנטען, כי אם במסגרת תהליך שארך זמן והתגבש אצל המשיבות משך זמן, כשהוצאתו אל הפועל "הוקפאה" נוכח הליכי ההידברות בין הצדדים, ורצון הצדדים להביא לשיקומו של הישוב בלא עיכובים נוספים.

73. לאור האמור, אנו סבורים כי קיימת הצדקה להפעלת סמכותה של הוועדה המקומית לצורך מימוש המטרה העומדת ביסודה, ועל מנת לאפשר קידומו של תכנון עדכני חדש.

74. כמו כן, אשר לטענת רמ"י כי הייתה זו המועצה שפעלה לשנות את אופי הבינוי הקודם שתאם לישוב קהילתי, כשם שמבקשות המשיבות לקדם כיום, ואשר הייתה זו דווקא המועצה שביקשה לבסס את הישוב כישוב כפרי המבוסס על בתים צמודי קרקע, ולפיכך פעלה לשינוי התכנית הראשונה, מתוך ראייה שהייתה נכונה לשיטתה בשעתו, הרי שהלכה פסוקה מימים ימימה, כי בהיותה של הוועדה המקומית רשות מנהלית, החלטותיה אינן מהוות "סוף פסוק" וכי כלל סופיות המלאכה אינו חל על מוסדות התכנון. בסמכות הוועדה המקומית לשוב ולעניין בהחלטות שנתקבלו על ידה בעבר, ולבטח מקום בו מתהוות נסיבות מתאימות לאורן היא אף נדרשת לשוב ולעניין בהחלטותיה לצורך שינוי והתאמתן למציאות עדכנית, ומקל וחומר בהעדר הסתמכות משמעותית של רמ"י על התכנון המאושר, כשמשך שנים לא קרם עור וגידים, ולא החלו בביצועו, לרבות לעניין פיתוח המקרקעין ורצועת החוף, וכשמכרזים שפורסמו בשנת 2021 נדחו מעת לעת, ורק בשלהי קיץ 2024, פורסמו שוב המכרזים.

75. בנוסף, והוא העיקר - מי אם לא מוסד התכנון שידאג לייצוג האינטרס הציבורי ובכלל זה לאינטרס הישוב הנמצא בתחום מרחב התכנון שלו. מכאן, כי ככל והשתנו מגמות ועקרונות התכנון מאז אושרה התכנית החלה, על המוסדות האחראים על התכנון להתחשב בצרכים המתחדשים והעתידיים של האוכלוסייה ככלל, ושל היישוב בפרט ולהתאים את התכנון לצרכים אלה.

76. ודוק - התכנית החלה, אינה מתיישבת אם אופיו של ישוב קהילתי בעל תמהיל רחב וטיפולוגית בינוי מגוונת, והיא מבוססת על מבנים צמודי קרקע בלבד, באופן שהיא אינה מגשימה את מטרות התכנון העדכניות המוצהרות. זאת אך לא רק, נוכח אופן פרישת המגרשים, גודלם של המגרשים; הצפיפות הנמוכה המותרת במגרש; ומספר הקומות.

77. במילים אחרות, אנו מקבלים את טענת הוועדה המקומית כי מדובר בתכנון שאינו מוטה ישוב קהילתי, ועל כן יש לוודא התאמת התכנון המאושר לאופי הישוב המוצהר.

78. נבהיר, אין לזלזל באינטרס הלגיטימי של רמ"י, פרטי וציבורי כאחד, לממש זכויותיה בין כרשות ציבורית בין לאו, אך מנגד לא ניתן להתעלם גם מהאינטרס הציבורי הרחב והמקומי, בצורך המבוסס בעדכונו של התכנון, ויש ליתן עדיפות לאינטרס הציבורי הכללי והמקומי בקידום הליכי התכנון.

79. כך או אחרת, הוצג בפנינו רעיון תכנוני בעל תוכן מסוים ובעל צורך מבוסס, והוצג בפנינו כיוון כללי ראשוני ואף מעבר לכך, על מנת שניתן יהיה להחליט על פרסום הודעה בדבר הכנתה של תכנית, ובאופן המצדיק הטלת מגבלות זמניות וקביעת תנאים להיתרים על פיה, לצורך עדכונו של התכנון ולתכנון שיאפשר מימוש זכויות בניה, והתאמת הבינוי לאופי הבינוי החדש המוצהר, ועל מנת למנוע סיכול המטרות התכנוניות והחברתיות (וראו **עת"מ 18-11-49118 קרן ק.ר. נדל"ן בע"מ נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית** (פורסם בנבו).

