

ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה

הנדון: החלטה בעניין תכנית מס' 353-0394734:

תוספת שטח למגורים ומסחר גו"ח 102017/137

מצ"ב פרסום החלטה בערר מס' 12/18.

הערר נדון, בנוכחות הצדדים, ביום ח' תמוז תשע"ח (21.6.2018).

1. להלן חברי הוועדה:
גבי שמרית גולן, נציגת שרת המשפטים (יו"ר).
מר שמעון בר שמעון, נציג מנהלת מינהל התכנון.
גבי שולמית גרטל, מ"מ נציגת שר הבינוי והשיכון.
2. חברי הוועדה שנעדרו מהשיבה:
ד"ר רם אלמוג, מ"מ נציג השר להגנת הסביבה.
מר ג'אבר חמוד, ראש המועצה המקומית סאג'ור.
מר שמעון סויסה, ראש המועצה המקומית חצור הגלילית.

בכבוד רב,

שלמית פיוז

מזכירת ועדת המשנה לעררים
אגף מוסדות תכנון ארציים

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

ועדת המשנה לעררים

ערר 12/18

המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה
ע"י ב"כ עוה"ד אריאל פישר

העוררת

- נגד -

1. הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה
ע"י ב"כ עוה"ד ניר שטרן
2. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שומרון
ע"י סגן מהנדס הוועדה מר מוחמד מחמיד
3. אשגר בנימינה בע"מ, ח.פ. 513233163
ע"י ב"כ עוה"ד ארז דרורי

המשיבות

הדיון התקיים ביום 21.6.2018 לפני ועדת המשנה לעררים: גבי שולמית גרטל, מר שמעון בר שמעון ועו"ד שמרית גולן – יו"ר הוועדה.

החלטה

1. לפנינו ערר על החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה (להלן: "הוועדה המחוזית") מיום 5.3.2018, לקבל את ההתנגדויות בחלקן ולאשר בתנאים את תכנית 353-0394734: תוספת שטחים למגורים ומסחר, גוש 10207 חלקה 137 בנימינה (להלן: "ההחלטה" ו"התכנית", בהתאמה).
2. הערר הוגש על ידי המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה (להלן: "המועצה"), מכוח סעיף 110(א)(1)(ב) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק").
3. ביום 21.6.2018 קיימנו דיון בערר. בסופו, וכפי שיפורט להלן, החלטנו פה אחד לדחות את הערר.

הרקע לערר

4. התכנית היא תכנית מתאר מקומית מפורטת החלה במקרקעין הידועים כגוש 10207 חלקה 137, בשטח של כ- 1.3 דונם, בפינת הרחובות "הגיבורים" ו"השחר" בבנימינה-גבעת עדה. התכנית, שהוגשה על ידי המשיבה 3 – חברת אשגר בנימינה בע"מ (להלן: "היזם") מבקשת להקים מבנה משולב של מסחר, משרדים ומגורים בחלקה, ולהרחיב את הדרך (כביש 652) על פי מצב הסלילה הקיים.
5. על פי התכניות החלות במקרקעין כיום, החלקה היא בייעוד מגורים א' וזכויות הבניה בה הן כ-1,295 מ"ר בשתי קומות.
6. ביום 19.4.2017 החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את התכנית בתנאים. לתכנית הוגשו 120 התנגדויות. ביום 25.2.2018 התקבלה בלשכת התכנון בקשה הנושאת את התאריך 16.1.2018 מטעם יזם התכנית, לאחר פגישה שקיים עם המועצה, לשנות את התכנית, כך שהקומה השלישית תקטן ובמקום 4 דירות יהיו בה 2 דירות; לא יותר חדר יציאה לגג; וקו הבניין לקומה השלישית כלפי דרך 652 יהיה בנסיגה של 4 מ' ביחס לקומה השנייה (סך הכול 9 מ' משולי הדרך).
7. ביום 5.3.2018 דנה הוועדה המחוזית בהתנגדויות, ובתום הדין קיבלה את ההחלטה הבאה:

"א. לאחר ששמעה את נציגי המתנגדים, נציגי היזם, הוועדה המקומית והרשות המקומית, מחליטה הוועדה פה אחד לקבל את ההתנגדויות בחלקן ולאשר את התכנית בתנאים הבאים:

