

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

עת"מ 56633-06-14 עיריית בת ים ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון
ובניה-ועדת המשנה לעררים ואח'

תיק חיצוני:

בפני כב' השופטת ד"ר דפנה אבניאלי

עותרים 1. עיריית בת ים

2. הוועדה המקומית לתכנון ובניה בת-ים

ע"י ב"כ עו"ד תמר איגרא ועו"ד עזרא רחמים

נגד

משיבים 1. המועצה הארצית לתכנון ובניה-ועדת המשנה
לעררים

2. הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב

ע"י ב"כ עו"ד נורית טביב

3. עיריית חולון

4. הוועדה המקומית לתכנון ובניה חולון

ע"י ב"כ עו"ד ד"ר יוסף פרוכטמן ועו"ד מרדכי
גדנסקי

חקיקה שאזכרה:

[חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965](#)

מיני-רציו:

* מוסד תכנון רשאי להעדיף את עמדתם הגורמים מטעמו על פני אלו של המתנגדים לתכנית. ככלל העדפת חוות דעת מומחה 'חיצוני' על פני חוות דעת המקצועית של הרשות המנהלית, אינה מתיישבת עם אופיו של הליך הביקורת השיפוטית.

* תכנון ובנייה – ועדות התכנון והבנייה – התערבות בית-המשפט

.
העותרות הגישו עתירה במסגרתה נתבקש בית המשפט לקבוע, כי החלטת המועצה הארצית לדחות ערר בנוגע לשטח של כ- 5% מתוכנית שיזמה הועדה המשיבה 2 הינה החלטה בלתי סבירה ובלתי מידתית, אשר התקבלה באופן שרירותי, מבלי לשקול את כלל השיקולים הרלוונטיים שהיה מחובתה של המשיבה 1 לשקול, טרם קבלתה.

.
בית המשפט דחה את העתירה ופסק כלהלן:

בית המשפט אינו שם עצמו בנעלי הרשות התכנונית ואינו מחליף את שיקול דעתה בשיקול דעתו, אלא בוחן האם החלטתה נמצאת בתוך מתחם הסבירות בלבד.

הקורא את העתירה מתרשם, כי העותרות מבקשות לשמר את המצב התכנוני בשטח ההתנגדות כמות שהוא, קרי, שטח המיועד לספורט, ולא לשנות את ייעודו לעסקים, כדי שלא תקופח פרנסתם של סוחרי בת ים.

העותרות לא מסבירות כיצד מתיישבת הטענה כי התכנית תפגע במקורות התעסוקה של תושבי העיר בת ים, עם העובדה שבת ים זקוקה לאזורי תעסוקה ויתכן שתשקול בעצמה להפוך בעתיד את האזור לשטח תעסוקה, כפי שאישר הנציג מטעמה.

אין לקבל את טענת העותרות, כי החלטת המשיבה 1 מהווה החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני.

פסק-דין

עתירה יוצאת דופן הוגשה על ידי העותרות, עיריית בת ים והועדה המקומית לתכנון ובניה בת- ים (להלן: "**העותרות**"). ייחודה של העתירה הוא בכך שכל הצדדים לסכסוך הינם "רשויות תכנון", כהגדרתם ב**חוק התכנון והבניה**, והיא תוקפת את שיקול הדעת וסבירות ההחלטות שהתקבלו על ידי המשיבות.

העתירה עוסקת בתכנית בנין עיר ח/500 (להלן: "התכנית"), שיזמה הועדה המקומית חולון (להלן: "הועדה המקומית חולון" או "המשיבה 4"), ובהחלטת המועצה הארצית לדחות ערר שהוגש על ידי העותרות בנוגע לתכנית זו (להלן: "המועצה הארצית" או "המשיבה 1").

בעתירה מבוקש לקבוע, כי החלטת המועצה הארצית לדחות את הערר בנוגע לשטח של כ- 5% מהתכנית (להלן: "שטח ההתנגדות") - הינה החלטה בלתי סבירה ובלתי מידתית, אשר התקבלה באופן שרירותי, מבלי לשקול את כלל השיקולים הרלוונטיים שהיה מחובתה של המשיבה 1 לשקול, טרם קבלתה. לפיכך מתבקש בית המשפט לקבוע כי החלטת המועצה הארצית היא בטלה ולהותיר את שטח ההתנגדות בייעודו המקורי. לחילופין מבוקש להורות על החזרת הדיון בתכנית לפני הוועדה המחוזית או המועצה הארצית.

רקע עובדתי

א. תכנית ח/500

1. תכנית ח/500 היא תכנית מתארית, שהוכנה והוגשה על ידי הועדה המקומית חולון והיא משתרעת על פני שטח של כ- 4080 דונם. הליך קידום התכנית נמשך שנים רבות, בשל גודלו של השטח ומורכבותו. 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 אזור תחום חולון 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.

התכנית מייצרת את "פארק חולות", שהוא פארק המשמר את חולות מישור החוף וערכי טבע בשטח של כ-1,000 דונם. כן מתוכנן פארק עירוני לשירות תושבי העיר והסביבה. שטח הפארק נקבע בתחומי הגבלות הבניה בשל מסלול הטיסה של נמל תעופה בן גוריון, העובר בתחומי התכנית.

בתכנית מוצעות עד 13,700 יח"ד, מתוכן כ- 1500 יחידות קטנות בשטח לתכנון בעתיד. כ-930,000 מ"ר הממוקמים בחלק המזרחי של התכנית מיועדים לתעסוקה, וכ-175,000 מ"ר לבנייני ציבור. חלק ניכר מבנייני הציבור יוקם במתחם הספורט במזרח התכנית, ויחליף את מתחם הספורט הקיים ממערב למחלף הקוממיות. בנוסף קובעת התכנית, כי זכויות בנייה יוקצו לכל בעלי הקרקע במסגרת תכניות מפורטות, שיכללו "חלוקה חדשה" של השטחים לבניה.

ב. שטח ההתנגדות

1. העותרות הגישו התנגדותן לתכנית בפני הוועדה המחוזית (להלן: "**הועדה המחוזית**" או "**המשיבה 2**"). ההתנגדות מתייחסת לשטח המצוי בצידה המערבי של דרך איילון, שגודלו כ-240 דונם. שטח ההתנגדות, המשמש כיום כאזור ספורט, 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 השטח לשמש כאזור מסחר, תעסוקה ומגורים.

העותרות טוענות, כי החלטת המשיבה 1, המכשירה שטח זה, אשר ייעודו כיום לספורט - לאזור מסחר ועסקים, התקבלה בניגוד להוראות הדין (תמ"מ 5) ומבלי שנשקלו מירב השיקולים הרלבנטיים, לרבות השלכות הכלכליות-חברתיות של התכנית על העיר בת ים. כמו כן, טוענות העותרות, כי ההחלטה היא בלתי סבירה וחסרת בסיס, מאחר שהיא גורמת לנזקים בלתי הפיכים לבת-ים וכלל תושביה, והופכת אותה לעיר "פריפריאלית" ומוחלשת, למרות מיקומה באזור המרכז.

2. בישיבתה מיום 18.2.13 דנה ועדת המשנה להתנגדויות של הועדה המחוזית בטיעוני העותרות (להלן: "**ועדת המשנה**"). ועדת המשנה החליטה לקבל חלקית את הטענות בדבר פגיעה באזור העסקים, הממוקם ממערב לתכנית,

ואת טענת היקף הפניית התנועה לעיר בת ים, ולדחות את שאר טענות העותרות.

על החלטה זו הגישו העותרות ערר למועצה הארצית, שנדחה בהחלטה מיום 15.5.14 ומכאן עתירת העותרות.

3. עיקר טענותיהן של העותרות בכל ההליכים שקדמו להגשת העתירה וגם במסגרתה הן כדלקמן:

א. **פגיעה באזור העסקי בתחום העיר בת ים** - שינוי יעוד 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. לטענת העותרות, החלטת המשיבה 1 לדחות את הטענות הללו, היא בלתי סבירה ובלתי מידתית. ההחלטה נסמכת בעיקרה על נימוקי המשיבה 2, שהתקבלה אף היא באופן בלתי סביר, מבלי לשקול את מלוא ההשלכות הכלכליות והחברתיות של התכנית על העיר בת ים, ומבלי להתחשב בשיקולי צדק והיגיון.

ב. **אי פתרון תחבורתי** - השינוי יגרום להפניית תנועה בהיקף גדול לתוך העיר בת ים, ואין בפתרון המוצע בתכנית כדי לפתור את הבעיה שתיווצר, בשל הצורך ליצור נתיב יציאה מאזור המסחר והתעסוקה לנתיבי איילון.

ג. **שינוי היעוד נוגד את הוראות תמ"מ 5**, המגדירה את אזור הספורט שבתכנית ח/500 כאזור "ספורט מטרופוליני", ואף עומד בסתירה להסכמתה המקורית של עיריית בת ים לצירוף שטח ההתנגדות לעיר חולון.

ההליכים שקדמו לעתירה וההחלטות שהתקבלו

4. נימוקי העתירה זהים לנימוקים שהועלו על ידי העותרות בהתנגדות ובערר. כפי שכבר הוסבר, ועדת המשנה להתנגדויות החליטה לקבל חלקית את

הטענות בדבר פגיעה באזור העסקים, הממוקם ממערב לתכנית, ואת הטענה להיקף הפניית התנועה לעיר, אך דחתה את שאר טענות העותרות.

ועדת המשנה החליטה לצמצם את היקף שטח התעסוקה ולהפוך כמחצית מאזור התעסוקה מגורים. עוד קבעה הועדה, כי להוראות התכנית תתווסף הוראה המאפשרת להמיר בחזרה את שטחי המגורים הללו לתעסוקה, באישור הועדה המחוזית, אשר תוכל לבחון את הנושא מחדש, אם ישתנו הנסיבות.

לענין טענת העותרות להפניית תנועה בהיקף גדול לעיר בת ים, ועדת ההתנגדויות קיבלה את ההתנגדות בחלקה והורתה להוסיף לתכנית הנחיה לפיה, במסגרת התכנית המפורטת, תישקל האפשרות לקבוע תקני חניה מופחתים.

ועדת ההתנגדויות דחתה את הטענה כי שינוי היעוד נוגד את הוראות תמ"מ 5, וקבעה כי התכנית מציעה שטחים חלופיים לספורט כנדרש.

5. בערר שהגישו העותרות על החלטת ועדת המשנה להתנגדויות, חזרו העותרות על נימוקי התנגדותן וביקשו, כי המועצה הארצית תקבל את הערר ותורה כי שטח ההתנגדות יותר בייעודו המקורי לספורט. ועדת הערר, בהחלטתה הסופית מיום 15.5.14, דחתה את הערר וקבעה כי היעוד המיטבי בשטח ההתנגדות הוא היעוד המוצע בתכנית, אשר נועד למסחר ותעסוקה, וכי המיקום המתאים לשטחי ספורט הוא זה שהתכנית מציעה.

לענין הפגיעה באזור עסקים בתחום העיר בת ים, קבעה ועדת הערר כי מדובר בטענות שיהיה נכון לשקול אותן בשלב מאוחר יותר, כאשר מוסדות התכנון יידרשו להחליט בדבר אישור התכנית, במסגרת השיקולים הרחבים שעליהם לשקול.

עוד קבעה ועדת הערר, כי ההחלטה לצמצם את שטחי התעסוקה ולהמיר את מחציתם בשטחי מגורים, תוך הוספת הוראה המאפשרת להמיר בחזרה את שטחי המגורים הללו לתעסוקה, נעשתה תוך שקילת השיקולים הרלוונטיים ואיזון בין האינטרסים של הצדדים, כנדרש.

ועדת הערר הוסיפה וקבעה, כי לענין הפתרון התחבורתי, היא מסכימה עם החלטת הועדה המחוזית, לפיה במסגרת התכניות המפורטות תישקל אפשרות לקבוע תקני חניה מופחתים לשימושי תעסוקה.

לענין שינוי היעוד בהתאם לתמ"מ 5, קבעה ועדת הערר כי חילופי שטחי הספורט מבוססים על הוראות 5.6.2 לתמ"מ 5, והשטח החלופי המוצע אף עדיף על השטח הקיים בתחומי העיר בת-ים.

דעתן של העותרות אינה נוחה מהחלטתה של ועדת הערר, והן שבות ושוטחות טענותיהן בעתירה דנן.

טיעוני העותרות

6. העותרות מודעות לכך שאין חידוש בטענותיהן, אך לדבריהן, החזרה על הטענות שהועלו בהתנגדות ובערר, נועדה להצביע על כך שהחלטת המועצה הארצית, המאשרת את ההחלטות שנתקבלו קודם לכן בוועדה המחוזית, היא בלתי סבירה, בלתי מידתית והתקבלה באופן שרירותי, מבלי לשקול את מלוא השלכות כלכליות חברתיות ואת שיקולי הצדק, השוויון וההגינות, כנדרש מהמועצה הארצית בדונה בערר.

העותרות מפרטות בעתירה את הפגיעה שתגרם להן בעקבות התכנית, ובעיקר מציינות כי בהתאם לחו"ד כלכלית, שעמדה בפני המועצה הארצית ואף צורפה כנספח 6 לעתירה, מצבה הכלכלי-חברתי של בת ים הינו רעוע, והיה על ועדת הערר לקחת ענין זה בחשבון, אך היא לא עשתה כן.

העותרות מדגישות כי בהתאם לאמור בחו"ד הכלכלית, קיים חוסר בתקציבה של עיריית בת-ים בסך של כ- 138 מיליון ₪ בשנה, ואישורה של התכנית אך יעמיק את החוסר ויפגע פגיעה אנושה בתקציבה השנתי.

לדברי העותרות, קיים חוסר שוויון בהכנסות בין עיריית בת ים לבין שכנותיה – עיריית חולון, ראשל"צ ותל אביב. התשתיות באזור העסקים הקיים הן ישנות, וזכויות הבינוי שניתנו בעת הקמתו נוצלו בשעתן עד תום. בנסיבות אלה, כך לדברי העותרות, מדובר בעוול היסטורי שנגרם לעיריית בת ים, כאשר שטח

ההתנגדות שייך פיזית לרצף האורבני של עיריית בת ים, אך בפועל נחשב היום כחלק מתחומי העיר חולון.

7. העותרות מציינות, כי בשנת 2007 עתרה עיריית חולון לבג"צ נגד שר הפנים, בענין החלטת השר להעביר את שטח ההתנגדות מחולון לבת ים, ומשרד הפנים הודיע כי יערוך בדיקה מחודשת של ההחלטה להעברת השטח לתחומי העיר בת ים. ואכן בשנת 2008 הוקמה ועדת רזין, שהגישה המלצותיה למנכ"ל משרד הפנים, וקבעה שתכנון שטח ההתנגדות "**חייב להיות בתיאום עם עיריית בת ים לאור החשיבות האסטרטגית שיש דווקא לשטח זה עם בת ים...**".

העותרות נתלות בדו"ח ועדת רזין, כראיה לכך שהתכנית לא רק שלא תוכננה בתיאום עם עיריית בת ים, אלא היא אף נוגדת את האינטרסים של העיר ופוגעת בהם פגיעה חריפה, שלא נלקחה בחשבון על ידי ועדת הערר.

על רקע טענות אלה, מבקשות העותרות כי בית המשפט יורה על ביטול החלטת המועצה הארצית, ולחלופין יורה להחזיר לוועדה המחוזית או למועצה הארצית את הדיון, על מנת שאותם גופים יערכו איזון סביר ומידתי וישקלו בשלב שינוי היעוד, את מכלול השיקולים והטענות, כפי שפורטו במסגרת העתירה וסיכומי העותרות.

טיעוני המשיבות

8. עמדתן של המשיבות 1-2 היא כי דין העתירה להידחות, בראש ובראשונה בהיותה תוקפת רובה ככולה שיקולי תכנון, שלא זו בלבד שאין בית המשפט נוהג להתערב בהן, אלא שבענייננו, מדובר בשיקולים שנשקלו כדבעי על ידי מוסדות התכנון המוסמכים.

לטענת המשיבות, העתירה תוקפת את עצם קביעת היעוד שנקבע לתעסוקה ומסחר בשטח ההתנגדות, שהוא, כהגדרתן "תא שטח" הנמצא בתחום העיר בת ים, אך שייך מבחינה תכנונית לחולון. לדברי המשיבות, המאמצים לקדם את התכנית ח/500 נמשכו שנים רבות, בשל גודלו ומורכבותו של השטח המתוכנן. התכנון של השטח הוא צורך

אמיתי, לא רק של עיריית חולון, אלא גם של בעלי הזכויות הספציפיות, שבמשך שנים רבות לא יכלו לממש את נכסים ולראות מהם פירות, בשל היעדר תשתית תכנונית במקום.

9. בנוסף נטען, כי הכללת השטח נושא העתירה נבחרה בקפידה, ועל בסיס התכנית ניתנו זכויות והועתק מיקומו של השטח של ספורט ונופש למיקום אחר. בנסיבות אלה, אין מקום להחריג את שטח ההתנגדות מהתכנית כולה, ואין מקום גם להחזיר את הדיון לגבי שטח זה למוסדות התכנון.

המשיבות מדגישות, כי טיעוני העותרות לפיהן התכנית פוגעת באזור העסקים של בת ים, המצוי בקרבת מקום, הם שיקולים רלוונטיים שנלקחו בחשבון. הועדה המחוזית הקטינה את "האיום" על כלכלת בת ים, והקטינה את התחרות של אזור התעסוקה והמסחר עם אזור העסקים המתוכנן בעיר בת ים.

10. המשיבות 3-4 טוענות כי העתירה הוגשה בחוסר תום לב, כאשר באיצטלא תכנונית מבקשות העותרות לפגוע בתכנית, לקידום מטרה זרה. מבחינת יעוד הקרקע, אין לעותרות טענות אמיתיות, מכיוון שהעותרות עצמן שוקלות להפוך את שטח ההתנגדות לאזור תעסוקה, כפי שהתברר בדיון שהתקיים בוועדה המחוזית ביום 3.12.12, שם אמר נציג עיריית בת ים מר גורי נדלר, כי עיריית בת ים צריכה שטחי תעסוקה **"לכן אם השטח הזה של בת ים זה הגיוני שיהיה פה שטח תעסוקה"**.

11. המשיבות 3-4 מדגישות, כי העותרות אינן מציינות בעתירה, כי בכוונתן לתכנן ולקדם בשטח ההתנגדות תכנית שתהפוך את יעוד השטח מספורט למסחר ותעסוקה בהיקף נרחב, יעוד התואם את היעודים לתעסוקה ומסחר שקבעו הועדה המחוזית והמועצה הארצית בתכנית ח/500 נושא העתירה.

לדברי המשיבות, קבלת העתירה תגרום למזק עצום ובלתי מידתי, בכך שתוריד לטמיון את תכנית ח/500 ותפגע באינטרסים ציבוריים ומקומיים.

12. בד בבד עם הגשת העתירה, הגישו העותרות בקשה למתן צו ביניים במעמד צד אחד, אשר יורה על עיכוב פרסום התכנית למתן תוקף, עד להחלטה אחרת.

ביום 27.7.14 ניתן צו ביניים על ידי כב' השופטת רונן, אשר ציינה בהחלטתה, בין היתר, כך:

"באשר לסיכוי העתירה, מקובלת עלי טענת המשיבות כי מדובר בעתירה שהסיכויים שהיא תתקבל הם נמוכים, לאור העובדה כי העתירה תוקפת בעיקרו של דבר שיקולים תכנוניים – שיקולים שבית המשפט אינו נוהג להתערב ביחס אליהם, בשיקול דעתם של גופי התכנון המקצועיים. יחד עם זאת, יש לקבל את הבקשה למתן צו ביניים משיקולים של מאזן הנוחות... העיכוב שיגרם כתוצאה מדיון בעתירה אינו צפוי להיות ממושך, בהנחה שהדיון יתקיים במהירות וביעילות. לעומת זאת, אם הצו לא ינתן, והתכנית תאושר – הדבר עלול להביא להסתמכות של בעלי הזכויות בשטח על קיומה של התכנית, ולתוצאות שעלול להיות קשה מאד לשנותן, אם בסופו של דבר העתירה תתקבל".

13. בדיון שהתקיים לפני בתאריך 23.11.14, חזרו ב"כ הצדדים על טענותיהם, כפי שפורטו בהרחבה בכתבי הטענות.

לאור העובדה שניתן צו ביניים בעתירה, ביקשו הצדדים לסכם טענותיהם בכתב ולהחיש את מתן פסק הדין, כדי למנוע עיכוב נוסף בהליכי התכנון ותוצאותיהם.

לאחר שהוגשו סיכומי הצדדים (ויש לשבח את ב"כ הצדדים על שהקפידו על הגשת הסיכומים תמציתיים וממוקדים), הגיעה עת ההכרעה.

האם העתירה מבקשת להתערב בשיקולים תכנוניים

14. כידוע, בית המשפט אינו שם עצמו בנעלי הרשות התכנונית ואינו מחליף את שיקול דעתה בשיקול דעתו, אלא בוחן האם החלטתה נמצאת בתוך מתחם הסבירות בלבד (בג"ץ 465/93 טריידט ס.א. נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה, פ"ד מח(2) 622, 634 (1994); עע"ם 2418/05 מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים, [פורסם בנבו] בפסקה 9 לפסק הדין (24.11.2005); עע"ם 9057/09 איגנר נ' בן נון, [פורסם בנבו] בפסקה 20 לפסק הדין (20.10.2010)).

העותרות מודעות להלכות הנ"ל ולמתחם ההתערבות הצר של בית המשפט בשיקולים תכנוניים, וטוענות כי אין בכוונתן לתקוף שיקולים אלה.

15. העותרות הצהירו שוב ושוב בעתירתן, כי הדאגה לפרנסת תושבי בת ים העוסקים במסחר, עומדת בבסיס עתירתן. לדבריהן, ההחלטה לדחות את טענותיהם ביחס לפגיעה הכלכלית באזור העסקים של בת ים היא בלתי סבירה ובלתי מידתית.

הקורא את העתירה מתרשם, כי העותרות מבקשות לשמר את המצב התכנוני בשטח ההתנגדות כמות שהוא, קרי, שטח המיועד לספורט, ולא לשנות את ייעודו לעסקים, כדי שלא תקופח פרנסתם של סוחרי בת ים.

במהלך הדיון שהתקיים במעמד הצדדים הדגישה ב"כ העותרות:

"אנחנו היינו רוצים שהיעוד ישאר כפי שהוא. מאחר ושינוי את היעוד לתעסוקה בצורה כל כך פוגעת, אנחנו נלחמים כנגד שינוי היעוד הזה".

ב"כ העותרות אף ציינה כי שינוי יעוד המקרקעין לתעסוקה יפגע במרקם התעסוקתי של תושבי בת ים וייצור תחרות בלתי הוגנת עמם:

"כשמבקשים לקבוע שטח תעסוקה יוצרים תחרות בלתי הוגנת מאחר ויש פה אזור שיהיה אזור חדש, בקרבת כבישים ראשיים, כלומר פוגעים עוד יותר באזור הקטן הזה שיש לבת

ים. לבת ים יש שטח קטן של תעסוקה ואין לה אפשרות לפתח שטחים נוספים".
(עמ' 2 ש' 16 לפרוט').

16. אלא שלא כך הם פני הדברים.

ב"כ המשיבות 3-4 טען בתגובתו לעתירה, כי בדיון בפני ועדת המשנה להתנגדויות של הועדה המחוזית, נחשפה העובדה כי עיריית בת-ים עצמה סבורה, כי יש ליעד את השטח האמור לתעסוקה ולא להותירו בייעודו המקורי לספורט. הדברים נאמרו במפורש על ידי נציג עיריית בת ים, מר גורי נדלה, ותועדו בתמליל הדיון מיום 9.3.14.

במהלך הדיון שהתקיים במעמד הצדדים, נשאלה ב"כ העותרות בענין זה והשיבה כדלקמן:

"אני לא יודעת מה יהיה היעוד אם ועדת הגבולות בעתיד תחליט להעביר אותו [את שטח ההתנגדות – ד.א.] לבת ים. אני יודעת שהוא קודם כל יהיה שטח ספורט אבל אם יתכננו אותו אחרת בעתיד אני לא יודעת".

בסיכומיו שב וטוען ב"כ המשיבות, כי לא החשש מפני פגיעה כלכלית במסחר בבתי במסחר בבת ים הוא המניע את העותרות להתנגד לשינוי היעוד בשטח ההתנגדות, אלא המטרה האמיתית שלהן היא המאבק הפוליטי-מוניציפלי בענין השטח האמור, אם כדי לספחו לבת ים ואם כדי להשיג הסדר כספי לחלוקת הכנסות בין הרשויות.

ב"כ העותרות בחרה שלא להתייחס לטענה זו בסיכומיה, אלא חזרה על הטענה כי יש להותיר את ייעוד שטח ההתנגדות בייעודו המקורי לספורט. טענתן הנוספת של המשיבות 3 ו-4, כי אילו היתה התכנית גורמת לפגיעה כלכלית אמיתית במסחר בבת ים, היו סוחרי בת ים עצמם מתנגדים לתכנית - דבר שלא נעשה כלל - לא נענתה אף היא בסיכומי העותרות.

17. למרבה הצער, שבות העותרות ומבקשות לסכל את אישורה של תכנית ח/500, בטענה כי ההחלטה להותירה על כנה היא בלתי סבירה ובלתי מידתית. העותרות לא מסבירות כיצד מתיישבת הטענה כי התכנית תפגע במקורות התעסוקה של תושבי העיר בת ים, עם העובדה שבת ים זקוקה לאזורי תעסוקה ויתכן שתשקול בעצמה להפוך בעתיד את האזור לשטח תעסוקה, כפי שאישר הנציג מטעמה.

התשובה המהוססת של ב"כ העותרות ("אם יתכננו אותו אחרת בעתיד אני לא יודעת"), והאפשרות כי השטח יתוכנן על ידי העותרות עצמן כשטח לעסקים, מלמדות כי לא ניתן לקבל ברצינות את הטענה שתכנית ח/500 תפגע פגיעה אנושה בפרנסתם ובתעסוקתם של תושבי העיר בת ים.

למעשה, לא ברור מדוע תיגרם פגיעה לפרנסתם של תושבי בת ים. יתכן שההיפך הוא הנכון, ושינוי הייעוד על פי התכנית יצור מקומות תעסוקה נוספים לתושבים בעסקים החדשים. כמו כן, לא ברור כיצד לא נזעקו סוחרים בת ים להגן על פרנסתם, ועד היום לא ביקשו לתקוף את התכנית בטענה זו. בנוסף לכל אלה ובעיקר - מדובר בטענה שנטענה בפני מוסדות התכנון ונשקלה על ידם. לא רק שהטענה נשקלה אלא שוועדת ההתנגדויות אף קיבלה את ההתנגדות בחלקה, והורתה כי האזור יהיה מיועד למגורים ותעסוקה עם אפשרות להחלפה בעתיד.

חוות הדעת הכלכלית

18. העותרות הגישו למועצה הארצית חו"ד כלכלית (נספח 6 לעתירה), בתמיכה לטענתן כי התכנית תפגע כלכלית בעיר בת ים ובתושביה. מאחר שהעותרות סבורות כי לא ניתן משקל מספיק לאמור בחוות הדעת, קראתי את תוכנה. בפתח חוה"ד נאמר, כי מטרתה היא להציג פתרונות לתיקון עיוות הסיטורי וטעויות תכנוניות, שגרמו לכך שיחס שטחים מניבים לשטח מגורים הינו נמוך מאוד (18%). כותבי חוות הדעת מציעים להעביר לבת ים שטחים מניבים מחולון, מראשון לציון ומתל - אביב; להעביר או לבצע חלוקת הכנסות משטחים מניבים עם ערים אלו; ולקבל זכויות אוויר מעל איילון.

בחוזה"ד נאמר, כי מצבה החברתי-כלכלי של העיר בת-ים - הינו רעוע. שטחה הגיאוגרפי מצומצם, צפיפות האוכלוסין בה גבוהה ביותר (בת ים היא העיר השנייה בצפיפותה בישראל, כ- 130,000- בני אדם בשטח של 8280 דונם בלבד), האוכלוסייה במעמד סוציו-אקונומי נמוך יחסית, והאפשרות להפיק הכנסות מארנונה ומהיטלי פיתוח מוגבלת ביותר. הדבר מציב את עיריית בת ים במשך שנים במצב תמידי של חוסר במשאבים, שאינו מאפשר לספק לתושביה את השירותים באותה רמה שממנה נהנים תושבי הערים השכנות. זאת ועוד - אזור העסקים הקיים בעיר בת ים מבונה כולו ואין בו כמעט שטחים פנויים, התשתיות בו ישנות, וחכיות הבינוי, שניתנו בעת הקמתו בשנות ה-60 של המאה הקודמת, נוצלו בשעתן עד תום.

בהסתמך על חוזה"ד הכלכלית טוענות העותרות, כי שינוי ייעוד שטח ההתנגדות מספורט למסחר ותעסוקה, יגרום לפגיעה קשה ביותר באזור העסקים בתחום העיר בת-ים, יצור תחרות בלתי הוגנת ויגרום להעמקת הפערים בין העיר בת ים לבין שכנותיה.

19. הלכה היא כי מוסד תכנון רשאי להעדיף את עמדתם הגורמים מטעמו על פני אלו של המתנגדים לתכנית, וכי ככלל "**העדפת חוות דעת מומחה 'חיצוני' על פני חוות דעת המקצועית של הרשות המינהלית, אינה מתיישבת עם אופיו של הליך הביקורת השיפוטית**" (ע"מ 2141/09 הועדה המחוזית המשותפת לתכנון ובניה נ' אחל"ה איכות חיים לתושבי השרון, [פורסם בנבו] [פסקה 19 (17.11.2010); בר"ם 3186/03 מדינת ישראל נ' שולמית עין דור, פ"ד נח(4) 754, 766 (2004)).

במקרה דנן, המשיבה 1 לא מצאו מקום להסיק מחוזה"ד הכלכלית, כי תיגרם פגיעה אנושה לתושבי בת ים, לאחר שיצומצם היקף שטחי התעסוקה ויומר בשטחי מגורים.

איני מקבלת את טענת העותרות, כי החלטת המשיבה 1 מהווה החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני בנסיבות הענין. חוזה"ד סוקרת את מצבה הכללי של בת ים וחוסר יכולתה להתמודד עם בעיותיה הכלכליות. חוזה"ד אינה מתייחסת לתכנית ח/500 ואינה מלמדת על הפגיעה הנטענת לשטח ההתנגדות. חוזה"ד

אינה מלמדת כי תקופח פרנסתם של סוחרי בת ים בשל שינוי הייעוד בשטח ההתנגדות, אלא מתמקדת בשאלה אם קיימת הצדקה לסיפוח השטחים בחזרה לבת ים ו/או לחלוקת הכנסות בין הערים השכנות.

חלוקת הגבולות וההכנסות בין הערים חולון ובת ים, חורגת מגדרה של עתירה זו.

העותרות עצמן מודעות לכך, שאין זו האכסניה הנכונה לשוב ולהעלות את המלצות הוועדות השונות (ועדת שחר וועדת רזין), להעביר לבת ים את שטח ההתנגדות. נושא שינוי הגבולות מצוי בתחום סמכותו של שר הפנים, והעותרות עצמן מציינות כי בפני בית המשפט העליון עומדת עתירה (בג"ץ 2245/14), [פורסם בנבו] שהוגשה ע"י עיריית בת ים ובמסגרתה נדרש, בין היתר, שר הפנים למנות ועדת חקירה לחלוקת הכנסות.

בנוסף, אין מנוס מלשוב ולומר, כפי שאמר כב' השופט עמית, כי בית המשפט אינו עוסק בהתוויית מדיניות:

"בית המשפט אינו כתובת להתוויית מדיניות או לקביעת סדרי עדיפויות. אלו נקבעים על ידי הרשות המבצעת, ומשלא נמצאה התכנית לוקה באחד ממיני המריעין בישין של המשפט המינהלי, בית המשפט לא יחליף את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו ולא יתיימר לקבוע סדרי מדיניות כללית" (בג"ץ 3917/14 פורום הארגונים למען יער ירושלים נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה תשתיות [פורסם בנבו] (17.12.14)).

20. נשוב לתכנית ח/500.

אמנם טיעוני העותרות לא התקבלו במלואם, אך הדבר אינו הופך את החלטת המשיבות 1,2 להחלטה בלתי סבירה או שרירותית. בסופו של דבר, לא הצביעו העותרות על טענה מהותית או מידע מהותי, אשר לא עמד בפני המשיבות ואשר היה בהם כדי להוסיף פרטים שעשויים היו לשנות את הכרעתן. מדובר בטענות זהות לאלה שנטענו בפני המשיבות וחלקן אף התקבלו, לאחר שקלא וטריא בפני מוסדות התכנון.

בחינת החלטתן של המשיבות 1,2 ונימוקיהן המפורטים מביאה למסקנה שנשקלו שיקולים ענייניים, תוך התחשבות במידע העובדתי הרלבנטי ובטיעוני הצדדים.

לא ראיתי לנכון לסטות מקביעותיהן של המשיבות 1,2 או להחזיר את הדיון לפתחן.

בשולי הדברים אציין, כי נציגי העותרות לא התמודדו עם הטענה, כי עיריית בת ים היתה שוקלת בעצמה להפוך את האזור לאזור תעסוקה, לו היה נמצא בתחומה. הדבר מלמד, כי לא הדאגה לפרנסת התושבים היתה המניע להגשת העתירה, אלא רצונן של העותרות להתערב בשיקולי התכנון ובמטרות התכנית עצמה.

בנסיבות אלה, העתירה נדחית.

העותרות ישלמו למשיבות 1,2 הוצאות העתירה בסך 15,000 ₪ ולמשיבות 3,4 הוצאות בסך 15,000 ₪.

ניתן היום, י' אדר תשע"ה, 01 מרץ 2015, בהעדר הצדדים.

ד"ר דפנה אבניאלי 54678313
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

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