



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"מ 29/20

ע"מ 69/20

לפני :
כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופט י' אלרון
כבוד השופט ע' גרוסקופף

המערערות בע"מ 29/20 :
1. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נתיבות
2. עיריית נתיבות

המערערות בע"מ 69/20 :
1. הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים
מועדפים לדיר
2. רשות מקרקעי ישראל

נגד

המשיבים בע"מ 29/20
ובע"מ 69/20 :
1. מועצה מקומית שדות נגב
2. תקומה מושב עובדים של הפועל מזרחי
3. אור תקומה בע"מ

ערעורים על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בבאר
שבע בשבתו כבית המשפט לעניינים מנהליים בעת"ס
23636-05-19 מיום 18.11.2019 שניתן על ידי כב'
השופטת ג' לוין

תאריך הישיבה : י"א בחשוון התשפ"א (29.10.2020)

בשם המערערות
בע"מ 29/20 :
עו"ד רון צין ; עו"ד שלי לב שרמן ;
עו"ד ליאת שני דיחובסקי

בשם המערערות
בע"מ 69/20 :
עו"ד הדס ערן

בשם המשיבה 1
בע"מ 29/20 ובע"מ 69/20 :
עו"ד אברם פורטן ; עו"ד קירה לרנר

בשם המשיבים 2 ו-3
בע"מ 29/20 ובע"מ 69/20 :
עו"ד אריאל פלביאון ; עו"ד אביטל אגמי-
שלומוביץ

פסק-דין

השופט י' אלרון:

1. לפנינו שני ערעורים על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בבאר שבע בשבתו כבית המשפט לעניינים מנהליים (השופטת ג' לרין) בעת"ס 23636-05-19 מיום 18.11.2019, בגדרו הורה על ביטול החלטת הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (המערערת 1 בעע"ס 69/20; להלן: הוותמ"ל) לאשר תכנית מועדפת לדיור במקרקעין המכונים "מתחם 10" (להלן: המקרקעין), אשר מרביתם בשטח השיפוט של עיריית נתיבות (תמל/1090 "מתחם 10 – שכונת רמות מאיר – נתיבות" (13.3.2019) (להלן: התכנית או תכנית "מתחם 10")).

עיקרי העובדות הצריכות לעניין

2. ביום 25.12.2017 נחתם "הסכם גג" בין עיריית נתיבות (המערערת 2 בעע"ס 29/20) לבין רשות מקרקעי ישראל (המערערת 2 בעע"ס 69/20; להלן: רמ"י), בגדרו הוסכם בין היתר כי הצדדים יפעלו לאישורן של שבע תכניות להקמת מתחמי מגורים – בהן תכנית "מתחם 10" (להלן: הסכם הגג). לגבי תכנית זו צוין בהסכם הגג כי היא "אושרה על ידי הוועדה המקומית, לקראת הגשה לוותמ"ל".

3. שבועות ספורים לאחר מכן, ומשניתנה המלצת מנהלת מינהל התכנון בעניין, החליטה ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיור (להלן: קבינט הדיור) להכריז על המקרקעין כעל "מתחם מועדף לדיור" לפי החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד–2014 (להלן: חוק הוותמ"ל או החוק). זאת, תוך שצוין בין היתר כי "המתחם יתוכנן ויוגש על-ידי הרשות המקומית".

החלטה זו קיבלה תוקף של החלטת ממשלה בהחלטה 3496 של הממשלה ה-34 "הכרזה על מתחם מועדף לדיור – נתיבות" (1.2.2018) (להלן: החלטת הממשלה), בגדרה נקבע בין היתר כי בעת הכנת התכנית תהא הוותמ"ל רשאית "להתאים את הגבולות המדויקים של המתחם למצב הקרקע ולצרכים התכנוניים, ובלבד שלא יהיה בכך שינוי מהותי בגבולות המתחם"; וכן, "להרחיב את שטח המתחם מעבר לשטח שהוכרז" בכפוף לתנאים שונים ובהיקף שאינו עולה על 20% מגודל השטח.

ביום 26.7.2018, תוקנה החלטת הממשלה באופן ששיעור הדירות שתוקצנה לשכירות לטווח ארוך שונה, והתווסף סעיף המורה כי לצורך הכנת התכנית, יוקנו לוותמ"ל סמכויות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להעניק אישורים הדרושים לפי תמ"א 35.

לבסוף, ביום 29.7.2018 נחתם צו הכרזה על המקרקעין האמורים כעל מתחם מועדף לדיור בהתאם להחלטת הממשלה (להלן: צו ההכרזה), תוך שהושמטה ממנו התייחסות לזהות הגורם שעליו להגיש את התכנית.

4. לאחר קבלת החלטת הממשלה, ובמקביל להליכי ההכרזה על המקרקעין האמורים כעל מתחם מועדף לדיור, הגישה עיריית נתיבות את התכנית לוותמ"ל בהרשאת רמ"י, אשר הופיעה בטפסי חתימות מקדמי התכנית כ"בעל עניין בקרקע" לצד חתימה מטעמה.

דיון בהפקדת התכנית התקיים ביום 1.8.2018, ובסופו הוחלט להפקידה בכפוף לתנאים שונים – וביניהם, תנאי שלפיו רמ"י תירשם כמגישת התכנית, להבדיל מבעל עניין בה בלבד. על רקע זה, הוגשו שני טפסי חתימות נוספים. באחד, מיום 18.10.2018, הופיעה חותמת מטעם רמ"י במשבצת המתארת את זהות "מגיש התכנית"; ובאחר, מיום 15.9.2019, במשבצת המתארת את זהות "יזם" התכנית.

5. בהמשך לכך, במהלך חודש אוקטובר 2018 פורסמה התכנית להפקדה במרשתת (אינטרנט), בעיתונים ועל גבי שלט בתחום התכנית.

לתכנית הוגשו התנגדויות מטעם המועצה האזורית שדות נגב (המשיבה 1 בעע"ם 29/20 ובעע"ם 69/20; להלן גם: המועצה האזורית), מושב תקומה (המשיבה 2 בעע"ם 29/20 ובעע"ם 69/20), והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של נתיבות (המערערת 1 בעע"ם 29/20; להלן: הוועדה המקומית).

בהתנגדות מטעם מושב תקומה והמועצה האזורית נטען, בעיקרו של דבר, כי התכנית אינה מתאימה לקידום בוותמ"ל; כי התכנית אינה מתחשבת באופן מספק בפגיעה שתיגרם לתושביהם ולחברת אור תקומה בע"מ (המשיבה 3 בעע"ם 29/20 ובעע"ם 69/20; להלן: חברת אור תקומה) לנוכח זכויותיהם במקרקעין; וכי הבינוי המוצע בתכנית אינו מתאים לאזור.

ההתנגדויות לתכנית נשמעו בפני חוקר שמונה לעניין, אשר הגיש בחודש פברואר 2019 דו"ח שבו המליץ לדחות את מרבית הטענות שהועלו במסגרתן בכפוף לכמה שינויים קלים בהוראות התכנית, ובהם שינוי גבולותיה באופן שחלקים ממנה יוותרו לטובת צרכי המועצה האזורית (להלן: דו"ח החוקר).

6. ביום 13.3.2019 קיימה ועדת המשנה להתנגדויות של הוותמ"ל דיון אשר בסופו הוחלט להמליץ על אימוץ עיקרי המלצות החוקר. עוד באותו יום החליטה הוותמ"ל לאמץ את המלצות ועדת המשנה ולתת תוקף לתכנית בהתאם לתנאים שקבעה.

כנגד החלטה זו הגישו המועצה האזורית, מושב תקומה וחברת אור תקומה (להלן: המשיבים) עתירה מנהלית לבית משפט קמא, בגדרה טענו כי נפלו פגמים שונים באופן קבלת ההחלטה, המצדיקים את ביטולה.

על פסק הדין בעתירה זו הוגשו הערעורים שלפנינו.

7. לשלמות התמונה יוער כי במקביל להכנת התכנית, הגישה עיריית נתיבות בקשה לשינוי גבולות, באופן שיעביר לשטחה המוניציפאלי את המקרקעין הנכללים בתכנית אשר היו בשטח המועצה האזורית. ועדה גיאוגרפית שמונתה על ידי מנכ"ל משרד הפנים לקביעת גבולות השיפוט באזור דרום (להלן: הוועדה הגיאוגרפית) דנה בבקשה, אולם בהתאם להמלצות גופי התכנון השונים נמנעה מלנקוט עמדה בעניין עד להשלמת הליכי התכנון בוותמ"ל.

לבסוף, משאשרה התכנית בוותמ"ל (ולאחר מתן פסק דינו של בית משפט קמא מושא הערעורים שלפנינו) המליצה הוועדה הגיאוגרפית ביום 20.11.2019 להעביר לשטח השיפוט של עיריית נתיבות את שטח התכנית. בדיון שהתקיים לפנינו הובהר כי המלצה זו אומצה על ידי שר הפנים סמוך למועד הדיון, וכי נגד החלטת שר הפנים הוגשה עתירה נפרדת לבית משפט זה בשבתו כבג"ץ וטרם התקיים דיון בעניין.

