

המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה
ע"י עוה"ד דן נחליאלי ו/או אריאל פישר
ביאליק 12 חיפה ת"ד 4795
טל 04-8668860 פקס 04-8677629

נגד

1. **המועצה הארצית לתכנון ובניה**
2. **הוועדה לעניינים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע)**
ע"י פרקליטות מחוז חיפה (אזרחי)
פל ים 15 חיפה
טל 073-3921400
3. **הוועדה המקומית לתכנון ובניה יישובי הברון**
ע"י עוה"ד רנה לפידות
מגדל ב.ס.ר 1 רמת גן
4. **יוסי אפלבוים**
5. **אבי גולדשטיין**
ע"י עוה"ד רן עמיאל ואח'
שד' המגינים 5 חיפה
טלפון 04-8626555

הערה: תוכנית מפורטת לתיירות חקלאית נדונה במסגרת הליך (שהוגש בין השאר ע"י המשיבים 4 ו-5 עת"מ (חי') 11960-07-19 **אבי גולדשטיין נ' המועצה הארצית - ועדת המשנה לנושאים תכנוניים** בפני כב' השופטת שרון נתנאל.

עתירה מנהלית

1. עניינה של עתירה זו היא החלטת החלטת הולנת"ע מיום 13/4/2021 להפקיד את **תוכנית המתאר הכוללת של בנימינה גבעת עדה (מס' 0581801-353)** ב-3 שינויים משמעותיים שמהווים שינוי פניה של תוכנית המתאר (והחלטת המועצה הארצית מיום 1/6/2021 שלא לקיים דיון חוזר בהחלטה (בהתאם למוסכם – מועד הימים להגשת עתירה נספר מהמועד בו הומצאה החלטת המועצה הארצית למועצה).

1.1 הגדלת הצפיפות הממוצעת ל 15 יח"ד לדונם בשטח החדש לבניה – באזורים 8.1, 8.2, 9. (כאשר במקור תוכנן היקף צפיפות של **עד 10 יח"ד לדונם**).

1.2 צמצום אזור התעסוקה העתידי של בנימינה גבעת עדה לחלק הצפוני מכביש 653, תוך ביטולו כליל של החלק הדרומי של אזור התעסוקה.

1.3 ביטול ייעוד "שטח חקלאי עם הנחיות מיוחדות".

1.4 וכן החלטת המועצה הארצית לתכנון ובניה מיום 1/6/2021 **שלא לקיים דיון חוזר** בהחלטת הולנת"ע מיום 13/4/2021.

ניש לציין כי כיון שהוועדה המחוזית נדרשת לפעול לפי החלטת הולנת"ע, על פניו יהיה קושי מובנה לשנות את קביעות הולנת"ע במסגרת התנגדויות לתוכניות המתאר שנדונות בפני הוועדה המחוזית.

2. בית המשפט הנכבד **מתבקש ליתן את הסעדים כדלקמן:**

2.1 לבטל את החלטת הולנת"ע (ו/או את חלקה) מיום 13/4/2021 ולהותיר על כנם את ההוראות כפי שאישרה הוועדה המחוזית להפקדה, בנושאים הבאים:

2.1.1 להגדלת הצפיפות המוצעת ל- 15 יח"ד בשטחי הבינוי החדשים.

2.1.2 לצמצם אזור התעסוקה של בנימינה גבעת בתוכנית המתאר הכוללנית.

2.1.3 לביטול ייעוד "שטח חקלאי עם הנחיות מיוחדות".

לחלופין:

2.2 להורות **למועצה הארצית** לקיים **דיון חוזר** בהחלטת הולנת"ע ו/או בחלקה על פי הנחיות בית המשפט – **תוך מתן זכות טיעון למועצה, עיון במסמכי התוכנית והבאת חוות דעת במידת הצורך.**

לחלופין:

2.3 להורות **לולנת"ע** לקיים דיון חוזר בהחלטתה ו/או בחלקה על פי הנחיות בית המשפט – תוך מתן זכות טיעון למועצה, **ומתן אפשרות למועצה להביא בפני הולנת"ע חוות דעת מקצועית ככל שיש צורך (שכן מינהל התכנון עצמו הכין את נספחי התכנון ועל כן אבסורד הוא שהולנת"ע התעלמה מהנספחים שמינהל התכנון עצמו הכין).**

לחלופין:

2.4 להעניק למועצה כל סעד שהוא נכון וצודק בנסיבות העניין.
העתק החלטת הולנת"ע מיום 13/4/2021 מצ"ב ומסומן "1".
העתק החלטת המועצה הארצית מיום 1/6/2021 מצ"ב ומסומן "2".
העתק החלטת הולנת"ע מיום 9/3/2021 מצ"ב ומסומן "3".
העתק החלטת הוועדה המחוזית חיפה מיום 10/2/2020 בו הוחלט להפקיד תוכנית מתאר לבנימינה גבעת עדה מצ"ב ומסומן "4".
העתק נספחים רלוונטים מתוכנית המתאר מצ"ב ומסומן "5".

הצדדים:

3. העותרת היא המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה, רשות מקומית שנוסדה כרשות מקומית מאוחדת בשנת 2003 לאחר איחוד בין המועצה המקומית בנימינה למועצה המקומית גבעת עדה.
4. המשיבה 1 היא וועדת המשנה של המועצה הארצית לתכנון ובניה.

5. המשיבה 2 היא המועצה הארצית לתכנון ובניה.
6. המשיבה 3 היא הוועדה המקומית לתכנון ובניה.
7. המשיבים 3-5 הם יוזמים של תוכנית לתיירות חקלאית יחד עם המועצה (כאשר הולנת"ע החליטה לא לאפשר שימוש חקלאי מיוחד בתוכנית המתאר, ופועל יוצא מכך לדחות את תוכנית התיירות החקלאית).

כללי:

8. עניינה של עתירה זו הוא החלטת הולנת"ע מיום 13/4/2021 (וכן החלטת המועצה הארצית מיום 1/6/2021). להפקיד את תוכנית המתאר הכוללת של בנימינה גבעת עדה תוך שהולנת"ע מבצעת בה 3 שינויים אשר מהווים פגיעה קשה מאוד במועצ, הכל ללא מתן זכות טיעון למועצה בנושאים נשוא השינויים שנעשו ותוך שהולנת"ע אינה מביאה בפני המועצה אפשרות כי היא מתכוונת לערוך שינויים מרחיקי לכת בנושאים אלו.

8.1 הולנת"ע התנהלה באופן פגום ופסול – שעה שנציגי המועצה השתתפו בדיון בולנת"ע – הדיון התמקד בסוגיות אחרות לגמרי בעיקר בהיבט תחבורה ו"שטח חקלאי מיוחד" וכמעט לא עסק בסוגיית אזור התעסוקה וצפיפות יח"ד בשטחים חדשים.

8.2 הולנת"ע באופן פגום ופסול – אפילו לא התריעה בפני המועצה כי היא שוקלת לבצע שינויים מרחיקי לכת בתוכנית, ולאחר שהסתיים הדיון החיצוני, ביצעה שינויים בתוכנית, בדיון הפנימי כאשר כלל לא ציינה בפני המועצה כי בכוונתה לעשות שינויים כה משמעותיים בנושאים אלו ולא ביקשה את עמדת המועצה לנושאים אלו. המדובר בהתנהלות פגומה ופסולה תוך פגיעה קשה בזכות הטיעון של המועצה.

9. חברי ולנת"ע הגישו למועצה הארצית בקשה לקיום דיון חוזר בהתאם לסעיף 6(ב) לחוק התכנון והבניה, אלא שהמועצה הארצית החליטה במסגרת דיון פנימי ביום 1/6/2021 שלא לקיים דיון חוזר בתוכנית.

רקע:

10. לאחר היבחרו של ראש המועצה המנוח, מר פנחס (פינקי) זוארץ ז"ל החלה המועצה בשנת 2014 בהכנת תוכנית מתאר כוללת ליישוב.

11. מטרת הכנת תוכנית מתאר הייתה להכין "חליפת הגנה" למועצה ולשמר את אופייה לשנים הבאות, תוך ביצוע פיתוח באופן מדוד ומבוקר התואם את אופייה של המועצה. זאת כאשר לצורה של המועצה הפיתוח של המועצה נעשה ב"טלאים" ותוך חשש מתמיד כי יזם כזה או אחר יזום תוכניות שאינן מתאימות לאופי היישוב וכאשר תוכנית המתאר האחרונה של היישוב אושרה בשנת 1973 (ש/ 23/א).

12. לצורך הוצאת תוכנית המתאר לפועל הוקם צוות בינמשרדי של משרדי הממשלה בראשות מנהל התכנון במשרד הפנים (דאז משרד האוצר) אשר בראשו העומדו הגב' מיכל מריל. מנהל התכנון מינה מתכננים מטעמו – אדריכלית גב' דורית שפינט ואדריכל נועם רביד. כן מונה יועץ כלכלי (אהוד חסון) ויועצת חקלאית (הגב' לירון אמדור).
13. את כל הליכי התכנון הוביל צוות זה בראשות מנהל התכנון.
14. תוכנית מתאר כוללנית היא בסמכות הוועדה המחוזית לתכנון ובניה. ראה סעיף 62א(ג) לחוק התכנון והבניה.
15. הליך גיבוש התוכנית אורך תקופה ארוכה מאוד, עד כה משך כ- 6 שנים, והכל בשים למאפיינים המיוחדים של בנימינה וגבעת עדה שקיימת בו פעילות חקלאית ענפה, כיישוב במסגרתו קיימות 2 מושבות קטנות שאוחדו לרשות מקומית אחת, ושטחים פתוחים מצויים ביניהם תחת נוף ייחודי של "בקעת הנדיב", הכולל שטחים בעלי רגישות נופית וסביבתית גבוהה.
16. במהלך הליך גיבוש התוכנית התקיימו עשרות – אם לא למעלה מכך ישיבות ופעולות, בין השאר:
- 16.1 מפגשי שיתוף ציבור ושולחנות עגולים עם הציבור (5/5/2015 , 11/5/2015 , 10/1/2016).
 - 16.2 התקבלו התייחסויות מעשרות גורמים.
 - 16.3 התייחסות מתכננת המחוז.
 - 16.4 סקרי תושבים.
 - 16.5 קבוצות מיקוד (13/1/2015 , 11/1/2015).
 - 16.6 מפגשים עם אנשי תכנון וסביבה (12/2/2015).
 - 16.7 וועדות עבודה (למשל 9/6/2015).
 - 16.8 ועדת היגוי (26/3/2017) בשילוב עשרות משתתפים נציגי משרדי ממשלה, רשות מקרקעי ישראל, רשויות מקומיות סמוכות, יועצי התוכנית ועוד.
 - 16.9 הצגה במליאת המועצה.
17. בין המועצה לוועדה המחוזית התקיים שיח ארוך ומורכב, כאשר בסופו של יום הגיעו המועצה והוועדה המחוזית לתוצר תכנוני אשר היה מקובל בעיקרו על הצדדים והציג "איזון" בין צרכי המועצה לבין הצרכים ברמה "המחוזית" ו"הארצית".
18. לאחר השיח בין המועצה לוועדה המחוזית, בסופו של יום החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את תוכנית המתאר הכוללנית (החלטה מיום 10/2/2020).