1. בקשת היזם (בתאום עם המועצה המקומית) לצמצם את היקפי הבניה (כמפורט בסעיף ד' לרקע להחלטה), כפי שהוצעו בגרסת התכנית המופקדת:
הוועדה מחליטה שלא לקבל את בקשת היזם לצמצם את היקפי הבניה. היקפי הבניה יותרו בהתאם למוצע בתכנית המופקדת: הוועדה סבורה כי אין כל הצדקה לוותר על 2 יחידות דיור קטנות אשר אינן מוסיפות נפח משמעותי למבנה. נפחי הבניה המבוקשים בתכנית תואמים הן את מגמות התכנון העכשוויות ליישובים עירוניים בתחום מועצות מקומיות, הן את עקרונות תמ"א/ 35 (לנושא הציפוף, ובהתאם למסמך שיקולים בתכנון עירוני) והן את עקרונות תכנית המתאר המתגבשת ליישוב (לעיבוי, ציפוף ועירוב שימושים לאורך צירים ראשיים). הוועדה אינה רואה כל הצדקה להציע את הקומה השלישית כחצי קומה, כשניתן לנצל במלואה לצורך יחידות דיור נוספות, בעיקר כשמדובר ביחידות דיור קטנות הנותנות מענה חשוב לצורך קיים ביישוב.
2. הוועדה אינה מקבלת את התפיסה לפיה בנימינה הינו ישוב פרברי בו יש לשמור על בינוי בעל אופי כפרי בצפיפות נמוכה. מדובר ביישוב עירוני, המשורת על-ידי תחבורה מסילתית, ועל מגמות התכנון העתידיות מוטל לתת ביטוי לאופי זה.
3. בהוראות התכנית (סעיף 4.2.2 לנושא הוראות הבינוי ליעוד הקרקע למסחר ומגורים) ייקבע כי היקף יחידת מסחר לא יעלה על 200 מ"ר עיקרי.
4. שימוש המשרדים המתאפשר במתחם (סעיף 4.2.1 להוראות), ינוסח כך שיהיה ברור שהוא מהווה חלק משימושי וזכויות המסחר.
5. להוראות התכנית תוסף הוראה לפיה תנאי להיתר בניה יהיה תחילת ביצוע הסדרת מדרכות ברחובות הגיבורים והשחר (תוך שמירה על רציפות המדרכה לטובת הולכי הרגל), בתחום המגרש.
6. סעיף 6.2 (ב') (לנושא קרן החניה) יימחק. החניה תהיה בהתאם לתקן התקף בעת הוצאת ההיתר (כפי שנרשם בהוראות התכנית).
7. ברקע נספח התנועה יש להציג הרחבת כיכר התנועה, בהתאם להרחבת הדרך המוצגת בתכנית ש/ 23 'א' (כלפי מזרח).

7. הערה 3 לטבלה 5 תתוקן כך שיובהר כי לא יתאפשר חדר יציאה אל הגג, אלא מעקות למערכות טכניות בלבד.
ב. להערה שניתנה בשלב בחינת התכנית בהתאם לסעיף 109 לחוק (לנושא בדיקת הצורך בחיזוק המבנה), הוועדה משיבה כי המבנה הקיים מסומן להריסה, כך שלא מדובר בתוספת בניה".

8. על החלטה זו הוגש ערר המועצה.

9. יצוין כי קבוצת מתנגדים לתכנית הגישה עתירה מנהלית על ההחלטה (עת"מ (חיי) 9125-05-18), הכוללת טענות רבות ושונות מטענות הערר. טענות אלה לא נדונו לפנינו שכן אינן חלק מהערר, והחלטתנו אינה מתייחסת אליהן.

טענות המועצה

10. המועצה טוענת כי בקשת היזם לתיקון התכנית נעשתה בתיאום עמה ועל דעתה, וזאת על רקע הרצון להתאים את התכנית לאופי המושבה ולתכנון המקומי.

11. המועצה טוענת כי נימוקי הוועדה המחוזית לדחיית בקשת היזם אינם סבירים, וכי ההחלטה מהווה התערבות חריגה באוטונומיה של הרשות המקומית, מנוגדת לתכנית המתאר ולחזון שלאורו היא מגובשת, ומפרה את האיזון הנדרש ואת המשקל שיש לתת לעמדת הרשות המקומית והוועדה המקומית במסגרת הליכי התכנון.