עיקרי פסק דינו של בית המשפט קמא

8. בית משפט קמא קיבל את העתירה והורה על ביטול החלטת הוותמ"ל מחמת פגמים שנפלו בהגשת התכנית וכן בשל חריגה מסמכות באישור התכנית, הסותרת באופן חלקי את הוראות תמ"א 35.

9. אשר לפגמים בהגשת התכנית, נקבע כי נפל פגם מהותי בכך שהתכנית הוגשה בתחילה על ידי עיריית נתיבות, אף שהוראותיה חלות בשטח החורג מגבולותיה המוניציפליים ונמצא בשטחי המועצה האזורית. אומנם, צוין כי הוותמ"ל הורתה על צירוף רמ"י כמגישת התכנית; אולם צירופה נעשה באופן "טכני", ולא הוצגו כל תימוכין לכך שהדבר נעשה על פי הכללים המקובלים.

בהקשר זה, הפנה בית משפט קמא לפרוטוקול הדיון בוותמ"ל מיום 1.8.2018, ממנו עולה כי מתכננת הוותמ"ל ציינה בדיון שהוספת רמ"י כמגישת התכנית היא "במסגרת תיקונים טכניים שאנחנו יכולים לעשות" – באופן העלול ללמד על כך שצירופה נעשה על ידי הוותמ"ל, ולא על ידי רמ"י. עוד הודגש, כי בנוסח החותמת שהופיע במסמכים המתוקנים מטעם רמ"י צוין "אין לנו התנגדות עקרונית לתכנית", באופן שאינו משקף את מעמדה הנטען של רמ"י כמגישת התכנית; וכי לא צורף לתגובת רמ"י והוותמ"ל לעתירה תצהיר אשר ניתן ללמוד ממנו כי הליך צירופה של רמ"י לעתירה נעשה כדין.

10. בהתייחס להריגה מסמכות הוותמ"ל באישור התכנית, צוין כי לפי סעיף 8 לחוק הוותמ"ל, היא אינה מוסמכת לאשר תכנית הסותרת את תמ"א 35. בפרט, הוותמ"ל כפופה למכסות הקבועות בתמ"א 35 באשר למספר יחידות הדיור המירבי אשר ניתן להקים בתחומיו של יישוב כפרי. בניגוד לכך, נקבע כי הוראות התכנית שאושרה בוותמ"ל מאפשרות את הקמתן של מאות יחידות דיור במושב הכפרי תקומה, באופן שחורג מהמכסה המותרת.

בית משפט קמא הוסיף וקבע כי אף אם יחידות הדיור האמורות אינן בגבולות היישוב הכפרי תקומה, אלא בשטחי המועצה אזורית, הרי שלא היה מקום לאשר את התכנית בטרם הוחלט על העברת השטח שבתחומי המועצה האזורית לגבולות המוניציפליים של עיריית נתיבות. זאת, חרף הבהרת המערערות במהלך הדיונים בערעור כי לא יוצאו היתרי בנייה לפי התכנית עד להשלמת הליך שינוי הגבולות בין המועצה האזורית לעיריית נתיבות.

11. בסיכומו של דבר, קבע בית משפט קמא כי די בכל אחד משני הפגמים שמצא בתכנית כדי להביא לביטולה; וכי צירופם יחד מהווה פגם היורד לשורש הליכי הכנת התכנית והגשתה, באופן המחייב את ביטולה.

משהגיע למסקנה זו, נמנע בית משפט קמא מלדון בטענות נוספות שהועלו נגד התכנית באשר לשימושים שנקבעו בה, נחיצותה, והתאמתה לתכנון בוותמ"ל.

עיקרי טענות הצדדים בערעור

12. המערערות כולן טוענות כי שגה בית משפט קמא כאשר קבע כי התכנית סותרת את הוראות תמ"א 35 באופן המצדיק את ביטולה.

13. נטען, כי לאורך הליך אישור התכנית לא הועלתה כל טענה באשר לחוסר סמכות לאשרה בוותמ"ל בשל חריגה מהוראות תמ"א 35, וכי זו נטענה לראשונה במסגרת עיקרי הטיעון לקראת הדיון בעתירה. על כן, לשיטת המערערות, שגה בית משפט קמא כאשר דן בטענה. זאת, בין היתר בשים לב למומחיות הדרושה לשם בחינת התאמת התכנית להוראות תמ"א 35, אשר ראוי שתיעשה תחילה על ידי גורמי התכנון המוסמכים כחלק מהליכי התכנון והדיון בהתנגדויות לתכנית.

לגופם של דברים, נטען, בין היתר, כי התכנית אינה מצויה בתחום המושב תקומה, כהגדרתו בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן: צו המועצות), אלא ב"תחום עודף" של המועצה האזורית, כהגדרת צו זה. בדיון שהתקיים לפנינו הובהר כי רמ"י החכירה את השטח האמור למושב תקומה, ועל כן למושב ישנה זיקה למקרקעין. אולם, לשיטת המערערות, אין בכך כדי לשנות את גבולות המושב לפי תמ"א 35, וממילא המגבלות הקבועות בה אשר חלות בשטחי מושב תקומה אינן חלות בשטחי המתחם.

לחילופין נטען כי אף אם התכנית אכן חלה בשטחי מושב תקומה, הרי שהוראותיה אינן חורגות ממכסת יחידות הדיור המותרת במושב לפי הוראות תמ"א 35.

14. לצד זאת, טוענות המערערות כי לא נפל כל פגם באישור התכנית בטרם הושלם הליך שינוי הגבולות בין המועצה האזורית לעיר נתיבות. לטענתן, מדובר בפרקטיקה רווחת הנתונה לשיקול דעת מוסד התכנון המוסמך בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה ומקרה, אשר אושרה בפסיקות בית משפט זה.

בהתאם לכך, צוין כי במקרה דנן, הוועדה הגיאוגרפית, הוותמ"ל וגופי תכנון נוספים סברו כי נכון יהיה להשלים את הליכי תכנון התכנית בטרם ישונו גבולות העיר נתיבות, תוך שהיית מתן היתרי בנייה עד להשלמת הליך שינוי הגבולות.

15. אשר לאופן צירוף רמ"י כמגישת התכנית, טוענות המערערות כי שינוי זהות מגישי התכנית מהווה שינוי טכני אשר ניתן לבצעו קודם להפקדת התכנית. לטענתן, במקרה דנן רמ"י צורפה כמגישת התכנית בשלב מוקדם, לאחר שהייתה שותפה פעילה בהליכי התכנון של התכנית מראשיתם והשתתפה במלוא עלויות התכנון, כפי שבא לידי ביטוי, בין היתר, בהסכם הגג שנחתם עובר להגשת התכנית. מכל מקום, טוענות המערערות כי בשלב זה אין מחלוקת שרמ"י סומכת ידיה על התכנית, ועל כן אף אם נפל פגם באופן צירופה – אין בכך כדי להביא לביטול התכנית.

16. נוסף על כך, הודגש כי היקף שטח התכנית החורג משטחה המוניציפלי של נתיבות קטן ביחס להיקף התכנית כולה. על כן, נטען כי אף אם נפל פגם באישור התכנית במקרקעין אלו, אין כל הצדקה לביטול התכנית במלואה כפי שהורה בית משפט קמא.

17. בהתייחס ליתר טענות המשיבים בבית משפט קמא, נטען כי יש לדחותן בהיותן "טענות תכנוניות מובהקות", אשר אינן מצדיקות התערבות בשיקול דעתן של רשויות התכנון.

18. מנגד, המועצה האזורית, מושב תקומה וחברת אור תקומה (להלן יחד: המשיבים) סומכים ידיהם על פסק דינו של בית המשפט קמא, תוך שהדגישו כי טענות המערערות הן טענות עובדתיות, אשר אין זה מדרכו של בית המשפט בערכאת הערעור להתערב בהן. זאת, בפרט בהתייחס לקביעות בית משפט קמא באשר לחוסר מעורבות רמ"י בהליכי התכנון של התכנית; ובאשר לכך שהתכנית נועדה לאפשר הקמתן של 750 יחידות דיור בשטחי מושב תקומה בניגוד להוראות תמ"א 35.

19. עוד נטען, כי התכנית אינה מתאימה לתכנון "במסלול מהיר" בפני הוותמ"ל.

לטענת המשיבים, בהיעדר חשש להתמשכות הליכי התכנון שלא לצורך, ובאין נחיצות לאישור התכנית בפרקי זמן קצרים – אין כל הצדקה לקיים את הליכי התכנון בוותמ"ל. כמו כן, נטען גם כי תכליות חוק הוותמ"ל הן הגדלת דיור בר השגה ושכירות לטווח ארוך; ואילו התכנית דנן לא נועדה לשרת תכליות אלו אלא "להתחרות עם ישובים סמוכים", כלשון סיכומי מושב תקומה וחברת אור תקומה, תוך הקמת "צמודי קרקע", 240 יחידות דיור מוגן, ו-250 חדרי מלון – באופן החורג לטענת המשיבים מהוראות חוק הוותמ"ל.

20. בפתח הדיון אניח מספר מושכלות יסוד הנחוצות לבירור הערעורים שלפנינו.