19. במסגרת תוכנית המתאר הכוללת שהוחלט להפקיד נדרש אישור הולנת"ע להקלות בתחום התחבורה – בשים לב להוראות של תוכניות מתאר ארציות בנוגע לחיבורים לדרכים אזוריות 652 ו - 653 (בשים לב ליחס בין תוכנית המתאר לבין תמ"א 35 – פרק התחבורה ותמ"א 1) ומתחם שטח חקלאי מיוחד (בסמוך לדרך הבורג').

20. בתאריך 9/3/2021 התקיים הדיון החיצוני בולנת"ע. במסגרת הדיון לא הציגה הולנת"ע את כוונתה לדון בסוגיה של צפיפות יח"ד בשטח הבנייה החדש (מתחמים 8.1, 8.2 ו 9 לתוכנית להלן : "שטח הבנייה החדש"), וגם לא אזור התעסוקה ולא ביקשה את התייחסות המועצה בנושאים אלו.

הדיון התמקד רובו ככולו בסוגיית ההקלות הנדרשות בתחום התחבורה ושטח חקלאי מיוחד. בדיון החיצוני כלל לא עסקו בסוגיית הצפיפות ואזור התעסוקה. למעשה הולנת"ע שידרה תחושה כי סוגיות אלו "כלל לא במחלוקת".

21. עם סיום הדיון החיצוני התכנסה הולנת"ע לדיון פנימי, בסיום הדיון הפנימי החליטה הולנת"ע לקיים דיון פנימי נוסף שהתקיים כאמור ביום 13/4/2021.

22. כאמור בסיום הדיון הפנימי הנוסף ביום 13/4/2021 החליטה הולנת"ע על הגדלת הצפיפות הממוצעת בשטחים לבנייה חדשה (8.1, 8.2, 9) וצמצום משמעותי של אזור התעסוקה בתוכנית המתאר בסמוך לתחנת הרכבת החדשה וכן ביטול האפשרות לביצוע "שטח חקלאי מיוחד" בו יבוצע שימוש של תיירות חקלאית בשטח מצומצם (בסמוך לדרך הבורג').

22.1 מקריאת תמליל הדיון בהקשר של הגדלת הצפיפות בשטח בנייה חדש – לא ניתן כל נימוק עניינית למעט אמירה סתמית של "אין ברירה", ללא כל הסבר. הולנת"ע כלל לא עיינה ולא טרחה לבדוק את נספחים הלוונטיים בתחום הבינוי לעניין הצפיפות על מנת לקבל תמונת מצב בנושא וגם לא בנספח חברתי ושיתוף הציבור.

22.2 לו הייתה בודקת הייתה רואה כי הצפיפות עומדת על 4 יח"ד! מרבית הבניה עד 2 קומות למעט בתים משותפים שהגובה המקסימאלי בהם הוא 3 קומות.

22.3 מכאן שהולנת"ע בהגדלת צפיפות ל- 15 יח"ד מבקשת לעשות שינוי קיצוני חסר כל סבירות באופי היישוב והגדלה כמעט פי 4 של המצב הקיים! שינוי זה אינו יכול לעמוד בתנאי הדרש הקבוע בתמ"מ 6 כי הוספת שטח לפיתוח תהיה משולבת בסביבה הבנויה.

22.4 בנוסף לא ניתן כל נימוק ענייני לצמצום אזור התעסוקה למעט אמירה אגבית כי "במחוז חיפה" יש הרבה אזור תעסוקה (על בסיס תכנית אסטרטגית 2040 – שהיא כלל אינה תוכנית סטטוטורית), זאת כאשר הולנת"ע גם לא טרחה לעיין בפרוגרמה הכלכלית שהוכנה לתוכנית המתאר.

יש להדגיש כי המדובר באמירה סתמית שבינה ובין צמצום אזור תעסוקה של בנימינה גבעת עדה – לא יכול להיות כל קשר.

23. למעשה ייתכן מאוד, כי אילו ידעה המועצה כי בכוונת הולנת"ע לעסוק בנושאים אלו – **הייתה המועצה עורכת שינויים בתכנון על מנת שלא לקיים דיון בפני הולנת"ע.**

24. בדיון החיצוני שהתקיים בפני הולנת"ע – הולנת"ע לא עסק כמעט כלל (למעט אזכור טכני) בצפיפות המגורים בשטח הבנייה החדש וכן אזור התעסוקה, למעלה מכך - **הולנת"ע לא טרחה לקבל את התייחסות את המועצה לסוגיות אלה.**

25. כך, לאחר סיום הדיון החיצוני ולאחר שהיא לא הביאה בפני המועצה את כוונתה לדון בסוגיות של צפיפות הבנייה ואזור התעסוקה (לאחר שבדיון החיצוני לא הועלו סוגיות אלו). החליטה הולנת"ע בדיון ביום 13/6/2021 להגדיל את ממוצע צפיפות הבנייה בשטח הבנייה החדש ולצמצם את אזור התעסוקה.

26. חברי הולנת"ע הגישו למועצה הארצית בקשה לקיום דיון חוזר בהתאם **לסעיף 6(ב) לחוק התכנון והבניה**, אלא שהמועצה הארצית החליטה במסגרת דיון פנימי ביום 1/6/2021 **שלא לקיים דיון חוזר בתוכנית.**

27. יש לציין כי כיון שהוועדה המחוזית נדרשת לפעול לפי החלטת הולנת"ע, על פניו יהיה קושי לשנות את קביעות הולנת"ע במסגרת התנגדויות לתוכניות המתאר שנדונות בפני הוועדה המחוזית (וכך הודו גם חברי המועצה הארצית במסגרת הדיון ביום 1/6/2021).

הטיעון המשפטי:

העדר סמכות הולנת"ע לדון בסוגיית צפיפות יחידות הדיור:

ולחלופין – השינוי בצפיפות לא משתלב בסביבה הבנויה כנדרש בהוראות תמ"מ 6:

28. סעיף 62א(ג) לחוק התכנון והבניה קובע כי תוכנית מתאר כוללת היא תוכנית בסמכות ועדה מחוזית סעיף 62א(ג) לחוק **ואינה דורשת את אישור המועצה הארצית ו/או ועדה משנה של המועצה הארצית.**

29. **תוכנית מתאר כוללת היא בסמכות הוועדה המחוזית לתכנון ובניה וזאת בהתאם לסעיף 62א(ג) לחוק התכנון והבניה.**

30. לא בכדי קובע חוק התכנון והבניה "מדרג" סמכויות.

31. הסמכות הניתנת לוועדה לתכנון ולבניה לאישור תוכנית, ניתנת מתוך הצורך לאזן בין הראייה "הארצית" והאינטרס הארצי למול הראייה "המחוזית" והאינטרס המחוזי ובין הראייה "המחוזית" לבין הראייה המקומית והאינטרס המקומי.

32. המועצה הארצית והוועדות מכוחה מבצעות תכנון ברמה הארצית ובאמצעות תוכניות מתאר ארציות קובעות את ההנחיות שיש להחיל על תוכניות במדרג נמוך יותר (וככל שמבוקשת חריגה מהוראת תוכנית ארצית כזו או אחרת – נדרש אישורן הספציפי לחריגה – הקלה).

33. ככלל, אין זה מתפקידה של המועצה הארצית ו/או ועדות מכוחה – להתערב בתוכניות שהם בסמכות הוועדה המחוזית ו/או המקומית (וסמכותן מצומצמת אך ורק לסוגיות ספציפיות שהמועצה הארצית קבעה באמצעות תקנונים של תוכניות מתאר ארצית)

_ – וזאת מ-2 טעמים מרכזיים :

33.1 האיזון בין הצרכים והאינטרסים השונים (האינטרס הארצי למול האינטרס המקומי) בתוכנית שבסמכות ועדה מחוזית – צריך להיעשות על ידי הוועדה המחוזית.

33.2 המועצה הארצית כלל אינה מכירה את הצרכים של הרשות המקומית, כאשר מכינים תוכנית מתאר כוללת לרשות מקומית.

34. כך באישור תוכנית שהוועדה המחוזית מוסמכת לאשרה – הוועדה המחוזית היא הגורם "המאזן" בין האינטרסים ברמה הארצית לבין הצרכים והאינטרסים ברמה המקומית (שהמועצה הארצית כלל אינה מכירה ומודעת להם). כל תוכנית מתאר כוללת של רשויות מקומות נקבעו בסמכות הוועדה המחוזית.

35. אילו המועצה הארצית תטפל בכל תוכנית מתאר כוללת ותיישם אך ורק את האינטרס ברמה הארצית, תפקיד הוועדה המחוזית ריק מכל תוכן. המועצה הארצית פשוט "דורסת" את הצרכים המקומיים של הרשות המקומית למול האינטרסים ברמה הארצית.

36. המועצה הארצית אינה יכולה "לכפות" אינטרסים ברמה ארצית תוך דריסת הצרכים ברמה המקומית שלא באמצעות תוכניות מתאר ארצית ו"תוכניות" שאין להם שום מעמד סטטורי. כל זאת תוך שהיא לא נותנת משקל ראוי לאוטונומיה של הרשות המקומית ולעמדתה.

37. הדרך של המועצה הארצית לייצר הוראות הוא באמצעות אישור תוכניות ברמה ארצית, ולא ייתכן שהמועצה הארצית "כופה" הנחיות שלא באמצעות תוכניות סטטוריות. לעניין זה ראה למשל עע"מ 2528/02 ועדת ערר מחוזית - מחוז המרכז נ' פז חברת נפט בע"מ (נבו, 18/6/2008):

"חלוקה מקורית זו של תפקידים בין מוסד התכנון הארצי, ובין רשויות התכנון המחוזיות והמקומיות שיקפה תפיסת מדיניות מהותית ביחס לדרך שבה ראוי לעצב את התשתית התכנונית הנורמטיבית הכלל ארצית, האזורית והמקומית

מצד אחד, וכיצד, ובידי מי להפקיד את הפיקוח על הביצוע והיישום של התכנון, מצד שני "

"החוק יצר מעין "מחוקק משנה" לענייני תכנון המורכב ממדרג של מוסדות תכנון, מתוחמים בסמכויותיהם, הנתונים למערכת של התנגדויות ועררים. במסגרת ההסדרים האלה, קיימת חשיבות רבה להרכבו של כל אחד ממוסדות התכנון. הרכבו של כל מוסד נגזר מאופיו ומסמכויותיו) ע"א 1216/98 אבוטבול נ' ועדת ערר מחוז מרכז, פ"ד נה. (132, 114) (5)

38. סמכות המועצה הארצית קבועה בסעיף 2 לחוק התכנון והבניה :

2(א) תקום מועצה ארצית לתכנון ולבניה (להלן – המועצה הארצית) לייעץ לממשלה בכל הנוגע לקו הכללי בביצוע חוק זה, לרבות עניני חקיקה, ולמלא את יתר התפקידים המוטלים עליה בחוק זה ובכל דין אחר.