80. לטענת החריגה ממידת ההגבלה הנדרשת נציין, כי שקלנו אפשרות צמצום תחולת המגבלה על מתן היתרי בניה, באופן שזו תחול על חלק מהמגרשים, אלא שאנו סבורים כי הדבר אינו אפשרי. ברי כי מתן היתרי בניה באופן חלקי ונקודתי במגרשים כאלה ואחרים במתחם יפגע באפשרות לבצע איחוד וחלוקה, לשנות גדלי המגרשים ותצורתם, לא כל שכן, יסכל תכנון כולל למתווה פיתוחו של הישוב, שיאפשר ניצול מיטבי של המתחם, ואשר יקבע את היקף הפיתוח ואופי הבינוי המתאים לטווח העתידי, התשתיות הנדרשות שאמורות לשרת את אותו תכנון עדכני, ושיוכל לתכלל ולתת מענה לצרכים עתידיים כוללניים, ושככלל הינו עדיף על פני מלאכה של "טלאי על טלאי".

81. אשר לטענת רמ"י כי שיקולים זרים הם שהנחו, לכאורה, את המשיבות, כפי שקבענו לעיל החלטת הוועדה המקומית נעשתה משיקולים ענייניים ותכנוניים כבדי משקל, ושוכנענו כי הבעיות התכנוניות בתכנית החלה, היו ידועות למשיבות שנים רבות טרם פרסום הליכי המכרז, אלא שנוכח הליכי הידברות בין המועצה לבין רמ"י ולאור הרצון שלא לעכב עוד את הוצאתו לפועל של הקמת הישוב במתכונתו החדשה, לא פעלו המשיבות לתיקון הכשלים התכנוניים.

82. כמו כן, אנו מקבלים את העובדה כי בשנים האחרונות חל שינוי בתפיסת המרחב הכפרי ובצורך בניצול משאב הקרקע גם במגזר הכפרי. עוד שוכנענו, כי המשיבות פעלו בתזמון בו פעלו לקבלת ההחלטה, מהטעם כי הבינו שניסיון ההידברות לא צלח, וכי רמ"י החלה בשיווק המגרשים. בנסיבות אלה, ועל מנת למנוע מצב בו תקבענה עובדות בשטח על ידי מתן היתרי בניה בהתאם לתכנית המאושרת, אשר יסכלו את הליכי התכנון, ועל מנת שלא ימצאו הזוכים הפוטנציאלים בפני שוקת שבורה, היה ויזכו במכרז, נדרש מהן לפעול לאלתר לפרסום החלטה מכח סעיפים 77-78 לחוק.

83. אשר לפגיעה בזכות הקניין, אכן וכפי שנקבע לא אחת בהחלטות מוסדות התכנון ובתי המשפט, נקודת המוצא הינה כי קביעת תנאים לפי סעיף 78 לחוק המגבילה מתן היתרי בניה עשויה להגביל, באופן זמני, את זכות הקניין. ברם, הוראה זו היא הוראה מאוזנת ונועדה למנוע סיכול של תכנון מיטבי ועדכני כאשר קידומו של תכנון שכזה הולם את האינטרס הציבורי (וראו ערר 81/21 דגנית ובני דניאל נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז תל אביב (פורסם בנבו)). בנסיבות האמורות ולאור השינויים המתהווים, ברי כי מתן היתרי בניה תסכל כליל את ההליך התכנוני המתהווה ושעל פי המוצהר יבוצע בו הליך איחוד וחלוקה, שינוי גדלי מגרשים, שינוי קווי בנין, מספר קומות ועוד הוראות בינוי שלא ניתן יהיה לממשם.

84. וכפי שנקבע בעת"מ 25118-02-19 **אסכנדר פרח נ' ועדת ערר מחוזית לתכנון ובניה מחוז צפון** (פורסם בנבו), שימוש בסמכויות מכח סעיפים אלה לעולם יהיה כרוך, מטבע הדברים, בפגיעה בקניינו של אדם, שהרי סעיפים אלה מאפשרים למנוע מלממש זכויותיו ולבנות אף שהמצב התכנוני המאושר מתיר בניה. המחוקק התיר פגיעה שכזו, לשם הגנה על אינטרס ציבורי חיוני של קידום תכניות ומניעת סיכולן. כשלצד זאת יש להוסיף בענייננו, כי קיימת סבירות גבוהה שהתכנית עשויה להשביח את המקרקעין לאור תיקון הפגמים כאמור, בין היתר, על ידי תוספת יח"ד, שינוי הפניית המגרשים לנוף הכנרת ושינוי תצורתם.

85. ואכן, סמכות לחוד ושיקול דעת לחוד. בענייננו, אנו סבורים כי הוועדה המקומית עשתה שימוש בסמכותה לשם השגתה של תכלית ראויה – רצון להוציא אל הפועל תכנון עדכני ומיטבי הצופה פני עתיד והמביא בחשבון אלמנטים חברתיים – קהילתיים וסביבתיים, ושיש בו משום מענה לצרכים החדשים והעדכניים, והדברים נכונים ביתר שאת לאור ייחודו של האזור.

86. כן אנו סבורים, כי הוועדה המקומית הפעילה סמכותה גם באופן סביר ומידתי. הוצג בפנינו רעיון תכנוני בעל מאפיינים מוגדרים, המצריך גמישות תכנונית בכל המתחם. כך שבנסיבות שבפנינו, לאור פרישתם של המגרשים ששווקו כמתואר לעיל, היקף השינוי המוצהר ואפשרות סיכולו באופן מוחלט, ואף שכלל יש להעדיף הגבלה שאינה גורפת על מתן היתרי בניה, הרי שאין מקום להימנע מהגבלה זו.