12. חזון היישוב ותכנית המתאר: המועצה טוענת כי חזון היישוב נוסח במסגרת הליך שיתוף הציבור בתכנית המתאר המתגבשת ובתכנית האסטרטגית, בשנת 2015, ועל פיו בנימינה וגבעת עדה הן מושבות בעלות אופי כפרי. חזון זה מנחה את המועצה, לטענתה, בכל הקשור להליכי התכנון.

13. המועצה מוסיפה כי התכנית מהווה תכנון נקודתי שעלול לסתור את תכנית המתאר הכוללת ולחרוג ממנה, ומכל מקום אם תאפשר תכנית המתאר את תוספת הזכויות בעתיד, היא תחול גם על היזם.

14. קיומן של הסכמות: המועצה טוענת כי היה על הוועדה המחוזית לכבד את ההסכמות שאליהן הגיעה המועצה עם היזם, ושבהן תמכה גם המשיבה 2 – הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שומרון (להלן: "הוועדה המקומית"). לטענת המועצה, התערבות בהסכמות שעניינן צמצום היקפי הבנייה חורגת ממתחם הסבירות.

15. עמדת הרשות המקומית / מוסד התכנון המקומי: המועצה טוענת כי אמירת הוועדה המחוזית בהחלטתה, כי היא אינה מקבלת את התפיסה שלפיה בנימינה היא יישוב פרברי בעל אופי כפרי, מהווה התערבות ופגיעה קשה באוטונומיה של הרשות המקומית ובמשקל שיש לתת לעמדת הרשות המקומית והוועדה המקומית במסגרת ההליך התכנוני. זאת, בייחוד כאשר חזון היישוב גובש במסגרת הליכי התכנון של תכנית המתאר.

16. המועצה מפנה בהקשר זה לפסקי הדין בע"א 2902/97 אחים עופר הנדסה ופיתוח בע"מ נ' גליקמן, פ"ד נג(1) 369 (1999) ובעת"מ (מרכז) 40122-04-10 עיריית גבעת שמואל נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה

(17.11.2010, פורסם בנבו), וטוענת כי החלטת הוועדה המחוזית דרסה את עמדת הרשות המוניציפלית ופגעה בעקרון האוטונומיה של הרשות המקומית של מוסד התכנון, אוטונומיה הנתונה לה להפעיל את סמכותה החוקית בהתאם לאופי תושביה ולצביון המקומי.

17. המועצה טוענת כי לסוגיות שבהן עוסקת התנגדותה אין השפעה במישור התכנון בהיבט המחוזי, אולם יש להן השפעה רבה במישור התכנון בהיבט המקומי, השם דגש על קו הרקיע של היישוב, ועל כן היה ראוי כי הוועדה המחוזית תקבל את עמדתה.

18. הסמכות לדון בבקשה לתיקון תכנית: המועצה טוענת כי בקשה לתיקון תכנית צריכה להידון לפני הוועדה המחוזית (או ועדת המשנה לתכניות) ולא לפני ועדת המשנה להתנגדויות, שכן אין מדובר בהתנגדות. לפיכך, טוענת המועצה כי הדיון בבקשת היזם נעשה במסגרת שאינה מתאימה לכך לפי דין. המועצה מציינת כי הרכב הוועדה המחוזית שונה מזה של ועדת המשנה להתנגדויות, הוא רחב יותר ויש בו 5 נציגים של הרשויות המקומיות, מה שעשוי היה להשפיע על ההחלטה בבקשה.

19. במהלך הדיון, הוסיפה המועצה, ביחס לטענות הוועדה המחוזית הנוגעות לצפיפות המינימום לפי תמ"א 1/35, כי בנימינה מצויה במרקם שמור משולב שבו צפיפות המינימום היא 6 יח"ד לדונם, וכאשר סופרים את החנויות המוצעות בתכנית כיח"ד, מגיעים לצפיפות של 7.7 יח"ד לדונם בתכנית בגרסה שבה תומכת המועצה, ול-9.3 יח"ד לדונם בתכנית כפי שאושרה. בהתייחס לדוגמאות שהציג היזם לבנייה בצפיפות גבוהה יותר ובגובה רב יותר, טוענת המועצה כי הן ממוקמות במרחק ובמיקום שונה מזה של התכנית.

