|  |
| --- |
| **בבית המשפט העליון** |

**עע"מ 1291/24**

**עע"מ 1664/24**

**עע"מ 1718/24**

**עע"מ 1721/24**

[**עע"מ 1740/24**](http://www.nevo.co.il/case/30483444)[**עע"מ 1748/24**](http://www.nevo.co.il/case/30483452)[**עע"מ 2048/24**](http://www.nevo.co.il/case/30508582)[**עע"מ 2745/24**](http://www.nevo.co.il/case/30567878)[**עע"מ 2839/24**](http://www.nevo.co.il/case/30578486)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| לפני: | | כבוד השופט נעם סולברג  כבוד השופט דוד מינץ  כבוד השופטת יעל וילנר |
| המערערים ב[עע"מ 1291/24](http://www.nevo.co.il/case/30438925): | | ציפורה גלר ו-4 אח' |
| המערערים ב[עע"מ 1664/24](http://www.nevo.co.il/case/30479753): | | אביגדור אורלינסקי ו-68 אח' |
| המערערים ב[עע"מ 1718/24](http://www.nevo.co.il/case/30483422): | | נכסי עמיגב בע"מ ו-2 אח' |
| המערערת ב[עע"מ 1721/24](http://www.nevo.co.il/case/30483426): | | רורברג קבלנות והשקעות (1963) בע"מ |
| המערערים ב[עע"מ 1740/24](http://www.nevo.co.il/case/30483444): | | תלמה ליבל ו-3 אח' |
| המערערים ב[עע"מ 1748/24](http://www.nevo.co.il/case/30483452): | | חלקה מס 44 בגוש 3693 בע"מ ו-5 אח' |
| המערערים ב[עע"מ 2048/24](http://www.nevo.co.il/case/30508582): | | נתן ויצמן ו-2 אח' |
| המערערת ב[עע"מ 2745/24](http://www.nevo.co.il/case/30567878): | | אגסים בניה והשקעות בע"מ |
| המערערת ב[עע"מ 2839/24](http://www.nevo.co.il/case/30578486): | | דאקה לחקלאות ולפרדסנות בע"מ |
| נגד | | |
| המשיבים: | | 1. הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור  2. ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור  3. אדיב נקאש, חוקר לשמיעת התנגדויות לתמ"ל 3003  4. עיריית רחובות  5. הוועדה המקומית לתכנון ובניה רחובות  6. דירה להשכיר – החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ  7. מכון ויצמן למדע  8. משיבים נוספים |
|  | | ערעורים על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (השופט א' שוורץ, סג"נ) מיום 31.12.2023 ב[עת"מ 9190-02-23](http://www.nevo.co.il/case/29372418) [נבו] וב-13 הליכים נוספים |
| תאריך הישיבה: | | כ"ח בתשרי התשפ"ה (30 אוקטובר 2024) |
| בשם המערערים ב[עע"מ 1291/24](http://www.nevo.co.il/case/30438925): | עו"ד ורד מאירוביץ' | |
| בשם המערערים ב[עע"מ 1664/24](http://www.nevo.co.il/case/30479753): | עו"ד הילה סירוטה ליבנה | |
| בשם המערערים ב[עע"מ 1718/24](http://www.nevo.co.il/case/30483422): | עו"ד שגיב חנין; עו"ד חן ישי; עו"ד יובל שרון | |
| בשם המערערת ב[עע"מ 1721/24](http://www.nevo.co.il/case/30483426): | עו"ד רונן ירדני; עו"ד רם מוסרי | |
| בשם המערערים ב[עע"מ 1740/24](http://www.nevo.co.il/case/30483444): | עו"ד ענת בירן; עו"ד רון נבון | |
| בשם המערערים ב[עע"מ 1748/24](http://www.nevo.co.il/case/30483452): | עו"ד משה מרדלר; עו"ד שחר דקל | |
| בשם המערערים ב[עע"מ 2048/24](http://www.nevo.co.il/case/30508582): | עו"ד שגיב חנין; עו"ד חן ישי; עו"ד יובל שרון | |
| בשם המערערת ב[עע"מ 2745/24](http://www.nevo.co.il/case/30567878): | עו"ד אלי וילצ'ק; עו"ד רווית צימנט | |
| בשם המערערת ב[עע"מ 2839/24](http://www.nevo.co.il/case/30578486): | עו"ד דורג'אם סייף | |
| בשם משיבי המדינה (משיבים 3-1): | עו"ד יונתן ציון מוזס; עו"ד מיה ציפין | |
| בשם משיבות 5-4: | עו"ד מיכל אגסי | |
| בשם משיבה 6: | עו"ד ענר חפץ | |
| בשם משיב 7: | עו"ד איל מאמו; עו"ד דאנה פריד אושריאל | |
| בשם משיבים 21 ב[עע"מ 1718/24](http://www.nevo.co.il/case/30483422): | עו"ד מאיר פורגס; עו"ד יעד מינדיוק | |
| בשם משיבים 23 ב[עע"מ 1718/24](http://www.nevo.co.il/case/30483422): | עו"ד משה רז-כהן | |
| בשם משיבים 13-7 ו-15 ב[עע"מ 2745/24](http://www.nevo.co.il/case/30567878): | עו"ד קרן קמחי נדולני; עו"ד יואב גלזנר | |

|  |
| --- |
| **פסק-דין** |

**השופט דוד מינץ:**

לפנינו תשעה ערעורים על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (השופט **א' שוורץ**, סג"נ) מיום 31.12.2023 ב[עת"מ 9190-02-23](http://www.nevo.co.il/case/29372418) [נבו] וב-13 הליכים נוספים. בפסק הדין נדחו עתירות שהגישו המערערים ואחרים נגד החלטת הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור (להלן: **הותמ"ל**) מיום 21.12.2022, בה אושרה תכנית מועדפת לדיור תמ"ל/3003 'רחובות מזרח' (להלן: **תמ"ל/3003** או **התכנית**).

**הרקע לערעורים**

1. ביום 17.3.2019 הכריזה ועדת השרים שמינתה הממשלה לפי החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן: **ועדת השרים** ו-**חוק הותמ"ל**, בהתאמה), על מתחם בגודל של כ-1,300 דונם במזרח העיר רחובות כמתחם מועדף לדיור. ההכרזה נעשתה באמצעות הוצאת צו לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (הכרזה על מתחם מועדף לדיור – רחובות – מתחם מזרחי), התשע"ט-2019, וזאת בהתאם להוראות [סעיף 3(א)](http://www.nevo.co.il/law/134396/3.a) לחוק הותמ"ל. בעקבות ההכרזה קודמה לגבי השטח האמור תמ"ל/3003 – תכנית מפורטת שמטרתה הקמת שכונת מגורים חדשה ומעורבת שימושים הכוללת מגורים, שטחי תעסוקה ומסחר, מבני ציבור, שטחים פתוחים, בתי קברות, מסוף תחבורה ועוד (להלן: **השכונה**). על פי התכנית, הקמת השכונה תיעשה בדרך של איחוד וחלוקה ללא הסכמת בעלים, לצד הפקעת שטחים. ביום 11.7.2019 התקיים "שולחן עגול" בהשתתפות בעלי זכויות בקרקע, נציגי עיריית רחובות ונציגי גורמים נוספים, ובו נבחנו נושאים שונים הנוגעים לתכנית. בהמשך, ביום 26.11.2019 ערכה הותמ"ל דיון בהפקדת התכנית, ובתומו הוחלט על הפקדתה בכפוף למספר תיקונים (להלן: **דיון ההפקדה**).
2. בחלוף מספר חודשים התכנס הצוות המייעץ לוועדת השרים לפי [סעיף 3(ד)](http://www.nevo.co.il/law/134396/3.d) לחוק הותמ"ל, והמליץ על הרחבת שטח התכנית. המלצה זו התקבלה על ידי ועדת השרים וביום 11.6.2020 הוצא צו לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (הכרזה על מתחם מועדף לדיור רחובות מזרח), התש"ף-2020, בו הורחב שטח ההכרזה ל-2,565 דונם.
3. ביום 15.6.2020 פורסמה הודעה בדבר הפקדת התכנית לפי [סעיף 15](http://www.nevo.co.il/law/134396/15) לחוק הותמ"ל, ובהמשך לכך הוגשו התנגדויות. בהתאם להוראות [סעיף 19(א)](http://www.nevo.co.il/law/134396/19.a) לחוק הותמ"ל מונה חוקר לשמיעת ההתנגדויות (להלן: **החוקר**), אשר קיים מספר דיונים ופירט את המלצותיו בדוח מחודש מרץ 2021. מרבית המלצות החוקר אומצו על ידי ועדת המשנה לשמיעת התנגדויות של הותמ"ל (להלן: **ועדת המשנה להתנגדויות** או **ועדת המשנה**), אולם חלק מהתיקונים המוצעים הצריכו פרסום של התכנית לפי [סעיף 106(ב)](http://www.nevo.co.il/law/91073/106.b) ל[חוק התכנון והבניה](http://www.nevo.co.il/law/91073), התשכ"ה-1965 (להלן: **חוק התכנון והבניה**) על מנת ליתן אפשרות להגשת התנגדויות מצד גורמים נוספים שעשויים להיפגע מכך. פרסום זה שנעשה ביום 21.12.2021 אכן הוליד התנגדויות נוספות שבעקבותיהן נערכו גם דיונים נוספים לפני החוקר, וכך גם פרסום נוסף שנעשה ביום 31.7.2022.
4. בתום הפרסומים והדיונים פרט החוקר את המלצותיו הכוללות בדוח נוסף מחודש דצמבר 2022. ביום 21.12.2022 קיימה ועדת המשנה להתנגדויות דיון בהמלצות החוקר, ובתומו החליטה לאמץ את המלצותיו בכפוף למספר תיקונים. באותו יום קיימה גם הותמ"ל דיון בהמלצות ועדת המשנה, בו הוחלט על אישור התכנית בכפוף לתיקונים שפורטו בהחלטתה ולתיקונים נוספים. בהמשך לכך, ביום 29.12.2022 פורסמה התכנית למתן תוקף באתר האינטרנט של מינהל התכנון, ומספר ימים לאחר מכן פורסמה גם בעיתונות.
5. התכנית כפי שפורסמה למתן תוקף נפרשת על פני שטח מלבני של כ-2,230 דונם. השטח נמצא מזרחית לדרך מנחם בגין ברחובות (להלן: **דרך בגין**) ולאורכה, בין כביש מס' 40 בדרום לבין שטחים בבעלות מכון ויצמן למדע (להלן: **מכון ויצמן** או **המכון**) בצפון. כיום מאופיין השטח בשדות חקלאיים מעובדים ופרדסים, ומורכב כמעט כולו ממקרקעין בבעלות פרטית של מאות בעלים שונים. במרכז שטח התכנית מצויים שני בתי עלמין, כאשר מצפון ומדרום לבתי העלמין מתוכננים שני רובעי מגורים ותעסוקה. בחלק הצפוני של התכנית מצוי שטח שנוסף לה לאחר הרחבת שטחה (להלן: **השטח הצפוני**). שטח זה מתוכנן על פי התכנית בתכנון מתארי (היינו תכנון המתווה את ההוראות הכלליות בדבר הייעודים והשימושים המותרים בשטח, כאשר לצורך הוצאת היתרי בנייה לגביו תידרש בעתיד תכנית מפורטת). השטח הצפוני מורכב בעיקרו ממקרקעין שייעודם "שטח פתוח מיוחד" (להלן: **השפ"מ**) וממקרקעין בייעוד תעסוקה. מרבית השפ"מ נמצא מחוץ לגבולות מתחם האיחוד והחלוקה, למעט תא שטח אחד (להלן: **תא שטח 172**).
6. דרך בגין מהווה כיום גבול הבינוי המזרחי של רחובות, ומשמשת כחיץ פיזי ובטיחותי בין העיר לבין השטחים הפתוחים ממזרח לה, עליהם חלה התכנית. הדרך מכונה כיום גם כחלק מדרך 423. מצפונה כביש 431 ומדרומה כביש 40 והיא משמשת דרך אזורית. במסגרת התכנית תוסב דרך בגין מדרך אזורית לרחוב עירוני, ואילו דרך 423 תוסט מזרחה לגבול המזרחי של השכונה (להלן: **דרך 423** או **הדרך**). ביסוד שינוי זה עמד הרצון לוודא שהשכונה החדשה תהיה חלק בלתי נפרד מהעיר הוותיקה, ולמנוע פגיעה בתפקודה של דרך 423 כחלק מהרשת הארצית במרחב המשמשת את התנועה העוברת לערים וליישובים שבסביבתה.

**מוקד המחלוקת**

1. המערערים הם בעלי זכויות בחלקות המצויות בשטח התכנית, אשר הגישו לבית המשפט המחוזי עתירות שונות נגד החלטת הותמ"ל מיום 21.12.2022 לאשר את התכנית. העתירות העלו שלל טענות נגד התכנית – רוחביות ופרטניות כאחד, אשר כולן נוגעות לאופן האיחוד והחלוקה. מאחר שמדובר בהיקף רחב של טענות, אשר לא כולן מתעוררות בערעורים שלפנינו, נעמוד להלן רק על הטענות הצריכות לעניין. בהקשר זה, ניתן לחלק את הטענות לשלוש קבוצות עיקריות: **האחת**, טענות מצד בעלי הזכויות בחלק הדרומי של שטח התכנית, שעניינן בהוצאת המקטע הדרומי של דרך 423 ממתחם האיחוד והחלוקה; **השנייה**, טענות מצד בעלי זכויות בשטח הצפוני, שעניינן בהרחבת התכנית לשטח הצפוני ובאי-הכללת רובו של השפ"מ בתחום האיחוד והחלוקה; ו**השלישית**, טענות מצד בעלי זכויות בחלקות שנערכו לגביהן הסכמי שיתוף או הסכמים דומים ונכללו בתחום האיחוד והחלוקה, שעניינן בהתחשבות בהסכמים אלה בטבלאות האיזון וההקצאה שצורפו כנספח לתכנית (להלן: **טבלאות האיזון וההקצאה**). למען בהירות הדברים, נעמוד להלן על הרקע למחלוקות בכל אחת מהסוגיות האמורות, ולאחר מכן על הטענות המרכזיות שהועלו לגביהן בעתירות. יוער כי חלק מהטענות שיפורטו להלן נטענו רק על ידי חלק מבעלי הזכויות בכל אחת מהקבוצות, אולם למען הנוחות טענות הקבוצה יובאו כמכלול.

**(1) המקטע הדרומי של דרך 423**

1. כאמור, במסגרת התכנית תוסב דרך בגין מדרך אזורית לרחוב עירוני, ואילו דרך 423 תוסט מזרחה, מעבר לשכונה המתוכננת ממזרחה. בתחילה, בהחלטת הותמ"ל מיום 26.11.2019 פוצלה דרך 423 (במיקומה לאחר הסטתה מזרחה) לשני חלקים: למקטע הדרומי, הסמוך לשכונה המתוכננת, אשר ייכלל בתחום האיחוד והחלוקה; ולמקטע הצפוני, שאינו סמוך לשכונה המתוכננת, אשר לא ייכלל בתחום האיחוד והחלוקה. בשל החלטה זו הוגשו לתכנית התנגדויות רבות בטענה כי היה מקום לכלול בתחום האיחוד והחלוקה גם את המקטע הצפוני של הדרך. אלא שלאחר בחינת ההתנגדויות לא זו בלבד שהחוקר דחה את הטענות בנוגע למקטע הצפוני, אלא שהוא המליץ לגרוע גם את החלק הדרומי של הדרך מתחום האיחוד והחלוקה. המלצתו נשענה על כך שבהתאם להלכה הפסוקה, רק שטחים הקשורים תכנונית ובאופן מהותי וישיר לשכונת המגורים יכולים להיכלל בתחום האיחוד והחלוקה. זאת בעוד שעיקר שימושה של הדרך כולה – הן המקטע הצפוני והן המקטע הדרומי – הוא לתנועות אזוריות ולא לשימוש תושבי השכונה בלבד. המלצה זו אומצה בסופו של דבר על ידי ועדת המשנה ועל ידי הותמ"ל, וכפועל יוצא מכך נגרע המקטע הדרומי של דרך 423 מתחום האיחוד והחלוקה.
2. הוצאת המקטע הדרומי מתחום האיחוד והחלוקה גררה מספר עתירות מצדם של בעלי זכויות בחלקות בהן מתוכננת דרך 423 במיקומה לאחר הסטתה מזרחה (המערערים ב[עע"מ 1664/24](http://www.nevo.co.il/case/30479753) (להלן: **אורלינסקי**); המערערים ב[עע"מ 1718/24](http://www.nevo.co.il/case/30483422) (להלן: **נכסי עמיגב**); המערערים ב[עע"מ 1740/24](http://www.nevo.co.il/case/30483444) (להלן: **ליבל**); המערערים ב[עע"מ 1748/24](http://www.nevo.co.il/case/30483452) (להלן: **חלקה** 44); המערערים ב[עע"מ 2048/24](http://www.nevo.co.il/case/30508582) (להלן: **ויצמן**); והמערערת ב[עע"מ 2745/24](http://www.nevo.co.il/case/30567878) (להלן: **אגסים**); כולם יכונו להלן: **בעלי הזכויות בחלק הדרומי**). נטען כי בהתנגדויות לתכנית לאחר החלטת הותמ"ל מיום 26.11.2019, כלל לא עלתה האפשרות לגרוע את המקטע הדרומי של דרך 423 מתחום האיחוד והחלוקה, אלא רק האפשרות לכלול בו גם את המקטע הצפוני. לפיכך, החוקר לא היה מוסמך לדון בהוצאת המקטע הדרומי מתחום האיחוד והחלוקה. כמו כן נטען כי המלצת החוקר לגרוע את המקטע הדרומי לא התבססה על בדיקה או חוות דעת מקצועית, ולא הצביעה על נימוק המצדיק להתערב בשיקול הדעת שהפעילו עורכי התכנית, עת הוחלט להפקידה כשהמקטע הדרומי נכלל במתחם האיחוד והחלוקה. בנסיבות אלה, אימוץ עמדת החוקר על ידי הותמ"ל גם סוטה מחובת ההנמקה המוגברת החלה על רשות מינהלית.

1. כן נטען כי קיימת הבחנה ברורה בין המקטע הדרומי למקטע הצפוני של הדרך, וכי מבחינה תחבורתית של היקף המשתמשים במקטע הדרומי עולה כי תושבי השכונה הם אלה שישתמשו בו באופן מכריע. אף אם הדרך צפויה לשרת גם משתמשים נוספים, אין בכך כדי למנוע את הכללת המקטע הדרומי בתחום האיחוד והחלוקה. באשר לעצם האפשרות להבחין בין שני המקטעים, נטען כי יש ללמוד מהחלטות מוסדות התכנון בתכנית שנערכה ביחס לשכונת חוף התכלת בהרצליה (תת"ל 71/ג), בהן נבחן מקטע הרכבת הקלה שעבר בשכונה זו בנפרד מיתר תוואי הרכבת והוחלט לכלול אותו בתחום האיחוד והחלוקה. זאת הגם שהרכבת הקלה לא נועדה לשרת בבלעדיות את אותה שכונה.
2. בנוסף נטען כי התכנית לא יצרה דרך אזורית חדשה אלא העתיקה את מיקומה של הדרך הקיימת על מנת לאפשר את הקמת השכונה, כך שקיים קשר תכנוני מובהק בין העתקת הדרך להקמת השכונה באופן המצדיק לכלול אותה בתחום האיחוד והחלוקה. טענות דומות עלו גם ביחס לשימושים נלווים וצמודים לדרך 423, כמו מדרכות להולכי רגל ושבילי אופניים, אשר משיקים לשכונה ונועדו לשרת את תושביה.

