

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

עת"מ 45328-07-13; 45580-07-13 ניסים מלך ' נ' הועדה המחוזית לתו"ב תל אביב

לפני: כב' השופטת ד"ר מיכל אגמון-גונן

1. בעניין: ניסים מלך
2. שבתאי מלך
3. משה גמליאל
4. אביבה ארביב
5. שמעון ארביב
6. יעל אילי
7. יוחאי קן דרור
8. שלמה ויטהורן
9. ניר גיא-רון
10. דניאלה גיא-רון-

-ע"י ב"כ עוה"ד משה מרדלר ואבישי משה--

-נ ג ד-

1. הועדה המחוזית לתכנון ולבניה תל-אביב
- ע"י ב"כ עו"ד עדי בר-טל מפרקליטות מחוז ת"א
2. עיריית חולון
3. הועדה המקומית לתכנון ולבניה חולון
- המשיבות 2 ו-3 ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר יוסף פרוכטמן ומרדכי גונסקי
4. חברת החשמל לישראל בע"מ (נמחקה)
5. מקורות חברת מים בע"מ (נמחקה)
6. יהודה מלכי
7. רפאל גיא-רון
8. סעיד משיח (נמחק)
9. שמעון נגר
10. אליאס גרייס אברהים (נמחק)
11. זהירה אקוה (נמחקה)
12. אמיר אקוה (נמחק)
13. החברה להגנת הטבע
- המשיבה 13 ע"י ב"כ עו"ד טל צפריר
14. מנשה אגבאבא
15. הימנותא בע"מ
16. עדינה בן-ארי
17. יסמין מורד (נמחקה)
18. יוסף בשארה אברהים (נמחק)
19. אייל פרידמן
20. שמואל בן ארצי
21. יוסף עמיהוד
22. דבורה עמיהוד
23. אדר' מימי פולג מהנדסת העיר חולון
24. ביאנקה מיקולינסקי
25. עיריית בת-ים (נמחקה)
26. הועדה המקומית לתכנון ולבניה בת-ים (נמחקה) -

חקיקה שאוזכרה :

[חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע110](#) ' 110

פסק דין

התחדשות עירונית, וציפוף עירוני תוך שמירה על ערכי הטבע, איזון בין תועלות חברתיות שונות, בין פיתוח לבין שיקולים סביבתיים של שימור הטבע והנוף, ובין זכויות הקניין של הפרט. אלו, בתמצית, הסוגיות המתעוררת בגדרי עתירה זו.

עניינה של עתירה זו בתכנית מתאר מקומית ח/500, החלה על שטח של כ-4,000 דונם המצוי בדרום העיר חולון, שאותה יזמה הועדה המקומית לתכנון ולבניה חולון. התכנית נועדה לאפשר את המשך פיתוח המרקם העירוני של העיר חולון בתחום עתודת הקרקע האחרונה, הגדולה והמשמעותית ביותר של העיר. התכנית מגדירה מסגרת לפיתוח רובע עירוני חדש ושילובו בתכנון העירוני הכולל, תוך חיזוק הבסיס הכלכלי של העיר, ובכלל זאת מתווה תכנון מתארי המאפשר את הקמתן של כ-13,700 יחידות דיור (מתוכן כ-2,000 יחידות לדיור בר השגה), שטחי מסחר ותעסוקה, בנייני ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים ומתקני ספורט, פארק עירוני, מערכת דרכים, מרכז תחבורה, תשתיות ומתקנים הנדסיים.

הליך קידום התכנית נמשך למעלה מעשרים שנה, בשל גודלו של השטח ומורכבותו.

העותרים הינם תושבי העיר המתגוררים בשכונת "גבעת חולון", המצויה בתחום התכנית. בהתאם להוראות התכנית, נכללת השכונה בשטח של כ-1,200 דונם שייעודו שטח ציבורי פתוח, אשר ישמש כ"פארק חולות", המשמר את חולות מישור החוף וערכי הטבע. בתכנית נקבע, כי לעותרים יוקצו זכויות בנייה חלופיות בתחום המותר לבנייה בגדרי התכנית, וזאת במסגרת התכניות המפורטות שיוכנו לאחר אישור התכנית. בהתנגדות שהגישו העותרים לתכנית, הלינו האחרונים על כוונת הועדה המקומית להפוך את השכונה לשטח ציבורי פתוח וטענו, כי ניתן היה להותיר את בתי השכונה על כנם במסגרת פארק החולות אשר עתיד להיות מוקם על פי התכנית.

ביום 5.3.13 החליטה הועדה המחוזית לתכנון ולבניה תל-אביב לדחות את מרבית ההתנגדויות שהוגשו ולאשר את התכנית, אולם זאת בכפוף להגדלה של השטח שיועד בתכנית המופקדת לפארק חולות, וכן בכפוף להוספת הוראות, אשר נועדו להבטיח את זכויות תושבי שכונת גבעת חולון, ובהם העותרים. בקשת רשות ערר למועצה הארצית לתכנון ולבניה שהגישו העותרים נדחתה על ידי יו"ר הועדה המחוזית ביום 5.5.13. במקביל, הגישה הועדה המקומית ערר בזכות על החלטת הועדה המחוזית לאשר את התכנית, שבגדרו הלינה על החלטת הועדה המחוזית להגדיל את השטח שיועד לפארק חולות. העותרים לא צורפו כמשיבים לערר הועדה המקומית.

בעקבות האמור, הגישו העותרים את העתירה המונחת לפני, אשר במסגרתה עתרו, בין היתר, לביטול החלטת הועדה המחוזית מיום 5.3.13, שאישרה את התכנית, וכן לביטול החלטת יו"ר הועדה המחוזית מיום 5.5.13, שדחה את בקשת רשות הערר למועצה הארצית. בד בבד עם העתירה, הגישו העותרים בקשה לצו ביניים, שיאסור על מוסדות התכנון להוציא את התכנית אל הפועל.

ביום 29.9.13 נערך דיון בבקשה לצו ביניים, במהלכו הוסכם בין הצדדים על צירוף העותרים כמשיבים לערר הועדה המקומית ועל מחיקת הבקשה לצו ביניים. בעקבות האמור, הגישו המשיבים תגובה לערר הועדה המקומית ושטחו את טענותיהם בפני ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית.

ביום 15.5.14 החליטה ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה לדחות את ערר הועדה המקומית ולאשרר את החלטת הועדה המחוזית מיום 5.3.13. בתוך כך, נדחו גם טענות העותרים, ובכללן הטענה כי ניתן היה להותיר את בתי השכונה על כנם במסגרת פארק החולות המתוכנן.

החלטת ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית מיום 15.5.14 לא הניחה את דעתם של העותרים, אשר טוענים בהליך המונח לפני כי החלטות מוסדות התכנון לאשר את תכנית ח/500 התקבלו תוך התעלמות מטענותיהם, וכי הן נגועות בפגמים חמורים ובחוסר סבירות קיצוני היורד לשורשם של דברים.

1. רקע הדברים וההליכים

1.א. על התכנית שהופקדה, על המצב התכנוני עובר להפקדת התכנית ועל שכונת "גבעת חולון" תכנית מתאר מקומית ח/500 (להלן: **התכנית**) הינה תכנית בסמכות הועדה המחוזית לתכנון ולבניה תל-אביב (להלן: **הועדה המחוזית**), אשר אותה יזמה הועדה המקומית חולון (להלן: **הועדה המקומית**).

התכנית חלה על שטח של כ-4,000 דונם המצוי בדרום העיר חולון, בין "קרית שרת", "קרית פנחס איילון", "פארק פרס" ומתחם ימית 2000 בצפון, כביש מס' 4 במזרח, קריית הספורט של חולון במערב וגבול תחום השיפוט עם העיר ראשון לציון בדרום. בדברי ההסבר לתכנית נאמר, כי היא נועדה לאפשר את המשך פיתוח המרקם העירוני של העיר חולון, בתחום עתודת הקרקע האחרונה, הגדולה והמשמעותית של העיר. התכנית מגדירה מסגרת לפיתוח רובע עירוני חדש ושילובו בתכנון העירוני הכולל, תוך חיזוק הבסיס הכלכלי של העיר, ובכלל זה מתווה תכנון מתארי של אזורי מגורים, מסחר ותעסוקה, בנייני ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים ומתקני ספורט, פארק עירוני, מערכת דרכים, מרכז תחבורה, תשתיות ומתקנים הנדסיים.

בחודש יולי 2012 פורסמה התכנית להפקדה ברשומות (העתק מסמכי התכנית צורף כנספח א' לעתירה).

התכנית, כפי שהופקדה, קובעת אזור פיתוח נרחב בשטח של כ-1,000 דונם שייעודו לשצ"פ (שטח ציבורי פתוח) והוא בעל ייחודיות מבחינת ערכי טבע, אשר ישמש כ"פארק חולות". מעטפת פארק החולות מיועדת לפעילות פנאי ונופש כלל עירונית, ואילו מרכזו של הפארק, הוא "הלב השמור" אשר כולל אזור דיונות ושוליות חורף, מיועד להישאר במצב טבעי. בנוסף לכך התכנית קובעת את שימור דרך הביטחון ההיסטורית העוברת בפארק ואתרים נלווים לה.

יוער, כי דרך הביטחון, העוברת בסמוך לשכונת גבעת חולון בה מתגוררים העותרים, עומדת במרכזה של עתירה נוספת שהגישו העותרים, המכוונת כנגד החלטת הועדה המחוזית מיום 6.5.13, שבגדרה הוחלט לאשר את **תכנית המתאר המקומית ח/528**, שהינה תכנית שימור לעיר חולון **(עת"מ 45328-07-13)**. בהתאם להחלטתי מיום 29.9.13, הדיון בשתי העתירות אוחד. מאחר שבמצב המוצע על פי תכנית ח/500 שכונת גבעת חולון מהווה חלק מפארק החולות, הרי שמשמעות דחיית העתירה העיקרית הינה דחיית העתירה הנוספת מאליה. אשר על כן, הדיון להלן יתמקד בעתירה העיקרית, הנוגעת לתכנית ח/500 **(עת"מ 45580-07-13)**.

פארק החולות, אשר עתיד להיות מוקם על פי התכנית, נקבע בתחומי שטח שבו חלות מגבלות בניה בהתאם **לתכנית המתאר הארצית 2/4 "נמל תעופה בן גוריון"**, שפורסמה למתן תוקף בשנת 1997 (להלן: **תמ"א 2/4**). רובו של שטח זה מיועד, אמנם, לבינוי, וזאת על פי **תכנית מתאר מקומית ח/1 תיקון מס' 3**, שפורסמה למתן תוקף בשנת 1978 (להלן: **ח/1**), אולם הבנייה בו אינה ניתנת למימוש בשל מגבלות תמ"א 2/4, שבהתאם להן השטח מצוי במתחמי רעש מטוסים (=מר"מ 2). יצוין, עם זאת, כי בחלקו הדרומי של פארק החולות המתוכנן נקבעו מגרשים ביעוד "תכנון לעתיד", שעל פי התכנית המופקדת ניתן יהיה להקים בהם כ-1,500 יח"ד, וזאת ככל שתחום הגבלות הרעש שבתמ"א 2/4 ישונה או יצומצם בעתיד, באופן שלא יכלול את השטח הנ"ל.

כאמור, שכונת גבעת חולון נכללת בתחומי פארק החולות המתוכנן, וזאת בחלקו הצפוני. בהתאם לתכנית ח/1 שטח השכונה נכלל בגדרי תא שטח מ/12, שבו נקבעו ייעודים עקרוניים למגורים, שצ"פ ובנייני ציבור. אולם, כאמור, על שטח השכונה חלות מגבלות בניה מכוח תמ"א 2/4 בשל היותו שטח המצוי במתחמי רעש מטוסים, אשר אינן מאפשרות בניה ופיתוח למגורים.

השכונה, אשר הוקמה עוד לפני קום המדינה, כוללת במצבה היום 12 מגרשים שבהם 24 בתים צמודי קרקע, והיא מתוארת על ידי העותרים בעתירתם כ"**מקום מגורים נדיר, פנינת נדל"ן של ממש, המאפשר חיים שלוים, שקטים ופסטוראליים בבית צמוד קרקע, על גבעה המוקפת נוף פתוח, וכל זאת בסמוך לכרך ובלב גוש דן הצפוף והיקר**". (ראו סעיף 1.1. לעתירה).

ביתרת השטחים אשר נכללים בגדרי התכנית והמצויים מחוץ לתחום מגבלות הבניה של תמ"א 2/4, נקבעו בתכנית המופקדת פריסת שימושים ויעודי קרקע מגוונים, וכן נקבעה המסגרת הכמותית של הבניה לסוגיה. בתכנית מוצעות עד 13,700 יח"ד בתמהיל הכולל בנייה רוויה ובנייה צמודת קרקע, מתוכן 2,000 יח"ד המיועדות לדיוור בר השגה וכן 1,500 יח"ד המיועדות להיבנות בשטח שביעוד "תכנון לעתיד", המצוי, כאמור, בחלק הדרומי של פארק החולות. כ-930,000 מ"ר, הממוקמים בחלק המזרחי של התכנית, מיועדים לתעסוקה ומסחר, וכ-175,000 מ"ר מיועדים לבנייני ציבור.

חלק ניכר מבנייני הציבור יוקם במתחם הספורט במזרח התכנית, ויחליף את מתחם הספורט הקיים ממערב למחלף הקוממיות.