חוק הוותמ"ל מאפשר לממשלה, בכובעה כגוף התכנון העליון, ליזום הליכי תכנון מהירים ונרחבים. כך למשל, התכנון מבוצע על ידי הוותמ"ל המרכזת תחתיה סמכויות המבוזרות, ברגיל, לכמה גופי תכנון שונים; פרקי הזמן לאישור תכניות הוותמ"ל ולמימושן קוצרו באופן משמעותי בהשוואה למשך הליכי תכנון רגילים; וניתן להוציא היתרי בנייה מכוח תכניות אלו ללא צורך בתכנית מפורטת נוספת.

כל זאת, במטרה לאפשר, בין היתר, "הגדלה מהירה של היצע יחידות דיור" (סעיף 1(1) לחוק הוותמ"ל), על רקע המאמץ לקצר את פרק הזמן הנחוץ להשלמת הליכי התכנון בישראל, אשר נטען כי התארכותם תרמה למחסור בהיצע בדירות למגורים ולעלייה במחירן (ראו למשל בדברי ההסבר להצעת חוק הוותמ"ל, ה"ח הממשלה 354, 354 (להלן: דברי ההסבר להצעת חוק הוותמ"ל)).

יוער, כי חוק הוותמ"ל נחקק כהוראת שעה ותוקפו פקע לפני חודשים מספר, אולם הוראותיו תקפות ביחס לתכניות שהופקדו עד ליום 16.6.2020 – ובכללן, תכנית "מתחם 10", מושא הערעורים שלפנינו.

21. ככל החלטה מנהלית אחרת, החלטה לקדם תכנית במסלול מזורז באמצעות הוותמ"ל כפופה לכללי המשפט המנהלי. אולם, נקודת המוצא לבחינת תקינות החלטותיה היא כי בית משפט זה אינו יושב כערכאת תכנון עליונה וייטה שלא להתערב בהחלטות מקצועיות של רשויות התכנון, אלא אם הוכח קיומו של פגם משפטי בהליך קבלת ההחלטות, או שהחלטה לוקה בחוסר סבירות קיצוני (בג"ץ 5974/17 המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פסקה 19 (23.1.2019)).

את תקינות החלטות הוותמ"ל יש לבחון בשלושה מישורים שונים. במישור הסמכות יש להקפיד כי התכנון נעשה על פי התנאים והסמכויות שהוענקו לממשלה ולוותמ"ל בחוק הוותמ"ל; במישור ההליך יש לעמוד על כך כי שלבי התכנון הקבועים בחוק התקיימו כדין; ובמישור שיקול הדעת יש לתת את הדעת לאיזון בין השיקולים השונים שביסוד ההחלטה, ובפרט, בין החשש מפגיעה מיותרת באיכות התכנון ובאינטרסים ציבוריים שונים כתוצאה מהדיון במסלול המזורז, לבין הצורך באישור

התכנית בפרקי זמן קצרים לשם הגדלת היצע הדירות (ע"ע 1846/18 הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור נ' החברה להגנת הטבע, פסקה 18 (17.9.2018)).

היקף הביקורת השיפוטית שתופעל בכל אחד משלושת המישורים תלויה במידת המומחיות המקצועית הדרושה לצורך בחינתם.

כך, במישור שיקול הדעת, על בית המשפט להקפיד שלא להיכנס בנעלי הוותמ"ל, ולהימנע מלשקול את שיקוליה ולקבוע ממצאים שבתחומי מומחיותה, אלא במקרים חריגים שבהם החלטותיה לוקות בחוסר סבירות קיצוני (ראו למשל ע"ע 9403/17 הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור נ' כרמלי, פסקאות 16–18 לפסק דיני (26.6.2019)).

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

22. במקרה דנן, טענות הצדדים באשר לחוקיות התכנית עוסקות בכל אחד משלושת המישורים האמורים. במישור הסמכות נטען כי התכנית מורה על הקמת מאות יחידות דיור בשטחי המושב הכפרי תקומה, בניגוד להוראות תמ"א 35 וחוק הוותמ"ל וכי לא ניתן לאשר במסגרת תכניות הוותמ"ל שימושים מסחריים ותיירותיים; במישור ההליך נטען, בעיקרו של דבר, כי התכנית לא הוגשה כהלכה על ידי הגורם המוסמך לכך; ובמישור שיקול הדעת נטען כי לא היה מקום לאשרה בטרם הושלמו הליכי שינוי הגבולות בין עיריית נתיבות למועצה האזורית, וכי מכל מקום – התכנית כלל אינה מתאימה לתכנון על ידי הוותמ"ל.

אדון בסוגיות אלו כסדרן.

א. האם התכנית אושרה תוך חריגה מסמכות?

23. סמכויות הוותמ"ל קבועות בסעיף 8 לחוק, המורה, בין היתר:

"(א) בענייני תכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור, יהיו לוועדה כל הסמכויות והתפקידים של המועצה הארצית ושל כל מוסד תכנון אחר, לפי כל דין או תכנית, והכול למעט לעניין סמכות למתן היתר, הקלה או שימוש חורג, בכפוף להוראות סעיף 28.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) –

(1) לא תאשר הוועדה תכנית מועדפת לדיור בסטייה מתכנית מיתאר ארצית, אלא באישור הממשלה או ועדת שרים שמינתה לעניין זה;

(2) לא תאשר הוועדה תכנית בסטייה מהוראות תמ"א 35, ואולם ככל שנדרש לפי תמ"א 35 אישור של מוסד תכנון כלשהו, לתכנית מועדפת לדיור, תהיה נתונה לוועדה הסמכות למתן האישור כאמור; לא יוקנו לוועדה סמכויות המועצה הארצית לפי תמ"א 35, אלא אם כן הורתה הממשלה, בצו ההכרזה על מתחם מועדף לדיור, כי לגבי אותו מתחם יהיו נתונות לוועדה גם הסמכויות האמורות (3) לא יוקנו לוועדה סמכויות הוועדה לשמירת הסביבה החופית לפי התוספת השנייה לחוק התכנון, אלא אם כן הורתה הממשלה, בצו ההכרזה על מתחם מועדף לדיור, לפי הצעת שר האוצר, כי לגבי אותו מתחם יהיו נתונות לוועדה גם הסמכויות האמורות."

סעיף זה מקנה אמנם לוותמ"ל סמכויות נרחבות, אך אלו מוגבלות למספר הוראות מצומצמות יחסית: סטייה מתכנית מתאר ארצית כפופה לאישור הממשלה; לא תתאפשר סטייה מהוראות תמ"א 35; וסמכויות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לפי תמ"א 35, כמו גם סמכויות הוועדה לשמירת הסביבה החופית, לא יוקנו לוותמ"ל אלא לפי הוראת הממשלה בצו ההכרזה על מתחם מועדף לדיור.

הוראות אלו של המחוקק, המגבילות את סמכות הוותמ"ל, מעניקות קדימות מסוימת לאינטרסים הציבוריים המוגנים על ידי הוועדה לשמירת הסביבה החופית ובתכניות המתאר הארציות על פני האינטרס שבקיצור פרק הזמן הדרוש להשלמת הליך התכנון של תכניות במתחמים מועדפים לדיור. זאת, בפרט בכל הנוגע לתמ"א 35, אשר "מבטאת מגוון רחב של אינטרסים ציבוריים ותכנוניים הרלוונטיים להתפתחות הפיזית והדמוגרפית של המדינה" (דברי ההסבר להצעת חוק הוותמ"ל, בעמ' 359), ועל כן הוותמ"ל אינה מוסמכת לחרוג מהוראותיה כלל.

בהתאם לכך, במקרים שבהם הוותמ"ל חורגת מהסמכויות שהוקנו לה בחוק, יש בכך כדי להפר את האיזון שקבע המחוקק בין האינטרסים הציבוריים המתחרים, באופן העלול, בנסיבות מסוימות, להצדיק את ביטול החלטותיה.

24. טענות המופנות כלפי סמכות הוותמ"ל לאשר תכנית שהוגשה בפניה מוטב להעלות מוקדם ככל הניתן – ככל הניתן במסגרת שלב ההתנגדויות, לאחר הפקדתה. תכליתו המרכזית של שלב זה היא לאפשר לציבור ליטול חלק בהליכי התכנון, ולהביע הסתייגויות מהוראות התכנית, אשר ראוי כי תישקלנה על ידי גורמי המקצוע האמונים על כך. לדידי, במקרים שבהם טענה מעין זו מועלת לראשונה בפני בית המשפט, בלא שנטענה במסגרת הליכי התכנון, עלול הדבר להוות שיקול משמעותי לדחייתה אף בלי לדון בה לגופה.

זאת, שכן כידוע, על הטוען לפגם בהחלטה מנהלית למצות הליכים ולפנות לרשות המוסמכת בטרם יפנה בעתירה לבית המשפט. לחובת מיצוי הליכים נודעת חשיבות רבה בין היתר בשל הצורך בהפעלת שיקול דעת מקצועי קודם להפעלת ביקורת שיפוטית, בהתאם לעקרון הפרדת הרשויות, ולאור התועלת שבהפריית השיח שבין האזרח לרשויות המנהל בטרם תתקבל החלטה סופית בעניין על ידי הדרג המקצועי.

כוחו של עקרון זה יפה אף ביחס להסתייגויות מהחלטות רשויות התכנון, ובפרט, לטענות שלפיהן תכנית אשר הופקדה על ידי הוותמ"ל אינה בסמכותה בשל אי התאמתה לתכניות מתאר ארציות החלות בשטחה.