39. סמכויות המועצה הארצית שהוטלו עליה כמופיע באתר המועצה הארצית הם כדלקמן :

- לייעץ לממשלה ולשר האוצר בכל הנוגע ליישום חוק התכנון והבניה (חקיקה ראשית ומשנית).
- ליזום ולערוך תכניות מתאר ארציות (תמ"אות) ולקדמן עד לאישורן ע"י הממשלה.
- לקדם ולאשר תכניות מתאר מחוזיות (תמ"מים).
- לדון בעררים המוגשים על תכניות בסמכות מחוזית ועל ועדות אחרות.
- לדון ולהכריע ב - תכניות, בקשות לשינוי שלביות ובתכניות עבודה לרשתות חלוקת גז- שלא הוכרעו במוסד התכנון שהנושא בסמכותו בזמן שקצב לכך החוק, אם ביקש זאת היזם.
- להמליץ לשר האוצר בשינוי מרחבי תכנון מקומיים.
- לעדכן את מפות ההכרזה על קרקע חקלאית.

40. מקור הסמכות של המועצה הארצית נוצר אפוא באמצעות 2 מקורות נורמטיביים :

41. חוק התכנון והבניה.

42. תוכניות מתאר ארציות שבמסגרת התקנון שלהם עיגנה המועצה הארצית הוראה מפורשת לפיה לסוגייה מסוימת יידרש אישור המועצה הארצית.

43. סמכות הולנת"ע מוגדרת בסעיף 6(א) לחוק התכנון והבניה :

ועדות משנה

6. (א) המועצה הארצית רשאית –

(תיקון מס' 101) תשע"ד-2014

- (1) למנות מבין חבריה ועדות קבועות וועדות לעניינים מסויימים ולקבוע להן את סמכויותיהן ותפקידיהן (בסעיף זה – ועדות משנה) ;
- (2) למנות לוועדות כאמור יועצים מקצועיים ;

(3) לאצול לועדות כאמור מסמכויותיה, למעט כל סמכות בדבר תכנית מיתאר ארצית ובדבר הייעוץ בעניני החקיקה בשטח התכנון והבניה.

44. למועצה הארצית ופעול יוצא מכך לולנת"ע) אין סמכות לדון ולקבוע קביעות ביחס לתוכנית המתאר הכוללת, וסמכותן מצומצמת אך ורק לסוגיות ספציפיות שהמועצה הארצית קבעה באמצעות תקנונים של תוכניות מתאר ארצית כי יידרש להם אישור המועצה הארצית.

45. גם השימוש בסמכות המצומצמת שניתנה למועצה הארצית ולולנת"ע בסוגיות ספציפיות – ראוי שיעשה במשורה – בשים לב שאישור התוכנית ניתן לוועדה המחוזית מתוך הכרה שאותו גורם יודע לבצע את האיזון הראייה בין הראייה במישור המקומי לראייה במישור הארצי.

46. הולנת"ע מונתה מכוח סעיף 6(א)(1) לחוק התכנון והבניה, לולנת"ע אין כל סמכות זולת סמכות שהואצלה לה על ידי המועצה הארצית, וגם כאן המועצה הארצית אינה יכולה להאציל על הולנת"ע סמכות שמלכתחילה שאינה קיימת לה.

47. הסמכות לאשר כאמור תוכנית מתאר כוללת נתונה לוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ולא למועצה הארצית, משכך למועצה הארצית לתכנון ובניה אין סמכות לדון בתוכנית (למעט נושאים בהם קבעה המועצה הארצית במסגרת תוכנית מתאר ארצית כי יידרש אישור המועצה הארצית לסוגיה הספציפית שקבעה) אינה יכולה להעביר סמכות שמלכתחילה לא מוקנית לה – לולנת"ע.

48. לעניין זה ראה עת"מ (חי') 651-08 חברת ז.ק.ש הצפון בע"מ נ' ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים המועצה הארצית לתכנון ובניה (נבו),

"בהמשך לבקשת הועדה המחוזית, דנה הולנת"ע ביום 25.3.08 בתוכנית ג/11923, וקבעה כי התוכנית עומדת בתנאי סעיף 15.4 לתמ"א 18/4, ולפיכך אין צורך בקבלת הקלה. אלא, **שאגב דיון בשאלה זו, מצאה הולנת"ע לנכון לבחון בהזדמנות זו גם את שאלת התאמת התוכנית לתמ"א 31, וזאת, ללא שנתבקשה לדון בכך**. בהקשר זה קבעה הולנת"ע כי "התכנית אינה תואמת את תמ"א 35 ולא ניתן לאשרה על פי סעיף 17.3 להוראות התמ"א, היות ולא תאמה את תמ"א 31."

"הטענה העיקרית בעתירה הינה כי הולנת"ע חרגה מסמכותה עת שקבעה כי תוכנית ג/11923 אינה תואמת את תמ"א 35 ותמ"א 31, וזאת מבלי שנדרשה לכך, וממילא, בחוסר סמכות."

"בתשובה לטענת חוסר הסמכות טוענת הולנת"ע כי משעה שהועברה אליה התוכנית לבחינת קבלת הקלה על פי תמ"א 18/4, ממילא, היתה לה סמכות לדון בכל ההיבטים של הפקדת התוכנית, לרבות התאמתה לתמ"א 31. **לשיטתה, עצם העברת התוכנית אליה, מחייב אותה לבחון את התוכנית על רקע מגמות תכנון ארציות ותוכניות מתאר ארציות, מתוקף היותה מוסד התכנון העליון במדינת ישראל**."

דין העתירה להתקבל.

שוכנעתי כי החלטת הולנת"ע לפיה התוכנית עומדת בניגוד לתמ"א 31, ניתנה בחוסר סמכות, ולפיכך, החלטה זו בטלה. נוכח מסקנה זו, אין צורך להדרש ליתר טענות העותרת, בין היתר, לגבי גופה של ההחלטה, והדיון להלן יתרכז בסוגיית הסמכות בלבד....

" הולנת"ע אינה יושבת כערכאת ערעור על החלטות הועדה המחוזית. הולנת"ע יושבת כגוף נוסף, הדן במתן הקלות לתוכניות - לגביהן החליטה כבר הועדה המקומית כי הן סותרות את תמ"א 31 – הולנת"ע אינה מוסמכת לשנות את החלטת הועדה המחוזית בעניין התאמת/אי התאמת התוכניות לתמ"א 31. סמכות זו לא הוענקה לולנת"ע בדיון, או בכל מקור אחר.

טענת הולנת"ע כי סמכות זו למעשה טבועה מעצם טיבה של הולנת"ע המשמשת כ"מוסד העליון בהיררכיה התכנונית בישראל", נעדרת תשתית נורמטיבית או אחרת. הולנת"ע לא המציאה כל החלטה של המועצה הארצית המקנה לה סמכות לשבת כערכאת ערעור על החלטות הועדה המחוזית. הולנת"ע הינה ועדת משנה של המועצה הארצית לתכנון ולבניה אשר הוקמה בהתאם [לסעיף 6](#) לחוק. ככזו, **אין לה כל סמכות מלבד הסמכויות שהאצילה לה המועצה הארצית, שהיא מוסד התכנון הבכיר, ואף היא, מוגבלת לסמכויות שהוענקו לה בדיון.**"

49. הולנת"ע קונה סמכות מכוח סמכויות **שהוקנו לה על ידי המועצה הארצית, במסגרת תקנונים של תוכניות מתאר ארציות** או בנושאים בהם מוסמכת לדון המועצה הארצית מכוח הוראות חוק התכנון והבניה, שהמועצה הארצית החליטה להאציל את הסמכות לולנת"ע.

50. כאמור, הולנת"ע אינה יכולה לדון בנושאים שהיא לא הוסמכה לדון בהם, לעניין זה ראה עת"מ (חי') 651-08 חברת ז.ק.ש הצפון בע"מ נ' ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים המועצה הארצית לתכנון ובניה

"הולנת"ע הינה ועדת משנה של המועצה הארצית לתכנון ולבניה אשר הוקמה בהתאם [לסעיף 6](#) לחוק. ככזו, אין לה כל סמכות מלבד הסמכויות שהאצילה לה המועצה הארצית, שהיא מוסד התכנון הבכיר, ואף היא, מוגבלת לסמכויות שהוענקו לה בדיון."

51. שטח הבנייה החדש (מתחמים 8.1, 8.2, 9) – **הוא בינוי צמוד דופן** – ולא נדרש אישור המועצה הארצית (ופועל יוצא מכך - אישור הולנת"ע) על מנת לאשרו – אלא אישור הועדה המחוזית בלבד, וזאת מכוח סעיף 6.1.2 לתמ"א 35/1.

"בינוי צמוד דופן בתכנית מקומית: **תכנית מקומית במרקם שמור משולב או במרקם חופי, המשנה את ייעודו של שטח שאינו מיועד לבינוי לשטח המיועד לבינוי, תופקד רק אם השטח ששונה ייעודו הינו צמוד דופן לשטח המיועד לבינוי בתכנית מקומית תקפה .**

52. המועצה הארצית הסמיכה את הולנת"ע (במסגרת סעיף 6.1.3 לתמ"א 35) לדון בהקלות הדרושות לפיתוח בשטחים חקלאיים שאינם צמודי דופן.

53. לאור האמור לולנת"ע לא הייתה כל סמכות לדון לא בסוגיית הצפיפות בשטח הבנייה החדש שהוא שטח צמוד דופן.

54. תוכנית המתאר הכוללת של המועצה הועברה למועצה הארצית לצורך אישור הקלות שנדרשו בהיבט של חיבורים לדרכים אזוריות 652 ו-653 ובהיבט של תיירות חקלאית.

55. התוכנית לא הועברה למועצה הארצית על מנת לקבל אישור לעניין שטח הבנייה החדש (וקל וחומר לא לקבלת האישור לצפיפות בשטח זה).

56. מכאן שהולנת"ע חרגה מסמכותה עת עסקה ודנה בנושאים אלו.