**(2)** **הרחבת התכנית לשטח הצפוני ואי-הכללת השפ"מ בתחום האיחוד והחלוקה**

1. כאמור, בתחילת הדרך, בעת ההכרזה על התכנית, השטח הצפוני לא היה כלול בשטחה. שטח זה נוסף לה במסגרת ההחלטה שניתנה בתום דיון ההפקדה ובמסגרת תיקון ההכרזה מיום 11.6.2020 בו הורחב שטח התכנית. הוספת השטח הצפוני נעשתה בין היתר כדי לעמוד בחובה להקצות בתכנית שטח פתוח מיוחד (שפ"מ) הקבועה להוראות תמ"א 35, תכנית מתאר ארצית משולבת אליה כפופות הוראות התכנית, וכן כדי לתת מענה לצרכי הניקוז של השכונה ולצרכי ניקוז אזוריים. כמפורט לעיל, רובו של השטח הצפוני – למעט תא שטח 172 – לא נכלל בתחום האיחוד והחלוקה על פי התכנית, וגם לא חלקו הארי של השפ"מ המצוי בשטח הצפוני.
2. הוספת השטח הצפוני ואי-הכללתו בתחום האיחוד והחלוקה גררו עתירות מצד בעלי זכויות בחלקות המצויות בשטח זה (המערערים ב[עע"מ 1291/24](http://www.nevo.co.il/case/30438925) (להלן: **גלר**) והמערערת ב[עע"מ 2839/24](http://www.nevo.co.il/case/30578486) (להלן: **דאקה**), שיכונו להלן יחדיו גם: **בעלי הזכויות בשפ"מ**). סוג אחד של טענות נגע לפגמים שנפלו בהליך אישור התכנית בכל הנוגע להוספת השטח הצפוני. בהקשר זה נטען בין היתר כי לא ניתנה להם הזדמנות להשתתף ב"שולחן העגול" שערכו יוזמי התכנית טרם הפקדתה. זאת שכן בעת עריכתו, טרם הוחלט על הוספת השטח הצפוני לתכנית. כפועל יוצא מכך בעלי הזכויות בו כלל לא ידעו על התכנית ולא לקחו חלק בהליך קידומה. בכך הפרה הותמ"ל את חובת שיתוף הציבור ופגעה בזכות השימוע שלהם. עוד נטען כי לאחר הוספת השטח הצפוני לתכנית, שוּנה תוואי דרך 423 באופן שפגע במבנים קיימים במקרקעיהם מבלי שנבחנו השפעות העניין. כן נטען כי תמ"א 35 כלל אינה דורשת בנסיבות המקרה הקצאת שטח פתוח מיוחד; כי הותרת השטח בתכנון מתארי חורגת מסמכויות הותמ"ל על פי [סעיף 4(א)](http://www.nevo.co.il/law/91073/4.a) לחוק, שכן ככלל החוק מאפשר לה לקבוע בתכנית הוראות המאפשרות להוציא מכוחה היתר בנייה בלא צורך באישור תכנית נוספת (טענה שהועלתה גם על ידי מכון ויצמן); כי סוגיית הוספת השטח הצפוני לשם עמידה בתנאי תמ"א 35 הייתה צריכה להיבחן בצורה מקיפה יותר מזו שנעשתה בותמ"ל; וכי נפלו פגמים שונים בדיון ההפקדה ובדיוני ועדת המשנה להתנגדויות. בשל כל אלה נטען כי ההחלטה לא לכלול את השפ"מ בתחום האיחוד והחלוקה התקבלה באופן שרירותי ועל מנת להאיץ את אישור התכנית.
3. סוג שני של טענות שהועלה על ידי בעלי זכויות אלה, היה כי גם לגופו של עניין, צריך לכלול את השפ"מ במתחם האיחוד והחלוקה. זאת מאחר שהוספת השפ"מ נדרשה לעמדת המשיבים כתנאי הכרחי לקיום התכנית בהתאם לתמ"א 35 ובלעדיו לא ניתן היה לאשרה; ובשים לב לצורך התכנוני בתשתיות הניקוז המתוכננות בשטח הצפוני אשר נועדו לשמש את תושבי השכונה. משהדבר לא נעשה, החלטת הותמ"ל נוגדת את עקרונות הצדק החלוקתי והשוויון, ופוגעת בזכויות בעלי הקרקעות בשטח הצפוני. כן נטען כי ייעוד השטחים לשפ"מ מפלה את בעלי הזכויות בהם ביחס למכון ויצמן, שמחזיק בשטחים סמוכים שיועדו לתעסוקה ומטעם זה רווחיים יותר; וכי לא הייתה כל הצדקה להבחין בין תא שטח 172 לבין יתר חלקי השפ"מ.

**(3) התחשבות בהסכמי שיתוף**

1. על פי העקרונות השמאיים המקובלים שעל בסיסם נערכו טבלאות האיזון וההקצאה, שוויה של בעלות במקרקעין במושע (בעלות משותפת בחלקים בלתי מסוימים של המקרקעין), נחשב נמוך יותר מבעלות רגילה. זאת מאחר שריבוי הבעלים והתלות בהסכמת השותפים עשויים להכביד על פיתוח המקרקעין ומיצוי זכויות הבנייה בהם. על רקע זה נקבע "מקדם הפחתה למושע", המתחשב בקיומה של בעלות במושע בעת קביעת הזכויות שיוקצו לבעל הזכויות במסגרת טבלאות האיזון וההקצאה. בענייננו המקדם נקבע בתחילה באופן אחיד, ללא תלות במספר השותפים בחלקה, אולם לאחר שהוגשו התנגדויות בעניין זה, ובהמלצת החוקר, קבע שמאי התכנית מקדם הפחתה דיפרנציאלי המתחשב במספר הבעלים בחלקת המקור אל מול מספר הבעלים בחלקת התמורה. זאת מתוך הנחה שככל שכמות הבעלים בחלקה רבה יותר, כך עולה מורכבות התיאום בין בעלי הקרקע. בעניין זה, חלק מבעלי הזכויות טענו כי בקביעת מקדם ההפחתה יש להתחשב בהסכמי שיתוף שנחתמו בינם לבין שותפיהם לחלקות לפני התכנית. על כן ניתנה להם הזדמנות להגיש מסמכים המוכיחים את קיומם של ההסכמים האמורים, ונקבע כי ככל שיוכח שיתוף, יופעל מקדם הפחתה למושע בהתאם לתוכן ההסכם ויתוקנו טבלאות האיזון וההקצאה. להוכחת קיומם של הסכמי שיתוף נקבעו שלושה תנאים: הסכם חתום בין כלל בעלי הזכויות בחלקה; תשריט חלוקה; ואישור של ההסכם על ידי גורם פורמלי כגון בית משפט, ועדה מקומית וכיו"ב. בסופו של דבר, מתוך הסכמי השיתוף שהוגשו, רק אחד נמצא כעומד בקריטריונים.
2. בעקבות זאת הוגשו מספר עתירות בהן עלתה סוגיית הסכמי השיתוף. העתירה הראשונה היא עתירת **אגסים**, בעלת חלקה הנמצאת בתחום האיחוד והחלוקה, שביקשה להכיר בהסכם שיתוף שנכרת בינה לבין יתר הבעלים בחלקה וקיבל תוקף של פסק דין ביום 31.1.1999. על פי טענתה, הסכם השיתוף קבע כי כשני שלישים מהחלקה הוקצו לה בבלעדיות ובשלמות והשליש הנותר הוקצה בלעדית לבעלים הנוספים, כאשר מאז חתימתו כל צד נוהג בחלקתו כמנהג בעלים. במסגרת מתחם האיחוד והחלוקה שבתכנית נכלל רק חלק מתוך החלקה האמורה, והוא חלק שעל פי הסכמת השותפים הוקצה לה. לפיכך, יש מקום להורות שמגרשי התמורה שהוקצו במסגרת טבלאות האיזון וההקצאה – יוקצו לה בלבד. בקשתה של **אגסים** נדחתה על ידי החוקר, בקבעו כי נכללו בהסכם שהוצג הוראות המבטלות את ההחזקה הייחודית של כל אחד מבעלי הזכויות בחלקה במקרה של שינוי ייעוד. על כן, בטבלאות האיזון וההקצאה נחשבה החלקה כולה כיחידה תכנונית אחת, כך של**אגסים** ולבעלים הנוספים הוקצו זכויות במגרשי התמורה בהתאם לחלקם היחסי בחלקת המקור, לאחר הפחתת שווי חלקת המקור על פי מקדם ההפחתה למושע שנקבע. בעתירתה טענה **אגסים** כי התכנית אשר שינתה את ייעוד השטח נכפתה על הצדדים ולא מדובר בשינוי לאחד מהייעודים המנויים בהוראות ההסכם, כך שלפי ההסכם לא היה מקום להתייחס לשתי החלקות כיחידה תכנונית אחת לצורך טבלאות האיזון וההקצאה.
3. העתירה השנייה שהוגשה בעניין היא עתירת רורברג קבלנות והשקעות (1963) בע"מ (המערערת ב[עע"מ 1721/24](http://www.nevo.co.il/case/30483426)) (להלן: **רורברג**), אף היא בעלת חלקה בתחום האיחוד והחלוקה. על פי נסח הרישום בלשכת רישום המקרקעין, **רורברג** רשומה כבעלים ובנוסף לכך רשומים גם שני חוכרים לדורות לגבי חלקים מסוימים בחלקה. **רורברג** ביקשה להכיר בהסכמי החכירה שנכרתו עם שני החוכרים לדורות, לפיהם החכירה נוגעת לחלק מסוים ומוגדר מהחלקה כך שיש הפרדה בין השטח שלה לבין השטח שברשות החוכרים, וכל אחד מהם נוהג בשטחו מנהג בעלים. החוקר קבע כי משלא הוצג הסכם בינה לבין החוכרים בדבר פיצול הרישום בחלקה, אין מקום להתחשב בזכויות החכירה לעניין מקדם ההפחתה למושע, וכשם שהיו בבעלותה לפני האיחוד והחלוקה ("המצב הנכנס") חלקות עם זכויות חכירה, כך גם יהיה במצב שלאחר האיחוד והחלוקה ("המצב היוצא"). בהתאם לכך, בטבלאות האיזון וההקצאה הוקצו ל**רורברג** מגרשים שלגביהם נרשמו גם זכויות החכירה לדורות של החוכרים, אך זאת ללא הקצאה של חלק מסוים במגרשים לחוכרים. על רקע זה טענה **רורברג** בעתירתה כי היה מקום להביא בחשבון במצב היוצא מקדם הפחתה למושע, שכן חלף חלקה עם חלוקה מוגדרת בינה לבין החוכרים לדורות, היא קיבלה מגרשים ללא חלוקה מוגדרת. נטען כי מוסדות התכנון התייחסו לבעלי זכויות החכירה באופן שונה מזכויות הבעלות שלה, שעה שעל פי [חוק התכנון והבניה](http://www.nevo.co.il/law/91073) ועל פי הפסיקה אין מקום להבחין בין זכות בעלות לבין זכות חכירה לדורות.

**פסק דינו של בית המשפט המחוזי**

1. בפתח הכרעתו עמד בית המשפט המחוזי על אמות המידה לאורן תופעל הביקורת השיפוטית על החלטות הותמ"ל. צוין כי על בית המשפט לוודא כי רשויות התכנון לא תחרוגנה מהסמכויות שהוקנו להן על פי החוק. עם זאת, בכל הנוגע לשיקול הדעת של רשויות התכנון, ובפרט בסוגיות מקצועיות, על בית המשפט להקפיד שלא להיכנס בנעליהן. על יסוד אמות מידה אלה פנה בית המשפט לדון בטענות העותרים.

**(1) המקטע הדרומי של דרך 423**

1. בית המשפט עמד על מאפייניה של דרך 423 ועל ייעודה כדרך אזורית המקשרת בין ישובים. עוד עמד בית המשפט על כך שהתכנית חייבה התייחסות תכנונית ותנועתית שתאפשר את הקמת השכונה באופן שתהיה חלק בלתי נפרד מהעיר הוותיקה; ועל כך שבעניין זה נערכו הליכים שכללו דיונים מקצועיים תכנוניים במסגרתם הוחלט על הסטת דרך 423 הקיימת מזרחה והסבת דרך בגין לדרך עירונית. צוין כי מטרת ההסטה היא ליצור חיבור מיטבי בין השכונה החדשה לוותיקה, ולהבטיח רציפות, נגישות וניידות מיטבית לשכונות שממערב לה. על כן ההסטה נעשתה בהתאם לסמכות הנתונה לותמ"ל [בסעיף 4(ג)](http://www.nevo.co.il/law/134396/4.c) לחוק הותמ"ל, לקבוע הוראות להסדרת הדרכים והתשתיות הנדרשות לשמש את יחידות הדיור הנכללות בתכנית ובסביבתה. כן נקבע כי הסטת הדרך מזרחה נעשתה בהתאם לתמ"א 1. מדובר בתכנית מתאר ארצית אחודה, המתווה בין היתר דרכים הכלולות ברשת הדרכים הארצית והקובעת הוראות בדבר האפשרות לערוך שינויים בדרכים אלו, כאשר מההליך שקיימה הותמ"ל עולה כי הסטת הדרך עולה בקנה אחד עם אותן הוראות. על כן קבע בית המשפט כי הסטת הדרך נעשתה בסמכות הותמ"ל ומטעמים תכנוניים ענייניים. הודגש כי לא מדובר בהכפלת הדרכים, אלא בהסטה של דרך קיימת תוך שינויה באופן שיהלום את התכנית וישמור על קישור בין העיר הקיימת לשכונה החדשה.
2. עוד נקבע כי החוקר היה מוסמך לדון בהכללת המקטע הדרומי בתחום האיחוד והחלוקה הגם שלא הוגשו התנגדויות בעניין זה. בחינת הכללת המקטע הדרומי בתכנית היא אינהרנטית לבחינת ההתנגדויות שהוגשו ביחס לאי-הכללת המקטע הצפוני, כך שהמלצת החוקר לגרוע את המקטע הדרומי לא נולדה יש מאין, ולא מדובר בחריגה מסמכות.
3. לאחר מכן פנה בית המשפט לבחון את החלטת הותמ"ל בעניין אי-הכללת כל דרך 423 בתחום האיחוד והחלוקה, וזאת בראי ההלכה לפיה עצם העובדה שמקרקעין מסוימים מצויים בשטחה של תכנית הכוללת איחוד וחלוקה, אין פירושה כי יש לכלול את אותם מקרקעין בתחום האיחוד והחלוקה. בפרט יישם בית המשפט את "מבחן הזיקה התכנונית" שנקבע בפסיקה, לפיו כדי לכלול שימוש ציבורי בתחום איחוד וחלוקה נדרשת התקיימותם של שני תנאים: **הראשון**, השימוש הציבורי נדרש לצורך ביצוע התכנית; **השני**, לשימוש הציבורי קיימת זיקה מובהקת וישירה לתכנית. בית המשפט קבע שהתנאי הראשון מתקיים ביחס לדרך 423, מאחר שאין חולק שהסטת הדרך נדרשת לצרכי השכונה ומסיבות תכנוניות מובהקות, שכן בלעדיה תישאר דרך בגין הקיימת (שכאמור משמשת כיום דרך אזורית) כאזור חיץ המנתק את השכונה החדשה מהעיר. עם זאת, לא מתקיימת זיקה הדוקה ומשמעותית בין הדרך לבין שטחי המגורים המיועדים לאיחוד וחלוקה. דרך 423 נועדה ליצור חיבור בין רשת כבישים ארצית ולא תשמש רק את תושבי השכונה. מה גם שהליכי התכנון שקדמו להפקדת התכנית מלמדים כי מיקומה של הדרך בצמוד לשכונה (ולא, למשל, מזרחה יותר) הושפע מהרצון למנוע פגיעה בשטחים פתוחים ולא מהזיקה המובהקת לשימוש השכונתי. לפיכך, אין מקום לכלול את דרך 423 בתחומי האיחוד והחלוקה.
4. עוד נקבע בהקשר זה כי אין מקום לדון בהכללת המקטע הדרומי בלבד של דרך 423 בתחום האיחוד והחלוקה, בנפרד מיתר הדרך. בתוך כך נדחה ניסיון העותרים ללמוד לענייננו מהחלטות מוסד התכנון בנוגע לתכנית שחלה על שכונת חוף התכלת בהרצליה. נקבע כי בעוד שרכבת קלה נעה בין תחנה לתחנה ולכן מקטעיה ניתנים להפרדה, בענייננו מדובר בדרך אזורית, ישירה ובעלת זרימה תנועתית אחידה, המקשרת ויוצרת חיבור בין שני כבישים (כביש 40 מדרום וכביש 431 מצפון). כמו כן, הדרך עצמה מנותקת מהשכונה המתוכננת והיקף הבינוי לאורך הדרך אינו מושפע או נובע מעצם מיקומה בסמיכות יחסית לשכונה. זאת, בשונה מעניינה של שכונת חוף התכלת שם נתיב הרכבת הקלה תוכנן בתוך שכונת המגורים, וממילא השפיע על המרקם העירוני ועל אפשרויות הבינוי בה. עוד נקבע בהקשר זה כי אין מקום לבחון את היקף השימוש במקטע הדרומי על ידי תושבי השכונה, אלא יש לבחון למה נועדה הדרך. לאור זאת נקבע כי חלוקת דרך 423 למקטעים סותרת את תפקידה הפונקציונלי של הדרך כציר המחבר בין שני כבישים, ועל כן הסירוב לחלק את הדרך למקטעים אינו עולה כדי חוסר סבירות קיצוני המצדיק את התערבות בית המשפט.
5. כן נדחו הטענות בעניין השימושים הנלווים של הדרך, כמו שבילי האופניים והמדרכות, שקיימים בחלקה הדרומית. בית המשפט קבע כי שימושים אלה הם חלק בלתי נפרד מהדרך ולא ניתן לבחנם במנותק ממנה. בנוסף, אין בעובדה שקיימות מספר נקודות השקה בין הדרך לשכונה כדי לשנות את אופייה ולהפוך אותה לדרך שכונתית או פנימית. בהינתן שמדובר בשימושי משנה של הדרך, ברי כי הם בגדר טפל שהולך אחר העיקר. לסיכום נקבע כי גם אם ניתן היה לנקוט בגישה אחרת, אין הדבר מקים עילה להתערבות בהליך התכנוני. המלצות החוקר ואימוצן על ידי הותמ"ל מבוססות על שיקולים תכנוניים מקצועיים, תוך יישום ההלכה הפסוקה בנושא איחוד וחלוקה, ואין מקום להתערב בכך.

**(2)** **הרחבת התכנית לשטח הצפוני ואי-הכללת השפ"מ בתחום האיחוד והחלוקה**

1. בפתח הדיון בסוגיה זו עמד בית המשפט על כך שלפי חוק הותמ"ל התכנית אינה יכולה לסטות מהוראות תמ"א 35, הדורשות הכללת שטח פתוח מיוחד. עוד עמד בית המשפט על התהליך שערכו מוסדות התכנון עד לקבלת ההחלטה בדבר הוספת השטח הצפוני לצורך עמידה בהוראות תמ"א 35. בהמשך לכך צוין כי לא די בעובדה שהוראות תמ"א 35 היוו שיקול משמעותי בהחלטה להרחיב את התכנית צפונה ולהוסיף את השפ"מ, כדי להסיק שהשפ"מ מחויב להיכלל במתחם האיחוד והחלוקה. הגם שהוספתו נועדה לקיים תנאי נורמטיבי סטטוטורי, השטח עצמו לא עונה על המבחנים להכללת שטח בייעוד ציבורי בתחום האיחוד והחלוקה. בעניין זה, בית המשפט מצא כי גם בהקשר של הכללת השפ"מ בתחום האיחוד והחלוקה ראוי להחיל את מבחן "הזיקה התכנונית", שעה שמדובר בשימוש ציבורי ובשים לב לפסיקה שהחילה מבחן זה גם לגבי שימושים ציבוריים שאינם כבישים, דרכים ומחלפים. אשר לתנאי הראשון, נקבע כי מאחר שהוספת השפ"מ נדרשה כדי להבטיח שהתכנית תעמוד בהוראות תמ"א 35, ובשים לב לכך שקביעת השפ"מ דווקא בשטח הצפוני ולא בשטח אזורי אחר המנותק מהתכנית נדרשה מטעמים תכנוניים, הרי שהשימוש בשפ"מ נדרש לצורך התכנית. אלא שלא כך הם פני הדברים ביחס לתנאי השני. בית המשפט קבע כי תמ"א 35 היא תכנית ארצית, שהוראותיה מתייחסות לצורך בשפ"מ במרחב העירוני אשר נועד לשרת את המרקם כולו ולאו דווקא שכונה כזו או אחרת, ולכן לשפ"מ אין זיקה מובהקת וישירה לתכנית. כמו כן, למעט תא שטח 172 שנועד לתת פתרון לצרכי הניקוז של השכונה, יתר השפ"מ נועד לצרכי ניקוז אזוריים ולא ניתן לייחס לקיומו קשר הדוק לשכונה.
2. בהקשר זה נדחו גם טענות בעלי הזכויות בשפ"מ בעניין ההבחנה בין תא שטח 172 שנכלל בתחום האיחוד והחלוקה לבין יתר השפ"מ. בית המשפט מצא כי ההבחנה שביצעה הותמ"ל בין חלקיו השונים של השפ"מ התבססה על שיקולים תכנוניים ענייניים שגובשו במסגרת הליך מינהלי סדור ומבוסס. כן נקבע כי העובדה שיתר השפ"מ אינו קשור קשר הדוק לשכונה שעתידה להיבנות, אינה גורעת מסמכות הותמ"ל לתכננו, שכן לפי [סעיף 4(ג)](http://www.nevo.co.il/law/134396/4.c) לחוק הותמ"ל, בסמכותה לקבוע ייעודי שפ"מ גם אם אלה ישרתו את סביבת התכנית, כפי שנעשה בענייננו.
3. בהמשך לכך גם נדחתה טענה נוספת, שהועלתה בשלב מאוחר בהליך, לפיה השפ"מ מיועד למעשה לגינה ציבורית או לפארק שכונתי. נקבע כי גם אם בתשריט התכנית נצבע השפ"מ בצבע המלמד על אפשרות של שימוש כאמור, לא ניתן לייחס לכך משקל מכריע. תכלית הוספת השפ"מ לתכנית היא עמידה בהוראות תמ"א 35 ומתן פתרון למי נגר שמגיעים מחוץ לשטח התכנית ונועדו למנוע הצפות מצפון. תכלית זו מלמדת על היעדר זיקה הדוקה לתכנית. בעניין זה הודגש כי אכן יש צורך בהוספת שפ"מ לתכנית מכוח תמ"א 35.
4. עוד נקבע כי העובדה שעל פי התכנית השטח הצפוני יהיה בתכנון מתארי, מתאפשרת מכוח סמכותה של הותמ"ל לפי [סעיף 4(א)](http://www.nevo.co.il/law/134396/4.a) לחוק ומתיישבת עם הזיקה התכנונית החלשה של השטח הצפוני לחלקה הדרומי של התכנית. זאת בפרט בשים לב לכך שהתכנית אף מגדירה אמות מידה לתכנון המפורט וקובעת הנחיות לרכיבי הפיתוח העתידיים השונים באופן שנותן מענה לצרכים התכנוניים בשטח.
5. נוסף על האמור בית המשפט דחה את הטענות שהעלו בעלי הזכויות בשפ"מ בנוגע להשתתפות ב"שולחן העגול". נקבע כי מקומה של חובת שיתוף הציבור במסגרת הליך של תכנון ובניה הוא בהליך התנגדויות. בניגוד לנטען, לא מדובר בשלב שהוא "חסר סיכוי", ולראיה – בתכנית נעשו שינויים משמעותיים לאחר הפקדתה. כן נקבע כי ההבחנה שנעשתה בין מקרקעי דאקה וגלר לבין מקרקעי מכון ויצמן התבססה של שיקולים ענייניים, ולא מדובר באפליה. מטעמים דומים נדחתה גם הטענה לפיה יש לכלול את החלקות האמורות במתחם האיחוד והחלוקה מטעמי צדק חלוקתי. כמו כן, שינוי תוואי דרך 423 נקבע בהסתמך על שיקולים סביבתיים ובהתחשב בשיקולים תחבורתיים. בכל הנוגע לדאקה, דבר קיומו של המבנה במקרקעין היה ידוע לותמ"ל, ואף ניתן לכך מענה ביחס לשימוש בו בתקופת המעבר עד למועד הפיתוח בפועל; ובכל הנוגע לגלר, מדובר במבנה שנבנה בלא היתר כדין.

**(3) התחשבות בהסכמי שיתוף**

1. אשר לעתירת **אגסים**, נקבע כי נקודת המוצא היא שהסכם השיתוף לא נרשם במרשם הזכויות בפנקס המקרקעין. מה גם שהבעלים הנוספים תמכו בנוסח המופקד של טבלת האיזון וההקצאה הכולל גם אותם. בחינת ההליך התכנוני מלמדת כי ניתן ל**אגסים** פרק זמן סביר לצורך המצאת אסמכתאות אשר ילמדו על היותה בעלת הזכויות הבלעדית במקרקעין, אך היא לא עשתה כן. הסכם השיתוף עצמו נבחן ונמצא כי הוראותיו לא מקנות לה בלעדיות מלאה במצב של שינוי ייעוד, ובפרט בהינתן שהבעלים הנוספים הציעו פרשנות שונה להסכם השיתוף, שאינה בלתי-סבירה. משכך, ומשעה שהותמ"ל לא מכריעה במחלוקות קנייניות ולא הייתה צריכה להידרש למחלוקת החוזית בין הצדדים, לא נפל פגם בהחשבת כל החלקה כיחידה תכנונית אחת.
2. באשר לעתירת **רורברג**, בית המשפט קבע כי תוספת זכויות לאחר הפעלת מקדם הפחתה למושע ניתנת במקרים בהם מורע מצבו של בעל הקרקע בין המצב הנכנס לבין המצב היוצא מבחינת מספר השותפים. במקרה של **רורברג**, מצבה נותר זהה במצב הנכנס ובמצב היוצא – בשני המצבים רשום בעלים אחד לצד שני חוכרים לדורות. החכירה במצב הנכנס אמנם נרשמה במרשם רישום המקרקעין, אשר כלל גם את שטחה, אולם לא נרשמה חלקה נפרדת בבעלות החוכרים, ולכן החלקה שבבעלות **רורברג** אינה מהווה יחידה תכנונית נפרדת ממקרקעי החוכרים. בנוסף, **רורברג** אינה צד ישיר להסכמי החכירה, והיא והחוכרים לא הציגו הסכמה מחייבת כלשהי עם החוכרים בעניין חלוקת הזכויות. בנסיבות אלה, היא אינה זכאית לקביעת מקדם הפחתה למושע במצב היוצא.
3. לאור כל האמור קבע בית המשפט כי מוסדות התכנון פעלו במסגרת דל"ת אמות הסמכות שהוקנתה להם ב[חוק התכנון והבניה](http://www.nevo.co.il/law/91073) ובחוק הותמ"ל; כי ההליך התכנוני אשר כלל שיתוף של הציבור, שמיעת התנגדויות, קבלת עמדות של מומחים והקפדה על מתן אפשרות הוגנת לליבון סוגיות שנויות במחלוקת, היה הליך מינהלי תקין; וכי החלטות הותמ"ל התבססו על שיקולים תכנוניים ענייניים ובחינה הולמת של המסד העובדתי הרלוונטי. בנסיבות אלה, אין לומר כי נפל בהן פגם של חוסר סבירות, לא כל שכן חוסר סבירות קיצוני המצדיק את התערבות בית המשפט.

**עיקר טענות המערערים**

**(1) המקטע הדרומי של דרך 423**

1. בערעורים שלפנינו ובהשלמת הטיעון בעל-פה חזרו בעלי הזכויות בחלק הדרומי על טענותיהם בדבר הפגמים שנפלו בהליכי אישור התכנית ובהחלטה להוציא את המקטע הדרומי של דרך 423 מתחום האיחוד והחלוקה. כן הוסיפו טענות בהתייחס לקביעות בית המשפט המחוזי במישור הסמכות. בכלל זה נטען כי לפי חוק הותמ"ל, סמכות הותמ"ל לתכנן כביש או דרך מוגבלת ככלל למצבים שבהם הכביש משרת בעיקר את השכונה, והיא אינה מוסמכת לתכנן כביש עוקף אם עיקר תפקידו הוא לתנועות אזוריות. עוד נטען כי שגה בית המשפט בקבעו כי לותמ"ל סמכות לתכנן את דרך 423 מכוח הוראות תמ"א 1. זאת הן מהטעם שהתכנית האמורה מאפשרת שינוי של דרכים המצויות בשלב תכנון, בעוד שבענייננו מדובר בדרך קיימת וסלולה; והן מאחר שיתר התנאים הקבועים בתמ"א 1 לא מתקיימים. נטען בהקשר זה כי טענת משיבי המדינה לפיה דרך 423 הוסטה ואינה מהווה דרך חדשה, הועלתה על ידם רק לאחר שבשלב מאוחר נשמעו בעניין זה טענות מטעם בעלי הזכויות. כמו כן, הותמ"ל וּועדת המשנה לא היו רשאיות לשנות את התכנית המופקדת בהיעדר טעם כבד-משקל הנעוץ בטובת הציבור לעשות כן, ותוך פגיעה בציפיות הסבירות שיצרה התכנית. בנוסף, לא היה מקום לדון בהוצאת המקטע הדרומי מתחום האיחוד והחלוקה, שעה שכלל לא הוגשו התנגדויות בעניין זה.
2. זאת ועוד, בית המשפט שגה בכך שבחן את השאלה האם יש לכלול את דרך 423 בתחום האיחוד והחלוקה לפי "מבחן הזיקה התכנונית". הפסיקה אליה הפנו החוקר, מוסדות התכנון ובית המשפט המחוזי בעניין בחינת שאלת היקף תחום האיחוד והחלוקה ביחס לתשתיות ציבוריות, נוגעת לנסיבות שבהן מוקמת תשתית ציבורית חדשה. דרך 423 היא דרך קיימת ולא דרך חדשה, שהעתקת מיקומה נדרשה רק בשל התכנון המוצע בתחום האיחוד והחלוקה, כך שהמבחן שהחיל בית המשפט איננו רלוונטי. יישום המבחן שנקבע מבלי להביא בחשבון את העובדה שמדובר בתשתית ציבורית קיימת, מביא לתוצאה בלתי סבירה ולחוסר צדק חלוקתי. בתוך כך נטען כי בית המשפט שגה גם באופן שבו יישם את "מבחן הזיקה התכנונית", וזאת בפרט ביחס לבחינת התנאי השני שבו. ההלכה הפסוקה אינה מחייבת "שימוש בלעדי" בתשתית כמו דרך 423 כדי שזו תיכלל בגדרי האיחוד והחלוקה, ודי להוכיח כי היא נועדה לשרת בעיקר את מטרת התכנית.
3. עוד נטען כי בית המשפט המחוזי ביסס במידה רבה את הכרעתו בעניין הכללת הדרך בתחום האיחוד והחלוקה על הנחה שגויה לפיה מדובר בדרך אזורית. לא רק שאין כל הצדקה להתייחס אל דרך 423 כדרך אזורית, היא גם לא מסומנת ככזו בתכניות המתאר הארציות. הדרך שמסומנת במפות היא דרך מנחם בגין, קרי דרך 423 הקיימת, ולא הדרך החדשה המוצעת.
4. בנוסף נטען כי יש מקום לחלק את דרך 423 למקטעים ולבחון את רכיביה בנפרד, ובפרט את המקטע הדרומי. זאת בדומה להבחנה שערכו מוסדות התכנון ביחס למקטעי הרכבת הקלה בעניין שכונת חוף התכלת. בהקשר זה נטען גם, כי לאור הפסיקה העדכנית ולאור אישורן של תכניות המטרו והרכבת הקלה, יש לבחון מחדש את המבחנים להכללת קטעי כביש בתכניות איחוד וחלוקה תוך יצירת אמות מידה זהות בין כביש לתוואי רכבת.
5. לצד כל האמור טענו בעלי הזכויות בחלק הדרומי כי אף אם אין מקום לכלול את המקטע הדרומי של הדרך בתחום האיחוד והחלוקה, למצער יש מקום לכלול חלקים ממנו. כך, **נכסי עמיגב** טענה כי היה מקום לכלול בתחום האיחוד והחלוקה את מסלול התחבורה הציבורית הנכלל בדרך. לטענתה, מדובר במסלול נפרד מהדרך ומקביל לה, ובחינתו בנפרד מיתר רכיבי הדרך מגלה כי הוא משרת את השכונה באופן מובהק. כמו כן, השאלה אם המסלול ייכלל בתחום האיחוד והחלוקה היא סוגיה תכנונית-קניינית ולא היה מקום להפעיל לגביה את דוקטרינת הטפל ההולך אחרי העיקר. גם לא היה מקום לייחס למסלול את תכונות הדרך כדרך אזורית ללא ההתחשבות במאפייניו הייחודיים. כמו כן, **ליבל** טענו כי החלקה שלהם מהווה הלכה למעשה שער כניסה מרכזי לשכונה המתוכננת, וכי אין עוררין שהמקטע הספציפי של דרך 423 המצוי בחלקתם הכרחי לקיומה של השכונה ולתפקודה, ומשרת אותה ישירות באופן מובהק. ו**ויצמן** טענו כי חלק מהמקטע הסמוך לחלקותיהם קשור קשר הדוק וישיר לפארק העירוני המתוכנן בשכונה. מאחר שתא השטח בו נמצא הפארק נכלל בתחומי האיחוד והחלוקה, יש לכלול גם את רכיב הדרך הסמוך אליו.

**(2) הרחבת התכנית לשטח הצפוני ואי-הכללת השפ"מ בתחום האיחוד והחלוקה**

1. בעניין זה בעלי הזכויות בשפ"מ חזרו בערעוריהם על טענותיהם בדבר הפגמים שנפלו לשיטתם בהליך התכנוני. נטען בין היתר כי הכללת השטח הצפוני בתכנית מנוגדת להוראת [סעיף 4(ג)](http://www.nevo.co.il/law/134396/4.c) לחוק ומשכך נעשתה בחוסר סמכות, שכן הוא לא משמש את הסביבה הקרובה לתכנית אלא שימושים ארציים או אזוריים שתכנונם אינו בסמכות הותמ"ל. בנוסף, תכנית לפי חוק הותמ"ל אינה יכולה לכלול שטח בייעוד מתארי שכן הדבר חורג מסמכות הותמ"ל לפי [סעיף 4(א)](http://www.nevo.co.il/law/134396/4.a) לחוק. כמו כן, ההחלטה על הוספת המתחם הצפוני התקבלה על בסיס שיקולים זרים במטרה להיטיב עם מכון ויצמן, ועצם הותרת השטח בייעוד מתארי מעידה על כך שתכנונו אינו בשל ושהוא לא נועד לשרת את הקמת השכונה. עוד נטען כי התכנית לא עומדת בהוראות תמ"א 35 ולכן היא אושרה בחוסר סמכות; כי הוספת השפ"מ נעשתה באופן שרירותי ומבלי שנבחנו חלופות למיקומו; כי השינוי בתוואי דרך 423 התעלם מהמבנים שנכללו במקרקעי בעלי הזכויות בשפ"מ וגם עניין זה נעשה משיקולים זרים ולטובת מכון ויצמן; כי ההחלטה התקבלה ללא תשתית עובדתית מתאימה; כי נפגעה זכות הטיעון שלהם ולא קוימה חובת שיתוף הציבור ביחס לתכנית, באופן המהווה פגיעה בשוויון ביחס ליתר בעלי הזכויות בתכנית; כי התכנית קודמה ואושרה תוך חריגה קיצונית ממתחם הסבירות ובהתעלם מחוות דעת כלכלית בדבר תרומתו הכספית של השפ"מ לתכנית; וכי הפגיעה בבעלי הזכויות בשפ"מ אינה מידתית.
2. באשר לאי-הכללת השפ"מ בתחום האיחוד והחלוקה, נטען כי שגה בית המשפט באופן שבו יישם את "מבחן הזיקה התכנונית". לטענת המערערים לשפ"מ יש זיקה מובהקת וישירה לתכנית, שכן הוספתו הכרחית לקיומה על פי הוראות תמ"א 35. כן נטען כי התנאי השני במבחן הזיקה התכנונית רוכך בפסיקה, כך שנדרשת זיקה מובהקת וישירה, וכך היה על בית המשפט ליישם אותו בעניין השפ"מ. הכרעתו בעניין זה מייצרת אפליה בין בעלי הזכויות בשפ"מ לבין יתר בעלי הזכויות שנכללו בתחום האיחוד והחלוקה וכן אלו שקיבלו שטחים בייעוד תעסוקה.
3. על טענות אלה חזרה **גלר** בעל-פה בדיון שהתקיים לפנינו. בכל הנוגע ל**דאקה**, נבצר מבא-כוחה להתייצב לדיון ועל כן הותר לה להגיש השלמת טיעון בכתב. בהשלמת הטיעון מיום 20.1.2025 היא חזרה על עיקר טענותיה בערעורה, והוסיפה בין היתר כי קיימת סתירה בעמדת משיבי המדינה בכל הנוגע לזיקתה של דרך 423 לשכונה. זאת שכן מחד גיסא נטען על ידם כי הסטת הדרך נועדה לצורך השכונה, ומאידך גיסא נטען על ידם שדרך 423 נועדה לשרת את כלל המשתמשים במרחב ולא רק את תושבי השכונה.

**(3) התחשבות בהסכמי שיתוף**

1. **אגסים** טענה בערעורה ובהשלמת הטיעון בעל-פה כי שגה בית המשפט בכך שלא ציווה להקצות לה את מגרשי התמורה בשלמותם. חלוקת הזכויות המוגדרת בהסכם השיתוף בינה בין הבעלים הנוספים אמנם לא נרשמה במרשם המקרקעין, אולם ההסכם מורה מפורשות כי עד לרישום ינהג כל צד בחלקתו מנהג בעלים, והעובדה שהצדדים לא פעלו לרישום אינה פוגעת בתוקפו. מה גם שלהסכם ניתן אישור על ידי גורם שיפוטי מוסמך, ומכל מקום לשאלת הרישום עשויה להיות משמעות רק ככל שצד ג' יטען לזכויות בחלקה. בנוסף, בניגוד לאמור בפסק הדין, ועדת המשנה והותמ"ל לא נמנעו מלהכריע במחלוקת החוזית-קניינית בין הצדדים. עצם העובדה שהן כן קיבלו את הפרשנות שהציעו יתר בעלי הזכויות מלמדת כי הן אכן פירשו את הסכם השיתוף, ובכל מקרה טענות **אגסים** מופנות נגד טבלאות האיזון וההקצאה ולכן הן תכנוניות ולא קנייניות. כן נטען כי מאחר שהערעור נוגע רק לחלוקת הזכויות בין **אגסים** לבין יתר הבעלים על פי טבלת האיזון וההקצאה, קבלתו לא תעכב את ביצוע התכנית. לחלופין, מבקשת **אגסים** כי ישולמו לה תשלומי איזון בגין השטח שהפסידה לטענתה.
2. **רורברג** טענה בערעורה ובהשלמת הטיעון כי שגה בית המשפט כשדחה את טענתה בעניין מקדם ההפחתה למושע במצב היוצא. נטען כי שמאי התכנית התייחס לזכויות החכירה של החוכרים לדורות כפחותות מזכות הבעלים הרשומה של **רורברג**, בדומה לשעבוד, וכפועל יוצא מכך לא קבע מקדם הפחתה למושע בשווי מגרש התמורה. אלא שבהתאם ל[חוק התכנון והבניה](http://www.nevo.co.il/law/91073) ולפסיקה, חכירה לדורות שקולה לבעלות. משמעות הדבר היא כי משעה שבמגרשי התמורה ניתנו זכויות גם ל**רורברג** וגם לחוכרים לדורות, היה מקום לקבוע לגביהם מקדם הפחתה למושע. שהרי לצורך מימוש זכויות הבנייה במגרשים אלה, יידרשו הסכמות של כל שלושת בעלי הזכויות הרשומים. הודגש כי בשונה מהמצב היוצא, במצב הנכנס יוחד לחוכרים חלק ספציפי ומוגדר בחלקה, וכל אחד מבעלי הזכויות – החוכרים והבעלים – יכול היה לפעול בחלקו ללא צורך בהסכמת האחר. לפיכך אין מקום להפעיל במצב הנכנס מקדם הפחתה למושע. מכאן גם יוצא כי ברור שמצבה של **רורברג** הורע כתוצאה מהתכנית, ושגה בית המשפט כשקבע שמצבה לא השתנה. בעניין זה הודגש כי הפעלת מקדם הפחתה למושע לא נועדה רק כדי לפצות את בעל הקרקע בגין הרעה במצבו בהיבט של מספר השותפים, כפי שקבע בית המשפט המחוזי. היא נועדה לתת ביטוי כלכלי למגבלה האובייקטיבית שיוצר השיתוף בזכויות על האפשרות לממשן ועל שוויו של המגרש הרלוונטי. גישה זו אף עולה מהדו"ח הראשון שערך החוקר. עוד טענה **רורברג** כי שגה בית המשפט כשזקף לחובתה את העובדה שלא הציגה הסכמה עם החוכרים. העובדה שאין הסכמה כאמור בינה לבין החוכרים היא שורש הבעיה, ובגינה יש להביא בחשבון במצב היוצא מקדם הפחתה למושע במגרשי התמורה, שיביא לידי ביטוי את משמעותה הכלכלית של המגבלה על מימוש הזכויות במצב הקודם. **רורברג** הוסיפה כי ככל שלא ניתן לתקן את טבלאות האיזון וההקצאה של התכנית כך שבמגרשי התמורה שהוקצו לה יובא בחשבון מקדם הפחתה למושע בשל קיומו של מעשה עשוי, יש ליתן לה זכויות בנייה נוספות במגרשי התמורה. יוער בהקשר זה כי בהודעה שהגישה **רורברג** ביום 8.1.2025 נטען כי גם במקרה אחר שבו התקבלה התנגדות לגבי קביעת מקדם הפחתת מושע, ניתנו למתנגדים זכויות בנייה נוספות.

**עיקר טענות המשיבים**

**תשובת משיבי המדינה**

1. לטענת משיבי המדינה, דין הערעורים להידחות. תחילה נטען כי היה מקום לדחות את עתירות המערערים על הסף מאחר שלא צורפו להן משיבים שעלולים להיפגע מקבלת טענותיהם, בהם בעלי זכויות רבים בתחום התכנית. עוד נטען כי היה מקום לדחות את העתירות גם מחמת מעשה עשוי. העתירות הוגשו לאחר כניסת התכנית לתוקף, ומבלי שהמערערים ביקשו סעד זמני שימנע זאת. בנסיבות אלה, בעלי זכויות רבים אחרים כבר הסתמכו על אישור התכנית והם עלולים להיפגע מביטול או שינוי התכנית.
2. לגופו של עניין נטען כי חלק משמעותי מטענות המערערים הן טענות תכנוניות מובהקות, אשר נטענו לפני הותמ"ל ונדונו על ידה באופן מעמיק וממצה. החלטות הותמ"ל התקבלו כולן בסמכות, והמערערים לא הצביעו על חוסר סבירות קיצוני בהחלטות התכנוניות או על פגם כלשהו בהליך המינהלי המצדיק את התערבות בית המשפט בהחלטות הותמ"ל, ודאי לא כערכאת ערעור.
3. אשר לטענות בעניין דרך 423, תוואי הדרך נבחר לאחר הליך סדור, מקצועי וראוי ותוך בחינת חלופות למיקומו. הסטת הדרך נדרשה לצורך אישור התכנית והיא נועדה לשם חיבור מיטבי בין השכונה לבין העיר הקיימת, ולכן היה זה בסמכות הותמ"ל לכלול את דרך 423 בתכנית. זאת בהתאם [לסעיף 4(ג)](http://www.nevo.co.il/law/134396/4.c) לחוק הותמ"ל, ובהסתמך על הוראות תמ"א 1 המאפשרות הסטת דרך קיימת בכפוף לכך שלא ייעשה שינוי מהותי במאפייני השטח.
4. אשר לטענה כי החוקר לא היה מוסמך לדון בגריעת החלק הדרומי של דרך 423 מתחום האיחוד והחלוקה שעה שההתנגדויות שהוגשו לפניו לא עסקו בחלק הדרומי. בניגוד לטענות המערערים, החוקר הוא בעל סמכות עצמאית לבחון את התכנית כדי לשכלל ולשפר אותה, והכל במטרה להביא למוצר תכנוני מוגמר, ראוי ומקצועי. מה גם שבבחינת ההתנגדויות שהוגשו נדרש החוקר לבחון האם יש מקום להבחנה שנעשתה בין חלקה הדרומי של הדרך לחלקה הצפוני, ועל כן נדרש לבחון את הדרך כולה.
5. גם החלטת הותמ"ל שלא לכלול את דרך 423 בתחום האיחוד והחלוקה ניתנה בסמכות, בהתבסס על שיקולים תכנוניים ומקצועיים תוך יישום ההלכה הפסוקה. דרך 423 היא דרך אזורית שנועדה לקשר בין כבישים וערים שונות ואינה משרתת את תושבי השכונה באופן בלעדי. מיקומה בצמוד לשכונה הושפע מהרצון למנוע פגיעה בשטחים פתוחים ולא מהזיקה לשימוש השכונתי. בשטחים מעין אלו, המיועדים לצורכי ציבור אזוריים, לא קיימת זיקה תכנונית הדוקה ומובהקת בין השימוש הציבורי לבין המתחם הספציפי בו הוא נמצא. לכן בצדק קבע בית המשפט המחוזי כי לא מתקיים התנאי השני ל"מבחן הזיקה התכנונית", המשמש לצורך הכרעה בשאלה האם לכלול שטח ציבורי בתחום איחוד וחלוקה.
6. כמו כן, בצדק קבע בית המשפט כי אין מקום לבחון את מקטעי הדרך או את רכיביה השונים בנפרד, וכי אין להשוות את מקרה זה לדיון בתוואי הרכבת הקלה שעובר בשכונת חוף התכלת. בנוסף, כפי שקבע בית המשפט, גם אם חלקה הדרומי של הדרך ישרת גם את תושבי השכונה, לא מדובר בשינוי תפקודה של הדרך כדרך אזורית, ולכן הותמ"ל לא הייתה מחויבת לכלול את המקטע הדרומי בתחום האיחוד והחלוקה.
7. גם ביחס לטענות הנוגעות לשפ"מ סמכו משיבי המדינה את ידם על פסק דינו של בית המשפט המחוזי. מיקומו של השפ"מ נקבע אמנם מטעמים תכנוניים מובהקים והוא נדרש לצורך התכנית, אולם כפי שקבע בית המשפט לא קיימת זיקה תכנונית מובהקת בינו לבין התכנית, ולא ניתן לכלול אותו בתחום האיחוד והחלוקה. כמו כן, העובדה שהשפ"מ נועד לשרת את סביבת התכנית ולא את התכנית בלבד, אינה גורעת מסמכות הותמ"ל לקבוע הוראות לעניין שטחים פתוחים הנמצאים "בתחומה" של התכנית לפי [סעיף 4(ג)](http://www.nevo.co.il/law/134396/4.c) לחוק הותמ"ל.
8. גם אין ממש בטענות המערערים בדבר הפגמים שנפלו בהליך בעניין השפ"מ. העובדה שחלק מבעלי הקרקעות בשטח הצפוני לא היו שותפים ל"שולחן העגול", לא פגעה בזכות הטיעון שלהם באופן הפוגם בחוקיות התכנית. לא מדובר בהליך סטטוטורי, התוצאות בו אינן מחייבות בהכרח את מוסדות התכנון, ושעה שמדובר בהליך מקדמי, הוא גם אינו נפרש על פני מכלול ההכרעות התכנונית הנדרשות במסגרת התכנית. מעבר לכך, בשל השינויים המהותיים שנערכו בתכנית לאחר הפקדתה, בענייננו פורסמה התכנית מחדש פעמיים לפי [סעיף 106(ב)](http://www.nevo.co.il/law/91073/106.b) ל[חוק התכנון והבניה](http://www.nevo.co.il/law/91073), כך שניתנה הזדמנות שווה לכל מי שהיה רשאי להעלות טענות נגד התכנית, לעשות כן. לפיכך, החלטת הותמ"ל בעניין השפ"מ התקבלה אף היא בסמכות ותוך ניהול הליך תקין שאינו מקים עילה להתערבות בית המשפט.
9. אשר לערעור של **אגסים**, נטען כי אין ממש בטענה לפיה דחיית הפרשנות שהציעה להסכם השיתוף וקבלת פרשנות בעלי הזכויות האחרים, מהווה כשלעצמה הכרעה קניינית שאיננה בסמכות הותמ"ל. נקודת המוצא לקביעת הזכויות הינה המצב הרישומי של החלקות במצב הנכנס. בענייננו הסכם השיתוף ופסק הדין שנתן לו תוקף לא נרשמו במרשם, ולכן מוטל על **אגסים** הנטל להוכיח כי יש לסטות מהמצב הרישומי. בהינתן שפרשנות הסכם השיתוף נתונה במחלוקת, בצדק נמנעה הותמ"ל מלדון בסוגיה זו וקבעה את הזכויות התכנוניות בהתאם לרישום.
10. אשר לערעור של **רורברג**, בתשובה ציינו משיבי המדינה כי במצב הנכנס התייחסו למקרקעיה של **רורברג** כמקרקעין של בעלים יחיד לצד חוכרים לדורות. ככל שהותמ"ל הייתה מוצאת שמדובר במספר בעלים, היה ניתן למקרקעין מקדם הפחתה למושע אשר היה מפחית את שווי הקרקע במצב הנכנס. אולם **רורברג** מבקשת כי יינתן לה מקדם הפחתה למושע במצב היוצא בלבד, וזאת ללא כל הצדקה, שהרי מצבה לא הורע בין המצב הנכנס למצב היוצא ביחס למספר השותפים במקרקעין, אלא נותר כשהיה – בעלים יחיד לצד שני חוכרים. כך גם בשים לב למסד העובדתי שהובא לפני הותמ"ל ביחס לסטטוס הבעלות במקרקעין. החלקה נרשמה כיחידה תכנונית אחת ולא הופרדה לחלקים בין הבעלים לבין החוכרים. **רורברג** גם לא הציגה כל הסכם בינה לבין החוכרים בפרק הזמן שניתן לכך. בנסיבות אלה, בהיבט התכנוני, מקרקעיה של **רורברג** אינם מהווים יחידה תכנונית נפרדת ממקרקעי החוכרים.

**תשובת עיריית רחובות והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רחובות**

1. עיריית רחובות והוועדה המקומית טענו כי בהליך שהתנהל בבית המשפט המחוזי, הסמיכות בין הגשת העתירות למועד אישור התכנית אפשרה להתחשב בבעלי הזכויות השונים. לכן, בהליך קמא הן הותירו את ההכרעה בטענות הנוגעות למתחם האיחוד והחלוקה לשיקול דעתו של בית המשפט. אלא שלא כך בעת הזו. בשים לב לחלוף הזמן, הצורך של העיר בקידום ומימוש יעילים של התכנית מסיג מפניו את טענות המערערים השונים, ויש לדחות אותן.

**תשובת מכון ויצמן**

1. לעמדת מכון ויצמן היה על בית המשפט לקבוע שכל שטח התכנית הינו מתחם איחוד וחלוקה יחיד. למצער, היה מקום לכלול במתחם האיחוד והחלוקה את השפ"מ, שכן זיקתו של כלל השטח היא בלעדית לתכנית ואינה חורגת ממנה. מה גם ששטחים אלו עתידים לשמש כפארק עבור תושבי השכונה. לעניין זה מצטרף מכון ויצמן לטענות בעלי הזכויות בשפ"מ. עוד הוסיף המכון כי אם טענות אלה יידחו, יש להורות על תכנון מפורט של המתחם הצפוני, תוך התייחסות למגבלות הבינוי הצפויות לטענתו באזור זה. לעמדתו, שגה בית המשפט משלא קבע כי הותרת המתחם הצפוני בתכנון מתארי אינה סבירה, לא צופה פני עתיד ומהווה פגיעה חמורה ובלתי מידתית בבעלי הזכויות במתחם.
2. עוד נטען כי צדק בית המשפט בקבעו כי אין מקום לחלק את דרך 423 למקטעים או לרכיבי משנה ולבחון כל אחד בנפרד. עם זאת, לעמדת מכון ויצמן כל מערך הכבישים בתכנית נועד לשרת את התכנית באופן מובהק, ולכן כל מערכת הדרכים החדשה צריכה להיכלל במתחם האיחוד והחלוקה.
3. לבסוף נטען כי אין כל בסיס לטענות שהועלו על ידי דאקה וגלר בדבר אפליה לטובת מכון ויצמן, ולא נערך כל תיאום בינו לבין מוסדות התכנון. מה גם שמכון ויצמן לא צורף כמשיב לערעור זה, ואף לעמדתו נפלו פגמים חמורים בתכנון התכנית.
4. **תשובת משיבים 13-7 ו-15 ב**[**עע"מ 2745/24**](http://www.nevo.co.il/case/30567878)משיבים אלו הם חלק מבעלי הזכויות הנוספים בחלקה של **אגסים**. לעמדתם צדק בית המשפט בקבעו כי ההכרעה במחלוקת בעניין פרשנות הסכם השיתוף אינה בסמכות הותמ"ל, ויש לבררה לפני ערכאה אזרחית מוסמכת. מכל מקום, שעה שהסכם השיתוף לא נרשם במרשם המקרקעין, אין בכוחו להשפיע על חלוקת הזכויות בתכנית האיחוד והחלוקה. כן נטען כי גם לפי פרשנות סבירה של הסכם השיתוף, הקצאה של חלק מסוים מהחלקה רלוונטית רק כל עוד המקרקעין נמצאים בייעוד חקלאי, והיא מתבטלת עם שינוי הייעוד כך שכלל בעלי החלקה ייהנו במשותף מהקצאת הזכויות בתכנית האיחוד והחלוקה.

**תשובת חברת דירה להשכיר החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ**

1. חברה זו (להלן: **דירה להשכיר**) היא חברה ממשלתית שהוקמה לצורך תכנון, ביצוע וקידום פרויקטים לדיור, והיא זו שהגישה וקידמה את התכנית. לעמדתה, הטענות העולות בערעורים עוסקות בנושאים תכנוניים מובהקים שמצויים בליבת שיקול דעתה המקצועי של הותמ"ל. בהיעדר עילה להתערבות, יש לדחות את כלל הערעורים. בפרט נטען כי גם אם דירה להשכיר עצמה סברה בעת הגשת התכנית כי יש מקום לכלול את המקטע הדרומי של דרך 423 בתחום האיחוד והחלוקה, משהתקבלה החלטת הותמ"ל על הוצאתו, ובהיעדר עילה להתערב בהחלטה, בצדק דחה בית המשפט את טענות המערערים. ביחס לשפ"מ, נטען כי על פי "מבחן הזיקה התכנונית" אין לכלול את כלל שטח המתחם הצפוני בתחום האיחוד והחלוקה. ולבסוף נטען כי בצדק דחה בית המשפט את טענותיהן של **אגסים** ו**רורברג**.
2. טעם נוסף לדחיית הערעורים הוא שקבלת טענה כלשהי מטענות המערערים תפגע בהכרח ביתר בעלי הזכויות בתכנית, שכן היקף זכויות הבנייה על פי התכנית אינו ניתן לשינוי. בנסיבות אלה, ובהינתן שיתר בעלי הזכויות לא היו צד לעתירות שהתנהלו בבית המשפט המחוזי (ואינם צד לערעורים), שינויים בהוראות התכנית יובילו להליכים משפטיים חדשים ולעיכוב משמעותי בביצוע התכנית.
3. **תשובת משיבים 21 ב**[**עע"מ 1718/24**](http://www.nevo.co.il/case/30483422)משיבים אלה הם בעלי זכויות נוספים בשטח התכנית, שהמקרקעין בבעלותם נכללו בתחום האיחוד והחלוקה. לטענתם, החל ממועד פרסום התכנית למתן תוקף, תוקפה כתוקף של פסק דין, ומשלא התבקש (ולא ניתן) צו ביניים נגד פרסום התכנית, מדובר במעשה עשוי ואין מקום להתערב בתכנית. מעבר לכך, הם לא צורפו כמשיבים לעתירות שהתנהלו לפני בית המשפט המחוזי, ונודע להם על אודותיהן רק לאחר שבית המשפט הורה לדירה להשכיר ליידע את כלל בעלי המקרקעין בתחום האיחוד והחלוקה בעניין. לאחר שהתכנית אושרה ומתוך הסתמכות עליה הם ביצעו פעולות שונות לקידום ביצועה, וחלקם אף רכשו זכויות נוספות במתחם האיחוד והחלוקה והתקשרו בעסקאות קומבינציה למימוש זכויותיהם. כך גם לאחר קבלת פסק דינו של בית המשפט המחוזי. בנסיבות אלה, קבלת הערעורים באופן שיוביל לשינוי בטבלאות האיזון וההקצאה תפגע בצורה קשה בהם וביתר בעלי הזכויות בתכנית, אשר הסתמכו עליה כדין. גם לגופו של עניין, סבורים משיבים אלה כי אין מקום להתערב בפסק דינו של בית המשפט המחוזי, לא כל שכן בהינתן שמדובר במעשה עשוי.
4. **תשובת משיבים 23 ב**[**עע"מ 1718/24**](http://www.nevo.co.il/case/30483422)משיבים אלו הם יורשים של בעלי זכויות בחלקות שנכללו בתחום האיחוד והחלוקה. לטענתם, השאלה האם יש לכלול תשתית ציבורית בתחום האיחוד והחלוקה היא שאלה עובדתית מובהקת. בית המשפט המחוזי קבע ממצאים עובדתיים פוזיטיביים ביחס אליה, והמערערים לא הצביעו על טעם להתערבות ערכאת הערעור בהם.

**דיון והכרעה**

1. פירטנו באריכות את טענות הצדדים לפני בית המשפט המחוזי, את פסק דינו של בית המשפט ואת הטענות בערעורים, ועתה ניתן לקצר. לאחר בחינה מעמיקה של הטענות ושל פסק הדין, הגענו לכלל מסקנה כי דין הערעורים להידחות בהתאם לסמכותנו לפי [תקנה 148(ב)](http://www.nevo.co.il/law/157751/148.b) ל[תקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט](http://www.nevo.co.il/law/157751)-2018 (החלות על ענייננו מכוח [תקנה 34(א)](http://www.nevo.co.il/law/98562/34.a) ל[תקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין)](http://www.nevo.co.il/law/98562), התשס"א-2000), משמצאנו כי אין מקום לדחות את הממצאים העובדתיים שקבע בית המשפט המחוזי; כי ממצאים אלו תומכים במסקנותיו המשפטיות; וכי לא נפלה בידו כל טעות שבחוק. זאת בכפוף להערה אחת הנוגעת לעניינה של **רורברג**.
2. **רורברג** טענה כאמור כי היה מקום לקבוע מקדם הפחתה למושע במצב היוצא. זאת מאחר שקיים הבדל משמעותי בין זכויותיה במצב הנכנס, לבין זכויותיה במצב היוצא. אכן, יש ממש בטענה זו. אין חולק כי הן לפני ביצוע האיחוד והחלוקה והן לאחר מכן, בעלי הזכויות בחלקה הרלוונטית יהיו שלושה: **רורברג** ושני החוכרים. ברם לא ניתן להתעלם מהעובדה, שבעוד שבמצב הנכנס לחוכרים יוחד חלק ספציפי ומוגדר בחלקה (כפי שעולה מנסח הרישום), וכל אחד מבעלי הזכויות יכול היה לפעול בחלקו ללא צורך בהסכמת האחר; במצב היוצא, הזכויות שניתנו לחוכרים במגרשי התמורה לא יוחדו לחלק מסוים. במובן זה, יש צדק בטענה כי הורע מצבה של **רורברג** בהקצאת הזכויות במגרשי התמורה.
3. לצד האמור, אין חולק כי התכנית נכנסה לתוקף זה מכבר, וכעולה מתשובות המשיבים לערעורים, בעלי הזכויות (שחלקם כלל לא צורפו להליכים המשפטיים הנוגעים לתכנית) ערכו פעולות שונות לקידום ביצועה והתקשרו בעסקאות למימוש זכויותיהם. במובן זה, בצדק טענו משיבי המדינה ויתר בעלי הזכויות, כי מדובר במעשה עשוי (וראו בעניין זה: [עע"מ 7759/06](http://www.nevo.co.il/case/6112228) **יאסו נ' ועדת הערר לתכנון ובניה - משרד הפנים מחוז תל אביב** [נבו] (10.12.2008); [עע"מ 1198/24](http://www.nevo.co.il/case/30427211) **עזבון המנוח פואד נאסר נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה "מחוז צפון"**, פסקה 11 [נבו] (12.3.2024)). בנסיבות אלה, לא ניתן בעת הזו להיעתר לבקשת **רורברג** לערוך תיקון של טבלאות האיזון וההקצאה. כמו כן, לא ניתן להיעתר לבקשה החלופית של **רורברג** ליתן לה זכויות בנייה נוספות. אף מבלי להידרש לעמדת משיבי המדינה כי הדבר אינו אפשרי, אכסניה זו אינה האכסניה המתאימה לדון בסעד מסוג זה. מובן כי אין בכך כדי לשלול מ**רורברג** את האפשרות למצות זכויותיה מול הגורמים הרלוונטיים, באכסניה המתאימה לכך.

נוכח כל האמור, הערעורים נדחים. בנסיבות העניין, לא ראינו מקום לתת צו להוצאות למי מהצדדים.

5129371ניתן היום, א' שבט תשפ"ה (30 ינואר 2025).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 54678313 נעם סולברגשופט | דוד מינץשופט | יעל וילנר  שופטת |