בחינת התאמת תכניות הוותמ"ל להוראות תכניות המתאר הארציות, ותמ"א 35 בפרט, דורשת מומחיות ובקיאיות בפרטיהן. בהיבט זה, לגופי התכנון יתרון משמעותי על פני בתי המשפט, ועמדתם המקצועית המלאה נחוצה לצורך בחינת סמכותם לאשר את התכנית. במקרים שבהם טענה מעין זו לא הועלתה בפני הוותמ"ל בטרם נטענה בפני בית המשפט, עלול הדבר להביא לכך שהסוגיה תוכרע לראשונה על ידי בית המשפט ללא תשתית משפטית ועובדתית מספקת (ראו גם יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ד 3020 (2017)).

נוסף על כך, כאשר ניתנה לעותר הזדמנות להעלות טענות אחרות בעניין בפני הוותמ"ל, העלאת טענה מעין זו לראשונה בפני בית המשפט עלולה לעורר ספקות באשר מהימנות טענתו בעניין. זאת, שכן קיים חשש שמא העותר נמנע באופן מכוון מלהעלות את הסוגיה בשלב המתאים לכך בפני גורמי המקצוע הבקיאיים בנושא.

25. במקרה דנן, המשיבים טענו לראשונה כי התכנית סותרת את הוראות תמ"א 35 בפני בית המשפט הדן בעתירתם, אף שניתנה להם הזדמנות להביע את הסתייגויותיהם הן בטרם הופקדה התכנית, הן לאחר מכן במסגרת התנגדויותיהם. אומנם, בית משפט קמא העניק למערערות הזדמנות להגיש טיעונים משלימים בעניין, אך לרשויות התכנון לא ניתנה הזדמנות נאותה לדון בטענה באופן ממצה.

יועזר בהקשר זה, כי בהחלטתה להפקיד את התכנית להתנגדויות, מיום 1.8.2020, הוותמ"ל נתנה דעתה להתאמת התכנית לתכניות מתאר ארציות החלות בשטחה, ובהן תמ"א 35, ואישרה מספר שינויים בהן בהתאם לסמכותה (סעיף ג להחלטה). על כן, אילו סברו המשיבים בעת הגשת התנגדויותיהם כי שגתה הוותמ"ל בפירוש הוראות תכניות המתאר הארציות החלות בשטח התכנית, היה עליהם להעלות טענותיהם בעניין זה במסגרת ההתנגדויות שהוגשו מטעמם.

יתר על כן, עיון בפרוטוקול הדיון בוותמ"ל עובר להפקדת התכנית מלמד כי אף שהמועצה האזורית התנגדה לאישור התכנית בשטחה, לא נטען בשום שלב כי מדובר בשטח המוניציפלי של מושב תקומה – אלא כי השטח נועד לשמש את צרכי המועצה האזורית ואת תושביהם של כמה ישובים שכנים. זאת, אף שהמגבלה הקבועה בתמ"א 35 לעניין היקף יחידות הדיוור שניתן להקים במועצה האזורית עלתה לדיון (עמ' 30 לפרוטוקול הדיון בוותמ"ל מיום 1.8.2018); וחרף העובדה כי הפגיעה באינטרסים העסקיים של מושב תקומה כתוצאה משינוי ייעוד המקרקעין נדונו בהרחבה במעמד הדיון (שם, בעמ' 40).

בדומה, בהתנגדותה לתכנית, כל שציינה המועצה האזורית הוא כי בהתאם להחלטה של ועדה קודמת שדנה בשינוי הגבול עם המועצה לבין עיריית נתיבות, השטח "משמש כמשבצת חקלאית" לטובת המושבים הסמוכים, בהם תקומה. זאת, בהתאם לטענות המערערות כעת, שלפיהן השטח האמור אומנם משמש את מושב תקומה – אך אינו נמנה עם שטחיה המוניציפליים.

26. הנה כי כן, לא זו בלבד שטענת המשיבים באשר לתחולת התכנית בשטחי המושב תקומה בניגוד להוראות תמ"א 35, לא נטענה בשלב ההתנגדויות – אלא שכאשר ניתנה למועצה האזורית הזדמנות לשטוח את טענותיה, היא הדגישה את נחיצות השטח לצורכי המועצה כולה, מבלי שנטען כלל כי המדובר בשטח המוניציפאלי של מושב תקומה, אשר בתחומו לא ניתן להקים את יחידות הדיוור המתוכננות.

מנגד, הוותמ"ל נתנה דעתה להוראות תכניות המתאר הארציות החלות בשטחי התכנית; ועל פני הדברים, דומה כי יש ממש בטענת המערערת שלפיהן התכנית משתרעת על פני "השטח העודף" של המועצה האזורית, ולא בשטח מושב תקומה.

בנסיבות אלו, אני סבור כי ראוי היה לדחות את טענות המשיבים בדבר תחולת התכנית בשטחי מושב תקומה תוך חריגה מסמכותה לפי הוראות חוק הוותמ"ל ותמ"א 35.

27. בשולי הדברים, יוער כי משאושרה כיום העברת המקרקעין שעליהם חלה התכנית לשטחה המוניציפלי של עיריית נתיבות, ניטל עיקר העוקץ מהטענה כי התכנית אינה מתיישבת עם הוראות תמ"א 35. אף אם היה מקום להורות על החזרת התכנית לוותמ"ל לשם בירור נוסף בעניין התאמת התכנית להוראות תמ"א 35, חרף התנהלות המשיבים, הרי שבמצב הקיים לא הייתה לכך כל תועלת. זאת, שכן ברי כי בנקודת הזמן הנוכחית, לאחר שהמתחם כבר הועבר לתחומיה של עיריית נתיבות, המגבלות הקבועות בתמ"א 35 באשר להיקף יחידות הדיור שניתן להקים במושבים כפריים אינה חלה עוד בשטחי התכנית.

28. בהתייחס לשאלה אם ניתן לאשר בתכניות הוותמ"ל שימושים מסחריים ותיירותיים, אין לי אלא להפנות להוראות סעיף 4(ד) לחוק הוותמ"ל, המורה בין היתר:

"תכנית מועדפת לדיור יכול שתכלול גם את אלה:
(1) הוראות לעניין שימושים נוספים, לרבות לתעסוקה או למסחר, הנדרשים לשמש את יחידות הדיור הנכללות בתכנית ובסביבתה, או הוראות לעניין שימושים לתעסוקה או למסחר הנדרשים לרשות המקומית שהתכנית חלה בתחומה בשל ההשלכות הכלכליות הנובעות ממנה".

בהתאם לכך, הוותמ"ל אכן מוסמכת לאשר שימושים נוספים מעין אלו במסגרת תכניתה, בהתאם לצרכי דיירי האזור או לנוכח השלכותיה הכלכליות של התכנית על הרשות המקומית, וזאת בכפוף לקיום זיקה בין שימושים אלו לבין התכנית וסביבתה. בית המשפט קמא לא הכריע בעניין זה לגופו, ואף המבקשים לא הרחיבו בו במסגרת טיעוניהם.

במצב דברים זה, לא ראינו כי המשיבים הרימו את הנטל להראות כי החלטת הוותמ"ל לאשר שימושים נוספים בתכנית דנן מהווה חורגת מסמכות או לוקה בחוסר סבירות קיצוני.

29. בנסיבות האמורות לעיל, איני סבור כי החלטת הוותמ"ל לאשר את התכנית לוקה בחוסר סמכות.

ב. האם נפל פגם בהליך הגשת התכנית?

30. חוק הוותמ"ל קובע רשימה סגורה של גורמים אשר באפשרותם להגיש תכנית לאישור הוותמ"ל:

9. (א) אלה רשאים להכין תכנית מועדפת לדיור ולהגיש לווועדה:
- (1) רשות מקרקעי ישראל או מי שקיבל ממנה הרשאה לכך;
 - (2) משרד הבינוי והשיכון או מי שקיבל ממנו הרשאה לכך;
 - (3) החברה הממשלתית לדיור להשכרה;
 - (4) ביישוב מיעוטים – גם משרד האוצר או מי שקיבל ממנו הרשאה לכך;
 - (5) רשות מקומית – לגבי תכניות בתחומה;
 - (6) ועדה מקומית – לגבי תכניות בתחום מרחב התכנון שלה.

תכליתו העיקרית של סעיף זה לקבוע כי תכניות המוגשות לוותמ"ל תוגשנה על ידי גורם ציבורי בלבד, ולא על ידי גורם פרטי. זאת, בין היתר לאור מורכבותן של תכניות אלו, אשר היקפן משמעותי ביותר; פרקי הזמן הקצרים יחסית שבמסגרתם יש להשלים את הליכי התכנון; והקביעה כי תכניות אלו יחולו ככלל על קרקע שהיא בעיקרה ציבורית (ראו את דברי ההסבר להצעת חוק הוותמ"ל, בעמ' 359–360; פרוטוקול ישיבה מס' 244 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-19, 4 (3.3.2014) בגדרה נדון הסעיף (להלן: פרוטוקול דיון ועדת הכנסת בהצעת חוק הוותמ"ל). ראו גם פרוטוקול ישיבה מס' 3 של הוועדה המשותפת של ועדת הכלכלה וועדת הפנים והגנת הסביבה לעניין הצעת חוק הליכי תכנון ובנייה – וד"לים, הכנסת ה-18, 2–5 (14.7.2011), בגדרה נדון סעיף דומה אשר נחקק במסגרת חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א–2011).

לצד הגבלת ההרשאה להגשת תכנית לוותמ"ל, הסעיף מבחין בין ההרשאה הרחבה שניתנה לרמ"י, משרד הבינוי והשיכון והחברה הממשלתית לדיור והשכרה, ליזום תכנית בוותמ"ל ללא תלות במיקומה; לבין ההרשאה המצומצמת שניתנה לרשות מקומית ולוועדה מקומית ליזום תכנית בשטח היישוב אותו היא נועדה לשרת בלבד. זאת, בהתאם לעקרון הכללי שלפיו רשויות מקומיות מוגבלות בסמכותן לתחומן בלבד (ראו גם שרית דנה ושלום זינגר, דיני תכנון ובנייה 403 (2015)).

בעניין זה, הובהר בדיון ועדת הכנסת בעניין הצעת חוק הוותמ"ל כי סמכויותיהן של הרשויות המקומיות הוגבלו, בין היתר, על מנת למנוע מצב שבו רשות מקומית מקדמת תכנית שתכליתה להביא להתרחבותה על חשבון המועצה האזורית הסמוכה לה ולהיפך (פרוטוקול דיון ועדת הכנסת בהצעת חוק הוותמ"ל, בעמ' 5–6). חלף זאת, הועדפה גישה שלפיה ההרשאה לקדם תכנית באזורים החופפים בין שטחי רשות מקומית ומועצה אזורית תינתן, בין היתר, לאחד משלושת הגופים הראשונים המנויים בסעיף, בהם רמ"י, אשר להם הסתכלות רחבה על המקרקעין ועל הצורך בפיתוחם.

31. במקרה דנן, אכן נפל פגם בכך שעיריית נתיבות נרשמה כמגישת התכנית חרף התפרשותה על פני מקרקעין אשר באותו מועד לא היו בשטחה המוניציפאלי.

כאמור לעיל, הוותמ"ל נתנה דעתה לפגם זה, וקבעה כי עובר להפקדתה, תתוקן התכנית כך שרמ"י תירשם כמגישת התכנית. בהתאם לכך, מסמכי התכנית הוגשו פעמיים נוספות בצירוף חתימת רמ"י במקומות שונים, כמגישת התכנית וכיזמת התכנית. זאת, לטענת המערערות, בשל שגיאות טכניות שנפלו בהוספת החתימה.

על כן, הסוגיה המרכזית היא אם תיקון התכנית באופן שבו הדבר נעשה מרפא פגם זה.

32. כאמור, בית משפט קמא סבר כי יש טעם לפגם באופן שבו הוספה רמ"י כמגישת התכנית, וכי אין בנוסח שהופיע בחותמת מטעם רמ"י כדי ללמד כי היא מצטרפת כמגישת התכנית. זאת, בין היתר, מאחר שלא הוצגו תימוכין לכך שרמ"י אכן הייתה מעורבת בהליכי התכנון, ומפרוטוקול הדיון בוותמ"ל מיום 1.8.2018 אף התקבל הרושם כי צירופה כמגישת התכנית נעשה על ידי הוותמ"ל.

33. לאחר שעיינתי בתמלול הדיון שהתקיים בוותמ"ל ביום 1.8.2018, איני משוכנעת כי יש ממש בקביעת בית משפט קמא, שלפיה ניתן ללמוד מדברי מתכננת הוותמ"ל כי

רמ"י צורפה כמגישת התכנית על ידי הוותמ"ל. למעשה, דומה כי הנחת העבודה של מתכננת הוותמ"ל הייתה כי רמ"י מעוניינת להופיע כמגישת התכנית בהתאם לסמכותה, וכי אם נפל פגם באופן הוספת חתימתה על גבי הטפסים, כפי שטענה נציגת המועצה האזורית, הרי שמדובר בפגם טכני שניתן לתקנו (עמ' 28–29 לתמליל ישיבת הוותמ"ל מיום 1.8.2018):

"[מתכננת הוותמ"ל]: רמ"י מגישים את התכנית יחד עם המועצה. זה סמכותם [ההדגשה הוספה – י' א'].

...
[נציגת המועצה האזורית]: אנחנו מבקשים לתקן את המסמך ואם צריך לתקן ...
תיכלל גם [כ]מגישת התכנית.
[מתכננת הוותמ"ל]: זה במסגרת תיקונים טכניים שאנחנו יכולים לעשות."

הדברים אף הובהרו בדיון בוועדת המשנה להתנגדויות (עמ' 23–24 לתמליל דיון ישיבת ועדת המשנה להתנגדויות מיום 13.3.2019):

"[מתכננת הוותמ"ל]: ... הובהר על-ידי רמ"י שהם מגישי התכנית. זה הובהר. אני זוכרת שהיה על זה דיון ורמ"י אמרו 'אנחנו מגישי התכנית. זה נכתב כרשות מקומית מכיוון שנתנו להם הרשאה אבל אנחנו מגישי התכנית לא פחות מהם'."

בהתאם לכך, בתגובת רמ"י והוותמ"ל לעתירה, צוין כי "בנוסח ההפקדה להתנגדויות נכללה רמ"י כמגישת התכנית" (סעיף 58 לתגובה), וקביעה זו נתמכה בתצהיר מטעם ראש צוות בכיר ברמ"י.

34. מכל מקום אף אם אניח לצורך הדיון כי הוספת רמ"י כמגישת התכנית נעשתה ללא הרשאה מתאימה, וזאת בהיעדר אסמכתא לכך שהגורמים המוסמכים ברמ"י אישרו את הגשת התוכנית בשמה, כפי שקבע בית משפט קמא, הרי שבנסיבות המקרה דנן איני סבור כי יש להורות על ביטול התכנית, מכמה טעמים מצטברים.

ראשית, קביעת בית משפט קמא שלפיה קיים ספק אם רמ"י אכן הייתה מעורבת בגיבוש התכנית מוקשית בעיני. לא יכולה להיות מחלוקת כי רמ"י נטלה חלק פעיל

בקידום התכנית, כפי שהתחייבה בגדר הסכם הגג. במסגרת זאת, מימנה רמ"י את עלויות התכנון של התכנית, והציגה את פרטיה בפני קבינט הדיור. בנסיבות אלו, דומה כי אף אם נפל פגם באופן צירוף רמ"י כמגישת התכנית, הרי שהיא אכן פעלה לקידומה ולאישורה – ואף התחייבה לעשות כן. זאת, באופן המרפא, ולו באופן חלקי, את הפגם האמור.

שנית, לאחר הגשת העתירה נגד חוקיות התכנית, באי כוחה של רמ"י הבהירו כי היא מעוניינת בקידומה ובאישורה, והתייצבו להגנה על התכנית במסגרת הדיונים בעתירה. על כן, סעד המורה על ביטול התכנית בשל ספק באשר לעמדתה של רמ"י כי היא אכן מעוניינת בקידום התכנית מעורר טעמי קושי רב.

בנסיבות אלה, אני סבור כי לא היה מקום להורות על ביטול החלטת הוותמ"ל אך בשל הפגם שנפל בהגשת התכנית.

לכל היותר, ייתכן כי היה מקום להורות על החזרת התכנית לוותמ"ל על מנת שרמ"י תבהיר את עמדתה ביחס לתכנית, ותודיע אם היא מעוניינת להירשם כמגישת התכנית (ראו גם יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ה 3658 (2020)). אולם, גם בהקשר זה ראוי להדגיש כי משהועברו המקרקעין שעליהם חלה התכנית לשטחה המוניציפאלי של עיריית נתיבות, אין תועלת של ממש בהחזרת התכנית לוותמ"ל על מנת שרמ"י תבהיר את עמדתה. זאת, שכן בנקודת הזמן הנוכחית, נדמה כי אין קושי באישור התכנית אף אם רמ"י אינה מעוניינת עוד בצירופה כמגישת התכנית.

35. טענה נוספת שהעלו המשיבים ביחס לצירופה של רמ"י כמגישת התוכנית, היא שהדבר עומד בניגוד להנחיית קבינט הדיור, אשר קבע כי "המתחם יתוכנן ויוגש על-ידי הרשות המקומית". ואולם, צירופה של רמ"י כמגישת התוכנית לא גרע מחלקה של עיריית נתיבות בתכנון המתחם והגשת התוכנית, ועל כן אין לראות בהוספת רמ"י כמגישה נוספת של התוכנית משום הפרה של הנחיית קבינט הדיור בעניין זה.

36. לאור האמור, לא מצאתי כי הייתה הצדקה לקבוע שהתוכנית בטלה בשל פגם שנפל בהליך הגשת התוכנית.

ג. האם החלטת הוותמ"ל לאשר את התכנית לוקה בחוסר סבירות קיצוני המצדיק את ביטולה?

37. המשיבים העלו בפני בית משפט קמא שתי טענות מרכזיות באשר לסבירות החלטת הוותמ"ל לאשר את התכנית.

ראשית, נטען כי התכנית אינה מתאימה לקידום בהליך מזורז בוותמ"ל, וזאת מאחר שאין כל נחיצות מיוחדת בהקמת יחידות דיור חדשות באזור נתיבות בהיקף כה נרחב, החורג מהיקף יחידות הדיור בהסכם הגג ובצו ההכרזה; וכי אף אם יש צורך בהרחבת גבולות העיר – אין הצדקה לעשות כן דווקא במתחם שנבחר.

שנית, נטען כי מן הראוי היה להמתין עם הליכי אישור התכנית עד לקבלת החלטת הוועדה הגיאוגרפית באשר לחלוקה מחודשת של השטח המוניציפאלי בין עיריית נתיבות לבין המועצה האזורית שדות נגב.

38. אשר לטענה כי אין צורך של ממש בתכנון המתחם במסגרת הוותמ"ל, וכי יש להרחיב את העיר נתיבות לכיוונים אחרים, הרי שסוגיות אלו מצויות בלב תחומי מומחיות הוותמ"ל. על כן, אין בטענותיהם של המשיבים באשר לקיומן של חלופות אחרות לפיתוח העיר נתיבות, ובטענותיהם הכוללניות באשר לנחיצות הקמתן של יחידות דיור באזור כדי להצדיק את התערבותו של בית משפט זה בשיקול דעת הוותמ"ל (ראו גם ע"ע 5916/16 מועצה אזורית זבולון נ' הוועדה לדיור לאומי מחוז חיפה, פסקה 23 (21.11.2018)).

באשר לטענה כי אין כל נחיצות לקדם דווקא את התכנית שבמוקד הערעורים בפרקי זמן קצרים מהרגיל, הרי שטענה זו נטענה בעלמא, ואין בה כדי להצביע על חוסר סבירות קיצוני בקידום התכנית בוותמ"ל.

לדידי, באין כל טענה באשר לפגיעה אפשרית באינטרס הציבורי העלולה להיגרם כתוצאה מקידום התכנית ב"הליך מזורז" על ידי הוותמ"ל, טענות המשיבים אינן מצדיקות את התערבות בתי המשפט בהחלטת הוותמ"ל לאשרה.

39. בהתייחס לטענה לפיה היה על הוותמ"ל להמתין עד לקבלת החלטת הוועדה הגיאוגרפית בעניין שינוי הגבול המוניציפאלי בין עיריית נתיבות לבין המועצה האזורית, הרי שהחלטה זו מצויה במתחם שיקול הדעת של רשויות התכנון.

השיקולים המתחרים בהחלטה אם להשלים את הליכי התכנון לפני שינוי הגבולות הוצגו בפסק דינו של בית משפט זה בבג"ץ 8824/13 כפר הס מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' שר הפנים (25.7.2016) בזו הלשון:

"כאשר מבוקש לשנות את השיוך המוניציפלי של שטח מסוים לצורך תכנוני מיועד עשויה להתעורר השאלה האם יש לצעוד תחילה במסלול התכנוני (של אישור השינוי התכנוני) או במסלול המוניציפלי (של שינוי תחום השיפוט). לכל בחירה עלולים להיות חסרונות. למשל, אם יוחלט לשנות את שיוכו של השטח ולאחר מכן יידחה השינוי התכנוני, הרי שיהא בכך כדי לסכל את המטרה שלשמה הוא "סופח". בה בעת, "סיפוח" השטח עשוי להיות נחוץ לצורך בחינת השינוי התכנוני" (שם, בפסקה 23).

המקרה שלפנינו ממחיש התלבטות זו היטב: מחד גיסא, השלמת שינוי הגבולות בטרם אישור התכנית עשוי היה לפתור רבים מהקשיים שבהם דנתי לעיל: העברת המתחם לשטחה המוניציפלי של עיריית נתיבות הייתה מסירה כל מגבלה החלה על הקמת יחידות דיור חדשות בשטחי המועצה האזורית ומושב תקומה בפרט; והייתה מאפשרת לעיריית נתיבות להתייצב כמגישת התכנית.

אולם, מאידך גיסא, קיים טעם רב בסברה כי ישנה תועלת מוגבלת בהעברת המתחם לשטחה המוניציפלי של עיריית נתיבות בטרם ייקבע מהו היקף השטח הנחוץ לצורך תכנונו.

בהקשר זה, ראוי לציין כי גבולות התכנית שונו לאחר הפקדתה באופן שבו הוחלט לגרוע ממנה עשרות יחידות דיור על מנת להותיר 17 דונם בתחומה המוניציפלי של המועצה האזורית שדות נגב. זאת, באופן אשר יש בו כדי להשליך על קביעת הגבול המוניציפלי בין המועצה האזורית לעיריית נתיבות.

ואכן, על רקע המחלוקת באשר לייעוד המיטבי של המקרקעין בתכנית אשר היו מצויים בשטחי המועצה האזורית, סברו הוועדה הגיאוגרפית, הוותמ"ל, ועדת התכנון המחוזית של מחוז דרום ומנהל התכנון במשרד האוצר כי ראוי להמתין לסיום הליך התכנון בוותמ"ל בטרם יושלם הליך שינוי הגבולות.

40. בנסיבות אלו, אני סבור כי אין כל מקום להתערבותנו בהחלטת רשויות התכנון – והוותמ"ל בפרט – לסיים תחילה את הליכי התכנון, ורק לאחר מכן להשלים את הליך שינוי הגבולות בין המועצה האזורית לעיריית נתיבות.

הנה כי כן, גם במישור שיקול הדעת לא מוצדקת לטעמי התערבות שיפוטית בהליכי התכנון.

41. סוף דבר, אני סבור כי נפל פגם בהחלטת הוותמ"ל מיום 13.3.2019 לאשר את תכנית "מתחם 10" בנתיבות, באופן המצדיק את ביטולה.

על כן, אציע לחבריי כי נקבל את הערעור במוכן זה שפסק דינו של בית משפט קמא יבוטל, ואילו החלטת הוותמ"ל לאשר את התכנית – תעמוד בעינה.

עוד אציע לחבריי לחייב את המשיבים, יחד ולחוד, בהוצאות כל אחת מהמערעורות בסך 10,000 ש"ח (סך הכל 40,000 ש"ח).

ש ו פ ט

השופט ע' גרוסקופף:

אני מסכים לפסק דינו המפורט והמנומק היטב של חברי, השופט י' אלדון.

ממבט על, נראה כי הקשיים שהביאו את בית המשפט קמא להורות על ביטול התוכנית נובעים בעיקרם מבעיית "ביצה ותרנגולת": המקרקעין אליהם מתייחסת התוכנית היו מצויים עד לאחרונה רובם בשטחה של העיר נתיבות (כ- 450 דונם) ומקצתם בשטחה של המועצה המקומית שדות נגב (כ- 100 דונם. להלן: 100 הדונם שבמחלוקת). הרשויות המפקדות על חלוקת ותכנון משאבי הקרקע ברמה הארצית, בהסכמה עם עיריית נתיבות, מבקשות כי מכלול המקרקעין ישמשו לצורכי פיתוחה של העיר נתיבות. על מנת להגשים שאיפה זו נדרש היה לבצע שני מהלכים שלובים: שינוי גבול השיפוט של העיר נתיבות כך שיכלול את מכלול המקרקעין. שינוי זה הינו באחריות משרד הפנים (להלן: תיקון הגבולות); אישור תכנית מתאר אשר תיעד את מכלול המקרקעין לשימושים התואמים את צרכיה של העיר, ותיצור את התשתית התכנונית הדרושה להקמת מתחם דיור. שינוי זה הוחלט לבצע על בסיס החוק לקידום הבנייה במתחמים לדיור (הוראת השעה), התשע"ד-2014 (להלן: ההליך התכנוני). המשיבות, כל אחת מטעמיה,

מבקשות לסכל את מהלך נטילת 100 הדונם שבמחלוקת מרשותן לצרכיה של העיר נתיבות. על מנת להשיג תוצאה זו הן מתנגדות לתיקון הגבולות כאילו אין הליך תכנוני, ולהליך התכנוני כאילו לא יבוצע תיקון גבולות. ואכן, האחד ללא השני לא יסכון. בתיקון הגבולות אין טעם, אלא אם יתאפשרו במקרקעין שימושים התואמים את צרכיה של העיר נתיבות; בהליך התכנוני אין תועלת, אלא אם המקרקעין יועברו לתחום השיפוט של העיר נתיבות, ומוסדותיה יוכלו לאשר את הקמת מתחם הדיור. הוא שאמרנו – ללא תיקון גבולות כיצד תבקיע התוכנית; ובאין תוכנית מניין תמצא הצדקה לתיקון הגבולות?

ובכל זאת, נוע תנוע. על מנת להתגבר על בעיית "הביצה והתרנגולת" מצאו המערערות במסגרת ההליך התכנוני פתרונות, שאכן בחלקם יש מידה מסוימת של מלאכותיות: רשות מקרקעי ישראל צורפה כיום של התוכנית, למרות שהאחריות העיקרית לתכנונה ולהגשתה היא של עיריית נתיבות; האפשרות לממש את התוכנית ביחס ל-100 הדונם שבמחלוקת הותנתה, הלכה למעשה, בהשלמת תיקון הגבולות, והעברת מכלול המקרקעין לתחום שיפוטה של העיר נתיבות; ההתאמה של התוכנית להוראות תמ"א 35 נבחנת על בסיס ההנחה ש-100 הדונם במחלוקת אינם מקרקעין השייכים למושב תקומה וכיו"ב. בכל אלה קיימים קשיים, ואולם בסופו של דבר, כפי שמטיב חברי, השופט אלדון, להראות, לא כאלה המצדיקים את התערבותנו בהליך התכנוני. כך, בוודאי, בשלב בו אנו עומדים בעת הזו: משהסתיימו בהצלחה הן תיקון הגבולות והן ההליך התכנוני, ואנו מוצאים את עצמנו לפני מציאות חדשה בה קיימת הלימה בין הגבולות המוניציפליים לבין המצב התכנוני. כך, למצער, כל עוד לא נקבע אחרת במסגרת עתירות נגד תיקון הגבולות – עתירות לגביהן אין אנו מביעים כמובן כל עמדה.

ש ו פ ט

השופט נ' הנדל:

1. אני מסכים עם חברי, השופט י' אלדון, כי דין הערעורים להתקבל "במובן זה שפסק דינו של בית משפט קמא יבוטל, ואילו החלטת הוותמ"ל לאשר את התוכנית – תעמוד בעינה".

2. אמנם, המשיבים בהליך דנן נטלו חלק בהליכי התכנון, והתנגדו לקידום תוכנית המריבה, אך בכך אין די, שכן הטענות בדבר סתירה, כביכול, בין התוכנית להוראות תמ"א 35 הועלו לראשונה רק במהלך בירור העתירה המינהלית מטעם המשיבים. ונכון

לדייק: אף שחובת מיצוי ההליכים כללית וגורפת, לחובה זו צבעים שונים. הביטוי המעשי שלה תלוי הקשר. היקף הפירוט, הפיתוח והביסוס של טענות המועלות במסגרת פנייה מוקדמת לרשות, מוגבל – ולכן אין לשלול פיתוח והרחבה שלהן בשלב העתירה לבית המשפט (ראו, דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ד 349 (2017)). לעומת זאת, כאשר ניתנת לאדם הזדמנות לממש את זכות הטיעון שלו במסגרת הליך סדור ומובנה – דוגמת הליכי התכנון – עליו להציג כבר בשלב זה גרסה בשלה של טענותיו, ולא להסתפק בעיקריהן. לפיכך:

”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 [...] 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 מינהליים” (עע”ם 9264/10 חברת נ.י.ל.י. נדל”ן בע”מ נ’ עיריית גבעת שמואל, פסקה 3 (30.5.2012)).

המשיבים לא פעלו בדרך זו – ולא העלו אף ברמז את טענת החריגה מן ההיקף המרבי המותר של יחידות הדיוור לפני הוותמ”ל. נגזר מכך, שלא היה מקום לאפשר להם לעשות זאת בשלב בירור העתירה.

אכן, טענת החריגה מסמכות אינה נושאת אופי “תכנוני”; היא אינה תוקפת את שיקול הדעת המקצועי של הוותמ”ל, ואינה מתיימרת להטיל ספק בטיב המענה התכנוני שמספקת התוכנית. אדרבה, מדובר בהשגה משפטית בעיקרה, לפיה הוותמ”ל חרגה מסמכותה כאשר אישרה הקמת 750 יחידות דיור בשטחי היישוב תקומה. זאת, בשעה שסעיף 8(ב)(2) לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), תשע”ד-2014 (להלן: חוק הקידום) אוסר עליה לאשר תוכנית “בסטייה מהוראות תמ”א 35 – המגבילה את היישוב ל-500 יחידות דיור. לפיכך, ניתן היה לסבור כי היתרון המובהק בפנייה מוקדמת לרשויות התכנון, “שבידיהן המומחיות, הכלים המיטביים והראייה הכוללת” בהקשר התכנוני (בג”ץ 3581/07 קלו נ’ הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות, פסקה 11 (18.4.2010)), מאבד ממשקלו. אף על פי כן, המסגרת הדיונית ביחס להליכי תכנון והביקורת השיפוטית עליהם מחייבת העלאת הטענות בשלב המתאים. העניין אינו פורמלי, שהרי תכליות אחרות של חובת מיצוי ההליכים – “הסדר הטוב; היעילות; החסכון במשאבים; מיקוד המחלוקת וציוני-דרך לפתרונה; הפעלת שיקול דעת מקצועי; הפריית השיח שבין האזרח לבין הרשות; כיבוד הדדי בין הרשות השופטת לבין הרשות

המבצעת" (בג"ץ 112/12 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ממשלת ישראל, פסקה 8 (24.5.2012) – עומדות בעינן. הן מלמדות שאין להידרש לטענות מהותיות שהועלו לראשונה לפני בית המשפט קמא, גם אם הן משפטיות בעיקרן (ראו, שרית דנה ושלום זינגר דיני תכנון ובנייה כרך א 530 (2015); להלן: דנה וזינגר). יתר על כן, התברר בגלגולו הנוכחי של ההליך כי ההנחה ששטח המריבה "שייך" ליישוב תקומה – עליה נשענות טענותיהם המשפטיות של המשיבים – אינה מובנת מאליה, כך שמדובר בסוגיה בעלת ממדים עובדתיים ותכנוניים שלגביהם יש לוותמ"ל יתרון מובהק.

בנסיבות אלה – ולאור העמימות העובדתית והמורכבות המשפטית העולות מטענות הצדדים בפנינו – לא ניתן לקבוע כי לפנינו אי-חוקיות המצדיקה את ביורר הסוגיה לגופה, תוך התעלמות ממחדלי המשיבות (ראו דנה וזינגר, בעמ' 531).

3. התמונה מורכבת יותר בנוגע לשאלה האם נפל פגם באישור השימושים הנוספים במסגרת התוכנית – בין אם במישור הסמכות, ובין אם במישור שיקול הדעת.

חברי, השופט י' אלדון, קובע כי סעיף 4(ד)(1) לחוק הקידום מסמך את הוותמ"ל לכלול בתוכנית מועדפת לדיור "שימושים מסחריים ותיירותיים" מהסוג שלפנינו, "בהתאם לצרכי דיירי האזור או לנוכח השלכותיה הכלכליות של התכנית על הרשות המקומית, וזאת בכפוף לקיום זיקה בין שימושים אלו לבין התכנית וסביבתה". אשר למישור שיקול הדעת, הוא סבור כי לא הוכח שההחלטות בעניין נגועות בחוסר סבירות קיצוני, שעה ש"הקמת מסגרות דיור מוגן ופיתוח האזור כמוקד תיירותי ודאי עתידים להיטיב עם תושבי האזור".

גם בעניין זה אני מסכים לתוצאה אליה הגיע חברי, אם כי אבקש להרחיב לגבי המבחנים הרלוונטיים שנקבעו בעניין בחקיקה. עיון בסעיף 4 לחוק הקידום מגלה כי המחוקק הבחין בין מספר קטגוריות של שימושים, וקבע קריטריונים שונים לגבי הסדרתם במסגרת תוכנית מועדפת לדיור –

"(ג) תכנית מועדפת לדיור תכלול הוראות להסדרת מבני הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים והחניה שיהיו בתחומה והוראות להסדרת הדרכים והתשתיות הנדרשות לשמש בעיקר את יחידות הדיור הנכללות בתכנית ובסביבתה.

(ד) תכנית מועדפת לדיור יכול שתכלול גם את אלה:
(1) הוראות לעניין שימושים נוספים, לרבות לתעסוקה או למסחר, הנדרשים לשמש את יחידות

הדיור הנכללות בתכנית ובסביבתה, או הוראות לעניין שימושים לתעסוקה או למסחר הנדרשים לרשות המקומית שהתכנית חלה בתחומה בשל ההשלכות הכלכליות הנובעות ממנה;
(2) כל הוראה אחרת שניתן לקבוע בתכנית מפורטת לפי חוק התכנון".

ביחס לקטגוריה הראשונה – "מבני הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים והחניה" – נקבע בפשטות כי על התוכנית להסדיר את השטחים והמבנים "שיהיו בתחומה", ללא התייחסות לתנאים נוספים. לעומת זאת, הסדרת הקטגוריה השנייה, "הדרכים והתשתיות", מוגבלת לאלה "הנדרשות לשמש בעיקר את יחידות הדיור הנכללות בתכנית ובסביבתה". קטגוריות נוספות, שניתן, אך לא חובה, לכלול בתוכנית מופיעות בסעיף קטן (ד): "שימושים נוספים, לרבות לתעסוקה או למסחר", ובלבד שהם "[ה]נדרשים לשמש את יחידות הדיור הנכללות בתכנית ובסביבתה" – וכן "שימושים לתעסוקה או למסחר" שהרשות המקומית נזקקת להם "בשל ההשלכות הכלכליות הנובעות" מהתוכנית שבתחומה.