57. לעניין זה ראה והשווה ע"מ 2534/11 עובדי אדמה גן השומרון כפר שיתופי להתיישבות חקלאית נ' הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים שליד המועצה הארצי (נבו, 7/11/12):

בעתירתן העלו המערערות שלוש טענות חלופיות: כי החלטת הולנת"ע ניתנה בחוסר סמכות, שכן על פי תמ"א 35 כלל לא היה צורך באישור המועצה הארצית מאחר שהמקרקעין מצויים בתחום הישוב גן השומרון המיועד ממילא לבנייה ולפיתוח; כי מתקיימת דרישת צמידות הדופן על פי סעיף 7.4.2 לתמ"א 35, שכן המקרקעין מצויים ברצף של בינוי המתחיל בבתי הישוב גן השומרון מצפון מערב לתוכנית ונמשך עד למתקן מקורות שמדרום-מזרח למקרקעין וכלוא בין שני כבישים; וכי היה על הולנת"ע לקבל את המלצת הוועדה המקומית ולאשר את התוכנית אף במסגרת סעיף 6.1.3, שכן תנאיו התקיימו.

58. לחלופין בלבד עמדת המועצה כי על הולנת"ע היא לאשר את התוכנית שהועברה על ידי הוועדה המחוזית בשים לב לטענות בעתירה זו (ראה להלן) שתמציתן הוא בין השאר הטעמים הבאים (שבאים כולם לידי ביטוי ומעוגנים היטב במסמכי התוכנית שהוגשה והפגישות שנעשו במהלך הליכי התכנון):

58.1 הוועדה המחוזית אישרה את הפקדת התוכנית.

58.2 מי שהכין את התוכנית הוא צוות בין משרדי שהוביל מנהל התכנון בעצמו.

צוות מינהל התכנון שהוביל את התכנון הוא שאסף את המידע והכין את הנספחים לרבות נספחי הבינוי ושיתוף הציבור והכין את התוכנית באופן בו סבר שיש לאשרה לאחר עבודה ארוכה ולאחר בחינת מכלול השיקולים מכלל ההיבטים לרבות ההיבט במישור הארצי ומנגד צרכי היישוב.

58.3 מי שביקש להפקיד את התוכנית הוא הצוות הבינמשרדי של מנהל התכנון ובכך הביע מנהל התכנון אמירה מפורשות אמירה כי המדובר בתוכנית שראויה להפקדה כפי שהיא.

- 58.4 בפני הולנת"ע כלל לא עמדו נתונים נדרשים לשינוי כה קיצוני בתוכנית, והיא אפילו לא עיינה בפרגורמה הכלכלית של התוכנית, לא בנספחי הבינוי, לא בנספח החברתי כלכלי - שיתוף הציבור ו/או לקחו אותם כלל בחשבון.
- 58.5 הולנת"ע התעלמה מעבודה שנמשכה למעלה מ-6 שנים בסיומן החליט מנהל התכנון בעצמו להגיש את התוכנית להפקדה.
- 58.6 הולנת"ע לא נתנה משקל ראוי לעקרון האוטונומיה של הרשות המקומית ולא נתנה משקל ראוי לעמדתה.
- 58.7 הולנת"ע התעלמה מהחזון שגובש למועצה במסגרת הליכי התכנון.
- 58.8 הולנת"ע התעלמה מעקרון שיתוף הציבור ושילובו בהליך התכנון בהתאמה לאפייני היישוב – ולא נתנה לו כל משקל.
- 58.9 הצפיפות במסגרת שטחי ההרחבה לא משתלבת בסביבה הבנויה.
- 58.10 הולנת"ע לא נתנה כל משקל לעמדת המועצה ולעמדת הוועדה המחוזית בניגוד מוחלט להוראות הדין.
- 58.11 הולנת"ע לא נתנה למועצה זכות טיעון.
- 58.12 הולנת"ע התעלמה מכך שהגדלת הצפיפות בשטחי פיתוח חדשים בהיקף כה חריג, תיצור מצב לפיו תיווצר בשטחי הפיתוח החדשים "חומה" של בנינים גבוהים סביב שכונות בהם קיימת בנייה בצפיפות נמוכה.
- 58.13 למעשה הולנת"ע נתנה לצפיפות הדיור משקל שהוא בגדר "חזות הכל".
59. בהקשר זה חשוב להדגיש כי תוכנית המתאר המחוזית – תמ"מ 6, שחלה על המרחב, קובעת כי תנאי להפקדת תוכנית אשר מרחיבה אזור פיתוח עירוני (סעיף 5.1.2 (3) (ד)). הוא כי "ההרחבה משתלבת בסביבה הבנויה"
60. הצפיפות שקבעה הולנת"ע יוצרת מצב לפי שטחי ההרחבה לפיתוח מגורים לא משתלבים בשום דרך וצורה במצב הקיים.
61. השינויים הקיצוניים שעשתה הולנת"ע הובילו לכך שהתכנון מפר באופן משמעותי את האיזון למול האוכלוסייה הקיימת, רצונה, אופייה וחזונה, כפי שעלו באופן ברור מהליכי התכנון שנעשו שיתופי הציבור ומסמכי התוכנית וחרג בצורה קיצונית ממאפייני התכנית שהוועדה המחוזית החליטה להפקיד, לאחר שמצאה אותה ראויה.
62. על החשיבות והמשקל שיש לתת לעמדת המועצה ראה בהרחבה עת"מ (ת"א) 8707-07-15 הועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת גן נ' ערן ירושלמי (נב, 28/8/2017) וההפניות שם:
- "אין ספק כי לתושבי רשות מקומית יש עניין ואינטרס מובהק בשאלת המתחולל במישור המקומי, ברשות המקומית אליה הם משתייכים. הדבר בא לידי ביטוי גם בעובדה שמדובר במוסדות נבחרים, בין היתר על סמך הכוונות והתכניות שהם מציגים לגבי המקום...."

”התכנון אמור לתת מענה לצרכים הנוכחיים של האוכלוסייה הקיימת, כמו גם לחזון הרשות המקומית ולצרכים של התושבים העתידיים....”

לאור זאת, יש לקחת בחשבון גם שיקולים חברתיים-כלכליים, כמו האופי שהרשות המקומית מבקשת לתת לאזור מסוים.

63. עוד נקבע בפסיקה כי יש להבחין בין רשויות קטנות וקהילתיות לבין ערים גדולות, בהקשר של עיצוב האופי המקומי, ראה:

יש להבחין בעניין זה בין רשויות קטנות וקהילתיות לבין ערים גדולות ומטרופוליניות. עמד על כך שלום זינגר, [דיני שלטון מקומי](#) – הווה ועתיד (2013), שם בעמ' 142:

”ככל שהרשות המקומית קטנה יותר וקהילתית יותר באופיה, יש הצדקות דמוקרטיות להשאיר הסדרות של נושאים השייכים לתחום הקהילה לרמה המקומית. לעומת זאת, ככל שהרשות המקומית גדולה יותר ובעלת אופי אורבני ומנוכר, יש הצדקה פחותה להסדרה מקומית.... גודלה של רשות מקומית מטרופוליטנית ואופייה אינם מצדיקים לתת בידיה את הכוח לחולל מהפכה שמטרתה לשמר אופי חברתי או לכידות פנימית שממילא אינם קיימים בקרב התושבים המתגוררים בתחומה”

ועוד ראו:

לכוונותיה של הוועדה המקומית, שהיא זו שיזמה את התכנית יש לתת משקל בפרשנותה (ראו לעניין זה: [בג"ץ 142/89 תנועת לאו"ר – לב אחד ורוח חדשה נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מד \(3\) 529, 550 \(1990\)](#). עמד על כך פרופ' יצחק זמיר, [בספרו: הסמכות המינהלית](#), כרך א' 223 (מהדורה שנייה, 2010, להלן: [זמיר, הסמכות המנהלית א'](#)):

”במתן הפירוש... בית המשפט מביא בחשבון שהחוק הפקיד את הסמכות בידי הרשות והטיל עליה את האחריות להפעלת הסמכות. הוא מודע לכך שהרשות היא בעלת כישורים להפעלת הסמכות, לעתים אפילו בעלת מומחיות מיוחדת, והיא מתבססת על ניסיון מעשי. הוא מעריך את העובדה שהיא פועלת מתוך היכרות קרובה עם המצב בשטח, כדי לממש מדיניות שלטונית במסגרת המשאבים העומדים לרשותה... על בית המשפט להטות אוזן לפירושה של הרשות המבצעת את החוק ולהערוכה”

דברים אלו יפים במקרה שלפניי כאשר הוועדה המקומית יזמה את התכנית החדשה למטרה מסוימת, הציגה אותה לפני הוועדה המחוזית וזאת סמכה את ידיה על אותה מטרה עצמה.

64. למותר לציין כי הוראות תמ"מ 6 כפי כל תוכנית הם בגדר "חיקוק" והדרישה להשתלבות של שטח חדש לפיתוח בשטח המבונה הקיים היא בגדר הוראת חקיקה.

65. עוד בהקשר זה יש לזכור במקביל הוועדה המחוזית מקדמת תיקון לתמ"מ 6 (לצורך הגדלת שטחי הפיתוח במסגרת תמ"מ 6 והתאמתם לתוכנית המתאר הכוללנית). בהקשר זה יש להפנות להוראת סעיף 7.4 לתמ"מ 35 הקובעת כי תוספת שטח לפיתוח ליישוב בעל מרקם שימור משולב תתבצע רק במידה ואין שינוי מהותי של אופי האזור.

66. נזכיר כי תמ"מ 35/1 היא תמ"מ אשר מבחינה בין השטחים השונים על פי "מרקמים" – כאשר בנימינה כאמור מצויה במרקם שימור משולב.

67. בדברי ההסבר לתמ"מ 35 מוסבר כי התוכנית מבחינה בין שטחים "על פי מרקמים".

בנימינה מצויה במרקם "מרקם שמור משולב", מרקם זה מיועד להשיג שילוב מירבי של הערכים המאפיינים עם פיתוח מוגבל במרכז הארץ ופיתוח זהיר באזורי הפריפריה, התכנית מסבירה שבמרקם זה בולטות מגמות השימור והטיפוח.

שטחים בעלי ערך נופי סביבתי גבוה מוגדרים בתמ"מ 35 כשטחים ברגישות נופית סביבתית גבוהה (שבעניינם מחויב הגשת נספח נופי), כאשר הפיתוח סביבם נדרש להיות " פיתוח זהיר ומבוקר המשתלב בסביבתו."

החלטת הולנת"ע בהקשר של הצפיפות ואזור התעסוקה ניתנה בהליך פגום, בשרירותיות, ללא בחינת נתונים ויסודות עובדתיים, ותוך פגיעה בזכות הטיעון של המועצה:

68. הולנת"ע לקחה תוכנית שגובשה משך 6 שנים (ע"י צוות שמונה על ידי מנהל התכנון!) ושעברה את אישור הוועדה המחוזית ובחצי שעה!!! פשוט "הפכה" חלקים ניכרים ומשמעותיים בתוכנית תוך פגיעה קשה במועצה, הכל ללא זכות טיעון, ללא שאספה ו/או ביקשה לקבל נתונים בנוגע לסוגיות אלו, ואף ללא הודעה כי בכוונתה לעסוק בנושאים אלו.