87. איננו מקבלים את טענת רמ"י כי מדובר ב"רשימת מכולת" הכוללת את כל סעיפי הסמכות של הוועדה המקומית. הוועדה המקומית הציגה כוונת תכנון, שלצורך יישומה נדרשת פרישת מערך

המגרשים מחדש אשר כרוכה באיחוד וחלוקתם מחדש, שינוי הצפיפות המותרת במגרש, הגבהת מספר הקומות, שינוי קווי הבניין.

88. זאת ועוד, משעה שטרם קודמו היתרי בניה, ושממילא על פי התכנית המאושרת, נקבעו תנאים המגבילים מתן היתרי בניה, הקשורים בפיתוח המקרקעין, כשמחלוקת בין הצדדים בעניין אופן תקצוב עלויות הפיתוח, תלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון, ומשעסקינן בחטיבת קרקע שברובה אינה מפותחת ברצועת החוף, נדמה כי בעת הזו המגבלה שנקבעה על ידי הוועדה המקומית, לרבות פרק הזמן הקצר שנקבע על ידנו לשנתיים בלבד, מביאים לתוצאה כי הפגיעה בעוררת, ככל שישנה, אינה משמעותית.

89. אשר לנזק הנטען שייגרם לרמ"י מאי מימוש זכויותיה באמצעות המכרזים שפרסמה, לרבות מבחינת נכונותם של מתמודדים להשתתף במכרזים, כעולה מאתר רמ"י בענייני "מכרזי מקרקעין" (<https://apps.land.gov.il/MichrazimSite/#/michraz/20210156>), טרם המועד האחרון שנקבע על ידי רמ"י להגשת הצעות למכרז, פרסמה על ידי רמ"י הודעת עדכון בדבר החלטת הוועדה המקומית, כך שלנגד עיני המציעים עמד שיקול זה. כך לדוגמא, בנוגע למכרז מס' צפ/156/2021, שהמועד האחרון להגשת הצעות בענייננו נקבע ליום 16.9.24 עד לשעה 12:00 (כשעל פי פרסומים קודמים, וביניהם ההזמנה להצעת הצעות, המועד המקורי נקבע ליום 18.10.24 ולאחר מכן אף הוארך ליום 4.11.24), פורסם ביום 8.9.24 "הודעת עדכון" בדבר החלטת הוועדה המקומית וכוונת רמ"י לערור על החלטה זו, תוך שמובהר כי האמור בהודעה זו מובא כידיעה בלבד וכי המציע לא יוכל לבוא בכל טענה ו/או דרישה בגין האמור לרמ"י.

90. והנה, האמור בהודעת העדכון מטעם רמ"י לא גרם למשתתפים המכרז להדיר רגליהם מלהציע הצעות למכרז. נהפוך הוא, על פי הנטען בדיון ניגשו למכרזים כ – 850 מתמודדים.

91. לעניין תמ"א 35/5, צודקת רמ"י כי שינוי זה טרם אושר על ידי מוסד התכנון המוסמך ועוד חזון למועד. אולם לצד זאת, לא ניתן להתעלם מעקרונות ומגמות התכנון המתהווים ברמה הארצית, ואשר צפויים להביא עימם שינויים במרחב הכפרי, ביחס להיקף זכויות הבניה והצפיפות, וכשמטרת השינוי לתת מענה לגידול וצמיחה רב דורית בישובים הכפריים, תוך שמירה על ייחודם. כמו כן, יש לציין כי על פי תמ"מ 2/9 בישוב האון ניתן לאשר עד 350 יח"ד.

92. לעניין טענת המשיבות כי יש לסלק על הסף את הערר בשל השיהוי בהגשתו, הרי שלאור דחיית הערר נראה כי הכרעה בטענה זו מתייתרת. עם זאת נציין בתמצית, כי איננו מקבלים את עמדת המשיבות לעניין השיהוי בהגשת הערר. משהחוק לא קבע מועד להגשת הערר, הרי שיש להראות כי השיהוי בהגשתו פגע ו/או גרם לנזק כלשהו לצד האחר. בענייננו, לא נגרם כל נזק למשיבות בהגשת הערר במועד בו הוא הוגש, שכן ממילא החלטתה מקפאה את המצב התכנוני באופן שמנע מתן היתרי בניה.

93. סיכומו של דבר, ולאחר שבחנו את טענות רמ"י לעומקן, מצאנו כי יש בסיס תכנוני מוצדק בבסיס ההחלטה, וכן כי לא נפל פגם בהחלטת הוועדה המקומית, המצדיק התערבותנו למעט צמצום תקופת ההגבלה כאמור ברישא להחלטתנו.

ניתנה היום: ח' בסיון, התשפ"ה, 04/06/2025.

1
2
3



עו"ד ניילי בן משה-ידגר,
יו"ר ועדת ערר,
מחוז צפון



שרון מיסטר,
מזכירת ועדת ערר,
מחוז צפון

5
6