



## בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 5981/19

לפני : כבוד השופט י' עמית  
כבוד השופט נ' סולברג  
כבוד השופטת י' וילנר

המערערים : 1. א. ברינג אירועים ואחזקות בע"מ  
2. יצחק ברינג  
3. פטרוזיליה ניהול ואחזקות בע"מ

נ ג ד

המשיבות : 1. ועדת המשנה הנקודתית שליד הוועדה  
המחוזית לתכנון ולבניה  
2. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקוה

ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד  
בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 30.6.2019  
בעת"מ 7907-03-17 שניתן על ידי כבוד השופט י' שינמן –  
סג"נ

תאריך הישיבה : ז' בכסלו התשפ"ב (11.11.2021)

בשם המערערים : עו"ד יובל גלאון

בשם המשיבה 1 : עו"ד רנאד עיד

בשם המשיבה 2 : עו"ד מיכל אגסי

### פסק-דין

השופט נ' סולברג:

1. ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, מיום 30.6.2019, בעת"מ 7907-03-17 (סגן הנשיא י' שינמן), שבגדרו נדחתה עתירה נגד החלטת המשיבה 1, ועדת המשנה הנקודתית שליד הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז (להלן: הוועדה המחוזית), לדחות את בקשת המערערת 1 – א. ברינג אירועים ואחזקות בע"מ (להלן: ברינג) – למתן היתר לשימוש חורג להפעלת גן אירועים במקרקעין שייעודם חקלאי.

רקע עובדתי ותכנוני

2. 'מתחם ירקונים' מצוי במרחב התכנון של עיריית פתח תקווה, והוא משתרע על תא שטח הממוקם בין פתח תקווה לכביש מספר 5, משני צדיו של כביש 40. בתוככי המתחם מפעילה ברינג, חברה בבעלות המערער 2, מר יצחק ברינג (להלן: יצחק) – יחד עם חברת פטרוזיליה ניהול ואחזקות בע"מ (להלן: פטרוזיליה) – את גן האירועים 'גני דלוינו'. גן האירועים שוכן במקרקעין שייעודם חקלאי, הידועים כחלקה 16 בגוש 6349 (לימים פוצלה החלקה לחלקות 82 ו-83) (להלן: המקרקעין). שטחם הכולל של המקרקעין עומד על 26,282 מ"ר, הם נתונים בבעלותו החלקית של יצחק, ועל-גביהם הוקם מבנה המשמש את גן האירועים, ושטחו 1,388 מ"ר. בשל יעודם החקלאי של המקרקעין, נדרשו המערערים להיתר חורג להפעלת גן האירועים; סירובה של הוועדה המחוזית ליתן היתר זה – הוא העומד במוקד ענייננו.

3. מתחם ירקונים, ובכלל זה המקרקעין שבנדון, הוכרז בשנת 1968 כקרקע חקלאית, על-פי הגדרתה בתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה). סעיף 7 לתוספת האמורה, מגביל את השימושים המותרים בקרקע חקלאית מוכרזת, וקובע כי ככלל לא ינתנו בה היתרי שימוש או בנייה, לטובת מטרות שאינן חקלאיות; קרי, "בניה או שימוש בקרקע שאינם דרושים במישרין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים". ניסיונות שנעשו בשנים האחרונות לבטל את ההכרזה האמורה, מסיבות אלו ואחרות – לא צלחו (ראו: עת"ם 58775-06-18 הילת השרון השקעות בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (24.7.2019)). באופן ספציפי, על המקרקעין חלה תכנית המתאר המקומית פת/2000, משנת 1992, שבגדרה יועדו המקרקעין ל'אזור חקלאי', באופן התואם את הכרזתם כקרקע חקלאית (להלן: תכנית פת/2000). בהתאם, התכליות והשימושים המותרים באזור חקלאי הם חקלאיים בלבד. כאמור בסעיף 3.13.2 לתכנית פת/2000: "בנייה או שימוש בקרקע הדרושים לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים, כולל בתי אריזה ובתי קירור לתוצרת חקלאית הקשורה במישרין לשטח". עוד נקבע שם, כי "כל שימוש שלא הותר במפורש", הוא שימוש אסור באזור חקלאי (סעיף 3.13.3 לתכנית פת/2000).

4. על המקרקעין חלה גם תכנית מתאר מחוזית תמ"מ 21/3, שפורסמה למתן תוקף ביום 12.11.2003 (להלן: תמ"מ 21/3). תמ"מ 21/3 מייעדת 5 אזורי נחלים מרכזיים העוברים בתחומה, ליעוד של "נחל וטביבותיו". במסגרת זו נקבע, כי לכל אחד מ-5 הנחלים תגובש תכנית כוללת, על-ידי הוועדה המקומית שבמרחב תכנונה עובר הנחל, ובגדרה יקבעו ייעודי הקרקע והשימושים המותרים, בכפוף להוראות תמ"מ 21/3. בהתאם לאמור, הוכנה ביחס לאזור הסובב את נחל ירקון, שהמקרקעין הנדונים נכללים

בו, תכנית מתאר מחוזית 10/3 (להלן: תמ"מ 10/3). מחמת חשיבותה, אפרט קמעא על אודותיה.

5. מטרתה של תמ"מ 10/3 הן, בעיקרן, מטרת 'ירוקות': "שמירת ריאה ירוקה ושטחי נופש ברמה המטרופולינית והמקומית"; "הפיכת הירקון מ'חצר אחורית' ל'חצר קדמית' של גוש דן, ושיפור איכות דפנות הבינוי לכיוון השטח הפתוח לאורך מרחב נחל הירקון"; "שיקום המערכת האקולוגית והנופית של נחל הירקון ויובליו, שמירה על רציפות מערכת הנחל ומניעת מטרדים ומפגעים סביבתיים"; "קביעת כללים לפיתוח בר קיימא ולניצול מבוקר של הפוטנציאל הכלכלי של הקרקע" (סעיף 2.1 לתמ"מ 10/3). כאמור בדברי ההסבר לתמ"מ 10/3, התכנית "מגדירה את יעודי הקרקע העקרוניים בתחום שהוגדר כ'אזור נחל וסביבותיו' בתמ"מ 21/3 (מאושרת) ואת המתודה לשיקום, שימור ופיתוח מרחב נחל הירקון בהתאם למטרות התכנית. יעודי הקרקע הינם מפורטים יותר מאשר בתמ"מ 21/3, אך משאירים גמישות מסוימת למסמכים התכנוניים ולתכניות המקומיות שיבואו בעקבותיה (ההדגשות שלי – נ' ס'). לצורך ישום התכנית, נקבעו בתמ"מ 10/3 "סמלים לאזורי פיתוח", המציינים שטחי פיתוח מסוגים שונים, ותכליתם היא להגדיר "מגמות תכנון אשר במסגרת המתודה ליישום התכנית יאפשרו פיתוח ובניה בשולי המרחב הפתוח שלאורך הירקון [...]". המקרקעין דנן, על-פי תמ"מ 10/3, מצויים בתחומי "גן לאומי מאושר"; מרביתם יועדו ל"שטח חקלאי מיוחד", ומיעוטם, בחלקם הצפוני, יועדו ל"שטח לשימור משאבי טבע ונוף". על-פי הוראות התכנית, בשטח המיועד לשטח חקלאי מיוחד, מותרים כמה שימושים, בהם שימוש של "גני אירועים" (סעיף 5.3 לתמ"מ 10/3).

6. לצורך הגשמת מטרתה, קובעת תמ"מ 10/3 שיטת פעולה יחודית, שלפיה 3 הרשויות המקומיות במחוז מרכז, אשר נחל הירקון עובר בתחומן – פתח-תקווה, הוד השרון ודרום השרון – תערוכנה 'מסמך תכנוני', שבו יקבעו מגמות התכנון העקרוניות בתחומן. מסמך זה, כך נקבע, יהווה בסיס, ותנאי מקדים, להכנת תכניות מקומיות מפורטות בהמשך, והוא יגובש ב-4 שלבים שונים (ראו: סעיף 4.1.4 לתמ"מ 10/3); לאחר השלמתו, יוגש המסמך התכנוני לדיון בוועדה המחוזית, וזו תעביר את המלצותיה לגביו, לוועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים שליד המועצה הארצית (להלן: הולנת"ע). זו האחרונה, בתורה, תחליט אם לאשר את המסמך התכנוני, לאחר קבלת המלצת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (להלן: הולקחש"9). המסמך התכנוני מהווה אמנם תנאי מקדים להכנת תכניות מקומיות, אך באופיו הוא מנתק בלבד; אין בכוחו לשנות את יעודי הקרקע, והוא אינו עולה כדי תכנית סטטוטורית (כפי שנקבע בסעיף 4.1.6 לתמ"מ 10/3 – "המסמך התכנוני לא ייחשב כתכנית"). על-פי המתווה

האמור, יעודי הקרקע הסופיים והמדויקים, יקבעו במסגרת תכניות מקומיות מפורטות, אשר יוכנו בהמשך.

7. בהתאם למתווה התכנוני האמור, הוכן מסמך תכנוני לתחומי העיר פתח תקווה. בגרסתו הראשונה, נדון המסמך על-ידי הוועדה המחוזית, וזו החליטה, במהלך חודש דצמבר 2009, להעבירו לאישור הולנת"ע (להלן: המסמך התכנוני הקודם). לאחר שהתקבלו הערות הולקחש"פ, החליטה הולנת"ע לאשר את המסמך, בכפוף להטמעת הערות מסוימות. לאחר כמה סבבי תיקונים, שנמשכו זמן רב, העבירה הוועדה המקומית, ביום 15.3.2015, מסמך תכנוני עדכני לוועדה המחוזית (להלן: המסמך התכנוני המעודכן), ובהמשך, משהתקבלו מספר תיקונים נוספים, שאינם נוגעים לענייננו, אושר לבסוף המסמך על ידי הולנת"ע, ונחתם על-ידי יו"ר הוועדה המחוזית, באופן סופי, ביום 12.4.2018. במסמך התכנוני הקודם נקבע, בסעיף 4.3, כי בשטחים שסומנו בו כ"מוקדים לפיתוח בשטח הפתוח", או בסמוך אליהם, "ימוקמו פעילויות לרווחת הציבור כגון: מבני ציבור, נקודות מידע, קיוסקים, בתי קפה, מסעדות, גני אירועים וכדומה" (ההדגשות שלי – נ' ס'). האזור שבו מצויים המקרקעין דנא סומן במסמך התכנוני הקודם כמוקד לפיתוח בשטח הפתוח, ואולם, סעיף זה הושמט במסמך התכנוני המעודכן, שבו נזנחה כליל המתודה של סימון מוקדי פיתוח בשטח הפתוח. המקרקעין סומנו במסמך התכנוני באופן הבא: חלקם הצפוני ישמש כ"שטח לשימוש משאבי טבע ונוף", חלקם האמצעי ישמש כ"שטח חקלאי מיוחד", וחלקם הדרומי ישמש כ"שטח של נופש אקסטנסיבי/שצ"פ". השטח הספציפי שלגביו הוגשה הבקשה לשימוש חורג, מצוי בקו הגבול שבין השטח האקסטנסיבי לבין השטח החקלאי המיוחד, באזור שסומן כ"שטחים פתוחים לשימוש ולמעבר הציבור", שבסביבתם סומן גם "שביל אופניים והולכי רגל". הרחבתי בתיאור המסמך התכנוני, נוכח הטענות הרבות שהעלו הצדדים, ביחס למשמעויותיו והשלכותיו על הבקשה לשימוש חורג. זאת, אף שלדידי, כפי שיפורט, אין במסמך זה כדי להשפיע על השאלה שבמוקד המחלוקת.

8. מכל מקום, כאמור לעיל, חרף המצב התכנוני הפעילו המערערים במקום גן אירועים, במשך כמה וכמה שנים, ללא רישיון עסק כדין וללא היתר לשימוש חורג. התנהלות זו גררה אחריה העמדה לדין של המערערים 1-2, ואלו הורשעו בהפעלת גן אירועים ללא רישיון עסק כדין, הושתו עליהם קנסות כספיים, ואף ניתן צו סגירה לגן האירועים, שמועד כניסתו לתוקף הוארך מעת לעת לבקשת המערערים (רע"ס 38326-12-12 מדינת ישראל נ' ברינג אחזקות בע"מ (21.11.2013)). במסגרת הליך אחר, הורשעו המערערים 1-2 בשימוש חורג במקרקעין ללא היתר (ת"פ 668-12-13 מדינת ישראל נ' יצחק ברינג (11.11.2018); גזר הדין ניתן ביום 3.12.2019); ערעור על פסק הדין התקבל

(עתפ"ב 42196-01-20; מיום 2.12.2020), והתיק הוחזר לבית משפט השלום בפתח תקווה, שם הוא עודדנו תלוי ועומד.

הבקשה למתן היתר לשימוש חורג

9. במהלך שנת 2015, פנתה ברנינג למשיבה 2, הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח-תקווה (להלן: הוועדה המקומית), בבקשה למתן היתר לשימוש חורג, להפעלת גן אירועים במקרקעין, בשטח כולל של 8,990 מ"ר (להלן: הבקשה). הבקשה התייחסה למבנה ששטחו 1,388 מ"ר; לגן פתוח בשטח של 1,500 מ"ר; ולחניית כלי-רכב בשטח של 5,000 מ"ר. ביום 17.9.2015 החליטה הוועדה המקומית להמליץ לוועדה המחוזית לקבל את הבקשה לשימוש חורג, לפרק זמן של 5 שנים, בכפוף להפקדת התחייבות מצד ברנינג לפינוי והריסה עתידיים של המבנה, אם בתום התקופה האמורה לא תימצא היתכנות תכנונית להמשך קיומו של גן האירועים במקום. החלטת הוועדה המקומית ניתנה ביחס ל"שטח התואם את המסמכים וטופס ה-4 למבנה קיים, הנמצאים בתיק הבניין". במסגרת זו גם צוין, כי "יש לסמן עפ"י תצ"א היסטורית את השטח הקיים הנ"ל".

10. נוכח ההכרזה על המקרקעין כקרקע חקלאית, ובהתאם לסעיף 7(ג) לתוספת הראשונה לחוק, הועברה הבקשה, בצירוף המלצת הוועדה המקומית, להכרעת הוועדה המחוזית. ביום 5.12.2016 הוחלט על דחיית הבקשה, מכמה נימוקים. ראשית, נקבע כי המבנה שלגביו התבקש שימוש חורג נבנה ללא היתר בניה, ולכל היותר ניתן להניח קיומו של היתר, לגבי שטח של 250 מ"ר בלבד. על כן, לא ניתן לאשר את השימוש החורג. שנית, הוועדה המחוזית קבעה כי היעדרות לבקשה תביא לשינוי מן השימוש החקלאי המותר לפי התכנית, ותשנה את אופי הסביבה הקרובה. על כן, יש לראות בה משום סטייה ניכרת מן התכנית, על-פי הגדרתה בדין. שלישית, נקבע כי אמנם תמ"מ 10/3 סימנה את מרבית המקרקעין כ"שטח חקלאי מיוחד", אשר ניתן להקים בו גני אירועים; ברם, תכנית זו קובעת כי הגבולות המדויקים והסופיים של השימושים והתכליות יקבעו על-פי תכניות מקומיות שתאושרנה בהמשך. על כן, לא ניתן לומר כי קיים אופק תכנוני להכשרת השימוש לגן אירועים במקרקעין הנדונים, מבלי להתחשב בתכנית המקומית. דביעית, נדחתה הטענה כי יש לבחון את השימוש החורג המבוקש על-פי המסמך התכנוני הקודם, וזאת משום שהמסמך הרלבנטי הוא המסמך התכנוני המעודכן, המייעד את המקרקעין, באופן עקרוני בלבד, כשטח חקלאי מיוחד וכשטח פתוח לשימוש מעבר הציבור, מבלי לסמן 'מוקדי פיתוח', שלא כפי שנקבע במסמך התכנוני הקודם. חמישית, נקבע כי אישור השימוש החורג "יקבע עובדות בשטח", ויסכל את המטרות הציבוריות שבבסיס תמ"מ 10/3. בנוסף, כנימוק ששי ואחרון נקבע, כי יש לדחות את הבקשה, כדי למנוע עידוד עבריינות בניה; שלא יצא חוטא נשכר.

פסק הדין של בית המשפט המחוזי

11. ברנינג, יצחק ופטרוזיליה סרבו להשלים עם ההחלטה, ופנו לבית המשפט המחוזי בעתירה מנהלית, בטענה כי החלטת הוועדה המחוזית – לוקה בחוסר סבירות קיצוני, והנימוקים שביסודה – שגויים ואינם יכולים לעמוד.

12. ביום 30.6.2019 נדחתה העתירה; נפסק כי החלטת הוועדה המחוזית אינה חורגת ממתחם הסבירות, ואינה מצדיקה התערבות שיפוטית. תחילה נקבע, כי אין להתערב בקביעת הוועדה המחוזית, שלפיה לא הוכח קיומו של היתר בניה למבנה שבו מופעל גן האירועים, וכי לכל היותר ניתן להניח קיומו של היתר בניה למבנה בשטח של 250 מ"ר בלבד. בהקשר זה צוין, כי הדבר עולה בקנה אחד עם המסמכים שהוצגו בהליך, ואף עם עמדת הוועדה המקומית. בהתאם נקבע, כי בהעדר היתר בניה כדין, לא ניתן לאשר בקשה לשימוש חורג, ואף אם ניתן היה לאשר שימוש חורג לשטח של 250 מ"ר בלבד, הרי שלא נטען, וממילא לא הוכח, כי ניתן לקיים את גן האירועים בשטח מצומצם זה. עוד נפסק, כי קביעת הוועדה המחוזית, שלפיה אין לאשר את הבקשה מחמת סטייה ניכרת מן התכנית החלה על המקרקעין, היא קביעה סבירה שאין להתערב בה. משכך, אפילו היה היתר בניה לכל המבנה, כטענת המערערים, לא היה מקום לאשר את הבקשה. בהקשר זה צוין עוד, כי שתי הנסיבות שנקבעו בתקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002 (להלן: התקנות), שמשמען כי קיימת סטייה ניכרת, שאינה מאפשרת קבלת בקשות לשימוש חורג – (1) שינוי מן השימושים המותרים לפי התכנית החלה בקרקע; ו-(2) שינוי אופיה של הסביבה הקרובה – מתקיימות בנדון דידן.

13. אשר לנסיבה הראשונה, נקבע כי הפעלת גן אירועים חורגת מן השימוש החקלאי שהותר על-פי התכנית התקפה החלה על המקרקעין, תכנית פת/2000, ואף אינה עולה בקנה אחד עם ההכרזה על המקרקעין כקרקע חקלאית. בהקשר זה, נדחתה הטענה כי בחינת הבקשה בראי תמ"מ 10/3, ובהתאם למסמך התכנוני שמכוחה, אמורה היתה להביא לקבלתה. אמנם, תמ"מ 10/3 מתירה הפעלת גן אירועים ב'שטח חקלאי מיוחד', אך בד בבד קובעת, כי השימושים והייעודים המדויקים יקבעו בתכניות מקומיות שתאושרנה בעתיד, כאשר עד אישורן של אלה, הייעוד החקלאי של המקרקעין, בהתאם לתכנית פת/2000, עומד על מכונו. נקבע אפוא, כי "ברור, כי השימוש החורג המבוקש של גן אירועים שונה מהקבוע באותה תכנית". עוד צוין, בהתייחס למסמך התכנוני, כי אין יסוד להסתמכות המערערים על המסמך התכנוני הקודם, שבו סומנו המקרקעין כאזור של מוקד פיתוח, שעה שמסמך זה אינו סופי ואינו מחייב. נוסף לכך נקבע, כי ממילא המסמך התכנוני, הן בנוסחו הקודם, הן בזה העדכני, אינו מהווה מסמך סטטוטורי, איננו מחייב,

וממילא לא ניתן להסיק ממנו אלו שטחים יוותרו חקלאיים, ואלו יהפכו את יעודם; דבר שיעשה רק לאחר אישור התכניות המקומיות.

14. אשר לנסיבה השנייה – שינוי אופי הסביבה הקרובה מחמת השימוש החורג – נפסק כי אין להתערב בקביעת הוועדה המחוזית, שלפיה גם נסיבה זו מתקיימת. בית המשפט המחוזי דחה את הטענה, כי כביכול השימוש החורג המבוקש לא ישנה את אופי הסביבה, שכן 'מתחם ירקונים' ממילא סובל מחריגות והפרות, נוכח השימושים המסחריים הרבים שנעשים בו. זאת, משום שאת אופי הסביבה הקרובה, לפי תקנה 2(1) לתקנות, יש לבחון בהתאם לשימושים המותרים על-פי התכניות החלות במקרקעין, ולא על-פי השימושים שנעשים במקום בפועל, בניגוד לדין. לזאת הוסיף בית המשפט המחוזי, כי רשויות התכנון, בין היתר באמצעות פניה לבתי המשפט, פועלות כל העת בניסיון להיאבק בתופעת השימושים החורגים במתחם ירקונים, על כן, ספק רב אם ניתן לקבל את הנחת המערערים, כי ממילא המתחם "מופר".

15. בית המשפט המחוזי הוסיף וקבע, כי לא ניתן לומר שקיים אופק תכנוני של שימוש במקרקעין כגן אירועים. אין כל ביטחון שבתכניות המפורטות העתידיות, שבהן, כאמור, צפויים להיקבע יעודי הקרקע המדויקים לכל תא שטח, אכן תתאפשר הקמת גן אירועים, במיקום הנוכחי ובמתכונת הבינוי הקיימת, שברובה איננה חוקית. עוד נקבע, כי אין להתערב בהחלטת הוועדה המחוזית, שלפיה שימוש במקרקעין כגן אירועים עלול לסכל את מטרותיה הציבוריות של תמ"מ 10/3, ועל כן "יש ליתן למוסדות התכנון להשלים את המלאכה לבחון את מיקומם הראוי של השימושים השונים, מבלי שהשימושים שאינם תואמי תכנית, יכתיבו את התכנון". בהתאם, נדחתה טענת המערערים, כי יש לראות בשימוש החורג מעין 'גישור' בין תמ"מ 10/3 לתכנית המפורטת שתאושר בעתיד. עוד נקבע, כי לא נפל כל פגם בקביעת הוועדה המחוזית, כי יש ליתן משקל גם לעובדה שגן האירועים פועל מזה שנים, ללא היתר ובניגוד לדין. לבסוף נקבע, כי אין בהתמשכות הליכי התכנון כדי להביא לקבלת הבקשה, מקום שבו ההיתר המבוקש הוא ביחס לבניה בלתי חוקית.

העתירה נדחתה אפוא; מכאן הערעור שבנדון.

טענות המערערים

16. לטענת המערערים, בפסק הדין, כמו גם בהחלטת הוועדה המחוזית, נפלו כמה וכמה שגגות, המצדיקות את התערבותנו. בעיקרו של דבר, נטען כי השימוש החורג המבוקש אינו עולה כדי סטיה ניכרת, ואף קיים אופק תכנוני לשימוש זה במקרקעין. המערערים טוענים, כי על-פי תמ"מ 10/3, יועדו המקרקעין לשמש כ'שטח חקלאי

מיוחד', שבו ניתן, בין היתר, להפעיל גן אירועים. משכך, ומאחר שתמ"מ 10/3 גוברת על תכנית פת/2000, שבה יועדו המקרקעין לחקלאות בלבד – נוכח יחסי הכפיפות שבין שתי התכניות – הרי שנפלה טעות בידי הוועדה המחוזית, אשר בחרה להתעלם מן האמור בתמ"מ 10/3, וקבעה כי הפעלת גן אירועים מהווה סטייה ניכרת מן התכנית. עוד נטען, כי התכנית המפורטת שתאושר בעתיד, ממילא אינה יכולה לסתור את הוראות תמ"מ 10/3, ובכוחה, לכל היותר, לדייק את גבולות הייעודים שנקבעו בה. מכאן, שבשגגה נקבע כי לא קיים אופק תכנוני להקמת גן אירועים במקרקעין. מעבר לכך נטען, כי בית המשפט המחוזי לא נתן די משקל לעמדת הוועדה המקומית – שהיא הגוף התכנוני המופקד על הכנת המסמך התכנוני, ועל הכנת התכנית המפורטת העתידית – ולהמלצתה החיובית.

17. המערערים שבו על טענותיהם לגבי המסמך התכנוני העדכני, והתאמתו להוראות תמ"מ 10/3. לשיטתם היה מקום לבחון את הבקשה להיתר חורג על-פי המסמך התכנוני הקודם, שבו סומנו המקרקעין כמוקד לפיתוח בשטח פתוח למסחר ופנאי, ולא בהתאם למסמך התכנוני העדכני, שממנו הושמטו בטעות אותם "מוקדים לפיתוח בשטח הפתוח". עוד נטען, כי קביעת הוועדה המחוזית, שלפיה אין לאשר שימוש חורג עד לאחר הכנת תכנית מפורטת, שתדייק את הייעודים בשטח, יוצרת מעין 'מעגל שוטה', שכן לדבריהם, כל תכליתו של השימוש החורג היא לאפשר שימושים, בתנאים כאלו ואחרים, אף שאינם תואמים לתכנית הקיימת, ובדרך זו לגשר בין התכנון הקיים לזה העתידי. עוד טוענים המערערים, כי קיים היתר בניה לכל השטח המבונה, הכולל 1,388 מ"ר, בהתאם לתצ"א היסטורית, ולא ביחס ל-250 מ"ר בלבד; זו היתה גם עמדת הוועדה המקומית. המערערים מוסיפים, כי לא ניתן בהחלטת הוועדה המחוזית משקל כלשהו לעובדה שהשימוש החורג המבוקש הוא זמני והפיך, וגם לא ניתן משקל להתחייבותם לפנות ולהרוס את הבינוי החורג המצוי במקרקעין, אם לבסוף לא תאושר הפעלת גן אירועים במקום. נטען עוד, כי שגה בית המשפט המחוזי בקבעו כי השימוש החורג המבוקש עלול לפגוע במטרות הציבוריות שבתמ"מ 10/3, שכן בתכנית זו עצמה, נקבע במפורש, כי ניתן יהיה להקים גן אירועים בייעוד של שטח חקלאי מיוחד. לבסוף נטען, כי בהחלטת הוועדה המחוזית ניתן משקל מופרז לעבירות הבניה שביצעו במקרקעין, בניגוד לאמות המידה שנקבעו בפסיקה.

טענות הוועדה המחוזית

18. הוועדה המחוזית סבורה, לעומת זאת, כי דין הערעור להידחות. לדבריה, ההחלטה התקבלה לאחר שנשקלו כל השיקולים הנדרשים, היא עוסקת בעניינים תכנוניים-מקצועיים מובהקים, שאין בית המשפט נוטה להתערב בהם, ומצויה במעמקי



מתחם הסבירות. לשיטתה, הקמת גן אירועים בשטח של כ-9 דונם, עולה כדי סטיה ניכרת מהתכנית החלה בקרקע, פת/2000, המאפשרת שימושים חקלאיים בלבד, ויש בה כדי לשנות מאופי הסביבה הקרובה, לאור "התאמות מבניות משמעותיות דוגמת קיומו של מטבח, מערכת ביוב ייחודית ושטחי חניה נרחבים", ולנוכח התחזוקה השוטפת שתידרש לגן האירועים, הכוללת מעבר כלי-רכב רבים, מסחריים ואחרים. אשר לתמ"מ 10/3, נטען כי תכנית זו אינה משנה את יעודי הקרקע המותרים במקרקעין, ומטרתה אינה אלא לקבוע "יעודי קרקע עתידיים ועקרוניים בלבד", תוך הותרת גמישות בעניין זה, לתכנית מקומית שתאושר בהמשך.