69. המדובר בהתנהלות הנגועה בשרירותיות, בחוסר הסבירות הקיצוני, המדובר ואף בזלזול של ממש במאמצים של המועצה ושל כלל הגורמים השונים שהושקעו בתוכנית משך שנים, צוות מנהל התכנון, הוועדה המחוזית, שיתופי הציבור שנעשו עם התושבים, בהצגות התוכנית שנערכו לתושבים, בהתייחסויות של כלל הגורמים, בתיאום למול הוועדה המחוזית ועוד.

70. בדיון החיצוני שהיה בולנת"ע, התמקדה הולנת"ע שהתבקשו בהיבט התחבורה ובהקלה שהתבקשה בהקשר של השטח שסומן לשטח חקלאי מיוחד (תיירות החקלאית), ולא בהקשר של אזור התעסוקה ו/או הצפיפות.

71. הולנת"ע לא פנתה למועצה וביקשה את התייחסותה בנוגע לסוגיות של הצפיפות ואזור התעסוקה לא שאלה שאלות כלשהם בנוגע לצפיפות במתחם הבנייה החדשה ובנוגע למצב הקיים בנוגע לצפיפות, לא שאלה שאלות בנוגע לאזור התעסוקה ולמצב הקיים, הולנת"ע:

72. לא התייחסה לנספח הבינוי של התוכנית הכוללת על מנת להבין את המצב הקיים.

73. לא התייחסה לנספח החברתי כלכלי - שיתוף הציבור לתוכנית.

74. לא התייחסה לפרוגרמה הכלכלית לתוכנית.

75. לא התייחסה לנספח החקלאות לתוכנית.

76. התעלמה לחלוטין מהחזון שגובש במסגרת הליכי תוכנית המתאר.

77. לא הצביעה בפני המועצה על פערים כלשהם שקיימים להשקפתה, לא התריאה בשום דרך בפני המועצה כי היא שוקלת לבצע שינויים כלשהם בתוכנית, קל וחומר לא שינויים משמעותיים, מהתוכנית אשר הוצגה בפניה וגם לא ביקשה לברור ו/או לאסוף ו/או שיוצגו בפניה נתונים כלשהם.

78. לאחר שהסתיים הדיון הפתוח, וללא שהתבקשה המועצה וגם ללא שניתנה למועצה אפשרות להתייחס לצפיפות ואזור התעסוקה עסקה הולנת"ע בסוגיות של צפיפות יחידות הדיור בשטח הבנייה החדשה, ואזור התעסוקה והחליטה להורות על שינויים משמעותיים בתוכנית המתאר הכוללת בהקשר של הצפיפות ואזור התעסוקה, כאמור ללא שניתנה למועצה התראה כלשהי כי בכוונת הולנת"ע לעשות שינויים בנושאים אלו, ובלא שהולנת"ע נתנה אפשרות למועצה להתייחס לשינויים אלו.

79. החלטת הולנת"ע היא זלזול של ממש תוך התעלמות מוחלטת מהעבודה שנעשתה לאורך שנים ע"י המועצה, הן למול מנהל התכנון (שתוכנית המתאר נעשתה על ידי צוות מטעמו), והן למול הוועדה המחוזית וכלל הגופים שלקחו חלק בהכנת תוכנית המתאר.

80. תוכנית המתאר שהומלצה להפקדה על ידי הוועדה המחוזית היא פרי עבודה של שנים רבות של צוות בראשות מינהל התכנון! וזאת לאחר שלובנו מחלוקות כאלה ואחרות בין המועצה, הוועדה המחוזית ועמדות הציבור בשיתופי הציבור שנעשו, והכל בליווי צמוד של נציגי מנהל התכנון, לאר שהוכנו נספחים לעניין הצפיפות הקיימת, ולאחר שהוכנה פרוגרמה כלכלית ובדיקה בנושא.

81. התנהלות הולנת"ע היא למעשה מסר כי אין כל טעם ואין כל ערך לעבודה סייזיפית של הרשות המקומית, של הוועדה המחוזית ושל כלל הגופים אשר פועלים להכנת התוכנית, שכן בסופו של יום תבוא המועצה הארצית תשנה משמעותית את התוכנית, ותכפה את רצונה הן על הוועדה המחוזית,

הן על הרשות המקומית ועל הציבור וזאת ללא שבדקה כלל ולא עמדה על נתונים ברשות המקומית ועל הצרכים של הרשות המקומית.

82. על חשיבות והמשקל שיש לעמדת הרשות המקומית (והיקש הנדרש לוועדה המקומית בה חברים נציגי הרשות המקומית) ראה ע"א 2902/97 אחים עופר הנדסה ופיתוח בע"מ נ' גליקמן (4/2/1999):

"מכאן עולה, כי הדיון בתכניות מיתאר מקומיות בפני הוועדה המקומית אינו פורמאלי גרידא, אלא המדובר בהליך המבטיח את האיזון הכולל של הליכי אישור התכניות. אף שאין ההכרעה בדבר אישור התכניות מסורה בדרך-כלל בידי הוועדה המקומית, **הרי שלעמדתה צריך להיות משקל של ממש בהליך האישור בפני הוועדה המחוזית. על הוועדה המקומית מוטלת החובה לגבש כהלכה את עמדתה ביחס לתכניות המיתאר המקומיות המובאות בפניה, כשם שעל הוועדה המחוזית מוטלת החובה לתת את מלוא כובד המשקל הראוי לעמדתה של הוועדה המקומית.**

הדבר דומה לכל הליך מינהלי אחר שבו מוטל על הרשות המוסמכת להיוועץ עם גורם אחר לפני קבלת החלטתה. סמכות היוזמה או ההמלצה של הוועדה המקומית הופכת אותה, הלכה למעשה, למעין גוף מיועץ לוועדה המחוזית. הפרת חובת ההתייעצות של הרשות המוסמכת עשויה לגרום לבטלות החלטתה. ראו י' **זמיר הסמכות המינהלית** (כרך ב) [8], בעמ' 856-854, וההפניות שם.

העדר בחינה, איסוף והצגה של נתונים עובדתיים, העדר מתן משקל להחלטה להפקיד את התוכנית, פגיעה קשה בהסתמכות של המועצה ויזמי התוכנית:

83. החלטת הולנת"ע שהתקבלה ביום 13/4/2021 התקבלה ללא גיבוש תשתית עובדתית וללא איסוף נתונים ואפילו ללא בקשה להציג בפניה נתונים שקשורים למועצה.

83.1 ההחלטה על הגדלת היקף הצפיפות ל 15 יח"ד נשענה על התייחסות לבנימינה כיישוב עירוני למרות שבנימינה היא ישוב המוגדר בתמ"א 35 כבעל מרקם שימור משולב, והכל ללא שקיים מתווה לצפיפות הדיוור במסגרת תמ"א 35 ואף ללא שהולנת"ע עיינה בתמונת המצב הקיימת של היישוב.

83.2 כך ההחלטה "לצמצם" את אזור התעסוקה נשענה על אמירה "כללית" כי בתוכנית האסטרטגית 2040 קיים "עודף בשטחי תעסוקה".

84. הולנת"ע התעלמה מכך שהמועצה הארצית - מינהל התכנון עם צוות בינמשרדי של משרדי הממשלה – הוא עצמו יוזם התוכנית! הוא עצמו ביצע איסוף של הנתונים, נתוני הצפיפות ואופי היישוב, הכין תוכנית וקבע את הצפיפות במסגרתה, הכין פרגורמה כלכלית, ואת מסמכי התוכנית ולאחר שיח ארוך הגיש את התוכנית לוועדה המחוזית לאחר בחינת כלל השיקולים.

85. הולנת"ע כלל לא קיבלה נתונים ספציפיים לגבי בנימינה גבעת עדה, לא אספה כאלה, לא בחנה אותם ולא ניתחה אותם. הולנת"ע פגעה קשות בצמצום משמעותי אזור תעסוקה שאמור להיות העוגן הכלכלי של בנימינה גבעת עדה, וזאת בשים כי במצב הקיים (נוכח כך שכמעט ולא קיימים שטחי תעסוקה במועצה) למועצה לא קיים חוסן תקציבי. הולנת"ע גם לא ביקשה שיוצגו לה נתונים בעניין זה על מנת שתבחן (זאת גם אם לא רצתה לאסוף את הנתונים בעצמה).

86. עצם הגשת התוכנית לוועדה המחוזית על יד מנהל התכנון במועצה הארצית ועצם ההחלטה להפקיד את התוכנית – היא אמירה מפורשת של מנהל התכנון כי מדובר בתוכנית שראוי להפקידה ולאשרה, שהרי מנהל התכנון לא היה מגיש לוועדה המחוזית תוכנית שהוא סבור שאינה ראויה להפקדה ואישור.

87. והנה לאחר שמנהל התכנון עצמו הגיש את התוכנית, והוחלט להפקיד את התוכנית, הגיע הולנת"ע ובחצי שעה ביצעה שינויים מהותיים בתוכנית שמנהל התכנון עצמו עם צוות בינמשרדי הכין וראה בה תוכנית ראויה ומאוזנת, וזאת תוך דריסה מוחלטת של האיזונים שנעשו במסגרת התוכנית בין רצונות המועצה לרצונות ברמה המחוזית והארצית.

88. מעבר לכך, החלטה על הפקדת תוכנית היא אמורה ברורה ומפורשת כי התוכנית שהוגשה ראויה להתאשר (בכפוף להתנגדויות שגם אם ניתן להגישם, וגם אם יובילו לשינויים מסוימים, אינם אמורים בכל מקרה לשנות באופן בלתי מוגבל את התוכנית שהוחלט להפקיד) זאת בשים לב להסתמכות שאף נוצרת מהחלטת ההפקדה.

89. לעניין זה ראה עמ' 4374/08 הועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים נ' ג'אלב בד' ו-9 א'ח'

"בד עם הקביעה בדבר עצם סמכותה של הוועדה לשנות מהחלטת ההפקדה,

נקבעו גבולותיה של סמכות זו. כפי שקבע בית המשפט:

"יש להוסיף שאת הסמכות לשנות תכנית שלא על-פי התנגדות, בשלב האישור הסופי (אם אמנם היא קיימת), ועל-אחת-כמה-וכמה את הסמכות לדחות תכנית בשלב מאוחר זה, אחרי שכבר ניתן האישור להפקדה, יש להפעיל בזהירות רבה כדי לא לגרום לאזרח עוול, אם הוא שינה את מעמדו לרעה בסמכו על אישור ההפקדה. מוכן אני להסכים שהבדיקה מטעם הוועדה לפני אישור התכנית להפקדה יכולה להיות פחות יסודית מאשר הבדיקה שלפני האישור הסופי. אבל לפחות בדיקה של עיקרי התכנית חייבת להיערך גם לפני אישורה להפקדה, כי אין לשכוח שעצם אישור התכנית להפקדה נותן יסוד לציפיית היוזם שבאין התנגדויות ובאין נסיבות מיוחדות אחרות תזכה התכנית גם לאישור הסופי לפחות בעיקרה. חייבים להיות טעמים כבדי משקל כדי להצדיק את הפיכת הקערה על-פיה בשלב האחרון ביזמת הוועדה עצמה." (ענין חדג'ס, עמ' 38-137) [ההדגשות הינן שלי, ס' ג'"].