התכנית מציעה תשתיות עירוניות משמעותיות לעיר חולון ולסביבתה, ובין היתר דרך עורקית המחברת בין מחלף "קוממיות" לבין מחלף "הסיירים", המהווה חיבור רוחב נוסף בין כביש מס' 4 לבין כביש מס' 20 (נתיבי איילון), וכן קו רכבת קלה (ירוק) בחלק המערבי של התכנית, בתחום הבניה הרוויה.

התכנית קובעת כי למימושה תידרש אישורה של תכנית מתחמים, אשר תקבע את חלוקת השטח למתחמים לאיחוד וחלוקה, חלוקת זכויות הבנייה בין המתחמים, תנאים למימוש הזכויות בכל מתחם והוראות לביצוע איחוד וחלוקה שתכלולנה התייחסות לחלוקת שטחי הציבור, וכי לאחר אישורה של תכנית המתחמים, ניתן יהיה לאשר תכניות מפורטות הכוללות איחוד וחלוקה לכל אחד מהמתחמים, אשר בגדרן יוקצו זכויות בניה לבעלי הזכויות בכלל שטח התכנית. באופן זה הבטיחה התכנית, כי לבעלי הזכויות, לרבות בעלי הזכויות בשכונת גבעת חולון ובהם העותרים, יוקצו זכויות במגרשים חדשים שניתן יהיה לממשם.

התכנית קובעת פינויים כתנאי לביצועה, שעיקרם פינוי ושיקום אתר פסולת, פינוי בית מטבחים קיים, ופינוי המבנים הקיימים בשטח המיועד בתכנית לפארק חולות.

1.ב. הליכי ההתנגדות לתכנית

לתכנית הוגשו התנגדויות מצד גורמים רבים, בהם העותרים, החברה להגנת הטבע וכן עיריית בת-ים והועדה המקומית לתכנון ולבניה בת-ים (להלן, ביחד: הועדה המקומית בת-ים).

בהתנגדות מטעם **העותרים** הלינו האחרונים על כוונת הועדה המקומית להפוך את שכונת גבעת חולון לשטח ציבורי פתוח וטענו, כי ניתן היה להותיר את בתי השכונה על כנם במסגרת פארק החולות אשר עתיד להיות מוקם על פי התכנית. עוד טענו העותרים להתעמרות ולהזנחה, משך שנים, מצד עיריית חולון והועדה המקומית, וזאת באמצעות יצירת קיפאון תכנוני ("מצור תכנוני", כלשונם) ואילוץ למגורים בתנאים בלתי אפשריים, תוך הזנחת התשתיות המשרתות את השכונה ותושביה. נטען גם להתנהלות פסולה מצד העירייה והועדה המקומית בעת קידומה של התכנית, ובכלל זאת להשמטת שם השכונה ממסמכי התכנית, הכל במטרה להתחמק מתשלום פיצויים לעותרים בגין התכנית (העתק ההתנגדות מטעם העותרים צורף כנספח ב' לעתירה).

בהתנגדות מטעם **החברה להגנה הטבע** נטען, כי התכנית מעמידה בסכנה מערכות אקולוגיות ובתי גידול הכוללים אוכלוסיות עשירות של צמחים ובעלי חיים, בהם מינים מוגנים, נדירים ובסכנת הכחדה. נטען, כי למרות ששימור שטח החולות נזכר בגדרי מטרות התכנית, הרי שהיקף השטח שיועד בתכנית ל"לב השמור" איננו מספק והוא עלול להמיט אסון על המערכת האקולוגית שבמקום. להתנגדות צורפה חוות דעת אקולוגית מטעמו של ד"ר עודד כהן.

ההתנגדות מטעם הועדה המקומית בת-ים התייחסה לשטח המצוי בצידה המערבי של דרך איילון, שגודלו כ-240 דונם (להלן: שטח ההתנגדות), המשמש כיום כאזור ספורט. שטח ההתנגדות מהווה כ-5% משטח התכנית והוא מצוי בתחום האורבני של העיר בת-ים, אך כלול בתחום שיפוטה של עיריית חולון. על פי היעוד העתידי אמור היה השטח לשמש כאזור מסחר, תעסוקה ומגורים. הועדה המקומית בת-ים טענה, כי שינוי ייעוד אזור הספורט לאזור מסחר ותעסוקה יגרום לפגיעה קשה באזור העסקים הקיים בתחום העיר בת-ים, הממוקם ממערב לתכנית, ויצור תחרות בלתי הוגנת עם שטחי התעסוקה בחולון.

ההתנגדויות ותשובת הועדה המקומית להתנגדויות נשמעו לפני הועדה המחוזית ביום 3.12.12, וביום 1.1.13 ערכה הועדה המחוזית סיור בשטח התכנית.

ביום 7.1.13 קיבלה הועדה המחוזית החלטת ביניים, שלפיה תשקול לשנות את התכנית המופקדת בהתאם למספר עקרונות, שהרלבנטי בהם לענייננו הוא ביטול השטח שביעוד "תכנון לעתיד", המצוי, כאמור, בחלק הדרומי של פארק החולות, שבו תוכננו בנייתן של 1,500 יח"ד, וזאת לטובת הרחבת שטח פארק החולות. בהתאם לכך, הורתה הועדה המחוזית לוועדה המקומית להגיש לעיונה, בתוך שלושה שבועות, תשריט מתוקן בהתאם לעקרונות האמורים, כאשר לאחר קבלת התשריט תשוב ותתכנס הועדה המחוזית.

ביום 3.2.13 דנה הועדה המקומית בהחלטת הביניים של הועדה המחוזית וגיבשה את המלצתה, שלפיה התכנית תאושר בנוסח שהופקד, אולם היא תכלול הנחיה שלפיה בעת התכנון המפורט ישקלו מוסדות התכנון בחיוב את ביטול השטח שביעוד "תכנון לעתיד" ואת העתקת זכויות הבניה שבו לחלק הצפוני של פארק החולות, בתחומי תא השטח ת/12, שבו מצויה גם שכונת גבעת חולון, כאשר במסגרת הכנת ואישור התכניות המפורטות, תבחן ותוכרע גם ההתייחסות התכנונית לקיומם של בתי שכונת גבעת חולון.

1.ג. החלטת הועדה המחוזית מיום 5.3.13

ביום 5.3.13 החליטה הועדה המחוזית לדחות את מרבית ההתנגדויות שהוגשו ולאשר את התכנית, אולם זאת בכפוף להגדלה של השטח שיועד בתכנית המופקדת לפארק חולות, וכן בכפוף להוספת הוראות אשר נועדו להבטיח את זכויות תושבי גבעת חולון, ובהם העותרים. בהחלטתה, דחתה הועדה המחוזית את המלצת הועדה המקומית מיום 3.2.13 וקבעה, כי הן השטח שבצפון הפארק והן השטח שבדרום הפארק ייועדו לפארק חולות (העתק ההחלטה מיום 5.3.13 צורף כנספח ג' לעתירה);

הועדה המחוזית קיבלה את עמדת החברה להגנת הטבע, שלפיה יש להרחיב את שטח פארק החולות, באופן שיאפשר הותרת מרחב טבעי גדול יותר לשם הבטחת קיומה וחוסנה של מערכת אקולוגית בת קיימא, אשר תשמר את ערכי הטבע שקיימים בשטח. אי לכך, הורתה הועדה המחוזית על ביטול השטח שביעוד "תכנון לעתיד" לטובת הגדלת פארק החולות, כאשר 1,500 יח"ד שתוכננו בשטח האמור יתווספו לשטח שיועד בתכנית למגורים, וזאת בכדי לאפשר ניצול טוב יותר של

הקרקע. הועדה המחוזית הורתה גם על צמצום שטחי הבנייה בשטח הטבעת ההיקפית הראשית של הפארק מ-5,000 מ"ר ל-2,500 מ"ר, וזאת על מנת **"לאפשר כניסה מבוקרת של הציבור אל הפארק והעברת ידע של הפארק כמשאב טבע ייחודי במטרופולין תל אביב, בבחינת שימוש נלווה בלבד"**. עוד הורתה הועדה המחוזית על ביטול השימושים המוצעים בסעיף 4.13.1 ט' להוראות התכנית: מועדונים קהילתיים, מבנים לתנועות נוער, מבנים לסדנאות, בתי אוכל ומנהלת הפארק (ראו סעיף 7 להחלטתה).

במקביל, דחתה הועדה המחוזית ברובה את ההתנגדות שהוגשה מטעם **תושבי גבעת חולון ובכללם העותרים**, אולם, זאת, כאמור, בכפוף להוספת הוראות אשר נועדו להבטיח את זכויות תושבי גבעת חולון (סעיף 8 להחלטתה);

אשר לטענה כי שם השכונה "גבעת חולון" הושמט ממסמכי התכנית וכי יחד עמו הושמט גם זכר השכונה, קבעה הועדה המחוזית, כי על אף העדר ציון שם השכונה, הרי שהשכונה סומנה בתשריטת התכנית במצב הקיים, כאשר ברקע התכנית מסומנים הבתים הקיימים, כך שאין לקבל את הטענה כי התכנית התעלמה מקיומה של השכונה.

אשר לטענה כי תושבי שכונת גבעת חולון יהיו במצב של אי ידיעה לגבי התכנית מאחר שהיא קובעת שתמהיל הבניה ייקבע במסגרת תכניות מפורטות עתידיות, קבעה הועדה המחוזית, כי התכנית הינה תכנית מתארית וכי מכוחה יאושרו תכניות מפורטות שיגדירו את תמהיל הבניה הסופי ולהן ניתן יהיה להתנגד.

אשר לטענה כי הותרת שכונת גבעת חולון על כנה מהווה חלופה תכנונית ראויה יותר מאחר שקיומה ממשיך רצף בינוי ישיר לשכונת קריית שרת, קבעה הועדה המחוזית, כי שכונת גבעת חולון ממוקמת כיום בתחום מ"מ 2 (רעש מטוסים) על פי תמ"א 2/4, בו חלות מגבלות בניה, וכי מגורים באזור כזה אינם מגורים איכותיים ועל כן, ובשים לב להיקפה המוגבל של השכונה, ראוי מבחינה תכנונית לייצר לה חלופות טובות יותר.

אשר לטענה כי התכנית אינה קובעת מנגנון פיצוי למתנגדים, לרבות לגבי הנזק המידי שצפוי למתנגדים כתוצאה מהקפאה של המצב התכנוני, וכי אין בתכנית הוראות לפתרון הקיפאון התכנוני שצפוי להימשך בתקופת הביניים עד לאישור התכניות המפורטות, קבעה הועדה המחוזית, כי התכנית הינה תכנית מתארית שאינה כוללת איחוד וחלוקה ולפיכך היא אינה יכולה לתת זכויות למאן שהוא במנותק מהאחרים, וכי תושבי גבעת חולון יקבלו את התמורה עבור זכויותיהם בהליך האיחוד והחלוקה בשלב התכניות המפורטות ועל פי השווי היחסי של המקרקעין לפי המצב התכנוני ערב אישורה של התכנית. יחד עם זאת, ובשים לב לעובדה שהנכסים בתחום התכנית משמשים כבתי מגורים של העותרים, קבעה הועדה המחוזית, כי יתווספו לתכנית הוראות מעבר, כדלקמן: א. בעלי הנכסים בשכונת גבעת חולון יקבלו את זכויותיהם במסגרת התכנית המפורטת הראשונה שתאושר מכוח התכנית; ב. פינוי שכונת גבעת חולון יתאפשר רק עם תחילת ביצוע התכנית המפורטת הראשונה (אשר תקצה, כאמור, זכויות לבעלי הזכויות בשכונה), או במועד אחר שיקבע בתכנית המפורטת; ג. עד למועד פינוי שכונת גבעת חולון ניתן יהיה להמשיך ולהשתמש בבניינים

הקיימים כדין למגורים; ד. כל זמן שימשך השימוש למגורים בשכונת גבעת חולון, תתאפשר הוצאת היתר בנייה לשיפוץ (לא כולל הרחבה) של המבנים, בתנאים הקבועים שם.

אשר לטענה כי בגדר חישוב הזכויות "ערב התכנית" אין כל התייחסות לקיפאון התכנוני שהיה בשכונה שנים רבות, ולכן יש לקחת בחשבון בחישוב שווי הנכסים גם את שוויים של נכסים מקבילים בסביבה בעלי מאפיינים דומים (אותם העירייה מעוניינת לפתח ולא לפנות), קבעה ההועדה המחוזית, כי חישוב הזכויות ייקבע במסגרת הכנת התכניות המפורטות, בהן יבוצע הליך האיחוד והחלוקה וכן יקבע השווי היחסי הנכנס, וכי תכניות אלה תעמודנה לעיון הציבור וניתן יהיה להתנגד להן.

אשר לטענה כי התכנית אינה תוחמת בלוח זמנים את תקופת הכנת התכניות המפורטות, וכי לנוכח הקיבעון התכנוני של השכונה יש להגביל התקופה להכנת התכניות המפורטות לשלוש שנים בלבד, קבעה הועדה המחוזית, כי לנוכח מורכבות התכנית קביעת לוח זמנים נוקשה עלולה לסכל את מימושה ולהוריד לטמיון את המאמץ והמשאבים הרבים שהושקעו בה.

כאמור, הועדה המחוזית דחתה בהחלטתה את **המלצת הועדה המקומית מיום 3.2.13** וקבעה, כי הן השטח שבצפון הפארק והן השטח שבדרום הפארק ייועדו לפארק חולות. הנימוקים שעל בסיסם דחתה הועדה המחוזית את המלצתה של הועדה המקומית היו זהים לאלה שעל בסיסם נדחתה טענת העותרים שלפיה מן הראוי להותיר את שכונת גבעת חולון ביעוד למגורים. היינו, כי ראוי מבחינה תכנונית-סביבתית לקבל את עמדת החברה להגנת הטבע ולייעד שטח נוסף לטובת הרחבת פארק החולות הייחודי, שהינו בעל חשיבות ציבורית על עירונית, מה גם שבשל מגבלות הבניה שחלות על השטח שבייעוד "תכנון לעתיד" מכוח תמ"א 2/4, המגרש נחות לשימוש למגורים.

הועדה המחוזית קיבלה בחלקה גם את ההתנגדות שהגישה הועדה מקומית בת-ים ביחס לשטח ההתנגדות והורתה על צמצם שטח התעסוקה, כך שכמחציתו יוסב מאזור תעסוקה למגורים (סעיף 6 להחלטתה).

ד.1. בקשת רשות הערר שהגישו העותרים

לאחר קבלת החלטת הועדה המחוזית, פנו העותרים ליו"ר הועדה המחוזית בבקשת רשות ערר על החלטת הועדה המחוזית לאשר את התכנית, לפי [סעיף 110 לחוק התכנון והבניה](#), תשכ"ה-1965. (העתק הבקשה צורף כנספח ד' לעתירה).

ביום 5.5.13 דחתה יו"ר הועדה המחוזית את בקשת רשות הערר שהגישו העותרים, וזאת מהטעם שטענות העותרים נוגעות אך לעניינם הצר ביחס לבתיהם ואין בהן כל עניין בעל השלכה רוחבית, או בעל חשיבות ציבורית, או המערור מחלוקת ציבורית קשה (העתק ההחלטה צורף כנספח ה' לעתירה).

ה.1. ערר הועדה המקומית

ביום 9.4.13 הגישה הועדה המקומית לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה (להלן: המועצה הארצית) ערר על החלטת הועדה המחוזית מיום 5.3.13 (ערר 13/13). ערר נוסף הוגש מטעם הועדה המקומית לתכנון ולבניה בת-ים, בו עתרה הועדה המקומית להותרת שטח ההתנגדות בייעודו המקורי לספורט (ערר 22/13).

במסגרת ערר הועדה המקומית נטען, כי אין הצדקה תכנונית להגדלה נוספת של השטח שיועד בתכנית המופקדת לפארק חולות. נטען בהקשר זה, כי ברוב תחומה הדרומי של העיר חולון חלות מגבלות בניה הנובעות מהוראות תמ"א 2/4, וכי כתוצאה מכך שטח השצ"פ בתכנית הוא עצום, באופן חסר תקדים ביחס לתכניות מתאר מקומיות במחוז התכנון גוש דן. נטען, כי חרף האמור החליטה הועדה המחוזית להגדיל את פארק החולות, לרבות הגדלת "הלב השמור" שבפארק, ובכך לשנות את ייעודם של מאות דונמים נוספים לשצ"פ, על חשבון ייעודי קרקע שונים. על פי הטענה, המדובר בשינוי מהותי של התכנית, המפר את האיזון התכנוני-חברתי-כלכלי שבבסיסה וניכר כי הועדה המחוזית התעלמה מהנסיבות העובדתיות והתכנוניות שהובילו להקמת הפארק ומצרכיה התכנוניים הנוכחיים והעתידיים של העיר חולון, המחוז והמדינה, לדירות מגורים בתמהיל מגוון, לתשתיות ולמוסדות ציבור.

הועדה המקומית טענה עוד, כי אין הצדקה לביטול מוחלט של השטח שביעוד "תכנון לעתיד", לשם הגדלת פארק החולות, וכי ההחלטה אינה מידתית ואינה סבירה. נטען בהקשר זה, כי החלטתה של הועדה המחוזית לבטל כליל את ניצולו של השטח הנ"ל לבנייה, לצורך צירוף פארק החולות, מונעת את ניצולו העתידי לבנייה, וכי אי קבלת המלצת הועדה המקומית בעניין זה מביאה לתוצאה תכנונית שהיא בלתי מידתית ובלתי סבירה ולפיה הן השטח הדרומי והן השטח הצפוני של מר"ם 2 ייעודו לפארק חולות וזאת על חשבון השטחים לבינוי.

הועדה המקומית הוסיפה וטענה, כי העתקת 1,500 יח"ד, שאמורות היו להיבנות בשטח שביעוד "תכנון לעתיד", לתוך שטחי מגורים אחרים בתחום התכנית, פוגעת במגוון טיפוסי המגורים ומפחיתה בצורה בלתי מידתית ובלתי סבירה את כמות יחידות הדיור לבניה בצפיפות נמוכה, וכי החלטה זו עלולה למנוע אפשרות לבנייה צמודת קרקע בעיר חולון, דבר שיביא להגירה שלילית של אוכלוסייה מבוססת של משפרי דיור. נטען עוד, בהקשר זה, כי בנוסף לביטול השטח שביעוד "תכנון לעתיד" לצורך הגדלת הפארק, קבעה הועדה המחוזית שטחים נוספים שבמסגרת התכניות המפורטות לפחות 50% משטחם יהווה המשך רציף לפארק, באופן שיביא להגדלה בלתי סבירה של הצפיפות בתכנית המופקדת.

עוד טענה הועדה המקומית, כי לא היה מקום לקבל את התנגדות החברה להגנת הטבע ולהורות על צמצום כמות שטחי הבניה למטרות ציבוריות ותפעוליות בשטח הטבעת ההיקפית הראשית של הפארק ועל ביטול חלק מהשימושים המיוחדים. נטען בהקשר זה, כי בהיות פארק החולות פארק קולט קהל, ברור לחלוטין שהשימושים המיוחדים, לרבות שירותי הסעדה ומנהלת הפארק, מהווים חלק אינטגרלי מהפארק, וכי אין לבטל שימושים אלה באשר הם נדרשים ישירות לצרכי הפארק ותחזוקתו ולצורך מתן שירותים נאותים לקהל המבקרים בו.

1.1. העתירה שהגישו העותרים בקשר עם התכנית, הבקשה לצו ביניים והדיון מיום 29.9.13 ביום 4.8.13 הגישו העותרים את העתירה שלפני, בה התבקש בית המשפט להורות על ביטול החלטתה של הועדה המחוזית מיום 5.3.13, שבמסגרתה דחתה הועדה המחוזית את התנגדות העותרים ונתנה תוקף לתכנית, או למצער להורות על החזרת הדיון לוועדה המחוזית, על מנת שזו תדון בטענות העותרים שמהן, כך נטען, התעלמה הועדה המחוזית בהחלטתה. לחילופין, התבקש בית המשפט להורות על ביטול החלטת יו"ר הועדה המחוזית מיום 5.6.13, שבמסגרתה נדחתה בקשת העותרים ליתן להם רשות לערור על החלטת הועדה המחוזית לפני המועצה הארצית, ועל קיום דיון בערר לפני המועצה הארצית.

העתירה הוגשה כנגד הועדה המחוזית, הועדה המקומית והעירייה, וכן כנגד כל מי שהיה צד להליכי הערר לפני המועצה הארצית, הם המשיבים 4-26. בעתירתם, העלו העותרים את מרבית הטענות שהעלו לפני הועדה המחוזית במסגרת התנגדותם לתכנית ועוד טענו, כי הועדה המחוזית התעלמה ממרבית טענותיהם, כי הועדה המחוזית, בהחלטתה לאשר את התכנית, לא נתנה משקל לעובדה, כי במשך עשרות שנים נמנעו הועדה המקומית והעירייה, באופן מכוון, מלקדם את התכנון המפורט בשכונת גבעת חולון, וכי התכנית דן מנציחה את הקיפאון התכנוני בכך שהיא קובעת כי הליך הקצאת הזכויות במגרשי הבניה החדשים בתחום התכנית יבוצע רק במסגרת התכנון המפורט, שלא תוחם בסד זמנים מוגדר. בד בבד עם העתירה, הגישו העותרים בקשה לקבלת צו ביניים, שיאסור על מוסדות התכנון להוציא את התכנית לפועל, בכל דרך שהיא, עד להכרעה בעתירה.

ביום 29.9.13 התקיים לפני דיון בבקשה לצו ביניים, שבסופו הצעתי, כי העותרים יצורפו כמשיבים לערר שהגישה הועדה המקומית למועצה הארצית, וכי הבקשה לצו ביניים תמחק. הצעתי אכן התקבלה ולפיכך הורתני, כי מיד עם קבלת החלטת המועצה הארצית, יבהירו העותרים האם יש צורך בהמשך הדיון בעתירה, וכי במידת הצורך יינתנו הנחיות באשר להמשך ניהול ההליך. במהלך הדיון גם נערתתי לבקשת המשיבות 24 ו-25, הן עיריית בת-ים והועדה המקומית בת-ים, והורתני על מחיקתן מהעתירה, כשעוד קודם לדיון נמחקו גם המשיבים 5 ו-8 מהעתירה.

1.1. הדיון בערר לפני המועצה הארצית והחלטתה מיום 15.5.14 בעקבות החלטתי מיום 29.9.13 צורפו העותרים כמשיבים לערר הועדה המקומית ובהתאם הגישו את תגובתם לערר וטענו כי יש לקבל את ערר הועדה המקומית בכל הנוגע להחרגתו של תא שטח מ/12 מפארק החולות, אולם זאת תוך הותרת בתי השכונה על כנם. בתגובתם לערר שבו העותרים וטענו לנזקים בעקבות הקיפאון התכנוני אשר נכפה עליהם במשך שנים רבות ועוד טענו כנגד שינוי היעוד של שכונתם והעתקת זכויותיהם למתחם אחר, וזאת, לטענתם, תוך העדפת "הגדלה של פארק חולות ואינטרסים של יחמורים, שועלים ושאר בעלי חיים וצמחים (שכבודם במקומם מונח) על פני זכויות היסוד של המשיבים לביתם ואדמתם".

ביום 9.3.14 התקיים דיון לפני המועצה הארצית, שבמהלכו שבו העותרים וטענו נגד שינוי היעוד של שכונתם והעתקת זכויותיהם למתחם אחר, כאשר לעניין זה הדגישו העותרים את העובדה שבעוד שבמסגרת הליכי ההתנגדות לתכנית טענה הועדה המקומית כי לא ניתן להותיר את בתי השכונה על כנם לנוכח הוראות ומגבלות הרעש נשוא תמ"א 2/4, הרי שבמסגרת הערר שהגישה טוענת היא

היפוכם של דברים, היינו כי ניתן יהיה לבנות בשטח בו ממוקמת השכונה, וכי לפיכך היא מבקשת לשמור על זכותה לבנות בשטח זה בעתיד, על חורבות בתי השכונה.

ביום 15.5.14 התקבלה החלטת המועצה הארצית, שדחתה את ערר הועדה המקומית ואישרה את החלטת הועדה המחוזית מיום 5.3.13;

בפתח החלטתה, סקרה המועצה הארצית את הרקע להליכים לפניה, תוך שהדגישה את העובדה שהמאמצים לקדם את התכנית נמשכים שנים רבות, בשל גודלו ומורכבותו של השטח שבנדון, וכי **"התכנון של השטח הוא צורך אמיתי, לא רק של העירייה עצמה, אלא גם של בעלי הזכויות הספציפיים שאדמותיהם בתחומי התכנית, בפרט, ושל תושבי חולון בכלל"** (ראו סעיפים 1-7 להחלטתה). לאחר הדברים האלה, סקרה המועצה הארצית בהרחבה את טענות הועדה המקומית, כפי שמצאו ביטוי בערר (סעיפים 8-13 להחלטתה), ואת המענה שניתן לטענות אלה על ידי הועדה המחוזית (סעיפים 14-25 להחלטתה), החברה להגנת הטבע (סעיפים 26-33 להחלטתה) והעותרים (סעיפים 34-46 להחלטתה).

המועצה הארצית בחרה לפתוח את הדיון בסוגיית שטח פארק החולות, תוך שהדגישה לעניין זה את איזון האינטרסים הנדרש, תדיר, בגדרי הליכי תכנון, הן בכלל, הן בפרט במקרה הנדון לפניה, בציינה, כי (סעיפים 47-48 להחלטתה):

"התכנית מעלה על סדר היום את המתח בין אינטרסים שונים, חשובים כולם: המתח שבין שימוש ופיתוח מחד גיסא, לבין צרכי שמירת הטבע מאידך. בין צורכי ההווה מחד גיסא לבין שמירה על משאבים לטובת הדורות הבאים מאידך".

המועצה הארצית עמדה, תחילה, על חשיבותה של ההגנה והשמירה על שטחים פתוחים, ערכי טבע ואיכות הסביבה, בציינה לעניין זה, כך (סעיפים 49-50 להחלטתה):

"מוסדות התכנון בישראל מכירים בחשיבותה של ההגנה והשמירה על שטחים פתוחים, ערכי טבע ואיכות הסביבה כשיקול תכנוני בעל משקל רב. ... צורך זה בשימור השטחים הפתוחים התחזק עד מאד בעת האחרונה, שכן מדינת ישראל הפכה לאחת המדינות הצפופות ביותר בעולם המערבי. בהיעדר תכנון מתאים, השטח הבנוי ילך ויכסה את שטחי הנוף הפתוח, וכך יבואו לידי כליה ערכי הטבע והמורשת מבלי שניתן יהיה להחזיר את גלגלי הזמן והסביבה.... שטחים פתוחים הכוללים ערכי טבע ייחודיים, בית גידול לבעלי חיים וצמחים חלקם נדירים וחלקם בסכנת הכחדה ומקום לפנאי, נופש וטיולים, מהווים משאב ציבורי שיש לשמרו ביתר שאת ושיש לחנך את הציבור לשמירה עליו."

לצד זאת, המועצה הארצית עמדה גם על הצורך הציבורי במתן מענה לצרכי הפיתוח ולפתרונות דיור (סעיפים 51-54 להחלטתה):

"אלא שהשמירה על משאבי הקרקע אינה צורך בלבדי ויחיד: הצורך הציבורי במתן מענה לצרכי הפיתוח ובכלל זה פתרונות דיור מהווה גם הוא שיקול תכנוני-חברתי-כלכלי מן המעלה הראשונה לאור ההחרפה במצוקת הדיור בישראל. מדינת ישראל משוועת לקרקעות דיור. הביקוש הגבוה לדיור לעומת ההיצע הנמוך הרחיק שכבות רבות באוכלוסייה מהגשמת החלום והצורך האנושי לבית בישראל. ברי כי בין הגורמים להחרפת הבעיה, קיימים גם גורמים תכנוניים, כגון תכנון וניצול לא יעילים של הקרקעות. התמודדות עם עודפי הביקוש ויצירת היצע על ידי הבטחת מלאי תכנוני זמין, והסרת חסמים בתכניות המצויות בצנרת של מוסדות התכנון, היא צו השעה, משימה לאומית וחובה המוטלת על מוסדות התכנון. הירתמות מוסדות

התכנון למשימה הלאומית מתבטאת בהובלת מדיניות של מקסום הקרקע ע"י אפשרויות תכנוניות שונות כגון בניה לגובה, העלאת הצפיפות בהתאם לתמ"א 35 והוספת יחידות דיור."

המועצה הארצית עמדה על האיזון הנדרש במקרה הנדון לפניו, בזו הלשון (סעיפים 55-57 להחלטתה):

"במצב בו נמצאים אינטרסים מתנגשים, יש לאזן ביניהם. דיני התכנון מכירים בכך שאינטרס אחד נסוג בפני האחר והאחר בפני האחד, באופן שלא פעם אף אחד מהם לא זוכה להתממש במלואו. החיפוש אחר התכלית המיטבית אינו פשוט. מטבע הדברים, אינטרסים שונים ומגוונים עשויים להתנגש במהלך ההליך התכנוני. ההתנגשות שאנו נדרשים לה כאן – בין אינטרס הניצול המרבי של הקרקע לבניה למול האינטרס של שמירה על הסביבה הטבעית – היא אך דוגמה להתנגדות שכזו.... במסגרת האיזון הנדרש בכל מקרה ומקרה, לעיתים תכליות שונות ואף תכליות ציבוריות נסוגות כדי להגשים תכליות תכנון חשובות המקדמות את האינטרס הציבורי.. עלינו לתת איפוא מענה לצרכי ציבור רבים ומגוונים, אך טבעי הוא שצרכי שמירת הטבע יתנגשו עם צרכי הפיתוח והקדמה, והשאלה – שהמענה לה אינו פשוט כלל ועיקר – היא מהי נקודת האיזון בכל מקרה קונקרטי."

על רקע האמור, הכריעה המועצה הארצית בסוגיה המונחת לפתחה, כך (סעיפים 58-76):

"בהתאם לתמ"מ 5, השטח נושא המחלוקת בתכנית הוא פארק חולות כלל עירוני ייחודי לשירות הציבור. חולות חולון ממוקמים בלב אזור עירוני צפוף בין חולון מצפון לראשון לציון מדרום. אין מחלוקת על ערכיות השטח...הסמיכות לעיר והקרבה אליה מקנה לשטח הערכי ממילא ערכיות נוספת. אנו רואים לנגד עינינו את החשיבות הרבה ב"טבע העירוני" דווקא בלב המדינה הצפופה, ובייחוד בעיר שיש בה מעט אזורים שנותרו בצורתם הטבעית שאליהם ניתן להגיע כדי לחוות את "הטבע" ומכירים בחשיבות החינוכית של שטח נגיש וסמוך.

באשר לצרכי הפיתוח: עפ"י דברי ההסבר, התכנית מכוונת לפיתוח אזור מגורים, תעסוקה ומסחר. התכנית נועדה "לאפשר את פיתוח המרקם העירוני של העיר חולון בתחום עתודת הקרקע האחרונה, הגדולה והמשמעותית של העיר", ללמדנו כי אפשר שלא ניתן יהיה לממש את תכליות הפיתוח בשטחים אחרים, אם אלה לא ימצאו את פתרונם בתחומי התכנית. בכלל זה צרכי המגורים שאינם רק צורך עירוני ראשון במעלה, אלא צורך לאומי....הצדדים כולם מכירים בחשיבות יצירת פתרונות דיור ובחשיבות השמירה על הפארק אך חולקים ביניהם על נקודת האיזון הראוי.

על פי התכנית המופקדת, השטח שבדרום הפארק יועד לתכנון עתידי למגורים. הוועדה המחוזית בהחלטתה לאשר את התכנית צירפה שטח זה לשטחו של הפארק. כעמדה חלופית העלו הוועדה המקומית והעירייה את האפשרות ליעד שטחים אחרים לתכנון למגורים בצפון הפארק בשטח שעליו יושבות היום שכונות מולדת וגבעת חולון, אלא שעמדה זו נדחתה אף היא בשל כך ששטח זה אינו יכול להיות מיועד למגורים בשל מגבלות הבניה בשטחי ההשפעה של שדה התעופה. סוגיה זו עוררה גם את המחלוקת מול תושבי שכונת גבעת חולון המעלים טענות נגד הוועדה המחוזית הגוזרת את דינה של שכונתם לפינוי ונגד העירייה המעדיפה את פינויים ובניית שכונה חדשה תחתיה. בחנו את החלטת הוועדה ומצאנו, כי היא מאזנת בין השיקולים באופן המיטבי, תוך שמירה על מכלול האינטרסים.

באשר לערכי הטבע, אלה נשמרים בצורה הטובה ביותר על ידי יצירת פארק חולות בגודל שמאפשר סביבת גידול טובה לצמחיה ובעלי החיים. כפי שהוסבר לנו בעת הדיון בערר, סוגיית הגודל המינימלי לפארק מסוג זה חיונית לשם הבטחת שימור החיים במסגרתו. חשיבות גודל השטח מתעצמת לנוכח העובדה כי עסקינן בשטח העתיד להיות מוקף בבינוי אינטנסיבי והשפעות אדם....

עפ"י החלטת הוועדה המחוזית, יבוטלו השטחים המסומנים "לתכנון בעתיד", והדרך המחברת ביניהם וייקבעו כשטח לפארק, ... אמנם, על ידי הרחבת היקפו של הפארק

באופן האמור לעיל גם החברה להגנת הטבע לא יוצאת ומלא תאוותה בידה, אך גודלו של הפארק הנוצר מכוח החלטת הוועדה המחוזית מאפשר את קיום המרחב האקולוגי כאמור.

באשר למציאת פתרונות הדיור, לטעמנו, נקודת האיזון הנכונה מצויה בפתרון שקבעה הוועדה המחוזית ולא בהקטנת שטחו של הפארק. על פי החלטת הוועדה המחוזית היקף יחידות הדיור שעתידות להיבנות לא יצומצם. ההיקף האמור ימשיך לעמוד על 13,700 יחידות דיור גם לפי התכנית המאושרת ובהתאם לתכנית המופקדת אלא שתחת בניה נמוכה ובניה חד קומתית תשתנה הפריסה ותעלה הצפיפות. המבנים בתחומי שטחי המגורים יבנו לגובה ויפנו את עתודות הקרקע לצורך הפארק.

השאלה היא אפוא שאלת פריסתם של מבני המגורים ושאלת העדפה של בנייה לגובה על פני בנייה נמוכה. בחירתה של הוועדה היא בהגדלת צפיפות ובניית מבנים גבוהים יותר. בנושא זה דעתנו היא כדעת הוועדה המחוזית הן במקרה הקונקרטי והן כגישה עקרונית. כך עונה התכנית על שתי תכליותיה המנוגדות לכאורה ומגשימה באופן ראוי הן את צרכי הפיתוח והן את צרכי השימור. הן את צרכי ההווה והן את צרכי העתיד. נבהיר כי הצפיפות על פי התכנית המאושרת תואמת את הקבוע בתמ"א 35, זוהי צפיפות ראויה ולא בוטה מדי. ככלל, בתכנון מודרני, במדינה קטנה, יש להעדיף בנייה לגובה באזור עירוני לעומת המרקם הכפרי שממשיך ומתאפיין בבנייה נמוכה. התפיסה הרווחת כיום היא תפיסה של ניצול יעיל של משאבי הקרקע באמצעות בנייה רוויה וגבוהה יותר..." (כל ההדגשות לעיל ולהלן שלי – מ' א' ג').

אשר לטענה, כי לא היה מקום להורות על צמצום כמות שטחי הבניה למטרות ציבוריות ותפעוליות בשטח הטבעת ההיקפית הראשית של הפארק ולהורות על ביטול חלק מהשימושים המוצעים, קבעה המועצה הארצית יש להשאיר את הפארק העירוני כפארק ולהתיר רק בטבעת החיצונית לו שירותי הסעדה מצומצמים שישמרו על אופיו הטבעי של השטח ולא יפגעו בגישה לפארק ולמערכת האקולוגית שלו.

לאחר הדברים האלה, פנתה המועצה הארצית לדון בעניינם של העותרים, אשר לעניינם, כאמור, התייחסה גם במסגרת ההכרעה בעניין פארק החולות;

בפתח דבריה ציינה המועצה הארצית, כי הגם שהעותרים צורפו כמשיבים לערר, הרי שלמעשה "טענותיהם מהוות חזית נוספת של התנגדות להחלטת הוועדה המחוזית" (ראו סעיף 79 להחלטתה). לאחר הבהרה זו, סקרה המועצה הארצית את המצב התכנוני החל על השכונה, עובר ולאחר אישור התכנית, ואת עמדת העותרים (סעיף 80 להחלטתה):

"ההיתרים לבניית המבנים בשכונה ניתנו בשנות ה-40, טרם חוקק חוק התו"ב. על פי תכנית ח/1/3 התקפה [על] השטח משנות ה-70, מדובר אמנם בשטח המיועד למגורים, אך לא ניתן לבנות מכוחה של תכנית זו בהיעדר תכנית מפורטת. המגבלות הנובעות מכך שהתכנית מצויה בתחום שטחי ההשפעה של שדה התעופה מונעות כיום כל פיתוח למגורים בתחומה. כאמור, טענתם יוצאת נגד חוסר עקביות (לשיטתם) בעמדת הוועדה המקומית המבקשת לפנות את שכונתם (בשל מגבלת הבינוי של שדה התעופה) אך מציעה באותה הנשימה את העתקת השטחים לתכנון עתידי לאותו המקום, ונגד עמדת הוועדה המחוזית, המורה, על פינייים."

לאחר הדברים האלה פירטה המועצה הארצית את עמדתה בעניין, בזו הלשון (סעיפים 84-81):

"לאחר שקילת הדברים הגענו למסקנה כי לאור ההגבלות הנובעות מתמ"א 2/4, מבחינה תכנונית, ממילא לא ניתן לקבוע זכויות לבניה בשטחה שכן מדובר בשטחי ההשפעה של שדה התעופה שאין להורות על בנייה למגורים במסגרתם. בנוסף, גם דינו של האזור והשכונה ממילא לקיפאון תכנוני. הפתרון המוצע על ידי הוועדה

המקומית אינו ישים אפוא, אך גם המצב כיום אינו מאפשר את שיפור איכות חיי התושבים ויצירתה של שכונת מגורים איכותית במקום.

הפתרון נעוץ אפוא בהליכי איחוד וחלוקה שיעשו במסגרת התכנית המפורטת ובמסגרתה יקבע ייעוד השטח לפארק ולתושבים יוקצו קרקעות בשטחים אחרים בהתאם להוראות הדין בנושא.

החלטתה הועדה המחוזית מבטיחה לדיירים פתרונות גם במסגרת שלביות התכנית וגם לאחריה. במסגרת שלביות התכנית, ההחלטה מורה לכלול בתכנית את ההוראות כדלקמן: א. עד למועד פינוי "גבעת חולון" ניתן יהיה להמשיך ולהשתמש בבניינים הקיימים כדין למגורים. ב. כל זמן שיימשך השימוש למגורים בשכונת "גבעת חולון" תתאפשר הוצאת היתרי בנייה לשיפוץ (לא כולל הרחבה) של המבנים, ככל שיתבקש, ו/או לדרישות בטיחות מאת הרשויות המוסמכות, וזאת מכוחם של היתרים מאושרים ו/או תכניות תקפות.

גם לאחר מימוש התכנית, ההחלטה מבטיחה פתרונות לדיירים באמצעות ההוראות הבאות: א. בעלי הנכסים בשכונת "גבעת חולון" יקבלו את זכויותיהם במסגרת התכנית המפורטת הראשונה שתאושר מכוח תכנית זו. ב. פינוי שכונת "גבעת חולון" יתאפשר רק עם תחילת ביצוע התכנית המפורטת הראשונה לתכנית זו, או מועד אחר שייקבע בתכנית המפורטת הראשונה.

לטעמנו, מעבר להבטחת זכויותיהם, הפתרון יעניק לתושבי השכונה גם מגורים איכותיים יותר ואיכות חיים נאותה. בנוסף, הפתרון הנ"ל יספק להם אפשרויות תכנוניות, בעוד שבמצב התכנוני הקיים, לא ניתן לקדם בניה באזור ממילא."

בנקודה זו התייחסה המועצה הארצית לטרוניית הועדה המקומית באשר לשינוי עמדת הועדה המחוזית בשלב אישור התכנית בכל הנוגע לגודל פארק החולות והשטח שביעוד "תכנון לעתיד", וזאת בהשוואה לעמדתה הראשונית בעת הפקדת התכנית, אשר תאמה את עמדת הועדה המקומית (ראו סעיף 85 להחלטתה). המועצה הארצית הדגישה לעניין זה את חשיבותו של הליך ההפקדה וההתנגדות, אשר נועד להגשים שני עקרונות יסוד בדיני התכנון והבנייה: שקיפות ושיתוף הציבור בהליכי התכנון, תוך שהבהירה, כי הגם שנציגי הועדה המחוזית חיוו דעה מוקדמת באשר לתכנית בעת קביעת התכנית להפקדה, אין בכך כדי לכבול אותם מלהחליט אחרת, לאחר שלב ההתנגדויות ושמיעת הציבור. המועצה הארצית הדגישה עוד, כי נציגי הועדה המחוזית, כרשות מנהלית הכפופה לכללי הצדק הטבעי, מחויבים להקשיב להתנגדויות בלב פתוח ונתון לשכנוע, ואלמלא כך ימצאו נגועים במשוא פנים (סעיפים 86-87 להחלטתה).

המועצה הארצית ציינה עוד לעניין זה, כך (סעיפים 89-99 להחלטתה):

"ככלל, שינוי עמדה טרם בא סיום ההליך התכנוני אל סופו אינו דבר פסול ויש לאפשרו במהלך ההליך התכנוני. איננו מקבלים את הגישה שלפיה משנפלה הכרעה אצל הועדה המחוזית, אין להרהר אחריה בהיעדר גילויים חדשים או בחינה מחודשת, כל שכן בשלב המיועד לכך כחוק. כל עוד הליכי התכנון מצויים בעיצומם, וטרם אושרה תכנית ופורסמה למתן תוקף, אין לראות את כל המעורבים בתהליך כמי שקנו להם הבטחה או הסתמכות שתכניתם תאושר במתכונת זו או אחרת או בכלל. המשמעות של העובדה שהליכי התכנון טרם הושלמו, היא כי המעשה התכנוני לא בא אל סיומו. אך מובן הוא, שאין להטיל חובה על מוסדות התכנון לאשר או להמליץ לאשר תכנית שאינה ראויה לטעמים, אך ורק משום שעד כה ובמהלך הליך קבלת ההחלטות הביעו עמדה חיובית ביחס לתכנית.

ועוד נוסיף את הדברים הבאים: אכן, הפקדת תכנית משקפת שלב תכנוני מתקדם. יחד עם זאת, הליך הגשת ההתנגדויות מחייב את הבחינה הנוספת של הועדה

המחוזית.. במקרה דנן נטען כי נציגי הועדה המחוזית ליוו את התכנית עוד בשלבים המוקדמים להפקדה, ואף תמכו ועודדו אותה. כאמור, אין בעובדה זו לחייב את הועדה המחוזית להחליט לאשר את התכנית, ובכל מקרה היה עליה לבצע חשיבה מחודשת לאחר שמיעת ההתנגדויות."

לאחר דחיית ערר הועדה המקומית, דנה המועצה הארצית בערר שהגישה הועדה המקומית בת-ים ומצאה לנכון לדחות אף אותו. יצוין, כי כנגד החלטה זו הגישה הועדה המקומית בת-ים עתירה, אשר נדחתה על ידי בית משפט זה ביום 1.3.15 (ע"מ 56633-06-14, לפני כב' השופטת ד' אבניאל).

1.ח. הבקשה לתיקון העתירה והדיון הנוסף בעתירה

ביום 11.6.14 הגישו העותרים "הודעה ובקשה לתיקון העתירה והבקשה למתן צווי ביניים", לה צורפה החלטת המועצה הארצית מיום 15.5.14. העותרים טענו בבקשתם, כי עיון בהחלטת המועצה הארצית מגלה, כי חלף התמודדות עם טענותיהם, בחרה המועצה הארצית לקבוע, באופן לקוני ובלתי ממצה, כי התכנית תבטיח לעותרים מגורים איכותיים יותר ואיכות חיים נאותה, וזאת ללא כל הסבר או התייחסות ממשית לטענות העותרים. העותרים ביקשו, כי בית המשפט יאפשר להם לתקן את העתירה והבקשה לצו ביניים, כך שאלה יתייחסו אף להחלטת המועצה הארצית ובתוך כך להורות על צירופה כמשיבה לעתירה.

לאחר קבלת תגובות המשיבים לבקשה, נקבע דיון בעתירה, שהתקיים ביום 25.1.15. במהלך הדיון, המלצתי לעותרים למחוק את העתירה, ובשלב זה ללא הוצאות, וזאת בשים לב לכך שכל טענותיהם נבחנו על ידי המועצה הארצית במסגרת ערר הועדה המקומית. המשיבים 10-12, 17 ו-18, אשר הגישו בשעתו התנגדויות לתכנית ובמהלך הדיון לפני הודיעו כי הם תומכים בעמדת העותרים, נעתרו להצעתי, ולפיכך נמחקו מהעתירה. אולם, העותרים, וכן המשיבים 6 ו-7, עמדו על בירור העתירה לגופה, ולפיכך הורתי לצדדים להגיש את סיכום טענותיהם בכתב, ופסק הדין ניתן לאחר שהתקבלו כל הסיכומים, לרבות סיכומי תשובה מטעם העותרים.

אציין, כי לאחר הגשת הסיכומים ובטרם ניתן פסק הדין, נמחקה מהעתירה גם המשיבה 4, חברת החשמל לישראל, וכי יתר המשיבים (למעט, כאמור, החברה להגנת הטבע והמשיבים 6 ו-7), לא הביעו כל עניין בהליך.

2. טענות הצדדים בתמצית

העותרים טוענים, כי החלטות מוסדות התכנון לאשר את התכנית הינן בלתי סבירות באופן קיצוני, באשר הן כופות על העותרים פינוי כוחני מבתי המגורים שלהם, וזאת תוך העדפת צורך ציבורי שולי, אשר ממילא מסופק במסגרת הפארק הקיים בתכנית, על פני זכויות היסוד שלהם, וחרף קיומן של חלופות ראויות יותר, פוגעניות פחות. נטען, כי הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מביאים בחשבון את הקיפאון התכנוני אשר היה מנת חלקם של העותרים במשך עשרות שנים, כמו גם את העובדה שבעוד שבנוסח המקורי של התכנית ביקשה הועדה המקומית לפנות את השכונה ולהפוך את שטח השכונה לחלק מפארק החולות, לכאורה בשל מגבלות הוראות הרעש נשוא תמ"א 2/4, הרי שכאשר הועדה המחוזית קבעה כי השטח שביעוד "תכנון לעתיד" יבוטל לטובת הרחבת פארק החולות,

הגישה הועדה המקומית ערר, שבמסגרתו ביקשה להפוך את שטח מ/12, שבו מצויה השכונה, לשטח ביעוד "תכנון לעתיד".

העותרים טוענים עוד, כי החלטות מוסדות התכנון לאשר את התכנית התקבלו תוך התעלמות מטענותיהם, וכי הן נגועות בפגמים מהותיים היורדים לשורשם של דברים. נטען, כי כתוצאה מכך קיבלו מוסדות התכנון החלטות על יסוד אמירות ומסקנות סתמיות ובלתי מבוססות, הן ביחס לאיכות החיים במקום והן ביחס לרעש המטוסים, אשר תורם, כביכול, להעדרה של איכות חיים בשכונה.

הועדה המחוזית טוענת, כי התכנית נשוא ענייננו נשקלה בכובד ראש על ידי שלוש ערכאות תכנון, לרבות המועצה הארצית, וכי בהחלטותיהם של מוסדות התכנון ניתן מענה ענייני לכל טענות העותרים. על פי הטענה, העובדה שהעותרים אינם שבעי רצון מהתכנית, או ליתר דיוק חוששים כי לא יהיו שבעי רצון מהתכנית המפורטת, אינה צריכה להפוך את בית המשפט ל"מתכנן על", באופן שיידרש הוא לשקול בעצמו את השיקולים התכנוניים ששקלו גופי התכנון בכלל, והמועצה הארצית בפרט, אשר התייחסה לא רק לטענות העותרים, אלא גם לשיקולים שנשקלו על ידי הועדה המקומית והועדה המחוזית.

הועדה המקומית ועיריית חולון טוענות, כי באמצעות העתירה מבקשים העותרים להפוך את בית משפט זה ל"מתכנן על", אשר יפעיל את שיקול דעתו התכנוני במקומן של הועדה המחוזית והמועצה הארצית. על פי הטענה, כל הטענות שמועלות בגדרי העתירה נבחנו לפני ולפנים על ידי הועדה המחוזית ועל ידי המועצה הארצית ולא נפל כל פגם בהחלטותיהן. נטען גם, כי אין כל יסוד לטענת "האווירה" שמייצרים העותרים כאילו הועדה המקומית והעירייה נמנעו באופן מכוון מלקדם תכנון מפורט לשכונת גבעת חולון אשר יאפשר את פיתוח השכונה, וכי המניעה בקידום התכנון בשכונה נכפתה עליהן מכוח הוראות סטטוטוריות שלא בשליטתן.

החברה להגנת הטבע טוענת, כי שכונת גבעת חולון גובלת ב"לב השמור" של פארק החולות והיא מהווה, למעשה, שטח חיץ בין פארק החולות, המתפקד כשמורת טבע, לבין "הטבעת ההיקפית", המתפקדת כשטח ברמת פיתוח נמוכה. נטען, כי שטח חיץ כזה, אשר בו אסורה כל בנייה, הינו חיוני ונדרש כדי למתן את השפעות השוליים השליליות העלולות לפגוע בתפקוד הסביבתי של "הלב השמור", כגון תאורה, רעש, או יצירת פסולות. נטען, כי לאור האמור, הותרת שכונת גבעת חולון במקומה חותרת תחת יסודות התכנית והיא מאיינת למעשה את ההיגיון התכנוני של פארק החולות, ומכאן שאין מקום להתערב בהחלטת מוסדות התכנון לאשר את התכנית.

המשיבים 6 ו-7, התומכים בעתירה, מצטרפים, הלכה למעשה, לכל טענות העותרים, כפי שאלה מצאו ביטוי בעתירה, בבקשה לתיקון העתירה, ובסיכומי העותרים.

3. על מסגרת הדיון והיקף הביקורת השיפוטית בענייננו

כאמור, בעתירה המונחת לפני מלינים העותרים על החלטת מוסדות התכנון להפוך את שכונת גבעת חולון לשטח ציבורי פתוח, וזאת חלף מציאת פתרון תכנוני אחר. כפי שיובהר להלן, על אף

שהעותרים טוענים בעתירתם כי החלטות מוסדות התכנון בעניינם התקבלו תוך התעלמות מטענותיהם, הרי שהלכה למעשה כל הטענות המועלות בעתירה נבחנו לפני ולפנים על ידי הועדה המחוזית ונדחו בהחלטה מפורטת ומבוססת, ובהמשך גם על ידי המועצה הארצית, שהיא המוסד התכנוני העליון במדינה.

העותרים טוענים, כי החלטות מוסדות התכנון לאשר את התכנית נגועות ב"פגמים חמורים" ו"בחוסר סבירות קיצוני היורד לשורשם של דברים". כפי שיובהר להלן, לא מצאתי ממש בטענות העותרים ולטעמי החלטות מוסדות התכנון לאשר את התכנית בדין יסודן, ובוודאי שלא ניתן לומר כי הן חורגות ממתחם הסבירות.

אולם, בטרם אפרט את עמדתי אזכיר מושכלות יסוד, הנוגעות להיקף ההתערבות של בית משפט זה בהחלטות מוסד תכנוני;

כידוע, התפקיד והסמכות לעסוק בתכנון מסורים לרשויות התכנון, אשר בידיהן הכלים והידע המקצועי. בית המשפט העליון חזר ופסק, כי בית המשפט לא נועד לשמש כמוסד תכנון או כמוסד תכנון-על, העומד מעל רשויות התכנון המוסמכות (ראו, בין רבים: [בג"ץ 6572/13 יעקב ברקאי נ' שר הפנים](#) (2014); [עע"מ 6937/11 הוועדה המקומית לתכנון ובניה דרום השרון נ' רחל שטרית](#) (2013); [בג"ץ 3017/05 חברת הזרע \(1939\) בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, משרד הפנים](#) (2011); [עע"מ 9057/09 איגור נ' השמורה בע"מ](#) (2010); [עע"מ 4881/08 אלמוג אילת \(מ.ד.ע.\) 2000 בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה אילת](#) (2010); [עע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע](#) (2006); [בג"ץ 10242/03 מילובלובסקי נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד נח\(6\)](#) 678, 673 (2004)).