4. מחד גיסא, השוואה לחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011, שתכליתו דומה – מתן מענה למשבר הדיור, באמצעות זירוז הליכי התכנון (ע"ס 18/1846 הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור נ' החברה להגנת הטבע, פסקאות 16 ו-19 (17.9.2018)) – מלמדת כי המחוקק ביקש להרחיב את היריעה, ולהקל על תכנון כולל של המרחב. כך, בסעיף 3(א)(1) לחוק (להלן: חוק ההאצה) נקבע בשעתו כי תוכנית לדיור לאומי תכלול רק הוראות לעניין "הסדרת מבני הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים, החניה, התשתיות ושימושים נוספים, לרבות לתעסוקה או למסחר, הנדרשים לשמש את יחידות הדיור הכלולות בתכנית ובסביבתה". בהתאם, הובהר כי –

"המחוקק בחר לשמר את הסייג המאפשר לכלול אך ורק הוראות לגבי שימושים 'הנדרשים' ליחידות הדיור – להבדיל מכאלה ה'מיועדים' לשמש את יחידות הדיור. דהיינו, ההסדר הסופי מגמיש את המגבלות המקוריות, אך משמר את העדפתו הבסיסית של המחוקק לקידום שימושים לא הכרחיים באמצעות הליכי התכנון הרגילים. נוכח העדפה זו [...] יש לבכר גישה מצמצמת, לפיה תוכנית לדיור לאומי תכלול הוראות אך ורק בנוגע לשימושים בסביבתה המיידית, או זו המושפעת מן התוכנית. אין לקבל עמדה המאפשרת 'לתפוס טרמפ' על גבה של תוכנית לדיור לאומי, ולקדם באמצעותה רכיבים תכנוניים שתכליתיהם והשפעותיהם חורגים באופן מובהק מתחום התוכנית וסביבתה הרלוונטית" (ע"ס 5916/16 מועצה אזורית זבולון נ' הוועדה לדיור לאומי מחוז

חיפה, פסקה 25 לחוות דעתי (21.11.2018); להלן: עניין זבולון).

לעומת זאת, סעיף 4 לחוק הקידום מכרסם בדרישת הנחיצות לסביבה הקרובה: סעיף קטן (ג) משמיט אותה כליל ביחס לקטגוריה הראשונה, ולכאורה מסמיך את הוותמ"ל לכלול בתוכנית מועדפת לדיור גם מבני ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים וחניה שנועדו לשמש מעגלים רחבים יותר. באופן דומה, סעיף 4(ד)(1) לחוק הקידום מאפשר להסדיר שימושים של מסחר ותעסוקה גם אם אינם נדרשים ליחידות הדיור הכלולות בתוכנית, אלא "לרשות המקומית שהתכנית חלה בתחומה בשל ההשלכות הכלכליות הנובעות ממנה".

5. מאידך גיסא, יש לזכור כי המחוקק דחה את הגישה המקלה שהוצגה בנוגע לקטגוריה השנייה בסעיף 4(ב) להצעת חוק הקידום, ה"ח הממשלה, 841, ובחר לאפשר הסדרת דרכים ותשתיות רק כאשר הן נדרשות לשמש "בעיקר" את יחידות הדיור שבשטח התוכנית ובסביבתו (בעניין זה, ראו והשוו ע"מ 9403/17 הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור נ' כרמלי, פסקה 56 לחוות דעתו של השופט עמית (26.6.2019), וע"מ 2279/19 הוועדה למתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) נ' נוימן, פסקה 19 (24.7.2019)).

זאת ועוד, אף שסעיף 4(ד)(1) לחוק הקידום סלל מסלול נוסף להסדרת מסחר ותעסוקה, דרישת הנחיצות לסביבה הקרובה נותרה על כנה הן ביחס לקטגוריה של "שימושים נוספים" – והן בנוגע למסחר ותעסוקה, כשלא מתקיימת לגביהם חלופת ההשלכות הכלכליות על הרשות. וראו, חוק הקידום אינו מגדיר את המונחים "מסחר" או "תעסוקה", אך סעיף 2(ב) לחוק מורה כי "לכל מונח אחר בחוק זה תהיה המשמעות הנודעת לו בחוק התכנון, זולת אם משתמע אחרת". על פני הדברים, הדבר פותח פתח לטענה כי "תעסוקה" אינה כוללת "מלונאות", שכן סעיף 62א(א)(3) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, מבחין בין שטח המותר לבנייה "לתעסוקה או למלונאות", וסעיף 62א(א)(3)(ב) מציין כי "בסעיף קטן זה, 'תעסוקה' – אחד משימושי קרקע אלה: תעשייה, תעשייה עתירת ידע, מלאכה משרדים או מרפאות". אם כך הם פני הדברים, ואיני קובע בדבר מסמרות, הרי שניתן יהיה לכלול בתוכנית מועדפת לדיור אלמנטים של מלונאות רק מכוח הרישא של סעיף 4(ד)(1) לחוק הקידום ("שימושים נוספים, לרבות לתעסוקה [...]"). דהיינו, רק אם הם "נדרשים לשמש את יחידות הדיור הנכללות בתוכנית ובסביבתה".

6. די בסקירה קצרה זו כדי לעמוד על קיומן של קטגוריות שימושים שונות, וללמד כי סמכות הוותמ"ל לכלול הוראות בעניינן בתוכנית מועדפת לדיור מותנית במילוי הקריטריונים הייעודיים שנקבעו ביחס לכל אחת מהן. על רקע הבחנות אלה, ניתן לסבור כי יש טעם בהשבת הדיון לבית המשפט לעניינים מינהליים, על מנת שיבחן ויכריע האם ההוראות הנוגעות לשימושים השונים בתוכנית מושא ההליכים דנן נכללו בה בסמכות, והאם היחס בין רכיבי הדיור למכלול השימושים האחרים עומד במבחני שיקול הדעת (והשוו לעצ"מ 8834/18 חברת חשמל לישראל בע"מ נ' זיון (3.6.2019), שם נדחתה טענת חוסר הסמכות ביחס לתכנון אזור תעשייה במסגרת תוכנית מועדפת לדיור, אך הדיון הוחזר לערכאה הראשונה לבירור הטענות הנוספות; להלן: עניין זיון).

אף על פי כן, לאחר העיון בחומר – ודווקא לאור הסיווגים שהוצגו לעיל – הגעתי למסקנה שאין הצדקה להשיב את הדיון. בית המשפט לעניינים מינהליים חתם את פסק דינו בפסקה הבאה:

"מבלי לקבוע מסמרות, אעיר כי בכל הנוגע למלונאות, פארק בווהו ופארק הבאבא סאלי, לא ברור עד כמה ניתן לראות בכך שימושים שנועדו לשמש את יחידות הדיור הנכללות בתכנית ובסביבתה או הנדרשים לרשות המקומית בשל ההשלכות הכלכליות הנובעות מהתכנית, כך שהם באים בגדר סעיף 4(ג) או סעיף 4(ד) לחוק הוותמ"ל. מטעוניה של נתיבות עולה כי המלונאות ופארק הבאבא סאלי נועדו לשרת את הציבור הדתי המגיע למתחם הבאבא סאלי, כך שעל פניו לא מדובר בשימוש הקשור ליחידות הדיור בתכנית או הנדרש בשל השלכות התכנית".

דברים אלה משקפים הנחת יסוד, לפיה הסמכות לכלול בתוכנית שימושים המשתייכים לקטגוריה הראשונה – לרבות שטחים ציבוריים פתוחים – כפופה למבחן הנחיצות ליחידות הדיור. ברם, כפי שהבהרתי לעיל, חוק הקידום סטה בהקשר זה מן ההסדר שנקבע בשעתו בחוק ההאצה, השמיט את דרישות הנחיצות והקרבה, והסמיך את הוותמ"ל לכלול בתוכנית מועדפת לדיור "הוראות להסדרת מבני הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים והחניה שיהיו בתחומה". במישור הסמכות, הסדרת שטחים ציבוריים פתוחים העשויים לשרת מעגלים רחבים יותר, ולא רק את יחידות הדיור שבתוכנית או בסביבתה המיידית, אינה מעוררת, אפוא, כל קושי. במאמר מוסגר, אעיר כי גם מבחינה חוק ההאצה לא שללו, בהכרח, הקמת פארק עירוני – וכי אין להקיש לעניין זה מן הפארק "הכלל אזורי" שנידון בעניין זבולון (פסקה 25), על נסיבותיו הייחודיות. מכל מקום,

נוכח המבחן המקל שאומץ בחוק הקידום, ומאחר שעובדת מעברו של נחל בווהו בשטח התוכנית מחייבת מענה, אין צורך בבירור נוסף בעניין זה.

אשר לחדרי המלון שנכללו בתוכנית – כאמור לעיל (פסקה 5), נראה כי הוראות בעניין זה כפופות למבחן הנחיצות והקרבה (לפי הרישא לסעיף 4(ד) לחוק הקידום). אולם, בניגוד לעניין זיון, שם היקף שטחי התעשייה הצדיק את השבת הדיון לערכאה הדיונית, במטרה לבחון האם הוא משרת את יחידות הדיור הרלוונטיות, מצב הדברים בענייננו פשוט יותר: התוכנית שאושרה מכילה למעלה מ-1700 יחידות דיור, ולא הונחה כל תשתית שיש בה כדי להטיל ספק בעמדתה המקצועית של הוותמ"ל כי 250 חדרי המלון שאושרו נדרשים ליחידות אלה וסביבתן – ולו במונחי תעסוקה. על כן, ניתן לדחות את טענות המשיבים בעניין על יסוד החומר הקיים, ללא צורך בבירור נוסף.

7. מן הטעמים האמורים לעיל, ושעה שיתר נימוקי חברי, השופט י' אלדון, מקובלים עלי, אני מצטרף, כאמור, לתוצאה אליה הגיע.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' אלדון.

ניתן היום, י' בכסלו התשפ"א (26.11.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט