



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

לפני: כבוד השופטת מיכל אגמון-גונן

העותרים בעת"מ 46940-09-17:

1. דן אלוני
 2. דני גז
 3. דוד שבדרון
 4. אורן קוטליצקי
- ע"י ב"כ עוה"ד רון צין ושלי לב-שרמן
ממשרד שביט בר-און גלאון צין ויתקון ושות'

העותרות בעת"מ 2907-12-17:

1. עיריית רמת השרון
 2. הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון
- ע"י ב"כ עוה"ד דן שוורץ ומיה זיסמן-שנצר
ממשרד גדעון פישר ושות'

נגד

המשיבים (בשתי העתירות)

1. ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
 2. ועדת מחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב
- ע"י ב"כ עו"ד גיל בילבסקי מפרליטות מחוז ת"א - אזרחי
3. תרצה בנימיני שפיר
 4. זאב ברר
 5. אריה סקופ
 6. רוני קדישאי
- ע"י ב"כ עוה"ד טלי סלטון-ישועה ויונתן ליבצ'יק
ממשרד וקסלר ברגמן ושות'

פסק דין

"חלום היה לו, לר' יעקב בן שלום (ברויאר). בחלומו ראה מושבה קטנה, שבה חלקות אדמה בנות חמישה דונמים, המשמשות למגורים, לגינות נוי סביב הבתים, לגן עצי פרי וגם לתרנגולות. הוא רצה לייסד עיר גנים בקרבת תל אביב, שישבו בה אנשים כמותו: פועלים ציוניים, שלא הלכו להתיישבות הממוסדת של אותם ימים."

על רמת השרון מתוך: סיפורי מושבות: סיפורן של חמישים ושתיים המושבות בא"י 225 (ענר זאב עורך, 1995)

על המתח בין שימור צביון קיים לבין שינוי, בין מסורת לבין בנייה והתפתחות, ובין המוכר לחדש, בתכנית חדשה לבניה ברמת השרון, בכך עוסק פסק הדין.

לפניי שתי עתירות נגד אישורה של תכנית 553-0198077 "שכונת שתיל רמת השרון" (להלן: **תכנית שתיל**), ובפרט נגד החלטות מוסדות התכנון לאשר את התכנית ולדחות התנגדויות לה שהעלו מגישי העתירות. עיקרה של תכנית שתיל הינו הקמתן של 285 יחידות דיור בשטח בן 77 דונם, המצוי



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

במערב העיר רמת השרון, והצפוי לשנות ייעודו מקרקע חקלאית לקרקע למגורים. העותרים -
תושבי רמת השרון, העירייה והועדה המקומית לתכנון ובניה – סבורים כי התכנית, הכוללת בין
היתר בנייה רוויה, אינה תואמת את מרקם וצביון האזור הסובב אותה, וכי את יעדי הציפוף יש
להגשים באזורים אחרים בעיר, בהם מתוכננת בנייה כגון זו.

לאור האמור, השאלות בהן אעסוק בעתירה זו יהיו בראש ובראשונה זכותם של דיירים לשמור על
צביון של שכונה, אל מול מדיניות של ציפוף; אדון ביחס בין רצון התושבים בשמירה על צביון
השכונה הקיימת ועל אופייה, לבין מגמות התכנון הארציות והמקומיות של התחדשות עירונית
וציפוף; עוד אדון ביחס (או במתח) בין עבודת התכנון המקומית לתפקיד הוועדות המחוזיות
והארציות. לצד אלו אדון בטענות נוספות של העותרים באשר להתנהלות הוועדה המחוזית וועדת
המשנה לעררים בעניינם.

1. העותרים לפניי

א. עתירת אלוני

ביום 19.9.2017 הוגשה לבית משפט זה עת"מ 46940-09-17 (להלן: **עתירת אלוני**). העותרים
בעתירת אלוני: דן אלוני, דני גז, דוד שבדרון ואורן קוטליצקי, הם תושבים ופעילים ציבוריים בעיר
רמת השרון, המייצגים כ-700 מתושבי העיר המתנגדים לתכנית שתיל (להלן: **עו"ר אלוני או**
התושבים).

המשיבה 1 לעתירת אלוני הינה ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה (להלן: **ועדת המשנה לעררים או ועדת הערר**). המשיבה 2 היא הועדה המחוזית לתכנון ובניה - מחוז תל
אביב (להלן: **הועדה המחוזית**; ועדת הערר והועדה המחוזית יקראו להלן, יחדיו: **המשיבות 1-2**).
המשיבה 3 הינה הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון (להלן: **הוועדה המקומית**).

בהחלטתה מיום 7.3.16 דחתה הועדה המחוזית את רובן של התנגדויות העותרים והועדה המקומית
לתכנית שתיל (להלן: **החלטת הועדה המחוזית או ההחלטה הראשונה**), ובכך הותירה למעשה את
התכנית על כנה. ביום 27.6.17 דחתה ועדת המשנה לעררים את כתב הערר שהגישה הוועדה
המקומית על ההחלטה הראשונה (להלן: **החלטת ועדת הערר או ההחלטה השנייה**). ביום 4.9.17
ניתנה החלטה משלימה להחלטתה הראשונה של הוועדה המחוזית, אודותיה אפרט בהמשך (להלן: **ההחלטה המשלימה**).

המשיבים 4-7 לעתירת אלוני: תרצה בנימיני שפיר, זאב ברר, אריה סקופ ורוני קדישאי, הינם בעלי
הזכויות בתחום התכנית ונמנים על יזמי התכנית, יחד עם בעלי זכויות נוספים (להלן: **היזמים**).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

1 בגדרי עתירת אלוני, מתבקש בית המשפט לבטל את החלטות הועדה המחוזית וועדת המשנה כולן,
2 וכן את תכנית שתיל עצמה. לחילופין, מתבקש הוא לבטל את ההחלטות ולהחזיר את הדיון בתכנית
3 לוועדה המחוזית, על מנת שזו תבחן מחדש את הוראות התכנית בהתאם לעמדת העותרים והוועדה
4 המקומית.

1.ב. עתירת רמת השרון

5
6 ביום 3.12.2017 הוגשה לבית משפט זה עת"מ 17-12-2907 (להלן: **עתירת הרשות המקומית**).
7 העותרות בעתירה זו הן עיריית רמת השרון (להלן: **העירייה** או **עיריית רמת השרון**) והוועדה
8 המקומית לתכנון ובניה רמת השרון, היא גם המשיבה 3 בעתירת אלוני (להלן יקראו יחד, במקומות
9 המתאימים: **הרשות המקומית**).
10
11

12 המשיבות 1-2 לעתירת העירייה הינן וועדת המשנה לעררים והוועדה המחוזית, באופן זהה לעתירת
13 אלוני. המשיבים 3-6 בעתירת העירייה הינם העותרים בעתירת אלוני, הם התושבים. המשיבים 7-
14 10 בעתירת העירייה הינם המשיבים 4-7 לעתירת אלוני, היזמים.

15
16 בעתירת הרשות המקומית, מתבקש בית המשפט להורות כי דין החלטת הוועדה המחוזית להתבטל.
17 זאת, שכן לדידה החלטה זו התקבלה תוך חריגה מסמכות, בניגוד לדין החל, בחוסר תום לב
18 ומשיקולים זרים, באופן המהווה פגם היורד לשורש ההליך המנהלי. עוד מתבקש בית המשפט
19 לקבוע כי החלטת ועדת הערר הינה בלתי סבירה בנסיבות העניין. לחילופין, מתבקש בית המשפט
20 להורות על ביטול ההחלטות והשבתן לדיון בפני הוועדה המחוזית.
21

2. תכנית שתיל וההליכים במוסדות התכנון

2.א. תכנית שתיל והתכניות שקדמו לה

22
23 כאמור, תכנית שתיל חלה על שטח של כ-77 דונם במערב רמת השרון. השטח, הנמצא מדרום לרח'
24 ז'בוטינסקי, ידוע גם כחלקה 1 בגוש 6599 (להלן: **המקרקעין**). מטרת התכנית היא הקמת שכונה
25 חדשה, בת 285 יחידות דיור (להלן: **יח"ד**) במתחם הידוע כ"מתחם שתיל", על שם משתלה
26 הממוקמת במקום. זאת, תוך שינוי ייעוד המקרקעין מאזור חקלאי לאזור למגורים. השכונה
27 המוצעת כוללת אזורי מגורים, בנייני ציבור, שטח ציבורי פתוח ודרכים, בצפיפות ממוצעת של כ-9
28 יחידות דיור לדונם.
29

30 לתכנית שתיל קדמו התכניות הבאות:

31 **רש/1030-** תכנית זו הוגשה לאישור הוועדה המחוזית ביום 10.12.09, לאחר שאושרה בידי הועדה
32 המקומית. במסגרת התכנית, הוצע להקים במקרקעין 150 יח"ד צמודות קרקע. הועדה המחוזית
33 ערכה דיון בתכנית רש/1030 ביום 31.5.10 והחליטה להפקידה בתנאים **(ראו פרוטוקול דיון הוועדה**
34 **המחוזית מיום 31.5.10, בנספח 9 לעתירת אלוני)**. ביום 19.6.11 קבעה הועדה המחוזית כי התנאים
35



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

שנקבעו בהחלטה על הפקדת התכנית לא מולאו ועל כן יש לדחות אותה (מדובר היה בתנאים בדבר סימון עצים וטיפול בקבלת אישור פקיד יערות).

רש/1030/א- ביום 26.6.12 הוגשה לאישור הוועדה המחוזית תכנית רש/1030/א, לאחר שאושרה בידי הועדה המקומית. תכנית זו הציעה תכנון זהה לקדמתה, 150 יח"ד צמודות קרקע. ביום 23.7.12 נערך דיון בהפקדה. במסגרת הדיון, החליטה הועדה המחוזית לדחות את התכנית, לאור מגמת התכנון הארצית באותה עת, לפיה לא ראוי היה לקדם במקרקעין תכנית לבניית צמודי קרקע בלבד. הוועדה ציינה בהחלטתה כי היא רואה מקום לקידום שימוש מושכל יותר בקרקע, בדמות תכנית בצפיפות גבוהה יותר (ראו פרוטוקול דיון הוועדה המחוזית מיום 23.7.12, **בנספח 10 לעתירת אלוני).**

2.ב. ההליכים בתכנית שתיל

ביום 18.11.13 הוצגה בפני לשכת התכנון המחוזית תל אביב (להלן: **לשכת התכנון המחוזית) תכנית חדשה בעניין המקרקעין. התכנית הציגה שתי חלופות בנייה, כאשר בשתייהן הוצע לבנות 250 יח"ד בשילוב בניה רוויה עם בניה צמודת קרקע, באזורים הצמודים לבניה צמודת הקרקע הקיימת ממזרח ומדרום לשטח התכנית. הצפיפות המוצעת בשתי החלופות הייתה כ-7.5 יח"ד לדונם. בסיכום הפגישה נקבע כי יש לקבוע הוראות בתכנית שיאפשרו הגבהת המבנים והגדלת מספר יחידות הדיור לכדי 300 יח"ד, לאחר הסרת מגבלות משרד הביטחון (ראו **העתק סיכום הפגישה מיום 18.11.13, בנספח 2 לתגובת היזמים לעתירת אלוני**).**

לפי תגובת ועדת הערר והוועדה המחוזית לעתירות, ביום 4.2.14, לאחר שנבחרה חלופת התכנון המועדפת על ידי הצוות המקצועי בלשכת התכנון המחוזית, הוגשה התכנית לוועדה המקומית. הועדה המקומית לא דנה בתכנית במועדים הנקובים בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: **חוק התכנון והבניה**) וביום 6.4.14 הוגשה התכנית לוועדה המחוזית.

ביום 12.5.2014 מסרה מתכנתת המחוז חוות דעת ביחס לתכנית המוצעת, ובמסגרתה נתבקשו עורכי התכנית להציג חלופות בינוי להגדלת הצפיפות במתחם, תוך התמקדות בחלקים שאינם נמצאים בסמיכות מידית לבנייה צמודת קרקע (ראו **העתק חוות דעת מתכנתת המחוז מיום 12.5.14, בנספח 3 לתגובת היזמים לעתירת אלוני).**

ביום 2.9.14, דנה הוועדה המקומית בגרסה נוספת של התכנית, בה הוצעו 320 יח"ד, בצפיפות של כ-11 יח"ד לדונם. הצוות המקצועי בוועדה המקומית המליץ לוועדה לקבל את התכנית, בכפוף לתיקון התכנית לפי הערות מחלקת התכנון, בדגש על הגדלת שטחי הציבור במסגרתה. ואולם, הוועדה המקומית החליטה פה אחד לדחות התכנית. טעמיה העיקריים היו עמדת בעלי המקרקעין, רצון שלא להפר את המרקם השכונתי הקיים, וצפיפויות גבוהות שתוכננו במסגרת תכניות שקודמו



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

באותה עת במתאר מערב העיר, אשר –כך נימקו – "יתנו מענה הולם ואף מעבר לכך, לרוח תמ"א 35". הועדה המקומית ביקשה לחזור חזרה לתכנית בת 150 יח"ד (ראו העתק החלטת הועדה המקומית מיום 2.9.14, בנספח 4 לתגובת היזמים לעתירת אלוני).

ביום 15.9.14 דנה הוועדה המחוזית בהפקדת התכנית. לוועדה הוצגו שתי חלופות – האחת, להקמת 326 יח"ד והשנייה להקמת 375 יח"ד. הוועדה המחוזית החליטה על הפקדת התכנית בכפוף למספר תיקונים. עיקרי התכנית שהופקדה: הקמת 335 יח"ד בטיפוסי בנייה שונים ובבינוי מדורג, הנע בין בתים פרטיים צמודי קרקע ובניינים גבוהים יותר של 8, 10 ו-11 קומות; ייעוד תא שטח 208 לשטח ציבור וקביעת אחוזי הבנייה בו על 200%; הגדלת השטח המיועד לצרכי ציבור לכ-5 דונם; כ-9 דונם יועדו לשטח ציבורי פתוח (ראו פרוטוקול הדיון בהפקדת התכנית מיום 15.9.14, בנספח 11 לעתירת אלוני).

ביום 23.2.15 החליטה הוועדה המחוזית כי הדרישה לפיה על בעל הקרקע להמציא לוועדה המקומית כתב שיפוי ביחס לתביעות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, תידחה לשלב אישור התכנית ותהווה תנאי למתן תוקף לתכנית. על החלטה זו הגישו שניים מחברי הוועדה המקומית עתירה מנהלית (עת"מ (ת"א) 54592-03-15 דברת ויזר נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה תל אביב). עתירה זו נמחקה ביום 15.10.15, לאחר שהצדדים הגיעו להבנות בדבר נוסח כתב השיפוי (ראו כתב העתירה בנספח 12 לעתירת אלוני).

ביום 30.3.15 הופקדה התכנית להתנגדויות ודבר ההפקדה פורסם ברשומות ביום 14.4.15. לתכנית הוגשו 8 התנגדויות. בין המתנגדים היו הרשות המקומית, "ועד הפעולה" שעותר עתירת אלוני הם ממוביליו, ומגישי התכנית עצמם, הם היזמים.

ביום 12.1.16 פנה ב"כ העותרים בעתירת אלוני ליו"ר הוועדה המחוזית, בדרישה כי זו תפסול עצמה מלשבת בדיון בהתנגדויות שהוגשו, מחשש למשוא פנים. ביום 13.1.16 דחתה יו"ר הוועדה את הדרישה, ועל החלטתה הגישו העותרים בעתירת אלוני עתירה מנהלית (עת"מ (ת"א) 38283-01-16 דן אלוני נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז תל אביב). יחד עם העתירה הוגשה בקשה לצו ביניים. בהחלטה מיום 31.1.16 דחה כבוד השופט אליהו בכר את הבקשה ובמסגרת ההחלטה נמחקה גם העתירה. השופט בכר קבע כי לא מצא כל חשש ממשי למשוא פנים וכן כל תימוכין אובייקטיביים לחשש למשוא פנים כאמור.

ביום 1.2.16 התקיים בוועדה המחוזית דיון בהתנגדויות, בו יוצגו המתנגדים בידי באי כוחם. יצוין בקצרה בשלב זה, כי הוועדה המקומית המליצה בהתנגדותה על חזרה לתכנית הקודמת, ובניית 150 יח"ד צמודות קרקע. זאת, בעוד העותרים בעתירת אלוני התנגדו לקיומה כליל, בטענה כי אין לאשר כל בינוי במקרקעין עד לאישור התכנית הכוללת לרמת השרון.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

1
2 הוועדה המחוזית נתנה החלטתה בהתנגדויות ביום 7.3.16. במסגרת ההחלטה נתקבלו טענות
3 המתנגדים בחלקן, והתכנית אושרה בתנאים. הוועדה קבעה בהחלטתה כי היא מבקשת לאזן בין
4 הצורך בניצול מיטבי של הקרקע (תוספת יח"ד) ובין טענות המתנגדים והמדיניות העירונית. לטובת
5 איזון זה, הוחלט בין היתר על הורדת גובה הבינוי בתכנית, הפחתת מספר יחידות הדיור ותכנון
6 מדורג עוד יותר של הבינוי, כך שישתלב בסביבה הקיימת באופן הדרגתי **(ראו העתק החלטת הועדה**
7 **המחוזית מיום 7.3.16, בנספח 3 לעתירת אלוני)**. לסיכום, עיקרי החלטת הוועדה המחוזית, כפי
8 שהובאו בתגובת הוועדה המחוזית וועדת המשנה לעררים לעתירות:

- 9 • הפחתת מספר יחידות הדיור בשטח התכנית מ-335 ל-285.
- 10 • שמירה על בנייה צמודת קרקע לאורך כל גבולה המזרחי של התכנית (בדומה לגבולה
11 הדרומי).
- 12 • הפחתת גובה הבינוי לאורך רחוב ז'בוטינסקי (גבולה הצפוני של התכנית) ל-6 קומות בלבד
13 והגדלת מספר הבניינים בחלק המערבי של חזית זו ל-5.
- 14 • ביטול החזית המסחרית לרחוב ז'בוטינסקי.
- 15 • הפחתת גובה הבינוי בתאי השטח הפנימיים של התכנית אשר אינם גובלים בבנייה הקיימת
16 (4 מבני מגורים בסה"כ) ל-9 קומות בצד המזרחי ו-10 קומות בצד המערבי, המרוחק
17 מהשכונה הקיימת.
- 18 • תנאי להיתר בניה יהיה אישור תכנית מפורטת בסמכות הועדה המקומית, הכוללת איחוד
19 וחלוקה, הוראות לנושא פיתוח השטחים הציבוריים והכנת נספח פיתוח, בינוי ועיצוב
20 אדריכלי.
- 21 • השימושים ב"שטח לבנייני ציבור" הקבוע בתכנית יהיו לצרכי "חינוך, חברה וקהילה".

22
23 **על החלטה זו של הוועדה המחוזית לאשר את התכנית בתנאים, תוך קבלת חלק מההתנגדויות,**
24 **הגישה הוועדה המקומית ערר בזכות למועצה הארצית לתכנון ובנייה (להלן: המועצה הארצית),**
25 **מכוח סעיף 110(א)(1)(ב) לחוק התכנון והבנייה. בעררה, טענה הוועדה המקומית למספר פגמים**
26 **בהחלטת הוועדה המחוזית, וביקשה כי המועצה הארצית תדחה את התכנית במתכונתה הנוכחית**
27 **ותורה על שינויים בה. בין היתר, נטען כי החלטת הועדה אינה תואמת למדיניות התכנון הכוללת**
28 **שנקבעה לרמת השרון; כי התכנית מהווה סטייה מהותית מהמצב הקיים במקרקעין; כי הועדה**
29 **המחוזית לא נתנה משקל ראוי לשיקולים נוספים שיש לשקול מלבד מיצוי פוטנציאל המקרקעין**
30 **וכי יש לאשר תכנית ברמת צפיפות נמוכה יותר (ראו כתב ערר 13/16 מטעם הוועדה המקומית רמת**
31 **השרון, בנספח 12 לעתירת העירייה).**
32



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

1 במקביל - על אותה החלטה לאישור התכנית חרף התנגדויותיהם - הגישו העותרים בעתירת אלוני
2 בקשת רשות ערר ליו"ר הוועדה המחוזית לפי סעיף 110(א)(2)(ב) לחוק התכנון והבניה **(ראו בקשת**
3 **רשות הערר מיום 21.3.16, בנספח 18 לעתירת אלוני)**. ביום 19.4.16 נדחתה הבקשה לערור על ידי
4 יו"ר הוועדה המחוזית, בנימוק שלא עמדה בכללים הנדרשים הקבועים לצורך מתן רשות ערעור,
5 ולא הייתה אחד מן המקרים שבהם ראוי ליתן רשות ערר לפי סעיף 110(א)(2) לחוק **(ראו החלטת**
6 **יו"ר הוועדה המחוזית מיום 19.4.16, בנספח 19 לעתירת אלוני)**. על החלטה זו הגישו העותרים
7 בעתירת אלוני בקשה לעיון מחדש, ביום 27.4.16. העותרים טענו לשינוי נסיבות הנובע מהגשת הערר
8 בזכות על ידי הוועדה המקומית. לדידם, עצם הגשת הערר בזכות בידי הרשות המקומית מהווה
9 שינוי הדין החל על עניינם, בעניין הנסיבות שבהן תינתן רשות ערעור **(ראו הבקשה לעיון מחדש**
10 **מיום 27.4.16, בנספח 20 לעתירת אלוני)**. ביום 10.5.16 נדחתה הבקשה לעיון מחדש, בין היתר כיוון
11 שלטעמה של יו"ר הוועדה המחוזית, לא מהווה הגשת הערר בידי הוועדה המקומית שינוי נסיבות
12 המצדיק מתן רשות ערר לעותרים **(ראו תשובת יו"ר הוועדה המחוזית לבקשה לעיון מחדש מיום**
13 **10.5.16, בנספח 21 לעתירת אלוני)**.

14
15 **ביום 15.5.16** פנו העותרים בעתירת אלוני לוועדת המשנה לעררים, בבקשה להצטרף כמשיבים
16 נוספים לערר הוועדה המקומית, על בסיס תקנה 4(ג) לתקנות התכנון והבניה (ערר בפני המועצה
17 הארצית), התשל"ב-1972 (להלן: **תקנות הערר**). ביום 4.7.16 דחתה ועדת המשנה לעררים בקשה
18 זו, בין היתר מן הנימוק שבשל השוני בין הטענות שהעלתה הוועדה המקומית לטענות שהעלו
19 העותרים במסגרת בקשת ההצטרפות – יהפוך צירופם, הלכה למעשה, להתרת ערר נוסף ונפרד -
20 וזאת לאחר שבקשת רשות הערר שהגישו ליו"ר הוועדה המחוזית נדחתה בדין **(ראו הבקשה**
21 **להצטרף כמשיבים נוספים מיום 15.5.16 והחלטת וועדת המשנה לעררים מיום 4.7.16 בנספחים**
22 **22 ו-23 לעתירת אלוני, בהתאמה)**.

23
24 **ביום 1.11.16** הגישו העותרים בעתירת אלוני עתירה מנהלית נוספת, נגד החלטת יו"ר הוועדה
25 המחוזית שלא לתת להם רשות לערור והחלטת יו"ר וועדת המשנה לעררים שלא לצרפם כמשיבים
26 לערר הוועדה המקומית (עת"מ (ת"א) 47652-07-16 **אלוני ואח' נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתו"ב**
27 **מחוז ת"א ואח')**. ביום 1.11.16 ניתן במסגרת עתירה זו צו ביניים, לפיו וועדת המשנה לעררים תימנע
28 מלדון בערר הוועדה המקומית עד להכרעה בעתירה. על החלטה זו, הגישו היזמים בעתירות שבפניי
29 בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון, ובקשתם נדחתה. ביום 1.1.17 ניתן פסק דינה של כב'
30 השופטת צילה צפת, במסגרתו נדחתה העתירה נגד החלטת יו"ר הוועדה המחוזית שלא ליתן
31 לעותרים רשות ערר למועצה הארצית. ואולם, בית המשפט קיבל את העתירה לעניין דחיית בקשת
32 העותרים להצטרף כמשיבים לערר שהגישה הוועדה המקומית, והורה על צירופם כאמור **(ראו**
33 **העתק פסק הדין מיום 1.1.17, בנספח 30 לעתירת אלוני)**.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

ביום 22.2.16 הגישו העותרים בעתירת אלוני את תגובתם לערר הוועדה המקומית כנגד החלטת הוועדה המחוזית **(ראו נספח 31 לעתירת אלוני)** וביום 5.10.16 הגישה הוועדה המחוזית גם היא תגובתה לערר **(ראו נספח 1 לתגובת ועדת המשנה לעררים והוועדה המחוזית לעתירות)**.

וועדת הערר דנה בערר ביום 6.4.17, והצדדים השמיעו טיעוניהם לפניה. במהלך הדיון, דנה ועדת הערר, בין היתר, בשאלת היקף טיעוני העותרים בעתירת אלוני, בהתאם לתקנה 10 לתקנות הערר. הוועדה החליטה לתקן את תשובתם, כך שיימחקו בה טענות שלא הופיעו בערר הוועדה המקומית. זאת, שכן מעמדם בערר הינו של משיבים בלבד. ואולם, כחריג להחלטה זו, החליטה הוועדה שכן לדון בטענה שהעלו העותרים בעתירת אלוני, ושלא הועלתה בערר הוועדה המקומית - לפיה לא קוימו הוראות תמ"מ 5 ביחס לציר ז'בוטינסקי, וביחס לעיגון הציר הירוק בהוראות התכנית. זאת, בעיקר לנוכח חשיבות הטענה ועל מנת לייעל את הדיון **(ראו העתק תמליל דיון ועדת המשנה לעררים מיום 6.4.17 בנספח 2 לתגובת ועדת המשנה לעררים והוועדה המחוזית לעתירות)**.

ביום 27.6.17 ניתנה החלטת ועדת המשנה לעררים, במסגרתה הוחלט פה אחד לדחות את הערר כולו ואת טענות העותרים בעתירת אלוני, ולהותיר על כנה את החלטת הוועדה המחוזית לאשר את תכנית שתיל **(ראו העתק החלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית מיום 27.6.17 בנספח 1 לעתירת אלוני)**.

במסגרת החלטתה מיום 27.6.17, החליטה ועדת המשנה לעררים כי תנאי לפרסום התכנית למתן תוקף יהא דיון בתכנית על ידי הוועדה המחוזית. זאת, על מנת שהוועדה המחוזית תנמק מדוע יש לפרסם את התכנית למתן תוקף חרף הצפיפות הנמוכה המוצעת בה, הנמוכה מצפיפות המינימום שנקבעה בתיקון מס' 1 לתמ"א 35. תיקון זה, שעוד יידון בהמשך פסק הדין, נכנס לתוקפו רק לאחר אישורה המקורי של התכנית. הוראת המעבר שנקבעה בו, קובעת כי ניתן לאשר תכנית שהופקדה טרם אישורו אף שאינה תואמת את הוראותיו, לאחר שמוסד תכנון קיים בה דיון והחליט לאשרה מנימוקים שיירשמו, והתקבל אישורה של הוועדה המחוזית.

בהתאם, ביום 4.9.17 התקיים דיון בוועדה המחוזית, במסגרתו שבה ונבחנה סוגיית צפיפות יחידות הדיור. הוועדה המחוזית חזרה על החלטתה הקודמת והותירה על כנה את הצפיפות שנקבעה בתכנית שאושרה על ידה. הוועדה המחוזית נימקה את החלטתה, בין היתר, ברצונה להתחשב בעמדת הוועדה המקומית והמתנגדים האחרים לתכנית, וברצונם לשמור על צביון השכונה **(ראו העתק פרוטוקול והחלטת הוועדה המחוזית מיום 4.9.17, בנספח 4 לעתירת אלוני)**.

ביום 26.10.17 פורסמה הודעה בעיתונים בדבר אישור התכנית, וביום 2.11.17 פורסם דבר אישורה ברשומות **(ראו: הודעה בדבר אישור תכנית מתאר מקומית מס': 553-0198077, י"פ 7611, 938 (2017))**. בהתאם לסעיף 119 לחוק התכנון והבניה, התכנית בת תוקף ומעמדה הוא כשל דין.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

1
2 כאמור, שתי העתירות לפניי הוגשו כנגד החלטת הוועדה המחוזית בהתנגדויות מיום 7.3.16,
3 והחלטתה המשלימה בעניין הצפיפות מיום 4.9.17; וכנגד החלטת וועדת המשנה לעררים מיום
4 27.6.17. במסגרת עתירת אלוני, תוקפים העותרים גם את החלטת וועדת המשנה לעררים בעניין
5 היקף טיעוניהם. פירוט טענות העותרים בשתי העתירות יובא בהרחבה בחלק הבא.

6
7 **ביום 20.12.17** החליט סגן נשיא בית המשפט, כבוד השופט קובי ורדי, כי הדיון בשתי העתירות
8 יאוחד וידון בפניי.

9
10 **ביום 3.6.18** קיימתי דיון בעתירות, בנוכחות כל הצדדים. בתום הדיון הוריתי על הגשת סיכומים
11 בכתב ופסק הדין ניתן לאחר שהושלמה הגשת הסיכומים.

3. תמצית טיעוני הצדדים

3.1. טיעוני התושבים

12
13 טענותיהם של התושבים מתמקדות בשני היבטים עיקריים של התנהלות מוסדות התכנון: חוסר
14 סבירות וחוסר סמכות.

3.1. א. טיעוני התושבים לחוסר סבירות

15 **טענתם הראשונה לחוסר סבירות, הינה כי הוועדה המחוזית העמידה את ערך הציפוף כערך היחיד**
16 **שלאורו יש לבחון את התכנית.** זאת, ללא שהועמדו מול ערך זה ערכים נוגדים, כגון שמירה על צביון
17 השכונה הקיימת, המרקם המאפיין את האיזור, ומניעת פגיעה בתושבים הקיימים. לטעמם,
18 החלטה זו להעמיד את ערך הציפוף כערך יחיד ועליון, שאומצה גם על ידי וועדת הערר, אינה סבירה.
19 טענה זו של התושבים נשענת על שני אדנים:

20 **טענת חוסר הסבירות הראשונה, הוא היעדר איזון בין ציפוף לערכים מתנגשים.** לדידם של
21 התושבים, על הציפוף להיעשות בצורה מושכלת, באופן המותאם לאוכלוסייה, למרקם הקיים
22 ו"לערכים האורבניים של המקום". לתימוכין בגישה זו מביאים התושבים ציטוטים מחיבורים
23 ומסמכים מקצועיים שונים בנושא, וכן מפסק דיני בעת"מ (מינהליים ת"א) 50776-04-15 **עופר**
24 **לזובסקי נ' ועדת ערר מחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב** (פורסם בנבו, 21.10.2015) (להלן: **עניין**
25 **לזובסקי**). התושבים סבורים כי מוסדות התכנון בענייננו התעלמו לחלוטין מגישה זו, מאופייה
26 וממרקמה של השכונה הקיימת, לטובת ניסיונם לקדם את עיקרון הציפוף כעיקרון-על.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

1 **טענה שנייה להעדר סבירות נוגעת לאישור התכנית כתכנית נקודתית בהעדר תכנון כולל, הגורם**
2 **לחלוקה לא הוגנת והלא שוויונית של "נטל הצפיפות".** התושבים טוענים כי התכנית אושרה ללא
3 תכנון כולל וכי היא מהווה תכנון נקודתי פסול, שנעשה בניגוד למבחנים הקבועים בפסיקה. לטעמם,
4 התכנון הנקודתי בענייננו מהווה סטייה מתכניות תקפות או מכוונתן, תוך פגיעה בעקרונות צד
5 חלוקתי, ותוך יצירת מחדל ופגיעה תכנונית עליה "ישלמו" כלל תושבי העיר. כל זאת, למען
6 התעשרות היזמים וללא הצדקה ציבורית. בנוסף, טוענים הם כי התכנית "פורצת" את המרקם
7 התכנוני הקיים באופן מהותי, בניגוד למטרותיה ובניגוד לכללים שגובשו בפסיקה ובהחלטות ועדות
8 הערר לעניין זה.

9
10 **טענה שלישית של התושבים לחוסר סבירות היא כי לא היה זה סביר להתעלם מעמדת הקהילה**
11 **הפורמאלית (הרשות המקומית) והקהילה הלא פורמאלית (תושבי השכונה) ללא טעם מיוחד.**
12 התושבים טוענים כי הועדה המקומית הציגה בפני הוועדה המחוזית את החזון התכנוני הנבחר
13 בתכנית המתאר הכוללנית ותכניות שונות המקודמות בעיר – לפיהם הבנייה במרכז העיר תישאר
14 נמוכה בעוד הבנייה הרוויה והגבוהה תרוכז במעטפת. אלה, משמרים את מאפיין את סגנון ה"עיר-
15 מושבה" מחד, ומאפשרים למי שחפץ בסגנון חיים עירוני יותר לממש רצונו, מאידך. הועדה
16 המקומית התנגדה לתכנית המוצעת ולבנייה גבוהה בלב השכונות הוותיקות. ואולם, מוסדות
17 התכנון הסתמכו, לטענת התושבים, על טענות של סמכות בלבד, והתמקדו בשאלה האם יכולה
18 הוועדה המחוזית לכפות תכנון על הוועדה המקומית. בכך, התעלמו הם למעשה מעמדת הוועדה
19 המקומית ומן השאלה המהותית, שאלת הסבירות, והיא: האם נכון לכפות בנסיבות המקרה את
20 התכנון על הוועדה המקומית. התושבים טוענים, כי דחיית התנגדות ועדה מקומית לתכנית מקומית
21 מטילה על הרשות נטל הנמקה כבד יותר מזה הנדרש לדחיית התנגדות של מתנגדים אחרים. זאת,
22 בשל טיבה ומהותה של הועדה המקומית כמייצגת "החוקה התכנונית" והחזון התכנוני הנבחר של
23 הקהילה, ובהתבסס על חומר תאורטי-מחקרי-סוציולוגי שצוטט בעתירתם ובעתירת העירייה.
24 בענייננו, טוענים התושבים כי הצדקת הוועדה המחוזית את הדחייה בעיקרון הציפוף ובצו השעה
25 בלבד, לא עומדת בנטל זה. זאת, בין היתר, כיוון שהרשות המקומית הראתה שוב ושוב כי היא
26 פועלת לציפוף העיר במסגרת תכניות אחרות שכבר אושרו (למשל: רש/1010, רש/446).

27
28 אציין כי בעתירתם, העלו התושבים טענת חוסר סבירות נוספת, אותה זנחו בסיכומיהם, והנוגעת
29 להיקף טענותיהם בערר. טענתם הייתה כי החלטת ועדת הערר למחוק חלק מטענותיהם, שלא
30 הופיעו בערר הרשות המקומית, אינה סבירה. לאור ההלכה הקובעת כי אין להיזקק לטענה
31 שהוזכרה בכתבי הטענות אך נזנחה במסגרת הסיכומים, לא אדון בטענה זו (ראו: ע"א 2950/07
32 **יונס מוחמד סולימאן נ' מדינת ישראל - מינהל מקרקעי ישראל** (פורסם בנבו, 26.10.2009)).

33
34 כעת אפנה לטענות חוסר הסמכות של התושבים.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

3.1. טיעוני התושבים לחוסר סמכות

ראשית, טוענים התושבים כי התכנית סותרת את תכנית המתאר המחוזית – תמ"מ 5 – הגבוהה ממנה בהיררכיה ולכן עדיפה עליה. ציר ז'בוטינסקי, המוגדר בתמ"מ 5 כ"ציר ירוק עירוני ראשי" (להלן: הציר הירוק) לא עוגן בתכנית, בניגוד לדרישות תמ"מ 5 וללא שניתן פטור כנדרש. הם מפרטים, כי מסמכי התכנית לא מעגנים או מזכירים כלל את הציר, וכי לא הוכן נספח פיתוח ועיצוב נופי כנדרש בסעיף 4.6.5 לתמ"מ 5. לדידם, במצב זה, ללא עיגון בתכנית של הציר הירוק כולו, כלל לא ניתן היה לאשר את התכנית. לחילופין, טוענים הם כי גם אם ניתן לעגן את הציר בתכנית נקודתיות ללא תכנון הציר בשלמותו, מגישי התכנית אינם "בעלי עניין" בכל שטח הציר אלא רק במחציתו, ולא קיבלו את האישורים הנדרשים מהרשות המקומית בהקשר זה. עוד הם מוסיפים ביחס לטענות שהעלו המשיבים בהקשר זה (ויובאו להלן), כי לפי הוראה 9.4.2 לתמ"מ 5, דחיית עריכת נספחי תכנון כפי שנעשתה בענייננו, תיעשה רק "מטעמים מיוחדים שירשמו בהחלטה". הוועדה המחוזית כלל לא דנה בעניין הדחייה בהחלטתה לאישור התכנית, וכלל ההצדקות ניתנו בדיעבד ובתשובה לעתירות שהוגשו. לכן, לדידם, יש לקבוע כי הוועדה המחוזית וועדת המשנה לעררים חרגו מסמכותן כשאישרו את התכנית.

שנית, טוענים התושבים כי התכנית קובעת הוראות מחוץ לקו הכחול של התכנית (הדרך הגובלת בתכנית), וזאת בחוסר סמכות ומתוך שיקולים זרים. לדידם, חשיבותה של טענה זו טמונה בסוגיית הבעלות על השטח: התושבים טוענים כי חלקה 340 - שהיא השטח עליו חלה התכנית ואינו כלול בקו הכחול - כלל אינה בבעלות היזמים. לאור זאת, היה צורך לבחון האם הם "בעלי עניין בקרקע" לפי סעיף 61א(ב) לחוק התכנון והבניה, בחינה שלא נעשתה, ובכל אופן היזמים אינם עומדים בה, שכן בבעלותם פחות מ-75 אחוז מהקרקע כנדרש. לפיכך, היזמים כלל לא יכלו להגיש את התכנית. עוד הם טוענים, כי אופן קביעת הקו הכחול נעשה משיקולים זרים: הדרך המסומנת כדרך מס' 1 וכתא שטח 800, שמחצית שטחה נמצא בחלקה 340 בה ליזמים אין כאמור בעלות, לא נכללת במלואה בתחום התכנית, על אף שהתכנית קובעת הוראות לגביה. לדידם, הדבר נעשה על מנת להימנע מהצורך לעמוד בעמידה בתנאי סעיף 61א(ב) לחוק או מהגעה להסכמות עם קק"ל, הבעלים בחלק האמור של הדרך.

3.2. טיעוני הרשות המקומית

הרשות המקומית טוענת ראשית כי התנהלות והחלטות הוועדה המחוזית חורגות ממתחם הסבירות ואינן מידתיות. החלטות הוועדה המחוזית, לדידה, נשענו לאורך כל הדרך על שיקול אחד ויחיד והוא שיקול הציפוף. זאת, תוך התעלמות מפרמטרים ושיקולים משמעותיים אחרים. לחילופין היא טוענת, כי ככל שנתנה הוועדה משקל לשיקולים אחרים, מדובר במשקל מזערי שאין בו כדי להטות את הכף ועל כן בהתנהלות לא סבירה המחייבת התערבותו של בית משפט זה.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

לעניין הסבירות, טוענת הרשות המקומית כי המשקל שניתן לשיקול הצפיפות הינו משקל "חזות הכל" אשר בכוחו לבטל למעשה את יתרת השיקולים שהיה על הוועדה המחוזית וועדת המשנה לעררים לשקול, או לא לתת להם משקל ראוי. על כן, מדובר בהחלטה שאינה סבירה.

לעניין המידתיות, טוענת הרשות המקומית כי הפער האפסי בין הצפיפות העירונית הכוללת בעיר באם תאושר התכנית (בת כאמור 285 יח"ד) לבין אישור תכנית בת 150 יח"ד, אינה מצדיקה פגיעה חמורה כל כך באיכות חיי התושבים במערב העיר ובמעמד העירייה והוועדה המקומית. זאת, במיוחד כאשר הרשות המקומית הציגה פתרונות לאיון פער זה, בדמות תכניות להגדלת היצע הדירות במעטפת העיר ובמיקומים נוספים, באמצעות בניה רוויה.

עוד טוענת הרשות המקומית כי המשקל שניתן על ידי הוועדה המחוזית לעמדת העירייה והוועדה המקומית לאורך הליך התכנון היה נמוך באופן העולה כדי חוסר סבירות.

טענה נוספת בפי הרשות המקומית, היא כי אופן גיבושה והחלטה של "מדיניות" הוועדה המחוזית בוצע בניגוד לכללי המשפט המנהלי ולפסיקה ועל כן הינו בלתי סביר. לדידה, תכנית שתיל מהווה "מדיניות חדשה", ועל כן שינוי באמצעותה ראוי שיוחל רק מכאן ולהבא ולא באופן רטרואקטיבי. בנוסף, טוענת הרשות המקומית כי הוועדה המחוזית לא הייתה מוסמכת לקבל את התכנית הצפופה לטיפול. לכן, לדידה, קידום התכנית וההחלטות שנתקבלו במסגרת זו על ידי הוועדה המחוזית נעשו בחוסר סמכות ודינן בטלות. טענה זו קשורה לעניין הבעלות בקרקע, שעלה בטיעוני התושבים לעיל, ולו שתי נפקויות: ראשית, כי התכנית מחילה הוראותיה על מקרקעין המצויים מחוץ לקן הכחול ושנית, כי ליוזמי התכנית אין כל זיקה או זכויות בחלק המקרקעין המצוי בשטחה של חלקה 340. בהתאם, לא הייתה מוסמכת הוועדה המחוזית לדון ולטפל בתכנית.

טענה נוספת של הרשות המקומית נוגעת לעניין השיהוי, לו טענו ועדת המשנה לעררים והוועדה המחוזית, והיא תובא בהמשך, בחלק בו אדון בטענת השיהוי.

3.3. טיעוני ועדת המשנה לעררים והוועדה המחוזית

עמדתן של ועדת המשנה לעררים והוועדה המחוזית (להלן יקראו בחלק זה: המשיבות 1-2) היא כי דין העתירות להידחות הן על הסף מחמת שיהוי, והן לגופן. לדידן, החלטת ועדת המשנה לעררים, העומדת בלב שתי העתירות הינה החלטה מפורטת ומנומקת כדבעי, המתייחסת ודנה בהרחבה במכלול הטענות שאליהן היה על המשיבות 1-2 להידרש. ממילא, הן טוענות, אין הצדקה להתערבות בית משפט זה בהחלטה, בהתאם לעילות התערבות המוכרות, בוודאי כאשר ההחלטה נופלת "בלב ליבו של מתחם הסבירות".



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

3.3. א. טיעונים בדבר שינוי בהגשת העתירות

ראשית, טוענות המשיבות 1-2 כי דין העתירות להידחות מחמת שיהיו ניכר בהגשתן, בהתאם לתקנה 3(ב) לתקנות בתי המשפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א-2000 (להלן: **תקנות בתי המשפט לעניינים מנהליים**). זאת, שכן החלטת הוועדה המחוזית בהתנגדויות, אותה מבקשות שתי העתירות לתקוף, ניתנה כבר ב-7.3.16 – שנה וחצי טרם עתירת אלוני, ואף יותר מכך טרם עתירת העירייה. כמו כן, עתירת העירייה כנגד החלטת וועדת המשנה לעררים הוגשה מספר חודשים לאחר המועד הקבוע להגשתה בתקנות בתי המשפט לעניינים מנהליים. על אף בקשתה לארכה, מבקשות המשיבות 1-2 להזכיר כי בהחלטת בית משפט זה מיום 28.11.17 נקבע כי למשיבים תעמוד טענת השיהוי על אף הארכת המועד. המשיבות 1-2 מדגישות בטיעוניהן את חשיבות קציבת מועדים ועמידה בלוח הזמנים בהגשת עתירות, במיוחד עת מדובר בהליכים תכנוניים מסורבלים וארוכים, ומפנות לפסיקה בנושא. הן מוסיפות ומסכמות כי העותרים בשתי העתירות לא הצביעו על כל טעם, לא כל שכן טעם ענייני, בשלו לא תקפו את ההחלטות הנתקפות בעתירות על פי המועדים הקבועים בתקנות, ודיי בכך על מנת לדחות את העתירות על הסף.

כעת אפנה להצגת טענות המשיבות 1-2 בדבר דחיית העתירות לגופן.

3.3. ב. טיעונים כנגד העתירות לגופן

טענתן הראשונה של המשיבות 1-2, היא כי אין להתערב בהחלטות מקצועיות של מוסדות התכנון, שהן פרי הפעלת שיקול דעת מאוזן וראוי. זאת, לאור ההלכה לפיה בית המשפט אינו משמש כטריבונל תכנוני עליון, ובפרט כאשר מדובר בהתערבות בשיקול דעתה של וועדת המשנה לעררים, המהווה גוף מקצועי וטריבונל מעין-שיפוטי של מוסד התכנון העליון בישראל. לדידן, בניגוד לנטען בעתירות, מדובר בהחלטות מקצועיות המצויות בלב ליבו של שיקול הדעת המקצועי ושל מתחם הסבירות. ממילא, מוסיפות המשיבות 1-2, העותרים לא הצביעו בעתירותיהם על כל עילה מתחום המשפט המנהלי להתערבות אותה מבקשים העותרים בעתירות, בלב ליבו של שיקול הדעת התכנוני.

טענתן השנייה של המשיבות 1-2, היא כי אין להתערב בהחלטות מקצועיות של מוסדות התכנון, כאמור לעיל, בוודאי במצב בו העותרים לא הצביעו מהי "הפגיעה" שנגרמת להם כפועל יוצא מן התכנית. הן טוענות, כי העותרים בשתי העתירות לא ביארו מדוע החלטות המשיבות 1-2 נגועות בפגמים הנטענים. בפרט, עותרי עתירת אלוני לא ביארו מה הפגיעה שתיגרם להם לבד מרצונם שלא תיבנה כל בניה לידם, וכי צורך השעה ביצירת יחידות דיור יעשה בחצרותיהם של אחרים. עוד לא ביארו עותרי עתירת אלוני, כך לטענת המשיבות 1 ו-2, מדוע אופן הבניה המתוכנן – בניה שאינה גבוהה ושאינן לה ממשק לבנייה הקיימת – פוגע בהם באופן כלשהו.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

1 עוד טוענות המשיבות 1-2, כי אין כל בסיס או יסוד לטענת העותרים לפיה בכל מקרה אין לתכנן
2 תכנון פרטני ויש להמתין לתכנון כוללני. אין גם בסיס לטענה כי התכנון שהוצג בתוכנית עומד
3 בסתירה לתכנון הכולל של רמת השרון. המשיבות 1-2 מדגישות כי ועדת המשנה דנה בעניין זה,
4 ומצאה כי אין בתכנית הכוללנית, הנמצאת בהליכי קידום ראשוניים בלבד, כדי ליצור מניעה
5 לקידום תכנית שתיל. עוד התייחסה וועדת המשנה בהחלטתה לפסיקה שהביאו העותרים, וצינה
6 כי ניתוח הפסיקה אינו תומך בטענת העותרים לפיה תכנון כוללני עדיף תמיד על התכנון הנקודתי.
7 עוד התייחסה וועדת המשנה בהחלטתה לכך שעמדת הוועדה המקומית לאשר בנייה צמודת קרקע
8 בלבד בשטח התכנית, כלל אינה מקובלת על הוועדה המחוזית – שהיא המוסמכת לאשר את התכנית
9 הכוללנית. על כן, הטענה כי התכנית הכוללנית יוצרת מניעה ביחס לבנייה הרוויה במסגרת תכנית
10 שתיל, כלל אינה מבוססת.

11
12 בנוסף, מבקשות המשיבות 1-2 כי אדחה מכל וכל את טענת העותרים בשתי העתירות לפיה
13 המשיבות 1-2 "התעלמו" מעמדת הוועדה המקומית וממעמדה. זאת משני טעמים: ראשית, שכן
14 העותרים טוענים בהבנת הדין והפסיקה ביחס למשמעות המלצת הוועדה המקומית, ובהיתלותם
15 בתיקון 101 לחוק לצורך ביסוס טענותיהם. שנית, שכן לא ניתן בענייננו לטעון כי עמדת הוועדה
16 המקומית לא נשמעה על ידי הוועדה המחוזית במישור המעשי – שכן היא הובאה מספר פעמים
17 ונדונה לגופה. לראיה, עמדת הוועדה המקומית אף נתקבלה בהקשרים מסוימים.

18
19 טענה נוספת בפי המשיבות 1-2 היא כי יש לדחות את טענות העותרים בעניין הפגיעה במרקם
20 השכונה ושמירת צביונה. כמו כן, לדידן, הצפיפות בתכנית אינה גבוהה, בלשון המעטה. הן
21 טוענות, כי בניגוד לאופן בו הוצגו הדברים בעתירות, התכנית – שאושרה בהתאם לשיקול הדעת
22 התכנוני של הוועדה המחוזית ושל ועדת המשנה לעררים – מהווה איזון ראוי ומתבקש, שנעשה
23 בצורה מושכלת הן ביחס לסוגיית המרקם והן ביחס לסוגיית צפיפות הבינוי. המשיבות 1-2,
24 מרחיבות בטענותיהן לגבי עמידה ביעדי הצפיפות של תמ"א 35, טענות העותרים בהקשר זה ועמדתן
25 שלהן במסגרת ההחלטות שניתנו, ובכך אעסוק בהרחבה בחלק הדין.

26
27 עוד טוענות המשיבות 1-2 כי יש לדחות את טיעוני העותרים ביחס לעיגון הציר הירוק בהוראות
28 התכנית ולכך שאינו תואם את תמ"מ 5. ראשית הן טוענות, כי בניגוד לטענת העותרים בעתירת
29 אלוני, הציר הירוק בהחלט מוזכר ומקבל ביטוי חד משמעי בתכנית. הן מראות בסיכומיהן כיצד
30 הוראות תמ"מ 5 ביחס לציר ירוק קוימו במלואן בתכנית. ביחס לטענת העותרים לפיה יש לעגן את
31 הציר דווקא בתחום הדרך של ציר ז'בוטינסקי, הן טוענות כי טענה זו נדונה ונשקלה הן על ידי
32 הוועדה המחוזית והן על ידי וועדת המשנה לעררים, אך נמצא כי היא נטולת הגיון תכנוני.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

בנוסף, טוענות המשיבות 1-2 כי אין כל עילה להתערב בהחלטת ועדת המשנה לעררים, שלא
לאפשר לעותרים בעתירת אלוני להשמיע טענות החורגות מגדרי ערר הועדה המקומית. זאת, שכן
החלטתה נובעת מן הדין, ניתנה בסמכות ואין בה כל פגם.

לבסוף, טוענות המשיבות 1-2 כי יש לדחות את טיעוני העותרים ביחס לחלוקתה של התכנית מחוץ
לתחומה. זאת, כיוון שטענה זו לא הוזכרה בהתנגדות עותרי עתירת אלוני, שהעלו אותה, לא נדונה
בפני ועדת המשנה ולהתנגדויות ולא בפני וועדת המשנה לעררים. לכן, דיי בכך לדחותה. למעלה מן
הצורך, לדידן, מפרטות המשיבות 1-2 את הסבר לשכת התכנון מדוע יש לדחות את הטענות גם
לגופם.

3.4. טיעוני היזמים

3.4.א. טיעוני סף של היזמים

בדומה למשיבות 1-2, גם היזמים סבורים כי דינן של שתי העתירות להידחות הן על הסף והן
לגופן. כמו כן, לדידם של היזמים, עליו לדחות מספר טענות חדשות שהעלו העותרים בסיכומיהם,
תוך פסיקת הוצאות משמעותיות, וזאת בשל היותן הרחבת חזית אסורה לפי הדין.

ראשית, טוענים היזמים כי דין העתירות להידחות על הסף, שכן במסגרתן מתבקש בית המשפט
לבטל את שיקול דעתם של גופי התכנון המוסמכים ולהעמיד תחתיו את שיקול דעתו.

עוד הם טוענים, כי יש לדחות את עתירת העירייה על הסף, מחמת הגשתה בשיהוי ניכר ובלתי
מוסבר, כמעט שישה חודשים לאחר שניתנה החלטת ועדת הערר על אישור התכנית וכמעט שלושה
חודשים לאחר חלוף המועד להגשת עתירה על החלטה זו.

בנוסף, טוענים היזמים כי החלטת הוועדה המקומית בדבר הגשת העתירה התקבלה בניגוד
למקובל בגופים מוניציפאליים, באופן שיש בו להצדיק את דחייתה על הסף. זאת, כיוון שהמלצת
היועץ המשפטי לעירייה, עו"ד מיכאל בלום, במסגרת חו"ד שביקשו היזמים ושנשלחה לראש
העירייה, הייתה כי אין מקום להגיש את העתירה. למרות זאת, היועץ המשפטי לעירייה לא זומן
להציג עמדתו טרם קבלת ההחלטה, החלטת הוועדה המקומית להגיש עתירה התקבלה שלא
בידיעתו ומבלי שהונחה בפני הוועדה חוות דעת סותרת לשלו טרם הדיון בהגשת העתירה. המשיבים
טוענים גם כי הסתרת נסיבות אלה, שהן לדעתם הסיבה האמיתית לעיכוב בהגשת העתירה, ואי
צירוף חוות הדעת של היועץ המשפטי, מהווה חוסר ניקיון כפיים מצד העותרים, המצדיק לכשעצמו
דחייה על הסף.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

3.4.ב. טיעוני היזמים לגוף העתירות

ראשית, טוענים היזמים כי הצפיפות בתכנית אינה גבוהה, ואינה מהווה חריגה ממרקם הבינוי הקיים. פריסת הבינוי במתחם התכנית נקבעה כך שתאזן בין הוראות תמ"א 35 בדבר צפיפות הבנייה לדונם, בין הצורך בשימוש מיטבי במשאב הקרקע ובין מרקם הבינוי הגובל במתחם. אלה כולם שיקולים תכנוניים לגיטימיים. היזמים מזכירים כי התכנית תוכננה ואושרה כך שהבינוי בה יהיה צמוד קרקע ונמוך בשוליו, ויעלה לגובה במרכז השכונה ובמערבה – כך שלא יתקיים כל ממשק בין בניה צמודת קרקע קיימת לבין בתי דירות. בניגוד לטענות העותרים, בבסיס החלטותיהם של ועדת הערר והוועדה המחוזית לא עומד רצון עיוור בהגדלת מספר יחידות הדיוור בלבד, אלא מערכת שלמה של שיקולים תכנוניים ואיזון בין צרכי השעה, מדיניות הוועדה המחוזית וטענות המתנגדים.

בנוסף, לדידם, לאחר תיקון 1 לתמ"א 35, לא ניתן לקבל את העתירות. לפי תיקון זה, לו הייתה מוגשת התכנית כיום, לא ניתן היה כלל להפקידה, שכן הצפיפות בה נמוכה מצפיפות המינימום שנקבעה בתמ"א 35/1 וכך גם הצפיפות ברמת השרון כולה. המשמעות היא כי בשום תרחיש לא ניתן יהיה לאשר או להפקיד תכנית בצפיפות נמוכה יותר מזו של תכנית שתיל, ובוודאי לא תכנית להקמת 150 צמודי קרקע. היזמים אף מציינים כי התוצאה בה חפצים העותרים - ביטול התכנית הנוכחית - תביא ככל הנראה לתוצאה הפוכה, שכן לאור תמ"א 35/1, במסגרת תכנית חדשה יהיה צורך להגדיל את כמות היחידות בכ-50%.

עוד טוענים היזמים כי תכנית שתיל אינה בגדר תכנון נקודתי, ולא תיתכן סתירה בינה לבין התכנון העירוני הכוללני. לדידם, "תכנית נקודתית" משמעה תוספת נקודתית של יח"ד, או שטחי בנייה במגרש בודד, דוגמת הליכים מכוח תמ"א 38. בענייננו, מדובר בתכנית המעניקה פתרון תכנוני כולל לחטיבת קרקע משמעותית, העונה גם על צורך במבני ציבור ובשטחים ציבוריים פתוחים. לדידם, יצירתו בחוק של המושג "תכנית כוללנית" לא יצר יש מאין איסור לאשר תכניות בתחומי העיר עד לאישורה של תכנית כוללנית. בנוסף, מזכירים גם הם את ההלכה כי העדפת תכנון כולל אין משמעה כי יש לדחות קטגורית כל תכנון פרטני, ועל הוועדה המחוזית לבחון כל מקרה לגופו. לבסוף, כיוון שתכנון עירוני כולל כלל אינו קיים, לא כיום ולא במועד אישור התכנית, התכנית המאושרת אינה יכולה לסתור אותו.

טענה נוספת מצד היזמים היא כי להמלצת הוועדה המקומית ביחס לתכנית ניתן משקל בהחלטת הוועדה המחוזית, למרות שהמלצתה אינה מחייבת. זאת בניגוד לטענה החוזרת מצד העותרים כי הוועדה המחוזית התעלמה מהמלצה זו ומעמדתה של הוועדה המקומית בכלל. הן הרשות המקומית הן התושבים, טענו – כל עותר בדרכו שלו – כי מקום בו מעדיפה הוועדה המחוזית את דעתה שלה על פני עמדת הוועדה המקומית, מדובר בפגם המצדיק התערבות בית המשפט. לדידם של היזמים, יש לדחות עמדה זו, שכן ראשית, היא אינה עולה בקנה אחד עם הפסיקה בנושא ההיררכיה בין מוסדות התכנון ומעמדה של המלצת הוועדה המקומית; ושנית, לא ניתן לטעון כי הוועדה המחוזית אכן התעלמה מהמלצות הוועדה המקומית, שכן היא נשמעה שוב ושוב וניתן לה משקל מבחינה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

פורמאלית ומהותית. לדידם, העובדה כי העותרים אינם מסתפקים בדבר פרט לקבלה מלאה של עמדותיהם, אין בה להביא למסקנה כי טענותיהם זכו להתעלמות.

זאת ועוד, טוענים היזמים כי הציר הירוק עוגן בהוראות התכנית בהתאם לאמור בתמ"מ 5 ועל פי שיקול דעתם של גופי התכנון המוסמכים. הועדה המחוזית וועדת הערר נדרשו לטענות העותרים בהקשר זה, והתייחסו לעניין בהחלטותיהן תוך הכרעה מקצועית תכנונית בסוגיות הכרוכות. לדידם של היזמים אין כל עילה להתערבות בית המשפט בקביעות אלה. הציר הירוק מכתוב את תכנונה בפועל, בוודאי שלא נזנח בה, והוראות תמ"מ 5 ביחס לשמירה על הציר הירוק מולאו באופן קפדני. עוד טוענים היזמים כי אין כל מניעה לקבוע כי נספח פיתוח, בינוי ועיצוב ייערך לעת אישורה של התכנית המפורטת, שכן מדובר בתכנית מתארית בלבד. החלטת הוועדה המחוזית בהקשר זה הנה מכוח סעיף 9.4 לתמ"מ 5, הטעמים לה פורטו בהחלטת הוועדה המחוזית, ואף ועדת הערר מצאה שאין עילה להתערבות בשיקול דעת הוועדה המחוזית בעניין זה. על כן, אין כל בסיס לטענות היעדר הסמכות שעלו בהקשר זה. לעניין הבטחת רציפות הציר הירוק, טוענים היזמים כי מדובר בשאלה תכנונית מקצועית בשיקול דעתו של מוסד התכנון. המשיבות 1-2 שתייחן, קבעו כי טענת העותרים בעתירת אלוני לפיה יש לעגן את הציר דווקא בציר ז'בוטינסקי הינה נטולת היגיון תכנוני. כיוון שמדובר בהחלטה מקצועית, וטענות העותרים נבחנו ונדחו בצורה מנומקת על ידי המשיבות 1-2, אין מקום להתערבות בית המשפט בשיקול דעת משיבות 1-2.

בנוסף, לדידם של היזמים, התכנית אינה מתיימרת לחול על שטחים מחוץ לתחום התכנית. ראשית, הם מציינים כי טענה זו הופיעה לראשונה לאחר שצורפו עותרי אלוני כמשיבים לערר בפני ועדת המשנה, והיא לא נזכרה בהתנגדותם או בערר הוועדה המקומית. ועדת המשנה סירבה לדון בטענה זו. גם הופעתה של הטענה בעתירת הרשות המקומית הינה לאחר שזו לא נטענה על ידה בהתנגדותה או בערר שהגישה. על כן, לדידם של היזמים דיי במועד העלאת הטענה כדי לדחותה על הסף. לגופו של עניין, מציינים היזמים את הדברים הבאים: הראשון, לעניין רוחב הדרך המסומנת כתא שטח 800, כי התכנית דגן אינה משנה את הדין מחוץ לתחומה, אלא מצהירה עליו כמצב נתון. תכנית רש/210/א משנת 1971 היא שקבעה כי רוחב הדרך יהיה 30 מ'; השני, לעניין קביעת ההוראות מחוץ לשטח התכנית, כי מקובל בעריכת נספח תנועה להציג הסדרים גם באזורים המשיקים והסמוכים לתחום התכנית, כפי שמעוגן בנהלי משרד התחבורה; השלישי, כי הטענה "מטלה" בדמות מעגל תנועה תמוהה, בהיעדר זכר למעגל שכזה בנספח התנועה ובנספח הבינוי של התכנית המאושרת. ממילא, טוענים היזמים כי מעמד הנספחים הינו מנחה בלבד.

לבסוף, מתייחסים היזמים באופן מפורט לשלל טענות שעלו בסיכומי העותרים בשתי העתירות, המהווים לטעמם "טענות חורגות", שאל לו לבית המשפט לדון בהן. לחלק מטענות אלה אתייחס במהלך פסק הדין.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

דיון והכרעה

פרק ראשון: דיון בטענות סף

4. טיעונים מקדמיים

4.1. שיהוי

תקנה 3(ב) לתקנות בתי המשפט לעניינים מנהליים קובעת, לעניין המועד להגשת עתירה, את הקביעות הבאות:

3" (א) עתירה תוגש במועד שנקבע לכך בדיון.
(ב) לא נקבע מועד כאמור, תוגש העתירה בלא שיהוי, לפי נסיבות הענין, ולא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום שהחלטה פורסמה כדיון, או מיום שהעותר קיבל הודעה עליה או מיום שנודע לעותר עליה, לפי המוקדם."

כאמור, החלטת הוועדה המחוזית לדחות את מרבית התנגדויות העותרים בשתי העתירות ניתנה ביום 7.3.16 (כאמור: **ההחלטה הראשונה**) וההחלטה המשלימה ניתנה ביום 4.9.17. החלטת וועדת הערר לדחות את כתב הערר שהגישה הוועדה המקומית ניתנה ביום 27.6.17 (כאמור: **ההחלטה השנייה**).

משמע, עתירת אלוני שהוגשה בחודש ספטמבר 2017, הוגשה כשנה וחצי לאחר מתן ההחלטה הראשונה; עתירת העירייה, שהוגשה בחודש דצמבר 2017, הוגשה מספר חודשים לאחר המועד הקבוע בתקנות בתי המשפט לעניינים מנהליים להגשת עתירה כנגד ההחלטה השנייה, שהינו 45 יום (בפועל, המועד להגשת העתירה היה 27.9.17 בשל פגרת הקיץ). יצוין כי ביום 28.11.17 אישרתי את בקשת הוועדה המקומית לקבלת ארכה להגשת העתירה, ואולם בהחלטתי ציינתי כי טענת השיהוי תעמוד למשיבים וכי אין בהארכת המועד משום הבעת עמדה בעניין השיהוי.

לאור האמור, טוענים המשיבים בעתירות, כי עליי לדחות על הסף את עתירת העירייה במלואה, וכן את עתירת אלוני ככל שהיא מתייחסת להחלטה הראשונה, מיום 7.3.16.

4.1.א. שיהוי בהגשת עתירת אלוני

אתיחס ראשית לטענת השיהוי בקשר לעתירת אלוני. לטענת התושבים, ההלכה המשפטית קובעת כי כל עוד הליכי התכנון תלויים ועומדים בפני מוסדות התכנון, טרם הגיעה שעתה של הביקורת השיפוטית. התושבים נשענים, כדוגמא, על שנקבע בע"מ 2141/09 **הועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבניה נ' אחל"ה איכות חיים לתושבי השרון** (פורסם בנבו, 31.12.09) (להלן: **עניין אחל"ה**). התושבים מזכירים כי עם הגשת הערר למועצה הארצית בידי הוועדה המקומית, וכל עוד ערר זה היה תלוי ועומד, הרי שהליכי התכנון טרם הסתיימו. למען הזהירות, הם ממשיכים, לאחר הגשת הערר בידי הוועדה המקומית, פנו התושבים בבקשה לקבלת ארכה לעתירה מנהלית, שכן באותה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

נקודת זמן לא היו חלק מההליך (לאחר שנדחתה בקשתם לרשות ערעור על החלטה הראשונה).
לאחר מכן, עם החלטת המועצה הארצית שדחתה צירופם לערר, הגישו התושבים עתירה, בה כאמור
הוחלט לצרפם כמשיבים לערר על החלטת הוועדה המחוזית. כל אלה מהוות לדידם נסיבות בגין
אין לקבוע כי חל שיהוי בכל הנוגע להחלטת הוועדה המחוזית, היא ההחלטה הראשונה.

אני סבורה כי הצדק במקרה זה הוא עם עותרי אלוני, הם התושבים. הגשת הערר בידי הוועדה
המקומית למועצה הארצית מהווה חלק מההליך הקבוע בדין, המאפשר למתנגדים לתכנית
שהופקדה להשמיע את התנגדותם. ההיגיון מורה כי הגשת עתירה לבית המשפט לא תיעשה כל עוד
עומד ותלוי לו ערר כאמור. וראו את שכתב כבוד השופט עוזי פוגלמן בעניין אחל"ה, בפסקה 11
לפסק דינו:

"הליכי התכנון כוללים, אם כן, מנגנונים מובנים וסדורים המאפשרים למתנגדים
לתוכנית שהופקדה להשמיע את קולם ועמדתם באשר אליה. הגשתן של התנגדויות
אלה למוסדות התכנון דווקא – ולא לבתי המשפט או לגופים אחרים – הגיונה בצידה.
כפי שצוין לא אחת, תחום התכנון והבניה מעורר שאלות מקצועיות מובהקות
שהמקום הראוי לבירורן הוא לפני גופי התכנון המוסמכים, המחזיקים במומחיות
הנדרשת, בכלים המיטביים לבחינתן של הסוגיות התכנוניות ובראייה תכנונית
כוללת. פניה מוקדמת לרשויות התכנון אף "עשויה ליתר את הפנייה לבית המשפט,
והיא תורמת במיקוד והבהרת המחלוקת וביצירת שיח פורה ואפקטיבי בין האזרח
לבין הרשות".

אם כן, העמדה המקובלת בפסיקה היא כי זמנה של הביקורת השיפוטית הינו בתום הליכי התכנון
המתבצעים ברשויות (עוד ראו לעניין זה: בג"ץ 9032/01 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת
הסביבה נ' שר התשתיות הלאומיות (פורסם בנבו, 2004). בפרט, יש להמתין למיצוי הליכי
ההתנגדות במוסדות התכנון לדרגותיהם (ראו: בג"ץ 478/85 שלמה אבולעפיה נ' הוועדה המחוזית
לתכנון ולבניה, ירושלים, פ"ד מ(2) 294 (1986)).

התושבים שאפו לקחת חלק ולהשמיע דעתם לאורך כל הליך אישור התכנית. לאחר שנדחתה
בקשתם לרשות ערעור על החלטת הוועדה המחוזית, הם ביקשו להצטרף כמשיבים לערר הוועדה
המקומית, והגישו עתירה בנידון כאשר בקשה זו סורבה. כל אלה מהווים ניסיונות כנים למצות את
ההליכים והמנגנונים הקבועים בחוק, ויש לעודד התנהלות שכזו, על פני הגשת עתירות מקדמיות
טרם סיום הליכי התכנון ומיצוי אפשרויות ההתנגדות להם ברשויות התכנון. לאור האמור לעיל,
אני קובעת כי לא חל שיהוי בעתירת אלוני.

4.1.ב. שיהוי בהגשת עתירת הוועדה המקומית

כעת אפנה לדון בטענת השיהוי כלפי עתירת העירייה. הוועדה המחוזית וועדת המשנה לעררים ציינו
בתגובתן ובסיכומיהן כי הנימוק היחיד שהציגה הוועדה המקומית לשיהוי, הוא "הצורך לבחון
את השיקולים כמקובל בגופים מוניציפאליים". לדידן של משיבות אלה, לא מדובר בשיקול שראוי
שאתחשב בו, שכן משמעותו שבכל מקרה בו ועדה מקומית תבקש לעתור, היא תקבל ארכה מעצם



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

מהותה, כגוף מוניציפאלי. היזמים מצידם הקדישו עמודים מספר ומילים רבות לטענת השיהוי מצד העירייה, כאשר הם נשענים על בחינת יסודות השיהוי הנוהגת בפסיקה, אליה אפנה להלן.

כדי לבחון האם התקיים שיהוי באופן המצריך דחיית העתירה על הסף, יש לעמוד על שלושה יסודות נפרדים: השיהוי הסובייקטיבי, השיהוי האובייקטיבי וחומרת הפגיעה בעקרון שלטון החוק היה ותקבל טענת השיהוי (ראו למשל ע"מ 7061/12 טריגוסין בע"מ נ' הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, פסקה 27 לפסק דינו של כב' השופט נועם סולברג (פורסם בנבו 2014), להלן: עניין טריגוסין).

על משמעות היסודות השונים, עמדה הנשיאה בדימ' (כתוארה אז) דורית ביניש, בבג"ץ 1758/11 אורית גורן נ' הום סנטר (עשה זאת בעצמך) בע"מ, פ"ד סה(3) 593 (2012):

"השיהוי הסובייקטיבי מתמקד בהתנהגות העותר ובפרט בשאלה האם יש בחלוף הזמן כדי לתמוך במסקנה כי העותר ויתר על זכויותיו. השיהוי האובייקטיבי בוחן את השאלה האם האיחור שחל בהגשת העתירה גרם לפגיעה בזכויות או באינטרסים ראויים של הרשות המינהלית או של צדדים שלישיים. במסגרת השיקול של חומרת הפגיעה בשלטון החוק נדרש בית המשפט לבחון את עוצמת הפגיעה שתגרם בשלטון החוק היה ותידחה העתירה מחמת שיהוי."

עוד נקבע כי בעת בחינת טענת השיהוי, נדרש בית המשפט לבצע איזון בין שלושת המרכיבים הללו, כפי שנקבע, למשל, בע"מ 7142/01 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נ' החברה להגנת הטבע, פ"ד נו(3) 673 (2002), (פס' 4 לפסק דינה של כב' השופטת, לימים הנשיאה, דורית ביניש):

"היחס בין שלושת היסודות הרלוונטיים לשיהוי ייקבע על פי משקלו היחסי של כל אחד מהשיקולים בנסיבותיו של כל עניין. בבואו להכריע בשאלת השיהוי יפעיל, אפוא, בית המשפט מערכת איזונים על פיה יבחן בעיקר את היחס בין הפן האובייקטיבי של השיהוי, היינו מידת הפגיעה באינטרסים ראויים של היחיד או של הרבים, לבין מידת הפגיעה בחוק ובערכי שלטון החוק."

היזמים טוענים כי הרשות המקומית "ישנה על זכויותיה" משך חודשים ארוכים, ללא שהצביעה על הצדקה לכך, ולכן, לטענתם, לא יכול להיות ספק כי הבקשה לוקה בשיהוי סובייקטיבי. היזמים מציינים כי לרשות הרשות המקומית עמד פרק זמן ארוך מן הרגיל להגשת העתירה בשל הארכה שקיבלה. ואולם, הוועדה המקומית קיימה דיון בשאלת הגשת העתירה רק כשלושה וחצי חודשים לאחר קבלת ההחלטה בידי וועדת המשנה לעררים, וזאת לאחר שהמועד להגשת עתירה כבר חלף.

מנגד, טוענת הרשות המקומית כי "לאור כלל ההליכים וחילופי הדברים בין ב"כ הצדדים לאורך כל התהליך שקדם להגשת העתירה, לא ניתן היה בשום אופן להתרשם כי העותרות תוותרנה על זכויותיהן ו/או ישלימו עם החלטת הוועדה המחוזית ולא הייתה למשיבים כל סיבה להתרשם ו/או להאמין כך ו/או להסתמך ו/או לצפות כי העותרות לא תפעלנה כנגד החלטת הוועדה המחוזית."



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

אמנם, אכן חלף זמן לא מבוטל מעת קבלת ההחלטה בידי וועדת הערר ועד להגשת העתירה, אך ספק בעיניי, לאור הנסיבות שציננה הרשות המקומית, אם בזמן זה היה כדי ללמד על כך שהיא השלימה עם ההחלטה וויתרה על זכותה לערער עליה. במיוחד, ספק אם ביכולתו של בית משפט זה להעריך את שהבינו או סברו הצדדים בדיעבד.

לא בכדי, הלכה היא כי אין לייחס משקל רב לשיהוי הסובייקטיבי, והדגש הינו לרוב על שני היסודות האחרים. יפים בהקשר זה הדברים שנכתבו על ידי כב' השופט תיאודור אור בע"א 2962/97 ועד אמנים – חוכרים ביפו העתיקה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל-אביב, פ"ד נב(2) 362 (1998):

"הרובד הסובייקטיבי אינו ממצה את הדיון בטענת השיהוי. אכן, בעניין נחום הנ"ל ציין השופט זמיר, כי "...לא צריך לייחס משקל רב לשיהוי הסובייקטיבי. בדרך כלל, אם אדם תובע זכות מינהלית, העובדה שהשתהה בהגשת העתירה, ואפילו אין לו טעם טוב לשיהוי, אינה צריכה כשהיא לעצמה לחרוץ את גורל זכותו לשבת, אלא אם השיהוי מלמד כי ויתר על הזכות" (בעמ' 641). דברים אלה הולכים בעקבות ההלכה, שלפיה "עבור הזמן כשלעצמו אין בו כדי להוות שיהוי. בבסיסו של השיהוי עומדת העובדה, כי עבור הזמן גרם לשינוי המצב ולפגיעה באינטרסים ראויים להגנה" (ההדגשות שלי מ' א' - ג')."

דברים אלה מביאים אותנו להמשך בחינת שני יסודות השיהוי הנוספים.

כאמור, בבחינת יסוד השיהוי האובייקטיבי, מתמקד בית המשפט בשאלה האם חלוף הזמן מהמועד בו הייתה אמורה להיות מוגשת העתירה, פגע בזכויות הצדדים או צדדים שלישיים. על משמעות השיהוי האובייקטיבי, עמד כב' השופט נועם סולברג, בפס' 30 לפסק דינו בעניין טריגוסין:

"השיהוי האובייקטיבי עניינו בשאלה האם ההשתהות בהגשת העתירה הביאה לשינוי במצב הדברים בשטח, לפגיעה באינטרסים ראויים להגנה של הצדדים הנוגעים בדבר, ולנזק משמעותי שהיה נמנע אילו הוגשה העתירה במועד" (ההדגשה שלי מ' א' - ג')."

ובבג"צ 2285/93 אוסי נחום נ' גיורא לב ו-6 אח' פ"ד מח(5) 630, עמ' 641-642 נקבע:

"השיהוי האובייקטיבי קיים כאשר מרוץ הזמן, עד הגשת העתירה, אפילו לא נגרם באשמת העותר, גרם לשינוי המצב, באופן שקבלת העתירה באותו מועד תגרום נזק, שהיה נמנע לו הוגשה העתירה במועד הראוי" (ההדגשה שלי מ' א' - ג')."

בענייננו טוענים היזמים כי עם פרסומה של התכנית למתן תוקף ברשומות, ביום 2.11.17, הרי שלפי הדין היא בגדר חיקוק והציבור רשאי להסתמך על הוראותיה. מדובר במועד הקודם כחודש להגשת עתירת הוועדה המקומית, ואף יותר מכך להגשת בקשת הוועדה המקומית להארכת מועד להגשת העתירה. היזמים מציינים כי עם אישור התכנית הם החלו להיערך למימוש הזכויות, וכך עשו גם צדדים שלישיים נוספים בעלי זכויות במתחם. במסגרת זו הושגו הסכמות לעניין עריכת תכנית



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

1 איחוד וחלוקה כמתחייב. לטענתם, היערכות זו מבחינתם משמעה כי הם הוציאו כספים ונטלו על
2 עצמם התחייבויות שונות.

3
4 הרשות המקומית מצידה, טוענת כי מועד הגשת העתירה לא פגע בזכויות הועדה המחוזית וועדת
5 הערר, ולא בזכויות היזמים. במיוחד היא מציינת כי עתירת אלוני הוגשה 3 חודשים קודם לכן, ולכן
6 הייתה עתירתם תלויה ועומדת עם הגשת עתירת הרשות המקומית. מדובר בעתירה כנגד אותם
7 משיבים ובאותו עניין בדיוק, כך שהמשיבים כולם לא שינו מצבם לרעה, וככל שעשו כן, עשו כן על
8 רקע עתירת אלוני.

9
10 איני סבורה כי היזמים והמשיבות 1-2 לעתירות בענייננו, הצביעו על פגיעה חמורה ומשמעותית
11 המצדיקה כי אקבע שהתקיים שיהוי אובייקטיבי. ספק בהקשר זה האם הוצאות כספיות (שלא
12 כומתו או הוערכו) ו"היערכות למימוש זכויות" מהווים שינוי מצב בלתי הדיר או קיצוני, שהוא
13 הגורם בדרך כלל לקביעה כי מתקיים יסוד השיהוי האובייקטיבי.

14
15 כמו כן, כפי שצינו היזמים, כיוון שעתירת אלוני הוגשה במועד וללא שיהוי, טיעון זה נחלש ביותר.
16 יזמים עתירי ניסיון כבענייננו (ובוודאי באי כוחם), מכירים היטב את הליכי הערעור על החלטות
17 מוסדות התכנון ואת המועדים הקבועים בדין לכך. ככל שנקטו בצעדים טרם חלוף המועד להגשת
18 העתירה, הרי שנטלו סיכון בודעין, במיוחד לאור הנסיבות בהליכי הערעור הרבים והשונים
19 והידיעה על ההתנגדות הרבה לתכנית. לאחר חלוף המועד להגשת העתירה, כבר ריחף ענן עתירת
20 אלוני מעל לראשם של היזמים, וכל צעד לשינוי הזכויות שעשו לאחריה, גם הוא סיכון שבחרו ליטול
21 על אף קיומה. אוסיף לכך כי כפי שטענו היזמים בעצמם, התכנית אמנם אושרה מוקדם יותר, אך
22 פורסמה למתן תוקף רק ביום 2.11.17 (ומשם בלבד מעמדה מחייב לפי הדין). אני קובעת אם כן, כי
23 עתירת העירייה אינה לוקה גם בשיהוי אובייקטיבי.

24
25 ההידרשות ליסוד השלישי של שלטון החוק, נחוצה רק מקום בו קבע בית המשפט כי מתקיים שיהוי
26 סובייקטיבי ואובייקטיבי, והוא עשוי לשלול שיהוי זה. על כן, בענייננו, אין צורך להידרש ליסוד זה.
27 וראו את שנקבע בג"ץ 8049/16 לאה אלון נ' פרקליטות המדינה (המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין)
28 (פורסם בנבו, 2017):

29 "במקרים בהם מתגלה בהחלטה המינהלית מושא העתירה פגיעה קשה בשלטון
30 החוק, עשוי בית המשפט שלא להיזקק לטענת השיהוי: "פועלו של שיהוי, אפילו
31 הוא מתקיים ביסודותיו הסובייקטיביים והאובייקטיביים, עשוי להישלל מקום
32 שהמעשה בגינו מובאת העתירה, מגלם פגיעה משמעותית באינטרס הציבורי,
33 והימנעותו מלהיזקק לה עלולה לפגוע בעקרונות יסוד של שלטון החוק" (עע"מ
34 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע, [פורסם בנבו] פס' 96
35 (7.12.2006); בג"ץ 1262/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סיעת ש"ס,
36 פ"ד סא(1) 185, 192-194 (2006))."



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

למעלה מן הצורך, וכפי שאראה בהמשך פסק הדין, אציין כי החלטות הוועדה המחוזית וועדת הערר – שנגדן מופנות העתירות – אינן מגלמות פגיעה באינטרס הציבורי כאמור, וההיפך הוא הנכון. זאת, בהיותן החלטות תקינות מבחינה שלטונית ומנהלית, העולות בקנה אחד עם תכניות מתאר מחוזיות וארציות, ועם מדיניות התכנון העכשווית ככלל.

בבג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002), להלן: עניין עמותת שיח חדש), נדונה חוקיותן של החלטות שקיבלה מועצת מקרקעי ישראל לשינוי ייעוד קרקעות חקלאיות במסגרתן, נדחתה טענת השיהוי, בשל חשיבותה של הסוגיה מבחינת אינטרס הציבור:

"גם דינה של טענת השיהוי להידחות. (...) הטעם השני הוא כי העתירות מעלות שאלות משפטיות שאינטרס הציבור בהן הוא גדול במיוחד. הן נוגעות להחלטות בעלות השלכות כלכליות וחברתיות רחבות היקף ביחס למקרקעי המדינה ולשימוש בהם. אינטרס זה מטה את הכף לכיוון שמיעת העתירות ובחינת השאלה אם נתקבלו כדין. אשר-על-כן גם דין טענה זו להידחות."

אני סבורה, כי בדומה לעניין שיח חדש, להכרעה בעתירות שבפניי חשיבות כלכלית וחברתית רבה, שתובהר בהמשך הדין. גם מסיבה זו, אין בידי לקבל את טענת השיהוי.

4.2. טיעונים מקדמיים נוספים

היזמים מצידם, מעלים עוד שתי טענות סף. ראשית, טוענים הם, כאמור, כי העתירה הוגשה בניגוד לדין, לאור התנגדותו של היועץ המשפטי לעירייה להגשתה ולאור התנהלות העירייה שלא עדכנה את היועץ בדבר קבלת החלטה המנוגדת להמלצתו בכתב, לא הזמינה אותו להשמיע דעתו בפניה בעל-פה ולא קיבלה חוות דעת נוגדת לשלו. שנית, טוענים היזמים כטענת סף, כי העתירה – בהיותה תכנונית במהותה – מבקשת מבית המשפט להעמיד את שיקול דעתו תחת שיקול דעת גופי התכנון המוסמכים, בניגוד להלכות שנקבעו בבית המשפט העליון.

בעת"מ (מינהליים ת"א) 49056-01-14 אלימאל בע"מ נ' עיריית תל-אביב (פורסם בנבו, 1.6.16) (להלן: עניין אלימאל), הבעתי את עמדתי לגבי השימוש הרב והעודף הנעשה מצד הרשויות בטענות הסף המקדמיות, כדבר שבשגרה. בין היתר, כתבתי שם (בעמ' 11):

"אכן, שיקולי צדק, יעילות, אינטרס הציבור ושלטון החוק גוברים פעמים רבות על כללי הסף, עם זאת אני סבורה, כי כאשר דנים בכללי הסף, אין לשעות לטענות הרשויות לקיומם של כללי סף, המועלות כדבר שבשגרה, בהרבה מקרים, מהפה ולחוץ, ללא בסיס, כפי שנעשה במקרה שלפניי, ויש למנוע מהעותר את הביקורת השיפוטית רק במקרים חריגים."

אמנם, במקרה שלפניי העלו המשיבות 1-2 (הן "הרשות" בענייננו) את טענת השיהוי בלבד, והיזמים הם שהעלו את שתי הטענות האחרות. אולם, כפי שעולה מדבריי בעניין אלימאל, אני סבורה כי על הדגש להיות על זכותו של העותר שיינתן לו יומו בבית המשפט. הטענות שהעלו היזמים בהקשר זה,



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

אין להן מקום כטענות סף, והן גם אינן מן הטענות המקובלות, אליהן ישעה בית המשפט בדרך כלל.
טענת הביקורת השיפוטית על החלטות מוסדות התכנון ומידת ההתערבות בהחלטות אלה, תיבחן
בהמשך, שכן היא בלב טענותיהן של המשיבות 1-2 בתשובה לעתירות ומקומה בדיון בעתירה לגופה.

פרק שני: סבירות ומידתיות החלטות ועדות התכנון

5. הערות מקדמיות על מידת התערבותו של בית המשפט בשיקול דעתם של מוסדות התכנון

אקדים ואתייחס לסוגיית מידת ההתערבות הרצויה והנהוגה מצד בית המשפט בהחלטות מוסדות
התכנון. ההלכה היא, כי בית המשפט יתערב בהחלטה שקיבל מוסד תכנון, רק במקרים חריגים,
ובאחת העילות המובהקות, כגון: חריגה מסמכות, חוסר תום לב וחוסר סבירות קיצוני. בע"מ
2418/05 צ'רלס מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה (פורסם בנבו, 2005, להלן: עניין
מילגרום), נדון ערעור על עתירה כנגד הליכי האישור של תכנית מיתאר מקומית לירושלים, וכנגד
החלטות וועדות התכנון בעניינה. בית המשפט דחה את הערעור, וכך כתבה כב' השופטת, לימים
הנשיאה, אסתר חיות (פס' 9 לפסק הדין):

"כלל נקוט הוא בידינו כי בית-המשפט אינו שם עצמו בנעליהן של רשויות התכנון
ואין הוא מעמיד את שיקול דעתו שלו תחת שיקול דעתן המקצועי של אותן רשויות.
התערבותו של בית-המשפט בהחלטות של רשויות התכנון נעשית במשורה, בעילות
מובהקות המצדיקות התערבות במעשה המינהלי, כגון: חריגה מסמכות, חוסר תום-
לב או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות".

בענייננו, טוענים העותרים, בין היתר, כי קבלת ההחלטות מצד הרשות נעשתה בחוסר סבירות
ובחוסר סמכות. ואולם, בלב ליבם של טיעוניהם, מעלים העותרים טענות תכנוניות רבות, שספק רב
אם מקומו של בית משפט זה לשקול ולהכריע בהם. לאור מקצועיותה, מומחיותה ותפקידה של
הרשות, ובוודאי לאור עקרון הפרדת הרשויות - תפקידו של בית המשפט הוא, לבחון האם אכן נפל
פגם בשיקול דעתן של הרשויות, ותו לא. ויפים לעניין זה הדברים שנקבעו על ידי כב' השופט יצחק
זמיר בבג"ץ 4140/95 סופר-פארם (ישראל) בע"מ ואח' נ' מינהל המכס והמע"מ, פ"ד נד(1) 49, 69
(1999):

"התפקיד והסמכות לקדם את האינטרס הציבורי מוטלים, לפי החוק, על הרשויות
המוסמכות. בידיהן המומחיות והנסיון; הן המוסמכות לקבוע מדיניות ולהן הכלים
לבצע את המדיניות; הן הנושאות באחריות לאינטרס הציבורי בפני הציבור הרחב.
בית-המשפט, כפי שכבר נאמר אין-ספור פעמים, לא יעמיד את שיקול הדעת שלו
במקום שיקול הדעת של הרשות המוסמכת. הוא אף לא יבחן אם אפשר היה לקבל
החלטה נבונה יותר או יעילה יותר מהחלטת הרשות. הוא אמור רק לבחון אם נפל
פגם משפטי בשיקול הדעת של הרשות, כגון פגם של שיקולים זרים או פגם של חוסר
סבירות".

עם זאת, יש לזכור כי חוק התכנון והבנייה אינו קובע מהן מטרות התכנון באופן מפורש (לניתוח
מטרות התכנון בחוק התכנון והבנייה ראו: שרית דנה ושלום זינגר, דיני תכנון ובנייה, פרק א' עמ'
34 (2015), להלן: דנה וזינגר, תכנון ובנייה). חוק התכנון והבנייה קובע תכנון תכנויות מהרמה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

הארצית, לתכנון מקומי מפורט. חוק התכנון והבנייה אינו מתייחס לשאלה מה אמורה תכנית להסדיר ואיך היא אמורה לאזן בין אינטרסים שונים (זאת למעט בנוגע לקרקע חקלאית ולסביבה החופית, ראו: **דנה וזינגר, תכנון ובנייה**, בעמ' 41). היינו, החוק אינו כולל הנחיה בדבר שיקולים תכנוניים שיש לשקול, עקרונות תכנון ותפישות תכנוניות.

בפסיקה, שנדרשה לא אחת לשאלות אלו, לצד הכלל בדבר אי ההתערבות בשיקולים תכנוניים, נקבע כי לתכנון מטרות רחבות היקף. מגמה זו החלה בבג"ץ 440/80 מ' טייג ושות' בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה, לו(3) 85 (1982), שם נקבע כי יש עדיפות לתכניות שיקבעו עקרונות, על פני שרטוט מפות שאין בהן גמישות. כב' השופט יעקב טירקל ציין לעניין זה (בעמ' 91) כי:

"בעשרות השנים האחרונות חלה התפתחות בתכנון העירוני ונפרצה הדרך לקראת מושגים חדשים ורחבים יותר. העיר החלה נתפשת לא רק כמערכת פיסית אלא כמערכת חברתית-כלכלית-פיסית, והתכנון העירוני המודרני בא לשרת גם מטרות חברתיות, כלכליות, אסתטיות ואקולוגיות, מבלי להיות צמוד דווקא לנושאים פיסיים מובהקים."
(הדגשות שלי – מ' א' ג')

עוד נקבע שתכנון אינו נוגע רק להיבטים פיזיים אלא מהווה גם הכרעה ערכית (ראו: **דנה וזינגר, תכנון ובנייה**, עמ' 52). בעע"מ 4881/08 אלמוג אילת 2000 (מ.ד.ע.) בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה אילת (פורסם בנבו, 2010, להלן: **עניין אלמוג אילת**), קבע כב' השופט אליקים רובינשטיין (בפסקה י"ז לפסק דינו) כי:

"בניגוד לתפישה בעבר, לפיה התכנון התמקד בהיבטים הפיזיים של הקרקע והבנוי עליה, התכנון כיום כולל מגוון רחב של שיקולים, בהם אינטרסים כלכליים, חברתיים וסביבתיים... הליך התכנון והתכנית הנובעת ממנו, משקפים את שקילתם של מכלול האינטרסים הקיימים במרחב ואת האיזון ביניהם."

כן עמד על הדברים כב' השופט עוזי פוגלמן בהתייחסו לתכלית תכנית המתאר, המהווה את המטרות, הערכים, המדיניות והפונקציות החברתיות שהתכנית מבקשת להגשים, כפי שהם נלמדים ממכלול הוראותיה, נספחיה והקשרה התכנוני, **בעניין בית זיקוק אשדוד** (שם, בפסקה 12 לפסק דינו):

"תכליתה של תכנית המתאר היא המטרות, הערכים, המדיניות והפונקציות החברתיות שהתכנית מבקשת להגשים, כפי שהם נלמדים ממכלול הוראותיה, נספחיה והקשרה התכנוני."
(הדגשה שלי – מ' א' ג')

היינו, ככל שרשויות התכנון לוקחות בחשבון את כלל השיקולים הללו, לרבות שיקולים כלכליים וחברתיים, הם עדיין מצויות במסגרת תפקידן כרשויות תכנון, ועל בית המשפט למעט מלהתערב בהכרעותיהן, ככל שבוצעו כדין.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

6. על סבירות ואיזון שיקולים
בפתח הדיון בשאלת הסבירות יש להניח את התשתית לטיעוני העותרים לפיהם לא ניתן משקל ראוי לכלל השיקולים שהיה על המשיבות 1-2 לשקול, לבד משיקולי הציפוף.

פרופ' יצחק זמיר, בכרך החמישי בסדרת ספריו על הסמכות המינהלית, טוען כי לעילת הסבירות במשפט המנהלי, יש שני מובנים עיקריים. הראשון, נוגע לבחינת סבירות ההחלטה עצמה, והשני נוגע לאופן גיבוש שיקול הדעת (האיזון בין השיקולים). פרופ' זמיר מציע להפריד בין שני המובנים של עילת הסבירות, ולייחד עילה נפרדת לאופן גיבוש שיקול הדעת, מבחינת המשקלות שניתנים לשיקולים השונים ולאיזון ביניהם. פרופ' זמיר מציע לכנות עילה זו עיוות הסמכות (ראו: פרופ' יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ה (עילות הביקורת), פרק 83, עיוות הסמכות (עתיד להתפרסם בשנת 2020, להלן: **יצחק זמיר, עילות הביקורת**) (להרחבה על עמדתו זו של זמיר, ראו פסק דיני בעמ"נ (מינהליים ת"א) 31473-10-17 סמ"ר חן בן חיון נ' ראש אכ"א, צבא ההגנה לישראל (פורסם בנבו, 22.12.2019), להלן: **עניין בן חיון**), בעמ' 11-12).

מדובר במקרים בהם, כנטען בענייננו, חוסר סבירות ההחלטה נובעת מכך: **"שהרשות נותנת לאחד השיקולים הענייניים משקל בלתי-ראוי, בין שהיא ממעיטה מאד מערכו של שיקול בעל חשיבות רבה ובין שהיא מגזימה מאד בערכו של שיקול שאין לו אלא ערך מועט"** (יצחק זמיר, **עילות הביקורת**).

כפי שציינה לעניין זה פרופ' דפנה ברק-ארז בספרה **משפט מינהלי**, פרק 20: אי-סבירות, 725 (2010): **"ניתן לומר כי אפשר להקדיח את התבשיל גם כאשר שמים בו את כל המרכיבים הנכונים, אך בכמויות החורגות מן הנדרש במידה ניכרת"**.

בפועל, בעבר, הוכרה עילה של "איזון האינטרסים" אלא שזו נבלעה, מאוחר יותר בעילת הסבירות (ראו: **יצחק זמיר, עילות הביקורת**, שם, טקסט ליד ה"ש 26-29, וכן: בג"ץ 156/75 **פאוזי דקה נ' משרד התחבורה**, פ"ד ל(2) 94 (1976)).

בעניין בן חיון הבעתי את עמדתי, לפיה יש לאמץ אבחנה זו של פרופ' זמיר, ולחזור לדבר על המשקלות שניתנו לשיקולים השונים ולאיזון ביניהם. מכל מקום, בין אם נראה בכך עילה נפרדת של עיוות הסמכות, ובין אם נכלול זאת במסגרת עילת הסבירות, כפי שנעשה עד כה, הרי שחובה על הרשות המנהלית, לקחת בחשבון, במסגרת שיקול דעתה, את כל השיקולים הענייניים, לתת לכל אחד את המשקל הראוי ולאזן ביניהם (ראו, בין רבים: בג"ץ 389/80 **דפי זהב נ' רשות השידור**, פד"י לה(1) 421, 445 (1980); בג"ץ 6163/92 **יואל אייזנברג נ' שר השיכון**, פד"י מז(2) 229, פסקה 51 לפסק דינו של השופט, לימים הנשיא, אהרן ברק (1993); בג"ץ 4668/01 **ח"כ יוסי שריד, יושב-ראש**



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

האופוזיציה נ' ראש הממשלה אריאל שרון, פ"ד נו(2) 265 (2001) בג"ץ 5562/07 עו"ד דרור
שוסהיים נ' שר לבטחון פנים (פורסם בנבו, 2007).

זהו לב שיקול הדעת המנהלי, במסגרתו באה לידי ביטוי מקצועיותה של הרשות המנהלית. בשלב
הזה יש לתת לרשות מרחב יותר גדול לבחור בין אפשרויות שונות, מרווח לאזן באופנים שונים את
השיקולים השונים. בליבת שיקול הדעת על בית המשפט לגלות זהירות ואיפוק. בבחירה בין
החלטות שונות במסגרת מה שנקרא "מתחם הסבירות", ואולי יש לקרוא לו "מתחם שיקול הדעת",
לרשות יש עדיפות, בשל מומחיותה, על בית המשפט. כך ככלל, כך בעיקר, כאשר מדובר בשיקולים
מקצועיים, בתחום בגבולות החוק המסמך. השיקולים שיש לקחת בחשבון מבוססים על פרשנות
החוק המסמך, ועל עקרונות השיטה. הקושי בביקורת שיפוטית על החלטות המינהל בהקשר זה
היא, שקשה, לעיתים, בדיעבד, לבחון מה היו השיקולים, והאם יש שיקול שכמעט לא ניתן לו משקל,
על אף שהיה מקום לעשות כן, או שיקול שניתן לו משקל יתר.

ואזכיר שוב, כי התערבותו של בית משפט זה, ובפרט כאשר מדובר בחוסר סבירות, תהיה רק
ב"מקרי קיצון" (ראו: בג"ץ 7150/16 המרכז הרפורמי לדת ומדינה התנועה ליהדות מתקדמת
בישראל נ' שרת המשפטים, פס' 56 והאסמכתאות שם (פורסם בנבו, 21.09.2020). בבג"ץ 3017/05
חברת הזרע (1939) בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, משרד הפנים (פורסם בנבו, 2011),
נקבע לעניין זה (ס' 38 לפסק דינה של כב' השופטת איילה פרוקצ'יה):

**"כלל הוא, כי התערבות בית משפט זה במעשה מינהלי בעילה של אי-סבירות
מוגבלת למקרים בהם החלטת הרשות לוקה בחוסר סבירות קיצוני, במובן זה שהיא
חורגת לחלוטין ממתחם האפשרויות הסבירות שעמדו בפני הרשות בנסיבות אותו
ענין. ככלל, בית המשפט נמנע מהתערבות בשיקול דעת הרשות הציבורית, ונטיה זו
גוברת ביתר שאת, מקום שבו ההחלטה הנבחנת מצויה בתחום מומחיותה המקצועית
של הרשות, או שהיא מהווה בחירה בין מספר עמדות מקצועיות נוגדות".**
(הדגשות שלי – מ' א' ג').

כדי לבחון את השיקולים הרלבנטיים, והאם נשקלו על ידי מוסדות התכנון, יש לעמוד הן על
המגמות הכלליות בתכנון, הן על יישום המגמות הכלליות ברמה המוניציפלית בכלל וברמת השרון
בפרט. לאחר מכן יש לבחון את יישומן במקרה הספציפי על ידי הועדה המחוזית וועדת הערר. לכך
אפנה כעת.

אציין, כי דיון נרחב בנושאים דומים ומשיקים לאלה, ערכתי בהרחבה בעת"מ (מינהליים ת"א)
50776-04-15 עופר לזובסקי נ' ועדת ערר מחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב (פורסם בנבו,
21.10.2015) (להלן: **עניין לזובסקי**), אליו אף הפניתי את הצדדים במסגרת הדיון שנערך בפניי ואליו
הם התייחסו במסגרת סיכומיהם. שם, דובר בעתירת דיירי שיכון דן בתל-אביב, כנגד החלטת ועדות
התכנון והבניה להתיר מימוש זכויות בנייה מכוח תמ"א 38 בנכס נשוא העתירה. טענתם המרכזית
של העותרים שם, הייתה כי הבניין שאושר חורג משמעותית מהבנייה המאפיינת את צביון השכונה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

בה הוא מצוי. בין היתר, נדונה שם בהרחבה סוגיית הציפוף העירוני. הדיון כאן יהא מצומצם יותר, שכן אני סבורה שעל חלק מהדברים אין צורך לחזור, או להרחיב בהם בענייננו. בכל אופן, הדיון להלן יישען בחלקו על שנכתב ונדון שם, וזאת בשל הסוגיות המשותפות לשני המקרים.

7. מגמות הציפוף בתכנון

אחת מטענותיהם המרכזיות של העותרים בשתי העתירות הינה, כאמור, כי החלטת הוועדה המחוזית (שאומצה בידי ועדת הערר) אינה סבירה מאחר שערך הציפוף הועמד במסגרתה "כערך היחיד" שלאורו יש לבחון את התכנית. זאת, ללא שהועמדו מולו ערכים נוגדים, דוגמת צביון השכונה והתושבים הקיימים העתידים להיפגע, או הצורך לשמור על המרקם "השונה" המאפיין את האיזור. כדי לבחון את השיקולים שנשקלו, יש לעמוד בראש וראשונה, על שיקולי ציפוף, שאין מחלוקת שהיוו את אחד השיקולים המרכזיים בהחלטות המשיבות 1-2.

7.1. שיקולי ציפוף

בעניין לזובסקי, עמדתי על כך שמאז שנות ה-90, מהווה קידום העירוניות מטרה מרכזית מוסכמת בעולם התכנון בישראל. זאת בהתאם למגמות עולמיות המעידות על כך שתופעת ה"עירור" הולכת ומתרחבת, ולעיסוק העולמי בשאלות הנובעות ממצב זה. על ההיגיון המנחה גישה תכנונית זו, עמדתי שם :

"הבסיס הרעיוני לכך הוא תכנון תוך שמירה על שטחים ירוקים ועתודות פיתוח לדורות הבאים, במטרה לנצל את הקרקע באופן יעיל, כמו גם תשתיות, מבני ציבור ושירותים עירוניים. בנוסף, עומדת בבסיס המגמה הציפיה כי תוספת בניה כזו תביא להתחדשות מלאי הדירות והמשרדים בערים ותמנע שכונות מלהתרוקן ולהתדרדר פיזית וחברתית."

ציפוף עירוני - הרוויית הבנייה והגדלת מספר התושבים בעיר - מהווה את המסלול העיקרי לשמירה על איזון מרבי בין שטחים פתוחים לבין שטחים לפיתוח. מודל זה זונח את עיקרון "הפרחת השממה", אשר אפיין את מדיניות התכנון בישראל מאז הקמתה, ומקדם את המגמה שלפיה חלק גדול מהבינוי העתידי בישראל צפוי להתבצע במסגרת שטחים בנויים. במקביל וכתוצאה מכך אנו רואים בתכניות ברמות השונות עלייה בצפיפות העירונית - לאחר שבעבר המגמה הייתה הפוכה (וראו הדוגמאות שהבאתי לכך **בעניין לזובסקי**, בעמ' 15).

על נחיצותה של מגמה זו עמדו מומחים בתחומי ידע שונים, ביניהם מתחום הכלכלה האורבנית, מתחום התכנון ומתחום התכנון והפסיכולוגיה החברתית. בין הצידוקים אליהם מתייחסים המומחים השונים, ניתן למנות **צידוקים חברתיים** (כגון הגדלת ההטרוגניות באוכלוסייה העירונית, צמצום פערים חברתיים, נוחות החיים בעיר עבור האזרח, המאפשרת אפשרויות בחירה : צמצום התלות ברכבים פרטיים, אפשרויות תעסוקה זמינות); **צידוקים סביבתיים** (צמצום הפגיעה בשטחים פתוחים, שאינם משמשים רק לפנאי ותיירות, אלא תורמים למערכת האקולוגית ומהווים



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

1 עתודה (עבור הדורות הבאים); צידוקים כלכליים (פיתוח באמצעות בנייה רוויה זול בהרבה מבנייה
2 צמודת קרקע, מהרחבת יישובים כפריים או הקמתם של חדשים) ועוד (ראו לזובסקי, עמ' 15-16).
3 ובהיבט הרגולטורי עמדה על הדברים ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה
4 (בראשות עו"ד אורית קוטב), בערר 76/14 הוועדה המקומית לתכנון ובניה הוד השרון נ' הועדה
5 המקומית לתכנון ולבניה מחוז מרכז (מיום 1.4.15, המסמך עצמו הוצג בעתירת לזובסקי):

7 "התפיסה הרווחת כיום היא תפיסה של ניצול יעיל של משאב הקרקע באמצעות
8 בנייה רוויה, צפופה וגבוהה יותר. תפיסה זו היא חלק ממדיניות תכנון בר קיימא,
9 המאפשרת לספק מענה לצרכי הדיור והפיתוח, תוך שמירה על שטחים פתוחים
10 ועתודות פיתוח לדורות הבאים....
11 מדינת ישראל משוועת לקרקע לבנייה למגורים לנוכח הביקוש הגבוה לדיור לעומת
12 ההיצע הנמוך. מגמות התכנון הנוכחיות להעלאת הצפיפות, תוך בניית יחידות דיור
13 נוספות, היא צו השעה, משימה לאומית וחובה המוטלת על מוסדות התכנון."
14 (הדגשה שלי – מ' א' ג')

16 התייחסות לכך, ניתן למצוא בהחלטת הוועדה המחוזית מיום 7.3.16 (נספח 3 לעתירת אלוני, בעמ'
17 : 22)

18 "הוועדה שבה וחוזרת על עמדתה לפיה, יהא זה תכנון לוקה בחסר, ומנותק מהצורך
19 הקיים בהגדלת עתודות קרקע לבנייה, לקדם בינוי של שכונת קוטג'יים במתחם של
20 77 דונם". (ההדגשה שלי מ' א' ג')

22 ובהחלטת וועדת המשנה לעררים מיום 27.6.16 (נספח 1 לעתירת אלוני, בפסקה 77):
23 "...שנית, הנימוק שליווה את החלטות הוועדה המחוזית ביחס לתכנון המתחם, החל
24 מההחלטה לדחות את תכנית רש/1030 א, לפיו לאור המחסור ביחידות דיור לא ניתן
25 להצדיק בנייה צמודת קרקע בלב אזורי הביקוש של מטרופולין תל אביב, מקובל עלינו
26 במלואו".
27 (ההדגשה שלי מ' א' ג')

29 קיימים מחקרים רבים בארץ ובעולם, בתחומי ידע שונים ומגוונים, המציעים גישות שונות
30 וטקטיקות שונות לציפוף (ראו, בין רבים: Libby Porter & Kate Shaw, eds., **Whose Urban**
31 **Renaissance? An International Comparison of Urban Regeneration Strategies**
32 (2009). עם זאת, על עקרונות הבסיס הכל מסכימים – בנייה בערים הקיימות, תוך ציפוף משמעותי
33 (בין היתר באמצעות התחדשות עירונית, למשל, הנדונה בעניין לזובסקי), כשכל אלו לוקחים
34 בחשבון היבטים חברתיים וסביבתיים.

36 מדיניות הציפוף באה לידי ביטוי בתכניות שונות ברמה הארצית וביניהן תכנית מתאר ארצית
37 לפיתוח ולקליטת עלייה (תמ"א 31); תכנית מתאר ארצית לבניה ולפיתוח (תמ"א 35) ותמ"א 38,
38 תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה. מדיניות התכנון הלאומית היא, כי
39 מרבית הבנייה אמורה להתרחש בתחומי ערים אשר הוגדרו "מתחם עירוני", תוך ציפוף משמעותי
40 בערים הקיימות. אם תרצו מעבר מ"הפרחת השממה" ל"ציפוף והתחדשות עירונית".



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

7.2. האתגרים ביישום מגמות הציפוף – סוגיית המרקם החברתי

אתגרים שונים מלווים את מוסדות התכנון בבואם ליישם את מדיניות הציפוף, ובחזרתי להתמקד במרכזי שבהם לענייננו- סוגיית המרקם החברתי.

7.2.א. המרקם החברתי ושינויי הזמן

בעניין לזובסקי, עמדתי על כך כי שאלה מרכזית הנוגעת לסוגיית ההתחדשות העירונית היא שינוי אופי השכונה מבחינה חברתית וההשלכות החברתיות של פרויקטים אלו. שאלה זו רלוונטית, כמובן, באותה מידה כאשר מדובר בציפוף שלא במסגרת התחדשות עירונית, אלא במסגרת הוספתן של יחידות דיור חדשות, כבענייננו. כפי שכתבתי שם, חלק גדול מהבעיות נוגע לשאלות מדיניות, כמו ההחלטה אילו אזורים לפתח, באיזו דרך, מהם התמריצים שיש ליתן לזמים פרטיים, וכיו"ב. כאשר רשויות התכנון מתכננות פרויקטים שונים מכוח החקיקה הקיימת בחלקים השונים של העיר, עליהן לקחת בחשבון גם שאלות אלו.

כפי שמציין ישי בלנק *"קהילה, מרחב, סובייקט – תזות על משפט ומרחב"*, **דין ודברים ב'** 19, 20 (תשס"ו, להלן: **ישי בלנק: קהילה, מרחב, סובייקט**):

"הסביבה החומרית שבה אנו חיים משתנה ללא הרף. בניינים מוקמים, כבישים נסללים, חומות מוצבות, שטחי מסחר נפרסים, שכונות מפונות, מבנים נהרסים, פרברים מזדחלים. שינויים אלה אינם רק תוצאה של גורמים חברתיים, כלכליים, היסטוריים, טכנולוגיים ופוליטיים; הם גם תוצר של סביבה חוקית מסוימת ושל מערכת נורמות משפטיות שביצירתן, הפעלתן ופרשנותן עוסקים גורמים רבים כגון גופים פרטיים, סוכנויות מדינתיות, גורמים מנהליים ובתי משפט. מחקרים רבים שנכתבו בארץ ובעולם (בקצב הולך וגובר) בעשור האחרון הראו כי לדיני המקרקעין, המס, התכנון והבנייה, רישוי העסקים, החינוך ועוד מערכות חוקיות רבות ישנה השפעה מכרעת על האופן שבו אנשים וקהילות מארגנים את הסביבה החומרית שלהם: אם ייבנו שטחי מסחר, קניונים ואזורי תעשייה רבים יותר והיכן; אם לאנשים יהיו תמריצים להקים פרברים חדשים והיכן; אם בתי הספר יכללו אוכלוסיות הומוגניות של תלמידים... אם קהילות שונות יחיו בשילוב או בנפרד זו מזו."

(ההדגשה שלי מ' א' ג')

ומוסיף, בעמ' 23:

"כללים משפטיים משפיעים על האופן שבו המרחב מיוצר, מכונן ומשועתק. כפי שטען ריצ'רד פורד (Richard Ford) בעקבות לפבר, בדיונים משפטיים רבים נתפס המרחב כנתון קבוע ובלתי משתנה המהווה את ה"רקע" לפעולות האנושיות. תפיסה זו מעלימה חלק משמעותי וחשוב מהתוצאים (אפקטים) של הכללים המשפטיים: את השפעתם על האופן שבו קבוצות מתארגנות במרחב ועל בחירותיהם הפרטיות (לכאורה) של אנשים; את העובדה שהם מעודדים את הופעתן של תצורות מרחביות מסוימות (כגון פרברים ומרכזי קניות) ומדכאים צורות מרחביות אחרות (כגון ערים הטרוגניות וקיום אינטגרטיבי של קהילות); את היות הכללים המשפטיים "רקע" המעניק משמעות לפעולות שונות של פרטים ושל קבוצות, והמטה את תוצאות מעשיהם לכיוון כזה או אחר. לפיכך הבנת היחסים בין המשפט ובין המרחב היא חשובה מאין כמוה לכל קובע מדיניות (שופטים, עורכי דין ואקדמאים בתוכם)



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

המעוניינים לדעת את תוצאותיהם המפורטים ואת תוצאותיהם המלאות של הכללים
המשפטיים שהם מציעים, מחוקקים ומפרשים."

ואזכיר את המגמה המתפתחת בעולם, ובחיתוליה גם בארץ, לכלול תסקיר השפעה חברתית (SIA
Social Impact Assessment – טרם אישור פרויקטים לבנייה (עניין לזובסקי, בעמ' 27).

התייחסות למורכבות נושא הציפוף, בפרט אל מול סוגיית "המרקם", ניתן למצוא במדריך "ניתוח
צפיפויות בשכונות מגורים" (2014) של משרד הבינוי והשיכון (להלן: המדריך). בדברי המבוא
למדריך נכתב כי:

"תכנון ראוי ונכון מחייב התייחסות מושכלת לנושא הצפיפות והתאמתו לאוכלוסייה
נתונה...הטענה אותה בא להוכיח המדריך היא, כי הגדלת ההיצע ותוספת יחידות
דיור במרקם הבנוי נמצאת ביחס ישר לצפיפות הברוטו, וכי הגדלת צפיפות זו היא
שתתרום להגדלת כמות יחידות הדיור בשכונה ובעיר. זאת בעוד העיסוק בצפיפות
הנטו יוצר מצג שווא של צפיפות, שכן יחד עם ההקצאה לצרכי ציבור הנדרשת כדין
נפגעת הרציפות של המרקם העירוני, והמרחב המתקבל הינו פגום".
(ההדגשה שלי מ' אי ג')

ובהמשך המדריך, בעמ' 7-8:

"יחד עם כל המטרות החיוביות בניצול יעיל של הקרקע וברצון להעלות את הצפיפות,
קיים סיכון אמיתי באיבוד ערכים אחרים של התכנון העירוני המורכב מרבדים רבים,
אשר הצפיפות היא רק אחד ממרכיביו...
תכנון הרואה רק את הציפוף במגרשי המגורים (צפיפות הנטו) כפתרון ליעול בניצול
הקרקע, יכול לגרום לפתרונות בהם נאבד את ה"מרקמות" הכל כך חשובה בעיצוב
המרחב הציבורי והרחוב...
מן הראוי, שנבחן בעתיד שיטות ופתרונות אשר יגבירו את ניצול הקרקע, אך לא יגרמו
לאיבוד ערכים אורבניים חשובים בעיצוב דמותה של העיר והשכונה".

ובעמ' 86, במסקנות המדריך:

"תמהיל מגורים מגוון, הכולל גם בנייה צמודת קרקע, מקטין את צפיפות הנטו
הממוצעת וגם את צפיפות הברוטו, אך מעשיר את המבנה האורבני של השכונה".
(ההדגשות שלי מ' אי-ג')

אם כך, לפי המדריך, אל מול הצורך בציפוף יש להעמיד גם ערכים של שמירת מרקם העיר והשכונה.
במאמר עידית הוד וד"ר יודן רופא "צפיפות, בנייה גבוהה והמרחב הציבורי: כמה מיתוסים
שכדאי לנפץ וכמה דברים שכדאי לדעת" בוני הארץ 75, 77 (אוקטובר 2014), מתייחסים הכותבים
לכך שציפוף צריך להיעשות לאור מדיניות ברורה ומושכלת, על מנת שלא לפגוע באיכות החיים
העירונית העתידית:

"ציפוף בנייה – הנובע מתכנון נקודתי הנהוג היום במרבית הערים, אשר מתבטא
בהפקדת תוכנית למגרש, או לאזור מוגבל, התחום ברחובות מסויימים, או כזה המונע
מתוך תפיסות ומיתוסים ישנים – עלול לייצר תמהיל בנייה שיפגום באיכות החיים
עירונית העתידית, וכתוצאה מכך צפוי שיתקל ביותר התנגדויות ויאריך בצורה ניכרת
את שלבי התכנון והביצוע. העיר צריכה לקבוע, ויפה שעה אחת קודם, מדיניות ברורה
ומושכלת להגדלת הצפיפות העירונית. מדיניות זו צריכה להתייחס לכל בנייה חדשה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

באשר היא, לפרויקטים של פינוי בינוי, ת.מ.א. 38, התחדשות עירונית וכדומה.
המדיניות צריכה לנבוע מתוך הסתכלות על העיר כמכלול מבחינת אפשרויות תפוסת
סוגי הבניינים ולכלול אמירה ברורה לגבי מיקום בנייה לגובה במרחב העירוני, תוך
הגבלתם לאותם איזורים שיש להם שירות טוב בתחבורה ציבורית, ומתן מענה
לביקושים של אוכלוסיות מיוחדות המעדיפות מגורים בבניינים גבוהים. שילוב
הבנייה החדשה, בכל קנה מידה, צריך לכוון לטובת המרחב הציבורי שסביבה, תוך
הבטחה לאספקת שירותים נאותה לכלל התושבים".
(ההדגשות שלי מ' א' ג').

7.2.ב. תכנון מדיר

מנגד, בענייננו, כבעניין לזובסקי, מתעוררת הסכנה כי תושבי שכונות חזקות יעשו שימוש בכוחן
כדי למנוע את מימוש מגמות הציפוף בשכונותיהם. היינו, אוכלוסיות חזקות, המתגוררות בשכונות
ירוקות יותר וצפופות פחות, ינצלו את כוחן כדי לשמור על סביבה כזו. על ידי מניעת מימוש תכניות
בנייה מסוימות או תכניות להתחדשות עירונית, ישמרו על בתים נמוכים, בתים חד משפחתיים
וכך ימנעו אוכלוסיה מגוונת יותר שיכולה להרשות לעצמה דירות קטנות יותר בבית משותף.

שימוש בכלים תכנוניים וארכיטקטורה כדי להדיר אוכלוסיות, או לשמור על הומוגניות של שכונה
מסוימת נקראת Exclusionary Zoning, ובעברית ניתן לקרוא לכך "תכנון מדיר" או "הדרה ע"י
תכנון". עמדה על כך דפנה לוינסון זמיר, "היבטים חלוקתיים של שימור- מבנים, דיני הפיצוי
הראויים ו"זכויות בנייה עבירות" (TDR), משפטים לא 11, 32 (תש"ס):

"לעיתים נעשה שימוש לרעה בכלי השימור כדי למנוע בכוונה את כניסתם של אנשים
או של שימושים שאינם רצויים לתושבים הותיקים בשכונה...לעיתים משתמשים
בכלים של גודל חלקה מזערי וקווי בניין כדי לשמר שטחים פתוחים וחקלאיים או
למנוע את כניסתם של מעוטי יכולת לשכונה (הפרקטיקה האחרונה מכונה
"exclusionary zoning"). ניתן להשיג תוצאה זו על ידי דרישה שהשטח המזערי
של חלקה לבנייה יהיה גדול מאד, שהמרווחים בין הבנין לגבול החלקה יהיו מוגזמים,
או שהמבנים שיוקמו יהיו מסוג יקר באופן יחסי."

ובמקרה שלפנינו – לשמור על שכונה צפופה פחות עם בתים צמודי קרקע בלבד – באמצעות מניעת
אישורה של תכנית המשלבת גם בנייה רוויה בצפיפות גבוהה יותר.

על הסכנות שבהדרה באמצעות שימוש בכלים תכנוניים וארכיטקטורה עמדה שרה שינדלר : Sarah
Schindler, "Architectural Exclusion: Discrimination and Segregation
Through Physical Design of the Built Environment", 124 Yale L.J. 1934 (2015). בתחילה
תארה את התופעה :

"Exclusionary zoning is a method whereby municipalities' zoning
regulations require large lot sizes, square-footage minimums for
buildings, or occupancy restrictions that make property unaffordable to
or impractical for use by poor people or those who live with large or
extended families."



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

ובהמשך עמדה על הקשיים:

"Although the law has addressed the exclusionary impacts of racially restrictive covenants and zoning ordinances, most legal scholars, courts, and legislatures have given little attention to the use of these less obvious exclusionary urban design tactics. Street grid layouts, one-way streets, the absence of sidewalks and crosswalks, and other design elements can shape the demographics of a city and isolate a neighborhood from those surrounding it. In this way, the exclusionary built environment—the architecture of a place—functions as a form of regulation; it constrains the behavior of those who interact with it, often without their even realizing it....

Regulation through architecture is just as powerful as law, but it is less explicit, less identifiable, and less familiar to courts, legislators, and the general public. Architectural regulation is powerful in part because it is unseen; it allows government to shape our actions without our perceiving that our experience has been deliberately shaped."

Note "State Sponsored Growth Management as a Remedy for Exclusionary Zoning" 108 Harv. L. Rev. (1995) 1127

"Suburban residents have created and maintained their isolation in large part through exclusionary zoning ordinances, which typically forbid multi-family housing.... This exclusion not only allows the suburbs to maintain certain aesthetics, but also serves suburban residents' economic interest...."

ישי בלנק, קהילה, מרחב סובייקט, מציין לעניין זה (בעמ' 34):

"בגלל מבנה משפט השלטון המקומי ושוק הנדל"ן, ככל שלרשויות מקומיות נתונות סמכויות רחבות יותר לספק שירותים מגוונים ורבים יותר ואחריות מימון גדולה יותר לשירותים אלה, כן גדל התמריץ של התושבים ברשויות החזקות והאמידות להפעיל את כוחם הפוליטי באופן שידייר מתוכן אוכלוסיות חלשות, או לברוח אל הפרבר שיוכלו לממן בו רק את עצמם."
(ההדגשות שלי מ' א-י-ג')

על כן, כאשר שוקלים מדיניות תכנון עירונית, ובפרט בעת אישורן של תכניות כגון זו שבענייננו, יש לקחת בחשבון, לצד אינטרס השמירה על המרקם הקיים, את אופי השכונה ויכולת התושבים להתערב ולהשפיע. יש לדאוג שלא ייווצר מצב בו אוכלוסיות חזקות, בעלות גישה למוקדי השפעה, יעשו שימוש בתכנון מדיר, יישארו בשכונות ירוקות, צפופות פחות, בעוד שהציפוף יתבצע בעיקר או רק בשכונות המוחלשות.

התושבים ציינו בסיכומיהם כי התכנית בענייננו הינה פרוייקט יוקרה, שאינו מיועד לאוכלוסיות חלשות או בפרויקט "מחיר למשתכן". על כן, לטעמם, אין כל רלוונטיות לטענות לגבי תכנון מדיר. ואולם, תכנון מדיר לא מתייחס רק להדרה של אוכלוסיות מוחלשות, אלא להדרה של כלל סוגי האוכלוסיה ומניעת אוכלוסיה מגוונת.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

1
2 התכנון העירוני מהווה אמצעי להגדרת אופיו ומהותו של המרחב הן מבחינה פיזית, הן מבחינה
3 חברתית וכלכלית. שינויים תכנוניים במבנה של שכונה (דירות גדולות יותר, פארק מרכזי) יכולים
4 להביא לעלייה או לירידה בערך הדירות שבה, וכן לשנות את אופי האוכלוסייה המתגוררת במקום.
5 שינוי אופי האוכלוסייה מוביל לשינוי האופי החברתי תרבותי של המרחב השכונתי. התכנון אמור
6 לתת מענה לצרכים הנוכחיים של האוכלוסייה הקיימת, כמו גם לחזון הרשות המקומית ולצרכים
7 של התושבים העתידיים. הדרה של אוכלוסייה היכולה לרכוש דירה ברמת השרון, להבדיל מבית
8 צמוד קרקע, מהווה גם היא הדרה. כמו כן, הסכנה היא, כפי שצינתי לעיל, גם מכך שיעדי ציפוף
9 יוגשמו רק בשכונות או ערים מסוימות, בעוד האחרות יהנו מאיכות חיים גבוהה יותר.

7.3. יישום מגמות הציפוף בתכניות המתאר הארציות, ובתמ"א 35 בפרט

10
11 מגמת הציפוף עליה עמדתי לעיל, באה לידי ביטוי בחקיקה, בין בתכניות מתאר ארציות, ובין
12 בחוקים שמטרתם להביא ליישום בפועל של אותן תכניות. אעמוד להלן על התכניות הרלוונטיות,
13 תוך שאתמקד בתמ"א 35, שהיא המרכזית ביותר למקרה שבפניי.

7.3.א. תמ"א 31

14
15
16
17 תמ"א 31, תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח וקליטת עלייה (להלן: תמ"א 31), אושרה
18 בהחלטת ממשלה 674 ב-17 בינואר 1993. נוסח התוכנית שונה ב-1998. תכנית זו הייתה הראשונה
19 שהחלה במימוש המגמה של חידוש וציפוף עירוני, עליה עמדתי לעיל (כשבעבר התכניות היו במגמה
20 הפוכה של "כיבוש השממה". כך, למשל, תמ"א 6 משנת 1975 – תחזית התמורות בחלוקת
21 האוכלוסייה במדינה, כוללת יעד של הגדלת האוכלוסייה בגליל ובנגב).

22
23 תמ"א 31 קובעת תנאים שמטרתם צמצום הקמת יישובים חדשים והגדרת אזורי בנייה חדשים
24 בסמוך ליישובים קיימים. בסעיף 14.3 לתמ"א נקבע:

25 **"הועדות המחוזיות יעודדו הכנת תכניות עבור מרכזים עירוניים קיימים. בתכניות**
26 **אלו תיקבענה הוראות שיאפשרו הגדלת ניצולת הקרקע, שיפור הסביבה למגורים,**
27 **פינוי והריסת אזורים המתאימים לשיקום או חלקם, תוך שמירה על ערכים**
28 **הסטוריים ואחרים הראויים לשימור, ובנייה חדשה במקומה ותוך ניצול מירבי של**
29 **הקרקע ע"י הגדלת הצפיפות, וכן ניצול תת הקרקע".**
30

31 על מטרות התכנית עמד כב' השופט יצחק אנגלרד בע"א 8116/99 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית
32 להגנת הסביבה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שומרון, פ"ד נ"ה(5) 196, 198 (2001) (להלן:
33 עניין הוועדה המקומית שומרון), בזו הלשון:

34 **"תמ"א 31 היוותה סימן דרך בהגברת המודעות לצורך בשימור מרחבים פתוחים**
35 **במדינת ישראל, מודעות שהלכה והתחזקה בעשור האחרון. תמ"א 31 באה לעולם על**
36 **רקע גלי העלייה הגדולים מברית-המועצות בתחילת שנות ה-90 אשר חייבו בנייה**
37 **ופיתוח מהירים ונרחבים של אזורי מגורים ומערכות תשתית עבור כמיליון עולים.**
38 **לצד הצורך בבנייה ופיתוח עמדו מתכנני התמ"א, לראשונה, גם על הצורך ב"שמירת**



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

שטחים פתוחים, משאבי טבע וערכי נוף, ושטחים שישארו בטבע, וזאת על מנת
למנוע פגיעה בערכים אלו תוך כדי פיתוח מואץ" (סעיף 2.8 לתמ"א 31). תמ"א 31
הכירה בחבלי ארץ נרחבים כבעלי ערכי נוף וטבע, אשר היחס אליהם ראוי שיהיה
מבוקר ויונחה לא רק משיקולי פיתוח אלא גם משיקולי שימור."

כבר כאן אנו רואים מגמת ציפוף מזה, במטרה לקלוט עלייה, לצד שמירה על שטחים פתוחים, מזה.

3.7.3. ב. תמ"א 35

השפעתה של תמ"א 31 חרגה הרבה מעבר לעיצוב המרחב. "היא סייעה להפנים את ההכרה
שישראל זקוקה לתכנון ארצי וסללה את הדרך לתכנון ארצי ארוך טווח" (ראו לעניין זה: דינה
רציבסקי, "מאריה לאריה – הקונטקסט של התכנון הישראלי" 85 בתוך: תכנון ארצי, מחוזי
ומטרופוליני בישראל (לזכר אריה שחר, בעריכת ערן רזין, 2010, להלן: רזין, תכנון ארצי).

בעקבות תמ"א 31, הוכנה תמ"א 35. אופק התכנון נקבע להיות שנת 2020. הוראות המועצה
הארצית להכנת התוכנית כללו הגדרה ראשונית של יעדי התוכנית והנחיה כמותית לפתח תכנית
שתאפשר אספקה של 50,000 יחידות דיור בשנה, כשני שלישים מהם באזורי הביקוש.

בשנת 2005 אושרה תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, מס' 35 (תמ"א 35)
שהמשיכה את המגמות עליהן עמדתה, שהחלו בתמ"א 31. מטרת תמ"א 35 הייתה להגדיר את
עקרונות התכנון הפיזי, הפיתוח והבינוי בישראל עד שנת 2020. על פי נתוני התכנית, הצפי היה כי
אוכלוסיית ישראל תגיע ל-8.8 מיליון נפש בשנת 2020, ולפיכך יהיה צורך בגידול ניכר של שטחי
המגורים (כ-50,000 יחידות דיור בשנה) ותוספת שטחים למוסדות, מסחר ותעסוקה. על פי התכנית,
יש להוסיף 600 קמ"ר עד שנת 2020, כאשר צפוי כי 73% משטח זה יוקצה במתחמים עירוניים.

השאלה שהציבה לה תמ"א 35 הייתה: "כיצד אנחנו בונים על הקיים ויוצרים מתוכו מרחב מובנה
יותר, ברור יותר, איכותי יותר. היכן להוסיף וכיצד והיכן להגביל פיתוח, לשמר ולטפח" (ראו שמאי
אסיף, "תמ"א 35 – המעשה המוסדי, השיח הציבורי והעיסוק האקדמי", בתוך: רזין, תכנון ארצי,
129, 135).

מטרת התכנית הייתה לבסס תפיסת פיתוח כוללת וארוכת טווח, המאזנת בין "צרכי הפיתוח
הצפויים בטווח התכנון מחד, ושמירה על שטחים פתוחים, ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת
מאידך" בין השאר על-ידי "הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים וצמצום תופעת הפרבור".
בתכנית נקבע (בסעיף 3ז'), כי בין מטרותיה:

"שיפור המרחב העירוני תוך חידוש הדרגתי שלו, שימור מכלולים ערכיים, בניה
בצפיפויות גבוהות יחסית ופיתוח מערכות תשתית ובייחוד תחבורה ציבורית –
המובילה את הפיתוח העירוני."



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

1 אחד החידושים החשובים בתמ"א 35 הוא שינוי השפה התכנונית, על ידי השימוש במושג
2 "מרקמים". כותב על כך פרופ' אריה שחר, מהוגי התכנית, במאמרו אריה שחר "תמ"א 35 – מדינת
3 ארבעה המטרופולינים" פנים- תרבות חברה וחינוך 13 (מאי 2010):

4 "במצב הקיים יש מתח מתמיד בין הצורך לתת מענה יעיל לביקושים הגדולים לבנייה
5 למגורים ולתעסוקה, לבין החשש ההולך ומחמיר לפגיעה בשטחים הפתוחים
6 ובמשאבי הנוף והטבע. המתח הזה מוליך להגדרת התפיסה המרחבית הראשית של
7 תמ"א 35. התכנית קובעת שיש לאתר איתור ברור של אזורים שבתחומם ניתן להוסיף
8 בינוי ופיתוח עתידי, תוך שמירה קפדנית על שטחים פתוחים ועל ערכי נוף וטבע
9 ותרבות. הוראות תמ"א 35 מגדירות בפירוט את כללי המשחק אשר מאפשרים
10 ומעודדים את תהליך הפיתוח במרקמי הפיתוח, ולעומת זאת מגבילים ומצמצמים את
11 היקף הפיתוח במרקמי השימור.

12 כדי לאפשר את האבחנה הבסיסית בין אזורים מוטי-פיתוח לבין אזורים שהם מוטי-
13 שימור, נדרשה תמ"א 35 לפתח שפת תכנון חדשה, המבוססת על אבחנה בין
14 "מרקמים". המרקמים הם אזורי תכנון מתוחמים הכוללים כמה ייעודי קרקע
15 במסגרת המרקם. כל מרקם כולל בתוכו שטחים מבונים למגורים ולתעסוקה, שטחים
16 פתוחים ומערכות תשתית. המרקמים שונים זה מזה ביחסים הכמותיים בין שימושי
17 ייעודי הקרקע בתוכם, ובכללי המשחק המסדירים ומכוונים יחסים אלה בתוכם.
18 תשריט והוראות תמ"א 35 מחלקים את שטח המדינה בין ששה טיפוסים מרקמים:
19 מרקם עירוני, מרקם עירוני-כפרי, מרקם כפרי, מרקם שמור משולב, מרקם שמור
20 ארצי ומרקם חופי. לכל מרקם הוראות סטטוטוריות לגבי גודל יישוב מקסימלי,
21 שיעור הרחבה של יישובים כפריים, צפיפות מינימום מוצעת לבנייה, שיעור שטחים
22 פתוחים בין-יישוביים, תכליות ושימושים בשטחים הבין-יישוביים, ועקרונות
23 השילוב של מערכות שטחים פתוחים עם מערכות תשתית ותחבורה. הוראות אלה הן
24 היוצרות הבחנה ברורה בין המרקמים."
25 (ההדגשות שלי מ' א' ג')

26
27 על פי תמ"א 35, מצויים המקרקעין נשוא התכנית בתוך תחום מרקם עירוני.

28
29 בערר 76/14 הועדה המקומית לתכנון ולבניה הוד השרון נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה מחוז
30 מרכז (ערר הוד השרון), שנדון בעניין לזובסקי, מציינת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית
31 לתכנון ולבניה, לעניין תמ"א 35:

32 "תמ"א 35 בוחנת את התכנון בראיה ארצית ונועדה לתת מענה לצרכי הבניה והפיתוח
33 לצד שמירה על אינטרסים נוספים כמו – שמירת המרחב הכפרי, שמירה על מכלולי
34 הנוף וערכי הטבע ...
35 כדי לקדם את המטרות שהציבה לעצמה, קבעה תמ"א 35, מתוך הבנה של מגבלות
36 התכנון במדינה קטנה, כי מדינת ישראל לא יכולה להרשות לעצמה המשך בנייה
37 בצפיפות נמוכה וכי שמירה על עתודות הקרקע והותרת שטחים פתוחים מחייבת
38 לצופף את הבניה באזורים המיועדים לבניה, ובעיקר באזורים העירוניים."
39 (ההדגשה שלי – מ' א' ג').

40
41 היינו, מתוך ראיית רוחב הצופה פני עתיד, עומדים המתכננים על הצורך בציפוף האיזורים
42 העירוניים. ואכן, התמ"א כוללת הוראות לעניין צפיפות נטו למגורים. לפי נוסח התמ"א בעת
43 הפקדת תכנית שתיל, רמת השרון הוגדרה כיישוב מדגם 3. טווח הצפיפות שהותר ליישובים מדגם 3



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

במחוז ת"א הינו בין 7 יח"ד לדונם נטו לבין 14 יח"ד לדונם נטו. ואכן, התכנית הופקדה בצפיפות של כ-10.4 יח"ד לדונם נטו.

ואולם, ביוני 2016, כשלושה חודשים לאחר ההחלטה על אישור התכנית, אישרה הממשלה את תיקונים 1, 1א ו-1ב לתמ"א (להלן: **תמ"א 35/1**). במסגרת השינויים, נקבע כי על תכנית מקומית לתוספת שטח לבינוי לעמוד ביעדי צפיפות מינימליים.

סעיף 6.3, שכותרתו **"צפיפות ממוצעת נטו מינימלית למגורים"** קובע כך:

6.3.1 תכנית מקומית תופקד רק אם הצפיפות הממוצעת נטו למגורים בה תתאם להוראות סעיף 12.2.

6.3.2 על תכנית מתאר מחוזית הכוללת הוראות לעניין צפיפות מגורים יחולו הוראות סעיף 12.2 בשינויים המחויבים אלא אם נאמר במפורש אחרת."

כעת, קובע סעיף 12 כי ניתן להפקיד תכנית כאמור, שהצפיפות בה נמוכה מצפיפות המינימום, בין השאר, אם הצפיפות הממוצעת ביישוב (קיימת ומאושרת) אינה נמוכה מצפיפות המינימום. וכך מורה אותנו הסעיף בנוסחו הנוכחי:

12.2.1 תכנית מקומית לתוספת שטח לבינוי המייעדת שטח למגורים תופקד רק אם הצפיפות הממוצעת למגורים (נטו) באותו שטח לא תפחת מהקבוע בלוח מס' 1 (להלן: צפיפות המינימום).

12.2.2 על אף האמור בסעיף 12.2.1 רשאי מוסד תכנון להפקיד תכנית שהצפיפות בה נמוכה מצפיפות המינימום אם התקיים אחד מהתנאים הבאים:
1. הצפיפות הממוצעת ביישוב (קיימת ומאושרת) אינה נמוכה מצפיפות המינימום."

כפי שהציגו הצדדים בעתירה שלפניי, כיום, לפי צפי גידול האוכלוסייה, מוגדרת רמת השרון כיישוב בדגם 2. במסגרת תמ"א 35/1 עודכן לוח הצפיפות נטו למגורים כך שבדגם יישוב 2 במחוז תל אביב, צפיפות הבנייה המינימלית היא 14 יח"ד לדונם נטו. על פי הנתונים שהציגה הוועדה המקומית בפני ועדת הערר ואליהם התייחסו הצדדים בטיעוניהם, הצפיפות הממוצעת נטו ברמת השרון היא 9.872 יח"ד לדונם בלבד. משמע, התכנית כפי שהופקדה, אינה עומדת ביעדים העדכניים שמציבה תכנית תמ"א 35/1 (בהקשר זה לצדדים טענות שונות, אליהן אתייחס בהמשך).

ואולם, בסעיף 5 לתמ"א 35/1 נקבעה מעין הוראת מעבר, לפיה ניתן לאשר תכנית שהופקדה טרם אישור התיקון וכניסתו לתוקף אף שאינה תואמת את הוראות התכנית העדכנית **"בתנאים מסוימים ולאחר שמוסד תכנון קיים דיון בתכנית והחליט לאשרה מנימוקים שיירשמו והתקבל אישורה של הוועדה המחוזית"** (להלן: **"הוראת המעבר"**).

אם כן, תמ"א 35 והתיקון לה, שבא לידי ביטוי במסגרת תמ"א 35/1 העדכנית, ממשיכים במגמת הציפוף ואף קובעים יעדים ספציפיים בהם על תכניות מקומיות לעמוד לצורך אישורן. האפשרות לחרוג מהוראות אלה מוגבלת גם היא, והתיקון קבע את הוראת המעבר כמעין מנגנון פיקוח,



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

המבקש לוודא כי תכניות שאושרו טרם התיקון, יוצאו לפועל בחריגה מהיעדים החדשים, רק לאחר
דיון נוסף במוסדות התכנון והנמקה מצידם.

לאור הוראת המעבר, קבעה וועדת הערר בענייננו, כי תנאי למתן תוקף לתכנית יהיה דיון בתכנית
ע"י הוועדה המחוזית, על מנת שזו תנמק מדוע יש לפרסם את התכנית למתן תוקף. זאת, חרף
הצפיפות הנמוכה המוצעת בה, הנמוכה מצפיפות המינימום שנקבעה בתמ"א 35/1. בהחלטתה
המשלימה מיום 4.9.17, החליטה הוועדה המחוזית לאשר את התכנית, על אף אי עמידתה ביעדי
הציפוף החדשים. היינו, לא רק שעניין הציפוף לא היה שיקול מוביל, הועדה המחוזית הייתה נכונה
לאשר את התכנית על אף שאינה עומדת ביעדי הציפוף.

ג.7.3. תמא 38 - חיזוק מבנים כאחד הכלים להתחדשות עירונית ולציפוף
תמ"א 38 – תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (להלן: **תמ"א 38**),
אושרה בהחלטת ממשלה 3537 ב-14 באפריל 2005. מטרתה העיקרית של תמ"א 38 היא חיזוק
בנינים ישנים מפני רעידות אדמה, שיפוצם והתאמתם לתקן 413, שכותרתו "תכן עמידות מבנים
ברעידות אדמה". תקן זה נכנס לתוקף בשנת 1975, ולכן, ככלל, על פי תמ"א 38 בנוסחה כיום, ניתן
לחזק מבנים שנבנו לפני שנת 1980, טרם חל התקן.

לצד מטרתה המוצהרת של תמ"א 38 – חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה – קיימת לתכנית מטרה
נלווית או נגזרת, שהיא תוספת בניה לאזורים מבונים לאור המחסור בקרקע באזורים אורבניים
מאוכלסים (ראו: רן בן-נר, **"התחדשות עירונית" (תמ"א 38, "פינוי בינוי" ו"עיבוי בניה")**, קריאת
תיגר על מוסד הבית המשותף, בראי הצעת החוק לתיקון חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים
מפני רעידות אדמה (תיקון-הקלת התנאים לאישור תוכניות חיזוק) התשע"א-2011), פורסם ב:
<http://www.cbn.co.il/?CategoryID=197&ArticleID=154>.

להרחבה נוספת בעניין תמ"א 38, מיזמי פינוי-בינוי והתחדשות עירונית בכלל, ראו **עניין לזובסקי**.
לעיל הראיתי כיצד מגמות הציפוף באות לידי ביטוי בתכניות המתאר הארציות, ובפרט בתמ"א 35
בה עוסקות העתירות שבפניי באופן נרחב. כעת, אעבור לבחינת תפקידן של הרשויות בתכנון, ובתוך
כך אתייחס לסוגיית התכנון הכולל מול תכנון פרטני או נקודתי.

8. מגמות התכנון ברמת השרון

עד כה עסקתי במדיניות ציפוף כפי שהיא באה לידי ביטוי ברמה הארצית. אולם, בסופו של יום
התכניות המסוימות נדונות ברמה המוניציפלית. השלטון המקומי הוא השולט, במידה רבה, על
המרחב בו אנו חיים, כפי שיפורט בהרחבה להלן בפרק על הצורך בהתחשבות בתכנון השלטון
המקומי. בפרק זה אבהיר כי גם ברמה המקומית העירונית ברור לכל שהמגמה היא ציפוף, ולכך
אפנה כעת. בחלק זה אציג את מגמות התכנון ברמת השרון, על תכניותיה התקפות והמתוכננות.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

8.1. קצת הסטוריה, או: לידתה של "עיר מושבה"

רמת השרון קמה בתחילה כמושבה קטנה, עיר גנים סמוכה לתל אביב (סיפורי מושבות: סיפורן של
חמישים ושתיים המושבות בא"י 225 (ענר זאב עורך, 1995) (להלן: "סיפורי מושבות"), ואחזור על
הציטוט שפותח את פסק הדין:

"חלום היה לו, לר' יעקב בן שלום (ברויאר). בחלומו ראה מושבה קטנה, שבה
חלקות אדמה בנות חמישה דונמים, המשמשות למגורים, לגינות נוי סביב הבתים,
לגן עצי פרי וגם לתרנגולות. הוא רצה לייסד עיר גנים בקרבת תל אביב, שישבו בה
אנשים כמותו: פועלים ציוניים, שלא הלכו להתיישבות הממוסדת של אותם
ימים."

מקבוצה של חמישה גברים ואישה אחת, גדלה אוכלוסיית רמת השרון ועמדה בשנת 1948 על 1,107
תושבים (סיפורי מושבות, 227):

"שנות החמישים ציינו את המעבר מתקופת הראשונים ומימי היות רמת השרון
מושבה חקלאית קטנה, אל עבר תנופת התיישבות, בנייה ושאיפה להמשך הפיתוח
המודרני בכל תחומי החיים. צביונה אמנם השתנה, אך עדיין נותרו במושבה
ארבעים משפחות, שהוסיפו להתקיים מחקלאות והמשיכו את דרכם של
הראשונים."

רמת השרון הוכרזה כעיר בשנת 2002, וכיום, מונה אוכלוסייתה כ-49,500 תושבים (העיר שלנו-
עובדות ומספרים, מתוך אתר עיריית רמת השרון, בקישור: <https://ramat-hasharon.muni.il/%D7%A2%D7%95%D7%91%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%9E%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D/>).

וכפי שכתבה מחברת הפרק אודות רמת השרון בסיפורי מושבות, הגב' דורית ישראל (סיפורי
מושבות, 227):

"היוצאים מדיי בוקר מרחובה הראשי של רמת השרון מתקשה (כך במקור) ודאי
להאמין, שהיישוב הגדול והמפותח הזה הוא עדיין, בעיני הוותיקים, בחזקת
מושבה."

וכן (שם):

"שילבי התפתחותה של רמת השרון עם השנים, יצרו לה תדמית של יישוב בעל איכות
חיים מיוחדת ואוכלוסייה ברמה סוציו-כלכלית גבוהה".

אנו עדים אם כן, לתמורות שעברה המושבה הקטנה, שהפכה ליישוב חקלאי מפותח ובהמשך לעיר
בעלת תדמית ייחודית, המושכת אליה אוכלוסייה החפצה באיכות החיים אותה היא מציעה. נראה
כי הצורך והרצון לשמירה על תדמית זו, בא לידי ביטוי בעבודת התכנון המקומית. וראו שם:

"בעת כתיבת שורות אלה, נמצאת המושבה על פרשת דרכים והמועצה מגבשת
מדיניות להכנת תכנית מתאר חדשה ליישוב. תכנית זו תספק את צורכי התושבים
לקראת שנות האלפיים ותשפר את איכות החיים ברמת השרון. בהכנתה נלקחו



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

בחשבון יעדים, כמו: שמירה על ייחודיות היישוב, שמירה על איכות סביבתיות,
הבטחת רמת שירותים גבוהה לאוכלוסייה ועוד".

ואולם, עבודת התכנון מבקשת לתת מענה גם לצרכים אחרים, שלעתים מצויים במתח מסוים למול
הניסיון לשמור על צביונה וייחודיותה של העיר (שם):

**"דגש מיוחד ניתן לנושאי שיפור רווחת המגורים, פיתוח תעסוקה, שיפור מערך
התנועה, תוספת שטחי ציבור המיועדים לתרבות, חינוך, ספורט ונופש ועצירת
תהליך ההזקנות של העיר".**

אחת הדרכים המוכרות לעצירת תהליך הזדקנותה של עיר, היא בניית שכונות חדשות שיאפשרו
לצעירים ולמשפחות צעירות לקבוע בהן את ביתן, כבענייננו. פיתוח תעסוקה, למשל, מצריך
הימצאותו של שטח פנוי, לעתים בקרבה לאותן שכונות מגורים, על מנת שמרכזי התעסוקה יהיו
קרובים ונגישים ככל הניתן. בהקשר זה, נדרשת גם קרבה לצירים מרכזיים או יכולת לבנות דרכים
חדשות שיאפשרו הגעה לאותם מרכזי תעסוקה.

כשלפניי רקע זה, אפנה לסקירת התכניות התקפות ברמה המקומית. אפתח בתכנית המתאר
המחוזית, היא תמ"מ 5. לאחר מכן, אסקור את התכנית המתארית התקפה ברמת השרון,
רש/210/א, ואגע גם בתכנית הכוללנית אליה התייחסו הצדדים, וטרם אושרה. כמו כן, אתייחס
לתמ"א 38 המתוכננת ברמת השרון, בדמותה של תכנית רש/3838.

8.2. התכניות החלות ברמת השרון

8.2.א. תמ"מ 5- תכנית מתאר מחוזית למחוז תל אביב

תמ"מ 5 אושרה ביום 15.4.10. מטרת העל של התכנית הוגדרה כך (תמ"מ 5, "תכנית מתאר מחוזית
למחוז תל אביב", הועדה המחוזית לתכנון ובניה תל אביב-יפו (15.4.10)):

**"להבטיח את המשך תפקודו היעיל של מטרופולין תל אביב ומחוז תל אביב בכללו
- כמוליך הכלכלה הלאומית וכמרכז תרבות, תוך פיתוח וטיפוח איכות חיים עירונית
גבוהה לכל תושביו ושימת דגש מיוחדת לפיתוח וטיפוח דרום המחוז."**

בין מטרותיה של תמ"מ 5, ניתן למצוא מטרות כגון ייעוד שטחים לפיתוח אזורים עירוניים, בדגש
על שילוב שימושים; קביעת התנאים והתמריצים לחידוש הערים ומרקמים עירוניים בנויים; קידום
פעולות שיקום ובינוי מחדש, לצורך העלאת איכות החיים העירונית; קביעת ההנחיות, ההוראות
והתנאים לעריכה ולאישור של תכניות מתאר מקומיות, ועוד.

תמ"מ 5 קובעת כי השטח הנדון בענייננו מיועד ל"אזור עירוני בדגש מגורים", המוגדר במסגרת
סעיף 3.1 לתכנית כך:

"שטח המיועד ברובו למגורים עירוניים וכולל בנוסף שירותים נלווים להם."



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

סעיף 4.2.2 לתמ"מ 5, מבאר כי ל"אזור עירוני בדגש מגורים" ישנם "שימושים ראשיים": מגורים, מוסדות ציבור ושטחים פתוחים; וכן "שימושים נוספים" כגון: מסחר, משרדים, מתקני ספורט ונופש, מרכזי תחבורה ועוד. משמע, אמנם הדגש הוא על כך שמדובר באזור למגורים, אך אין האזור מיועד רק להם ואין כל מניעה לקבוע לו גם את אחד השימושים הנוספים. ואכן, כך עושה תכנית שתיל, בקבעה כי על השטח יקומו הן בנייני מגורים, הן בנייני ציבור (בנוסף לדרכים ושטחים פתוחים).

8.2.ב. רש/210/א- תכנית מתאר למרחב תכנון עיר- רמת השרון
רש/210/א, שנכנסה לתוקף ביום 18.3.1971, היא תכנית המתאר התקפה ברמת השרון. לפיה, השטח בענייננו (שהינו, כאמור, חלק מגוש 6599, המופיע בתשריטי התכנית) הוא אזור חקלאי. כפי שניתן לראות בתשריטי התכנית, חלק גדול של העיר מסווג כאזור חקלאי, שעל חלקים נרחבים ממנו בנויים כבר בתשריט שטחי מגורים ושטחים ציבוריים (תכנית מתאר למרחב תכנון עיר- רמת השרון 210' של הועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון (1971); את תשריטי התכנית ניתן למצוא בעמוד של מינהל התכנון, באתר עיריית רמת השרון, בקישור: <https://ramathasharon.complot.co.il/newengine/Pages/ta2.aspx#ta2/505>.

העותרים ציינו בסיכומיהם כי סיווג השטח כחקלאי במסגרת רש/210/א, משקף את חזונו של מתכנני העיר כי האזור יהא אזור פתוח ולא מבונה. מבלי להיכנס לשאלה האם טענה זו מהווה הרחבת חזית, כפי שטענו מגישי התכנית, אציין רק כי תמ"מ 5, הגוברת, מבחינת מדרג התכניות, על תכנית המתאר המקומית, מייעדת את האזור לשטח למגורים (ראו בסעיף ב' לעיל, העוסק בתמ"מ 5).

8.2.ג. רש/3838- תכנית מפורטת לחיזוק מבנים עפ"י סעיף 23 לתמ"א 38
סעיף 23 לתמ"א 38 מקנה אפשרות למוסדות התכנון לאשר מכוח התמ"א תכנית מפורטת, על מנת להתאים את התמ"א לתנאים הייחודיים של יישוב או חלקים ממנו. לפי דברי ההסבר לה, תכנית רש/3838 מתווה מסגרת תכנונית וקובעת הנחיות ליישום תמ"א 38 בתחומי רמת השרון, בהתאם לקבוע בסעיף 23 לתמ"א (תכנית מפורטת 553-0285353 לחיזוק מבנים עפ"י סעיף 23 לתמ"א 38- רש/3838, של הועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון (2017)).

בין מטרות תכנית רש/3838, התחדשות עירונית על ידי עיבוי בניינים קיימים או הריסתם ובניית בניינים חדשים במקומם, תוך שימור החזון האורבאני של העיר. כמו כן, תוספת מבוקרת של יח"ד, בהתאם ליכולת הנשיאה של מערכות התנועה, החניה ושטחי הציבור, וזאת באמצעות קביעת מתחמי מימוש. ואכן, במסגרת התכנית נקבעו תשעה מתחמי מימוש. סך תוספת יחידות הדיר במתחמי המימוש כולם לפי התכנית הוא 1,500 יח"ד. מתחם מספר 9 לתכנית, כולל בתוכו את השטח בו עוסקת עתירה זו. במתחם מימוש זה, נקבעה תוספת של עד 50 יח"ד.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

התושבים בסיכומיהם, נתלים בקביעה זו של התכנית, וטוענים כי מספר היחידות הגבוה בתכנית שתיל אינו תואם את שנקבע ברש/3838. לדידן של המשיבות, מדובר בהרחבת חזית, שכן טענה זו לא הופיעה בעתירתם. מבלי להיכנס לעובייה של טענה זו ולהלכות בעניין הרחבת חזית, אציין כי רש/3838 קובעת כי **היא חלה על בניינים קיימים** שחלה עליהם תמ"א 38 בתחום העיר רמת השרון ואינה משנה את ייעודי הקרקע והשימושים המותרים עפ"י התכניות התקפות. התכנית מעודדת חיזוק מבנים ושיפור עמידתם בפני רעידות אדמה באמצעות קביעת הנחיות שונות. קריאת התכנית לפרטיה מגלה כי – בהתאם למטרתה – היא אינה עוסקת בתוספת יח"ד באופן של הקמת מבנים חדשים יש מאין (כפי שמציעה תכנית שתיל). אלא, מקום שהיא מתירה תוספת יח"ד, מדובר בתוספת על מבנים קיימים, או על מבנים שייבנו לאחר הריסת מבנים קיימים. על כן, לדידי, על אף חלוקתה של התכנית על שטח תכנית שתיל, היא אינה מעלה או מורידה בענייננו. לכל היותר, ניתן ללמוד ממנה על מגמת הציפוף בעיר כולה, ובשטחה של תכנית שתיל בפרט.

ד.8.2. רש/1- התכנית הכוללנית לרמת השרון

התושבים התייחסו רבות בעתירתם לתכנית הכוללנית עבור רמת השרון, רש/1 (553-0334573), המקודמת מזה מספר שנים בידי הוועדה המקומית. ראשית, יש לציין כי תכנית זו אינה תכנית תקפה. במסגרת טיעוניה של הוועדה מחוזית בפני ועדת הערר, טענה הראשונה כי התכנית אכן מקודמת, אך טרם נדונה על ידי הוועדה המקומית עצמה או על ידי הוועדה המחוזית – היא המוסמכת לאשרה. עוד עולה מסיכומי המשיבות, כי למיטב ההבנה, הודיעה הוועדה המקומית לוועדה המחוזית, כי הוחלט ברוב של 9 מול 6 חברים שלא להמליץ לוועדה המחוזית על הפקדת תכנית זו. על רקע זה, ועל אף האמור, אנסה לשפוך אור על תוכן התכנית.

בדיקה באתר העירייה אודות התכנית, מלמדת כי היא מופיעה שם תחת סטטוס "בתכנון", כאשר תאריך העדכון האחרון הינו 20.3.16 (ראו בקישור:

<https://ramathasharon.complot.co.il/newengine/Pages/Taba2.aspx#search/GetTabByNumber&siteid=11&n=553-0334573&l=true&arguments=siteid,n,l>

מסמכי התכנית עצמה, זמינים לציבור באתר העירייה, עדכניים לחודש ינואר 2017 (ראו):

<http://www.ramat-hasharon.muni.il/files/1%20%D7%94%D7%95%D7%A8%D7%90%D7%95%D7%AA%20%D7%A8%D7%A9-1%20%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA%20%D7%9E%D7%AA%D7%90%D7%A8%20%D7%9E%D7%A7%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%AA%20%D7%9B%D7%95%D7%9C%D7%9C%D7%A0%D7%99%D7%AA%20%D7%A8%D7%9E%D7%AA%20%D7%94%D7%A9%D7%A8%D7%95%D7%9F%20.pdf>

לפי אתר העירייה, שנת היעד של התכנית הינה 2035, והיא אינה מהווה מסמך חוקי ומחייב עד לאישורה. עוד על סטטוס התכנית מתוך אתר העירייה (ראו בקישור:

https://ramathasharon.complot.co.il/tichnun_ir/Pages/tochnit_mitarit_ramat_hasharon.aspx

"העבודה על תכנית המתאר החלה בשנת 2014. לאחר מספר מפגשים פתוחים לציבור, מפגשי פורום מנהיגות מקומית ופגישות של הצוותים המקצועיים השונים



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

גובשו מספר חלופות. בפברואר 2015 לאחר תהליך שיתוף ציבור הוצגה החלופה הנבחרת לציבור. מאז עובדה התכנית למסמכים סטטוטוריים (חוקיים) המבטאים את עקרונותיה, זאת על פי הפורמטים המקובלים בתכניות מסוג זה. עם כניסתו לתפקיד של ראש העירייה מר אבי גרובר, עודכנו מסמכי התכנית בהתאם למדיניות העירונית אותה ראש העיר מקדם. ב-2 לפברואר 2017, הוצגה התכנית העדכנית לציבור.

מדברי ההסבר לתכנית, ניתן ללמוד על הלך הרוח התכנוני ברמה המקומית, ועל "העת התכנונית" הייחודית בפניה עומדת רמת השרון:

"רמת השרון מאופיינת כיום בבנייה בצפיפות נמוכה יחסית למיקומה ולשכנותיה. צביון היישוב התפתח עם השנים ממושבה חקלאית ליישוב עירוני-פרברי, לצד פיתוח אינטנסיבי וגבוה מסביבה כחלק ממטרופולין תל אביב. רמת השרון, כעיר בעלת שטחים פתוחים רבים ועם שורשים כפריים-פרבריים במטרופולין, מצויה בעת תכנונית ייחודית, בה יותוו כיווני התפתחותה עשורים קדימה. תהליך הכנתה של תכנית המתאר הכוללת מהווה נדבך עיקרי בגיבוש ועיצוב מדיניות לטווח הארוך, המשקפת את חזון העיר. התכנית מספקת מענה על צרכים קיימים וחסרים בעיר וכן באה לספק ודאות תכנונית להמשך התפתחותה של העיר בשני העשורים הקרובים באופן שיבטיח פיתוח מושכל ומאוזן, הרצוי על ידי התושבים, פרנסי העיר, הצוות המקצועי בה והמערכת התכנונית המחוזית והארצית."

באתר העירייה קיימת מצגת מפורטת אודות התכנון במסגרת התכנית (ראו קישור קודם). בין היתר, מפורטים שם בקשות ורצונות שונים של התושבים – שעלו במסגרת מפגשי הצגת התכנית לציבור – והפתרון שניתן לאלה במסגרת התכנית המוצעת. תחת הכותרת "מושב שיש לה עיר", בא לידי ביטוי רצונם של התושבים לשמור על הצביון והייחודיות של שכונות רמת השרון הוותיקות וכי התכנית תתוכנן כך שלא תפגע באיכות החיים ברמת השרון הבנויה. בחלק שמפרט את הביטוי למשאלה זו של התושבים במסגרת התכנית המוצעת, נכתב כך:

1. הבינוי החדש, הצפוף והעירוני עם איכויות של בנייה מגדלית כל אלו יהיה בקרקעות הפיתוח בהיקף העיר ולא ברמת השרון המבונה.
2. החלופה האסטרטגית שנבחרה כחלופה מועדפת מאפשרת ליצור הפרדה פיזית (ע"י מרחב ציבורי מחבר) בין מרקמי המגורים הקיימים לבין הבנייה החדשה העירונית."

מבלי להיכנס כאן לעומק טיעוני הצדדים, אעיר רק כי ניתן לראות כיצד המענה שניתן לרצונות התושבים במסגרת התכנית הכוללת המוצעת, עולה בקנה אחד עם התכנון במסגרת תכנית שתיל. העירייה והוועדה המקומית עצמן נתנו בכורה לחלופה המאזנת בין רצון התושבים לבין הצורך בפיתוח וציפוף: בנייה ופיתוח בהיקף העיר ובאזורים שאינם מבונים, והפרדה פיזית בין מרקמי המגורים השונים. תכנית שתיל – ככלל – מבטאת את שהוצע במסגרת הצעת התכנית הכוללת, וזאת לאחר שיח ודברים מול תושבי העיר ותוך התחשבות בבקשותיהם. לנקודה חשובה זו אשוב בחלק בו אדון בשאלת היחס בין תכנון כולל לתכנון נקודתי.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

9. לסיכום טענת הסבירות בעניין הציפוף: על סבירות משקלו של ערך הציפוף בהחלטת הועדה

המחוזית

כעת אפנה להשלמת הדיון בשאלת הציפוף. כאמור, הטענה כי ערך הציפוף הועמד כערך יחיד או "כחזות הכל" במסגרת דיוני הוועדות, חזרה הן בעתירת התושבים, הן בעתירת הרשות המקומית. כבר בפתח דבריי, אזכיר כי תפקידו של בית משפט זה אינו כולל החלפת שיקול דעתן של הוועדות המקצועיות בשיקול דעתו שלו. על כן, אין בכוונתי לדון לעומק בטיעונים שהעלו העותרים לעניין חלוקת הציפוף עם אזורים אחרים בעיר (אלה הם הטיעונים בדבר השגת יעד הציפוף באופן ממוצע, והעברת הציפוף למערב העיר). אני סבורה כי טיעונים אלה נוגעים בלב ליבו של שיקול הדעת התכנוני ודורשים ידע מקצועי, מעמיק ורחב, הקיים בידי מוסדות התכנון. על כן, שיקול דעת זה מסור להם בלבד.

לאחר שקראתי בעיון רב את החלטות הוועדה המחוזית וועדת הערר, אני סבורה כי לשיקול הציפוף ניתן המשקל הראוי לו. ואפרט:

כפי שהראיתי בהרחבה לעיל, ברור לכל כי המגמה הארצית, המחוזית ואף המקומית הינה ציפוף. מתוך כך, ולאור מספר יחידות הדיון הנמוך שהוצע במסגרת החלופות המוקדמות, ברי כי לשיקול זה ניתן משקל כבד ואף מכריע בעבודת הוועדות, ובכך אין כל פסול.

העותרים, תושבים ונציגי הרשות של רמת השרון, חיים בלב ליבו של מטרופולין תל אביב. אין צורך להכביר מילים על קצב התפתחותו המהיר של כרך זה, על העלייה החדה בביקוש למגורים סביב העיר הגדולה ועל הפיכתה למרכז תעסוקה מהמרכזיים והחשובים במדינה. על כן, אין כל פסול בעיניי כי "ערך הציפוף" כפי שהגדירו אותו העותרים, ניתן משקל כבד ומשמעותי על ידי מוסדות התכנון, בבואם לתכנן ולאשר תכניות באזור זה (ראו התייחסות ועדת הערר לנושא זה ולציפוף בכלל, בפסקאות 82-56 להחלטתה, בנספח 1 לעתירת אלוני).

עוד יש לתת את הדעת לכך שלאחר תיקון 1 לתמ"א 35, התכנית כפי שאושרה, לא הייתה עומדת, לו הייתה מתוכננת כיום, בדרישת הצפיפות המינימאלית. כפי שטענו גם המשיבות, לו רצתה הוועדה המחוזית להעמיד את הציפוף כחזות הכל, הייתה דורשת ציפוף גבוה יותר, בהתאם לתמ"א. הוועדה החליטה במסגרת ההחלטה המשלימה, להשאיר את הצפיפות על כנה, וזאת בשל רצונה לתת משקל לשיקולים נוספים כמו צביון העיר והשכונה, ושימור הסביבה הקיימת (ראו סעיפים 3-2 להחלטה המשלימה, בנספח 4 לעתירת אלוני).

לבסוף, לעובדה כי בניסיון לשמור על צביון השכונה, ניתן מענה במסגרת גלגולי התכנית להתנגדויות העותרים לה, משקל גבוה בעיניי. כאן כוונתי, שוב, לבנייה צמודת הקרקע בצמוד לשכונה הקיימת, לפארק המפריד, להנמכת הבניינים שתוכננו בתחילה, לבנייה המדורגת ולהורדת מספר היחיד ל-



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

285, על אף דרישות גבוהות יותר בהתאם ליעדים הארציים. כל אלה, מלמדים על עבודת תכנון
תקינה, לומדת, תגובתית ומאוזנת. על כן אני קובעת כי גם בהיבט המשקל שניתן לערך הציפוף, לא
נפל כל פגם בעבודת המשיבות 1-2.

10. טיעון שני לעניין הסבירות: אין לקדם תכנית נקודתית לפני תכנית כוללת

בהעדר תכנון כולל לרמת השרון השאלה שעלתה הינה, האם בהעדר תכנון כאמור יש מקום לקדם
תכניות חלקיות או נקודתיות דוגמת תכנית שתיל. תוספת יחידות דיור במסגרת תכניות בינוי
חדשות, כבענייננו, מחייבת לבחון שלל שאלות: מצב התשתיות בשכונה ובאזור, מהו סוג
האוכלוסייה, האם יש די מבני ציבור ושטחים פתוחים לאוכלוסיה נוספת, וכיוצא באלה שאלות
הנובעות מנתונים מקומיים. אין חולק, כי הבינוי המתוכנן צריך להשתלב בקיים, ועל כן נדרש איזון
אשר ייקח בחשבון, במידה כזו או אחרת, את אופי העיר, האזור, או השכונה, שבה מתוכנן הבינוי.

כיוון שמדובר בתוספת יחידות דיור בתחומי עיר אחת, יש לקחת בחשבון הן את השפעת תוספת
יחידות הדיור על השכונה, הן את השפעת פרויקטים נוספים אפשריים על השכונה, הן את העיר
כולה. אין זה סביר, כי בכל פעם שתוגש בקשה לאישור תכנית בינוי, תדון ועדת התכנון המקומית
מחדש, ותשקול שיקולים אלו כבראשונה. יש לראות את העיר בהסתכלות כוללת ולקבוע מדיניות
מנחה לאורה תיבחן כל תכנית. כמובן שיש לעדכן ולבחון מדיניות זו לאורך זמן, לאור פיתוח
התשתיות והתגשמות או אי התגשמות הציפיות למימוש זכויות בניה ותוכניות בשכונה כזו או
אחרת, אך יש צורך במדיניות עירונית כוללת, שצריכה לתת את הדעת, כמובן, לאזורים ולשכונות
הנכללים בתחומה.

ואולם, האם משמעות הדבר כי בהיעדר מדיניות עירונית כוללת, הבאה לידי ביטוי בתכנית תקפה,
תעמוד העיר בקיפאון? האם אין לקדם תכניות פרטניות ונקודתיות במצב שכזה? לשאלה זו אפנה
כעת, תוך דיון ביחס הראוי בין תכנון כולל לתכנון פרטני. היינו, האם יש לקדם שכונות ומתחמים
בעיר, כמו רמת השרון, הנעדרת תכנית כוללת.

שאלת היחס הראוי בין תכנון כולל לתכנון נקודתי נדונה רבות זה מכבר, הן על ידי מוסדות התכנון
ברמות השונות, הן במסגרת בתי המשפט. ניתן לומר כי התכנון הכולל מהווה מסגרת, קו מנחה
עבור מוסדות התכנון בבואם לקבוע תכנית נקודתית.

יפים לעניין זה דבריו של כב' השופט נועם סולברג, בעע"מ 8909/13 ישעיהו הרמלין נ' הוועדה
המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז, פס' 55 (פורסם בנבו, 2015, להלן: "עניין הרמלין"):

"התכנון הכולל עניינו באיד, בתכולת התכנית, בחתירה לכך שתקיף את כלל המושב,
על היבטי תשתית לסוגיהם, מתוך חשיבה עתידית על צרכיו של המושב כמכלול."
(ההדגשה במקור)



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

מנגד, התכנון הנקודתי הינו קונקרטי, ומשקף ראייה צרה יותר. למשל, תכנון של תוספת יחידות פרטניות בבניין מסוים, בנייה על מגרש קיים, או כבענייננו – תוספת של פרויקט בתחומה של עיר. דרך המלך לתכנון הינה פעולה בהתאם ולאורו של תכנון כולל. בבג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 09.06.2011), ציינה כב' השופטת עדנה ארבל (בפס' 99 לפסק דינה):

"דבר זה נושא עימו חשיבות, שכן הגם שבמקרים מסוימים סטייה מתכנית הינה כורח המציאות, להסדרה תכנונית וקיום תנאיה של תכנית קבועה נודעים יתרונות על-פני סטייה ממנה בדרך של היתר. בין יתרונות אלה מנויים העובדה שהליך תכנוני שיטתי נעשה תוך ראייה רחבה וכוללת של הצרכים התכנוניים לטווח ארוך, ולא על-פי דרישה המתעוררת באופן נקודתי (...) פעולה על-פי תוכנית יוצרת וודאות (...); היא מקדמת שוויון; והיא מפחיתה חשש מפני לחצים ומפני שיקול דעת לא ענייני..."
(ההדגשה שלי מ' א' ג').

וראו גם את דברי כב' הנשיאה דורית בייניש בעע"מ 2528/02 ועדת ערר מחוזית - מחוז המרכז נ' פז חברת נפט בע"מ (פורסם בנבו, 2008, להלן: עניין פז), שבתגובה לפסק דינה של כב' השופטת איילה פרוקצ'יה הוסיפה את הדברים הבאים:

"בנסיבות המורכבות של הליכי התכנון בישראל ובהתחשב בצורך לקיים הליך תכנוני הרמוני, המבטא תפיסה תכנונית כוללת מעבר לתכנון נקודתי המתמקד בראייה צרה וקונקרטית, מתחייבת ראיית על כוללת בכל הנוגע להיקף הבנייה".

אף בעניין הרמלין, ביקש בית המשפט העליון להבהיר את ההעדפה לתכנון כולל (ראו פס' 54 לפסק דינו של כבוד השופט נועם סולברג):

"דעת לנבון נקל, כי יש טעם רב בהעדפת תכנון כולל למתווה פיתוחו של מושב, על פני מלאכה של טלאי על טלאי, פרי אישורן של תכניות נקודתיות הממוקדות בקידום ענייניו של היחיד."

ובהמשך, ביקש השופט סולברג לתחום את גדרי העדפה זו (ראו פס' 59 לפסק דינו):

"ברם, לצד ההכרה בחשיבותם של התכנון הכולל ושל עקרון הצדק החלוקתי, הכרחי לתחום גבולות ראויים לכל אחד מהם, שאם לא כן הם עלולים גם לגרום עוול. אבהיר. אשר לתכנון כולל, מדובר בהעדפה מוצדקת, אך רק בהעדפה; לא בחזות הכל. בשלב מסוים בהמשכו של ציר הזמן, דחיית תכניות נקודתיות במושב מזה, לצד אי-השלמת תכנון כולל מזה, תהא להתנהלות מנהלית החורגת ממתחם הסבירות, ותקום עילה משפטית להתערבות בה."

התושבים טענו בעתירתם כי יש לתת בכורה לתכנית הכוללנית המקודמת בעיר. הם אף הגדילו לעשות וטענו בסיכומיהם כי על מנת "לפרוץ את המרקם הקיים", יש להמתין לאישורה של תכנית כוללנית זו, טרם אישורה של תכנית נקודתית כגון תכנית שתיל. ואולם, כפי שהראיתי לעיל, התכנית הכוללנית מקודמת בעיר כבר משנת 2014, ולא ניתן למצוא כל מידע הפתוח לציבור בנוגע לעדכונה מאז 2017.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

במצב זה, אי קידומה של תכנית כדוגמת תכנית שתיל, עלולה, דווקא היא, לעלות כדי חוסר סבירות. ההכרעה האם המתנה לתכנון כולל עשויה לעלות כדי חוסר סבירות – כזה המצדיק קידום תכנון נקודתי על אף היעדרו של תכנון כולל – תיעשה לפי נסיבות כל מקרה. וראו דבריו של השופט סולברג בעניין הרמלין (פס' 63):

"מהו קו פרשת-המים שבו יסוגו שיקולי הכלל התומכים בתכנון כולל, ותינתן עדיפות למאוייו של היחיד לאישור התכנית הנקודתית? לדידי, אין לנקוב בזמן קצוב מראש. לא בכדי נקט בית המשפט המחוזי במונח "זמן סביר", ובצדק עשה כן, מחמת ריבוי המשתנים וכלל הנסיבות בכגון דא. מושב אחד אינו דומה למשנהו, ונסיבות רבות עשויות להתברר רק במהלך קידום התכנון. על המשיבות 1-2 להעריך על סמך נסיוןן ומומחיותן את סבירותם של פרקי-הזמן בהתאם לשלבי התכנון, ולעשות כן באמונה."
(ההדגשה שלי מ' א'-ג')

בבג"ץ 486/82 חברה חלקה 215 ו-332 בגוש 6213 בע"מ ו-31 אח' נ' שר הפנים, פ"ד לז(4) 780 (1983) (להלן עניין 486/82), תקפו העותרים – בעלי מקרקעין באזור כיכר המדינה בתל אביב – את החלטת רשויות השלטון (ועדות התכנון ומשרד הפנים) לדחות את בקשותיהם למתן היתרי בנייה. על קצה המזלג, אציין כי דחיית בקשותיהם נעשתה בשל היעדרן של תכניות בנייה מאושרות לגבי אותו שטח. בית המשפט התייחס בפסיקתו להימשכות הליכי התכנון, שבאותו עניין נמשכו מעל 11 שנים. וכך כתב שם כב' הנשיא מאיר שמגר:

"כאשר עניין מתמשך והולך במשך שנים רבות - בשל חוסר יכולתן של רשויות השלטון, המופקדות על העניין על-פי החוק, לגבש דעתן או בשל חוסר יכולתן לגייס את המשאבים, הדרושים כדי לבצע את התכנית, אשר תהיה כרוכה בשינוי הייעוד - אין בעל המקרקעין חייב לשבת ללא מעש ולצפות עד אין קץ לפתרון התכנוני שייבחר. אכן, אין אפשרות לדחוק ברשות תכנונית, שתגיע למסקנתה בכל עת על אתר, ויש שדרוש זמן כדי לגבש מחשבות ולהלישן לתכניות.
אך גם לציפייה יש להציב גבול סביר, ואין להותיר את האזרח במבוי סתום, אשר נקלע אליו, מאחר שאינו יכול לעשות ברכושו את אשר היה רוצה, ואינו נהנה מן ההסדרים, שנקבעו בחוק למקרה שנמנע מן האזרח על-פי שיקול תכנוני השימוש, אשר היה רוצה לעשות ברכושו על-פי התפתחות העניינים הרגילה, שבסיסה בתכנית המיתאר הקיימת של השטח."
(ההדגשה שלי מ' א'-ג')

ובהמשך, קובע שמגר כי הימשכות כגון זו, תאפשר התערבותו של בית המשפט:

"בנסיבות כגון אלה, בהן מצפה האזרח במשך שנים רבות להחלטתה של הרשות התכנונית, מבלי שתהיה יכולת כלשהי אף עתה להעריך אימתי תיפול החלטתה של הרשות המופקדת על כך, רשאי בית המשפט להורות לרשויות התכנון, כי תיתם תקופת הבחירה בין חלופות רבות ושונות, וטיפול החלטה לכאן או לכאן. בכך מחלף בית המשפט את האזרח ממצב חוסר האונים, אליו נקלע תוך ציפייה להחלטה, שכבר שנים בוששה לבוא."

יפים בהקשר זה, ואף רלוונטיים מאוד – על אף כתיבתם לפני מעל לשני עשורים - הדברים שכתב כב' השופט אליהו מצא בבג"ץ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה נ' הוועדה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז תל-אביב, מז(5) 573 (1993). בדברים אלה אסיים חלק זה (ראו פס'
15 לפסק דינו):

"הכול אמנם מסכימים, שבתכנון רחב היקף ולטווח ארוך יש ליתן את הדעת לצרכים
עתידיים, למגמות הפיתוח הסביבתי ולהקפדה על סדרי עדיפויות נאותים. וכל אלה
מחייבים שהתכנון יהיה, ככל האפשר, רציף וקוהרנטי; יהווה חלק מתכנית אב
תכנונית הצופה פני עתיד, ועם זאת ישרת כהלכה גם את צורכי ההווה, הנתונים,
כשלעצמם, לתהליך מתמיד של שינוי (...)
אך אין משמעות הדבר שקיומה של תכנית מיתאר כוללת מהווה, בכל הנסיבות, תנאי
חיוני לאישורה של תכנית חלקית (...)
אכן, יש שהנסיבות תחייבנה פיצול אף בהליכי התכנון. ההכרעה בקיום צורך כזה -
בהיותה, בעיקרה, בעלת אופי תכנוני מקצועי - נתונה לשיקולן של רשויות התכנון.
וכל עוד לא תלקה החלטתן באי סבירות גלויה ובולטת, לא ייטה בית-משפט זה
להתערב בה."

אסכם תוך התייחסות למקרה שבפניי: אכן, טעם רב עומד מאחורי העדפת התכנון הכולל על דרך
הכלל. ואולם, בעניינינו עומדת התכנית הכוללנית בקיפאון זה 4 שנים, ותחילתה כבר לפני 6 שנים.
בעיניי, משך זמן זה, מצדיק בנסיבות העניין את הקביעה כי אין לעכב את תכנית שתיל בהמתנה
לתכנון זה. זאת, הן כדי למנוע פגיעה ביזמים, הם בעלי הקרקע, ובעיקר כדי לקדם יצירת מלאי
יחידות דיור חדשות בעיר, בהתאם למגמה הארצית. בהקשר זה, יש לתת את הדעת גם לשלב
המוקדם בו נמצאת התכנית הכוללנית, שטרם אושרה אף בידי הוועדה המקומית.

מסקנה שנייה העולה מהסקירה המקיפה שביצעתי לעיל, היא כי התכנית אינה סותרת את התכנון
הכולל התקף בעיר, שכן השטח הנדון מיועד לפיתוח עירוני במסגרת מדרג התכנון הכולל כולו:
תמ"א 35, תמ"מ 5 ואפילו במסגרת התכנית הכוללנית המוצעת. הפתרונות שניתנו לטענות
התושבים במסגרת תכנית שתיל, עולים בקנה אחד עם אלה המוצעים במסגרת התכנית הכוללנית,
וזאת על סמך המצגת באתר העירייה. כוונתי היא להקמת הבנייה הרוויה רק "בקו שני" ולא בסמוך
לצמודי הקרקע הקיימים; לקביעת "אזור חיץ" בין סוגי הבנייה; להורדת מספר הקומות בחלק מן
הבניינים במסגרת הליכי אישור התכנית, לקביעת הצפיפות הנמוכה ביחס למגמות הארציות,
ולבנייה המדורגת.

למסקנות אלה הגיעה גם ועדת הערר, והמובאות במסגרת ההחלטה השניה (ראו פסקה 48 להחלטת
ועדת הערר, בנספח 1 לעתירת אלוני):

"בעניינינו, מצאנו כי החלטת הוועדה המחוזית סבירה, לאור השלבים המוקדמים
שבהם מצויה התכנית הכוללנית, משך הזמן שבו מקודמת התכנית, ובשל העובדה
שהטענה למניעה – לכאורה – שיוצרת התכנית הכוללנית ביחס לבנייה רוויה בשטח
התכנית, אינה מבוססת, שכן כוונת הוועדה המקומית לאשר בנייה צמודת קרקע
בלבד בשטח כלל אינה מקובלת על הוועדה המחוזית, שהיא המוסמכת לאשר את
התכנית הכוללנית."



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

1 בהערת שוליים, אזכיר כאן שוב את ההלכות בנוגע למידת התערבותו של בית המשפט בהחלטות
2 מוסדות התכנון. אני סבורה כי שתי המסקנות אליהן הגעתי, מספיקות כדי לקבוע כי החלטת
3 המשיבות 1-2 בהקשר אישור התכנון הנקודתי הינה סבירה. בוודאי ובוודאי, כי לא מצאתי כל חוסר
4 סבירות קיצוני בהחלטותיהן בהקשר זה. כל העמקה נוספת תהא בבחינת החלפת שיקול דעתן של
5 משיבות אלה בשיקול דעתו של בית משפט זה, וזאת אין בכוונתי לעשות.

6
7 אני קובעת אם כן, כי אין בהימשכותו של התכנון הכולל לגבי רמת השרון, כדי לפגוע באישורה של
8 תכנית שתיל במסגרת החלטות המשיבות 1-2, ובהיבט זה התכנית תקפה כפי שאושרה.

11. טיעון שלישי לעניין הסבירות: לא ניתן משקל ראוי לעמדת התושבים והועדה המקומית

9
10 טענה נוספת מצד התושבים, הינה כי במסגרת החלטותיהן, התעלמו המשיבות 1-2 מעמדת הרשות
11 המקומית ועמדת התושבים, וזאת ללא טעם מיוחד. טענה זו הוצגה בהרחבה בחלק שעסק בטענות
12 הצדדים, אך אחזור עליה לצורך מיקוד הדיון.

13
14 התושבים טוענים כי הועדה המקומית הציגה בפני הוועדה המחוזית את החזון התכנוני הנבחר
15 בתכנית המתאר הכוללנית ותכניות שונות המקודמות בעיר – לפיהם הבנייה במרכז העיר תישאר
16 נמוכה בעוד הבנייה הרוויה והגבוהה תרוכז במעטפת. אלה, משמרים את מאפיין את סגנון ה"עיר-
17 מושבה" מחד, ומאפשרים למי שחפץ בסגנון חיים עירוני יותר לממש רצונו, מאידך. הועדה
18 המקומית התנגדה לתכנית המוצעת ולבנייה גבוהה בלב השכונות הוותיקות. ואולם, המשיבות 1-2
19 הסתמכו לטענת התושבים על טענות של סמכות בלבד, והתמקדו בשאלה האם יכולה הוועדה
20 המחוזית לכפות תכנון על הוועדה המקומית. בכך, התעלמו הם למעשה מעמדת הוועדה המקומית
21 ומן השאלה המהותית, שאלת הסבירות, והיא: האם נכון לכפות בנסיבות המקרה את התכנון על
22 הוועדה המקומית. התושבים טוענים, כי דחיית התנגדות ועדה מקומית לתכנית מקומית מטילה
23 על הרשות נטל הנמקה כבד יותר מזה הנדרש לדחיית התנגדות של מתנגדים אחרים. בענייננו,
24 טוענים התושבים כי הצדקת הוועדה המחוזית את הדחייה בעיקרון הציפוף ובצו השעה בלבד, לא
25 עומדת בנטל זה. זאת, בין היתר, כיוון שהרשות המקומית הראתה שוב ושוב כי היא פועלת לציפוף
26 העיר במסגרת תכניות אחרות שכבר אושרו (למשל: רש/1010, רש/446).

27
28 הוועדה המקומית טוענת גם היא, כי לעמדתה ניתן משקל נמוך לאורך כל הליך התכנון, באופן
29 העולה כדי חוסר סבירות. לדידה, הלכה היא שהוועדה המקומית מכירה בצורה הטובה והמעמיקה
30 ביותר את העיר וצרכיה, ואת צרכיהם ואופיים של תושביה. לכן, לעמדתה חשיבות משמעותית
31 בהליכי התכנון. לעומתה, הועדה המחוזית אינה שוקלת את כלל השיקולים ששוקלת הועדה
32 המקומית, ולכן גם כאשר הראשונה היא שמקבלת את ההחלטה הסופית, חשובה עמדתה של
33 האחרונה. לא ניתן לומר כי הועדה המחוזית שקלה שיקול שלא נשקל על ידי הועדה המקומית, שכן
34 האחרונה שקלה את שיקול הציפוף על רקע רגישותה למרקם שכונת השתיל. בהקשר זה, טוענת



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

1 הרשות המקומית כי דווקא היא שקלה שיקולים רחבים הנוגעים לכלל העיר ומתוך עמידה
2 בקריטריונים הלאומיים אשר נקבעו לעיר כחלק ממחוז תל-אביב, במסגרת תמ"א 35 – ואילו
3 הועדה המחוזית שקלה שיקול צר של ציפוף בלבד.
4

5 המשיבות מצידן, מבקשות כי אדחה מכל וכל טענות אלה של העותרים. זאת משני טעמים: ראשית,
6 שכן העותרים טועים בהבנת הדין והפסיקה ביחס למשמעות המלצת הועדה המקומית, ובהיתלותם
7 בתיקון 101 לחוק לצורך ביסוס טענותיהם. שנית, שכן לא ניתן בענייננו לטעון כי עמדת הוועדה
8 המקומית לא נשמעה על ידי הוועדה המחוזית במישור המעשי – שכן היא הובאה מספר פעמים
9 ונדונה לגופה. לראיה, עמדת הוועדה המקומית אף נתקבלה בהקשרים מסוימים.
10

11 גם לדידם של היזמים, יש לדחות עמדה זו של העותרים. ראשית, שכן היא אינה עולה בקנה אחד
12 עם הפסיקה בנושא ההיררכיה בין מוסדות התכנון ומעמדה של המלצת הוועדה המקומית; ושנית,
13 לא ניתן לטעון כי הוועדה המחוזית אכן התעלמה מהמלצות הוועדה המקומית, שכן היא נשמעה
14 שוב ושוב וניתן לה משקל מבחינה פורמאלית ומהותית. לדידם, העובדה כי העותרים אינם
15 מסתפקים בדבר פרט לקבלה מלאה של עמדותיהם, אין בה להביא למסקנה כי טענותיהם זכו
16 להתעלמות.
17

18 על מנת להכריע בטענות בדבר המשקל שנתנה הוועדה המחוזית לעמדת העותרים, אדון תחילה בדין
19 החל לעניין חלוקת התפקידים בין מוסדות התכנון בהקשר אישור תכניות מקומיות, ובפרט בעניין
20 מעמדה של המלצת הוועדה המקומית. לאחר מכן, אחזור להשתלשלות העניינים במקרה שלפניי,
21 כדי לבחון האם יש דבר בטענות העותרים.
22

11. א. על ההיררכיה בין מוסדות התכנון ועל מעמד המלצת הוועדה המקומית

24 על היחס בין המקומי לאזורי ולארצי נכתב רבות, הן במישור התכנוני החוקי, הן בשאלה הערכית,
25 כיצד לחלק את הסמכויות בעניינים אלו. כעת אדון ביישום השיקולים של הרשות המקומית מזה
26 ורשויות התכנון האזוריות והארציות מזה, בשאלות שלפניי ובעיקרן ציפוף עירוני, אל מול שמירת
27 אופי העיר או השכונות בה.
28

29 על שאלה זו עמדתי בהרחבה בעת"מ (מינהליים ת"א) 8707-07-15 **הועדה המקומית לתכנון ולבניה**
30 **רמת גן נ' ערן ירושלמי** (פורסם בנבו, 28.08.2017), ואחזור כאן על תמצית הדברים. אין ספק כי
31 לתושבי רשות מקומית יש עניין ואינטרס מובהק בשאלת המתחולל במישור המקומי, ברשות
32 המקומית אליה הם משתייכים. הדבר בא לידי ביטוי גם בעובדה שמדובר במוסדות נבחרים, בין
33 היתר על סמך הכוונות והתכניות שהם מציגים לגבי המקום. (ראו: אילן סבן, "הקצאת משאבי
34 ביטוי, פגיעה ברגשות והשפעה על תרבות בחברה שסועה", **עיוני משפט** לג, 473, 497 (תש"ע-2010).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

פרופ' ישי בלנק, במאמרו: "מקומו של 'המקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי
בישראל", משפטים לד', 197 (תשס"ד, להלן: בלנק, משפט השלטון המקומי) מציין לעניין זה:

"מערכת הדינים השולטת ברשויות המקומיות בישראל ראויה להיקרא בנפרד
מהמשפט המנהלי הכללי, לאור ייחודה של הרשות המקומית: ישות שהיא
בירוקרטית אך גם דמוקרטית; ישות שהיא בעת ובעונה אחת פיצול
אדמיניסטרטיבי של המדינה אך גם מגלמת התארגנות וולנטרית של קהילת
אנשים".

ומוסיף, שם בעמ' 211:

"במיוחד מחובר בטבורו משפט השלטון המקומי – ובכך הוא מיוחד לעומת תחומי
משפט אחרים – למרחב שבו אנשים חיים. מרחב זה כולל את הסביבה המטריאלית-
פיזית שלנו: רחובות, גנים, מרכזים מסחריים, בתים (פרטיים או משותפים)
וכבישים; אך המרחב שאותו מעצבים דיני השלטון המקומי כולל גם את הסביבה
החברתית-פוליטית שבה אנו מתקיימים: מי יהיו שכנינו, מי ילמד בבתי הספר
שבהם לומדים ילדינו, ומי תהיה הקהילה הפוליטית המצומצמת שנהיה חלק ממנה
ושעם חבריה ננהל משא ומתן יומיומי לגבי שאלות כבדות-משקל כמו פתיחת בתי
עסק בשבת וחלוקת תקציבי הרשות לארגונים שונים."

ניתן לראות את חשיבות השלטון המקומי בימים אלו בהתמודדות עם מגפת הקורונה.

בבג"ץ 5145/00 הועדה המקומית לתכנון ובניה חוף השרון נ' שר הפנים, פ"ד נו (2) 179, 202 (2003)
נאמר לעניין זה כי הוועדה המקומית "קרובה למקום ולאירוע וראייתה ממילא חדה יותר בזיהוי
צרכיהם של אנשים באתרים ספציפיים" מתוך ראייה זו הורחבו סמכויות הועדות המקומית
(בתיקון 43 לחוק התכנון והבניה עוד ראו לעניין הרחבת סמכויות השלטון המקומי במסגרת תיקון
43 ובכלל: עניין השתתפויות בנכסים); בג"ץ 5145/00 הועדה המקומית לתכנון ולבניה, חוף
השרון נ' שר הפנים, פ"ד נו(2) 179 (2003) (להלן: עניין חוף השרון); בג"ץ 1733/04 עאבד אלרחים
אבו מוח' נ' ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה, מחוז חיפה (פורסם בנבו, 2006); ע"מ 343/05 ועדת
ערר מחוז מרכז נ' אילות השקעות בנכסים (רחובות מערב) 1992 בע"מ (פורסם בנבו, 2006) וע"א
2902/97 אחים עופר הנדסה ופיתוח בע"מ נ' אירית גליקמן, פ"ד נג(1) 369, 380 (1999), להלן: עניין
האחים עופר). עוד ראו: הצעת חוק העיריות, תשס"ז-2007 (ה"ח הממשלה 360) וכן עת"מ
(מינהליים חי) 27073-05-17 עמותת עקאדה לפיתוח שכונת עקאדה נ' מדינת ישראל - מנהל
מקרקעי ישראל מחוז חיפה (פורסם בנבו, 04.06.2017, והאסמכתאות שם לעניין הצעת חוק
העיריות (שלום זינגר ושרית דנה, "הצעת חוק העיריות: מפיקוח חיצוני למשטר של בלמים
ואיזונים", חוקים א (תש"ע) 7; ישי בלנק ואיסי רוזן-צבי, "הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר,
רפורמה ללא עתיד", חוקים א (תש"ע) 49 ורון שפירא "הרהורים על הצעת חוק עיריות חדש
ושלטון מקומי דו-רובדי" דין ודברים ו' (תשע"ב) 677).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

לצד היתרונות בראיית "המקומי" יש גם חסרונות. בעניין האחים עופר, עמדה כב' השופטת דליה
דורנר הן על היתרונות, הן על החסרונות של הוועדה המקומית (שם בעמ' 380 בפסקה 14):

"מן העבר האחד, הוועדה המקומית, שבה חברים נציגי התושבים במקום, הינה זו
ה"חיה" את תכנית המיתאר המקומית מקרוב. היא בעלת ההיכרות הטובה ביותר
עם השטח נושא התכנית ועם הגורמים השונים המעורבים בה. יש לה בדרך-כלל
הראייה המעמיקה והמעשית ביותר ביחס להתאמת התכנית לצורכי הסביבה
והתושבים במקום.

ואולם, דווקא קירבה זו של הוועדה המקומית לשטח נושא התכנית ולגורמים
המעורבים בה טומנת בחובה לעתים בעייתיות מסוימת. זאת, הן בשל הראייה
הצרה יחסית של הוועדה המקומית את צורכי התכנון האזוריים והארציים –
להבדילה מראייתה המעמיקה את צורכי התכנון המקומיים – והן בשל החשש כי
חברי הוועדה המקומית יתקשו לעמוד בלחצים המופעלים עליהם מצד גורמים
מקומיים שונים."

לראייה ה"מקומית" חסרונות נוספים. חלק מהתחרות בין רשויות על אוכלוסיות חזקות הביאה
מחד רשויות לנסות למשוך לתחומן אוכלוסיות מבוססות מבחינה חברתית וכלכלית ובמקביל
להרחיק אוכלוסיות חלשות. על הסכנה שבהעדפת היתרונות הכלכליים ע"י הרשות המקומית,
עמד בלנק, משפט השלטון המקומי (שם בעמ' 265):

"רשויות מקומיות מנסות למקסם את רווחיהן מהנכסים שבבעלותן (או בהחזקתן)
ושמות ערך זה במרכז שיקול דעתן באשר לאופני השימוש של משאביהן ולדרכי
ניצולם. ברחבי העולם הצביעו מלומדים על התוצאות ההרסניות של גישה כזו
לסביבה, לניצול יעיל של משאבים ולשוויון. התוצאים הבולטים ביותר של תכנון
שכל-כולו מרוכז בגריפת רווחים ממנויים מיידיים קשורים בהחצנות השליליות
שנגרמות בעקבותיו כגון סילוק פסולת רעילה, זיהום ורעש אל מעבר לגבול
המוניציפלי, הדרת אוכלוסיות חלשות ועידודן לעזוב לרשויות שכנות, ותכנון קצר-
טווח. הגישה הקרויה "לא בחצר האחורית שלי" – not in my back yard –
(nimby) – מתארת נאמנה את עמדתן של רשויות מקומיות רבות ביחס לשימושי
קרקע בלתי-רצויים (locally undesirable land uses) ואת ההתנהגות
האגואיסטית המאפיינת רשויות מקומיות הנקלעות למלחמת הישרדות שבה כמעט
כולם יוצאים נפסדים. התהליך המקביל של רדיפה אחרי נכסים ושימושי קרקע
משתלמים אינו טוב בהרבה, ואף הוא גורר אי-שוויון, חוסר יעילות, נזקים לסביבה
ומפגעים אסתטיים. גוף מחקרי מרשים התפתח בעשורים האחרונים בעולם כדי
להתמודד עם שלל הבעיות הללו. גם במקרה זה מרבית הצעות המדיניות ממוקמות
על הציר שבין מרכז לבין ביזור. האופציות השונות מוצגות כאילו הן כרוכות
בבחירה בלתי-נמנעת בין שליטה מרכזית לבין אוטונומיה מקומית, בין חירות לבין
שוויון, בין שוק חופשי לבין התערבות ממשלתית."

(הדגשה שלי – מ' א' ג').

גופים דמוקרטים, כמו הרשויות המקומיות, נותנים משקל שונה לזכויות ושיקולים שונים ונקודת
האיזון אליה הם מגיעים היא שונה. על כן יש להעדיף לעיתים דווקא שיקולי רוחב. אשר לטעם
להעדפה זו, יפים דבריה של כב' השופטת אילה פרוקצ'יה בעניין פז, פס' 54:

"האחריות ליצירת האיזון התכנוני מוטלת על גוף תכנון ממלכתי, בעל הראייה
האזורית הרחבה. האחריות לאיזון אינה נתונה לגורם המקומי, הרואה, מטבע
הדברים, את הצרכים והכדאיות הכלכלית המיידית לבעלי ענין ולציבור במקום."



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

מובן, כי מגמות התכנון ברמה העירונית מחויבות לעמוד במגמות הארציות הנקבעות בחקיקה, עליהן עמדת לעיל. **בעניין הועדה המקומית שומרון**, עמד כב' הנשיא א' ברק על חשיבות המגמות הכלולות בתכניות המתאר הארציות, במתן היתרים ברמה המקומית. הנשיא ברק קבע (בעמ' 231):

"הבחינה של התאמת תכנית מסוימת לתמ"א 31 נתונה בראש ובראשונה למוסד התכנון המקומי. בה בעת אין חולק כי הפעלת שיקול-הדעת של מוסד התכנון המקומי חייבת להיות על יסוד אותן התכליות הכלליות והספציפיות של תמ"א 31 בדבר שימור הנוף והסביבה".
(הדגשה שלי – מ' א' ג').

המחוקק היה ער ליתרונות והחסרונות היחסיים של הועדות השונות, ותחם את תחומי סמכותן, ואופן העברת התכנית או ההמלצות מגוף אחד למשנהו. כיום, לאחר כניסתו לתוקף של תיקון 43 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: **החוק**), לוועדות התכנון המקומיות סמכות לאשר בעצמן תכניות מתאר בעלות השלכה מקומית מצומצמת, וזאת בהתאם לרשימת הנושאים הסגורה המפורטת בסעיף 62א לחוק (ראו: **עניין אחים עופר**, פס' 13-14 לפסק דינה של כב' השופטת דליה דורנר). אישור יתר התכניות, שאינן נופלות ברשימה זו, נותר בסמכות הוועדה המחוזית. ואולם, תכניות אלה מועברות קודם כל לבחינתה של הוועדה המקומית, כפי שמורים אותנו סעיפים 62א(ו-62ב).

סעיף 62א(א) הוא המורה כיצד על הוועדה המקומית לנהוג במקרה בו הוגשה לה תכנית שהינה בסמכות וועדה מחוזית:

"62. (א) הוגשה לוועדה מקומית תכנית בסמכות ועדה מחוזית, תדון בה הועדה המקומית, ותעביר המלצותיה לוועדה המחוזית, תוך ששים ימים מהיום שהתכנית הוגשה לה; המלצות הועדה המקומית יכול שיהיו להפקיד את התכנית הנדונה, עם או בלי שינויים, או לדחותה; הועדה המקומית תשלח העתק ההמלצה למגיש התכנית, תוך שבעה ימים מיום קבלת ההמלצה."

סעיף 62ב(ב), מבהיר כיצד על הוועדה המחוזית לנהוג כאשר הועברה לה תכנית כזו:

"(ב) הועדה המחוזית תדון בתכנית שהועברה אליה לפי סעיף קטן (א) לאחר שעברה בדיקה מוקדמת כאמור בסעיף 62ב; לא העבירה הועדה המקומית את המלצתה בתוך ששים הימים האמורים, תדון הועדה המחוזית בתכנית, אף ללא המלצת הועדה המקומית."

למעשה, יצר החוק חלוקת סמכויות בין הועדה המקומית, הממליצה על אישור התכנית, לבין הוועדה המחוזית, הדנה בהתנגדויות ומכריעה בדבר אישור התכנית. כדברי כב' השופטת דליה דורנר **בעניין האחים עופר**, תכליתה של חלוקת סמכויות זו, היא יצירת איזון בין הוועדות לאור היתרונות והחסרונות היחסיים של כל אחת מהוועדות (שם, פס' 14):

"אשר-על-כן, יצר המחוקק את המבנה האמור, שלפיו מעמדה של הוועדה המקומית ביחס להליכי האישור של תכניות מיתאר מקומיות הוא של יוזמת או ממליצה, בעוד שסמכות שמיעת ההתנגדויות ואישור התכניות נתונה לוועדה המחוזית. ועדה זו



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

מורכבת בעיקר מנציגי השלטון המרכזי. ראיתה את צורכי התכנון הינה רחבה
וכללת, ורמת הקירבה המצומצמת יחסית שלה לשטח נושא התכנית ולגורמים
המעורבים בה אמורה להבטיח הליך קבלת החלטות נקי ומשופר מלחצים. בכך נוצר
איזון ראוי, אשר תכליתו הבטחת שילוב אופטימלי ככל הניתן של השיקולים
והגורמים השונים המעורבים בהליך אישורן של תכניות מיתאר מקומיות." (ההדגשה שלי מ' א' ג')

וראו גם ע"מ 2418/05 צ'רלס מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה (פורסם בנבו, 2005) בפס'
13 לפסק דינה של כב' השופטת, לימים הנשיאה אסתר חיות :

"הסדר זה מיועד לשלב בין שיקולים תכנוניים אותם שוקלת הוועדה המקומית תוך
ראייה מעשית של צורכי התושבים במקום, ובין שיקולים רחבים וכלל-אזוריים,
המאפיינים את הראייה התכנונית של הוועדה המחוזית. עניין לנו, אפוא, בשיקולים
המשלימים אלה את אלה ומכאן חשיבותה של המלצת הוועדה המקומית, אף כי
סמכות ההחלטה מסורה לוועדה המחוזית".

אכן, חלוקת הסמכויות השתנתה מעט, אך המהות נותרה על כנה : לוועדה המחוזית, בעלת הראייה
הרחבה והכוללת, המילה האחרונה, בוודאי בנושאים מהותיים כגון היקפי בנייה וציפוף (ראו עניין
פז, פס' 38 לפסק דינה של כב' השופאת איילה פרוקצ'יה) :

"נושא הבנייה וצפיפות הבנייה נימנים על הנושאים המהותיים המרכזיים והגורליים
בתחום התכנון המרחבי. הבנייה על סוגיה השונים משנה את פני השטח, וקובעת את
דמותם של נופי הארץ, על אזוריה השונים. עיון בסוג העניינים שהועברו לסמכות
הוועדה המקומית מצביע על כך שהמחוקק נזהר שלא להעביר אליה בצורה גורפת
סמכויות בענייני בנייה והיקפי בנייה, אלא אם ציין זאת במפורש, והגדיר לצורך כך
את המידה ואת המסורה. בהעברת הסמכויות לוועדה המקומית הוא התמקד
בעניינים תכנוניים מוגבלים, שאינם משפיעים באופן משמעותי על התכנון המרחבי,
תוך שביקש, בה-בעת, להקל על העומס בעבודת הוועדה המחוזית. סמכויות הועדות
המקומיות על פי סעיף 62א הן, אפוא, חלקיות ומוגבלות, ולא באו לשנות, מיסודה,
את התפיסה התכנונית השלטת, לפיה קביעת תשתית התכנון הנורמטיבית
הבסיסית היא בידיה של הוועדה המחוזית. סוגיות הבנייה והיקפי הבנייה נמנות על
נושאי התכנון המהותיים ביותר, משהן מעצבות את פניו של השטח, ומשפיעות
השפעה ישירה על האיוון התכנוני הראוי שבין האזורים המבונים לאזורים הפתוחים
בשטח המדינה."

למהותו של נושא הציפוף בהקשר זה, התייחסה גם ועדת המשנה בהחלטתה (ראו סעיפים 105-106
להחלטתה), בהסתמכה גם על שנקבע ב עת"מ (מינהליים מרכז) 42724-05-15 שולמית שלוי לוי ו-
71 אח' נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית (פורסם בנבו, 06.03.2016), שם התקבלה
עמדת ועדת המשנה לעניין העלאת הצפיפות :

"לכאורה, בהעדר הוראה מחייבת בדבר צפיפות מינימלית, (או במצב שבו נתון
למוסד התכנון שיקול דעת לחרוג מהוראת סעיף 12.2.1 בהתאם לסעיף 12.2.2
לעיל), רשאי מוסד תכנון לאשר תכנית בצפיפות נמוכה יותר. ועדת המשנה
ההתייחסה לאפשרות זו (הגם שהטענה לא הועלתה בערר), אך קבעה כי גם
במצב כזה, אין היא רואה לשנות את עמדתה. הוועדה הדגישה כי השאלה של
ציפוף חורגת מהראייה המקומית הצרה, וכי התפיסה כיום היא של ניצול יעיל
של משאב הקרקע באמצעות בנייה רוויה, צפופה וגבוהה יותר, לצורך מתן
מענה לצרכי הדיור והפיתוח, תוך שמירה על שטחים פתוחים ועתודות פיתוח
לדורות הבאים. על אחת כמה וכמה כשמדובר בבנייה במרכז הארץ. הוועדה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

הדגישה כי צרכי השעה (הביקוש הגבוה לדיור לעומת ההיצע הנמוך) ושיקולי
מדיניות כלליים העולים ממטרותיה של תמ"א 35 – הם שמצדיקים את
העלאת הצפיפות. ועדת המשנה גם הביאה בחשבון את העובדה כי רמת
הצפיפות הקבועה בתכנית נמצאת ממילא ברף התחתון הקבוע בתמ"א 35.
נימוקים אלה עמדו בבסיס שיקול הדעת של ועדת המשנה, אשר קבעה כי אין
לשנות מהצפיפות הקבועה בתכנית נושא העתירות. לא ראיתי בהנמקתה של
ועדת המשנה עילה להתערבותו של בית משפט זה."

אנו למדים, אם כן, כי מעמדה, ראייתה ושיקוליה הרחבים של הוועדה המחוזית, הם שמעניקים לה
את הבכורה בהליך אישורה של תכנית שבסמכותה. זאת, על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בנושאים
בעלי השלכות רחב משמעותיות כגון שאלת הציפוף.

11. ב. על מעמד המלצת הוועדה המקומית

אך מה מעמדה של המלצת הוועדה המקומית? ואיזה משקל על הוועדה המחוזית להעניק לה בבואה
להחליט על אישור התכנית? על שאלות אלה עמדה כב' השופטת דורנר בעניין האחים עופר, וכך
קבעה בפס' 15 לפסק דינה:

"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."

כב' השופטת דליה דורנר ממשיכה, ומבהירה כי על הוועדה המקומית חלה חובה לגבש כהלכה את
עמדתה ביחס לתכניות המובאות בפניה (שם):

"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."

אי-מתן משקל מספיק לעמדת הוועדה המקומית, בהתאם לנאמר לעיל, עשוי לעלות כדי הפרת חובת
ההיוועצות המוטלת על רשויות השלטון בהליכים מנהליים. משמעות הפרה זו עשויה להיות בטלות
התכנית, או בטלות יחסית שלה – והכל בהתאם לנסיבות המקרה (שם).

כפי שצינתי, פעמים קיימים אינטרסים שונים לשלטון המרכזי ולשלטון המקומי. על השלטון
המקומי לפרוט את המגמות הכלליות לפרטים וליישם בשטח. זאת, תוך התחשבות בשאלות
שהצגתי לעיל, ואחרות. אני סבורה, כי תפקיד התכנון ברמה המקומית הוא לתרגם את המגמות
הכלליות של ציפוף בינוי והתחדשות עירונית לעיר הקיימת, על כלל מרכיביה ותושביה. הרשות
המקומית היא זו שצריכה להתוות מדיניות לכלל העיר, במסגרתה ניתן יהיה לתת ביטוי למגמות
הכלליות, בהתאם לאופי השכונות הקיימות ולמצב התשתיות.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

עם זאת, על אף שיש להתחשב בעמדת הרשות המקומית, על מוסדות התכנון האזוריים והארציים לקחת בחשבון מגמות רוחב, שפעמים רבות הרשות המקומית מטיבה וטבעה, לוקחת פחות בחשבון, והן חשובות במיוחד במדינה כמו מדינת ישראל, שהיא בעלת שטח קטן ומאופיינת בצפיפות גבוהה יחסית. כעת יש לבחון האם המשיבות 1-2 נתנו את המשקל המתאים להמלצות הועדה המקומית.

11.ג. המשקל שניתן לעמדת הוועדה המקומית במקרה שלפניי תכנית שתיל, לאור היקפה ולפי הוראות החוק, הינה תכנית שאישורה בסמכות וועדה מחוזית. כפי שתואר בחלק ההשתלשלות העובדתית, היזמים הם שהגישו את התכנית לוועדה המקומית ביום 4.2.2014, והיה עליה לגבש המלצתה ולהעבירה לוועדה המחוזית, בתוך 60 יום. משלא עשתה כן, ומשהגישו היזמים את התכנית לוועדה המחוזית ביום 6.4.14, דנה בה האחרונה מכוח סעיף 62(ב) לחוק.

ביום 15.9.14, התקיים דיון בהפקדת התכנית. במסגרתו, נשמעה עמדתה של הוועדה המקומית, והיא החלטתה מיום 2.9.14, שלא להמליץ על הפקדת התכנית. המלצתה, כאמור, הייתה לחזור למתווה שכלל 150 יח"ד צמודות קרקע בלבד. הוועדה המחוזית, החליטה אמנם שלא לקבל את עמדת הוועדה המקומית לעניין מספר יחידות הדיוור, אך קיבלה את עמדתה בנושא הגדלת השטחים הציבוריים בתכנית. עוד, לאחר הפקדת התכנית הגישה הוועדה המקומית התנגדות לה, שבעקבותיה הופחת מספר יחידות הדיוור מ-335 ל-285. והראיתי לעיל כיצד גם קולם של התושבים, במסגרת התנגדותיהם, נשמע וניתן לו מענה במסגרת השינויים שנעשו בתכנית.

לאור האמור, אני סבורה כי טענת העותרים כי קולם לא נשמע כלל אין לה על מה שתסמוך, וכי ניתנו להם הזדמנויות מספר להבעת עמדתם לעניין התכנית. זו הייתה גם עמדתה של וועדת הערר, ואיני רואה כל סיבה להתערב בהחלטתה (ראו סעיפים 108-97 להחלטת וועדת הערר, בנספח 1 לעתירת אלוני).

התושבים טענו, בנוסף, כי נטל ההנמקה במקרה של אי קבלת התנגדות הוועדה המקומית, כבד יותר מאשר במצב של אי קבלת התנגדות אחרת. לטענה זו לא מצאתי כל סימוכין בדיון, וכפי שקבעתי לעיל, נקבעו האיזונים באשר לתפקידי הוועדות במקרים השונים. התושבים נתלו, לצורך הבהרת עמדתם, במעמדה של הוועדה המקומית כגוף המכיר את הסביבה המקומית בצורה הטובה ביותר. מסכימה אני כי מתוקף מעמדה, תפקידה, והיכרותה היטב את צרכי המקום, לוועדה המקומית ידע, ראייה ומעמד משמעותיים יותר ממתנגדים אחרים, כפי שהבהרתי בהרחבה לעיל (כן ראו לעניין זה את פסק דיני בעניין ירושלמי). אלה, אכן מצדיקים מתן משקל ממשי וראוי לעמדתה. על כן, הדרישה לפי הדין הינה כי המלצתה תישקל "בכובד ראש" (וראו דברי דורנר בעניין האחים עופר, לעיל). אולם, הדין אינו דורש, וההגיון אינו מחייב להטיל על הוועדה המחוזית דרישה נוספת, בצורת



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

נטל הנמקה כבד יותר כאשר מדובר בהתנגדות של הרשות המקומית. עצם סמכותה ומעמדה של
הוועדה המחוזית, ומאפייניה כבעלת ראייה אזורית רחבה והרכבה מגוון, הם שמסמלים את
עליונותה על הוועדה המקומית, והיא אינה נדרשת לתת "דין וחשבון" נוסף על החלטותיה.

בחנתי שוב את החלטתה של הוועדה המחוזית (ההחלטה הראשונה), מיום 7.3.17, כדי לבחון את
היקף התייחסותה ונימוקיה להתנגדויות שהוגשו. המסמך שקראתי יסודי ונתן מענה לכל התנגדות
לגופה. במסגרת המסמך ניתן הסבר מפורט לכל החלטה בדבר דחיית התנגדות או קבלתה. בפרט,
ניתן לראות כיצד התנגדויות מסוימות של הוועדה המקומית התקבלו חלקית, כאמור לעיל, ואת
ההנמקה לכך.

על כן אני קובעת כי גם בהיבט שמיעת עמדת העותרים והמשקל שניתן לעמדתם, לא נפל כל פגם
בהחלטת המשיבות 1-2.

11. ד. האם תכנית שתיל מהווה מדיניות חדשה?

בסיכומיה, העלתה הרשות המקומית טענה כי תכנית שתיל מהווה מדיניות חדשה. על כן, לטענתה,
לא ניתן להחיל את התכנית "אוטומטית" מבלי לבחון אותה לגופם של דברים או רטרואקטיבית.

הרשות המקומית טוענת כי תכנית שתיל כשלעצמה מהווה חזרה של הוועדה המחוזית מתכניות
קדמות שנגעו לשטח התכנית. לא כך הם פני הדברים. אזכיר, כי תכנית רש/1030 ירדה מהפרק
לאחר שלא קוימו חלק מהדרישות בה. התכנית שעקבה לה, רש/1030/א' לא אושרה בשל הצפיפות
הנמוכה בה. תכנית שתיל, שהוגשה כשנה וחצי לאחר דחיית התכנית הקודמת לה, מהווה תכנית
חדשה לגבי אותו השטח. לא מדובר בתכנית שנכנסה לתוקף ושונתה תוך כדי תנועה, אלא בתכנית
נפרדת, שאינה מהווה מדיניות חדשה. שלא כן, בכל פעם שמוסד תכנון ירצה לאשר תכנית בשטח
שלגביו נדחו תכניות בעבר, ייקרא הדבר "מדיניות חדשה".

מכל מקום, בהתחשב ביסודיות הדיון בתכנית שתיל, שמיעת ההתנגדויות וההנמקות שניתנו להן,
לא ניתן לטעון כי התכנית לא נבחנה לעומק או "לגופם של דברים". אם כן, ובהתחשב בכך שהועלתה
רק בשלב הסיכומים, אני דוחה טענה זו של הרשות המקומית.

משסיימתי לדון בטענות בדבר סבירות ההחלטות, אפנה לדיון בטענות המידתיות שהועלו.

12. מידתיות

כאמור, טענת הרשות המקומית היא כי הפער האפסי בין הצפיפות העירונית הכוללת בעיר באם
תאושר התכנית (בת 285 יח"ד) לבין אישור תכנית בת 150 יח"ד, אינה מצדיקה פגיעה חמורה כל
כך באיכות חיי התושבים במערב העיר ובמעמד העירייה והוועדה המקומית. זאת, במיוחד כאשר



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

1 הרשות המקומית הציגה פתרונות לאיון פער זה, בדמות תכניות להגדלת היצע הדירות במעטפת
2 העיר ובמיקומים נוספים, באמצעות בניה רוויה.

3
4 הטענה מוזכרת גם בעתירת התושבים ולפיה הציפוף המוצע במסגרת התכנית אינו "דרמטי" למול
5 בעיית הציפוף אותה יש צורך לפתור. לעומתה, הם טוענים, "הבעיה בצביון השכונה" היא "כה
6 מהותית וגדולה". לכן, לדידם, לא קיים איזון בין אינטרס הציפוף לאינטרס התושבים והרשות
7 המקומית ויש לבטל את ההחלטות.

8
9 החלטות הוועדה המחוזית, וועדת הערר ואף פסק דין זה, הראו שוב ושוב כיצד דווקא התכנית
10 שאושרה לבסוף, לאור שמיעת המתנגדים ושקילת כל השיקולים הרלוונטיים, הינה מאוזנת
11 ומידתית. אזכיר למשל, את דרישת מתכנתת המחוז כי התכנית תכלול לפחות 335 יח"ד, ואת
12 החלטת הוועדה המחוזית, בעקבות התנגדויות התושבים והוועדה המקומית, לאשר מתווה בין 285
13 יח"ד בלבד. עוד אזכיר כי בדיוק לשם צמצום אותה פגיעה לה טוענים התושבים בצביון השכונה,
14 ננקטו צעדים כגון יצירת ממשק צמודי קרקע בלבד עם הבנייה הקיימת, יצירת שטח הפרדה בינה
15 לבין התכנית, בנייה מדורגת והנמכת גובה הבניינים המתוכננים במסגרתה (וראו בהקשר זה את
16 שנכתב בשתי ההחלטות). אלה, מאיינים בעיניי, או לפחות מפחיתים במידה רבה את הטענה לפגיעה
17 כלשהי בצביון השכונה, שכעת נוצר חיץ בינה לבין התכנית המדוברת.

18
19 אני סבורה כי הרחבה נוספת של הדיון בטענות אלה תהווה חזרה מיותרת על כל שנאמר לעניין
20 הסבירות. כמו כן, כפי שצינתי לעיל, אין בכוונתי להיכנס בנעלי מוסדות התכנון ולקבוע האם ניתן
21 היה להעביר את הציפוף לשכונות אחרות. מדובר בשיקול תכנוני מקצועי גרידא.

22
23 אני קובעת אם כן, כי החלטות הוועדות בעניין השמירה על צביון השכונה והעיר במסגרת תכנית
24 שתיל, הינן מידתיות.

פרק שלישי: טענות בדבר סמכות הוועדות

13. אי קיום הוראות תמ"מ 5 בנוגע לציר הירוק

25
26
27
28
29 הטיעון הראשון של התושבים בנוגע לסמכות הוא כי התכנית סותרת את תכנית המתאר המחוזית
30 – תמ"מ 5 – הגבוהה ממנה בהיררכיה ולכן עדיפה עליה. ציר ז'בוטינסקי, המוגדר בתמ"מ 5 כ"ציר
31 ירוק עירוני ראשי" (להלן: "הציר הירוק") לא עוגן בתכנית, בניגוד לדרישות תמ"מ 5 וללא שניתן
32 פטור כנדרש. הם מפרטים, כי מסמכי התכנית לא מעגנים או מזכירים כלל את הציר, וכי לא הוכן
33 נספח פיתוח ועיצוב נופי כנדרש בסעיף 4.6.5 לתמ"מ 5. לדידם, במצב זה, ללא עיגון בתכנית של
34 הציר הירוק כולו, כלל לא ניתן היה לאשר את התכנית. לחילופין, טוענים הם כי גם אם ניתן לעגן
35 את הציר בתכניות נקודתיות ללא תכנון הציר בשלמותו, מגישי התכנית אינם "בעלי עניין" בכל



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

שטח הציר אלא רק במחציתו, ולא קיבלו את האישורים הנדרשים מהרשות המקומית בהקשר זה (יפורט בהמשך). עוד הם מוסיפים ביחס לטענות שהביאו המשיבים בהקשר זה (ויובאו להלן), כי לפי הוראה 9.4.2 לתמ"מ 5, דחיית עריכת נספחי תכנון כפי שנעשתה בענייננו, תיעשה רק "מטעמים מיוחדים שירשמו בהחלטה". הוועדה המחוזית כלל לא דנה בעניין הדחייה בהחלטתה לאישור התכנית, וכלל ההצדקות ניתנו בדיעבד ובתשובה לעתירות שהוגשו. לכן, לדידם, יש לקבוע כי הוועדה המחוזית וועדת המשנה לעררים חרגו מסמכותן כשאישרו את התכנית.

טענה זו הועלתה רק ע"י התושבים בעתירת אלוני, ולא ע"י הוועדה המקומית. למרות זאת, ועל אף שהעותרים בעתירת אלוני צורפו כמשיבים בועדת הערר, דנה ועדת הערר בטענתם זו לגופה, למעלה מן הצורך, למען היעילות וכדי להבהיר שאין בה ממש. גם כאן מדובר בנושא מקצועי שנדון ונדחה בועדת הערר. למעלה מן הצורך אציין כי גם לרופם של דברים יש לדחות את טענת העותרים שכן התכנית דנה במופרש בציר הירוק (בניגוד לטענתם בסעיף 127.1 לסיכומים לפיה התכנית אינה מאזכרת את ציר ז'בוטינסקי כציר ירוק):

"תמ"מ 5/מ' מייעדת את הקרקע ל"מגורים בדגש עירוני" וקובעת ציר ירוק עירוני ראשי לאורך רח' ז'בוטינסקי.... התכנית יוצרת מגוון שטחים פתוחים, גינות ושבילי הליכה... לרבות שדרה עירונית ירוקה ברוחב 20 מ' לאורך ציר ז'בוטינסקי בהתאם להוראות תמ"מ 5 (דברי ההסבר לתכנית).

ועדת הערר קבעה לעניין זה, בסעיף 175 להחלטתה כי:

"לעניין הדרישה לעיגון הציר ושמירת רציפותו (סעיף 4.6.5.2(א) לתמ"מ) מצאנו כי היא מתקיימת בתכנית. אין מניעה כי עיגון הציר בתכנית יתבצע על דרך ייעוד הקרקע לצ"פ, כל עוד הוא יכול למלא את תכליתו של הציר על פי הגדרתו של תמ"מ 5"

ועדת הערר הוסיפה ונמקה ת דחית טענת התושבים לפיה יש לעגן את הציר הירוק דווקא בתחום הדרך של ציר ז'בוטינסקי וקבעה כי היא נטולת הגיון תכנוני. הוועדה נימקה זאת בנימוקים-תכנוניים מקצועיים, שלאור האמור לעיל, אין מקום כי בת המשפט תערב בהם.

אשר לטענת התושבים, לפיה התכנית אינה כוללת נספח פיתוח ועיצוב נופי כנדרש בתמ"מ 5, גם לכך יש התייחסות הן בתכנית שתיל הן בדברי עדת הערר. בסעיף 6.3 לתכנית נקבע כי אחד התנאים לקבלת היתר בנייה הוא "אישור תכנית בינוי ועיצוב אדריכלי" בכל העניינים אליהם מתייחסת תמ"מ 5/מ' (כן ראו סעיף 6.1 לתכנית וסעיף 4.6.5.2 לתמ"מ 5). הוועדה המחוזית התייחסה לכך במפורש בהחלטתה, בקבעה (בסעיף 6(ז)) כי צורך נספח בינוי מנחה הכולל התייחסות לציר הירוק ובו פירוט כנדרש, וכן ציינה כי במסגרת התוכנית לפיתוח ועיצוב אדריכלי שתאושר ע"י הוועדה המקומית עם תכנית האיחוד והחלוקה ייקבעו מאפייני הציר באופן מפורט. הוועדה המחוזית הוסיפה והתייחסה לסעיף 9.4 לתמ"מ אליו הפנו העותרים, לפיו אין צורך בצירוף נספחי תכנון



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

המפורטים מטעמים מיוחדים שירשמו, ונימקה את הפטור ממסמכים אלו בכך שבעתיד תוכן תכנית
איחוד וחלוקה שתכלול פירוט זה.

ועדת הערר התייחסה גם היא לטענה בדבר אי כלילת נספח פיתוח ועיצוב נופי, תוך שהיא מציינת
כי לא מצאה עילה להתערב באופן הפעלת שיקול דעת הועדה המחוזית לעניין סזה, שכן, לדבריה,
מובר בהחלטה מקצועית מבוססת על נסיונה המקצועי ל הועדה המחוזית. מקל וחומר אין מקום
כי בית משפט זה תערב בכך.

14. התכנית קובעת הוראות מחוץ לקו הכחול- בחוסר סמכות ומתוך שיקולים זרים

התושבים טוענים כי התכנית קובעת הוראות מחוץ לקו הכחול של התכנית (הדרך הגובלת
בתכנית), וזאת בחוסר סמכות ומתוך שיקולים זרים. לדידם, חשיבותה של טענה זו טמונה בסוגיית
הבעלות על השטח: התושבים טוענים כי חלקה 340 - שהיא השטח עליו חלה התכנית ואינו כלול
בקו הכחול- כלל אינה בבעלות היזמים. לאור זאת, היה צורך לבחון האם הם "בעלי עניין בקרקע"
לפי סעיף 61א(ב) לחוק התכנון והבניה, בחינה שלא נעשתה, ובכל אופן היזמים אינם עומדים בה,
שכן בבעלותם פחות מ-75 אחוז מהקרקע כנדרש. לפיכך, היזמים כלל לא יכלו להגיש את התכנית.
עוד הם טוענים, כי אופן קביעת הקו הכחול נעשה משיקולים זרים: הדרך המסומנת כדרך מס' 1
וכתא שטח 800, שמחצית שטחה נמצא בחלקה 340 בה ליזמים אין כאמור בעלות, לא נכללת
במלואה בתחום התכנית, על אף שהתכנית קובעת הוראות לגביה. לדידם, הדבר נעשה על מנת
להימנע מהצורך לעמוד בעמידה בתנאי סעיף 61א(ב) לחוק או מהגעה להסכמות עם קק"ל, הבעלים
בחלק האמור של הדרך.

גם הרשות המקומית טוענת כי הועדה המחוזית לא הייתה מוסמכת לקבל את התכנית הצפופה
לטיפול. לכן, לדידה, קידום התכנית וההחלטות שנתקבלו במסגרת זו על ידי הועדה המחוזית
נעשו בחוסר סמכות ודינן בטלות. טענה זו קשורה לעניין הבעלות בקרקע, שעלה בטיעוני התושבים,
ולו שתי נפקויות: ראשית, כי התכנית מחילה הוראותיה על מקרקעין המצויים מחוץ לקו הכחול
(אותם 15 המטרים שהוזכרו קודם, המהווים חלק מחלקה 340). החלת הוראות התכנית מעבר
לגבולות זכותם של היזמים במקרקעין, מהווה חריגה מהמותר בדין ולכן לטעם הרשות המקומית
הליך קידום, טיפול והפקדת התכנית כולו בידי הועדה המחוזית נעשה בחריגה מסמכות, ודינה
בטלות. לכל הפחות, טוענת הרשות המקומית, דינן של הוראות התכנית ביחס לחלקה 340 להתבטל,
ועל כן יש להורות על החזרת הדיון בתכנית לוועדה המחוזית שתדון בשינויים המחויבים מכך
ותיישם.

שנית, כי ליוזמי התכנית אין כל זיקה או זכויות בחלק המקרקעין המצוי בשטחה של חלקה 340.
כפי שטענו גם התושבים, טוענת הרשות המקומית כי יזמי התכנית לא עומדים בתנאים הקבועים
בסעיף 61א(ב) ו-61א(ב) לחוק התכנון והבניה על מנת להגדירם כ"בעלי עניין בקרקע", ולכן נעדרים



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

כל זכות ומעמד להגיש תכנית שתחול על אותו חלק מקרקעין, ובהתאם, לא הייתה מוסמכת הוועדה המחוזית לדון ולטפל בתכנית. הרשות המקומית מציינת כי בעלת הזכויות באותו חלק מקרקעין הינה המדינה, באמצעות רשות מקרקעי ישראל, והיא לא צורפה להליך זה ואו להליכי התכנון בשום שלב. עוד מבקשת הרשות המקומית להבהיר, כי ההוראות החלות על שטח בו ליזמי התכנית אין כל זכות בו, הינן הוראות מהותיות ואופרטיביות – הטלת חובת ביצוע של כיכר תנועה, הצפוייה לשמש את דיירי התכנית ולשלבם בציר התנועה המרכזי. זאת, בניגוד להנחיית משרד התחבורה לפיה נספח תחבורתי לא יטיל מטלה פיזית מחוץ לגבולות התכנית – ממנה התעלמו היזמים.

המשיבות 1-2 טענו לעניין זה בראש ובראשונה, כי מדובר בטענה שהועלתה לראשונה במסגרת העתירות שלפניי, הן ע"י התושבים, הן ע"י הועדה המקומית.

אני סבורה כי יש לדחות טענה זו, הן כיון שלא הועלתה במועד, הן לגופה.

14.א. העלאת טיעונים שלא הועלו במסגרת ההתנגדות להליכי התכנון

ככלל, אין לקבל טענות בנוגע להחלטה שהתקבלה ע"י רשות מנהלית ולטעון טענות שלא הועלו לפנייה. כך ככלל, כך בפרט כאשר במקרה שלפניי בית המשפט הוא הערכאה השלישית הדנה בעניין לאחר הועדה המחוזית וועדת הערר. עמד על כך כב' השופט, לימים המשנה לנשיא אליעזר ריבלין ב ע"א 4002/98 סלים מונייר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ירושלים, פ"ד נז(4) 665, 669-670 (2003):

"שקיפותו של ההליך התכנוני (באמצעות הפרסום ברבים) ושיתוף הציבור בו (באמצעות מתן זכות ההתנגדות), זה גם זה יסודות חיוניים הם, ובבחינת תנאי מוקדם לשימוש שעושות ועדות התכנון בסמכותן (...). אולם מקום שנעשה בו פרסום תקין וכשר של דבר ההליך התכנוני, והוענקה לציבור האפשרות להגיש התנגדות, לא ימהר בית-המשפט לשעות להשגות בעלות אופי 'תכנוני' המועלות לראשונה בפניו, ושלא נשמעו כלל בפני הוועדות"

בעע"מ 5239/09 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה - מחוז מרכז (פורסם בנבו, 2009), הדגישה כב' השופטת, לימים הנשיאה מרים נאור (בפסקה 10 לפסק דינה) כי:

"ראוי להעיר עם זאת, כי בדרך כלל ובהעדר שינוי מהותי בנסיבות, בית המשפט לא יאפשר הגשת חוות דעת אשר לא הוגשו תחילה לוועדות התכנון במישרין. כך בבית המשפט לעניינים מינהליים ובוודאי שאין מקום להגיש חוות דעת שכאלה בהליכי ערעור על פסק דין בעתירה מנהלית. על המתנגדים לתוכנית לבסס את טענותיהם בפני מוסדות התכנון ובמידת הצורך, עליהם להגיש חוות דעת מקצועית התומכת בעמדתם. ההכרעה בעניינים מקצועיים הקשורים בתכנון ובניה מסורה למוסדות התכנון. בית המשפט לעניינים מינהליים אינו ערכאה ראשונה לבחינת עניינים תכנוניים"



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 46940-09-17 אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 2907-12-17 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

ודברים דומים, היפים לעניין שלפניי, קבעה כב' השופטת, לימים הנשיאה מרים נאור בע"מ
9264/10 חברת נ.ל.י. נדל"ן בע"מ נ' עיריית גבעת שמואל, פורסם בנבו, 2012, בפס' 3 לפסק
דינה):

"יש לדעתי מקום גם להבהיר את המסגרת הדיונית הראויה בעתירה מינהלית
בענייני תכנון ובערעור עליה. המסמך הבסיסי הוא, לענייננו ההתנגדות שהגישה
העירייה לתוכנית. התנגדות המוגשת לוועדה מחוזית צריכה לכלול את כל הנימוקים
שבענייני תכנון ובמידת הצורך גם חוות דעת. אין להעלות במסגרת עתירה מינהלית
נימוק תכנוני שלא עלה בהתנגדות. בענייננו, היתה לעירייה זכות ערר סטטוטורית
למועצה הארצית: עררה הוגש בהתאם לסעיף 110(א)(1)(ב) לחוק התכנון והבניה,
התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה או החוק). ועדת המשנה של המועצה
הארצית העירה בהחלטתה ובצדק, כי בערר נעשה "מקצה שיפורים" ביחס
להתנגדות. המסמך המכונן הוא כאמור כתב ההתנגדות. אין ככלל מקום להוסיף על
ההתנגדות טענות תכנוניות בערר, ועל אחת כמה וכמה שאין מקום להוסיף טענות
שכאלה בעתירה מינהלית המוגשת לבית המשפט לעניינים מנהליים. אכן, כפי
שקבעתי בהקשר קרוב "על המתנגדים לתוכנית לבסס את טענותיהם בפני מוסדות
התכנון ובמידת הצורך, עליהם להגיש חוות דעת מקצועית התומכת בעמדתם.
ההכרעה בעניינים מקצועיים הקשורים בתכנון ובניה מסורה למוסדות התכנון. בית
המשפט..... הנה כי כן, ככלל, בבית המשפט לעניינים מנהליים יש לתחום את
הדיונים בעניינים תכנוניים רק למה שעלה בהתנגדות ואין להרחיב מעבר לכך, לא
בסיכומים בבית המשפט לעניינים מנהליים ולא בערעור לבית משפט זה".

במקרה שלפנינו, התושבים, כמו גם הוועדה המקומית, לא העלו כל נימוק מדוע הועלו טענות אלו
לראשונה במסגרת העתירות, בפרט שמדובר בנושא מקצועי, שמן הראוי היה שהן הוועדה המחוזית,
הן ועדת הערר יתנו על כך את דעתן. כך ככלל, כך בוודאי בנוגע לחוות דעת מודד שלא הייתה לפני
רשויות התכנון, והוגשה לראשונה במסגרת עתירת אלוני.

לעניין זה יש לציין כי העותרים בעתירת אלוני העלו טענה אחרת בהתנגדויות ולפיה תחום התכנית
כלל שטח שאינו בבעלות יזמי התכנית, ולכן נדרשת חתימה של בעלי קרקע נוספים (ראו סעיף 6.א.
להחלטת הוועדה המחוזית). המשיבות 1-2 טוענות בסיכומיהן כי מדובר בטענה סותרת. מבלי
להשוות בין הטענות, יש לציין כי הוועדה המחוזית דנה בטענה הועלתה (כי בקו התכנית נכללו טחים
אינם בבעלות היזמים) ודחתה טענה זו. היינו, הוועדה המחוזית דנה בקו הכחול ובאלה מה נכלל מה
לא נכלל במסגרת התכנית, ומשלא הועלתה לפניה הטענה המועלית כעת, בית המשפט לא ידון בה
לגופה.

בסיכומי התשובה אישרו התושבים בעתירת אלוני, כי אכן הטענה לא הועלתה, זאת, כיון,
שלטענתם: "משום שבזמן הדיו בהתנגדות הטענה הייתה הפוכה לחלוטין". התושבים בעתירת
אלוני מבהירים, בסעיף 35 לסיכומי התשובה כי בזמן ההתנגדויות התושבים טענו כי התכנית חלה
על חלקה 340 שאינה נמצאת בבעלות היזמים, ועל כן אין לוועדה המקומית סמכות לדון בה.
התושבים מוסיפים ומבהירים כי כמענה להתנגדות, טען המודד מטעם היזמים כי תחום התכנית



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

אינו חל על אותה חלקה שנויה במחלוקת, ואז נוצרה טענה משפטית אחרת, והיא, לדבריהם כי התכנית אינה יכולה לקבוע הוראות לגבי תכנית זו, אם אינה חלק מהתכנית.

העותרים ניסו להעלות טיעון זה לפני ועדת הערר (אלא כיון שצורפו כמשיבים, וכיון שטענה זו לא הועלתה בהתנגדות ועדת הערר לא דנה בה). אין לקבל טענה זו. אם התושבים הופתו, לטענתם, ממודד שטען טענות עובדתיות (ולא משפטיות) שונות, היה עליהם לבקש להרחיב בעניין זה בועדה עצמה, או לצרף חוות דעת מודד באותו שלב. אזי יכולה היתה הועדה המחוזית לדון בכל העניין. משלא עשו כן, ומשהועדה דנה בתחומי התכנית ודחתה את התנגדותם, אין זה המקום להעלות טיעונים חדשים בהקשר זה.

14.ב. נימוקים לגופו של עניין

למעלה מן הצורך, נמקו המשיבות 1-2 מדוע יש לדחות טענה זו אף לגופה (ראו בתגובה לעתירה ובסעיפים 134-139 לסיכומיהן), מבלי לדון בנימוקים לו, עולה בבירור כי מדובר בשאלות מקצועיות תכנוניות, כך שאין מקום להתערבות בית המשפט בעניין זה.

לאור האמור אני דוחה גם את טענות העותרים לעניין הסמכות.

15. סוף דבר

שתי העתירות נדחות במלואן.

אשר להוצאות, המשיבים טוענים כי מדובר בעתירות טורדניות, בהן העלו העותרים טענות חדשות ועל כן יש לפסוק לטובתם הוצאות משמעותיות באם יידחו העתירות.

העותרים בעתירת אלוני, ביקשו הן בסיכומים (סעיפים 151-154), הן בסיכומי התשובה (סעיפים 47-52) כי בית המשפט לא יטיל עליהם הוצאות משמעותיות. העותרים טוענים כי בהליכים קודמים בהקשר לתכנית שתיל, התקבלו טענותיהם ולו באופן חלקי, ועל כן אין לומר כי מדובר בעתירות טורדניות.

עוד טוענים העותרים כי אין הצדקה לפסוק הוצאות משמעותיות ביחס לעתירה שנועדה למצות את זכויות התושבים, המונים כשבע מאות אנשים ממערב רמת השרון.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-09-46940 דן אלוני נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ובניה
עת"מ 17-12-2907 עיריית רמת השרון נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית

אני סבורה כי יש לפסוק הוצאות, לאור העובדה שכלל טענות העותרים נדחו, בהתאם להלכות פסוקות של בית המשפט העליון, ואף בהתאם לפסק דיני בעניין לזובסקי אליו הפניתי את העותרים. עם זאת, אין מקום לפסיקת הוצאות חריגות, על ההוצאות לקחת בחשבון את היקף העבודה שהושקעה בהליך.

על כן ישלמו העותרים בשתי העתירות כדלקמן: **למשיבות 1-2** ישלמו העותרים בשתי העתירות סכום כולל של 25,000 שקלים. התושבים, בעתירת אלוני ישלמו מתוך סכום זה 15,000 שקלים, והועדה המקומית 10,000 שקלים.

בנוסף, ישלמו העותרות בשתי העתירות **ליזמים** סכום כולל של 25,000 שקלים נוספים שיחולק באותו אופן.

ניתן היום, ט"ז תשרי תשפ"א, 04 אוקטובר 2020. המזכירות תודיע לצדדים.

מיכל אגמון-גונן, שופטת