טענות הוועדה המחוזית

20. הוועדה המחוזית טוענת, ראשית, כי מדובר בערר המנצל לרעה את זכות הערר העומדת לרשות המקומית, וכל שמבוקש בו הוא להפחית את היקף הבנייה ב-2 יח"ד. הוועדה המחוזית מפנה להחלטות ועדה זו בערר 10/17 עיריית קרית מוצקין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה (פורסם בנבו, 10.7.17) ובערר 25/16 המועצה האזורית חוף הכרמל נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה (פורסם בנבו, 26.12.2015). הוועדה המחוזית טוענת כי אף שהערר מנומק בטיעונים עקרוניים לכאורה, מדובר על תכנית למגרש ספציפי שמגמות התכנון הארציות מחייבות את העלאת הצפיפות בו.

21. לטענה כי הסמכות לדון בבקשה לתיקון תכנית הייתה של הוועדה המחוזית ולא של ועדת המשנה להתנגדויות: הוועדה המחוזית מבהירה כי בקשת היזם אינה בקשה רשמית שהוגשה לה, אלא התייחסות שהגיש מהנדס המועצה לוועדת המשנה להתנגדויות ביום 26.2.2018, ביחס להתנגדויות שהוגשו לתכנית. הוועדה המחוזית מציינת כי המועצה תמכה בתכנית ולא הגישה לה התנגדות וכי הוועדה המקומית המליצה

- על הפקדת התכנית. כאמור, רק במסגרת התייחסות מהנדס המועצה להתנגדויות הוצג ההסכם בין המועצה ליזם, וועדת המשנה להתנגדויות התייחסה אליו כתגובת הרשות המקומית להתנגדויות.
22. הוועדה המחוזית מוסיפה כי טענת הסמכות הועלתה לראשונה בערר, ולא נטענה בפני ועדת המשנה להתנגדויות. הוועדה המחוזית מציינת כי המועצה עצמה כלל לא הגישה התנגדות לתכנית וההסכמות לא הוגשו כתיקון או כבקשה לתיקון התכנית.
23. הוועדה המחוזית מוסיפה כי המועצה לא ציינה מהו מקור זכותו של מגיש התכנית או של המועצה לבקש את שינוי התכנית לאחר הפקדתה, שלא בדרך של התנגדות. הוועדה המחוזית מציינת כי על פי הפסיקה, לאחר החלטת ההפקדה התכנית אינה עוד בידי מגיש התכנית, ומפנה לעת"מ (חי') 19346-09-15 **סאלח סקר נ' ועדה מחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה** (30.8.2017, פורסם בנבו). הוועדה המחוזית מציינת, לדבריה למעלה מן הצורך, כי סמכויות הוועדה המחוזית ביחס לתכניות בסמכות מחוזית שהוגשו להן התנגדויות נאצלו לוועדת המשנה להתנגדויות בהחלטה של הוועדה המחוזית מיום 14.3.2016.
24. לטענה כי היה צורך לדון בתכנית בוועדה המחוזית או בוועדת המשנה לתכניות, שהרכבה השונה עשוי היה להביא להחלטה שונה, משיבה הוועדה המחוזית כי סעיף 11ד לחוק מאפשר לשני חברי הוועדה המחוזית, אם דעתם אינה נוחה מהחלטת ועדת המשנה, לבקש לקיים דיון חוזר במליאת הוועדה המחוזית, ועל כן אפשרות זו הייתה ממילא בידי נציגי הרשויות המקומיות. הוועדה המחוזית מפנה בעניין זה לפסק הדין בעע"מ 8909/13 **ישעיהו הרמלין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז** (4.3.2015, פורסם בנבו; להלן: "עניין הרמלין"), בסעיף 49.
25. לטענה בעניין המשקל שיש לתת לעמדת הרשות המקומית / מוסד התכנון המקומי: הוועדה המחוזית מזכירה כי המועצה לא הגישה התנגדות לתכנית ועל כן יש טעם לפגם בטענתה כי ההחלטה פוגעת באוטונומיה שלה. הוועדה המחוזית מוסיפה כי רצונה של הרשות המקומית הוא היבט בעל משמעות בהליך התכנוני, אך הוא אינו העיקר. ההליך התכנוני מבטא את מדיניות התכנון של הממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי בחקיקה ובתכניות המתאר הארציות והמחוזיות. חזון הממשלה ומוסדות התכנון ליישוב בנימינה, כיישוב עירוני, היא להגביר את הציפוף, ובייחוד במיקומים כדוגמת התכנית. הוועדה המחוזית מציינת כי שקלה אף את הגדלת הציפפות שהוצעה בתכנית, וודאי שלא סברה כי יש להקטינה.
26. תכנית המתאר, מדיניות התכנון ותמ"א 1/35: הוועדה המחוזית טוענת כי כפי שצוין בהחלטתה, במסגרת תכנית המתאר המתגבשת לבנימינה-גבעת עדה צפויה האוכלוסייה להכפיל את עצמה מכ-14,500 תושבים כיום לכ-30,000 תושבים. הציפוף המוצע תואם את עקרונות תמ"א 1/35, הן את הקבוע בלוח 2 (7 יח"ד לדונם ליישוב עירוני בעל אוכלוסייה עתידית של 30,000 נפש) והן את מסמך "שיקולים בתכנון עירוני" לנושא עיבוי, ציפוף ועירוב השימושים לאורך צירים ראשיים.

27. הוועדה המחוזית טוענת כי אין מדובר ביישוב מדגם כפרי, אלא ביישוב עירוני לכל דבר ועניין, וככזה עליו לאמץ את תפיסת העירוניות כפי שמוצגת במסמך "שיקולים בתכנון עירוני" בתמ"א 1/35.
28. הוועדה המחוזית מציינת כי המגרש מושא התכנית נשען על צומת מרכזי ביישוב – הגיבורים/המסילה/דרך ניל"י. מדובר בציר ראשי (דרך 652 מהווה דרך אזורית על פי הוראות המעבר של תמ"א 78/3) החוצה את היישוב. התפיסות התכנוניות העכשוויות הן של עיבוי, ציפוף ועירוב שימושים, עם חזית מסחרית לאורך צירים ראשיים ביישובים.
29. הוועדה המחוזית מוסיפה כי במסגרת ישיבת עבודה בנושא "הנחיות שימור ועיצוב עירוני בתכנית המתאר לבנימינה-גבעת עדה" מיום 21.11.2017, סוכם בין השאר כי "רחוב הגיבורים יסומן כציר שניתן לשלב בו שימושים מעורבים" וכי "בצירים המרכזיים הבאים במרקם הוותיק תתאפשר תוספת של חזית מסחרית וקומה אחת מעל המאושר", כאשר כיום מאושרות 2 קומות, ובין הצירים המרכזיים גם דרך ניל"י, דרך המסילה ודרך הגיבורים. אף אם אין מדובר בקביעות סופיות, המדיניות המתגבשת תומכת בתכנית וודאי שאינה עומדת בסתירה לה. הוועדה המחוזית מציינת כי גם מהנדס המועצה תמך, במסגרת ישיבת העבודה, בפיתוח אינטנסיבי בציר זה.
30. לפיכך, טוענת הוועדה המחוזית כי התכנית כפי שאושרה תואמת את מדיניות התכנון, את תמ"א 1/35 ואת תכנית המתאר המתגבשת.
31. הוועדה המחוזית מדגישה כי תכנית המתאר ליישוב טרם נדונה בוועדה המחוזית עצמה, והאמור משקף רק את האופן שבו תכנית המתאר שבהכנה מיישמת את הוראות התכנון הארצי והמחוזי ביחס לצורך בהגדלת הציפוף ומעבר היישוב לאופי עירוני. הוועדה המחוזית מציינת כי החזון התכנוני של היישוב אינו יכול לשנות את מגמות התכנון ואת מדיניות הממשלה לניצול מיטבי של משאב הקרקע וציפוף היישובים הקיימים. מכל מקום, אין מדובר בערר על תכנית המתאר אלא בערר המתייחס להפחתת שתי יח"ד בלבד.
32. טענות תכנוניות: הוועדה המחוזית מציינת כי התכנית מוסיפה זכויות בהיקף של כ-790 מ"ר עיקרי בלבד, לצורך תוספת של קומה למסחר שכונתי בהיקף של 365 מ"ר, ותוספת של 5 יח"ד (בנוסף ל-3 יח"ד מאושרות), כך שבקומה ב' וג' יתאפשרו בסך הכול 8 יח"ד קטנות (4 יח"ד לקומה, כ-97 מ"ר עיקרי ליחידה). המועצה ביקשה לבטל 2 יח"ד בקומה ג', אולם הוועדה המחוזית סברה כי אין הצדקה לוותר על 2 יח"ד קטנות, שאינן מוסיפות נפח משמעותי למבנה או לתשתיות הנדרשות לו, בעוד שביישוב קיים מחסור ביח"ד קטנות.