אכן, "בית-המשפט אינו שם עצמו בנעליהן של רשויות התכנון ואין הוא מעמיד את שיקול דעתו שלו תחת שיקול דעתן המקצועי של אותן רשויות" ([עע"מ 2418/05 מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה](#), פסקה 9 לפסק דינה של כב' השופטת א' חיות (2005)). התערבותו של בית המשפט בפעילותם של מוסדות התכנון מוגבלת למקרים בהם התקיימו עילות מובהקות כדוגמת חריגה מסמכות, חוסר תום לב, או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות (שם; וכן ראו [עע"מ 3478/07 ביקל נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז](#), פסקה 30 (2009), להלן: [עניין ביקל](#)).

לאחרונה, חזרה ועמדה כב' הנשיאה מ' נאור בהרחבה על מושכלות יסוד אלו ב**[בג"ץ 8824/13 כפר הס מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' שר הפנים](#)** (ניתן ביום 25.7.16, להלן: **עניין כפר הס**); בפסקה 14 לפסק דינה:

"מרבית הטענות המועלות בעתירות שלפנינו מכוונות, לאמיתו של דבר, נגד תבונתן של החלטות מוסדות התכנון.. מדובר בשאלות תכנוניות מקצועיות מובהקות שהסמכות להכריע בהן מסורה למוסדות התכנון. כלל ידוע הוא כי בית המשפט אינו שם עצמו בנעליהן של רשויות התכנון ואין הוא מעמיד את שיקול דעתו המקצועי תחת שיקול דעתן. הלכה היא כי בית המשפט יתערב בהחלטות המקצועיות של מוסדות התכנון במשורה בלבד ורק מקום שיש לכך עילה בדין.. הכנת תוכנית מתאר היא למעשה מקרה פרטי של בעיה "רב-קדקודית", כפי שהגדיר זאת השופט י' זמיר. הכוונה לבעיה המצריכה איזון בין מספר רב של גורמים, כאשר מלאכת האיזון מוטלת

על הרשות המינהלית.. מקרים אלה, מתקיימים ביתר שאת הנימוקים התומכים בריסון שיפוטי."

יודגש, כי מושכלות היסוד האמורות חלות במשנה תוקף בענייננו, שעה שמדובר בתכנית שנבחנה גם על ידי המועצה הארצית, שהינה מוסד התכנון העליון במדינה. כידוע, לגורמי התכנון הארציים ראייה רחבה וכוללת של מכלול האינטרסים, השיקולים והמטרות; הם אינם מושפעים מבעלי עניין מקומיים, ובידיהם כלים המאפשרים להם לשקול טוב יותר את טובת המדינה וכלל תושביה (ראו: [ע"א 8116/99 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה שומרון](#), פ"ד נה(5) 196, 207 (2001); [בג"ץ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, חוף השרון נ' שר הפנים](#), פ"ד נז(2) 179, 204 (2003)).

לאור דברים אלו אפנה לבחון את החלטות מוסדות התכנון במקרה שלפניי;

4. סבירות החלטת מוסדות התכנון בעניין שכונת גבעת חולון

כאמור, בעתירה המונחת לפני מלינים העותרים על החלטת מוסדות התכנון להפוך את שכונת גבעת חולון לשטח ציבורי פתוח, וזאת חלף מציאת פתרון תכנוני אחר. לטענתם, המדובר בהחלטה הנגועה בחוסר סבירות קיצוני, היורד לשורשם של דברים.

העותרים מדגישים לעניין זה, כי בעוד שבנוסח המקורי של התכנית ביקשה הועדה המקומית לפנות את השכונה ולהפוך את שטח השכונה לחלק מפארק החולות, לכאורה בשל מגבלות הוראות הרעש נשוא תמ"א 2/4, הרי שכאשר הועדה המחוזית קבעה כי השטח שביעוד "תכנון לעתיד" יבוטל לטובת הרחבת פארק החולות, הגישה הועדה המקומית ערר, שבמסגרתו ביקשה להפוך את שטח 12/מ, שבו מצויה השכונה, לשטח ביעוד "תכנון לעתיד".

כידוע, מבחן הסבירות משמעו שקילת כל השיקולים הרלבנטיים, תוך איזון ראוי בין הערכים והעקרונות הנאבקים על הבכורה ומתן משקל יחסי לכל אחד מהם, בהתאם למטרות ולתכליות שהם נועדו לקדם (ראו עניין [ביקל](#), פסקה 31; [בג"ץ 10466/08 אלחייני נ' מפקד כוחות צה"ל ביו"ש האלוף גדי שמני](#) (2009); [בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה](#), פ"ד מד(2) 485, 513 (1990)).

על השיקולים שעל מוסד תכנוני לשקול בבואו לקבל החלטה בעניין תכנית מתאר, עמדה בהרחבה כבוד השופט א' פרוקצ'יה בע"מ [2528/02](#) ועדת ערר מחוזית - מחוז המרכז נ' פז חברת נפט בע"מ (2008):

"תכליתו העיקרית של התכנון במדינה מודרנית היא לקבוע את המדיניות הראויה להתפתחות הפיזית של מרחבי השטח בתחומה בהווה ובעתיד, תוך ראייה רחבה של צרכי הפרט והחברה לטווח קצר ורחוק כאחד. במסגרת מדיניות זו, קובע התכנון המרחבי את ייעוד שטחי הקרקע במדינה, בשים לב לצרכי הציבור בכל היבטי החיים, ובין היתר, בהיבטי הכלכלה, התעסוקה, התרבות, הרווחה, הביטחון והבטיחות. אחת ממטרות מדיניות התכנון הכוללת, שמה לה למטרה לאזן בין ייעודי שטחים למטרות בנייה, תעשייה ומסחר כמנוף לקידמה חברתית בתחום הכלכלה, התעסוקה, והפיתוח הטכנולוגי, לבין הותרת שטחים פתוחים לחקלאות, לשימור נוף וטבע, והגנה על איכות הסביבה, שנועדו לשמר את רווחת האדם, את בריאותו ואת איכות חייו. הציר סביבו נעה מדיניות התכנון הכוללת הוא ציר האיזון בין צרכי

הפרט והכלל בפיתוח המרחבי לצורך מגורים, דאגה לאמצעי קיום, והתפתחות אורבנית ותעשייתית, לבין הצורך בשימור ערכי טבע לרווחתו של האדם והגנה על איכות חייו. תכנון עיר הוא נושא מורכב שהשלכותיו רבות ומגוונות. יש לו משקל מכריע בקביעת איכות החיים של האדם ויש לו השפעה גדולה על אורחות חייו. הוא גורם מעצב בדמותה הכללית של החברה, ובאופי חייו של הפרט."

הנה כי כן, קיים מתח מתמיד ומובנה בין הצורך בשמירה והגנה על השטחים הפתוחים ועל ערכי הטבע, לבין הצורך בפיתוח ובמציאת פתרונות דיור. הפתרון הראוי הוא במציאת נקודת האיזון הראויה ביניהם, אשר תביא לתכנון המיטבי של הקרקע.

למקרא החלטת המועצה הארצית עולה, כי האחרונה מצאה כי התכנית, כפי שאושרה על ידי הועדה המחוזית, אכן מבטאת איזון ראוי בין הצורך בשמירה והגנה על השטחים הפתוחים ועל ערכי הטבע, לבין הצורך בפיתוח ובמציאת פתרונות דיור, ובענייננו: בין שימור למטרות פארק לבין פיתוח עירוני מסביבו. ויודגש. הן במהלך הדיונים לפני הועדה המחוזית, הן במהלך הדיונים לפני המועצה הארצית, לא הייתה כל מחלוקת בין הצדדים באשר לנחיצות הקמת פארק החולות. המחלוקת היחידה הייתה נעוצה בהיקפו ובגודלו של פארק החולות ובשאלת השטחים שהיו מיועדים על פי התכנית המופקדת לתכנון בעתיד למגורים, אך נכללו בהתאם להחלטת הועדה המחוזית בשטחו של פארק החולות.

כאמור, הועדה המחוזית הגיעה למסקנה, כי הותרת שכונת גבעת חולון על כנה תפגע ברצף של פארק איכותי ומשמעותי ותצמצם את שטח הפארק, אשר חשיבותו גבוהה, שכן תחום השכונה, שיהפוך לשטח ציבורי פתוח, יהווה חיץ בין פארק החולות לבין אזור התעשייה והמסחר. הועדה המחוזית הדגישה בהחלטתה, כי בשכונת גבעת חולון ישנן הגבלות הנובעות משדה התעופה בן גוריון, לאור כך שהאזור ממוקדם בתחום מר"מ 2 (רעש מטוסים), וכי לא ניתן לקדם תכנון מפורט באזור בשל תכנית ח/1, שהינה תכנית מתאר כללית. עוד הדגישה הועדה המחוזית בהחלטתה את העובדה שאין כל צפי לשינוי המגבלות הנובעות מתמ"א 2/4 וכי למעשה, שטחים אלו אינם ניתנים לפיתוח בעתיד הנראה לעין. הועדה המחוזית ציינה, כי מאחר שמגורים באזור כזה אינם מגורים איכותיים ומאחר שממילא המדובר בשכונה הכוללת 24 בתים בלבד, ראוי מבחינה תכנונית לייצר לה חלופות טובות יותר, מאשר להותיר את המצב על כנו. במצב דברים זה, ובהינתן המגבלות הקיימות, נמצא כי הכללת השטח שמצוי בתחום מר"מ 2, הכולל גם את שכונת גבעת חולון, בתחום הפארק, מבטאת איזון ראוי בין שימוש ופיתוח מזה, לבין צרכי שמירת הטבע, מזה.

אמנם, במסגרת הדיונים לפני הועדה המחוזית הועלתה על ידי הועדה המקומית האפשרות לייעד שטחים אחרים לתכנון עתידי למגורים, וזאת בצפון הפארק, בשטח בו מצויה גם השכונה. אולם, אפשרות זו נדחתה על ידי הועדה המחוזית בשל כך ששטח זה איננו יכול להיות מיועד למגורים בשל מגבלות הבניה בשטחי ההשפעה של שדה התעופה, וזאת בעוד שהפתרון שמצאה הועדה המחוזית אפשר להגדיל את שטח הפארק ללא צמצום היקף יחידות הדיור שעתידות להיבנות, כאשר תחת בניה נמוכה ובניה חד קומתית תשתנה הפריסה וייבנו מבנים בבנייה רוויה בשטחים שממילא מיועדים לבנייה, באופן שיביא לניצול מרבי של משאב הקרקע. בהקשר זה יש לזכור, כי לרשות המקומית, מטבע הדברים, נקודת מבט שונה מזו של הועדה המחוזית וייתכן, כפי שארע בענייננו,

שהרשות המקומית תעדיף בנייה דלילה ונמוכה, בעוד הוועדה המחוזית, השוקלת אינטרסים רחבים יותר, תעדיף בנייה צפופה ורוויה, מתוך שיקול הייעול של משאב הקרקע המצומצם (עוד על השוני בין נקודות המבט של גופי התכנון השונים ראו [ע"א 2902/97 אחים עופר הנדסה ופיתוח בע"מ נ' גליקמן, פ"ד נג' \(1\) 369, 381 \(1999\)](#)).

כב' השופט י' עמית, עמד בפסק דינו בעניין יער ירושלים ([בג"ץ 3917/14 פורום הארגונים למען יער ירושלים נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה תשתיות לאומיות \(2014\)](#)), על החשיבות בשמירה על ערכי הטבע. עם זאת הדגיש כי שאלת המדיניות היא עניין למחוקק לענות בו, וכאשר במסגרת מדיניות זו האיזון של רשויות התכנון נעשה כדון, אין עילה לבית המשפט להתערב בו (פסקאות 32-33 לפסק דינו):

"העותרים הצהירו בפתח העתירה כי הם מתנגדים לכביש במישור העקרוני, באשר לדעתם, הכביש מייצג סדר עדיפויות מוטעה הכרוך בבזבוז משאבי ציבור ובנזקים בלתי הפיכים. לדעת העותרים, הקונספט של הכביש פגום מיסודו. לשיטתם, בתכנון התחבורה אל ירושלים וממנה, יש ליתן עדיפות לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית, בעוד כל הקלה בזרימת רכב פרטי מגבירה עוד יותר את השימוש ברכב פרטי. אלא שבית משפט זה אינו כתובת להתוויית מדיניות או לקביעת סדרי עדיפויות. אלו נקבעים על ידי הרשות המבצעת, ומשלא נמצאה התכנית לוקה באחד ממניי המריעין בישין של המשפט המינהלי, בית המשפט לא יחליף את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו ולא יתיימר לקבוע סדרי מדיניות כללית. ... החלטה תכנונית שגויה עלולה לפגוע באופן בלתי הפיך במערכות אקולוגיות ובערכי טבע ונוף. מכאן הצורך לאזן באופן סביר בין השיקולים והאינטרסים השונים: "... אין חולק בדבר הצורך לאזן ככל הניתן בין דרישות הפיתוח התכנוני והקמת מערכות בינוי וכבישים לבין האינטרס החברתי בהגנה על ערכי נוף ויפי הטבע, המצויים במשורה בארצנו הקטנה. נדרש איזון עדין בין הצרכים המתנגשים" ([בג"ץ 1135/04 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' "הצוות המלווה" לעניין תמ"א 18/א/31, פ"ד נט' \(4\) 784, 794 \(2005\)](#)). בסופו של יום, ענייננו באיזון בין תועלות חברתיות שונות, בין פיתוח לבין שיקולים סביבתיים של שימור הטבע והנוף. איזון זה מסור לשיקול דעתם של מוסדות התכנון ולא ראינו עילה להתערב בו."

(הדגשה שלי – מי א' ג')

הנה כי כן, הועדה המחוזית בחנה את כלל החלופות ובהינתן מגבלות הבניה החלות מכוח התכניות הרלבנטיות, בחרה בחלופה התכנונית אשר מגשימה באופן ראוי הן את צרכי הפיתוח והן צרכי השימור. משלא נמצא כי הוועדה המחוזית נתנה משקל לא ראוי לאינטרס כלשהו או התעלמה מאינטרס זה או אחר, המסקנה היא כי החלטתה נופלת במתחם הסבירות ואין מקום שבית משפט זה יתערב בה, ומכל מקום, וכפי שבדין קבעה המועצה הארצית, החלטת הועדה המחוזית אכן משקפת איזון ראוי בין הצורך בשמירה והגנה על השטחים הפתוחים ועל ערכי הטבע לבין הצורך בפיתוח ובמציאת פתרונות דיור. למעשה, דווקא משאלתם של העותרים כי שכונת גבעת חולון תישאר כאי בודד בלב השטח הפתוח היא שאינה סבירה, שכן אין היא מביאה כלל בחשבון את האינטרס הציבורי אלא רק את האינטרס הפרטי של העותרים.

ויודגש. אינני מקלה ראש בפגיעה שצפויה לעותרים בעקבות עקירתם מבתיהם, בהם הם מתגוררים מזה עשרות בשנים. אולם, מחובתם של דיני התכנון לאזן בין המשקל שיש לתת למימוש זכות הקניין של הפרט בקרקע לבין צרכי הכלל, המחייבים לעיתים גריעה מהנאת הקניין כדי להגשים תכליות תכנון חשובות המקדמות את האינטרס הציבורי. חשיבותם של ערכי הטבע והסביבה ככלל, וחשיבות שימורו של פארק החולות במקרה שלפני, אינם מוטלים בספק, אלא שהכל עניין של מידה

ואיזון בין ערכים אלה לבין צרכים חברתיים אחרים וזכות הקניין של העותרים. ואולם, בעניינו איזון זה אכן נערך, תוך שהועדה המחוזית ערכה מספר שינויים בתכנית, אשר כוללים הוראות שנועדו להבטיח את זכויות תושבי שכונת גבעת חולון, ובהן הוראות המבהירות כי פינוי השכונה יתאפשר רק עם תחילת ביצוע התכנית המפורטת הראשונה, אשר, כאמור, תסדיר את זכויות תושבי השכונה; כי עד למועד פינוי השכונה ניתן יהיה להמשיך ולהשתמש בבניינים הקיימים כדין למגורים; וכי כל זמן שיתאפשר השימוש למגורים בשכונה, תתאפשר הוצאת היתרי בנייה לשיפוץ.

החלטה זו משקפת איזון ראוי בין שימור לצרכי פארק לבין פיתוח עירוני מסביבו, ובין זכות הקניין של הפרט, והכל תוך ניצול מקסימלי של הקרקע.

לאור כל האמור, אני דוחה את הטענה כי החלטת מוסדות התכנון לאשר את תכנית ח/500 נגועה בחוסר סבירות.

5. הטענה להתעלמות מטענות העותרים ולפגמים שנפלו בהחלטות מוסדות התכנון

כאמור, העותרים טוענים כי החלטות מוסדות התכנון לאשר את התכנית התקבלו תוך התעלמות מטענותיהם, וכי הן נגועות בפגמים חמורים, היורדים לשורשם של דברים. למקרא טענות העותרים בהקשר זה, דומה כי אלה הועלו על הכתב בהתעלם מהחלטותיהן המפורטות של הועדה המחוזית והמועצה הארצית, שבגדרן ניתן מענה מלא, מפורט וענייני לכל אחת ואחת מטענותיהם.

למעלה מן הדרוש, לטעמי, אתיחס להלן לטענות שמהן התעלמו, כביכול, מוסדות התכנון ולפגמים הנטענים שנפלו בהחלטותיהם לאשר את התכנית;

5.א. הטענה להעדר הנמקה בהחלטת הועדה המחוזית

העותרים טוענים, כי החלטת הועדה המחוזית התבססה על שלוש עד ארבע שורות לכל היותר, וכי היא אינה מנומקת דיה. אין בטענה זו ולא כלום;

למקרא החלטת הועדה המחוזית, המתפרשת על פני 16 עמודים, ניכר כי הועדה המחוזית שקלה בכובד ראש ובאופן ענייני כל אחת ואחת מטענות העותרים, ואף מצאה לנכון לקבל מקצת מטענות העותרים, באופן שהביא להוספת הוראות בתכנית אשר מטרתן הבטחת זכויות העותרים. מכל מקום, בעקבות החלטתי מיום 29.9.13 ניתנה לעותרים האפשרות לשוב ולהשמיע את כל טענותיהם לפני המועצה הארצית, אשר התייחסה בהחלטתה לא רק לטענות העותרים, אלא גם לשיקולים שמשקלו על ידי הועדה המקומית והועדה המחוזית.

5.ב. הטענה כי הועדה המחוזית שגתה בזיהוי השכונה בעת שערכה ביקור בתחומי התכנית

בסיכומיהם, העותרים טוענים כנגד הסיור שערכה הועדה המחוזית בתחום התכנית ביום 1.1.13, כאשר לטענתם לא מן הנמנע כי הועדה המחוזית כלל לא ביקרה בשכונה, כי אם בשכונת מולדת הסמוכה, הממוקמת בלב אזור תעשייה ובצמוד למחלף היציאה לכביש 4. גם בטענה זו אין ולא

כלום והיא נסתרת מאליה למקרא החלטת הועדה המחוזית, אשר ממנה עולה, בבירור, כי הועדה המחוזית לא שגתה בזיהוי השכונה ובתיה.

5.ג. הטענה כי מוסדות התכנון התעלמו מתכנית ח/1

העותרים טוענים, כי הן הועדה המחוזית והן המועצה הארצית התעלמו מהעובדה שבהתאם לתכנית ח/1, מוקמה השכונה בתא שטח מ/12, אשר נועד, בין היתר, לשימוש למגורים. לא מצאתי ממש בטענה זו;

עוד בפתח החלטתה, עת סקרה הועדה המחוזית את רקע הדברים הנדרש להחלטתה, הדגישה הועדה המחוזית, כי פארק החולות נקבע בתחומי הגבלות הבנייה בשל מסלול הטיסה של נמל התעופה בן גוריון העובר בתחומי התכנית. גם בהמשך החלטתה, עת נדרשה הועדה המחוזית לעניינם של תושבי גבעת חולון ולהמלצת הועדה המקומית, הדגישה הועדה המחוזית כי האזור בו מצויה שכונת גבעת חולון ממוקם בתחום מר"מ 2, בו מוגבלת הבניה על פי תמ"א 2/4, וכי **"מגורים באזור כזה, אף אם היה ניתן לאפשרם בתנאים מסוימים, אינם מגורים איכותיים בשל מיקומם בתחום רעש מטוסים, ובשים לב להיקפה המוגבל של השכונה, ראוי תכנונית לייצר לה חלופות טובות יותר ולהרחיב פארק משמעותי לציבור."**

גם המועצה הארצית, עת סקרה את הרקע הרלבנטי לדיון לפנייה, הדגישה את העובדה שפארק החולות נקבע בתחומי שטח שבו חלות מגבלות בנייה בהתאם לתמ"א 2/4, בציננה כי **"דובו של שטח זה מיועד בתכניות שקדמו לתמ"א 2/4 לבניו, אולם הבניה בו אינה ניתנת לשימוש בשל מגבלות התמ"א"** (ראו סעיף 6 להחלטתה). בהמשך החלטתה, עת נדרשה לעניינה של השכונה, שבה והבהירה המועצה הארצית, כך (סעיפים 80-82 להחלטתה):

"ההיתרים לבניית המבנים בשכונה ניתנו בשנות ה-40, טרם חוקק חוק התו"ב. על פי תכנית ח/1/3 התקפה [על] השטח משנות ה-70, מדובר אמנם בשטח המיועד למגורים, אך לא ניתן לבנות מכוחה של תכנית זו בהיעדר תכנית מפורטת. המגבלות הנובעות מכך שהתכנית מצויה בתחום שטחי ההשפעה של שדה התעופה מונעות כיום כל פיתוח למגורים בתחומה. כאמור, טענתם יוצאת נגד חוסר עקביות (לשיטתם) בעמדת הוועדה המקומית המבקשת לפנות את שכונתם (בשל מגבלת הבינוי של שדה התעופה) אך מציעה באותה הנשימה את העתקת השטחים לתכנון עתידי לאותו המקום, ונגד עמדת הוועדה המחוזית, המורה, על פינויים.

לאחר שקילת הדברים הגענו למסקנה כי לאור ההגבלות הנובעות מתמ"א 2/4, מבחינה תכנונית, ממילא לא ניתן לקבוע זכויות לבניה בשטחה שכן מדובר בשטחי ההשפעה של שדה התעופה שאין להורות על בנייה למגורים במסגרתם. בנוסף, גם דינו של האזור והשכונה ממילא לקיפאון תכנוני. הפתרון המוצע על ידי הוועדה המקומית אינו ישים אפוא, אך גם המצב כיום אינו מאפשר את שיפור איכות חיי התושבים ויצירתה של שכונת מגורים איכותית במקום.

הפתרון נעוץ אפוא בהליכי איחוד וחלוקה שיעשו במסגרת התכנית המפורטת ובמסגרתה יקבע ייעוד השטח לפארק ולתושבים יוקצו קרקעות בשטחים אחרים בהתאם להוראות הדין בנושא."

הנה כי כן, המועצה הארצית, כמו הועדה המחוזית לפנייה, הייתה ערה למצב התכנוני החל על השכונה, אשר בעטיו מוקם פארק החולות בשטח שבו חלות מגבלות מכוח תמ"א 2/4. ויודגש. החלטת הועדה המחוזית לבטל את השטח שיועד לתכנון לעתיד ולדחות את המלצת הועדה

המקומית בכל הנוגע לתא השטח מ/12 לא התבססה רק על הצורך הציבורי-סביבתי בשמירת שטח שכונת גבעת חולון כחלק מפארק החולות, כי אם גם על הצורך בניצול אפקטיבי של משאב הקרקע; הועדה המחוזית סברה, כי ביטול שטחי התכנון לעתיד, העתקת יחידות דיור לשטחים המיועדים בתכנית למגורים והגדלת הצפיפות והגדלת שטח פארק החולות, מאזנים נכון יותר בין שטחי הפיתוח שבתכנית לבין הבטחת שמירת ערכי הטבע.

ד.5. הטענה כי מוסדות התכנון לא התבססו על נתונים וחוות דעת עת קבעו כי בשכונת גבעת חולון

המגורים אינם איכותיים

העותרים טוענים, כי הועדה המחוזית לא התבססה על חוות דעת אקוסטית עת קבעה כי השטח שבו מצויה השכונה אינו ראוי למגורים בשל היותו בתחום רעש המטוסים, וכן לא התייחסה לתגובת העותרים בקשר עם היתכנות קיומה של השכונה חרף היותה בתחום רעש מטוסים. לא מצאתי ממש בטענה זו;

כידוע, תכנית סטטוטורית היא בגדר חיקוק (ראו, בין רבים: ע"מ 6198/06 חיים גולדשטיין נ' מעש כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ, פסקה ה' (2008); ע"א 10213/03 מרחבי השרון נ' מייזליק, פסקה 6 (2006); ע"א 3213/97 רמה נקר ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, פ"ד נג(4) 625, 634 (1999); ע"א 6291/95 בן יקר גת חברה להנדסה נ' הועדה המיוחדת, פ"ד נא(2) 825, 851 (1997); ע"א 119/86 קני בתים בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון, פ"ד מו(5), 727, 742 (1992)). בענייננו, תמ"א 2/4, שהינה, כאמור, בבחינת דין, היא אשר קובעת כי שטח השכונה נכלל בתחום מר"מ 2 (רעש מטוסים). רוצה לומר, טענה זו של העותרים מכוונת, למעשה, כנגד ההוראות שנקבעו בתמ"א 2/4, וככזו מקומה היה בגדרי הליכי ההתנגדות לתמ"א 2/4 ולא בגדרי העתירה הנוכחית.

ה.5. הטענה כי מוסדות התכנון לא נתנו ביטוי להוראות בתמ"א 2/4 המאפשרות בנייה בתחומי

השכונה

העותרים טוענים, כי הועדה המחוזית לא הפעילה את סמכותה ולא פנתה לוועדת המר"מ לפי תמ"א 2/4, על מנת לקבל את אישורה להותרת ייעוד המגורים בשכונה על כנו ועוד נטען, כי מוסדות התכנון התעלמו מהעובדה שאת התשריט שעליו מבוססות הוראותיה של תמ"א 2/4 יש לעדכן מדי חמש שנים, כך שקיים סיכוי כי הוא כלל אינו משקף את מצב הדברים כהווייתו, או למצער כי לא יחולו הגבלות בניה בעת שניתן יהיה להפיק היתרים. נטען גם, כי מוסדות התכנון התעלמו מהוראות סעיף 2.ב.4 לפרק ז' של תמ"א 2/4, הקובעות מתווה ברור למקרים בהם מבקשים לחדש ייעוד למגורים בתחומי עיר, שמכוחן ניתן היה להתיר את השימוש למגורים בשכונה בגדרי התכנית. גם בטענות אלה אין ממש;

כאמור, החלטת הועדה המחוזית לבטל את השטח שיועד לתכנון לעתיד ולדחות את המלצת הועדה המקומית בכל הנוגע לתא השטח מ/12 לא התבססה רק על הצורך הציבורי-סביבתי בשמירת שטח שכונת גבעת חולון כחלק מפארק החולות, כי אם גם על הצורך בניצול אפקטיבי של משאב הקרקע. לאור האמור, אך ברור הוא על שום מה הועדה המחוזית לא מצאה לנכון לפנות לוועדת המר"מ, או למצער להתבסס על הוראות בתמ"א 2/4, המאפשרות בניה למגורים בשכונה. מכל מקום, המועצה הארצית, שהינה, כאמור, מוסד התכנון העליון במדינה, הבהירה בהחלטתה, כי אכן אין כל צפי

לשינוי המגבלות הנובעות מתמ"א 2/4, וכי השטח שיועד לפארק החולות אינו ניתן לפיתוח בעתיד הנראה לעין.

1.5. הטענה כי נציגי החברה להגנת הטבע חיוו דעתם, כי הותרת בתי השכונה על כנם לא תפגע באינטרס ציבורי כלשהו

העותרים טוענים, כי במהלך הדיונים לפני הועדה המחוזית הבהירו נציגי החברה להגנת הטבע, כי אין כל מניעה להותיר את בתי השכונה על כנם, וכי לא יהיה בכך כדי לפגוע במרקם הטבעי ובמערכות האקולוגיות שבפארק. לטענת העותרים, היה על גורמי התכנון להביא עמדה זו בחשבון בעת קבלת החלטותיהם. ברם, בתגובתה לעתירה הבהירה החברה להגנת הטבע, כי שכונת גבעת חולון מהווה שטח חיץ בין פארק החולות לבין "הטבעת ההיקפית", כי שטח חיץ כזה, שבו אסורה כל בנייה, הוא חיוני ונדרש כדי למתן את השפעות השוליים השליליות העלולות לפגוע בתפקוד הסביבתי של "הלב השמור", וכי בנסיבות אלה הותרת בתי השכונה על כנם חותרת תחת יסודות התכנית. מכאן, שאין ממש בטענה זו של העותרים.

מכל מקום, וכאמור לעיל, החלטת מוסדות התכנון לבטל את השטח שיועד לתכנון לעתיד ולדחות את המלצת הועדה המקומית בכל הנוגע לתא השטח מ/12 לא התבססה רק על הצורך הציבורי-סביבתי בשמירת שטח שכונת גבעת חולון כחלק מפארק החולות, כי אם גם על הצורך בניצול אפקטיבי של משאב הקרקע.

5.2. הטענה כי מוסדות התכנון התעלמו מהקיפאון התכנוני שהיה מנת חלקה של השכונה

העותרים טוענים, כי המועצה הארצית, כמו הועדה המחוזית לפנייה, התעלמה מהעובדה שבמשך שנים ארוכות נכפה על העותרים קיפאון תכנוני אשר הסב להם נזקים ממוניים ועוגמת נפש רבה ומנע מהם לנצל את זכויותיהם. זאת, תוך הפלייתם לעומת שכונות סמוכות, כדוגמת שכונת קריית שרת, שם נצפתה תנופת בניה אדירה. גם בטענה זו לא מצאתי ממש;

בעולה מהדברים שצוטטו לעיל, המועצה הארצית הייתה ערה לעובדה, כי לאור ההגבלות הנובעות מתמ"א 2/4 נחרץ דינה של השכונה לקיפאון תכנוני. לא זאת אף זאת, המועצה הארצית מצאה, כי לא נפל כל פגם בהחלטת הועדה המחוזית לדחות את המלצת הועדה המקומית, וזאת בשים לב לעובדה שאין כל צפי לשינוי המגבלות הנובעות מתמ"א 2/4 ולפיכך אין מדובר בשטחים הניתנים לפיתוח בעתיד הנראה לעין. רוצה לומר, דווקא הקיפאון התכנוני שהיה מנת חלקה של השכונה הביא את מוסדות התכנון למסקנה, כי אין לקבל את המלצת הועדה המקומית, וכי הפתרון נעוץ בהליכי איחוד וחלוקה שיעשו במסגרת התכנית ויאפשרו הקצאת קרקעות בשטחים אחרים.

5.3. הטענה כי מוסדות התכנון התעלמו מטענת העותרים שלפיה תקופת יישומה של התכנית נקבעה ל-20 שנה

העותרים טוענים, כי המועצה הארצית לא התייחסה לטענה, כי תקופת יישומה של התכנית נקבעה ל-20 שנה, באופן שצפוי להנציח את מצב הדברים הקיים ללא פתרון ממשי במשך תקופת הביניים. לא מצאתי ממש בטענה זו. הועדה המחוזית אישרה את התכנית בכפוף לכך שהתכנית המפורטת להקצאת זכויות לבניה עבור בעלי הזכויות בשכונת "גבעת חולון" תהא התכנית הראשונה שתקודם

ותאושר לאחר אישור התכנית המופקדת ותכנית המתחמים, וזאת על מנת לייצר לעותרים פתרון לדיור מהר ככל הניתן. עוד קבעה הועדה המחוזית, כי פינוי שכונת גבעת חולון יתבצע רק לאחר אישורה ותחילת ביצועה של התכנית המפורטת הראשונה (אשר תקצה, כאמור, זכויות לבעלי הזכויות בשכונה), או במועד אחר שיקבע בתכנית המפורטת. נקבע, כי עד למועד הפינוי האמור, יוכלו בעלי הזכויות בשכונת גבעת חולון להמשיך להתגורר בבתיהם ולקבל היתרים לשיפוצם. לצד זאת, נדחתה הטענה, כי על התכנית לכלול הוראות שיבטיחו פיצוי כספי לבעלי הזכויות בשכונה בשל הקפאת המצב התכנוני בתקופת הביניים, תוך שנקבע לעניין זה, כי **"חישוב הזכויות יקבע במסגרת הכנת התכנית המפורטת, בהן יבוצע הליך האיחוד והחלוקה וכן יקבע השווי היחסי הנכנס. תכניות אלה תעמודנה לעיון הציבור וניתן יהיה להתנגד להן."**

המועצה הארצית, עת נדרשה לסוגיה זו בהחלטתה, ציינה לעניין זה, כך (סעיפים 83-84 להחלטתה):

"החלטת הועדה המחוזית מבטיחה לדיירים פתרונות גם במסגרת שלביות התכנית וגם לאחריה. במסגרת שלביות התכנית, ההחלטה מורה לכלול בתכנית את ההוראות כדלקמן: א. עד למועד פינוי "גבעת חולון" ניתן יהיה להמשיך ולהשתמש בבניינים הקיימים כדין למגורים. ב. כל זמן שיימשך השימוש למגורים בשכונת "גבעת חולון" תתאפשר הוצאת היתרי בנייה לשיפוץ (לא כולל הרחבה) של המבנים, ככל שיתבקש, ו/או לדרישות בטיחות מאת הרשויות המוסמכות, וזאת מכוחם של היתרים מאושרים ו/או תכניות תקפות.

גם לאחר מימוש התכנית, ההחלטה מבטיחה פתרונות לדיירים באמצעות ההוראות הבאות: א. בעלי הנכסים בשכונת "גבעת חולון" יקבלו את זכויותיהם במסגרת התכנית המפורטת הראשונה שתאושר מכוח תכנית זו. ב. פינוי שכונת "גבעת חולון" יתאפשר רק עם תחילת ביצוע התכנית המפורטת הראשונה לתכנית זו, או מועד אחר שייקבע בתכנית המפורטת הראשונה.

לטעמנו, מעבר להבטחת זכויותיהם, הפתרון יעניק לתושבי השכונה גם מגורים איכותיים יותר ואיכות חיים נאותה. בנוסף, הפתרון הנ"ל ייספק להם אפשרויות תכנוניות, בעוד שבמצב התכנוני הקיים, לא ניתן לקדם בניה באזור ממילא."

שאלת השלבים לביצוע התכנית היא עניין תכנוני מובהק המסור לשיקול דעתן של רשויות התכנון, ואין מקום שבית המשפט יתערב בה.

5.ט. הטענה כי היה על מוסדות התכנון לקבוע בגדרי התכנית לוחות זמנים להכנת התכניות

המפורטות

העותרים טוענים, כי לאור חוקי היסוד, היה על מוסדות התכנון לקבוע בגדרי התכנית לוחות זמנים להכנת התכניות המפורטות. לא מצאתי ממש גם בטענה זו;

כפי שהבהירו מוסדות התכנון בהחלטותיהם, המדובר בתכנית מורכבת למדי, הן בשל ריבוי בעלי הזכויות בתחום התכנית, הן בשל שלבי התכנון הנדרשים בגדרה – תכנית מתחמים ותכניות מפורטות הכוללות איחוד וחלוקה – והן בשל התנאים הרבים הנדרשים למימושה, בהם פינוי הר פסולת, פינוי בית מטבחים ויצירת תנאים תחבורתיים. אשר על כן, וכפי שהבהירה הועדה המחוזית בהחלטתה, **"קביעת מגבלת זמן נוקשה, שאינה בהכרח ריאלית נוכח המורכבות הנ"ל, עלולה לסכל את מימוש התכנית ולהוריד לטמיון את המאמץ והמשאבים הרבים שהושקעו בה."** (ראו סעיף 8.8 להחלטתה).

לוח הזמנים שנקבע במסגרת התכנית הוא עניין תכנוני מובהק המסור לשיקול דעתן של רשויות התכנון, ואין מקום שבית המשפט יתערב בו.

5. ג. הטענה כי היה על מוסדות התכנון להבטיח בגדרי התכנית פיצוי הולם לעותרים

כחוט השני שזורה בעתירה שלפני הטענה, כי אין בתכנית הוראות המבטיחות כי העותרים יזכו לקבל פיצוי הולם בגין הקריעה מבתייהם. בהקשר זה נטען, כי היה מקום להסדיר עוד בגדרי התכנית הנוכחית פיצוי הולם לעותרים וכן כי היה מקום לקבוע הוראה שתבטיח כי מימוש זכויות הבנייה שיינתנו לעותרים יהיה בבנייה צמודת קרקע.

הגם שלא נעלמה מעיני מצוקתם של העותרים, אשר חוששים כי התכניות המפורטות לא יהלמו את הפגיעה הקשה שתגרם להם בעקבות עקירתם מבתייהם, הרי שחשש זה אכן מוקדם לעת הזו, שהרי הקצאת הזכויות לעותרים תעשה במסגרת תכנית המתחמים והתכניות המפורטות, אשר הליכי קידומן יכללו הליך התנגדויות, שבגדרו יוכלו העותרים להשמיע את טענותיהם, ככל שיהא בכך צורך. מובן, כי החלטות מוסדות התכנון בעניין זה יהיו, אף הן, חשופות לביקורת שיפוטית בהתאם לאמות המידה המקובלות.

לאור כל האמור, אני דוחה את הטענה כי החלטות מוסדות התכנון לאשר את תכנית ח/500 התקבלו תוך התעלמות מטענות העותרים, וכי הן נגועות בפגמים חמורים.

לפני סיום אציין, כי בסיכומיהם טענו העותרים גם לשקילת שיקולים זרים מצד מוסדות התכנון ולחוסר ניקיון כפיים, וכן לגמירת דעת פסולה ואסורה ולמגמתיות מצד הועדה המקומית והעירייה. טענות אלה הועלו ללא כל בסיס ותימוכין, ואין לי אלא לדחותם.

6. סוף דבר

החלטות מוסדות התכנון לאשר את תכנית ח/500 הן החלטות סבירות, מנומקות כדבעי ולא דבק בהן כל פגם.

אשר על כן, העתירה נדחית. כפועל יוצא נדחית גם [עת"מ 45328-07-13](#).

העותרים יישאו בהוצאות משפט ושכר טרחת עורכי דין בסך 10,000 ₪ לטובת הוועדה המחוזית וכן בהוצאות משפט ושכר טרחת עורכי דין בסך 10,000 ₪ לטובת הועדה המקומית והעירייה.

כן יישאו העותרים בהוצאות משפט ושכר טרחת עורכי דין בסך 10,000 ₪ לטובת החברה להגנת הטבע.

כל הסכומים הנ"ל יישאו ריבית והפרשי הצמדה מיום מתן פסק הדין ועד לתשלום בפועל. ניתן היום, י"ח אב תשע"ו, 22 אוגוסט 2016, בהעדר הצדדים.

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)

ד#ר מיכל אגמון גונן 54678313-/
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה