



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"ם 3202/21

ע"ם 3209/21

לפני: כבוד המשנה לנשיאה ע' פוגלמן
כבוד השופט א' שטיין
כבוד השופט י' כשר

המערער בע"ם 3202/21
והמשיב 5 בע"ם 3209/21 :
מרכז השלטון האזורי

המערערים בע"ם 3209/21
והמשיבים 11-6 בע"ם
3202/21 :

1. התנועה הקיבוצית – אגודה שיתופית מרכזית בע"מ
2. ועד הפעולה להצלת שרידי החקלאות בעמק זבולון
3. קיבוץ שער העמקים
4. קיבוץ רמת יוחנן
5. גדי"ש רא"ם
6. כפר ביאליק – כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ

נ ג ד

- המשיבות 1-4 בע"ם 3202/21
ובע"ם 3209/21 :
1. הוועדה הארצית לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים לדזור
 2. רשות מקרקעי ישראל
 3. ועדת השרים לענייני תכנון ובניה מקרקעין ודזור
 4. ממשלת ישראל

המשיבה 5 בע"ם 3202/21
והמשיבה 6 בע"ם 3209/21 :

עיריית קריית אתא

ערעור על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים
בחיפה (כב' סגן הנשיא א' אליקים) בעת"ם 43805-12-19
ובעת"ם 52434-01-20 מיום 15.3.2021

(25.1.2023)

ג' בשבט התשפ"ג

תאריך הישיבה:

בשם המערער בע"ם 3202/21

והמשיב 5 בעע"ם 3209/21 : עו"ד אלי וילצ'יק; עו"ד אריאל פל

בשם המערערים בעע"ם
3209/21 והמשיבים 11-6
בעע"ם 3202/21 : עו"ד רון רוגין

בשם המשיבים 4-1 בעע"ם
3202/21 ובעע"ם 3209/21 : עו"ד קובי עבדי

בשם המשיבה 5 בעע"ם
3202/21 והמשיבה 6 בעע"ם
3209/21 : עו"ד אילה סגל-גבסי

פסק-דין

המשנה לנשיאה ע' פוגלמן:

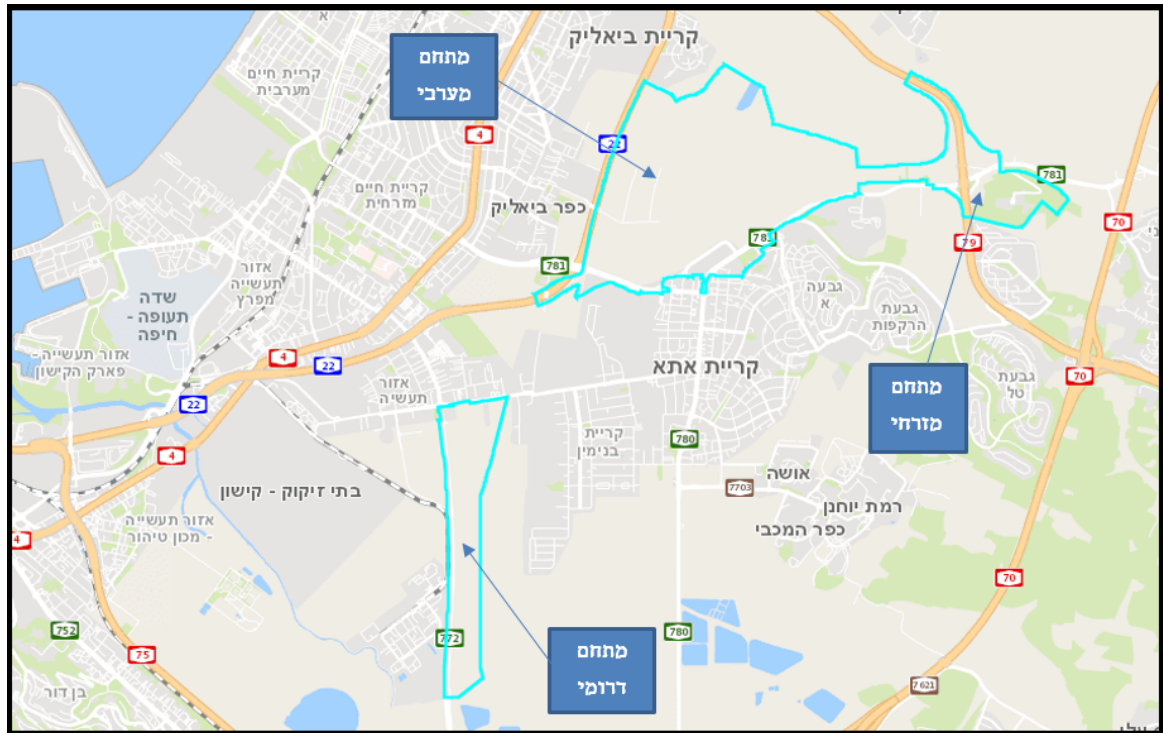
לפנינו ערעורים על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה (כב' סגן הנשיא א' אליקים) אשר דחה עתירות שהוגשו נגד החלטות הוועדה הארצית לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים לדיור להפקיד ולאשר את תמ"ל 1025 "קרית אתא צפון" (2019) (להלן בהתאמה: הוותמ"ל או הוועדה; ותמ"ל 1025 או התכנית).

תמ"ל 1025: מבט על

1. תמ"ל 1025 משתרעת על שטח של כ-6,372 דונם צפונית ומערבית לקריית אתא. התכנית כוללת שלושה מתחמים, כמפורט להלן: המתחם המערבי – מיועד להקמת שכונת מגורים בהיקף של כ-10,952 יחידות דיור, בנוסף לכ-1,400 יחידות דיור מוגן (להלן: שכונת המגורים); שטחי מסחר, משרדים ותעסוקה; פארק מטרופוליני שמשתרע על שטח של כ-1,200 דונם (להלן: הפארק המטרופוליני או הפארק). בנוסף, בחלקו הצפוני של מתחם זה מצוי שטח המיועד לתכנון בעתיד (להלן: השטח לתכנון בעתיד). את המתחם המערבי חוצה כביש 781, שלאורכו מתוכנן קו רכבת קלה מחיפה לנצרת. בהקשר זה כפופה התכנית לתכנית לתשתית לאומית 56 "רק"ל חיפה נצרת" (2018) (להלן: תת"ל 56), למעט בנושאים שמפורטים בהוראות התכנית. המתחם המזרחי – מתחם זה מצוי באזור מתחם גלעם, והוא כולל בית חולים אזורי בן כ-2,200 מיטות ששטחו 180 דונם (להלן: בית החולים); מוסד להשכלה גבוהה; מגרשים למסחר, תעסוקה ותחבורה; ומתחם לשימור שבו מבנים ואתרי נוף. המתחם הדרומי – שייעודו מסחר, תעסוקה, תעשייה ואחסנה.

המתחם המערבי והמתחם המזרחי גובלים בצפון בקרית ביאליק וכביש 79, במערב בכפר ביאליק וכביש 22, בדרום בקרית אתא, ובמזרח בשפרעם וכביש 70. המתחם הדרומי גובל בצפון ובמזרח בקרית אתא, ובמערב בכביש 772 ובאזור התעשייה של מפרץ חיפה.

התרשים הבא מתאר באופן סכמטי את שלושת מתחמי התכנית:



2. התכנית חלה בעיקרה על שטחים חקלאיים, שלפי תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור (להלן: תמ"א 35) הוגדרו כמרקם עירוני, ולפי תכנית מתאר מחוזית 6 "מחוז חיפה" (2013) (להלן: תמ"מ 6) עיקרם מיועד לפיתוח עירוני. כיום, השטחים החקלאיים האמורים מעובדים בעיקר על ידי הישובים החקלאיים בסביבת התכנית, בהתאם להסכמי חכירה בינם לבין רשות מקרקעי ישראל (היא המשיבה 2 בעע"ם 3202/22; להלן: רמ"י; השטחים המוחכרים ליישובים החקלאיים, בגדר ה"משבצת" של כל יישוב ויישוב, יכוננו להלן: שטחי משבצת). כתוצאה מאישורה של התכנית, היישובים החקלאיים מיועדים להשיב חלק משטחי המשבצת המוחכרים להם, כמפורט להלן: כפר ביאליק, המחזיק בשטח משבצת של 2,004 דונם, עתיד להשיב כ- 1,428 דונם (כאשר מתוכם 1,032 דונם מיועדים להקמת הפארק; סך של כ-71% משטח המשבצת); שער העמקים, המחזיק בשטח של כ-5,644 דונם, עתיד להשיב שטח של כ- 522 דונם; רמת יוחנן, המחזיק בשטח של כ-5,410 דונם, עתיד להשיב 329 דונם; וקיבוץ

אושה, המחזיק בשטח משבצת של 2,570, עתיד להשיב כ-15 דונם (יוער כי באשר לקיבוץ אושה, שטח זה מתוסף לשטח של כ-855 דונם בשטח התכנית אשר הושב באופן פורמלי לרמ"י במסגרת הסכמים קודמים להסדרת חובות הקיבוצים, אך בעת הזו עודנו מעובד על ידי קיבוץ אושה; וראו: סעיפים 260-261 לכתב התשובה של המדינה בעת"ם 52434-01-20).

מצוידים בתוכנות אלו, נפנה אל הליכי התכנון של התכנית, בפירוט הנדרש להכרעה בערעורים שלפנינו.

הליכי התכנון

3. ביום 26.10.2015 הכריזה ועדת השרים לענייני תכנון, בניה מקרקעין ודירור (להלן: ועדת השרים) על שטח של כ-3,500 דונם באזור קריית אתא כמתחם מועדף לדירור לפי החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדירור (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן: חוק הוותמ"ל או החוק) בהחלטה דר/33 של ועדת השרים. החלטה זו קיבלה תוקף של החלטת ממשלה (החלטה 698 של הממשלה ה-34 "הכרזה על מתחמים מועדפים לדירור" (12.11.2015)). כשנתיים לאחר מכן, ביום 26.2.2018, תיקנה ועדת השרים את ההכרזה כך ששטחה של התכנית גדל לכ-6,500 דונם (צו לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדירור (הוראת שעה) (הכרזה על מתחם מועדף לדירור – קריית אתא-צפון), התשע"ח-2018). ביום 31.1.2018 קיימה הוותמ"ל דיון בשאלת הפקדתה של התכנית לפני הדיון הופצה לחברי הוועדה חוות דעת מטעם מתכננת הוועדה, במסגרתה צוין כי התכנית תואמת את תכנית המתאר הכוללנית המקומית שנערכה לקריית אתא (יוער כי ביום 27.3.2017 הוחלט על הפקדתה בתנאים אולם מאז לא התקבלה החלטה נוספת בעניינה; להלן: תכנית המתאר הכוללנית). לשלמות התמונה יצוין כי באותה העת תוכנן להסדיר במסגרת התכנית כ-15,700 יחידות דיור. במסגרת דיון זה ציין ראש המועצה האזורית זבולון כי בין המועצה לבין עיריית קריית אתא (היא המשיבה 5 בערעורים) נחתם הסכם שנוגע, בין היתר, לשטחים שבתמ"ל 1025. לפי הסכם זה, עיקרון מרכזי בתכנון ובפיתוח הפארק יהיה מתן אפשרות להמשך השימוש החקלאי לתקופה של 25 שנים, אלא אם האגודה החקלאית של כפר ביאליק תאשר בכתב שאין לה צורך עוד בשטח לשימוש חקלאי (להלן: ההסכם בין הרשויות; פרוטוקול ישיבה 58 של מליאת הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתמחים מועדפים לדירור מיום 31.1.2018, בעמ' 16, 18). בתום הדיון החליטה הוותמ"ל להפקיד את התכנית בכפוף למספר תיקונים. בין התיקונים נקבע, כי תנאי להגשת היתרי בנייה לבית החולים הוא:

"[...] השלמת ההסכמים הנדרשים עם כלל הגורמים הרלבנטיים לפינוי והעברת בתי החולים פלימן ומזור, או בתי חולים מקבילים אחרים אשר יאושרו על ידי משרדי הבריאות והאוצר, ובית חולים בני ציון, [לבית החולים המופיע – ע' פ'] בתוכנית. ההיתר שיינתן לכל אחד מהמבנים [בבית החולים – ע' פ'] יהיה כפוף להשלמת הצעדים הנדרשים לפינוי של אחד מבתי החולים המצוינים לעיל (בהתאמה לסוג בית החולים, למיטות ולשירותים הרפואיים בו) וחתימה על הסכם פינוי באישור משרדי הבריאות והאוצר. תנאי להיתרי בניה למבנים הנדרשים להרחבת בית החולים מעבר למבנים הנדרשים למספר המיטות שיועברו כאמור, יהיה איכוס ל-8,000 [יחידות דיור – ע' פ'] לפחות מתוקף תכנית זו" (פרוטוקול ישיבה 58 של מליאת הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתמחים מועדפים לדיור מיום 31.1.2018, בעמ' 25).

4. ביום 11.6.2018 פורסמה התכנית להפקדה. לתכנית הוגשו 88 התנגדויות, בין היתר על ידי המערערים שלפנינו. בתמצית, המתנגדים טענו כי התכנית לא מתאימה לקידום במסגרת ההליך התכנוני המזורז שנקבע בחוק הוותמ"ל; כי התכנית סותרת את תכניות המתאר הרלוונטיות שחלות בשטח; כי התכנית מובילה לפגיעה קשה בחקלאים, אשר מעבדים את השטחים החקלאיים למעלה מ-80 שנה; כי יש להוציא את הפארק משטח התכנית; כי היקפי התעסוקה שנקבעו במתחם הדרומי חורגים מצרכי התכנית והרשות המקומית; כי התכנית כוללת שימושים כלל אזוריים, ובהם בית החולים והמוסד להשכלה גבוהה, שחורגים מסמכותה של הוותמ"ל; וכי יש לקבוע בתכנית הוראות לעניין שלביות הפיתוח. הוותמ"ל מינתה חוקר לשמיעת התנגדויות (להלן: החוקר), שהמליץ לדחות את ההתנגדויות האמורות ברובן. בין היתר, החוקר המליץ לדחות את ההתנגדויות שנוגעות לשטחים החקלאיים בהסתייגות, כך שיתאפשר לחקלאים להמשיך ולעבד את השטחים האמורים בכפוף למגבלות סביבתיות, עד שאלה ידרשו לפיתוח ומימוש התכנית. כמו כן, הומלץ לקבוע הוראות לעניין שלביות שכונת המגורים, ולהותיר את יתר רכיבי התכנית במסלול פיתוח גמיש. אשר להתאמת התכנית לתכניות המתאר החלות בשטח, צוין כי מאחר שהמתחם הדרומי מוגדר בתמ"מ 6 כשטח פתוח, ככל שיש חריגה מהוראת הגמישות המאפשרת לייעד שטח לבינוי, יש להקצות במסגרת התכנית שטח פתוח מיוחד, בהתאם להוראות תמ"א 35 (להלן: דו"ח החוקר הראשון).