טענות הוועדה המקומית

33. הוועדה המקומית מציינת כי אמנם המליצה להפקיד את התכנית במתווה שבו אושרה, אולם היא סבורה כי היה על הוועדה המחוזית לאשר את התכנית בהתאם להסכמות בין המועצה ליזם, שכן אלה הושגו בהתאם

למדיניות שמקדמת המועצה בתכנית המתאר המקומית, המתחשבת באופי היישוב ובאופי הסביבה שהיא כפרית ובשטחה בנויים בתים שברובם אינם עולים על 2 קומות.

34. במהלך הדיון, העלתה הוועדה המקומית טענות נוספות וחדשות, לפיהן ההסכמות הן בעניין עיצובי ואדריכלי, שהוא בליבת הסמכות של הוועדה המקומית, ועל כן לא היה מקום כי הוועדה המחוזית תתערב בהן. נעיר כבר בשלב זה כי לא מצאנו לנכון לדון בטענות אלה, שהועלו לראשונה במהלך הדיון, מה גם שאין מחלוקת כי התכנית היא תכנית בסמכות הוועדה המחוזית.

טענות היזם

35. היזם טוען כי יש לדחות את הערר ולאשר את החלטת הוועדה המחוזית, מהטעמים המפורטים בה. היזם טוען כי הגיע להסכמות עם המועצה בדבר הפחתת היקף הבינוי רק עקב בקשת ראש המועצה כתוצאה מלחץ של תושבים המתנגדים לתכנית, ומתוך רצון לשמור על יחסים טובים עם הרשות המקומית, אולם לא הייתה הצדקה תכנונית לשינוי. היזם מציין כי הקטנת היקפי הבנייה פוגעת בכדאיות הכלכלית של הפרויקט בהיקף של כ-2,000,000 ש"ח, מגדילה את ההוצאות ומאריכה את משך הליך האישור.

36. היזם מציין כי בעת הגשת התכנית המקורית תמך בה ראש המועצה דאז, ורק לאחר מכן שינתה המועצה את עמדתה.

37. לטענה לחוסר סבירות בדחיית הבקשה לתיקון התכנית, ולאי-מתן משקל מספק לעמדת המועצה ולשיקולי התכנון המקומיים, משיב היזם כי המועצה עצמה תמכה בתכנית המקורית בעת הגשתה, וגם הוועדה המקומית המליצה על הפקדתה. יתרה מכך, החזון שלטענת המועצה עומד בבסיס תכנית המתאר גובש עוד קודם להגשת התכנית המקורית, וממילא היא אינה סותרת אותו. היזם מציין כי במהלך הדיון בהפקדת התכנית ביום 19.4.2017, התייחס מהנדס המועצה לתכנית וציין כי תכנית המתאר זיהתה את הציר שעליו ממוקמת התכנית כציר שצריך לצופף ושיכול לשמש לפיתוח מנופי צמיחה.

38. היזם מוסיף כי לא מכבר אושרה בתחום המועצה תכנית ש/1359א, הכוללת שימושים מעורבים והיקפי בינוי העולים בהיקפם על התכנית המקורית, בקרבת מקום ועל ציר עיקרי. כמו כן, במרחק של כ-100 מ' ממערב למגרש מושא התכנית קיימת שכונה ובה בתים משותפים בני 8-12 דירות ב-4-3 קומות ובצפיפות גבוהה יותר מזו המוצעת בתכנית.

39. היזם טוען כי אין זה נכון שהתיקון המבוקש נוגע אך ורק לשיקולי תכנון מקומיים, וכי על הוועדה המחוזית, כמוסד התכנון המחוזי, נדרשה לאזן בין רצונה של הרשות המקומית לשמר צביון כפרי בצפיפות נמוכה אל מול המגמה הדמוגרפית החזויה לבנימינה, צורכי הדיור, ודרישת הצפיפות המינימלית הקבועה בתמ"א 35. סוגיה זו עלתה במהלך הדיון בהתנגדויות, ומתכנת המחוז ציינה כי הפחתת מספר יחידות בתכנית ל-6

משמעותה צפיפות של פחות מ-5 יח"ד לדונם, כשהיום נדרשת צפיפות מינימלית של 5 יח"ד לדונם ועל פי תחזית תכנית המתאר יידרשו 7 יח"ד לדונם.

40. לטענה בדבר היעדר סמכות לוועדת המשנה להתנגדויות לדון בבקשה לתיקון התכנית, טוען היזם כי הוועדה המחוזית רשאית למנות ועדות משנה ולאצול להן סמכויות, וממילא דין החלטות המתקבלות בוועדות המשנה כדין החלטת הוועדה המחוזית (סעיפים 11ב ו-11ה לחוק). כמו כן מציין היזם כי התכנית המקורית נדונה ואושרה להפקדה בוועדת המשנה לתכניות של הוועדה המחוזית.