בדומה קבע בית המשפט בע"א 196/90 ירמיהו עיני, חברה לבנין בע"מ

נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות, פ"ד מז (2) 111, 131 (1993), כי :

"כדי שהרשות תהיה רשאית לשוב ולדון בענין, עליה להביא בחשבון את החלטתה הקודמת, תוצאותיה, מה הטעם שהיה מונח ביסודה ומה הנתון החדש שנתגלה. אין היא יכולה במקרה כזה לנהוג כלאחר יד, אלא עליה לבחון את המצב החדש בכובד ראש, לשקול ולהעריך אם התקיימו נסיבות חריגות המחייבות מתן פתרון שונה למצב נתון ואם מתקיים במקרה נושא הדיון אינטרס ציבורי מובהק, הגובר על כל אינטרס צר יותר של הפרט או חוג אזרחים מסוים."

90. לעניין זה ראה בג"ץ 10934/02 קיבוץ כפר עזה אגודה להתיישבות חקלאית שיתופית נ' מינהל מקרקעי ישראל ועוד 7 אח' (נבו, 10/5/2004) :

"שלב הפקדתה של תוכנית - גם אם בתנאים - הנו שלב בעל משמעות בהליך התכנון. אכן, ההחלטה על הפקדתה של התוכנית אינה סופית ואינה מחייבת והיא כפופה להתנגדויות ולהכרעה בהן (וראו הוראות סעיפים 85-108 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965). עם זאת, היא מלמדת על עמדתם החיובית ועל תמיכתם של מוסדות התכנון בתוכנית ועל סיכוייה הגבוהים של התוכנית לקבל אישור בסופו של ההליך (ראו: בג"ץ 701/81 רות מלאך נ' רפאל לוי, פ"ד לו (3) 1, 4-5). הפקדת התוכנית באה גם, בדרך כלל, לאחר תקופה לא קצרה שרשויות התכנון עסקו בה, ולאחר שהושקעו בה ובקידומה בשלב התכנון זמן, מאמצים וממון לא מעטים. שלב ההפקדה הנו גם בעל השלכות נורמטיביות. הפקדתה של התוכנית מטילה מגבלות על שימושים נוגדים בקרקע (סעיף 97 לחוק התכנון והבניה) ומקנה למוסד התכנון שיקול דעת לאסור מתן היתרי בניה או לקבוע תנאים לכך (סעיף 98 לחוק התכנון והבניה).

[...]

המסקנה היא, כי הפקדתה של תוכנית מהווה שלב משמעותי מבחינת סיכויי אישורה של התוכנית בעתיד על ידי רשויות התכנון. ככזו, היא גם מהווה אינדיקציה להסתמכות הלגיטימית של החוכר ולהשקעות שהשקיע בהסתמך על ההתקדמות בהליכי התכנון."

עוד ראה ספרם של ש' דנה וש' זינגר, דיני תכנון ובנייה (2015) ; בעמ' 433 וההפניות הנזכרות בהערות השוליים (ש) :

בהחלטה על הפקדתה של תוכנית מוסד התכנון המוסמך נוקט עמדה שלפיה התוכנית ראויה, להתאשר ולקבל תוקף. ככזו יוצרת החלטה על הפקדתה של תוכנית ציפיות לגיטימיות לאישורה באין נסיבות מיוחדות, אף כי לא זכות קנויה לכך."

91. לאחר שהוחלט על הפקדת תוכנית, אין מקום לשינויים משמעותיים באופן בלתי מוגבל, שכן בכך כל הליכי התכנון שנעשו בטרם הוחלט על ההפקדה מרוקנים מתוכנם, ראה למשל ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ נ' אדם טבע ודין (נבו, 4/2/2002):

אם נאפשר במסגרת התכנית גמישות בלתי מוגבלת לזים, או אפילו לרשויות התכנון, אנו עלולים לפתוח פתח לעריכת שינויים גדולים בתכנית בלי שלציבור הנפגע מכך תהיה אפשרות להשמיע התנגדות לתכנית, ובכך נשים לאל את מטרותיו של ההליך התכנוני הקבוע בחוק התכנון והבניה ואת אחד הכלים החשובים להבטחת תקינותו של הליך זה.

עוד ראו: ערר (מטה) 34/18 מועצה אזורית מנשה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז חיפה

"אנו סבורים כי ההחלטה בדבר הפקדת התכנית, ובפרט על רקע ישיבות העבודה הרבות שנערכו לגביה בלשכת התכנון והנושאים התחבורתיים שנדונו ברבות מהן, היוותה אמירה של מוסד התכנון כי התכנית ראויה להתאשר, ואף יצרה מידה מסוימת של הסתמכות. על חשיבותו של שלב ההפקדה בהליך אישור התכנית ניתן ללמוד, בין היתר, מסעיף 108(ג) לחוק, הקובע כי בהיעדר התנגדויות, תכנית שהופקדה תאושר באופן אוטומטי בחלוף פרק הזמן שנקבע לכך."

עוד ראה: עת"מ (חי') 28375-10-16 אילת אלחדס נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה - צפון חיפה (נבו, 12/2/2017).

"על כן, כאשר מוסד תכנון מחליט על אישורה של תכנית להפקדה בכפוף לשינויים ותיקונים, ברי ששינויים ותיקונים אלו לא יכולים להביא לשינוי מהותי בתכנית עד כדי שינוי פניה ללא היכר. כך ברי כי לא ניתן לשנות את הייעודים שנקבעו בתכנית, לשנות את תחום התפרסותה של התכנית, לשנות את התפיסה התכנונית שעמדה בבסיסה של התכנית וכדומה (ראו בג"צ 189/74 ברונר נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, ירושלים, פ"ד כט; 492, 496 (1974); עע"מ 8354/04 האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדואים בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה [פורסם בנבו; (25.1.2006)] [ש' דנה הנ"ל עמ' 485; בג"צ 3236/93 מרכז על שם ורה סלומונס נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז המרכז] פורסם בנבו. (24.1.1994) [ככל שהשינויים הנדרשים משמעותיים יותר, שומה על מוסד התכנון להורות כי שינויים ותיקונים אלו יובאו לדיון מחודש בפניו, שאחרת יועבר שיקול הדעת לאישור השינויים ולתיקונים למגישי התכנית."

הולנת"ע לא נימקה את הסיבה להגדלת צפיפות יח"ד (מה שמעיד על השרירותיות, העדר בדיקה של נתונים וחריגה ממתחם הסבירות):

92. הולנת"ע לא נתנה נימוק כלשהו לעניין ההחלטה להגדלת היקף הצפיפות בשטח הבנייה החדש. במסגרת התמליל ניתן לראות כי העיסוק בעניין זה היה קצר ביותר וכאשר נעשה ניסיון לקיים שיח בנושא, ציינה יו"ר הולנת"ע כי "**אין ברירה**".

93. בין השורות ניתן להבין כי הולנת"ע החליטה על הגדלת הצפיפות **מתוך רצון להגדיל את היצע הדיור ברמה הארצית** ותוך שהיא מתייחסת למועצה (כפי שעולה מהתמליל) כיישוב "בעל מרקם עירוני" תוך התעלמות מכך שתמ"א 35 קובעת מפרשות שהמועצה היא יישוב בעל "**מרקם שימור משולב**".

94. במסגרת מרקם שמור משולב נקבע כי לבצע **פיתוח מוגבל וזהיר** – והולת"ע כאמור התעלמה מכך כליל.

95. תמ"א 35 קובעת בלוח 1 (צפיפות נטו מינימאלית למגורים) צפיפות של 4 יחידות דיור במחוז חיפה ליישוב עד 20 אלף תושבים **במרקם שימור משולב**, וצפיפות של 6 יחידות דיור ליישוב עד 50 אלף תושבים במרקם שימור משולב.

96. מכאן שבהחלטת הולנת"ע קיימת חרטה **בשיעור 150 אחוז מהצפיפות שנקבע בלוח 1 לעניין יישוב בעל אופי מרקם שימור משולב**.

97. המדובר בשיעור חריגה **בהיקף חסר כל פרופורציה, היגיון וסבירות! שאין לו כל הצדקה ומנוגד לחלוטין לעמדת הצוות הבינמשרדי שעמל על הכנת התכנון והגיש אותה להפקדה**.

98. הולנת"ע גם לא עיינה בנתוני הצפיפות הקיימים של היישוב פי שהוכנו בנספחי תוכנית המתאר, שהראו כי המדובר ביישוב בעל צפיפות נמוכה ועל כן גם גידול בצפיפות (ככל שיהיה) צריך להיות **גידול מבוקר ומאוזן**. גם אם יש צורך בהגדלת היקף צפיפות במידה מסוים לא ניתן "לשנות" את פניו של יישוב קיים באופן כה קיצוני וללא כל איזון.

99. **יודגש כי לא קיים מתווה לעניין צפיפות הדיור בתמ"א 35 ועל כן הקביעה של הולנת"ע כי יש להחיל מתווה צפיפות ממוצעת של 15 יח"ד לדונם – היא שגויה ומקוממת**.

התעלמות מוחלטת משיתופי הציבור שנערכו:

100. במסגרת תמ"א 35 נקבע כי לפעול בהליכי התכנון בשיתוף הציבור (מעבר למנגנון ההתנגדויות) במסגרת הליכי התכנון.

10. שיתוף הציבור

- א. המרחב הישראלי נעשה צפוף יותר ויותר, המציאות משתנה בקצב הולך וגובר, אוכלוסיית ישראל נעשית מגוונת יותר והתכנון עוסק - לעיתים תכופות יותר מבעבר - בהתחדשותם של מרחבים שהיו בנויים ומאוכלסים קודם לכן. המתכננים ומוסדות התכנון כבר אינם יכולים להניח כי יש להם את כל הידע והכלים הנדרשים לקבלת הכרעות תכנוניות.
- ב. מנגנון שיתוף הציבור הקבוע בחוק התכנון והבנייה (ההתנגדויות) לוקה בחסרונות: המעורבות של הציבור נעשית בשלב מתקדם מאוד של התכנון; זכות ההתנגדות איננה שמורה לכל אחד; הציבור לא תמיד מודע לקיומה של התכנית ועל זכותו להתנגד לה; יוזמי התכנית והמתנגדים פועלים זה כנגד זה; ולא תמיד ניתנת שהות למתנגדים לגבש עמדה מקצועית.
- ג. הליכים שונים של שיתוף הציבור בתכנון כבר בשלבים המוקדמים, מתוך חתירה לשיתוף פעולה והעשרה הדדית, ומתוך שאיפה ללמוד את צרכיו ושאיפותיו של הציבור הפכו לחלק משמעותי מהתכנון בעולם המפותח.
- ד. המתכננים ומוסדות התכנון ישקלו גם את השיקולים הבאים:
- (1) הצורך לשיתוף את הציבור בהליכי התכנון המוצע.
 - (2) הדרך המתאימה ביותר לשיתוף את הציבור בהליכי התכנון, השלב בו השיתוף מתבצע, זיהוי הציבור שעמו ראוי להתייעץ, האופן שבו מביאים את הנושא לידיעת אותו ציבור, והמנגנון הטוב ביותר לעיגון העמדות שהובעו ע"י הציבור במסמכי התכנית וקביעותיה.
 - (3) בנוסף לרצון ולצורך להיעזר בידע המצוי אצל הציבור, והשאיפה לטייב את התכנון כתוצאה מכך - יש לשקול גם את השפעת התהליך של שיתוף הציבור על ישימותה הכלכלית של התכנית, על משך הקידום שלה, ועל ההוצאות הכרוכות בכך.
 - (4) ככל שהתבצע הליך של שיתוף ציבור בתכנית - ידאג מוסד התכנון לקבל תיעוד מדויק של העמדות שהובעו על ידי הציבור, ויכלול אותן במסגרת שיקוליו לעת קבלת ההכרעות.

101. במסגרת הכנת תוכנית המתאר נערכו מספר רב של שיתופי ציבור ושולחנות עגולים, במסגרתם סוגיית אזור התעסוקה וסוגיית הצפיפות עלו בעוצמה.

102. בשיתופי הציבור הובעה עמדה מפורשת לפיה **הציבור מעוניין בשמירה על צפיפות נמוכה** במסגרת תוכנית המתאר (וכי המועצה זקוקה לאזור תעסוקה **כאוויר לנשימה על מנת שיהווה עוגן כלכלי שאינו קיים כיום במועצה על מנת שתוכל לעמוד על רגליה**).

103. הולנת"ע לא עיינה כלל בממצאים של שיתופי ציבור אלו, לא קיבלה תיעוד שלהם ולא נתנה להם כל משקל, **הכל בניגוד להנחיות תמ"א 35**.

הנימוק שנתנה הולנת"ע לצמצום אזור התעסוקה חסרת כל סבירות וקשר ומשולל כל יסוד (ומעיד על השרירותיות, העדר בדיקה של נתונים והחריגה ממתחם הסבירות):

104. במצבה הנוכחי סובלת המועצה **מפחיתות תכנונית** בשים לב לכך שכמעט ולא קיימים בתחום שיפוטה שטחי תעסוקה ווהיא **סובלת מהעדר מקורות לארנונה מניבה (ארנונה עסקית) בתחום שיפוטה. למועצה חוסר משמעותי אפוא בשטחי תעסוקה ואין על כך חולק.**

105. **פחיתות תכנונית** והעדר שטחי תעסוקה אינם שנויה במחלוקת וצוות מנהל התכנון והוועדה המחוזית הכירו זאת היטב בעת הליכי תכנון תוכנית המתאר.

106. לאור האמור מטרת הכנת תוכנית המתאר בין השאר היא לשפר את המצב התכנוני של המועצה תוך הגדלת שטחי התעסוקה, על מנת לשפר את מצב הפחיתות התכנונית ממנו היא סובלת.
107. הצוות הבינמשרדי ביצע בדיקה מעמיקה בהקשר זה והגיש נספח כלכלי, במסגרתו עמד על הפחיתות התכנונית ממנה סובלת המועצה, בהעדור אזורי תעסוקה, והתוכנית הוגשה להפקדה תוך שהצוות מדגיש כי בנימינה גבעת עדה זקוקה לאזור תעסוקה בסמוך לשטח אליו תועתק הרכבת בהיקף שהוצע, זאת נוכח הפחיתות התכנונית ממנה היא סובלת, מחסור באזורי תעסוקה – למעט 2 אזורי תעסוקה קטנים ביותר, (ולאור כך שהעתקת תחנת הרכבת עלולה להוריד את האטרקטיביות של אזור התעסוקה הקטן הקיים כיום ליד הרכבת ואזור התעסוקה הקטן כרמל שקיים קושי במיקומו והוא סובל מחוסר אטרקטיביות.
108. כאמור הולנת"ע החליטה על צמצום אזור התעסוקה כיוון שלשיטתה "במרחב חיפה" קיים עודף של שטחי תעסוקה.
109. המדובר בהחלטה שהתקבלה בשים לב לאמירת "אגב", ללא כל בדיקה ושאינה יכולה לעמוד בשום היבט, תוכנית המתאר לוותה בפרוגרמה כלכלית מפורטת שהולנת"ע אפילו לא הכירה ובכלל לא התייחסה אליה.
110. מרחב מחוז חיפה משתרע מנהריה ועכו בצפון, דרך הקריות, חיפה, משיור החוף הצפוני, יישובי ואדי מילק וואדי ערה.
111. יש להדגיש – גם אם נניח כי במרחב חיפה קיים "עודף" של שטחי תעסוקה, היבט זה אינו יכול להוות נימוק לצמצום אזור התעסוקה שמיועד להוות עוגן כלכלי של בנימינה גבעת עדה (נוכח כך שכמעט ולא קיימים שטחי תעסוקה במועצה) – אם כבר ההפך הוא הנכון - הכנת תוכנית מתאר כוללת היא אמצעי לתיקון עיוותים במישור של חלוקת העושר המרחבי. כלומר כאשר רשות מקומית קיים עודף בשטחי תעסוקה במרחב לעומת רשות מקומית אחרת, תוכנית המתאר היא האמצעי לתקן עיוות זה.
112. כך גם אם לצורך העניין לדוגמא "עיריית עכו" שנמצאת בכלל בציוד הצפוני של מרחב חיפה קיימים שטחי תעסוקה עודפים, הדבר אינו קשור כלל וכלל למועצה ואינו רלוונטי אליה.
113. תפקידן של מוסדות התכנון הוא לבצע חלוקת "עושר תכנוני" באופן הגון וצודק בין הרשויות המקומיות ואין כל משמעות ל"שטחי תעסוקה" ברמה מרחבית אם הוא מחולק באופן בלתי הגון וצודק בין הרשויות המקומיות והופך רשות מקומית אחת לענייה בשטחי תעסוקה ורשות מקומית אחרת לעשירה בשטחי תעסוקה.

114. תוכנית מתאר מהווה עוגן כלכלי לרשות המקומית ובעת הליכי התכנון על מוסדות התכנון להבטיח כי הרשות המקומית תוכל להוות את אותו עוגן על מנת שהרשות המקומית תוכל לספק את השירותים לציבור.

115. במסגרת תוכנית מתאר כוללנית על מוסד התכנון להבטיח קיומם של אזורי תעסוקה (בהיקפי זכויות בנייה מתאימים לתעסוקה) אשר יהווה את העוגן הכלכלי של הרשות המקומית.

116. על מנת לבצע זאת על מוסד התכנון לבדוק מהי כמות שטחי התעסוקה וזכויות הבנייה הדרושה למועצה על מנת שיהיה לה עוגן כלכלי.

117. הולנת"ע לא ביצעה ולו ראשית של בדיקה כזאת תחת אמירה סתמית כאילו קיום של שטחי תעסוקה בכלל מרחב חיפה העצום, (נוכח כך שכמעט ולא קיימים שטחי תעסוקה במועצה) מהווה עילה לצמצום משמעותי של אזור התעסוקה – מובן שהמדובר באמירה שאינה יכולה לעמוד.

118. ההחלטה בדבר צמצום אזור התעסוקה היא דוגמא מובהקת להתנהלות השרירותית של הולנת"ע, שנעשתה "כלאחר יד" ללא איסוף וגיבוש תשתית עובדתית, תוך התעלמות מעבודה מפרכת משך 6 שנים של הרשות המקומית, צוות מנהל התכנון, הוועדה המחוזית והציבור.

119. תוכנית מתאר מהווה עוגן כלכלי לרשות המקומית ובעת הליכי התכנון על מוסדות התכנון להבטיח כי הרשות המקומית תוכל להוות את אותו עוגן על מנת שהרשות המקומית תוכל לספק את השירותים לציבור.

120. כאמור תוכנית מתאר הוכנה בשיתוף צוות תכנון ממנהל התכנון והוועדה המחוזית לתכנון ובניה, בשיתוף פעולה ועל דעתם, הוועדה המחוזית וצוות התכנון מטעם מנהל התכנון היו שותפים לצורך באזור התעסוקה תוך שהוצג בפניהם הצורך המשווע של המועצה באזור תעסוקה. זאת בין השאר מהנימוקים הבאים:

120.1 למועצה כמעט ולא קיימים שטחי תעסוקה בכלל ובפרט שטחי תעסוקה שיכולים להוות לה עוגן כלכלי.

120.2 אזור התעסוקה הקטן שקיים מועצה בסמוך לרכבת שיתרונו המרכזי הוא סמיכותו לתחנת הרכב, עשוי לאבד מהאטרקטיביות שלו, לאחר העתקת תחנת הרכבת.

121. לא בכדי בהכנת תוכנית המתאר גיבש צוות מנהל התכנון בעצמו יחד עם הוועדה המחוזית והמועצה החלטה להקים אזור תעסוקה בסמוך לרכבת.

122. בנימינה גבעת עדה כמעט ונעדרת אזורי תעסוקה אשר יאפשרו לה לקיים את עצמה. במסגרת תוכנית המתאר צפויה הרכבת להעתיק את מיקומה, כאשר העתקת הרכבת צפויה לגרום לירידה באטרקטיביות של אזור התעשייה הקטן הקיים (הסמוך לרכבת).

123. אזור התעסוקה שנקבע היה אמור להיות העוגן הכלכלי של בנימינה גבעת עדה על מנת שהיישוב יוכל לקיים את עצמו.

124. הצמצום המשמעותי שעשתה הולנת"ע, ללא שמץ של בדיקה כלשהי בנושא, ללא איסוף נתונים, ללא תשתית עובדתית, ללא התייחסות לפרוגרמה הכלכלית של תוכנית המתאר, וללא קבלת מידע – הוא שרירותי, פגום ומקומם.

125. זאת לאחר שכל הגורמים לרבות צוות מנהל התכנון והוועדה המחוזית הבינו היטב כי המועצה זקוקה לאזור תעסוקה זה כאוויר לנשימה. לאחר שפני גורמים אלו הוצגו צרכי המועצה בשים לב לעבודה שהושקעה משך שנים בתוכנית.

126. לעניין זה ראה עת"מ (מרכז) 40122-04-10 עיריית גבעת שמואל נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה (נבו, בפסקה 8):

"אחד משלבי ההכרחיים של הליך מינהלי תקין, על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בהליך תכנוני, הנו לאסוף את כל הנתונים העובדתיים העשויים להשפיע על ההחלטה והתמודדות עם בצורה עניינית ומושכלת) בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח 412, 423-426; ע"א 1711/02 עיריית חולון נ' ארגון הקבלנים והבונים חולון, פ"ד נח 933, 943; ע"מ 1975/01 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה כרמיאל נ' רובינשטיין, פ"ד נו" לא

"לא אחת נקבע כי שיקול הדעת המינהלי ייפסל מקום שימצא שלא ניתן משקל ראוי לאינטרסים שונים שהיה על הרשות להתחשב בהם, כאשר יוצאים מתוך נקודת הנחה כי מדובר בשיקולים חוקיים. יפים לעניין זה דברי כב' השופט ברק בבג"צ 389/80, דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה (1) 421:

"עקרון הסבירות מביא לפסילתו של שיקול דעת מינהלי, אשר אינו נותן משקל ראוי לאינטרסים השונים שעל הרשות המינהלית להתחשב בהם בהחלטתה...

...

אך לא רק שבית המשפט מתייחס, הלכה למעשה, לחוסר סבירות כעילה בפני עצמה, אלא שהוא אומר זאת במפורש.... נראה לי, כי ההלכה של בית משפט זה רואה בחוסר הסבירות עילת פסלות העומדת על רגליה היא, ומכוחה ייפסל שיקול דעת מינהלי בלתי סביר, גם אם תוצאתו אינה החלטה שרירותית, וגם אם ההחלטה התקבלה בתום לב ותוך שקילת כל הגורמים הנוגעים לעניין וגורמים אלה בלבד... סיכומו של דבר: חופש הבחירה המינהלי פועל במתחם הסבירות. בתחום זה לא יתערב בית המשפט ולא יחליף את שיקול הדעת המינהלי בשיקול-דעתו הוא. בחירה הנעשית מחוץ למתחם הסבירות תיפסל על ידי בית המשפט. מתחם הסבירות עצמו נקבע על-ידי בית המשפט, השואל את

**עצמו, מהו תחום השיקולים של רשות מינהלית סבירה
בנסיבות הקונקרטיות של הענין שלפניו".**

127. כאמור הולנת"ע כלל לא ביקשה לקבל התייחסות כלשהי ו/או נתונים כלשהם בהקשר זה מהמועצה
– ולו הייתה מבקשת הייתה מקבלת התייחסות מלאה.

העדר משקל להחלטת הוועדה המחוזית להפקיד את התוכנית ומהפרוגרמה הכלכלית:

128. תוכנית מתאר כוללנית היא בסמכות הוועדה המחוזית לתכנון ובניה וזאת בהתאם לסעיף 62א(ג) לחוק התכנון והבניה.

129. הסמכות הניתנת לוועדה לתכנון ולבניה לאישור תוכנית, ניתנת מתוך הצורך לאזן בין הראייה "הארצית" והאינטרס הארצי למול הראייה "המחוזית" והאינטרס המחוזי ובין הראייה "המחוזית" לבין הראייה המקומית והאינטרס המקומי.

130. המועצה הארצית והוועדות מכוחה מבצעות תכנון ברמה הארצית ובאמצעות תוכניות מתאר ארציות קובעות את ההנחיות שיש להחיל על תוכניות במדרג נמוך יותר (וככל שמבוקשת חריגה מהוראת תוכנית ארצית כזו או אחרת – נדרש אישורן הספציפי לחריגה – הקלה).

131. כך באישור תוכנית שהוועדה המחוזית מוסמכת לאשרה – הוועדה המחוזית היא הגורם "המאזן" בין האינטרסים ברמה הארצית לבין הצרכים והאינטרסים ברמה המקומית (שהמועצה הארצית כלל אינה מכירה ומודעת להם). כל תוכנית מתאר כוללנית של רשויות מקומות נקבעו בסמכות הוועדה המחוזית.

132. אילו המועצה הארצית תטפל בכל תוכנית מתאר כוללנית ותיישם אך ורק את האינטרס ברמה הארצית, תפקיד הוועדה המחוזית מתרוקן מכל תוכן. המועצה הארצית פשוט "דורסת" את הצרכים המקומיים של הרשות המקומית למול האינטרסים ברמה הארצית, וזאת לאחר שהוועדה המחוזית – וצוות הכנת התכנון מטעם המשרד החינוך עמד ובדק את צרכי המועצה.

133. המועצה הארצית אינה יכולה "לכפות" אינטרסים ברמה ארצית באופן שרירותי, תוך דריסת הצרכים ברמה המקומית שלא באמצעות תוכניות מתאר ארצית. הדרך של המועצה הארצית לייצר הוראות הוא באמצעות אישור תוכניות ברמה ארצית, ולא ייתכן שהמועצה הארצית "כופה" הנחיות שלא באמצעות תוכניות.

לעניין זה ראה למשל ע"מ 2528/02 ועדת ערר מחוזית - מחוז המרכז נ' פז חברת נפט בע"מ (נבו), 18/6/2008:

"חלוקה מקורית זו של תפקידים בין מוסד התכנון הארצי, ובין רשויות התכנון המחוזיות והמקומיות שיקפה תפיסת מדיניות מהותית ביחס לדרך שבה ראוי

לעצב את התשתית התכנונית הנורמטיבית הכלל ארצית, האזורית והמקומית מצד אחד, וכיצד, ובידי מי להפקיד את הפיקוח על הביצוע והיישום של התכנון, מצד שני "

"החוק יצר מעין "מחוקק משנה" לענייני תכנון המורכב ממדרג של מוסדות תכנון, מתוחמים בסמכויותיהם, הנתונים למערכת של התנגדויות ועררים. במסגרת ההסדרים האלה, קיימת חשיבות רבה להרכבו של כל אחד ממוסדות התכנון. הרכבו של כל מוסד נגזר מאופיו ומסמכויותיו) ע"א 1216/98 אבוטבול נ' ועדת ערר מחוז מרכז, פ"ד נה. (132, 114) (5)

"שטח חקלאות מיוחד" לתיירות חקלאית:

134. נוכח הפעילות החקלאית הקיימים בבנימינה גבעת עדה, ובשטחים בין בנימינה לגבעת עדה, ביקשה המועצה לייחד פרק מיוחד לפעילות החקלאית, **לחזק את החקלאות, החקלאים והשטחים הפתוחים.**

135. במסגרת זאת הוכן **נספח ספציפי לחקלאות** במסגרת תוכנית המתאר.

136. עוד נקבע בתוכנית המתאר שטח **בייעוד חקלאי מיוחד. המדובר בשטח מצומצם צמוד דופן** לדרך הגישה הדרומית לבנימינה, אשר במסגרתו יתאפשר לחקלאים לקיים פעילות של תיירות חקלאית (כגון ביקור ואירוח בענפים חקלאיים כגון קטיפה עצמי, עיבוד תוצרת חקלאית בהיקף קטן, ממכר תוצרת משק) – פעילות המייצרת הכנסה משלימה לחקלאות.

137. יש לציין כי הן משרד החקלאות והן רמ"י מעודדים פעילות של תיירות חקלאית.

138. בנוסף יזמה המועצה תב"ע לפעילות של תיירות חקלאית (יחד עם בעלי זכויות בקרקע) לאורך דרך הגישה הדרומית לבנימינה (דרך הבורג').

139. הולנת"ע לא אישרה ליעד תחום שטח לפעילות תיירות חקלאית – סעיף 2 להחלטת הולנת"ע (וכן דחתה את התב"ע לתיירות חקלאית **שענייה נדון בעת"מ (חי') 11960-07-19 אבי גולדשטיין נ' המועצה הארצית - ועדת המשנה לנושאים תכנוניים**) במסגרת תוכנית המתאר, תוך שסברה כי דרך הגישה הדרומית (כביש 653) מהווה את "גבול אזור הפיתוח הדרומי".

140. המועצה סבורה הולנת"ע שגתה בקביעה זו, וכי המדובר בקביעה שאינה סבירה ואינה מידתית.

141. השטח החקלאי המיוחד הוא צמוד דופן לדרך 653 בהתאם לעקרונות תמ"א 35 ותמ"מ 6.

142. יש להדגיש כי גם בשטח זה נשמר ככלל אופי הפעילות החקלאית, וכל שמתווסף במסגרתו הוא **פעילות הנלווית וקשורה לחקלאות.**

143. גם אם סברה הולנת"ע כי פעילות ספציפית כזו או אחרת אינה במסגרת הזיקה הנדרשת לחקלאות הרי שניתן היה להבחין בין השימושים השונים, לא לאפשר פעילות מסוימת מתוך "סל הפעילויות" שנקבע, כאשר פעילויות מובהקות הקשורות לחקלאות יש מקום לאפשר (כגון קטיפה, ממכר תוצרת חקלאית) **ובכך היה מושג האיזון והמידתיות הראויה. הולנת"ע אף התעלמה מכך שבמקום גם קיימת תוכנית מאושרת של משתלה – ומכאן שפעילות תיירותית נלווית – אפשרית בשטח מצומצם.**

144. **איסור גורף** של כלל הפעילות בתחום התיירות החקלאית הוא **איננו מידתי ואיננו סביר**, ועל כן יש לבטל את ההחלטה הגורפת של הולנת"ע.

סיכום:

145. לאור כל האמור לעיל יתבקש בית המשפט הנכבד לנהוג כדלקמן :

145.1 לבטל את החלטת הולנת"ע (ו/או את חלקה) מיום 13/4/2021 בנושאים הבאים :

145.1.1 להגדלת הצפיפות המוצעת ל- 15 יח"ד בשטחי הבינוי החדשים.

145.1.2 לצמצם אזור התעסוקה של בנימינה גבעת בתוכנית המתאר הכוללנית.

145.1.3 לביטול ייעוד "שטח חקלאי עם הנחיות מיוחדות".

לחלופין:

145.2 להורות **למועצה הארצית** לקיים **דיון חוזר** בהחלטת הולנת"ע ו/או בחלקה על פי הנחיות בית המשפט – **תוך מתן זכות טיעון למועצה, עיון במסמכי התוכנית והבאת חוות דעת במידת הצורך.**

לחלופין:

145.3 להורות **לולנת"ע** לקיים דיון חוזר בהחלטתה ו/או בחלקה על פי הנחיות בית המשפט – תוך מתן זכות טיעון למועצה, **ומתן אפשרות למועצה להביא בפני הולנת"ע חוות דעת מקצועית ככל שיש צורך (שכן מנהל התכנון עצמו הכין את נספחי התכנון ועל כן אבסורד הוא שהולנת"ע התעלמה מהנספחים שמנהל התכנון עצמו הכין).**

לחלופין:

145.4 להעניק למועצה כל סעד שהוא נכון וצודק בנסיבות העניין.

146. כן יתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים 1-2 בהוצאות משפט ושכ"ט בהתאם לדין.

אריאל פישר, עו"ד

דן נחליאלי, עו"ד

ב"כ העותרת