5. לקראת הדיון בדו"ח בוועדת המשנה להתנגדויות של הוותמ"ל (להלן: ועדת המשנה להתנגדויות או ועדת המשנה), הפיצה מתכנתת הוועדה חוות דעת המתייחסת להמלצות החוקר (להלן: חוות הדעת של המתכנתת מיום 10.1.2019). המתכנתת ציינה כי "במידה רבה של סבירות היקף [יחידות הדיור – ע' פ'] המוצע בתכנית לא יתממש

במלואו בטווח הקצר" (שם, בעמ' 2). משכך הציעה לצמצם את היקף שכונת המגורים בחלקו הצפוני של המתחם המערבי ולהפוך את החלק שצומצם לשטח לתכנון בעתיד, כך שיושג איזון בין יצירת אופק תכנוני לקריית אתא כמטרופולין אזורי לבין מתן אפשרות לחקלאים שפועלים באזור להמשיך לעבד את הקרקע. כמו כן, המליצה המתכננת לצמצם את שטח הפארק הנכלל בתכנית לכ-440 דונם תוך הותרת יתר השטח בייעוד שטח לתכנון בעתיד, בין היתר בשים לב להסכם בין הרשויות בדבר המשך עיבוד השטח החקלאי לתקופה של 25 שנים. עוד צוין כי בעתיד, מלוא השטח יפותח לפארק מטרופוליני רחב היקף, בהתאם להוראות תמ"מ 6. בשים לב לאמור, המתכננת המליצה לדחות את המלצת החוקר בנוגע לקביעת הוראות לשלביות ביצוע התכנית, וזאת, בעיקרם של דברים, בהינתן הגדרתם של חלק מהשטחים כשטחים לתכנון בעתיד. בנוסף, בהתאם להמלצתו של החוקר, הומלץ להקצות שטח פתוח מיוחד בהיקף של כ-850 דונם, וזאת כדי שלא לסתור את הוראות תמ"מ א 35.

6. ביום 15.1.2019 קיימה ועדת המשנה להתנגדויות ישיבה בעניין ההתנגדויות שהוגשו לתכנית, בה הציג החוקר את המלצותיו. במהלך הדיון נדונה האפשרות לצמצם את שטח הפארק בתכנית, בהתאם להמלצתה של מתכננת הוועדה. לבסוף, בשים לב לצורך להוסיף שטח פתוח מיוחד בשטחי התכנית ובמטרה לאפשר תכנון כולל של שטח הפארק, הוסכם להותיר את שטח הפארק במלואו בתכנית. בהחלטתה בסיכום הדיון המליצה ועדת המשנה לאשר את התכנית תוך אימוץ חלק מהמלצות החוקר. בין היתר, הומלץ להפחית את מספר יחידות הדיור המתוכננות בכ-3,150 וסימון השטח שעליהן תוכננו כשטח לתכנון בעתיד, בהתאם להמלצת המתכננת (בנוסף לסימון של תאי שטח נוספים כשטח לתכנון בעתיד). כמו כן, הומלץ לקבוע שכ-800 דונם מתוך שטח הפארק יסומנו כשטח פתוח מיוחד בהתאם להוראות תמ"מ א 35. עוד הוחלט לדחות את המלצת החוקר לעניין קביעת הוראות באשר לשלביות תכנון שכונת המגורים, במטרה להותיר גמישות ביצוע בהתאם לצרכים בעת המימוש בפועל. צוין כי צמצום שטחי המגורים (בנוסף לגריעתם של שטחים נוספים במתחם המזרחי) נותן מענה הן להיבטי פיתוח צמוד דופן, הן לאיזון בין המשך העיבוד החקלאי לצורך בתוספת יחידות דיור בעיר ובמרחב. לצד המלצות אלה, צוין כי "הוועדה רשמה בפניה את דברי היו"ר לפיהם רמ"י לא תפעל להשבת הקרקע בתחום הפארק, עד לצורך בפיתוחו" (שם, בעמ' 4).

7. בו ביום החליטה מליאת הוותמ"ל לקבל את המלצות ועדת המשנה, בשינויים קלים; הוועדה לא ראתה לקבל את הצעתה של נציגת ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם שמירת איכות הסביבה לדחות את התכנית מאחר שאינה מתאימה לקידום במסגרת המסלול התכנוני בחוק הוותמ"ל (להלן: ארגון הגג והצעת ארגון הגג בהתאמה).

נוכח השינויים בתכנית, הוחלט לפרסם את התכנית בשנית להתנגדויות, לפי הוראת סעיף 106(ב) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה). במהלך חודש יולי 2019 פורסמה התכנית בהתאם לתיקונים האמורים, והוגשו 22 התנגדויות. החוקר המליץ לדחות את מרביתן על הסף, מאחר שאינן נובעות משינויים שנערכו בתכנית. ביום 30.10.2019 החליטה ועדת המשנה להתנגדויות להמליץ למליאת הוותמ"ל לקבל את המלצות החוקר בכפוף למספר שינויים. בהמשך אותו היום החליטה הוותמ"ל לאמץ את המלצות ועדת המשנה להתנגדויות ואישרה את התכנית.

8. לשלמות התמונה יצוין, כי ביום 4.11.2019 אישרה ועדת השרים סטייה של התכנית מהוראות תמ"א 3 (החלטה דר/277 של ועדת השרים (4.11.2019)), וביום 21.11.2019 קיבלה ההחלטה תוקף של החלטת ממשלה (החלטה 4748 של הממשלה ה-34 "תוכנית מועדפת לדיור - תמל/1025 קריית אתא בסטייה מהוראות תמ"א 3 – תוכנית מתאר ארצית לדרכים" (21.11.2019)), כמתחייב מהוראות סעיף 8(ב)(1) לחוק הוותמ"ל. עוד יוער, כי ביום 26.2.2020 חתמו משרד האוצר, רמ"י ועיריית קריית אתא על הסכם גג שעניינו בתכניות למגורים ולתעסוקה שחלות בשטח השיפוט של העירייה או בשטחים שצפויים להצטרף לתחום זה ובהן תמ"ל 1025, ושבמסגרתו נכתב, בין היתר, כי "בכוונת רמ"י לשווק החל משנת 2020 את כלל יחידות הדיור – ע' פ' המתוכננות בתכניות המגורים ובנוסף את שטחי התעסוקה [...] לפי קצב שיווק, שלא יפחת מ-2,000 [יחידות דיור – ע' פ'] בשנה (בכל התכניות נשוא הסכם זה)" (הסכם גג בין רשות מקרקעי ישראל ואח' לבין עיריית קריית אתא ואח', סעיף 3.4 (26.2.2020)).

העתירות ופסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים

9. על החלטת הוותמ"ל לאשר את התכנית הגישו המערערים שלפנינו עתירות לבית המשפט לעניינים מינהליים. עתירה ראשונה הוגשה על ידי מרכז השלטון האזורי (הוא המערער בעע"ם 3202/21; להלן גם: המרכז); עתירה שנייה הוגשה על ידי שישה עותרים: התנועה הקיבוצית – אגודה שיתופית מרכזית בע"מ; ועד הפעולה להצלת שרידי החקלאות בעמק זבולון; קיבוץ שער העמקים; קיבוץ רמת יוחנן; גד"ש רא"ם; כפר ביאליק – כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ (הם המערערים בעע"ם 3209/21). ביום 30.1.2020 הורה בית המשפט על איחוד הדיון בעתירות.

10. ביום 15.3.2021 דחה בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה (כב' סגן הנשיא א' אליקים) את העתירות. בפתח הדברים, דחה בית המשפט את טענות המערערים שלפיהן התכנית לא מתאימה לקידום במסגרת ההליך התכנוני שנקבע בחוק הוותמ"ל.

בתוך כך, נדחו טענות המערערים שלפיהן זמן הביצוע של התכנית עומד על עשרות שנים, וכי לא ניתן יהיה לעמוד בסד הזמנים הקבוע לתחילת ביצוע בחוק הוותמ"ל. צוין כי טענות אלו לא נתמכו בתשתית מתאימה, וכי אף אם הביצוע לא יחל במועד שקבוע בחוק, התכנית לא תפקע באופן אוטומטי וניתן יהיה להאריכה. עוד דחה בית המשפט את הטענה כי נוכח מלאי יחידות הדיור הקיים באזור קריית אתא, ובשים לב לביקוש המגורים הקיים באזור, אין הצדקה לקדם את התכנית. בית המשפט קבע שבשים לב לטענת הוותמ"ל שלפיה חלקו העיקרי של מלאי יחידות הדיור הקיים נמצא בבעלות פרטית ולא מאפשר מימוש מהיר; ולכך שבאזור קריית אתא קיימות עתודות הקרקע הגדולות ביותר בסביבת חיפה; לא ניתן לקבוע כי הבחירה במסלול התכנוני שקבוע בחוק הוותמ"ל חורגת ממתחם הסבירות, זאת בפרט מאחר שמדובר בטענות תכנוניות מובהקות שבית המשפט ימעט להתערב בהן.

11. בית המשפט דחה גם את טענות המערערים שכוונו כלפי סמכות הוותמ"ל לכלול במסגרת תכנית מועדפת לדיור שימושים כלל אזוריים, בהתבסס על דעת היחיד של השופט נ' הנדל בעע"ם 29/20 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נתיבות נ' מועצה מקומית שדות נגב (26.11.2020) (להלן: עניין נתיבות). נקבע כי תכנון בית החולים והמוסד להשכלה גבוהה נעשה בסמכות, ואף במישור שיקול הדעת אין מקום להתערב בהחלטות אלו מאחר שמדובר בקביעות מקצועיות תכנוניות סבירות. עוד נקבע כי אין מקום להורות על הוצאתו של הפארק המטרופוליני מהתכנית. צוין כי שטח בהיקף זה מיועד לפארק עירוני בהוראות תמ"מ 6; כי התכנית נדרשה להוסיף שטח פתוח מיוחד בשל הוראות תמ"א 35 בהיקף של 750 דונם; וכי הליכי השבה של השטח לא יחלו בתקופה שעומדת על 25 שנים, תקופה שבה החקלאים יוכלו להמשיך לעבד את השטח; לפיכך, מצא בית המשפט כי אין פגם בהחלטה לכלול את הפארק במסגרת התכנית. בית המשפט דחה גם את טענת המערערים שלפיה הוותמ"ל חרגה מסמכותה כאשר קבעה שטחים ביעוד של שטח לתכנון בעתיד, נוכח הוראת סעיף 4(א) לחוק הוותמ"ל, שקובעת שניתן לכלול בתכנית שטח שלגביו תידרש תכנית נוספת. בית המשפט הוסיף ודחה את טענות המערערים שכוונו כלפי היקף הפגיעה בשטחים החקלאיים, תוך שנקבע כי ממילא מדובר בשטחים שבבעלות המדינה שעליהם חלה חובת השבה; כי התכנית תואמת את טענות המתאר שחלות בשטח, במסגרתן נקבע האיזון בין צרכי הפיתוח של מחוז חיפה, לבין שמירה על השטחים החקלאיים; וכי ניתן יהיה להמשיך ולעבד את חלק מהשטחים שהוגדרו כשטח לתכנון בעתיד.

לבסוף דחה בית המשפט את יתר טענות המערערים, ובהן הטענה כי לא נבחנו חלופות תכנוניות שהציעו; כי לא ניתן לכלול מתחמים שונים שאין ביניהם רציפות

טריטוריאליט; כי התכנית סותרת בחלקה את הוראות תמ"א 35 והוראות תמ"מ 6; שהתכנית אינה מפורטת דיה למתן היתרי בנייה; ושהחלטת הממשלה לאשר את סטיית התכנית מהוראות תמ"א 3 אינה חוקית משום שהתקבלה על ידי ממשלת מעבר. בנוסף לאמור, בית המשפט קיבל את טענת הוותמ"ל שלפיה מאחר שהתכנית חלה בשטחה של המועצה האזורית זבולון, ובשים לב לכך שהמועצה לא הגישה התנגדות לתכנית, היה על המערערים לצרפה כמשיבה לעתירות שהגישו. נוכח כל האמור לעיל, דחה בית המשפט את העתירות וחייב את המערערים בהוצאות.

מכאן הערעורים שלפנינו.

טענות הצדדים

12. מרכז השלטון האזורי טוען כי ההחלטה לקדם את תמ"ל 1025 במסלול המזורז שקבוע בחוק הוותמ"ל, ולא במסלול התכנוני הרגיל, חורגת ממתחם הסבירות. זאת מאחר שמדובר בתכנית מורכבת ורחבת היקף שמשך הביצוע הצפוי לה, לשיטת המרכז, ממושך ועומד על כעשרות שנים. כמו כן מדגיש המרכז את היעדר הביקוש למגורים באזור התכנית ואת היעדר ההיתכנות למימוש כלל יחידות הדיור המתוכננות במרחב בעשור הקרוב. נטען כי בעע"מ 9403/17 הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור נ' כרמלי (26.6.2019) (להלן: עניין אפולוניה); בקשה לדיון נוסף התקבלה: דנ"ם 4753/19 עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (6.5.2021) (להלן: דנ"ם אפולוניה)), קבע השופט י' עמית אמת מידה מחמירה שלפיה רק כאשר אין הצדקה להתארכותם של הליכי התכנון, יש לפנות למסלול שקבוע בחוק הוותמ"ל. עוד נטען כי התכנית כוללת שטחים ושימושים בהיקף עצום, שהכללתם בתכנית חורגת מסמכותה של הוותמ"ל, וכי לא היה מקום להסתמך בהקשר זה על עמדת היחיד של השופט נ' הנדל בעניין נתיבות. בפרט, נטען כי אין מקום לכלול את הפארק בשטחי התכנית, מאחר שהוא נועד לשרת את כלל היישובים בקריות ומאחר שהוא לא יפותח בתקופה של 25 שנים. כמו כן, נטען כי שגה בית המשפט לעניינים מינהליים בקביעתו כי ניתן לכלול את בית החולים ואת המוסד להשכלה גבוהה במסגרת התכנית, מאחר שמדובר בשימושים אשר לא יפותחו בעתיד הנראה לעין נוכח מורכבותם. עוד טוען המרכז כי קביעת שטח שייעודו תכנון בעתיד במסגרת התכנית חורגת מסמכותה של הוותמ"ל. זאת ועוד, נטען כי המתחם הדרומי נקבע על יסוד תשתית עובדתית חסרה, בין היתר מאחר שבאזור קריית אתא קיים עודף של שטחי תעסוקה. המרכז אף גורס כי התכנית גורמת לפגיעה בלתי מידתית בשטחים החקלאיים, בפרט מאחר שהתכנית אינה עתידה להתממש בעתיד הקרוב.

