



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 37335-07-21 מועצה מקומית בנימינה-גבעת עדה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה – ועדת המשנה לעררים ואח'
עת"מ 40085-07-21 גולדשטיין ואח' נ' מדינת ישראל/ משרד הפנים/הולנת"ע ואח'

לפני כבוד השופטת תמר שרון נתנאל

העותרת

1. מועצה מקומית בנימינה-גבעת עדה
ע"י ב"כ עוה"ד דן נחליאלי ו/או אריאל פישר

נגד

המשיבים

1. המועצה הארצית לתכנון ובניה – ועדת המשנה לעררים
2. הוועדה לעניינים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע)
ע"י ב"כ עוה"ד עלאא איוב
פרקליטות מחוז חיפה (אזרחי)
3. הוועדה המקומית לתכנון ובניה יישובי הברון
ע"י ב"כ עוה"ד רנה לפידות
4. יוסי אפלבוים
5. אבי גולדשטיין
ע"י ב"כ עוה"ד רן עמיאל ואח'

פסק דין

1. לפני עתירת המועצה המקומית בנימינה (להלן: "העותרת") שהוגשה נגד החלטת הוועדה לעניינים תכנוניים עקרוניים (הולנת"ע) מיום 13.4.2021 (להלן: "החלטת הולנת"ע") להפקיד את תכנית המתאר הכוללנית של בנימינה גבעת עדה (תכנית מס' 353-0581801) (להלן: "התכנית הכוללנית") בשלושה שינויים אשר מהווים, על פי הנטען בעתירה, "שינוי פניה" של התכנית הכוללנית. העתירה מופנית גם נגד החלטת המועצה הארצית מיום 1.6.2021 שלא לקיים דיון חוזר בהחלטת הולנת"ע.
2. הדיון בעתירה זו אוחד עם דיון בעתירה נוספת, שהוגשה בנוגע להחלטת הולנת"ע [תיק עת"מ 40085-07-21 - להלן: "העתירה השנייה"] על ידי בעלים פרטיים של מקרקעין בתחום התכנית הכוללנית, בנוגע לתכנית מתאר מקומית שהוצעה על ידם (תכנית מס' 353-0857771 - "תיירות חקלאית בדרום בנימינה" (להלן: "התכנית החקלאית") במתחם 11 שבתכנית הכוללנית.
- לאחר ששקלתי את טיעוני הצדדים ואת כל אשר בפניי החלטתי כי נוכח השונות בין העתירות והטענות הנטענות בהן ואף בתוצאה, נכון יהיה לתת פסק דין נפרד בכל עתירה.
- עוד אציין, כי ניתן על ידי סעד ביניים, על פיו עוכבה הפקדת התכנית הכוללנית, עד למתן פסק דין בעתירה דנן (החלטה מיום 5.1.22).



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 37335-07-21 מועצה מקומית בנימינה-גבעת עדה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה – ועדת המשנה לעררים ואח'
עת"מ 40085-07-21 גולדשטיין ואח' נ' מדינת ישראל/ משרד הפנים/הולנת"ע ואח'

3. העותרת טוענת נגד שלושה שינויים משמעותיים, עליהם החליטה הולנת"ע, אשר, לטענתה, מהווים "שינוי פניה" של תכנית המתאר והם:

- א. הגדלת הצפיפות הממוצעת ל 15 יח"ד לדונם בשטח החדש לבנייה – במתחמים 8.1, 8.2 ו 9- (כאשר במקור תוכנן היקף צפיפות של עד 10 יח"ד לדונם).
- ב. צמצום אזור התעסוקה העתידי של בנימינה גבעת עדה לחלק הצפוני מכביש 653, תוך ביטול כליל של החלק הדרומי של אזור התעסוקה.
- ג. ביטול ייעוד "שטח חקלאי עם הנחיות מיוחדות".

4. במסגרת העתירה מבקשת העותרת להורות על ביטול החלטת הולנת"ע (או חלקה) והותרת ההוראות להפקדה, כפי שאושרו על ידי הוועדה המחוזית, בנושאים הנ"ל, על כן.

לחלופין מבקשת העותרת, להורות למועצה הארצית לקיים דיון חוזר בהחלטת הולנת"ע או בחלקה, או לחלופין, להורות לולנת"ע לקיים דיון חוזר בהחלטתה או בחלקה והכל - תוך מתן זכות טיעון לעותרים, עיון במסמכי התוכנית והבאת חוות דעת במידת הצורך.

5. העותרת טוענת, כי החלטת הולנת"ע התקבלה באופן פגום ופסול, לאחר שהדיון הפומבי (שהתקיים ביום 9.3.21) לא התמקד בסוגיות הנ"ל, אלא בסוגיות אחרות, בעיקר בהיבט תחבורה ובשטח חקלאי מיוחד וכמעט לא עסק בסוגיית אזור התעסוקה וצפיפות יח"ד בשטחים חדשים (להלן: "הצפיפות").

נטען כי, בדיון הפומבי, הולנת"ע לא העלתה את כוונתה לדון בסוגיה של צפיפות יח"ד בשטח הבנייה החדש, לא ציינה שהיא שוקלת לבצע שינויים מרחיקי לכת בתוכנית ולא ביקשה את התייחסותה של העותרת לסוגיות הנ"ל, כך שהעותרת כלל לא ידעה כי סוגיות אלו מצויות במחלוקת. הולנת"ע. נטען כי לאור כך, ביצוע השינויים הנ"ל, רק בעקבות הדיון הפנימי (שהתקיים ביום 13.4.21) מהווה התנהלות פגומה, אשר פגעה, פגיעה קשה, בזכות הטיעון של העותרת.

אומר, כבר כעת, כי דין טענה זו דחייה, שכן היא איננה נכונה, עובדתית. נושא הצפיפות, הועלה כבר בדיון הפומבי, מפי מר אסף זנזורי שאף ציין כי מדובר בצפיפות מאד נמוכה וכי קיים חוסר איזון בתכנית הכוללת, בין האזורים הפתוחים לבין התעסוקה והמגורים. די בכך כדי שטענה זו תידחה, ללא צורך לדון בטענות נוספות שהועלו על ידי העותרות בעניין זה.

6. כן נטען, כי החלטת הולנת"ע להגדיל את הצפיפות, התקבלה בחוסר סמכות, שכן לעניין זה לא היה דרוש, כלל, אישור של הולנת"ע; הוועדה המחוזית העבירה את התכנית הכוללת לצורך אישור של הולנת"ע להקלות בתחום התחבורה (זאת - בשל הוראות פרק התחבורה שבתוכנית מתאר



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-07-37335 מועצה מקומית בנימינה-גבעת עדה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה – ועדת המשנה לעררים ואח'
עת"מ 21-07-40085 גולדשטיין ואח' נ' מדינת ישראל/ משרד הפנים/הולנת"ע ואח'

1 ארציות (תמ"א 35 ותמ"א 1, בנוגע לחיבורים לדרכים אזוריות 652 ו- 653) וכן למתחם התיירות
2 החקלאית, בסמוך לדרך הבורג', אך לא בנוגע לצפיפות. לכן, לשיטת המועצה, דיון הולנת"ע בנושא
3 הצפיפות והחלטתה בעניין זה, נעשו בחוסר סמכות.

4
5 נטען, כי בהתאם לסעיף 62א(ג) לחוק התכנון והבניה (הוספה: התשכ"ח-1968) (להלן: "החוק"),
6 תכנית מתאר כוללת נמצאת בסמכות הוועדה המחוזית ואין זה מתפקידה של המועצה
7 הארצית או ועדות מכוחה, להתערב בתכניות המצויות בסמכות הוועדות המחוזיות והמקומיות. נטען,
8 כי סמכות המועצה הארצית (והולנת"ע השואבת את סמכותה מהמועצה הארצית) מצומצמת לסוגיות
9 ספציפיות שנקבעו על ידי המועצה הארצית באמצעות תקנונים של תכניות מתאר ארציות וכי
10 ההנחיות של המועצה הארצית לדרגי התכנון הנמוכים יותר, ניתנות באמצעות תכניות סטטוטוריות
11 ובמסגרת הוראות ספציפיות בתקנון של תכניות מתאר ארציות. לעניין זה מפנה המועצה גם לסמכות
12 הולנת"ע אשר בסעיף 6א(א) לחוק.

13
14 בנוסף נטען, כי הוועדה המחוזית לא העבירה את התכנית הכוללת, למועצה הארצית
15 (לולנת"ע) לשם קבלת אישור בנוגע לשטח הבניה החדש או לנושא הצפיפות אלא רק, כאמור, לעניין
16 התחבורתי ולעניין התיירות החקלאית. לכן, לשיטת המועצה, דיון הולנת"ע בנושא הצפיפות נעשה
17 בחוסר סמכות.

18
19 7. בפי המועצה טענות רבות, נוספות, נגד החלטת הולנת"ע ונגד הדיון שקיימה. נטען כי מעבר
20 לשאלת הסמכות, החלטת הולנת"ע לוקה בחוסר סבירות קיצוני וכי שינוי הצפיפות, על ידי הגדלה
21 של המצב הקיים, כמעט פי 4, אינו יכול לעמוד בתנאי הנדרש הקבוע בתמ"מ 6 לפיו הוספת שטח
22 לפיתוח תהיה משולבת בסביבה הבנויה והיא אף מתעלמת מכך שאין מדובר ביישוב בעל מרקם עירוני,
23 אלא ביישוב בעל מרקם שימור משולב. כן נטען, כי לא ניתן נימוקים מספיקים להחלטה וכי אלה
24 שניתנו אינם ראויים ואינם ממין העניין. בין היתר נטען כי לא עמדו בפני הולנת"ע נתונים נדרשים
25 לשינוי כה קיצוני בתכנית, כי מקריאת תמליל הדיון עולה, שהיא לא עיינה ולא טרחה לבדוק את
26 הנספחים הרלוונטיים בתחום הבינוי לעניין הצפיפות, כי היא לא נתנה משקל ראוי לאוטונומיה של
27 הרשות המקומית ולעמדתה, המשקפת את האינטרסים של האזור ואת אופי האוכלוסייה ועוד ועוד.

העתירה, ברובה, מוקדמת מידי

28
29
30 8. אבהיר, כבר כעת, כי כל הטענות בעתירה, לגופה של ההחלטה (לרבות לעניין צמצום אזור
31 התעסוקה) מוקדמות מידי, לאור כך שטרם הסתיימו הליכי התכנון ולאור ההלכה המורשת, לפיה
32 בית המשפט המנהלי "... אינו משים עצמו בנעליהן של רשויות התכנון, ועל כן ככלל לא תיערך
33 ביקורת שיפוטית על החלטותיהן בטרם מוצו הליכי התכנון בפני הגופים הרלוונטיים (ראו
34 למשל: בג"ץ 36/19 העמותה שדות התעופה בעמק יזרעאל ומגידו נ' המועצה הארצית לתכנון
35 ולבניה (9.9.2019); בג"ץ 2188/20 הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראש העין נ' הוועדה



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-07-37335 מועצה מקומית בנימינה-גבעת עדה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה – ועדת המשנה לעררים ואח'
עת"מ 21-07-40085 גולדשטיין ואח' נ' מדינת ישראל/ משרד הפנים/הולנת"ע ואח'

הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות (1.4.2020)) - בג"ץ 2441/20 דוריון כהן נוב נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (11.06.2020). כן ראו: בג"ץ 7636/10 חברת נקודת מוצא בע"מ נ' ראש ממשלת ישראל (28.02.2011); ע"א 2902/97 אחים עופר הנדסה ופיתוח בע"מ נ' גליקמן, פ"ד נג(1) 369, 379 (1999); עע"ם 3189/09 החברה להגנת הטבע נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (2.7.2009); בג"ץ 3881/10 התאחדות המלונות בים המלח נ' מדינת ישראל (29.7.2010).

9. לאור האמור לעיל, דין טענותיה של העותרת, למעט לעניין טענת הסמכות בנוגע לצפיפות, סילוק על הסף בשל היותן מוקדמות. העותרת תוכל להעלות טענות אלה במסגרת ההתנגדויות.

מאליו מובן (ואף משיבות 1-2 הסכימו לכך) כי אין בהחלטה זו, כדי לקבוע דבר לגופן של הטענות ובידי העותרת שמורה הזכות לשוב ולהעלות את כל טענותיה, בהליך ההתנגדויות וכן בפני הערכאה המוסמכת, גם באשר לתקינות ההליך, בסיום הליכי התכנון.

סוגיית הצפיפות

10. חריג לסגירת שערי בית המשפט המנהלי בפני עתירות, הנוגעות להליכי תכנון שטרם הסתיימו, מתקיים שעה שמועלית טענה מהותית, בנוגע **לסמכות** לדון ולקבל החלטה. נפסק כי, בדרך כלל, ראוי ששאלת הסמכות תתברר ותוכרע גם לפני תום הליכי התכנון. זאת, הן לאור המשמעות וההשלכות של החלטה המתקבלת בחוסר סמכות והן נוכח כך שבית המשפט הוא הפרשן המוסמך של הדין. חריג לכך הוא מקרה בו בירור שאלת הסמכות מצריך מומחיות מתחום התכנון. ראו, בעניין זה את הנאמר בפסק הדין שניתן בעע"מ 5916/16 מועצה אזורית זבולון נ' הוועדה לדירור לאומי מחוז חיפה (21.11.2018), שם התערב בית המשפט העליון בהליך תכנוני, על אף שטרם הסתיימו הליכי התכנון (שם, פסקאות 24-26).

בין היתר אמר, שם, בית המשפט כך: "... במישור הסמכות ובמישור ההליך, לבתי המשפט מומחיות בפירוש הדין, ועליהם להבטיח כי רשויות המנהל - ובכללן רשויות התכנון - לא תחרוגנה מהסמכות שהוקנתה להם על פי חוק. אולם יש לסייג ולומר, כי לעיתים בחינת הסמכות לאשר תכניות מסוימת כרוכה בסוגיות מקצועיות המחייבות מומחיות בתחום התכנון. זאת, בפרט כאשר נטענת טענה לסתירה בין הוראותיהן של שתי תכניות שונות. כפי שיוסבר, במקרים אלו, לבית המשפט אין כל יתרון על פני רשויות התכנון, ובהיעדר טעם ממשי להתערב בממצאיהן - יימנע מלעשות כן".

אדון, אפוא, להלן, בשאלת סמכות הולנת"ע לדון בסוגיית הצפיפות.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 37335-07-21 מועצה מקומית בנימינה-גבעת עדה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה – ועדת המשנה לעררים ואח'
עת"מ 40085-07-21 גולדשטיין ואח' נ' מדינת ישראל/ משרד הפנים/הולנת"ע ואח'

עיקר טיעוני המשיבות, לעניין הסמכות

11. המשיבות טוענות, כי ההחלטה ניתנה בסמכות וכי לא נפל כל פגם בהליך או בהחלטת הולנת"ע, שהיא החלטה תכנונית סבירה וראויה, שהתקבלה בהליך תכנוני מקצועי וענייני. סמכות הולנת"ע לדון גם בנושא הצפיפות נשענת, לטענת המשיבות, על התוספת הראשונה לחוק וכן על תפקידה של הולנת"ע בשמירה על אזורים חקלאיים ואזורים פתוחים.

כן נטען, כי שטח ניכר מהתכנית כלול בקרקע שהוכרזה כקרקע חקלאית ומיועדת על פי תמ"מ 6 כשטח פתוח וכי לכך נדרש אישור הולנת"ע על פי התוספת הראשונה לחוק וכי על הולנת"ע חלה חובה שבחוק (סעיף 11 לתוספת הראשונה) לשמור על שטחים חקלאיים. מאחר שהתכנית הכוללת כוללת שטחים חקלאיים ופתוחים נרחבים, חלה חובה על הולנת"ע להתייחס לצורך בשימושים המתוכננים בה.

12. המשיבות מדגישות, כי הוראת הצפיפות חלה רק על המתחמים החדשים וכי הצפיפות קשורה קשר ישיר לתכנית הכוללת, אשר צופה הגדלת האוכלוסייה פי 3 מהקיים כיום ולכן חובה על הולנת"ע לבחון את היעילות התכנונית, הראויה, של השימוש בקרקע תוך מגמה לשמור, על איזון ראוי, בין שטחים פתוחים לשטחי מגורים, מסחר ותעסוקה. נטען, כי ככל שמגדילים את צפיפות המגורים, כך ניתן לשמור על יותר שטחים חקלאיים ופתוחים.

צוין, כי גם את טענתה לחריגת הולנת"ע מסמכותה, תוכל העותרת להעלות במסגרת התנגדות לתכנית, לאחר הפקדתה וכי טענות אלה יהיו שמורות לה גם בעתירה שתגיש, ככל שתראה להגיש, לאחר סיום הדיון בהתנגדויות.

סמכות הולנת"ע לדון בסוגיית הצפיפות

13. על פי סעיף 85 לחוק, הוועדה המחוזית היא המוסמכת, בתחומה, לאשר תכנית מתאר כוללת ולהורות על הפקדתה. בה בעת רשאית היא (ולעיתים חייבת) להורות על תנאים להפקדה. בענייננו, לאור דרישת סעיף 6.1.3 לתמ"א 35 והתוספת הראשונה לחוק, הורתה הוועדה המחוזית על הפקדת התכנית הכוללת בתנאים, המפורטים בסעיף 14.2 להחלטת הוועדה המחוזית מיום 10.2.20, כדלקמן:

14.2" הוועדה פונה למועצה הארצית לקבלת החלטות כמפורט להלן:

14.2.1 תמ"א 35/1 הקלות מסעיף 6.1.3 בדבר בינוי שאינו צמוד דופן".



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 21-07-37335 מועצה מקומית בנימינה-גבעת עדה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה – ועדת המשנה לעררים ואח'
עת"מ 21-07-40085 גולדשטיין ואח' נ' מדינת ישראל/ משרד הפנים/הולנת"ע ואח'

כל סעיפי המשנה של סעיף משנה 14.2.1 עוסקים, אפוא, בבינוי שאינן צמוד דופן, בעוד שאין חולק שהגדלת הצפיפות נעשית בשטח הבינוי עצמו. לכן, סעיף 14.2. אינו רלבנטי לענייננו.

מאותה סיבה, גם סעיף 6.1.3 לתמ"א 35 אינו רלבנטי, שכן הוא מתייחס לתכנית אשר כוללת שטח לבינוי "שאינו צמוד דופן", בעוד שבענייננו אין חולק כי הגדלת הצפיפות נעשה בשטחי הבינוי עצמם, שהם צמודי דופן.

14. עם זאת, במסגרת תכנית תמ"מ 16/6, אשר גם בה דנה הולנת"ע במסגרת הדיונים הנ"ל במסגרתה, הורחב הבינוי לאזורים שחלק נרחב מהם היה, עד אז, שטחים פתוחים וחקלאיים (להלן: "האזורים החדשים"). בתכנית הכוללת, ניתן לראות כי מתחמים 8 ו-9, אליהם מתייחסת העתירה, מוגדרים ב"מצב קיים" כשטחים חקלאיים מעובדים וב"מצב מוצע" הם מוגדרים כ"פיתוח שכונת מגורים....".

במסגרת הדיונים הנ"ל, דנה הולנת"ע גם באישור תמ"מ 16/6 (אשר אושרה על ידה, בתנאים, ראו סעיף 7 למסמך ההחלטות, נספח 1 לעתירה) אשר במסגרתה הורחב הבינוי לאזורים החדשים ומאחר שהחלטת הולנת"ע הגדילה את הצפיפות רק במתחמים החדשים, בוודאי שאין לומר שהיא חרגה מסמכותה, לעניין הצפיפות.

15. הולנת"ע מופקדת על שמירה על השטחים החקלאיים והפתוחים והיא שאבה את סמכותה לדון בתכנית, לא רק מהחלטת הוועדה המחוזית, אלא גם מהתוספת הראשונה לחוק. על פי סעיף 6 לתוספת הראשונה לחוק, נדרש אישור הולקחש"פ לתכנית מתאר, אשר מייצגת שטח ביעוד קרקע חקלאית למטרה אחרת, שאינה קרקע חקלאית או שטחים פתוחים, ככל שהיא לא אושרה על ידי ועדת משנה של המועצה הארצית. הולנת"ע אף ציינה, במסמך ההחלטות, לגבי כל התכניות בהן היא דנה (נספח 2 לעתירה) כי ההחלטות התקבלו על ידה גם במסגרת סמכותה על פי התוספת הראשונה לחוק (כנדרש בסעיף 6(א)(2) לתוספת הראשונה).

די בכך על מנת שתידחה הטענה בדבר חוסר סמכות.

16. בשולי הדברים אומר, כי נראה שפסק הדין שניתן בעניין ז.ק.ש - עת"מ (חי) 651-08 חברת ז.ק.ש הצפון בע"מ נ' ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים המועצה הארצית לתכנון ובניה (01.01.2009) (להלן: "עניין ז.ק.ש") אליו הפנה ב"כ העותרים, אינו רלבנטי לענייננו. שם החליטה הולנת"ע כי, בניגוד להחלטת הוועדה המחוזית, אשר העבירה אליה תכנית להקמת תחנת תדלוק, לשם מתן הקלה לעניין מרחקים, כי אין צורך בהקלה, אך למרות זאת דנה בהתאמת התכנית לתשריטי תמ"א 35 וכן להוראות תמ"א 31 שקדמה לה, ופסלה את התכנית בשל חוסר התאמה.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 37335-07-21 מועצה מקומית בנימינה-גבעת עדה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה – ועדת המשנה לערים ואח'
עת"מ 40085-07-21 גולדשטיין ואח' נ' מדינת ישראל/ משרד הפנים/הולנת"ע ואח'

לעומת זאת, בענייננו, כפי שהוסבר לעיל, הייתה הולנת"ע מוסמכת לדון בצפיפות מכוח הדיון שקיימה בתמ"מ 16/6 ומכוח התוספת הראשונה לחוק ודי בכך.

נוכח כך, גם אין צורך שאחליט בשאלה מהי משמעות פסק הדין שניתן על ידי בית המשפט העליון, בהסכמה, בעע"מ 992/09 ועדת המשנה לעניינים עקרוניים נ' חברת ז.ק.ש הצפון בע"מ (17.1.2011). אומר רק כי, בכל מקרה, משבוטל פסק הדין בעניין זק"ש, לא ניתן להסתמך עליו ובמקרה המתאים יהיה צורך לבחון שאלה דומה, ככל שתעורר, על פי הוראות הדין ופסיקה אחרת.

17. לאור כל האמור לעיל, אין צורך שאדון, במסגרת עתירה זו, בשאר טענות הצדדים.

העתירה נדחית, תוך הבהרה, כאמור, כי אין בדחייתה, כדי למנוע מהעותרת להעלות, במסגרת התנגדות, כל טענה שהועלתה על ידה בעתירה זו וכל טענותיה שמורות לה גם לצורך עתירה נוספת שתוגש על ידה, ככל שתוגש, לאחר סיום הליכי התכנון.

סעד הביניים, שניתן על ידי בעתירה זו מבוטל. ניתן להפקיד את התכנית הכוללת להתנגדויות.

המועצה תשלם למשיבות 1 ו-2 הוצאות העתירה בסך 10,000 ₪.

המזכירות תמציא את פסק הדין לצדדים ותסגור את התיק.

ניתן היום, כ' סיוון תשפ"ב, 19 יוני 2022, בהעדר הצדדים.

תמר שרון נתנאל, שופטת