דיון והכרעה

41. לאחר שמיעת טענות הצדדים, החלטנו לדחות את הערר, מהנימוקים המפורטים להלן.

42. ראשית, אנו דוחים את הטענה לעניין היעדר סמכות ועדת המשנה להתנגדויות לקבל החלטה בבקשה לתיקון התכנית. לטענת הוועדה המחוזית, הבקשה הועברה אליה רק במסגרת התייחסות מהנדס המועצה להתנגדויות. מעבר לכך, כותרת המסמך היא "תיקון/התנגדות התכנית בתיאום עם המועצה המקומית", שממנה ניתן להבין כי מדובר במעין התנגדות עצמית של היזם לתכנית, ועל כן הפורום הראוי לדון בה הוא בוועדת המשנה להתנגדויות.

43. כמו כן, יש לציין כי "בקשה לתיקון תכנית" אינה בעלת מעמד סטוטורי, והחוק אינו כולל הוראות ביחס לבקשות מסוג זה המוגשות לאחר הפקדת התכנית, ואינו מקנה למגיש התכנית זכות להחזיר את הדיון לפורום שדן בהפקדת התכנית על מנת לתקן את תכניתו (או לבקש את תיקונה). לעומת זאת, לאחר שלב ההפקדה רשאית הוועדה המחוזית לקבל החלטות בעניין התכנית אף אם מגיש התכנית שינה את עמדתו לגביה. כפי שצינו לאחרונה בהחלטתנו בערר 2/18 **המועצה המקומית כפר שמריהו נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז תל אביב** (10.6.2018, פורסם בנבו; להלן: "ערר כפר שמריהו"), בסעיפים 45-48:

"אנו מקבלים את הטענה העקרונית לפיה הוועדה המחוזית אינה מחויבת, ככלל, להיענות לבקשת מגיש תכנית למשוך תכנית שכבר עברה את שלב ההפקדה. [...]. לאור משמעותה והשלכותיה של החלטה בדבר הפקדת התכנית, בהיותה אמירה של מוסד התכנון כי התכנית ראויה להתאשר, וכיוצא מידה מסוימת של הסתמכות, לא בכל מקרה ניתן יהיה להשיב את הגלגל לאחור ולמשוך את התכנית רק מהנימוק שמגיש התכנית שינה את דעתו. אם מוסד התכנון המוסמך לאשר את התכנית סבור כי התכנית ראויה מבחינה תכנונית ונחוצה מבחינה ציבורית, באפשרותו לעשות כן אף אם מגיש התכנית שינה את עמדתו לגביה. כלומר, במישור הסמכות, אין בכך שמגיש התכנית חזר בו מהגשתה, לאחר שלב ההפקדה, כדי למנוע את המשך קידום ואישור התכנית בוועדה המחוזית."

44. נציין כי האמור היה נכון גם לולא היה מציג היזם עמדה התומכת בעמדת הוועדה המחוזית ומתנגדת לתיקון התכנית, בשונה מזו שהציג בבקשה לתיקון התכנית. עוד נציין כי גם אם נקבל את גרסת המועצה,

לפיה לולא ההסכמות עם היזם הייתה מגישה התנגדות לתכנית, הרי שהטענות שהעלתה כנגד התכנית במסגרת הערר ממילא נשמעו לפנינו ונדחו לגופן, כפי שיפורט להלן.

45. בנוסף לכך, איננו סבורים כי יש מקום להנחת המועצה כי דיון בבקשה בפורום אחר של הוועדה המחוזית, בעל הרכב אחר, היה מביא להחלטה שונה. בנוסף, וכפי שטענה הוועדה המחוזית, ממילא רשאים היו שניים מחברי הוועדה המחוזית, אם נמצאו כאלה, לבקש לערוך דיון חוזר בתכנית במליאת הוועדה, לפי סעיף 11D לחוק.

46. שנית, אין מחלוקת כי התכנית היא בסמכות הוועדה המחוזית, וכי לעמדת הרשות המקומית והוועדה המקומית לגביה יש משקל – לא מכריע – בהחלטה שתתקבל בה. אולם, בענייננו הן המועצה והן הוועדה המקומית תמכו בתכנית כפי שהופקדה, ולא הציגו כל טענה לטעות, שינוי נסיבות או טעמים מוצדקים אחרים שיסבירו את השינוי בעמדתן (בכפוף לכללים החלים על שינוי וביטול החלטות מנהליות – ר' י' זמיר, **הסמכות המנהלית** (2011), בעמ' 1373-1402). ר' לעניין זה גם את שכתבנו בערר כפר שמריהו, בסעיפים 50-51. עובדה זו מחלישה את טענת המועצה, שכן היא עצמה לא הציגה עמדה עקבית וברורה נגד התכנית לכל אורך הדרך, וההחלטה בדבר הפקדת התכנית תאמה את עמדתה הקודמת ואת עמדת הוועדה המקומית.

47. שלישית, המועצה הצדיקה את הערר, מהבחינה התכנונית, בכך שסוגיית גובה המבנים היא סוגיה רגישה ובעלת חשיבות רבה במישור המקומי. אולם, הפער בין עמדת המועצה, כפי שבאה לידי ביטוי בהסכמות שאליהן הגיעה עם היזם, לבין התכנית כפי שאושרה, אינו בא לידי ביטוי בגובה המבנה המתוכנן, שיעמוד על 3 קומות בכל מקרה, אלא רק בשאלת הנסיגה ממזרח למערב, כלפי כביש 652 בלבד, בקומה השלישית (קומה שלישית חלקית לעומת קומה שלישית מלאה). לפער זה אין משמעות ביחס ל"קו הרקיע" אלא רק ביחס לנצפות הקומה השלישית מחזית המבנה. בנוסף, כך או כך, החריגה התכנונית שהמועצה טוענת כי תיווצר ביחס לסביבה תתבטא במבנה בן שלוש קומות לעומת מבנים דו-קומתיים בסביבתה הקרובה של התכנית, חריגה שקשה להסכים כי היא משמעותית.

48. רביעית, ואף אם היה מדובר בחריגה משמעותית מן הבחינה התכנונית, לא השתכנענו כי מדובר במקרה שבו לא ניתן לקדם את התכנון הנקודתי עד להשלמת התכנון הכולל, כאשר גם פסק הדין בעניין הרמלין הכיר בכך שבמקרים מסוימים לא יהיה זה סביר לעכב תכנון נקודתי עד להשלמת התכנון הכולל. זאת, בעיקר משהוצג לפנינו כי על פי התכנון הכולל המתגבש, וגם לעמדת מהנדס המועצה בדיונים לגביו, הבנייה בציר שבו ממוקמת התכנית צפויה להתעבות כך שהתכנית לא תהיה חריגה בסביבתה.

49. חמישית, אמנם לוח 1 של תמ"א 1/35 חל רק ביחס לתכנית מקומית לתוספת שטח לבנייה המייעדת שטח למגורים (סעיף 12.2.1 לתמ"א 1/35), ולפיכך אינו מחייב בענייננו, אולם, כחלק ממדיניות התכנון הארצית העדכנית, "מסמך מס' 1 – שיקולים בתכנון עירוני" בתמ"א 35 הוא בעל רלוונטיות גם לתכנית זו שכן

בנימינה היא יישוב עירוני הן על פי תמ"א 35 והן על פי תמ"מ 6. מסמך זה מדגיש, בין היתר, את חשיבותם של הציפוף ושל עירוב השימושים, ואלה אכן באים לידי ביטוי בתכנית כפי שאושרה, ואילו תיקון התכנית על פי עמדת המועצה תפחית את הצפיפות באופן שלא הוצגה לו הצדקה.

סיכום

50. לסיכום, ומכל הטעמים המפורטים לעיל, החלטנו פה אחד לדחות את הערר.
51. נוסף כי כפי שהערנו במקרים נוספים, איננו סבורים כי מדובר במקרה המצדיק את ניצול זכות הערר של הרשות המקומית, ומן הראוי כי המועצה, כגוף ציבורי, תעשה שימוש בזכות הערר המוקנית לה בחוק באופן מושכל, ולא תביא לפתחה של המועצה הארצית עניינים נקודתיים ובעלי חשיבות מוגבלת (ר' ערר 36/15 עיריית בת ים נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תל אביב ואח' (7.2.2015), פורסמה באתר מנהל התכנון)).



שמרית גולן, עו"ד

יו"ר ועדת המשנה לעררים

היום, י"ט תמוז תשע"ח (02 יולי 2018)