

דף הבית < חקיקה/פסיקה**בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

עת"מ 10809-01-21 ועדה מקומית לתכנון שפלת הגליל נ' ועדה למתחמים מועדפים
לדיוור ואח'

עת"מ 50666-01-21 עזאם ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה – ועדת המשנה
לעררים ואח'

תיק חיצוני:

לפני כבוד השופט נאסר ג'השאן

העותרים בעת"מ 50666-01-21
1. עבדאללה עזאם
2. רג'א עזאם
3. סמואל עזאם
4. יעקוב עזאם

נגד

המשיבים
1. הועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים
לדיוור (ותמ"ל)
2. ועדת המשנה להתנגדויות של הועדה למתחמים
מועדפים לדיוור
3. רשות מקרקעי ישראל
4. עיריית טמרה
5. הועדה המקומית לתכנון ולבנייה שפלת הגליל

העותרת בעת"מ 10809-01-21 ועדה המקומית לתכנון ובניה "שפלת הגליל"

נגד

המשיבים
1. הועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים
לדיוור (ותמ"ל)
2. ועדת המשנה להתנגדויות של הועדה למתחמים
מועדפים לדיוור
3. משרד הבינוי והשיכון
4. רשות מקרקעי ישראל
5. עיריית טמרה

ספרות:

שרית דנה ושלום זינגר דיני תכנון ובנייה (התשס"א)

חקיקה שאוזכרה:

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סעי' 3, 9, 14, 15, 18, 19, 21, 24, 119ד, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 197, 197(א), 197(א)(1)

חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד-2014: סעי' 1, 5, 8(א), 27

מיני-רציו:

* מתי הכללת מקרקעין בתוך תכנית איחוד וחלוקה תיחשב לצרכי תכנון ומתי תיחשב לשיקולים חיצוניים לתכנית, כגון לצרכי פיצוי בלבד? ומהם המבחנים לפיהם תיכלל חטיבת קרקע בתכנית איחוד וחלוקה ומהי הזיקה התכנונית הדרושה אשר מצדיקה הכללת קרקע בתכנית כזו?

* משפט מינהלי - תכנון ובנייה - תכניות מיתאר

* תכנון ובנייה - תכניות - הפקדת תכנית

* תכנון ובנייה - ועדות התכנון והבנייה - שיקוליהן

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

* תכנון ובנייה - תכניות - איחוד וחלוקה

* תכנון ובנייה - ועדות התכנון והבנייה - הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור

בית המשפט לעניינים מנהליים נדרש לשתי העתירות שמופנות נגד שתי החלטת המשיבה מס' 1 - הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור, אשר דחתה את התנגדות העותרים המתייחסת לאישור תכנית. המחלוקת העיקרית במקרה דנן ממוקדת בשאלה: האם נפל פגם בהחלטת הותמ"ל שלא להכניס את שטחי הדרכים 1, 3 ו-8 למתחם האיחוד וחלוקה, חרף היותם בתחום הקו הכחול של התכנית (בתחום התכנית)? ככל שייקבע שלא נפל פגם בהחלטה זו, יש להדרש לשתי טענותיה הנוספות של הועדה המקומית: טענת שחזור הזכויות וטענת המצאת כתב שיפוי.

בית המשפט דחה את שתי העתירות ופסק כלהלן:

החלטת הותמ"ל התבססה על שיקולים תכנוניים מקצועיים ולא נפלו פגמים בהחלטות הדוחות את ההתנגדויות שהוגשו על-ידי העותרים.

מאפיינו של מנגנון האיחוד וחלוקה ותכליתו התכנונית, נקבע כי רשאיות רשויות התכנון להחליט על אופן השימוש בו ולבחור בדרך העשויה לקדם באופן היעיל ביותר את מטרותיה התכנוניות של התכנית הרלוונטית.

עיקרון "ההפרדה בין תכנון לפיצוי" כפי שהובהר בפסיקת בית המשפט העליון, אוסר על שימוש במכשירים תכנוניים למטרות פיצוי גרידא. המבחן אותו קבעה הפסיקה להכליל באיחוד ובחלוקה שטחים לצרכי ציבור בגבולות הקו הכחול או שטחים הגובלים בשטחי התכנית או גובלים במתחם האיחוד וחלוקה, הוא קיומה

של "זיקה תכנונית ישירה, מובהקת והכרחית" בין התכנית לבין השטחים, כאשר אין די בשכונה המתוכננת לפי תכנית איחוד וחלוקה תהיה תלויה בשטח המסוים המבוקשת הכללתו באיחוד וחלוקה, אלא שיש לבחון אם השטח משמש בלעדית או "באופן מובהק" את השכונה. בענייננו, יש לבחון את הזיקה התכנונית על-פי המבחנים הנ"ל בין התכנית לבין הכבישים שעתידים להיסלל על המקרקעין; ככל וזיקתו התכנונית של הכביש חורגת מגבולות התכנית, באופן שהוא לא נועד לשרת "באופן מובהק" רק את תושבי השכונה שתוקם במסגרת התכנית, אזי אין הצדקת להכללת המקרקעין בתחום איחוד וחלוקה.

בנסיבותיו של מקרה זה, מאחר וזיקתם התכנונית של שטחי הדרכים בתכנית חורגת מגבולות התכנית, והם נועדו לשרת אזורים נרחבים יותר של העיר טמרה כולה, אין מקום להתערב בהחלטת הועדה שדחתה את ההתנגדויות.

יש לדחות את טענת הועדה המקומית כי ראוי לחייב את המשיב מס' 3 - משרד השיכון שהוא יוזם התכנית, להפקיד כתב שיפוי לפי הוראות סעיף 197 לחוק התכנון והבניה.

פסק דין

1. שתי העתירות שלפניי מופנות נגד שתי החלטת המשיבה מס' 1 – הועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור (להלן: "הועדה" או "הותמ"ל"), אשר דחתה את התנגדות העותרים המתייחסת לאישור תכנית תמ"ל/1101 – טמרה רובע דרומי (להלן: "תמ"ל/1101" או "התכנית").
2. העותרים בעת"מ 50666-01-21 (להלן: "העותרים בעניין עזאם"), מבקשים לבטל את החלטת ועדת המשנה להתנגדויות של הועדה למתחמים מועדפים לדיור (להלן: "ועדת המשנה"), אשר דחתה את התנגדותם, ואת החלטת הותמ"ל שאימצה החלטת ועדת המשנה, ולקבוע כי ככל שדרך מס' 8 העוברת בחלקת העותרים תאושר כפי שהיא מתוכננת על-פי התכנית, אזי יש לכלול את זכויות העותרים בחלקה 21 בגוש 12204 (להלן: "חלקה 21") בתכנית איחוד וחלוקה המתוכננת במסגרת התכנית.
3. העותרת בעת"מ 10809-01-21 - הועדה המקומית לתכנון ובניה "שפלת הגליל" (להלן: "הועדה המקומית"), אף היא מבקשת לבטל החלטת הותמ"ל בדבר אישור התכנית ולהורות על תיקון הוראות התכנית, באופן שתכלול את מקרקעי הדרכים 1, 3 ו-8 המופיעות בתכנית, במתחם איחוד וחלוקה ותיקון טבלאות האיזון בהתאם; לחילופין מבקשת הועדה המקומית להורות על הוספת הוראה בתקנון התכנית לפיה, הועדה המקומית תהיה רשאית ליזום תכנית לאיחוד וחלוקה מחדש כתכנית נפרדת נוספת ברצף תכנוני עם התכנית מושא העתירה; לחילופין חילופין, מבקשת הועדה המקומית להורות לותמ"ל על הפקדת כתב שיפוי מטעם משרד הבינוי והשיכון, כתנאי לאישורה של התכנית, מפני תביעות פיצויי פגיעה במקרקעין עקב אישור התכנית, בהתאם להוראות סעיף 197(א)(1) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה").

4. המשיבים המדינתיים 1-4 (להלן: "המשיבים") הגישו תשובה מפורטת, בגדרה ביקשו להורות על דחיית שתי העתירות הן על הסף והן לגופן כפי שעוד יפורט להלן. ביום 09.09.2021 שמעתי טענות הצדדים בעל פה (במיוחד עם שלוש עתירות נוספות), פסק דיני זה מתייחס אך לשתי העתירות המפורטות מעלה.

רקע:

5. העותרים בעניין עזאם הנם דוד ושלושת אחייניו, תושבי הכפר אעבלין, הבעלים של הזכויות במקרקעין הידועים כחלקה מס' 21 הנ"ל.