19. לטענת הוועדה המחוזית, מתן היתר לשימוש חורג עלול לקבֵע מציאות בלתי-חוקית, ליצור עיוותים שיפגעו בתכנון המיטבי של מתחם ירקונים, ולסכל את מימוש המטרות הציבורית שבבסיס תמ"מ 10/3. לגישתה, מתן ההיתר אינו מתיישב עם המתווה התכנוני שנקבע בתמ"מ 10/3, אשר נועד לייצר "שלביות שתבטיח את קידום הפיתוח של השטחים הסחירים בד בבד עם פיתוח השטחים הפתוחים והתכליות הירוקות שבתמ"מ 10/3". עוד נטען, כי המערערים לא הצביעו על אופק תכנוני להכשרת השימוש לגן אירועים, כי לא די בתמ"מ 10/3 הקובעת יעודי קרקע עקרוניים בלבד, שכן הדרך לאישור תכנית מפורטת שתקבע את הגבולות המדויקים של יעודי הקרקע – לאחר בחינת "ההיבטים הסביבתיים, הנופיים והאקולוגיים" – עודנה ארוכה. מטעמים דומים נטען, כי אין לראות בשימוש החורג מעין 'אקט מגשר' עד לאישור התכנית המפורטת, שכן אין ודאות כי תותר הקמת גן אירועים במקרקעין הנדונים, בפרט לא בהיקף המבוקש. עוד הוסיפה הוועדה המחוזית, כי גם לפי המסמך התכנוני המעודכן – שאושר בשנת 2018, לאחר מתן ההחלטה – אין לדעת האם והיכן ימוקם גן אירועים במתחם. כך או כך, נטען כי ממילא ההחלטה אינה מבוססת על אי-התאמה למסמך זה. לבסוף נטען, כי בדין נשקל על-ידה גם הצורך במניעת עידוד עבריינות בניה, נוכח השימוש הלא-חוקי שביצעו המערערים במקרקעין, משך שנים רבות.

טענות הוועדה המקומית

20. בניגוד לעמדת הוועדה המחוזית, סבורה הוועדה המקומית כי יש להעתר לערעור, ולאפשר את השימוש החורג המבוקש, בהיקף ובתנאים שהומלצו על-ידה. תחילה טענה הוועדה המקומית, כי בדין נקבע בפסק הדין, שהיקף הבינוי שבו יש לדון, במסגרת הבקשה לשימוש חורג, עומד על 250 מ"ר בלבד, שרק לגביו ניתן להניח קיומו של היתר בניה, בעוד שאת יתרת הבינוי, אשר נבנה ללא היתר – יש להרוס. לצד זאת, הוועדה המקומית סבורה, כי שגה בית המשפט המחוזי, בעת שאישר את החלטת הוועדה המחוזית, שמשמעה דחיית הבקשה לשימוש חורג, בניגוד להמלצתה. לדידה, המדיניות

התכנונית הצפויה, בשים לב לייעוד שנקבע בתמ"מ 10/3 ובמסמך התכנוני, מאפשרת הקמה של גני אירועים, וממילא, די בכך כדי לקבוע כי השימוש המבוקש אינו מהווה סטיה ניכרת, וכי קיים אופק תכנוני לשימוש זה. לטענתה, נוכח זמניות ההיתר, והתחייבות המערערים להשיב את מצב הדברים לקדמותו, אם ידרשו לכך, אין לומר כי מתן ההיתר יסכל את המטרות הציבוריות שביסוד תמ"מ 10/3. הוועדה המקומית הצטרפה לטענות המערערים, בכל הקשור למשקל שנתנה הוועדה המחוזית לשיקול בדבר מניעת עידוד עבירות בניה. בהקשר זה נטען, כי יש לבחון את סוגיית השימוש החורג "במבט תכנוני ובמנותק מעבירות בניה שנעשו במקרקעין". לבסוף נטען, כי החלטת הוועדה המחוזית מותרת "חטיבת קרקע קפואה" ללא הצדקה, הגם שניתן לעשות בה שימושים זמניים העולים בקנה אחד עם התכנון העתידי של הקרקע, ואינם פוגעים בסביבה; לטובת הציבור והחברה.

21. בהמשך התקיים דיון לפנינו, ובמהלכו שבו ב"כ הצדדים על טענותיהם ועמדותיהם, כמפורט לעיל.

דיון והכרעה

22. לאחר שנתתי דעתי לטענות הצדדים מזה ומזה, אלה שבכתב ואלה שבעל-פה, באתי לכלל מסקנה כי דין הערעור להידחות, וכך אציע לחברי כי נעשה.

23. תחילה, מושכלות יסוד: כלל יסודי ובסיסי בדיני התכנון והבניה, המוסדר בסעיף 145(ב) לחוק, קובע כי היתר בניה נדרש להיות תואם תכנית: "לא יינתן היתר אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדס מבוקש ההיתר מתאימים לתכניות". לצד זאת, מציאות החיים המשתנה, וצרכי השעה הדינמיים, מחייבים גמישות תכנונית למצבים שבהם התכנית הסטטוטורית אינה מספקת מענה לצורך התכנוני הקיים (ע"א 6291/95 בן יקר גת חברה להנדסה ובנין בע"מ נ' הוועדה המיוחדת לתכנון ולבניה מודיעין, פ"ד נא(2) 825, 865 (1997); ע"א 5927/98 בחוס נ' הוועדה המקומית, פ"ד נז(5) 752 (2003); עע"ם 876/17 אוחיון נ' ועדת הערר המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז, פסקה 21 (3.5.2018)). לפיכך, קבע המחוקק מנגנונים 'עוקפי תכנון', דוגמת: מוסד ההקלות (סעיף 147 לחוק), ומוסד השימוש החורג (סעיף 146 לחוק). שימוש חורג מוגדר, בסעיף 1 לחוק, באופן הבא:

"שימוש חורג בקרקע או בבנין – השימוש בהם למטרה שלא הותר להשתמש בהם, הן במיוחד והן מהיותם באזור או בשטח מיוחד, לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק זה החלות על הקרקע או הבנין או לפי היתר על-פי כל חוק הדין בתכנון ובניה".

24. נוכח אופיו המיוחד של כלי זה, ובהיותו 'עוקף תכנון', נפסק לא אחת כי השימוש בו יעשה ביד קמוצה, במידה ובמשורה, ולא כעניין שבשגרה (ראו, למשל, עע"ם 4881/08 אלמוג אילת (u.d.m) 2000 בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה אילת, פסקאות י"ב ו-י"ז (10.2.2010); ע"א 5927/98 בחוס נ' ועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חיפה, פ"ד נז(5) 752, 763 (2003)). זאת מתוך הנחה כי התכנית הסטטוטורית החלה על המקרקעין נצרפה בכור ההיתוך התכנוני, לאחר שקילת כלל השיקולים והאינטרסים התכנוניים, ובתום איזון ראוי שנערך ביניהם (עע"ם 10089/07 אירוס הגלבווע בע"מ נ' ברוך, פסקה 65 (5.4.2011) (להלן: עניין אירוס הגלבווע)); בעוד שבקשה לשימוש חורג חותרת למעשה תחת האיזון התכנוני שנקבע. לפיכך, אף שהמחוקק לא קבע אמות מידה להפעלת שיקול הדעת של הגורם התכנוני, בדונו בבקשות למתן היתר לשימוש חורג, הרי שניתן לראות כי נקבעו הגבלות מחמירות ביחס לכך; למשל: לעניין משכו – לתקופה קצובה מראש (סעיף 148 לחוק), ולעניין היקפו – לשימוש שאינו עולה כדי "סטייה ניכרת" מן התכנית החלה על הקרקע (סעיף 151 לחוק).

25. הנה כי כן, מוסד השימוש החורג, כשמו כן הוא – חורג מן השורה. אין זו דרך המלך, ואין זכות קנויה לאדם לדרוש כי שימוש מעין זה יאושר לו. משאלו פני הדברים, ברי כי כאשר מוסד תכנוני מסרב לאשר שימוש חורג, מידת ההתערבות של בית המשפט בהחלטה זו, תהא מצומצמת במיוחד, אף יותר ממידת התערבותו בהחלטות אחרות של רשויות התכנון, שגם היא כשלעצמה מוגבלת ומצומצמת.

ומהתם להכא.

26. המחלוקת בין הצדדים – המערערים והוועדה המקומית מזה, והוועדה המחוזית מזה – נוגעת לשאלה אם קיימת הצדקה תכנונית ליתן היתר לשימוש חורג, המאפשר הפעלת גן אירועים במקרקעין, אף שייעודם הנוכחי, על-פי התכנית המפורטת התקפה – הוא שימוש חקלאי. אם נמקד את המחלוקת עוד, נמצא למדים, כי הצדדים חלוקים לגבי מידת ההשפעה של מגמת התכנון העתידית, הצפויה בתא השטח שבו מתבקש השימוש החורג, ובשאלה אם ניתן להתיר את השימוש החורג, משום שברמה העקרונית צפוי אישור להפעלת גני אירועים באזור זה, הגם שלא ניתן לדעת אם השימוש האמור, אכן יאושר במקום הספציפי שבו פועל גן האירועים המדובר. המערערים טוענים, ולכך מצטרפת גם הוועדה המקומית, כי די בייצוד העקרוני שנקבע בתמ"מ 10/3, "שטח חקלאי מיוחד", הכולל הפעלת גני אירועים, כדי ללמד על כך שאין בשימוש המבוקש משום סטייה ניכרת, וכי קיים אופק תכנוני לשימוש זה. מנגד, הוועדה המחוזית סבורה, כי תמ"מ 10/3 קובעת מתווה עקרוני בלבד, ועל כן, אין לדעת אם הפעלת גן אירועים תתאפשר באופן ספציפי במקרקעין הנדונים, ומה יהיו היקפה ותנאיה. בנסיבות אלה, הוועדה

המחוזית סבורה כי השימוש החורג עולה כדי סטייה ניכרת, ולא ניתן גם לקבוע כי קיים אופק תכנוני לשימוש שכזה.

27. מן האמור עולה בבירור, כי הצדדים חלוקים ביניהם בשאלה מקצועית-תכנונית, העוסקת בעתידם התכנוני של מקרקעין ספציפיים. מחלוקת שכזו, בעניינים כגון דא, היא מסוג המחלוקות שבית המשפט נוטה שלא להתערב בהן. כידוע, בית המשפט אינו יושב כמוסד עליון לתכנון; התערבותו בהחלטות רשויות התכנון תהא תחומה למקרים חריגים ונדירים, אם נמצא כי נפל פגם משמעותי בדרך פעולת הרשות, למשל: פעולה בלא סמכות, או בחוסר תום לב מובהק (בג"ץ 2920/94 אדס טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד נ(3) 441, 446 (1996); ע"א 1805/00 מחצבות כנרת נ' משרד התשתיות, פ"ד נו(2) 63, 71 (2001); עע"ם 7381/15 ש. דורפברגר בע"מ נ' עו"ד, פסקה 28 (30.10.2016)). ממילא, כאשר סלע המחלוקת הוא בסוגיה מקצועית-תכנונית, בית המשפט אינו בא בנעלי מוסדות התכנון המוסמכים, ואינו ממיר את שיקול דעתם בשיקול דעתו-שלו. ודוק, בית המשפט אינו בוחן את תבונתה או מידת נכונותה של החלטת הוועדה המחוזית; בדיקתו מתמקדת בשאלה הבאה, ובה בלבד: האם נפל בהחלטה אחד או יותר מן הפגמים המצדיקים התערבות שיפוטית, אם לאו. בעניין דנן, לא מצאתי פגם מסוג זה בהחלטת הוועדה המחוזית. על כן, אינני רואה מקום לשנות מפסק הדין של בית המשפט המחוזי.

28. אמנם, המערערים טענו כי הוועדה המחוזית "קיבלה מבית משפט קמא קרדיט מוגזם לכל הדעות וזאת – אף על חשבון הקרדיט המגיע לגוף הממליץ – ובמשורה – הוועדה המקומית", אך בכך נתפסו המערערים לכלל טעות. הוועדה המחוזית ממוקמת מעל הוועדה המקומית בהיררכיה התכנונית. במסגרת תפקידה זה, נדרשת הוועדה המחוזית להפעיל שיקול דעת תכנוני מהותי, לבחון דה-נובו את החלטות הגורמים התכנוניים הפועלים תחתיה, ובמידת הצורך גם לסטות מהמלצותיהם. אכן, הוועדה המחוזית – שהיא מוסד תכנון סטטוטורי – רשאית בהחלט להמיר את שיקול דעתה התכנוני של הוועדה המקומית בשיקול דעתה-שלה, ואין בכך כל חריגה מתפקידה. לעומת זאת, אמות המידה להתערבות שיפוטית בהחלטות רשויות התכנון – שונות הן. על בית המשפט לשאול את עצמו האם נפל פגם מסוג הפגמים המצדיקים התערבות שיפוטית בהחלטה, ולהקפיד שלא לגלוש לתחום לא לו; להימנע מלהמיר את שיקול הדעת של המוסד התכנוני, בשיקול דעתו-שלו. גם אם מוסד תכנוני, הכפוף למוסד בעל מעמד גבוה ממנו, מגיע למסקנה תכנונית שונה, ואף אם החלטתו נחזית להיות הגיונית וסבירה, אין בעובדה זו לבדה, כדי לקרוא תיגר על החלטת המוסד התכנוני העליון, והיא אינה מצדיקה,

כשלעצמה, התערבות שיפוטית (ראו, למשל, עע"ם 402/03 עמותת העצמאים באילת (לשכת המסחר) נ' ועדת ערר לתכנון ובניה, מחוז דרום, פ"ד נח(3) 199, 215 (2004)).

29. לכך אוסיף, כי לעמדתי, הכלל הפסיקטי האמור, בדבר צמצום מידת התערבותו של בית המשפט בשיקולים מקצועיים-תכנוניים, מקבל משנה תוקף דווקא כאשר הסוגיה התכנונית שעל הפרק איננה מובהקת וחד-משמעית. ודוק, כאשר החלטת המוסד התכנוני המוסמך מתבקשת, הגיונית, ועולה בבירור מן הנסיבות, ממילא היה בית המשפט מגיע לתוצאה זו, גם מבלעדי אותו כלל. אם כן, דווקא כאשר קיים יותר מפתרון אפשרי אחד, ואולי אף קיימת מחלוקת בין מוסדות התכנון השונים באשר לתוצאה הראויה, כבענייננו-אנו, דווקא אז יש להחיל את הכלל האמור, ביתר שאת וביתר עוז, ולהדגיש כי בית המשפט איננו מתכנן-על, והוא ימשוך ידיו מהתערבות שיפוטית, בסוגיות מקצועיות-תכנוניות, שאינן מתחום מומחיותו, לבד מאשר במקרים חריגים ונדירים, כאמור לעיל. למען הסר ספק אציין, כי אינני סבור שהמקרה דנן בא בקהל אותם מקרים חריגים ונדירים, העשויים להצדיק את התערבותנו.

למעלה מן הדרוש, אתייחס לכמה עניינים השנויים במחלוקת בין הצדדים.

העדר היתר הבניה ומשמעות הדבר לענייננו

30. בהתאם לכלל שלפיו ערכאת הערעור אינה נוהגת להתערב בקביעות עובדתיות שקבעה הערכאה הדיונית, הרי שגם במקרה דנן, איני רואה מקום לסטות מן הקביעה העובדתית בפסק הדין, שלפיה לא הוכח קיומו של היתר בניה למבנה הקיים בקרקע, וכי לכל היותר ניתן להניח – גם זאת בהנחה מפליגה לטובת המערערים – כי ניתן היתר בניה למבנה של 250 מ"ר בלבד. למעשה, עניין זה מוסכם גם על הוועדה המקומית, אשר הבהירה במסגרת טענותיה, חזור והבהר, כי המלצתה ליתן היתר לשימוש חורג היתה מוגבלת להיקף בניה זה בלבד. מסקנה זו עולה גם מהחלטת הוועדה המקומית, שבה נכתב כי היתר הבניה המומלץ יהא "לשטח התואם את המסמכים וטופס ה-4 למבנה קיים, הנמצאים בתיק הבניין". זאת, כאשר בדיקה שנערכה בתיק הבניין העלתה, כי טופס ה-4 המדובר, אשר ניתן אי אז בשנות ה-90, הוגבל למבנה חקלאי, שהוסב בשנות ה-50 למפעל תעשייה לקמח דגים, המשתרע על-פני שטח של 250 מ"ר בלבד. אם בכך לא די, הרי שהוועדה המקומית אף ציינה בהחלטתה, כי "יש לסמן את יתרת השטח להריסה".

31. אם כן, משהיתר הבניה מוגבל לכל היותר לשטח של 250 מ"ר, הרי שגם השימוש החורג המבוקש, מוגבל אף הוא להיקף בניה זה בלבד, שכן בקשה לשימוש חורג, מעצם טיבה וטבעה, אינה יכולה להכשיר בניה שביסודה היא בלתי-חוקית. עולה אפוא השאלה,

האם ניתן להפעיל את גן האירועים בשטח של 250 מ"ר, שאם לא כן – מה הועילו חכמים בתקנתם ומה הועילו המערערים בבקשתם? הוועדה המחוזית שקלה בדבר, ולבסוף ראתה להשיב שאלה זו בשלילה, בקבעה כך: "ברי כי אין שום אפשרות לקיים את גן האירועים בשטח המצומצם שלגביו נטען כי קיים היתר". המערערים, מן העבר השני, לא טענו אחרת, ולא פעלו להוכיח כי קיימת כדאיות כלכלית בהפעלת גן האירועים בגרסה 'מוקטנת' שכזו. הם הוסיפו לדבוק בבקשתם לקבלת היתר שימוש חורג, ביחס לכלל הבינוי הקיים במקרקעין. בדיון שהתקיים לפנינו, ביקשנו לברר עם ב"כ המערערים, אם אכן די בשטח מצומצם זה כדי לאפשר את הפעלת גן האירועים, אך לא קיבלנו תשובה מספקת. סבורני אפוא, כי קביעתה האמורה של הוועדה המחוזית היא סבירה והגיונית, ויש בה כדי לערער באופן ניכר, שמא לאיין, את ההצדקה, ככל שישנה, למתן היתר לשימוש חורג במקרקעין.

'סטיה ניכרת', 'אופק תכנוני' ו'יצירת עובדות בשטח'

32. הוועדה המחוזית קבעה כי השימוש החורג המבוקש, עולה כדי סטיה ניכרת מתכנית. מונח זה מוגדר בתקנה 2(1) לתקנות על-פי שתי נסיבות עיקריות: שימוש "שיש בו שינוי מהשימוש שנקבע בתכנית"; ושימוש ה"משנה את אופיה של הסביבה הקרובה". הוועדה המקומית קבעה כי הנסיבות הללו מתקיימות בענייננו, ולא מצאתי מקום לסטות מקביעה זו. בכל הנוגע לנסיבה הראשונה, ברי כי הפעלת גן אירועים במקום, היא שימוש שונה במובהק, מן השימושים המותרים שנקבעו בתכנית המקומית המפורטת החלה על המקרקעין – פת/2000 – באשר זו מגבילה את השימוש בקרקע, לשימושים חקלאיים בלבד. אין צריך לומר, כי השימוש החורג אינו עולה בקנה אחד עם הכרזת הקרקע כחקלאית, לפי התוספת הראשונה לחוק. אמנם, לטענת המערערים, בענייננו אין מדובר בסטיה ניכרת מתכנית, שכן תמ"מ 10/3 מתירה, עקרונית, הקמת גן אירועים בקרקע שיעודה הוא 'שטח חקלאי מיוחד', כאשר מרבית המקרקעין שבנדון נכללים ביעוד האמור על-פי תכנית זו. ברם, אין בידי לקבל טענה זו. ראשית, שיקול דעת המוסד התכנוני המכריע בבקשות לשימוש חורג הוא רחב, וגם במקרה שבו השימוש החורג המבוקש אינו עולה כדי סטיה ניכרת, נתונה בידו הרשות לסרב לבקשה. כעולה במפורש מתקנה 6 לתקנות: "אין בתקנות אלה כדי לחייב מוסד תכנון לאשר מתן היתר לשימוש חורג או מתן הקלה מתכנית, אם אין בהם סטיה ניכרת מהוראות התכנית". על כן, גם בהנחה שהשימוש לגן אירועים אינו עולה כדי סטיה ניכרת מתכנית, אין בכך כדי להביא להתערבות בהחלטת הוועדה המחוזית. שנית, דעתי היא כי המילים "שינוי מהשימוש שנקבע בתכנית" – שבתקנה 2(1) לתקנות – מתייחסות לשינוי מן השימוש שניתן לעשות במקרקעין בפועל, במועד הגשת הבקשה לשימוש חורג, על בסיס תכנית תקפה, ולא לגבי שינוי שימוש עתידי ועקרוני, שיישמו בפועל בחטיבת קרקע פלונית, יעשה רק בכפוף

לאישורן של תכניות מפורטות, שיקבעו וידייקו את גבולות הייעודים השונים. בנדון דידן, תמ"מ 10/3 קבעה יעודי קרקע עקרוניים בלבד, והותירה גמישות רבה למסמכים התכנוניים שיבואו בעקבותיה; היא לא שינתה מן השימושים שהותרו בקרקע לפי תכנית פת/2000, אשר מאז הגשת הבקשה לשימוש חורג ועד כה, נותרו כפי שהיו – שימושים חקלאיים בלבד (ראו: עניין אירוס הגלבוט, פסקה 68; עע"ם 109/12 הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז נ' גבעת האירוסים גן האירועים בע"מ, פסקה 34 (23.12.2012) (להלן עניין גבעת האירוסים)). אשר לנסיבה השניה, שעניינה ב"שינוי אופי הסביבה הקרובה", סבורני כי גם זו מתקיימת בענייננו. אליבא דהמערערים, מתחם ירקונים ממילא 'מופר', עקב שימושים מסחריים שונים הנעשים בו שלא כדין, משך שנים ארוכות, ועל-כן לא יהיה בשימוש החורג המבוקש משום שינוי של הסביבה הקרובה. טענה זו נדחתה על-ידי בית המשפט המחוזי, ובצדק. את השאלה אם השימוש החורג משנה את הסביבה הקרובה, יש לבחון בהתאם לשימושים המותרים במקרקעין, ועל-פי התכניות הסטטוטוריות החלות עליהם; לא לפי שימושים בלתי-חוקיים שנעשו בהם במרוצת השנים. שאם לא כן, נמצאנו יוצרים מציאות, שלפיה עבריינות הבניה מכתובה את מגמות התכנון (ראו: עע"ם 7958/11 הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז נ' כדורי (7.10.2013)); אסף רנצ'ר שימוש חורג במקרקעין 353 (2009) (להלן: רנצ'ר). בראיה כללית, דומני, כי מעטים המקרים, אם בכלל, שבהם גן אירועים, הפועל באדמה חקלאית, לא יחשב לסטייה ניכרת (ראו גם: עניין גן האירוסים, פסקה ז' לפסק הדין של השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיין (דעתו נותרה במיעוט)).

33. אשר לטענה כי תכנית מפורטת עתידית, שדרגתה נמוכה, לא יהא בכוחה לסתור את תמ"מ 10/3, הגבוהה הימנה בהיררכיה התכנונית, המאפשרת, במישור העקרוני, להקים גן אירועים במקום, הרי שגם טענה זו – דינה להידחות. אכן, סעיף 1.8ב(1) לתמ"מ 10/3, שעניינו ביחס בין תכנית זו, לתכניות אחרות, קובע כי "במקרה של סתירה בין תכנית זו לתכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, יגבר האמור בתכנית זו". דא עקא, בנוגע לייעודי הקרקע שסומנו בתשריט התכנית, נקבע – בהוראה ספציפית – כי "בסימונים שבתשריט יש לראות מגמה כללית לאיתורו של אזור לייעוד ושימוש קרקע מסוים", כאשר "מיקומו המדויק, גודלו וגבולותיו, ייקבעו בתכנית מקומית" (שם, סעיף 6.א.). תמ"מ 10/3 מעידה אפוא על עצמה, באופן מפורש, כי היא איננה מתימרת לקבוע יעודי קרקע סופיים; כי מטרתה אינה אלא הצבת מגמות תכנון כלליות. משכך, בהחלט יתכן, כי בתכנית המפורטת העתידית, לא תותר הקמת גן אירועים במקרקעי המערערים.

34. מטעמים דומים לאלו, אינני סבור גם כי נפלה טעות בקביעת הוועדה המחוזית, כי בשלב זה לא ניתן לקבוע כי קיים אופק תכנוני להפעלת גן אירועים במקרקעין, ודאי בהתייחס להיקף הספציפי ולמיקום המדויק של המבנה וגן האירועים. כאמור, החלטה

זו, היא קביעה תכנונית-מקצועית; אין הצדקה להתערב בה. בהקשר זה אבהיר, כי איני מוצא לנכון לגזור גזירה שווה מפסק הדין בעניין גבעת האירוסים, שגם בו נדונה בקשה לשימוש חורג, בדרך של הפעלת גן אירועים בקרקע חקלאית. באותו עניין נקבע, כי קיומם של הליכים תכנוניים צפויים במקרקעין הוא עניין שראוי ונדרש כי ישקל בעת בחינת בקשה למתן היתר לשימוש חורג (עניין גבעת האירוסים, פסקה 29-30). קביעה זו מקובלת עלי; דומה כי גם הוועדה המחוזית אינה טוענת כי נדרש להתעלם ממגמות תכנון עתידיות (ראו גם: רנצ'ר, עמ' 354). ברם, כל מקרה ונסיבותיו. עיון מדוקדק בעניין גן האירוסים, מלמד על שונות בין המקרים, בשני היבטים. ראשית, באותו עניין התבקש לעשות שימוש חורג במבנה שניתן לו היתר בניה כדין, ובמרוצת השנים אף ניתן לגביו היתר שימוש חורג לפרק זמן מסוים. על הפרק עמדה אפוא שאלת הארכתו של אותו היתר חורג (שם, פסקה 36 לפסק הדין של השופט י' דנציגר). בענייננו, מנגד, כאמור, עסקינן במבנה שרובו, אם לא כולו, נבנה ללא היתר, והשימוש רב-השנים בו נעשה מבלי שנתבקש לגביו היתר חורג; זאת עד שנת 2015. ודוק, גם דעת הרוב בעניין גבעת האירוסים קבעה, כי "שאלה רלבנטית לנקודה זו ובכלל, היא האם הוקם המבנה שלגביו מתבקש השימוש החורג כדין. מסכים אני כי לתשובה לשאלה זו עשויה להיות השפעה על ההחלטה [...] (שם, פסקה 33). שנית, בעניין גן האירוסים נפסק, כי הוועדה המחוזית לא נתנה בהחלטתה כל משקל לכך שבמקרקעין מושא ההליך שם, קיימת אפשרות עקרונית להפעלת גן אירועים. ממילא נקבע, כי הוועדה המחוזית לא בחנה כראוי את כלל השיקולים הדרושים לעניין, ועל כן הוחזר הדיון לשולחנה, למתן החלטה חדשה. בית המשפט שם הדגיש, כמה פעמים, כי אין בהחלטתו כדי לקבוע שהשיקול האמור עדיף על פני שיקולים אחרים, אך ברי כי מוטל היה על הוועדה המחוזית להביאו במניין השיקולים, ולאזנו אל מול יתר השיקולים שעל הפרק (שם, פסקאות 20, 30 ו-34; להשלמת התמונה אעיר, כי בעקבות פסק הדין בעניין גבעת האירוסים, התכנסה הוועדה המחוזית בשנית ודחתה פעם נוספת את הבקשה. בהמשך, עתירה שהוגשה נגד ההחלטה העדכנית התקבלה (עת"ם 9514-07-13, מיום 31.12.2015); אך במסגרת ערעור, ובהתאם למתווה שהציע בית המשפט, בוטל פסק הדין (עע"ם 1028/16 הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז נ' גבעת האירוסים (גן אירועים בע"מ) (8.5.2018)). בעניין שלפנינו, לעומת זאת, שקלה הוועדה המחוזית את מכלול השיקולים, לרבות התכנון העתידי הצפוי במקרקעין, כאמור בתמ"מ 10/3, אך לבסוף הגיעה למסקנה, גם בהינתן שיקול זה, כי אין בכך כדי להביא לקבלת הבקשה. גם המערערים אינם טוענים אחרת. בנסיבות אלו, משהמוסד התכנוני המכריע בחן את מכלול השיקולים כנדרש, לא גרע מהם ולא הוסיף עליהם, וזאת בשונה מעניין גבעת האירוסים – לא קמה עילה להתערבותנו.



35. עוד אציין, כי אין ממש בהסתמכות הצדדים, לכאן או לכאן, על המסמך התכנוני. למעשה, הסתמכות זו תמוהה בעיני, לאור תמימות דעים השוררת באשר לתוקפו של המסמך התכנוני – הקודם או העדכני – שאינו מחייב ואינו בעל מעמד סטטוטורי. מדובר במסמך עקרוני אשר מתווה מדיניות כללית, שלא ניתן לגזור ממנו מסקנות תכנוניות חותכות לגבי תא שטח כזה או אחר, ועל כן לא ניתן לדעת האם המקרקעין דינן יוותרו בייעודם החקלאי לאורך ימים ושנים, או שמא ישנו את יעודם, ובהתאם ישתנו גם השימושים המותרים בהם. לנוכח זאת, אין צורך לטעת מסמרות בטענות השונות שהעלו המערערים באשר להתאמתו של המסמך התכנוני העדכני להוראות תמ"מ 10/3, כגון השאלה האם "מוקדי הפיתוח" הושמטו ממנו שלא כדין.

36. לא מצאתי מקום להתערב גם בקביעת הוועדה המחוזית, שלפיה קבלת הבקשה עשויה לקבוע את קיומו של גן האירועים בשטח, ובדרך זו להביא לסיכול מטרותיה הציבוריות של תמ"מ 10/3 – מטרות ירוקות בעיקרן – וכך גם בקביעת הוועדה המחוזית, כי התרת השימוש החורג תפגע ב"שלביות" התכנון ובפיתוח "השטחים הסחירים בד בבד עם פיתוח השטחים הפתוחים". אמנם, יש ממש בטענת המערערים, שאליה מצטרפת גם הוועדה המקומית, כי זמניות ההיתר, והגבלתו בתנאים, מקהה במקצת מקביעה זו. יחד עם זאת, אך מובן הוא, כי קביעת עובדות בשטח, באמצעות מתן היתרים לשימוש חורג, עלולה להקשות על תכנון עתידי, בפרט אם המגמה תהא, למשל, שלא להתיר הפעלת גן אירועים במיקום הספציפי שבו מתבקש השימוש החורג. על פני הדברים נראה אפוא, כי קיומו של גן אירועים בשטח עשוי להשפיע, בדרך זו או אחרת, על התכנון המתהווה (ע"א 8265/00 שופרסל נ' הוועדה המחוזית, פ"ד נו(5) 885, פסקה 16 (2002)).

השיקול בדבר מניעת עידוד עבריינות בניה

37. הצדדים הרבו עלינו טענות, בכה ובלה, בשאלה אם נפל פגם באופן שבו התייחסה הוועדה המחוזית לעבירות הבניה שבוצעו במקרקעין. לגישת המערערים, הוועדה המחוזית לא ישמה כראוי את מבחן 'המגרש הריק', אשר נקבע לטענתם במסגרת ע"ם 9057/09 איגוד נ' השמורה בע"מ (20.10.2010) (להלן: עניין איגוד), שלפיו – כך המערערים – בעת בחינת בקשה לשימוש חורג, יש להתעלם תחילה מעבירות הבניה שנעשו בקרקע, להתייחס אליה כריקה מכל מבנה או שימוש, ולשקול שיקולים תכנוניים טהורים בלבד. רק לאחר מכן, בשלב ב', ניתן להתחשב בכלל שלפיו "לא יהא חוטא נשכר" (בבלי, מנחות ו, ע"א), ולבחון את הבקשה בראי עבירות הבניה. נטען אפוא, כי הוועדה המחוזית ראתה בעבירות הבניה שיקול מכריע בהחלטתה, בניגוד למבחן 'המגרש הריק'.

38. אינני סבור כי נפל פגם בהחלטת הוועדה המחוזית, גם בעניין זה. התחשבות בשיקול זה, של מניעת עידוד עבריינות בניה, ופגיעה ב'שכרו' של החוטא, כעת בחינת בקשות לשימוש חורג, שעניינן בהכשרת בניה בלתי חוקית בדיעבד, נובעת מהגיונם של דברים; ניתן אף לומר כי היא מתבקשת מאליה. כך גם נקבע על-ידי בית משפט זה, בשורה ארוכה של פסקי דין (ראו למשל: עע"ם 3319/05 פונטה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה באר שבע, פסקה ד(8) (1.8.2005); עע"ם 7380/14 הנדי נ' מועצה מקומית פורדיס, פסקה 10 (19.4.2016); עע"ם 6738/13 מדינת ישראל נ' ש.י. שפץ וקנין קבלני בניין בע"מ, פסקאות א-ה לפסק הדין של השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיין (2.12.2014); עע"ם 9387/17 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית, פסקה 19 (14.10.2018); עע"ם 8265/18 דגש לוג'יסטיק בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה – רמת השרון, פסקאות 32-33 (3.01.2020); עוד ראו: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 8.1150, מיום 24.1.2001). בענייננו, המבנה נבנה, למצער ברובו, ללא היתר, ונעשה בו שימוש שלא כדין משך שנים ארוכות. המערערים אף הורשעו בהפעלת עסק ללא רישיון, ובהמשך גם הואשמו בשימוש חורג ללא היתר (הליך שעודנו תלוי ועומד). אדגיש, מדובר הן בשימוש בלתי חוקי, הן בבניה בלתי חוקית. כפי שנפסק לא אחת: ידע המזלזל בחוק, העושה דין לעצמו, כי אל לו להניח שעבירות הבניה יוכשרו לבסוף בדיעבד, בבחינת 'נעשה' ואז 'נשמע'. ביום פקודה, מעשיו אלה ישקלו כולם על-ידי רשויות התכנון, ויכול שיביאו לדחיית בקשתו. כל תוצאה אחרת תביא לפגיעה בשלטון החוק, בציבור ובסביבה, תמנע את הרתעת עברייני הבניה, ותרפה את ידיהם של גורמי האכיפה. זאת, בפרט כאשר מדובר בתופעות נפוצות, 'מכות מדינה', של בניה לא חוקית (על היקף תופעת הבניה הבלתי-חוקית של גני אירועים באדמות חקלאיות, ראו למשל: עניין גבעת האירוסים, פסקאות א-ג לפסק הדין של השופט א' רובינשטיין; מבקר המדינה, טיפול מועצות אזוריות באזור השרון בגני אירועים שבתחומן (2005); איריס האן, שימושים חורגים בשטחים החקלאיים הפתוחים, מכון ירושלים לחקר ישראל (2004)). אמנם כן, אין מדובר בשיקול קונקלוסיבי ובלעדי; לעיתים שיקול זה יסוג מפני שיקולים אחרים. ברם, הוועדה המחוזית בענייננו, לא קבעה את אשר קבעה על יסוד נימוק זה בלבד; עיקר החלטתה נשען על נימוקים תכנוניים, העומדים על רגליהם שלהם. ממילא, איני מוצא פגם בהתחשבות הוועדה המחוזית גם בעבירות הבניה; בבחינת תנא דמסייע לדחיית הבקשה.

39. לכך אוסיף, כי גם לא מצאתי בעניין איגוד תמיכה בעמדת המערערים. מטענות המערערים עולה רושם כי כביכול בעניין איגוד נקבע כי השיקול בדבר מניעת עידוד עבריינות בניה הוא שיקול שולי או משני; דומה כי לא זו היתה כוונת המשורר. בעניין

איגנר נאמר כך: "כדאי במקרים רבים כשנשאלת השאלה האם 'להכשיר' בניה בלתי חוקית שחברי מוסד התכנון יציגו לעצמם תחילה את השאלה – בהנחה שאין בניה בלתי חוקית שהכשרתה מתבקשת, האם, מבחינה תכנונית היה מקום לאשר את התוכנית אם לאו. בחינה זו רואה כביכול את השטח 'כאילו' לא קיימת בו כל בניה בלתי חוקית. על בחינה זו אמונים חברי מוסדות התכנון. אם התשובה היא בשלילה, דהיינו שאין התוכנית ראויה, תהא הנטייה שלא להכשיר את הבניה הבלתי חוקית ולא לאשר את התוכנית. יחד עם זאת, כיון שהמדובר בהפעלת שיקול דעת בוודאי שאין לומר כי לעולם לא תוכשר בניה בלתי חוקית" (שם, פסקה 30). מדברים אלה עולה, כי המקרים שבהם ימצא כי אין לאשר תכנית או שימוש חורג בהיבט התכנוני 'הצר' – אך עדיין תוכשר הבניה הבלתי-חוקית במקום, בשל הנזק שעשוי להיגרם למי שפעל בניגוד לחוק – הם מצומצמים ביותר. כפי שכבר נפסק בעבר, מדובר ב"מקרים נדירים שבנדירים, ובהפרות בניה קלות שבקלות" (עע"ם 65/13 הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה חיפה נ' נאות מזרחי בע"מ, פסקאות יח-כא לפסק הדין של השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיין (7.7.2013)). ספק אפוא, אם מבחן זה, שנכתב כהצעה למוסדות התכנון, כיצד להפעיל את שיקול דעתם בצורה אנליטית וסדורה, נועד דווקא להקל עם מי שבנה באופן בלתי חוקי, ולא להיפך. מכל מקום, בענייננו, הוועדה המחוזית קיבלה את החלטתה, בראש ובראשונה, על יסוד שיקולים תכנוניים, ועליהם הוסיפה את השיקול בדבר מניעת עידוד עבריינות בניה. מכאן, שלא נפל כל פגם בהחלטתה, גם בראי האמור בעניין איגנר.

40. לבסוף אציין, ער אני לטענה כי משמעות החלטת הוועדה המחוזית היא הותרת המקרקעין כ"חטיבת קרקע קפואה". לא אכחד, הדעת אינה נוחה מהימשכות הליכי התכנון ב'מתחם ירקונים', הנמתחים על פני שנים רבות, ומפרנסים, למרבה הצער, הליכים משפטיים רבים, שעשויים היו להתייטר. גם אם אין בכך כדי להביא לקבלת הערעור, ראוי כי הדברים יובאו לעיונם של גורמי התכנון הרלבנטיים, על מנת שאלה יפעלו להסדרה תכנונית של המקום בהקדם, ויביאו לגאולת הקרקע מן הריק התכנוני שאליו היא נקלעה.

אשר על כן, נוכח כלל האמור, אציע לחברי לדחות את הערעור. עוד אציע, כי המערערים ישאו בהוצאות הוועדה המחוזית, בסך של 30,000 ₪. לא ראיתי מקום לפסוק הוצאות לוועדה המקומית, משזו הצטרפה למרבית טענות המערערים, ותמכה בקבלת הערעור.

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט י' עמית:

לו דעתי נשמעה, היה מקום לקבל את הערעור.

1. ענייננו ב"חטיבת קרקע קפואה" אשר מוגדרת לייעוד חקלאי, אך בשטח נעשים בה שימושים מסחריים ואחרים, ואין זה סוד שבמציאות בישראל מצב זה עלול להימשך עוד שנים רבות. ענייננו בגן אירועים הפועל מזה שנים רבות. ענייננו בבקשה לשימוש חורג, ושימוש חורג כשמו כן הוא – נועד להסדיר שימוש במקרקעין למטרה שלא הותר להשתמש בהם; בקשה לשימוש חורג נועדה להפוך שימוש אסור למותר; בקשה לשימוש חורג לוקחת בחשבון את התארכות הליכי התכנון ונועדה מלכתחילה ליתן מענה נקודתי זמני לתקופה מסוימת, במטרה לגשר על פער הזמנים עד לאישור התכנית החדשה. דחיית הבקשה לשימוש חורג במקרה דנן, אינה משרתת את המציאות בשטח, והיא מותירה את המקום כשדה טרשים שלא יצלח ולא ישמש לחקלאות.

2. המקרה שלפנינו דומה, לטעמי, למקרה שנדון בע"מ 109/12 הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז נ' גבעת האירוסים גן האירועים בע"מ (23.12.2012) (להלן: עניין גבעת האירוסים). וכך נאמר שם על ידי השופט י' דנציגר, בדעת הרוב:

"לצד החשש העקרוני מפני יצירת עובדות מוגמרות בשטח שעה שבמקביל נרקמת והולכת תכנית כוללת לאזור הנדון, היה מקום לשקול גם את היתרונות שניתן לייחס ל'תיקון נקודתי' של תכנית באמצעות מתן היתר לשימוש חורג, כאשר המגמה התכנונית המסתמנת עולה בקנה אחד עם השימוש המבוקש בשטח.

[...] אכן, ההיגיון דורש כי הנתון בדבר קיומם של הליכים תכנוניים צפויים, על כלל היבטיו – לחיוב ולשלילה, ראוי וצריך לשמש אמת מידה בשאלה האם יש ליתן היתר לשימוש חורג אם לאו (גם אם אין מדובר בשיקול בלעדי או מכריע).

[...] אלא שבמקרה זה לא העניקה הוועדה המחוזית כל משקל חיובי (דהיינו: לכיוון מתן ההיתר המבוקש) לעובדה שהתכנית המחוזית קובעת כי השטח מושא

המחלוקת הוא שטח שבעתיד תתאפשר בו (עקרונית) הפעלת גני אירועים – אף אם בכפוף להכנתה של תכנית כוללת.

[...] באשר להתליית השימוש המותר לגן אירועים בהכנת תכנית כוללת; כפי שכבר צויין, כלי השימוש החורג נועד לתת מענה נקודתי וזמני לפער אפשרי (ורווח) בין מציאות תכנונית קיימת לבין צרכים תכנוניים לגיטימיים. הסיבות לפער יכולות להיות שונות. כך למשל, אפשר כי התכנית החלה על השטח היא ישנה והיא אינה הולמת עוד את צרכי הזמן והמקום. פעמים אף קיימת הכרה מצד מוסדות התכנון בדבר קיומו של פער תכנוני כאמור, אלא שהימשכות הליכי התכנון מקשה על צמצומו תוך זמן סביר. דומה כי זהו המצב בענייננו: התכנית המחוזית מכירה בצורך להתיר שימושים נוספים לאזור הנדון (מלבד שימוש חקלאי), אלא שהיא מתלה זאת, ובצדק, בהכנת תכנית כוללת לאזור. אלא שהכנת תכנית כוללת כאמור צפויה לארוך זמן ניכר.

[...] מטבעו, משמש היתר לשימוש חורג פתרון נקודתי וזמני. שלילה עקרונית של היכולת לתתו (כעניין של מדיניות) בנסיבות הקונקרטיות של התיק דנא, שעה שהמגמה התכנונית דווקא נוטה לכיוון השימוש המבוקש ושעה שעסקינן במבנה הניצב ממילא במקום מזה שנים רבות, הינה בלתי סבירה באופן היורד לשורש העניין" (הדגשות במקור – י"ע).

הדברים יפים גם לענייננו, ואציין כי גם בעניין גבעת האירוסים, הוועדה המקומית, כמי שמכירה היטב את השטח ואת הנפשות הפועלות, תמכה בבקשה. אכן, בעניין גבעת האירוסים ניתן היתר בניה ל-500 מ"ר, בעוד שבמקרה דנן ניתן היתר בניה ל-250 מ"ר, אך אין בכך כדי להצדיק את ההבחנה בין שני המקרים. את בקשת השימוש החורג יש לבחון אפוא בהתאם לשטח של 250 מ"ר, לתקופה של 5 שנים, על פי תנאי הפיננסי שנקבעו בהחלטת הוועדה המקומית.

3. האם יש אופק תכנוני לגן האירועים? התשובה לכך היא חיובית. בתמ"מ 10/3 נקבע במפורש כי בשטח חקלאי מיוחד מותר שימוש של "גני אירועים", וגם מהמסמך התכנוני עולה כי השטח מושא דיוננו נמצא באזור המוגדר כשטח חקלאי מיוחד. אך גם בהתעלם מהמסמך התכנוני, ברי כי מגמת התכנון העתידית תואמת טנטטיבית את השימוש החורג המתבקש:

"לא רק המצב התכנוני העכשווי משפיע על שיקולי הוועדה המקומית. בבוא הוועדה המקומית להחליט בבקשת סטיה מתכנית, עליה לבדוק האם יוזמת הפיתוח המבוקשת משתלבת לא רק עם המציאות התכנונית

הקיימת, אלא גם עם זו הצפויה. עליה לבדוק באיזו מידה השימוש החורג המבוקש תואם את המגמות התכנוניות העתידיות [...] כאשר בקשת היתר לשימוש חורג עולה בקנה אחד עם המגמות התכנוניות העתידיות לאותו אזור, הרי שמוסדות התכנון יטו להעניק את ההיתר ביתר-קלות. במיוחד אמורים הדברים כאשר אותן 'מגמות תכנוניות עתידיות' אינן רק בגדר רעיונות ראשוניים, אלא שהן מעוגנות בתכניות מוצעות המצויות בהליכי אישור מתקדמים" (אסף רנצלר שימוש חורג במקרקעין 354 (2009), צוטט בעניין גבעת האירוטים, פסקה 29 – י"ע).

האם משמעות הדבר כי בתכנית העתידית יאושר בהכרח גן האירועים מושא דיוננו? התשובה לכך היא שלילית. תכנית המתאר המקומית העתידית אמורה לדייק ולקבוע את השטח שבו ניתן יהיה להקים גן אירועים, ומי לידינו יתקע כי בתשריט התכנית העתידית, גן האירועים ימוקם בתוך השטח החקלאי המיוחד? אך ככל שיתברר כי על פי התכנית המפורטת העתידית לא יתאפשר להפעיל גן אירועים בשטח מושא דיוננו, הרי שזו הסיבה בגינה התחייבו המערערים – ואף היו נכונים להפקיד ערבויות כספיות להבטחת התחייבותם – להרוס את המבנה ואת גן האירועים. ראוי אפוא להניח לטובת המערערים כי בתום תקופת השימוש החורג הם יסיימו את השימוש בו (השוו עניין גבעת האירוטים, פסקה 33 סיפא), כך שמדובר במצב הפיך, שאין בו כדי לסכל תכנון עתידי.

4. בשורה התחתונה אני סבור אפוא, כי היה מקום לאשר את השימוש החורג שהתבקש לתקופת ביניים של חמש שנים, לנוכח המדיניות התכנונית האפשרית הצפויה במקרקעין על פי תמ"מ 10/3. לא למותר לציין כי גם אם יאושר השימוש החורג, אין מדובר בסוף פסוק, ויהא על המערערים לקבל את אישור הולקחש"פ.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט, ברוב דעות, כאמור בפסק הדין של השופט נעם סולברג, כנגד דעתו החולקת של השופט י' עמית.

ניתן היום, א' בשבט התשפ"ב (3.1.2022).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