13. המערערים בעע"ם 3209/21 מצטרפים לעמדת המרכז. לשיטתם, חוק הוותמ"ל הוא בגדר "חקיקת חירום תכנונית" (סעיף 15 להודעת הערעור), אשר מקנה לוותמ"ל סמכויות נרחבות ופוגעניות; לפיכך, נטען כי אין לראות במסלול הקבוע בחוק זה ובמסלול הקבוע בחוק התכנון והבניה כמסלולים מקבילים; ככלל יש לפעול באמצעות המסלול שקבוע בחוק התכנון והבניה, ורק במקרים חריגים כאשר קיים צורך דחוף למגורים באזור התכנית ניתן לפנות לחוק הוותמ"ל. במקרה דנן, כנטען, שגה בית המשפט בקביעתו כי קיימת הצדקה לקידום התכנית במסגרת המסלול שנקבע בחוק הוותמ"ל, וזאת מאחר שקיים עודף תכנוני של יחידות דיור באזור ואין ביקוש למגורים באזור התכנית. בנוסף, נטען כי רכיב המגורים בתכנית הוא מזערי ואינו תואם את תכלית החוק. אף לשיטת מערערים אלה הוותמ"ל חרגה מסמכותה בתכנון רכיבים שמכוונים לצרכים כלל אזוריים. המערערים מדגישים כי התכנית פוגעת פגיעה בלתי מידתית בחקלאים בסביבת התכנית, ובפרט בכפר ביאליק ובקיבוץ אושה, שבעקבות אישורה של התכנית, יחדלו, כנטען, מלהיות ישובים חקלאיים. נטען כי בכך נגרמת פגיעה בזכויות חוקתיות של חברי היישובים האמורים, ובפרט בכבודם ובחופש העיסוק שלהם, נוכח התלות הכלכלית של חברי היישובים בפעילות החקלאית. עוד מודגשת החשיבות שבהגנה על שטחים פתוחים ועל צביונם הכפרי של היישובים שבאזור. בנוסף, הגם שתיקון מספר 7 לחוק הוותמ"ל לא חל בענייננו (חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021 (להלן: תיקון מס' 7 או התיקון)), נטען כי במסגרתו הביע המחוקק את עמדתו לעניין המידתיות שבגריעת שטחי משבצת עבור תכניות מועדפות לדיור. כמו כן, כנטען, במסגרת מסמכי התכנית נפלו טעויות עובדתיות רבות ובהן, שטח השיפוט שבו חלה התכנית ונתונים בדבר היקף הביקוש למגורים בקרית אתא שמוליכות למסקנה כי יש לבטל את אישורה של התכנית. עוד נטען שבשל הליכי התכנון המזורזים של תמ"ל 1025 לא נבחנו סוגיות סביבתיות מהותיות.

14. משיבי המדינה (הוותמ"ל, ועדת השרים, רמ"י וממשלת ישראל; להלן ביחד: המדינה) סומכים ידם על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים, וטוענים כי דין הערעורים להידחות על הסף בשל אי צירוף המועצה האזורית זבולון כמשיבה. לגופם של דברים, נטען כי דין הערעורים להידחות בהיעדר עילה להתערבות בהחלטת הוותמ"ל לאשר את התכנית, בפרט נוכח ההלכה המושרשת שלפיה בית משפט זה אינו "מתכנן על" ולא ימיר את שיקול דעתו של מוסד התכנון בשיקול דעתו שלו. לטענת המדינה, אין לקבל את פרשנות המערערים שלפיה יש לפעול במסגרת המסלול שקבוע בחוק הוותמ"ל אך במקרים חריגים. בנוסף, המדינה הדגישה כי טענות המערערים בדבר היעדר ביקוש למגורים באזור התכנית ולקיומו של היצע מספק של יחידות דיור בתכניות מאושרות, נדונו ונדחו במסגרת הליך התכנון על ידי הוותמ"ל, ומשכך אין מקום להתערב בהן.

המדינה טענה עוד כי אין לקבל את טענות המערערים לעניין מועד ביצוע התכנית, מאחר שהן נטענו בעלמא וללא תימוכין. כמו כן חזרה המדינה על טענתה שלפיה אף אם התכנית תחרוג מסד הזמנים שקבוע בחוק לתחילת ביצוע, אין בכך להוביל לפגיעת התכנית.

15. המדינה מבקשת לדחות גם את טענות המערערים שלפיהן אישורה של התכנית פוגע בפגיעה לא מידתית בשטחים החקלאיים. נטען כי הוותמ"ל נתנה דעתה לפגיעה בשטחים החקלאיים לאורך ההליך, ובהתאם נקבעו הוראות שונות אשר מאפשרות לחקלאים להמשיך ולעבד את השטח בתקופת הביניים עד למימוש התכנית. עוד הודגש שהפארק לא יפותח בתקופה של 25 שנים, וגם בכך יש להפחית את הפגיעה בחקלאים. כמו כן צוין כי התכנית תואמת לתכניות המתאר הרלוונטיות שחלות בשטח. המדינה גורסת כי סמכותה של הוותמ"ל לתכנן שימושים נלווים למגורים אינה מוגבלת לכך שהם נועדו לשמש בעיקרם את יחידות הדיור. לשיטת המדינה, פרשנות זו עולה בקנה אחד הן עם לשון חוק הוותמ"ל, הן עם תכליתו. לפיכך, כנטען, הוותמ"ל לא חרגה מסמכותה בכך שכללה במסגרת התכנית את בית החולים, המוסד להשכלה גבוהה ואת הפארק. זאת ועוד, המדינה מדגישה כי הפארק נחוץ לתכנית מאחר שהיא חורגת מתחום הפיתוח העירוני שקבוע בתמ"מ 6; נוכח האמור, ובשים לב להוראות תמ"מ א"א 35, נדרש היה להקצות שטח פתוח בהיקף זהה בגדרי התכנית. אשר לבית החולים ולמוסד להשכלה גבוהה, נטען כי מדובר בשימושים שיגבירו את הביקוש למגורים באזור ויהוו עוגן תעסוקתי לתושבי שכונת המגורים. לבסוף, המדינה מבקשת לדחות את הטענה שלפיה הכללת שטח שנועד לתכנון בעתיד חורג מסמכותה של הוותמ"ל, ומפנה בהקשר זה להוראת סעיף 4(א), שמאפשרת לכלול בתכנית שטח שלגביו תידרש תכנית נוספת.

16. עיריית קריית אתא מצטרפת, בעיקרם של דברים, לטענות המדינה וסבורה כי דין הערעורים להידחות, תוך שהיא מדגישה כי התכנית עולה בקנה אחד עם תכליתו של חוק הוותמ"ל. בנוסף, העירייה שוללת את הטענה כי התכנית אינה צפויה להתממש בעתיד הנראה לעין, ובהקשר זה נטען שכ-4,000 יחידות דיור המוסדרות בתכנית עתידות להיות משווקות בתקופה הקרובה (סעיף 19 לסיכומי העירייה), וכי קידום תכנון מפורט לביצוע התכנית החל מיד בסמוך לאישורה.

17. הערעורים שלפנינו מכוונים אפוא להחלטת הוותמ"ל לאשר את תמ"ל 1025 בכללותה, ולמצער לרכיבים שונים שנכללו במסגרתה. מתווה הדיון יהיה כדלקמן: תחילה אציג את התשתית הנורמטיבית לעניין חוק הוותמ"ל. בהמשך אפנה לבחון את הסוגיות המצויות במוקד הערעורים שלפנינו ובכללן: ההחלטה לקדם את התכנית במסלול התכנוני שקבוע בחוק הוותמ"ל; הכללת הפארק; הכללת בית החולים; הסמכות לקבוע שטח שייעודו לתכנון בעתיד; ומידתיות הפגיעה בשטחים החקלאיים. אקדים אחרית לראשית ואומר כי הגעתי למסקנה שיש לקבל את הערעורים באופן חלקי, ביחס לסמכותה של הוותמ"ל לייעד שטח לתכנון לעתיד במסגרת התכנית; להכללת בית החולים; ולמידתיות הפגיעה בשטחי המשבצת של כפר ביאליק, והכל כפי שיפורט להלן.

18. בפתח הדברים, אבקש להתייחס לטענת המדינה שלפיה דין הערעורים להידחות על הסף מחמת אי צירופה של המועצה האזורית זבולון. כאמור, בית המשפט לעניינים מינהליים קיבל טענה זו ומצא שהיה על המערערים לצרף את המועצה כמשיבה לעתירות, וזאת מאחר שהתכנית חלה בשטחה של המועצה, ובשים לב לכך שהיא לא הגישה התנגדות לתכנית. בנסיבות אלו, נקבע כי קבלת העתירות עלולה לפגוע במועצה האזורית וזאת מבלי שניתנה לה הזדמנות להשמיע את טענותיה. כידוע, אי קיום החובה מכוח תקנה 6(א) לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000 לצרף כמשיב את כל מי שעלול להיפגע מהעתירה עשוי להקים עילה לסילוק העתירה על הסף. לכלל זה טעם כפול: מתן אפשרות למי שעשוי להיפגע מהחלטה בעתירה להציג את ענייניו לפני בית המשפט; ופריסת התמונה העובדתית המלאה לפני בית המשפט, בידי מי שבידו הנתונים הרלבנטיים (עע"ם 6573/19 לנצמן נ' משרד החינוך, פסקה 6 (4.3.2020); עע"ם 6881/07 ברגר נ' המועצה האזורית עמק חפר, פסקה 19 (14.6.2010) (להלן: עניין ברגר); בג"ץ 1901/94 לנדאו נ' עיריית ירושלים, פ"ד מח(4) 403, 415 (1994) (להלן: עניין לנדאו); ראו גם דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ד 454-453 (2017) (להלן: ברק-ארז, משפט מינהלי)). לצד הכלל האמור, נקבע כי: "בנסיבות מסוימות אפשר שבית המשפט לא יקפיד עם העותר בעניין זה, כגון, אם הפגיעה בצד שלישי מזערית, אם יש יסוד להניח כי אין הוא מעוניין לטעון לפני בית המשפט, או אם ברור כי אחד המשיבים יציג באופן מלא וטוב גם את הטענות הנוגעות לאותו צד" (עניין לנדאו, בעמ' 415; כן ראו: עע"ם 4877/11 זיסמן נ' משרד הפנים מחוז ת"א ועדת ערר מחוזית, פסקה 9 (29.1.2013); עניין ברגר, פסקה 21).

19. במקרה שלפנינו, העתירה הוגשה לבית המשפט לעניינים מינהליים בדצמבר 2019. מאז ועד היום – בפרק הזמן שעולה על שלוש שנים – המועצה האזורית זבולון

לא ביקשה להצטרף להליך. משכך, סבורני כי בנסיבות העניין יש יסוד להניח כי המועצה האזורית זבולון לא מעוניינת לטעון לפני בית המשפט (וראו בהקשר זה את טענת המרכז לשלטון מקומי שלפיה המועצה לא מעוניינת להצטרף להליך, בפרוטוקול הדיון בבית המשפט לעניינים מינהליים מיום 21.2.2021, בעמ' 1, ש' 14-16; כן ראו והשוו: בג"ץ 5480/14 ועד ארגון הסגל האקדמי הבכיר באקדמיה למוסיקה נ' המועצה להשכלה גבוהה, פסקה 78 (10.11.2016)). בנוסף, סבורני, ואף המדינה לא טענה אחרת, כי הוצגה לפנינו התשתית העובדתית והמשפטית שנחוצה לצורך עריכתה של ביקורת שיפוטית אפקטיבית. לפיכך, במכלול נסיבות העניין, והגם שייתכן שמלכתחילה היה מקום לצרף את המועצה האזורית זבולון לעתירות כשהוגשו, איני סבור כי יש מקום לדחות את הערעורים על הסף מטעם זה. נוכח האמור, אפנה לדון בערעורים לגופם.

תשתית נורמטיבית

20. חוק הוותמ"ל נחקק בשנת 2014 כהוראת שעה ומאז הוארך מעת לעת (החוק פקע ביוני 2020 ותקפו הוארך באוגוסט 2021; וראו: תיקון מס' 7, בגדרו נחקק החוק כהוראת שעה לתקופה נוספת של 4 שנים). החוק יצר מסלול תכנון מיוחד, לצד מסלול התכנון הרגיל שקבוע בחוק התכנון והבניה, במטרה לזרז את הליכי התכנון של תכניות בניה למגורים בהיקף נרחב, על רקע עלייה ניכרת במחירי הדיור (עע"ם 3405/19 הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור נ' קיבוץ אושה, פסקה 19 (20.2.2020) (להלן: עניין קיבוץ אושה); עניין נתיבות, פסקה 20; עניין אפולוניה, פסקאות 25-26; עע"ם 1846/18 הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור נ' החברה להגנת הטבע, פסקה 19 (17.9.2018) (להלן: עניין החברה להגנת הטבע)). חוק זה התוסף להסדרים קודמים שיצרו מסלולי תכנון מזורזים במטרה להתמודד עם אתגרים בתחום הדיור, אשר נותנים משקל מוגבר ליעילות ההליך בהשוואה להסדר שקבוע בחוק התכנון והבניה (לפירוט על הסדרים אלה ראו: עניין החברה להגנת הטבע, פסקה 16).

21. בראשית ההליך שקבוע בחוק, מכריזה הממשלה או ועדת שרים שמינתה לעניין זה – על בסיס המלצת גורמי המקצוע – על קרקע כעל "מתחם מועדף לדיור". הכרזה כאמור מאפשרת לקדם תכנון של תכנית מועדפת לדיור, שמכוחה ניתן יהיה להוציא היתרי בנייה ללא צורך באישור תכנית נוספת. על תכנית מועדפת לדיור לכלול הוראות להקמת יחידות דיור בהיקף שלא יפחת מהמספרים הקבועים בחוק (סעיף 4(א) לחוק). המחוקק הקנה לתכנית מועדפת לדיור מעמד נורמטיבי מיוחד, בקבעו כי בכוחה לגבור על כל תכנית אחרת, למעט תמ"א 35 (סעיף 4(ו) לחוק). לצורך קידום תכניות מועדפות לדיור, מוקנות לוותמ"ל סמכויות ותפקידים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, בכפוף

לסייגים שמפורטים בחוק (סעיף 8(א) לחוק). בנוסף, לנציגי הממשלה רוב בוועדה; הדבר משקף את האינטרס הממשלתי הדומיננטי בקידום מדיניות של הרחבת היצע יחידות הדיור (עניין קיבוץ אושה, פסקה 20; שרית דנה ושלום זינגר דיני תכנון ובניה כרך א 340 (2015) (להלן: דנה וזינגר)).

22. כאמור, מטרתו של חוק הוותמ"ל היא לקצר ולייעל את הליכי התכנון בהשוואה להסדר שקבוע בחוק התכנון והבניה. לשם מימוש מטרה זו, המחוקק התווה לוח זמנים מזורז לקידום תכנית מועדפת לדיור. כך למשל, לאחר הגשת התכנית, על מתכנן הוועדה לבדוק בתוך 14 ימים אם היא ערוכה לפי הוראות חוק התכנון והבניה ומקיימת את דרישותיו ואת דרישות חוק הוותמ"ל; ככל שהיא מקיימת דרישות אלו, עליו למסור הודעה על קליטת התכנית לשורה של גורמים בתוך שלושה ימי עבודה (סעיפים 10(א) ו-10(ב) לחוק); על הוועדה לדון בתכנית בתוך 45 ימי עבודה מיום קליטתה, ולהחליט בתום הדיון אם להפקיד את התכנית, לדחותה או להתנות תנאים להפקדתה (סעיף 13(א) לחוק); ככל שהוועדה סבורה, בנסיבות מיוחדות שיירשמו, שיש לקיים ישיבה נוספת על מנת לדון בתכנית, עליה לעשות זאת בתוך 14 ימי עבודה (סעיפים 13(ב) ו-13(ג) לחוק). גם ביחס לשלב הביצוע נקבע לוח זמנים מזורז. כך, נקבע כי ביצועה של התכנית יחל בתוך ארבע שנים מיום אישורה (סעיף 26(א)(1) לחוק), כאשר יראו בתחילת ביצוע כביצוע בפועל של 25% מכלל עבודות התשתית המתוכננות בשטח התכנית. במקרה שביצוע התכנית לא החל במועד האמור, לא יפקע תוקפה, והיא תובא לדיון חוזר במועצה הארצית לתכנון ולבניה, שיהיו נתונות לה סמכויות הוותמ"ל; ואולם, ככל שהמועצה הארצית לא החליטה על המשך תוקפה של התכנית בתוך 9 חודשים מתום המועד האמור, יפקע תוקפה (בכפוף לכך שמדובר במתחם שהוכרז כמפורט בסעיף 26(ג) לחוק).

23. כפי שצוין לא אחת, לצד האינטרס הציבורי שבקידום מהיר של בניית יחידות דיור, יצירתם של מנגנוני תכנון מזורזים מעוררת את החשש שתכנון שרצוי שיתבצע במסלול הרגיל יועבר למסלול המיוחד שלא לצורך (עניין אפולוניה, פסקה 50; עע"ם 5916/16 מועצה אזורית זבולון נ' הועדה לדיור לאומי מחוז חיפה (21.11.2018) (להלן: עניין מועצה אזורית זבולון); עניין החברה להגנת הטבע, פסקה 17). מצב כזה עלול להוביל לפגיעה ברמת התכנון, באיכותו ובאינטרסים ציבוריים שונים. בהינתן קיומם של מסלולי תכנון מקבילים – מסלול רגיל מכוח חוק התכנון והבניה ומסלול "מזורז" מכוח חוק הוותמ"ל – נדרשת הרשות המינהלית המוסמכת להחליט איזו סמכות להפעיל בהתאם למסלול התכנוני שמתאים לתכנית המסוימת (בג"ץ 7841/19 ארגון עמק שווה נ' ממשלת ישראל, פסקה 19 (15.5.2022); עניין החברה להגנת הטבע, פסקה 18). ככל החלטה מינהלית, ההחלטה לקדם את התכנית במסלול מזורז באמצעות הוותמ"ל כפופה לכללי

המשפט המנהלי. הביקורת השיפוטית על החלטת הרשות לקדם תכנית במסלול תכנוני מזורז תיעשה בשלושה מישורים: מישור הסמכות, במסגרתו יש לבחון האם התכנון נעשה על פי התנאים והסמכויות שקבועים בחוק הוותמ"ל; מישור ההליך, שמכוון לשאלת תקינות ההליך שבמסגרתו התקבלה ההחלטה לסטות ממסלול התכנון הרגיל ולפנות להליך המהיר; ומישור שיקול הדעת, במסגרתו נבחן האיזון שערכה הרשות המינהלית בין השיקולים השונים, בפרט בשים לב לחשש מפגיעה מיותרת באיכות התכנון ובאינטרסים ציבוריים שונים כתוצאה מהדיון במסלול המזורז (עניין נתיבות, פסקה 21; עניין החברה להגנת הטבע, פסקה 18). לצד האמור, כידוע, הלכה מושרשת עמנו כי בית משפט זה אינו "מתכנן על" ובמסגרת הביקורת השיפוטית לא ימיר את שיקול דעתו של מוסד התכנון בשיקול דעתו שלו (ראו, מני רבים, דנ"ם אפולוניה, פסקה 15; עע"ם 6626/18 תעשיית אבן וסיד בע"מ נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיר, פסקה 22 (17.12.2019)); עע"ם 2605/18 עיריית חיפה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פסקה 38 (28.7.2019)); עע"ם 1036/16 נציגות הבית המשותף ברחוב השונית 10, הרצליה נ' משרד התיירות, פסקה 59 (27.5.2018); עע"ם 317/10 שפר נ' ניב, פסקה 17 (23.8.2012); ע"א 1805/00 מחצבות כנרת (שותפות מוגבלת) נ' משרד התשתיות, פ"ד נו(2) 63, 70 (2001)).

משעמדנו על התשתית הנורמטיבית הנדרשת לענייננו, נפנה לבחון את ההחלטה לקדם את תמ"ל 1025 במסגרת המסלול הקבוע בחוק הוותמ"ל.

התאמת תמ"ל 1025 למסלול התכנוני בחוק הוותמ"ל

24. תחילה, אבקש להתייחס לטענת המערערים שלפיה פנייה למסלול שקבוע בחוק הוותמ"ל תיעשה אך במקרים חריגים וכמוצא אחרון. אין בידי לקבל טענה זו. כפי שהובהר לעיל, ההחלטה בדבר המסלול התכנוני שבו תקודם התכנית היא החלטה מינהלית, וככזו עליה לעמוד בכללי המשפט המינהלי בכללותם, לרבות החובה לשיקול שיקולים עניינים ולא לחרוג ממתחם הסבירות. כאשר עסקינן בהחלטה על קידומה של תכנית במסגרת המסלול שקבוע בחוק הוותמ"ל, בגדר השיקולים הרלוונטיים, יש לבחון האם בכוחה של התכנית לקדם את המטרה שבבסיס המסלול התכנוני האמור, היא הגדלת היצע המגורים במדינה, באופן מהיר יחסית (ועל כך אעמוד בפירוט בהמשך). שאלת התאמתה של תכנית מסוימת לחוק תיעשה על יסוד מאפייניה של התכנית הפרטיקולרית, ובשים לב למכלול השיקולים התכנוניים הרלוונטיים, בבחינת כל מקרה לגופו. נוכח האמור, סבורני כי אין יסוד לטענת המערערים כי יש להגביל מראש את גדר המקרים

שבהם ייעשה שימוש בחוק הוותמ"ל אך למקרים חריגים. משאמרנו דברים אלה, נפנה לבחון את ההחלטה לקדם את תמ"ל 1025 במסגרת מסלול תכנוני זה.

25. לטענת המערערים, ההחלטה לקדם במסלול התכנוני המזורז למעלה מ-10,000 יחידות דיור בסביבת אזור קריית אתא חורגת ממתחם הסבירות. בהקשר זה נטען לקיומן של חלופות פיתוח לשנים הקרובות בסביבת התכנית אף מבלי שתקודם תמ"ל 1025; עוד נטען כי הביקוש הקיים למגורים באזור התכנית הוא נמוך, ואף במישור זה אין הצדקה לתכנון יחידות דיור בהיקף נרחב. כפי שאפרט להלן, אין בידי לקבל טענות אלו. שאלת הצורך בקידומן של יחידות דיור בסביבת אזור קריית אתא נדונה בכל שלבי התכנון. עוד בדיון ההפקדה ציין נציג משרד הפנים כי לפי תחזית משרד הפנים קריית אתא צפויה להיות אחת הערים הגדולות בצפון, ולמנות כ-120,000 תושבים. מתכנתת הוועדה עמדה מצדה על הצורך לייצר אלטרנטיבות מגורים איכותיות בפריפריה (פרוטוקול הדיון מיום 31.1.2018, בעמ' 17, 21). בדיון ההפקדה הוצגו לחברי המליאה הנתונים בדבר היצע יחידות הדיור הניתנות לתכנון באזור התכנית, תוך שהובהר כי הן אינן מאפשרות מימוש מהיר:

"אני אגיד בכמה מילים קצרות את הנושא של עתודות בנייה בקריית-אתא. למעשה קיימות שתי תכניות גדולות שעליהן ניתן לשים את העין. תכנית אחת היא תכנית כ/450 שהיא צפונית לקריית בנימין [...] תכנית מפורטת בחלק המזרחי שלה, נמצאת מספר שנים בהכנה, עדיין לא הגיעה לשום דיון סטטוטורי. התכנית האחרת שהיא רלוונטית היא תכנית גבעת כלניות, תכנית שהיא נמצאת בהליכים כבר למעלה מ-10 שנים [...] שתי התכניות האלה [חלות על] קרקע מעורבת שכוללת הרבה מאוד בעלים פרטיים, כך ששתי התכניות האלה הן תכניות שכוללות איחוד וחלוקה, מסובכת. שלא מאפשרות לצפות בעתיד [ה]קרוב מימוש של התכנית האלה" (תמלול הדיון מיום 31.1.2018, בעמ' 233).

מסקנה זו, שלפיה היצע יחידות הדיור הקיים אינו מאפשר מימוש מהיר, נתמכת

גם בהמלצות החוקר – שדחה את טענות המערערים בדבר חלופות פיתוח קיימות:

"חלק הארי של יחידות הדיור שהציגו המתנגדים, נמצא בשטחים בבעלות פרטית, שאינם מאפשרים מימוש מהיר: מתוך המלאי התכנוני המאושר [...] של 12,000 יח"ד, ניתן להוציא התרי בנייה רק לגבי 5,310 יח"ד (44%) מתוכן רק כ-1,000 יח"ד מצויות על קרקע ציבורית, ורובן- 4,310 יח"ד (36%) על קרקע פרטית, ללא צפי

למועד מימושן" (דו"ח החוקר משנת 2018, בעמ' 11; ההדגשה במקור – ע' פ').

החוקר אף המליץ לדחות את ההתנגדויות שנגעו לכך שהביקוש הקיים לא מצדיק תכנון יחידות דיור בהיקף נרחב, תוך שצוין כי נוכח מאמצי הממשלה להגביר את ביקוש המגורים באזור, יש להניח כי ביקוש למגורים באזור יגדל. עוד הודגש שהתכנית עולה בקנה אחד עם מדיניות התכנון הקיימת, שאחד מיעדיה הוא פיתוח הפריפריה (שם, בעמ' 12). נושא זה נדון פעם נוספת במהלך ישיבת הוותמ"ל מיום 15.1.2019, שבו נדחתה כאמור הצעתה של נציגת ארגון הגג לדחות את התכנית מאחר שאינה מתאימה לקידום במסגרת המסלול התכנוני בחוק הוותמ"ל, ולבחון חלופת פיתוח באמצעות התחדשות עירונית, כפי שתואר לעיל.

26. הנה כי כן, שאלת הצורך בקידומן של יחידות דיור נוספות במסגרת תכנית מועדפת לדיור – אשר מצויה בליבת תחום מומחיותה של הוותמ"ל – נבחנה באופן ענייני וסדור על ידה במסגרת הליך התכנון, והתקבלה לאחר שנשמעו מכלול השיקולים הרלוונטיים בהקשר זה, ובהם אפשרויות הפיתוח הקיימות והצורך להוסיף יחידות דיור בפריפריה. לא מצאתי כי נפל פגם בהחלטה זו, שנטועה במתחם הסבירות. מסקנה זו מתחזקת גם בשים לב לכך שבאזור זה קיימות עתודות הקרקע הגדולות ביותר בבעלות המדינה במטרופולין חיפה (טיעוני המדינה בדוח החוקר הראשון, בעמ' 11). יובהר כי טענתם של המערערים, שלפיה יש לבחון את ביקוש המגורים אך מנקודת מבט של צרכי הגידול המקומיים של קריית אתא, הועלתה ונדחתה בעניין החברה להגנת הטבע. כפי שהבהרנו בפרשה זו: "בקידום תכנית מועדפת לדיור נדרשת הוועדה לבחון את הגדלת היצע יחידות הדיור בראייה ארצית רחבה, ולא מנקודת מבט אזורית בלבד. אין יסוד לקרוא ללשון החוק מגבלה גיאוגרפית צרה שתתמקד בצרכי היישוב בלבד" (שם, פסקה 25). בהתאם לכך, גם במובחן מצרכי הדיור המקומיים של האזור והגידול הטבעי של קריית אתא, מאחר שהתכנית מכוונת ליצירת מענה למשבר הדיור – היא מקיימת את מטרות החוק, ובהן התמודדות עם משבר הדיור הארצי.

27. לעומת זאת, סבורני כי טענתם של המערערים שלפיה משך הביצוע הצפוי לתכנית מלמד כי היא אינה מתאימה לקידום במסגרת המסלול התכנוני בחוק הוותמ"ל, מעוררת מורכבות מסוימת במישור תקינות הליך. כאמור, בגדר השיקולים הרלוונטיים, על הוותמ"ל לבחון האם בכוחה של התכנית לקדם את התכלית של הגדלת היצע המגורים במדינה באופן מהיר יחסית. בהתאם, ככל שידוע כבר במועד אישור התכנית כי היא כרוכה באתגרים תכנוניים וביצועיים משמעותיים יותר, עשויה להתעורר שאלה בדבר ההצדקה

לפנות למסלול תכנוני "מזורז" (ראו: עניין אפולוניה, פסקה 44). זאת בפרט, בשים לב לסד הזמנים שנקבע כאמור בסעיף 26(א) לחוק, לפיו מועד תחילת ביצועה של תכנית מועדפת יהיה בתוך 4 שנים מיום אישורה. משכך, ברי כי השיקול בדבר מועד הביצוע המשווער של התכנית הוא שיקול רלוונטי אותו מוסד התכנון נדרש לבחון עובר לאישורה של התכנית. אמנם, סעיף 26(ג) קובע כי אף בחלוף המועד האמור, התכנית לא תפקע באופן אוטומטי אלא יש להביאה לדיון בפני המועצה הארצית (כפי שפורט לעיל, כשמדובר במתחם שהוכרו כמפורט בסעיף האמור, ככל שהמועצה הארצית לא החליטה על המשך תוקפה של התכנית בתוך 9 חודשים – תפקע התכנית), ואולם אין בכך לייתר בדיקה מלכתחילה לעניין התאמת התכנית למסלול המזורז ולמטרות החוק. וראו בהקשר זה את דבריו של השופט י' עמית בעניין אפולוניה:

"[...] השאלה הצריכה לענייננו אינה מה הדין אם וכאשר התכנית לא תבוצע במועד הקבוע בחוק. השאלה שהערעור שכנגד מעלה היא אם מלכתחילה ההחלטה להחיל על התכנית את כללי "הנתיב המהיר" היתה טבירה [...] " כבואנו לבחון, בעת הזו, אם התכנית מתאימה למסלול הותמ"לי בהיבט של עמידה צפויה בלוחות הזמנים לביצועה, איננו נדרשים להמתין מספר שנים עד תחילת הביצוע. בחינת החלטתה של הוועדה נעשית על פי המידע שעמד (או לא עמד) לנגד עיני הוועדה בעת קבלת ההחלטה" (שם, בפסקה 45; ההדגשות הוספו – ע' פ').