6. העותרת בעתירה השנייה - הועדה המקומית "שפלת הגליל" היא הוועדה אשר מרחב תכנונה חל בישובים טמרה, כאבול ו-שעב ובמרחב תכנונה הוגשה תכנית תמ"ל/1101. בקצירת האומר אציין כי התנגדות הועדה המקומית מקורה בחשש עתידי לשלם פיצויים לבעלי חלקות אלה בגין הכללת מקרקעיהם בכבישים 1, 3 ו-8 שעל פרטיהם נעמוד להלן.

7. הותמ"ל הנה גוף שהוקם מכוח הוראות סעיף 5 לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיר (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן: "חוק הותמ"ל"), והיא הגוף שהופקד על קידום התכנית מושא העתירה, ואישורה.

8. משרד הבינוי והשיכון הוא יוזם התכנית והוא אשר הגיש את התכנית לאישור הותמ"ל; עיריית טמרה, היא הרשות המקומית שבשטח שיפוטה נופל שטח התכנית.

9. מדובר בתכנית רחבת היקף, הכוללת הוראות איחוד וחלוקה, המשתרעת על שטח של כ-1,900 דונם, מציעה שימושים שונים בקרקע ומייעדת שטחים לשם הקמת 5,270 יחידות דיור בסוגים שונים. על-פי הוראות התכנית, המקרקעין שיועדו לדרכים 1, 3 ו-8, נכללו בתכנית אך לא נכללו במתחם האיחוד וחלוקה ובטבלאות האיזון וההקצאה, ועל כך נסבה ההתנגדות מטעם העותרים.

10. לאחר הפקדת התכנית להגשת התנגדויות ביום 17.12.2019, הוגשו כ-110 התנגדויות ברובן של בעלי קרקע פרטיים ועל התנגדויות אלה נמנות שתי ההתנגדויות שהוגשו מטעם העותרים בעניין עזאם שקיבלו מספרים סידוריים 37 ו-92, והתנגדות מס' 45 שהוגשה מטעם הועדה המקומית.

11. בהתנגדות מטעם העותרים בעניין עזאם (יצויין כי הוגשו שתי התנגדויות, אחת על-ידי העותר מס' 1 שקיבלה מס' סידורי 37 והתנגדות על-ידי כל העותרים בעניין עזאם שקיבלה מס' סידורי 92 - ראו נספחים 2 ו-ח' לכתב העתירה בעניין עזאם), טענו העותרים כי התווית כביש רחב ברוחב של 30 מ' שסומן בתכנית המופקדת ככביש מס' 8, על מנת לחבר את הרובע המתוכנן בתכנית לתחבורה ציבורית דרך חיבורו לכביש מס' 781, עובר מתוך חלקת העותרים

(חלקה 21), תוך גרימת נזק לחלקה ומבלי להכליל אותה באיחוד וחלוקה. לפיכך ביקשו העותרים לכלול את החלקה באיחוד וחלוקה, או לחילופין לשנות את ייעוד החלקה לתעסוקה ומסחר ולחילופי חילופין להורות על ביטול הכביש המתוכנן. בהתנגדות מס' 37 הוסיף המתנגד וטען כי לא נערך הליך שיתוף הציבור וכי "ההעדפה של כביש 8 (החיבור המערבי לדרך 781) על פני הכביש המזרחי (חיבור מזרחי לדרך 781) נבעה משיקולים זרים, וכי צריך לתת העדפה לכביש המזרחי ולכביש 70" (ראו האמור בעיקרי ההתנגדות בדו"ח המלצות החוקר, נספח א3' לעתירת העותרים בעניין עזאם).

12. בהתנגדות שהוגשה מטעם הועדה המקומית נטען כי התכנית חלה על כ-115 דונם קרקעות פרטיות, במרחב תכנון הועדה המקומית, המיועדות לדרכים (כבישיים) 1, 3 ו-8 כפי שסומנו בתשריט התכנית, מבלי להכליל אותם בתכנית איחוד וחלוקה, והדבר צפוי לפגוע כלכלית בועדה אשר תהיה חשופה לריבוי תביעות פיצויים בסכומי עתק. עוד נטען כי לא נערך שיתוף הציבור בתכנית, והליך פרסום התכנית נערך באופן לא תקין. להתנגדות צורפה חוות דעת שמאית בה הוצעו מספר פתרונות על מנת לצמצם את חשיפת הועדה לתביעות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה (נספח ג' לעתירת הועדה המקומית).

13. לאחר דיון בהתנגדויות מטעם העותרים בשתי העתירות, הגיש החוקר שהתמנה לפי הוראות החוק לבחינת ההתנגדויות - מר מאיר גרון (להלן: "החוקר"), את דו"ח ההמלצות מטעמו. בדו"ח המליץ החוקר על דחיית ההתנגדויות העותרים בעניין עזאם, וזו המלצתו:

"לדחות את ההתנגדות. דרך מס' 8 המהווה עורק ראשי המקשרת בין טמרה דרום עם דרך 781. רוחב הדרך הקיימת לא נותן מענה לפיתוח המאושר והמוצע בסביבה ולכן נדרש להרחיב אותה. אין מקום להכליל את החלקה בתחום האיחוד והחלוקה מאחר ומדובר בחיבור לכלל היישוב כמפורט בעיקרי ההמלצות סעיף 2ב. לדחות לעניין שיתוף הציבור כמפורט בעיקרי ההמלצות סעיף 4. לעניין החיבור המזרחי, היקפי הפיתוח בתכנית וביישוב כולו מצריכים 3 חיבורים לדרכים ארציות" (עמ' 72 לדו"ח המלצות החוקר, נספח א3' לעתירה בעניין עזאם).

בהמלצת החוקר המתייחסת להתנגדות העותרים בעניין עזאם שמספרה 92, הוסיף החוקר באשר לבקשת העותרים לשנות את ייעוד החלקה לתעסוקה ומסחר, כי **"בחינת הצורך בפיתוח החלקה למסחר ותעסוקה צריכה להיעשות במסגרת תכנית נפרדת, כמפורט בעיקרי ההמלצות סעיף 2ג" (עמ' 73 לדו"ח המלצות החוקר, נספח א3' לעתירה בעניין עזאם).**

14. אף באשר להתנגדות שהוגשה מטעם הועדה המקומית שהתייחסה נוסף על דרך מס' 8 אף לדרכים 1 ו-3, המליץ החוקר על דחייתה לאור ההלכה הפסוקה בעניין שלילת השימוש בכלי של איחוד וחלוקה לשם פיצוי, וכלשונו:

1. לדחות את ההתנגדות להכללת החיבורים לדרכים בטבלאות או"ח, לאור הפסיקה בעניין פסילת השימוש בכלי איחוד וחלוקה כפיצוי במקום הכלים הקיימים על פי חוק וכפי שפורט בסעיף 2 לעיקרי ההמלצות.
2. לעניין שיתוף הציבור כמפורט בסעיף 4 לעיקרי ההמלצות.
3. שינויים במסמכי התכנית כמפורט בטבלה המצורפת" (נספח ה' בעתירת הועדה המקומית).

15. להשלמת התמונה, הפנה החוקר בהמלצותיו הנ"ל לסעיף 2 לעיקרי ההמלצות. עיון בדו"ח החוקר מעלה, כי סעיף 2 להמלצות התייחס לבקשה להכליל חלקות הנופלות בכבישים 1, 3 ו-8 בתכנית האיחוד ובחלוקה. החוקר המליץ לדחות את ההתנגדויות שהוגשו בעניין זה מן הטעם שלהלן:

"...הובהר כי מדובר בחיבורים המשרתים את כלל היישוב. החיבור לכביש 70 כלול בתכנית המתאר הכוללת ליישוב – ג/15756 וכן השתכנעתי בדבר נחיצות החיבור לדרך 70 והחיבור המערבי לדרך 781 ליישוב הכולל בסופו גם חיבור למע"ר המתוכנן במסגרת תכנית המתאר וכן לגבי החיבור המזרחי כפי שפורט בסעיף ד' לעיל. הועלו טענות על כך שכבר ישנם חיבורים קיימים לדרך 781. אולם חשוב להבהיר כי התכנית מסדירה את החיבורים מבחינה תנועתית ונופית וקובעת את הרוחב שלהן בהתאם להיקפי הפיתוח הנדרשים. בהתאם לנורמה התכנונית הנהוגה נקבע בתכנית שאין להכליל חיבורים כלל עירוניים ושזיקתם התכנונית לשכונה אינה מובהקת בתחום האיחוד והחלוקה על מנת שלא ליצור עיוותים בשטחים הכלולים בתכנית. המענה למתנגדים ניתן באמצעות בפיצוי על פי הדרכים המפורטות בחוק ולא באמצעות הכללתם בתחום האיחוד והחלוקה בתכנית..." (עמ' 7 לדו"ח המלצות החוקר, נספח א'3' לעתירה).

16. ועדת המשנה להתנגדויות, לאחר שדנה בהתנגדויות ובהמלצת החוקר דחתה את ההתנגדויות ואישרה את התכנית ביום 09.12.2020, לאחר ביצוע תיקונים הנוגעים לסוגיות שאינם מעניינה של עתירה זו (נספח א'1' לעתירה). בו ביום התכנסה מליאת הותמ"ל ואימצה את המלצת ועדת המשנה להתנגדויות ואישרה את התכנית במספר שינויים (נספח א'2' לעתירה). הועדה אישרה את התכנית ביום 24.12.2020 וזו אושרה למתן תוקף ביום 27.12.2020.

17. בטרם אדרש לטענות העותרים בשתי העתירות, מצאתי להביא בתמצית את עיקר התכנית מושא העתירות שלפניי ועיקרי חוק הותמ"ל.

על חוק הותמ"ל ועל מטרתו:

18. סעיף 1 לחוק הנ"ל, קובע כי מטרת החוק היא "לקבוע, כהוראת שעה, הסדרים מיוחדים לתכנון מתחמים מועדפים לדיור" לשם השגת המטרות האמורות שם ובין היתר להשיג

"הגדלה מהירה של היצע יחידות הדיור"; "יצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך"; ו-"יצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת". על מטרות של החוק ראו האמור בדברי ההסבר להצעת החוק, ה"ח הממשלה 354, 841, התשע"ד-2014.

19. החוק בא למעשה כדי לייצר מסלול מקוצר לשם אישור תכניות שיגדילו את הקרקע המיועדת לבניה לצרכי מגורים, זאת לאחר שהממשלה מצאה שקיים ביקוש העולה על ההיצע לדירות מגורים והדבר גורם לעלייה במחיר הדיור. נמצא כי "חלק מן הבעיה", הם חסמים בירוקרטיים בדמות "הליכי התכנון של תכניות רחבות היקף של בנייה למגורים, המתנהלים ברובם על פי חוק התכנון והבנייה", אשר נמשכים בממוצע כמעט חמש שנים. על כן, לשם הסרת חסמים אלה, מצא המחוקק לחוקק חוק המציע מסלול חלופי לאישור תכניות בדרך מקוצרת.

20. חלק מהוראות החוק מבהירות כי אישור תמ"ל אינו דומה לאישור תכנית רגילה על-פי חוק התכנון והבנייה, כך לדוגמא סעיף 3 לחוק מסמך את ממשלת ישראל או ועדת השרים שמינתה הממשלה, להכריז בצו הכרזה על קרקע כעל מתחם מועדף לדיור. לאחר מתן צו ההכרזה, יועבר התכנון לידי הותמ"ל לאחר הגשת התכנית על-ידי הגורמים (יוזמי התכנית) המנויים בסעיף 9 לחוק. לאחר קיום התנאים האמורים בחוק, תופקד התכנית על-פי החלטת הותמ"ל (סעיף 14 לחוק), ותפורסם הודעה על כך (סעיף 15 לחוק).

21. סעיף 18 לחוק מאפשר ל-"כל אדם" להגיש התנגדויות לתכנית תוך 60 ימים מיום פרסום ההודעה על ההפקדה. ככל שמוגשות התנגדויות, ימונה חוקר לשמיעת ההתנגדויות ויגיש לוועדת המשנה להתנגדויות המלצותיו וזו תחליט אם לקבל, או לדחות את ההתנגדויות. לאחר פרסום החלטת ועדת המשנה להתנגדויות, תובא התכנית לאישור הותמ"ל וזו תחליט תוך שבעה ימי עבודה מיום החלטת ועדת המשנה אם לאשרה (סעיף 19 לחוק). אושרה התכנית, יפורסם דבר אישורה ברשומות (סעיף 21 לחוק). אוסיף כי סעיף 24 לחוק קובע סד זמנים לסיום הטיפול בתכנית, בקובעו "הוועדה תחליט לאשר תכנית שבסמכותה או לאשרה בשינויים, לקבוע תנאים לאישורה או לדחותה, בתוך 24 חודשים ממועד הגשתה".

22. מהוראות החוק עולה כי החוק שמר על העקרונות הבסיסיים של אישור תכנית מתאר מקומית על-פי חוק התכנון והבנייה, כגון הפקדת התכנית, הגשת התנגדויות והכרעה בהם על-ידי ועדת המשנה להתנגדויות ולאחר מכן אישור התכנית על-ידי מליאת הותמ"ל ופרסומה למתן תוקף. יחד עם זאת החוק יצר מנגנוני זירוז וקיצור הליכים וקבע סד זמנים מחייב לצורך טיפול בכל שלב משלבי התכנית עד לאישורה.

תמ"ל/1101 – עיקרי התכנית:

23. תמ"ל/1101 הנה תכנית מפורטת לפיתוח צמוד דופן של השטחים מדרום מערב לשטח הבנוי של טמרה, הנגזרת מתכנית המתאר הכוללת ליישוב ג/15756 אשר אושרה בשנת 2013. התכנית קודמה ואושרה בהתאם להוראות החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור.

24. יוזם התכנית הנו משרד הבינוי והשיכון. התכנית היא המשך ותולדה של תכניות קודמות שקודמו ביוזמת משרד הבינוי והשיכון החל משנת 2015. התכנית הופקדה ביום 17.12.2019 ופורסמה למתן תוקף ברשומות ביום 27.12.2020.

25. התכנית כוללת שטחים בבעלות המדינה ובעלות פרטית והיא כוללת הוראות איחוד וחלוקה. מטרת התכנית הקמת שכונת מגורים חדשה כהמשך לעיר טמרה מדרום, הכוללת כ-5,270 יחידות דיור בתמהיל מגוון, בצפיפות ממוצעת של כ-6 יח"ד, המחולקים בין בניה רוויה בצפיפות גבוהה בקרקע מדינה המיועדת לשיווק, בניה מרקמית, ובניה לדורות בצפיפות בינונית ונמוכה בקרקעות הפרטיות. עוד ממטרות התכנית, קביעת מערך דרכים ותשתיות, הקצאות לצרכי ציבור, פיתוחם של שטחים ציבורים פתוחים ופארקים עירוניים, שטחי מסחר ותעסוקה לרווחת תושבי השכונה ותושבי העיר כולה.

26. התכנית אשר חלה על דרום העיר טמרה, צפונית לדרך 781 ומזרחית לדרך 6, כוללת כ-1,900 דונם, בבעלות מדינה ובעלות פרטית. כ-1,495 דונם כלולים במתחם לאיחוד וחלוקה בתכנית (ללא הסכמת בעלים). כ-170 דונם הם שטחים פתוחים ושטחים ציבוריים פתוחים הערוכים כך שבלב השכונה שתי ריאות ירוקות משמעותיות לרווחת תושביה, בנוסף שטחים למבני ציבור המחוברים בשבילים ומקושרים לרחובות העירוניים הראשיים.

27. התכנית נותנת מענה סטטוטורי להיבט תכנון ברמה הארצית על-ידי תוספת כבישים לדרך אזורית 781, אשר לא היו כלולים בתכנית המתאר המאושרת החלה על הישוב. כך מסמנת התכנית חיבור לכבישים הארציים 70 ו-781, כאשר כביש מס' 1 על-פי התכנית מחבר את העיר לכביש מס' 70 ואילו כבישים 3 ו-8 מחברים את העיר לכביש 781. יצויין עוד כי מן המסמכים שהוגשו לעיוני, לרבות מתשריט התכנית, אני למד כי כביש מס' 1 מהווה חלק מכביש הטבעת שמקיף את העיר שהתווה במסגרת תכנית המתאר לישוב.

העתירה בעניין עזאם:

28. בעתירה חוזרים העותרים על נימוקי התנגדותם ומבקשים לכלול את החלקה שבבעלותם (חלקה 21) הנמצאת בתוך הקו הכחול של התכנית ונופלת בכביש מס' 8, בתכנית האיחוד וחלוקה המתוכננת במסגרת התכנית, או לחילופין לבטל את הכביש המתוכנן. לטענת העותרים שגתה הועדה עת אימצה המלצת החוקר ודחתה את ההתנגדות וזאת מבלי לנמק את ההחלטות שניתנו כנדרש, ומבלי להתייחס לנזק שיגרם לעותרים בעקבות הפגיעה בקניין שלהם.

29. לטענת העותרים כביש מס' 8 המתוכנן, אשר עובר בחלקה של העותרים לכל אורך הצד המערבי שלה ומגיע עד כדי מחצית החלקה, גורם נזק טוטאלי לחלקה. על-פי הנטען, לאחר התווית הכביש, לא ניתן יהיה לנצל את החלק הנותר בחלקה שכן גם הוא ייפול בתוך קו הבניין/הנסיגה של אותו כביש. נטען כי על אף שמתכנן התכנית ערך איחוד וחלוקה בין

החלקות הנכללות בתכנית, הוא לא לקח בחשבון את חלקת העותרים ולא הכניס אותה בתכנית איחוד וחלוקה ולא בטבלאות האיוון ובכך לא ייחד לעותרים זכויות במגרשים הנוצרים.

30. עוד טענו העותרים בעניין עזאם, כי בנסיבות העניין, לאור התכנון השגוי ייגרם לועדה המקומית גבעת אלונים, שבתחום שיפוטה נמצאות החלקות של היישוב אעבלין, נזק כספי כבד בעקבות הפיצויים שהיא עתידה להוציא ולשלם לנפגעים שבאזור השיפוט שלה בעקבות התכנית הפוגעת, בעוד שהוועדה המרחבית שפלת הגליל, האחראית על העיר טמרה, תתעשר עקב אישור התכנית שכן היטלי ההשבחה ישולמו רק לה.

31. נטען כי בנסיבות המקרה העותרים נשאו בנטל עד כדי שנגרם לחלקתם נזק כמעט מוחלט וזאת מבלי שהם זכו בכל תועלת מהתכנית ולא זכו לצדק חלוקתי. על כן מאחר ומדובר בהחלטה בלתי סבירה ופוגעת בעיקרון השוויון ובצדק החלוקתי יש להורות על ביטולה.

העתירה בעניין הועדה המקומית:

32. העותרת- הועדה המקומית מבקשת להורות על ביטול פרסום התכנית ומבקשת, אף היא, להורות למשיבים לתקן התכנית על-ידי הכללת כל השטחים המצויים בדרכים 1, 3 ו-8 בתכנית האיחוד והחלוקה. נטען כי מדובר בהחלטה לא מידתית, לא סבירה ולוקה בטעות משפטית המצדיקה התערבות בית המשפט. נטען כי ההחלטה ניתנה ללא הנמקה ומבלי להתייחס לטיעוני העותרת ולחוות הדעת של השמאית שצורפה להתנגדות, אשר התריעה על הפגיעה במקרקעין ועל תשלומי פיצוי הפגיעה שתיאלץ הועדה המקומית לשלם עקב אישור התכנית, העולים כדי מיליוני ש"ח, גזרה שהציבור והרשויות אינם יכולים לעמוד בה.

33. נטען עוד כי במסגרת אישור התכנית נפגעו שטחים בבעלות פרטית בשטח של כ-115 דונם, המשתתפים בתכנית לטובת הכבישים 1, 3 ו-8 "שנועדו לשרת כמעט רק את תושבי השכונות שתוקמנה במסגרת התכנית" (ראו האמור בפרק א'- במבוא לעתירה), וזאת ללא הקצאת מגרשי תמורה בתכנית, ותוך פגיעה מיותרת בקניין בעלי הזכויות בשטחים אלה, ללא הכרח תכנוני וכאשר קיימת זיקה תכנונית ישירה ומובהקת בין התכנית לכבישים אלה.

34. לטענת הועדה המקומית, הכללת הדרכים בתחומי הקו הכחול של התכנית מעוגנת בצרכי התכנון של התכנית ומשרתות את מטרותיה. נטען עוד כי הדרכים תורמות לשימושים הציבוריים הנדרשים לפי התכנית, ותורמות להגשמת מטרות התכנית ולהשבחתם של מקרקעין אחרים בתחומי התכנית, שעליהם ניתן יהיה לממש בנייה.

35. העותרת הפנתה לתשריט הגרסה המופקדת של תכנית המתאר של היישוב טמרה - מס' ג/15756, אשר ממנו עולה כי תכנית המתאר לבסוף אושרה ללא כביש מס' 19 שהוא כביש מס' 8 בתכנית תמ"ל/1101, והדבר מעיד, כך לשיטתה, כי לא היתה נחיצות בדרכי גישה

ליישוב הקיים לאור תכנונו של כביש הטבעת מס' 1, המקיף של היישוב וכן לאור כביש כניסה ראשי מס' 2 המחברים את היישוב לכביש הארצי מס' 70. מכאן ניתן להסיק כי די היה בכבישים הנ"ל עפ"י תכנית המתאר כדי לתת מענה תחבורתי ליישוב טמרה ולכן ברור כי הכבישים בתכנית מושא העתירה (1, 3 ו-8), נועדו לשרת את התכנית ולא את כלל היישוב.

36. על-פי הועדה המקומית, שומת מקרקעין שהזמינה מראה, כי סכומי הפיצויים שאמורה הוועדה לשלם לבעלי 115 דונם שבתחום הכבישים מושא העתירה, ואשר לא נכללו בתחום האיחוד וחלוקה מגיע כדי 17,250,000 ש"ח, דבר המבליט את אי הסבירות שנפלה בהחלטת הועדה. נטען כי החלטת הועדה אינה מתיישבת עם עקרון הצדק החלוקתי, נשמת אפו של מנגנון האיחוד וחלוקה, במיוחד מקום שברור כי קיימת זיקה תכנונית בין הדרכים לבין התכנית.

37. לחילופין ביקשה העותרת להורות על הוספת הוראה בתקנון התכנית לפיה בהתאם לסעיף 27 לחוק הותמ"ל, הועדה המקומית תהיה רשאית ליזום תכנית לאיחוד וחלוקה מחדש, כתכנית נפרדת, אשר תהווה רצף תכנוני לתכנית תמ"ל/1101, ולחילופי חילופין טוענת העותרת כי ראוי להתנות את אישור התכנית בהפקדת כתב שיפוי מאת משרד הבינוי והשיכון בגין תביעות פיצויים עקב אישור התכנית.

כתב התשובה מטעם המשיבים בשתי העתירות:

38. המשיבים ביקשו לדחות העתירות. בתשובתם, טענו המשיבים כי יש להורות על סילוק העתירות על הסף מחמת מעשה עשוי לאור פרסום התכנית למתן תוקף ביום 27.12.2021 והפיכתה הלכה למעשה לחיקוק וכן מחמת אי צירוף צדדים דרושים שעלולים להיפגע.

39. לגופן של העתירות, טענו המשיבים כי החלטת הועדה מבוססת על שיקולים תכנוניים גרידא, ואין כל מקום להתערב בה. נטען, כי למוסדות התכנון נתון שיקול הדעת התכנוני האם לבחור בדרך ההפקעה או בדרך החלוקה מחדש להשגת היעדים הציבוריים, שכן מדובר בעניין בעל תוכן תכנוני מובהק ומסור לשיקול דעתם של מוסדות התכנון. לטענת המשיבים, לא נפל כל פגם בהחלטת הותמ"ל ואין מקום לכלול את שטח המקרקעין מושא העתירות בתכנית האיחוד וחלוקה, וזאת מאחר וכפי שהובהר על-ידי הותמ"ל, הכבישים נועדו לשמש את כלל תושבי העיר והצורך בהם אינו נובע מהתכנית בלבד, אלא משרתים תכלית תחבורתית כלל-עירונית בראייה כלל איזורית.

40. נטען עוד, כי ההצדקה התכנונית להכללתו של שטח קרקעי במתחם איחוד וחלוקה מבוססת על זיקה תכנונית ישירה מלאה ומובהקת בין שטח הקרקע הנדון ובין מאפייניו התכנוניים של מתחם האיחוד וחלוקה. נטען כי בנסיבות העניין שטח הדרכים המיועדות בתכנית לשלושת החיבורים האזוריים של היישוב, הנם שטחים שזיקתם התכנונית חורגת מגבולות התכנית ואינם חלק אינטגרלי בעל זיקה תכנונית מהותית וישירה לשטח מתחם האיחוד וחלוקה, ולכן

אינם ראויים להיכלל במתחם האיחוד וחלוקה, שכן דרכים 1, 3 ו-8 מהוות חיבורים לדרכים ארציות שנועדו לשפר את קישוריות היישוב כולו לדרכים אלה, ולכן הן משמשות את כלל היישוב ואינן חלק מן הרשת הדרושה לצרכי השכונה בלבד.

41. לטענת המשיבים דרך מס' 1 מתחברת לדרך ראשית מס' 70 והיא משמשת ככניסה ליישוב וגם ככביש הגישה לאזור התעשייה ליישוב, ומהווה חלק מכביש הטבעת שהותווה עוד במסגרת תכנית המתאר ליישוב כולו; דרך מס' 8 מתחברת לצומת אעבלין ולדרך אזורית מס' 781. הדרך תוכננה כך שיתאפשר בה מעבר לתחבורה ציבורית והיא מהווה ציר ראשי צפון דרום בתכנית. החיבור לכביש 781 שלאורכו לא מוצע פיתוח אינו נכלל בתחום האיחוד וחלוקה של התכנית בהיותו חיבור לדרך ארצית, אשר יאפשר שימוש בתחבורה ציבורית שתשמש את כלל היישוב ולא רק השכונה מושא התכנית; דרך מס' 3 מהווה חיבור מזרחי של היישוב לדרך אזורית מס' 781, אשר צפוי לשרת את היישוב ולהפחית עומסי תנועה היוצאים מזרחה וכן לשרת את השכונה המזרחית תמ"ל/1033.

42. לטענת המשיבים, העותרים בעצמם בעניין עזאם טענו כי הכביש נועד לשמש כנתיב תחבורה ציבורית רחב היקף, דבר המלמד כי אף לשיטתם, מדובר בכביש שנועד לשרת את כלל היישוב ולא רק את התכנית. המשיבים מפנים לדברי יועץ התחבורה של הועדה מר רמי מנור, שציין כי החיבור לכביש 781 (באמצעות כבישים 3 ו-8), הוא באמצעות צמתים קיימים וכי למעשה מדובר בשדרוג הגישה לכביש 781.

43. באשר לבקשת הועדה המקומית להכללת סעיף בתכנית שיאפשר שחזור זכויות נטען, כי מאחר והטענה לא הועלתה בהתנגדות הרי מנועה הועדה לטעון אותה במסגרת העתירה, בפרט כאשר הטענה נטענה בעלמא וללא כל ביסוס. המשיבים ביקשו לדחות הטענה אף לגופה.

44. נטען כי ביצוע מהלך של שחזור זכויות ייעשה רק במקרים חריגים ונדירים, כאשר נדרשת זיקה תכנונית הדוקה ומשמעותית בין שתי התכניות, ועל המהלך להיות קבוע מראש בתכנית הראשונה ולאפשר לציבור להתנגד לו במועד המתאים לכך.

45. באשר לדרישת הועדה המקומית לחיוב המשיבים בהפקדת כתב שיפוי נטען כי אין כל מקום להיעתר לבקשה, שכן מדובר בתכנית משביחה שתכניס כספים מהיטלי ההשבחה. עוד נטען כי משרד הבינוי והשיכון פועל נמרצות בכדי שייחתם הסכם שעשוי להזרים כספים לעירייה.

דין והכרעה:

46. לאחר שעיינתי בטיעוני הצדדים ובמסמכים שהונחו בפניי, הגעתי למסקנה כי דין שתי העתירות להידחות. החלטתי לדון בטענות העותרים לגופם ולהתעלם מטענת "המעשה העשוי" כתוצאה מפרסום התכנית, בין היתר בשל הסיבה כי התכנית פורסמה שלושה ימים לאחר אישורה (ביום 27.12.2020 מקום שהתכנית אושרה ביום 24.12.2020).

47. בטרם אתייחס לגופן של טענות העותרים כנגד החלטת ועדת המשנה להתנגדויות, יש לחזור למושכלות יסוד לגבי הכרעה בטענות תכנוניות המועלות כנגד מעשה מנהלי, לרבות כנגד החלטות מוסדות התכנון. בית המשפט לעניינים מנהליים אינו מחליף שיקול דעתן של רשויות התכנון, ואין הוא מעמיד את שיקול דעתו תחת שיקול דעתן המקצועי. הביקורת השיפוטית על החלטת רשות מנהלית מתמקדת בבחינת חוקיות ההליכים ובהליך קבלת ההחלטה על-ידי הרשות התכנונית, כאשר התערבת בית המשפט מוגבלת למקרים בהם נפל פגם בהחלטה התכנונית מן הסוג המקיים עילה להתערבות במעשה המינהלי (בג"ץ 11745/04 רמות למען הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, [פורסם בנבו] פסקה 8 (04.09.2008); (עע"מ 2418/05 מילוגרם נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה, [פורסם בנבו] פסקה 9 (24.11.2005); עע"מ 1044/21 אבו פרג' נ' ועדת המשנה להתויות בוועדה המחוזית לתכנון ולבניה חיפה, [פורסם בנבו] פסקה 9 (01.08.2021)).

יפים לעניין זה דברי בית המשפט העליון שניתנו לאחרונה בבג"ץ 4189/18 מועצה מקומית טורעאן נ' ממשלת ישראל, [פורסם בנבו] פסקה 22 (11.10.2021):

"הלכה מושרשת היא שבית משפט זה אינו 'מתכנן על' ואינו מחליף את שיקול הדעת המקצועי של מוסדות התכנון הפועלים על פי חוק, בשיקול דעתו. לפיכך התערבות בהחלטות מוסדות התכנון תיעשה במשורה, ורק באותם מקרים שבהם יתברר כי נפל פגם מהותי במעשה המינהלי, כגון חוסר תום לב, ניגוד עניינים ומשוא פנים או אם יימצא כי החלטת התכנון שהתקבלה היא בלתי סבירה באופן קיצוני. כך בכלל, וביתר שאת כשמדובר בהחלטת המועצה הארצית לתכנון ולבניה, היא מוסד התכנון העליון, במליאתה".

48. הדברים מקבלים משנה תוקף, כאשר עסקינן בעתירה המופנית נגד החלטת מוסד תכנון בכיר כדוגמת הותמ"ל, אשר החוק הקנה לו את כל הסמכויות והתפקידים של המועצה הארצית (סעיף 8(א) לחוק הותמ"ל). כפי שנקבע בהלכה הפסוקה, המועצה הנה גוף התכנון העליון, לה הסמכות והידע הדרושים לקביעת הנחיות תכנוניות מקצועיות. "אכן, הכלל לפיו אין בית המשפט מחליף את שיקול דעתן המקצועי של רשויות התכנון בשיקול דעתו חל על כל מוסדות התכנון, אך הוא חל ביתר שאת על החלטת גוף התכנון העליון – המועצה הארצית – שניתנה ברוב משמעותי. שהרי במסגרת הביקורת השיפוטית בית המשפט נותן 'משקל וחיבות למאפייניה המוסדיים של הרשות העומדת לביקורת. הוא מביא בחשבון את טיבה ומהותה של אותה רשות. הוא מביא בחשבון את תפקידה של רשות זו ואת מעמדה במערך המשטר הדמוקרטי" (עע"מ 9057/09 איגור נ' השמורה בע"מ, [פורסם בנבו] פסקה 20 (20.10.2010); בג"ץ 64/17 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' ממשלת ישראל, [פורסם בנבו] פסקה 39 (08.08.2017)).

49. כפי שעוד יפורט להלן, החלטת הותמ"ל התבססה על שיקולים תכנוניים מקצועיים ולא מצאתי כי נפלו פגמים בהחלטות הדוחות את ההתנגדויות שהוגשו על-ידי העותרים.

50. מעיון בטיעוני הצדדים נראה כי המחלוקת העיקרית במקרה דנן ממוקדת בשאלה: האם נפל פגם בהחלטת הותמ"ל שלא להכניס את שטחי הדרכים 1, 3 ו-8 למתחם האיחוד וחלוקה, חרף היותם בתחום הקו הכחול של התכנית (בתחום התכנית)? ככל שייקבע שלא נפל פגם בהחלטה זו, יש להדרש לשתי טענותיה הנוספות של הועדה המקומית: טענת שחזור הזכויות וטענת המצאת כתב שיפוי.

אי הכללת השטחים שנופלים בכבישים 1, 3 ו-8 בתכנית האיחוד וחלוקה:

51. סימן ז' לפרק ג' (סעיפים 120-128) לחוק התכנון והבניה, מסדיר את מנגנון האיחוד וחלוקה של קרקעות בתחומה של תכנית. מהותן של ההוראות בדבר איחוד וחלוקה היא בעיקר קניינית. במסגרתן, יכולים מוסדות התכנון לשנות את מערך הזכויות הקנייניות של בעלי מקרקעין בתחומה של תכנית, לאחד בין מגרשים, להורות על חלוקתם מחדש באופן שונה ולהקצות את הזכויות בהם באופן שונה בין בעליהם (עע"מ 2279/19 הועדה למתחמים מועדפים לדיור נ' נוימן, [פורסם בנבו] פסקה 16 (24.07.2019) (להלן: "עניין נוימן"); שרית דנה ושלום זינגר דיני תכנון ובניה כרך ב 1111 (2015) (להלן: "דנה וזינגר"); ע"א 6805/99 תלמוד תורה הכללי והישיבה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים, פ"ד נו(5) 433, 452 (2003)). "כלי זה, שהינו יוצא דופן בארגז הכלים של גורמי התכנון בשל אופיו הקנייני, נועד לאפשר למוסדות התכנון להגיע לתוצאה התכנונית הרצויה בעיניהם באופן שמפחית בין השאר את הקושי שבריבוי בעלים בקרקע, ואת ההתנגדויות של בעלי קרקע שעשויים להקשות על הליך התכנון ומימושו. כלומר, מטרתו לעזור לגורמי התכנון לפעול כך שהבעלות בקרקע לא תהווה אילוץ שיפגע באיכות התכנון ומימוש התכנית באופן מיטבי" (עניין נוימן, פסקה 16).

52. מנגנון האיחוד והחלוקה נועד לשמש שתי תכליות מרכזיות: הראשונה, לשרת צרכים תכנוניים במצבים בהם נדרש לבצע חלוקה יעילה יותר של החלקות בתוך מרחב מסוים, על מנת להתאים את החלוקה לצרכים התכנוניים; השנייה, חלוקה צודקת של הנזק וההשבחה בין בעלי מקרקעין בתחומיה של תכנית (עע"מ 9403/17 הועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור נ' כרמלי, [פורסם בנבו] פסקה 54 (26.06.2019) (להלן: "עניין כרמלי")). מכאן, לאור מאפיינו של מנגנון האיחוד וחלוקה ותכליתו התכנונית, נקבע כי רשאויות רשויות התכנון להחליט על אופן השימוש בו ולבחור בדרך העשויה לקדם באופן היעיל ביותר את מטרותיה התכנוניות של התכנית הרלוונטית (שם).

53. בית המשפט העליון הבהיר לא אחת את נקודת המוצא לפיה יש לדון בטענות בעניין איחוד וחלוקה, כפי שבאו הדברים לידי ביטוי בבג"ץ 9402/03 בוכניק נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, [פורסם בנבו] פסקה 10 (18.03.2007) (להלן: "עניין בוכניק"):

"נקודת המוצא לבחינת טענותיהם של העותרים צריכה להיות כי אין לו לאדם זכות קנויה להיכלל בתכנית משביחה ולא תישמע טענה מפי אדם שהוא זכאי

לסעד אך ורק בשל העובדה שמקרקעי שכניו פותחו ומקרקעיו שלו לא זכו לפיתוח..

....

זוהי נקודת המוצא לדיון וזוהי גם נקודת הסיום. על מנת שתקום חובה לרשויות התכנון לשנות החלטתם באופן שקרקעות העותרים הן שיפוחו היה על העותרים הנטל להראות כי ההחלטות התכנוניות מקורן בשיקולים זרים או בהפליה אסורה כלפי העותרים. בסופו של יום לא מצאתי כי יש בטענות העותרים כדי להצדיק התערבותו של בית המשפט בהחלטות רשויות התכנון."

54. בבג"ץ 6942/15 בן משה נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות, [פורסם בנבו] פסקה 19 (20.11.2016) (להלן: "עניין בן משה"), התייחס כב' השופט מזוז למכשיר האיחוד וחלוקה, והבהיר כי הגישה העקרונית הנקוטה בידי מוסדות התכנון והיועץ המשפטי לממשלה המנחה את מוסדות התכנון, שוללת שימוש במכשיר האיחוד וחלוקה לצרכי פיצוי בעלי הזכויות בקרקע גובלת שאינה דרושה לתכנון חטיבת הקרקע מושא התכנית. וכלשונו:

"מכשיר האיחוד וחלוקה, בהסכמת הבעלים או שלא בהסכמתם... הוא אמצעי תכנוני שנועד לאפשר ולהקל על ביצוע תכנון של חטיבת קרקע נתונה לייעודים שהוגדרו, ואין לעשות שימוש באמצעי זה למטרות פיצוי גרידא שאינן נובעות מצרכי התכנון של אותו מתחם קרקע. בהתאם לכך, ההחלטה בדבר הכללתן או אי הכללתן של חלקות קרקע במסגרת תכנית האיחוד וחלוקה צריכה להיות מעוגנת בצרכי התכנון של חטיבת הקרקע בה מדובר ולא בשיקולים חיצוניים הזרים לעניין....".

55. יוצא אפוא, שעיקרון "ההפרדה בין תכנון לפיצוי" כפי שהובהר בפסיקת בית המשפט העליון, אוסר על שימוש במכשירים תכנוניים למטרות פיצוי גרידא. "באין צורך תכנוני באיחוד וחלוקה, אין לבצע איחוד וחלוקה; ובאין הצדקה תכנונית לכך שחטיבת מקרקעין כזאת או אחרת תיכלל בתכנית של איחוד וחלוקה, אין לכלול אותה בתכנית האיחוד והחלוקה... החלטות תכנוניות צריך שתהיינה מכוונות למטרה אחת: טובת הציבור במובן הרחב. מי שמקרקעיו נפגעו עקב תכנית, תרופתו בפיצוי כספי ולא במהלך תכנוני אשר מיטיב את מצבו הכלכלי כבעל הנדל"ן" (בג"ץ 6693/18 בני ציון כפר שיתופי אגודה חקלאית בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, [פורסם בנבו] פסקה 16 (31.08.2021) (להלן: "עניין בני ציון"); דנה וזינגר, עמ' 1129-1130)).

56. מהם המבחנים לפיהם תיכלל חטיבת קרקע בתכנית איחוד וחלוקה ומהי הזיקה התכנונית הדרושה אשר מצדיקה הכללת קרקע בתכנית כזו? במילים אחרות, מתי הכללת מקרקעין בתוך תכנית איחוד וחלוקה תיחשב לצרכי תכנון ומתי תיחשב לשיקולים חיצוניים לתכנית, כגון לצרכי פיצוי בלבד. אעמוד להלן על חלק מפסקי הדין שניתנו ע"י בית המשפט העליון, שעמדו על שאלה זו.

57. בעניין כרמלי הנ"ל נידונו הוראות תמ"ל 1004/א, ובין היתר נידונו עתירות של בעלי קרקעות שקרקעותיהם נכללו על-פי התכנית ברצועת קרקע להקמת מחלף, ואף על פי כן לא נכללו קרקעות אלה בתכנית האיחוד וחלוקה. בית המשפט העליון דחה טענת העותרים, וקבע כי המבחן להכללת שטח בהוראות האיחוד וחלוקה תלוי במידת הזיקה התכנונית לתכנית:

"בהקשר זה נפסק בעבר, כי החלטה בדבר הכללת מקרקעין בתחום המיועד לאיחוד וחלוקה, צריכה להתקבל על בסיס שיקולי תכנון וקידום יעדי התכנית, ואין הרשות רשאית לעשות כן מטעמים של פיצוי בעלי המקרקעין... מכאן, שאין לו לאזרח זכות קנויה שהתכנון המחודש של מקרקעיו ייעשה דווקא באמצעות הכלי של איחוד וחלוקה העתיד להשביח את המקרקעין, על פני המנגנון של ייעוד מקרקעין לצורכי ציבור והפקעתם...".

עוד נקבע בעניין כרמלי:

"אם כן, בשורה התחתונה, מדובר בהוספת מחלף לכביש ארצי, ואף שהקמתו נדרשת לצורך ביצוע התכנית, זיקתו התכנונית חורגת מגבולותיה של התכנית. במילים אחרות, אין מדובר בתמונת ראי: העובדה שהזיקה בין השכונה החדשה למחלף היא זיקה של 'תנאי שבלעדיו אין' (קרי, שהקמת השכונה החדשה תלויה בהקמתו של המחלף), אין פירושה כי זיקתו התכנונית של המחלף מוגבלת כל כולה להקמת השכונה. ואכן, כפי שפורט לעיל, זיקה זו אכן חורגת מדל"ת אמותיו של הפרויקט המתוכנן (ראו והשוו לעניין בן משה, אך יוער כי שם דובר במצב של העדר זיקה תכנונית)" (עניין כרמלי, פסקה 56). (ההדגשות אינן המקור - נ.ג.)

עוד ראו והשוו האמור בעניין נוימן שבו נידון שטח שעתידה לקום בו בריכה לאספקת מים לשכונה. נקבע, כי מאחר והבריכה דרושה לצורך עירוני ומרחבי ולא נועדה לשרת באופן מובהק את מתחם המגורים המתוכנן בתכנית, אין הצדקה לכלול את השטח שעתידה לקום בו בתכנית איחוד וחלוקה. יצוין כי בקשה לקיום דיון נוסף בפסק הדין נדחתה (דנ"מ 5607/19 נוימן נ' ועדה למתחמים מועדפים לדיור [פורסם בנבו] [28.08.2020]).

58. בית המשפט העליון נדרש לאחרונה לסוגיה בעע"מ 7126/18 אביוב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז – הוועדה להשלמות תכנית [פורסם בנבו] [16.08.2021] (להלן: "עניין אביוב"), שעסק "בתכנית מחלף - חיבור כביש 4" ולצורך כך הופקעו שמונה חלקות כאשר לא היתה מחלוקת, כי החיבור היה אמור לשרת השכונה החדשה שתוקם. בית המשפט העליון חזר על ההלכה הפסוקה, לפיה השיקול המנחה בביצוע איחוד וחלוקה הוא "צרכי התכנון של מתחם הקרקע שבו מדובר, ושיקול של פיצוי גרידא, שאינו מוצדק מבחינה תכנונית, עשוי לעלות כדי שיקול זר ופסול". באותו עניין אישר בית המשפט העליון את קביעת הוועדה

המחוזית, לפיה לא קיימת זיקה תכנונית שמצדיקה לכלול את חלקות המערערים שם בתכנית איחוד וחלוקה, זאת מאחר וכביש 2 שעובר בחלקתם, איננו כביש מקומי שנועד לשרת תושבי השכונה בלבד, כי אם מדובר בעורק עירוני ראשי, המהווה חלק ממארג תחבורתי כולל של כביש ארצי.

59. לסכום פרק זה: המבחן אותו קבעה הפסיקה להכליל באיחוד ובחלוקה שטחים לצרכי ציבור בגבולות הקו החול או שטחים הגובלים בשטחי התכנית או גובלים במתחם האיחוד וחלוקה, הוא קיומה של "זיקה תכנונית ישירה, מובהקת והכרחית" בין התכנית לבין השטחים, כאשר אין די ששכונה המתוכננת לפי תכנית איחוד וחלוקה תהיה תלויה בשטח המסוים המבוקשת הכללתו באיחוד וחלוקה, אלא שיש לבחון אם השטח משמש בלעדית או "באופן מובהק" את השכונה. בענייננו, יש לבחון את הזיקה התכנונית על-פי המבחנים הנ"ל בין התכנית לבין הכבישים שעתידיים להיסלל על המקרקעין; ככל וזיקתו התכנונית של הכביש חורגת מגבולות התכנית, באופן שהוא לא נועד לשרת "באופן מובהק" רק את תושבי השכונה שתוקם במסגרת התכנית, אזי אין הצדקת להכללת המקרקעין בתחום איחוד וחלוקה (ראו והשוו: עניין נוימן, ועניין כרמלי).

מן הכלל אל הפרט:

60. בענייננו נימק החוקר את המלצתו לדחות את התנגדות הועדה המקומית לתכנית, בעניין אי הכללת שטחי הדרכים באיחוד וחלוקה: "**לאור הפסיקה בעניין פסילת השימוש בכלי איחוד וחלוקה כפיצוי במקום הכלים הקיימים על פי חוק וכפי שפורט בסעיף 22 לעיקרי ההמלצות**", ואילו לגבי התנגדות העותרים עזאם הוא המליץ לדחותה מנימוק דומה: "**אין מקום להכליל את החלקה בתחום האיחוד והחלוקה מאחר ומדובר בחיבור לכלל היישוב כמפורט בעיקרי ההמלצות סעיף 22ב" (עמ' 72 לדו"ח המלצות החוקר, נספח 3' לעתירה). בהמלצותיו לעניין כל ההתנגדויות שהגישו העותרים בשתי העתירות הפנה החוקר להמלצתו בסעיף 22 לעיקרי ההמלצות שצוטט בחלקו לעיל (בסעיף 15 לפסק דיני זה).**"

61. הנה כי כן, נראה כי החלטת הותמ"ל אשר אימצה את המלצת החוקר, מעוגנת בהלכה הפסוקה והיא בהתאם "לנורמה התכנונית הנהוגה". כפי שהובהר, מדובר בחיבורים לדרכים ארציות וחיבורים אלה משרתים את כלל היישוב (ועל כך אין מחלוקת, שכן אפילו הועדה המקומית מודה בעתירתה כי הכבישים נועדו לשרת "**כמעט רק את תושבי השכונות שתוקמנה במסגרת התכנית**").

דרך מס' 1 מתחברת לכביש ראשי מס' 70 המשמשת ככניסה ליישוב וככביש הגישה לאזור התעשייה ליישוב, והיא מהווה כביש טבעי שאושר בתכנית המתאר החלה על היישוב – ג/75756, ועל כן אין חולק כי כביש זה נועד לשרת את כל היישוב ולא אך את השכונה שתוקם על-פי התכנית; באשר לדרך מס' 8 ודרך מס' 3, מדובר בדרכים המתחברות לכביש אזורי מס'

781, שהנו כביש ארצי ומרכזי בצפון, המשרת את כלל היישוב בהתאם להיקפי הפיתוח המוצעים בתכנית. דרך מס' 8 המתחברת לצומת אעבלין ולדרך אזורית 781, תוכננה באופן שיתאפשר בה מעבר לתחבורה ציבורית והיא מהווה ציר ראשי צפון דרום בתכנית. כפי שנטען על-ידי המשיבים בעניין זה, ברור כי התחבורה הציבורית תשמש את היישוב ולא רק את השכונה הספציפית, והעובדה שלצדי הכביש לא תוכנן בינוי כלשהו מלמדת כי המטרה הנה חיבור לדרך ארצית, ואין מדובר בחלק אינטגרלי מהשכונה או שנועד לשרת רק את השכונה.

כך גם אף באשר לדרך מס' 3 המהווה חיבור מזרחי של היישוב לדרך מס' 781, כאשר חיבור זה צפוי לשרת את כל העיר טמרה ולהפחית עומסי תנועה היוצאים מזרחה. כמו כן מהחומר שהונח בפניי עולה כי החיבור הנ"ל אמור לשרת את השכונה המזרחית שאמורה להיבנות מכוח תכנית תמ"ל/1033, אשר קבעה הוראה במסגרתה לפיה לא יינתנו מכוחה היתרים מעבר ל-600 יחידות דיור, כל עוד לא הוסדרה גישה נוספת ליישוב. על כן מהאמור עולה, כי הזיקה התכנונית של הדרכים הנ"ל רחבה יותר מהמוצע בגבולות התכנית, ולפיכך שטחי הדרכים לא נכללו בתחום איחוד וחלוקה שבתכנית.

62. יתרה מזאת, נראה כי החיבורים לכביש 781 היו קיימים עוד לפני התכנית, כאשר במסגרת התכנית מתוכנן שדרוגם ותחבורתית, דבר המעיד כי הם שירתו את העיר טמרה ללא קשר לתכנית. הדבר בא לידי ביטוי בדברי יועץ התחבורה של הוועדה מר רמי מנור:

"אנחנו מתחברים גם ל - 781, להזכירכם, בשני צמתים קיימים. אנחנו לא מוסיפים אף צומת אחד, על 781. זה שני צמתים קיימים. אנחנו רק משדרגים אותם ומוסיפים להם קצת יותר פעילות. 781 לפני הבה"ת, גם מהצומת המזרחי לכיוון מערב, יצטרך לקבל שדרוג כי גם מזרומו יש פעילויות נוספות שמוסיפות לו כבישים, והקטע הזה מהכניסה המזרחית החדשה שמוצעת על - ידינו, עד למחלף שהיה בצד המערבי יחייב לקבל שדרוג זה יש לזה מסדרון סטטוטורי לכן אין צורך בפעילות סטטוטורית לעניין הזה. רק צריך, לעשות תכנון מפורט ולבצע" (עמ' 22 לתשובת המשיבים).

63. כפי שנקבע על-ידי החוקר, אין להכליל חיבורים כלל עירוניים ושזיקתם התכנונית לשכונה אינה מובהקת בתחום האיחוד וחלוקה. הכללת חלקה באיחוד וחלוקה שלא משיקולי תכנון וקידום יעדי התכנית, אלא משיקולי פיצוי גרידא, אינה מוצדקת מבחינה תכנונית ועלולה לפגוע ביעילות התכנון ובעקרונות של צדק חלוקתי וחלוקה שוויונית של הנטלים וההשכחות, והיא אף עלולה לעלות כדי שיקול זר ופסול (ראו והשוו עניין בן משה, פסקה 22; עניין נוימן, פסקה 20).

64. אמנם, אין חולק כי הכבישים עתידים לשרת את תושבי השכונה שתוקם בתכנית תמ"ל/1101 וכן נראה כי הקמת השכונה תלויה בכבישים הנ"ל, אולם, אין מדובר בכבישים הנדרשים לצרכי התכנית והשכונה בלבד, אלא עסקינן בדרכים אשר אמורות לשרת את כל תושבי העיר,

עם תכלית תחבורתית כלל-עירונית בראייה כלל איזורית, ועל כן זיקתם התכנונית חורגת מגבולות התכנית.

65. אין באמור בחוות הדעת התחבורתית שצורפה להודעת העותרת מיום 09.11.2021, כדי לתמוך בטענת העותרת לפיה הכבישים הנ"ל משרתים אך ורק את השכונה העתידיה שתוקם בתכנית תמ"ל/1101. אדרבא, במסגרת חוות הדעת נערך דיון באשר לבחינת מיקומו המיטבי מבחינה תנועתית לחיבור דרומה לכביש 781, כאשר הובהר שם כי "החיבור יענה באופן המיטבי על הצרכים התחבורתיים העתידיים של היישוב", וכאשר הומלץ בסוף חוות הדעת על בחירת החיבור אשר ישמש את כל היישוב בצורה היעילה ביותר מבחינה תחבורתית.

66. עוד מצאתי לדחות את טענת העותרים בעניין עזאם לפיה יש להכליל את חלקתם באיחוד וחלוקה מטעמי צדק. כפי שהובהר לעיל, אין לאדם זכות קנויה שהתכנון המחודש של חלקתו ייעשה דווקא באמצעות תכנית איחוד וחלוקה. תרופתם של העותרים בעניין עזאם, כמו גם נוספים שחלקותיהם נכללו בכבישים מושא העתירה, תימצא בתביעת פיצויים המתאימה בהליך המתאים.

67. כמו כן, יש לדחות את טענת העותרים בעתירת עזאם, בעניין הפגיעה בשוויון והפליה מאחר והיא נטענה בעלמא ולא הוכחה. בעניין בני ציון התייחס כב' השופט שטיין לטענה בעניין הפגיעה בשוויון והפליה וקבע, כי טענה זו יכולה להצליח אך ורק במתכונת של דרישה לשוויון בין שווים, וכאשר לא יימצא שום הבדל תכנוני מהותי בין מצבו של אותו טוען, לבין בעלי מקרקעין אשר חלקתם נכנסה לאיחוד וחלוקה. נקבעו שם, כי "בעל מגרש יוכל לטעון בהצלחה נגד אי-הכללת מגרשו בתכנית של איחוד וחלוקה כשבידו להראות שני אלה: (1) ערך המגרש ירד מחמת החלטה להשאירו מחוץ לאיחוד וחלוקה; ו-(2) לא קיים שום הבדל מהותי תכנוני בין אותו מגרש לבין המגרשים אשר נכללו בתכנית" (עניין בני ציון, פסקה 17). בענייני העותרים לא הוכחו כי אין הבדל מהותי תכנוני בין החלקה מושא העתירה לבין המגרשים שנכללו בתכנית איחוד וחלוקה, והם אף לא הצביעו על חלקה אחרת אשר אין הבדל תכנוני מהותי בינה לבין חלקתם ואשר נכללה באיחוד וחלוקה, לפיכך דין טענתם להידחות.

68. נוכח האמור, מאחר וזיקתם התכנונית של שטחי הדרכים בתכנית חורגת מגבולות התכנית, והם נועדו לשרת אזורים נרחבים יותר של העיר טמרה כולה, אין מקום להתערב בהחלטת הועדה שדחתה את ההתנגדויות.

הכללת סעיף בתכנית המאפשר שחזור זכויות:

69. הועדה המקומית העלתה בעתירתה טענה חלופית בגדרה ביקשה להוסיף הוראה בתקנון התכנית לפיה תהיה רשאית ליזום תכנית לאיחוד וחלוקה מחדש, כתכנית נפרדת ונוספת לתכנית נשוא העתירה, אשר תהווה רצף תכנוני לתכנית.

70. אני דוחה הטענה. ראשית, טענה זו לא הועלתה בהתנגדות ולא מוצו ההליכים לגביה, ולפיכך, לא ניתן להעלותה בפני בית המשפט לעניינים מנהליים לראשונה (עע"מ 9264/10 חברת נ.י.ל.י נדל"ן בע"מ נ' עיריית גבעת שמואל, [פורסם בנבו] פסקה 3 (30.05.2012); עע"מ 5239/09 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה - מחוז מרכז, [פורסם בנבו] פסקה 10 (16.09.2009)). ודוק, אי העלאת טענה זו בשלב ההתנגדות היא בעלת משמעות, מאחר והוספת סעיף כאמור עלול להטיל משמעויות כלכליות לא מבוטלות על שכמם של בעלי המגרשים האחרים בתחומי התכנית, לכן יש לאפשר להם להביע עמדתם, דרך הגשת התנגדות לסעיף השחזור, כבר בשלב הליכי אישור התכנית הראשונה (ראו והשוו: עת"מ (מרכז) 1761-03-16 פרטיאלי נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז [פורסם בנבו] (25.12.2016); עת"מ 34561-04-17 סימן טוב ואח' נ' דלית זילבר, יו"ר הועדה המחוזית [פורסם בנבו] (22.12.2017)).

71. שנית, מעיון בטיעוני הועדה בעניין זה נראה כי הדברים נטענו בעלמא. לא ברור באיזה תכנית עתידית מדובר אשר תהווה לשיטת הועדה רצף תכנוני לתכנית מושא העתירה, וללא כל התייחסות לנסיבות המצדיקות שימור זכויות. יתרה מזאת, אף לגופה של הטענה סבורני כי לאור הכלל לפיו אין להשתמש בתכנית איחוד וחלוקה למטרות פיצוי קנייני, כפי שהובהר לעיל בהרחבה, ולאור מדיניות מוסדות התכנון בעניין זה, הרי אין מקום בנסיבות העניין להשתמש בהליך של שחזור זכויות, אשר כל תכליתו מתן פיצוי בגין הפגיעה במקרקעין עקב התכנית.

72. נוכח האמור, טענת העותרת כפי שנטענה נדחת בזאת. מכל מקום, ככל והיא סבורה כי היא יכולה ליוזם תכנית עתידית אשר עומדת בהוראות סעיף 27 לחוק הותמ"ל, הרי רשאית היא לעשות כן.

הפקדת כתב שיפוי על-ידי המשיב מס' 3:

73. לטענת הועדה המקומית ראוי לחייב את המשיב מס' 3 - משרד השיכון שהוא יוזם התכנית, להפקיד כתב שיפוי לפי הוראות סעיף 197 לחוק התכנון והבניה.

74. אני דוחה טענה זו ממספר נימוקים ואלה הם:

- סעיף 197א(א)(1) קובע, כי "מוסד תכנון הדן בתכנית רשאי להתנות את הפקדת התכנית, או את אישורה, בהפקדת כתב שיפוי מלא או חלקי מפני תביעות לפי סעיף 197, בשים לב, בין השאר, למהות התכנית והיקפה, למידת תרומתה לצורכי ציבור ולזהות הנהנים ממנה". אפילו אני כי הסעיף הנ"ל מאפשר לותמ"ל לחייב יוזם תכנית להפקיד כתב שיפוי לשיפוי הועדה המקומית, נראה ששמור למוסד התכנון שיקול דעת אם להורות על הפקדת כתב שיפוי בשים לב ל"מהות התכנית, היקפה, ולמידת תרומתה לצורכי ציבור ולזהות הנהנים ממנה".

הועדה סברה כי בנסיבות העניין אין להעמיס על משרד השיכון בחתימה על כתב שיפוי ונראה, כי אין מקום להתערב בשיקול דעת זה, במיוחד לאור הנימוקים הנוספים אותם אמנה להלן.

- שנית, כפי שנטען על-ידי המשיבים המדינתיים, מדובר בתכנית אשר אמורה להניב היטלי השבחה לוועדה, ונראה כי הועדה מבקשת לקבל תשלומי היטל השבחה מבלי לשאת בתשלום פיצויים, ונראה, כי אף מטעם זה אין מקום להתערב בהחלטת הועדה.
- שלישית, רשאית הועדה המקומית לפעול להכריז על התכנית כ"תכנית דרך" ובמקרה זה יחולו הוראות סעיף 119ד לחוק התכנון והבנייה הקובע הוראות שיפוי חלקי מקום שוועדה מקומית מחויבת לשלם פיצויים לפי סעיף 197, בגין תכנית פוגעת שמטרתה לסלול דרך במידה ומדינת ישראל היא יוזמת התכנית. האמור מתיישב עם טענת המשיבים המדינתיים בכתב התשובה, לפיו במקרים מעין אלו מקודם הסכם בין הרשויות לבין משרד הבינוי והשיכון או רמ"י, לעניין חלף היטל השבחה וסילוק תביעות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה.

לסיכום:

75. לאור כל האמור לעיל, מאחר ולא נפל כל פגם בהחלטות גורמי התכנון המצדיק התערבות בית המשפט לעניינים מנהליים, דין שתי העתירות להידחות.
76. העותרים בעניין עזאם ביחד ולחוד, ישאו בהוצאות המשיבים 1-3 ובשכ"ט עו"ד בסך 15,000 ₪; העותרת – הועדה המקומית אף היא תישא בהוצאות המשיבים 1-3 ובשכ"ט עו"ד בסך 15,000 ₪. הסכומים ישולמו תוך 30 ימים מהיום, שאם לא כן יישא הסכום הפרשי הצמדה וריבית, החל מהיום ועד התשלום המלא בפועל.
77. המזכירות תסגור שני התיקים מושא פסק דיני זה (עת"מ 50666-01-21 ועת"מ 10809-01-21).

ניתן היום, י"ד כסלו תשפ"ב, 18 נובמבר 2021, בהעדר הצדדים.

לראש ההחלטה