28. במקרה דנן, לא התקיים דיון סדור בשאלת מועד הביצוע המשווער של התכנית בכללותה, וזאת על אף היקפה הנרחב, ועל אף שצוין בדיון ההפקדה כי "מדובר פה במגה תכנית. תכנית אדירה. היקף פיתוח עצום [...] אם אני לא טועה זו התכנית הכי גדולה מבחינת היקף יחידות דיור שהותמ"ל עסק[ה] בה" (תמליל הדיון מיום 31.1.2018, בעמ' 169; כן ראו דבריו של היועץ המשפטי לוותמ"ל בדיון שקיימנו לפנינו; פרוטוקול הדיון מיום 25.1.2023, בעמ' 23, ש' 10-11). אף הוראות התכנית לא מתייחסות למועד הביצוע המשווער. כפי שתואר להלן, כאשר מדובר בתכנית מורכבת ורחבת היקף כדוגמת תמ"ל 1025, יש מקום לערוך דיון שכזה בעניין מועד הביצוע הרלוונטי המשווער לתכנית, על מאפייניה הפרטיקולריים. ואולם, הגם שלא נערך דיון סדור בשאלה זו, סבורני כי ביחס לביצועה של התכנית בכללותה (להבדיל מהמועד המשווער של חלק מרכיביה – ובפרט הפארק ובית החולים, אליהם אתייחס בפירוט בהמשך), בהליך התכנוני ניתן למצוא אמירות שמלמדות כי הוועדה ראתה לנגד עיניה את התחלת המימוש "בשנים הקרובות" (למשל: תמלול ישיבת מליאת הוותמ"ל מיום 15.1.2019, בעמ' 16). המערערים אמנם הפנו לאמירותיהם של מתכננת הוועדה ושל החוקר שעניינן היקפה הנרחב של התכנית, ואולם אמירות אלו לא כללו התייחסות למועד הביצוע המשווער ולפיכך אין בהן ללמד,

כשלעצמן, על כך שגורמי התכנון סברו שמשך ביצועה של התכנית עומד על "עשרות שנים" כנטען. בהקשר זה, כאמור, נבחן שיקול דעתה של הוועדה עובר לאישור התכנית – ואולם גם בחינת התקדמות התכנית לאחר אישורה לא מלמדת על כך שהתכנית אינה מתאימה לקידום באמצעות חוק הוותמ"ל. כך, במהלך הדיון בבית המשפט לעניינים מינהליים ובדיון לפנינו, הדגישה המדינה כי בכוונתה לפעול למימוש של מרבית השימושים שנכללו בתכנית באופן מהיר, וכי אין בכך שמדובר בתכנית מורכבת ורחבת היקף כדי ללמד כי היא אינה עתידה לעמוד בלוח הזמנים שקבוע בחוק (פרוטוקול הדיון מיום 25.1.2023 בעמ' 24, ש' 24-25; סעיף 69 לכתב התשובה של המדינה בעת"ם 43805-12-18). גם עיריית קריית אתא שללה את הטענה כי משך הביצוע של התכנית אינו צפוי בעתיד הנראה לעין, וציינה כאמור שכ-4,000 יחידות דיור עתידות להיות משווקות בתקופה הקרובה (נכון למועד הגשת סיכומים מטעם עיריית קריית אתא, מיום 19.1.2023). לפיכך, על אף שבמישור תקינות ההליך – סבורני כי היה מקום לערוך דיון מסודר בשאלה זו עובר לאישורה של התכנית, לא מצאתי כי המערערים הרימו את הנטל להראות שמשך הביצוע המשוער של התכנית מלמד כי היא אינה מתאימה למסלול שקבוע בחוק הוותמ"ל.

29. אף לא מצאתי לקבל את יתר הטענות שהעלו המערערים לעניין התאמתה של התכנית למסלול שקבוע בחוק הוותמ"ל. כך למשל, המערערים טענו כי יש בהערתו של השופט י' עמית בעניין אפולוניה, שהעלו ספק בדבר התאמת התכנית למסלול התכנוני בחוק הוותמ"ל, משום תמיכה בטענתם לעניין ההחלטה לקדם את תמ"ל 1025 בגדר קל וחומר – זאת מאחר שתמ"ל 1025 היא תכנית רחבת היקף באופן ניכר בהשוואה לתכנית שעמדה במוקד בעניין אפולוניה. ואולם, מורכבותה של התכנית בעניין אפולוניה לא הייתה נעוצה בהיקפה של התכנית, אלא בזיהומם של חלק מהקרקעות ומי התהום במתחם התכנית. בהתאם, השופט עמית הדגיש כי "לפנינו תא שטח מורכב, ייחודי, פתולוגי [...]" (שם, פסקה 44). לפיכך, איני סבור כי יש באמירותיו של השופט עמית בעניין אפולוניה לסייע לטענת המערערים בענייננו (יוער כי לבסוף מצא השופט עמית, כי על אף המורכבות האמורה, אין מקום לקביעה כי ההחלטה שלפיה התכנית תקודם במסלול הוותמ"ל חורגת ממתחם הסבירות באופן המצדיק את ביטולה והעברתה חזרה למסלול התכנון הרגיל וגם בכך אין כדי לתמוך בטענתם של המערערים).

משאמרנו את הדברים האמורים, נפנה לבחון את טענות המערערים שכוונו לשימושים שאינם למגורים שנקבעו במסגרת התכנית. ואולם, בטרם נפנה לבחון את הטענות הפרטיקולריות שהועלו בהקשר זה, אתייחס תחילה לסמכותה הכללית של הוותמ"ל לקבוע שימושים כאמור.

30. לטענת המערערים, סמכותה של הוותמ"ל לקבוע הוראות בדבר שימושים שאינם למגורים מסויגת לכך שיש בהם לשרת את יחידות הדיור בשטח התכנית ובסביבתה. בהתאם, לפי גישה זו, לא ניתן לכלול במסגרת תכנית מועדפת לדיור שימושים שמיועדים לצרכים אזוריים רחבים יותר. לעומת זאת, לטענת המדינה, חוק הוותמ"ל מבחין בין קטגוריות שונות של שימושים, כך שלגבי חלקן, נדרשת זיקה עניינית לתכנית, אך אין הכרח שימשו בעיקר את יחידות הדיור בתכנית ובסביבתה. כפי שיפורט להלן, מצאתי כי יש להעדיף את עמדתה הפרשנית של המדינה, שעולה בקנה אחד עם דעת היחיד של השופט נ' הנדל בעניין נתיבות.

31. הסמכות לקבוע הוראות בדבר שימושים שאינם למגורים בתכנית מועדפת לדיור מעוגנת בסעיפים 4(ג) ו-4(ד) לחוק, כמפורט להלן:

[...] 4 תכנית מועדפת לדיור

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

(ד) תכנית מועדפת לדיור יכול שתכלול גם את אלה:

(1) הוראות לעניין שימושים נוספים, לרבות לתעסוקה או למסחר, הנדרשים לשמש בעיקר את יחידות הדיור הנכללות בתכנית ובסביבתה, או הוראות לעניין שימושים לתעסוקה או למסחר הנדרשים לרשות המקומית שהתכנית חלה בתחומה בשל ההשלכות הכלכליות הנובעות ממנה;

(2) כל הוראה אחרת שניתן לקבוע בתכנית מפורטת לפי חוק התכנון.

[...]

(ההדגשות הוספו – ע' פ').

הנה כי כן, סעיפים 4(ג) ו-4(ד)(1) לחוק מפרטים את סוגי השימושים אותם ניתן לכלול במסגרת תכנית מועדפת לדיור. בשני הסעיפים נכלל התנאי כי השימושים "[נדרשים לשמש בעיקר את יחידות הדיור הנכללות בתכנית ובסביבתה" ואולם היקפה של דרישה זו – קרי, האם היא חלה באופן גורף ביחס לכלל השימושים שמפורטים בחוק, או שמא רק לגבי חלקם – שנויה במחלוקת בין הצדדים. שאלה זו נדונה בעניין נתיבות במסגרת דעת היחיד של השופט נ' הנדל (פסקאות 3-6 לפסק דינו). נוכח חשיבותה של עמדה זו לענייננו, אעמוד עליה כעת.

32. לפי עמדת השופט הנדל, מבחינה לשונית, הסעיף יוצר קטגוריות שימוש שונות: ביחס לקטגוריה שקבועה ברישא של סעיף 4(ג) וכוללת את מבני הציבור, השטחים הפנויים והחניה – הסעיף קובע אך כי נדרש ששימושים אלה יהיו בתחומה של התכנית, ללא התייחסות לתנאים נוספים. לעומת זאת, ביחס לקטגוריה שקבועה בסיפא של הסעיף, וכוללת את הדרכים והתשתיות, סמכות הוותמ"ל מסויגת לכך שהן "[נדרשות לשמש בעיקר את יחידות הדיור הנכללות בתכנית ובסביבתה". תנאי זה חל גם ביחס לקטגוריה שקבועה ברישא של סעיף 4(ד)(1) – "שימושים נוספים, לרבות לתעסוקה או למסחר". כמו כן, ניתן לכלול הוראות לעניין שימושים לתעסוקה או למסחר ככל שהרשות המקומית נזקקת להם בשל ההשלכות הכלכליות הנובעות מהתכנית שבתחומה, בהתאם לקבוע בסיפא של סעיף 4(ד)(1). השופט הנדל ערך השוואה בין סעיפים אלו לבין ההסדר שקבוע בחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן: חוק ההאצה) – שקובע אף הוא מסלול תכנוני מיוחד שעניינו מתן מענה להיצע הדירות המצומצם על רקע העלייה במחירי הדיור, באמצעות הקמת ועדות לדיור לאומי (להלן: וד"ל). צוין כי בחינת לשונו של סעיף 3(א)(1) לחוק ההאצה, לפיו בסמכות הווד"ל לקבוע הוראות לעניין "הסדרת מבני הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים, החניה, התשתיות ושימושים נוספים, לרבות לתעסוקה או למסחר, הנדרשים לשמש את יחידות הדיור הכלולות בתכנית ובסביבתה", מלמדת כי המחוקק ביקש להרחיב את סמכותה של הוותמ"ל בהשוואה לסמכות הנתונה לווד"ל, תוך ריכוזה של דרישת הזיקה בין השימושים המותרים לבין יחידות דיור. כך, כאשר מדובר במבני הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים והחניה, כאמור, נדרש כי הם יהיו בתחומי התכנית. ואולם בבחינת השימוש בהם, הם אינם נדרשים לשמש אך את יחידות הדיור בתכנית ובסביבתה אלא יכולים לשמש גם "מעגלים רחבים יותר". לעומת זאת, ביחס לדרכים ולתשתיות, נשמרה

דרישת הזיקה ליחידות הדיור ולסביבה הקרובה של התכנית. כמו כן, ניתן לכלול הוראות בדבר שימושים נוספים לרבות לתעסוקה או למסחר, ככל שהם מקיימים דרישה זו; לחלופין, ניתן לכלול הוראות לעניין שימושים של מסחר ותעסוקה אף אם אינם מקיימים דרישה זו, ככל שהם נחוצים לרשות המקומית בשל ההשלכות הכלכליות שנובעות ממנה.

33. פרשנות זו, אשר מבחינה בין קטגוריות השימוש השונות לעניין דרישת הזיקה הנדרשת ליחידות הדיור ולסביבת התכנית, מקובלת גם עליי. כפי שפורט בעמדתו של השופט הנדל, פרשנות זו נתמכת בלשון החוק – והיא מתחזקת נוכח השוואה בין חוק הוותמ"ל לבין חוק ההאצה. בנוסף, לעמדה זו עיגון בהיסטוריה החקיקתית של חוק הוותמ"ל; עיון בדיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מעלה כי המחוקק ביקש במכוון להרחיב את גדרי הסמכות הנתונה לוותמ"ל בהשוואה לזו הנתונה לווד"ל, נוכח הניסיון שהצטבר בהקשר זה שלימד כי המגבלה שקבועה בחוק ההאצה מובילה לקשיים בעולם המעשה, ומתוך רצון להקל על התכנון הכולל של שטח התכנית; הסתייגויות שהועלו בהקשר זה נדחו (וראו: פרוטוקול 237 של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ה-19, 67-68 (25.2.2014); פרוטוקול 348 של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ה-19, 19 (16.7.2014)). בנוסף לאמור, סבורני כי ניתן למצוא חיזוק מסוים לעמדה פרשנית זו גם בכך שתכנית מועדפת לדיור נועדה להיות תכנית שהיקפה נרחב יותר מתכנית לדיור מכוח חוק ההאצה. כך, בעוד שתנאי הסף בעניין היקף יחידות הדיור המינימלי הנדרש להיכלל בתכנית לדיור לאומי עומד על 200 יחידות דיור (סעיף 2 לחוק), התנאי המינימלי שקבוע בתכנית מועדפת לדיור הוא 1,050 יחידות דיור (בקרע שעיקרה מקרקעי ישראל או בקרקע מרובת בעלים, כמפורט בסעיף 4(א)(1) לחוק; יוער כי בעבר מספר זה עמד על 750, והוגדל בתיקון מס' 7). דומני שבכך שמדובר בתכניות בסדרי גודל שונים, יש להשליך גם על טיב השימושים שבידי מוסדות התכנון להסדיר: כאשר מדובר בתכנית רחבת היקף, הצורך בתכנון כולל של המרחב מתחזק, אף כאשר מדובר בשימושים שאינם מיועדים אך לצרכי יחידות הדיור ולסביבתה של התכנית.

יודגש כי הדברים האמורים מכוונים למישור סמכותה של הוותמ"ל, ואולם כפי שהובהר לעיל, לצד מישור הסמכות, יש להמשיך ולבחון את שיקול הדעת של מוסד התכנון בקביעת שימושים נלווים במסגרת תכנית פרטיקולרית, ובתוך כך האם ההחלטה לכלול את השימושים בגדרי התכנית עומדת במבחני שיקול הדעת, בשים לב למטרות חוק הוותמ"ל ולחשש מפגיעה באיכות התכנון במסלול המזורז.

על יסוד תשתית נורמטיבית זו, נפנה לבחון את הטענות הפרטניות של המערערים.

הפארק המטרופוליני

34. כאמור, התכנית מייעדת שטח המשתרע על כ-1,200 דונם להקמתו של פארק, אשר לפי דברי ההסבר לתכנית, עתיד לשמש כ"פארק מטרופוליני שישרת את תושבי העיר והערים הסמוכות". כפי שצוין, בהתאם להסכם בין הרשויות, פיתוח הפארק אינו צפוי בתקופה של 25 שנים. לטענת המערערים, מאחר שהפארק נועד ליתן מענה לצרכים כלל אזוריים, תכנונו חורג מסמכותה של הוותמ"ל. בהקשר זה, הפנו המערערים לעניין מועצה אזורית זבולון, בו נקבע כי הווד"ל חרגה מסמכותה בתכנונו של פארק שמשתרע על 90 דונם (כשליש משטחה של אותה תכנית; לשלמות התמונה יצוין כי הפארק שנבחן בעניין מועצה אזורית זבולון היווה חלק משטחו של הפארק שמתוכנן במסגרת תמ"ל 1025). כמו כן, נטען כי מאחר שהפארק לא נועד לשמש את התכנית וסביבתה הצמודה ובשים לב למועד הפיתוח, הכללת הפארק בשטחי התכנית לוקה גם במישור שיקול הדעת. המדינה מצדה טענה כי יש לדחות את טענות המערערים ביחס לתכנונו של הפארק. לטענת המדינה, כאמור, סמכותה של הוותמ"ל רחבה מסמכותה של הווד"ל – ולפיכך אין בעניין מועצה אזורית זבולון להשליך על ענייננו. במישור שיקול הדעת, נטען כי בשים לב להוראות תמ"א 35 ולצורך להוסיף שטח פתוח מיוחד בשטחי התכנית, נדרש היה לכלול את הפארק בתכנית. לאחר ששקלתי את טענות הצדדים, מצאתי לקבל את טענות המדינה, ולקבוע כי אין עילה להתערב בהחלטה התכנונית של הוותמ"ל.

35. אשר למישור הסמכות, כפי שהובהר לעיל, סבורני כי סמכותה של הוותמ"ל להסדיר שטח ציבורי פתוח לפי סעיף 4(ג) לחוק, אינה מסויגת לכך שהשטח נדרש לשמש בעיקר את יחידות הדיור הנכללות בתכנית ובסביבתה, בשונה מסמכותה של הווד"ל בחוק ההאצה. בהתאם, איני סבור כי יש בקביעות בית המשפט בעניין המועצה האזורית זבולון, שעניינו תכנון פארק מטרופוליני על ידי הווד"ל, כדי לסייע לטענת המערערים, נוכח ההבדלים בין ההסדרים הסטוטוריים אשר חלים על מוסדות התכנון, שעליהם עמדתי לעיל. וראו בהקשר זה גם את דבריו של השופט נ' הנדל אשר התייחס לכך בעניין נתיבות:

"כפי שהבהרתי לעיל, חוק [הוותמ"ל] סטה בהקשר זה מן ההסדר שנקבע בשעתו בחוק ההאצה, השמיט את דרישות הנחיצות והקרבה, והסמיך את הוותמ"ל לכלול בתוכנית מועדפת לדיור 'הוראות להסדרת מבני הציבור, השטחים

הציבוריים הפתוחים והחניה שיהיו בתחומה'. במישור הסמכות, הסדרת שטחים ציבוריים פתוחים העשויים לשרת מעגלים רחבים יותר, ולא רק את יחידות הדיור שבתוכנית או בסביבתה המיידית, אינה מעוררת, אפוא, כל קושי" (שם, פסקה 6).

לפיכך, אין בכך שהפארק מיועד לשמש סביבה רחבה יותר, שכוללת גם את הערים הסמוכות ליחידות הדיור, כדי לשלול את סמכותה של הוותמ"ל לתכנון הפארק.

36. לעומת זאת, דומני כי הטענות שמכוונות לשיקול דעתה של הוותמ"ל מעוררות מורכבות. כאמור, אין חולק כי הפארק לא יפותח במשך תקופה ממושכת, אשר עומדת על כ-25 שנים. כפי שהובהר לעיל, מועד הפיתוח המשוער הוא שיקול רלוונטי להחלטה בדבר המסלול התכנוני המתאים. לכך יש להוסיף את היקפו הנרחב של הפארק, אשר אף בראייה מרחיבה של הסמכות לכלול שימושים נלווים בגדרי תכנית מועדפת לדיור, יש בו לעורר קושי בעניין ההצדקה לכלול אותו בגדרי התכנית. דא עקא, סוגיות אלו לא נעלמו מעיניה של הוותמ"ל, שהייתה ערה להם לאורך ההליך התכנוני. כך, בעוד שהחוקר המליץ להותיר את מלוא שטח הפארק בתכנית, לאחר שעמד על נחיצותו לאיכות חיי התושבים באזור (עמ' 36 לדו"ח הראשון); מתכננת הוועדה המליצה לצמצם את שטחו לכ-440 דונם, ולהגדיר את יתרת השטח כשטח לתכנון בעתיד (חוות הדעת מיום 10.1.2019, בעמ' 2, 6). סוגיה זו אף עמדה במוקד הדיון שנערך בוועדת המשנה להתנגדויות, כאשר חלק מהמשתתפים בדיון, ובהם יו"ר הוועדה ומתכננת הוועדה, סברו כי קיים קושי בהותרת מלוא שטח הפארק בתכנית בנסיבות שבהן הוא לא יפותח בתקופה כה ארוכה; זאת בפרט כאשר צוין שהשטח היחסי הנדרש לשמש את יחידות הדיור הוא 400 דונם (תמליל הדיון בוועדת המשנה מיום 15.1.2019, בעמ' 43-44). ואולם, על אף הסתייגויות אלו, הוותמ"ל השתכנעה לבסוף בכך שקיים צורך תכנוני לכלול את מלוא שטח הפארק בשטחי התכנית. זאת, בעיקרם של דברים, בשים לב לצורך להוסיף לשטחי התכנית שטח פתוח מיוחד שמשתרע על כ-750 דונם. כפי שתואר לעיל, התוספת האמורה הייתה נחוצה מאחר ששטח התכנית חורג בכ-750 דונם מתחום הפיתוח העירוני המוגדר עבור קרית אתא בתמ"מ 6; לפיכך, בהינתן הוראות תמ"א 35, נדרש היה להוסיף לשטחי התכנית שטח פתוח מיוחד שהיקפו זהה (וראו: הוראת סעיף 7.1.1 לתמ"א 35). נוכח האמור, ובשים לב לשיקול בדבר תכנון כולל של השטח, המיועד במלואו לפארק עירוני בתמ"מ 6, הוחלט להוסיף לשטח זה שטח נוסף של כ-450 דונם.

37. הנה כי כן, על יסוד מכלול השיקולים האמורים ביכרה הוותמ"ל מתווה תכנוני אשר כולל את היקפו המלא של הפארק במסגרת התכנית. מוכן אני להניח לטובת

המערערים כי מדובר אכן בהחלטה תכנונית גבולית, והדברים באים לידי ביטוי בין היתר בשיג ושיח שהתקיים במוסד התכנון. בצד האמור, בהתאם לאמות המידה שנקבעו בהלכה הפסוקה לבחינת שיקול דעתו של מוסד תכנון, סבורני כי אין מקום לקבוע כי החלטה זו מצויה מחוץ למתחם הסבירות. זאת, בפרט, בשל הצורך בשטחים פתוחים שנגזר מהוראות תמ"א 35; ואף בשים לב לכך שתכנון הפארק תואם את המרקם התכנוני הקיים. על רקע שיקולים אלה, ובהינתן מתחם הסבירות הרחב שנתון למוסדות התכנון בהחלטות תכנוניות, איני סבור כי ההכרעה התכנונית בהקשר זה, חורגת ממתחם הסבירות במידה המצדיקה התערבות. זאת, גם אם אניח כי החלטה אחרת הייתה מצויה אף היא במתחם הסבירות. משכך, סבורני כי דינן של הטענות בדבר הכללתו של הפארק במסגרת התכנית להידחות.

בית החולים

38. כפי שפורט לעיל, בית החולים צפוי לכלול כ-2,200 מיטות והוא משתרע על שטח של 180 דונם. המערערים טענו נגד הכללתו של בית החולים בגדרי התכנית, בטענה כי הדבר חורג מסמכותה של הוותמ"ל, מאחר שבית החולים לא עונה לאחד מהשימושים המותרים שקבועים בסעיף 4(ג) או 4(ד)(1) לחוק. עוד נטען כי מדובר בשימוש מורכב ורחב היקף, שאינו צפוי להתממש בפרק הזמן הקרוב. המדינה מצדה טענה כי בית החולים הוא בגדר "מבנה ציבור", לפי החלופה הקבועה בסעיף 4(ג) לחוק; לחלופין נטען כי מדובר בשימוש לתעסוקה או למסחר הנדרש לרשות המקומית בשל ההשלכות הכלכליות הנובעות מהתכנית, לפי החלופה שקבועה בסעיף 4(ד)(1). כפי שיובהר להלן, מצאתי כי דין טענות המערערים המכוונות להכללת בית החולים במסגרת התכנית להתקבל, וכי אין לכלול את בית החולים, במתכונתו הנוכחית, במסגרת תמ"ל 1025.

39. כאמור, סעיף 4(ג) לחוק מאפשר קביעת הוראות לעניין מבני הציבור שיכללו בתחום התכנית. הגדרתו של "מבנה ציבור" לעניין חוק הוותמ"ל קבועה בסעיף 2(א) לחוק, כאשר הגדרה זו כוללת גם "מבנה לשימושים ציבוריים לצורכי [...] בריאות [...]". לטענת המדינה – מהגדרה זו עולה כי תכנונו של בית חולים בא בגדרה של סמכות הוותמ"ל. ואולם, לא מצאתי לטענת מסמרות בשאלת הסמכות לכלול בית חולים במתכונתו הנוכחית, על נסיבותיו הייחודיות (אף בחלופה השנייה שהועלתה בהקשר זה על ידי המדינה). זאת מאחר כי אף אם הייתי מניח לטובת המדינה במישור הסמכות כי בית חולים כלול בהגדרה האמורה כטענתה, במישור שיקול הדעת, הכללתו של בית החולים המתוכנן בתמ"ל 1025 – על מאפייניו הפרטיקולריים – חורגת ממתחם הסבירות, והכל כפי שיפורט להלן.

40. באשר למישור הפעלת שיקול הדעת, יש לציין בראשית הדברים כי הקמת בית החולים כלל לא מתוכננת בעתיד הנראה לעין. הדבר נלמד בראש ובראשונה מהוראותיה של התכנית, שקובעות כאמור כי תנאי למתן היתר בניה לבית החולים הוא השלמת ההסכמים הנדרשים עם כלל הגורמים הרלוונטיים לפינוי ולהעברה של שני בתי חולים (בית חולים פלימן בחיפה; ובית חולים מזור בעכו) – או בתי חולים מקבילים אחרים שיאושרו על ידי משרד הבריאות והאוצר; כמו גם הסכם לפינויו ולהעברתו של בית חולים בני ציון בחיפה (הוראה 6.9 להוראות התכנית). מטבע הדברים, השלמת ההסכמים לפינויים של שלושה בתי חולים אינה צפויה להתרחש בפרק הזמן הנראה לעין. וראו בהקשר זה את דבריו של נציג משרד הבריאות בדיון ההפקדה:

“אנחנו עוסקים כרגע בשריון משבצת קרקע בלבד, לא בתכנון של בית חולים. תכנון בית חולים הוא משהו אחר לחלוטין, זה תכנון מפורט יותר [...] ממילא כאשר משרד הבריאות ירצה לתכנן שם בית חולים [...] אתה יודע בטח שהעתקה של בית-חולים, פינוי של בית-חולים והקמה של בית חולים חדש, כרוך גם באישור משרד האוצר הממשלה ומקורות תקציביים כאלה או אחרים [...] אנחנו רחוקים כרגע מהשלב של הקמה של בית החולים בפועל. אני אומר עוד פעם [...] אנחנו משריינים משבצת קרקע בלבד. כאשר הממשלה תחליט שכל המהלך הזה יצא לפועל ברור שמשרד הבריאות ומשרד האוצר וכל מי שיש לו יד ורגל, ישבו שם ויגיעו להסכמות כאלה או אחר[ות] [...] זה חלק מהמתאר והיערכות של משרד הבריאות לצורך גידול האוכלוסייה. אנחנו לא עומדים מחר לבנות בית חולים בבוקר” (תמלול הדיון מיום 31.1.2018, בעמ’ 185; ההדגשות הוספו – ע’ פ’).

ובמקום אחר:

“ממילא כאשר נרצה להקים בית-חולים זה יבוא לאישור הממשלה. אנחנו ניצור איזה אינטראקציה מול כל גופי התכנון ומשרדי הממשלה הרלוונטיים. וכל מסגרת שתעלה, אנחנו נדון במסגרת הפורום הזה, לא במסגרת תכנונית [ש]אמורה לשריין משבצת קרקע בשלב הזה” (שם, בעמ’ 183; ההדגשה הוספה – ע’ פ’).

דבריו של נציג משרד הבריאות בדיון ההפקדה מלמדים כי הכללתו של בית החולים במסגרת התכנית נעשתה, בעיקרם של דברים, במטרה לשריין את משבצת הקרקע – עליה שוררת הסכמה רחבה בין גורמי הממשלה. לצד דברים אלה, הוסיף נציג משרד הבריאות וציין כי שיקול תכנוני נוסף לתכנון בית החולים במסגרת תמ”ל 1025 הוא

הצורך בתכנון כולל של שטח בית החולים לצד הסביבה האורבנית שבה הוא נמצא, מתוך תפיסה כי קיימת זיקה עניינית בין השניים (שם, בעמ' 182-183).

41. כמו כן, חשובים לענייננו גם דבריו של יו"ר הוותמ"ל באותו הדיון:

"אגב, ברמת מימוש, התכנון שאנחנו מאשרים כאן זה אני לא חושב שמישהו חולק, מקדים את המימוש באירוע הזה של בית החולים, באופן משמעותי. בכל זאת, לאור דרישת הרשות המקומית ולאור עמדת משרד הבריאות, אני לפחות כן תומך בלאשר את תכנון בית-החולים [...]" (שם, בעמ' 303; ההדגשה הוספה – ע' פ')

ראו גם בהמשך דבריו:

"אני אומר את זה על השולחן. אני מכניס התניות אני אומר התניות האלה בעיני בסיטואציה מאוד חריגה הזו [...] לא מכיר עוד סיטואציה כזאת שבה התכנון מקדים בצורה כל כך משמעותית את העולם התקציבי [...]" (שם, בעמ' 304)

אמנם, החוקר המליץ להותיר את בית החולים בתכנית, תוך התייחסות לכך שבית החולים הוא חלק מהיצע התעסוקה שנכלל בתכנית, ואולם לצד זאת צוין כי בית החולים "יוקם בשלב מאוחר יותר" (עמ' 37 לדוח הראשון). יתרה מכך, החוקר ציין בדיון שנערך בוועדת המשנה להתנגדויות כי: "[...] במקרה של המרכז הרפואי אין לנו עדיין נתונים [,] אמנם הוא מתוכנן ל-2200 מיטות אבל חסרים שם הרבה מאוד נתונים" (תמליל וועדת המשנה להתנגדויות מיום 15.1.2019). על אף האמור, הוחלט לכלול את בית החולים במסגרת תמ"ל 1025.

42. היבט נוסף שיש בו ללמדנו על מורכבותו של בית החולים, הוא גודלו המשמעותי. כאמור, בבית החולים מתוכננות כ-2,200 מיטות. מבחינה פונקציונלית, בית החולים עתיד לכלול מספר מחלקות רפואיות: מחלקה כללית, שיקומית, גריאטרית ופסיכיאטרית (רשות מקרקעי ישראל תמ"ל 1025 קרית אתא צפון – מסמך סביבתי 151 (2019)). במסגרת דוחות שהוכנו לשם לימוד וקביעת צרכי מוסדות הבריאות לקראת דיון בוולנת"ע בשנת 2020, צוין כי בית החולים המתוכנן במתחם גלעם עתיד להיות בית החולים הגדול בארץ (וראו: תכנית מתאר ארצית למוסדות הבריאות בישראל, תמ"א 49 דו"ח שלב א – לימוד צרכי מערכת הבריאות, 496 (מרץ 2020)). בדו"ח אחר צוין כי הוא צפוי להיות בית החולים הקרוב ביותר לאוכלוסייה של כ-665,000 איש (תכנית מתאר

ארצית למוסדות הבריאות בישראל, תמ"א 49 – פיתוח והערכת חלופות לפריסת מוסדות בריאות בשנת היעד, עמ' 98 (אוגוסט 2022)). משכך, אף בראייה מרחיבה של השימושים המותרים בחוק הוותמ"ל – נראה כי מדובר בבית חולים שהשפעתו חורגת באופן ניכר ביותר מתחומה של התכנית ומסביבתה. המדינה טענה כי הצדקה נוספת להכללתו של בית החולים בתכנית טמונה בכך שהוא מהווה עוגן תעסוקתי ליחידות הדיור ולסביבת התכנית (וראו למשל: פרוטוקול הדיון מיום 25.1.2023, בעמ' 25, ש' 27-33). אכן, מטבע הדברים, הכללתם של שימושים נרחבים ומשמעותיים בגדרי התכנית עשויה לטמון בחובה גם תרומה מסוימת לתעסוקת תושבי האזור; ואולם, איני סבור כי די בכך, בהקשר בו עסקינן ובהינתן מכלול הנתונים לעניין זה, להצדיק את הכללתם של שימושים שהם למעשה כלל ארציים בתכנית מועדפת לדיור.

43. מכלול הדברים האמורים מעלה כי בית החולים הוכנס לנתיב המזורז של חוק הוותמ"ל, על לוחות הזמנים המקוצרים שנקבעו בו, וזאת על אף שפרקי הזמנים למועד ביצועו ממושכים ולא ניתנים להערכה, ושזיקתו העניינית לתכנית ובפרט לתכנון של יחידות הדיור מוגבלת. עמדנו על כך שבמסגרת ביקורת על שיקול הדעת שהפעיל מוסד התכנון עלינו לבחון את האיזון שערכה הרשות המינהלית בין השיקולים השונים, בפרט בשים לב לחשש מפגיעה מיותרת באיכות התכנון ובאינטרסים ציבוריים שונים כתוצאה מהדיון במסלול המזורז. נוכח האפיונים עליהם עמדנו, הבחירה להעדיף את המסלול המזורז על מסלול התכנון הרגיל, כאשר אין היתכנות ממשית לקידום הקמת בית החולים, אינה יכולה לעמוד. אין באמור כדי למנוע "שריון" השטח להקמת העתידית של בית החולים, במסגרת הליכי התכנון ה"רגילים". ואכן רואים אנו כי תכנונו של בית החולים עולה בקנה אחד עם התכניות אשר חלות בשטח: כך, במסגרת תמ"מ 6 נקבע כי באזור גלעם תינתן עדיפות לשימושים שישרתו את כלל המטרופולין, לרבות בית חולים (הוראה 5.3.2 לתכנית), וכן עם הוראות תכנית המתאר הכוללנית לקרית אתא (הוראה 3.5.1 לתכנית); כאמור, ביום 27.3.2017 הוחלט על הפקדתה בתנאים אולם מאז לא התקבלה החלטה נוספת בעניינה). כאן גם המקום להזכיר את טיוטת הוראות תכנית מתאר ארצית 1/20 "חטיבת ציבור וקהילה – פרק מוסדות בריאות" (שהחליפה את תכנית מתאר ארצית למערכת הבריאות 49; להלן: תמ"א 1/20) – שמטרתה התווית אסטרטגיה ומדיניות תכנון עדכניות לטווח הבינוני והארוך לפריסת מוסדות בריאות, הגדרת עתודות קרקע עבור הרחבת בתי החולים הקיימים והקמת חדשים (כעולה מהחומרים שלפניי, ביום ה-28.2.2023 התכנית אושרה על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבניה להעברה להערות הוועדות המחוזיות). נקבע כי ישוריי שטח בצומת גלעם שבקרית אתא עבור בית חולים כללי (טיוטת הוראות תמ"א 1/20, 3, 9 (2022); כן ראו: מסמך החלטות 706 של ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים "תמ"א 49: מוסדות בריאות" (14.6.2022)). אכן,

זהו המקום הגיאומטרי המתאים לקביעה המתארית בהתייחס למיקומו של בית החולים, ורואים אנו כי בהקשר הזה התכלית של "שריון" משבצת הקרקע תוכל לקבל מענה.

נוכח האמור לעיל, סבורני כי אף בראייה מרחיבה של הסמכות לכלול הוראות בדבר שימושים המותרים לפי החוק; ואף מבלי להכריע בעת הזו ביחס לשאלת סמכותה של הוותמ"ל לכלול בית חולים בהיקף האמור במסגרת תכנית מועדפת לדיור; הכללתו של בית החולים במתכונתו הנוכחית ובנסיבות שעליהן עמדתי, חורגת ממתחם הסבירות ואינה יכולה לעמוד. במישור הסעד, מאחר שממילא מצאתי כי יש להורות על החזרתה של התכנית לדיון לפני הוותמ"ל בסוגיות נוספות, מצאתי להבהיר כי אין בהכרעתנו ביחס לבית החולים כדי לשלול את אפשרותה של הוותמ"ל לשוב ולבחון הקמת בית חולים במסגרת התכנית במתווה אחר; ברי כי החלטה כאמור תתקבל בכפוף להערותינו לעיל.

קביעת שטח לתכנון בעתיד

44. התכנית כוללת שטח של 870 דונם בייעוד של שטח לתכנון בעתיד. ייעוד זה לא נכלל בתכנית בעת הפקדתה, והוא נקבע כתוצאה משינויים שנערכו במהלך הליך התכנון: כאמור, כ-467 דונם מתוך השטחים האמורים יועדו מלכתחילה ליחידות דיור ואולם בעקבות המלצתה של מתכנתת הוועדה שונו לייעוד של תכנון בעתיד, כדי לאפשר לחקלאים לעבד את השטחים האמורים בתקופה האמורה ומתוך הנחה כי מלוא השטח שיועד ליחידות הדיור לא ימומש בטווח קצר. שטח נוסף של כ-403 דונם יועד לכביש בהתאם לתת"ל 56 (קו רכבת קלה חיפה-נצרת), ואולם בסופו של יום הוחלט שהשטח לא נדרש לתת"ל 56 (וראו: סעיפים 155-156 לתשובת המדינה בעת"ם 52434-01-20).

45. המערערים טענו כי הוותמ"ל חרגה מסמכותה בקביעת שטח בייעוד זה. בית המשפט לעניינים מינהליים דחה את הטענה, לאחר שמצא כי סמכותה של הוותמ"ל לקבוע שטח לתכנון בעתיד מעוגנת בהוראת סעיף 4(א) לחוק. כפי שיפורט להלן, אין בידי להסכים לקביעה זו. הוראת סעיף 4(א) לחוק הוותמ"ל קובעת לאמור:

<p>(א) תכנית מועדפת לדיור תכלול הוראות המאפשרות להוציא מכוחה היתר לבנייה או לשימוש בלא צורך באישורה של תכנית נוספת, ואולם לגבי חלק מתחום התכנית אפשר שתידרש תכנית</p>	4	<p>תכנית מועדפת לדיור</p>
---	---	---------------------------

נוספת לשם הוצאת היתר בו, ובלבד שהתכנית כוללת הוראות להקמת יחידות דיור בהיקף המפורט להלן, לפי העניין, אשר לגביהן מתאפשר להוציא היתר לבנייה או לשימוש בלא צורך באישורה של תכנית נוספת [...] (ההדגשה הוספה – ע' פ').

46. הנה כי כן, סעיף זה קובע כי הוראותיה של תכנית מועדפת לדיור יהיו מפורטות במידה מספקת על מנת להוציא מכוחן היתר בנייה; לצד זאת, החוק מסייג חובה זו, כך שניתן לכלול בתכנית גם שטח שרמת הפירוט שלו תהיה מתארת בלבד (בכפוף לכך שהתכנית כוללת הוראות להקמת יחידות דיור בהיקף המפורט בחוק, שלגביהן ניתן להוציא היתר לבנייה בלא צורך באישורה של תכנית נוספת; להלן: הסייג). הכלל אשר קבוע בסעיף 4א(א) מבטא את התכלית הבסיסית של חוק הוותמ"ל, עליה עמדתי לעיל – זירוז הליכי התכנון של תכניות בניה למגורים בהיקף רחב. לשם הגשמתה של תכלית זו, נדרש כי התכנית תהיה מפורטת ובשלה במידה מספקת, כך שניתן יהיה להוציא מכוחה היתר בנייה (והשוו ביחס לסעיף 76ב(ב) לחוק התכנון והבניה, שקובע הוראה דומה ביחס לתכנית לתשתית לאומית: דנה וזינגר, בעמ' 263-267). כידוע, "היתר הבנייה הוא האקט האחרון בהיררכיית התכנון המרחבי"; בהתאם, נדרש כי התכנית תכלול תשתית נורמטיבית ותכנונית הולמת, שתבטיח התאמה של הבנייה בפועל להוראות התכנוניות הרלוונטיות שחלות במרחב (ע"א 7654/00 ועדת ערר מחוזית, חיפה נ' חברה לבנין הירדן בע"מ, פ"ד נז(2) 895, 904 (2000); כן ראו: עע"ם 2505/18 עיריית חיפה נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פסקות 43-44 (28.7.2019); עע"ם 7737/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פסקה 68 (22.12.2015)). לצד הכלל האמור, הסייג שנקבע בסעיף 4א(א) מאפשר להבחין בין רכיבים שונים שנכללים בתכנית מבחינת רמת הפירוט הנדרשת, כך שלגבי חלק משטחה של התכנית – ניתן לקבוע הוראות כלליות יותר (כמפורט לעיל). סבורני כי תכליתו של הסייג היא מתן אפשרות לכלול בתכנית רכיבים אשר דורשים תכנון נוסף עובר למתן היתר בנייה נוכח מורכבותם התכנונית או הפיזית; זאת, בין היתר, בשים לב לכך שחוק הוותמ"ל מאפשר לכלול גם הוראות לעניין שימושים שנועדו לסביבה רחבה יותר מסביבתה המידית של התכנית, אשר מטבעם עשויים להיות מורכבים יותר. ואולם, איני סבור כי ניתן להסיק מקיומו של הסייג כי ניתן לכלול בתכנית שטח שייעודו תכנון בעתיד, קרי – שייעודו ולו ברמה המתארת לא נקבע כלל ועיקר, ושמשמעותו הלכה למעשה היא דחיית התכנון בכללותו לגבי אותו תא שטח.

47. לשיטתי, קביעת שטח המיועד לתכנון בעתיד חורגת מהסמכות שניתנה לוותמ"ל בסעיפים 4(ג) ו-4(ד)(1) לחוק הוותמ"ל, שעליהם עמדתי לעיל. כאמור, סעיפים אלה מתירים לכלול בתכנית שטחים נוספים מלבד שטחים שמיועדים למגורים, אך זאת בתנאי שהקרקע מיועדת לאחד מסוגי השימושים שמפורטים בהם. אמנם, סעיף 4(ד)(1) לא סותם את הגולל על האפשרות שבתכנית תיכלל קרקע שמיועדת לשימוש נוסף מלבד השימושים שמנויים במפורש בחוק, ואולם, תנאי לכך הוא קיומה של זיקה בין שימוש זה לבין יחידות הדיור בתכנית ובסביבתה או לרשות המקומית, כמפורט בסעיף; וראו להלן את לשון הסעיף, שקובעת כי ניתן לכלול בתכנית: "הוראות לעניין שימושים נוספים, לרבות לתעסוקה או למסחר, הנדרשים לשמש בעיקר את יחידות הדיור הנכללות בתכנית ובסביבתה [...] (ההדגשות הוספו – ע' פ')". סעיף 4(ד)(1) סיפא ממשיך וקובע כי ניתן לכלול הוראות לשימושים לתעסוקה או למסחר גם כאשר הם: "[נדרשים לרשות המקומית שהתכנית חלה בתחומה בשל ההשלכות הכלכליות הנובעות ממנה". ברי כי במצב שבו שאלת השימוש שיעשה בקרקע כלל לא הוכרעה, התנאי כי השטח דרוש ליחידות הדיור ולסביבת התכנית או לרשות המקומית לא מתקיים, ואף אין מדובר באחד מסוגי השימושים האחרים המותרים לפי החוק. משכך, סבורני כי קביעת שטח המיועד לתכנון בעתיד אינה עולה בקנה אחד עם סעיפים אלה.

48. בנוסף, אף במובחן מן האמור לעיל, סבורני כי גם בחינה של תכליתה ומהותה של תכנית מועדפת לדיור מעלה כי אין להלום קביעתו של שטח לתכנון בעתיד במסגרתה. קביעה ייעוד מוגדר לקרקע היא הכרעה תכנונית בסיסית שיש בה לכוון את ההצדקה העניינית לכלול את השטח כחלק משטחי התכנית. וראו בהקשר זה את טענת המדינה בבית המשפט לעניינים מינהליים (שהועלתה כתשובה לטענת המערערים שאין לכלול בגדרי התכנית מתחמים שאין ביניהם רצף טריטוריאלי): "לא קיום רצף טריטוריאלי הוא הקובע איזו חטיבת קרקע ראויה להיכלל ב'מתחם מועדף לדיור' אלא קיומה של מערכת יחסים סימביוטית בין החלקים השונים של חטיבת קרקע מוגדרת. על הייעודים והשימושים שנקבעו בה, באופן בו מאפשרים חלקים אלה יחדיו את השגתה של מטרה תכנונית מסוימת – הגדלה של היצע יחידות הדיור" (סעיף 88 לכתב התשובה של המדינה בעת"ם 01-52434-20; ההדגשה במקור). ברי כי במצב הדברים שבו במועד אישור התכנית לא ידוע מה השימוש שיעשה בשטח – לא ניתן לקבוע כי מתקיימת זיקה תכנונית אשר יש בה להצדיק את הכללתו של השטח כחלק מתכנית מועדפת לדיור. כפי שעולה מההליך התכנוני במקרה דנן – קביעת שטח ביייעוד זה נעשית, הלכה למעשה, במטרה לאפשר גמישות לאורך הליך התכנון. ואולם, גם אם נדרש לכלול בתכנית הוראות המאפשרות גמישות מסוימת, ואין בכך פסול, לא ניתן להלום מצב שבו התכנית נעדרת תשתית נורמטיבית ברורה אשר מנחה את השימושים בכלל תאי השטח בתכנית.

נוכח האמור, סבורני כי במסגרת תכנית לפי חוק הוותמ"ל, לא נתונה בידי הוועדה סמכות לכלול שטח ביעוד לתכנון בעתיד בלא כל התייחסות ליעוד ולו ברמה המתארית הכללית. בשים לב לטענת המדינה שלפיה נעשה שימוש ביעוד זה בתכניות מועדפות לדירור נוספות (וראו: סעיף 160 לתשובת המדינה בעת"ם 52434-01-20), מצאתי להבהיר כי קביעה זו תחול מיום מתן פסק הדין אך על תכניות שטרם הוחלט לאשרן. ואולם קביעה זו תחול על תמ"ל 1025; כך, ניתן ביטוי מצד אחד לצורך שבשמירה על ודאות משפטית ביחס לתכניות שכבר הוחלט על אישורן, ומן העבר השני ניתן מענה קונקרטי למערערים שלפנינו, בשים לב לחשיבות התמריץ של בעלי הדין להביא סוגיות שכאלו לביקורת של בית המשפט (ראו והשוו: בג"ץ 6942/19 צ'באנו נ' שר הפנים, פסקה 3 לפסק דיני (12.7.2023); ע"א 6407/14 הוועדה המקומית לתכנון ובניה כרמיאל נ' מסרי, פסקה 121 (24.5.2018)). לכך יש להוסיף כי כפי שצוין לעיל, מצאתי כי יש להורות על החזרתה של התכנית לדיון לפני הוותמ"ל גם ביחס לסוגיות נוספות.

מידתיות הפגיעה בשטחים החקלאיים

49. המערערים טענו כי התכנית פוגעת פגיעה לא מידתית ביישובים החקלאיים אשר מעבדים את הקרקעות בשטחיה, ובפרט בכפר ביאליק; קיבוץ אושה; כפר המכבי; רמת יוחנן; ושער העמקים. המדינה מצדה דחתה טענות אלו, תוך שהדגישה כי האיזון בין צרכי הפיתוח לבין הצורך שבשמירה על שטחים פתוחים נקבע במסגרת תמ"א 35 ותמ"מ 6, כאשר לפי תכניות אלו שטח התכנית אינו מיועד לעיבוד חקלאי. עוד הדגישה המדינה כי במסגרת התכנית ניתן מענה מספק לפגיעה ביישובים האמורים, באמצעות קביעת הוראות אשר דוחות את המועד שבו יאלצו להשיב את השטחים, תוך מתן אפשרות להמשך עיבודם לאורך תקופה ממושכת. לאחר שבחנתי את טענות הצדדים, מצאתי כי בהינתן ההיקף המתוכנן של השבת שטחים בהתייחס ליישובים האמורים כמפורט בסעיף 2 לעיל (למעט כפר ביאליק), אין עילה להתערב בהחלטה התכנונית, בהינתן טעמי המדינה וגודל שטח המשבצת שיישאר ליישובים אלה גם לאחר ההשבה החלקית המתוכננת. בעניינו של כפר ביאליק מצאתי כי יש לקבל את טענות המערערים בהקשר זה באופן חלקי, כך שנורה על החזרת הדיון לוותמ"ל בעניינו של כפר ביאליק, שתשוב ותבחן את מידתיות הפגיעה בצביונו הכפרי-חקלאי של היישוב נוכח הטעמים שיפורטו להלן.

50. כפי שפורט לעיל, כתוצאה משינויי היעוד, יהיה על כפר ביאליק להשיב קרקעות שהיקפן משתרע על כ-1,428 דונם, מתוך כ-2,004 דונם משטח המשבצת בו היישוב

מחזיק (כאשר מתוכם 1,004 דונם מיועדים לשטח הפארק; וראו: סעיף 261 לכתב התשובה של משיבי המדינה בעת"ם 52434-01-20); קרי, מדובר בכ-71% מהשטחים בהם מחזיק כפר ביאליק. הווה אומר, אף בהשוואה ליתר היישובים החקלאים שהוזכרו לעיל, מדובר בהשבה של קרקעות שהיקפן ניכר ביותר – שכן הן הרוב המכריע של הקרקעות החקלאיות של היישוב. תוצאה מסתברת של השבת שטח חקלאי בסדר גודל מעין זה היא שכפר ביאליק ישנה מאופיו כיישוב כפרי-חקלאי. פגיעה חריפה זו ביישוב לא נעלמה מעיני הוותמ"ל לאורך הליך התכנון. כך למשל, בדיון ההפקדה ציין נציג משרד החקלאות כי: "למעשה כל האדמות שלו [כפר ביאליק – ע' פ'] נלקחות כמעט, למעשה עוד דור כבר לא יהיה [ישוב – ע' פ'] חקלאי" (תמלול ישיבת הוותמ"ל מיום 31.1.2018, בעמ' 169). גם ראש המועצה האזורית זבולון הדגיש באותו הדיון כי: "[...] יש פה גורל של ישוב אחד של מושב כפר ביאליק, שהגורל העתיד שלו בתוך הוותמ"ל הזה הוא בהחלט מוטל בספק" (שם, בעמ' 122). כאמור, על אף הפגיעה האמורה, החוקר המליץ לדחות את ההתנגדויות שהועלו על ידי היישובים החקלאיים, ולהותיר את מלוא היקפם של השטחים החקלאיים בתכנית; זאת, תוך הסתייגות שלפיה בתקופת הביניים, עד שיידרשו לצרכי פיתוח ומימוש, יתאפשר לחקלאים להמשיך ולעבד את הקרקעות. בהתאם לאמור, רמ"י אינה מתנגדת לעיבוד השטחים החקלאיים עד למועד שיווק הקרקע. לכך יש להוסיף כי כפי שתואר בפירוט לעיל, הפארק, עליו משתרע החלק הארי של השטחים שנגרעים מכפר ביאליק – לא צפוי להתפתח בתקופה של כ-25 שנים. בהמשך לכך, בהוראות התכנית נקבע כי ניתן יהיה להמשיך לעבד את הקרקע האמורה עד לפיתוחו של הפארק (הוראה 4.13.12 לתכנית; כפי שעולה מהוראות התכנית, בתקופת הביניים יוטלו מגבלות סביבתיות מסוימות על הפעילות החקלאית, כמפורט בתכנית). כמו כן, חלק מהשטח שיועד תחילה ליחידות הדיור סומן כשטח לתכנון בעתיד, כך שעד למימוש עתידי של שטח זה יתאפשר המשך העיבוד החקלאי.

51. מהמכלול האמור לעיל עולה כי באיזון בין צרכי הבנייה והפיתוח של האזור, לבין שמירה על היישוב החקלאי בצביונו הנוכחי – מצאה הוותמ"ל שלא להקטין את היקפם של השטחים שנגרעים מהיישוב, אלא לדחות את המועד שבו יידרש היישוב להשיב את הקרקע הלכה למעשה. אין חולק כי במישור המידתיות הוראות אשר דוחות את המועד שבו ייאלץ היישוב להשיב את השטחים נושאות משקל מסוים. ואולם, האם בכך ניתן משקל מספק למכלול הפגיעה בכפר ביאליק? בבואנו לבחון שאלה זו, נקודת המוצא מעוגנת בהלכה המושרשת, אשר קובעת כי בית המשפט אינו "מתכנן על" ואינו מחליף את שיקול דעתן של הרשויות בשיקול דעתו, בשים לב למומחיותן ולמקצועיותן של רשויות התכנון. ואולם, דומני כי במסגרת הבחינה האמורה עלינו ליתן את הדעת למקור נורמטיבי נוסף אשר יש בו להשליך על שאלת המידתיות של הפגיעה בנסיבות

העניין, הוא תיקון מס' 7 לחוק הוותמ"ל. במסגרת תיקון זה התוסף לחוק סעיף 3(ב3), אשר קובע כדלקמן:

3(ב3) (1) בהכרזה כאמור בסעיף קטן (א) או סעיף 3א הכוללת שטח משבצת, שטח המשבצת שיוכרוז לא יעלה על אחד מאלה, לפי הקטן:

הכרזה על מתחם מועדף לדיור

(א) 30 אחוזים מכלל שטח המשבצת במועד תחילתו של תיקון מס' 7; ואולם, לעניין שטח משבצת שלגביו הייתה גריעה קודמת – 30 אחוזים משטח המשבצת ערב הגריעה הקודמת, בניכוי שטח הגריעה הקודמת; לעניין זה, "גריעה קודמת" – שטח משבצת שנכלל בתכנית מועדפת לדיור שאושרה או הופקדה לפני תחילתו של תיקון מס' 7;

(ב) 1,050 דונמים;

(2) הוראות פסקה (1) לא יחולו על ארבעה מתחמים מועדפים שיוכרוזו לפי סעיף זה וסעיף 3א לכל היותר, עד תום שנה החל ממועד תחילתו של תיקון מס' 7 או אם היישוב החקלאי הסכים ששטח המשבצת שיוכרוז יעלה על האמור באותה פסקה;

(3) על אף האמור בפסקה (1)(א) סיפה, החל מתום שנה ממועד תחילתו של תיקון מס' 7, לעניין מתחמים מועדפים שיוכרוזו הכוללים שטח משבצת שלגביו הייתה גריעה קודמת, לא יעלה שטח המשבצת שניתן יהיה לכלול בהכרזה לפי סעיף זה או 3א בתוספת שטח הגריעה הקודמת על 40% מכלל שטח המשבצת ערב הגריעה הקודמת, ובלבד שמספר המתחמים המועדפים כאמור לא יעלה על

שלושה בשנה ;

קרי, סעיף 3(ב3)(1) קובע כי היקף שטח המשבצת שייכלל בהכרזה על קרקע כעל מתחם מועדף לדיור לא יעלה על 30% מכלל שטח המשבצת במועד תחילתו של התיקון, או על 1,050 דונם; לפי הקטן מבניהם (בכפוף לסייגים שמפורטים בסעיף 3(ב3)(2)). סעיף 3(ב3)(3) מוסיף וקובע כי בחלוף שנה ממועד תחילתו של תיקון מס' 7, כאשר מדובר בשטח משבצת שלגביו הייתה גריעת שטחים קודמת, הפגיעה המצטברת בשטח המשבצת לא תעלה על 40% מכלל שטח המשבצת ערב הגריעה הקודמת (כמפורט בסעיף). יוער כי הוראות אלה לא נכללו בהצעת החוק בנוסחה המקורי, והן התוספו במהלך הליכי החקיקה.

52. אין חולק כי תיקון זה אינו חל במישרין בענייננו – מאחר ששטחה של תמ"ל 1025 הוכרז זמן רב עובר למועד שבו הותקן תיקון מס' 7. לפיכך, במישור הסמכות, הוותמ"ל לא נדרשה לעמוד במגבלה האמורה. ואולם, סבורני כי יש בהוראות הסעיף לשמש כאמת מידה לעניין מידתיות גריעת השטחים החקלאיים, שכן יש בהן ללמדנו בדבר השקפת המחוקק בשאלת האיזון הראוי בין האינטרס הציבורי שבפיתוח השטחים, לבין החשיבות הרבה שבהגנה על המשך קיומם של היישובים החקלאיים. במקרה דנן, כאמור, היקף שטח המשבצת שנגרע מכפר ביאליק עומד על כ-71% – היקף אשר עולה על מכפלת המגבלה שקבועה בחוק. דומני כי על הוותמ"ל לשוב וליתן את הדעת לעצמת הפגיעה ביישוב שעומדת בפני עצמה גם בלא זיקה לתיקון מס' 7; כאשר תיקון זה מצידו יוכל לשמש כלי עזר בהתווית שיקול הדעת התכנוני. ברי כי – בהעדר תחולה ישירה לתיקון מס' 7 בענייננו – אין באמור כדי לטעת מסמרות בשלב הנוכחי בשאלה מהו היקף הגריעה הראוי – והדבר נתון לשיקול דעתה של הוועדה, בכפוף להערוטינו בדבר הצורך בבדיקה נוספת.

טענות נוספות

53. המערערים העלו שורה של טענות נוספות לעניין אישורה של התכנית. ואולם, לא מצאתי כי טענות אלו מעלות כי נפל פגם במסקנת בית המשפט לעניינים מינהליים, שלפיה אין בהן להקים עילה להתערבות שיפוטית. כך למשל, נטען כי ההחלטה בדבר היקפו של המתחם הדרומי – הכולל כאמור שטחי מסחר; תעסוקה; תעשייה; ואחסנה – נשענה על תשתית עובדתית חסרה ומבלי שנבחנו צרכי התעסוקה בסביבת התכנית. עוד נטען כי בית המשפט לעניינים מינהליים התעלם מחוות הדעת שהציגו המערערים,

שלפיה קיים עודף בשטחי תעסוקה בסביבת אזור קריית אתא. ואולם, כפי שציין בית המשפט לעניינים מינהליים – ההחלטה בדבר היקף שטחי התעסוקה נעשתה בהתאם לבחינה שנערכה במסגרת הכנתה של תכנית המתאר הכוללנית של קריית אתא – ובהתאם לנוסחה שבגדרה הובאו בחשבון שטחי תעסוקה מאושרים; מספר תושבים נוכחי; ותוספת יחידות הדיור. סוגיה זו אף נבחנה על ידי החוקר, שהמליץ לדחות את ההתנגדות שהעלו המערערים בהקשר זה לאחר שמצא כי השטחים תואמים את היקף יחידות הדיור שכלולים בתכנית (עמ' 16 לדו"ח החוקר). לא מצאתי כי טיעוניהם של המערערים בהקשר זה מגלים עילה להתערבותנו, מאחר שהחלטת הוותמ"ל בהקשר זה נשענת על תשתית מקצועית סבירה. אף לא מצאתי להתערב בקביעתו של בית המשפט לעניינים מינהליים שלפיה הכללת המוסד להשכלה גבוהה בגדרה של התכנית היא קביעה תכנונית סבירה בנסיבות העניין (סעיף 32 לפסק הדין) – וזאת בנתון למכלול הנתונים הפרטיקולריים ובהם שטחו של המוסד, שעומד על כ-94 דונם. אף לא מצאתי כי יש ממש ביתר טענות המערערים – ובכלל אלו הטענות המכוונות לטעויות שנפלו במסמכי התכנית.

טוף דבר – הסעד המתאים

54. בהינתן תכליתו ומטרתו של חוק הוותמ"ל, ובשים לב לאמת המידה לביקורת השיפוטית על החלטות מוסדות התכנון, מצאתי כי יש לקבל את הערעורים באופן חלקי, ולהורות על הוצאת בית החולים מתחומי התכנית; כמו כן, מצאתי כי קביעת שטחים בייעוד תכנון לעתיד חורגת מסמכותה של הוותמ"ל; וכי נוכח הוראות תיקון מס' 7 לחוק, על הוותמ"ל לשוב ולבחון את מידתיות הפגיעה בכפר ביאליק. כידוע, עיקרון התוצאה היחסית (או הבטלות היחסית), אשר זה מכבר קנה אחיזה בפסיקתנו, מבחין בין הפגם שנפל בהחלטה המינהלית לבין תוצאות הפגם, ובמסגרתו יבחן בית המשפט את הסעד שמתאים בשים לב לנסיבות המקרה שלפניו ובהתחשב באופי ההחלטה והמאטריה הרלוונטית (ראו והשוו: ע"מ 7293/20 פנגיה די דבליו בע"מ נ' רשות שדות התעופה, פסקה 27 (24.1.2021); בג"ץ 1633/20 "סל" שידותי סיעוד נ' מדינת ישראל, פסקה 4 לפסק דיני (27.7.2020)).

תמ"ל 1025 היא תכנית רחבת היקף. היא משתרעת על שטח נרחב וכוללת בתוכה שיעור משמעותי של יחידות דיור, לצד שימושים נלווים מורכבים ורבים. בשים לב למסקנתי כי החלק הארי של התכנית אינו מגלה עילה להתערבותנו, אינני סבור כי יש מקום למתן סעד של ביטול התכנית כולה. בנסיבות המקרה הסעד המתאים הוא החזרת

הדיון לוותמ"ל, על מנת שתורה על תיקון חלקים בתכנית בהתאם להכרעתנו, ותשקול מחדש את מידתיות הפגיעה בכפר ביאליק. כך אציע לחבריי.

משיבי המדינה יישאו בהוצאות המערערים בעע"ם 3201/21 בסך 15,000 ש"ח ;
ובהוצאות המערערים בעע"ם 3209/21 בסכום זהה.

המשנה לנשיאה

השופט א' שטיין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט י' כשר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של המשנה לנשיאה ע' פוגלמן.

ניתן היום, כ"א באב התשפ"ג (8.8.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה